ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Föttinger, Wolfgang; Spahn, Paul Bernd

Article — Digitized Version

Neuseelands Reform der öffentlichen Verwaltung: Radikalkur als Patentrezept?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Föttinger, Wolfgang; Spahn, Paul Bernd (1998) : Neuseelands Reform der öffentlichen Verwaltung: Radikalkur als Patentrezept?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 78, Iss. 10, pp. 609-617

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/40034

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

Wolfgang Föttinger, Paul Bernd Spahn

Neuseelands Reform der öffentlichen Verwaltung: Radikalkur als Patentrezept?

Die vielfältigen heimischen Probleme der öffentlichen Verwaltung und der sozialen Systeme wecken das deutsche Interesse an Reformbeispielen jenseits der Grenzen. Mit welchen Instrumenten arbeitet das erfolgreiche neuseeländische Organisationsmodell für die öffentliche Verwaltung? Wie werden das Finanzmanagement der öffentlichen Hand und der Budgetprozeß gestaltet? Ergeben sich aus dem neuseeländischen Modell Denkanstöße für Deutschland?

Bei der Suche nach geeigneten Wegen für eine Reform der Staatsverwaltung, die eine kostengünstigere Produktion öffentlicher Dienstleistungen und ein stärker an den Bedürfnissen von Bürgern und Wirtschaft ausgerichtetes Leistungsangebot ermöglichen soll, kann der Blick über Ländergrenzen hinweg nützliche Denkanstöße geben. Neuseeland liefert mit seinen Reformen seit Ende der achtziger Jahre reichhaltiges Anschauungsmaterial darüber, wie moderne Organisationsmodelle für den öffentlichen Sektor in die Praxis umgesetzt werden können.

In der Literatur werden solche Modelle unter dem Begriff des New Public Management lose zusammengefaßt[1]. Typische Elemente sind Dezentralisierung und anreizkompatible Verantwortungsdelegation, Simulation von Wettbewerb innerhalb der Organisation, Kunden- bzw. Eigentümerorientierung (der Bürger als „stakeholder" der Regierung), Ergebnisorientierung (Ouput- statt Inputsteuerung) sowie neutrale Abwägung zwischen Eigenerstellung und Fremdbezug (Outsourcing)[2]. Die theoretischen Wurzeln dieser Entwicklungen finden sich in der Theorie des Public Choice, der Vertragstheorie, der Prinzipal-Agent-Theorie und der Neuen Institutionenökonomik.

Folgende Merkmale der Reformen Neuseelands sind hier bemerkenswert:

Prof. Dr. Paul Bernd Spahn, 58, ist Hochschullehrer für Öffentliche Finanzen an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt a.M. Er lehrte an zahlreichen ausländischen Universitäten und war und ist Berater internationaler Organisationen und ausländischer Regierungen; Dr. Wolfgang Föttinger, 34, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliche Finanzen.

☐ Die Reformen des öffentlichen Sektors verliefen seit Mitte der achtziger Jahre parallel zu und verknüpft mit zügig durchgeführten strukturellen Reformen der Güter- und Kapitalmärkte (z. B. völlige Freigabe der Ladenöffnungszeiten, der Zinsen etc.), des Arbeitsmarktes (freie Wahl aller Arbeitsbedingungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer), der Geld- und Währungspolitik (Unabhängigkeit der Zentralbank, Freigabe des Wechselkurses) sowie der Außenhandelspolitik (Abschaffung des Systems der Importlizenzen, stufenweiser Abbau von Zöllen sowie der Exportsubventionen)[3].

☐ Handlungsleitend für die Reformen war die Erkenntnis, daß ein multiples Zielsystem staatlicher Aktivitäten die Beachtung von Effizienzkriterien erschwert, daß aber die Komplexität reduziert werden kann, wenn die Ebene der Formulierung politischer Ziele von der Ebene ihrer Umsetzung, d.h. vom Management, getrennt wird.

☐ Der Reformansatz war nicht reaktiv, auf kurzfristige Konsolidierungserfolge angelegt, sondern hatte eine langfristige Perspektive: Erst in der dritten Legislaturperiode nach Reformbeginn kam der Anstieg der Staatsverschuldung zum Stillstand und wurde von einer „Entschuldungsspirale" abgelöst, die durch den Rückgang des Schuldendienstes neue Finanzierungsspielräume schuf.

An dieser Stelle soll zunächst das Organisationsmodell der staatlichen Verwaltung bzw. des öffent-

[1] In Deutschland ist dafür der Begriff des Neuen Steuerungsmodells geprägt worden. Wesentliche Beiträge dazu kommen von Mitgliedern der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer sowie von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle in Köln.

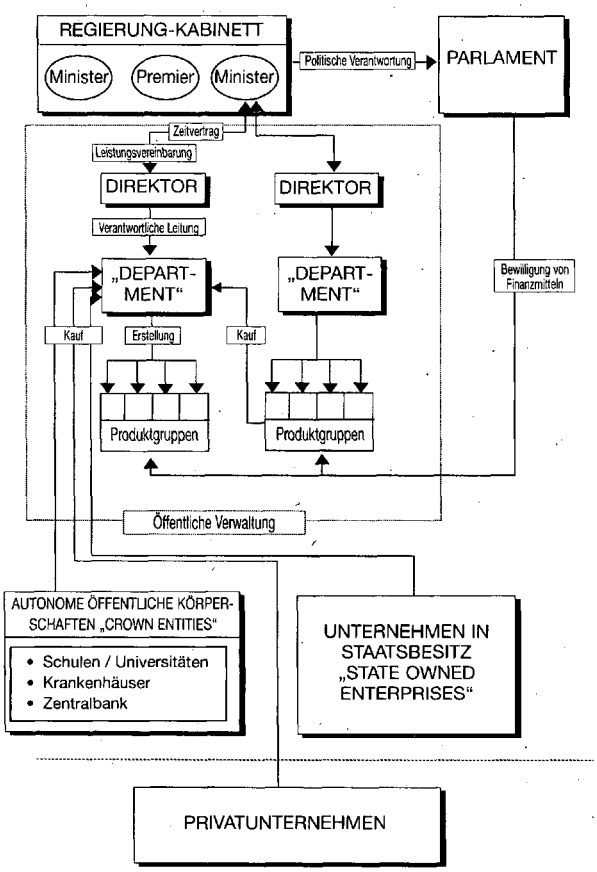
[2] Vgl. u.a. D. Osborne, T. Gaebler: Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, Reading 1992.

lichen Sektors Neuseelands vorgestellt werden. Es folgt die Erläuterung des Finanzmanagements der öffentlichen Hand und des Budgetprozesses. Schließlich werden die Frage nach dem „Return on Investment" des neuseeländischen Modells des New Public Management gestellt und die Denkanstöße erörtert, die sich aus diesem Modell für die Bundesrepublik Deutschland ergeben.

Die „Holdingstruktur" der Staatsverwaltung

Bestimmende Einheiten der staatlichen Verwaltung in Neuseeland sind die Departments. Jede dieser heute rund vierzig „Abteilungen" wird von einem Direktor mit weitgehender Handlungsvollmacht geleitet. Die politische Verantwortung gegenüber dem Parlament wird für ein oder mehrere Departments von einem Minister wahrgenommen. Die Departments sind eher als selbständige Unternehmen denn als Ministerialabteilungen zu betrachten. Wenn eine Analogie zu betriebswirtschaftlicher Begrifflichkeit gesucht wird, so könnte von einer Holdingstruktur des Staates Neuseeland gesprochen werden (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1
Organisationsstruktur des öffentlichen Sektors in Neuseeland



Die Einrichtung der Departments hat vor allem das Ziel, die Effizienz des öffentlichen Sektors anhand der Identifikation von Prinzipal-Agent-Beziehungen grundlegend neu auszurichten. Üblicherweise treten Interessenkollisionen in „klassischen" Ministerien deshalb auf, weil Politikberatung und Politikausführung aus Sicht der nachfragenden Regierung vom gleichen Anbieter geliefert werden. Der typische Beamte ist vor allem an der Maximierung seines Budgets interessiert. Er wird den zuständigen Minister in der Regel überzeugen können, daß für die Verwirklichung relativ allgemein gehaltener Politikziele die Bewilligung ganz bestimmter Programme und Maßnahmen zwingend erforderlich ist. Die Trennung von Politikberatung und Politikausführung kann die Monopolsituation des „Anbieters Verwaltung" zwar nicht gänzlich beseitigen, sie sorgt aber zumindest dafür, daß die Bürokratie nicht mehr die Position des Optionsfixierers einnimmt. Nach dem Prinzip der Trennung der Funktionen Politik und Exekution entstanden in Neuseeland eine Reihe von rein beratenden Departments (z.B. für Frauen, Jugend, Kultur, Verkehr) mit einem Personalbestand von jeweils fünfzig und weniger Beschäftigten. In anderen Departments existiert Politikberatung als eigenständige Geschäftseinheit neben anderen Geschäftsbereichen.

Die organisatorische Trennung von Produktion, Finanzierung und Kauf der öffentlich bereitgestellten Dienstleistungen nutzt Spezialisierungsvorteile und vermeidet Interessenkollisionen der Akteure. Den positiven Anreizeffekten stehen freilich höhere Kosten für Koordinierung und Transaktionen gegenüber. Um hier Reibungsverluste zu minimieren, gewannen Koordinierungsgremien von Ministern und Direktoren an Bedeutung.

Privates Management und öffentliches Interesse

Eine wichtige Rolle spielen die zahlreichen mit dem Begriff der Crown Entities zusammengefaßten öffentlichen Körperschaften. Sie sind in den Feldern aktiv, in denen ein grundsätzliches öffentliches Interesse besteht. Dem Prinzip weitgehender Dezentralisierung entspricht es, diese Einrichtungen möglichst frei über die Organisation ihrer laufenden Tätigkeit entscheiden zu lassen. Gleichzeitig behält sich die Regierung aber das Recht vor, gezielt steuernd einzugreifen, wenn sie ihre Interessen als „Eigentümerin" verletzt sieht. Auf

[3] Vgl. dazu ausführlich L. Evans, A. Grimes, B. Wilkinson, D. Teece: Economic reform in New Zealand 1984-1995: The pursuit of efficiency, in: Journal of Economic Literature, Vol. 34 (1996), Nr. 4, S. 1856-1902; sowie B. Silverstone, A. Bollard, R. Lattimore (Hrsg.): A study of economic reform: the case of New Zealand, Amsterdam 1996.

der Finanzierungsseite versucht man, allgemeine Steuermittel mit privat aufzubringenden Gebühren zu kombinieren und die Transparenz öffentlicher Beiträge zu erhöhen[4], wobei die Bedeutung von Externalitäten und die Tatsache, daß einige Leistungen den Charakter eines öffentlichen Gutes haben, berücksichtigt werden.

Bestimmende Akteure in der Exekutive sind die Ressortminister und die Direktoren (chief executives) der Departments. Ein Direktor wird für einen Zeitraum von fünf Jahren eingestellt, bei einem in Grenzen frei zu vereinbarenden Gehalt, das durch Leistungsprämien ergänzt wird. Zwischen ihm und dem zuständigen Minister besteht ein ganz spezifisches Verhältnis von Verantwortlichkeit, Vertrauen und Delegation. Laut Gesetz ist der Direktor zuständig (responsible) und damit gegenüber dem Minister für die Wahrnehmung der Funktionen und Aufgaben des Department rechenschaftspflichtig (accountable). Weiterhin berät er „seinen" Minister sowie die übrigen Kabinettsmitglieder und ist mit der allgemeinen Führung des Department sowie dem „effizienten, effektiven und wirtschaftlichen Management" der Abteilung betraut. In einer individuellen Leistungsvereinbarung mit dem Minister (performance agreement) werden die administrativen Pflichten näher definiert. Vor allem bestimmt diese Vereinbarung, welche Produkte bzw. Produktgruppen durch das Department im Kontext der politischen Ziele der Regierung zu erstellen sind. In Tabelle 1 sind Beispiele für die verschiedenen Arten von Produkten aufgeführt. Obwohl die „performance agreements" nicht justitiabel sind, haben sie sich als wertvolles Managementinstrument erwiesen[5].

Tabelle 1
Beispiele für Produkte der öffentlichen Verwaltung

	Anbieter	Titel	Beschreibung
Politikberatung	Ministerium für Soziales	Präventionsberatung	Beratung zur Rolle von Sozialarbeitern bei der Rückfälligkeit von Straftätern
Güter und Dienstleistungen	Arbeitsministerium	Arbeitsvermittlung	Gespräche mit Unternehmen und Stellensuchenden, Verweise auf freie Stellen
Administration von Regulierungen	Polizei	Lizenzvergabe	Verwaltungstätigkeiten im Zusammenhang mit der Lizenzvergabe im Rahmen des Waffengesetzes
Administrieren von Geldern im Auftrag der Regierung	Gesundheitsministerium	Finanzmanagement im Gesundheitswesen	Verhandlungen, Management und Überwachung der Finanzierung der regionalen Gesundheitsbehörden als Käufer von Dienstleistungen bei Ärzten und Krankenhäusern

Der Direktor ist für die pünktliche und qualitativ einwandfreie Lieferung der Produkte verantwortlich. Mit welcher Kombination von Produktionsfaktoren er seine Ziele erreicht, bleibt seiner diskretionären Entscheidung überlassen. Er entscheidet darüber, welche Teilbereiche der Leistungserstellung in seiner Abteilung verbleiben und welche an andere Abteilungen, sonstige Behörden oder private Unternehmen ausgegliedert werden. Ebenso entscheidet er allein, mit welchen Verantwortungs- und Delegationsstrukturen er das Department führt.

Leistungsrechnung im öffentlichen Sektor

Ein effektives System der Kosten- und Leistungsrechnung, das sämtliche variablen und fixen Kosten den einzelnen Produkten zuweist, ist für diese Form der Delegation von Verantwortung eine unerläßliche Entscheidungsgrundlage. Eine genaue Kostenkalkulation ist auch deshalb vonnöten, weil die Finanzierung des Departments ausschließlich über den Verkauf von Produkten an die Regierung erfolgt. Die politische Verantwortung für das Handeln eines Direktors und des Departments trägt der Minister. Er muß das Parlament regelmäßig über die Vereinbarungen und ihre Erfüllung unterrichten und sie sich genehmigen lassen.

Mit der Umwandlung der Staatsverwaltung in autonome Einheiten gingen wesentliche Kompetenzen eines Arbeitgebers auf die Direktoren der Departments über. Das für den Privatsektor geltende Arbeitsrecht wurde dabei übernommen. Als Konsequenz wurde die Liberalisierung des Arbeitsmarktes im Jahre 1991 unmittelbar auch im Staatssektor wirksam. Das neue Arbeitsvertragsgesetz schaffte die Zwangsmitgliedschaft in einer Gewerkschaft ab und realisierte konsequent die – positive wie negative – Koalitionsfreiheit für sämtliche Teilnehmer auf dem Arbeitsmarkt. Arbeitgeber wie Arbeitnehmer sind frei, sämtliche Inhalte von Arbeitsverträgen einschließlich Dauer und Lohnhöhe sind entweder individuell oder mit Hilfe einer Organisation, die das Vertrauen der Beteiligten genießt (Gewerkschaft, Verband), auszuhandeln[6].

[4] Schulen und Universitäten verwalten sich weitestgehend autonom. Die Höhe der staatlichen Finanzierung richtet sich nach der Zahl der Schüler bzw. Studenten. Freie Schulwahl einerseits bzw. der Zwang zu einer Kostendeckung von 25% über Studiengebühren bei den Universitäten andererseits schaffen Anreize für einen Qualitätswettbewerb im Bildungswesen.

[5] Vgl. J. Boston, J. Martin, J. Pallot, P. Walsh: Public management – the New Zealand model, Auckland 1996, S. 113.

Der Direktor ist bei der Einstellung, Entlassung, Beförderung, Versetzung oder Disziplinierung von Angestellten unabhängig. Die Eingruppierung und Entlohnung nach dem starren, vielstufigen System des traditionellen Staatsdienstes ist einem einfachen und flexiblen System gewichen. Gehaltsdifferenzierungen werden nach Leistungsgesichtspunkten vorgenommen und konstituieren keine dauerhaften Besitzstände mehr.

Die Privatisierung von Staatsunternehmen

Vor 1984 war der Staat in einer Reihe von Wirtschaftsbranchen aktiv (Banken und Versicherungen, Postwesen, Telekommunikation, Energieversorgung, Verkehr etc.), was sich zu einem Wertvolumen von über 12% des Sozialprodukts addierte[7]. Preise und Leistungen dieser Unternehmen entsprachen in der Regel nicht einer betriebswirtschaftlichen Kalkulation.

Zu den ersten Reformmaßnahmen Neuseelands zählte die Ausgliederung der kommerziellen Aktivitäten der öffentlichen Hand. Es wurde eine neue Organisationsform geschaffen, „Unternehmen in Staatsbesitz" (State Owned Enterprises – SOE), die verpflichtet wurden, gewinnorientiert zu arbeiten. Aktionäre der SOE sind der Finanzminister und ein Minister für Unternehmen in Staatsbesitz. Es ist heute unbestritten, daß die SOE sehr erfolgreich sind und zu niedrigeren Kosten qualitativ bessere Leistungen für die Bürger anbieten. Dabei spielte die Deregulierung der Faktor- und Produktmärkte insgesamt eine ausschlaggebende Rolle. Insbesondere die frühzeitige Liberalisierung der Märkte (z.B. in der Telekommunikation) setzte die Staatsunternehmen unter hohen Wettbewerbsdruck.

Gleichzeitig flossen dem Staatshaushalt durch die Reformen beträchtliche Summen aus Dividenden zu, während vorher operative Verluste übernommen werden mußten. Trotz dieser positiven Entwicklung führte die Überlegung, daß die Opportunitätskosten des vom Staat in den SOE eingesetzten Kapitals noch immer zu hoch seien[8], zu zahlreichen Privatisierungen, d.h. zum Verkauf von SOE an private Eigentümer.

„Produktbezogene" Haushaltsführung

Auf den ersten Blick gleicht der Budgetprozeß bzw. der Budgetkreislauf des Staates in Neuseeland dem in anderen Ländern. Auch hier lassen sich die Phasen der Aufstellung, der Beratung, des Vollzugs und der Kontrolle des öffentlichen Haushalts unterscheiden[9]. Im Detail finden sich jedoch ganz wesentliche Innovationen.

Das Budget zerfällt nicht in zahllose Titel und Kapitel, sondern besteht aus nicht weiter aufgeschlüsselten Finanzzuweisungen (Votes) für einzelne Politikbereiche. Diese Beträge spiegeln das Konzept eines produktbezogenen Staatshaushalts wider. Die Regierung kauft von den Abteilungen der Verwaltung (oder durch sie) Güter und Dienstleistungen, die zur Verwirklichung von Politikzielen beitragen. Die Kaufvereinbarungen müssen vom Parlament genehmigt werden. Im eigentlichen Haushaltsgesetz sind nur die vereinbarten Kaufpreise zu erkennen. Nach der Logik des produktbezogenen Haushalts kann das Budget aber nicht vom Inhalt der Kaufverträge (Was wird zu welchen Bedingungen gekauft?) und den Verfahren zu ihrer Überwachung getrennt werden. Das Haushaltsrecht der Legislative gewinnt so einen ganz neuen Charakter.

Die Regierung entscheidet darüber, welche Ergebnisse und Wirkungen von staatlichem Handeln auf Gesellschaft und Wirtschaft ausgehen sollen (Outcomes). Informationen über diese Entscheidungen finden sich in den veröffentlichten „Strategischen Politikzielen". Die Minister der Regierung versuchen dann in ihrem Zuständigkeitsbereich diejenigen Güter und Dienstleistungen (Outputs) von ihren Departments zu „kaufen", die zu dem gewünschten Outcome beitragen. Die Direktoren der Departments entscheiden frei über die Allokation von Faktoren (Inputs) im Produktionsprozeß der Outputs, seien es Personal, Sachmittel oder fremdbezogene Leistungen. Gesetze und Regulierungen sowie Sozialtransfers tragen zur Erreichung gewünschter Outcomes bei. Beispielsweise kann ein gewünschter Outcome in der Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit bestehen, gemessen am Rückgang der Zahl der Toten und Verletzten in einem bestimmten Jahr. Der dazu bezogene Output könnte u.a. in verstärkten Verkehrskontrollen, Aufklärungsprogrammen und in besserer Straßenunterhal-

---

[6] Ein Vertragspartner kann nicht gezwungen werden, einen bestimmten Agenten des anderen zu akzeptieren. Streiks und Aussperrungen sind nur für die Beteiligten an den Verhandlungen kollektiver Arbeitsverträge und nur über die Konditionen dieser Verträge zulässig.

[7] L. Evans et. al., a.a.O., S. 1873.

[8] Das ist z.B. dann der Fall, wenn die Verkaufserlöse zur Schuldentilgung eingesetzt werden könnten und der Barwert der damit eingesparten Fremdkapitalkosten höher wäre als der Barwert des Stroms der Dividendenzahlungen. Auch bei profitablen Staatsunternehmen sind die dauerhaften Anreize zu Effizienzsteigerung und Produktinnovation geringer als bei Privatunternehmen, da diese dem Druck der Anteilseigner ausgesetzt bleiben, marktnahe Renditen zu erzielen. Der staatliche Investor hat hingegen keine bewußte Entscheidung zum Erwerb der Unternehmen getroffen, sondern sie gewissermaßen „geerbt". Er wird deshalb vergleichsweise risikoscheu sein und weniger bereit, zusätzliches Kapital bereitzustellen, was dem Auftrag der Gewinnmaximierung widersprechen kann.

[9] Details finden sich in Treasury of New Zealand: Fiscal Responsibility Act 1994. An explanation, Wellington 1995.

tung bestehen. Für die Produktion dieser Outputs sind verschiedene Kombinationen der Inputs wie Polizei- und andere Personalkräfte, Fahrzeuge und technische Geräte denkbar.

Ein Kaufvertrag zwischen einem Minister und einem Direktor[10] enthält folgende Bestandteile[11]:

☐ Die Liste der zu kaufenden Produkte, ihre Kosten/Preise und Lieferzeiten. Da die Produkte fast ausschließlich Dienstleistungscharakter haben, ist eine genaue Produktbeschreibung essentiell.

☐ Betrag und Zeitprofil der Kaufpreise für die vereinbarten Produkte.

☐ Die Träger und Verfahren der Beurteilung, ob die Lieferung der Produkte zur Zufriedenheit des Ministers erfolgt ist, sowie die zeitliche Frequenz der Berichte.

☐ Modalitäten zur Klärung von Meinungsverschiedenheiten.

Damit ein Minister über öffentliche Gelder zum Kauf von Gütern und Dienstleistungen bzw. zur Auszahlung von Transfers verfügen kann, müssen diese vom Parlament bewilligt sein. Grundlage der parlamentarischen Haushaltsberatungen sind neben dem Finanzstrategiebericht der Regierung die Voranschläge der Minister, in denen für die einzelnen Votes erläutert wird, welche Zusammenhänge zwischen Outputs und Outcomes bestehen, welche Entwicklungen in diesem Bereich in den letzten fünf Jahren stattgefunden haben und welche Finanzmittel benötigt werden. Die kontraktuellen Verpflichtungen und Qualitätsstandards für die einzelnen Departments werden in sogenannten Vorausplanungen dargelegt.

Haushaltskontrolle

Wie ist eine effektive Haushaltskontrolle möglich, wenn die meisten der von den Departments gekauften Produkte quantitativ und qualitativ schwer zu definieren sind? Wie soll beispielsweise die Qualität der Produkte „Politikberatung" oder „Katastrophenschutz" gemessen werden? Unter Anleitung des Finanzministeriums werden dafür Kriterien und Verfahren der Leistungsbeurteilung entwickelt, die den Spezifika öffentlicher Dienstleistungen Rechnung tragen sollen. Beispiele sind interne Qualitätsmanagementprozesse der Abteilungen und Studien zur Kundenzufriedenheit. Die nun schon seit einigen Jahren gewonnenen Erfahrungen zeigen, daß die sinnvolle Verknüpfung eines produktbezogenen Budgets mit klaren, vertraglich spezifizierten Verantwortlichkeiten und Rechenschaftspflichten möglich und wirksam ist.

Im demokratischen Staat sind die Abgeordneten oft Vertreter von Interessengruppen, die möglichst viel aus dem Topf der von der Allgemeinheit aufgebrachten Steuergelder in ihre Kanäle leiten wollen. Eine Innovation im Budgetprozeß Neuseelands, die dem entgegenwirken soll, stellt das Finanzveto dar. Mit ihm ist es der Regierung möglich, Budgetinitiativen zur Abänderung von Votes aus den Reihen der Abgeordneten zu blockieren, wenn davon aus ihrer Sicht eine Gefahr für die Stabilität der Staatsfinanzen ausgeht[12].

Sicherung der Fiskaldisziplin

Die für das Finanzmanagement und die externe Rechnungslegung der Regierung geltenden Grundsätze sind im Fiscal Responsibility Act von 1994 festgeschrieben. Die Regierung hat danach zur Sicherung der Fiskaldisziplin insbesondere für die Verwirklichung der folgenden Punkte zu sorgen:

☐ Die Staatsverschuldung soll auf ein „vorsichtiges" (prudent) Niveau zurückgeführt werden, so daß unerwartete zukünftige Ereignisse finanziell verkraftbar sind. Das Ziel muß durch Haushaltsüberschüsse erreicht werden. So ist gewährleistet, daß die Schuldenreduktion nicht lediglich durch einmalige Erlöse aus der Veräußerung von staatlichem Vermögen erreicht wird.

☐ Nach Erreichen eines niedrigen Niveaus der Staatsverschuldung ist dieses zu sichern, indem der öffentliche Haushalt ausgeglichen wird, d.h., ohne Kreditaufnahme finanziert werden kann. Unter Berücksichtigung konjunktureller Effekte ist dieses Ziel in mittelfristiger Perspektive im Durchschnitt und nicht unbedingt jährlich zu erreichen[13].

☐ Die Nettovermögensposition des Staates soll einen wirksamen Puffer gegen negative ökonomische Schocks darstellen. Die Regierung muß in diesen Fällen die Möglichkeit zur Kreditaufnahme haben, ohne dabei in eine untragbare (negative) Vermögensposition zu geraten. Der Begriff der Vermögensposition zielt darauf ab, nicht nur Kreditschulden, sondern auch sonstige Verbindlichkeiten (wie die Zusicherung von Pensionszahlungen) zu berücksichtigen.

---

[10] Dieser Vertrag hat nicht den Charakter eines privatrechtlichen Vertrages und ist nicht einklagbar.

[11] Vgl. Treasury of New Zealand: Purchase agreement guidelines with best practices for output performance measures, Wellington 1995.

[12] Vgl. Treasury of New Zealand: Putting it together. An explanatory guide to the New Zealand public sector financial management system, Wellington 1996, S. 64.

[13] Als erstrebenswertes Niveau der Verschuldung wird von der Regierung eine Quote zum Bruttoinlandsprodukt von 20% genannt, ein Wert, der wahrscheinlich bis zur Jahrtausendwende erreicht sein wird; vgl. Government of New Zealand: Fiscal Strategy Report, Wellington 1997, S. 26.

☐ Sämtliche finanziellen Risiken sind „vorsichtig" bzw. „konservativ" zu managen.

☐ Es müssen Politiken verfolgt werden, die mit einem vernünftigen Grad der Vorhersagbarkeit über das Niveau und die Stabilität künftiger Steuersätze vereinbar sind.

Wenig ist bezüglich der Details der Rechnungsführung und Rechnungslegung gesetzlich geregelt. Hier wird auf die „allgemein akzeptierte Buchungspraxis" (generally accepted accounting practice – GAAP) verwiesen, die von den Rechnungslegern bzw. ihren berufsständischen Organisationen festgeschrieben und weiterentwickelt werden. Die Regierung geht damit bezüglich der Budgetdokumentation eine doppelte Selbstbindung ein: Zum einen ist sie Regeln unterworfen, die sie (bzw. die sie tragende Mehrheit im gesetzgebenden Parlament) nicht nach ihren Interessen gestalten kann. Zum anderen kann sie nicht mit Verweis auf „spezifische Eigenheiten" des öffentlichen Sektors Sonderregelungen reklamieren, die den wahren Zustand der öffentlichen Finanzen verschleiern könnten.

Rechenschaftspflicht und Ergebnisorientierung

Der neuseeländische Staat und seine institutionellen Organisationseinheiten müssen im Laufe eines Haushaltsjahres über die Verwendung der Ressourcen der Bürger des Landes in einer ganzen Reihe von Finanzberichten Rechenschaft ablegen. Neben den Jahresberichten sind dies unter anderem Sonderberichte als Grundlage für die Haushaltsberatungen sowie halbjährliche und monatliche Berichte, die frühzeitig ein Abweichen der tatsächlichen Haushaltsentwicklung von den Plandaten erkennen lassen. Eine internationale Besonderheit ist sicherlich die Verpflichtung für die Regierung, vor jeder Parlamentswahl einen zusätzlichen aktuellen Finanzbericht zu veröffentlichen.

Die Finanzberichte enthalten jeweils eine Ergebnisrechnung, eine Vermögensrechnung und eine Cashflow-Rechnung. Die Ergebnisrechnung stellt periodengenau, d.h. im Verbrauchszeitpunkt oder im Zeitpunkt der Ertragsentstehung, alle ergebniswirksamen Transaktionen dar und liefert mit ihrem Saldo den wertmäßigen Nettoressourcenverbrauch (Fehlbetrag der Rechnungsperiode) oder die Nettoressourcenersparnis (Überschuß der Rechnungsperiode). Die Vermögensrechnung bilanziert sämtliche Aktiva und Passiva des Staates. Der Saldo gibt als Reinvermögen an, ob die Verbindlichkeiten – insbesondere aus verbriefter Staatsverschuldung und aus Pensionsverpflichtungen – durch Werte des Finanz- oder Anlagevermögens in entsprechender Höhe gedeckt sind. Die Cash-flow-Rechnung erlaubt es, die zur Rückzahlung von Schulden bzw. für Investitionen verfügbaren Barmittel zu bestimmen.

Ein besonderes Augenmerk wird dem Risikomanagement gewidmet. Mehrjährige Sensitivitätsanalysen zeigen die Abhängigkeit wesentlicher Budgetkomponenten (gesamte Einnahmen und Ausgaben, Budgetsalden) von zentralen Parametern der wirtschaftlichen Entwicklung. Die der Budgetplanung zugrundeliegende mittelfristige ökonomische Prognose ist das Resultat einer Auswahlentscheidung nach einer Szenarioanalyse. Ein Statement of Specific Fiscal Risks enthält eine detaillierte Aufstellung und Erläuterung derjenigen Verbindlichkeiten, die der Höhe nach unbestimmt sind bzw. deren Existenz vom Eintritt unsicherer zukünftiger Ereignisse abhängt. Dazu zählen gewährte Bürgschaften und Zahlungsgarantien, aber auch finanzielle Effekte angekündigter Regierungsprogramme, die in die Finanzplanung noch nicht eingearbeitet sind. Unter anderem werden so finanzielle Risiken abgebildet, die aus anhängigen Gerichtsverfahren gegen die Regierung entstehen könnten.

Effiziente Nutzung öffentlicher Kapitalgüter

Die gängige Praxis im öffentlichen Sektor, Investitionen zur Anschaffung von Anlagevermögen als Ausgabe in der Periode zu verbuchen, in der sie getätigt werden, und damit sofort vollständig abzuschreiben, ignoriert, daß für eine Reihe von Jahren ein substantieller Wert existiert und Leistungen abgegeben werden. Gleichzeitig werden die Kosten für Erhaltungsaufwand nicht als Abschreibungen erfaßt, ebensowenig die Kapitalkosten – Zinsen bei Fremdfinanzierung und kalkulatorische Kapitalkosten bei Eigenfinanzierung. Im Ergebnis wird (physisches) Kapital – einmal installiert – als ein freies Gut betrachtet. Tatsächlich ist Kapital allerdings eine knappe Ressource, die im privaten Sektor nicht zur Verfügung gestellt würde, würde sie nicht eine bestimmte Rendite erbringen.

Aus dieser Erkenntnis heraus wurde zur Steuerung des Kapitaleinsatzes für die Departments eine Kapitalabgabe eingeführt. Sie zahlen auf den Wert ihres Reinvermögens eine Abgabe an die Regierung, welche deren Rolle als Eigentümerin und Investor in den Departments widerspiegelt. Damit wird ein Zwang ausgeübt, annähernd die vollen Kosten der Produkte zu kalkulieren, also auch die Kosten des Kapitals, über das verfügt wird. Gelingt es einer

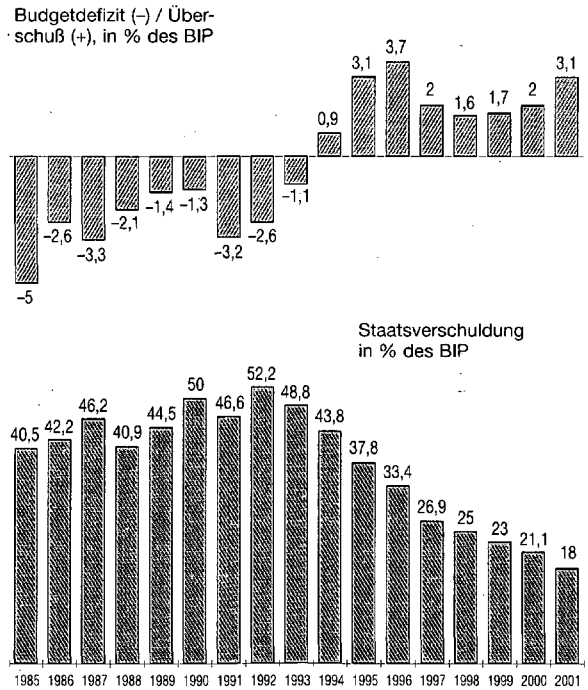
Abteilung, den gleichen Output mit geringerem Kapitaleinsatz zu produzieren, verringert sich nach dem Verkauf bzw. der Vermietung entsprechender Vermögensgegenstände an Dritte die zu zahlende Kapitalabgabe. Im ersten Jahr des zu implementierenden Finanzierungssystems, wird die Kapitalabgabe, die auf das bilanziell festgestellte Reinvermögen erhoben wird, budgetneutral kompensiert. Gelingt es in der Folgezeit im Produktionsprozeß mit geringerem Kapitaleinsatz auszukommen – z.B. durch ein effektiveres Gebäudemanagement –, kann die mit einer möglichen Verringerung des Kapitals verbundene Einsparung bei der Abführung der Kapitalabgabe frei verwendet werden.

Der Erfolg der Reformen

Die Wirtschaftsreformen in Neuseeland waren zunächst mit erheblichen Anpassungskosten verbunden. Niedrige Wachstumsraten und eine steigende Arbeitslosenrate bis Anfang der neunziger Jahre dokumentieren dies. Der Rückzug des Staates aus der wirtschaftlichen Betätigung, die Konfrontation vieler Unternehmen mit der Härte des (inter-)nationalen Wettbewerbs nach Abbau von Subventionen und Markteintrittsbarrieren sowie die deflationäre Politik der Zentralbank waren hierfür wesentliche Bestimmungsfaktoren. Nicht ersichtlich sind dabei jedoch die Vorteile, die den Konsumenten etwa aus der Deregulierung der Märkte erwuchsen: günstigere Preise, besserer Service, größere Auswahl. Seit 1992 hat jedoch das Wirtschaftswachstum deutlich an Fahrt gewonnen und die Arbeitslosenquote in den Bereich von 6% gedrückt. Angesichts der Zunahme des Arbeitsangebots fällt der absolute Zuwachs an Arbeitsplätzen noch deutlicher aus. Die Trendwende auf dem Arbeitsmarkt fiel wohl nicht zufällig mit dessen Deregulierung zusammen.

Abgesehen vom Programm der Privatisierungen erfolgte die Konsolidierung der Staatsfinanzen in Neuseeland nicht im Hinblick auf kurzfristige vordergründige Erfolge mittels massiver Einsparungen in Leistungsprogrammen. Im wesentlichen vertraute man auf mittel- und langfristigen Kostensenkungen durch die strukturellen Managementreformen. Im

Abbildung 2
Entwicklung von Staatsverschuldung und Budgetsaldo[1]



[1] Ab 1998 Schätzung.

Quelle: Eigene Darstellung mit Werten aus Paul Dalziel, Ralph Lattimore: The New Zealand macroeconomy – a briefing on the reforms, Auckland 1996; sowie Government of New Zealand: December Economic and Fiscal Update, Wellington 1997.

Zeitverlauf ist eine bemerkenswerte Verbesserung des Saldos der Einnahmen über die Ausgaben zu beobachten. Seit 1994 sind Haushaltsüberschüsse zu verzeichnen, was den Trend zum Rückgang der Schuldenquote verstärkt hat.

Die Konsolidierung der Staatsfinanzen bedeutete nicht den Rückzug des Staates aus wesentlichen Aufgaben. Die Staatsausgabenquote ist zwar zurückgegangen, dies spiegelt aber das starke Wirtschaftswachstum wider und bedeutet keinen absoluten Rückgang der Staatsausgaben. Bei der funktionalen Struktur der Ausgaben dominieren die Bereiche Soziales, Gesundheit und Bildung, die fast drei Viertel aller Bewilligungen ausmachen. Die Verwaltungstätigkeit der Exekutive beansprucht dagegen mit unter 5% der Ausgaben relativ wenig Ressourcen. Trotz gewisser Kürzungen und Eingrenzungen des Kreises der Empfänger blieb der Wohlfahrtstaat in Neuseeland fundamental unangetastet[14].

[14] Die Finanzierung der Staatsausgaben erfolgt dabei über ein Steuersystem, das nur geringe ökonomische Verzerrungen nach sich zieht. Bei den Einnahmen dominieren eine Mehrwertsteuer und eine Einkommensteuer mit breiter Bemessungsgrundlage und nur drei Tarifstufen (Sätze von 15% bis 33%). Gesetzliche Sozialabgaben gibt es in Neuseeland nicht; Leistungen für ein System einer einheitlichen Grundrente, für das Gesundheitswesen und die Arbeitslosenunterstützung werden aus allgemeinen Steuermitteln bestritten.

Vorbild Neuseeland?

Seit Jahren ist die Verwaltungsreform ein Thema auf allen föderalen Ebenen der Bundesrepublik Deutschland. Vor allem leere öffentliche Kassen sind der Motor für die Suche nach Veränderungen, und oft geht es lediglich darum, innerhalb der fehlerhaften Anreizstruktur des bestehenden Systems eigene Vorteile zu finden oder zu sichern[15]. Sieht man von den bemerkenswerten Beispielen einzelner Kommunen ab, unter denen sich dezentralisierte Ressourcenverantwortung, ja sogar das Konzept des produktbezogenen Haushalts befinden, kommt die Realisierung von Reformmaßnahmen gerade auf Bundes- und Landesebene nur schleppend in Gang. Ein von der Bundesregierung eingesetzter „Sachverständigenrat Schlanker Staat", der im vergangenen Jahr seinen Abschlußbericht vorlegte, beschränkte sich in seinen konkreten Empfehlungen – Reduzierung von Verwaltungsvorschriften, Zusammenlegung von Ministerialabteilungen – auf kleine und kleinste Umbaumaßnahmen. Ein Ansatz für ein neues Organisationsmodell für die öffentlichen Verwaltungen wurde nicht erkennbar[16].

Können aus den neuseeländischen Erfahrungen für die Modernisierung des öffentlichen Sektors in Deutschland Lehren gezogen werden? Trotz aller Unterschiede bezüglich der Größe und Lage des Landes, von Kultur und Geschichte müßte allein die Existenz eines nun schon eine Dekade lang funktionierenden Reformmodells zum Nachdenken anregen in einer Republik, in der das Wort „Reformstau" in der öffentlichen Diskussion eine prominente Stellung einnimmt. Darüber hinaus lassen sich aus den neuseeländischen Erfahrungen wertvolle Lehren gewinnen, deren Gültigkeit nicht allein von der spezifischen Situation dieses Landes abhängt. Die wichtigsten Aspekte sind folgende:

☐ *Fiskaldisziplin:* Bedeutsam ist hier die langfristige Reformperspektive. Häufig wird Fiskaldisziplin auf die Vermeidung bzw. Rückführung von Budgetdefiziten reduziert, die mit massiven Ausgabenkürzungen erreicht werden soll. Ausgehend von dem eigentlichen Problem der Kontrolle einer Saldogröße kommt es dann zwangsläufig zu einer Vermischung von Politikbestimmung und Politikausführung. Denn eine gänzlich strukturneutrale Konsolidierung ist in der Regel nicht möglich. Unterschiedliche Interessen begünstigen selektive Einschnitte in das Budget, was wiederum die Konsolidierungsstrategie als Ganzes politisch diskreditiert und oft zum Stillstand bringt. Daher ist es empfehlenswert, nach jenen institutionellen Arrangements auf der Mikroebene zu suchen, in denen die Handlungen der Akteure selbst jene finanzpolitischen Resultate generieren, die als „diszipliniert" bezeichnet werden können.

☐ *Rechenschaftspflicht:* Bezeichnend für die deutsche Reformperspektive ist, daß der demokratische Souverän, also die Bürger, die öffentliche Dienstleistungen nachfragen und finanzieren, darin nicht erscheint. In Neuseeland ist die Rechenschaftspflicht gegenüber den Wählern und Steuerzahlern der zentrale Ankerpunkt der Reformen. Dies erschöpft sich

[15] Siehe dazu das Bestreben der Stadt Offenbach, Angestellte zu Beamten zu machen – volkswirtschaftlich absurd, aber betriebswirtschaftlich rational.

[16] Vgl. P. B. Spahn: Die „Technik des Verwaltens" muß überwunden werden, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 11, S. 627-631; sowie K. Littmann: Notwendige Effizienzsteigerung der staatlichen Administration, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 11, S. 623-627.

Markus Dürig

Der grenzüberschreitende Unternehmenskauf

In zunehmender Zahl erfolgen Unternehmenskäufe grenzüberschreitend. Dadurch stellt sich für die einzelnen Verfahrensstadien die Frage nach dem jeweils anwendbaren Recht. Der Autor nennt Anknüpfungsmöglichkeiten für alle wichtigen Verfahrensschritte im Zusammenhang mit einem grenzüberschreitenden Unternehmenskauf: Von den Rechtsbeziehungen im Vorfeld des Kaufvertrages einschließlich des Letter of Intent über die Fragen bei einer durch ein öffentliches Übernahmeangebot eingeleiteten Akquisition bis zum obligatorischen und dinglichen Rechtsgeschäft..

1998, 162 S., brosch., 69,– DM, 504,– öS, 62,50 sFr, ISBN 3-7890-5441-0
(Nomos Universitätsschriften – Recht, Bd. 293)

NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden

nicht in einer formalen Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament, die Bürger werden über Umfragen u.a. ständig in die Leistungserstellung mit einbezogen.

☐ *Demokratische Kontrolle:* Möglichst umfassende Transparenz staatlichen Handelns ist die Conditio sine qua non für demokratische Kontrolle. Die vollständige Umstellung des Rechnungswesen in eine periodengerechte Leistungsrechnung, die Offenlegung der intertemporalen Budgetsituation durch das bilanztheoretisch fundierte Konzept des Reinvermögens sowie die Budgetierung und Verwaltung öffentlicher Ressourcen auf Grundlage von Produktdefinitionen sind dafür unverzichtbar. So gelingt es kaum noch, attraktive Politikprogramme zu verkaufen, deren Kosten nicht sichtbar gemacht werden[17]. Der aus dem Prinzip der Transparenz resultierende Informationsfluß ist ein entscheidender Input für ein effizientes Public Management.

☐ *Delegation von Verantwortung:* Die Dezentralisierung der Staatsverwaltung in weitgehend autonome Einheiten mit Fach-, Personal- und Ressourcenverantwortung ist eng mit einer effizienten Produktion öffentlicher Dienstleistungen verknüpft. Dazu gehört die Deregulierung nach innen, also die Eindämmung bzw. Abschaffung von Vorschriften, Regeln und Standards. Danach haben Führungskräfte die Handlungsfreiheit, die sie bei leistungsorientierter Vergütung und mit einem ausgebauten Controlling in der gewünschten Weise nutzen werden. Nur so entsteht auch eine Vielfalt von Lösungsansätzen, die einerseits den differenzierten staatlichen Aufgaben bzw. Produkten entspricht, und andererseits zur Entdeckung neuer Organisationsformen führt. Der Wunsch, die perfekte Form des Public Management im gesamten Staatssektor implementieren zu wollen, steht dazu im Widerspruch, da so automatisch die Menge der verwertbaren Informationen beschnitten würde.

☐ *Politische Verantwortung und Management:* Die strikte Trennung zwischen politischer Verantwortung und ausführender Verwaltung vermeidet die oft beobachtbaren Interessenkollisionen, z.B. das Bestreben der staatlichen Bürokratie, den Parlamenten Gesetzesvorschläge zu unterbreiten, die ihre Rolle und ihre Kompetenzen stärken. Auch wird so die interessengeleitete Einflußnahme der politischen Sphäre auf einzelne Verwaltungsakte und auf Personalentscheidungen zurückgedrängt.

☐ *Konsistenz und Flexibilität:* Eine weitere Erkenntnis besteht in der Bedeutung, die der inneren Konsistenz der Elemente einer Reformstrategie zuerkannt werden muß. Die hohe Autonomie für Führungskräfte muß im Zusammenhang mit dem Prozeß der flexiblen Vertragsgestaltung gesehen werden, und dieser wiederum ist untrennbar verknüpft mit der produktbezogenen Budgetierung und der durchgängig „kaufmännisch" gestalteten Rechnungslegung. Neben der Konsistenz ist Geschwindigkeit ein wesentlicher Aspekt eines wirkungsvollen Reformprogramms, damit sich der Widerstand von Interessengruppen möglichst wenig formieren kann.

☐ *Schlanker Staat:* Das Ziel einer „Verschlankung des Staates", wie in Deutschland propagiert, darf kein Selbstzweck sein. Ist damit die reine Größe der Staatsverwaltung gemeint, so wäre dies eine für die Öffentlichkeit irrelevante Größe im Rahmen einer betriebswirtschaftlich reorganisierten Verwaltung, in der die Entscheidung über Fremdbezug (Outsourcing) oder Eigenerstellung in die Vollmacht eines leitenden Managers fällt.

Fazit

In Neuseeland wurde die Reform des öffentlichen Sektors von drei Säulen getragen: der allgemeinen Empfindung eines krisenhaften Zustandes von Wirtschaft und Gesellschaft, die Partikularinteressen zurückdrängte; einem weitgehenden Konsens der beiden großen Parteien – Sozialdemokraten und Konservative – in zentralen Fragen; sowie dem Vorhandensein einer Gruppe innovativer, von modernem ökonomischen Denken geprägter Köpfe innerhalb der Verwaltung (insbesondere im Finanzministerium), die von unabhängigen Beratern unterstützt werden.

Bedenkt man die Erfahrungen, die 1997 mit der gescheiterten Steuerreform in Deutschland gemacht wurden, so muß man Veränderungen in diesem Lande, z.B. hinsichtlich einer grundlegenden Umgestaltung des Haushaltsgrundsätzegesetzes, eher skeptisch beurteilen. So lange an der überholten Form des kameralistischen Rechnungswesens festgehalten wird, mit dem ein wirkliches „Öffnen der Bücher" des Staates nicht möglich ist, so lange es den Interessenverbänden des öffentlichen Dienstes gelingt, ihre gegenüber allen anderen Arbeitnehmern privilegierte Stellung zu verteidigen, so lange wissenschaftliche Beratung nicht oder allenfalls als Feigenblatt benutzt wird, so lange fehlt es an wesentlichen Bausteinen für eine effektive Reformstrategie.

[17] Auch die Buchungstricks, die sich der deutsche Finanzminister und seine Kollegen in anderen EU-Staaten in vielfältiger Form einfallen ließen, um das Maastricht-Kriterium bezüglich des Haushaltsdefizits zu erreichen, wären damit unmöglich gewesen.