

Peters, Katharina

Working Paper

Wenn Reform ins Spiel kommt: Über das inneradministrative Verhandeln von Berliner Globalsummen

WZB Discussion Paper, No. FS II 99-505

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Peters, Katharina (1999) : Wenn Reform ins Spiel kommt: Über das inneradministrative Verhandeln von Berliner Globalsummen, WZB Discussion Paper, No. FS II 99-505, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/49634>

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.

Schriftenreihe der Forschungsgruppe "Metropolenforschung"
des Forschungsschwerpunkts Technik – Arbeit – Umwelt
am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

FS II 99-505

Wenn *Reform* ins *Spiel* kommt:
Über das inneradministrative Verhandeln
von Berliner Globalsummen

Katharina Peters

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB)
Reichpietschufer 50, D-10785 Berlin
Tel. (030)-25 491-0 Fax (030)-25 491-254 od. –684

Wenn *Reform* ins *Spiel* kommt: Über das inneradministrative Verhandeln von Berliner Globalsummen

Begreift man Budgetierung als Spiel, dann sind die Spielparteien damit beschäftigt, möglichst viel Gestaltungsspielraum in Form von Geld zu wahren bzw. zu gewinnen. Bühne des Spieles ist in diesem Artikel ein Bereich öffentlichen Budgetierens, der zumeist Hinterbühne des Forschungsinteresses bleibt: Es geht um inneradministrative Verhandlungsstrukturen, mit denen Gelder vergeben werden. Am Fallbeispiel der hochverschuldeten Metropole Berlin werden Spielparteien und Spielregeln des Budgetierungsspieles vorgestellt sowie Arten, mit den vorhandenen Regeln ein Spiel zu spielen. Aufgrund der hohen Verschuldung Berlins wird eine Budgetreform initiiert. Deren Wirken läßt sich nicht losgelöst von dem bereits laufenden Spiel betrachten. Vielmehr stellt die Reform neue Ressourcen zur Verfügung, mit der bestehende Spielweisen unterstützt, abgeändert, variiert werden. Mit der Anwendung der Metapher vom Spiel wird in diesem Artikel ein veränderter Zugang zum Thema *Institutioneller Wandel* möglich: Die Funktionsweise einer Reform im Prozeß ihrer Umsetzung läßt sich analysieren.

When *Reform* Comes into *Play*: Budgeting as Negotiations between Administrations

In this article budgeting is considered as a game. It is analysed in an area of public budgeting that usually remains behind the scenes to research: the intra-administrative negotiating structures by which money is distributed. Taking the example of the highly indebted metropolis Berlin, the administrations were confronted with a politically initiated budget reform. The reform cannot be analysed detached from the already ongoing game. Moreover the reform did make new resources available to support, modify, and vary the existing ways of approaching the aim of the game: to retain or gain as much leeway as possible in the form of money. The ethnographic use of the game metaphor differs from the symbolic or instrumental approach to the subject of institutional change, by allowing analysis of how budget reform functions in the implementation process.

1. Einleitung

Wer sich für das Budgetieren öffentlicher Gelder interessiert, wird zwangsläufig auch mit der Debatte um deren Reformierung konfrontiert: weil hohe Schuldenberge Reformen dringend notwendig werden lassen (Meyers 1994), weil veränderte Wertvorstellungen Reformen erzwingen (Law & Akrich 1994) oder aber weil 'Reformen' in öffentlichen Verwaltungen – ähnlich wie 'Umstrukturierungen' in privaten Unternehmen – ein konstitutives Element des Alltags sind (Brunsson & Olsen 1993).

Eine Reform zu deklarieren ist eine Sache, sie umzusetzen eine andere. Der Prozeß der Umsetzung von Budgetreformen hat in der Accountingforschung insbesondere im Hinblick auf die politischen Aspekte des Budgetierens (Wildavsky 1964, Olsen 1970) und die Analyse von Schnittstellenarbeit zwischen Politik und Verwaltungsapparat (Wildavsky 1964, Hecló & Wildavsky 1974, Czarniawska-Joerges & Jacobsson 1989, Brunsson 1989) Aufmerksamkeit erfahren. Die der folgenden Analyse zugrundeliegende Frage klammert die politische Ebene aus: Wie läßt sich die Funktionsweise einer Budgetreform in ihrer Umsetzung beschreiben und analysieren? In einer empirischen Fallanalyse bei der Einführung betriebswirtschaftlicher Budgetierungsinstrumente in Deutschland, im Stadtstaat Berlin, werden darauf erste Antworten gesucht.¹ Budgetierung als *Verwaltungsarbeit* rückt dabei in den Mittelpunkt des Interesses. In eben diesem Punkt unterscheidet sich die gewählte Perspektive auf öffentliche Budgets von der anderer Untersuchungen zu Budgetierung und Budgetreformen. Budgetierungspraktiken werden als eine fortwährend zu erbringende soziale Leistung beschrieben, die intensive interpretative Arbeiten einschließt. Im Falle einer Reform heißt das, öffentliche Interessen, bewährte Traditionen, neue Vorschriften und bestehende Interaktionsformen müssen miteinander in Einklang gebracht werden.

Der Forschungsgegenstand läßt sich folgendermaßen skizzieren: In Berlin werden in einer groß angelegten Aktion alle Teile der kameralistisch strukturierten öffentlichen Verwaltung reformiert. Teil des Reformmodells ist die Einführung betriebswirtschaftlicher Formen der Budgetierung.² Dazu gehört, daß sich die Kostenverantwortung von einem zentralistischen zu einem dezentralen Finanzmanagement der einzelnen Verwaltungen verlagert. Dazu gehört auch, daß die Kosten der Verwaltungsarbeit sich auf betriebswirtschaftliche Kostenrechnung und auf die Herstellung und Darstellung sogenannter Verwaltungsprodukte beziehen sollen. Ein Kostenwissen nach diesen Kriterien besteht bislang nicht. Da es keinen Zeitpunkt gibt, an dem die städtische Verwaltung zur Umstellung ihrer Systeme und Buchhaltung 'in Betriebsferien' gehen könnte, muß die Einführung neuer Budgetierungskriterien zeitgleich mit der Ermittlung ihrer Grundlagen stattfinden. Wie läßt sich organisatorischer Wandel unter solchen Bedingungen beschreiben und analysieren?

Zwei Hauptströmungen lassen sich in der relevanten Forschungslandschaft identifizieren. In einer *pragmatischen Forschungshaltung* national und international vergleichender Studien werden Vergleiche zwischen dem Verlauf der Reform und den im Vorfeld dafür entworfenen

¹ Das Budgetieren von Staatsgeldern unterscheidet sich insofern vom Budgetieren privater Unternehmen, als öffentliche Verwaltungen ihre Aktivitäten in hohem Maße öffentlich legitimieren müssen (Luhmann 1969). Dies findet seinen Niederschlag in einer Vielzahl gesetzlicher Regularien zur Verfaßtheit und den Prozeduren des Budgetierens. Zweitens findet es, zumindest in Deutschland, Niederschlag in einer Art Planwirtschaft, die ein Jahr im voraus festlegt, wo und zu welchem Zweck öffentliche Gelder genutzt werden sollen (vgl. dazu Haushaltsgrundsatzgesetz der Bundesrepublik Deutschland). Und drittens findet es seinen Niederschlag darin, daß politische Beratungen, wie Ausschuß- und Parlamentsarbeit, der Öffentlichkeit zugänglich sind (vgl. dazu Bundeshaushaltsordnung Deutschlands, Landeshaushaltsordnung Berlin).

² Die Betriebswirtschaftlichkeit wird vor allem in einem Wechsel von einer sogenannten Input-Orientierung zu einer Output-Orientierung der Kostenermittlung verortet (Wahlen & May 1998). Die Inputorientierung wird bezogen auf die kameralische Haushaltsführung auch als Inkrementalismus bezeichnet (Wildavsky 1964). Die Ausgaben des kommenden Jahres werden auf der Grundlage der Ausgaben des vergangenen Jahres veranschlagt.

Steuerungsmodellen, Zeitplänen und Endprodukten gezogen.³ Daraus ergeben sich Schlüsse über Erfolge und Schwachpunkte von Reformen (Banner 1991, Banner & Reichard 1993, Wegener 1996, Klages & Löffler 1997, Pallot 1997). Wissenschaftliche Begleituntersuchungen zum Berliner Reformprozeß, die in dieser Tradition stehen, werfen dem politischen Teil der Organisation, dem Abgeordnetenhaus und der Regierung vor, nur mangelndes Engagement für eine konsequente Umsetzung des Reformvorhabens zu zeigen (Reichard & Röber 1998). Das Zusammenkommen von Reform und Konsolidierungszwang wird als unselige Verquickung gesehen (Frischmuth 1996). Außerdem stehen, wie meine Interviewpartner berichten, die Kämpfe um Verwaltungs- und politische Kompetenzen einer Durchsetzung der Reform im Wege. Die Beurteilung der Reform als Erfolg oder Mißerfolg reicht in den Berlin-Untersuchungen von der Feststellung eines totalen Scheiterns der Reform bis zur Bewunderung für die Konsequenz, mit der ihre Umsetzung betrieben wird.⁴

Der *symboltheoretische Ansatz*, der vor allem in den skandinavischen Ländern viel Aufmerksamkeit erfährt, stellt die zweite Herangehensweise dar. Er unterscheidet sich von der oben beschriebenen pragmatischen Forschungshaltung darin, daß er nicht ein Modell mit der Realität vergleicht und die abweichenden Probleme als unintendierte Nebenfolgen der Reform, als anfängliche Kinderkrankheiten eines neuen Systems oder gar als besonders schwierige Reformbedingungen versteht. Die Tatsache, daß Reformmodelle und Reformrealität immer voneinander abweichen, wird nicht mit den mangelnden Bedingungen vor Ort begründet, sondern als eine Tatsache gewertet, die zu einer – wie Czarniawska-Joerges & Jacobsson (1989, S. 38) es nennen – "fruchtlosen Erkenntnis" geworden ist. Die symbolorientierte Beforschung von Reformen verortet Veränderungen jenseits der Modelle: So heißt es bei Winberg, Brunsson & Olsen (1993, S. 120), daß Reformen solange als erfolgreich gelten, wie sie einfach gehalten und damit stark interpretierbar sind, Ideale von Praktiken trennen und als Zukunftsprojekt existieren. In der Ausführungsphase verändern Auslegungs- und Interpretationsarbeiten die Idee. Am Ende verkörpern die Praktiken des Budgetierens unweigerlich etwas sehr viel Komplexeres als das, wofür die Idee der Reform stand. Die enttäuschten Erwartungen lassen sich durch die Initiierung neuer Reformen auffangen. Aus dieser Perspektive wird es zur Funktion von Reformen, die Einstellung zu den Idealen der Arbeit zu überdenken und den Glauben in mehr Effektivität und Effizienz zu stärken. Reformen werden als symbolische Leistungen verstanden, als eine Anpassung von Staats- und Verwaltungsidealen an sich verändernde kulturelle Wertvorstellungen (Czarniawska-Joerges & Jacobsson 1989, Brunsson & Olsen 1993). Über den konkreten Vollzug von Veränderungen im Verwaltungshandeln erfährt man durch die Frage nach allgemeinen oder symbolischen Funktionen von Reformen allerdings wenig.

In diesem Artikel wird dagegen der Versuch unternommen, die sich verändernde Verwaltungspraxis als lokale Vollzugswirklichkeit einzufangen. Dazu dient der konzeptuelle Gebrauch der Spiel-Metapher: Budgetierung wird als ein althergebrachtes Spiel verstanden. Der Spielbegriff wird dabei nicht als bloße Metapher verwendet, die lediglich einer sprachlichen Umschreibung dient (Hofstede 1968, Lindblom 1968, Crozier & Friedberg 1980), sondern

³ Diese Forschungstradition findet ihren Niederschlag im sogenannten New Public Management. Zum internationalen Diskurs siehe Ferlie, Ashburner, Fitzgerald & Pettigrew (1996), Jones, Schedler & Wade (1997), zur deutschlandweiten Debatte Wegener (1996), Banner & Reichard (1993), zum berlinbezogenen Diskurs Dehnhard (1996).

⁴ Aufgrund seiner Geschichte sind in Berlin sehr viel später als in anderen deutschen Bundesländern und Kommunen und unter Bedingungen radikaler Sparmaßnahmen Budgetreformen eingeführt worden (Weinzen 1995). Für erfolgreich wird die Reform erklärt, weil Berlin das erste deutsche Bundesland ist, das flächendeckend sowohl für lokale wie ministerielle Verwaltungen Budgetreformen einführt (Reichard, Röber & Wollmann 1999). Für gescheitert wird die Budgetreform erklärt, weil Berlin in einer 'Vergeblichkeitsfalle' stecke: Zeitgleich mit der Reform wurde eine Konsolidierungspolitik begonnen. Die Keime neuer Kostenrechnungsformen ersticken im Sparzwang (Frischmuth 1996).

systematisch an Spielerrollen, Typen von Spielregeln und deren unterschiedlichen Gebrauchsmöglichkeiten im Budgetierungsgeschäft entfaltet. Welche Regeln sind notwendig, um das Budgetierungsspiel spielen zu können? Was passiert, wenn sich die Spielregeln, wie eben während einer Reform, im laufenden Spiel ändern? Wie läßt sich das Spiel unter solchen Bedingungen fortsetzen? Anhand der Analyse eines konkreten Falles wird mit der Praxeologie des Spieles ein analytisches Konzept für ein soziologisches Verständnis institutionellen Wandels im Verwaltungshandeln vorgeschlagen. Mit diesem Konzept wird nicht auf eine allgemeine Theorie sozialen Wandels abgezielt, sondern ein verbreitetes Phänomen im Forschungsfeld öffentliche Verwaltung fokussiert: Die nicht abreißende Folge von Budgetreformen im öffentlichen Sektor führt dazu, daß hier institutionellem Wandel eine konstitutive und strategische Bedeutung zukommt.

Die Analyse inneradministrativer Verhandlungen zur Verteilung öffentlicher Gelder beruht auf Methoden, die über Kurzbesuche im Feld hinausgehen. Mit teilnehmender Beobachtung (Spradley 1980, Hirschauer & Amann 1997) werden solche Aspekte des Umgangs mit Reform eingefangen, die sich Interviews und Dokumentenanalyse entziehen: diejenigen Praktiken des Budgetierens, die in das habitualisierte Handlungsrepertoire eingegangen sind und nicht mehr verbalisiert werden (können), sowie solche, die in den Augen der Finanzexperten nicht als legitimierende oder zur Repräsentation geeignete Aspekte des Budgetierens verstanden werden (vgl. dazu auch Wildavsky 1964, S. 152).

Über zwei Monate wurden bei einer der größten Behörden Berlins die Vorbereitungen zur Einführung eines neuen Budgetierungsinstrumentes begleitet. Im Mittelpunkt stand dabei die Verwaltung nicht so sehr im Hinblick auf ihre Eigenarten, sondern vielmehr im Hinblick darauf, welche Verhandlungsstrukturen sich bilden, wenn eine Verwaltung mit anderen Verwaltungen um Budgethöhe und Budgetzweck verhandelt. Diese Perspektive schlägt sich in der Namensgebung nieder, mit der die Verwaltungen nicht mehr nach ihrer Funktion für die Stadt (Kultur, Sport, Finanzen etc.) benannt sind, sondern als 'die Behörde' und 'das Ministerium'.

Gegenstand der Beobachtung war der Büroalltag mit seinen Routinen: Aktenstudium, Computerarbeiten, Telefonate und Kollegengespräche, Krisensitzungen und Gespräche in Mittagspausen. Räumlicher Ausschnitt der Beobachtung ist der 'Kreißaal', in dem das neue Budgetierungsinstrument geboren wird: das Haushaltsreferat der Behörde. Die Implementation eines neuen Budgetierungsinstrumentes am Beispiel einer ausgesuchten Behörde zu betrachten, heißt also, wiederum 'nur' einen sehr kleinen Ausschnitt innerhalb des großen fragmentierten Gebildes auszuwählen. Es oblag zu großen Teilen der Behörde, Ausschnitte ihrer Behördenrealität zur Beobachtung zur Verfügung zu stellen oder Einblicke zu beschränken.⁵ Die hier vorliegenden Beobachtungen sind Resultat dieser Fremd-Verortung. Als beobachtbare Aktivitäten wird der Umgang mit Budgetplanzahlen und sogenannten Ist-Zahlen analysiert. Viel Zeit wird in inneradministrativen Verhandlungen darauf verwendet, die zeitgleich aktiven unterschiedlichen Interpretationen ein und desselben Budgetentwurfes, ein und desselben verabschiedeten Budgets und der ihr zugrunde liegenden Prognosen und Einzelberechnungen miteinander in Einklang zu bringen. Die Beobachterin kann dieses Tun durch ihre räumliche Beschränkung auf einen Platz der Beobachtung nur dann einfangen, wenn sie die teilnehmende Beobachtung über die Behörde hinaus ausweitet: Sie nimmt an Sitzungen zwischen den Verwaltungen teil, führt ethnographische Interviews mit Mitarbeitern der verschiedenen Verwaltungen und studiert die Akten und Briefwechsel der miteinander verhandelnden Verwaltungen. Um die Entwicklung der Reform über zwei Jahre hinweg beschreiben zu können, wird eine Zeitraffung vorgenommen. Diese hat zur Folge, daß Beobachtungs-, Interview und Aktenmaterial ineinanderfließen und stark aggregiert werden.

⁵ In einem Feldzugangsschreiben bat ich darum, dort Zugang zu bekommen, wo die 'Verhandlung, Verwaltung und Revision des Budgets' stattfindet. Auf der Grundlage dieses Schreibens und eines ergänzenden Zugangsgesprächs wurde ich an das übergeordnete Haushaltsreferat der Behörde verwiesen.

Im folgenden Kapitel werden die Vorbereitungsarbeiten und ersten Ergebnisse der Implementierung des neuen Budgetinstrumentes skizziert. Im dritten Kapitel wird das Reformszenario in die Metapher vom Budgetieren als Spiel überführt. In Kapitel vier wird diese Perspektivverschiebung in der Analyse und Beschreibung von Budgetreformen rekapituliert. Dabei stellt sich die Frage, was durch die Metapher des Spieles und die Konzentration auf Verwaltungen als Hinterbühne von Budgetreformen gewonnen ist.

2. Die Einführung der Globalsummen

Das neue Budgetinstrument ist die sogenannte Globalsumme. Sie faßt eine Vielzahl einzelner Finanztitel zu drei großen Kostenblöcken zusammen: Es gibt Globalsummen für Personal, für Sachmittel und für Investitionen. Indem der Behörde eine Globalsumme für Personal als Globalbudget bei endgültiger Ausgabebegrenzung für die Bewirtschaftung eines Jahres zur Verfügung gestellt wird, soll sie in Zukunft selber die Verantwortung für das Auskommen mit dem Geld übernehmen.

In den Akten der Behörde tritt die Globalsumme zum ersten Mal am 1. Juni 1996 in Form eines Aktenvermerks auf. Da heißt es:

Im Haushaltsstrukturgesetz 1996 ist in Art I § 3 Abs. 5 Satz I festgelegt worden, daß ab dem Haushaltsjahr 1997 jedem Einzelplan - also auch der (...) Behörde (...) – die Personalausgaben als Globalsumme zugewiesen wird. Diese – völlig überraschende – Neuerung hat gravierende Folgen für die Bewirtschaftung der Personalmittel ab 1997.

Die wesentlichste Änderung gegenüber dem bisherigen Haushaltsbewirtschaftungsverfahren ist unmittelbar im Satz 2 der genannten Vorschrift festgeschrieben:

"Die Globalsumme darf nicht überschritten werden"

Bisher wurden – und noch 1996 werden – die Personalmittel dergestalt bewirtschaftet, daß aus den entsprechenden Personalmitteltiteln die anfallenden Personalkosten unabhängig davon bezahlt werden, ob die im Haushaltsplan veranschlagten Beträge dafür ausreichen oder nicht.

Der Darstellung folgend, wie sie mir in einem Interview gegeben wird, beginnen die Mitarbeiter der sogenannten Stellenwirtschaft der Behörde in aller Eile zu suchen, um eine Hochrechnung erstellen zu können, mit der sie sich selber vor Augen führen, wieviel ihr Personal – aus eigener Einschätzung – im Jahr etwa kostet. Sie stehen vor dem Problem, daß bisher die Personaltitel als Durchschnittssätze – für alle Verwaltungen gleich – nach Beschäftigungspositionen berechnet wurden. Varianzen, die sich etwa daraus ergeben, daß bei dieser Behörde ungleich viel mehr Beschäftigte als etwa in einem Bezirksamt Wochenendarbeit, Arbeit zu ungünstigen Zeiten und Gefahrenarbeit leisten, waren in solchen Durchschnittssätzen nicht berücksichtigt. Da aber die Zahlungen, wie der Briefausschnitt erläutert, sich bisher nicht an einer definitiven Ausgabebegrenzung orientierten, flossen Gelder zurück oder wurden bei Bedarf nachgefordert.⁶ Die Behörde ist nun erstmals gefordert, sich eine Vorstellung davon zu machen, wieviel Geld zu welchem Zweck benötigt wird. Für eine detailreiche Buchführung gab es bisher keinen Anlaß. Die Mitarbeiter der Behörde verleihen ihrer Sorge Ausdruck, die Spezifika ihres Personals gegenüber anderen Behörden nicht als zusätzliches Geld auf die

⁶ Durchschnittszahlungen folgen einer kameralen Logik. Im Gegensatz zur ökonomischen Kostenrechnung ist die kamerale Buchführung nicht auf die Gegenüberstellung von Gewinnen und Verlusten, sondern auf den Vergleich von genehmigten und getätigten Ausgaben hin angelegt (Staender 1984).

Globalsumme aufgeschlagen zu bekommen: Sie verfassen eine Hochrechnung und schicken diese an das Ministerium. Darin wird der Mehraufwand an Personalkosten auf 8 % (ca. 165 Mio. DM) der behördlichen Personalausgaben geschätzt.

Das Problem der gerechten Globalsummenbemessung wird in Besprechungen der Ministerien und Behörden erörtert. Protokolle dieser Sitzungen geben Aufschluß darüber, daß das Landesamt für Informationstechnik nicht in der Lage ist, die einzelnen Bestandteile der Gehaltszahlungen informationstechnisch aufgearbeitet darzulegen. Nicht nur in der Behörde, auch im Ministerium ist man vorläufig gezwungen als Finanzierungsgrundlage auf das Instrument der Hochrechnung zurückzugreifen. Eine Hochrechnung, die in dem Ministerium als 'Antwort' auf die Hochrechnung in der Behörde erstellt wird, weist die Grundannahmen der Behörde als unplausibel und die daraus erwachsenden Forderungen als völlig überhöht zurück. Der Disput, der zwischen der Behörde und dem Ministerium brieflich und in Chefgesprächen stattfindet, führt zu folgendem vorläufigen Ergebnis: Die Globalsumme der Behörde wird erst einmal nach dem gleichen Schlüssel berechnet, wie es für die anderen Verwaltungen auch geschieht. Stellt sich am Ende des ersten Globalsummenjahres ein Minus heraus, das eindeutig auf die spezifischen Zuschlagszahlungen für das Personal rückführbar ist, dann wird dieses Minus 'abgedeckt'.

Im Laufe der folgenden Monate entspinnt sich eine Diskussion darüber, wie der Begriff 'Abfederung' zu verstehen sei. Ist damit gemeint, daß die Behörde alle erwarteten Schulden 'erlassen' bekommt, oder liegt es im Ermessen des Ministeriums, wie weit das erwartete Minus am Ende des Jahres ausgeglichen wird? Abermals kommt es zu Briefen und Chefgesprächen. Das Ergebnis bleibt zunächst offen: Das Ministerium macht seine Entscheidungen von der Haushaltslage abhängig, wie sie Ende des Jahres sein wird, die Behörde drängt auf die schriftliche Bestätigung einer mündlich gegebenen Zusage zur Refinanzierung des gesamten erwarteten Defizits. Die Rahmenbedingungen für die Konsequenzen einer Minusbilanz am Ende des ersten Globalsummenjahres bleiben in der Schwebe.

Die Verabschiedung der Globalsumme zögert sich aufgrund politischer Verhandlungen hinaus. Das alte Haushaltsjahr ist abgelaufen, das neue hat begonnen, allerdings ohne einen Plan, auf dessen Grundlage gewirtschaftet werden kann. Vorläufig gibt es einen Nothaushalt, mit dem große Investitionen, Beförderungen und Einstellungen 'auf Eis' gelegt sind. Währenddessen sind einige Mitarbeiterinnen der Behörde damit beschäftigt, verschiedene Modelle davon zu entwickeln, wie sie innerhalb des ersten Globalsummenjahres die behördenspezifischen Personalzahlungen buchhalterisch dingfest machen und nach Kategorien unterscheiden können.

Die Behörde hat eine funktionelle Trennung zwischen der Datenautomation, einer Abteilung, in der alle Personaldaten von Behördenangehörigen in Gehaltszahlungen umgerechnet werden⁷ und der Stellenwirtschaft, wo die Stellenpläne und ihre Umsetzung gepflegt, kontrolliert und initiiert werden. Ein Mitarbeiter der Stellenwirtschaft interviewt eine Mitarbeiterin der Datenautomation, um sich ein Bild darüber zu machen, welche Geldflüsse hier im einzelnen dokumentiert werden und wie dies geschieht. Auszug aus einem Beobachtungsprotokoll⁸:

⁷ Das alltägliche Prozedere gestaltet sich folgendermaßen: Prüferinnen leiten eine Gruppe von Buchhaltern an, die Buchhalter wiederum bearbeiten eine begrenzte Menge an Personalakten auf Gehaltszahlungen und deren Kodierungen hin. Datenerfasserinnen tippen die von Buchhaltern erfaßten Kodierungen in Computer ein. Ein Bote bringt die elektronischen Daten auf Diskette zum Landesamt für Informationstechnik. Dieses nimmt die elektronischen Daten in den Gesamtkorpus der Landesbedienstetenzahlungen auf und weist die Gehaltszahlungen an. Danach wandert die Diskette zurück in die Datenautomationsabteilung der Behörde.

⁸ Administrative Budgetverhandlungen zeichnen sich durch Nicht-Öffentlichkeit aus. Es war mir als Beobachterin nur selten möglich, Tonbandaufzeichnungen zu machen. Die Zitate beruhen vor allem auf Protokollmitschriften. Es wurden die zentralen Begrifflichkeiten, ihre Einbettung in die Argumentationsstruktur sowie die inhaltliche Linienführung der Gespräche und Kommentare aufgezeichnet.

"Was passiert eigentlich mit den Nachzahlungen bzw. Rückzahlungen von versetzten Kollegen, die aus anderen Bundesländern kommen bzw. dahin gehen? Woher kommen bzw. wohin gehen die Gelder?"

"Von Behörden in anderen Bundesländern, die unsere Kollegen übernehmen, gehen Rückzahlungen an das Ministerium. Nachzahlungen werden aus einem extra dafür vorgesehenen Topf entnommen."

"Wo ist der Topf angesiedelt? Bei Sachkosten?"

"Ja"

"Und die Einnahmen bekommt das Ministerium?"

"Ich fand das schon immer großen Käse, daß das nicht in die Gehaltszahlungen zurückfließt. Das passiert nur bei Rückzahlungen von eigenen Leuten, die nicht weg sind".

"Das kann man sehen wie man will. Nach Haushaltsrecht ist es in Ordnung, nach Ressortdenken nicht."

"Wie lange sind Nachzahlungen buchbar?"

"11 Monate"

"Wenn man was nachzahlt, was nicht mehr rückbuchbar ist, läuft das dann manuell?"

"Ja."

"Nachversicherungen?"

"Noch schrecklicher. Im Moment nur, wenn Mitarbeiter in den Ruhestand gehen. Wir haben dadurch einen Kredit und gespartes Geld für das laufende Jahr."

"Wenn wir dem Ministerium beweisen wollen, daß es überproportionale Nachversicherungsbeiträge gibt, dann müssen wir sie alle zahlen und nicht kaschieren!"

In diesem insgesamt eineinhalbstündigen Gespräch wird versucht, die Buchung von Personalkosten und all den Kosten, die mittelbar damit in Verbindung stehen, in ihren Dokumentationswegen nachzuvollziehen. Als Probleme stellen sich beispielsweise Doppelbuchungen heraus, die beim Landesamt für Informationstechnik und bei der Behörde vorgenommen werden, manuelle Buchungen, die gar nicht in den elektronischen Abrechnungen auftauchen, Buchungen, deren Grund nicht ersichtlich wird, Buchungen, die von Personal- zu Sachkosten undefiniert oder von behördenspezifischen Ausgaben zu Einnahmen bei der Innenverwaltung werden. Als Problem für die Erstellung einer monatlichen Bilanzierung von Personalkosten stellt sich heraus, daß es kaum elektronisch verarbeitete Rohdaten gibt, auf die zurückgegriffen werden könnte.

Die Zeit des Nothaushaltes wird dafür genutzt, aus bisherigen 'Spielgeld-Zahlungen' Modelle für 'Echtgeld' zu machen, wie es einer der Finanzexperten bezeichnet. Ein Team von Leuten verbringt die Wochen des Nothaushaltes damit, solche und andere Informationen über Fragmente der Personalkosten zusammenzuführen. Ziel ist es, Modelle und Formeln zur monatlichen Bilanzierung der Gehaltszahlungen zu erstellen, mit denen sich die Daten elektronisch verarbeiten lassen. Eine erste Simulation dazu wird mit kleinen Datensätzen erprobt, verbessert, noch einmal 'laufen gelassen'. Nachdem die Simulation 'steht', werden Listen und Definitionen, Formeln und Tabellen zum Bilanzierungsmodell von personalspezifischen Kosten der Behörde ausgedruckt und als dicker Aktenordner zusammengestellt. Nur eine Person in der Haushaltsabteilung kann die Berechnungen auf ihre Definitionen 'über dem Strich' hin interpretieren.

Neben den Vorbereitungen zu einer neuen Form der Kostenermittlung für das Behördenpersonal laufen auch Vorbereitungen, die nicht schriftlich fixiert werden: Kollegen in der Haushaltsabteilung diskutieren Szenarien davon, wie die Globalsummenwirtschaft zu interpretieren und zu handhaben sei und wie sich die Haushaltswirtschaft der Behörde durch die Globalsumme verändern werde. Wenn nun zum Beispiel die Haushaltsverantwortung bei der Behörde selber liegt, kann es sein, daß Ausgabestops eine Frage und Verantwortung der

eigenen Haushaltslage werden. Und wenn das so ist, wer, wenn nicht die Haushälter, wird dies beurteilen können. Aber: Keiner der Haushälter möchte zum Beispiel für einen Beförderungsstop zur Verantwortung gezogen werden.

Weitere offene Fragen betreffen die Rahmung der Globalsumme. Was passiert, wenn statt eines Minus ein Plus erwirtschaftet wird? Der Überschuß könnte am Jahresende – entgegen den Modellvorstellungen einer Globalsummenwirtschaft – zur Konsolidierung der Landesfinanzen eingezogen und an Verwaltungen gegeben werden, die schlecht gewirtschaftet haben, weil sie die Globalsummenwirtschaft nicht ernst nahmen. Nicht nur die Konsequenzen einer Minusbilanz am Ende des Jahres, auch die Konsequenzen einer Gewinnbilanz sind in der Schwebe.

Die Globalsumme tritt Mitte März in Kraft. Sie beläuft sich auf 1.760.434.000 DM und umfaßt, wie erwartet, keine personalspezifischen Sonderzahlungen. In der Behörde wird folgende briefliche Stellungnahme an das Ministerium vorbereitet, die von Beginn an die mit der Globalsummenverhandlung verbundene Zusage absichern soll, nämlich, daß später die angenommenen personalspezifischen Sonderkosten nachgezahlt werden.

Sehr geehrter Herr Senator,

unsere jetzt fertiggestellte Hochrechnung der Personalausgaben des Jahres 1997 ergibt, daß wir die uns nach dem derzeitigen Stand des Haushaltsplanungsverfahrens bekannte Teilglobalsumme von rd. 1.760 Mio DM um rd. 55 Mio DM überschreiten werden.

Unter Berücksichtigung Ihrer Ausführungen zur bedarfsgerechten Nachfinanzierung der vollzugsspezifischen Zahlungen der (...) Behörde gehen wir davon aus, daß wir nach dem Wegfall der derzeitigen personalwirtschaftlichen Restriktionen mit Inkrafttreten des Haushaltsgesetzes 1997 keine personalwirtschaftlichen Restriktionen beachten müssen.

Dafür maßgeblich ist die folgende Rechnung:

<i>Teilglobalsumme 1997</i>		<i>1.760.434.000 DM</i>
<i>Personalausgaben 1997</i>		<i><u>-1.798.757.997 DM</u></i>
<u>Jahresergebnis</u>		<u>-38.323.997 DM</u>
<i>Sicherheitsmarge (Schwankungsbreite der Hochrechnung)</i>		<i><u>-17.000.000 DM</u></i>
		<u>-55.323.997 DM</u>
<i>Nachfinanzierung vollzugsspezifischer Zahlungen:</i>		
<i>Zulagen für Dienst zu ungünstigen Zeiten</i>		
<i>(DUZ)</i>	<i>33.500.000</i>	
<i>Finanzielle Mehrarbeitsabgeltung</i>	<i>7.000.000</i>	
<i>Schicht- und Wechselschichtzulagen</i>	<i>13.900.000</i>	
<i>Dienstunfallkosten</i>	<i>3.500.000</i>	
<i>Nachversicherungen</i>	<i>9.100.000</i>	
<i>Einmaliger Ausgleich</i>	<i><u>2.700.000</u></i>	
	<i>69.700.000</i>	<i><u>69.700.000 DM</u></i>
<u>berichtigtes Jahresergebnis I</u>		<u>14.376.003 DM</u>
<i>Rückzahlungen an LEA</i>		<i>-430.000 DM</i>
<u>berichtigtes Jahresergebnis II</u>		<u>13.946.003 DM</u>

(LEA = Landeseinwohneramt)

Quelle: Auszug aus der Korrespondenz einer Berliner Behörde mit dem zuständigen Ministerium

Trotz der Annahme, eine zu knapp bemessene Globalsumme zur Verfügung zu haben, planen die Mitarbeiter der Haushaltsabteilung für die Behörde keine Restriktionen. Wie es ein Mitarbeiter mir gegenüber ausdrückt: 'Wir machen weiter wie bisher'. Dieses Vorgehen ist von der Annahme geleitet, die Defizite seien 'gerechtfertigt' und müssen deshalb auch nachfinanziert werden.

Hat sich durch die Einführung der Globalsummenwirtschaft etwas an der Budgetierung verändert? Auf den ersten Blick gewinnt man den Eindruck, es sei vollkommen offen, wie sich die Globalsummenwirtschaft gestalten wird. Am Ende einer dramatisch aufgeladenen Phase der Vorarbeiten zur Einführung des neuen Haushaltsinstrumentariums überrascht, daß das Haushaltsreferat gegenüber den Kollegen nach Verabschiedung der Globalsumme die Devise herausgibt: "Weitermachen wie vorher!" – eine unerwartete Wendung. Ebenso unerwartet sind die Entwicklungen, die sich im ersten Jahr der Globalsummenwirtschaft ergeben. Diese seien hier skizzenartig dargestellt.

Die Behörde hat während des ersten Globalsummenjahres keinen Beförderungsstopp ausrufen müssen. Sie hat auch weiterhin Einstellungen vorgenommen. Allerdings fand ihre neugewonnene Eigenständigkeit enge Grenzen in der Landespolitik: Angesichts der katastrophalen Finanzlage des Landes wurde die Globalsummenwirtschaft monatelang zugunsten von zentral verordneten Ausgabesperrn ausgesetzt.

Beförderungen und Neuanstellungen konnten sich so nicht auf jeden Monat des Jahres ausdehnen, sondern wurden dann geballt vollzogen, wenn keine Haushaltssperren in Kraft waren. Trotz 'normaler' Personalwirtschaft steht in der Bilanz am Ende des ersten Globalsummenjahres bei der Behörde nicht das erwartete Minus, sondern ein Plus. Begründet wird dies mit der großen Menge an Stellen, die zwar vom Parlament genehmigt und daher in die Durchschnittszahlungen für Personal eingegangen waren, aber nicht besetzt wurden. Ein 'Finanzpuffer' also, der nicht berücksichtigte personalspezifische Sonderzahlungen 'wettmachen' konnte. Darüber hinaus waren die Hochrechnungen und ersten Simulationsmodelle, wie sich im Laufe des ersten Jahres herausstellte, fehlerbehaftet. Die Arbeit während des ersten Jahres bezog sich zunehmend darauf, die Komplexität des Modells zu vereinfachen und für Außenstehende nachvollziehbar zu machen. Die personalspezifischen Zahlungen, die trotz allem im Gegensatz zu anderen Behörden als hoch nachgewiesen werden konnten, haben zu keiner Korrektur der Globalsumme für das Jahr 1998 geführt. Erst einmal, so das Ministerium, müsse eine Unauskömmlichkeit mit der Globalsumme vorliegen, bevor eine solche Korrektur erfolge.

Zusammenfassend läßt sich festhalten: Die Globalsumme ist eingeführt. Allerdings nicht, wie es im betriebswirtschaftlichen Modell naheliegt, als outputorientiertes, sondern als inputorientiertes Modell.⁹ Hier wird eine Grundsäule der Legitimierung deutscher öffentlicher Verwaltung umgekehrt: Vormalig galt die Mehrfachbehandlung ein und desselben Themas durch ein Fachressort, ein Personal- und ein Finanzressort als Garant für Transparenz und Kontrolle der öffentlichen Ausgaben. Heute wird dieses Ziel in der deutschen Reformliteratur dann als verwirklicht gesehen, wenn die volle Finanz-, Personal- und Fachverantwortung in der Hand der jeweiligen Fachbehörde liegt (vgl. dazu Banner, 1991).

Ein Grundgedanke der Globalsummeneinführung, die Finanzverantwortung im Detail weniger von den parlamentarischen Gremien sowie Innen- und Finanzministerien, sondern mehr 'vor Ort' durch die einzelnen Fachverwaltungen ausüben zu lassen, hat zu einer Reproduktion des

⁹ In der Berliner Verwaltungsreform wird angestrebt, in Zukunft die Möglichkeiten zu haben, für die Globalsummenwirtschaft eine fixe Anzahl gewünschter Produkte festzusetzen und die für ihre Herstellung ermittelten Kosten bereitzustellen (Outputorientierung). Für diese Bemessung ist jedoch eine Kostenrechnung Voraussetzung, die noch nicht besteht. Die inputorientierte Globalsumme orientiert sich an Eckwerten, die sich aus der mittelfristigen Finanzplanung für ganz Berlin ergeben, und die als Budgets auf die dezentralen Verwaltungseinheiten heruntergebrochen werden. Dies Verfahren wird auch Plafondierung genannt. Vgl. zur Berliner Globalsummenwirtschaft Wahlen/May (1998, S. 50).

Problems geführt: Es ist nach wie vor unklar, auf welchen Schultern die Finanzverantwortung eigentlich liegt oder liegen sollte. Die versprochene Selbstständigkeit der Behörde ist nicht verwirklicht, sondern – im Gegenteil – mehr Abhängigkeiten sind aufgebaut worden als vorher bestanden haben: Die bisherige Art der Buchführung besteht fort, eine neue Form kommt hinzu. Die übergeordneten Ministerien können jetzt sowohl in die kamerale wie auch in die Globalsummenwirtschaft eingreifen. Dies geschieht mittels unterschiedlicher Arten von Ausgabesperren und über Verzögerungen in der Klärung von Rahmenbedingungen für die Globalsummen.

Die Reform hat nicht zu den Veränderungen geführt, die vorher modellhaft als Grundgedanke beschrieben wurden. Dennoch hat sie Veränderungen in der Budgetierungspraxis bewirkt. Um diese analysier- und beschreibbar zu machen, wird im folgenden die Metapher des Spieles aufgegriffen. Welchen Spielregeln folgt die inneradministrative Verhandlung um Gelder? *Wie* finden Veränderungen Eingang in das tägliche Management der Geldverteilung, das trotz Reformwirren weitergeht. Wie entfaltet ein organisatorischer Wandlungsprozeß zu Zeiten der Globalsummeneinführung seine Wirkung?

3. Von Luftnummern und Luftpolstern

3.1 Budgetierung als Spiel

In diesem Kapitel soll eine inneradministrative Spielordnung skizziert werden, mit der sich die Verteilung öffentlicher Gelder in Zeiten der Globalsummenreform vollzieht. Zu diesem Zweck wird die Garfinkelsche Nutzung der Metapher vom Spiel und ihren Spielregeln aufgegriffen. Garfinkel (1963, 1967) konzentriert sich selektiv und serienmäßig auf Ausschnitte aus Alltagssituationen, in denen er untersucht, wie soziale Strukturen gewöhnlich und routinemäßig aufrechterhalten werden. Anhand der Produktion von 'Krisen' beobachtet er, wie die Teilnehmerinnen in den Situationen der Krise diese zu 'heilen' versuchen und damit ihre Regeln der Herstellung von Routinen besonders sichtbar machen. Im Gegensatz zu Garfinkel, dessen Untersuchungen einen formalen und experimentellen Charakter haben, fordert die ethnographische Begleitung eines zwei Jahre umfassenden organisatorischen Verhandlungsprozesses eine dynamischere Vorstellung vom Spiel und seinen Regeln als es in der Garfinkelschen Experimentallogik vorgesehen ist. Während Garfinkel eine Zug-um-Zug-Analyse einfacher Spielverläufe macht, wird hier eine komplexe Analyse des Verhandlens von Verhandlungsstrukturen unternommen. Die Regeln greifen, anders als bei Garfinkel auf ganz verschiedenen Ressourcen zurück: Sie entstehen aus Gesetzestexten, Verordnungen und bürokratischen Richtlinien; sie entstehen aus dem Ermessensspielraum, den diese Gesetzestexte zur Verfügung stellen; sie entstehen aus der Praxis und Tradition des miteinander Kommunizierens in öffentlichen Verwaltungen; sie entstehen durch das Format der Verhandlung: die Zahlen. Mit anderen Worten: sowohl die gesetzliche wie die praxeologische Ebene, auf die sich die Regeln zurückführen lassen sind vieldimensional.

Garfinkelsche Einteilung in drei Typen von Regeln wird – modifiziert – übernommen. Es gibt konstitutive, strategische und Regeln des Fair play. Das Verhältnis der Regelarten zueinander wird nicht als statisch verstanden: Konstitutive Regeln können strategische überformen und in ihrem Wesen ins Gegenteil verkehren, Regeln des Fair play können sich totlaufen und irgendwann nicht mehr gespielt werden, neue Regeln können sich an ihrer Stelle etablieren.

Teilnehmer eines Spieles (die Behörde, das Ministerium) spielen ein traditionsreiches Spiel um die Budgetierung Berliner Verwaltungen.¹⁰ Ziel des Spieles ist es, für jede Spielpartei

¹⁰ In der Beschreibung des Spieles wird ein Darstellungsmittel genutzt, das Verwaltungseinheiten auf wenige Charakteristika reduziert. Ihnen wird – Persönlichkeiten gleich – eine einheitliche Identität, ein Wille und eine

möglichst viel Spielraum (eine ausreichende Geldmenge) zu gewinnen, um kreativ budgetieren zu können. In diesem Kapitel sind nur einige wenige, in der Globalsummenentwicklung besonders offensichtlich werdende Regeln dargestellt. Sie bilden eine einmalige Konstellation, aus der sich aber über das historisch und lokal spezifische Organisationsfeld hinaus übergreifende Strukturmuster für das Rechnen sozialer Sachverhalte ergeben können.

Zusätzlich zu den Spielregeln ist die Art und Weise beschrieben, in der die beiden Spielparteien die jeweilige Spielregel nutzen. Dieser Aspekt der Spielmetapher ist bei Goffman (1970) als *expression game*, als Ausdrucksspiel bezeichnet.¹¹ In der nun folgenden Spielbeschreibung findet das Ausdrucksspiel in der sich wechselseitig verstärkenden Charakterisierung von Minimalgeberinnen und Maximalforderern seinen Ausdruck.

3.2 Konstitutive Regeln: eine Runde dauert ein Jahr, schwarz auf weiß, rot oder schwarz

Konstitutive Regeln geben vor, was getan werden kann und was nicht. Es sind die Regeln, die man gemeinhin in der Spielanleitung findet. Es sind Basisregeln, ohne die ein Spiel nicht gespielt werden kann bzw. die jede Mitspielerin jenseits der eigenen Strategien, Wünsche etc. als gegeben hinnimmt, dies von den anderen Spielerinnen auch erwartet und wiederum annimmt, daß die anderen Spielerinnen dies von ihr erwarten (Garfinkel 1963:190). So ist beispielsweise die geordnete Reihenfolge, in der Spieler 'am Zug' sind, in den meisten Gesellschaftsspielen eine konstitutive Regel, um den Spielablauf überhaupt zu ermöglichen. Die konstitutiven Regeln inneradministrativer Budgetverhandlungen gehen zu großen Teilen auf die Spielanleitung der Bundes- und Landeshaushaltsordnungen zurück. Die in der Globalsummeneinführung besonders offensichtlich werdenden konstitutiven Regeln sind im folgenden beschrieben, ebenso wie die kulturellen Aneignungen, die sie, um mit Goffman zu sprechen, zu 'Spielzügen' werden lassen.

3.2.1 Eine Runde dauert ein Jahr

'Eine Runde dauert ein Jahr' ist eine konstitutive Regel in der kamerale Kultur. Die Bundeshaushaltsordnung spricht vom sogenannten 'Grundsatz der Jährlichkeit': Der Haushaltsplan gilt für die Periode von einem Jahr bzw. es muß eine Finanzlegung für diesen Zeitraum geben (§45 Abs.1 BHO). An dieser Zeitlichkeit mißt sich der Rechnungsabschluß und die Konsequenzen, die aus dem Rechnungsabschluß gezogen werden.

Der zuständige Sachbearbeiter des Ministeriums, der die Personalkosten der Behörde begutachtet, geht in einem Interview auf die Entwicklung der Globalsumme ein. "Die Mondzahlen der Behörde haben sich relativiert. Anstelle von 75 Millionen DM Defizit, die am Anfang prognostiziert wurden, ist am Ende ein Plus von 10 Millionen DM herausgekommen." Um sicher zu gehen, daß es sich mit den Zahlen so und nicht anders verhält, zieht der Sachbearbeiter die entsprechende Akte hinzu. Anhand derer referiert er die Finanzentwicklung noch einmal in Monaten: Im April wurden noch 25 Millionen DM Defizit prognostiziert, dann gingen die Zahlen runter, im Juli waren es dann nochmal 37 Millionen DM, ab da gingen sie schon wieder runter. Im September kam ein Brief von

Handlungsform zugeschrieben. Diese Darstellungsform ist eine grobe Vereinfachung, die in Kauf genommen wird, um im Bezug auf das Budgetieren Grundmuster herausarbeiten zu können, ohne sich in der Komplexität von Zwischenformen und -schritten verwaltungspraktischer Kommunikation zu verlieren. In diesem vereinfachten Beschreibungsformat wird auch die Mischung politischer und administrativer Rollenrepertoires in der öffentlichen Verwaltung ausgeblendet.

¹¹ Es gibt eine Studie im Bereich des Finanzwesens, die dieses Modell auf ein empirisches Feld angewandt hat: Pentland und Carlile (1996) nutzen Goffmans Ausdrucksspiel für die Beschreibung der Versuche, mit denen Steuerzahler und Steuerprüfer den Eindruck, den andere von ihnen haben, und ihre Glaubwürdigkeit handhaben.

der Behörde, sie würden ihr Budget um sechs Millionen DM überschreiten. Da haben wir nur drüber gelächelt".

Die Fieberkurven, die der Sachbearbeiter beschreibt, haben keine Auswirkungen auf die Finanzbemessung der Globalsumme. Was für den Sachbearbeiter im Mittelpunkt steht, sind die Annahmen am Anfang des Jahres und die Ergebnisse am Ende.

Anders als beispielsweise bei der Börse, wo schon Tagesentwicklungen zu finanziellen Konsequenzen führen, sind rote Zahlen in der Globalsummenentwicklung erst unter dem Strich am Ende des einen Jahres von Belang¹².

Die unterschiedlichen Spielparteien machen sich die konstitutive Regel *eine Runde dauert ein Jahr* in unterschiedlicher Weise zu Nutze. Von seiten der Behörde wird sie genutzt, um in diesem Zeitraum eine betriebswirtschaftliche Form der Kostenrechnung zu entwickeln, mit der sich bezogen auf das vergangene und die kommenden Jahre die Sonderkosten beweisen lassen.

Von seiten der Innenverwaltung wird die konstitutive Regel genutzt, um die Beweislast der Behörde anheim zu stellen. Nicht zu Beginn des Jahres, sondern erst am Ende wird über eine Korrektur der Globalsumme verhandelt. Damit hat die Innenverwaltung eine Zusage über die Korrektur der Globalsummenbemessung herausgezögert. Am Ende des Jahres wird sie diese von der gesamtstädtischen Finanzlage abhängig machen können.

In der Aushandlung der Globalsummenbemessung sind Jährlichkeit und Verhandlungsstärke eng miteinander verbunden: Während die Behörde einen beträchtlichen Teil ihrer Verhandlungsstärke verwirkt, weil sie innerhalb der Zeitspanne des einen Jahres ihre Sonderkosten nicht als Minus darlegen kann, steigt die Stärke der Gegenpartei. Sie hat das Jahr 'auf ihrer Seite' und setzt jetzt auf ein weiteres.

3.2.2 Schwarz auf weiß

Die Globalsummenverhandlung wird von der Aktenmäßigkeit (Max Weber) der Kosten geprägt. Solange wie Kosten nicht als getätigte Zahlungen in dafür vorgesehenen Kategorien von der Behörde nachgewiesen werden können, wird auch die Budgetierung nicht danach bemessen. In §337 Abs. 2 Haushaltsgrundsatzgesetz heißt es: "Auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher stellt das für die Finanzierung zuständige Ministerium für jedes Haushaltsjahr die Haushaltsrechnung auf." Zahlen sind also erst dann 'da', wenn sie aktenmäßig bereits vollzogen wurden.

“Wenn wir beweisen wollen, daß es überproportionale Versicherungsbeiträge in unserer Behörde gibt, dann müssen wir sie alle zählen und nicht kaschieren!“ Ob sich Kosten in Luft auflösen oder als Zahl manifestieren, hängt in einem ersten Schritt, so zeigt das Beispiel in Kapitel 2, von der Dingfestmachung auf dem Blatt Papier ab. Aber eine Dingfestmachung, so eröffnen die folgenden Interviewausschnitte, ist eine Kunst für sich:

¹² Nicht nur finanzplanerische Folgen von Kurzzeitentwicklungen, sondern auch von mittel- und langfristigen Perspektiven sind für die kamerale Budgetwirtschaft relativ bedeutungslos. Zwar gibt es die sogenannte mittelfristige Finanzplanung. Sie wird für fünf Jahre im voraus aufgestellt, führt aber gegenüber der jährlichen Budgetierung ein Schattendasein (Andel 1983, S. 100; Blankart 1991, S. 331). Insbesondere am Beispiel von Großinvestitionen, die nach einer Laufzeit von mehreren Jahren zu einer Kostenexplosion führen, läßt sich die Regel der Jährlichkeit bezogen auf die Finanzplanung veranschaulichen. Was in den ersten Jahren der Finanzierung als Übereinstimmung zwischen Soll- und Ist-Wert der Ausgaben erscheint, führt im Laufe von Projekten zu immer größeren Differenzen zwischen bereitgestellten und benötigten Kosten. Sind jedoch erst einmal mehrere Jahre öffentlicher Unterstützung in ein Großvorhaben geflossen, wird es politisch schwierig, sich aus begonnenen Projekten herauszuziehen (Meyers 1994, S. 94).

Frage: "Wenn Zahlen erst einmal bestehen, dann kommt man doch nicht umhin, mit ihnen umgehen zu müssen?!" Antwort: "Doch, man kann sie in Zweifel ziehen". Frage: "Und Sie, was machen Sie dann?" Antwort: "Ich beuge dem vor, indem ich eine unendliche Menge von bedrucktem Papier vorlege. Vernünftig dokumentiert, aber so unübersichtlich, daß die meine Stapel Papier angeekelt beiseite schieben werden." In einem anderen Kontext wird die Dokumentationskunst folgendermaßen beschrieben: "Wenn wir klug genug sind und nicht zuviel aufliefen, dann kommt nicht der Vorwurf: Ihr erschlagt uns mit Zahlen und wollt damit nur das Wesentliche verschleiern. Wir dürfen aber auch nicht zu wenig liefern, dann kommt nämlich der Vorwurf: Ihr verschleiern und sagt nicht, was ihr wißt (...) es geht bei diesen Verhandlungen ohnehin nicht um den spezifischen Aufbau der Kosten, sondern um ein Rumpopeln. Das ist das probateste Mittel, alles in Zweifel zu ziehen. Hier ein Milliönchen, da ein Milliönchen."

Die beiden Interviewausschnitte zeigen, daß das Dokumentieren von finanziellen Fakten nicht loszulösen ist von der Wahl der Darstellung. Und die Wahl der Darstellung ist wiederum abhängig von dem Kontext, in dem die Regel *schwarz auf weiß* nach Ansicht der Spielpartei zur Geltung kommen soll.

Die Basisregel *schwarz auf weiß* wird von den beiden Spielpartei in unterschiedlicher Weise genutzt: Die Behörde nutzt die Basisregel, indem sie die Glaubwürdigkeit und Beweiskraft der Dokumentation von Personalkosten bearbeitet.

Das Ministerium nutzt die Basisregel *schwarz auf weiß* dafür, die Bemessung herauszuzögern und damit Verhandlungsspielraum zu gewinnen.

3.2.3 Schwarz oder rot

Die Dringlichkeit der Kosten ist jedoch durch ein Schwarz-auf-weiß noch nicht geschaffen. Sie wird in einem zweiten Schritt erzeugt: Erst wenn die Zahlen nicht in schwarz, sondern rot auf dem Papier erscheinen, sind sie als Kosten von besonderer Bedeutung. In der kameralen Kostensystematik gibt es zu jedem Einzelposten im Haushaltsplan parlamentarisch verabschiedete SOLL-Vorschriften, die eine Obergrenze der Ausgaben festlegen. Einen SOLL-Ansatz zu überziehen und damit ein Minus zu produzieren, ist nur dann gerechtfertigt, wenn beweisbar ist, daß es sich nicht verhindern ließ. Das Haushaltsgrundsätzegesetz nennt dies in §27 Abs. 3 folgendermaßen: "Ausgaben (...) dürfen nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck, soweit und solange er fort dauert und nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet oder in Anspruch genommen werden. (...) (vgl. auch §7 Abs.1 BHO)". Ein Minus, das nach Rechnungsabschluß noch als Minus deklariert ist, gilt im Gesetz fast automatisch als unabweisbares Minus.¹³ Für die Folgejahre ist damit die Notwendigkeit geschaffen, den Ansatz höher zu setzen, damit kein Minus entsteht, oder aber Umorganisationen in der Finanzierung vorzunehmen.

Wie zentral die Unterscheidung von roten und schwarzen Zahlen für Budgetverhandlungen ist, läßt sich exemplarisch anhand der näheren Betrachtung zweier umgangssprachlicher Redewendungen zeigen.

"Wir sahen die prognostizierten 75 Millionen DM Defizit als Risiko an und tönnten laut, worauf die anderen (im Ministerium) natürlich mit dem Kopf schüttelten, was sich übrigens ja auch rausstellte, daß das die üblichen Mondzahlen der Behörde waren."

"Da haben sich die 75 Millionen DM Defizit in Luft aufgelöst. So schnell geht das."

¹³ Vgl. §37 LHO Berlin: "Überplanmäßige Ausgaben und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Einwilligung des Senators für Finanzen. Sie darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Eine Unabweisbarkeit liegt insbesondere nicht vor, wenn die Ausgaben bis zur Verabschiedung des nächsten Haushaltsgesetzes oder des nächsten Nachtrages zum Haushaltsgesetz zurückgestellt werden können."

Als Außenstehende mag man sich fragen, wie es möglich ist, daß sich mehrere Millionen DM in Luft auflösen. Genaugenommen sind es aber nicht die Kosten, sondern die Kriterien, nach denen sie errechnet werden, die sich in Luft auflösen. Nimmt man die Kriterien von Plus und Minus als *den* Maßstab und vernachlässigt, daß es auch andere gibt (zum Beispiel das der behördenspezifischen Personalkostenstruktur), entsteht ein solches Mysterium: Unabhängig davon, ob die Behörde einen erhöhten Personalkostenbedarf hat und die Bemessung für sie anders aussehen müßte – solange zählt, ob am Ende des Jahres insgesamt ein Plus als Ergebnis steht, können Kosten zu 'Mondzahlen' werden und sich 'in Luft auflösen'.

Mondzahlen und sich auflösende Kosten sind nur dann verständlich, wenn der nicht verbal mittransportierte Hintergrund, in diesem Fall die Spielregel *schwarz oder rot*, vorausgesetzt werden kann.

Die zwei Spielparteien nutzen die Spielregel *schwarz oder rot* auf unterschiedliche Weise. Die Behörde nutzt die roten Zahlen als Drohpotential. Da diese aber innerhalb des ersten Jahres nicht als rote Zahlen auf die Gesamtbilanz durchschlagen, ist ihre Verhandlungsposition, im Plus stehend, erheblich geschwächt. Das Ministerium nutzt die Regel *schwarz oder rot* für die Entscheidung über die Bemessung der Globalsumme. Es geht ihm, bezogen auf diesen Kontext, nicht um eine betriebswirtschaftlich gerechnete Personalbemessung, sondern darum, ob die Behörde auch ohne spezifische Personalbemessung schwarze Zahlen produzieren kann. Da dies erst einmal der Fall ist, wird die Durchschnittszahlung weder für das gelaufene Jahr noch für das kommende Jahr verändert werden.¹⁴

3.3 Strategische Regeln: Luft oder Polster, vorausschauend zurückblicken, gleich oder verschieden, abwarten und zupacken

Neben den konstitutiven Regeln, ohne die das Spiel nicht gespielt werden kann, gibt es strategische Regeln. Die strategischen Regeln sind binär strukturiert. Es gibt zwei Seiten des Aufeinanderzugehens: Wählt eine Spielpartei den einen Aspekt der Regel, begegnet ihr die andere Partei mit dessen Kehrseite. Im folgenden werden drei strategische Regeln und ein Instrument vorgestellt. Letzteres ermöglicht es, Budgets in strategische Verhandlungsräume zu transformieren. Im Gegensatz zu den Regeln ist das Instrument nicht binär strukturiert und wird von den Spielparteien in gleicher Weise genutzt.

3.3.1 Luft oder Polster

Einen Einblick in strategische Potentiale inneradministrativen Verhandeln geben die nun folgenden Beispiele, die sich aus gutem Grund der öffentlichen Verbalisierung zu weiten Teilen entziehen. Ein Interviewausschnitt:

Ein Haushaltsfachmann beschreibt den Umgang mit Finanzmitteln folgendermaßen:
"Früher bin ich durch das Bundesgebiet gereist und habe beim Besuch von Fachverwaltungen dort lautstark mit der sehr viel besseren Berliner Infrastruktur geprahlt. Seit ich mir der Höhe der Budgetzuweisungen nicht mehr sicher bin, bin ich ganz still geworden.

¹⁴ Die Hervorhebung der Bedeutung von roten und schwarzen Zahlen in der öffentlichen Verwaltung legt einen imaginären Gegensatz nahe: das marktwirtschaftlich effizienzorientierte Wirtschaften. Hier, so das Klischee, zieht eine Minusbilanz Konsequenzen nach sich, die nicht der Expansion, sondern der Einstellung der Finanzierung gleichkommen. Eine andere Form der Differenzierung, die in diesem Falle fruchtbarer ist, führen Law und Akrich vor (1997, S. 212). Sie unterscheiden zwischen solchen Unternehmen, deren monetäre Entwicklungen häufig analysiert wird und solchen, deren monetäre Entwicklung nur schwer einer Analyse zugänglich gemacht werden kann. In solchen Organisationen, wo eine ständige Verfügbarkeit von monetären Informationen besteht, kommt es zum ständigen Ausgleichen von Plus und Minus zwischen den Unternehmensteilen. Für eine solche Tendenz wird in den Berliner Verwaltungen zur Zeit der Boden geebnet.

Wer posaunt schon öffentlich heraus, daß die Infrastruktur hervorragend ist, wenn es um Sparzwänge geht?"

In der Periode des Sparens fällt auf, daß es einen indirekten Fachdiskurs über Einsparungen gibt. Er ist von der Metapher der 'Luft' beherrscht: Titel 'atmen flach' oder 'haben keine Luft mehr', man kann versuchen 'Luft zu gewinnen' und 'Luft zu behalten'. Auch ist von 'Luftnummern' die Rede.

Eine Luftnummer ist beispielsweise, wenn bei Einsparzwängen von einer Fachverwaltung ein Titel zur Einsparung vorgeschlagen wird, der sich bei genauer Prüfung nicht als nicht zum Kürzen geeignet erweist (beispielsweise weil das Gesetz seine Wegrationalisierung verbietet). Fällt die Haltlosigkeit eines solchen Vorschlags den prüfenden Instanzen im Stadtstaat nicht auf, dann hat die Fachverwaltung 'Luft gewonnen'.

Implizites Ziel ist es, über 'Luft' Gestaltungsfreiräume in der Budgetierung zu erhalten bzw. zu gewinnen. Damit ist eine Seite der Spielregel benannt. Eine andere Seite ist die Suche nach – wie es im Fachjargon heißt – 'Polstern', nach 'stillen Reserven', nach Strukturen, wo 'abgespeckt' oder auch 'abgehungert' werden kann.

In der Globalsummeneinführung sind solche Polster die vom Land nach kameraler Praxis finanzierten, von der Behörde jedoch nicht genutzten Stellen. Sie werden im Taktieren des Ministeriums (das Ausgabesperren verhängt und gleichzeitig die geforderte Nachfinanzierung der Behörde hinauszögert) zu Einsparpotentialen¹⁵. Als Mittel ohne direkte Verwendung liefern sie Anlaß, vorerst nicht weiter über eine kostenspezifische Bemessung der Personalkosten zu verhandeln. Sie stellen ein Gegengewicht zur Dringlichkeit der kostenadäquaten Bemessung dar.

Während solche Polster nicht offizieller Gegenstand der Entwicklung von Bemessungsschlüsseln sind, erhalten sie im Vollzug der Budgetwirtschaft strategische Bedeutung: die Praxis der Budgetierung verschiebt sich im Vollzug der Globalsummenimplementierung von der Verhandlung von Festkosten zum Feilschen über Luft und Polster¹⁶.

Der strategische Umgang mit Luft und Polstern bekommt durch die Einführung personal-spezifischer Globalsummen und gleichzeitiger Sparnotwendigkeit neuen Aufwind: Durch eine andere Form der Finanzierung und Kostenberichterstattung findet eine Formalisierung von vormals unformalisierten Bereichen statt. Damit verlagert sich, wo Luft und wo Polster vertortet werden.

Die Behörde nutzt die Errechnung der personalspezifischen Sonderkosten als Möglichkeit, Kostenblöcke, die vorher keine Rolle spielten, jetzt als luftleeren Raum zu exponieren und gleichzeitig Luftposter an anderer Stelle (die finanzierten aber nichtbesetzten Stellen) in den Hintergrund treten zu lassen. So versucht die Behörde, trotz Einsparungen immer noch Luft zum Budgetieren zu behalten.

¹⁵ Das Herauskitzeln von Finanzpolstern ist beschrieben in Peters (2000).

¹⁶ Das Spiel mit Luft und Polstern ist nicht auf die hier untersuchte, spezifische Budgetkultur beschränkt. Vielmehr handelt es sich um strategische Regeln, die Geber-Nehmer-Beziehungen in Finanzverhandlungen strukturieren. Diese Form der Finanzverhandlung läßt sich auch in der Beobachtung von Medienspektakeln nachvollziehen, wie sie von Wirtschaftsverbänden initiiert werden, wenn eine Erhöhung von Abgaben und Steuern droht: Solange die privaten Unternehmen fiskalpolitisch geschont bzw. bevorteilt werden, wird dies von einer Stille begleitet, die erst dann augenscheinlich wird, wenn Zusatzbelastungen politisch relevant werden. Dann nämlich reagieren Verbände und Unternehmen mit Klagen und Drohungen von Standortwechsel, Konkurs und Arbeitsplatzkürzungen.

Das Ministerium nutzt seine Taktik des Hinauszögerns von Finanzausgaben dazu, neu entdeckte Luftpolster der Behörde für sich zu gewinnen und damit jenseits einschneidender Leistungskürzungen Einsparungen zu erzielen.¹⁷

3.3.2 *Gleich oder verschieden*

Ein drittes Beispiel für strategische Spielregeln im untersuchten Fall betrifft die Handhabung von öffentlicher Verwaltung als einheitliche Struktur oder als differenzielles Gebilde mit spezifischen Eigenschaften.

In einer ersten Auswertungssitzung nach zwei Monaten Globalsummenwirtschaft treffen sich die Haushaltsreferenten der Verwaltungen mit Vertretern der Ministerien, die für Personal und Finanzen zuständig sind, zu einem Erfahrungsaustausch. Stimmen aus den Fachverwaltungen klagen: "Was passiert, wenn wir, wie absehbar, bis zur Sommerpause pleite sind?" Antwort der Vertreter der Ministerien für Inneres und Finanzen: "Wir kennen diese Befürchtungen schon aus der Zeit, als die Globalsummen in den Berliner Bezirken eingeführt wurden. Sie haben sich nicht bewahrheitet." Wiederum aus den Fachverwaltungen: "Unsere Personalkostenstrukturen sind mit denen der Bezirke nicht zu vergleichen. Und auch untereinander sind sie schwer vergleichbar. Wir brauchen fachspezifische Globalsummen!" Die Erwiderung: "Abfederungen am Ende des Jahres werden Euch ja bewilligt." Wieder aus den Fachverwaltungen: "Wir wollen unsere Einnahmen aber nicht erst im Jahresabschlußverfahren. Es kann doch nicht Idee der Globalsumme sein, daß wir die Einnahmen, für die wir sorgen, nicht zur Verfügung haben".

Die Personalkosten der öffentlichen Verwaltungen wurden bis zur Einführung der Globalsumme für jede Fachverwaltung, ob dies die Justizverwaltung, die Berliner Feuerwehr oder das Bezirksamt Mahrzahn war, nach gleichen Schlüsseln und zwar nach der Anzahl und Art der parlamentarisch genehmigten Stellen berechnet und zugewiesen. Eine Gleichbehandlung der Verwaltungen wird von den Ministerien für Inneres und Finanzen auch in der Einführung der Globalsumme verfolgt.

Der Gleichheit steht von seiten der Behörde das Argument der verschiedenartigen Behördenstrukturen gegenüber: Mit Einführung der Globalsummen sei die Chance verbunden, bedarfsgerecht zu finanzieren: die Ausgaben pro Kopf, der bezahlt wird, spezifisch nach Altersstruktur, Arbeitszulagen etc. Zwei Vorstellungen von öffentlicher Finanzierung prallen aufeinander¹⁸. Die strategischen Möglichkeiten, die durch die Verwendung der Regel *gleich oder verschieden* entstehen, sind da verortbar, wo die Verantwortung in Kostenverhandlungen nicht vertraglich der einen oder anderen Einheit zuschreibbar ist. Hier entwickelt sich ein strategisch nutzbarer Raum in der Interpretation von Organisationszielen, Loyalitäten und Verantwortlichkeiten.

3.3.3 *Abwarten und zupacken*

Aus der Basisregel *eine Runde dauert ein Jahr* entwickelt sich mit dem Konsolidierungskurs eine strategische Regel. Die Jährlichkeit als konstitutive Regel im Budgetspiel dient nicht

¹⁷ Was in der Budgetierung als Spiel mit Luft bezeichnet wird, beschreibt Goffman (1970) in der Ausführung von expression games als verdeckende Spielzüge. Zu weiteren empirischen Untersuchungen, in denen das 'Auf- und das Verdecken' eine Rolle spielt, vgl. Kalthoff (1999) und Pentland & Carlile (1996).

¹⁸ Auch innerhalb betriebswirtschaftlicher Organisationsformen wird die Differenz von Gleich und Verschieden als strategisches Verhandlungspotential genutzt. Organisatorische Modelle, die ein unternehmerisches Zentrum mit zentralen Befugnissen und von ihr weitgehend unabhängige aber zugeordnete Facheinheiten/Unternehmen mit eigenen Rechten und Pflichten definieren, laden dazu ein, Verhandlungsspielräume zu nutzen, die sich darum drehen, wo das 'Gleichsein' aufhört und wo das 'Verschiedensein' anfängt.

mehr allein als Zeitraum, sondern, was Finanzausgaben angeht, vor allem als Rahmen für eine Abfolge von Zeitpunkten. Anhand des ersten Globalsummenjahres stellt sich das folgendermaßen dar:

Von Januar bis März ist noch kein Budget in Kraft getreten. Die Verwaltungen operieren mit einem Nothaushalt, der ihnen nur die notwendigsten Ausgaben erlaubt.

Gleich nach Verabschiedung der Globalsummen Anfang März wird ein Stellenbesetzungsstopp erlassen. Am Rande einer Dienstbesprechung tauschen die Haushaltsfachleute zweier Verwaltungen aus, wieviel Zeit ihnen zwischen Nothaushalt und Stellenbesetzungsstopp blieb ("Wir hatten vier Stunden. Haben immerhin drei Sachen über die Bühne gebracht". "Wir hatten eineinhalb Tage.").

Dieses Muster zieht sich über das Haushaltsjahr hinweg fort: Stellenbesetzungsstopp, Ausgabestopp und das Sperren von einzelnen Titeln. Ein Mitarbeiter im Ministerium berichtet, daß die ihm unterstehende Behörde es soweit gebracht habe, mit einem Knopfdruck 1000 Stellenbesetzungen vorzunehmen, die für diesen Zeitpunkt vorprogrammiert waren.

Die beiden Spielparteien nutzen die Regel *abwarten und zupacken* in unterschiedlicher Weise: Das Ministerium verhängt temporäre Ausgabestops, um Kontrolle über den zu hohen Bedarf der Verwaltungen und Einfluß auf das Ausgabeverhalten der Fachverwaltungen zu bekommen.

Der Behörde bieten sich nur zu den Zeitpunkten, an denen die Ausgabestops aufgehoben sind, die Vollmacht über den eigenen Etat. Was einmal innerhalb des Zeitraumes von einem Jahr stattfand, beispielsweise Beförderungen, wird jetzt, soweit es geht, in der Zeit zwischen Ausgabestops vollzogen.

3.3.4 Vorausschauend zurückblicken

Das Instrument, das als Prognose, Simulation oder auch als Hochrechnung in Erscheinung tritt, setzt einen strategischen Erwartungshorizont für die Regeln. Es wird nicht möglich sein, den Wirkungen des Instrumentes hier in vollem Umfang gerecht zu werden. Es soll lediglich auf den Aspekt des *vorausschauend zurückblicken* eingegangen werden, der einen strategischen Verhandlungsspielraum für die drei oben genannten Regeln prägt.¹⁹ In der Prognose spiegeln sich Erwartungshaltung darüber wider, in welche Richtung die Finanzentwicklung geht. Hier haben wir es, ähnlich wie an der Börse, mit Stimmungen und Trends zu tun. Werden schlechtere Zeiten erwartet, gibt es düstere Prognosen, werden sie besser, sind die Prognosen zuversichtlich. Ein Beispiel aus einer der Dienstbesprechungen zwischen dem Haushaltsreferenten und einem seiner Referatsleiter: Gemeinsam überlegen sie, wie eine Prognose der Behörde bezüglich personalspezifischer Kosten aussehen kann.

Referatsleiter: "Wenn ich schon sieben Monate im voraus weiß, daß ich die Notbremse ziehen muß, dann muß ich das strukturell vorbereiten".

Haushaltsreferent: " Es hat aber keine geistige Vorbereitung in der Behörde auf eine solche Notbremsung stattgefunden. Eher versteckt sie sich hinter dem Ministerium."

Referatsleiter: " Wir müssen denen die Erwartungshaltung aber nehmen. Am Schönen und Guten festhalten zu wollen ist normal. Die nächsten zwanzig Jahre gibt es aber kein Paradies mehr. Das werden wir sagen und Punkt."

¹⁹ Andere Aspekte der Prognose sind *instrumentelle Fragen*, die sich mit einer optimalen Berechnung der Zukunft auseinandersetzen (Premchand 1983), *inkrementale Fragen* (Wildavsky 1964), die sich mit der Prägung aktueller Prognosen durch vorgangegangene Budgetstrukturen beschäftigen, und die *definitive Macht* von Prognosen auf das, was als Realität verstanden wird (allgemein dazu Miller & O'Leary 1990).

Der hier dargestellte Dialog findet im Vorlauf zu der Hochrechnung statt, die in Kapitel 2 abgedruckt ist. Was in der laufenden Haushaltswirtschaft als Routineprozedur vonstatten geht, wird in der Einführung eines neuen Budgetinstrumentariums besonders deutlich. Zahlen werden mit einer Interpretationsfolie versehen bzw. eine Interpretationsfolie mit Zahlen. Die Prognose wird zu einer Interpretationshilfe für Daten und hat damit erheblichen Einfluß auf die Spielparteien und ihr Spielverhalten.

Außer der Jahresprognose gibt es noch Zwischenprognosen. Aus ihnen wird deutlich, ob nicht vorausplanbare Finanzentwicklungen sowie Fehler in Prognosemodellen aufgetreten sind, die die Jahresprognose wesentlich verändern. Die Zwischenprognosen bekommen mit der Einführung von Globalsummen besonderes Gewicht, weil die neue Form der Kostendokumentation – Kosten nicht mehr nach Stellen, sondern nach Köpfen zu ermitteln – Unwägbarkeiten mit sich bringt.

Ein Finanzfachmann der Behörde rechtfertigt in einem Aktenvermerk die bisherigen Aktivitäten zur Prognose der jährlichen Personalkosten folgendermaßen: "Die letzte Hochrechnung stammt aus dem Mai 1997 und war auf der Basis von Zahlen der Monate Januar bis März 1997 erstellt. Bei dieser – gegenüber der Hochrechnung vom Januar 1997 neuen – Hochrechnung waren Rechenfehler festgestellt worden. Daraufhin haben wir das gesamte Hochrechnungsverfahren einer Prüfung unterzogen." Es folgt eine Erläuterung der gefundenen Fehler, der Schwierigkeiten und der Versuche, sie zu beseitigen, der weiterbestehenden Unsicherheiten und der ersten Ergebnisse. Dann werden die Stärken und Schwächen der landesweit praktizierten Dokumentationsmethoden für Personalkosten, die sich auch prognostisch benutzen lassen, angesprochen. Die Erläuterungen münden in folgende Beurteilung: "Daraus ist ableitbar, daß man derartige Berechnungen nur mit Aussicht auf Aussagefähigkeit anstellen kann, wenn man über das ganze Jahr hinweg präzise Auszeichnungen zu den drei genannten Faktoren führt, oder über mehrjährige Zahlenreihen von z. B. monatlichen Stichtagserhebungen verfügt, aus denen sich stabile Regelmäßigkeiten auch zugunsten zukünftiger Jahre ableiten lassen. Beides ist nicht vorhanden und (...) auch künftig nur schwer gewinnbar. Wir werden natürlich trotzdem versuchen, alsbald Verfahren zur Gewinnung solcher Beobachtungen zu entwickeln (...)."

Mit der Reform beginnt sich eine detaillierte Kostenprognose zu entwickeln. Es ist absehbar, daß die ökonomische Kostenrechnung, wenn sie erst einmal für alle Verwaltungen gleichermaßen standardisiert ist, weniger strategisch von der einen oder anderen Seite nutzbar wird. Die genormten Kategorien üben eine nicht unerhebliche Definitionsmacht auf beide Seiten der Verhandlung aus. Die strategische Regel wird an dieser Stelle zu einer konstitutiven.

Beide Spielparteien nutzen das *vorausschauende Zurückblicken* in der Weise, daß sie ihre negativsten Befürchtungen über die Entwicklung der Finanzlage zur Grundlage der Prognosen machen. In Zeiten, wo die Standards für ökonomische Kostenkategorien noch nicht gesetzt sind, ist vor allem die Behörde damit beschäftigt, die Definitionsmacht auf später zu standardisierende Kostenkategorien mit zu prägen.

3.4 Regeln des Fair play: Rollenspiele, Vertrauensspiele, Endlosspiele

Neben konstitutiven und strategischen Regeln findet sich eine dritte Regelform in der Analyse der Globalsummenpraktiken. Zu ihr gehören die Regeln, die das gemeinsame Auslegen des Spieles umschreiben. Wer die Regeln des Fair play mißachtet, ist ein 'schlechter Spieler', eine Spielverderberin. Exemplarisch seien hier drei solcher Regeln veranschaulicht. Je nach Situa-

tion und Anwesenheiten in der Verhandlung von Budgets können unterschiedliche Regeln des Fair play relevant werden, ohne daß die Regeln untereinander widerspruchsfrei sein müssen.

3.4.1 Rollenspiele

In der Globalsummeneinführung haben bestehende Rollenzuschreibungen einen großen Einfluß:

"Die Behörde hat die Mentalität der 100%igen Reserve. In Behördenkreisen ist man der Meinung, ihnen könne man nichts verwehren. Wenn es um ihre Fachaufgabe in der Stadt geht, dann müßten auch ihre Forderungen erfüllt werden" (Aussage eines Mitarbeiters im Ministerium).

"Das Ministerium ist sich der Größenordnungen nicht bewußt, mit denen wir es im Fall einer Personalglobalsumme zu tun haben. Die haben vor allem ein Interesse daran, die Verhandlungen möglichst lange möglichst offen zu halten." (Aussage eines Mitarbeiters der Behörde)

Die Behörde hat die Rolle derjenigen, 'die immer zu viel fordern', und das Ministerium die Rolle derjenigen, die 'immer pauschale Abstriche machen, auch wenn sie die Forderungen nicht in vollem Maße beurteilen können'²⁰. Die Globalsummenprognose der Behörde wird von dem Ministerium als überhöht und unplausibel zurückgewiesen, die Gegenprognose des Ministeriums, die sehr viel niedriger ausfällt, wird von der Behörde als unrealistisch niedrig nicht akzeptiert. Wenn es um die Klärung eines Erwartungshorizontes geht, an dem sich die Verhandlungssummen orientieren können, so hat sich im öffentlichen Dienst eine Spielregel des Feilschens herausgebildet, die sich auch in dem ersten Jahr der Globalsummenwirtschaft wiederfindet. Sie besagt: Da mit Kürzungen immer gerechnet werden muß, tut die fordernde Seite gut daran, so viel wie irgend möglich zu ‚errechnen‘. Die leistende Seite muß ihrerseits mit nicht-Einhaltung ihrer Sparvorgaben rechnen, so daß diese von vornherein höher angesetzt werden müssen. Beide Regeln sind allen Beteiligten bekannt. Wo die jeweilige 'Schmerzgrenze' ist, jenseits der die Gefahr eines Gesichtsverlustes entsteht, bleibt jedoch offen. Diese Regelvorgaben führen zu unterschiedlich ausgestalteten rituellen Spielweisen. Je fataler die Haushaltslage von den geldverteilenden Instanzen dargestellt wird, um so dringlicher wird die Bedarfsanmeldung der Behörden formuliert. Hat man einmal den Ruf eines 'Maximalforderers', bleibt einem nichts anderes übrig, als diesem Ruf gerecht zu werden. Egal, ob man diese Aussage als ein bloßes (individuelles) Vorurteil oder ein zutreffendes Urteil versteht: entscheidend ist, daß solche Interpretationshilfen strategisches Gewicht in den Verhandlungen erlangen und damit wiederum die Gegenseite auf die Komplementärrolle festgelegt wird. Im sich ständig wiederholenden Spiel der Budgetierung festigen sich Fremd- und Selbstverständnis davon, wie Finanzforderungen der Behörden ihrer Rolle entsprechend beurteilt werden.

Rollenspiele werden von beiden Spielparteien in dramaturgischer und rhetorischer Weise ausgestaltet. So gelangen die Maximalforderer 'an die Grenzen der Belastbarkeit' (was das Sparen angeht), während die Minimalgeberinnen 'sich den Realitäten beugen' (was die katastrophale Finanzsituation des Landes angeht).

²⁰ In Finanzverhandlungen, wo mehr als nur zwei Verhandlungspartnerinnen beteiligt sind, dehnt sich das Rollenrepertoire aus. Im Falle der Globalsummenimplementation gibt es beispielsweise eine Fachverwaltung, die personalstrukturelle Zusatzkosten nicht vehement einfordert. Während das Ministerium gegenüber der Behörde die oben formulierte Rolle einnimmt, bekommt die andere Fachverwaltung die Rolle derjenigen, um die es sich zu kümmern gilt und die zum Einklagen ihrer Rechte aufgefordert werden muß.

3.4.2 Vertrauensspiele

In der Globalsummenimplementation hat die dienstobere Behörde weder weitreichenden Einblick noch Kapazitäten zur Finanzkontrolle über die ihr unterstehenden Behörden. Sie ist also auf eine grobmaschige Kontrolle und auf Vertrauen angewiesen. Andersherum ist die ihr unterstehende Behörde darauf angewiesen, daß ihren Prognosen Glauben geschenkt wird und ihre Interessen durch die dienstobere Behörde gegenüber anderen Landesverwaltungen vertreten werden. Es besteht folglich ein notwendigerweise wechselseitiges Vertrauensverhältnis, dessen sich beide 'Seiten' durch zahlreiche Strukturierungshilfen versichern. Zu diesen institutionellen Strukturen gehört, daß jede Hierarchieebene der Verwaltung ihre korrespondierende Ebene in der anderen Verwaltung hat. Wird Kontakt zur anderen Behörde aufgenommen, so geschieht das in der Regel unter 'Ranggleichen'. Entlang dieser Kommunikation auf verschiedenen Ebenen entstehen feste Arbeitsbeziehungen, und auf diese Weise werden Kontroll- und Vertrauensverhältnisse stabilisiert. Ein Krisenbeispiel:

Der Mitarbeiter des Ministeriums äußert sich in einem Interview aufgebracht über seinen Kollegen bei der Behörde. Es sei empörend, daß Herr F. eine Hochrechnung angefertigt habe, die oberhalb des juristisch zulässigen Zahlungsgebarens liegt: "In dieser Rechnung ist der Durchschnittssatz höher, also was bei Sonntagszulage und den dicksten Schichtzulagen de facto verdient werden könnte. Das ist auf keinen Fall eine Verhandlungsgrundlage."

F., Mitarbeiter der Behörde, hingegen in einer Dienstbesprechung der eigenen Verwaltung gegenüber seinem Kollegen, der gerade mit einer Berechnung des Ministeriums argumentiert: "Bei den Zahlen wär' ich vorsichtig. Sie kommen von C., und der hat bei der Stichprobe Berechnungen geliefert, die viel niedriger waren als meine. Vorher dachte ich, der ist auf meiner Seite. Aber dann war er derjenige, der mir in den Rücken gefallen ist."

In diesem Beispiel ist ex post von der Erstellung erster Hochrechnungen zur Globalsummenprognose die Rede. Diese werden von einem Mitarbeiter der Behörde erstellt und von seinem Kollegen im Ministerium durch eine Gegenstichprobe geprüft. Die deutliche Differenz zwischen beiden Stichproben stellt für den Mitarbeiter des Ministeriums einen Vertrauensbruch dar. Dieser Bruch besteht nicht in der Differenz per se, sondern in der Offensichtlichkeit, mit der die Forderung in seinen Augen überzogen ist: Sein Kollege bei der Behörde habe sich nicht einmal die Mühe gemacht, die Überzogenheit der Bedarfsschätzung vor dem oberflächlichen Kostenwissen, wie es ein Mitarbeiter der Kontrollbehörde haben kann, zu kaschieren.

Beide 'Vorposten' der Behörden stehen zu ihrer Rechnung. Der Vorfall strapaziert das gegenseitige Vertrauensverhältnis. Die Verhandlungen verlagern sich aus der unmittelbaren Zusammenarbeit der Vorposten in die Zusammenarbeit der übergeordneten 'Ränge'. Hier wird kompensiert, was bei den Vorposten an Vertrauenskommunikation geschwächt ist. Die Vertrauensspiele erlauben es den Mitspielerinnen, die Grenzen des Vertrauensmaßes auszutesten: Unabweisbarkeit notwendiger Geldmengen und Unabweisbarkeit eines Bedarf wird hier von absoluten zu verhandelbaren Kategorien.

3.4.3 Endlosspiele

Die Verhandlungen um ein adäquates Globalsummenbudget sind von einem Sprachgebrauch geprägt, der Linearität nahelegt ('verabschiedete' Budgets, 'abgeschlossene' Haushaltsjahre). In der Betrachtung der Verhandlungsstrukturen entsteht allerdings der Eindruck, als handele es sich um zirkuläre Verhandlungen, die gerade deshalb funktional sind, weil sie kein Ende haben (vgl. dazu auch Peters 2000). Aus dem Schriftverkehr um die Globalsummenwirtschaft läßt sich dies zusammenfassend folgendermaßen nachvollziehen:

Das amtliche Schriftstück, das die Einführung von einheitlichen Globalsummen bekannt gibt, endet mit dem Passus, daß Sonderregelungen denkbar sind, wenn sie durch gegenüber den Bezirken Berlins völlig anders gelagerte Strukturen und Gegebenheiten erforderlich werden.'

Die Behörde argumentiert entsprechend dieser Bedingungen. Das Spiel geht damit in eine zweite Runde: Nun ist unklar, ob und inwieweit die Behörde in den Augen des Ministeriums den Bedingungen Genüge tun kann. Die Behörde erstellt eine begründete Bedarfsrechnung.

Eine dritte Runde des Spieles ergibt sich daraus, daß diese begründete Rechnung nicht vom Ministerium anerkannt wird. Das Ministerium setzt sich mit seinem Vorschlag durch, mit der Sonderzahlung bis zum Ende des ersten Jahres zu warten, wenn klar ist, ob die Personalstruktur tatsächlich Defizite hervorruft.

Damit ist die vierte Runde des Budgetspieles eingeläutet: Die Formulierung, die Sonderzahlungen am Ende des Jahres zusagt, ist mehrdeutig interpretierbar. Die Behörde fordert eine eindeutige Zusage zur Sonderzahlung. Nach einigem Schriftverkehr und Treffen der Leitungsebenen wird ihnen die Zusage eindeutig erteilt.

Die fünfte Runde ist mit dem Jahresabschluß eingeläutet. Es sind keine Sonderkosten angefallen und deshalb muß auch nicht abgedeckt werden. Allerdings werden angesichts des guten Jahresergebnisses weitere Verhandlungen zur personalspezifischen Kostenbemessung von dem Ministerium auf die folgenden Jahre verschoben.

In den Verhandlungen um die Verteilung öffentlicher Gelder wird mit dem Offenhalten der Verhandlung die gegenseitige Kooperationsbereitschaft aufrechterhalten. Mit Hilfe einer Aneinanderkettung von vorläufigen Entscheidungen werden Streitpunkte verschoben und aufgeweicht. Die Verhandlung um die Globalsummenbemessung nach einem Schlüssel, der sich an behördenspezifischen Sonderzahlungen orientiert, bleibt offen. Es wird weder ein Sieger ausgerufen noch das Spiel für beendet erklärt.

Das *Endlosspielen* wird in der Einführung von Globalsummen von den Minimalgeberinnen so genutzt, daß sie die Forderung nach mehr Geld auf die Zukunft und eine bessere Haushaltslage verweist. Die Maximalforderer hingegen schaffen sich Gestaltungsspielraum, indem sie auf in der Vergangenheit gegebene Finanzausgaben verweisen, die es in der Zukunft umzusetzen gilt.

3.5 Das Reformspiel

Das Spiel, so läßt sich zusammenfassend festhalten, handelt davon, möglichst viel Gestaltungspotentiale (in Form von Geld) zu erhalten und zu gewinnen.

Mit der Einführung der Globalsummen verändern sich einige Spielregeln der Budgetierung:

1. Die konstitutive Handhabung der Regel '*eine Runde dauert ein Jahr*' verändert sich dahingehend, daß aus dem Jahreguthaben ein Jahreskredit wird. Das Jahresbudget ist nicht mehr eine garantierte Finanzierung des Fachhaushaltes für ein Jahr, sondern ein Versprechen oder auch ein Vorschuß, über dessen endgültige Höhe anhand von bewiesenen Ausgaben am Ende des Jahres verhandelt wird. Damit geht es hier nicht, oder nicht nur, wie im Modell der Globalsummenwirtschaft angekündigt, darum, daß Gewinne und Verluste 'erlaubt' sind und in der Verantwortung der Fachverwaltungen verbleiben. Vielmehr geht es auch um einen konstitutiven Konsolidierungskurs: Tritt kurzfristig ein Finanzüberschuß auf, wird er abgeschöpft; droht eine Defizitentwicklung, wird sie durch Haushaltssperre zu unterbinden gesucht.

Durch diese Form des Krisenmanagements wird die Spielregel '*eine Runde dauert ein Jahr*' neben einer konstitutionellen auch eine strategische Regel:

2. Um unter den finanzrestriktiven Bedingungen nach wie vor das eigene Budget gestalten zu können, stellen sich die Fachverwaltungen darauf ein, in den kurzen Zeiträumen, die ihnen mit Vollmacht über das eigene Budget zur Verfügung stehen, das gebündelt vorzunehmen, was sie früher über das Jahr verteilt vorgenommen haben. Anstelle der Zeitspanne des Jahres werden mit der Regel *'abwarten und zupacken'* einzelne Zeitpunkte des Jahres für die Ausgabe des eigenen Budgets relevant.

3. Aus dem strategischen Instrument *'vorausschauend zurückblicken'* entwickelt sich eine konstitutive Regel: indem monatliche Personalkostenzahlungen nach ökonomischen Kategorien dokumentiert und standardisiert werden, entsteht eine neue Form der Budgetkontrolle. Ergebnisse eines entstehenden, im weitesten Sinne internen Controlling beeinflussen die Wahrnehmung und Organisation der Verteilung öffentlicher Gelder: Die einzelnen Verwaltungen werden in gleichwertiger Weise Gegenstand eines solchen ökonomischen Monitoring.

4. Der strategische Umgang mit *'Luft und Polstern'* wird dadurch neu aufgewirbelt, daß die ökonomische Kostenrechnung vormals nicht formalisierte Bereiche abbildbar macht, und umgekehrt vormals formalisierte Bereiche in ihrer Bedeutung schwächt. Das Spiel um Verstecken und Entdecken gewinnt damit eine neue Dynamik.

Die Globalsummeneinführung hat nicht eine vollkommen neue Form des Budgetierens hervorgebracht. Aber sie hat das tradierte Spiel, möglichst viele (monetäre) Gestaltungspotentiale zu gewinnen und zu erhalten, durch neue Spielregeln und Arten, die Regeln zu gestalten, verändert. Dabei entwickelt sich aus einem strategischen Instrument eine Basisregel und aus einer Basisregel eine strategische Regel.

Wittgenstein (1989, S. 228) sagt: "Wer mit einer Regel beschreibt (...) sieht nicht die Anwendung voraus, die er im besonderen Fall von der Regel machen wird."²¹ In diesem Kapitel wird der Regelbegriff im Sinne seiner situativen und kontextuellen Wirkungen thematisiert. Damit unterscheidet sich die Analyse von Budgetierungspraktiken von einer, in Verwaltungs- und Politikwissenschaften gebräuchlichen Vorgehensweise, wo Gesetze und Verordnungen als Kriterien dafür verstanden werden, ob Verwaltungshandeln regelgeleitetes, formales und informales, strategisches oder Vollzugshandeln ist (Bohne 1980, Benz & Seibel 1992, Luhmann 1995). Für eine Analyse der *Umsetzung* von Reformen in inneradministrative Budgetierungspraktiken bedarf es einer Regelvorstellung, die Gesetzesinhalte im Zusammenhang mit ritualisierten Auslegungsformen, der Ausübung des jeweils gesetzlich angelegten Ermessensspielraumes und sich verändernden kulturellen Kontexten der Interpretation analysiert. Die Regel wird nicht als externes Kriterium herangezogen. Nur situationsspezifisch kann sie als Verstoß oder Befolgung, als formales oder informales Verwaltungshandeln, als adäquater oder inadäquater Gebrauch eines Gesetzes beurteilt werden. Gegen die Basisregel *'eine Runde dauert ein Jahr'* beispielsweise wird häufig verstoßen, ohne daß das als Verstoß gewertet wird und Sanktionen nach sich zieht. Wenn etwa in Berlin im Herbst Wahlen stattfinden und die neue Regierung den Haushalt nicht vor dem kommenden März zu verabschieden in der Lage ist, dann ist das eine legitime Begründung für die Mißachtung der Regel. Und es ist keine seltene Mißachtung (vgl. dazu Zaradnik 1997).

Das Kriterium, an dem alle hier beschriebenen Regeln ausgerichtet sind, ist die Herstellung von Legitimität. Um zu zeigen, daß die Gelder der Steuerzahlerinnen nicht vergeudet wurden (bei einem Minus), aber auch, daß es hierbei nicht um unterlassene Hilfeleistung (bei einem Plus) staatlichen Handelns geht, reicht es nicht aus, zu untersuchen, ob es Gesetze gibt, die dies regeln (vgl. Peters 2000). Die Kunst des Budgetierens, die hier untersucht wurde, ist eine, in der Gesetze mit unterschiedlichen praktischen Verwaltungsritualen und -ressourcen in Ein-

²¹ Die Wittgensteinschen Überlegungen ([1956]1989) setzen sich in der ethnomethodologischen Debatte zum Regelbegriff fort (Bogen 1993, Coulter 1995, Lynch 1992).

klung gebracht werden, indem situativ Spielregeln aufrechterhalten, neu erzeugt, abgewandelt oder abgestoßen werden.

4. Schluß

In diesem Aufsatz ist die Metapher vom Spiel auf die Beschreibung von Budgetierungsprozessen als Verwaltungsarbeit angewandt worden. Das Spiel als Beschreibungs- und Analyseformat zeigt, wie auf der Bühne inneradministrativen Verhandeln sozialer Wandel erzeugt wird. In enger Verflechtung von rituellen, strategischen und konstitutiven Regeln verfolgt jede Spielpartei das Ziel, möglichst viel Gestaltungsspielraum in Form von Geld zu gewinnen oder zu behalten. Zu diesem Zweck werden all die Regeln demonstrativ ausgespielt, die der Spielpartei dabei helfen, die eigene Position zu legitimieren. Eine Budgetreform stellt eine Reihe neuer Spiel-Ressourcen bereit: Ressourcen, die als Legitimierung strategischer Interessen eingeflochten werden (*Luft oder Polster*), die es ermöglichen, bestehende Spielregeln anders zu nutzen (*eine Runde dauert ein Jahr*), die sich in neuen Spielregeln fortsetzen (*abwarten und zupacken*), die bewirken, daß neue Regeln geschaffen werden (*vorausschauend zurückblicken*), und die Teile der inneradministrativen Verhandlungen gar nicht berühren (Regeln des Fair play, *gleich oder verschieden, schwarz oder rot*).

Ergebnis der Betrachtung von Budgetierung und Reform als verwaltungspraktisches Spiel ist, daß die strukturellen Unterschiede zwischen den Aushandlungsprozessen von 1995 und 1997 deutlich werden. Die vollzogenen Veränderungen führen gerade nicht zum großen Bruch oder zu tiefgreifenden Verunsicherungen, sondern schlagen sich in verschiedensten, für sich genommen eher unscheinbaren Handlungsmodifikationen nieder, die als Effekte zu großen Teilen jenseits der Intentionen von Reformmodellen liegen. Dieser Befund scheint zunächst wenig überraschend, denkt man an das gängige Vorurteil von der allgegenwärtigen Veränderungsresistenz (deutscher) öffentlicher Verwaltung. Er reicht jedoch über eine bloße Bestätigung dieses Vorurteils hinaus. Erkennbar wird durch die gewählte empirische Analyseebene *erstens* die konkrete Komplexität von Reformunternehmen, die mikrostrukturellen Veränderungen des daraus entstehenden praktischen Verwaltungshandelns und seiner Spielregeln. Kein Reformmodell kann diese Komplexität so modellieren, daß für die einzelnen etablierten Spielweisen vorab bestimmt werden könnte, in welche Richtung sie sich bewegen müßten, um gesetzten Zielen gerecht zu werden. *Zweitens* zeigt die Analyse solcher Wandlungsprozesse, welche vielschichtigen Praxisregeln der Prozeß der Budgetierung folgt: Die Veränderungen von Gesetzeswerken ist aus dieser Perspektive eine bloße Rahmensetzung, jedoch keine Verwaltungsreform. Erst wenn sie durch die betroffenen Akteure in die von ihnen gespielten Spiele und damit in die lokale administrative Kultur eingehen, zeigen sie ihre spezifische Wirkung. Die Praxis des Budgetierens als inneradministratives Verhandeln zeigt sich auf dem Hintergrund eines analytischen Verständnisses, das dieses Geschehen als fortgesetztes Spiel konzeptualisiert, als konkrete soziale Leistungen. Diese bestehen vor allem darin, flexibel verfaßte – und flexibel gehaltene – Zahlenwerke so zu interpretieren, daß dabei ein auf Vorläufigkeit angelegtes, öffentlich legitimationsfähiges Budget herauskommt. Damit sind aus der konkreten Fallanalyse folgende generelle Ergebnisse gewonnen:

1. Anhand des Budgetierungsspieles läßt sich das dingfest machen, was im Abgleich von Ergebnissen mit ursprünglichen Reformmodellen als 'unintendierte Handlungsfolgen' Platzhalter für nicht beschriebene Veränderungen bleibt.
2. Was bei Konzentration einer Reformanalyse auf politische Komponenten des Budgetierens als ausführender (oder nicht ausführender) Apparat eine Blackbox bleibt (Olsen 1970, Czarniawska-Joerges & Jacobsson 1989, Brunsson & Olsen 1993, Brunsson 1989) wird durch die

empirische Analyse von Verwaltungsspielen als zentrale Komponente expliziten und strategischen Wandels nachvollziehbar.

3. Die Ebene der administrativen Verfaßtheit liefert nach dieser Untersuchung einen wesentlichen Beitrag dazu zu verstehen, wie Reformen soziale Wirklichkeit erlangen. Hier werden Gesetze, die daraus erwachsenden Ermessensspielräume, die ritualisierten Formen des Verhandeln, Moden des Rechnens, der Stand der Technik und das Umgehen mit plötzlichen Irritationen zusammengeführt zu den konkreten Veränderungen, durch die sich Reformen vollziehen.

4. Mit dieser Herangehensweise, die einleitend als praxeologische bezeichnet wurde, läßt sich einem Reformverständnis widersprechen, das in der Konzentration auf die symbolische Wirkung von Budgetierung die Schlüsse zieht, daß der Budgetierungsprozeß lediglich Änderungen reflektiert, die in anderen Bereichen diskutiert wurden (Czarniawska-Joerges & Jacobsson 1989, S. 31). Mit der Untersuchung inneradministrativer Verhandlungsstrukturen ist hier mehr Trennschärfe in der Frage gewonnen, wo Potentiale sozialen Wandels in der Budgetierung zu verorten sind.

5. Es muß demnach unterschieden werden zwischen dem Erfinden und Durchsetzen von Reforminitiativen auf politischen Bühnen einerseits und der Mobilisierung und Gestaltung einer Reform auf Verwaltungsebene andererseits. Wie die Verhandlungen zwischen Behörde und Ministerium im Fallbeispiel zeigen, ist es nicht sinnvoll, den Budgetierungsprozeß als losgelöst von den einzelnen Verwaltungsinteressen zu verstehen. Er ist Teil jeder Verhandlung um deren Gestaltungsspielräume, die stets monetär vermittelt erscheinen. Wenngleich die Bedeutung inneradministrativer Verhandlungen für die Gestaltung von Budgetreformen schon lange kein Geheimnis mehr ist, so wird sie doch immer wieder zum blinden Fleck wissenschaftlicher Beschreibung gemacht.

5. Literatur

- Andel, N. (1983). *Finanzwissenschaft*. Tübingen: Mohr.
- Banner, G. (1991). Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. *Verwaltungsführung, Organisation, Personal* 13, 6-11.
- Banner, G. & Reichard, C. (1993). *Kommunale Managementkonzepte in Europa. Anregungen für die deutsche Reformdiskussion*. Köln: Kohlhammer.
- Benz, A. & Seibel, W. (1992). *Zwischen Cooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos.
- Blankart, C. B. (1991). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*. München: Vahlen.
- Bogen, D. (1993). Order Without Rules: Wittgenstein and the 'Communicative Ethics' Controversy. *Sociological Theory* 11, 55-71.
- Bohne, E. (1980). Informales Verwaltungshandeln im Gesetzesvollzug. In E. Blankenburg & K. Lenk (Hg.), *Organisation und Recht*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 20-80.
- Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy*. Chichester: Wiley.
- Brunsson, N. & Olsen, J. P. (1993). *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Coulter, J. (1995). Conceptual Transformations. *Sociological Theory* 13, 163-195.
- Crozier, M. & Friedberg, E., (1980). *Actors and Systems – The Politics of Collective Action*. Chicago: University Press of Chicago.
- Czarniawska-Joerges, B. & Jacobsson, B. (1989). Budget in a Cold Climate. *Accounting, Organizations and Society* 14, 29-39.
- Dehnhard, A. (1996). Neues Berliner Verwaltungsmanagement – Verwaltungsreform in der deutschen Hauptstadt – Teil I. *Verwaltung und Management* 4, 229-232.

- Dehnhard, A. (1996). Neues Berliner Verwaltungsmanagement – Verwaltungsreform in der deutschen Hauptstadt – Teil II. *Verwaltung und Management* 5, 303-308.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. & Pettigrew, A. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Frischmuth, B. (1996). Budgetierung in deutschen Städten. Stand der Einführung: Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage. *Aktuelle Informationen des Deutschen Institut für Urbanistik (DIFU)*. Berlin: DIFU.
- Garfinkel, H. (1963). A Conception of, and Experiments with, 'Trust' as a Condition of Stable Concerted Actions. In O. J. Harvey (Eds.), *Motivation and Social Interaction. Cognitive Determinants*. New York: Ronald Press Company, 187-238.
- Garfinkel, H. (1967). *Studies in Ethnomethodology*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Goffman, E. (1970). *Strategic Interaction*. Oxford: Blackwell.
- Heclo, H. & Wildavsky, A. (1974). *The Private Government of Public Money*. Berkeley: University of California Press.
- Hirschauer, S. & Amann, K. (1997). *Die Befremdung der eigenen Kultur*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Hofstede, G. H. (1968). *The Game of Budget Control*. Assen: Royal VanGorcum.
- Jones, L. R., Schedler, K. & Wade, S. W. (1997). *Advances in International Comparative Management. Supplement. International Perspectives on the New Public Management*. London: Jai Press.
- Kalthoff, H., 1999. *Die Herstellung von Evidenz. Firmenkredite und Risikoanalyse in Mitteleuropa*. Frankfurt/Oder: Europa-Universität Viadrina (Manuskript).
- Klages, H. & Löffler, E. (1997). Implementation Problems for the New Steering Model in Germany. In L. R. Jones et.al. (Eds.), *Advances in International Comparative Management*. Oxford: Oxford University Press, 169-185.
- Law, J. & Akrich, M. (1994). On Customer and Costs. A Story from Public Sector Science. In M. Power (Ed.), *Accounting and Science*. Cambridge: Cambridge University Press, 195-218.
- Lindblom, C. E. (1968). *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Luhmann, N. (1969). *Legitimation durch Verfahren*. Neuwied: Luchterhand.
- Luhmann, N. (1995). *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Lynch, M. (1992). Extending Wittgenstein: The Pivotal Move from Epistemology to the Sociology of Science. In A. Pickering (Ed.), *Science as Practice and Culture*. Chicago: University of Chicago Press, 215-265.
- Meyers, R. T. (1994). *Strategic Budgeting*. Michigan: University of Michigan Press.
- Miller, P. & O'Leary, T. (1990). Making Accountancy Practical. *Accounting, Organizations and Society* 15, 479-498.
- Olsen, J. P. (1970). Local Budgeting, Decision-Making or a Ritual Act? *Scandinavian Political Studies* 5, 88-118.
- Pallot, J. (1997). 'Newer than New' Public Management: Financial Management and Collective Strategy in New Zealand. In L. R. Jones et. al (Eds.), *Advances in International Comparative Management*. Oxford: Oxford University Press, 125-144.
- Pentland, B. T. & Carlile, P. (1996). Audit the taxpayer, not the Return: Tax Auditing as an Expression Game. *Accounting, Organizations and Society*, 21, 269-287.
- Peters, K. (2000). Die Doppelkonstruktion budgetärer Wirklichkeit. Repräsentationen und Praktiken der Finanzverwaltung. *Zeitschrift für Soziologie*, 29/2, 121-137.
- Premchand, A. (1983). *Government Budgeting and Expenditure Controls*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

- Reichard, C., Röber, M. & Wollmann, H. (1999). Modernisierungsprogramm Berlin – Zwischenbilanz aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht. In Senatsverwaltungen für Inneres und Finanzen, *Bundeskongress Netzwerk Reform*. Berlin: Verwaltungsdruckerei, 250-259.
- Reichard, C., & Röber M. (1998). Berliner Verwaltungsreform im Spannungsfeld von Politik und Verwaltung. *Verwaltung und Management 4*, 132-135.
- Spradley, J. P. (1980). *Participant Observation*. London: Holt, Rinehard & Winston.
- Staender, K. (1984). *Lexikon der öffentlichen Finanzwirtschaft*. Heidelberg: Decker's.
- Wahlen, R. & May, T. (1998). Vom Global- zum Produkthaushalt. Der Anfang eines neuen Jahrtausends. In Senatsverwaltung für Finanzen, *Finanzwirtschaftliche Instrumente. Berliner Info-Tage. Handbuch und Dokumentation*. Linz-Vettelschoß: UM-Verlag, 50-56.
- Wegener, A. (1996). Internationale Modernisierungserfahrungen. Ein Fundus für Anregungen in der deutschen Modernisierungsdiskussion. In R. Busch (Hg.), *Modernisierung der öffentlichen Verwaltung*. Berlin: Freie Universität, 81-98.
- Weinzen, H. W. (1995). *Berlin und seine Finanzen: von der Bundeshilfe in den Finanzausgleich*. Berlin: Hitit.
- Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.
- Winberg, H., Brunsson, N. & Olsen J. P. (1993). Implementing Reforms. In N. Brunsson & J. P. Olsen Eds.), *The Reforming Organization*. London: Routledge, 109-126.
- Wittgenstein, L. (1989). Bemerkungen über die Grundlagen der Mathematik. In *Werkausgabe*, Band 6, hrsg. von G. E. M. Anscombe, R. Rhees & G. H. von Wright. Frankfurt: Suhrkamp, S. 215-265.
- Zahradnik, S. (1997). *Das kommunale Rechnungswesen. Bestandsaufnahme und Reformbausteine*. Düsseldorf: IDW-Verlag.

Veröffentlichungsreihe
der Arbeitsgruppe "Metropolenforschung"
des Forschungsschwerpunkts Technik - Arbeit - Umwelt
am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

2000

FS II 00-501

Katharina Peters

When Reform Comes into Play: Budgeting as Negotiations between Administrations. 21 Seiten

1999

FS II 99-501

Ralf Thies und Dietmar Jazbinsek

Embleme der Moderne. Berlin und Chicago in Stadttexen der Jahrhundertwende. 26 Seiten
Auslaufend. Veröffentlicht unter dem Titel „Berlin – das europäische Chicago. Über ein Leitmotiv der Amerikanisierungsdebatte zu Beginn des 20. Jahrhunderts“, in: Clemens Zimmermann und Jürgen Reulecke (Hg.), *Die Stadt als Moloch? Das Land als Kraftquell? Wahrnehmungen und Wirkungen der Großstädte um 1900.* Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser 1999, S. 53-94

FS II 99-502

Katharina Peters

Der Plumpsack geht um: Berliner Budgetkreisläufe. 40 Seiten
Auslaufend. Veröffentlicht unter dem Titel „Die Doppelkonstruktion budgetärer Wirklichkeit. Repräsentationen und Praktiken der Finanzverwaltung“, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 29, Heft 2, April 2000, S. 121-137.

FS II 99-503

Dorothea Kress

Großstadt und Geschlechterordnung. Geschichten aus dem Kino. 18 Seiten

FS II 99-504

Matthias Horwitz

Max Webers Institutionalisierungskonzept. Über den Zusammenhang von Ideen und Interessen am Beispiel Stadt. 36 Seiten

FS II 99-505

Katharina Peters

Wenn Reform ins Spiel kommt. Über das inneradministrative Verhandeln von Berliner Globalsummen. 25 Seiten

1998

FS II 98-501

Dietmar Jazbinsek und Ralf Thies

Berlin/Chicago 1914. Die Berliner Großstadt-Dokumente und ihre Rezeption durch die Gründergeneration der Chicago School of Sociology. 56 Seiten

FS II 98-502

Jörg Potthast

"Sollen wir mal ein Hochhaus bauen?" Das Architekturbüro als Labor der Stadt. 90 Seiten

FS II 98-503

Bernward Joerges

The High Variability Discourse in the History and Sociology of Large Technical Systems. 31 Seiten
Auslaufend. Erschienen in: Olivier Coutard (Ed.), *The Governance of Large Technical Systems*, London and New York: Routledge 1999, 258-290

1997

FS II 97-501

Katharina Peters

Die gerech(ne)te Stadt. Streitgespräch in Berlin - ein Essay. 34 Seiten

FS II 97-502

Bernward Joerges

Die Brücken des Robert Moses oder: Do Politics Have Artifacts? Zur Konstruktion von Stadtraum und Stadtgesellschaft in technik- und planungssoziologischen Diskursen. 29 Seiten
Auslaufend. Erschienen in: *Leviathan* 27, 1, 1999, S. 43-63 (Teil 1) und in: Gert Schmidt (Hg.), *Automobil und Automobilismus. Technik und Gesellschaft Jahrbuch 10*, Frankfurt am Main/New York: Campus 1999, S. 197-218 (Teil 2); English version: "Do Politics Have Artefacts?" und „Scams Cannot Be Busted“, in: *Social Studies of Sciences*, Vol. 29, Nr. 3 (June 1999), S. 411-431 und S. 450-457

FS II 97-503

Matthias Horwitz

High-Tech Beton für den Potsdamer Platz. Zur Institutionalisierung eines Wissensobjektes. 48 Seiten

1996

FS II 96-501

Dietmar Jazbinsek und Ralf Thies

Großstadt-Dokumente. Metropolenforschung im Berlin der Jahrhundertwende. 89 Seiten

FS II 96-502

Katharina Peters

Pausenhalle der Transformation. Skizze eines ostdeutschen Amtes in Nachwende-Zeiten. 23 Seiten
Auslaufend. Veröffentlicht unter dem Titel „Warten auf Godot. Eine Skizze ostdeutscher Bürokratie im Transformationsprozeß“, in: Stefan Hirschauer und Klaus Amman (Hg.), *Die Befremdung der eigenen Kultur*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1997, S. 198-217.

FS II 96-503

Matthias Horwitz, Bernward Joerges und Jörg Potthast (Hg.)

Stadt und Film. Versuche zu einer 'Visuellen Soziologie'. Mit Beiträgen von B. Joerges, D. Kress, A. Krämer, D. Naegler und J. Potthast. 113 Seiten

1995

FS II 95-501

Barbara Czarniawska and Bernward Joerges

Travels of Ideas. Organizational Change as Translation. 37 Seiten

Auslaufend. Veröffentlicht in: Barbara Czarniawska & Guje Sevón (eds.), *Translating Organizational Change*, Berlin etc.: De Gruyter 1996, S. 13-48.

FS II 95-502

Richard Rottenburg

When Organizations Travel. On Intercultural Translation. 43 Seiten

Auslaufend. Veröffentlicht in: Barbara Czarniawska & Guje Sevón (eds.), *Translating Organizational Change*, Berlin etc.: De Gruyter 1996, S. 191-240.

Bei Ihren Bestellungen von WZB-Papers schicken Sie bitte unbedingt einen an Sie adressierten Aufkleber mit, sowie je Paper eine Briefmarke im Wert von DM 1,00 oder einen "Coupon Réponse International" (für Besteller aus dem Ausland).

Please send a **self-addressed label** and **postage stamps in the amount of 1 DM** or a "**Coupon-Réponse International**" (if you are ordering from outside Germany) for **each** WZB-Paper requested.

Bestellschein

Order Form

An das
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung
PRESSE- UND INFORMATIONSREFERAT
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin

Absender • Return Address:

*Hiermit bestelle ich folgende(s)
Discussion Paper(s):*

*Please send me the following
Discussion Paper(s):*

--	--