

Wie prüft man eine Koalitionsvereinbarung? (Zusammenfassung des Referats)

Robert B. M. Mul
Direktor der Rechnungskammer Rotterdam
(Rekenkamer Rotterdam)

"New Public Management" (NPM) ist ein Dachbegriff, der auf unterschiedliche Dimensionen von Verwaltungs- und Verwaltungsführungsreformen im öffentlichen Sektor wie zum Beispiel Privatisation, Marketisation (Auslagerung und andere), Dezentralisierung zu Gunsten von Behörden oder Kommunen, Output-Orientierung und Qualitätssysteme Bezug nimmt. Diese Reformen haben zweifelsohne auch Auswirkungen auf die öffentliche Finanzkontrolle. Genau dieser Einfluss war vor einigen Jahren Gegenstand einer internationalen Forschungsarbeit von Hochschulangehörigen und zentralstaatlichen Rechnungsprüfern in Frankreich, Finnland, den Niederlanden, Norwegen und dem Vereinigten Königreich. In ihrem Buch "Performance or Compliance" (Oxford University Press, 1999) beschreiben sie die Interaktionen zwischen Wirtschaftlichkeitsprüfung i.S.v. Untersuchung der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit i.e.S. und der Wirksamkeit und NPM.

Sie beschreiben, inwieweit NPM und insbesondere Wirtschaftlichkeitsprüfungen dieselbe Wertbetonung aufweisen. Die früheren Verwaltungssysteme betonten die korrekte Zuteilung der Geldmittel zu adäquaten Haushaltslinien, die wirtschaftliche Nutzung von Inputs und die Übereinstimmung der Handlungen mit vorgeschriebenen Verfahren. Die neuen Ansätze erheben den Anspruch, mehr Flexibilität bei Input und Prozessen im Gegenzug für strengere Überwachung und Evaluierung der Leistung, d.h. Output und Outcome, zu ermöglichen. Wirtschaftlichkeitsprüfungen haben sich als Ergänzung der traditionellen Rechnungsprüfung entwickelt und erheben wie NPM den Anspruch, den traditionellen bürokratischen Werten der Sorgfalt und der Verfahrenskorrektheit Effizienz und Effektivität im Management hinzuzufügen. Zwischen der Entwicklung des Managementdenkens im öffentlichen Sektor und der Entwicklung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen bestehen enge Parallelen. In seiner aussagestarken Streitschrift "The audit society" hob Michael Power 1997 hervor, dass Wirtschaftlichkeitsprüfungen und NPM beide aus demselben Wertekanon hervorgegangen sind, dass beide mit derselben Reformethik verflochten sind und dass beide zunächst versuchsweise in den 1960er und 1970er Jahren auftraten und dann in den steuerlich enthaltsameren 1980er Jahren tiefer und weiter ihre Wurzeln schlugen.

Trotzdem unterschätzen diese Autoren, vorwiegend Sozialwissenschaftler, meines Erachtens die Auswirkungen des NPM auf die Rechnungsprüfung. Wenn ich gerade die Einführung eines NPM-Instruments wie der periodengerechten Rechnungslegung erwähnt habe, dann ist klar, dass sich auch die Rechnungsprüfung modernisiert.

In den Niederlanden ist der dominierendste Aspekt bei allen diesen NPM-Reformen die Umstellung auf Output-Orientierung. Einfach die Haushaltsmittel bis zur vorgegebenen Grenze im Einklang mit den Verfahrensanforderungen auszugeben, befriedigt nicht mehr. Es müssen Ergebnisse erzielt werden. Zumindest ist dies heutzutage die

dominierende Tendenz. Sie müssen gemessen, es muss über sie Bericht erstattet, sie müssen begründet und schließlich geprüft werden. Und hier kommen wir ins Spiel. Für einen Prüfer der Wirtschaftlichkeit ist der Einbau messbarer Ziele in eine Politik eine unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Prüfung. Wie viele Prüfer haben sich nicht begeistert an die Wirtschaftlichkeitsprüfung einer Politik gemacht, nur um am Ende herauszufinden, dass nie richtig Politikziele festgesetzt wurden? Oder dass das ursprüngliche klare Zielepaket brutal in einen politischen Wischiwaschikompromiss gezwängt wurde?

Die Verwaltung der Stadt Rotterdam kann jedoch auf eine relativ lange Geschichte bei der Ausrichtung auf die Erzielung so genannter "SMART"-Ergebnisse zurückblicken, d.h. Ergebnisse, die spezifisch ("specific"), messbar ("measurable"), aktuell ("actual"), relevant ("relevant") sind und "timely", also im Zeitrahmen, erreicht werden müssen. Da Rotterdam die Stadt mit dem größten Hafen der Welt ist, verwenden die Stadtväter und andere Landratten gerne Begriffe aus der Seefahrt. Deshalb begann die Stadtexekutive 1997 mit der Einführung der so genannten "Baken". Für alle, die nicht segeln: Eine Bake ist ein festes Zeichen auf See, das dem Kapitän hilft, den Kurs zu halten. Als Managementreforminstrument soll sie die für die nahe Zukunft versprochenen Ergebnisse mit dem Ausgangspunkt null vergleichen helfen. Ist es in diesen Jahren zu Fortschritten gekommen? In Rotterdam wurden die Baken dadurch, wie sie geplant wurden, zu einem einzigartigen Instrument. Während alle anderen Stadtverwaltungen und die Zentralregierung die Output-Orientierung in den jährlichen Haushaltszyklus eingeführt haben, hat Rotterdam sie mit seinem wichtigsten politischen Dokument verzahnt, der Koalitionsvereinbarung für die gesamte Legislaturperiode. Die Stadtexekutive 1998-2002 versprach zu Beginn der Amtsperiode, innerhalb von vier Jahren 41 Baken umzusetzen. Die Baken reichten von Beschäftigungswachstum um 10.000 zusätzliche Stellen in der Region bis zum Bau von weiteren 7 Kilometern Fahrradwege in der Stadt pro Jahr. Im Jahr 2000 begann die Rechnungskammer eine Prüfung aus eigener Initiative. Wir fragten uns, welche Fortschritte zur Halbzeit erzielt worden waren. Einige Stadträte waren überrascht und sogar etwas verärgert darüber, dass wir dieses Thema aufgriffen. Sie hatten sich darüber noch nie Gedanken gemacht. Genau dies war jedoch einer der Gründe dafür, dass wir diese besondere Prüfung in Angriff nahmen. Letztendlich fanden wir heraus, dass von den 41 Baken 7 auf dem richtigen Weg, 12 in Verzug und bei 22 die Lage unbekannt war. Wir veröffentlichten unseren Bericht deshalb mit dem Titel "Beacons in the fog" (Baken im Nebel). Die Stadtexekutive beeilte sich, mit einem Strategiepapier "Beacons out of the fog" (Baken tauchen aus dem Nebel auf) zu antworten. Doch ihnen ging die Zeit aus. Wahlen standen vor der Tür.

Ihre Nachfolger entschieden sich 2002 einmal mehr, ihren Wählern bestimmte Versprechungen zu machen, gaben aber den Begriff "Baken" auf und gingen zu dem der "messbaren Ziele" über. Der Bürgermeister sagte mir bei meinem Besuch auf der Stadtratssitzung:

"Ich will dieses Wort nie wieder hören, Herr Mul!"

"Aber Herr Bürgermeister", erwiderte ich, "ein so genanntes messbares Ziel hat exakt dieselbe Managementbedeutung, wie sie bis jetzt die Baken hatten. Ein wenig Konsequenz in der kommunalen Selbstverwaltung wäre eigentlich nicht schlecht."

Es war jedoch klar, dass ich die politische Bedeutung des Orwellschen Rhetorikwechsels unterschätzt hatte, sobald der neue Stadtrat an der Macht ist. Seine

Koalitionsvereinbarung besteht aus 6 Topprioritäten, 56 Prioritäten und 87 Zielen. Toppriorität Nummer eins ist Sicherheit. Eine der 56 Prioritäten ist Nachbarschaftssicherheit. Eines der zugehörigen Ziele ist dann, die Umgebung in der Nachbarschaft in gewissem Grade sauber zu halten. Sowohl Nachbarschaftssicherheit als auch Reinigung wurden in messbare Ziele überführt. Jedes Jahr erstattet die Stadtexekutive Bericht darüber, welche Fortschritte bei der tatsächlichen Leistung erzielt worden sind. Der Stadtrat hat die Rechnungskammer Rotterdam gebeten, diesen Bericht jedes Jahr zu prüfen und festzustellen, ob die vorgelegten Ergebnisse ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermitteln. Auf diese Weise bietet die Rechnungskammer Sicherheit in Bezug auf die nichtfinanziellen Ergebnisse aus dem Jahresbericht. Die Leistung so, wie von der geprüften Stelle dem Stadtrat über sie Bericht erstattet wird, zu prüfen, kommt einer traditionellen Prüfung der Rechnungen im Jahresbericht sehr nahe. Tatsächlich ergänzen sie einander. Wir haben also die Lücke geschlossen.