

11. Speyerer Forum Haushalts- und Rechnungswesen 2011
Steuerungswirkungen des Neuen Haushalts- und Rechnungswesens

Ergebnisorientierte Verwaltungssteuerung und
wirkungorientierte **Politikfeldsteuerung (PFS)**

*Ein Forschungs- und Erfahrungsbericht aus dem
Kooperationsprojekt mit dem Finanzministerium Sachsen-
Anhalt*

Prof. Dr. Anne Müller-Osten
Hochschule der Bundesagentur für Arbeit (HdBA)





Aufbau abstrakt | Aufbau konkret (zgl. Zielsetzung)

Syllogismus / Deduktion*

Ideal / Norm /	Inhalt	inhaltliche Einstimmigkeit in einer Sache über Etwas
Realität / Bedingungen / Form		Knappheit formt Inhalt
Demokratischer Untersuchungsgegenstand:		Bedingungen / Institutionen / Regeln / Formate

(NICHT Inhalte sind Untersuchungsgegenstand, da pluralistische Interesse also Uneinheitlichkeit in einer Sache / Uneinigkeit über Inhalte zu unserem demokratischen Grundverständnis gehören und anerkannt werden.)

Walter Eucken:

Menschenwürdige UND funktionsfähige [Wi-]Ordnung (VWL)

<i>Normativistischer Fehlschluss:</i>	<i>Alles muss einstimmig entschieden werden</i>
<i>Empiristischer Fehlschluss:</i>	<i>Die Natur der Sache / das politische System verhindert sachlich geführten Diskussionen / gebietet (voreilige) Handlung</i>

* In Anlehnung an Homann/Suchanek, vgl. Müller-Osten, S. Kap. 1. IV



Aufbau abstrakt | **Aufbau konkret (zgl. Zielsetzung)**

Syllogismus / Deduktion*

Ideal / Norm / Inhalt	Einstimmigkeit über politisches Programm / Effekte
Realität / Bedingungen/ Form	<u>Knappheit [Schuldenbremse], Rationalität / Effizienz,</u>
Demokratischer Untersuchungsgegenstand:	hier: Institution / Format der Politikfeldsteuerung

(Politikfeldsteuerung ist lediglich EIN Format, es wird als strategisches Steuerungskonzept / -philosophie betrachtet, welches weitere Steuerungselemente beinhalten kann)

Müller-Osten in Kooperation mit Fengler / Weber

demokratisch legitimierte UND effiziente / rationale [Potikfeld-]Steuerungí (BWL)

ZIEL: realistische Einschätzung über Leistungsfähigkeit und Realisierbarkeit des Formats der wirkungsorientierten Poltitikfeldsteuerung (= verhindern normativistischer und empiristischer Fehlschlüsse), d.h. Antwort auf die Frage:

Inwieweit trägt die PFS zu einer Ratioanlitätssicherung politisch legitimierter Entscheidungsträger bei?

* In Anlehnung an Homann/Suchanek, vgl. Müller-Osten, Kap. 1. IV

Start

INHALT / NORM
Einstimmigkeit

FORM
Knappheit

FORMATE z.B.:
Politikfeldsteuerung

ZIEL:
Beurteilung der PFS

Frage | Geschichte | Antwort

Behauptung / These :

Eine wirkungsorientierte Steuerung ist zielabhängig und unterstellt planvolles Handeln.

In einer Demokratie sollten die Ziele / Norm durch das Volk bzw. durch politisch legitimierte Entscheidungsträger bestimmt werden.

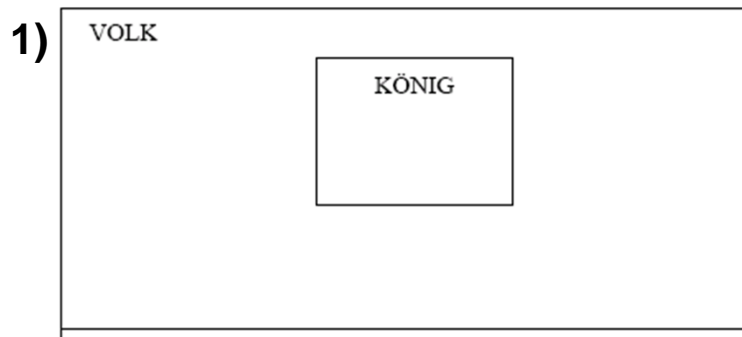
Frage:

Unterstützt das derzeitige öffentlichen Haushaltswesen die Zielbildung / Normgebung der politisch legitimierten Entscheidungsträger, insb. die Parlamentarier und die Regierungsmitglieder?

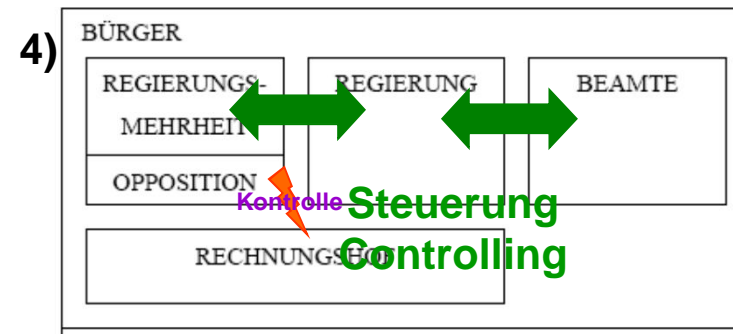
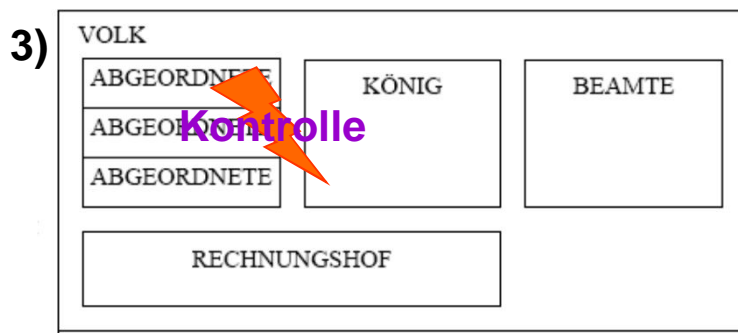


Frage | **Geschichte** | Antwort

Skizze zur Geschichte / Entstehung des öffentlichen Haushaltswesens



der erste Generaletat überhaupt [in Preußen] lässt sich nach Gustav Schmoller auf das Jahr 1689 datieren



vgl. Müller-Osten, S. 200 - 203

Start	INHALT / NORM Einstimmigkeit	FORM Knappheit	FORMATE z.B.: Politikfeldsteuerung	ZIEL: Beurteilung der PFS
-------	--	-------------------	---------------------------------------	------------------------------

Frage | Geschichte | **Antwort**

Frage: Unterstützt das derzeitige öffentliche Haushaltswesen die Zielbildung / Normgebung der politisch legitimierten Entscheidungsträger, insb. die Parlamentarier und die Regierungsmitglieder

Antwort: Nein, nur unzureichend

1.1 Erklärung : Konkurrierendes Nebeneinander von KLR und Haushaltswesen

Im Zuge des NSM wurden sinnvolle privatwirtschaftliche Instrumente dem politischen System von Außen aufgestülpt (in weiten Bereichen) ohne an den historischen Vorbedingungen anzuknüpfen bzw. den historischen Entwicklungspfad fortzusetzen (NSM/KLR/Controlling-Referate hängen [nicht nur] im Org-Chart entfernt von Haushaltsreferaten). Notwendig wäre die *strategische* Ausrichtung der privatwirtschaftlichen Instrumente an den Bedürfnissen der demokratischen Entscheidungsträger und die Anknüpfung an das maßgebende Rechnungssystem (sei es Doppik sei es Kameralistik).

1.2 Erklärung / Provokation* : Ablenkung durch polarisierend geführte Kameralistik-Doppik Debatte

Das traditionelle Rechnungswesen kann durch systematische Aufbereitung vorhandener/zusätzlicher Information (insb. durch Erfassung von Rückstellungen, Abschreibungen und Vermögensgegenständen) die gleiche Aussagekraft haben, wie die Doppik. Umgekehrt beinhaltet die Doppik ebenfalls die traditionelle kamerale Information (Finanzrechnung bzw. Kapitalflussrechnung). Das *Instrument/die Technik* der Doppik ist allerdings m.E. *seleganter* (Lüder: weniger fehleranfällig).

* Im Sinne einer konstruktiven Provokation wird hier tendenziell über einen Kamm geschert, wohl wissentlich, dass es sehr gute Gegenbeispiele gibt,

Start

INHALT / NORM
Einstimmigkeit

FORM
Knappheit

FORMATE z.B.:
Politikfeldsteuerung

ZIEL:
Beurteilung der PFS

Frage | Dilemma | Antwort

Behauptung / These :

Eine wirkungsorientierte Steuerung muss die Knappheitsbedingungen der Realität berücksichtigen, da nur so eine Rationalitätssteigerung (effiziente Mittelverteilung) durch die demokratisch legitimierten Entscheidungsträger gelingen kann.

Nur auf diese Weise kann die demokratische Logik sWählerstimmenmaximierung% Wettbewerb um Wählerstimmen wirken.

Frage:

Trägt das derzeitige öffentliche Haushaltswesen dazu bei, dass die politisch legitimierten Entscheidungsträgern, in die Lage versetzt werden, die Ressourcen effizient auf gewählte Ziele zu verteilen?

Start

INHALT / NORM
EinstimmigkeitFORM
KnappheitFORMATE z.B.:
PolitikfeldsteuerungZIEL:
Beurteilung der PFSFrage | **Dilemma** | Antwort

Das Dilemma der Bedarfsanmeldung bottom-up

- Herr **sEhrlich-Naiví** braucht für das Vorhaben . Ausbau des Jugendzentrums . in seinem Ressort 100 GE, diese meldet er exakt im Zuge der Mittelanmeldung an.
- Seine 9 Kollegen vom Typ **ehrllich-klug** und **Typ dreist** melden alle 10 % mehr als sie für ihre ebenfalls 100 GE-Vorhaben benötigen an.
- 10 Mittelanmeldung von insg. $110 \cdot 9 + 100 = 1090$ GE, verfügbar sind 1000 GE
- je Ressort wird eine Kürzungsvorgabe von $90\text{GE}/10 \text{ Ressort} = 9 \text{ GE}/\text{Ressort}$ vorgegeben = Globale Minderausgabe
- **Ergebnis:**

Alle außer Herr **sEhrlich-Naiví** können ihre Vorhaben voll realisieren

Ehrlich Naiv: $100 \cdot 9 = 91$

andere Typen: $110 \cdot 9 = 101$



Frage | **Dilemma** | Antwort

		Ressort A	
		ehrliche Budgetanmeldung	zu hohe / unehrliche Budgetanmeldung
Ressort B	zu hohe / unehrliche Budgetanmeldung	A: 100 GE B: 150 GE GMA > A = 75 GE B = 125 GE	A: 110 GE B: 150 GE GMA > A = 80 GE B = 120 GE
	ehrliche Budgetanmeldung	A: 100 GE B: 100 GE GMA > A = 100 GE B = 100 GE	A: 110 GE B: 100 GE GMA > A = 105 GE B = 95 GE

Dominante Strategie von A und B = unehrlich

Individuelle Rationalität
(Ressortbegehrlichkeiten)

führt zu

kollektiver Irrationalität
(Wählerstimmen gehen verloren)

Ausweg?

**Einigung auf (Spiel)Regeln /
Formate**

Start

INHALT / NORM
EinstimmigkeitFORM
KnappheitFORMATE z.B.:
PolitikfeldsteuerungZIEL:
Beurteilung der PFSFrage | Dilemma | **Antwort**

Frage: Trägt das derzeitige öffentliche Haushaltswesen dazu bei, dass die politisch legitimierten Entscheidungsträger, in die Lage versetzt werden, die Ressourcen effizient auf die selbst gesteckten Ziele zu verteilen?

Antwort: Durch die Schuldenbremse (Knappheit mit Verfassungsrang) sind Voraussetzung gegeben, aber noch nicht ausreichend in der politischen Praxis angekommen.

2.1 Erklärung : Fehlende Auseinandersetzung mit Haushaltsausgleich zuvorderst bei Bund und Land

Anerkennung von Knappheit ist essentiell! Verbindlichkeit / Anreiz- und Sanktionswirkung / Justiziabilität der Regularien sind von entscheidender Bedeutung. Insb. hier ist das Instrument / Technik der Doppik der Kameralistik m.E. überlegen. Wenn Deckelung nicht verbindlich für alle wirkt, sind Ressourcen nicht knapp. Ohne Selbstverständnis von Knappheit KANN man von niemanden verlangen effizient zu sein. Nur durch Verbindlichkeit, funktioniert die Logik der Wählerstimmenmaximierung / Wettbewerb um Wählerstimmen sonst ist es rational mehr zu fordern als notwendig > siehe Dilemma!

2.2 Erklärung / Provokation* : Ablenkung durch fälschliche Gleichsetzung von Doppik mit Output- bzw. Outcomeorientierung und Kameralistik mit Inputorientierung

Vorschnelle Diskussionen über Output-/ Outcomeorientierung haben ins Leer führen müssen, da Bedingungen nicht gegeben waren, warum sollten die Politiker Produkthaushalte nutzen, wenn Knappheit nicht verbindlich ist (Lieferung einer Liste fehlgeschlagener Programme)? Zudem: Das traditionelle, titelbasierte Haushaltswesen kann durch den Haushaltsquerschnitt (Kombination aus Gruppierungs- und Funktionenkennziffer) outputorientierte Information liefern. Die für eine effiziente und effektive hilfreiche Produkt- und/oder Programmbildung kann sinnvoll auf Basis beider Rechnungsstile erfolgen.

* Im Sinne einer konstruktiven Provokation wird hier tendenziell über einen Kamm geschert, obwohl wissentlich, dass es sehr gute Gegenbeispiele gibt.



PFS-Überblick | PFS-Detail | Vorgehen



Ordnungsstrukturen:

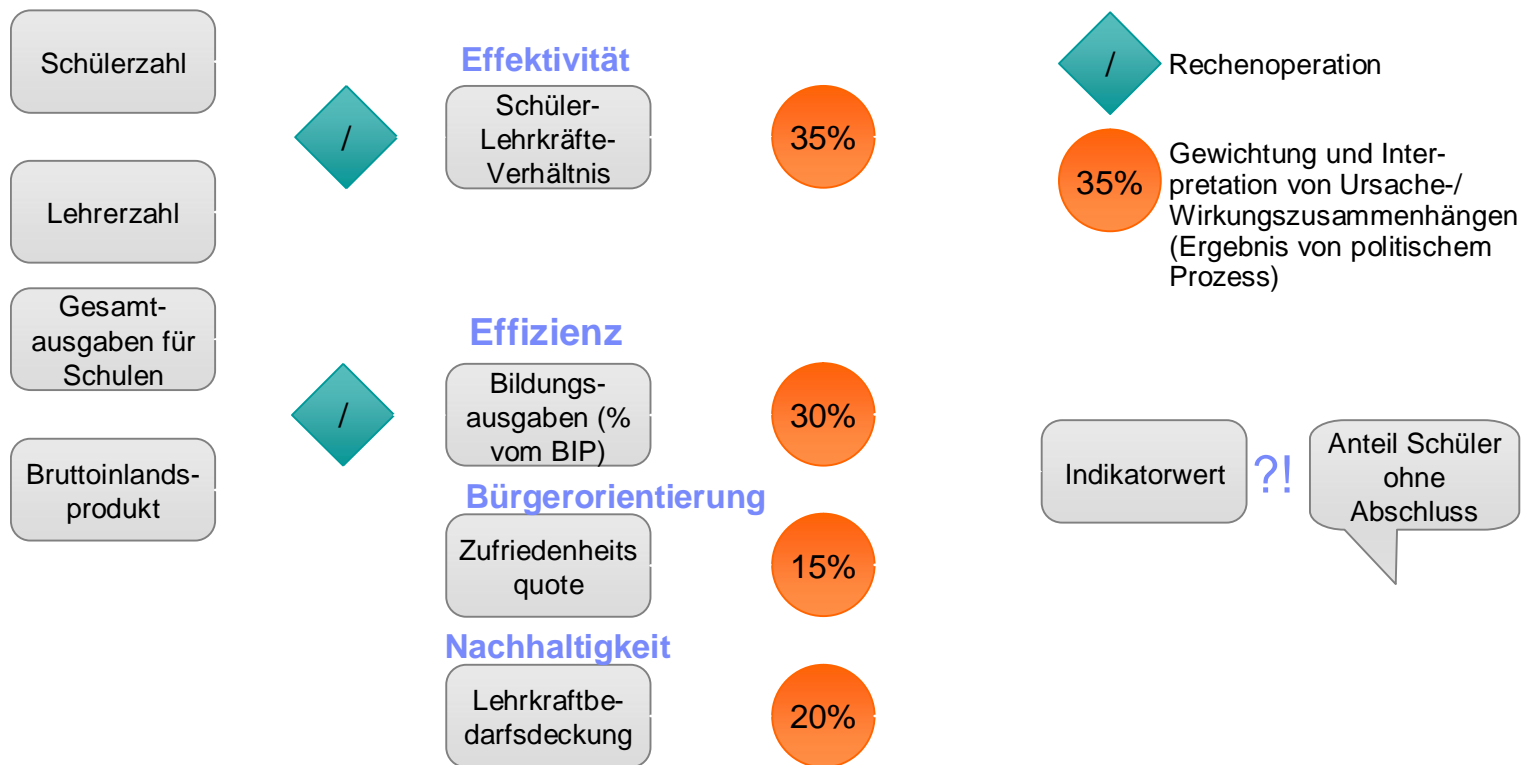
1. Vision
2. Politikfelder
3. Handlungsbereiche
4. Smarte Ziele
5. Indikatoren für
 - 5.1 Effektivität
 - 5.2 Effizienz
 - 5.3 Bürger
 - 5.4 Nachhaltigkeit

Koalitionsvertrag
Strategiepapier
HTR-LSA
Haushalt:
Titel, Fkt, Gruppen,
Kapitel, Epl



PFS-Überblick | **PFS-Detail** | Vorgehen

Senkung des Anteils der Schulabgänger ohne Abschluss auf unter fünf Prozent



Start

INHALT / NORM
Einstimmigkeit

FORM
Knappheit

FORMATE z.B.:
Politikfeldsteuerung

ZIEL:
Beurteilung der PFS

PFS-Überblick | PFS-Detail | **Vorgehen**

1.1 Konkurrerendes Nebeneinander von KLR und Haushaltswesen

✓ **strategisches Vorgehen von zentraler Stelle / Stabstelle mit Ziel einer Org-Einheit an zentraler Stelle (LISSA)**

1.2 **Ablenkung** durch polarisierend geführte Kameralistik-Doppik Debatte

✓ **Fokussiertes Vorgehen ohne Ablenkung durch Rechnungsstil-Debatte, sondern respektvolles Anknüpfen an Status Quo (Berücksichtigung von Pfadabhängigkeit)**

2.1 Fehlende Auseinandersetzung mit Haushaltsausgleich zuvorderst bei Bund und Land

✓ **Momentum der Schuldembremse aktiv genutzt und als Chance begriffen**

2.1 **Ablenkung** durch fälschliche Gleichsetzung von Doppik mit Output- bzw. Outcomeorientierung und Kameralistik mit Inputorientierung

✓ **Fokussiertes Vorgehen ohne Ablenkung durch Rechnungsstil-Debatte, sondern Anknüpfung an konkreten politische Fragestellungen mit Wählerstimmenpotenzial.**

Start

INHALT / NORM
EinstimmigkeitFORM
KnappheitFORMATE z.B.:
PolitikfeldsteuerungZIEL:
Beurteilung der PFS

ZIEL: realistische Einschätzung über Leistungsfähigkeit und Realisierbarkeit des Formats der wirkungsorientierten Politikfeldsteuerung

Normativistischen Fehlschluss verhindern:

Einmütige ressort- und parteiübergreifende Entscheidung bzw. perfekte Umsetzung eines Regierungsprogramms in Zahlen ist auch durch PFS nicht erreichbar und auch nicht angestrebt. Es gelingt aber tatsächlich die durch die Bürger gewählten politischen Ziele / Programme von Beginn an in die politische Diskussion aufzunehmen. Diskussion über Politikfelder und über Ziele mit Wählerstimmenpotenzial wird angereizt.

Empiristischer Fehlschluss verhindern:

Wesentliche Verbesserung ggü. traditioneller Bedarfsanmeldung ist tatsächlich möglich, durch inhaltliche, entlang von Politikfeldern, geführte Diskussionen. Sofern Deckelung / Knappheit höchste Verbindlichkeit bekommt und praktikabel umgesetzt wird, trägt die PFS zu einer Rationalitätssicherung bei, da politische Entscheidungsträger dadurch Wählerstimmen gewinnen können.

Schlussbemerkung: Definition des Haushaltsausgleichs auf Basis der Doppik ist mE **praktikabler** als verbindliche Deckelung auf Basis der Kameralistik

ANHANG

Projektdarstellung in:

Innovative Verwaltung 10 / 2011, „Strategische Steuerung“ Rationalität statt Rasemäher

Vorstellung des Konzepts im AK-Bund, 23.11.2011

Der Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ wurde im März 2010 auf Initiative von Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber (WHU - Otto Beisheim School of Management) und Prof. Dr. Bernhard Hirsch (Universität der Bundeswehr München) in Zusammenarbeit mit Dr. h.c. Frank-Jürgen Weise (Bundesagentur für Arbeit) gegründet. Im August 2010 wurde er als Projekt ins Regierungsprogramm für Verwaltungsmodernisierung des Bundesministeriums des Innern aufgenommen.

ANHANG I / III

Definition: strategische Politikfeldsteuerung (PFS) **Ë** Vier Komponenten

„ Strategische Politikfeldsteuerung (PFS) geht von demokratisch legitimierten Persönlichkeiten aus und beinhaltet unter der Anerkennung von **Knappheit**, **ziel-** und **wirkungsorientiertes** Planen, Gestalten und Steuern in politischen Handlungsbereichen mit dem Ziel, den Auftrag der **Wähler** umzusetzen und neue Wähler zu gewinnen. *Kurz: Profilierung durch Priorisierung von Politikfeldern* “

effektiv

nicht alles
Wünschenswertes ist
realisierbar > setzen
von Prioritäten und
Def. von Leitzielen

nachhaltig

nur durch eine langfristige
Perspektive kann eine
gemeinsame Besserstellung
erreicht werden

bürger- orientiert

der Bürger / Wähler ist
immer der ursprüngl.
Maßstab

effizient / rational

es gilt ein pol. legitimes Ziel
mit möglichst geringem
Ressourceneinsatz
zu realisieren

ANHANG II / III

Folgende Aktionen leiten sich aus der Definition der Politikfeldsteuerung (PFS) ab:

1. PFS erkennt Knappheit an, d.h. Verfolgung von **Schuldenbremse** u. eindeutige Definition des Haushaltsausgleichs ist zentrales Thema!
[Sa-A > offensiv-ehrliche Strategie!]
2. PFS ist eine inhaltlich geprägte Steuerung anhand von politisch-strategischen **Leitziele** entlang der vier Komponenten der PFS
[Sa-A > Indikatorensystem: Leitziele, Handlungsfelder, SMART-Ziele, Indikatoren
Ergebnis der Kooperation: sRationalität statt Gießkanne%b]
3. PFS ist strategisches **Controlling** und führt Haushaltswesen *und* Rechnungswesens (KLR) zusammen
 - > Aufbauorganisation: eine zentralen strategische Steuerungseinheit
[Sa-A > LISSA = strategische Einheit / Leitstelle zur strategischen Steuerung]
 - > Ablauforganisaton: instrumentengestützter Controllingprozess
[Sa-A > aktuelle Kooperation untersucht Instrumente je Haushaltsphase,
z.B. Eckwertebeschluss, inkl. institutionelle Verankerung in LHO, VV]

ANHANG III / III

Folgende Aktionen leiten sich aus der Definition der Politikfeldsteuerung (PFS) ab:

1. PFS erkennt Knappheit an, d.h. Verfolgung von **Schuldenbremse** u. eindeutige Definition des Haushaltsausgleichs ist zentrales Thema!
[Sa-A > offensiv-ehrliche Strategie!]
2. PFS ist eine inhaltlich geprägte Steuerung anhand von politisch-strategischen **Leitziele** entlang der vier Komponenten der PFS
[Sa-A > Indikatorensystem: Leitziele, Handlungsfelder, SMART-Ziele, Indikatoren
Ergebnis der Kooperation: sRationalität statt Gießkanne%b]
3. PFS ist strategisches **Controlling** und führt Haushaltswesen *und* Rechnungswesens (KLR) zusammen
 - > Aufbauorganisation: eine zentralen strategische Steuerungseinheit
[Sa-A > LISSA = strategische Einheit / Leitstelle zur strategischen Steuerung]
 - > Ablauforganisaton: instrumentengestützter Controllingprozess
[Sa-A > aktuelle Kooperation untersucht Instrumente je Haushaltsphase,
z.B. Eckwertebeschluss, inkl. institutionelle Verankerung in LHO, VV]

ANHANG:

Theoretische Grundlage / Kennzeichnung des Programms

