

Dr. Peter Langner

Zero-Base Budgeting und Sunset Legislation

Instrumente zur Rückgewinnung öffentlicher
Handlungsspielräume?



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	15
Abbildungsverzeichnis	17
Erstes Kapitel	
Einleitung	19
A. Problemstellung	19
B. Gang der Untersuchung	21
Zweites Kapitel	
Möglichkeiten und Grenzen eines haushaltspolitischen Reformkonzepts	23
A. Budgetkonzeptionen als Spiegelbilder einer gewünschten Grundorien- tierung der Haushaltsgebarung	23
I. Die Kontrollorientierung des Budgets	24
II. Die Managementorientierung des Budgets	25
III. Die Planungs- bzw. Programmorientierung des Budgets	27
IV. Von der Planungs- zur Bewertungsorientierung des Budgets	30
B. Budgetkonzeptionen als Spiegelbilder entscheidungstheoretischer Modelle	34
I. Der deduktiv – synoptische Ansatz	35
II. Der »inkrementalistische« Ansatz	36
C. Das individuelle Entscheidungsverhalten im Mittelpunkt haushaltspo- litischer Reformbestrebungen	44
	7

I.	Die Unzulänglichkeit der Aussagekraft struktureller Neuerungen	44
II.	Die Bedeutung potentieller Divergenzen zwischen Systemzielen und persönlichen Zielen der Systemmitglieder	46
III.	Die Determinanten der individuellen Entscheidungsfindung im politisch-budgetären Prozeß	48
	1. Das Axiom der Nutzenmaximierung als Inbegriff persönlicher Zielvorstellungen	49
	2. Explizite und implizite Verhaltensregeln als Korrektiv individueller Nutzenmaximierung	53
D.	Bezugsrahmen zur Bewertung eines Haushaltsreformkonzepts	59
I.	Ansatzpunkte der Budgetreform	59
II.	Gestaltungsfelder der Budgetreform	61
	1. Gleichgewicht zwischen Struktur- und Verhaltenskomponenten	61
	2. Die Dominanz des politischen Elements	63
III.	Spezifizierung des Anspruchsniveaus an ein Budgetkonzept	66
IV.	Bewertungsmaßstäbe für ein Haushaltsreformkonzept	68
	1. Ungeeignete Indikatoren	68
	2. Indikatoren zur Bewertung der theoretischen Grundkonzeption	69
	3. Indikatoren für eine empirische Bewertung	70
V.	Daten budgetärer Reformanstrengungen	73

Drittes Kapitel

Das Zero-Base Budgeting-System 77

A.	Das theoretische Rahmenkonzept des ZBB	77
I.	ZBB als Manifestation eines Trends zu verstärkter Programmevaluation	77
II.	Idee, Kernanliegen und Entwicklungsgeschichte	79
III.	Strukturelemente und Arbeitsweise	84
	1. Abgrenzung von Entscheidungseinheiten	84
	2. Erarbeitung eines »decision package set«	85
	3. Rangordnungsverfahren	87

B. Der Informationsgehalt des ZBB	90
I. Der Evaluationsaspekt beim ZBB	90
1. Die Berücksichtigung von Erfolgsstandards	91
2. Programmbewertung zur Begründung des Mittelbedarfs	95
a) Die Bestandsaufnahme des status quo	95
b) Evaluationstypen	100
c) Marginalanalyse durch Kosten-Wirksamkeits-Funktionen	103
3. Die Koordination der Verwaltungsvorhaben	107
a) Erhöhung des Informationsstandes der Leitungsebene	107
b) Organisationssteuerung durch Zielabstimmung	109
II. Der Planungsaspekt beim ZBB	112
1. Die Notwendigkeit einer vorausschauenden Planung	112
2. Der Aspekt der strategischen Zielplanung	114
3. Der Aspekt der taktischen und operativen Aufgaben- und Programmplanung	122
4. ZBB und innovative Politikgestaltung	128
C. Das Akzeptanzpotential des ZBB	130
I. Zur Beeinflussung des administrativen Entscheidungsverhaltens im Budgetprozeß	130
1. Die Neuorientierung der Bewertungsmaßstäbe bei der Mittelverteilung	131
2. Verhaltenslenkende situative Aspekte	134
a) Die Rolle der exekutiven Führungsinstanz	135
b) Die Signalfunktion der Legislative	136
c) Der Einfluß der öffentlichen Meinung	139
d) Zur Implementationsstrategie und zum Rollenverständnis des OMB	140
3. Die partizipatorische Dimension des ZBB	143
4. Zusammenfassung	149
II. Zur Wahrung der politischen Rationalität im Budgetprozeß	150
1. Fundierung des politischen Aushandlungsprozesses	150
2. Verzicht auf Einengung politischer Entscheidungsspielräume	153
D. Empirische Evaluation des ZBB	156
I. Die Fehleinschätzung des quantitativen Analyseansatzes	156
1. Die fehlende Operationalisierung des Inkrementalismus-Konzepts	157

2. Organisations- versus Programmorientierung	160
3. Der quantitative Analyseansatz am Beispiel eines ZBB-Versuchs an einer amerikanischen Universität	163
II. Das ZBB im Alltag des amerikanischen Regierungs- und Verwaltungssystems	166
1. Vorbemerkungen	166
2. Strukturelle Aspekte	170
a) Strukturierung von Entscheidungsabläufen	170
aa) Die Frage der Dimensionen	170
bb) Divergenz von Programm und Budget	176
cc) Die Rolle einzelner administrativer Entscheidungsebenen	177
b) Rechtfertigung staatlicher Aktion	183
aa) Die Überprüfung der »base«	183
bb) Abstimmung zwischen Informationsbedarf und -verfügbarkeit	189
cc) Die Problematik des Zielbegriffs	193
dd) Disponibilitätsgrad öffentlicher Ausgaben	203
ee) Zusammenfassung	204
c) Aufdeckung innovativer Programmalternativen	205
aa) Die Bedeutung der zeitlichen und organisatorischen Eingliederung des ZBB in die Planungsprozesse des Regierungs- und Verwaltungssystems	206
bb) Alternativenfindung und Zieldimension	215
cc) Zur restriktiven Fragestellung des Alternativenfindungskonzepts	215
d) Abstufungen im Niveau der Programmrealisation und des Mittelbedarfs	218
e) Koordination dezentraler Prioritätenfindung	221
aa) Die Ratio der Prioritätskriterien	222
bb) Die Leitlinienfunktion einer längerfristigen Aufgabenplanung	225
cc) Das Problem funktionaler Interdependenzen zwischen verschiedenen Aufgabenbereichen	229
dd) Politischer versus budgetärer Entscheidungskanal	232
ee) Die Abhängigkeit der Prioritätenabwägung vom Budgetvolumen	236
ff) Das Problem des Informationsverlustes	239
3. Das Management des Reformprozesses	240
4. Das Verhalten der Leitungsebene	247

a) Unteilbarkeit systemkonformer Regelbefolgung	247
b) Die Stellung der Fachreferenten im Haushaltsprozeß	253
c) Die Machtzentren des Regierungssystems in gemeinsamer Verpflichtung	255
Viertes Kapitel	
Das Sunset-Konzept	261
A. Der theoretische Rahmen	261
I. Der Grundgedanke	261
II. Die grundlegenden Bestandteile	262
III. Sunset und ZBB – Mehr als nur prozedurale Gemeinsamkeiten	266
B. Die Genesis der Sunset-Bewegung in den USA	274
I. Der Wandel im Selbstverständnis amerikanischer Volksvertretungen	274
II. Die Sunset-Gesetzgebung in den Bundesstaaten	277
1. Die Problematik der regulativen Verwaltungen	278
2. Der Beginn einer Reformbewegung: Das »sunset law« des Bundesstaates Colorado	279
3. Überblick über die Sunset-Ansätze in den Bundesstaaten	281
III. Die Entwicklung der Sunset-Diskussion auf Bundesebene	284
1. Phase I der Budgetreform im Kongreß: The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974	285
2. Die Notwendigkeit zur Ergänzung der Reform	287
3. Phase II der Budgetreform im Kongreß: Sunset - Zielrichtung und Geltungsbereich	289
4. Entwicklungsstufen der Sunset-Diskussion im amerikanischen Kongreß	294
C. Analyse des Sunset-Konzepts	299
I. Der analytische Rahmen	299
1. Vorbemerkungen	299
2. Das Anreizsystem des Parlamentarierers	300
3. Der politische Charakter der legislativen Entscheidungsprozesse	303

II. Anwendungsbreite des Konzepts – Arbeitsbelastung versus Neutralität	304
III. Das Timing der Evaluationsbemühungen	308
IV. Die Rollenverteilung zwischen Exekutive, Parlament und legislativen Serviceeinheiten	310
V. Die Reichweite der Evaluationsfragestellung – Von der funktionalen Effizienz zum Problembezug	315
VI. Die Strukturierung des öffentlichen Programmgefüges	325
VII. Sunset und das parlamentarische Ausschußsystem	336

Fünftes Kapitel

Überlegungen zu möglichen Ansatzpunkten einer Haushaltsreform im politisch-administrativen System der Bundesrepublik Deutschland

A. Zur Neuorientierung des haushaltspolitischen Entscheidungsverhaltens der Titelerwerber im Sinne eines ZBB-Systems – Lehren aus einem amerikanischen Versuch	343
I. Anspruch und Reichweite der Reformstrategie	343
II. Die Haushaltsaufstellung als Endpunkt einer primär politisch orientierten Programmdiskussion	349
1. Die Auswirkung organisatorischer Rahmenbedingungen auf die Rollenerwartungen im Budgetprozeß	349
2. Die Bedeutung des geeigneten »Ansprechpartners« der Fachreferate	352
3. Der Zeitpunkt der Koordination budgetärer und programmspezifischer Informationsströme	353
4. Zur Notwendigkeit einer Steuerung der Programmentwicklungstätigkeit der Basiseinheiten	355
5. Die empirische Situation des Planungssystems auf bundesdeutscher Regierungs- und Ressortebene	358
III. Rückbesinnung auf das Spannungsfeld zwischen staatlicher Aktion und zu lösendem Problem	361
IV. Rückschauende Programmbewertung als Ansatzpunkt zur Verbesserung des Politikentwurfs	367
1. Zur Institutionalisierung der Evaluationsfunktion	367

2. Abstimmung zwischen »policy level«-Informationsbedarf und »operating level«-Informationsmöglichkeiten	373
V. Föderalistische Verwaltungsorganisation als Determinante der Eignung von Planungssystemen	376
VI. Zentraler oder dezentraler Ansatz zur Haushaltsreform?	379
 B. Grenzen und Möglichkeiten eines Ansatzes zur Stärkung der parla- mentarischen Politik- und Programmfunktion im Sinne des Sun- set-Konzepts	 384
I. Das Gestaltungspotential des Parlaments im Haushaltsprozeß	384
1. Beschränkung der Budgetinitiative der Regierung	385
2. Budgetermächtigung und Gesetzgebung auf Zeit	387
II. Intensivierung der parlamentarischen Kontrollfunktion	390
1. Rahmenbedingungen	390
2. Modellentwurf	395
3. Struktur der Kontrollinformationen	401
III. Verschlechterung der Entscheidungssituation des Parlaments als bedeutsamste Triebfeder möglicher Reformen	404
 Kurzfassungen in deutscher, englischer, französischer und russischer Sprache	 407
 Literaturverzeichnis	 417
 Namensverzeichnis	 435
 Sachverzeichnis	 440