

Zur Rolle von Performance-Informationen bei der Kontrolle von Produkthaushalten

1. Einleitung und Problemstellung

Im öffentlichen Haushaltswesen hat sich seit einigen Jahrzehnten das Konzept des *Performance Budgeting* (PB) verbreitet, eine Erweiterung des klassischen Input-Budgets um Informationen über die angestrebten öffentlichen Leistungen und die beabsichtigten Wirkungen bei den Zielgruppen sowie generell (vgl. z.B. Vries et al. 2019; Mauro et al. 2017; Reichard/Küchler-Stahn 2019). Solche Budgets werden inzwischen in zahlreichen Ländern auf verschiedenen staatlichen Ebenen praktiziert. In Deutschland ist das seit etwa 20 Jahren vor allem auf kommunaler Ebene der Fall, jedoch auch in einigen Bundesländern.

Das Thema PB wird in den Verwaltungswissenschaften aus unterschiedlichen Perspektiven diskutiert, z.B. aus finanzwissenschaftlicher und ökonomischer Sicht (Staatsausgaben, Verschuldung usw.), aus manageriellem Blickwinkel (z.B. Steuerung der Effektivität und Effizienz administrativer Leistungen), im Hinblick auf Recht- und Ordnungsmäßigkeit (z.B. Einhaltung von Budgetregeln) und schließlich in politikwissenschaftlicher Hinsicht (z.B. Politikprozesse im Zuge der Budgetplanung). In aller Regel konzentrieren sich wissenschaftliche Analysen und Debatten bisher auf die Stufe der Budgetplanung und -entscheidung im üblicherweise jährlichen Budgetzyklus. Demgegenüber sind die Zyklusstufen Budgetvollzug und Budgetkontrolle eher selten zum Analysethema gemacht worden. Dies gilt für Deutschland ebenso wie international. Budgetvollzug und -kontrolle sind zumindest außerhalb des Bereichs der Rechnungslegung sowohl in wissenschaftlichen Analysen wie auch in eher praxisbezogenen Diskussionen „unterbelichtet“. Der vorliegende Beitrag strebt daher an, etwas Licht in diese empirisch wie analytisch vernachlässigte Stufe des Budgetzyklus zu werfen. Das Analyseinteresse richtet sich dabei auf die deutsche Kommunalverwaltung und hier vor allem auf den kommunalen Haushalt.

In Deutschland sind Anfang der 2000er Jahre in nahezu allen Bundesländern auf kommunaler Ebene Performance Budgets eingeführt worden (vgl. z.B. Deutscher Städtetag/PwC 2011; Reichard 2012). Im Zuge einer umfassenden Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, die u.a. durch die einige

Jahre zuvor erfolgten Reformexperimente rund um das „Neue Steuerungsmodell“ (NSM) beeinflusst worden war (vgl. KGSt 1993; Reichard 1996; Bogumil et al. 2008; siehe auch Grohs in diesem Band), sollten u.a. Produkthaushalte etabliert werden, die auf die Reformansätze des Performance Budgets zurückgreifen. Damit war u.a. eine Neugliederung des Haushalts nach Produktbereichen, -gruppen und Produkten verbunden. Für alle oder zumindest alle wesentlichen Leistungen bzw. Produkte sollten im Produkthaushalt Ziele angegeben werden, die mit den entsprechenden Maßnahmen sowie den damit verbundenen Finanzmitteln erreicht werden sollten. Die Ziele sollten vor allem auf die angestrebten kommunalen Leistungen sowie auf die aus diesen resultierenden Wirkungen auf Zielgruppen und Politikfelder ausgerichtet sein.

Die Implementierung dieser Maßnahmen zog sich über viele Jahre hin. Die Umstellung des kommunalen Rechnungswesens von kameraler auf kaufmännische (doppelte) Buchführung und auf einen detaillierten kaufmännischen Jahresabschluss mit Bilanz, Ergebnis- und Finanzrechnung beanspruchte die Reformkapazitäten der Kommunen fast vollständig. Die andere Seite der Haushalts- und Rechnungswesen-Reformen – der Produkthaushalt – wurde demgegenüber stark vernachlässigt und spielte wohl auch für die den Reformprozess begleitenden Kommunalministerien der Länder eine nur geringe Rolle. Zum Teil hing diese lang anhaltende „Reformdurststrecke“ auch mit dem zunehmenden Bedeutungsverlust des NSM – analog zur Entwicklung des *New Public Management* auf internationaler Ebene (vgl. z.B. Hood/Dixon 2015) – zusammen (vgl. z.B. Holtkamp 2008).

Die leider nur lückenhaft und begrenzt vorliegende neuere Empirie zeigt, dass in etwa einem Drittel bis zur Hälfte aller deutschen Kommunen die Haushaltspläne zumindest teilweise Ziele und Kennzahlen enthalten, wobei die Schwankungen je nach Bundesland und nach Gemeindegröße erheblich sind (für weitere Nachweise vgl. Jethon/Reichard 2022b: 103). Die Aussagefähigkeit und Steuerungsrelevanz dieser Produktziele und -kennzahlen wird von Beobachtern nicht selten als nur gering eingeschätzt (Jethon/Reichard 2022b: 104ff.). Es wundert daher nicht, dass kritische Beobachter des kommunalen Managements schon früh feststellten, dass eine Steuerung von Kommunen über derartige Produkthaushalte nicht sehr erfolgreich zu sein scheint (vgl. Bogumil et al. 2011).

Die bisherigen Analysen von Konzept und Praxis des Produkthaushalts haben sich weitgehend auf den Haushaltsplan konzentriert, mithin auf die geplanten kommunalen Leistungen und Wirkungen. Inwieweit diese geplanten Ziele und Wirkungen auch eingetreten sind, etwa nach Abschluss des betreffenden Budgetjahres, scheint demgegenüber in der kommunalen Praxis kaum eine Rolle

zu spielen. Zumindest gibt es hierfür in der deutschen wie auch der internationalen Literatur nur wenige Hinweise. Zwar verlangen in Deutschland die kommunalen Haushaltsverordnungen im Zusammenhang mit der Rechnungslegung eine Berichterstattung über erreichte Ziele im Rahmen von Rechenschafts- bzw. Lageberichten, in der Praxis scheint dies jedoch nicht sonderlich ernst genommen zu werden. Zudem sind diese Berichte meist hochgradig kleinteilig und formal, auch kommen sie für die nachfolgende Haushaltsplanung meist zu spät.

In diesem Beitrag wird untersucht, welche Relevanz Ist-Daten zu Produktzielen bei der Prüfung und Evaluierung von Produkthaushalten nach Abschluss eines Budgetjahres in deutschen Kommunen haben. Der Analysefokus richtet sich dabei sowohl auf die Relevanz im Gemeinderat wie auch auf die Rolle von Ist-Daten in Verhandlungen zwischen der Kämmerei und den Fachbereichen sowie innerhalb von Fachbereichen. Vor diesem Hintergrund fragen wir uns mit Blick auf die kommunale Praxis, welchen Sinn eigentlich detaillierte Produktziele und zugehörige Kennzahlen im Produkthaushalt haben, wenn sich „im Nachhinein“ keiner in den Kommunen dafür interessiert, inwieweit die geplanten Ziele erreicht worden sind und welche Anpassungsmaßnahmen und Reaktionen erforderlich wären.

Um etwas mehr Licht in die beschriebene diffuse Lage zu bringen, haben die Autoren zunächst eine ausführliche Literaturanalyse durchgeführt, die sowohl die internationale Situation wie auch die Lage in Deutschland im Hinblick auf die Ex-post-Analyse von Zielen und Kennzahlen in Performance Budgets umfasst. Des Weiteren wurde in Zusammenarbeit mit der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) eine Umfrage bei kommunalen Managern durchgeführt, um ein erstes empirisches Bild von der Ex-post-Nutzung von Produktzielen und -kennzahlen in deutschen Kommunalverwaltungen zu erhalten. Die Ergebnisse der Umfrage werden analysiert und diskutiert; sie werden mit den Befunden der Literaturanalyse abgeglichen und es werden Folgerungen sowie Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis erarbeitet.

2. Literaturanalyse: Wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Kontrolle von Verwaltungshandeln, insbesondere im Kontext von Performance Budgeting

Die Kontrolle von Verwaltungshandeln ist ein vielschichtiges wissenschaftliches Thema mit zahlreichen unterschiedlichen Analyseaspekten. Prüfung und Kontrolle administrativen Handelns ist seit langem etabliert, etwa als Rechtmäßig-

keits- und Ordnungsmäßigkeitskontrolle. Hierfür haben sich auch besondere Kontrollorgane herausgebildet, z.B. Rechnungshöfe. Die Vielfalt politisch-administrativer Kontrollen spiegelt sich in der wissenschaftlichen Literatur, vor allem in zahlreichen rechts- und politikwissenschaftlichen Publikationen. Managementbezogene und betriebswirtschaftliche Analysen von Problemen der Verwaltungskontrolle sind demgegenüber seltener.

Ein zentraler Aspekt der Kontrolle von Verwaltungshandeln ist die Frage nach der Erreichung der zuvor im Planungsprozess gesetzten Ziele, sowohl in Bezug auf Ergebnisse und Wirkungen von Verwaltungshandeln wie hinsichtlich des Ressourceneinsatzes (Finanzmittel, aber auch Personalressourcen). Zur Messung der eingesetzten Finanzmittel stehen verschiedene Methoden des Rechnungswesens und des Auditing zur Verfügung. Demgegenüber kann die Erreichung der politisch angestrebten Wirkungen und z.T. auch der dafür nötigen Leistungen oft nur indirekt anhand mehr oder weniger aussagekräftiger Kennzahlen (Performance-Indikatoren) beurteilt werden. Diese unausgewogene Situation wird auch in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung deutlich: Während die Literatur rund um das Thema Rechnungslegung und Finanzkontrolle – vor allem in Bezug auf tradierte kameralistische Ansätze der Rechnungslegung und -prüfung – kaum überschaubar ist, ist die Zahl der Studien eher gering, die sich methodisch aussagekräftig der Wirkungsanalyse administrativen Handelns widmen.

Bei der Auseinandersetzung mit Fragen der Evaluation und Kontrolle von Ergebnissen und Wirkungen von Verwaltungshandeln lassen sich zwei Blickwinkel unterscheiden: die Wirkungsprüfung allgemein einschließlich der damit befassten Institutionen (Performance Auditing) sowie die Evaluierung der im Budget formulierten Ziele (Evaluierung von Performance Budgets). Bei der Prüfung des administrativen Aufgabenvollzugs sind auch fiskalische Aspekte relevant, oft kommt es zu schwerpunktmäßigen Untersuchungen oder auch Behördenvergleichen. Bei der Kontrolle vollzogener Performance Budgets nach abgeschlossenem Budgetjahr liegt der Fokus eher auf einzelnen Produkten bzw. Produktgruppen und den mit ihnen erzielten Wirkungen im Vergleich zum erfolgten Mitteleinsatz. In beiden Fällen geht es insgesamt letztlich darum, Rechenschaft über die abgelaufene Periode abzulegen und Folgerungen für die künftige Politikgestaltung bzw. für folgende Budgetjahre abzuleiten.

Performance Auditing

Während der Kontrollfokus von Auditing traditionell stark auf formale Recht- und Ordnungsmäßigkeit ausgerichtet war, hat es in jüngerer Zeit einige Impulse in Richtung *Performance Auditing* gegeben (vgl. z.B. Ferry et al. 2022; Grossi

et al. 2023; Rana et al. 2022). Dies wurde auch von der *New Public Management*-Welle mit ihrem stärkeren Fokus auf Performanz beeinflusst (Parker et al. 2019). Stark plakativ wurde dieser Trend auch mit *Audit Explosion* bezeichnet (Power 1994).

Die Intensität der Befassung von Rechnungshöfen mit Performance Audits ist im internationalen Vergleich sehr unterschiedlich. Während vor allem angelsächsische Staaten – analog zur stärkeren Intensität der „NPM-Welle“ in diesen Ländern – den Performance-Aspekt stärker akzentuiert haben, blieb dieser vor allem in kontinentaleuropäischen Staaten im Vergleich zur Prüfung von Rechts- und Ordnungsmäßigkeit weiterhin nachrangig. Die vertiefte Beurteilung der Wirksamkeit durchgeführter Policies verlangt von den Prüfenden eine „Policy-Perspektive“, weil der Erfolg einer Policy im Hinblick auf Ergebnisse und Wirkungen im Vergleich zum finanziellen Input bewertet wird. Dies wird traditionell jedoch als Primat der „Politik“ angesehen. „Neutrale“ Rechnungshöfe sollten sich hier eher heraushalten (vgl. z.B. zur kritischen Debatte über dieses Neutralitätsgebot in Deutschland Derlien 1992; Seyfried 2011).

Im deutschen öffentlichen Sektor hat sich der Trend zu *Performance Audits* nur wenig „explosiv“ abgespielt. Zwar setzen sich die Rechnungshöfe immer wieder auch mit Effektivitäts- und Wirksamkeitsproblemen auseinander (vgl. Ebner et al. 2019; Geißler 2013) und die Prüfberichte insbesondere des Bundesrechnungshofes (BRH) machen häufiger deutlich, dass angestrebte Politikwirkungen durch Bundesbehörden nicht vollständig erreicht worden sind (siehe auch das Erfordernis der Erfolgskontrolle nach § 7 Bundeshaushaltsordnung). Relativ aktuell weist der BRH etwa darauf hin, dass das nötige Instrumentarium der Erfolgs- und Wirkungskontrollen bei den Bundesbehörden nicht vorhanden sei (BRH 2023). Versucht man einen Querschnitt durch die jüngeren Berichte von Landesrechnungshöfen zu ziehen, fällt auf, dass dort verschiedentlich auf die Notwendigkeit von Erfolgskontrollen durch die Landesverwaltungen hingewiesen wird und das Fehlen solcher Evaluierungen immer wieder beklagt wird (vgl. etwa Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 2023: 68ff., 202ff.). Gelegentlich führen Landesrechnungshöfe selbst Erfolgskontrollen in einzelnen Landesbehörden durch, meist indes mit einem starken Fokus auf Effizienz und weniger auf Effektivität von Policies. Vermutlich sind die Prüfer mit routinemäßigen Ordnungsmäßigkeits- und Effizienzprüfungen stark ausgelastet und für Wirkungsprüfungen auch weniger qualifiziert.

Eine Sichtung der deutschsprachigen Literatur lässt insgesamt erkennen, dass Wirkungsevaluierungen auf Bundes- und Landesebene durch Behörden und Rechnungshöfe zwar zunehmend erfolgen, dass diese aber meist ein „add-on“

zu weiterhin dominanten Rechts- und Ordnungsmäßigkeits- sowie zu Effizienzprüfungen sind. Bislang hat ein markanter Kurswechsel des Prüfungswesens in Deutschland nicht stattgefunden.

Auf kommunaler Ebene ist dies noch viel weniger der Fall. Hier kann man ironisch eher von einer „*audit implosion*“ sprechen (Monfardini/Maravic 2012). Die Rechnungsprüfungsämter (RPA), die als relativ autonome Einheiten in vielen Kommunen für Prüfung und Evaluierung zuständig sind, sind weiterhin in starkem Maße auf Rechts- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung fixiert (vgl. zur extremen Vielfalt und Unübersichtlichkeit des kommunalen Auditing in Deutschland z.B. Geißler 2022; Glöckner/Mühlenkamp 2009). Obwohl die Empirie hierzu dünn ist, scheinen sich die kommunalen RPAs nur begrenzt um die Kontrolle realisierter Produktziele im abgeschlossenen Haushalt zu kümmern. Es gibt zwar seit einiger Zeit Bemühungen, die RPAs stärker auf Wirkungsevaluierungen auszurichten (vgl. Richter 2014; Glöckner/Mühlenkamp 2009), aber in der Regel steht die Rechts- und Ordnungsmäßigkeitskontrolle weiter im Zentrum. Ferner sind die RPAs immer noch sehr stark mit der für sie neuartigen Prüfung doppischer Jahresabschlüsse ausgelastet. In etlichen Gemeinden ist die Prüfung bei personellem Rückbau der RPA auf private Wirtschaftsprüfer ausgelagert worden, die den Wirkungsaspekt noch viel weniger im Blick haben (Geißler 2022). Die Zuständigkeiten für die Kontrolle der Kommunen in Deutschland sind im Übrigen stark zersplittert. Abgesehen von der Kontrolle durch RPAs sind auch die Aufsichtsbehörden mit Kontrollfunktionen befasst und zusätzlich führen auch die Rechnungshöfe Kontrollen durch.

Spezifische Unterstützungs- und Analyseeinrichtungen im Zusammenhang mit Performance Audits:

Nur selten finden sich in der internationalen Verwaltungspraxis – abgesehen von den Rechnungshöfen – spezifische *Institutionen*, die sich mit den Leistungen und vor allem Wirkungen administrativen Handelns kritisch befassen. Ausnahmen sind etwa das *Office of Management and Budget (OMB)* der US-Bundesregierung (vgl. z.B. Gilmour et al. 2006; Moynihan 2013) oder die *Wirkungscontrollingstelle* in der österreichischen Bundesverwaltung (Seiwald et al. 2022: 114; BMKÖS 2023). In einigen Ländern sind ferner Unterstützungsdienste nationaler Parlamente etabliert worden, z.B. in Österreich, Portugal, den Niederlanden oder der Tschechischen Republik. Solche Dienste helfen Abgeordneten dabei, die Finanz- und Performance-Informationen im Budget bzw. im zugehörigen Berichtswesen zu beurteilen und entsprechende Entscheidungen zu treffen (vgl. Seiwald et al. 2022; Jorge et al. 2016).

Spending Reviews:

Seit einigen Jahren hat sich vor allem auf zentralstaatlicher Ebene die Praxis der *Spending Reviews* herausgebildet. Diese Analysevariante beruht auf einem dialogischen Ansatz, an dem Fach- und Finanzministerien sowie der Rechnungshof beteiligt sind. Solche kritischen Ex-post-Analysen der in ausgewählten Politikfeldern durch administrative Leistungen bewirkten (Policy-)Effekte von abgegrenzten Programmen mit dem Ziel der Identifikation von Einsparoptionen werden in etlichen Ländern seit einigen Jahren durchgeführt, z.B. in Großbritannien, Frankreich, Italien, den Niederlanden oder Schweden. Aktuell nutzen etwa 75 % aller OECD-Staaten solche Reviewkonzepte (Doherty/Sayegh 2022). Hierzu gibt es mittlerweile positive Erfahrungen und eine reichhaltige Literatur (vgl. z.B. Bernhart et al. 2021; Robinson 2014; Tryggvadottir 2022). Seit 2016 werden *Spending Reviews* auch vom Bundesfinanzministerium durchgeführt (BMF 2016). Gesteuert durch einen Lenkungsausschuss wird jährlich zu einigen ausgewählten Politikthemen je eine interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet, die u.a. die Angemessenheit der Ziele eines Programms sowie Effektivität und Effizienz der realisierten Policies beurteilt. Dabei werden die formulierten Politikziele mittels Performance-Indikatoren konkretisiert und es wird die Zielerreichung kritisch bewertet. Beispiele analysierter Policies sind in Deutschland etwa die Förderung beruflicher Mobilität oder der kombinierte Güterverkehr (vgl. ebd.) sowie aktuell die Verbesserung der Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt mit einem Schwerpunkt Nachhaltigkeit (vgl. BMF 2024).

Evaluierung von Performance Budgets – Internationale Erfahrungen auf staatlicher Ebene:

Der internationale Forschungsstand zum PB ist in Bezug auf die Phasen des Budgetzyklus sehr unterschiedlich: Während es eine umfassende wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Planung von PBs sowie mit der Entscheidung über PBs durch die politischen Gremien gibt (vgl. Raudla 2022), sind Befunde über den Budgetvollzug und die Prüfung bzw. Kontrolle von PBs nach abgeschlossenem Budgetjahr ausgesprochen rar. Es scheint, dass die Evaluierung und Rechenschaftslegung vollzogener Budgets im Hinblick auf erbrachte administrative Leistungen und erzielte Wirkungen jenseits klassischer Rechts- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung in Praxis wie Wissenschaft ein „blinder Fleck“ sind.

In den USA, wo PBs auf allen staatlichen Ebenen durchaus relevant sind, finden sich lediglich zwei empirische Studien zu Wirkungen von Performance Budgets (vgl. Lu et al. 2015). Die wenigen Befunde zeigen, dass PB zu eher geringen Verhaltensänderungen der Akteure führt, dass klare Handlungsregeln für den

Fall von Zielabweichungen gesetzt werden sollten und dass PB allenfalls dann wirkt, wenn die Politik Druck auf schwache Bereiche macht und die betreffenden Exekutivpolitiker auch zur Rechenschaft zieht – was indes eher selten passiert (vgl. Lu/Willoughby 2019: 137ff.).

Mit Blick auf das Politikinteresse an Ergebnissen im Jahresabschluss eines Landes hat sich z.B. in Malta gezeigt, dass Parlamentsmitglieder nur wenig interessiert sind, unabhängig davon, ob sie der Regierungsseite oder Opposition angehören und wie lange sie Parlamentsmitglied sind (Caruana/Farrugia 2018). Dies wird u.a. auf die späte Zugänglichkeit und die zu technischen und abstrakten Inhalte solcher Informationen zurückgeführt. Auch in Estland wird ein geringes Interesse der Parlamentsmitglieder an Ex-post-Daten registriert, die – allerdings erst zwei Jahre später – in sogenannten Performance Reports dem Parlament vorgelegt werden (Raudla 2012). Staatliche Finanzkrisen scheinen im Übrigen kein Faktor zu sein, der erheblichen Einfluss auf die Nutzungsintensität von Performance Informationen (PI) bei politischen Akteuren hat (vgl. die Dreiländerstudie zu Österreich, Irland und Portugal von Raudla/Bur 2023). Eine aktuelle Studie aus dem portugiesischen Parlament lässt erkennen, dass Abgeordnete finanzielle Budgetinformationen durchaus zur Kenntnis nehmen und sie vor allem in der Opposition als „Munition“ gegenüber dem Regierungslager verwenden (vgl. Jorge et al. 2023). Auch eine Studie aus Kroatien kommt zum Ergebnis, dass Finanzinformationen in der Ex-post-Phase von politischen Akteuren auf allen staatlichen Ebenen durchaus genutzt werden, wobei Informationen bevorzugt werden, die in den eigenen Verantwortungsbereich fallen (vgl. Pajković et al. 2023).

Ein brisantes Thema ist in diesem Zusammenhang: Wie soll die Exekutive und insbesondere das Finanzministerium bei Zielabweichungen reagieren (Lu et al. 2015: 443)? Soll z.B. bei Übererfüllung eines Performanceziels „zur Belohnung“ mehr Geld zugeteilt werden? Oder sollen die Zuweisungen eher gekürzt werden, weil das Ziel vielleicht ja auch mit geringeren Mitteln hätte erreicht werden können? Bei Untererfüllung des Ziels stellt sich analog die umgekehrte Frage nach Mittelsteigerung. Hierzu gibt es keine eindeutigen empirischen Aussagen. Interessant sind Befunde der OECD auf Basis einer Befragung der *Senior Budget Officers* ihrer Mitgliedsstaaten (OECD 2019: 52ff.). Die meistgenannten Maßnahmen bei Untererfüllung von Performancezielen sind:

- keine Änderungen des Budgetansatzes
- Publimakung der schwachen Performance
- seltener: Änderung des entsprechenden Programms
- ebenfalls seltener: intensivere Überwachung des Programms

Eine weitere OECD-Umfrage lässt erkennen, dass es bei Zielabweichungen üblicherweise zu keiner Reaktion von Regierung bzw. Finanzministerium kommt (OECD 2018: 39). Das mögliche Problem: bei strikter Reaktion auf Untererfüllung von Performancezielen durch einzelne Einheiten kann es zu unerwünschten Reaktionen der betreffenden Organisationseinheiten kommen, z.B. zu Datenmanipulation, Gaming, selektiver Datennutzung usw. Die OECD nennt als Beispiel etwa Manipulation von Patientenwartelisten in UK („performance perversity“; vgl. auch Shaw 2016: 7). Sie empfiehlt unter Verweis auf Erfahrungen in den USA, in Australien und in den Niederlanden daher „weiche“ Konzepte und einen eher indirekten Link zwischen Performance und Mittelzuteilung (ebd.: 7ff.). Beim Performance Budgeting – wie generell im Performance Management – besteht das Risiko eines *Negativity Bias*: schwache Performance wird bestraft, gute Performance jedoch ignoriert, was sich auch in entsprechenden Medienberichten widerspiegeln kann.

Internationale Erfahrungen auf Kommunalebene:

Auch hier finden sich nur in geringem Umfang empirische Aussagen zur Nutzung von PI in der Ex-post-Phase des Budgetzyklus, wobei nicht immer klar zwischen Finanz- und Performance Informationen unterschieden wird. Gelegentlich legen empirische Befunde nahe, dass PI von Ratsmitgliedern oder Exekutivpolitikern bei Budgetkontrollen genutzt werden, so etwa in norwegischen Gemeinderäten (Askim 2007: 464) oder von frisch gewählten kommunalen Ratsmitgliedern in Italien zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele, wo sie z.B. als „Munition“ in politischen Debatten sowie für „blame games“ verwendet werden (Guarini 2016).

Demgegenüber gibt es einige Befunde, die ein eher geringes Interesse kommunaler Akteure an Finanz- bzw. Performance Informationen in der Ex-post-Phase erkennen lassen (vgl. Reichard 2024). Bspw. spielen Finanzinformationen keine Rolle in Diskussionen von flämischen Gemeindeparlamenten im Rahmen der Budget-Rechenschaftslegung (Buylen/Christiaens 2016). Bürgermeister in Italien nutzen zwar PI auch in der Ex-post-Phase, allerdings in geringerem Umfang als bei der Budgetplanung (Giacomini 2020). Auch auf kommunaler Ebene gibt es gelegentlich Hinweise zu Reaktionen von Politikern auf gute bzw. schlechte Performance einzelner Organisationseinheiten. In dänischen und flämischen Kommunen zeigt sich etwa, dass niedrige Leistungen einer Organisationseinheit nicht durch Budgetkürzungen bestraft werden, sondern dass diesen Einheiten mehr Finanzmittel zugeteilt werden (vgl. Nielsen et al. 2015; Bleyen et al. 2015; George et al. 2017).

Prüfung und Kontrolle von Produkthaushalten in Deutschland:

Nur selten befassen sich Analysen zu deutschen Verwaltungen auch mit der Ex-post-Kontrolle des Budgetvollzugs, wobei es in aller Regel um die Prüfung des (Finanz-)Mittleinsatzes im abgelaufenen Budgetjahr im Rahmen der Rechnungslegung geht.

Landesebene: In seiner Evaluierung der „Neuen Verwaltungssteuerung“ (NVS) in Hessen weist Lüder (2013: 277ff.) auch kurz auf das in diesem Kontext entwickelte Berichtswesen hin, u.a. auf Führungs- und Quartalsberichte sowie auf das Führungsinformationssystem des Finanzministeriums. Dort werde auch über Ist-Werte von Produkten (u.a.m.) berichtet. Allerdings werden diese Berichte eher als „Informationsfriedhöfe“ eingeschätzt und das Interesse von Abgeordneten wie von Managern daran sei sehr gering. Mittlerweile hat sich die Output-Orientierung in der Landesverwaltung zurückentwickelt (vgl. Nowak/Lorenz 2022). Im Zuge der „Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der FHH (SNH)“ in Hamburg ist auch ein finanz- wie produktbezogenes Berichtswesen (weiter-)entwickelt worden, mit dem in Quartalsberichten detailliert über die aktuelle finanzielle Entwicklung, aber auch von Leistungs- und Wirkungszielen informiert wird (s. Abschn. 4).

Kommunalebene: Eine Sichtung der empirischen Literatur zur Nutzung in deutschen Kommunen in der Stufe der Prüfung und Kontrolle des Budgetvollzuges ergibt in Bezug auf PI kaum konkrete Befunde. Von den zehn Studien, die sich überhaupt mit der Nutzung von PI im Kontext des Produkthaushalts empirisch auseinandersetzen (vgl. Jethon/Reichard 2022a: 155), geht keine einzige konkret und explizit auch auf die Ex-post-Stufe ein. Eine Studie aus Sachsen zeigt, dass in jeder vierten Kommune ein Berichtswesen mit Zielen und zugehörigen Kennzahlen vorhanden und in weiteren 17 Prozent der Kommunen ein solches Berichtswesen zumindest teilweise implementiert worden ist (vgl. Geißler et al. 2020: 29). Eine empirische Einzelfallstudie im höheren Kommunalverband Landschaftsverband Westfalen-Lippe bestätigt diesen Befund für die Nutzergruppe der kommunalpolitischen Mehrheitsfraktionen, die nicht bereit sind, sich an der Zielerreichung ihrer politischen Schwerpunkte messen zu lassen, da man sich nicht dem politischen Gegner ausliefern möchte (vgl. Jethon 2017: 158f.).

Insgesamt lässt sich aus der Analyse der Literatur ableiten, dass sich im Vergleich zur Phase der Planung von PBs nur wenige Autoren explizit und auf empirischer Basis mit der Ex-post-Kontrolle und Evaluierung vollzogener PBs hinsichtlich realisierter Performanz auseinandersetzen. Zwar haben sich in jüngerer Zeit Bemühungen um Leistungs- und Wirkungskontrollen von Budgets im

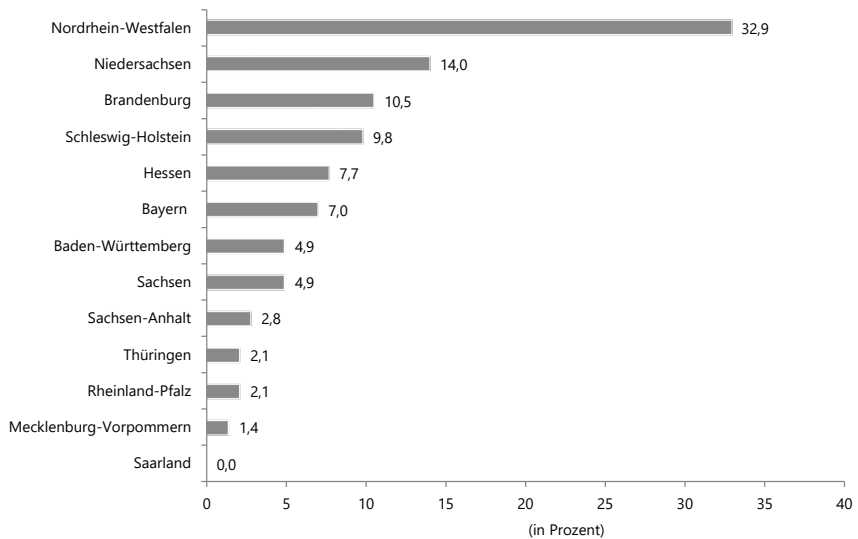
Zuge der Entwicklung von Performance Audits verstärkt. In Deutschland ist dies indes bislang primär auf Bundes- und Landesebene der Fall gewesen.

3. Ex-post-Nutzung von Performance Informationen im Rahmen von Performance Budgeting in deutschen Produkthaushalten – Befunde aus einer Umfrage

Diese spärliche empirische Basis in Bezug auf die Nutzung von PI in der Ex-post-Phase des Haushaltszyklus auf kommunaler Ebene haben die Autoren dieses Beitrages zum Anlass genommen, eine kurze Umfrage unter kommunalen Praktikern durchzuführen, um hierdurch ein erstes Stimmungsbild davon zu gewinnen, welche Rolle Leistungs- und Wirkungsziele sowie damit zusammenhängende Kennzahlen bei der Kontrolle von Produkthaushalten nach Abschluss des Budgetjahres in Rat und Verwaltung spielen. Die Umfrage wurde in die Dezember-Ausgabe 2023 des KGSt-Journals der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und in die Informationen aus dem Programmbereich Finanzmanagement der KGSt aufgenommen (vgl. KGSt 2024a: 10). Der Erhebungszeitraum dauerte bis Mitte Januar 2024.

An der – im statistischen Sinne nicht-repräsentativen – Umfrage haben sich 288 Personen beteiligt, die die Fragen ganz oder teilweise beantwortet haben. Entgegen der Erwartung haben auch 50 Personen aus dem Stadtstaat Hamburg teilgenommen, ferner einige weitere aus verschiedenen anderen Bundesländern (die zumindest teilweise jedoch mit Kommunalprüfungen zu tun haben). Bei der folgenden Auswertung sind 53 Antworten aus den Stadtstaaten Hamburg und Berlin nicht mitgerechnet worden. Somit wird eine Basis von 235 Antwortenden aus Kommunen einschließlich einiger weniger Antworten aus Länderinstitutionen mit einem gewissen kommunalen Prüfungsfokus zugrunde gelegt, wobei berücksichtigt werden muss, dass nicht alle Antwortenden alle Fragen beantwortet haben. Erwartungsgemäß können nahezu die Hälfte der Antwortenden (45,5 %) dem Finanzbereich zugeordnet werden, 21 % den Fachämtern. Je etwa 17 % rechnen sich dem Bereich Rechnungsprüfung/Revision bzw. „Sonstiges“ zu.

Abbildung 1: Umfrageteilnehmer aus Kommunen nach Flächenländern (n=235)



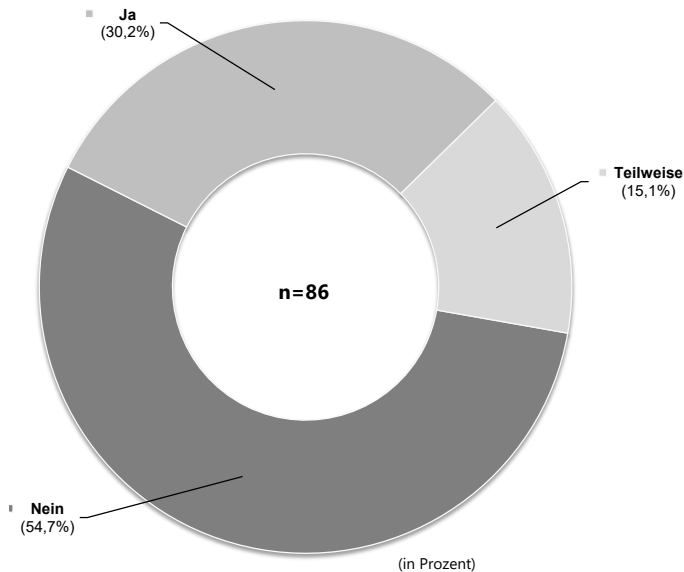
Quelle: Eigene Darstellung.

Bei weitem die meisten Antworten kamen aus Kommunen in NRW (32,9 %), auch Niedersachsen, Brandenburg und Schleswig-Holstein waren stärker vertreten (vgl. Abb. 1).

Die meisten Antworten kommen aus Großstädten bzw. größeren Landkreisen (37,7 %), aber auch kleinere Kommunen bis 60.000 Einwohner waren mit 30,8 % gut vertreten.

Auf die Frage, ob Ist-Werte von leistungs- bzw. produktorientierten Zielen und Kennzahlen des Produkthaushalts in Dokumenten zum Jahresabschluss dargestellt werden, antworteten 54,7 % mit „Nein“, 30,2 % mit „Ja“ und 15,1 % mit „Teilweise“ (vgl. Abb. 2).

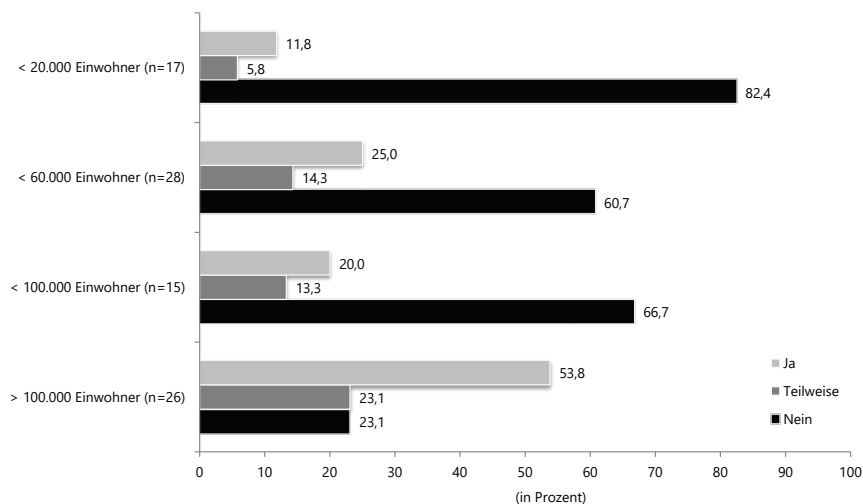
Abbildung 2: Darstellung von Ist-Werten produktorientierter Ziele und Kennzahlen im Jahresabschluss



Quelle: Eigene Darstellung.

Damit wird letztlich die Annahme bestätigt, dass die systematische Prüfung der Produktziel-Verwirklichung und eine entsprechende Rechenschaftslegung nicht durchgängig realisiert werden, was die Praxis von detaillierten Produktbudgets zusätzlich infrage stellen muss. Dabei sollte jedoch auch die Größenklasse von Kommunen berücksichtigt werden: Differenzierte und aufwändige Dokumentationen sind in der Regel in kleineren Kommunen kaum erforderlich. Es überrascht insoweit nicht, dass die Größenklasse der Kommunen für deutliche Akzente sorgt: Lediglich Antwortende aus Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnern tendieren mehrheitlich zu „Ja“, während die Antwortenden in kleineren Kommunen deutlich zur Ablehnung neigen (vgl. Abb. 3).

Abbildung 3: Darstellung von Ist-Werten produktorientierter Ziele und Kennzahlen im Jahresabschluss, Größenklassenvergleich (n=86)



Quelle: Eigene Darstellung.

Auf die nachstehend erörterten Fragen wurden leider jeweils nur eine geringe Zahl an Antworten gegeben. Der Jahresabschluss bzw. der haushaltsrechtlich ohnehin vorgeschriebene Rechenschafts- bzw. Lagebericht werden in über zwei Dritteln der Fälle als Dokumentenart genannt, in der Ist-Werte von Produktzielen und entsprechende Kennzahlen dargestellt werden. Einige Antwortende verweisen auch nur schlicht auf den Haushaltsplan der Folgejahre. Der Detaillierungsgrad der gemeldeten Ist-Daten zu erreichten Zielen und entsprechenden Kennzahlen wird als eher hoch angegeben („produktscharf“).

Wenig überraschend erklärt fast die Hälfte der Antwortenden, dass die fraglichen Ist-Werte von Zielen und Kennzahlen gar nicht im Rat bzw. Kreistag präsentiert und diskutiert werden. 22,2 % beobachten demgegenüber eine regelmäßige Diskussion dieser Ist-Werte im Rat, weitere 30,6 % zumindest eine gelegentliche Debatte. Nicht viel anders sieht es bei der Nutzung solcher Ist-Werte bei Verhandlungen zwischen der Kämmerei und den Fachbereichen aus: 19,4 % konstatieren eine regelmäßige Nutzung, 52,8 % eine gelegentliche und 27,8 % gar keine Nutzung solcher Ist-Werte. Sehr ähnlich sind die Angaben der Befragten bei der Frage, inwieweit Ist-Werte innerhalb von Fachbereichen und -ämtern z.B. bei der Finanzmittelpfanung eine Rolle spielen. Und wenig überraschend

ist auch das klare „Nein“, das von 75 % der Befragten auf die Frage kommt, ob produktorientierte Ziele und Kennzahlen außerhalb des Haushaltskreislaufs als Ist-Werte entscheidungsrelevant sind.

Die Ergebnisse aus dem Stadtstaat *Hamburg* sind insgesamt deutlich positiver: knapp 60 % bejahen den Ausweis von Ziel-Ist-Werten in Jahresabschluss-Dokumenten, es gibt keine „Nein“-Antworten. Zwei Drittel aller Antwortenden sagen, dass solche Daten regelmäßig im Landesparlament diskutiert werden. Und ebenfalls eine Mehrzahl der Antwortenden sieht eine regelmäßige oder zumindest gelegentliche Nutzung von Ist-Werten in Verhandlungen zwischen Finanz- und Fachbereichen sowie innerhalb einzelner Fachbereiche. Es darf vermutet werden, dass diese deutliche Zustimmung Hamburger Verwaltungsangehöriger zur Auseinandersetzung mit Informationen über die Realisierung von Leistungs- und Wirkungszielen im Kontext der Ex-post-Kontrolle des Haushalts vor allem mit dem dort schon länger gut funktionierenden zielorientierten Finanzmanagement zu tun hat, aber wohl auch auf eine positive „gelebte“ Verwaltungskultur im Stadtstaat Hamburg zurückzuführen ist (s. auch Abschn. 4).

Die hier kurz präsentierten Ergebnisse der Umfrage sind allenfalls ein „Stimmungsbild“; es gibt zweifellos einige methodische Schwächen. Die Ergebnisse basieren auf einer kleinen Zahl an vollständigen Antworten, die auch zufallsabhängig sein dürften (sich spontan angesprochen fühlende und antwortwillige Leser der KGSt-Informationen, noch dazu kurz vor Weihnachten). Aus der Umfrage lässt sich auch nicht ableiten, in welchen Antwortfällen Produktziele überhaupt und flächendeckend in den Haushaltsplänen der betreffenden Gemeinden formuliert worden sind.

Nichtsdestotrotz deuten die Ergebnisse der Umfrage darauf hin, dass produktorientierte Ziele und die mit ihnen verbundenen Kennzahlen bei der Kontrolle und Rechenschaftslegung des kommunalen Haushalts derzeit keine wesentliche Rolle spielen. Dies gilt sowohl für die Prüfung und Kontrolle des Haushalts im engeren Sinne wie auch für damit verbundene Diskussionen im Gemeinderat, zwischen Finanz- und Fachbereichen sowie innerhalb von Fachbereichen. Damit stellt sich erneut die kritische Frage, weshalb in vielen Kommunen bei der Planung und Aufstellung des Produkthaushalts so ein großer Aufwand mit der Formulierung von detaillierten Produktzielen betrieben wird, wenn sich – salopp gesagt – danach niemand dafür interessiert, inwieweit diese Ziele denn erreicht worden sind (oder allenfalls deutlich später bei nachfolgenden Budgetplanungen, wenn die Ist-Werte von Produktzielen des Vorvorjahrs im Haushalt aufgelistet werden). Über die Sinnhaftigkeit eines detaillierten Produkthaushalts ist immer wieder diskutiert worden (vgl. z.B. Bogumil 2022; Jethon/Reichard 2022b; Dott

et al. 2022) – nun zeigt diese erste kleine Umfrage aus Ex-post-Sicht erneut die Fragwürdigkeit dieses Ansatzes auf und bestätigt im Übrigen, dass in der öffentlichen Finanzwirtschaft gleichsam traditionell die Rechnungslegung eine weitaus geringere Relevanz als der Plan genießt (Schwarting 2021: 219).

4. Innovative Ansätze

Auch wenn die Prüfung und Kontrolle abgeschlossener Produkthaushalte im Hinblick auf die Erreichung von Leistungs- und Wirkungszielen – wie die vorliegende Empirie zeigt – in der deutschen kommunalen Praxis wenig relevant ist, gibt es doch einige Ansätze für Versuche, diese Situation zu verbessern. Im Folgenden stellen wir einige Beispiele vor.

Wirkungsorientierte Steuerung in Hamburg

Auch wenn die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) als Stadtstaat nicht zur Kommunalverwaltung im engeren Sinne gerechnet werden kann, sind die dort erfolgten Verwaltungsreformen auch für Kommunen interessant. Dementsprechend wird der Fall FHH hier kurz dargestellt. Seit etwa 20 Jahren hat die FHH schrittweise ein ergebnisorientiertes Steuerungskonzept für den Landeshaushalt eingeführt, das auch auf die Planung und Kontrolle von Wirkungen administrativen Handelns abstellt (vgl. z.B. FFH 2009). Dieses Konzept wird schrittweise weiterentwickelt und ist auch vor einiger Zeit extern evaluiert worden (vgl. Gahmann et al. 2021; FFH 2021). Der FHH-Haushalt weist relativ detaillierte Leistungs- und Wirkungsziele mitsamt zugehörigen Kennzahlen aus; diese spielen sowohl bei der Budgetsteuerung durch die Finanzbehörde wie auch im politischen Entscheidungsprozess in der Bürgerschaft eine Rolle. Darüber hinaus hat man in der FHH ein sehr ausführliches Berichtswesen zum jeweils aktuellen Budgetjahr etabliert: Die Finanzbehörde der FHH veröffentlicht stets Quartalsberichte im laufenden Haushaltsjahr¹. Während der 1. und 3. Bericht sich auf die Finanzdaten konzentrieren, informiert der ausführliche Halbjahresbericht sehr detailliert über den Stand der Zielerreichung sowie die zugehörigen Kennzahlen für jede Produktgruppe, was bei der Planung des Folgehaushalts nützlich sein kann. Der 4. Quartalsbericht enthält eine umfassende Aufstellung von Soll- und Ist-Werten der politisch besonders relevanten Kennzahlen des aktuellen Haushalts. Nach

1 Sie finden sich auch im Internet: <https://www.hamburg.de/fb/unterjaehrige-berichte/17130906/quartals-und-halbjahresberichte/>

Einschätzung der Evaluation spielen Leistungs- und Wirkungskennzahlen bei der Ex-post-Beurteilung des aktuellen Budgetjahres in der FHH bislang allerdings noch keine große Rolle, weil die Kennzahlenqualität häufig begrenzt sei (vgl. FFH 2021: 66). Dies bestätigen auch einige Stichproben in Halbjahresberichten für 2023: Während sich in einigen Politikfeldern weitreichende Wirkungsziele mit plausiblen Kennzahlen finden, überwiegen in anderen Bereichen eher kleinteilige Leistungsziele. Insgesamt scheinen die sehr ausführlichen Halbjahresberichte wohl eher für rasche ad-hoc-Steuerungsimpulse im laufenden Budgetjahr sowie für frühzeitige Signale an die Komposition des Folgebudgets geeignet zu sein als für eine vertiefte Evaluierung der Zielwirkungen.

Wirkungsevaluation in Mannheim

Die Stadt Mannheim hat in jüngerer Zeit umfassende Managementreformen initiiert, die auch eine ausgebaute strategische Steuerung und Ansätze zum Qualitätsmanagement umfassen (vgl. Stadt Mannheim 2013; Makowsky-Stoll/Dörzenbach 2018). Auf der Basis eines Leitbildes „Mannheim 2030“ wurde eine Reihe strategischer Ziele formuliert, die auch Ausgangspunkt für die produktziel-orientierte Haushaltsplanung und -kontrolle sind (vgl. z.B. den Vorbericht 2024 im Haushaltsplan 2024: 15ff.; vgl. ferner die kritische Analyse des Mannheimer Produktbudget-Konzepts in van Helden/Reichard 2021). Der Mannheimer Vorbericht enthält auch eine Reihe von Strategiekonzepten für zentrale städtische Politikfelder wie Wohnen, Schule und Beruf oder Klimaschutz. Die strategischen Ziele werden durch „Top-Indikatoren“ konkretisiert, deren Ist-Werte der letzten sieben Jahre ebenfalls ausgewiesen werden. Bei der Strategieentwicklung werden die durch regelmäßige Bürgerbefragungen ermittelten Bewertungen der Lebensqualität berücksichtigt (vgl. Stadt Mannheim 2014 sowie Makowsky-Stoll/Dörzenbach 2018: 257ff.).

Auch im Hinblick auf die hier im Zentrum stehende Ex-post-Kontrolle der Produktzielerreichung stellt Mannheim eine Ausnahme dar. Die Stadt erstellt einen ausführlichen Jahresbericht, der nicht auf die Details des finanziellen Jahresabschlusses eingeht (diese sind Gegenstand des kommunalrechtlich vorgeschriebenen Rechenschaftsberichtes), sondern auf Informationen zur Verwirklichung der auf dem Leitbild basierenden zentralen Vorhaben der Stadt (z.B. Masterplan Schulbau) und der maßgeblichen Wirkungsziele (z.B. „Klimagerechte Stadt“), wozu auch die Entwicklung der Top-Indikatoren im Zeitverlauf einschließlich zahlreicher befragungsbasierter Bürgerzufriedenheitsaussagen gehört (vgl. z.B. Stadt Mannheim 2023). Dieser Jahresbericht ist primär strategisch orientiert, er ist mit den Zielen und Kennzahlen im Produkthaushalt nicht direkt ge-

koppelt. Außerdem erstellen etliche Fachämter regelmäßige Monitoring-Berichte zu wichtigen städtischen Politikfeldern (etwa der Monitoring-Bericht zur Bürgerbeteiligung oder zum Wohnungsmarkt). Insgesamt kann man die Verknüpfung von wirkungsorientierter strategischer Planung und deren regelmäßiger (auch befragungsbasierter) Realisierungsüberprüfung mit dem aufgrund der kommunalrechtlichen Vorgaben weiterhin notwendigen kleinteiligen Haushaltsplan in Mannheim als einen deutlichen Fortschritt in Richtung eines sinnvollen *Performance Budgeting* ansehen, der auch eine praktikable Zielerreichungskontrolle nach vollzogenem Haushaltsjahr ermöglicht.

Nachhaltigkeits-Haushalt

Seit die UN 2015 die „Agenda 2030“ mit 17 *Sustainable Development Goals* (SDGs) und zahlreichen Unterzielen verabschiedet hat, spielt das Nachhaltigkeits-Budget in der deutschen Kommunalpraxis (wie auch in anderen Ländern) zumindest auf der Ankündigungsebene eine starke Rolle (vgl. Butzer-Strothmann/Ahlers 2024; Gnädinger/Volk 2022; KGSt 2024b: 63ff.; Lorson/Haustein 2022). In vielen Gemeinden sind SDGs in den Produkthaushalt aufgenommen worden. Die Beurteilung und Steuerung dieser SDGs wird durch mehr als hundert SDG-Indikatoren unterstützt (vgl. Bertelsmann Stiftung 2022; siehe auch sdg-portal.de). Inwieweit SDGs konkret bei der Haushaltsplanung und vor allem bei der Ex-post-Evaluierung von Produktzielen eine Rolle spielen, ist weniger klar einzuschätzen. Es gibt zwar einzelne Fälle von Evaluierung, so z.B. in Köln (vgl. Stadt Köln 2021), aber sonst sind empirische Befunde eher begrenzt (vgl. Peters et al. 2020). Es entsteht der Eindruck, dass ein intensives regelmäßiges Monitoring von SDGs noch wenig stattfindet.

Gegenwärtig kann man zum Nachhaltigkeits-Budget sagen, dass dadurch wirkungsbezogene Ziele und Indikatoren auch im Budgetkontext mehr Aufmerksamkeit bekommen und dass der „Hype“ um SDGs vielleicht eine stärkere Wirkungsorientierung bei der Haushaltsplanung, -steuerung und -kontrolle fördern kann. Insofern geht der Nachhaltigkeitshaushalt in eine ähnliche Richtung wie andere erwähnte Bemühungen um einen stärker strategisch und auf Wirkungen ausgerichteten Haushalt. In Bezug auf den in diesem Beitrag zentralen Aspekt der Ex-post-Kontrolle des Produkthaushalts kann man hoffen, dass die zahlreichen nun verfügbaren SDG-Indikatoren und zugehörigen Messverfahren dazu beitragen, sich mehr als bislang für die Kontrolle und Evaluierung der Realisierung von Leistungs- und Wirkungszielen zu engagieren. Man sollte jedoch nicht übersehen, dass rund um die SDGs in vielen Kommunen derzeit eine gewisse „Modewelle“ entstanden ist, die auch wieder abflauen kann. Insofern kann eine

nachhaltige Wirkung der aktuellen SDG-Aktivitäten auf eine verstärkte Kontrolle und Rechenschaftslegung im Budgetkontext nicht garantiert werden.

5. Zusammenfassende Einordnung und Ausblick

Die vorstehenden Untersuchungen haben gezeigt, dass auch nach jahrelangem Regelbetrieb kommunaler Produkthaushalte in Deutschland eine systematische Prüfung der Produktzielerreichung und eine entsprechende Rechenschaftslegung bis heute kaum umgesetzt worden sind. Soweit Ist-Werte zu Produktbudgets überhaupt routinemäßig im Jahresabschluss dargestellt werden, stoßen diese sowohl im Management wie auch in den politischen Gremien auf wenig Interesse und sind insofern kaum entscheidungsrelevant. Vor dem Hintergrund, dass Produktziele und -kennzahlen schon im Planungsprozess kaum relevant sind (vgl. Jethon/Reichard 2022b), ist das ebenso ernüchternde Bild für die Rechnungslegung zwar nicht sonderlich überraschend. Dieses Desinteresse an kommunalen Produktzielen und ihrer Verwirklichung erscheint umso unverständlicher, als man gerade in Zeiten akuter Finanzkrisen, in denen viele Kommunalhaushalte in bedrohliche Schieflagen geraten sind und insoweit der Rechtfertigungsdruck gegenüber den Ländern für eine höhere kommunale Finanzausstattung stark zugenommen hat, doch eigentlich eine intensivere Auseinandersetzung mit der tatsächlichen Leistungszielerreichung in den Gemeinde- bzw. Stadträten und im Verwaltungsmanagement erwarten sollte.

Seit etlichen Jahren ist immer wieder – nicht zuletzt von Jörg Bogumil – darauf hingewiesen worden, dass weder bloße Rechtspflicht noch ausreichend lange Regelbetriebsroutinen Garanten für eine stärker ergebnisorientiert ausgerichtete Steuerung der kommunalen Haushaltswirtschaft durch Verwaltung und Politik sind, sofern die Besonderheiten öffentlicher Verwaltungen und die Rationalität politischer Prozesse nicht angemessen beachtet werden. Inwieweit der Stadtstaat Hamburg mit seiner langen Haushaltssteuerungstradition und den verdichteten Vorschriften zu den produktorientierten Leistungszwecken in der Landeshaushaltsordnung als Vorbild für kommunale Reformen dienen kann, kann gegenwärtig nicht geklärt werden.

Der generelle Verzicht auf eine ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung und -kontrolle kann indes nicht die Alternative sein. Dies würde nichts anderes als die Rückkehr zum tradierten „Input-Haushalt“ bedeuten, d.h. Finanzmittel für bestimmte Maßnahmen zur Verfügung zu stellen, ohne deren Erfolg zu beurteilen. Es muss also trotz aller eher ernüchternden empirischen Befun-

de unverändert darum gehen, auf der Grundlage empirischer Befunde sowie übertragbarer internationaler Erfahrungen Perspektiven für eine ausgewogene Neuausrichtung der budgetären Produktsteuerung abzuleiten.

Hierfür werden folgende Ansätze gesehen:

1. Neuorientierung des Produktbudgets in Richtung einer eher strategischen Aufgaben- und Finanzplanung: Es dürfte heute nicht mehr ernsthaft bestritten werden, dass eine Vielzahl an Zielen und Kennzahlen in Performance Budgets eher zu Zahlenfriedhöfen bzw. Kennzahlenbürokratie als zu Steuerungsgewinnen führt. Es bedarf vielmehr der Konzentration auf politisch relevante Produkte sowie der Begrenzung der Performance-Daten auf eine beschränkte Zahl an besonders relevanten Wirkungsinformationen. Ziel sollte dabei sein, die kommunalen Handlungsfelder bzw. -notwendigkeiten und die dazugehörigen strategischen Zielsetzungen zufriedenstellend abzubilden. Hierzu könnte der in vielen Städten bereits strategisch angelegte Vorbericht des Haushalts – ggf. in eine mittelfristige Planung eingebettet – als Grundlage verwendet werden. Die – bislang völlig unterentwickelte – Kontrolle der Verwirklichung dieser strategischen Ziele würde sodann in einem noch zu entwickelnden Monitoring- und Evaluierungsbericht für Management und Politik dokumentiert werden.
2. Mittel- und Langfristbetrachtung über Wahlzyklen hinaus: Der Zukunftsbezug sollte durch eine Vorausschau auf erwartete zukünftige Effekte im Hinblick auf Ressourceneinsatz, Leistungen und Wirkungen ausgeweitet werden – so wie es zum Beispiel im Rahmen der „Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung“ in der Schweiz üblich ist (vgl. Schedler/Summermatter 2009). Der dabei zu wählende Zeitraum sollte jedoch möglichst über Wahlzyklen hinausreichen. Hiermit würde der Kommunalpolitik ein längerfristiger Orientierungsrahmen gegeben, der auf die einzelnen Legislaturperioden entsprechend heruntergebrochen werden könnte.
3. Dialogorientierte Entwicklung von produktorientierten Zielen und Kennzahlen mit der Kommunalpolitik: An einer gefühlten „Eigentümerschaft“ auf Seiten der Kommunalpolitik hinsichtlich gewählter Performance Informationen fehlt es gerade dann, wenn produktorientierte Ziele und Kennzahlen durch die Verwaltung bereitgestellt und eben nicht durch die Politik selbst ausgewählt und gesetzt werden. Es spricht daher viel für den Versuch einer gemeinsamen dialogorientierten Entwicklung, auch wenn Politiker sich in dieser Hinsicht erfahrungsgemäß eher passiv verhalten (vgl. Jethon 2017; Jethon/Reichard 2022b).

4. Stärkung der Nutzungsintensität produktorientierter Ziele und Kennzahlen auch bei der Budgetausführung, Kontrolle und Rechenschaftslegung: Es sollte mehr Gewicht auf die Evaluierung strategisch wichtiger Politikbereiche und Produktgruppen gelegt werden. In diesem Zusammenhang kann es sich als sinnvoll erweisen, das in zahlreichen Ländern auf zentralstaatlicher Ebene erfolgreich praktizierte Konzept der Spending Reviews auch zumindest in größeren Städten in angepasster Form zu erproben. Unabhängig von einer eher mittelfristig und strategisch ausgerichteten Evaluierung wichtiger kommunaler Vorhaben empfiehlt es sich, Ansätze zu prüfen, Informationen zur Zielerreichung bereits im jeweils laufenden Budgetjahr zu gewinnen, um daraus Konsequenzen für den noch nicht verabschiedeten Folgehaushalt zu ziehen (siehe hierzu die Hamburger Erfahrungen in Abschn. 4).
5. Neuausrichtung der örtlichen und überörtlichen Prüfung, deren Schwerpunkt bis heute immer noch vor allem bei einer formalen Rechts- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung liegt. Es wäre empfehlenswert, auch Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen in die Pflichtaufgaben der Prüfungseinrichtungen aufzunehmen und die Qualifikationen der Rechnungsprüfer in diese Richtung zu entwickeln (vgl. Glöckner/Mühlenkamp 2009).
6. Auch wenn die kommunale Aufgabenvielfalt eines Produkthaushaltes an sich schon komplex genug ist, greift die Konzentration auf den Kernhaushalt aus managerieller Perspektive zu kurz, wenn man bedenkt, dass sich auch das Wirken kommunaler Unternehmen und Beteiligungen auf die Erfüllung strategischer Zielsetzungen in den einzelnen kommunalen Politikfeldern auswirkt. Insofern sollte eine mittelfristig angelegte strategische Steuerung der Kommune neben der Kernverwaltung auch den Kranz der Beteiligungen mitberücksichtigen.

Diese Abhandlung hat gezeigt, dass in Deutschland wie auch international über die Evaluierung und Kontrolle der in Performance Budgets formulierten Strategien und Ziele wenig empirische Informationen vorliegen. Es erscheint empfehlenswert, diese Wissenslücke zu schließen.

Literatur

- Askim, Jostein (2007): How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International Review of Administrative Sciences* 73 (3): 453–472.
- Bernhart, Josef/Decarli, Peter/Maffei, Davide, Promberger, Kurt (2021): *Spending Reviews. Fallstudie Italien*. Bozen: Eurac.

- Bertelsmann Stiftung (2022): *SDG-Indikatoren für Kommunen*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bleyen, Pieter/Lombaert, Stijn/Bouckaert, Geert (2015): Measurement, Incorporation and use of performance information in the budget. *Society and Economics* 37 (3): 331–355.
- Bogumil, Jörg (2022): Outputorientierte Steuerung im kommunalen Haushalt – ein jahrzehntelanges Missverständnis! *Verwaltung & Management* 28 (3): 128–132. DOI: 10.5771/0947-9856-2022-3-128.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Holtkamp, Lars (2011): Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW. *Verwaltung & Management* 17 (4): 171–180.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. (2008): *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. 2. Aufl. Berlin: edition sigma.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2016): *Spending Reviews im Bundeshaushalt. Monatsbericht des BMF*. September 2016.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2024): *Abschlussbericht 11. Spending Review. Verbesserung der Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt mit einem Schwerpunkt Nachhaltigkeit*. Stand: 27. März 2024.
- Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport (BMKÖS) (2023): *Bericht über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung 2022*. Wien.
- Bundesrechnungshof (BRH) (2023): *Erfolgskontrollen als Voraussetzung für eine wirkungsorientierte Haushaltsführung. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*.
- Butzer-Strothmann, Kristin/Ahlers, Friedel (Hrsg.) (2024): *Kommunales Nachhaltigkeitsmanagement*. Berlin/Heidelberg: Springer Gabler.
- Buylen, Benedicte/Christiaens, Johan (2016): Talking numbers? Analysing the presence of financial information in councillors' speech during the budget debate in Flemish municipal councils. *International Public Management Journal* 19 (4): 453–475.
- Caruana, Josette/Farrugia, Brady (2018): The use and non-use of the government financial report by Maltese Members of Parliament. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 31 (4): 1124–1144.
- Derlien, Hans-Ulrich (1992): Der Rechnungshof zwischen Finanzkontrolle und Programmevaluaton. In: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik*, 81–94. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Deutscher Städtetag/PwC (2011): *Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. Ergebnisse eines Kooperationsprojekts des Deutschen Städtetages mit der PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft*. Köln. https://landesverwaltungsamt.thueringen.de/fileadmin/TLVwA/Inneres_und_Kommunales/Kommunalrecht_Kommunale_Finanzen/evaluierung_pwc.pdf.
- Doherty, Laura/Sayegh, Amanda (2022): *How to Design and Institutionalize Spending Reviews*. Washington: International Monetary Fund (IMF) (IMF How-to-Note, 22/4). <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2022/09/20/How-to-Design-and-Institutionalize-Spending-Reviews-523364>.

- Dott/Beatrice/Gerstacker, Michael/Middelhoff, Tobias/Dott, Beatrice (2022): Ziele und Kennzahlen als Instrumente der politischen Steuerung. *Verwaltung & Management* 28 (1): 5–14. DOI: 10.5771/0947-9856-2022-1-5.
- Ebner, Harald/Rossoll, Anna/Stangl, Liane (2019): Neue Wege in die Finanzkontrolle: Prüfung wirkungsorientierten Verwaltungshandelns. In: Hill, Hermann/Mühlenkamp, Holger (Hrsg.): *Neue Wege in der Finanzkontrolle*, 119–136. Berlin: Duncker&Humblot.
- Ferry, Laurence/Radcliffe, Vaughan/Steccolini, Ileana (2022): The future of public audit. *Financial Accountability and Management* 38 (3): 325–336.
- Freie Hansestadt Hamburg (FFH) (2009): *Hamburg richtig steuern – Neues Haushaltswesen*. Hamburg: Finanzbehörde Hamburg.
- Freie Hansestadt Hamburg (FFH) (2021): *Doppik weiter denken. Mehr Budgetierung wagen. Evaluation der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH)*. Hamburg: Finanzbehörde Hamburg.
- Gahmann, Andrea/Lasar, Andreas/Schramm, Thorsten (2021): Evaluation der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens der Freien und Hansestadt Hamburg – Methoden, Prozesse, Erfahrungen. *Verwaltung & Management* 27 (5): 223–230. DOI: 10.5771/0947-9856-2021-5-223.
- Geißler, René (2013): Neue Steuerungsinstrumente in den Landesverwaltungen. Kritische Beobachtungen der Landesrechnungshöfe. *dms – der moderne staat* 6 (2): 485–506.
- Geißler, René (2022): Local Government Auditing in Germany. In: Ferry, Laurence/Ruggiero, Pasquale (Hrsg.): *Auditing Practices in Local Governments: An International Comparison*, 73–82. Leeds: Emerald.
- Geißler, René/Jänchen, Isabelle/Lubk, Claudia (2020): Die Umsetzung der Doppik in den Gemeinden des Freistaates Sachsen. *LebensWerte Kommune* 3.
- George, Bert/Desmidt, Sebastian/Nielsen, Poul A./Bækgaard, Martin (2017): Rational planning and politicians' preferences for spending and reform. replication and extension of a survey experiment. *Public Management Review* 19 (9): 1251–1271.
- Giacomini, Davide (2020): Use of Accounting Information by Mayors in Local Government. *Public Money and Management* 43 (4): 341–349.
- Gilmour, John B./Lewis, David E./Gilmour, J. B. (2006): Assessing Performance Budgeting at OMB: The Influence of Politics, Performance, and Program Size. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (2): 169–186. DOI: 10.1093/jopart/muj002.
- Glöckner, Andreas/Mühlenkamp, Holger (2009): Die kommunale Finanzkontrolle. *Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung* 19 (4): 397–420. DOI: 10.1007/s00187-008-0065-0.
- Gnädinger, Marc/Volk, Felix (2022): Nachhaltigkeitssteuerung über den Produkthaushalt. *Der Gemeindehaushalt* (12/2022): 277–282.
- Grossi, Giuseppe/Hay, David C./Kuruppu, Chamara/Neely, Daniel (2023): Changing the boundaries of public sector auditing. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management* 35 (4): 417–430.
- Guarini, Enrico (2016): The day after: newly-elected politicians and the use of accounting information. *Public Money and Management* 36 (7): 499–506.
- Holtkamp, Lars (2008): Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells. *dms – der moderne staat* 1 (2): 423–446.

- Hood, Christopher/Dixon, Ruth (2015): What We Have to Show for 30 Years of New Public Management: Higher Costs, More Complaints. *Governance* 28 (3): 265–267.
- Jethon, André (2017): *Das neue kommunale Finanzmanagement zwischen Ergebnissteuerung und Mikropolitik. Eine Einzelfallstudie im Landschaftsverband Westfalen-Lippe*. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verl.
- Jethon, André/Reichard, Christoph (2022a): Usability and actual use of performance information in German municipal budgets: the perspective of local politicians. *Public Money and Management* 42 (3): 152–159.
- Jethon, André/Reichard, Christoph (2022b): Ziele und Kennzahlen im Produkthaushalt: weiter wie bisher? Problemlagen und Perspektiven ergebnisorientierter Steuerung. *Verwaltung & Management* 28 (3): 93–113.
- Jorge, Susana/Jorge de Jesus, Maria/Nogueira, Sonia (2016): Information brokers and the use of budgetary and financial information by politicians: the case of Portugal. *Public Money and Management* 36 (7): 515–520.
- Jorge, Susana/Nogueira, Sonia/Jorge de Jesus, Maria (2023): Financial information use in parliamentary debates in a changing context. *Public Organization Review* 23: 1611–1638.
- KGSt (1993): *Das Neue Steuerungsmodell*. KGSt-Bericht 5. Köln.
- KGSt (2024a): *Journal März 2024*. 69(3).
- KGSt (2024b): *Kommunales Nachhaltigkeitsmanagement. Bericht 2/2024*. Köln.
- Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2023): *Bemerkungen 2023 des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2021*. Kiel.
- Lorson, Peter/Haustein, Ellen (2022): Instrumente zur Einbettung der UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) in die kommunale Ergebnis- und Finanzsteuerung. *Verwaltung & Management* 28 (1): 31–40.
- Lu, Elaine Y./Mohr, Zachary/Tat-Kei Ho, Alfred (2015): Taking Stock: Assessing and Improving Performance Budgeting Theory and Practice. *Public Performance & Management Review* 38 (3): 426–458.
- Lu, Elaine Y./Willoughby, Katherine (2019): *Public Performance Budgeting. Principles and Practice*. New York/London: Routledge.
- Lüder, Klaus (2013): Die Neue Verwaltungssteuerung des Landes Hessen. Interpretative Chronik einer Reform. In: Wallmann, Walter/Nowak Karsten/Mühlhausen, Peter/Steingässer, Karl-Heinz (Hrsg.): *Moderne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung*, 237–299. Neuwied: Luchterhand.
- Makowsky-Stoll, Oliver/Dörzenbach, Alexandra (2018): Steuerung mit Zielen. Zur Rolle von Umfragedaten im Zielsystem der Stadt Mannheim. In: Schönfeld-Nastoll, Ulrike/Gutfleisch, Ralf/Schöb, Anke/Dörzenbach, Alexandra (Hrsg.): *Lebensqualität aus Bürgersicht 2012 und 2015 – Deutsche Städte im Vergleich*, 253–262. Stuttgart: Verband Deutscher Städtestatistiker.
- Mauro, Sara G./Cinquini, Lino/Grossi, Giuseppe (2017): Insights into performance-based budgeting in the public sector: a literature review and a research agenda. *Public Management Review* 19 (7): 911–931.
- Monfardini, Patrizio/Maravic, Patrick von (2012): Municipal Auditing in Germany and Italy: Exploration, Change, or Recalcitrance? *Financial Accountability & Management* 28 (1): 52–76.

- Moynihan, Donald P. (2013): Advancing the Empirical Study of Performance Management. *The American Review of Public Administration* 43 (5): 499–517. DOI: 10.1177/0275074013487023.
- Nielsen/Poul A./Bækgaard, Martin (2015): Performance information, blame avoidance and politicians' attitudes to spending and reform: Evidence from an experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (2): 545–569.
- Nowak, Karsten/Lorenz, Kevin (2022): Generationengerechtigkeit als Steuerungsziel. dargestellt am Beispiel des Landes Hessen. *Verwaltung & Management* 28 (3): 138–144.
- OECD (2018): *OECD Best practices for performance budgeting*. Paris.
- OECD (2019): *OECD Good practices for performance budgeting*. Paris.
- Pajković, Ivana/Redmayne, Nives B./Vašiček, Vesna (2023): The use and perceived usefulness of public sector financial statements by politicians – evidence from Croatia. *Journal of Public Budgeting and Financial Management* 35 (6): 180–198.
- Parker, Lee D./Jacobs, Kerry/Schmitz, Jana (2019): New public management and the rise of public sector performance audit: Evidence from the Australian case. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 32 (1): 280–306.
- Peters, Oliver/Holz, Philip/Jossin, Jasmin (2020): Monitoring der Sustainable Development Goals auf kommunaler Ebene und die Bedeutung von Flächenindikatoren. In: Meinel, Gottfried/Schumacher, Ulrich/Behnisch, Martin/Krüger, Tobias (Hrsg.): *Flächennutzungsmonitoring XII mit Beiträgen zum Monitoring von Ökosystemleistungen und SDGs*, 149–158. Berlin: Rhombos.
- Power, Michael (1994): *The Audit Explosion*. London: Demos.
- Rana, Tarek/Steccolini, Ileana/Bracci, Enrico/Getie Mihret, Dessalegn (2022): Performance auditing in the public sector: A systematic literature review and future research avenues. *Financial Accounting & Management* 38 (3): 337–359.
- Raudla, Ringa (2012): The use of performance information in budgetary decision-making by legislators. Is Estonia any different? *Public Administration* 90 (4): 1000–1015.
- Raudla, Ringa (2022): Politicians' use of performance information in the budget process. *Public Money & Management* 42 (3): 144–151. DOI: 10.1080/09540962.2021.1989779.
- Raudla, Ringa/Bur, Sebastian (2023): Austerity and the use of performance information in the budget process. *Public Money and Management* 43 (6): 627–634.
- Reichard, Christoph (1996): *Umdenken im Rathaus – Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*. Berlin: Sigma.
- Reichard, Christoph (2012): Umsetzung und Praxis des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. *Verwaltung & Management* 18 (3): 118–121.
- Reichard, Christoph (2024): Debate: Why are politicians reluctant to use performance information in the control phase of the performance budget cycle? *Public Money and Management*. DOI: 10.1080/09540962.2024.2415179.
- Reichard, Christoph/Küchler-Stahn, Nicole (2019): Performance Budgeting in Germany, Austria and Switzerland. In: Vries, Michiel S. de/Nemec, Juraj/Špaček, David (Hrsg.): *Performance-Based Budgeting in the Public Sector*, 101–124. New York: Palgrave-Macmillan.
- Richter, Martin (2014): Die kommunale Rechnungsprüfung im System der Corporate Governance und Compliance von Kommunen. *Compliance Berater* (7/2014): 228–233.

- Robinson, Mark (2014): Spending Reviews. *OECD Journal on Budgeting* 13 (2): 81–120.
- Schedler, Kuno/Summermatter, Lukas (2009): Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan als Instrument der mittelfristigen Steuerung in der Schweiz. *dms – der moderne staat* 2 (2): 391–410. DOI: 10.3224/dms.v2i2.08.
- Schwarting, Gunnar (2021): Gesamtabschluss — Pflicht oder Kür? *Der Gemeindehaushalt* 122 (10): 217–221.
- Seiwald, Johann/Gschiel, Petra/Polzer, Tobias (2022): Parlamentarische Diskussion über die Erreichung von Wirkungszielen in Österreich. *Verwaltung & Management* 28 (3): 114–121.
- Seyfried, Markus (2011): Noch immer „Stiefkind der Sozialwissenschaften“? Ein Plädoyer für mehr politikwissenschaftliche Forschung über Rechnungshöfe. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42 (3): 537–549.
- Shaw, Trevor (2016): Performance budgeting practices and procedures. *OECD Journal on Budgeting* 15 (3). DOI: 10.1787/16812336.
- Stadt Köln (2021): *Abschlussbericht Evaluierung des Nachhaltigkeitshaushalts bei der Stadt Köln*. Köln.
- Stadt Mannheim (2013): *Umfassendes Qualitätsmanagement als Steuerungsunterstützung. CHAN-GE²- Projekt Nr. 13*.
- Stadt Mannheim (2014): *Urban Audit. Umfrage zur Lebensqualität aus Bürgersicht*. Statistischer Bericht. Mannheim 04/2014. Mannheim.
- Stadt Mannheim (2023): *Jahresbericht 2022 der Stadt Mannheim*. Mannheim.
- Stadt Mannheim (2024): *Haushaltsplan 2024 der Stadt Mannheim*. Mannheim.
- Tryggvadottir, Álfur (2022): OECD Best Practices for Spending Reviews. *OECD Journal on Budgeting* 22 (1).
- van Helden, Jan/Reichard, Christoph (2021): Best-practice cases on performance budgeting in German and Dutch local government. In: Holzer, Marc/Ballard, Andrew (Hrsg.): *The Public Productivity and Performance Handbook*, 335–369. New York: Routledge.
- Vries, Michiel S. de/Nemec, Juraj/Špaček, David (Hrsg.) (2019): *Performance-Based Budgeting in the Public Sector*. New York: Palgrave-Macmillan.