

Tobias Polzer

## Budgetreformen

**Keywords:** Haushaltswesen, Produkthaushalt, doppischer Haushalt, Ausgabenrahmen, Globalbudget

### Abstract

Budgets sind zentral für die Steuerung im öffentlichen Sektor. Budgetreformen stellen ein Querschnittsthema von Verwaltungsreformen dar. Ausgehend von einem attestierten Reformbedarf umfassen Reformkonzepte und -instrumente u.a. Ausgabenrahmen, Doppelhaushalte, Globalbudgetierung, Produkt- und doppische Haushalte. Auswirkungen auf Organisationsstrukturen und Prozesse werden beschrieben.

### 1 Charakteristika traditioneller Budgetsysteme und attestierter Reformbedarf

Öffentliche Budgets bzw. Haushalte werden als *in Zahlen gegossene Politik* oder *Regierungserklärung in Zahlen* bezeichnet. In den Plänen über die zukünftigen Einnahmen und Ausgaben bzw. andere Kategorien von finanzwirtschaftlicher Bedeutung wird ausgedrückt, welchen gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Bereichen Prioritäten beigemessen werden.

Mit dem Haushaltsplan einer öffentlichen Gebietskörperschaft sollen mehrere Aufgaben erfüllt werden. Budgets weisen u.a. eine Steuerungs- (Durchsetzung politischer Programmvorgaben, Steuerung des Handelns der Exekutive), Koordinations- (Aufteilung von Kompetenzen innerhalb der Verwaltung mittels des Haushaltsplans, Allokation von Mitteln für Haupt- und unterstützende Aktivitäten) und Kontrollfunktion (Vergleich von Plan- mit Istwerten, administrative Kontrolle der Verwaltung durch die Politik, politische Kontrolle der Volksvertretung durch die Bürger) auf. Des Weiteren stellen öffentliche Budgets einen relevanten Hebel zur wirtschaftspolitischen Einflussnahme dar. Ferner sind nach der juristischen Funktion bei Haushaltsaufstellung, -vollzug und -kontrolle rechtlich detailliert vorgegebene Vorgaben zu beachten.

Ausgangspunkt vieler Budgetreformen, die in den letzten Jahren angegangen wurden, bildete eine Reihe an Kritikpunkten: Die traditionellen Budgetprinzipien wie Jährlichkeitsgrundsatz, Nicht-Übertragbarkeit und Nicht-Deckungsfähigkeit von Mitteln (s.u.) seien überholt. Öffentliche Budgetsysteme seien zudem durch zentralistische Mechanismen der Steuerung, geringe Flexibilität, stark formalisierte Regelungen und ein kameralistisches Rechnungswesen charakterisiert, womit eine nachhaltige Finanzpolitik behindert werde (Seiwald et al. 2013). Der Politik fehle größtenteils ein strategischer Steuerungsfokus, sodass eine sparsame Mittelverwendung erschwert werde (Stichwort Dezemberfieber – komplettes Ausgeben zugewiesener, aber noch nicht verbrauchter Finanzmittel). Außerdem bildeten Vorjahresbudgets, ohne groß hinterfragt zu werden, die Basis für das nächste Finanzjahr und würden allenfalls nach oben adaptiert. Ferner stelle die Rechtmäßigkeit und weniger die Zweckmäßigkeit die dominierende Mentalität dar. Auch seien Informationen bezüglich der Ergebnisse oft intransparent, was sich sowohl auf die finanzielle als auch auf die

leistungs- und wirkungsbezogene Perspektive bezieht. Diese Perspektiven seien zudem nicht miteinander verknüpft.

Trotz der genannten Schwächen ist das Budget zentral für die Steuerung im öffentlichen Sektor. Budgetreformen sind keine Erscheinung jüngerer Zeit; z.B. wurde die Eignung von Programmbudgets bereits in den 1960er Jahren diskutiert. Im Gegensatz zur hergebrachten Planung, bei der das aktuelle Budget den Ausgangspunkt bildet, werden hierbei Policies in Programme und untergeordnete Kategorien gegliedert und es wird eine Zuordnung jeweils nötiger Finanzmittel vorgenommen. Auch wenn sich Reformintensität und -schwerpunkte international unterscheiden, bildete der Perspektivenwechsel von der input- zur ergebnisorientierten Verwaltungssteuerung (d.h. Output-/Leistungs- bzw. Wirkungsorientierung; New Public Management) Grundlage und Reformkatalysator für eine Vielzahl in jüngerer Zeit durchgeführten Reformen.

Unter dem Begriff *Budgetreformen* wird in diesem Beitrag auf Aspekte der Mikrosteuerung, d.h. die Steuerung von und innerhalb von Verwaltungseinheiten, abgestellt. Die Makrosteuerung, die etwa den Bereich der fiskalischen Nachhaltigkeit in der Form von Schuldenbremsen umfasst, steht nicht im Zentrum dieses Kapitels.

## 2 Reformansätze

Ziele von Budgetreformen bestehen in der Erhöhung von Transparenz sowie in der Stärkung von Verantwortlichkeiten/Rechenschaftspflichten und Nachhaltigkeit; darüber hinaus sollen Verwaltungsleistungen effektiver und effizienter erbracht werden (Seiwald et al. 2013). Entsprechende Reformen können als ein Querschnittsthema von Verwaltungsreform gesehen werden, da mitunter starke Wechselwirkungen mit anderen Reformthemen bestehen. Vorab ist festzuhalten, dass politische Rituale und Aushandlungsprozesse bei der Budgeterstellung im öffentlichen Sektor eine bedeutende Rolle spielen und Politik und Verwaltung einer *Verwissenschaftlichung* bzw. der Einführung einer ökonomischen Rationalität nicht unbedingt offen gegenüberstehen (Summermatter und Demaj 2012; siehe auch den Beitrag Budgetpolitik in diesem Handbuch).

Zwar weisen die Reformverläufe in unterschiedlichen Staaten eine Vielzahl an Gemeinsamkeiten auf, dennoch kann nicht von *dem* sich herausbildenden Modell für Budgetreformen gesprochen werden, da es mitunter große Unterschiede hinsichtlich Reformzeitpunkten, involvierten Verwaltungsebenen und implementierten Instrumenten gibt. Internationale Vorreiter sind neben der Schweiz im angelsächsischen Raum (z.B. Australien, Vereinigtes Königreich) und unter den nordischen Staaten (z.B. Schweden) zu finden.

Im deutschsprachigen Raum existieren nach Seiwald und Meyer (2012, S. 122) „Familienähnlichkeiten und -unterschiede“ bei Budgetreformen. In der Schweiz wurden Reformen im Vergleich mit Deutschland und Österreich relativ frühzeitig in Angriff genommen und sind auf allen drei Verwaltungsebenen zu beobachten – mit einem gewissen Schwerpunkt auf der Kantonsebene (beispielsweise die Einführung von mehrjährig rollierenden Integrierten Aufgaben- und Finanzplänen (IAFP) in den großen Kantonen der Deutschschweiz, in denen die Finanz- mit der Leistungsperspektive verknüpft wurde: Summermatter und Demaj 2012). In Deutschland fokussieren

Reformen auf Länder (z.B. Neue Verwaltungssteuerung in Hessen) und Kommunen (z.B. Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen), während der Bund entsprechenden Reformen beobachtend bis tendenziell kritisch gegenübersteht. In Österreich nimmt die Bundesebene eine Vorreiter-Rolle ein. Hier wurde eine umfassende Haushaltsrechtsreform mit dem Fokus auf Wirkungsorientierung in zwei Etappen 2009 und 2013 umgesetzt (Hammerschmid und Grünwald 2014), während sich die Reformdynamiken von Bundesland zu Bundesland unterscheiden.

## 2.1 Konzepte und Instrumente

Budgetreformen setzen u.a. bei den klassischen Haushaltsgrundsätzen an. Hierbei ist z. B. zwischen temporärer und sachlicher (oder qualitativer) Spezialität zu differenzieren: Während die erste Form der Bindungswirkung auf Fragen der ein- oder mehrjährigen Aufstellung von Haushalten und/oder Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln in/s folgende Haushaltsjahr/e abstellt, ist mit der zweiten Spezialität die Deckungsfähigkeit (Verschiebung von Mitteln zwischen verschiedenen Haushaltspositionen) angesprochen.

### Mittelfristige Ausgabenrahmen

Die Budgetierung konzentriert sich in den meisten Ländern traditionell auf die Erstellung eines fiskalischen Jahresplans. Finanzielle Beschlüsse haben in der Regel jedoch Folgen für mehrere Jahre – und Ereignisse, die erst in den nächsten Jahren erwartet werden, können bereits zu einem früheren Zeitpunkt Maßnahmen erfordern. Zwar wurde in der Bundesrepublik das Instrument der mittelfristigen Finanzplanung, bzw. in jüngerer Zeit ergänzt zur mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung, bereits Ende der 1960 Jahre eingeführt. Danach hat die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern auf Basis einer fünfjährigen Finanzplanung zu erfolgen. Diese wurde aber als zu unverbindlich kritisiert, da im Regelfall lediglich eine Fortschreibung erfolge und diese Planung in den Parlamenten nur untergeordnete Bedeutung spiele.

Diese Überlegungen haben eine Vielzahl von Ländern dazu veranlasst, verbindliche mittelfristige Ausgabenrahmen, d.s. mehrjährige, stark aggregierte Planungen für Budgets, einzuführen. International werden diese als *medium-term expenditure/budget(ary) frameworks* bezeichnet (Weltbank 2013). Auch wenn sich Ausgabenrahmen international unterscheiden, etwa im Grad der Verbindlichkeit der Ausgabenobergrenzen, haben sie gemein, dass sie Unterstützung bei der Festlegung künftiger Haushaltsprioritäten bieten und letztlich eine bessere Kontrolle der öffentlichen Ausgaben unterstützen sollen. Um ihre Wirkung voll entfalten zu können, ist darauf zu achten, dass Ausgabenrahmen und Jahresbudgets konzeptionell miteinander verknüpft werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass neben dem Jahresbudget ein Parallelsystem ohne Steuerungsrelevanz aufgebaut wird. Mittelfristige Ausgabenrahmen erfahren oft durch fiskalische Nachhaltigkeitsberichte zur Sichtbarmachung langfristiger Budgetentwicklungen (zwischen 40 und 75 Jahren) eine Ergänzung.

Die schweizerische Legislaturplanung enthält Ziele und Maßnahmen für die kommende Legislaturperiode und wird dem Parlament alle vier Jahre durch den Bundesrat vorgelegt. Sie wird im Anhang von einem Legislaturfinanzplan begleitet, der als mittelfristiger Ausgabenrahmen

charakterisiert werden kann (Reichard und Küchler-Stahn 2018). In Österreich wurde im Zuge der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform ein Bundesfinanzrahmen eingeführt (Seiwald et al. 2013). Dieser Ausgabenrahmen sieht gesetzlich verpflichtende Obergrenzen für Ausgaben für vier Jahre vor (außerdem beinhaltet er einen grundlegenden Personalplan). Allerdings wird zwischen fixen und variablen Obergrenzen unterschieden: Für konjunktursensible Bereiche wie etwa die Arbeitslosenverwaltung sind Schwankungsbreiten festgelegt. In der Verwaltungspraxis wurde beklagt, dass der Finanzrahmen seit seiner Einführung mehrfach verändert wurde, was das Ziel der Planungssicherheit teilweise konterkariert habe (Hammerschmid und Grünwald 2014).

### Doppelhaushalte

Anstelle ein Budget für ein Jahr zu verabschieden, kann dieses auch für zwei Jahre beschlossen werden (auch als Doppelbudget oder Zweijahreshaushalt bezeichnet). Der Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit ist jedoch weiterhin zu beachten, d.h. alle Ansätze müssen für jedes Jahr getrennt veranschlagt werden. Vorteile von Doppelbudgets bestehen in einer Entlastung der Verwaltung und der Mehrheitsfraktion(en), da für das zweite Jahr kein neuer Budgetentwurf aufgestellt werden muss und nur eine Haushaltsdebatte durchgeführt wird. Ein anderer Vorteil besteht in einer Erhöhung des Gestaltungsspielraums, da Doppelhaushalte oft mit weniger vertraglichen/gesetzlichen Festlegungen verbunden sind. Ergänzend erscheint ein Doppelhaushalt für verschuldete Gemeinden oft attraktiv, da damit ein für zwei Jahre durch die Kommunalaufsicht genehmigter Haushalt vorliegt. Auf der anderen Seite werden Demokratiedefizite gesehen. Auch wird kritisiert, dass sich viele Sachverhalte innerhalb von zwei Jahren ändern können bzw. die aktuelle konjunkturelle Lage eine flexible Reaktion erfordern kann, womit die Aufstellung eines Nachtragshaushalts erforderlich wird.

In Deutschland bilden die jeweiligen Gemeindeordnungen bzw. kommunalen Haushaltsverordnungen die Rechtsgrundlage/n für Zweijahreshaushalte. Auch auf Landesebene findet dieses Instrument Verwendung; aktuell haben beispielsweise Thüringen und Berlin Doppelbudgets beschlossen. Für das österreichische Budget gilt grundsätzlich das Jährlichkeitsprinzip. Mit der Haushaltsrechtsreform ist es jedoch möglich geworden, ein Doppelbudget in Ausnahmefällen aufzustellen, beispielsweise nach einem Regierungswechsel oder bei einer EU-Ratspräsidentschaft. Auch hierbei sind Veranschlagungen getrennt nach Jahren aufzustellen.

### Globalbudgetierung

Ein Globalhaushalt ist die Vorgabe einer Pauschalsumme für einen Budgetbereich ohne sachliche Spezifität, d.h. über die Summe kann innerhalb einer Organisationseinheit relativ frei verfügt werden. Ziele sind eine Erhöhung der Flexibilität und eine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit bei den Budgetverantwortlichen. In der Regel werden Globalbudgets mit bestimmten Leistungs- oder Wirkungszielen oder Aufträgen zur Effizienzsteigerung verbunden, z.B. einer Ausgabenreduzierung von jährlich 2%. Ziel ist das Einräumen einer größeren Flexibilität bei der Budgetbewirtschaftung.

In Deutschland wurden in der Mehrzahl der Bundesländer Globalhaushalte im Hochschulbereich implementiert. Im Zuge der österreichischen Haushaltsrechtsreform wurde eine entsprechende Änderung unter dem Schlagwort *Jeder Minister sein eigener Finanzminister* annonciert und eine Verringerung von bislang 1,100 Haushaltstiteln (*Voranschlagsätze*; zum Vergleich: der deutsche Bundeshaushalt umfasst mehr als 6,000 Titel) hin zu etwa 70 Globalbudgets beschlossen. Dazu wurde die Struktur des Budgets umgestellt. Die Schweiz hat 1997 das Konzept *Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget* (FLAG) als Experiment auf der Bundesebene umgesetzt. Das Konzept beinhaltet eine integrierte Steuerung von Finanzen und Leistungen/Wirkungen. Dabei erhalten involvierte Verwaltungseinheiten mehrjährige strategische Leistungsaufträge vom Bundesrat für eine Legislaturperiode. Jährliche Leistungsvereinbarungen konkretisieren den Leistungsauftrag bis hin zur Ebene der Verwaltungsprodukte. Das Globalbudget kann durch die jeweilige Verwaltungseinheit größtenteils frei bewirtschaftet werden. Eine Evaluierung aus dem Jahr 2009 zog ein durchwegs positives Fazit (Seiwald et al. 2013).

### Rücklagen-Regime

Um dem *Dezemberfieber* (s.o.) entgegen zu wirken, wurde vielfach das früher strikte Verbot der Übertragung nicht genutzter Haushaltsmittel in die Folgeperiode gemildert, d.h. Mittelübertragbarkeit wurde zumindest partiell als zulässig erklärt. Dementsprechend können Verwaltungseinheiten nicht beanspruchte Haushaltsmittel als Rücklagen in die Folgejahre transferieren. Die praktischen Erfahrungen mit diesem Instrument sind gemischt: Einer der Eckpfeiler der Haushaltsrechtsreform in Österreich bestand darin, dass nicht genutzte Haushaltsmittel in den Ressorts verbleiben und in Folgeperioden auch für andere als ursprünglich budgetierte Zwecke verwendet werden können. In der Umsetzung wurden aber Einschränkungen bei der Auflösung von Rücklagen gemacht, was zu einem substanziellen Verlust an Vertrauen seitens der Ressorts in die Reform führte (Hammerschmid und Grünwald 2014).

### Performance Budgeting – Produkthaushalte

Als *performance budgeting* wird als eine Form der Budgetierung verstanden, bei der die Ressourcen mit der Leistungs-/Wirkungsperspektive verknüpft wird (Seiwald et al. 2013). Um die *performance budgeting*-Logik im Haushaltsplan abzubilden, erfolgte vielfach eine Umstellung vom klassisch titelorientierten Haushalt zum Produkthaushalt. Die OECD (2016) differenziert zwischen drei Formen: *Presentational performance budgeting* bedeutet, dass Informationen zu Leistungen und Wirkungen lediglich Hintergrundinformationen bilden. Beim *performance-informed budgeting* sind Performance-Daten zentral im Prozess der Budgetentscheidung, bestimmen jedoch nicht die konkrete Höhe der zugewiesenen finanziellen Ressourcen und haben kein vordefiniertes Gewicht in den Entscheidungen. Schließlich werden beim *direct performance budgeting*/Formelbudgets Ressourcen basierend auf erzielten/zu erzielenden Ergebnissen zugewiesen (oft nur in ausgewählten Sektoren angewandt).

Die Schweiz gilt als Vorreiter beim *performance budgeting*. Bereits seit den 1990er Jahren wurden Produktbudgets auf allen Ebenen implementiert und die Akzeptanz durch Politiker und

Verwaltungsmanager ist mittlerweile als hoch einzuschätzen (Reichard und Kückler-Stahn 2018). Der Bundeshaushalt wurde 2017 zu einem Produktbudget weiterentwickelt. In Ergänzung zu den Haushaltstiteln beinhaltet er Informationen zu strategischen Prioritäten, Produkten, Zielen und Kennzahlen. Er setzt das Instrument des IAFP (s.o.) ein. Der Bundeshaushalt umfasst 120 Produktgruppen und wird für vier Jahre erstellt (das Budget für das erste Jahr und Prognosen für die Folgejahre) und wird jährlich rollierend fortgeschrieben. Innerhalb der Produktgruppen können Mittel umgeschichtet werden (der IAFP ist ein Globalbudget). Der Bundeshaushalt ist in das Reformkonzept *Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung* eingebettet, das u.a. Leistungsvereinbarungen zwischen Ministerien und nachgeordneten Einheiten beinhaltet (Reichard und Kückler-Stahn 2018). In Deutschland ist die Aufstellung von Zielen und Kennzahlen zur Zielerreichung auf der Kommunalebene in den meisten Gemeindeordnungen bzw. kommunalen Haushaltsverordnungen vorgeschrieben. Die österreichische Haushaltsrechtsreform folgt dem *performance-informed budgeting*, der international am häufigsten vorzufindenden Praxis. Pro Untergliederung sind im Budget fünf Wirkungsziele zu formulieren. Die Reaktionen der Verwaltungspraxis auf diese Reform waren hier gemischt (Hammerschmid und Grünwald 2014).

### Doppische Haushalte

Die Harmonisierung von Budgetierung und Rechnungslegung im öffentlichen Sektor wird aktuell unter dem Schlagwort *accrual budgeting* geführt. International und im deutschsprachigen Raum wurde in den vergangenen Jahren vielfach ein kaufmännisches Rechnungswesen implementiert (*Doppik*, z.B. auf der Bundesebene in Österreich und der Schweiz und auf der Kommunalebene in Deutschland und der Schweiz). Vielerorts bleibt die Budgetierung aber kameralistisch bzw. in der *cash*-Logik (Reichard und Van Helden 2017). Die Schweiz und Österreich stellen seit 2008 bzw. 2013 doppische Bundeshaushalte auf. Ab 2020 sind sämtliche österreichische Länder und Gemeinden dazu verpflichtet, einen doppischen Haushalt zu erstellen (Reichard und Kückler-Stahn 2018). Für die deutschen Kommunen bilden doppische Haushalte seit einigen Jahren ein bedeutendes Reformthema.

Reichard und Van Helden (2017) untersuchen in einer Studie, warum in vielen westlichen Ländern doppische Systeme zur Rechnungslegung implementiert wurden, während die Budgetierung weiterhin auf Einzahlungen und Auszahlungen basiert. Als Gründe für dieses Auseinanderfallen werden angeführt, dass ein Vergleich von *cash*-basierten Voranschlägen und tatsächlichen Zahlungsströmen zu Kontrollzwecken leicht durchführbar ist. Ebenfalls spiegelt ein solches System einerseits die höhere Relevanz der Budgetierung im öffentlichen Sektor im Vergleich zur Rechnungslegung und andererseits die fehlende Expertise vieler Politiker und Verwaltungsmanager im Bereich Haushalts- und Rechnungswesen wider.

### Gender Budgeting

Ziel einer geschlechtergerechten Budgetgestaltung ist es, Gender-Aspekte in Haushalte zu aufnehmen, um einen Beitrag zur Gleichstellung von Frauen und Männern zu leisten. Ausgangspunkt bildet eine gendersensible Analyse staatlicher Budgets. Dabei steht zum einen die

Frage im Zentrum, wie Ausgaben und Einnahmen auf beide Geschlechter wirken, angesichts oft verschiedener gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Aufgaben und Positionen. So werden etwa Dienstleistungen und Produkte der Verwaltung unterschiedlich nachgefragt. Zum anderen wird untersucht, ob Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern durch budgetäre Maßnahmen abgebaut werden, unverändert bleiben oder sogar verstärkt werden. Eine solche Analyse liefert Anhaltspunkte, welche finanziellen Schwerpunkte in Richtung Gleichstellung gesetzt werden können (Rudolf 2017).

In Deutschland ist das Land Berlin als Vorreiter zu sehen. Der Landeshaushalt weist hier eine *gender budgeting*-Komponente auf. Seit 2012 findet ein jährlicher Wettbewerb statt, bei dem erfolgreiche Projekte der Berliner Bezirke ausgezeichnet werden. Ziel ist es, erfolgreiche Fälle der Anwendung transparent zu machen, für die Bezirke mehr Anreize zu schaffen, entsprechende Projekte umzusetzen sowie die Übertragbarkeit der Musterprojekte auf andere Bereiche zu prüfen. Bislang wurden u.a. eine Sporthalle und Spielplätze nach geschlechterspezifischen Merkmalen gezielt finanziert bzw. gestaltet. Im österreichischen Bundesbudget muss eines von fünf Wirkungszielen pro Budget-Untergliederung ein Gleichstellungsziel sein.

## Bürgerhaushalte

Bürgerhaushalte (auch: partizipative Haushalte) stellen eine Form direkter Bürgerbeteiligung dar. Hierbei wird Bürgern die Möglichkeit eingeräumt, zumindest über Teile der frei verwendbaren Haushaltsmittel mitzubestimmen und zu entscheiden. Der Prozess wird dabei meistens von der Verwaltung moderiert (siehe entsprechenden Beitrag in diesem Band).

## 2.2 Organisationsstrukturen und Prozesse

Seiwald et al. (2013) heben hervor, dass bei nachhaltigen Budgetreformen Instrumente und in der Folge Organisationsstrukturen und Prozesse aufeinander abzustimmen sind. Insbesondere sind technische (etwa bei Formelbudgets oder Anpassung von IT-Systemen), konzeptionelle (z.B. Integration von finanzieller und Leistungs-/Wirkungsperspektive) und organisationale Verknüpfungen (z.B. Delegation von Entscheidungskompetenzen) herzustellen.

### Dezentrale Ressourcen- und Leistungsverantwortung

Eines der zentralen Anliegen von Verwaltungsreformen der vergangenen Jahrzehnte war die organisationale Dezentralisierung und damit einhergehend die Stärkung der Autonomie des Managements dezentralisierter Verwaltungseinheiten durch Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung. Im deutschsprachigen Raum erfolgte dies vielfach in der Form von Ausgliederungen, d.h. Organisationsprivatisierungen mit vollständigem Verbleib im staatlichen Eigentum. Flankierend erfolgte oftmals die Flexibilisierung des Haushaltsmanagements. Im Kern ging es dabei darum, Managern einer Verwaltungseinheit innerhalb eines Budgetrahmens mehr

Entscheidungsfreiräume bei der Budgetverwendung einzuräumen. Die Budgetierung dieser Einheiten erfolgt daher oft per Globalbudgets und Leistungsaufträgen (Bals und Fischer 2014).

### Neue Organisationseinheiten in der Verwaltung

Zur Verbesserung der Transparenz wurden vielfach organisationsinterne und -übergreifende Stellen geschaffen oder abgegrenzt, etwa in der Form von Controllingeinheiten. Diese Stellen sind für ein erweitertes Berichtswesen zuständig und liefern ein integratives Bild der Finanz- und Leistungs- bzw. Wirkungsperspektive. Dabei kommen Instrumente zur Berichterstattung wie (standardisierte) Leistungsberichte oder Kennzahlencockpits zum Einsatz. In Österreich wurde mit der Haushaltsrechtsreform auf Bundesebene ein entsprechendes ressortinternes und -übergreifendes Wirkungscontrolling eingerichtet.

### Installation unabhängiger parlamentarischer Budgetstellen

In einer Vielzahl der OECD-Staaten war im letzten Jahrzehnt eine Einrichtung unabhängiger Stellen (*budget offices*) zu beobachten, die Haushaltsausschüsse und Parlamentarier u.a. durch die Erstellung von Gutachten zu den finanziellen Auswirkungen von Gesetzesvorhaben, zu mittel- und langfristigen Prognosen sowie zu finanziellen Implikationen von Sparmaßnahmen unterstützen.

Im deutschen Bundestag hat der Haushaltsausschuss die Möglichkeit, auf die Wissenschaftlichen Dienste zurückgreifen. Der Budgetdienst in Österreich wurde im Juli 2012 im Zuge der Haushaltsrechtsreform eingerichtet (Seiwald et al. 2013).

### Prozesse

Die Implementierung neuer bzw. Adaptierung bestehender Instrumente hat Auswirkungen auf die Prozesse der Budgeterstellung und -bewirtschaftung, beispielsweise bei der Abstimmung zwischen mittelfristigem Ausgabenrahmen und Jahresbudget. Vielfach wurde auch eine Straffung von Prozessen bei der Haushaltserstellung vorgenommen. Neue Prozesse gibt es auch bei der Aushandlung von Leistungsvereinbarungen zwischen Fachministerium und verselbstständigten Organisationen. Nicht zuletzt erfordern geänderte Prozesse eine Anpassung der IT-Systeme.

In Deutschland werden beispielsweise bei der Erstellung des Bundeshaushalts nach erfolgter Schätzung der Gesamteinnahmen mittels politischem Eckwertebeschluss den obersten Budgetbereichen mittels *top-down*-Verfahren (d.h. Planung vom Gesamten zum Detail) Budgets je nach Aufgabenpriorität zugewiesen. In weiterer Folge verteilen die obersten Budgetbereiche anknüpfend an den Eckwertebeschluss das ihnen zugewiesene Budget auf die nachgeordneten Bereiche. Auch der österreichische jährliche Budgetprozess auf Bundesebene kann als eine Form der top-down-Budgetierung charakterisiert werden; die im Bundesfinanzrahmen (s.o.) festgelegte Ausgabenobergrenze darf dabei nicht überschritten werden.

### 3 Bewertung und Entwicklungsperspektiven

Vor dem Hintergrund des in hohem Maße politischen Charakters des Budgeterstellungprozesses ist es erstaunlich, dass die Budgetreformen und neuen Instrumente des Budgetmanagements in den vergangenen Jahren weitestgehend im politischen Konsens verabschiedet bzw. implementiert wurden. Evaluierungen der erst in jüngerer Zeit im deutschsprachigen Raum umgesetzten Reformen halten fest, dass deren Ziele und Potenziale noch nicht oder erst im Ansatz erreicht bzw. realisiert wurden (Hammerschmid und Grünwald 2014, Reichard 2014).

Wie bei allen Verwaltungsreformen sind auch bei der Durchführung von Budgetreformen die jeweiligen Kontextspezifika zu beachten – insbesondere was die Akzeptanz durch Verwaltung und Politik anlangt –, andernfalls besteht die Gefahr einer Entkoppelung zwischen Reformen und gelebten Praktiken (Küchler-Stahn 2010). Insbesondere gilt es zu vermeiden, dass unter großen Anstrengungen erhobene Finanz-, Leistungs- und Wirkungsdaten ungenutzt bleiben (Vermeidung von *Zahlenfriedhöfen*). Kritische Stimmen (siehe z.B. der Beitrag Budgetpolitik in diesem Handbuch) weisen darauf hin, dass Verwaltungen und parlamentarische Mehrheitsfraktionen nur begrenztes Interesse daran haben, sich auf konkrete Ziele festzulegen. Die Entwicklung von Zielen und die Evaluierung der Zielerreichung binden zudem finanzielle und zeitliche Ressourcen und der Einfluss externer Effekte ist nur schwer zu beurteilen.

Insbesondere zu Reformen im Bereich *performance budgeting* liegen erste, mitunter kritische, Forschungsergebnisse vor. Eine Untersuchung von Reichard (2014) zu Produkthaushalten in fünf deutschen Städten ergab, dass häufig nur eine *presentational* Form implementiert wurde und die Datenqualität der Leistungsindikatoren noch verbesserungsbedürftig ist. Während Gemeinderäte einen gewissen Skeptizismus an den Tag legten (ähnlich auch der Befund von Summermatter und Demaj 2012), standen kommunale Manager Produkthaushalten tendenziell neutral bis positiv gegenüber. Eine Studie von Bleyen et al. (2016) verglich die *performance budgeting*-Aktivitäten auf der kommunalen Ebene in zehn europäischen Ländern. Die Autoren kamen zum Ergebnis, dass sich der Grad der Detailliertheit von Systemen und die Qualität der Daten stark unterscheiden: Mitunter bezogen sich Indikatoren nicht auf Leistungen und Wirkungen und/oder zukunfts- bzw. vergangenheitsbezogene Kenngrößen fehlten. Als mögliche Erklärungsfaktoren wurden in der Untersuchung Verwaltungstraditionen und der Reifegrad von sowie die Erfahrung mit *performance budgeting*-Systemen angeführt.

Die Bereitschaft, Leistungs- und Wirkungsinformationen bei Budgetentscheidungen zu verwenden, ist noch als sehr moderat einzustufen. Insbesondere Politiker zögern, solche Informationen heranzuziehen. Mit steigender Expertise der Politik scheint aber auch die Bereitschaft zur Verwendung zu steigen (Reichard und Küchler-Stahn 2018). Solche Fragen der tatsächlichen Verwendung der neu eingeführten Systeme und insbesondere (Budget-)Informationen werden aktuell unter dem Schlagwort *performance information use* diskutiert.

Seiwald et al. (2013) weisen mit Blick auf die aktuellen Budgetreformen darauf hin, dass ein Ende der Reformaktivitäten nicht absehbar sei. Momentan kann das Haushaltswesen in Deutschland aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Budgetsysteme auf der Länder- und Kommunalebene als fragmentiert charakterisiert werden. Die Harmonisierung der Systeme zwischen den Gemeinden, aber auch zwischen den Gebietskörperschaften stellt daher eine Reformthematik für die Zukunft dar. Einer der zukünftigen Reformschwerpunkte in Österreich ist Einführung doppischer Haushalte in

allen Ländern und Gemeinden zum Jahr 2020. In der Schweiz schließlich gilt es die Erfahrungen mit dem 2017 eingeführten *Neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung* zu evaluieren.

## Literatur

- Bals, Hansjürgen und Edmund Fischer. 2014. *Finanzmanagement im öffentlichen Sektor. Budgets, Produkte, Ziele*. Heidelberg: Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm.
- Bleyen, Pieter, Daniel Klimovský, Geert Bouckaert und Christoph Reichard. 2016. 'Linking Budgeting to Results? Evidence about Performance Budgets in European Municipalities based on a Comparative Analytical Model' *Public Management Review* 19 (7):932–953.
- Hammerschmid, Gerhard und Alexander Grünwald. 2014. *Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung. Erfolge – Potentiale – Perspektiven*. Wien: Bundeskanzleramt.
- Küchler-Stahn, Nicole. 2010. *Leistungs- und wirkungsorientierte Budgetierung. Internationale Praxis und Gestaltungsoptionen für deutsche Kommunalverwaltungen*. Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag.
- OECD. 2016. *Glossary – 2016 OECD Performance Budgeting Survey*. Paris: OECD.
- Reichard, Christoph. 2014. Leistungsinformationen im neuen Kommunalhaushalt – welche Rolle spielen diese Daten in der Praxis? *Verwaltung & Management* 20 (3):125–129.
- Reichard, Christoph und Jan van Helden. 2017. 'Why Cash-Based Budgeting still Prevails in an Era of Accrual-based Reporting in the Public Sector' *Accounting, Finance & Governance Review* 23 (1-2): 43–65.
- Reichard, Christoph und Nicole Küchler-Stahn. 2018. Performance Budgeting in Germany, Austria and Switzerland. In *Performance Budgeting in the Public Sector*, Hrsg. M. De Vries und J. Nemeč. Houndmills: Palgrave Macmillan (im Druck).
- Rudolf, Christine 2017. *Gender Budgeting in deutschen Bundesländern. Analyse der Implementierungsimpulse einer Innovation in öffentlichen Haushalten*. Wiesbaden: Springer VS.
- Seiwald, Johann und Renate E. Meyer. 2012. 'Familienähnlichkeiten und -unterschiede: Haushaltsreformen in Österreich und Deutschland im Vergleich' *Verwaltung & Management* 18 (3):122–126.
- Seiwald, Johann, Renate E. Meyer, Gerhard Hammerschmid, Isabell Egger-Peitler und Markus A. Höllerer. 2013. *Neue Wege des Haushaltsmanagements. Internationale Erfahrungen, Herausforderungen und Trends*. Berlin: Edition Sigma.
- Summermatter, Lukas und Labinot Demaj. 2012. 'Die Nutzung integrierter Aufgaben- und Finanzpläne (IAFP). Wie Schweizer Kantonsparlamentarier den IAFP im Budgetprozess verwenden' *Verwaltung & Management* 18 (4):171–179.
- Weltbank. 2013. *Beyond the Annual Budget. Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks*. Washington, D.C.: World Bank.