ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Paulenz, Rainer

Article — Digitized Version

Das Zero-Base-Budgeting-Konzept: Bemerkungen zu Theorie und Praxis eines neuen Budgetierungskonzepts

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Paulenz, Rainer (1977) : Das Zero-Base-Budgeting-Konzept: Bemerkungen zu Theorie und Praxis eines neuen Budgetierungskonzepts, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 57, Iss. 8, pp. 422-428

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/135104

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Das Zero-Base-Budgeting-Konzept

Bemerkungen zu Theorie und Praxis eines neuen Budgetierungskonzepts

Rainer Paulenz, Göttingen

Die Fortschreibung von Budgetansätzen ist unbestritten ein markantes Merkmal traditioneller Budgetierungspraxis [1]). Der rekurrente Anschluß an Budgetansätze der Vorperiode wird allerdings seit längerer Zeit vor allem deshalb kritisiert, weil er dazu führen kann, daß nach bestimmten sozialen Wohlfahrtskriterien obsolete Programme fortgeführt werden und dadurch der Spielraum für die Wahrnehmung von – nach denselben Kriterien – dringlich erachteten Aufgaben mehr oder weniger stark eingeschränkt wird [2]). Aus dieser Kritik erwuchsen sogenannte „Zero-Base"-Budgeting(ZBB)-Konzepte, die eine in jeder Budgetperiode zu wiederholende Überprüfung aller staatlichen Ausgaben in ihrem gesamten Umfang verlangten [3]). Eine aktuelle Bedeutung erhält dieses Konzept durch die Ankündigung Präsident Carters, es nach Georgia auch auf nationaler Ebene einzurichten.

Ein erster Versuch, den „Zero-Base"-Gedanken praktisch wirksam werden zu lassen, wurde 1962 im U. S. Department of Agriculture (USDA) unternommen [4]). Aus dem – ohne Zweifel zu konstatierenden – Fehlschlag des Experiments hat Wildavsky [5]) die bislang weitgehend [6]) akzeptierten Schlußfolgerungen gezogen, daß ZBB-Konzepte unter Bedingungen unzulänglicher quantitativer Analysetechniken sowie quantitativ kaum erfaßbarer politisch-organisatorischer und technologischer Nebenbedingungen praktisch weder zu realisieren sind noch zu beachtlichen Verbesserungen des Prozesses der Entscheidung über öffentliche Ausgaben führen können.

Da aber zu Beginn der siebziger Jahre in den USA sowohl im industriellen als auch im staatlichen Bereich neue Versuche mit dem ZBB unternommen worden sind [7]), die sich konzeptionell vom USDA-Experiment erheblich unterschieden, erscheint es zum gegenwärtigen Zeitpunkt, in dem weder PPBS-Ansätze noch Wildavskys „radical incrementalism" erfolgversprechende Wege der Budgetreform haben weisen können, gerechtfertigt, die bisher in bezug auf das ZBB eingenommenen Positionen zu überdenken. Dabei liegt es aufgrund der Ankündigung von Präsident J. Carter, das von ihm während seiner Gouverneurszeit in Georgia eingeführte ZBB-System auch auf nationaler Ebene einzurichten, nahe, die Fragen nach den Anwendungsmöglichkeiten und dem praktischen Nutzen des ZBB insbesondere am Beispiel Georgias zu behandeln.

Nachteile traditioneller Budgetierungsverfahren

Das 1971 in Georgia installierte ZBB-System beruht auf einem von P. A. Phyrr [8]) ursprünglich für

[1]) Vgl. P. Senf: Die Reform der öffentlichen Haushaltsgebarung zur Erhöhung der Transparenz, in: H. C. Recktenwald (Hrsg.): Finanzpolitik, Köln, Berlin 1969, S. 113.

[2]) Vgl. A. Wildavsky: Budgeting, Boston-Toronto 1975, S. 278, und die dort angegebene, bis 1920 zurückreichende, angelsächsische Literatur.

[3]) Vgl. ebenda.

[4]) Vgl. A. Wildavsky, A. Hammond: Comprehensive Versus Incremental Budgeting in the Department of Agriculture, in: Public Administrative Science Quarterly, Vol. 10, 1965/66, S. 321 ff.

[5]) Ebenda, S. 343; A. Wildavsky, a. a. O., S. 294.

[6]) Auch diejenigen, die nicht von der Überlegenheit einer inkrementalistischen Budgetierung ausgingen, sondern im Gegenteil „comprehensive budgeting" für notwendig erachteten, sind den Argumenten Wildavskys gefolgt. Insbesondere sind auch die Befürworter des „Planning-Programming-Budgeting-Systems" (PPBS) bereit gewesen, den Zero-Base-Gedanken aus dem PPBS auszuschließen, wobei allerdings der taktische Grund, den Widerstand gegen die Einführung von PPBS möglichst gering zu halten, entscheidend gewesen sein dürfte. Vgl. hierzu die Bemerkungen von A. Schick: Budget Innovation in the States, Washington, D.C. 1971, S. 201, und z. B. J. C. Doh: The Planning-Programming-Budgeting System in Three Federal Agencies, New York 1971, S. 23, der die Reduzierung des „Zero-Base"-Elements innerhalb von PPBS, wie sie sich in den USA einstellte, begrüßt.

[7]) Vgl. hierzu P. A. Phyrr: Zero-Base Budgeting, New York 1973; ders.: Zero-base budgeting, in: Harvard Business Review, November-December 1970, S. 111 ff. (im folgenden nicht mehr zitiert); J. D. La Faver: Zero-Base Budgeting in New Mexico, in: State Government, Vol. XLVII 1974, S. 108 ff.

[8]) P. A. Phyrr, a. a. O., S. 1 ff.

Dr. Rainer Paulenz, 29, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl Wirtschaftswissenschaften für Juristen II der Georg-August-Universität Göttingen.

das Industrieunternehmen „Texas Instruments" entwickelten Konzept. In der Begründung für sein ZBB-System weist Phyrr [9]) zunächst auf die bekannten Argumente hin, daß traditionelle Budgetierungsverfahren die Möglichkeiten ungenügend berücksichtigen, Ersparnisse durch die Steigerung der Effizienz der Durchführung vorhandener Programme zu erzielen, und daß nicht erfaßt werde, in welchem Maße vorhandene Aktivitäten zugunsten neuer wichtigerer Aktivitäten reduziert werden sollten. Darüber hinaus liegt seinem Konzept die Überlegung zugrunde, daß erfolgreiche Budgetierung von der „Qualität" staatlicher Aufgabenplanung [10]) entscheidend mitbestimmt wird — und umgekehrt —, was eine möglichst gute Verzahnung (Integration) von Planungs- und Budgetierungsphase verlangt. Da aber praktisch eine ideale Planungssituation, in der alle entscheidungsrelevanten Informationen ex ante gegeben sind und verarbeitet werden können, niemals existiert, kann Planung vernünftigerweise nicht alle „Outputs" im Detail, sondern lediglich grundsätzliche Ziele und Programme einer Organisation festlegen.

Die Budgetierungsphase dient bei Phyrr unter solchen Umständen nicht allein dazu, die Mittelzuweisungen entsprechend der Planung vorzunehmen, sondern vor allem der genauen Analyse solcher Aktivitäten, von deren Ausführung man tendenziell die Erreichung der Planungsziele erwartet. Dabei sollen zugleich Detailinformationen anfallen, die man auf der Planungsseite des Gesamtkonzepts [11]) benötigt.

Kern des ZBB-Systems

Die Funktionsfähigkeit eines derartigen, der Planungs-„Philosophie" des „Adaptavizing" [12]) folgenden ZBB-Systems hängt entscheidend davon ab, daß sowohl die Planungs- als auch die Budgetierungsphase „systemkonform" ausgestaltet werden. Was die Planungsseite des ZBB betrifft, geht Phyrr [13]) über allgemeine Bemerkungen, wie z. B. daß die Organiationsspitze politische Zielsetzungen konkret und rechtzeitig vorzugeben habe, nicht hinaus. Seine Ausführungen konzentrieren sich auf die Budgetierungsphase, in der zwei Schritte den Kern des ZBB ausmachen [14]):

☐ Die Entwicklung von „Decision Packages", d. h. Beschreibung, quantitative und qualitative Analyse aller *diskreten,* also als selbständig und abgrenzbar zu betrachtenden alten und neuen Aktivitäten in einer Form, die eine Durchführungsentscheidung zuläßt;

☐ die Aufstellung einer Rangfolge für die „Decision Packages" auf der Grundlage der für sie mit Hilfe von Kosten-Nutzen-Analysen oder auch subjektiven begründeten Urteilen ermittelten Prioritäten und die entsprechende Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel.

Entwicklung von „Decision Packages"

In „Decision Packages" sollen diskrete Aktivitäten so genau beschrieben werden, daß sie einer Bewertung und einem Vergleich mit anderen Aktivitäten zugänglich sind [15]). Man benötigt hier Angaben über

☐ die angestrebten Ziele,

☐ die Konsequenzen der Nichtdurchführung einer Aktivität,

☐ alternative Möglichkeiten der Durchführung einer Aktivität und

☐ die Kosten und Nutzen jeder Alternative oder wenigstens „Performance"-Maße.

Zentrale Bedeutung hat der Entwurf von alternativen Durchführungsmöglichkeiten für eine Aktivität. Das Verfahren ist zweistufig:

Im *ersten* Schritt der Erarbeitung eines „Decision Package" werden die verschiedenen technischen *Wege* der Realisierung einer Aktivität soweit wie möglich auf der Grundlage von Kosten-Nutzen-Schätzungen untersucht; ein Weg ist auszuwählen, und es ist anzugeben, warum dieser Weg vorgeschlagen wird (und warum andere Wege abgelehnt werden). Dabei muß der Durchführungsweg einer bereits im Vorjahr wahrgenommenen Aktivität in das „Decision Package" aufgenommen werden, auch wenn seine Beibehaltung nicht empfohlen wird.

Im *zweiten* Schritt werden dann für den gewählten Durchführungsweg unterschiedliche *Mitteleinsätze* diskutiert. Anzugeben ist zum einen ein Niveau des Mitteleinsatzes, das eine vollständige oder akzeptable Erfüllung der angestrebten Ziele verspricht. Für eine bereits in der Vorperiode wahrgenommene Aktivität wird dieses Niveau aus dem Vorjahresbudgetansatz unter Berücksichtigung von Kosten- und Nachfrageänderungen gewonnen. Zum anderen sind in bestimmter Zahl Niveaus zu diskutieren, die unterhalb oder überhalb des zuvor genannten Ausgangsniveaus liegen, wobei besondere Bedeutung hierbei dem in jedem Falle anzugebenden „Minimum-Niveau" zukommt, d. h. demjenigen Mitteleinsatz, der notwendig ist,

9) Ebenda.

10) Vgl. P. A. Phyrr, a. a. O., S. 2 ff.

11) Beispielsweise wird erst in der Budgetierungsphase sichtbar, mit welchen Kostenänderungen Veränderungen der Zielansprüche verbunden sind.

12) Vgl. hierzu R. Ackhoff: A Concept of Corporate Planning, New York 1969.

13) P. A. Phyrr, a. a. O., S. 2 ff. und S. 134.

14) Ebenda, S. 5.

15) Vgl. zum folgenden P. A. Phyrr, a. a. O., S. 6 ff. und S. 37 ff.

damit die mit einer Aktivität angestrebten Ziele in den als vordringlich erachteten Bereichen erreicht werden können.

Wesentliche Voraussetzungen

Der Sinn der Feststellung von alternativen Durchführungs*wegen* für eine Aktivität ist es, institutionell abzusichern, daß bewußt nach Alternativen der Erfüllung staatlicher Aufgaben gesucht wird, um der kostengünstigsten Leistungserstellung näherzukommen. Die Forderung der Darlegung verschiedener Durchführungs*niveaus* beabsichtigt eine annäherungsweise Erfassung der Kostenfunktion der staatlichen Leistungserstellung, um eine objektive Basis für die Reduzierung bestimmter Aktivitäten zugunsten der Ausweitung anderer Aktivitäten zu gewinnen.

Eine wesentliche Voraussetzung für die Anwendung des von Phyrr entwickelten ZBB-Konzepts besteht darin, jene Aktivitäten abzugrenzen, die als *diskret* betrachtet werden können, und die Organisationseinheiten zu bestimmen, die diese diskreten Aktivitäten in Form der „Decision Packages" für den Entscheidungsprozeß aufbereiten sollen. Was als diskrete Aktivität zu gelten habe, ist nicht ein für allemal definiert, sondern jeweils nach den organisatorischen Gegebenheiten und der Art der wahrzunehmenden Aktivitäten inhaltlich festzulegen. Phyrr [16]) empfiehlt in der Organisationshierarchie grundsätzlich weit nach unten zu gehen, d. h. die diskreten Aktivitäten so zu bestimmen, daß eine möglichst enge Verbindung zwischen der Aktivität und dem durchzuführenden Management besteht. Damit sollen Detailinformationen, die zunächst nur bei den mitteleinsetzenden Managern vorhanden sind, und die spezifische Sachkompetenz dieser Management-Einheiten intensiv genutzt werden. Es besteht allerdings die bekannte Gefahr, daß man wichtige Alternativen, die erst nach Zusammenlegung mehrerer Organisationseinheiten auf einer höheren Ebene sichtbar werden, nicht berücksichtigt.

Rangfolge der „Decision Packages"

Die theoretisch beste Lösung der Bildung einer Rangfolge für die „Decision Packages" besteht darin, daß das Topmanagement der Organisation alle „Decision Packages" untereinander vergleicht und entsprechend seinen Zielvorstellungen ordnet [17]). In einer kompetenzmäßig großen Organisation ist aber die Zahl der diskreten Aktivitäten und damit der „Decision Packages", die in eine Rangfolge zu bringen sind, gewöhnlich derart groß, daß das Topmanagement vor einer praktisch unlösbaren kombinatorischen Aufgabe steht. Andererseits muß es als unbefriedigend angesehen werden, wenn nur die untersten Organisationseinheiten eine Rangfolge für ihre „Decision Packages" festlegen, weil dies Abwägungs-, Zusammenhangs- und Aggregationsprobleme um den Preis gegebenenfalls schlechter Finalentscheidungen verdeckt.

Als Kompromiß schlägt Phyrr vor, den einzelnen am Budgetierungsprozeß beteiligten Organisationseinheiten in begrenztem Maße Entscheidungsbefugnisse zu übertragen. Der Prozeß der Rangfolgebildung beginnt dann mit jenen Organisationseinheiten, die für die Entwicklung der „Decision Packages" verantwortlich sind, und zwar – soweit möglich – auf der Grundlage zu erarbeitender Kosten-Nutzen-Schätzungen. Dabei müssen sie beachten, daß in bezug auf eine Aktivität ein vergleichsweise niedriges gegenüber einem vergleichsweise hohen Durchführungsniveau immer zu präferieren ist (z. B.: kennzeichnen A_1 und B_1 die Minimum-Niveaus, A_2 bzw. B_2 mittlere und A_3 und B_3 die höchsten Durchführungsniveaus der beiden Aktivitäten A und B, dann soll stets $A_1 > \ldots > A_2 > \ldots > A_3$ bzw. $B_1 > \ldots > B_2 > \ldots > B_3$ gelten) [18]).

Die von den einzelnen Organisationseinheiten bestimmten und mit den Budgetanforderungen korrespondierenden Rangfolgen werden an die jeweils zuständigen Organisationseinheiten der nächsten Hierarchiestufe geleitet. Diese beurteilen nun aber nicht alle „Decision Packages" aufs neue, sondern übernehmen bis zu einem bestimmten „cut-off-level" [19]) die von den unteren Organisationseinheiten vorgeschlagene Rangfolge. Die oberhalb des „cut-off-level" liegenden „Decision Packages" werden also nur überblicksartig begutachtet, die unter dem „cut-off-level" liegenden „Packages" verschiedener Herkunft dagegen intensiver untersucht und in eine gemeinsame Rangfolge gebracht. Dieser Prozeß wird bis zur Organisationsspitze fortgesetzt, wobei sich der „cut-off-level" entsprechend den organisatorischen Gegebenheiten verändern wird; in der Regel wird er um so höher sein, je weiter sich die Entscheidungen in der Hierarchie nach oben bewegen. Soweit quantitative Bewertungsverfahren für die Rangfolgebildung nicht ausreichen, empfiehlt Phyrr auf den einzelnen Organisationsebenen Komitees einzurichten, die durch angemessen zu konstruierende Wahl- bzw. Abstimmungsverfahren Prioritäten festlegen sollen.

[16]) P. A. Phyrr, a. a. O., S. 37 ff., insbesondere S. 49 f.

[17]) Vgl. zum folgenden P. A. Phyrr, a. a. O., S. 78 ff.

[18]) Technisch ist dabei die folgende Besonderheit zu beachten: Die in eine Rangfolge gebrachten Aktivitäten oder Durchführungsniveaus werden nur für das Minimum-Niveau mit den Gesamtkosten ausgewiesen. Bei den höheren Ausführungsniveaus werden nur die zusätzlichen Kosten angegeben, so daß immer direkt sichtbar wird, welche Höhe die Budgetanforderungen erreichen und welche zusätzlichen Kosten entstehen, wenn in der Rangfolge nach unten geschritten wird.

[19]) „Cut-off-level" können in verschiedener Weise festgelegt werden. Möglich ist z. B. den Organisationseinheiten zu gestatten, bis zu einem bestimmten Prozentsatz der ihnen im Vorjahr zugewiesenen Mittel selbständig die durchzuführenden Aktivitäten festzulegen.

Das ZBB, wie Phyrr es vorschlägt, zielt von seiner Konstruktion her auf die Erhöhung der Effizienz der Durchführung sowohl neuer als auch bereits bisher wahrgenommener Aktivitäten oder Programme. Von Befürwortern des „Planning-Programming-Budget-Systems" (PPBS) ist gegen derartige Reformversuche vor allem eingewandt worden, daß „more money is wasted by doing the wrong thing efficiently than can be wasted by doing the right thing inefficiently" [20]). Dieses Argument vermag aber nicht zu überzeugen, wenn davon auszugehen ist – was aufgrund der Ergebnisse bisheriger Reformanstrengungen naheliegt –, daß die richtige Programm- und Ausgabenstruktur nicht kurzfristig, sondern allenfalls erst nach längerer Erfahrung sichtbar wird und kontrolliert werden kann. Unter solchen Umständen muß man in der Anwendung eines Konzepts wie das ZBB, das zunächst kurzfristig eine effiziente Nutzung der für die staatliche Leistungsbereitstellung eingesetzten Ressourcen sicherstellen will, gerade in Zeiten „wachsender Ansprüche" an den Staat einen sinnvollen Reformbeitrag sehen, auch wenn gegebenenfalls nur „Suboptimierung" erreicht wird [21]).

Phyrr [22]) argumentiert darüber hinaus, daß die mit ZBB verbundene Einführung von Analysetechniken im Budgetierungsbereich eine entscheidende Voraussetzung für die Programmplanung, d. h. für die längerfristige Gewinnung der richtigen Ausgabestruktur darstellt. Das ZBB verfolgt somit eine *zweistufige* Strategie:

☐ Auf kürzere Sicht „Suboptimierung" im Bereich des Mitteleinsatzes und

☐ auf längere Sicht Schaffung von Voraussetzungen für eine bessere Aufgabenplanung mittels der mit der „Suboptimierung" verbundenen Verankerung von Analysetechniken und der damit einhergehenden „Mentalitätsänderung" auf den hierarchisch unteren Ebenen einer Organisation [23]).

Erfahrungen in Georgia

Es soll im folgenden versucht werden, die Erfolgsaussichten dieser ZBB-Strategie abzuschätzen. Die dabei angestellten Überlegungen beruhen zum einen auf den bisherigen Erfahrungen mit dem ZBB insbesondere in Georgia und New Mexico [24]) und mit den diese Erfahrungen berücksichtigenden Literaturmeinungen und zum anderen auf den in der Literatur entwickelten Vorstellungen über die Möglichkeit einer Reform des Prozesses staatlicher Ausgabeentscheidungen.

Das ZBB-Experiment in Georgia basierte auf einem relativ ausgereiften, im privaten Bereich erfolgreich angewandten Konzept und wurde – was hervorzuheben ist – von der Spitze der Exekutive mit Nachdruck unterstützt. Die Voraussetzungen für einen Erfolg des Versuchs waren dadurch wesentlich günstiger als z. B. im U. S. Department of Agriculture oder in New Mexico. Dennoch sind die ersten Ergebnisse der Anwendung des ZBB in Georgia nicht sehr überzeugend. In seiner „Zero-Base Budgeting Critique" weist Phyrr [25]) selbst auf schwerwiegende Mängel hin.

Zwar führte das ZBB zu einer im Vergleich zu vorhergehenden Budgetierungsperioden etwa 50prozentigen Reduzierung der Budgetanforderungen der „Agencies" und auch zu einigen Verschiebungen in den Ausgaben einzelner „Departments". Die Qualität der „Decision Packages" war aber gemessen an dem bei Texas Instruments erreichten Standard nur schlecht bis mittelmäßig [26]). Laufende Programme wurden nicht zugunsten neuer Programme mit höherer Priorität gekürzt. Die Möglichkeiten zu Effektivitätssteigerungen oder Kostenreduzierungen wurden nicht ausreichend identifiziert und bewertet, Einsparungen dementsprechend nur durch undifferenzierte Streichung bestimmter „Decision Packages" erreicht. In den meisten Fällen ist der Sinn der Festlegung der Minimum-Niveaus nicht richtig verstanden worden, d. h. man versuchte nicht herauszufinden, mit welchen Kosten eine Aktivität prinzipiell aufrechterhalten werden kann, sondern man orientierte sich an einer beispielhaft vorgegebenen 80 %-Leitlinie. Ferner zeigte sich, daß die Zahl der auf den höheren Organisationsebenen zu beurteilenden „Decision Packages" zu groß gewählt war. Die politische Planung war nicht hinreichend artikuliert, d. h. politische Ziele, an denen die Manager ihre Entscheidungen hätten ausrichten können, wurden zuwenig konkret vorgegeben. Schließlich erwies sich das Management den Anforderungen des neuen Budgetierungssystems insofern nicht gewachsen, als „Decision Packages" formuliert wurden, die keine Aussicht auf eine Realisierung hatten oder die stark vom Gesichtspunkt des Mitarbeiterschutzes geprägt waren.

Negative Stellungnahmen

Während Phyrr [27]) die relativ schlechten ZBB-Ergebnisse zum größten Teil auf Einführungspro-

[20]) D. Novick (Hrsg.): Current Practice in Program Budgeting, London 1973, S. 12.

[21]) Vgl. H. Reinermann: Programmbudgets in Regierung und Verwaltung, Baden-Baden 1975, S. 318.

[22]) P. A. Phyrr, a. a. O., S. 152 ff. und S. 190.

[23]) Diese strategischen Absichten könnten erklären, warum Phyrr das Schwergewicht seiner Ausführungen auf die Budgetierungsphase legt und die Planungsseite zunächst vernachlässigt.

[24]) Vgl. hierzu J. D. La Faver, a. a. O., S. 108 ff. Auf eine ausführliche Darlegung des ZBB-Experiments in New Mexico muß hier aus räumlichen Gründen verzichtet werden.

[25]) P. A. Phyrr, a. a. O., S. 130 ff.

[26]) Phyrr fügt hier hinzu, daß die bei „Texas Instruments" erreichte Qualität der „Decision Packages" im staatlichen Bereich niemals realisiert werden kann, betont aber, daß die aufgrund des ZBB gelieferten Analysen im Vergleich zu vorhergehenden Budgetperioden gut waren. Dieses wird sowohl von Wildavsky als auch von Axelrod in ihrer Beurteilung von ZBB anscheinend nicht berücksichtigt. Vgl. P. A. Phyrr, a. a. O., S. 130.

[27]) P. A. Phyrr, a. a. O., S. 134 ff.

bleme zurückführt, die sich bei der weiteren Anwendung des Konzepts wegen der zunehmenden Erfahrung des Managements von selbst lösen würden, und als wichtigste „Neuerungen" nur die Verringerung der Zahl der auf die höheren Organisationsebenen gelangenden „Decision Packages" sowie eine Verbesserung der Planung in Form der rechtzeitigen Vorgabe politisch gesetzter Ziele empfiehlt, beurteilt Wildavsky [28]) das ZBB aufgrund der ersten Erfahrungen bedeutend skeptischer.

Seine Kritik enthält im wesentlichen die bereits für das Experiment des U. S. Department of Agriculture vertretene Auffassung, daß das ZBB administrativ-politisch nicht „feasible" sei, also keinesfalls – wie versprochen – mit relativ geringen zeitlichen und personellen Aufwendungen die Untersuchung der vorhandenen Ausgaben „von Grund auf" erlaube und im Vergleich zur herkömmlichen inkrementalen Budgetierung keine ins Gewicht fallenden Vorteile mit sich bringe, also insbesondere nicht die Praxis der Fortschreibung von Budgetansätzen überwinde. Wildavsky hebt in diesem Zusammenhang hervor, daß in Georgia die Beteiligung des Gouverneurs am Budgetierungsverfahren keine beachtenswerten Unterschiede gegenüber den Ergebnissen vorangehender Jahre hervorbrachte: Der Gouverneur habe seinen Budgetentscheidungen zwar zusammenfassende Analysen und „Reviews" zugrunde gelegt, aber er habe sich letztlich doch nur auf „größere Veränderungen" in bestehenden Programmen sowie auf neue und auf einige wenige „problematisch" erscheinende Programme konzentriert [28]).

Gegen diese negative Stellungnahme kann aber eingewandt werden, daß sich Wildavskys empirische Beobachtungen nur auf die kurze Periode von einem Jahr und zudem auf jenen Zeitabschnitt beziehen, in dem das neue Verfahren erstmalig angewandt wurde. Man wird kaum erwarten dürfen, daß sich eine Innovation im Budgetierungsbereich anders entwickelt als die überwiegende Zahl sozialer und technischer Neuerungen, die ihre volle Wirksamkeit regelmäßig auch nicht schon in der Einführungsphase entfalten. Die Evidenz anfänglicher Mängel allein reicht meines Erachtens nicht aus, um längerfristig gesicherte Aussagen über die praktische Anwendbarkeit des Konzepts zuzulassen und Phyrrs Erwartungen zu widerlegen, daß sich die praktischen Ergebnisse seines Konzepts nach der Überwindung einer Reihe von Anfangsschwierigkeiten verbessern würden.

Auch erscheint es als wenig befriedigend, wenn Wildavsky in seinem Urteil von einem ideal konstruierten ZBB-System ausgeht, das es in Georg faktisch nicht gegeben hat und welches Phyrr n seinem Konzept in der Praxis auch nicht anstrel Das in Georgia installierte ZBB-System zeichne sich gerade durch das Bestreben aus, den faktis „rationaler" Budgetierung entgegenstehenden B schränkungen konstruktiv zu begegnen. So ve zichtet es z. B. auf „Comprehensiveness", inde es *nicht alle* einzelnen Aktivitäten auf einer ei heitlichen Grundlage unter Beachtung *aller* den baren Interdependenzen in einem Schritt mitei ander vergleicht und in eine Rangfolge bringt, so dern vielmehr die Rangfolgebildung in die Verar wortung der Organisationseinheiten verschieden Ebenen der Hierarchie verweist und anstelle bz zur Ergänzung exakter quantitativer Untersuchu gen qualitative Analysen zuläßt. Zwar mag m das als Beweis dafür nehmen, daß ein ideal ZBB-System nicht praktikabel sei; diese Argume tation ist aber keine gerechte Bewertung des ko kreten Phyrrschen Reformvorschlags.

Konstruktive Mängel

Unter diesen Gesichtspunkten erscheint die v Axelrod [30]) vorgetragene Kritik angemessener. stellt fest: „Stripped of its pretensions Zero-Ba Budgeting nevertheless represents a modest co tribution to budgetary practice. Some of the anal tical techniques, methodology, and formats shou prove helpful in evaluating functions and oper tions and in packaging data for decision maki purposes. There is a desirable emphasis on t review of continuing programs . . ." [31]).

Aber auch Axelrod steht dem ZBB insgesamt eh ablehnend gegenüber: Er hält lediglich einzel Bestandteile – die im übrigen keineswegs a erst im Zusammenhang mit dem ZBB entwick worden sind – des Verfahrens für anwendun relevant. Die Gründe, die Axelrod zu dieser Ei schätzung veranlassen, sind nicht alle explizit g nannt. Es gibt neben den konkreten Erfahrung mit dem ZBB, auf die Axelrod zurückgreift, Arg mente, die seine vorsichtige Beurteilung stütz könnten. Phyrr scheint zu übersehen, daß es ko struktive Mängel in seinem Konzept gibt, d wenn sie vielleicht auch in Georgia nicht bec achtet wurden, doch potentiell den Erfolg des ZI berühren.

Wie nämlich die Erfahrungen mit dem ZBB in N Mexico [32]) zeigen, kann der Budgetierungsproz durch „taktisches" Verhalten des Managemer „verzerrt" werden. Wenn man z. B. vorgibt, in w cher Höhe Kostensteigerungen berücksichtigt w

28) A. Wildavsky, a. a. O., S. 294 ff.

29) Vgl. A. Wildavsky, a. a. O., S. 295.

30) D. Axelrod: Post Burkhead: The State of the Art Science of Budgeting, in: Public Administrative Review 33, 1 S. 576 ff.

31) Ebenda, S. 583.

32) Vgl. J. D. La Faver, a. a. O., S. 111 f.

den dürfen, so wird eine Motivation geschaffen, Budgetanforderungen mit dem Ziel der Verbesserung der eigenen Position überhöht auszuweisen. Ähnlich wird man das Minimum-Niveau so hoch wie möglich anzugeben versuchen oder jedenfalls nicht unterhalb einer vorgegebenen Richtlinie festsetzen. Ferner ist damit zu rechnen, daß die Bewertung der Programme so manipuliert wird, daß nur „wichtige" und daher kaum oder wenig reduzierbare Programme den höheren Ebenen zur Entscheidung vorgelegt werden. Darüber hinaus ist zu vermuten, daß das Management kaum bereit sein wird, von sich aus die Analyse der Programme zu verbessern, wenn dies zu einer ihm unerwünscht erscheinenden erhöhten Transparenz seiner Tätigkeit führt.

Diese Einflüsse werden sich kaum ganz unterbinden lassen. Sie können meines Erachtens aber gemildert werden, wenn es gelingt, „Incentives" in das System einzubauen, die es den verantwortlichen Beamten günstig erscheinen lassen, den Anforderungen des neuen Systems zu folgen, und wenn die Spitze der Exekutive effektive Wege findet, das Verhalten der unteren Organisationseinheiten zu kontrollieren und durch Sanktionsmaßnahmen zu lenken. Die dazu notwendigen Maßnahmen sollten nicht prinzipiell als unmöglich angesehen werden [33]). Man wird meines Erachtens daher unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die relativ schlechten Ergebnisse des ZBB auch auf Einführungsprobleme zurückzuführen sind, erwarten dürfen, daß das ZBB ein taugliches „Suboptimierungs"-Instrument zur Erreichung der in bezug auf die „wirtschaftliche Durchführung" staatlicher Aktivitäten gesteckten Ziele darstellt.

Konträre Standpunkte

Die gegenwärtige Diskussion [34]) zur Reform des Prozesses der Entscheidungen über staatliche Ausgaben ist stark durch die Erfahrungen mit dem PPBS geprägt. Für das Scheitern des PPBS werden in der Regel sowohl konzeptionelle Fehler als auch eine falsche Einführungsstrategie verantwortlich gemacht. Inwieweit die eine oder andere Ursache für das Versagen des PPBS als verantwortlich anzusehen ist, wird in der Literatur durchaus unterschiedlich beurteilt, und es werden dementsprechend unterschiedliche Ansichten darüber vertreten, ob und welcher Veränderungen das PPBS bedarf, um erfolgreich angewendet werden zu können, bzw. ob die Budgetreform nicht einem ganz anderen als den durch das PPBS angezeigten Weg folgen sollte. Während z. B. Wildavsky [35]) eine Budgetreform in Richtung des PPBS nicht für realisierbar hält und die herrschende Budgetierungspraxis in die Richtung eines „radical incrementalism" entwickelt sehen will, führt etwa Novick [36]) den Mißerfolg des PPBS hauptsächlich auf falsche Einführungsstrategien zurück und glaubt, das PPBS in der Substanz erhalten zu können.

In der Literatur [37]) werden aber auch, wenn nicht überwiegend, Positionen bezogen, die zwischen diesen beiden konträren Standpunkten liegen. Obwohl sich kein einheitliches Bild zeichnen läßt — es werden bereits grundsätzlich unterschiedliche Ansichten darüber vertreten, in welchem Maße ökonomische Rationalitätsüberlegungen Eingang in Reformmaßnahmen finden sollten —, kann man gewisse übereinstimmende Elemente ausmachen. So ist häufig verlangt worden, die Einführung eines neuen Planungs- und Budgetierungskonzepts in „kleinen Schritten" zu betreiben, dem Gesichtspunkt der „Wirtschaftlichkeit" des staatlichen Mitteleinsatzes Rechnung zu tragen — insbesondere durch Dezentralisierung der Entscheidungen im Bereich des Mitteleinsatzes — und die Aufgabenplanung von der Budgetierung zu trennen.

Aussichtsreicher Weg

Das ZBB vermag meines Erachtens die beiden ersten Anforderungen zu erfüllen [38]). Die Forderung nach „Wirtschaftlichkeit" und „Dezentralisierung" in der Budgetierungsphase koinzidiert mit den kurzfristigen Ansprüchen des ZBB. Mit seiner Intention, langfristig ein integriertes Planungs- und Budgetierungssystem zu erreichen, steht das ZBB allerdings im Gegensatz zu der Forderung, Aufgabenplanung und Budgetierung voneinander zu scheiden. Die Notwendigkeit einer solchen Trennung wird aus konkreten Erfahrungen mit dem PPBS abgeleitet: Es scheint, daß im PPBS-Experiment die Dominanz der antianalytisch geprägten Budgetierungsphase in der integrativ gedachten Beziehung zwischen Planung und Budgetierung zur inhaltlichen Auflösung der Planungsphase und damit auch zum Scheitern des PPBS beigetragen hat [39]).

---

33) Vgl. z. B. C. J. Barnard: The Economy of Incentives, in: R. J. Stillman II. (Hrsg.): Public Administration, Boston 1976, S. 292 ff.; K. Lüder, D. Budäus: Effizienzorientierte Haushaltsplanung und Mittelbewirtschaftung, Göttingen 1976, S. 90 ff. Lüder und Budäus weisen im Zusammenhang mit der Diskussion eines modifizierten ZBB-Konzepts auf das Führungssystem des „Management by Objectives" hin.

34) Vgl. in der deutschsprachigen Literatur vor allem H. Reinermann, a. a. O.; E. Wille: Mittel- und langfristige Finanzplanung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Auflage, Bd. I. Tübingen 1976, S. 427 ff.; W. Weber, R. Windisch: PPBS: Neue Wege in der Planung öffentlicher Ausgaben, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Bd. 67, 1972, S. 147 ff.

35) A. Wildavsky, a. a. O., S. 251 ff.; ders.: The politics of the budgetary process, 2. Auflage, Boston-Toronto 1974, S. 145 ff.

36) D. Novick, a. a. O., S. 5 ff., insbesondere S. 29 ff.

37) Vgl. z. B. H. Reinermann, a. a. O., S. 295 ff.; S. K. Howard: Changing State Budgeting, Lexington 1973.

38) Es muß allerdings fraglich erscheinen, ob für das ZBB eine inkrementale Einführungsstrategie, die das neue Verfahren auf einzelne Problemkreise oder ausgewählte Organisationsbereiche beschränkt, notwendig ist.

39) Vgl. A. Schick, a. a. O., S. 97 ff. und S. 195 ff.

Dieses empirische abgesicherte Ergebnis wird auch von den Befürwortern des ZBB gesehen. Sie ziehen jedoch daraus nicht den Schluß, daß Aufgabenplanung und Budgetierung separiert werden sollten, sondern meinen vielmehr, daß der antianalytische Charakter der Budgetierungsphase durch die Verankerung von Analysetechniken in jenen Organisationseinheiten, die für die Mittelentscheidungen verantwortlich sind, zu überwinden sei und damit das Haupthindernis für die Integration von Planungs- und Budgetierungssystemen beseitigt werden kann.

Ob diese Auffassung zutrifft, ist aufgrund bloßer theoretischer Argumente nicht zu entscheiden. A priori gibt es keine ersichtlichen Gründe, die ein solches positives Ergebnis der ZBB-Strategie ausschließen. Es ist im Gegenteil den Vertretern des ZBB zu konzedieren, daß der empfohlene Weg aussichtsreich erscheint, wenn tatsächlich der antianalytische Charakter der Budgetierungsphase und die planungsfeindliche Mentalität der für Budgetierung verantwortlichen Entscheidungsträger für den Mißerfolg des PPBS verantwortlich waren.

Im übrigen weist das vom ZBB intendierte integrierte Planungs- und Budgetierungssystem erhebliche Unterschiede zum PPBS auf. Seine Zentralisierungsanforderungen sind bedeutend geringer als die des PPBS, d. h. es verlangt keine „top-down"-Planung, die alle „Outputs" staatlicher Aktivität im Detail bestimmt. Es zielt lediglich darauf ab, einerseits die obersten Planungsziele bei Einbeziehung der Sachkompetenz der entscheidungsverantwortlichen Organisationseinheiten der verschiedenen hierarchischen Ebenen „nach unten" und andererseits die für die Formulierung aller Planungen notwendigen Detailinformationen — unter Hinnahme unabänderlicher Informationsverluste — entsprechend den Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnissen „nach oben" zu vermitteln. Deshalb erscheinen Einwände, die die Unmöglichkeit eines integrierten Planungs- und Budgetierungssystems aus dem PPBS-Experimen herleiten, für das ZBB nicht zuzutreffen.

Interessante Alternative

Man kann meines Erachtens im ZBB-Konzept ein interessante Alternative zu gegenwärtigen Budget reformvorstellungen sehen. Es erfüllt auf der einer Seite das allgemein akzeptierte kurzfristig anzu strebende Ziel der Suboptimierung im Bereich de Mitteleinsatzes, weist aber darüber hinaus länger fristig einen Weg, wie die zumindestens durch theoretische Überlegungen nahegelegte Integra tion von Ausgabenplanung und Budgetierung län gerfristig durchgesetzt werden kann [40]). Für da ZBB-Konzept spricht auch, daß es relativ gering Risiken der Anwendung mit sich bringt. Ist ma grundsätzlich bereit, eine analytisch betont Budgetreform anzustreben, so kann die erst Wegstrecke mit dem Vehikel des ZBB zurück gelegt werden, ohne daß man sich damit bereit langfristig voll der ZBB-Strategie verschreibt. Ma kann später aufgrund eigener Erfahrungen ent scheiden, ob man den Reformversuch in die Rich tung eines integrierten Planungs- und Budgetie rungssystems weiterentwickeln will oder ob ma die Verbindung zwischen Planung und Budgetie rung in anderer Weise gestalten soll.

Da Anfangserfolge des ZBB längerfristig sicherlich einen bedeutenden Anstoßeffekt haben werden ist es allerdings entscheidend, daß Wege gefun den werden, auf denen sich jene Mängel beseiti gen lassen, die sich in Georgia negativ auf de Erfolg des ZBB ausgewirkt haben. Noch entschei dender wird die Zukunft des ZBB aber wohl davo abhängen, welche Erfolge erzielt werden, wen das System, wie von Präsident Carter angekün digt, in den USA auf Bundesebene installiert wird

[40]) Vgl. hierzu Willes Plädoyer für integrierte Planungs- un Budgetierungssysteme. E. W i l l e , a. a. O., S. 456 ff.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Prof. Dr. Wolfgang Michalski, Prof. Dr. Heinz-Dietrich Ortlieb, Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmahl)

REDAKTION:
Dr. Otto G. Mayer (Chefredakteur), Dr. Klaus Kwasniewski, Dipl.-Vw. Hubert Höping (Stellvertreter), Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Renate Schletz, Dipl.-Vw. Klauspeter Zanzig

Anschrift der Redaktion: 2 Hamburg 36, Neuer Jungfernstieg 21, Tel.: (0 40) 35 62 306/307

HERSTELLUNG UND VERTRIEB:
Verlag Weltarchiv GmbH, Hamburg

Anzeigen: Generalvertretung Dr. Hans Kiemen

Anzeigenpreisliste: Nr. 12 vom 1. 1. 1971

Bezugspreise: Einzelheft: DM 7,50, Jahresabonnement: DM 80,– (Studenten: DM 30,–)

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: Otto Schwitzke, Hamburg

Anschrift des Verlages: 2 Hamburg 36, Neuer Jungfernstieg 21, Tel.: (0 40) 35 62 500

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf andere Art zu vervielfältigen. Copyright bei Verlag Weltarchiv GmbH.