



# Wirkungsorientierung im öffentlichen Haushalt

## Anmerkungen zu einigen kritischen Punkten

Von Mag. Silvia Z e n d r o n (Wien)<sup>1)</sup>



*In einem kurzen Rückblick wird den Anfängen der Wirkungsorientierung im Budget nachgegangen. Auftrieb erhielt das Konzept ab den 80er-Jahren im Gefolge von New Public Management unter dem Begriff „Performance Budgeting“. Wirkungsorientierung steht einerseits vor der schwierigen Bestimmung des Outputs/Outcomes des öffentlichen Sektors, andererseits bedarf die Steuerung über Wirkungs- und Leistungsziele eines förderlichen organisatorischen Umfelds. In einem technokratischen, zahlenfixierten Steuerungsverständnis zeigen sich kontraproduktive Ergebnisse.*

### 1. Haushaltsreform – Die österreichische Diskussion im Rückblick

Die jüngste Reform des Haushaltsrechts des Bundes sei der „Schlussstein in der Entwicklung seit 1972“, so Wirtschaftsforscher Gerhard Lehner im Oktober 2007 im Budgetausschuss des Nationalrats.<sup>2)</sup> Neben verbindlicher Mittelfristplanung, mehr Transparenz und Effizienz bedeutet das neue Haushaltsrecht ab 2013 auch mehr Wirkungsorientierung.

Je nach Chronik hat die Errichtung dieses Bauwerks, besser vielleicht Bollwerks<sup>3)</sup>, also fast 40 Jahre gedauert. Die Haushaltsrechtsreform des Jahres 1986 war so gesehen nur eine Art Gleichfeier. Spatenstich und Grundsteinlegung waren irgendwann in den späten 60er-, frühen 70er-Jahren erfolgt, wofür unter anderem juristische Motive den Ausschlag gaben, denn das damalige Haushaltsrecht bestand aus einem Konglomerat von Rechtsquellen, die materiell in das 19. Jahrhundert, also in die Zeit der konstitutionellen Monarchie, zurückreichten.<sup>4)</sup>

#### 1.1 Die 60er- und 70er-Jahre – Der rationalistische Ansatz

Erörtert wurde in den 60er- und 70er-Jahren aber auch, wie das Haushaltsrecht in ökonomischer Hinsicht zu modernisieren wäre. Viele dieser Fragen sind

- 1) Der Inhalt dieses Artikels fällt in die alleinige Verantwortung der Verfasserin, er stellt nicht unbedingt die offizielle Meinung des Bundesministeriums für Finanzen dar.
- 2) Anlässlich des Experten-Hearings zur Regierungsvorlage, vgl. Parlamentskorrespondenz vom 16. Okt. 2007 (Nr. 747).
- 3) Vgl. Balkanyi (2002), S. 149. In der Monarchie war das Budgetbewilligungsrecht des Parlaments ein wichtiges Instrument, um der Regierung in ihren großen gesetzefreien Räumen Schranken zu ziehen. Vor dem 1. Weltkrieg betrug die Staatsquote etwa 12% des BIP, in den 90er-Jahren dagegen an die 50 %.
- 4) Vgl. Hengstschläger (1977), S. 15.

– mit Akzentverschiebungen und in veränderter Terminologie – über die Jahrzehnte bis heute aktuell geblieben. So stellte man etwa auch damals eine Diskrepanz zwischen den an das Steuerungspotenzial des Staates gestellten Anforderungen und den institutionalisierten Entscheidungs- und Vollzugsprozessen fest<sup>5)</sup>. Man hoffte auch damals, die Steuerungskapazität des politisch-administrativen Systems ließe sich verbessern, budgetäre Entscheidungsprozesse könnten rationaler gestaltet und erstarrte Ausgabenstrukturen überwunden werden.<sup>6)</sup> Und nicht zuletzt wurde auch damals der „Verzicht auf Effizienzkriterien zur Beurteilung staatlicher Ausgabenprogramme“<sup>7)</sup> bedauert. Man suchte also Mittel und Wege, um Budgetentscheidungen, die letztlich ja in der Sphäre der Politik liegen, mithilfe technisch-rationaler Verfahren näher in Richtung eines wie auch immer zu bestimmenden Optimums zu verschieben.

Und damals wie heute lautete der Befund: Öffentliche Maßnahmen und Ausgabenprogramme reagieren häufig nur ungenügend auf veränderte Bedürfnisse und Prioritäten der Gesellschaft. Jahr um Jahr fließen knappe Budgetmittel in Programme, wo sie mit geringer Wirkung verpuffen, – Budgetmittel, die für andere, dringendere Zwecke fehlen, – Mittel, die anderswo besser eingesetzt werden könnten. Ziel war und ist daher unverändert, ein Mehr an Rationalität in Budgetzuteilung und Mittelverwendung zu erreichen, sodass mit knappen Steuergeldern der größte gesellschaftliche Nutzen erzielt wird.<sup>8)</sup>

Die Diskussion der 60er- und 70er-Jahre setzte sich auch mit internationalen Ansätzen für eine verbesserte Planung und Budgetierung auseinander, wie dem amerikanischen Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS), aber auch mit Methoden der Globalsteuerung und Finanzplanung in der BRD. Für heutige Diskussionen immer noch von Interesse sind dabei auch die Ursachen des Scheiterns dieser Modelle. Für die Globalsteuerung, dem Anspruch nach eine gesamtwirtschaftliche Prozesssteuerung, erwiesen sich unter anderem die Unsicherheit über die quantitativen und zeitlichen Wirkungen eingesetzter Instrumente sowie die Unwägbarkeiten politisch-demokratischer Entscheidungsprozesse als Problem. Mit Bezug auf PPBS weist Henseler (1986) unter anderem auf „die Informationsüberflutung“<sup>9)</sup> hin, als weiterer Grund wurde auch „die Überbetonung der ökonomischen Rationalität („Ökonomisierung der Politik“) genannt, welche die budgetäre Willensbildung als politischen Prozess nicht hinreichend abbilde“.<sup>10)</sup>

<sup>5)</sup> Hengstschläger (1977), S. 83.

<sup>6)</sup> Vgl. Henseler (1986), S. 255 ff.

<sup>7)</sup> W. Weber, R. Windisch (1970), Ökonomische und institutionelle Gesichtspunkte rationaler Haushaltsplanung, zitiert nach Hengstschläger (1977), S. 80.

<sup>8)</sup> S. dazu Schick (2002), S. 8: „Reform is the Holy Grail of budget people, their unending quest for a better way to parcel out money and plan the work of government. Sometimes they embrace big bang reforms, such as ... PPBS – usually, however, they strive for incremental adjustments in one or another element of the process. Tinkering is ongoing (...).“

<sup>9)</sup> Henseler (1986), S. 257. PPBS war vor allem in den Militärverwaltungen erfolgreich. Laut Van Dooren (2006), S. 70, wird es in der NATO bis heute angewendet: „The export of PPBS continues today in the context of the enlargement of the NATO. All the candidate members of the NATO have at least formally adopted PPBS for their armed forces.“

<sup>10)</sup> Henseler (1986), S. 263.

Von der Theorie zur Praxis war es in Österreich jedoch ohnehin oft ein weiter Weg. Instrumente wie die Budgetprognose oder Kosten-Nutzen-Untersuchungen kamen erst 20 bzw. 14 Jahre, nachdem sie in Österreich wissenschaftlich bekannt waren, praktisch zur Anwendung. Ebenso hatte die fachliche Diskussion über die Folgekosten der Gesetzgebung bereits Mitte der 70er-Jahre begonnen, wurde aber erst Ende der 90er-Jahre rechtsverbindlich. Als „Beleg für Innovationshemmnisse“ wollte Henseler (1986) dies aber dennoch nicht werten. Zum Teil erkläre sich die Verspätung auch aus dem „mangelnden Reifegrad“ mancher Methoden sowie aus der umstrittenen „Dominanz spezifischer Rationalitätskriterien“. <sup>11)</sup>

Dagegen sah Hengstschläger (1977) schon einen Zustand erreicht, wo „der rechtliche Rahmen so weit hinter den sachlichen Anforderungen einer zeitgemäßen Haushaltsführung nachhinkt, dass sich im Bereich des Budgetrechts geradezu eine Atmosphäre des ‚Reformstress‘ breit gemacht hat“. <sup>12)</sup> Bis zur Reform 1986 sollten freilich noch einmal knapp 10 Jahre vergehen.

### *1.2 Die 80er-Jahre - Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit*

Die Hoffnung, mit der Reform von 1986 werde ein „den Anforderungen der modernen Wirtschafts- und Finanzpolitik gerecht werdendes finanzpolitisches Instrumentarium“ <sup>13)</sup> geschaffen, sah Gantner (1991) nicht erfüllt: „Budgetpolitik und Haushaltsrecht laufen nebeneinander her. Das Haushaltsrecht ist nicht als scharfes Schwert ökonomischer Effizienz und Effektivität ausgestaltet worden. Es zwingt weder Legislative noch Exekutive, ihre Eigeninteressen auf das Gemeinwohl hin zu kanalisieren.“ <sup>14)</sup>

Nach dem Scheitern der Planungsansätze der 70er-Jahre besann man sich zunächst eher wieder auf die Kontrollfunktion des Haushalts. <sup>15)</sup> Das Haushaltsrecht galt überwiegend als eine Summe von Verfahren und Prozessschritten, Verboten und Geboten – Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit –, die die finanzielle Abwicklung öffentlicher Vorhaben regeln und die bestmögliche Verwendung öffentlicher Mittel gewährleisten sollten. <sup>16)</sup>

Das „scharfe Schwert der ökonomischen Effizienz“ sollte allerdings noch kommen, wenngleich anders als von Gantner beschworen. Es kam 1987 mit dem großkoalitionären Arbeitsübereinkommen, welches faktisch die Abkehr vom Austro-Keynesianismus markierte <sup>17)</sup> und „Budgetkonsolidierung“ als neues Paradigma der österreichischen Budgetpolitik einläutete. Auslöser dafür war nicht zuletzt der angestrebte Beitritt zur EU, deren Integration durch den gemeinsamen Binnenmarkt und das Projekt der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)

<sup>11)</sup> Henseler (1986), S. 262.

<sup>12)</sup> Hengstschläger (1977), ebd., S. 13.

<sup>13)</sup> Vgl. Gantner (1991), S. 13 ff.

<sup>14)</sup> Gantner (1991), S. 31.

<sup>15)</sup> Vgl. Henseler (1986), S. 265.

<sup>16)</sup> Lödl (2008 a), S. 102, verweist auf Elemente der Wirkungsorientierung wie verpflichtende Kosten-Nutzen-Untersuchungen und Ex-post-Erfolgskontrollen, die das Haushaltsrecht 1986 bereits enthielt, die allerdings nicht wirksam vollzogen wurden.

<sup>17)</sup> Vgl. Katterl, Köhler-Töglhofer (2005), S. 110, mit Verweis auf Rainer Bartel (1995), Budgetpolitik, in: Das öffentliche Haushaltswesen. Heft 3–4, S. 186–205.

zu dieser Zeit gerade enorm an Dynamik gewann.<sup>18)</sup> Die Kontroversen über den neuen Kurs in der Budgetpolitik, die (fehlende) ökonomische Begründung der Maastricht-Kriterien und die Ausgestaltung der WWU liegen weit zurück. Die „von außen“ auferlegte Budgetdisziplin wurde längst als eine der nationalen Diskussion weitgehend entzogene Vorgabe „verinnerlicht“ – jedenfalls bis zur Finanzkrise 2008.

### 1.3 Die 90er-Jahre – Budgetkonsolidierung und New Public Management

Auf der Makroebene des Budgets wurden Stabilitätspakt und Maastricht-Konformität zu Schlüsselbegriffen, auf der eher operativen Ebene dagegen sollten Begriffe wie Effizienz, Anreizstrukturen, Flexibilität, Kundenorientierung und Outputorientierung die Reformrhetorik der nun anbrechenden Ära nachhaltig prägen.

Ende 1988 beschloss die Bundesregierung das „Projekt Verwaltungsmanagement (1989–1993)“, das straffere Aufgaben- und Führungsstrukturen bringen sollte, eine Steigerung der Arbeitsproduktivität um 20 % binnen 4 Jahren, die Senkung der Verwaltungskosten sowie eine stärkere Orientierung an den Bedürfnissen der Bürger/-innen.<sup>19)</sup> Auch Maßnahmen der Leistungsorientierung umfasste dieses Paket bereits, etwa Leistungsmessungen und -vergleiche in der Justiz,<sup>20)</sup> weiters den Einstieg in die Kostenrechnung, in den Elektronischen Aktenverkehr (ELAK) sowie in die Personal- und Organisationsentwicklung in den Ministerien. Auch die verbindliche Berechnung der Folgekosten von Gesetzen geht auf dieses Reformpaket zurück.

1995 erreichte das Budgetdefizit einen Rekordwert von 5,7 % des BIP.<sup>21)</sup> Um Österreich dennoch in die erste Gruppe der Teilnehmer an der Europäischen Währungsunion zu bringen, wurde 1996/97 das größte Budgetkonsolidierungspaket der Zweiten Republik umgesetzt. „Mit einem Volumen von rund 4 % des BIP innerhalb eines Zeitraums von nicht einmal zwei Jahren war es auch das vergleichsweise größte der EU.“<sup>22)</sup>

Ende 1997 beschloss der Ministerrat unter dem Titel „Verwaltungs-Innovations-Programm (V.I.P.)“ eine weitere Reforminitiative.<sup>23)</sup> Von der Laufzeit her sehr kurz, nämlich nur bis Juni 1999, läutete diese Initiative – ein Bündel aus 10 Projekten und 50 Maßnahmen – in Österreich definitiv die Ära des New Public Management (NPM) ein.

<sup>18)</sup> Nach der Fixierung des gemeinsamen Binnenmarktes 1986 legte Kommissionspräsident Jacques Delors 1989 einen Drei-Stufen-Plan zur WWU vor, der 1992 in Maastricht beschlossen wurde. 1. Stufe: Europäischer Wirtschaftsraum ab 1993, 2. Stufe: gemeinsames System der Europäischen Zentralbanken, 3. Stufe: Währungsunion ab 1999.

<sup>19)</sup> Vgl. Dearing (1998), S. 437 ff.

<sup>20)</sup> Vgl. Dearing (1998), S. 440: Von Richter(inne)n wurde mit externer Unterstützung ein System zur Messung richterlicher Leistungen entwickelt, das Daten für eine verbesserte Ressourcenallokation und Leistungsvergleiche liefert.

<sup>21)</sup> Vgl. Katterl, Köhler-Töglhofer (2005), S. 112. Für manche Sektoren wurden vor dem EU-Beitritt die Subventionen deutlich angehoben.

<sup>22)</sup> Katterl, Köhler-Töglhofer (2005), S. 112.

<sup>23)</sup> Vgl. Fellmann (2000), S. 12 ff., sowie Dearing (1998), S. 447 ff.

Ziele waren unter anderem der Umbau vom Hoheits- zum Dienstleistungsstaat, jährliche Produktivitätssteigerungen von 2–3 % sowie ein effizienteres Personalmanagement. Zu den Resultaten dieser Initiative zählen zum Beispiel das Bürgerinformationssystem „Help.gv.at“, Dezentralisierungen und Ausgliederungen, Anstöße für ein neues Führungsverständnis (Mitarbeiter- und Teamgespräche, Management by objectives, Leitbilder) sowie ein neues Vertragsbedienstetenrecht. Um die Verwaltungstätigkeit stärker auf Leistungen, Ergebnisse und Wirkungen auszurichten, wurden Vorarbeiten für Leistungskennzahlen und das neue Bundeshaushaltsrecht aufgenommen.

Die Entwicklung von Leistungskennzahlen mündete in jährliche Leistungsberichte der österreichischen Bundesverwaltung, die das Bundeskanzleramt im Zeitraum 1997–2004 publizierte. 2002 beteiligten sich 11 Ministerien mit 18 Verwaltungsbereichen freiwillig daran. Pro Verwaltungsbereich wurden drei bis fünf Kernaufgaben ausgewählt und anhand von Kennzahlen vorgestellt. Dabei überwogen Kennzahlen zur Struktur und Ausstattung (z. B. Computer) sowie zur Prozessqualität (z. B. Bearbeitungsdauer). Output-Kennzahlen (z. B. Absolventenquoten) oder Wirkungskennzahlen (z. B. Rückfallquoten in der Bewährungshilfe) finden sich dagegen noch kaum. Auch Kennzahlen zur Kundenzufriedenheit (z. B. Erreichbarkeit, Servicequalität) fehlten weitgehend.<sup>24)</sup>

Der Rechnungshof (2005) begrüßte das Vorhaben, regte jedoch an, die Ziele und den Adressatenkreis des Leistungsberichts zu überdenken. Der Bericht sollte nicht nur dem Ministerrat, sondern auch dem Nationalrat vorgelegt werden. Auch stellte er Mehrgleisigkeiten bei der Entwicklung und Verwendung der Leistungskennzahlen fest.<sup>25)</sup> Gemäß einer Novelle zum BHG waren Leistungskennzahlen für wesentliche Aufgabenbereiche ab 2003 auch in den Bundesvoranschlag (Arbeitsbehelf) aufzunehmen. Der Leistungsbericht des BKA wurde 2005 daher vorerst eingestellt.

Im Haushaltsrecht selbst wurden ab Mitte der 90er-Jahre Steuerungsinstrumente wie das Budget- und Personalcontrolling<sup>26)</sup> eingeführt, ferner sollte durch Budgetprogramm und Budgetbericht die mittelfristige Orientierung gestärkt werden und mit der zunächst befristeten Flexibilisierungsklausel sollte ein für die Haushaltsrechtsreform wichtiges Element erprobt werden, nämlich „inwieweit eine größere budgetäre Autonomie in Verbindung mit vorab festgelegten Schlüsselaufgaben und Leistungszielen sowie laufender Leistungsmessung und Controlling positive Auswirkungen auf das Verwaltungshandeln und insbesondere auf eine effektivere und effizientere Mittelverwendung hat“.<sup>27)</sup>

<sup>24)</sup> Vgl. Dearing (2007) mit Verweis auf eine Studie des KdZ.

<sup>25)</sup> Rechnungshof (2005).

<sup>26)</sup> Vgl. Ministerratbeschluss vom Dez. 1996 über die Einführung eines Budgetcontrollings; Erlass des BMF vom Jän. 1997 betr. die Umsetzung; Novelle zum BHG vom Jän. 1999 betr. das Budget- und Personalcontrolling und die Flexibilisierungsklausel.

<sup>27)</sup> Hammerschmid et al. (2008), S. 65. Der Umfang an Flexi-Einheiten ist allerdings noch sehr gering. Anfang 2008 gab es 18 Dienststellen mit einem Budgetvolumen von 120 Mio. EUR. Die in Flexi-Projekten beschäftigten Mitarbeiter/-innen stellten 1,2 % der Bundesbediensteten dar. Vgl. ebd. S. II und 4. Vgl. auch Promberger (2008) sowie Balkanyi (2002), S. 155 ff.

Auch das Verfahren der Budgeterstellung änderte sich: Bis 1995 entstand das Bundesbudget von „unten nach oben“ (Bottom-up) aus dem Bedarf, den die einzelnen Ämter und Behörden ihren Ministerien und diese wiederum dem Finanzminister meldeten. Seit 1996 wird das Bundesbudget in einem Gegenstromverfahren mit Top-down-Eröffnung erstellt.

#### 1.4 Gesamtreform von Budgetierung und Mittelverwaltung ab 2000

Das Regierungsprogramm 2000 sah nicht nur die Erreichung des Nulldefizits vor, sondern auch eine umfassende Reform von Budgetierung und Mittelverwaltung im Wege der „Einführung einer ressortweisen Globalbudgetierung mit dem Ziel, einen flexiblen Budgetvollzug zu gewährleisten, die Eigenverantwortung zu erhöhen und Ergebnis- und Ressourcenverantwortung miteinander zu verbinden“.<sup>28)</sup> Das Projekt enthält idealtypische Elemente des New Public Management: Anreizsysteme zur Ergebnisverbesserung, Sanktionen bei Nichteinhaltung der Budgetziele, die Definition der erwünschten Wirkungen und Produkte des Verwaltungshandelns, Einführung von Leistungsaufträgen, Festlegung von Leistungsindikatoren,<sup>29)</sup> Einführung einer Kosten- und-Leistungs-Rechnung<sup>30)</sup> sowie eine Flexibilisierung im Dienstrecht (leistungsorientierte Entlohnung).

Mit der Haushaltsrechtsreform 2008 ist dieses Vorhaben in rechtlicher Hinsicht auf Schiene. Die Wirkungsorientierung ist als einer der Verfassungsgrundsätze festgeschrieben, die der Bund ab 2013 bei seiner Haushaltsführung zu beachten hat und der hinsichtlich seiner Umsetzung noch näher zu bestimmen ist.<sup>31)</sup> In den Materialien zum Gesetz heißt es dazu: „Der Grundsatz der Wirkungsorientierung bedeutet, dass bei Budgeterstellung und Haushaltsführung eine Orientierung an den mit den eingesetzten Mitteln erreichten Wirkungen erfolgt.“ Damit rücken die Ergebnisse und Leistungen des Verwaltungshandelns stärker in den Fokus der Aufmerksamkeit. Der Grundgedanke ist, dass nicht nur über den Ausgabenrahmen, sondern gleichzeitig auch über Leistungen und erwartbare Wirkungen schon vorab mehr Klarheit bestehen soll. Mit der Festlegung der budgetären Inputs wird gleichsam eine bestimmte Menge und Qualität an Output/Outcome „in Auftrag gegeben“.<sup>32)</sup> Bei einem Input-Konzept wird dagegen nur ein Ausgabenrahmen vorab bestimmt sowie weitere Details dazu (z. B. Personalausgaben, Investitionsausgaben) – hinsichtlich der künftigen Leistungen besteht jedoch nur die Annahme: 10 % mehr Input = 10 % mehr Output. Auf einige

<sup>28)</sup> Österreichische Bundesregierung (2000), S. 75 f. Kapitel Leistungsfähiger Staat – Ausgaben- und Aufgabenreform. In den Formulierungen noch entschiedener findet sich das Projekt „Globalbudget“ auch im Regierungsprogramm des Jahres 2003.

<sup>29)</sup> S. Novelle des § 34 des BHG.

<sup>30)</sup> S. Verordnung des BMF über die Durchführung der Kosten- und-Leistungs-Rechnung vom Dez. 2004.

<sup>31)</sup> B-VG. Art. 51 Absatz 8. Vgl. dazu Steger, Pichler (2008), S. 44 sowie 48 f., 52 und 54. Im Rahmen der Wirkungsorientierung ist insbesondere auch die tatsächliche Gleichstellung von Männern und Frauen zu berücksichtigen. Wirkungsorientierung umfasst auch den bisherigen Haushaltsgrundsatz der Zweckmäßigkeit.

<sup>32)</sup> Vgl. Schick (2008), S. 2: Performance Budgeting sei ein System der Darstellung von Information über gegenwärtig und künftig erwartete Ergebnisse sowie ein System, um mittels öffentlicher Ausgaben Ergebnisse zu „kaufen“.

Gesichtspunkte der Umsetzung der Wirkungsorientierung soll später noch näher eingegangen werden. Zuvor soll jedoch kurz der internationale Hintergrund der Budget- und Verwaltungsreformen in Österreich beleuchtet werden.

## 2. Die internationale Dimension von Budget- und Verwaltungsreformen

Der nationale Budgetspielraum ist in vielerlei Hinsicht enger geworden. Während die Einnahmen infolge des Steuerwettbewerbs sinken, sollen gleichzeitig verstärkt Zukunftsausgaben getätigt werden – Stichwort: Lissabon-Agenda –, um im internationalen Standortwettbewerb zu bestehen.<sup>33)</sup> Auf der Makroebene der Budgetpolitik gilt Budgetdisziplin (aggregate fiscal discipline), überwacht durch „Maastricht“ und internationale Institutionen (IWF, OECD, Weltbank) sowie Rating-Agenturen, deren Prüfungen, Empfehlungen und Bewertungen sich über Kreditkonditionen auf das Budget auswirken können.<sup>34)</sup>

In Zukunft, so vermutet Allen Schick (2002), könnte sich der Budget-Gestaltungsspielraum spürbar verringern und die Regierungen zwingen, „to maintain their budgets in a form dictated by others, to have their budgets audited as to content and process and to have authority over key aspects of budget policy transferred to others“.<sup>35)</sup>

Eine Form ergebnisorientierter, supranationaler Steuerung, die im nationalen Budget ihren Niederschlag finden kann, stellt beispielsweise auch die „offene Methode der Koordinierung“ (open method of coordination)<sup>36)</sup> dar. Obgleich rechtlich unverbindlich, ist dieses Verfahren durchaus wirksam, indem es anhand von Indikatoren das unterschiedliche Ausmaß der Erreichung vereinbarter Ziele in den einzelnen Mitgliedstaaten öffentlich sichtbar macht und damit Handlungsdruck erzeugt.

<sup>33)</sup> Vgl. Europäische Kommission (2002). Gemäß Lissabon-Ziel etwa soll die Forschungsquote bis 2010 auf 3 % des BIP steigen. Budgetallokation in Prozentsätzen könnte künftig auch auf nationaler Ebene häufiger der Fall sein. S. auch Schick (2002), S. 32: „Looking to an uncertain budget future, one can foresee political pressure to allocate portions of the budget in percentage terms.“ Demnach könnte das Parlament künftig beschließen, bestimmte Prozentsätze des BIP oder des öffentlichen Budgets für Gesundheit, Bildung, Entwicklungshilfe oder andere Bereiche vorzusehen.

<sup>34)</sup> Mit der Haushaltsrechtsreform greife Österreich die Empfehlungen internationaler Organisationen und Rating-Agenturen auf, „um seine hervorragende Position, das ‚Triple A‘, abzusichern“, bemerkte Prof. Gerhard Lehner dazu im Budgetausschuss des Parlaments. Vgl. Parlamentskorrespondenz (2007).

<sup>35)</sup> Schick (2002), S. 22. Das künftige Szenario, so Schick an dieser Stelle weiter, könnte eine Koexistenz von fiskalischer Dezentralisation und fiskalischem Internationalismus sein, in dem Zentralregierungen mit ihren Budgets in einer wenig komfortablen Sandwich-Position zwischen metanationalen und subnationalen Forderungen stehen.

<sup>36)</sup> Die Methode geht zurück auf das „Weißbuch – Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ der EK aus 1993. Im Jahr 2000 wurde sie formell zu einem neuen, ergänzenden Politikinstrument in der EU. Es umfasst im Kern folgende Schritte: Festlegung gemeinsamer Ziele, eines Zeitplans sowie von Indikatoren und Benchmarks; dezentrale Umsetzung der Ziele; regelmäßige Bewertung und gegenseitige Überprüfung der Fortschritte.

Auch OECD, Internationaler Währungsfonds, Weltbank und UN-Einrichtungen haben ihre Aktivitäten verstärkt auf Indikatoren ausgerichtet.<sup>37)</sup> So etwa führen die PISA-Studien und die jährlichen Bildungsindikatoren der OECD nicht nur in Österreich regelmäßig zu Debatten über die Leistungsfähigkeit der nationalen Bildungssysteme sowie über die Höhe, Effizienz und Wirksamkeit der nationalen Bildungsausgaben.

### 2.1 Budgetreform im Zeichen umfassender Verwaltungsreformen

Unter dem Paradigma der Haushaltsdisziplin und mit zunehmender Politikkoordinierung und Systemevaluierung durch internationale Einrichtungen verbreitete sich ab der zweiten Hälfte der 80er-Jahre auch ein machtvoller, alle Fassetten des Verwaltungshandelns erfassender, internationaler Verwaltungsreformdiskurs: New Public Management (NPM). Reformen in Budgetierung und Haushaltswesen wurden nun nicht mehr isoliert, sondern als ein Element von umfassenderen Verwaltungsreformen gesehen.<sup>38)</sup> In der Literatur wird dieser neue Zugang zu Budgetreformen auch als Reaktion auf die in ihren Ansprüchen zu perfektionistischen Budgetreformen der 60er- und 70er-Jahre gewertet.<sup>39)</sup>

Mit New Public Management (NPM) richtete sich der Fokus auf die Steigerung der Effizienz, Produktivität und Kundenorientierung des öffentlichen Sektors.<sup>40)</sup> In Schlagworten lässt das weite Feld des NPM sich wie folgt skizzieren:

- Trennung von politisch-strategischen und operativen Aufgaben, Verkleinerung der Ministerien, Dezentralisierung, Ausgliederung, Outsourcing, Privatisierung, Public-Private-Partnerships
- Vermarktlichung (marketization), Deregulierung, Wettbewerbselemente wie Quasimärkte und Ausschreibungen (tendering), Management statt Verwaltung (managerialism)

<sup>37)</sup> Vgl. Frances S. Berry (2007), S. 4, und Christensen, Laegrid (2004), S. 7 ff. Beispielsweise hat der Ecofin-Rat im Oktober 2007 ein Mandat zur Verbesserung der Analyse, Methodologie und Messung der Qualität der öffentlichen Finanzen erteilt, um die Qualität der öffentlichen Finanzen im Hinblick auf langfristiges Wirtschaftswachstum EU-weit besser vergleichbar zu machen.

<sup>38)</sup> Vgl. Schick (2002), S. 36: „In contrast to past reforms which sought to change budgeting without regard to public management, recent innovations have been grounded on the presumption that budgeting is a subset of management and cannot be reshaped in isolation from other processes to which it is linked.“ S. auch ebd, S. 16: „One of the most important lessons from half a century of disappointment is that budgeting cannot be transformed in isolation from the management practices and cultures in which it is embedded.“

<sup>39)</sup> Pollitt (2001) etwa meint: „The general message seems to be that these systems were too ambitious, too cumbersome and too distant from the engrained habits of political decision-making to take firm root, (...)“. Vgl. auch Robinson et al. (2005): „Performance budgeting has, in one form or another, been an important theme of public expenditure management for decades. In the 1990s, however, a new wave of enthusiasm for performance budgeting began to sweep through advanced nations, later spreading through developing and transitional nations.“

<sup>40)</sup> Vgl. auch Christensen, Laegrid (2004), S. 11. Vgl. Mayntz (1997), S. 174: Die zunehmende Dienstleistungs- und Publikumsorientierung der Verwaltung bedeute auch eine „Abkehr von der Arroganz des Hoheitsträgers“.

- Leistungserbringung auf Basis vertraglicher Regelungen (contractualism)
- Ziel-, Output- und Ergebnisorientierung (value for money), Produktivitäts- und Leistungsmessung (performance measurement), Standards, Benchmarks, Kennzahlen
- Kunden- und Serviceorientierung, mehr Konsumentenmacht durch Wahlfreiheit, Veröffentlichung von Rankings und Kennzahlen, Transparenz, Etablierung von persönlicher Verantwortung und Rechenschaftspflicht (accountability)
- Schaffung von Anreizstrukturen, individuellen (Gehalts-)Anreizen (incentivization), Reform des Dienstrechts, Flexibilisierung
- verstärkter Einsatz von Informationstechnologien (e-government).

In der praktischen Umsetzung ragt neben Großbritannien vor allem das neuseeländische Beispiel, welches Befürwortern und Skeptikern bis heute als Lehrbeispiel dient, in seiner kompromisslosen Radikalität heraus.<sup>41)</sup> Im Allgemeinen unterscheiden sich die einzelnen Länder bzw. Ländergruppen (z. B. angelsächsische Länder, Skandinavien, Mitteleuropa) in der konkreten Ausprägung ihrer NPM-Reformen aber ebenso voneinander, wie sie sich zuvor auch in ihren traditionellen Verwaltungskulturen schon unterschieden hatten.

NPM hat zweifelsohne einen Nerv der Zeit getroffen. Selbst kritische Stimmen anerkennen manche Elemente des NPM als „even highly desirable, such as increased attention to customer service, innovation and quality“.<sup>42)</sup> NPM ergänze traditionelle Werte „by introducing service quality and customer service and responsiveness“.<sup>43)</sup>

NPM hat hohe Erwartungen geweckt. Studien gehen von potenziell 15–20 % Effizienzsteigerung durch NPM aus,<sup>44)</sup> dem liegt jedoch häufig eine isolierte Betrachtung zu Grunde, bei der Kosten überwältigt wurden, sei es zulasten des Budgets (Frühpensionierungen z. B. im Telekom-Bereich) oder der Bürger (verringertes Umfang öffentlicher Leistungen) oder der Beschäftigten (niedrigere Löhne und schlechtere Arbeitsbedingungen z. B. in outgesourcten Callcentern). In einer Gesamtbetrachtung konnten positive Nettoeffekte nur in vergleichsweise wenigen Fällen empirisch eindeutig belegt werden<sup>45)</sup> und NPM-Pionierländer scheinen wirtschaftlich im Allgemeinen nicht besser dazustehen als eher zögerliche Reformer. Die methodischen Schwierigkeiten einer Evaluierung komplexer und umfassender Verwaltungsreformen sind dabei allerdings nicht zu unterschätzen.

Das thatcheristische Großbritannien<sup>46)</sup> sei, so der Zeithistoriker Tony Judt (2006), als Volkswirtschaft ab 1982 „leistungsfähiger geworden. Doch als Gesell-

<sup>41)</sup> Vgl. Scott (2001).

<sup>42)</sup> Rommel (2004), S. 5 mit Verweis auf Pollitt, 2003 und Kernaghan, 2000.

<sup>43)</sup> Christensen, Laegreid (2004), S. 27, vgl. auch van Thiel et al. (2002), S. 267.

<sup>44)</sup> Vgl. Christensen, Laegreid (2007), S. 5.

<sup>45)</sup> Christensen, Laegreid (2004), S. 13 unter Verweis u. a. auf Pollitt, Bouckaert 2000 und Christensen, Laegreid 2001.

<sup>46)</sup> Vgl. Judt (2006), S. 615–625. Laut Judt hatte Thatcher in der Verwaltung „einen instinktiven Hang zum Zentralismus“. Sie beschnitt Macht und Mittel der Kommunen, brachte Bildungspolitik und regionale Wirtschaftsplanung wieder unter zentrale Regierungskontrolle, schränkte den Handlungsspielraum der Ministerien ein und stärkte die Rolle des Premierministers. „Die thatcheristische Revolution stärkte den Staat, förderte den Markt- und durchtrennte alle Verbindungen, die sie einst zusammengeschweißt hatten.“ (S. 618).

schaft erlebte es eine Kernschmelze mit katastrophalen langfristigen Folgen.“ Der private Wohlstand eines Teils der Bevölkerung sei einhergegangen mit öffentlicher Verwahrlosung und der Verarmung anderer Teile der Bevölkerung.<sup>47)</sup>

In den angelsächsischen Ländern scheint NPM seinen Zenit überschritten zu haben, unter anderem, weil Regierungen in Anbetracht neuer globaler und kollektiver Risiken (Finanzkrisen, Terrorismus, Naturkatastrophen, Pandemien) wieder stärker auf Kontrolle und Koordination setzen. Auch lehnen Politiker einen weiteren Macht- und Kontrollverlust gegenüber autonomen öffentlichen Einrichtungen, für die sie politisch weiterhin verantwortlich sind, zunehmend ab.<sup>48)</sup> Auch Schick (2002) konstatierte die schwache Position von Ministerien gegenüber ihren Agenturen und sah darin eine Tendenz zur „Balkanisierung“ des Regierens.<sup>49)</sup>

## 2.2 *Exkurs: New Public Management als Postfordismus in der Verwaltung?*

Mit NPM scheint die öffentliche Verwaltung – wie zuvor die Privatwirtschaft – sich von einer tayloristisch-fordistisch<sup>50)</sup> geprägten Arbeitsorganisation allmählich zu lösen. Noch bis in die 70er-Jahre des 20. Jahrhunderts galt die maschinenartige Organisation zur Erzeugung standardisierter Massenprodukte auch in der Privatwirtschaft als Best Practice. Im Grunde entspricht dies auch dem traditionellen Modell der öffentlichen Verwaltung, die Max Weber in den 20er-Jahren als „lebende Maschine“ beschrieben hatte.<sup>51)</sup> Der Wandel begann in der Privatwirtschaft ein, zwei Jahrzehnte früher als im öffentlichen Sektor, die Parallelen liegen jedoch auf der Hand: Flexibilisierung von Arbeitsorganisation und Produktion (z. B. kleinere Serien, Produktdifferenzierung), Reagieren auf neue Kundenbedürfnisse, die aus einer gesättigten Nachfrage nach Massenkonsumgütern sowie aus veränderten Sozialstrukturen und Lebensstilen erwachsen, Entbürokratisierung, Dezentralisierung und flachere Hierarchien sowie eine immer umfassendere Inanspruchnahme der Arbeitskraft samt erfolgsabhängigen Gehaltsanteilen.

„Der Mensch“ als Humanressource, als unverzichtbarer subjektiver Faktor für Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit wurde aber auch in der Privatwirtschaft erst allmählich entdeckt. „Humanisierung der Arbeitswelt“ lautete in den 80er-Jahren das Schlagwort, aus dem seither zahlreiche Methoden der Personal- und Organisationsent-

<sup>47)</sup> Vgl. Judt (2006), S. 620.

<sup>48)</sup> Vgl. Christensen, Laegreid (2007), S. 5 f. Auch Neisser et al. (1998) hatten in der starken Fragmentierung eine Schwächung des modernen Wohlfahrtsstaats gesehen, und zwar gerade dort, wo er heute besonders gefordert sei, nämlich in der horizontalen und vertikalen Koordination von Querschnittsmaterien. Vgl. Neisser et al. (1998), S. 31 bzw. 48.

<sup>49)</sup> Vgl. Schick (2002), S. 47: „Balkanised government. (...) Ministries ... will still be responsible for developing policies and co-ordinating programs, but they will have weak leverage vis-à-vis the independent agencies.“

<sup>50)</sup> Fordismus ist die typische Organisation für die Massenproduktion der 60er-/70er-Jahre: Command and Control. Arbeiten auf Anweisung, mit wenig Gestaltungsfreiheit bzgl. Arbeitsinhalt und Arbeitszeit. Die Organisation ist militärisch-hierarchisch, die Verantwortung „oben“. Die erforderliche Kontrolle erwies sich jedoch zunehmend als dysfunktional, sie erzeugte Frustration und verursachte hohe Kosten.

<sup>51)</sup> Weber (1980), S. 835: „Eine leblose Maschine ist geronnener Geist. (...) Geronnener Geist ist auch jene lebende Maschine, welche die bürokratische Organisation mit ihrer Spezialisierung der geschulten Facharbeit, ihrer Abgrenzung der Kompetenzen, ihren Reglements und hierarchisch abgestuften Gehorsamsverhältnissen darstellt.“

wicklung hervorgegangen sind. Nach und nach wurden Anweisungen und Kontrollen zurückgenommen, Freiraum und Eigenverantwortung von Teams erweitert. Der Arbeitsvertrag nähert sich tendenziell dem Werkvertrag, bei dem nicht die Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden, sondern das Ergebnis der Arbeit zählt. Wurden Probleme und Entscheidungen zuvor grundsätzlich nach oben delegiert, so erfolgt mit der Ergebnisorientierung tendenziell eine Delegation nach unten. Gleichzeitig wird das Entgelt abhängig vom Erfolg. Die Mitarbeiter sollen damit „unternehmerischer“ werden und ihre kognitiven, sozialen, kreativen und emotionalen Kompetenzen einbringen. „Arbeit“ wird projektbezogen, dezentral und netzwerkartig organisiert. Traditionelle Interessengegensätze zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer (principal and agent) scheinen aufgehoben. Aus Fremdzwang wird Selbstorganisation und Selbstkontrolle. Hohe Belastungen aufgrund der Entgrenzung von Leistung und Arbeitszeit gehören zum positiven Selbstbild. Der Arbeitnehmer wird zum „Arbeitskraft-Unternehmer.“<sup>52)</sup>

Dieser Prozess ist freilich auch in der Privatwirtschaft nicht abgeschlossen, sondern in einzelnen Branchen unterschiedlich weit fortgeschritten und folgt keiner einheitlichen Theorie. In der betriebswirtschaftlichen Organisationstheorie ist seit Jahrzehnten vielmehr von einem „Management Theory Jungle“ die Rede. In der Verwaltung dominiert mit NPM dagegen noch immer ein vergleichsweise monolithischer Ansatz: one size fits all. Neisser et al. (1998) merkten dazu an, in der Verwaltung werde, in „einer unreflektierten Marktmechanismus- bzw. Management-Euphorie“ vermeintlichen Erfolgsrezepten nachgejagt, die in der Privatwirtschaft und in deren Basisdisziplin, der Betriebswirtschaft, selbst kein haltbares empirisches Fundament haben.<sup>53)</sup>

In den letzten Jahren wurden, teils in kritischer Reaktion auf NPM, teils in Weiterentwicklung von NPM, Anstöße für neue Formen öffentlicher Verwaltung und Regierung gegeben, in deren Zentrum verstärkt die Idee des Gemeinwohls steht – public value,<sup>54)</sup> ein Begriff, den der US-Verwaltungswissenschaftler Moore 1995 in die Debatte einführte. Das Leitmotiv dabei ist unternehmerisch-kreatives Handeln in öffentlichen Institutionen (public entrepreneurship) zur Schaffung gesellschaftlichen Nutzens.<sup>55)</sup> Während der öffentliche Sektor im Modell des norwegischen Politikwissenschaftlers Olsen (1988) als „Supermarket State“<sup>56)</sup>

<sup>52)</sup> Der Begriff wurde 1998 von den Soziologen Hans J. Pongratz und G. Günter Voß geprägt, s. [www.arbeitenundleben.de](http://www.arbeitenundleben.de) (Portal für subjektorientierte soziologische Forschung zum Wandel von Erwerbsarbeit und Privatsphäre, Arbeitskraft und Subjektivität). Vgl. zum Thema auch Bröckling (2007).

<sup>53)</sup> Neisser et al. (1998), S. 34 ff. mit Verweis auf Harold Koontz, auf den der Begriff des Management Theory Jungle 1961 zurückgeht. Koontz identifizierte in den 60er-Jahren 6 verschiedene Theorieansätze, 20 Jahre später war deren auf Zahl 11 angewachsen. (Vgl. Harold Koontz, *The Management Theory Jungle Revisited*, *Academy of Management Review* 1980, Vol. 5, No. 2, 175–187).

<sup>54)</sup> Vgl. Moore (1995). S. auch Alford, Hughes (2007), welche u. a. auf die Konzepte von Osborne (New public governance), Dunleavy (Digital era governance) oder Stoker (Public value management) eingehen.

<sup>55)</sup> Vgl. Meynhardt (2007).

<sup>56)</sup> Vgl. Christensen, Laegreid (2004), S. 11 f., unter Verweis auf Johan P. Olsen (1988) «Administrative Reform and Theories of Organization», in C. Campbell and B. Guy Peters (eds): *Organizing Governance: Governing Organizations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, S. 233–254.

erscheint, als Anbieter individuell konsumierbarer Waren und Dienstleistungen für Kund(inn)en, die individuell value for money suchen, stehen im Zentrum des Public-value-Konzepts Kollektivgüter (z. B. Rechtssicherheit, Verteilungsgerechtigkeit, soziale Fairness), die nicht individualisierbar sind, sondern der Bevölkerung in ihrer Gesamtheit nutzen. Die Formulierung und Entwicklung solcher Kollektivgüter soll auch einer demokratischen Mitgestaltung in Form eines kontinuierlichen Austauschs zwischen der Regierung und den Regierten (networked governance) unterliegen. Eine breitere Involvierung der Zivilgesellschaft in die Erstellung öffentlicher Leistungen geht zwar über das traditionelle Verständnis von Verwaltung und Politik hinaus, könnte jedoch ebenso einen Impuls für Innovationen geben, wie zuvor der Gedanke der Serviceorientierung gegenüber individuellen Verwaltungskund(inn)en.

### 3. Multirationalität im Budgetprozess

Im Budgetprozess treffen verschiedene Systeme – Politik, Wirtschaft und Verwaltung – und deren Logiken und Rationalitäten aufeinander. Es geht um politische Interessen und ökonomische Besitzstände, es geht um Fragen der Verteilung, der Gerechtigkeit und des Ausgleichs sozialer Spannungen, es sind mächtige Akteure involviert. Es sei, so Henseler (1986), unklar, ob und wann und wie diese unterschiedlichen Rationalitäten einander „ausschließen, ergänzen, konkurrieren oder widersprechen. Vielfach wissen wir nicht einmal, mit welchen Rationalitäten wir es überhaupt zu tun haben“.<sup>57)</sup>

Erhellend ist in diesem Zusammenhang ein Essay von Ignace Snellen (2006), in dem er die wichtigsten verwaltungswissenschaftlichen Diskurse des 20. Jahrhunderts anhand von fünf Paradigmen und ihren jeweils bevorzugten Rationalitäten darstellt.<sup>58)</sup> Paradigmen artikulieren nicht nur das Meinungsklima einer Epoche,<sup>59)</sup> sondern bestimmen auch, „welche Phänomene problematisiert werden und in welcher Richtung die Lösungen zu suchen sind“.<sup>60)</sup> In der einen oder anderen Weise beanspruchen alle fünf Paradigmen bis heute Geltung, wenngleich sich ihre relativen Bedeutungen immer wieder verändert haben:

#### (1) *Die rechtliche Rationalität*

Die Verwaltung als ein der Politik unterworfenen, effektives und effizientes Instrument (M. Weber, W. Wilson):

Motiviert von der Sorge, das geballte Fachwissen von Bürokratien könnte deren Unterordnung unter die Politik infrage stellen, betonten die Gründer der Verwaltungswissenschaften vor allem den Gehorsam der Verwaltung (neutraler Apparat) gegenüber den gewählten Repräsentanten des Volkes (politischer Wille) und die Bindung des Verwaltungshandelns an die Gesetze.<sup>61)</sup>

<sup>57)</sup> Henseler (1986), S. 263.

<sup>58)</sup> S. Snellen (2006), S. 26 f. Snellen ist Professor (em.) für Öffentliche Verwaltung an der Erasmus-Universität Rotterdam und an der Universität Leyden.

<sup>59)</sup> Vgl. ebd. S. 21.

<sup>50)</sup> Ebd. S. 63.

<sup>61)</sup> Ebd. S. 50.

(2) *Die politische Rationalität*

Die Verwaltung als Subsystem der Politik, als ein effektives und zuverlässiges Politik-Produktionssystem:

Auch in diesem für die 60er-Jahre und ihren Glauben an die wohlfahrtsstaatliche „Machbarkeit“ der Gesellschaft typischen Paradigma dominiert die Politik.<sup>62)</sup> Die Aufmerksamkeit richtet sich auf Input-, Throughput- und Outputfunktionen des Verwaltungssystems sowie auf System-Interdependenzen.<sup>63)</sup>

(3) *Die wirtschaftliche Rationalität*

Politik und Verwaltung als Geschäftspartner auf einem Markt von Angebot und Nachfrage (Niskanen):

Die Public-Choice-Theorie überträgt das Marktmodell auf Politik und Bürokratie. Alle Phänomene werden auf nutzenmaximierende Akteure (Beamte, Politiker, Wähler, Konsumenten) und deren Motive zurückgeführt. Zu Verbesserungen kommt es nur, wenn die jeweiligen Nutzenfunktionen beachtet und Anreizstrukturen entsprechend verändert werden. Die meisten Vorschläge betreffen die Verwaltung (New Public Management), deren spezifische Anreizstrukturen laut Niskanen tendenziell stets auf Überversorgung und Aufblähung hinauslaufen.<sup>64)</sup>

(4) *Die wissenschaftliche Rationalität*

Die Verwaltung als Instrument, das zur Verwissenschaftlichung der Politik beiträgt (Harold D. Lasswell):

Dieses „modernistische“ Paradigma sieht die wichtigste Aufgabe der Verwaltung darin, die Rationalität der Politik durch Expertenwissen zu erhöhen. Einerseits soll strategierelevanten Wissen in politische Entscheidungsprozesse eingebracht, andererseits die Entscheidungsprozesse selbst optimiert werden.<sup>65)</sup> Zu den Methoden, die ihren Ursprung hier haben, gehören beispielsweise PPBS oder auch Management by Objectives.

(5) *Multirationalität als postmodernes Paradigma*

Verwaltung und Politik in einer multirationalen Perspektive:

Regierungspolitik muss sich an allen zuvor genannten Rationalitäten gleichzeitig orientieren. Keine dieser Rationalitäten kann ihren Vorrang vor allen

<sup>62)</sup> Vgl. dazu Czada (1997), S. 2: Die Systemtheorie Luhmanns (1987) war ein Frontalangriff gegen jeglichen politischen Steuerungsglauben. Die Systeme und Teilsysteme steuern sich laut Luhmann nach eigensinnigen Reproduktionslogiken und mithilfe systemeigener Codes selbst. Die Akteure sind nicht Gestalter, sondern Erfüllungsgehilfen der Systeme.

<sup>63)</sup> 1979 untersuchte die nach ihrem Vorsitzenden benannte Vonhoff-Kommission die Strukturprobleme der niederländischen Zentralregierung auf Basis einer Systembetrachtung. Der Befund lautete, die Regierungsverwaltung funktioniere in ihren wichtigsten Systemeigenschaften nicht gut. Ein Teil des Inputs in das System, also Signale aus der Gesellschaft, werde vom System nicht empfangen, erreiche die Verwaltung also nicht; ein Teil des Outputs des Systems ginge ebenfalls verloren, d. h. erreiche die Gesellschaft nicht oder bleibe wirkungslos. Die Zentralverwaltung in Den Haag lebe in einer selbst konstruierten Welt mit einer selbst konstruierten Gesellschaft. Vgl. Snellen (2006), S. 59 f.

<sup>64)</sup> Ebd. S. 69 ff.

<sup>65)</sup> Ebd. S. 85 ff. Basis für diese Vorschläge ist die so genannte Policy-Theorie und Politikfeldanalyse, die sich seit den 80er-Jahren zu einem der wichtigsten Gebiete der Politikwissenschaften entwickelt hat.

anderen behaupten, keine ist verzichtbar, konfliktbehaftete Spannungen zwischen ihnen lassen sich nicht aus der Welt schaffen. Recht, Politik, Wirtschaft und Wissenschaft halten einander gleichsam in Schach: „Das Überschreiten gewisser Grenzen, die vom Gesetz, von der Wirtschaftslehre oder der Wissenschaft festgelegt wurden, macht gewisse Vorgehensweisen auch politisch undurchführbar.“<sup>66)</sup>

Wirkungsorientierte Budgetierung (Performance Budgeting), verstanden als Informationssystem über gegenwärtige oder künftig erwartbare Ergebnisse und Leistungen,<sup>67)</sup> will vor allem die wirtschaftliche und wissenschaftliche Rationalität stärken. Genau hier macht politische Rationalität Abstriche.

Um ihr Ziel (mehrheitsfähige Kompromisse) zu erreichen, braucht sie immer wieder Mehrdeutigkeit und gesichtswahrende Vagheit. Allzu eindeutige Aussagen über Sinn und Nutzen einer Maßnahme oder eines Programms würden nur offenkundig machen, wer dabei gewinnt und wer verliert<sup>68)</sup>, und würden das spezifische Vermögen der Politik, auch große Gegensätze zu überbrücken, verunmöglichen.<sup>69)</sup> Eine gewisse Intransparenz<sup>70)</sup> und wenig Bereitschaft, eine gegebene Budgetverteilung zu Gunsten neuer Prioritäten zu verändern, sind unvermeidliche Nebenprodukte politischer Rationalität.

Die Erwartungen in eine wirkungsorientierte Budgetierung müssen in diesem Punkt realistisch bleiben. Mit den Worten von Graham Scott (2008), einem der Architekten der neuseeländischen Verwaltungsreformen: „In any government the budget is a political process that is rational in a different sense than is implied by performance budgeting – expectations must allow for this.“<sup>71)</sup>

#### 4. Von der Input-Orientierung zur Ergebnis- und Wirkungsorientierung

In der mangelnden Ergebnis- und Wirkungsorientierung bzw. starken Input-Orientierung, die den Input gleichsetzt mit der Aufgabenerfüllung, sah Gantner

<sup>66)</sup> Ebd. S. 107. Der politischen Undurchführbarkeit geht in aller Regel eine allmähliche Verschiebung im Gefüge der Rationalitäten vorher, die von einer der maßgeblichen gesellschaftlichen Gruppen schließlich als „Balancestörung“ erkannt wird, beispielsweise wenn betriebswirtschaftliches Denken den „Vernunftbegriff der Menschen“ einseitig dominiert. Vgl. Oskar Negt (2004), S. 31 f.

<sup>67)</sup> Vgl. Schick (2008), S. 2, wie auch (2007), S. 11: „The basic idea is that governments should budget for actual or expected results (typically labelled as outputs and outcomes) rather than for inputs (personnel, supplies, and other items).“

<sup>68)</sup> Vgl. Pollitt (2001), S. 13. S. dazu auch Czada (1997), S. 10: „Oft ändern sich die Probleme schneller, als die in ihrer Weltsicht gefangenen Akteure dies wahrnehmen und beurteilen können. Daraus entsteht ein Trägheitsmoment der Politik. Sie ist nur selten in der Lage künftige Probleme im Voraus einzuschätzen, geschweige denn vorbeugende Maßnahmen zu ergreifen.“

<sup>69)</sup> Vgl. Snellen (2006), S. 87.

<sup>70)</sup> erinnert sei hier etwa an die Debatte um die Transparenz bei den Empfängern von EU-Agrarsubventionen.

<sup>71)</sup> Scott (2008), S. 14. Graham Scott war von 1986–1993 Finanzminister (Secretary of the New Zealand Treasury).

(1991) einen der traditionellen „Schwachpunkte öffentlicher Budgets“.<sup>72)</sup> Manche sehen dies als ein schuldhaftes Unvermögen des öffentlichen Sektors. Es liegt jedoch ursächlich in der spezifischen Natur öffentlicher Güter – welche gerade deshalb vom Markt nicht oder nicht ausreichend bereitgestellt werden –, dass die Höhe der Ausgaben und die Menge der Inputs im öffentlichen Sektor im Allgemeinen viel besser nachvollzogen werden können als die Menge und Qualität der erbrachten Leistungen (Output) und deren Wirkungen (Outcome).<sup>73)</sup>

Um künftig nicht nur die Input-, sondern auch die Ergebnis- und Wirkungsseite in Plangrößen und Zielvorstellungen darstellen zu können, müssen Quantität und Qualität der Leistungen des öffentlichen Sektors in einem gewissen Ausmaß spezifiziert werden. Dies wirft konzeptiv und methodologisch freilich seit jeher Probleme auf: „Nearly half a century of program evaluation has shown that the measurement problems are not easy to overcome and that it is not a question of time and money that we will make significant progress with respect to output and outcome measures.“<sup>74)</sup> Für die Niederlande kommen Debets und Vossers (2008) nach 10 Jahren wirkungsorientierter Budgetierung zu dem nüchternen Befund: „The idea that government production can be compared to market production is unfortunately untrue. Good performance data about the government activities hardly exist.“<sup>75)</sup>

Auch im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gibt es international ernsthafte Bemühungen, den Output der Nichtmarktproduktion durch Volumenmessungen zu erfassen und vergleichbar zu machen und von der bis zur Mitte der 90er-Jahre geltenden Output=Input-Konvention abzugehen. Diese Konvention ist insofern problematisch: je höher die Ausgaben, desto besser per definitionem der erbrachte Output, was real nicht immer der Fall ist. Sinkende Ausgaben erscheinen dagegen als Verringerung des Outputs, auch wenn real nur die Inputs reduziert wurden, etwa durch technischen Fortschritt. Die Produktivität der öffentlichen Nichtmarktproduktion erscheint im Zeitverlauf stets als unveränderlich.

Auch die Volumenmessung steht jedoch vor dem Problem, dass der Output des öffentlichen Sektors häufig schwer zu beschreiben und hinsichtlich Menge und Qualität schwer zu messen ist. Am weitesten gediehen sind Output-Messungen bisher bei individualisierbaren Diensten im Gesundheits-, Sozial- und Bildungsbereich. Für kollektive Dienstleistungen wie Hoheitsverwaltung, Landesverteidigung oder innere Sicherheit, die einzelnen Leistungsempfängern nicht

<sup>72)</sup> Vgl. Gantner (1991), S. 16 f.

<sup>73)</sup> Vgl. Mayntz (1997), S. 126. Es „entsteht der Eindruck, dass zwar die Kosten und vor allem die Personalkosten der öffentlichen Verwaltung ständig wachsen, damit jedoch keine entsprechende Leistungszunahme verbunden ist“, so Mayntz (1997) und ergänzt in einer Fußnote: „Tatsächlich wird die Ineffizienz der öffentlichen Verwaltung in der Regel eher behauptet als zahlenmäßig belegt, was wesentlich mit methodischen Problemen der Messung zusammenhängt; interessanterweise sind diese Probleme selbst einer der häufig angeführten effizienzmindernden Faktoren.“

<sup>74)</sup> Greiling (2004), S. 13 f.

<sup>75)</sup> Debets, Vossers (2007), S. 4. Helmer Vossers ist Direktor für Budgetangelegenheiten im niederländischen Finanzministerium.

zurechenbar sind, akzeptiert Eurostat<sup>76)</sup> weiterhin die Annahme Output=Input, wemngleich Output-Methoden auch in diesen Bereichen forciert werden sollen. Das Deutsche Statistische Bundesamt kommt in einer jüngst veröffentlichten Machbarkeitsstudie allerdings zu dem Ergebnis, dass ein Output-Index etwa für die Polizei in Deutschland derzeit noch nicht möglich ist.<sup>77)</sup>

#### 4.1 Menge, Qualität, Wirkung – Zur Spezifikation öffentlicher Leistungen

Vergleichsweise einfach zu spezifizieren sind Infrastrukturvorhaben und produktionsähnliche Aufgaben sowie Aufgaben, in denen standardisierte Verfahren und Prozesse dominieren (Abgabenverwaltung, Unternehmensgründung, Leistungen im kommunalen Bereich wie Bauhöfe oder Ver- und Entsorgungsdienste). Bei Aufgaben mit Kollektivgutcharakter, etwa Regulierungsaufgaben (z. B. Finanzmärkte, Telekom, Energie, Wettbewerb), wirft diese Spezifikation dagegen mehr Fragen auf.

Schwierig ist diese Übung auch bei personenbezogenen Dienstleistungen etwa im Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesen. Zum einen sind die Wirkungszusammenhänge zwischen Inputs und Outputs respektive Outputs und Outcomes häufig nicht gesichert,<sup>78)</sup> zum anderen sind die Leistungsempfänger (und deren soziales Umfeld) zugleich auch Mitproduzenten der öffentlichen Leistung. Die Leistung von Schulen, Jugendämtern, Sozialdiensten, Krankenhäusern oder Polizeikommissariaten besteht zu einem Teil auch in einem „Zurechtkommen“ (coping tasks<sup>79)</sup>) mit mehr oder weniger kooperativen Leistungsempfängern, die als „Kunden“ zu ihrem eigenen Wohl und im Sinne des Gemeinwohls nicht abgewiesen, sondern vielmehr zu Verhaltensänderungen gebracht werden sollen.

Erschwerend für eine Spezifikation ist auch, dass die Outputs und Outcomes verschiedener Aufgabenbereiche (etwa Bildung, Arbeitsmarkt, innere Sicherheit) einander wechselseitig beeinflussen, Ähnliches gilt auch für präventive und nicht-präventive Dienstleistungen (z. B. Gesundheitsvorsorge versus Behandlung; Verbrechensprävention versus Strafverfahren).

In manchen Aufgabenbereichen oder Organisationen mischen sich auch mehrere Arten öffentlicher Leistung.

<sup>76)</sup> Auf EU-Ebene bestand im Zuge der WWU und der multilateralen Überwachung erhöhtes Interesse an besseren Daten zum realen BIP. Eurostat arbeitet seit 1997 mit den Mitgliedstaaten an verbesserten Methoden. Die Mitgliedstaaten sind seit 2006 verpflichtet, für individualisierbare, öffentliche Dienste (Gesundheit, Bildung) in der VGR Volumensmessungen vorzunehmen.

<sup>77)</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2008), S. 97–111.

<sup>78)</sup> Beispielsweise wird die Frage, ob zwischen der Größe von Schulklassen und dem Schulerfolg von Schülern ein Zusammenhang besteht, in diversen Studien seit Jahren sehr unterschiedlich beantwortet.

<sup>79)</sup> Vgl. Norman (2006), S. 9, mit Verweis auf J. Q. Wilson (1989) *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. Wilson unterscheidet vier Arten: production, procedural, craft und coping organizations.

#### 4.2 Ziele im Rahmen der Wirkungsorientierung

Zur Gewährleistung eines wirkungsorientierten Mittelvollzugs kann die Bundesfinanzgesetzgebung, so Lödl (2008b), den Bundesorganen künftig „Vorgaben für die Art der Wahrnehmung ihrer Aufgaben“ machen: „Primär kommen hierfür Wirkungs- und Leistungs-Ziele in Betracht“, wenngleich allgemein jede das Verhalten der Verwaltungsorgane leitende Äußerung des Nationalrates zulässig scheine.<sup>80)</sup>

Je klarer die Ziele und Prioritäten, desto gesicherter auch deren Umsetzung. Schon der Prozess der Entwicklung und Vergemeinschaftung von Zielvorstellung sollte einen positiven Steuerungseffekt haben. Klarheit und Eindeutigkeit über die Zielrichtung senken die „Transaktionskosten“ innerhalb der Organisation und verringern den Bedarf an interner Koordination sowie weiteren Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen. Ard Schilder (2000) vom niederländischen Finanzministerium misst Zielen im öffentlichen Sektor daher größte Bedeutung bei: „The role of clear goals in this respect can be compared to the role of prices in the market mechanism.“<sup>81)</sup>

Auch empirischen Studien legen nahe, dass Ziele – in einem förderlichen organisatorischen Umfeld – zu besseren Ergebnissen beitragen können.<sup>82)</sup> Als förderlich gilt dabei: Ziele sind integraler Bestandteil der Managementkultur, es gibt ein sichtbares und greifbares Commitment der obersten Ebene wie auch der Führungskräfte der darunterliegenden Linienabteilungen. Ziele werden nicht als isolierte Maßnahme eingeführt, sondern ergänzen andere auf kontinuierliche Entwicklung und organisatorisches Lernen ausgerichtete Maßnahmen. Die Formulierung der Ziele erfolgt in einem aktiven Dialog (top-down und bottom-up) mit Vertretern aller Ebenen der Organisation, sodass Akzeptanz und Verbindlichkeit gewährleistet und unerwünschte Leistungseffekte („perverse Effekte“) minimiert werden. Es gibt eine personenbezogene Feed-back-Kultur, die Raum für Veränderungen aufzeigt und Zielanpassungen vornimmt, wenn neue Erkenntnisse dies sinnvoll erscheinen lassen. Die Auswahl geeigneter Indikatoren – ein kritischer Punkt – erfolgt mit größter Sorgfalt.

Ziele begegnen mitunter Skepsis: „Targets are only useful as long as you do not use them to manage by“.<sup>83)</sup> Die Literatur liefert auch zahlreiche Belege dafür, dass Ziele und Indikatoren, wenn ein förderlicher Kontext fehlt und ein technokratisches Steuerungsverständnis überwiegt, häufig kontraproduktiv wirken,<sup>84)</sup> vor allem in Kombinationen mit finanziellen Anreizen.<sup>85)</sup> Wird eine Mess-

<sup>80)</sup> Lödl (2008b), S. 47.

<sup>81)</sup> Schilder (2000), S. 99.

<sup>82)</sup> Vgl. im Folgenden Marlow (2005).

<sup>83)</sup> Caulkin (2004).

<sup>84)</sup> Sh. dazu Pidd (2005), Smith (1995) sowie Hans De Bruijn (2002), *Managing performance in the public sector*, S. 36, in: Greiling (2004).

<sup>85)</sup> Vgl. Marlow (2005), S. 23–31. Dazu Schmidtlein (Prof. em. Universität Maryland): „... any system employing financial incentives that are expected to achieve selective outcomes is highly experimental and will almost certainly create unintended consequences, some of them negative.“ Frank A. Schmidtlein (1999), *Assumptions underlying performance budgeting*, *Tertiary Education Management*, 4, S. 11, in: van Thiel et al (2002), S. 270.

größe zu einem Ziel, so verliert sie gemäß Goodhart's Law in aller Regel ihren Wert als gute Messgröße: Any observed statistical regularity will tend to collapse once pressure is placed upon it for control purposes.<sup>86)</sup> Mit anderen Worten: Auf Kennzahlen, die explizit der Steuerung und (öffentlichen) Kontrolle dienen, ist wenig Verlass.

Das Thema wird unter anderem in Großbritannien seit Längerem breit diskutiert. Eine aktuelle Studie, an der 507 Organisationen aus Australien, Kanada, den USA und Großbritannien teilnahmen, kommt zu der Einschätzung, die Regierung und der öffentliche Sektor scheitern, vor allem in Großbritannien, an einer mechanistischen, zahlenfixierten Umsetzung von Zielvorgaben und Unmen- gen an Daten: „Organisations are drowning in data but thirsting for information.“ 70 % der UK-Befragten gaben an, Leistungsdaten und Kennzahlen gelegentlich auch schon manipuliert zu haben.<sup>87)</sup> Der Sowjetologe und spätere Leiter des britischen Economic and Social Research Council, Ronald Amann, hielt bereits 1995 einen Vortrag mit dem ironischen Titel „A Sovietological View of Modern Britain“,<sup>88)</sup> in dem er Ähnlichkeiten zwischen dem System der zentralen Zielvor- gaben ab der Ära Thatcher und der sowjetischen Planwirtschaft aufzeigte.

In den Niederlanden, in denen Performance Budgeting seit 1999 praktiziert wird, kam eine Evaluierung über die Jahre 2002–2005 ebenfalls zu dem Ergebnis, dass es eine zu starke Fixierung auf Leistungsindikatoren und Zahlen gab, die mit hohem Aufwand verbunden waren, obwohl die Aussagekraft und Steuerungsre- levanz oft gering waren. Auch gab es eine zu große Anzahl an Zielen, mit denen die Regierung zudem den Eindruck erweckte, alle Probleme lösen zu können.<sup>89)</sup>

Die regelmäßige Empfehlung lautet daher, nur wenige Ziele festzulegen und sich auf wichtige Leistungen zu beschränken sowie auf jene Bereiche, in denen größere Veränderungen angestrebt sind.

#### 4.3 *Bedienung des Indikators anstatt der Kundschaft?*

Harsche Kritik am UK-System übte auch der Unternehmensberater John Seddon 2003 im Verwaltungsausschuss im Unterhaus des britischen Parlaments:<sup>90)</sup> Ziele (targets), zumal quantitative, seien grundsätzlich fehlerträchtig (inherently

<sup>86)</sup> Charles Goodhart war Chefökonom der Bank of England. Das Gesetz geht auf einen Artikel Goodharts aus dem Jahr 1975 zurück: „Monetary relationships: a view from Threadneedle Street“, Papers in Monetary Economics, Reserve Bank of Australia, Vol. I.

<sup>87)</sup> Marr (2008a), Strategic Performance Management in Government and Public Sector Organisations, Advanced Performance Institute sowie CIPFA und Actuate Corporation, vgl. dazu auch Marr (2008b), Performance anxiety in [www.PublicFinance.co.uk](http://www.PublicFinance.co.uk), 18. April 2008.

<sup>88)</sup> Vgl. Public Administration Committee (House of Commons), Minutes of Evidence, 30.1.2003. R. Amann, 'A Sovietological view of modern Britain', unpublished, University of Edinburgh, 1.12.1995, wurde in der Expertenbefragung zum Thema Daten- manipulationen im Gesundheitsbereich angesprochen. Vgl. auch Caulkin (2008): „Labour's public sector is a Soviet tractor factory“.

<sup>89)</sup> Vgl. Debets (2004), S. 73 und 79 ff.

<sup>90)</sup> Vgl. Public Administration Committee (House of Commons), Minutes of Evidence, 23.1.2003. John Seddon (UK) ist Unternehmensberater im privaten und öffentlichen Sektor. Sein Ansatz ist von der Qualitätsphilosophie Edward Demings (USA) und Taiichi Ohnos (Japan) beeinflusst. Nach Deming (1900–1993), Statistiker und Qualitätspi-

flawed). Zentrale Zielvorgaben seien Ausdruck einer Kommando- und Kontrollkultur, die damit einhergehenden Inspektionen und Prüfungen hätten zu einer enormen Bürokratie geführt (Audit Society). Die inhärenten Messprobleme bewirkten unentwegt Missverständnisse. Der Scharfsinn der Bediensteten werde nur auf ihr Überleben (survival) und die Erfüllung der Vorgaben (compliance) gelenkt, anstatt auf echte Verbesserungen. All dies wirke sich auf die Leistung des Gesamtsystems negativ aus.

Bei isolierter Kostensicht mag etwa ein ausgelagertes Callcenter vorteilhaft erscheinen, wenn aber 80 % der dort eingehenden Anrufe nicht zu Ergebnissen im Sinne der anrufenden Bürger/-innen führen (failure demand), so ist der Aufwand für dieses Callcenter in Anbetracht der Leistung immer noch viel zu hoch. In einer Systembetrachtung wäre eine solche Callcenter-Lösung demnach eine Ressourcenvergeudung.<sup>91)</sup>

Seddon plädiert dagegen für ein Systemdenken im öffentlichen Sektor, welches Organisationen und Ressourcen gesamthaft auf den Bedarf der Kunden (the pull of customers) ausrichtet und die Dienstleistung auf die Nachfrage hin gestaltet (design service against demand) bzw. kontinuierlich optimiert.

#### 4.4 *Fixe Top-down-Ziele aus Sicht des Beyond Budgeting*

Der betriebswirtschaftliche Beyond-Budgeting-Ansatz<sup>92)</sup> setzt sich vor allem mit der Steuerung über fixe, unveränderliche Zielvorgaben sowie dem Menschenbild und Führungsverständnis, auf dem dieses Steuerungsmodell basiert, kritisch auseinander. Schon die Prämissen werden hinterfragt: (1) Die Zukunft sei planbar, (2) zentrale Top-down-Steuerung sei überlegen, (3) Ziele und Ergebnisse seien vorab quantifizierbar.

Aus Sicht des Beyond Budgeting würden fixierte Ziele und Leistungsverträge die Wahrnehmung auf eine bürokratische Innenperspektive verengen und häufig zu einem Surrogat, das den eigentlichen Unternehmenszweck und die Anforderungen einer dynamischen Realität verstellt. Aus Jahresbudgets abgeleitete Vorgaben gingen

onier, könne ein System sich nicht selbst verstehen. Systemveränderung bedürfe daher einer Außensicht, über die jede Führungskraft verfügen müsse. Demings Erkenntnisse fielen im Japan der 50er-Jahre und ab den 80er-Jahren, als die USA und Europa von der japanischen Konkurrenz überrollt wurden, auch im Westen auf fruchtbaren Boden. Der Name Taiichi Ohnos (1912-1990) steht für Toyota Production System (TPS), Just in time (JIT) und Lean manufacturing. Taiichi Ohno erlaubte jahrelang keine Aufzeichnungen der Methoden und Instrumente von TPS, da jede Kodifizierung einen kontinuierlichen, niemals endenden Entwicklungsprozess zum Stillstand zu bringen drohe.

<sup>91)</sup> Vgl. UK Daily Telegraph, Boot camp tactics won't win the battle, 16.2.2006. Vgl. auch John Seddon (2008) sowie weitere Texte von Seddon unter: <http://www.systemsthinking.co.uk/home.asp>.

<sup>92)</sup> Vgl. im Folgenden Pfläging (2006), S. 100–105, und Hope, Fraser (2003); weitere Texte dazu s. Beyond-Budgeting Round Table (Weltverband): [www.bbbrt.org](http://www.bbbrt.org) sowie [www.controllerverein.de](http://www.controllerverein.de). Vgl. auch Scott (2008), S. 6 f.: „The frontier of budgetary practice is known as ‚beyond budgeting‘ and many traditional budgetary methods are being dropped in the pursuit of performance. In fast moving companies there is no strategic planning process and investment decisions do not wait for the annual budget process. Investment and other strategic decisions are made in real time by upper echelons of management.“

am rasch wechselnden Bedarf von Kunden und Märkten vorbei. Anpassungsfähige, persönliche Führung werde durch einen formalisierten Steuerungsmechanismus ersetzt. Eine Führungskultur der Weisungen (zahlenfixierte Zielvorgaben), Soll-Ist-Vergleiche und monetären Anreize zerstörten jedoch die Motivation der Mitarbeiter und erodierten das Vertrauen zwischen den Akteuren. Je ausgeprägter, unverrückbarer und aggressiver diese Form der Zielorientierung, desto stärker reagierten die Mitarbeiter mit Ausweichstrategien, dysfunktionalem und unethischem Verhalten wie etwa der Manipulation von Daten zur Planung und Zielerreichung.<sup>93)</sup> All dies führe zu suboptimalen Ergebnissen und hohem Kontrollaufwand.

Der Beyond-Budgeting-Ansatz, dem Selbstverständnis nach eher ein neues Management-Modell vor allem für Unternehmen, die auf dynamischen Märkten operieren, befürwortet unter anderem relative, flexible Ziele und relative, teamorientierte Leistungsbewertungen sowie eine personenorientierte Führung.

## 5. Schlussfolgerungen

Österreich zählt zu den eher späten und moderaten Verwaltungsreformern. Das muss kein Nachteil sein, vor allem dann nicht, wenn es gelingt, bestimmten Fallgruben und Sackgassen auszuweichen. Die Erfahrungen anderer Länder bei der Einführung von ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerungsmodellen können dabei ebenso aufschlussreich sein wie einschlägige Erfahrungen von Unternehmen und die betriebswirtschaftliche Diskussion. Wie die internationalen Beispiele zeigen, gibt es kein Universalrezept zur wirkungsorientierten Ausrichtung des Budgets. Je nach öffentlicher Aufgabe und Art der zu erbringenden Leistung können jeweils unterschiedliche Herangehensweisen sinnvoll sein. Pragmatismus und Flexibilität sind angebracht.<sup>94)</sup>

Auf der Makroebene des Haushalts kommt der Wirkungsorientierung in erster Linie wohl tatsächlich die Funktion einer Orientierung (!) zu, – ohne Anspruch auf Perfektion.<sup>95)</sup> Mangels Zukunftswissen und in Anbetracht sehr hoher Komplexität werden Aussagen betreffend künftigen Leistungen vielfach nur unter Vorbehalt möglich sein. In manchen Bereichen muss die Schwierigkeit der Spezifikation von Leistungen und Wirkungen vorerst wohl als Faktum zur Kenntnis genommen werden.

<sup>93)</sup> Caulkin (2007), Tying a firm up in a budget straitjacket is madness, The Guardian/Observer 7.1.2007 zitiert Jeremy Hope, Mitbegründer des Beyond Budgeting, der dies als einen der Hauptgründe für Manipulationen wie bei Enron oder WorldCom sieht: „You can trace the problems back directly to aggressive targets that were linked to incentives that drive short-term actions.“

<sup>94)</sup> Vgl. Scott (2001), S. 196. Scott sieht Wirkungsorientierung als einen Prozess des Experimentierens, der Evaluierung und kontinuierlichen Anpassung der Methoden und Verfahren der Leistungserbringung. Dieser Prozess setzt Innovation und lernende Organisationen voraus und findet daher weder in traditionell bürokratischen noch in schlecht geführten modernisierten Verwaltungen statt.

<sup>95)</sup> In den Niederlanden werden auf der Ebene der Politikformulierung zunächst folgende Fragen gestellt: Was ist das Problem? Was sind seine Ursachen? Warum soll etwas getan werden? Wer soll etwas tun, warum die Regierung? Welches Ziel lässt sich formulieren? Welche Instrumente gibt es? Welche Kosten sind damit verbunden? Vgl. Vossers (2008).

Die praktische Umsetzung beginnt auch in Österreich nicht bei null: Bereits vorhandene Elemente von Wirkungsorientierung können genutzt und weiterentwickelt werden: Evaluierungen, Studien, Statistiken, Berichte der Fachministerien, der ausgegliederten Einrichtungen und des Rechnungshofs.<sup>96)</sup> Auch auf Länderanalysen und Ländervergleiche internationaler Einrichtungen (z. B. OECD, EU) kann aufgebaut werden. Ebenso gibt es Anknüpfungspunkte zu der auf internationaler Ebene laufenden Entwicklung von Indikatoren. Auf der operativen Ebene wiederum kommen vielfach bereits Leistungsdefinitionen (Produkte, Produktgruppen), Kosten-Leistungs-Rechnung, Leistungsmessungen oder auch Qualitätsstandards<sup>97)</sup> praktisch zum Einsatz.

Die Haushaltsrechtreform soll einen Kulturwandel in der Verwaltung unterstützen und vertiefen. Umgekehrt unterliegt die Haushaltsführung aber auch selbst dem Einfluss ihrer jeweiligen Verwaltungsumgebung und wird davon geprägt, wie eine Organisation mit ihren Ressourcen umgeht und wie sie ihre Leistungen erbringt. Die Schaffung der prozedural-technisch-instrumentellen Voraussetzungen und die Bereitstellung von Methoden-Handbüchern werden daher alleine vermutlich noch nicht ausreichen, um den Grundsatz der Wirkungsorientierung mit Leben zu erfüllen.<sup>98)</sup> Auch Hammerschmid (2008) et al. kommen in ihrer Evaluierung zu dem Ergebnis, dass die Flexibilisierungsklausel für sich allein „noch kein Erfolgsgarant ist: Vielmehr ist für den Umsetzungserfolg die *Führungsqualität* und *Expertise* der beteiligten Akteure von zentraler Bedeutung und erklärt die durchaus differenzierten Erfahrungen in unterschiedlichen Dienststellen.“<sup>99)</sup>

Auf der operativen Ebene der Mittelverwaltung sollten Ziele Bestandteil eines umfassenden Managementkonzepts sein und nicht eine isolierte Maßnahme. Leistung, Qualität und eine Ausrichtung der Verwaltung auf Ergebnisse und Wirkungen im Sinne der Bürger/-innen und des Gemeinwohls sollten nicht nur in der Außendarstellung, sondern vor allem organisationsintern systematisch Thema sein. In manchen Bereichen dürfte dabei ein Fokus auf kontinuierliche, relative Verbesserungen möglicherweise sinnvoller sein als auf fixe Zielvorgaben.

Wirkungsorientierung bedeutet besser informierte Budgetentscheidung und -vollziehung. Ob Informationen über Leistungen und Wirkungen in der politischen Debatte überhaupt genutzt werden, hängt allerdings auch von gesellschaft-

<sup>96)</sup> Zu denken wäre hier etwa an Studien des WIFO, des IHS u. a. Institute, an Berichte der Statistik Austria sowie an Berichte der einzelnen Bundesministerien (Sicherheitsbericht, Forschungs- und Technologiebericht, Grüner Bericht über die Landwirtschaft, Hochschulbericht, Kulturbericht, Kunstbericht, Familienbericht u. Ä.). Solche Informationen könnten im Budgetkontext besser zugänglich gemacht werden.

<sup>97)</sup> Qualitätsstandards sind einheitliche Leistungsmerkmale, die öffentlich bekannt gemacht werden und damit nach innen und außen einen gewissen Grad an Verbindlichkeit schaffen; vgl. Dearing (2007). Die Unterrichtsqualität wird künftig im Wege von Bildungsstandards an den Schulen getestet.

<sup>98)</sup> S. dazu Scott (2008), S. 7: „I think the quest for improved performance sector by sector requires a systems analysis in search of the causes of performance weaknesses and of the most efficient solutions to them, whether they relate to the budget or not.“

<sup>99)</sup> Hammerschmid et al. (2008), S. 67. Hervorhebungen im Original fett. S. auch Promberger (2008), S. 51.

lich-kulturellen Faktoren ab. Als förderlich gilt, wenn Medien und Öffentlichkeit im Allgemeinen „gut informiert“ sind, wenn es einen politischen Wettbewerb gibt und wenn „Information“ in der politischen Debatte einen argumentativen Wert hat. Günstig ist auch, wenn die Entscheidungsträger einen eher faktenorientierten Zugang zu Problemen haben und nicht einer bestimmten Ideologie oder einer politischen Programmatik verpflichtet sind, die sich stark auf Werte oder Prinzipien beruft.<sup>100)</sup>

Ungeachtet aller Reformen wird der öffentliche Haushalt zweifelsohne weiterhin im Spannungsfeld gegensätzlicher politischer Interessen wie auch institutioneller Kräfte stehen.

Mit Bezug auf letztere bemühen manche Autoren gerne die Metapher des Kampfes, den die Finanzministerien wohl immer zu führen hätten. So etwa meint Pollitt (2001), Finanzmanagement sei stets auch ein Verfahren der Disziplin und Kontrolle: „Central budget offices struggle to moderate the demands of spending departments.“<sup>101)</sup> Dramatischer noch formulierte Gröpl (2001): Unentwegt müssten die Finanzministerien „egozentrische Ausgabenforderungen“ beschränken – wie einst Herkules im „Kampf gegen die Lernäische Schlange“ Hydra.<sup>102)</sup>

## 6. Literaturnachweise

- John ALFORD, Owen HUGHES (2007), Public Value pragmatism as the next phase of public management, Paper, International Research Society for Public Management, XI Conference, 2.–3.4.2007, Potsdam
- Waltraud BALKANYI (2002), Reform des Bundeshaushaltsrechtes seit 1987, in: Öffentliche Haushalte in Österreich, Hrsg.: Gerhard Steger, 2002
- Frances S. BERRY (2007), Government Reform, Public Service Values and the Roles of Public Sector Leadership in Serving Society; Leading the Future of the Public Sector: The Third Transatlantic Dialogue, University of Delaware, Mai/Juni 2007 in Newark, Delaware, USA
- Ulrich BRÖCKLING (2007), Das unternehmerische Selbst. Soziologie einer Subjektivierungsform, Frankfurt am Main
- Bundeskanzleramt, Leistungsberichte der österreichischen Bundesverwaltung 2003 und 2004, Wien
- Simon CAULKIN (2004), Against the Grain, The Guardian, Society, 31. März 2004
- Simon CAULKIN (2008), Labour's Public Sector is a Soviet tractor factory, The Guardian, Business, 4. Mai 2008
- Tom CHRISTENSEN, Per LAEGREID (2004), The Fragmented State – The Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy, Stein Rokkan Centre For Social Studies, Universität Bergen/Norwegen, Working Paper 3-2004
- Tom CHRISTENSEN, Per LAEGREID (2007), NPM and beyond – leadership, culture, demography, Paper für „Leading the Future of the Public Sector: The Third Transatlantic Dialogue“, University of Delaware, Newark, Delaware, USA, 31.5.–2.6.2007
- Roland CZADA (1997), Neuere Entwicklungen der Politikfeldanalyse, Vortrag auf dem Schweizerischen Politologentag in Balsthal am 14.11.1997

<sup>100)</sup> Vgl. Fozzard (2001), S. 31., s. dazu auch Czada (1997), S. 10: „Wenn die Problemwahrnehmung aufgrund mentaler, sozialer, kultureller, interessenbedingter und institutioneller Faktoren verzerrt ist, ändert sich die Politik erst dann, wenn sich auch diese Faktoren ändern.“

<sup>101)</sup> Vgl. Pollitt (2001), S. 14.

<sup>102)</sup> Gröpl (2001), S. 150.

- Elisabeth DEARING (1998), Verwaltungsreform in der Bundesverwaltung, in: Neisser, Hammerschmid (1998, Hrsg.)
- Elisabeth DEARING (2007), Qualitätsstandards in der Bundesverwaltung, in: Forum Public Management online 03/2007 <http://www.kdz.or.at/index.php?id=fpmonline>
- Raphael DEBETS (2004), New Style Government Budget and Evaluation: Dutch Experiences, in: Tijsseling und van Uden (2004): Made in Holland; Dutch public finance: lessons and experiences, Den Haag
- Raphael DEBETS, Helmer VOSSERS (2008), Program Budgeting in the Netherlands, Paper, International Conference on Performance Budgeting in Mexico City, 9. und 10. Juni 2008
- Illan FELLMANN (2000), New Public Management: Fallbeispiele aus Österreich, Wien
- Adrian FOZZARD (2001), The Basic Budgeting Problem, Approaches to Resource Allocation in the Public Sector and their Implications for Pro-Poor Budgeting, Overseas Development Institute 2001, Working Paper No 147
- Manfried GANTNER (1991), Haushaltspolitik und Haushaltsrecht – Anmerkungen zur Haushaltsrechtsreform des Bundes aus ökonomischer Sicht, in: Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens, Hrsg. Manfred Gantner, 1991
- Manfried GANTNER (1998), Finanzpolitische und haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen einer NPM-geleiteten Verwaltungsreform in Österreich, in: Neisser, Hammerschmid (1998, Hrsg.)
- Dorothea GREILING (2004), Performance Measurement - a driver for increasing the efficiency of public services?, EGPA (European Group of Public Administration) Annual Conference über Public Sector Performance Measurement – The contingencies of performance measurement systems, 31.8.–3.9.2005 in Bern, Schweiz
- Christoph GRÖPL (2001), Haushaltsrecht und Reform: Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgetierung, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung; Jus Publicum Bd. 67, Tübingen
- Gerhard HAMMERSCHMID, Isabell EGGER-PEITLER, Markus A. HÖLLERER (2008), Evaluierung des Instruments der Flexibilisierungsklausel. Endbericht. Wirtschaftsuniversität Wien im Auftrag des Bundeskanzleramts
- Johannes HENGSTSCHLÄGER (1977), Das Budgetrecht des Bundes, Gegenwartsprobleme und Entwicklungstendenzen, Berlin
- Peter HENSELER (1986), Rationale Haushaltsplanung: Erfahrungen, Experimente, Erfolge – Ein Rückblick auf die Planungsdiskussion der 70er-Jahre in Österreich, in: Handbuch der österreichischen Finanzpolitik
- Jeremy HOPE, Robin FRASER (2003), Who Needs Budgets?, Harvard Business Review, Februar 2003
- Tony JUDT (2006), Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart, München-Wien
- Alfred KATTERL, Walpurga KÖHLER-TÖGLHOFER (2005), Auswirkungen des EU-Beitritts auf die österreichische Budgetpolitik, in: OeNB, Geldpolitik & Wirtschaft Q2/05, S. 108–124
- Manfred Claus LÖDL (2008a), Die Reform des Bundeshaushaltsrechts, Journal für Rechtspolitik 16, 101–113, 2008
- Manfred Claus LÖDL (2008b), Stufungen im neuen Haushalts(verfassungs)recht, BMF Working Paper 1/2008
- Peter MARLOW (2005), Literature Review on the Value of Target Setting, Health and Safety Executive, Sheffield, [www.hse.gov.uk](http://www.hse.gov.uk)
- Bernard MARR (2008a), Strategic Performance Management in Government and Public Sector Organisations, Advanced Performance Institute in Kooperation mit CIPFA und Actuate Corporation, [www.ap-institute.com](http://www.ap-institute.com)
- Bernard MARR (2008b), Performance anxiety in [www.PublicFinance.co.uk](http://www.PublicFinance.co.uk), 18. April 2008
- Renate MAYNTZ (1997), Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg
- Timo MEYNHARDT, Simon VAUT (2007), Die Renaissance der Gemeinwohlwerte, Center for Social Enterprise, Universität St. Gallen, [www.cse.unisg.ch](http://www.cse.unisg.ch), erschienen in: Berliner Republik, Heft 06/07, S. 64–75

- Mark MOORE (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge
- Heinrich NEISSER, Renate MEYER, Gerhard HAMMERSCHMID (1998), Kontexte und Konzepte des New Public Management, in: Heinrich Neisser, Gerhard Hammerschmid (Hrsg., 1998), *Die innovative Verwaltung: Perspektiven des New Public Management in Österreich*, Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Wien
- Oskar NEGTE (2004), *Wozu noch Gewerkschaften? Eine Streitschrift*, Göttingen
- Richard NORMAN (2006), *Managing for outcomes while accounting for outputs. Defining 'public value' in New Zealand's performance management system*. Paper for The second transatlantic dialogue, Leuven, Belgium, 1–3 June, 2006
- Parlamentskorrespondenz 02/16.10.2007/Nr. 747
- Niels PFLÄGING (2006), *Führen mit flexiblen Zielen – Beyond Budgeting in der Praxis*, Frankfurt/New York
- Michael PIDD (2005), *Understanding Perverse Effects of Public Sector Performance Measurement Working Paper*. The Department of Management Science, Lancaster University. (Unpublished)
- Christopher POLLITT (2001), *Integrating Financial Management and Performance Management*, in: *OECD Journal on Budgeting* 12, OECD 2001
- Kurt PROMBERGER, Leopold GREIL, Mariella NADEJE (2008) *Evaluation der Verwaltungsmodernisierung in Österreich am Beispiel des Pilotprojekts Flexibilisierungsklausel*, Innsbruck
- Rechnungshof Bericht 2005/4, *Einsatz von Leistungskennzahlen in der Bundesverwaltung Regierungsprogramm 2000, Österreich neu regieren*
- Marc ROBINSON und Jim BRUMBY (2005), *Does Performance Budgeting Work? IMF Working Paper WP/05/210*
- Public Administration Committee (House of Commons), *Minutes of Evidence*, 23.1.2003. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpublicadm/62-viii/3012305.htm>
- Jan ROMMEL (2004), *Political Consequences of the New Public Management*, 10th Biennial CIGAR Conference, PhD Conference, Mai 2004 in Poitiers, Frankreich
- Allen SCHICK (2002), *Does Budgeting have a future? OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, No. 2, OECD 2002
- Allen SCHICK (2007), *Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools? OECD Working Party of Senior Budget Officials, Unclassified GOV(PGC/SBO(2007)1, 11.1.2007*
- Allen SCHICK (2008), *Getting Performance Budgeting to Perform*, International Conference on Performance Budgeting in Mexico City, 9. und 10. Juni 2008
- Ard SCHILDER (2000), *Government Failures and Institutions in Public Policy Evaluation: The Case of Dutch Technology Policy*, Assen/NL
- Graham SCOTT (2001), *Public Management in New Zealand, Lessons and Challenges*, Wellington; [www.nzbr.org.nz](http://www.nzbr.org.nz)
- Graham SCOTT (2008), *Some Observations on the Concepts and the State of the Art in Performance Budgeting*, Keynote Address, International Congress on Performance Budgeting in Mexico City, 9. Juni 2008
- John SEDDON (2008), *Systems Thinking in the Public Sector*, Axminster
- Peter SMITH (1995), *On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector*, *International Journal of Public Administration* 18 (2&3), S. 277–310
- Ignace SNELLEN (2006), *Grundlagen der Verwaltungswissenschaften - Ein Essay über ihre Paradigmen*, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2008), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Weiterentwicklung der Methoden*, Wiesbaden
- Gerhard STEGER (2005), *Öffentliche Haushalte in Österreich*, Verlag Österreich, Wien
- Sandra VAN THIEL, Frans L. LEEUW (2002), *The Performance Paradox in the Public Sector*, in: *Public Performance & Management Review*, Vol. 25, No. 3, March 2002
- Max WEBER (1980), *Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriß der verstehenden Soziologie*, Tübingen