

## **Ist der Leistungsauftrag mit Globalbudget ein Ersatz für den detaillierten Voranschlag?**

Kuno Schedler

*Der Beitrag erscheint in definitivem Format in: 75 Jahre Verband für öffentliches Finanz- und Rechnungswesen, Bern: Eidg. Finanzverwaltung, 2000, S. 42 - 58*

### **1 Zusammenfassung**

Das traditionelle System geht von einem Rechnungswesen aus, das für die aktive Steuerung genauso gestaltet ist wie für die nachträgliche Kontrolle der Ordnungsmässigkeit. Diese Form entspricht kaum mehr den heutigen Anforderungen. Indem auf Leistungsaufträge und Globalbudget umgestellt wird, wird eine Trennung von Steuerungsgrundlagen und detailliertem, finanziellem Rechnungswesen notwendig: Erstere erfolgen in globalisierten Finanzbudgets, aber aufgewertet mit (relevanten) Leistungs- und Wirkungsinformationen, letzteres sollte zu einem nach kaufmännischen Grundsätzen geführten Rechnungswesen weiterentwickelt werden, wie dies im Bund in Schritten bereits geschieht.

Durch die Trennung wird für das politische System eine Form der Information geschaffen, die ihren Ansprüchen besser zu genügen vermag. In diesem Sinne ist der Leistungsauftrag und das Globalbudget nicht nur ein Ersatz für den detaillierten Voranschlag, sondern eine erhebliche Verbesserung gegenüber diesem. Ein Parlament, das mit dem neuen Instrumentarium umzugehen gewohnt ist, wird seinen politischen Einfluss verwesentlichen und damit tendenziell stärken können; die Regierung wiederum wird ihre Führungsrolle vermehrt ausüben können, und für die Verwaltung wird im ausführenden Bereich eine grössere Autonomie gewährt. Dieses Konzept, das eine Neusausrichtung

---

der Leitidee innerhalb von Verwaltung und Politik bringt, benötigt jedoch eine Reifezeit, bis sich eine Praxis einspielt.

## 2 Einleitung

Seit Beginn der neunziger Jahre wird in der Schweiz ein neues Modell der Verwaltungsführung diskutiert und bis anhin – mit wenigen Ausnahmen – recht punktuell und versuchsweise eingeführt.<sup>1</sup> Dieses unter der internationalen Bezeichnung *New Public Management* bekannte Modell lehnt sich zum grossen Teil an Ideen aus dem Ausland an, insbesondere aus Neuseeland, Skandinavien, Grossbritannien und den Niederlanden. Für die Schweiz wurden im Verlauf der Versuchsprojekte markante Anpassungen vorgenommen, so dass daraus eine Schweizer Version entstanden ist: die *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)*.<sup>2</sup> Verschiedene Projekte auf allen staatlichen Ebenen lehnen sich an diese Bezeichnung an, wenn auch zum Teil auf Gemeindeebene recht artfremde Inhalte irgendwelcher Veränderungen als NPM tituliert werden, wie eine aktuelle Nationalfonds-Studie belegt.<sup>3</sup>

In einem Umfeld, das zunehmend dynamischer wird und daher auch grössere Dynamik vom politisch-administrativen System erwartet, in einer Zeit, in der politische Grenzen gegenüber wirtschaftlichen immer unwichtiger werden, zeichnet sich für Viele (und ich zähle seit langem zu den Bekennenden der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung) ein Systemwechsel ab. Nach fünf Jahren des Experimentierens kann und soll daher ein kleiner Rückblick auf die gemachten Erfahrungen erfolgen, um daraus Erkenntnisse für die weitere Ar-

---

<sup>1</sup> Für eine grobe Übersicht zur Schweizer Situation vgl. Schedler 1997, S. 121; sowie im gleichen Band verschiedene Beiträge zum Stand der Entwicklung in Europa.

<sup>2</sup> Als erster verwendete Buschor 1993 diesen Begriff.

<sup>3</sup> vgl. Ladner et al. 2000

beit zu gewinnen. Für viele Projekte stellt sich im Verlauf des Jahres 2000 nämlich die Frage, ob sie abgebrochen, weitergeführt oder vom Versuchs- in das Einführungsstadium überführt werden sollen. Der vorliegende Beitrag will nicht diesen Entscheid beeinflussen; zu diesem Zweck werden an vielen Orten neutrale Evaluationen durchgeführt, die als Grundlage für die politische Antwort auf die Frage dienen.

Vielmehr will ich versuchen, nochmals die Motivation für eine Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, insbesondere die Führung über Leistungsaufträge und Globalbudgets, aufzuzeigen, sowie systemimmanente Grenzen des gewählten Vorgehens darzustellen. Ausserdem soll aus möglichst neutraler Warte auf die Vor- und Nachteile der neuen Steuerung eingegangen werden, so dass sich eine Folgerung ableiten lässt. Insbesondere möchte ich auf die neuere Kritik am WoV-Instrumentarium eingehen und ihr – wo heute schon möglich – eine Antwort geben.

## **2.1 WoV als Reaktion auf bestehende Mängel**

Veränderungen fallen dem Schweizer schwer – unabhängig davon, ob er in der Politik oder in der Verwaltung aktiv ist. Würde die WoV nicht zu grundlegenden Veränderungen im Denken der Menschen zwingen, ihre Einführung wäre bedeutend einfacher, aber auch wirkungsloser. Und doch schien zu Beginn der neunziger Jahre die Zeit reif, d.h. der Leidensdruck gross genug, um eine grundlegende Veränderung an die Hand zu nehmen:

- Nach Jahren fetten Wirtschaftens im öffentlichen Sektor schmerzte eine anhaltende Rezession immer stärker, und die Erkenntnis griff um sich, dass die traditionellen Systeme kein taugliches Rezept gegen steigende Defizite zu bieten vermögen.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> vgl. die Ausführungen bei Buschor 1993, S. 4 ff.

- In verschiedenen Parlamenten der Schweiz machte sich eine gewisse Ohnmacht breit, wenn in Zeiten knapperer Mittel vermehrt um Effizienz und Effektivität gerungen wurde, dazu aber kein Instrumentarium zur Verfügung stand. Selbst in ihrer ur-eigenen Aufgabe, der Gesetzgebung, fühlen sich viele Parlamentarier der Verwaltung ausgeliefert<sup>5</sup> und leiden unter einer Scheinkompetenz: zwar dürfen sie alles bestimmen, können es aber aus verschiedenen Gründen nicht.
- Die zwischen Parlament und Verwaltung bestehende Informationsasymmetrie führt zu einer paradoxen Situation, in der die betroffenen Parlamentsmitglieder zwischen Informationssucht und Informationsflucht hin und her schwanken. Die Berichterstattung der Verwaltung an die Parlamente ist gleichzeitig so ausführlich und detailliert, dass es für Milizparlamente schier unmöglich ist, sich in der Datenfülle zurecht zu finden.<sup>6</sup> Der Appetit schweizerischer Parlamente ist in der Regel grösser als ihr Verdauungsvermögen. Die Folge ist eine oft zufällig wirkende Konzentration auf einige Detailpunkte, die den Verdacht nährt, Politiker seien an richtungsweisender Politik gar nicht interessiert.<sup>7</sup>
- Mangelnde Zielorientierung: Zwar verfügen neuere Gesetze in aller Regel über einen Zweckartikel, der in etwa die *idée de manoeuvre* des Gesetzgebers wiedergibt,<sup>8</sup> doch lassen sich nur selten konkrete Ziele festmachen, die für eine Erfolgskontrolle herangezogen werden können. Dies öffnet

---

<sup>5</sup> Nationalrat Eugen David (1998) dazu: „Die Realität heisst also Gesetzgebung durch Verwaltungsstellen“.

<sup>6</sup> Eine *quick-and-dirty* Befragung mehrerer Mitglieder der Eidg. Räte im Jahre 1996 ergab, dass sie im Durchschnitt jährlich Unterlagen im Umfange eines Papierstapels A4 von etwa 65 Metern Höhe zu- oder bereitgestellt erhalten, aus denen sie ihre Informationen persönlich herausfiltern müssen.

<sup>7</sup> Betz und Nagel (1999, S. 72) bezeichnen beispielsweise die Grundannahme: „Politiker wollen vor allem Politik machen“, als problematisch.

<sup>8</sup> Im Kanton St. Gallen, beispielsweise, wurde etwa in den achtziger Jahren diesbezüglich eine Praxisänderung vollzogen. Bis dahin waren Zweckartikel geradezu verpönt.

---

zwar der Politik einen willkommenen Freiraum – jedoch auch und vor allem der ausführenden Verwaltung.

- Mangelnde Flexibilität und Dienstleistungsbewusstsein: Der sich verschärfende Standortwettbewerb um juristische und natürliche Personen machte deutlich, dass die Verwaltung mit ihren auf Berechenbarkeit und Defensive ausgelegten Strukturen das Tempo der wettbewerblich geschulten Wirtschaft nicht mithalten konnte.

In diesem Umfeld wurde immer deutlicher, dass die Erkenntnisse der Privatwirtschaft im Rahmen der Management-Lehre und der Neuen Institutionenökonomie auch für öffentliche Institutionen von Bedeutung sein könnten. WoV war und ist noch immer für Viele eine Antwort auf Probleme, die mit der traditionellen Bürokratie nicht lösbar sind.<sup>9</sup>

Aus heutiger Sicht kann die WoV in drei Hauptelemente unterteilt werden, die je nach wissenschaftlichem oder praktischem Schwerpunkt der Betrachtung in weitere Unterpunkte zu gliedern wären. Für die vorliegende Fragestellung genügt jedoch diese grobe Unterteilung:

1. Als Antwort auf die Mängel, die auf fehlender Transparenz und zu einseitiger Steuerung über Ressourcenvorgaben (Inputs) entstehen, propagiert WoV eine Steuerung über Wirkungs- und Leistungsziele. Zu diesem Zweck werden beispielsweise Ziel- und Indikatorensysteme eingeführt.
2. Als Antwort auf die wahrgenommene Unflexibilität und mangelnde Kundenorientierung der Verwaltung wird versucht, eine Art geführten Wettbewerbs mittels Marktmechanismen in öffentlichen Institutionen einzubauen, um die Vorteile des Marktdrucks (quasi-automatische Anpassung an Bedürfnisse der Kunden) auch für den Staat zu nutzen.

---

<sup>9</sup> vgl. auch Schedler/Proeller 2000 als aktuelle Übersicht

3. Als Antwort auf übertriebene Bürokratie und Einmischung der politischen Führung in operative Details wird versucht, besseres Management der Verwaltung durch Schaffung grösserer Autonomie zu ermöglichen. Die Autonomie wird vergrössert durch Globalbudgets. Der so entstehende Verlust an Einfluss der Politik wird kompensiert durch die Einführung von Leistungsaufträgen.

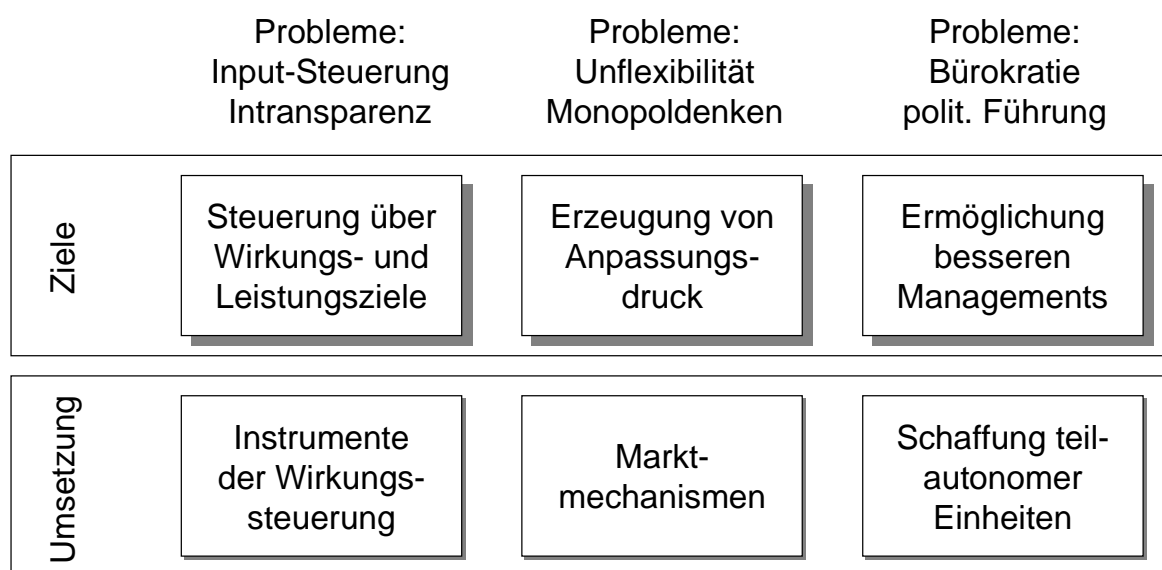


Abbildung 1: WoV als Reaktion auf wahrgenommene Mängel

Zwischen der idealisierten Theorie und der gelebten Praxis besteht weltweit nach wie vor ein grosser Unterschied, und zwar sowohl beim traditionellen wie auch beim wirkungsorientierten Steuerungsmodell. Theoretische Modellvergleiche können deshalb zwar das Verständnis für die existierende Realität fördern, eine wirkliche Beurteilung eines Modells kann jedoch nur vor dem Hintergrund der Praxis erfolgen, die es auslöst. Theorie und Praxis werden also auch bei zukünftigen Beurteilungen stets zu unterscheiden sein.

## 2.2 Leistungsauftrag und Globalbudget

Leistungsauftrag und Globalbudget gehören zu *den* zentralen Instrumenten der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung. So klar diese Aussage gemacht werden kann, so undeutlich sind jedoch die Inhalte, die mit den beiden Begriffen verbunden werden. In der Schweiz herrscht bezüglich der NPM-Terminologie ein mittlerweile vollständig unübersichtliches Chaos, in dem für dieselben Inhalte unterschiedliche Begriffe und mit gleichen Begriffen die unterschiedlichsten Inhalte verbunden werden.<sup>10</sup> Dies gehört vermutlich zur Entwicklungsphase eines neuen Modells. Wir werden aber über kurz oder lang einen gültigen Code entwickeln müssen, der die Verständigung in und zwischen politisch-administrativen Systemen ermöglicht.

Für den vorliegenden Beitrag sollen folgende Begriffsdefinitionen gelten:<sup>11</sup>

Als *Leistungsaufträge* werden sämtliche Aufträge, Kontrakte oder Vereinbarungen bezeichnet, welche die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen zwischen einem Leistungsbesteller und einem Leistungserbringer regeln.

Das *Globalbudget* enthält globalisierte Verpflichtungs- oder Voranschlagskredite für bestimmte Aufgabenbereiche oder Organisationseinheiten, für welche es einen Leistungsauftrag erteilt. In der Regel bezieht sich das Globalbudget auf die Laufende Rechnung im HRM, d.h. zumindest grössere Investitionen bleiben bis heute ausgeschlossen.

---

<sup>10</sup> Eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Übersetzungsdienstes der Kantonal-berner Staatskanzlei ist im Moment daran, eine Art Übersetzungstabelle für WoV-Begriffe in deutscher, französischer und italienischer Sprache zu erstellen. Hier zeigen sich die Begriffsverwirrungen mit massiver Deutlichkeit.

<sup>11</sup> vgl. ausführlicher Brühlmeier et al. 1998, S. 299

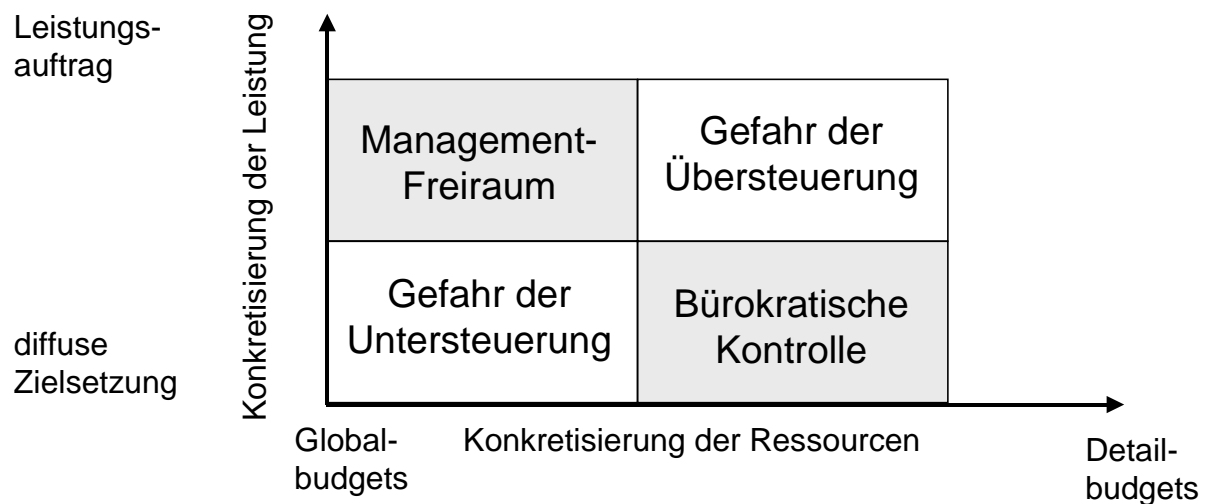


Abbildung 2: Das Zusammenwirken von Leistungsauftrag und Globalbudget

Leistungsauftrag und Globalbudget bilden ein Steuerungs paar, das grundsätzlich nicht getrennt eingesetzt werden sollte. Beide definieren einen Detaillierungsgrad an Vorgaben: Das Budget definiert die Ressourcensteuerung, der Leistungsauftrag die sog. „Output-Steuerung“. Unter der Prämisse, dass eine Gleichung der Steuerung existiert, die wie folgt aussieht:

$$\text{Leistung (L)} \times \text{Kosten (c)} = \text{Ressourcen (R)}$$

kann ersehen werden, dass die Leistungen und die Ressourcen nur dann gleichzeitig von aussen detailliert vorgegeben werden können, wenn die Kosten als Variable angesehen wird (im andern Fall ist die Gleichung überdefiniert). Dies ist technisch unproblematisch im Falle einer „grosszügigen“ Bereitstellung von Ressourcen, denn die Kosten können sich nach oben ausweiten. Dies ist allerdings ökonomisch unerwünscht. Der gegenteilige Fall (Kosten nach unten drücken) mag zwar ein gewisses Sex-Appeal für die Politik haben, ist jedoch technisch problematisch, wenn eine minimale Kostenschwelle unterschritten werden soll, die realistisch nicht unterschritten werden kann. Die Kosten sind demnach als beeinflussbare Variable nur beschränkt geeignet.

Aus dieser Überlegung lässt sich die Konsequenz ableiten, dass ein Trade-off zwischen den Detaillierungsgraden von Ressourcen- und Leistungsvorgaben



besteht, der zu einer situationsgerechten Balance zwingt. Werden beide Elemente detailliert vorgegeben, so führt dies zu einer Übersteuerung, werden beide „globalisiert“, so besteht eine Untersteuerung (vgl. Abbildung 2). Eine adäquate Einflussnahme kann also nur in den beiden Feldern der bürokratischen Kontrolle oder des Management-Freiraums entstehen. Je klarer Leistungen definiert und kontrolliert werden können, umso besser sollte es gelingen, im Management-Freiraum (d.h. über Globalbudgets und Leistungsaufträge) zu agieren.

Die Grundregel für WoV lautet demnach: „Kein Globalbudget ohne Leistungsauftrag“ – wohl aber auch umgekehrt. Im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs des Bundes wird diese Überlegung auch auf die Transferzahlungen des Bundes an die Kantone übertragen, was nur folgerichtig ist.

### **2.3 Leistungsauftrag und Globalbudget: Ein Ersatz für traditionelle Budgetierung?**

Nachdem die Konzepte der beiden WoV-Instrumente erläutert wurden, stellt sich die Frage: Sollen und können Leistungsauftrag und Globalbudgetierung die traditionellen (Input-) Budgets vollständig ersetzen? Die Antwort darauf ist aus verschiedenen Perspektiven anzugehen:

- Für das Parlament ist zu prüfen, ob es seine Funktionen (z.B. Interessenausgleich, Richtungsgebung, Oberaufsicht) mit WoV besser erfüllen kann als mit dem traditionellen Instrumentarium.
- Für die Regierung ist zu prüfen, inwiefern WoV es ihr ermöglicht, sowohl die politische Strategieentwicklung wie auch die Verwaltungsführung angemessen umzusetzen, d.h. ihre Rolle als „Übersetzerin“ zwischen Management und Politik (und umgekehrt) effektiv wahrzunehmen.
- Für die Verwaltung ist zu prüfen, inwiefern Leistungsauftrag und Globalbudget geeignet sind für das Management der Ämter und Dienststellen.

WoV unterscheidet sich von den internationalen NPM-Modellen wesentlich in der Beachtung der politischen Gegebenheiten eines Gemeinwesens, die sich zwingend auf die Konkretisierung der WoV durchschlagen müssen. Um das Zusammenspiel von Politik und Verwaltung aus der Sicht der unterschiedlichen „Welten“ zu verdeutlichen, stellen wir es in zwei Regelkreisen dar (vgl. Abb. 3). Politische Rationalität und Management-Rationalität denken in unterschiedlichen Begriffen und Konzepten.

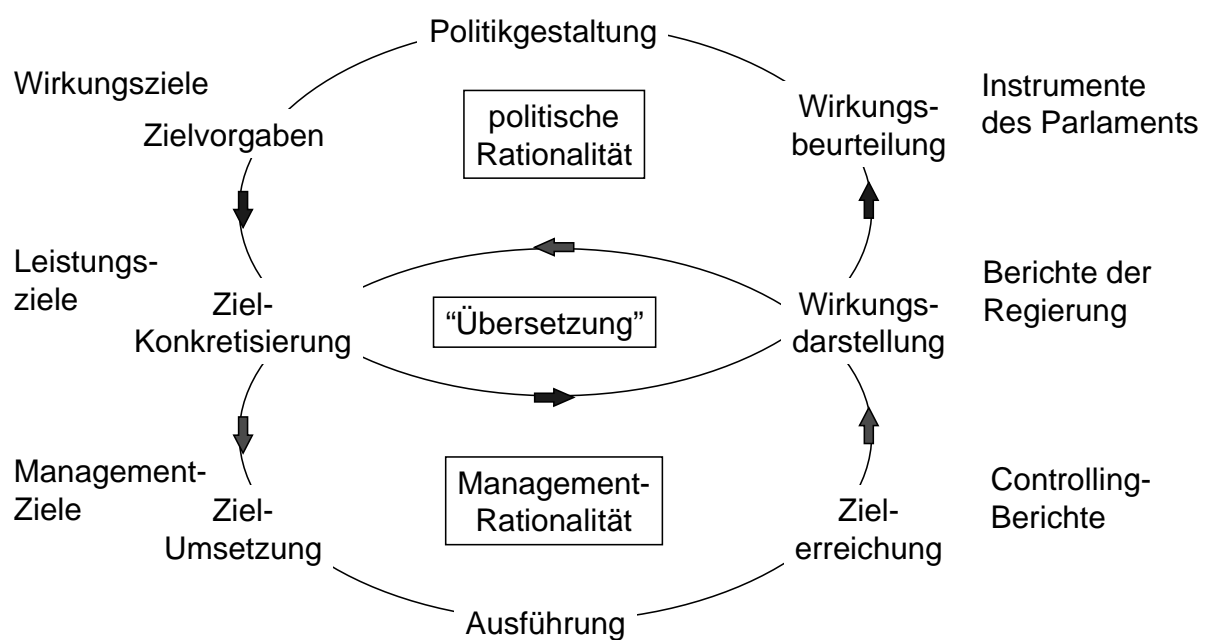


Abbildung 3: Zusammenspiel von politischer und Management-Rationalität

Die wichtigste „Währung“ politischer Entscheide sind Mehrheiten in Entscheidungsgremien, also Stimmen. Dies führt zu einer völlig anderen Ansicht der Realität – vermutlich sogar zu einer anderen Realität selbst – als sie für die Management-Rationalität typisch ist, in der Effizienz und Zielerreichung als Erfolg definiert ist. Um nun auf die vorangestellte Frage zurück zu kommen, lassen sich vereinfacht folgende Aufgaben zuordnen:

- Das Parlament wirkt in der politischen Rationalität. Seine Aufgabe ist es, die Welt politisch zu beurteilen. Politik macht Entscheide für die Gesell-

schaft verbindlich, indem sie in Gesetze oder – nach WoV – Wirkungsziele an die Regierung gefasst wird.

- Die Regierung übersetzt diese politischen Vorgaben in für das Management-System verständliche Ziele, hier umschrieben als Leistungsziele. Die Befähigung dazu verschafft sich die Regierung aus zwei Quellen: Sie ist politisch gewählt, also inhärent politisch, und sie verfügt in den Departementen über Stäbe, die das Management-Denken in diesen Mechanismus einbringen (sollten).
- Die Verwaltungsführung schliesslich ist der „Transmissionsriemen“ vom Leistungsauftrag in die individuelle Zielvereinbarung, in das Management by Objectives.

Dieser Ablauf ist zugegebenermassen idealisiert und vernachlässigt insbesondere die unterschiedlichen internen (Verwaltung) und externen (z.B. Interessenverbände) Einflüsse auf die Entscheidung und deren Vorbereitung.

### **2.3.1 Im Parlament**

Unsere Erfahrungen in laufenden Projekten in verschiedenen Kantonen machen deutlich, dass ein gut ausgestaltetes Produktgruppenbudget (d.h. ein Globalbudget mit Leistungs- und Wirkungsvorgaben pro Produktgruppe) in der Lage ist, die politische Diskussion mehrheitlich von den Ressourcen- zu den Zweckfragen zu lenken. Allerdings zeigt sich auch, dass viele Parlamentsmitglieder mit den bereitgestellten neuen Informationen unzufrieden sind – allerdings auch mit den heutigen.

Im traditionellen System ist es dem Parlament möglich, im Rahmen der Budgetdebatte punktuelle Kürzungen oder Ausweitungen der Ressourcen vorzunehmen. Diese Möglichkeit wird von den Parlamentsmitgliedern oft als eine der wenigen empfunden, überhaupt wirksam Einfluss auf die Regierung bzw. die Verwaltung zu nehmen – über das Geld kann man schmerzhaft Eingriffe

vornehmen und damit Regierung und Verwaltung „disziplinieren“. Da das traditionelle System nicht in der Lage ist, die Konsequenzen solcher kurzfristiger Interventionen aufzuzeigen, bleiben sie dem Parlament zu diesem Zeitpunkt verborgen. Spätestens beim nächsten Nachtragskredit, der unsinnige Kürzungen nachbessert, werden die Grenzen des parlamentarischen Einflusses auf das Budget jedoch offenbar – sofern überhaupt der Zusammenhang zur einige Monate zurückliegenden Budgetdebatte geschaffen wird.

Indem die WoV versucht, dem Parlament die wirklichen Leistungs- und Wirkungszusammenhänge zur Entscheidung vorzulegen, und indem sie so offensichtlich mit den damit verbundenen Schwierigkeiten kämpft, macht sie die Grenzen einer wirkungsvollen jährlichen Steuerung durch die Politik offenbar. Dies führt vielfach zu Ablehnung der und Widerstand gegen die WoV als Konzept in den Parlamenten. Hier geschieht aber nichts anderes als Symptombekämpfung: Wem die Musik nicht gefällt, schießt auf den Pianisten.

Letztlich wird die breite Einführung der WoV zur Erkenntnis führen, dass jedes Parlament gut beraten ist, seinen Einfluss auf die mittlere Frist zu konzentrieren. Das jährliche Budget wird an Bedeutung verlieren zugunsten der sog. Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP), wie sie in verschiedenen Kantonen in Entwicklung ist. Gelingt es den Parlamenten, mit geeigneten Instrumenten am IAFP mitzuwirken, so werden sie ihren politischen Handlungsspielraum im Vergleich zu heute vergrössern. Leistungsauftrag und Globalbudget sind damit für die Steuerung ein mehr als vollwertiger Ersatz aus Sicht des Parlamentes.

Allerdings wird es notwendig sein, gegenüber dem Parlament zu verdeutlichen, welches seine tatsächlichen Handlungsspielräume auf jährliche, mehrjährige und lange Frist sind. Hier dürfte die Unterscheidung von fixen und (je nach Frist) proportionalen Kosten von zunehmender Bedeutung werden, denn nur sie kann Aufschluss über die Möglichkeiten des Parlamentes in Budget und IAFP geben.

Die Rechnungslegung ist von der Globalbudgetierung insofern angesprochen, als der *Jahresbericht* in Form und Umfang dem Produktgruppenbudget entsprechen muss, um Vergleichbarkeit herzustellen. Dies gilt nicht für die *Jahresrechnung*. In aller gebotenen Kürze soll an dieser Stelle nur darauf hingewiesen werden, dass eine vollständige Erfassung sämtlicher Geschäftsvorfälle nach wie vor in einer den kaufmännischen Grundsätzen genügenden Buchhaltung erfolgen muss. Daran wird sich durch die WoV nichts ändern – die Aufsichtskommissionen (bzw. die Finanzkontrollen) werden auch zukünftig immer Einblick in die detaillierte Buchhaltung der Verwaltung nehmen müssen, um ihrer Kontrollaufgabe nachzukommen.

### **2.3.2 In der Regierung**

Die Regierung erhält mit dem Instrument des Leistungsauftrags die nicht zu unterschätzende Möglichkeit, ein gesamtes Bild der staatlichen Tätigkeiten zu entwickeln. Werden Leistungsaufträge (ev. auch nur mehrjährige Rahmenkontrakte) durch die Regierung genehmigt, so erhält das Kollegium eine neue Qualität an Information, die es bisher nicht zur Verfügung hatte. Das damit verbundene Leistungscontrolling liefert periodische Daten über die Leistungen und Wirkungen der Aktivitäten eines Gemeinwesens. Voraussetzung ist allerdings, dass die betroffene Regierung gewillt ist, sich verstärkt als Kollegium und als strategisches Führungsorgan zu verstehen – auch dies bedingt in den meisten Fällen eine Veränderung der eigenen Arbeitsweise. Die Zukunft wird zeigen, ob es den Schweizer Konkordanz-Regierungen gelingt, unter WoV die oft vorherrschende Departements-Vertretung zu einem kollegialen Führungsorgan zu entwickeln.

Die Einführung des Globalbudgets bringt ebenfalls neue Möglichkeiten für die Ebene Regierung. Dies ist insbesondere im Budgetierungs- und Planungsprozess der Fall. Budgetrichtlinien, die sich auf detaillierte Ressourcengrößen festlegen (z.B. Reduktion der Anzahl Stellen, Vorgabe eines bestimmten

Wachstums beim EDV Aufwand usw.), wirken im System der Globalbudgetierung als Fremdkörper. Vielmehr bietet sich der Regierung die Chance, ihre Budgetrichtlinien als Globalvorgaben an die Departemente zu beschliessen, so dass diese innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches eine hohe Autonomie in der Verteilung auf die Ämter geniessen. Auch hier sollte nur mit Globalvorgaben gearbeitet werden, so dass möglichst grosse Freiräume in der Budgetierung des jeweiligen Amtes entstehen.

Leistungsaufträge und Globalbudgets sind eine echte Chance für die Regierung, ihre Führungsrolle verstärkt wahrzunehmen. Sie sind damit – wiederum nur für die Steuerung, nicht für die Revision – ein vollwertiger Ersatz für die traditionelle Budgetierung.

### **2.3.3 Im Amt**

Wie die bisherigen Input-Budgets und die Gesetze, so werden in der WoV auch die Leistungsaufträge und die Globalbudgets durch jene Verwaltungsstellen vorbereitet, die sie später umzusetzen haben. Ihre Inhalte werden die Verwaltung also nicht aus heiterem Himmel treffen, sondern sie sind Resultat einer internen Planung und gleichzeitig durch die Politik sanktionierte Vorgabe für die weitere Arbeit. Damit verfügt das Amt als Ganzes über klare Ziele, die es verfolgen kann. Dies allein ist ein wichtiger Qualitätssprung in der Verwaltungsführung.

Leistungsauftrag und Globalbudget sind jedoch zu wenig detailliert, als dass sie allein als Führungsinstrumente der Amtsleitung ausreichen. Der grössere Handlungsspielraum, der sich aus der Globalbudgetierung ergibt, schafft auch eine grössere Führungsverantwortung für die Amtsleitung. Die detaillierte Budgetierung und Leistungsplanung wird daher umso wichtiger und dürfte entsprechend mehr Zeit in Anspruch nehmen. Generell werden in der WoV Führungsinstrumente notwendig, die bislang nur vereinzelt und freiwillig eingesetzt wurden: Controlling, Personalentwicklung, messbare Zielvorgaben an die Mit-

---

arbeitenden, Teamwork, Coaching und vieles mehr gewinnen durch die Notwendigkeit zielorientierten Managements an Bedeutung.

### **2.3.4 Im Gesamthaushalt**

Bei all seinen Vorzügen hat das Harmonisierte Rechnungsmodell (HRM) aus der Sicht einer betriebswirtschaftlichen Steuerung eine wesentliche Schwäche: Es verfügt zwar über eine funktionale Gliederung, die die Philosophie des Steuerns ganzer Aufgabenbereiche vorwegnimmt, setzt sie aber nicht konsequent für die Steuerung um. So lange die Budgetierung eines Gemeinwesens primär über die Artengliederung (und damit Input-orientiert) erfolgt, wird sich WoV mit dem HRM schwer tun.

Die Forderung ist aus Sicht der WoV sehr präzise formulierbar: Ein städtischer, kantonaler oder gar Bundes-Haushalt kann nicht über eine zentrale Kontrolle der Aufwandarten erfolgen! Es ist betriebswirtschaftlich unsinnig (d.h. es ergibt keinen Sinn), ohne Blick auf die Anforderungen der Leistungsseite über Vorgaben zu den Aufwandarten steuern zu wollen. Die Einführung von Leistungsauftrag und Globalbudget löst dieses Problem, indem zukünftig auch die Budgetierung auf Kostenstellen und Kostenträgern (und nicht mehr Aufwandarten) erfolgen kann und sollte.

## **2.4 Probleme mit Leistungsauftrag und Globalbudget**

So wie sich die bürokratische Führung erst über viele Jahre perfektioniert hat, so leidet auch die WoV mit ihren Instrumenten Leistungsauftrag und Globalbudget vielerorts noch an Kinderkrankheiten, die sich wohl erst mit zunehmender Erfahrung beheben lassen – und mit einigen werden wir leben lernen. Die wichtigsten noch offenen Fragen betreffen folgende Punkte:

- Für sehr kleine Gemeinden stellt sich die Frage, inwiefern das heutige HRM bei konsequenter Umsetzung der WoV-Philosophie in der Lage ist,

Daten zu liefern, die für ein grösseres Kostenbewusstsein in Verwaltung und Politik genügend präzise sind.<sup>12</sup> Die funktionale Gliederung im HRM nimmt hierzu bereits das Denken in Aufgabenbereichen vorweg. Allerdings fehlen wichtige Elemente, die ein unternehmerisches Haushalten voraussetzt: die feinere Unterteilung in Produkte, das Denken in Beständen, die Loslösung von der Artengliederung in der Budgetierung etc.

- Die heutigen Produktdefinitionen und deren Zusammenfassung zu Produktgruppen sind erste Schritte, die zum Teil noch recht unbeholfen wirken. Die Zeit von 1996 (Start der ersten Pilotprojekte) bis heute hat offensichtlich nicht ausgereicht, um zu konsistenteren und vor allem in der ganzen Breite der Aufgaben in sich stimmigen Produktkatalogen zu gelangen. Ein wichtiger Grund dafür ist die Pilotierung von Projekten, die bislang weitgehend verhindert hat, dass ganze Aufgabenbereiche umfassend in einer WoV-Steuerung integriert werden. So ist es beispielsweise schier unmöglich, den Aufgabenbereich „Umwelt“ allein mit dem Pilotamt „Amt für Umweltschutz“ abzudecken, so dass im AfU-Produktgruppenbudget immer Teilelemente eines grösseren Ganzen zu finden sein werden, die für sich kaum Sinn ergeben.
- Echte Probleme ergeben sich aus den sogenannten Bonus-Malus-Regelungen, die praktisch überall zu hitzigen Diskussionen führen. Die Absicht war es, dem Dezemberfieber entgegen zu wirken, indem beispielweise 50 % nicht ausgeschöpfter Kredite am Jahresende auf das neue Jahr übertragbar gemacht wurden. Wenn diese Regelung bürokratisch – wo möglich noch justiziabel – angewendet werden soll, so endet dies in einem Wust von Vorschriften und Ausnahmen, die mehr Ärger als positive Anreize

---

<sup>12</sup> Eine Arbeitsgruppe der Finanzdirektorenkonferenz hat hierzu bereits ein mögliches Schema zur Simulation einer Kostenrechnung im HRM entwickelt, vgl. Stadler 1999, S. 101 ff.; wie angetönt erachten wir jedoch dieses Schema als untauglich für grössere Gemeinwesen.



schaffen.<sup>13</sup> Die Lösung kann daher nur in Verhandlungen gefunden werden: Übertragungen von nicht ausgeschöpften Krediten werden am Jahresende zwischen Regierung bzw. Departement und dem betroffenen Amt aufgrund eines Kriterienkataloges ausgehandelt.

- Es ist richtig, dass durch diese neuen WoV-Instrumente ein zusätzlicher Führungsaufwand entsteht, wie Harringer dies betont. Ob Produktegruppenbudgets jedoch einen „übermässigen Aufwand“<sup>14</sup> verursachen, der keinem eigentlichen Nutzen gegenübersteht (Harringer fordert ja beispielweise auch Leistungs- und Finanzkennzahlen zum HRM), ist zu bezweifeln. Der Solothurner Regierungsrat Rolf Ritschard hat an einem Referat an der HSG im Januar 2000 betont: „Die Regierung war noch nie so gut informiert wie heute, da wir WoV haben.“ Bessere Information ist nicht zum Nulltarif zu haben – besser informierte und motivierte Führungskräfte in den Linienämtern auch nicht.

## 2.5 Schlussfolgerungen

Der Artikel ist in seiner Kürze nicht geeignet, alle bestehenden Fragen *à fonds* zu beantworten. Trotzdem sollte es gelungen sein, einige wichtige Punkte im Zusammenhang mit Leistungsauftrag und Globalbudget zu klären. Daraus lassen sich Schlussfolgerungen ableiten:

1. Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget ist nicht primär ein technisches Problem, sondern es ist eine neue Führungsphilosophie. Demnach sind es auch nicht die technischen Dinge, die hindernd wirken, sondern es bleibt eine Frage des politischen Willens, ob sich WoV durchsetzt. Politike-

---

<sup>13</sup> Hauptsächlicher Gegenstand der Diskussion ist jeweils die Frage, ob Abweichungen durch eigenes Verhalten des Amtes oder durch nicht-beeinflussbare (exogene) Faktoren ausgelöst wurden. Je nachdem werden sie dem Amt gutgeschrieben bzw. belastet oder nicht.

<sup>14</sup> vgl. Harringer 1999, S. 17

---

rinnen und Politiker werden sich mit den Unschärfen wirkungsorientierter Steuerung zurechtfinden müssen, wenn sie nicht im zwar besser messbaren, aber weniger wirkungsvollen Ressourcensteuern verharren möchten.

2. Wer von der WoV verlangt, dass sie bereits heute alle noch offenen Punkte zu beantworten vermag, überfordert nicht nur die Konzeptionierer/innen der WoV, sondern in hohem Masse auch die Praxis. Ein so grundsätzlicher Systemwechsel kann nicht in drei Jahren erreicht, wissenschaftlich ausgewertet, in Handlungsanweisungen für die Praxis übersetzt und dort bereits umgesetzt sein.
3. Die hohe Kunst der WoV besteht darin, gleichzeitig in zwei Welten zu funktionieren: in der politischen Rationalität von Parlament und Regierung sowie in der Management-Rationalität von Regierung und Verwaltung. Sie birgt damit aber die Chance, durch neue Formen und Instrumente der Zusammenarbeit das Verständnis der beiden Welten für einander zu verbessern.
4. Die Verwaltung erbringt während des Aufbaus der WoV enorme Vorleistungen (z.B. den Aufbau eines Controllings), ohne einen direkten und schnellen Gegenwert zu erhalten. Treiber derartiger Vorinvestitionen sind Visionen über eine moderne Verwaltung. Gemeinwesen, wo in Regierung und Parlament aktive Visionäre sitzen, haben in der aktuellen Verwaltungsreform einen strategischen Vorteil. Daraus lässt sich der Umkehrschluss ziehen: Ohne eine politisch getragene Vision ist die Einführung der WoV unglaublich mühsam und dürfte wenig Erfolgsaussichten haben.
5. Viele Anliegen der WoV können auch im traditionellen System erfüllt werden. Oft entsteht daraus jedoch ein Flickwerk, beispielweise wenn das Jährlichkeitsprinzip im HRM durch interne Absprachen schleichend unterwandert wird. Viele Manager/innen in der Verwaltung führen heute schon erfolgreich, jedoch nicht wegen, sondern trotz des bestehenden Systems.

Schliesslich bleibt die im Titel gestellte Frage zu beantworten. Auch dies kann nur sehr verkürzt erfolgen, soll aber trotzdem geschehen. Wir konnten zeigen, dass Leistungsauftrag und Globalbudget für Parlament, Regierung und Verwaltung viele neue Möglichkeiten eröffnet, die bislang unbekannt waren. Wir haben jedoch darauf hingewiesen, dass vor allem das Globalbudget nicht dazu führen darf, dass keine ordnungsgemässe Buchhaltung mehr erstellt wird. Insbesondere im Planungs- und Budgetierungsprozess sind grosse Vorteile durch die neuen Instrumente zu erwarten, zum Teil bereits zu erkennen. Deshalb lautet die Antwort:

Leistungsauftrag und Globalbudget sind im Rahmen der Planung und Steuerung nicht nur ein vollwertiger Ersatz für den detaillierten Voranschlag, sondern sie bringen eine neue Qualität, die es zu nutzen gilt.

## 2.6 Literatur

- Betz, Petra/Nagel, Eric (1999): New Public Management – Ein Modell macht Veränderung oder: Die Mär von der schnellen Reform, in: Walker, Daniel/Thierstein, Alain/Betz, Petra, Mythen und Märchen in der Politik, Chur/Zürich: Rüegger, S. 63 – 76
- Brühlmeier, Daniel/Haldemann, Theo/Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno (1998): New Public Management für das Parlament: Ein Muster-Rahmenerlass WoV, in: ZBI Nr. 7/1998, S. 297 - 316
- Buschor, Ernst (1993): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, Wirtschaftliche Publikationen der Zürcher Handelskammer, Heft 52
- David, Eugen (1998): Realien der Gesetzgebung, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Yvo Hangartner, St. Gallen: Dike Verlag, S. 171 - 182
- Harringer, Reinhold (1999): Das Globalbudget als Zentral- und Schwachstelle im Modell der „Wirkungsorientierten Verwaltungsführung“, St. Gallen: unveröffentlicht
- Ladner, Andreas/Arn, Daniel/Friederich, Ueli/Steiner, Reto/Wichtermann, Jürg (2000): Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation, Bern: Institut für Politikwissenschaften und Institut für Organisation und Personal der Universität Bern

Schedler, Kuno (1997): The State of Public Management Reforms in Switzerland, in: Kickert, Walter J.M., Public Management and Administrative Reform in Western Europe, Cheltenham: Edward Elgar, S. 121 – 140

Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2000): New Public Management, UTB Reihe, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt

Stadler, Markus (1999): Öffentliches Rechnungswesen, Solothurn: Fachgruppe für Kantonale Finanzfragen