

Public Management – Grundlagen für die Reform des öffentlichen Sektors aus ökonomischer Sicht

Prof. Dr. Dietrich Budäus
Arbeitsbereich Public Management
Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik

In jüngster Zeit vollzieht sich ein Funktions- und Rollenwandel von Staat und Verwaltungen. Eine management- und ergebnisorientierte Steuerung ersetzt zunehmend die klassischen bürokratischen Verfahren des Verwaltungshandelns. Bei dieser grundlegenden Umstrukturierung und Neuorientierung des öffentlichen Sektors kommt der durch die Betriebswirtschaft und die internationale Managementlehre geprägten Fachrichtung „Public Management“ eine entscheidende Rolle zu. Im Mittelpunkt dieser Disziplin steht die Frage nach einer effektiven (zielgerichteten) und effizienten (wirtschaftlichen) Erstellung öffentlicher Dienstleistungen. Diese sollen nicht mehr angebotsorientiert bereitgestellt werden, d.h. nach den Vorstellungen und Präferenzen der Verwaltung, sondern nachfrageorientiert, also nach den Bedürfnissen der Bürger.

Ausgehend von dieser Neuausrichtung des Verwaltungshandelns – in der Praxis teilweise auch als „Neues Steuerungsmodell“ bezeichnet – konzentriert sich das Fach Public Management vor allem auf folgende Schwerpunkte: Erforschung und Entwicklung neuer Verfahren der öffentlichen Ressourcen- und Leistungssteuerung, dezentraler Organisations- und Kompetenzstrukturen sowie Erarbeitung und Analyse funktionsfähiger Wettbewerbsbedingungen in Teilbereichen des öffentlichen Sektors. Dabei kommt zwei Einflussgrößen besondere Bedeutung zu. Zum einen handelt es sich um die allgemeine Tendenz, dass der Staat die Eigenproduktion von Gütern und Dienstleistungen verringert - er gewährleistet nur noch die Bereitstellung der als notwendig erachteten Güter und Dienstleistungen. Der produzierende Staat wird ersetzt durch den Gewährleistungsstaat. Das in der Betriebswirtschaftslehre bekannte und analysierte Entscheidungsproblem „Eigenfertigung versus Fremdbezug“ erhält Einzug in öffentliche Verwaltungen. Zum anderen findet eine Digitalisierung aller Bereiche öffentlicher Verwaltungen statt. Diese wird heuristisch gekennzeichnet durch Begriffe wie E-Government und virtuelles Rathaus.

Die zentrale Stellung in der aktuellen Fachdiskussion nimmt die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens ein. Hierbei geht es um die seit längerem geforderte Abkehr von der an so genannten Titeln orientierten Haushaltsstruktur hin zu einer globalen Budgetierung. Bei der globalen Budgetierung werden Haushaltsmittel nicht mehr für detailliert definierte Zwecke zugewiesen, sondern als globale Budgets für einzelne Aufgabenfelder oder Organisationseinheiten bereit gestellt. Damit verbunden ist als weiteres Reformprinzip die Einheit von Fach- und Ressourcenverantwortung.

Effizientes Verwaltungshandeln erfordert Instrumente der Wirtschaftlichkeitssteuerung. Auch hier hat sich ein grundlegender Wandel vollzogen. So ist es mittlerweile wohl allgemeine Auffassung in Wissenschaft und Praxis, dass nur durch eine Kosten- und Leistungsrechnung dem haushaltsrechtlich geforderten wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes genügt werden kann. Dabei ist die Kostenrechnung inzwischen wesentlich weiter entwickelt als die Leistungsrechnung. Für die Kostenrechnung liegt das Problem weniger in der Verfügbarkeit von konzeptionell geeigneten Kostenrechnungssystemen, sondern in deren Umsetzungs-, Auswertungs- und Integrationsdefizit. Umsetzungs- und Auswertungsdefizit bedeutet, dass

Entscheidungen trotz dieses Instrumentariums im Wechselspiel von Verwaltung und Politik immer noch zu wenig unter Einbeziehung von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen getroffen werden. Integrationsdefizit bezieht sich darauf, dass die Verknüpfung der einzelnen neuen Steuerungsinstrumente miteinander noch zu wenig oder gar nicht entwickelt ist, so etwa von Budgetierung und Kostenrechnung oder von leistungsorientierter Entlohnung und Kostenrechnung. Die einzelnen Teilelemente eines reformierten öffentlichen Informations- und Steuerungssystems stehen noch weitgehend isoliert nebeneinander. Dies resultiert auch aus den neuen, allerdings noch unbefriedigenden Lösungsansätzen der Leistungserfassung und Leistungsmessung öffentlichen Verwaltungshandeln.

Für die Erfassung und Dokumentation der Leistungsseite in einer Leistungsrechnung, sind in einzelnen Verwaltungen erste flächendeckende Produktkataloge und produktorientierte Haushalte entwickelt worden. Gleichwohl besteht auf diesem Gebiet noch Forschungs- und Strukturierungsbedarfe. Die teilweise nicht als Ergebnis von Verwaltungshandeln definierten Produktkataloge tragen den unterschiedlichen Kategorien des Verwaltungshandeln bisher nicht ausreichend Rechnung. Auch sollte man sich von der Auffassung lösen, alle Verwaltungsaktivitäten seien durch quantitativ und qualitativ operabel zu definierende Produkte zu erfassen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass statt der klassischen Haushaltsbürokratie eine neue Form der Produktbürokratie entsteht. Diese Gefahr wird daran erkennbar, dass teilweise nur scheinbar unabweisbar notwendige Tätigkeiten und Aufgaben als Produkte definiert werden. Hiermit kann einer unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten gebotenen Umstrukturierung entgegengewirkt werden.

Die Entwicklung einer die Kosten nach dem Verursachungsprinzip begründende und Quantitäten und Qualitäten erfassende Leistungsrechnung öffentlicher Verwaltungen befindet sich erst in den Anfängen. Dies erklärt auch, dass die Kostenträgerrechnung als konzeptionelle Schnittstelle zur Leistungsrechnung in der Verwaltungspraxis bisher überwiegend nur eine Kostenzurechnung für bestimmte Bezugsgrößen darstellt. Auch die Tatsache, dass zwar durchweg von einer Kosten- und Leistungsrechnung geschrieben wird, ändert hieran nichts. Faktisch handelt es sich bei diesen Ansätzen überwiegend nur um eine Kostenrechnung. In diesem Zusammenhang ist auch die inzwischen häufig verbreitete Auffassung zu korrigieren, die in den letzten Jahren unter dem Druck der Finanzkrise erzielten Einsparungen seien als erste Erfolge von Kostenrechnungen zu interpretieren. Die Einsparungen sind überwiegend auf das Konzept der globalen Budgetierung zurückzuführen, eine – allerdings nur zeitlich befristet wirksame – Sparstrategie. Der Erfolg dieser Sparstrategie beruht darauf, dass Entscheidungen über Einsparungen nicht mehr auf politischer Ebene in einem i.d.R. besonders konfliktären Prozess herbeigeführt werden müssen. Sie werden in die dezentralen Verwaltungseinheiten „vor Ort“ verlagert und müssen dort getroffen werden.

Das neue öffentliche Rechnungswesen als zentraler Reformbeitrag des Public Management

Unabhängig von den skizzierten Problemen der Kosten- und Leistungsrechnung liegt der sichtbarste Beitrag des Public Management zur Reform des öffentlichen Sektors in der Entwicklung und Einführung der integrierten Verbundrechnung (so genanntes Speyerer Verfahren). Sie ist an die Konzeption des kaufmännische Rechnungswesens privater Unternehmen auf Basis der Doppik angelehnt. Die integrierte Verbundrechnung beruht auf der inzwischen allgemein anerkannten Auffassung, dass die traditionelle als Einnahmen- und Ausgabenrechnung konzipierte Kameralistik – das sogenannte Geldverbrauchskonzept – zur Steuerung und Kontrolle von Verwaltungshandeln nicht mehr hinreichend leistungsfähig ist. Zwar bleiben Informationen über Einnahmen und Ausgaben auch in Zukunft für öffentliche

Verwaltungen von wesentlicher Bedeutung. Die Finanzströme sind aber nur ein Aspekt des öffentlichen Wirtschaftens und nicht einmal diese werden in einer für verantwortliches Handeln notwendigen Form durch die bisherige Kameralistik erfasst. Sie liefert keine hinreichenden Informationen über die tatsächliche finanzielle Lage einer Gebietskörperschaft, d. h. über die tatsächliche Höhe von Vermögen und Schulden einschließlich ihrer peripheren Organisationseinheiten in Form von Eigenbetrieben und Eigengesellschaften.

Die Kameralistik ermittelt außerdem keine auf die Zeit bezogen richtige, d.h. periodengerechte, Zuordnung von Ausgaben und zukünftigen Belastungen, insbesondere bezogen auf die zukünftige Altersversorgung der Beamten und kreditfinanzierten Investitionen. Bei einer Einbeziehung und Bewertung dieser Größen durch ein kaufmännisches Rechnungswesen dürfte sich die ausgewiesene Verschuldung von Gebietskörperschaften in nicht wenigen Fällen deutlich verschlechtern. Die Kameralistik hingegen ist kein hinreichend transparentes Informationssystem. Politische Entscheidungen in den Gebietskörperschaften basieren auf einer unzureichenden ökonomischen Grundlage und führen damit zu einer Intransparenz der intergenerativen Verschiebung von Belastungen.

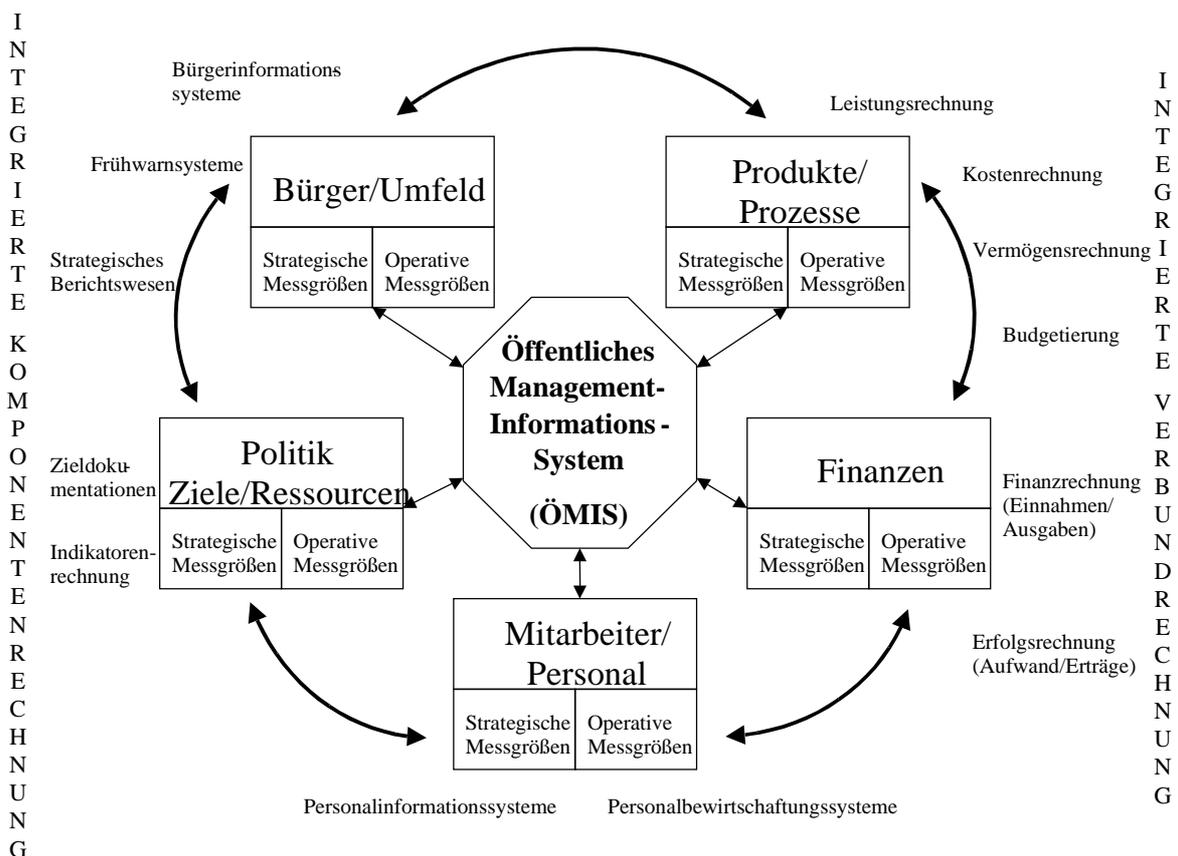
Diese elementaren Defizite der Kameralistik, aber auch die internationale Reformentwicklung haben seit gut zehn Jahren die Modernisierung des öffentlichen Rechnungswesen zu einem Forschungsschwerpunkt des Public Management werden lassen. Vor allem die umfassenden Forschungsarbeiten an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer sind hier richtungweisend. Sie sind darauf ausgerichtet, das bisherige Geldverbrauchs-konzept in ein übergeordnetes Ressourcenverbrauchs-konzept umzustrukturieren. Letzteres zielt darauf ab, den tatsächlichen Ressourcenverbrauch und nicht nur den Geldverbrauch in einer integrierten Vermögens- Finanz und Erfolgsrechnung auf Basis der Doppik zu erfassen, zu dokumentieren und unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu steuern. Die Kosten- und Leistungsrechnung als viertes Element der integrierten Verbundrechnung leitet sich hierbei - abgesehen von den Anders- und Zusatzkosten - aus der Aufwands- und Ertragsrechnung bzw. aus der Vermögensrechnung ab.

Dieses Konzept entspricht in seiner Grundstruktur weitgehend auch der internationalen Entwicklungslinie und ist inzwischen für eine tatsächlich als Reform zu bezeichnende Erneuerung des öffentlichen Rechnungswesens in Deutschland prägend. So hat die Stadt Wiesloch unter wissenschaftlicher Begleitung das Rechnungswesen schon vor mehreren Jahren auf dieser Grundlage umstrukturiert. Inzwischen möchten weder die Verwaltung, noch der Stadtrat dieses Konzept und die damit verfügbaren Informationen missen. Zahlreiche weitere Kommunen sind zur Zeit ebenfalls dabei, ihr Rechnungswesen entsprechend umzustellen. In Nordrhein-Westfalen (NRW) wird ein Modellprojekt unter Beteiligung der Städte Brühl, Dortmund, Düsseldorf, Moers und Münster durchgeführt, mit der Zielsetzung, in Zukunft in NRW für alle Kommunen das kaufmännische Rechnungswesen verbindlich vorzuschreiben. Das Land Hessen will in etwa neun Jahren auf Landesebene flächendeckend diesen Ansatz umgesetzt haben. Vor diesem Hintergrund dürfte es letztlich nur eine Frage der Zeit sein, wann auch die übrigen kommunalen Gebietskörperschaften sich dieser Entwicklung anpassen. Es scheint von daher aus wissenschaftlicher Sicht zweckmäßig, die Ebene der Experimentierklauseln und Ausnahmeregelungen zu verlassen und das Haushaltsgrundsatzgesetz als maßgebliches Rahmengesetz möglichst bald zu reformieren.

Als nächster Schritt wären konsolidierte Rechnungen im Sinne einer Konzernrechnung zu entwickeln. Hierdurch lassen sich auch die öffentlichen rechentechnisch eigenständigen Einrichtungen einer Gebietskörperschaft in die Gesamtrechnung der Gebietskörperschaft einbeziehen. Ein weiterer Klärungsbedarf liegt in der internationalen Standardisierung der Bewertungsansätze öffentlichen Vermögens etwa in Anlehnung an IAS.

Öffentliches Management Informationssystem (ÖMIS) als Zukunftsperspektive

Für den öffentlichen Sektor reicht die sich inzwischen auch in der Praxis vollziehende konzeptionelle Erweiterung der Informationsfunktion des Rechnungswesen durch die integrierte Verbundrechnung allein nicht aus. Der Informationsbedarf ist komplexer. Diesem komplexen Informationsbedarf kann jedenfalls nicht dadurch genügt werden, dass bei der Suche nach geeigneten Reformansätzen von einzelnen auf dem Software- und Beratermarkt angebotenen Produkten, Instrumenten und Verfahren ausgegangen wird, um dann für deren Anwendung praktische Probleme zu definieren. Pointiert formuliert werden tendenziell für verfügbare Konzepte, Instrumente und Softwaremodule Probleme in öffentlichen Verwaltungen gesucht, die mit diesem verfügbaren Instrumentarium angegangen werden (können). Die Vorgehensweise müsste aus wissenschaftlicher Sicht umgekehrt verlaufen. Erforderlich ist der unmittelbare Bezug zu den steuerungsrelevanten Sachverhalten und dem daraus abzuleitenden Informationsbedarf. Ein öffentliches Informationssystem erfordert somit zunächst einmal die Systematisierung und Kennzeichnung der für einzelne Verwaltungen steuerungsrelevanten informationsmäßig abzubildenden Gestaltungsfelder. Hieraus ist dann der Informationsbedarf abzuleiten, um über diesen Weg zu geeigneten Modulen und Verfahren zu kommen.



Steuerungsrelevante Gestaltungsfelder in öffentlichen Verwaltungen als Grundlage der Ausgestaltung eines öffentlichen Management-Informationssystems (ÖMIS)

Im Einzelnen geht es neben der finanzwirtschaftlichen Sphäre und der Prozess- und Leistungsebene (Produkte/Kosten) um die Bürger/Umgebenebene, die Politikebene mit den politischen Zielsetzungen und den verfügbaren Ressourcen sowie um die Mitarbeiterenebene. Für diese Aufgabenfelder sind strategische Zielformulierungen zu entwickeln und deren operative Umsetzung in die Betrachtung einzubeziehen. Diese oben schematisch

wiedergegebenen Gestaltungsfelder von Verwaltungshandeln, ihre Interdependenzen sowie auf die Gestaltungsfelder bezogene Informationsmodule stellen die zentrale Steuerungsgrundlage öffentlicher Verwaltungen dar.

Die bereits entwickelte und vorhandene integrierte Verbundrechnung bezieht sich dabei auf die Felder Finanzwirtschaft und Geschäfts- und Leistungsprozesse, wobei hier die operative Betrachtung im Vordergrund steht. Aus der Finanzrechnung, der Erfolgsrechnung, der Vermögensrechnung und der Kosten-/Leistungsrechnung lassen sich für diese beiden Felder recht gut über Kennzahlen und deren Veränderungen steuerungsrelevante Partialprobleme abbilden und steuern. Bisher wenig entwickelt sind strategische Ziele und Messgrößen, die den eigentlichen Politikbereich ausmachen und sich auf Bürger/Umfeld der Verwaltung beziehen. Hier fehlt es vor allem an einem strategischen Berichtswesen und an einem Frühwarnsystem, aus dem sich gesellschaftlich relevante Veränderungen und entsprechende Handlungs- und Entscheidungsbedarfe ergeben. Ebenfalls wenig entwickelt sind Informationsmodule für das Gestaltungsfeld „Mitarbeiter/ Lernprozesse“. Es herrscht nach wie vor eine kurzfristig operativ ausgerichtete Konzeption eher im Sinne von Personalabbau als Sparmaßnahme vor.

Defizit an strategischer Planung

In diesem Zusammenhang wird dann auch ein weiteres ganz erhebliches Defizit der Steuerung öffentlicher Verwaltungen erkennbar. Es bezieht sich auf den Mangel einer strategischen Planung und deren Verknüpfung mit der operativen Maßnahmen und Ressourcenplanung. Dieses Defizit zeigt sich spätestens dann, wenn vor allem auf kommunaler Ebene die praktischen Konsequenzen der EU-Wettbewerbskonzeption greifen. Bisherige Quersubventionierungen und Finanzierungsmöglichkeiten werden aufgrund von Wettbewerb und Liberalisierung der Märkte insbesondere im Energie- und Wasserbereich, im öffentlichen Personennahverkehr und im Sparkassenwesen die Kommunen mit einer bisher nicht gekannten Entwicklung konfrontieren. Es bedarf strategischer Konzepte, die öffentlichen Kernaktivitäten und deren Finanzierung sowie Kooperationen in Form strategischer Allianzen mit Privaten und/oder anderen öffentlichen Gebietskörperschaften vorgibt. Auch mit dieser ganz neuen Phase öffentlicher Verwaltungen und der klassischen öffentlichen Wirtschaft beginnt die Fachrichtung „Public Management“ sich intensiv zu beschäftigen.

Literaturhinweise

Budäus, D./Küpper, W./ Streitferdt, L. (Hrsg.), Neues Öffentliches Rechnungswesen. Stand und Perspektiven, Wiesbaden 2000.

Lüder K., Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens, Berlin 2001