

**Managementforum  
2009**

**Steuerung im neuen  
Haushaltsrecht –  
Die Rolle der Fach-  
bereiche**



## Wirkungsorientierung im öffentlichen Haushalt<sup>1</sup> Anmerkungen zu einigen kritischen Punkten

Silvia Zendron

Bundesministerium für Finanzen

*In Teil I wird den Anfängen der Diskussion über die Reform des Haushaltsrechts des Bundes nachgegangen. Performance Budgeting, mit seinem Fokus auf Ziele, Ergebnisse und Wirkungen, fand im Gefolge des New Public Management weltweit Verbreitung (Teil II). Was bedeutet dieses eher ökonomisch-wissenschaftlich orientierte Konzept für den Budgetprozess, der im Grunde politischer Natur ist? (Teil III). Im öffentlichen Sektor ist die Festlegung von Ergebnis- und Wirkungszielen sowie geeigneten Indikatoren zudem meist schwierig. Technokratische Zahlenfixiertheit führt hier oft nur zu Verwaltungsaufwand und unerwünschten Lenkungseffekten (Teil IV). Leistungs-, Ergebnis- und Wirkungsorientierung im öffentlichen Dienst bedarf eines holistischen Zugangs und einer lernenden Verwaltung. Das neue Haushaltsrecht sollte ein Anstoß dafür sein.*

### I. Haushaltsrechtsreform – Die österreichische Diskussion im Rückblick

Die jüngste Reform des Haushaltsrechts des Bundes sei der „Schlussstein in der Entwicklung seit 1972“, so Wirtschaftsforscher Gerhard Leh-

ner im Oktober 2007 im Budgetausschuss des Nationalrats. Neben verbindlicher Mittelfristplanung, mehr Transparenz und Effizienz soll das neue Haushaltsrecht ab 2013 auch die *Wirkungsorientierung* stärken.

Je nach Chronik hat die Errichtung dieses Bauwerks, besser noch: Bollwerks<sup>2</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>3</sup>

### 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 – mit Akzentverschiebungen und in veränderter Terminologie – über die Jahre aktuell geblieben. So stellte man etwa

<sup>1</sup> Bearbeitete und aktualisierte Fassung eines Beitrags, der erstmalig veröffentlicht wurde in: ÖHW – Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Jahrgang 49 (2008), Heft 3- 4, S. 147 – 170. Der Inhalt fällt einzig und allein in die Verantwortung der Autorin, er stellt nicht unbedingt die offizielle Meinung des Bundesministeriums für Finanzen dar.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Vgl. Hengstschläger (1977), S. 15.

auch damals eine Diskrepanz zwischen den an das Steuerungspotential des Staates gestellten Anforderungen und den institutionalisierten Entscheidungs- und Vollzugsprozessen fest.<sup>4</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>5</sup> Und auch der „Verzicht auf Effizienzkriterien zur Beurteilung staatlicher Ausgabenprogramme“<sup>6</sup> wurde damals schon bedauert. Man suchte Mittel und Wege, um Budgetentscheidungen, die letztlich ja in der Sphäre der Politik liegen, mit Hilfe technisch-rationaler Verfahren mehr in Richtung eines wie auch immer zu bestimmenden Optimums zu verschieben. Und damals wie heute lautete der Befund: Öffentliche Ausgaben reagieren meist nur ungenügend auf neue Bedürfnisse und Prioritäten der Gesellschaft. Jahr um Jahr fließen knappe Budgetmittel in Programme, wo sie mit geringer Wirkung verpuffen, – Budgetmittel, die für dringendere Zwecke fehlen und anderswo besser eingesetzt wären. Ziel war und ist also, ein Mehr an Rationalität in Budgetzuteilung und Mittelverwendung zu erreichen, sodass mit knappen Steuergeldern der größtmögliche Nutzen für die Gesellschaft erzielt werden kann.<sup>7</sup>

Die Diskussion der 60er und 70er Jahre setzte sich unter anderem auch mit dem amerikanischen Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS, von 1965-1971) sowie mit der Globalsteuerung und Finanzplanung in der BRD auseinander. Die Gründe des Scheiterns dieser

Modelle sind auch für die heutige Diskussion noch von Interesse. Für die Globalsteuerung, dem Anspruch nach eine gesamtwirtschaftliche Prozesssteuerung, erwiesen sich vor allem die Unsicherheit über die quantitativen und zeitlichen Wirkungen der eingesetzten Instrumente sowie die Unwägbarkeiten politisch-demokratischer Entscheidungsprozesse als Problem. Mit Bezug auf das amerikanische PPBS weist Henseler (1986) auf die damit verbundene „Informationsüberflutung“<sup>8</sup> hin, als weiteres Problem wurde auch „die Überbetonung der ökonomischen Rationalität (‘Ökonomisierung der Politik’) genannt, welche die budgetäre Willensbildung als politischen Prozess nicht hinreichend abbildete.“<sup>9</sup>

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 respektive 14 Jahre, nachdem sie wissenschaftlich bekannt waren, praktisch zur Anwendung. Die fachliche Diskussion über die Folgekosten der Gesetzgebung hatte bereits Mitte der 70er Jahre begonnen, führte aber erst Ende der 90er Jahre zu einer rechtsverbindlichen Regelung. Ein „Beleg für Innovationshemmnisse“ sei dies laut Henseler (1986) dennoch nicht. Zum Teil erkläre sich die Verspätung aus dem „mangelnden Reifegrad“ mancher Methoden und aus der umstrittenen „Dominanz spezifischer Rationalitätskriterien“.<sup>10</sup>

Dagegen sah Hengstschläger 1977 längst einen Zustand erreicht, wo „der rechtliche Rahmen so weit hinter den sachlichen Anforderungen einer zeitgemäßen Haushaltsführung nach-

4 Hengstschläger (1977), S. 83.

5 Vgl. Henseler (1986), S. 255 ff.

6 W. Weber, R. Windisch (1970), Ökonomische und institutionelle Gesichtspunkte rationaler Haushaltsplanung, zitiert nach Hengstschläger (1977), S. 80.

7 Sh. 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 (...).“

8 Van Dooren (2006), s. 70: „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.“

9 Henseler (1986), S. 263. Ähnlich Pollitt (2001): „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, (...).“

10 Henseler (1986), S. 262



hinkt, dass sich im Bereich des Budgetrechts geradezu eine Atmosphäre des ‚Reformstress‘ breit gemacht hat“.<sup>11</sup> Bis zur Reform 1986 sollten freilich nochmals knapp 10 Jahre vergehen.

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

Die Hoffnung, die Reform von 1986 werde ein „den Anforderungen der modernen Wirtschafts- und Finanzpolitik gerecht werdendes finanzpolitisches Instrumentarium“ bringen, erfüllte sich für Gantner (1991) nicht: „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>12</sup> Nach dem Scheitern der Planungsansätze der 70er Jahre besann man sich vorerst wieder eher auf die Kontrollfunktionen des Haushaltsrechts.<sup>13</sup> Als eine Summe von Verfahren und Prozessschritten, Verboten und Geboten (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit), sollte es die finanzielle Abwicklung öffentlicher Vorhaben regeln und die bestmögliche Verwendung öffentlicher Mittel sicherstellen.

Das „scharfe Schwert“ kam – anders als von Gantner beschworen – 1987 mit dem großkoalitionären Arbeitsübereinkommen, welches faktisch die Abkehr vom Austro-Keynesianismus markierte<sup>14</sup> und „Budgetkonsolidierung“ zum neuen Paradigma der österreichischen Budgetpolitik erhob. Auslöser dafür war nicht zuletzt der angestrebte Beitritt zur EU. Deren Integration gewann durch Binnenmarkt sowie Wirtschafts-

und Währungsunion (WWU) damals enorm an Dynamik. Die Kontroversen über den neuen budgetpolitischen Kurs, die (fehlende) ökonomische Begründung der Maastricht-Kriterien und die Ausgestaltung der WWU liegen weit zurück. Das gleichsam „von außen“ auferlegte Gebot der Budgetdisziplin war – bis zur Finanzkrise 2008 – längst verinnerlicht und einer Diskussion entzogen.

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

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

Ende 1988 beschloss die Bundesregierung das „Projekt Verwaltungsmanagement (1989–1993)“, das straffere Aufgaben- und Führungsstrukturen bringen sollte, 20% mehr Arbeitsproduktivität binnen 4 Jahren, niedrigere Verwaltungskosten sowie mehr Orientierung an den Bedürfnissen der BürgerInnen.<sup>15</sup> Auch Leistungsmessungen und -vergleiche in der Justiz<sup>16</sup> umfasste dieses Paket, weiters den Einstieg in die Kostenrechnung, in den Elektronischen Aktenverkehr (ELAK) sowie in die Personal- und Organisationsentwicklung in den Ministerien. Ebenso geht die verbindliche Berechnung der Folgekosten von Gesetzen auf diese Reform zurück.

1995 erreichte das Budgetdefizit einen Rekordwert von 5,7% des BIP.<sup>17</sup> Um Österreich

11 Hengstschläger (1977), ebd., S. 13.

12 Gantner (1991), S. 13 ff. sowie S. 31. Lödl (2008 a), S. 102, verweist auf Elemente der Wirkungsorientierung wie verpflichtende Kosten-Nutzen-Untersuchungen und *ex post* Erfolgskontrollen, die das Haushaltsrecht 1986 zwar bereits enthielt, die allerdings nicht wirksam vollzogen wurden.

13 Vgl. Henseler (1986), S. 265.

14 vgl. Katterl, Köhler-Töglhofer (2005), S. 110 mit Verweis auf Rainer Bartel (1995), Budgetpolitik, in: Das öffentliche Haushaltswesen. Heft 3-4, S. 186-205.

15 Vgl. Dearing (1998), S. 437 ff.

16 Vgl. Dearing (1998), S. 440: Von RichterInnen wurde mit externer Unterstützung ein System zur Messung richterlicher Leistungen entwickelt, das Daten für eine verbesserte Ressourcenallokation und Leistungsvergleiche liefert.

17 Vgl. Katterl, Köhler-Töglhofer (2005), S. 112. Für manche Sektoren wurden vor dem EU-Beitritt die Subventionen deutlich angehoben. Verdeckte Subventionen, die zuvor die Konsumenten getragen hatten, wurden nunmehr den öffentlichen Haushalten angelastet.

dennoch in die erste Gruppe der Teilnehmer an der 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>18</sup>

Ende 1997 beschloss der Ministerrat das Verwaltungs-Innovations-Programm (V.I.P.).<sup>19</sup> Von der Laufzeit her sehr kurz, nämlich nur bis Juni 1999, läutete das V.I.P. – ein Bündel aus 10 Projekten und 50 Maßnahmen – in Österreich definitiv die Ära des *New Public Management* (NPM) ein. Ziele waren unter anderem der Umbau vom Hoheits- zum Dienstleistungsstaat, jährliche Produktivitätssteigerungen von 2-3% und ein effizienteres Personalmanagement. Resultate waren zum Beispiel das Bürgerinformationssystem „Help.gv.at“, Dezentralisierungen und Ausgliederungen, Anstöße für ein neues Führungsverständnis (Mitarbeiter- und Teamgespräche, *Management by objectives*, Leitbilder) und ein neues Vertragsbedienstetenrecht. Um die Verwaltung stärker auf Leistungen, Ergebnisse und Wirkungen auszurichten, wurden Vorarbeiten für Leistungskennzahlen und ein neues Bundeshaushaltsrecht aufgenommen.

Die Leistungskennzahlen mündeten 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 Bereich wurden drei bis fünf Kernaufgaben anhand von Kennzahlen vorgestellt. Dabei überwogen Kennzahlen zur Struktur und Ausstattung (zB Computer) sowie zur Prozessqualität (zB Bearbeitungsdauern). Output-Kennzahlen (zB Absolventenquoten) oder Wirkungskennzahlen (zB Rückfallquoten in der Bewährungshilfe) finden sich dagegen kaum. Auch Kennzahlen zur Kundenzufrieden-

heit (zB Erreichbarkeit, Servicequalität) fehlten noch weitgehend.<sup>20</sup>

Der Rechnungshof (2005) begrüßte das Vorhaben, regte jedoch an, die Ziele des Berichts zu überdenken und ihn nicht nur dem Ministerrat, sondern auch dem Nationalrat vorzulegen. Auch wies der Rechnungshof auf Mehrgleichigkeiten hin: Gemäß einer Novelle zum BHG waren Leistungskennzahlen für wesentliche Aufgabenbereiche ab 2003 nämlich auch in den Bundesvoranschlag (Arbeitsbehelf) aufzunehmen. Der Leistungsbericht des BKA wurde 2005 daher vorerst eingestellt.

Im Haushaltsrecht selbst wurde ab Mitte der 90er Jahre das Budget- und Personalcontrolling eingeführt, ferner sollten Budgetprogramm und Budgetbericht die mittelfristige Orientierung stärken. Auch die 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 es in einem Gegenstromverfahren mit *Top-Down*-Eröffnung erstellt. Ferner sollte mit der zunächst befristeten Flexibilisierungsklausel erprobt werden, „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>21</sup>

<sup>18</sup> Katterl, Köhler-Töglhofer (2005), S. 112

<sup>19</sup> Vgl. Fellmann (2000), S. 12 ff. sowie Dearing (1998), S. 447 ff.

<sup>20</sup> Vgl. Dearing (2007) mit Verweis auf eine Studie des KdZ

<sup>21</sup> Hammerschmid et al (2008), S. 65. Die Zahl an Flexi-Einheiten war Anfang 2008 allerdings noch gering: 18 Dienststellen mit einem Budgetvolumen von 120 Mio €. 1,2% der Bundesbediensteten waren in Flexi-Projekten beschäftigt. Vgl. ebd. S. II und 4. Vgl. auch Promberger (2008) sowie Balkanyi (2002), S. 155 ff.



## Gesamtreform von Budgetierung und Mittelverwaltung ab 2000

Das Regierungsprogramm 2000 sah schließlich eine umfassende Reform vor, nämlich die „Einführung einer ressortweisen Globalbudgetierung mit dem Ziel, einen flexiblen Budgetvollzug zu gewährleisten, die Eigenverantwortung zu erhöhen und Ergebnis- und Ressourcenverantwortung miteinander zu verbinden.“<sup>22</sup> Das Projekt enthält idealtypische Elemente des *New Public Management*: Anreizsysteme zur Ergebnisverbesserung, Sanktionen bei Nichteinhaltung der Budgetziele, Definition der erwünschten Wirkungen und Produkte des Verwaltungshandelns, Leistungsaufträge, Festlegung von Leistungsindikatoren, Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung sowie Flexibilisierung und Leistungsorientierung im Dienstrecht.

Mit der Haushaltsrechtsreform 2008 ist dieses Vorhaben in rechtlicher Hinsicht auf Schiene. *Wirkungsorientierung* ist nun einer der Verfassungsgrundsätze, die der Bund ab 2013 bei seiner Haushaltsführung zu beachten hat, dessen Umsetzung jedoch noch näher zu bestimmen ist.<sup>23</sup> Somit rücken die Ergebnisse und Leistungen des Verwaltungshandelns stärker in den Fokus. Der Grundgedanke ist, schon ab der Budgeterstellung nicht nur über den Ausgabenrahmen (für Personal, Investitionen, etc) sondern auch über die zu erbringenden Leistungen, Ergebnisse und Wirkungen klare Vorstellungen zu haben. Mit der Festlegung der budgetären *Inputs* wird nun gleichsam eine bestimmte Menge und Qua-

lität an *Output/Outcome* „in Auftrag gegeben“.<sup>24</sup> Erreicht werden sollen die Wirkungsziele unter anderem mit Hilfe verwaltungsinterner Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne, zu deren Umsetzung den Dienststellen mehr Flexibilität und Verantwortung eingeräumt wird.<sup>25</sup>

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

Der Druck auf die nationalen Budgets ist in den letzten Jahrzehnten größer geworden: Die Einnahmen sinken infolge des Steuerwettbewerbs, gleichzeitig sollen Zukunftsausgaben getätigt werden – Stichwort: Lissabon-Agenda<sup>26</sup> – um im Standortwettbewerb zu bestehen. Auf der Makroebene wird Budgetdisziplin (*aggregate fiscal discipline*) überwacht durch „Maastricht“ und internationale Institutionen (IWF, OECD, Weltbank) sowie Rating-Agenturen, deren Bewertungen sich auf das Budget auswirken, wie nicht erst die Finanzkrise ab 2008 zeigte.<sup>27</sup>

Künftig, so Schick (2002), könnte sich der nationale Spielraum auch bei Budgetinhalten, -form und -verfahren spürbar verringern und die Regierungen zwingen, „*to maintain their budgets*“

24 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“. Vgl. auch Schick (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).*“

25 Vgl. Ministerialentwurf zum Bundeshaushaltsgesetz 2013 vom Juli 2009, § 2 und § 45 sowie Materialien dazu

26 Vgl. Europäische Kommission (2002). Gemäß Lissabon-Ziel soll die Forschungsquote bis 2010 auf 3% des BIP steigen. Mittelallokation in Prozentsätzen des BIP oder des Gesamtbudgets, zB für Gesundheit, Bildung oder Entwicklungshilfe, könnte künftig auch auf nationaler Ebene häufiger der Fall sein. Sh Schick (2002), S. 32: „*Looking to an uncertain budget future, one can foresee political pressure to allocate portions of the budget in percentage terms.*“

27 Mit der Haushaltsrechtsreform greife Österreich die Empfehlungen internationaler Organisationen und Rating-Agenturen auf, um sein 'Triple A' abzusichern, bemerkte Prof. Gerhard Lehner dazu im Budgetausschuss des Parlaments.

22 Österreichische Bundesregierung (2000), S. 75f. Kapitel *Leistungsfähiger Staat – Ausgaben- und Aufgabenreform*. In den Formulierungen noch unterschiedener findet sich das Projekt „Globalbudget“ auch im Regierungsprogramm des Jahres 2003.

23 B-VG Art 51 Absatz 8. Vgl. dazu Steger, Pichler (2008), S. 44 sowie 48f., 52 und 54. Im Rahmen der Wirkungsorientierung ist auch die tatsächliche Gleichstellung von Männern und Frauen zu berücksichtigen.

*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>28</sup> Eine Form der supranationalen Steuerung stellt auch die „Offene Methode der Koordinierung“ dar. Obgleich rechtlich unverbindlich, erzeugt sie (budgetären) Handlungsdruck, indem sie den unterschiedlichen Eifer der einzelnen Mitgliedstaaten bei der Erreichung vereinbarter Ziele anhand von Indikatoren öffentlich sichtbar macht.<sup>29</sup> Auch OECD, Währungsfonds, Weltbank und UN-Einrichtungen haben ihre Aktivitäten verstärkt auf Indikatoren ausgerichtet.<sup>30</sup> So etwa führen PISA-Studien und OECD-Bildungsindikatoren nicht nur in Österreich zu Debatten über die Leistungsfähigkeit der nationalen Systeme sowie über die Höhe, Effizienz und Wirksamkeit der nationalen Bildungsausgaben. Der daraus entstehende Reformdruck könne laut Münch (2009) allerdings zur Entstehung „institutioneller Hybride“ führen, die in einem „dysfunktionalen Schwebestadium zwischen moderner Formal- und traditioneller Aktivitätsstruktur“ bleiben.<sup>31</sup>

### Budgetreform im Gefolge 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 international auch ein machtvoller, alle Facetten des Verwaltungshandelns erfassender Reformdiskurs: *New Public Management (NPM)*. Auch Budgetreformen wurden nun nicht mehr isoliert, sondern als ein Element dieser neuen Verwaltungsphilosophie gesehen.<sup>32</sup>

*New Public Management (NPM)* richtet den Fokus auf die Steigerung der Effizienz, Produktivität und Kundenorientierung des öffentlichen Sektors.<sup>33</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-Partnership
- Vermarktlichung (*marketization*), Deregulierung, Wettbewerbselemente wie Quasimärkte und Ausschreibungen (*tendering*), Management statt Verwaltung (*managerialism*)
- Leistungserbringung auf Basis vertraglicher Regelungen (*contractualism*)
- Ziel- und Outputorientierung (*value for money*), Produktivitäts- und Leistungsmessung (*performance measurement*), Standards, Benchmarks, Kennzahlen
- Kunden- und Serviceorientierung, mehr Konsumentenmacht durch Wahlfreiheit, Veröffentlichung von Rankings und Kennzahlen, Transparenz, mehr Verantwortung und Rechenschaftspflicht (*accountability*)

28 Schick (2002), S. 22. Das künftige Szenario, so Schick, könnte eine Koexistenz von fiskalischer Dezentralisierung und fiskalischem Internationalismus sein, in dem Zentralregierungen mit ihren Budgets in einer unkomfortablen Sandwich-Position zwischen meta-nationalen und sub-nationalen Forderungen stehen.

29 Die Methode (*open method of coordination*) geht zurück auf das „Weißbuch – Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ der EK aus 1993. Im Jahr 2000 wurde sie formell zu einem Politikinstrument in der EU. Im Kern geht es dabei um: Festlegung gemeinsamer Ziele, eines Zeitplans sowie von Indikatoren und Benchmarks; dezentrale Umsetzung der Ziele; regelmäßige Bewertung und gegenseitige Überprüfung der Fortschritte. Im Okt. 2007 erteilte bspw. der Ecofin-Rat ein Mandat zur Verbesserung der Analyse, Methodologie und Messung der Qualität der öffentlichen Finanzen, um deren Vergleichbarkeit im Hinblick auf das langfristige Wirtschaftswachstum zu verbessern.

30 Vgl. Frances S. Berry (2007), S. 4 und Christensen, Laegreid (2004), S. 7 ff.

31 Vgl. Münch (2008), S. 8-28 und S. 71. Der Autor bezieht sich hierbei auf die Bereiche Bildung und Wissenschaft.

32 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.“ 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.“

33 Vgl. auch Christensen, Laegreid (2004), S. 11. Vgl. Mayntz (1997), S. 174: Die zunehmende Dienstleistungs- und Publikumsorientierung der Verwaltung bedeute auch eine „Abkehr von der Arroganz des Hoheitsträgers“.



- Schaffung von Anreizstrukturen, individuelle (Gehalts-)Anreize (*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>34</sup> NPM hat zweifelsohne einen Nerv der Zeit getroffen – ungeachtet der unterschiedlichen Ausprägungen der NPM-Reformen in einzelnen Ländern oder Ländergruppen (zB angelsächsische Länder, Skandinavien, Mitteleuropa). Selbst kritische Stimmen anerkennen Elemente des NPM als *“even highly desirable, such as increased attention to customer service, innovation and quality”*, es ergänze traditionelle Werte *“by introducing service quality and customer service and responsiveness”*.<sup>35</sup>

NPM hat hohe Erwartungen geweckt, Studien gehen von potentiell 15-20% Effizienzsteigerung aus.<sup>36</sup> Häufig wurden die Effekte allerdings isoliert bewertet, ohne jene Kosten, die zulasten des Budgets (Frühpensionierungen zB im Telekom-Bereich) oder zulasten der Bürger (verringertes Umfang öffentlicher Leistungen) oder von outgesourcten Beschäftigten (niedrigere Löhne und schlechtere Arbeitsbedingungen) überwältigt wurden. Positive Nettoeffekte dürften nur in vergleichsweise wenigen Fällen empirisch eindeutig belegt sein.<sup>37</sup> Auch scheinen NPM-Pionierländer wirtschaftlich im allgemeinen nicht besser dazustehen als eher zögerliche Reformer. Die Schwierigkeit der Evaluierung komplexer Verwaltungsreformen ist dabei freilich nicht zu unterschätzen.

Das thatcheristische Großbritannien sei, so der Zeithistoriker Tony Judt (2006), als Volkswirtschaft ab 1982 „leistungsfähiger geworden. Doch als Gesellschaft 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>38</sup> In den angelsächsischen Ländern scheint NPM seinen Zenit auch überschritten zu haben, unter anderem, weil Regierungen in Anbetracht neuer globaler und kollektiver Risiken (Finanz- und Bankenkrise, Naturkatastrophen, Pandemien, Terrorismus) wieder stärker auf Kontrolle und Koordination setzen. Auch lehnen viele Politiker ihren Macht- und Kontrollverlust gegenüber autonomen öffentlichen Einrichtungen, für die sie politisch weiterhin verantwortlich sind, zunehmend ab.<sup>39</sup>

34 Vgl. Scott (2001) Graham Scott war von 1986–1993 neuseeländischer Finanzminister (*Secretary of the New Zealand Treasury*).

35 Rommel (2004), S. 5 mit Verweis auf Pollitt, 2003 und Kernaghan, 2000 bzw. Christensen, Laegreid (2004), S. 27, vgl. auch van Thiel et al (2002), S. 267

36 Vgl. Christensen, Laegreid (2007), S. 5

37 Christensen, Laegreid (2004), S. 13 unter Verweis u.a. auf Pollitt, Bouckaert 2000 und Christensen, Laegreid 2001.

38 Sh. Judt (2006), S. 615-625. Entgegen der NPM-Theorie hatte Thatcher laut Judt in der Verwaltung „einen instinktiven Hang zum Zentralismus“. Sie beschnitt Macht und Mittel der Kommunen, brachte Bildungspolitik und regionale Wirtschaftsplanung unter zentrale Regierungskontrolle, beschränkte den Handlungsspielraum der Ministerien 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) . Vgl. dazu auch Brook (2008), S. 20, wonach UK sich an Finnland orientieren und den „societal values“ im Bildungsbereich mehr Beachtung schenken solle.

39 Vgl. Christensen, Laegreid (2007), S. 5f. Schon Neisser et al (1998) sahen in der starken Fragmentierung eine Schwächung des modernen Wohlfahrtsstaats 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. Vgl. auch 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.“*



### 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>40</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*. Sie gleicht auch dem traditionellen Modell der öffentlichen Verwaltung, die Max Weber in den 20er Jahren als „lebende Maschine“ beschrieben hatte.<sup>41</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 (zB kleinere Serien, Produktvielfalt), Reagieren auf neue Kundenbedürfnisse (gesättigte Nachfrage nach Massenkonsumgütern, veränderte Sozialstrukturen und Lebensstile), Entbürokratisierung, Dezentralisierung und flachere Hierarchien sowie eine immer umfassendere Inanspruchnahme der Arbeitskraft samt erfolgsabhängigen Gehaltsanteilen.

„Der Mensch“ als *Humanresource*, 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 Organisationsentwicklung hervorgegangen sind. Anweisungen und Kontrollen wurden zurück-

genommen, Freiraum und Eigenverantwortung von Teams erweitert. Der Arbeitsvertrag nähert sich tendenziell dem Werkvertrag an, bei dem nicht die Anzahl der geleisteten Stunden, sondern nur das Ergebnis der Arbeit zählt. Wurden Probleme und Entscheidungen zuvor von unten nach oben delegiert, so werden sie mit der Ergebnisorientierung nun von oben nach unten verlagert. Zugleich wird das Entgelt abhängig vom Erfolg. Die Mitarbeiter sollen „unternehmerischer“ werden und ihre kognitiven, sozialen, kreativen und emotionalen Kompetenzen einbringen. „Arbeit“ wird projektbezogen, dezentral und netzwerkartig organisiert. Traditionelle Interessensgegensätze zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer (*principal and agent*) scheinen aufgehoben. Fremdzwang wird Selbstorganisation und Selbstkontrolle. Hohe Belastung gehört häufig zum positiven Selbstbild. Der Arbeitnehmer wird zum „Arbeitskraft-Unternehmer.“<sup>42</sup>

Dieser Prozess ist auch in der Privatwirtschaft noch nicht abgeschlossen sondern in einzelnen Branchen unterschiedlich weit fortgeschritten. Er folgt auch keiner einheitlichen Theorie. Vielmehr ist in der betriebswirtschaftlichen Organisationstheorie seit Jahrzehnten von einem „*Management Theory Jungle*“ die Rede. Dagegen dominiert in der Verwaltung mit NPM ein vergleichsweise monolithischer Ansatz: *one-size-fits-all*. Neisser et al (1998) bemerkten dazu, 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>43</sup>

40 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.

41 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.“

42 Der Begriff wurde 1998 von den Soziologen Hans J. Pongratz und G. Günter Voß geprägt, sh. [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).

43 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)



### Public Value – Rückkehr der Gemeinwohlorientierung?

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 wieder die Idee des Gemeinwohls steht – *public value*, ein Begriff den der US-Verwaltungswissenschaftler Moore 1995 in die Debatte einführte. Leitmotiv ist hier ein unternehmerisch-kreatives Handeln in öffentlichen Institutionen (*public entrepreneurship*) zur Schaffung *gesellschaftlichen* Nutzens.<sup>44</sup> Erscheint der öffentliche Sektor im Modell des norwegischen Politikwissenschaftlers Olsen (1988) als „Supermarket State“<sup>45</sup>, als Anbieter individuell konsumierbarer Waren und Dienstleistungen für KundInnen, die individuell *value for money* verlangen, so stehen im Zentrum des *public value*-Konzepts Kollektivgüter (zB Rechtssicherheit, Verteilungsgerechtigkeit, soziale Fairness). Diese sind nicht individualisierbar, kommen also nicht einzelnen BürgerInnen sondern der Bevölkerung in ihrer Gesamtheit zugute. Die Formulierung und Entwicklung solcher Kollektivgüter soll gemäß *public value*-Verständnis in einem demokratischen Prozess und kontinuierlichen Dialog zwischen der Regierung und den Regierten (*networked governance*) erfolgen. Die breitere Einbindung der Zivilgesellschaft in die Erstellung öffentlicher Leistungen geht über das heutige Verständnis von Verwaltung und Politik zwar noch beträchtlich hinaus, könnte jedoch ebenso zu einem Innovationsimpuls werden, wie vor 20 Jahren der Gedanke der Serviceorientierung gegenüber individuellen Verwaltungs-KundInnen.

44 Vgl. Moore (1995). Sh 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. Vgl. auch Meynhardt (2007)

45 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, pp. 233–254.

### III. 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, 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>46</sup>

Erhellend ist hier ein Essay von Ignace Snellen (2006), der die maßgeblichen Paradigmen der Verwaltungswissenschaften im 20. Jahrhundert abhandelt. Paradigmen artikulieren bekanntlich nicht nur das Meinungsklima einer Epoche und deren jeweils vorherrschende Rationalität, sondern bestimmen auch, „welche Phänomene problematisiert werden und in welcher Richtung die Lösungen zu suchen sind“:<sup>47</sup>

- (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 in Frage 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>48</sup>
- (2) **Die politische Rationalität** – Die Verwaltung als Subsystem der Politik, als ein effektives und zuverlässiges Politik-Produktionssystem: Auch in diesem, für die 60er Jahre

46 Henseler (1986), S. 263.

47 Sh. Snellen (2006), S. 26 f. Snellen ist Professor (em.) für Öffentliche Verwaltung an der Erasmus Universität Rotterdam und an der Universität Leyden., vgl. ebd. S. 21 und S. 63

48 ebd. S. 50

und ihren Glauben an die „Machbarkeit“ der Wohlfahrtsgesellschaft typischen Paradigma, dominiert die Politik. Die Aufmerksamkeit gilt den Input-, Throughput- und Outputfunktionen des Verwaltungssystems sowie den System-Interdependenzen.<sup>49</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) sowie deren Motive und Anreize zurückgeführt. Bei Reformen müssen die jeweiligen Nutzenfunktionen beachtet und Anreizstrukturen entsprechend verändert werden (*New Public Management*). Die meisten Vorschläge betreffen die Verwaltung, deren Anreize laut Niskanen tendenziell stets auf Überversorgung und Aufblähung hinauslaufen.<sup>50</sup>
- (4) **Die wissenschaftliche Rationalität** – Die Verwaltung als Instrument, das zur Verwissenschaftlichung der Politik beiträgt (Lasswell): Das „modernistische“ Paradigma sieht die wichtigste Aufgabe der Verwaltung darin, die Rationalität der Politik durch Expertenwissen zu erhöhen. Strategierelevantes Wissen soll in politische Entscheidungsprozesse eingebracht und die Entscheidungsprozesse selbst

sollen optimiert werden.<sup>51</sup> Methoden, die hier ihren Ursprung haben, sind etwa PPBS oder auch *Management by Objectives*.

- (5) **Multirationalität als postmodernes Paradigma** – Verwaltung und Politik in einer multirationalen Perspektive: Regierungspolitik muss sich an allen vorgenannten Rationalitäten gleichzeitig orientieren, keine kann ihren Vorrang vor allen 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>52</sup>

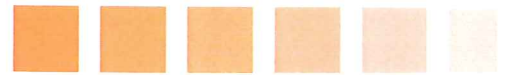
Wie ist *Performance Budgeting* hier einzuordnen? Als Informationssystem über gegenwärtige oder künftig erwartbare Leistungen, Ergebnisse und Wirkungen will es vor allem die *wirtschaftliche* und *wissenschaftliche* Rationalität und die Transparenz stärken. Genau hier macht *politische* Rationalität allerdings Abstriche, denn mehrheitsfähige Kompromisse erfordern oft 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 und würden das spezifische Vermögen der Politik, auch große Gegen-

49 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 mit Hilfe systemeigener Codes selbst. Die Akteure sind nicht Gestalter sondern Erfüllungsgehilfen der Systeme. 1979 untersuchte die nach ihrem Vorsitzenden benannte Vonhoff-Kommission Strukturprobleme der niederländischen Zentralregierung. Der Befund lautete, die Verwaltung funktioniere in wichtigen Systemeigenschaften nicht gut. Ein Teil der *Inputs* in das System, dh Signale aus der Gesellschaft, werde vom System nicht empfangen, erreiche die Verwaltung also nicht; auch ein Teil des *Outputs* des Systems gehe verloren, dh erreiche die Gesellschaft nicht oder bleibe wirkungslos. Die Verwaltung in Den Haag lebe in einer selbst konstruierten Welt mit einer selbst konstruierten Gesellschaft. Vgl. Snellen (2006), S. 59 f.

50 Snellen (2006), S. 69 ff.

51 ebd. S. 85 ff. Basis dieser Vorschläge ist die sogenannte *Policy*-Theorie und Politikfeldanalyse, - seit den 80er Jahren eines der wichtigsten Gebiete der Politikwissenschaften.

52 ebd. S. 107. Der politischen Undurchführbarkeit geht zumeist eine allmähliche Verschiebung im Gefüge der Rationalitäten voran, die von einer der maßgeblichen gesellschaftlichen Gruppen schließlich als „Balancesstörung“ erkannt und kritisiert wird, etwa die Dominanz des betriebswirtschaftlichen Denkens. Vgl. Oskar Negt (2004), S. 31 f.



sätze zu überbrücken, verunmöglichen.<sup>53</sup> Eine gewisse Intransparenz und wenig Bereitschaft, eine gegebene Budgetverteilung zugunsten neuer Prioritäten zu verändern, sind die unvermeidlichen Nebenprodukte politischer Rationalität. Die Erwartungen in eine wirkungsorientierte Budgetierung sollten in diesem Punkt daher realistisch bleiben, so Graham Scott (2008), einer der Architekten der neuseeländischen Reform: Das Budget ist stets ein politischer Prozess, der auf eine andere Weise rational ist als das *Performance Budgeting*.<sup>54</sup>

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

In der mangelnden Ergebnis- und Wirkungsorientierung bzw. in einer Input-Orientierung, die den Input gleichsetzt mit der Aufgabenerfüllung, sah Gantner (1991) einen der traditionellen „Schwachpunkte öffentlicher Budgets“.<sup>55</sup> Manche sehen darin ein *schuldhaftes* Unvermögen des öffentlichen Sektors. Ursächlich liegt es jedoch in der spezifischen Natur öffentlicher Güter, welche von privaten Anbietern nicht oder nicht ausreichend bereitgestellt werden können, dass die Höhe der Ausgaben und die Menge der Inputs im öffentlichen Sektor im allgemeinen besser nachvollzogen werden kann, als die Menge und Qualität der erbrachten Leistungen (Output) und deren Wirkungen (Outcome).<sup>56</sup>

Um künftig nicht nur die *Input*- sondern auch die Ergebnis- und Wirkungsseite in Plangrößen und Zielvorstellungen angeben und später auch überprüfen zu können, müssen Quantität und Qualität der Leistungen des öffentlichen Sektors spezifiziert und gemessen werden. Dies wirft konzeptiv und methodologisch aber seit jeher große 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>57</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*

53 Vgl. Pollitt (2001), S. 13 und Snellen (2006), S. 87. Sh. 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.“ Erinnert sei hier zB auch an die Debatte um die Transparenz bei den Empfängern von EU-Agrarsubventionen.

54 Scott (2008), S. 14.: „*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.*“

55 Vgl. Gantner (1991), S. 16f.

56 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 effizienzmindernenden Faktoren.“

57 Greiling (2004), S. 13 f.

*market production is unfortunately untrue. Good performance data about the government activities hardly exist.*<sup>58</sup>

Im Bereich der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gibt es international ebenfalls Bemühungen, den *Output* der Nichtmarktproduktion durch Volumenmessungen vergleichbar zu machen und von der bis Mitte der 90er Jahre geltenden *Output=Input*-Konvention abzugehen. Diese Konvention ist insofern problematisch: Je höher die Ausgaben, desto höher *per definitionem* auch der *Output*, was real nicht immer der Fall ist. Sinkende Ausgaben erscheinen dagegen stets als geringerer *Output*, auch wenn real nur die *Inputs* durch technischen Fortschritt reduziert wurden. Die Produktivität der öffentlichen Nichtmarktproduktion erscheint im Zeitverlauf daher stets als gleichbleibend, was real ebenfalls nicht zutrifft.

Die Volumenmessung steht aber ebenfalls 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.<sup>59</sup> Für kollektive, einzelnen Leistungsempfängern nicht zurechenbare Dienstleistungen (zB Hoheitsverwaltung, Landesverteidigung, Innere Sicherheit), akzeptiert Eurostat weiterhin die *Output=Input*-Konvention. *Output*-Methoden sollten aber auch hier forciert werden. 2008 ergab eine Machbarkeitsstudie des Deutschen Statistischen Bundesamts allerdings, dass ein *Output*-Index etwa für die Polizei in Deutschland noch nicht möglich sei.<sup>60</sup>

58 Debets, Vossers (2007), S. 4 Helmer Vossers ist Direktor für Budgetangelegenheiten im niederländischen Finanzministerium.

59 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 Volumenmessungen vorzunehmen.

60 Vgl. Statistisches Bundesamt (2008), S. 97 – 111

### Menge, Qualität, Wirkung – Zur Spezifikation und Messung öffentlicher Leistungen

Noch relativ einfach zu spezifizieren sind öffentliche Infrastrukturvorhaben, Aufgaben mit produktionsähnlichem Charakter sowie Aufgaben, bei denen Standardprozesse überwiegen (Abgabenverwaltung, Unternehmensgründung, kommunale Ver- und Entsorgungsdienste).

Aufgaben mit Kollektivgutcharakter, etwa innere Sicherheit oder Regulierungsaufgaben (zB Finanzmärkte, Energie, Wettbewerb) werfen dagegen bereits jede Menge Fragen auf.

Schwierig ist diese Übung auch bei *personenbezogenen* Dienstleistungen etwa im Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesen. Zum einen sind die Zusammenhänge zwischen *Inputs* und *Outputs* respektive *Outputs* und *Outcomes* häufig nicht gesichert bzw. wird ihre Komplexität unterschätzt,<sup>61</sup> zum anderen sind die Leistungsempfänger (und deren soziales Umfeld) oft auch Mitproduzenten der öffentlichen Leistung. Die Leistung von Schulen, Jugendämtern, Sozialdiensten oder Krankenhäusern besteht häufig auch im „Zurechtkommen“ (*coping tasks*<sup>62</sup>) mit wenig kooperativen „Leistungsempfängern“, die – anders als Kunden in der Privatwirtschaft – nicht abgewiesen, sondern im Sinne des Gemeinwohls vielmehr zu Verhaltensänderungen bewegt werden sollen.

Erschwerend für die Spezifikation und die spätere Bewertung des Erfolgs ist hier neben externen Effekten und der oft langen Zeitspanne, bis zum Wirken einer Maßnahme (zB Bildungsreform) auch, dass die *Outputs* und *Outcomes* in einzelnen Aufgabenbereichen bzw. Ministerien (zB Arbeitsmarkt, Bildung, innere Sicherheit) einander wechselseitig beeinflussen können. Auch die Ergebnisse und Wirkungen von präventiven und nicht-präventiven Maßnahmen (zB

61 Etwa die Zusammenhänge zwischen Inputfaktoren (Klassengröße, Ausstattung der Schule, Schüler pro Lehrer), Qualitätsfaktoren (Qualität der Lehrerbildung und des Unterrichts), sozialen Umfeldfaktoren und dem Schulerfolg von Schülern.

62 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 and coping organizations*.



Gesundheitsvorsorge versus Behandlung; Kriminalitätsprävention versus Strafverfahren) sind interdependent und den jeweiligen Ausgaben nur schwer zuzuordnen.

### Zielvorgaben in einem förderlichen Kontext

Für einen wirkungsorientierten Budgetvollzug 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>63</sup>

Ard Schilder (2000) vom niederländischen Finanzministerium misst Zielen im öffentlichen Sektor größte Bedeutung bei: „*The role of clear goals in this respect can be compared to the role of prices in the market mechanism.*“<sup>64</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 soll die „Transaktionskosten“ innerhalb der Organisation senken und den Bedarf an internen Koordinations-, Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen verringern.

Auch empirischen Studien legen nahe, dass Ziele – in einem förderlichen organisatorischen Umfeld – zu besseren Ergebnissen beitragen können.<sup>65</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 Linienabteilungen. Ziele werden nicht

als isolierte Maßnahme eingeführt, sondern ergänzen andere, auf kontinuierliche Entwicklung und organisatorisches Lernen ausgerichtete Maßnahmen. Die Formulierung der Ziele und Nebenbedingungen erfolgt in einem Dialog (*top-down* und *bottom-up*) mit Vertretern aller Ebenen der Organisation, sodass Akzeptanz und Verbindlichkeit gewährleistet sind, Zielkonflikte und unerwünschte Lenkungseffekte („perverse Effekte“) minimiert werden. Es gibt eine Kultur des personenbezogenen *Feedbacks*, die Raum für Veränderungen aufzeigt und Zielanpassungen vornimmt, wenn neue Erkenntnisse dies sinnvoll erscheinen lassen. Die Auswahl geeigneter Indikatoren bzw. Kennzahlen – ein meist sehr kritischer Punkt – erfolgt mit größter Sorgfalt. Gerade wenn Ziele wirken, dann sind auch ihre allfällig unerwünschten Nebenwirkungen zu bedenken.

### Technokratische Steuerung: In der Datenflut nach Informationen dürsten?

Die Literatur liefert freilich auch zahlreiche Belege dafür, dass Ziele und Indikatoren, wenn ein förderlicher Kontext fehlt und ein zahlenfixiertes, technokratisches Steuerungsverständnis überwiegt, kontraproduktiv wirken, vor allem in Kombinationen mit finanziellen Anreizen.<sup>66</sup> Wird eine Messgröße zu einem Ziel, so verliert sie nach *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>67</sup> Mit an-

63 Lödl (2008b), S. 47 Die Bundesministeriengesetz-Novelle 2009 normiert, dass der Grundsatz der Wirkungsorientierung bereits bei der Gliederung der Bundesministerien umzusetzen ist. Auch nachgeordnete Behörden, Ämter und Einrichtungen sind so zu strukturieren, dass sie den Grundsätzen der Wirkungsorientierung, Effizienz und Transparenz gem. Art. 51 Abs. 8 B-VG dienen.

64 Schilder (2000), S. 99

65 Vgl. im folgenden Marlow (2005) und Fleig (2009)

66 Vgl. Smith (1995), Hans De Bruijn (2002), *Managing performance in the public sector*, S. 36, in: Gröiling (2004), Pidd (2005), Seddon (2008) sowie Fleig (2009) und Marlow (2005), S. 23 – 31. Sh dazu auch 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.

67 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.

deren Worten, auf Kennzahlen, die explizit der Steuerung und (öffentlichen) Kontrolle dienen, ist wenig Verlass. Die paradoxe Erkenntnis daraus lautet: *“Targets are only useful as long as you do not use them to manage by.”*<sup>68</sup>

Ziele sind also nicht *per se* problematisch, die Frage ist nur, welche Funktion ihnen zukommt. In Großbritannien wird dieses Thema mit gutem Grund seit längerem breit diskutiert. Eine Studie, an der 507 Organisationen aus Australien, Kanada, USA und Großbritannien teilnahmen, kam 2008 zu der Einschätzung, die Regierung und der öffentliche Sektor scheitere, vor allem in Großbritannien, an einer mechanistischen, zahlenfixierten Umsetzung von Zielvorgaben und Unmengen 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>69</sup> In einem OECD-Working Paper zum UK-Bildungssystem findet sich die ausdrückliche Empfehlung: *„Reduce the focus on testing and targets.“*<sup>70</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>71</sup> in dem er Ähnlichkeiten zwischen dem, ab der Ära Thatcher geltenden System der zentralen Zielvorgaben und der sowjetischen Planwirtschaft aufzeigte.

In den Niederlanden, in denen *Performance Budgeting* seit 1999 praktiziert wird, ergab eine Evaluierung der Jahre 2002-2005 ebenfalls, dass es eine zu starke Fixierung auf Zahlen und Leistungsindikatoren gab, deren Aussagekraft und Steuerungsrelevanz in keinem Verhältnis zum Verwaltungsaufwand standen. Auch war

die Anzahl an Zielen zu groß, wobei die Regierung zudem den Eindruck erweckte, alle Probleme lösen zu können.<sup>72</sup> Die Empfehlung lautet daher meist, weniger Ziele festzulegen und sich auf wichtige Leistungen zu beschränken sowie auf Bereiche, in denen größere Veränderungen anstehen.

### Bedienung des Indikators anstatt der Kundschaft?

Harsche Kritik am UK-System übt seit Jahren auch der Unternehmensberater John Seddon, so etwa 2003 im Verwaltungsausschuss im Unterhaus des Britischen Parlaments:<sup>73</sup> Ziele (*targets*), zumal *quantitative*, seien grundsätzlich fehlerträchtig (*inherently flawed*). Zentrale Zielvorgaben seien Ausdruck einer Kommando- und Kontrollkultur, die damit verbundenen Inspektionen und Prüfungen hätten zu überbordender 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.

Aus isolierter Kostensicht mag ein ausgelagertes *Call Center* zwar vorteilhaft erscheinen, wenn aber 80% der dort eingehenden Anrufe nicht zu Problemlösungen im Sinne der anru-

<sup>72</sup> Vgl. Debets (2004), S. 73 und 79 ff.

<sup>73</sup> vgl. *Public Administration Committee* (2003). John Seddon (UK) ist Unternehmensberater im privaten und öffentlichen Sektor. Sein Ansatz ist von der Qualitätsphilosophie Edward Demings (USA) und Taiichi Ohnos (Japan) geprägt. Laut Deming (1900-1993), Statistiker und Qualitätspionier, 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 lange keine Aufzeichnungen der Methoden und Instrumenten von TPS, da jede Kodifizierung einen kontinuierlichen, niemals endenden Entwicklungsprozess zum Stillstand zu bringen drohe.

<sup>68</sup> Caulkin (2004), ähnlich auch Fleigl (2009)

<sup>69</sup> Marr (2008a), vgl. dazu auch Marr (2008b)

<sup>70</sup> Brook (2008), S. 16 ff. und S. 28

<sup>71</sup> Vgl. *Public Administration Committee* (2003), R. Amann, *‘A Sovietological view of modern Britain’*, unpublished, *University of Edinburgh*, 1.12.1995 wurde in der Expertenbefragung zum Thema Datenmanipulationen im Gesundheitsbereich angesprochen. Vgl. auch Caulkin (2008): *„Labour’s public sector is a Soviet tractor factory“*



fenden BürgerInnen führten (*failure demand*), so sei der Aufwand für dieses *Call Center* in Anbetracht seiner Leistung noch immer viel zu hoch. In einer Systembetrachtung stelle eine solche *Call Center*-Lösung eine Ressourcenvergeudung dar.<sup>74</sup>

Seddon plädiert dagegen für ein systemisches Denken (*systems thinking*) im öffentlichen Sektor: Organisation und Ressourcen sollten gesamthaft auf die Bedürfnisse der Kunden (*the pull of customers*) ausgerichtet, die Dienstleistung auf die Nachfrage hin gestaltet (*design service against demand*) und kontinuierlich optimiert werden.

### Die betriebswirtschaftliche Diskussion: Jenseits von Budget und Zielvorgaben

Auch in der Betriebswirtschaft sind Zielvorgaben und Bonussysteme ein Thema, und dies nicht erst seit der Finanzkrise. Schon bei einfacher Fließbandarbeit muss neben den Stückzahlen auch die Qualität berücksichtigt werden, und im Verkauf zählt neben dem Umsatzwachstum mindestens auch die Rendite.

Der *Beyond Budgeting*-Ansatz<sup>75</sup> setzt sich seit Ende der 90er Jahre nicht nur mit der Steuerung über fixe Zielvorgaben sondern auch mit dem zugrundeliegenden Führungsverständnis und Menschenbild auseinander und stellt dessen Prämissen – (1) Die Zukunft sei planbar, (2) zentrale *top-down*-Steuerung sei überlegen, (3) Ziele und Ergebnisse seien vorab quantifizierbar – radikal in Frage.

Aus Sicht des *Beyond Budgeting* würden fixierte Ziele und Leistungsverträge die Wahrnehmung auf eine bürokratische Innenperspektive verengen. Sie würden häufig zu einem Surrogat, das den eigentlichen Unternehmenszweck und die Anforderungen einer dynamischen Realität verstellt. Aus Jahresbudgets abgeleitete Vorgaben gingen am rasch wechselnden Bedarf der Kunden und Märkte vorbei. Anpassungsfähige, persönliche Führung werde so durch einen formalisierten Steuerungsmechanismus ersetzt. Eine Führungskultur der Weisungen (zahlenfixierte Zielvorgaben), der Soll-Ist-Vergleiche und der monetären (extrinsischen) Anreize zerstöre die intrinsische Motivation der Mitarbeiter und erodiere das Vertrauen zwischen den Akteuren. Kritik werde unterdrückt, Bedenken beiseitegeschoben. Sähen Mitarbeiter einander vor allem als Konkurrenten, so beeinträchtige das die Zusammenarbeit und behindere den Wissens- und Erfahrungsaustausch. Je ausgeprägter, unverrückbarer und aggressiver diese Form der Zielorientierung, desto stärker würden die Mitarbeiter mit Ausweichstrategien, dysfunktionalem und unethischem Verhalten reagieren wie etwa der Manipulation von Daten zur Planung und Zielerreichung.<sup>76</sup> All dies führe zu suboptimalen Ergebnissen und hohem Kontrollaufwand.

Laut Fleig (2009) habe auch die Vorgabe falscher und einseitiger Ziele zur Bankenkrise beigetragen: Kurzfristige und einseitige Erfolgsziele wurden belohnt, mittel- und langfristige Unternehmensziele gerieten jedoch aus dem Blick. Das dabei eingegangene Risiko blieb gänzlich außer Betracht.

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

75 Vgl. im folgenden Pfläging (2006), S. 100-105 und Hope, Fraser (2003); weitere Texte dazu sh. *Beyond-Budgeting Round Table* (Weltverband): [www.bbrt.org](http://www.bbrt.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."

76 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.“



### V. Ausblick: Weder traditionell bürokratisch noch schlecht modernisiert

Österreich zählt zu den eher späten und moderaten Verwaltungsreformern. Das muss kein Nachteil sein, vor allem nicht wenn es gelingt, Fallgruben und Sackgassen auszuweichen. Es gibt kein Universalrezept zur Ausrichtung des Budgets und des Verwaltungshandelns auf Ergebnisse und Wirkungen. Die Erfahrungen anderer Staaten können dabei ebenso nützlich sein wie jene des Unternehmenssektors mit seiner pluralistischen Methodenvielfalt. Je nach öffentlicher Aufgabe und zu erbringender Leistung kann ein anderer Zugang sinnvoll sein.

Auch Graham Scott (2001) sieht Wirkungsorientierung als Prozess des Experimentierens und der kontinuierlichen Anpassung der Methoden und Verfahren der Leistungserbringung. Dieser Prozess setze Innovation und lernende Organisationen voraus, er finde daher weder in traditionell bürokratischen noch in schlecht geführten modernisierten Verwaltungen statt.<sup>77</sup>

Im öffentlichen Sektor den Fokus der Aufmerksamkeit verstärkt auch auf Ergebnisse und Wirkungen zu richten, ist zweifelsohne sinnvoll, sowohl bei bestehenden Aufgaben und historisch gewachsenen Strukturen, wie auch bei neuen Vorhaben.<sup>78</sup> Mangels Zukunftswissen und an Betrachtungs hoher Komplexität können Ergebnis- und Wirkungsziele auf der Makroebene freilich nur unter Vorbehalt und nur im Sinne einer Orientierung formuliert werden, - ohne Anspruch auf Perfektion oder in Form einer mechanistischen Verknüpfung von Ressourcen mit Leistungen und Wirkungen.

Bei der ergebnis- und wirkungsorientierten Formulierung politischer und operativer Ziele und mit Bezug auf ein geeignetes Berichtswesen wird man unschwer auf vorhandener Expertise aufbauen können, die in Studien, Evaluierungen, Statistiken, Berichten der Fachministerien oder des Rechnungshofs vorliegt.<sup>79</sup> Angeknüpft werden kann hier auch bei Ländervergleichen internationaler Einrichtungen (zB OECD, EU) und bei der auf internationaler Ebene laufenden Entwicklung von Indikatoren. Auf der operativen Ebene kommen in vielen Bereichen der Verwaltung bereits Leistungsdefinitionen (Produkte, Produktgruppen), Kosten-Leistungsrechnung, Leistungsmessungen und Qualitätsstandards<sup>80</sup> praktisch zum Einsatz.

Die Haushaltsrechtreform soll in der Verwaltung den Kulturwandel in Richtung Leistungs-, Ergebnis- und Wirkungsorientierung unterstützen und vertiefen. Die fachlich-inhaltliche und die Ressourcen-Verantwortung sollen zu diesem Zweck stärker zusammengeführt werden, auch in organisatorisch-personeller Hinsicht. Ein wichtiger Ansatzpunkt dafür wird die neue Dienststellensteuerung mit Hilfe mehrjähriger Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne sein, die auf den positiven Erfahrungen mit der Flexibilisierungsklausel aufbaut.<sup>81</sup> Wie Hammer Schmid (2008) et al. in ihrer Evaluierung der Flexibilisierungsklausel betonen, sei diese für sich alleine allerdings „noch kein Erfolgsgarant [...]“: Vielmehr ist für den Umsetzungserfolg die

77 vgl. Scott (2001), S. 196, sh. auch Münchs Hinweis (2008), S. 71 auf das Problem eines "dysfunktionalen Schwebezustandes" als Ergebnis "hybridaler Modernisierung".

78 In den Niederlanden werden für die Politikformulierung zunächst Fragen der Art aufgeworfen: 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. dazu Vossers (2008)

79 Zu denken ist hier etwa an Studien des WIFO, IHS u.a., Berichte der Statistik Austria sowie der Bundesministerien (Forschungs- und Technologiebericht, Sicherheitsbericht, Grüner Bericht Landwirtschaft, Hochschulbericht, Kulturbericht, Familienbericht u.ä.). Solche Informationen könnten auch im Budgetkontext besser zugänglich gemacht werden.

80 Qualitätsstandards sind einheitliche Leistungsmerkmale, die öffentlich bekannt gemacht werden und damit nach innen und außen einen gewissen Grad an Verbindlichkeit schaffen; vgl. Dearing (2007).

81 Vgl. Bundeshaushaltsgesetz 2013, Ministerialentwurf, § 2 Abs. 2 und § 45 Abs. 1 sowie Materialien



*Führungsqualität und Expertise der beteiligten Akteure* von zentraler Bedeutung und erklärt die durchaus differenzierten Erfahrungen in unterschiedlichen Dienststellen.<sup>82</sup>

Leistung, Qualität und Ausrichtung der Verwaltung auf Ergebnisse und Wirkungen im Sinne der BürgerInnen und des Gemeinwohls sollten nicht nur in der budgetären Außendarstellung sondern vor allem organisationsintern systematisch Thema sein. Eine Kultur der Leistungsorientierung und des „Jeder gibt sein Bestes“ bedarf, so Fleig (2009) nicht immer eigens definierter Ziele und Vorgaben. Oft braucht es nur professionelle Methoden und Werkzeuge, etwa für das Management komplexer Vorhaben und Projekte sowie kompetente Mitarbeiter, die den übergeordneten Sinn und Zweck ihrer Arbeit und die Ziele ihrer Organisation kennen und wissen, wie sie dazu beitragen können.<sup>83</sup> *Kontinuierliche, relative* Verbesserungen können hier oft sinnvoller sein als *fixe, unverrückbare* Zielvorgaben.

Wirkungsorientierung bedeutet besser informierte Budgetentscheidung und –vollziehung. Ob Informationen über Leistungen und Wirkungen in der *politischen* Debatte überhaupt genutzt werden, hängt auch von gesellschaftlich-kulturellen Faktoren ab. Als förderlich gilt, wenn Medien und Öffentlichkeit im allgemeinen „gut informiert“ sind, wenn es einen politischen Wett-

bewerb 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 weniger einer Ideologie oder einer politischen Programmatik verpflichtet sind, die sich stark auf Werte oder Prinzipien beruft.<sup>84</sup>

Ungeachtet aller Reformen wird das Budget aber zweifelsohne weiter im Spannungsfeld nicht nur politischer Interessen sondern auch institutioneller Kräfte stehen. Mit Bezug auf letztere bemühen manche Autoren die Metapher des Kampfes, den die Finanzministerien in ihrer Gesamtverantwortung für das Budget zu führen hätten. So etwa meint Pollitt (2001): *“Central budget offices struggle to moderate the demands of spending departments.”*<sup>85</sup> Dramatischer noch Gröpl (2001): Wie einst Herkules gegen die Hydra, so hätten auch die Finanzministerien unentwegt gegen „egozentrische Ausgabenforderungen“ zu kämpfen.<sup>86</sup>

82 Hammerschmid et al. (2008), S. 67. Hervorhebungen im Original fett. Sh. auch Promberger (2008), S. 51. In diesem Sinne betont auch Schick (2002), 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.“* Umgekehrt warnt Scott (2008): *„Performance budgeting should be about budgeting above all and not about finance ministries turning the budget into a comprehensive public management system or setting and managing performance targets for the rest of the government. In the pursuit of performance budgeting finance ministries must not lose focus on their primary responsibility for the performance of the budget itself.“*

83 Vgl. Fleig (2009), sh dazu auch 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.“*

84 Vgl. Fozzard (2001), S. 31., sh 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.“*

85 Vgl. Pollitt (2001), S. 14.

86 Gröpl (2001), S. 149

## Literaturverzeichnis

- 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; 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
- Anne-Marie Brook (2008), *Raising education achievement and breaking the cycle of inequality in the United Kingdom*, Economics Department Working Papers No. 633, OECD unclassified, ECO/WKP (2008)41
- Ministerialentwurf Bundeshaushaltsgesetz 2013, 66/ME (XXIV. GP) samt Materialien, Juli 2009
- 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 Schweizerischer Politologentag, Balsthal am 14.11.1997
- Elisabeth Dearing (1998), *Verwaltungsreform in der Bundesverwaltung*, in: Neisser, Hammerschmid (1998, Hg.)
- 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
- Jürgen Fleig (2009), *Zielsetzung: Warum Ziele manchmal ins Verderben führen*, [www.business-wissen.de](http://www.business-wissen.de), in: Financial Times Deutschland, 16.5.2009 [http://www.marketing-boerse.de/Fachartikel/details\\_print/16075/?printview](http://www.marketing-boerse.de/Fachartikel/details_print/16075/?printview)
- 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
- Manfred Gantner (1991), *Haushaltspolitik und Haushaltsrecht – Anmerkungen zur Haushaltsrechtsreform des Bundes aus ökonomischer Sicht*, in: Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens, Hrsg. Manfred Gantner, 1991
- Manfred Gantner (1998), *Finanzpolitische und haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen einer NPM-geleiteten Verwaltungsreform in Österreich*, in: Neisser, Hammerschmid (1998, Hg.)



- Dorothea Greiling (2004), *Performance Measurement - a driver for increasing the efficiency of public services?*, EGPA Annual Conference – *The contingencies of performance measurement systems*, 31.8.-3.9.2005 in Bern, Schweiz
- Christoph Gröpl (2001), *Haushaltsrecht und Reform*; Jus Publicum Bd. 67, Tübingen
- Gerhard Hammerschmid, Isabell Egger-Peitler, Markus A. Höllner (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
- 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
- Bernard Marr (2008b), *Performance anxiety in* 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, erschienen in: *Berliner Republik*, Heft 06/07, S.64-75
- Mark Moore (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge
- Richard Münch (2009), *Globale Eliten, lokale Autoritäten – Bildung und Wissenschaft unter dem Regime von PISA*, McKinsey&Co., Frankfurt am Main
- Heinrich Neisser, Renate Meyer, Gerhard Hammerschmid (1998), *Kontexte und Konzepte des New Public Management*, in: Heinrich Neisser, Gerhard Hammerschmid (Hg., 1998), *Die innovative Verwaltung: Perspektiven des New Public Management in Österreich*, Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Wien
- Oskar Negt (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
- 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/cmpubadm/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 Adress, 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

### Autorin

Mag. Silvia Zendron ist stellvertretende Leiterin der Abteilung II/4 Budget – Unterricht, Kunst und Kultur, Wissenschaft und Forschung im Bundesministerium für Finanzen.