

Die Doppelkonstruktion budgetärer Wirklichkeit

Repräsentationen und Praktiken der Finanzverwaltung

Katharina Peters*

WZB, Arbeitsgruppe Metropdenforschung, Reichpietschufer 50, D-10785 Berlin

Zusammenfassung: Der Beitrag befasst sich mit den bürokratischen Konsequenzen, die aus politischen Vorgaben und Strukturen für die Verteilung öffentlicher Gelder erwachsen. In der Finanzwissenschaft wird das Modell vom sogenannten *Budgetkreislauf* genutzt, um das Prozedere der Geldverteilung in öffentlichen Verwaltungen zu beschreiben. Die folgende Fallstudie über das Land Berlin zeigt, dass die Grundlagen für das Funktionieren des Modells weggebrochen sind: Die extreme Finanznot, die in diesem Stadtstaat herrscht, macht es heute kaum mehr möglich, für ein Jahr im voraus festzulegen, wo Ausgaben getätigt werden sollen. Es ist auch nicht mehr möglich, von konstanten Geldmengen für diesen Zeitraum auszugehen, und daraus folgend lassen sich die Gelder auch nicht mehr nach einer festgelegten Abfolge ‚bewegen‘. Anstelle dessen werden die zu kürzenden Budgets von einer Instanz zur anderen verschoben, wie, um das Bild eines Kinderspiels zu gebrauchen, ein Plumpsack, den man möglichst so geschickt an anderer Stelle platziert, dass die nun betroffene Instanz nicht gleich reagiert. Der Aufsatz beschreibt mit ethnografischen Methoden, wie es zu einer äußerst fragilen Koexistenz zwischen dem Budgetkreislauf als Modell des Budgetierens und den veränderten Bedingungen der Verteilung öffentlicher Gelder kommt.

1. Einleitung

Die Verteilung öffentlicher Gelder hat eine Reihe von Funktionen: gesamtwirtschaftliche Funktionen, Rechts- und Kontrollfunktionen, aber auch politische Funktionen. Mit der Verteilung öffentlicher Gelder wird gewichtet, welche Belange als gesellschaftlich relevant und förderungswürdig eingestuft werden. Dieser Prozess – er wird im Folgenden Budgetierung genannt¹ – berührt eine Reihe von Fragen: Wieviel Staat ist gewollt und wie lässt sich sein Ausmaß legitimieren? Welche Vorstellungen menschlichen Zusammenlebens sind damit verbunden? Gibt es Alternativen zu der praktizierten Form der Budgetierung in öffentlichen Verwaltungen? Wer sind Gewinnerinnen und wer Verliererinnen im Prozess des Budgetierens? Diese Fragen werden besonders dann relevant, wenn es um Spardiskussionen geht.

* Ich danke den Finanzfachleuten der Senatsverwaltungen in Berlin, die mir Aufenthaltsrecht gewährten, den Kolleginnen und Kollegen der Forschungsgruppe Metropolenforschung, Teilnehmern und Teilnehmerinnen des Kolloquiums für empirische Kultursoziologie in Bielefeld, einem gewissenhaften Gutachter dieses Artikels sowie Klaus Amann und Stefan Hirschauer für Kommentare und Anregungen.

¹ Damit ist eine sehr allgemeine Definition des Wortes gewählt. Eine spezifische – wie sie im Zuge der Verwaltungsreformen häufig Verwendung findet – wäre dagegen das Festlegen von Geldtöpfen im Gegensatz zu der Genehmigung jedes einzelnen Haushaltstitels.

Trotz dieser gesellschaftlich relevanten Fragen haben Budgetplanung, -vollzug und -kontrolle den Ruf, spröde Materie zu sein.² Aus der verwaltungswissenschaftlichen Literatur lassen sich dafür folgende Erklärungen ableiten: Zum einen trägt die inkrementale und inputorientierte Struktur öffentlichen Rechnungswesens dazu bei, dass Budgets intransparent werden.³ Zum anderen ist das Budgetieren durch eine starke Arbeitsteilung und Spezialisierung innerhalb der öffentlichen Verwaltung geprägt. Diese Arbeitsteilung spiegelt sich in der politikwissenschaftlichen und organisationssoziologischen Literatur wider: Studien über öffentliche Budgetierung konzentrieren sich auf die politischen Komponenten der Budgetierung (Wildavsky 1964, Hecló/Wildavsky 1974, Olsen 1970) oder die Schnittstellenarbeit zwischen politischen und administrativen Instanzen (Wildavsky 1964, Czarniawska-Joerges/Jacobsson 1989, Brunsson 1989).

² Vgl. dazu Wildavsky (1964), Thieme (1986). Die Bevorzugung der Untersuchung von ‚exotischen‘ Verwaltungen, wie zum Beispiel der Polizei, zeigt sich an einer vergleichsweise hohen Dichte von Arbeiten gegenüber finanzverwaltungsbezogenen Studien. Die geringe Attraktivität, die Verwaltung öffentlicher Gelder zu untersuchen, spiegelt sich auch in der deutschen Belletristik (Kilian 1994) und im Genre des Spielfilmes wider.

³ Diese Kritik hat bereits Eingang in Überlegungen zur Reform der Haushaltsstrukturen gefunden. Vgl. dazu Adamaschek 1997, Streim 1987, Blume 1993, Zahradnik 1997, Direkte Demokratie 1997, v. Trott zu Solz 1999.

Dieser Artikel beschäftigt sich dagegen mit einem Ausschnitt aus dem Prozess des Budgetierens, der bisher nicht beleuchtet wurde: den bürokratischen Konsequenzen, die aus politischen Vorgaben und den Strukturen von Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung erwachsen. Die Fragestellung des Artikels ist: Wie wird die Budgetierung öffentlicher Gelder – unter Bedingungen extremer Sparzwänge – *inneradministrativ* bewerkstelligt?

Als Fallstudie dient die finanzielle Verwaltung Berlins in den Jahres des Umbruchs von einem wohlhabenden zu einem hochverschuldeten Stadtstaat.

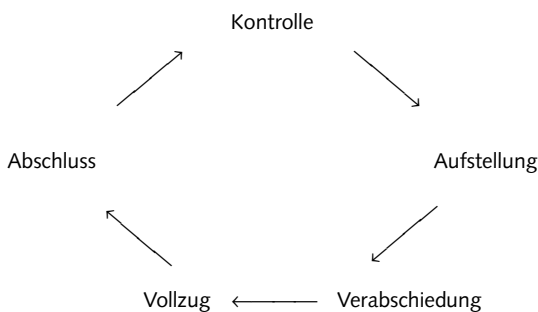


Abb. 1 Der Budgetkreislauf

Für den Prozess der Übersetzung von gesellschaftlich relevanten Fragen in bürokratische Prozeduren ist die augenscheinlichste Übersetzungshilfe der sogenannte Budgetkreislauf. Er beschreibt eine Abfolge von Haushaltsaufstellung, Haushaltsberatung und Verabschiedung, Haushaltsvollzug und Kontrolle.⁴ Aus der Kontrolle und dem Rechnungsabschluss des abgelaufenen Haushaltsjahres geht eine erneute Haushaltsaufstellung hervor.⁵ In diesen

⁴ Der Budgetkreislauf ist im Haushaltsgrundsatzgesetz verankert. Er wird in der Fachliteratur je nach Detaillierungsgrad in drei bis sieben Abschnitte eingeteilt. Vgl. dazu Andel (1983), Blankart (1991), Premchand (1983), Ölschläger (1976). Rechtliche Grundlagen sind außerdem die Artikel 109–115 des Grundgesetzes der Bundesrepublik, darin enthalten die sogenannten Haushaltsgrundsätze (Art. 110ff.), sowie Landeshaushaltsordnungen der Bundesländer, kommunale Gemeindeordnungen und Richtlinien.

⁵ Genau genommen haben wir es hier mit einem ‚Sprung‘ im Kreislauf zu tun: In der finanzwissenschaftlichen Literatur wird weithin bemängelt, dass die Ergebnisse der Kontrollphase nicht mit deren Abschluss, sondern häufig erst in den darauf folgenden Jahren zugänglich werden (vgl. dazu Zahradnik 1997). Die Planung des neuen Haushaltsjahres bezieht sich mehr auf die Kritik der Vorjahre, denn auf die des gerade abgeschlossenen Jahres. Aktuell

Kategorien wird Budgetierung als chronologische Abfolge einzelner Stationen beschreibbar, bei der durch das Anknüpfen des Endpunktes an den abermaligen Anfangspunkt ein Kreislauf zustande kommt. Legitimation von Budgetierung ist in öffentlichen Verwaltungen ein ungleich größeres Thema als in privaten Unternehmen: Es muss öffentlich demonstriert werden, dass mit Steuergeldern verantwortlich und im Sinne des Wählerwillens umgegangen wird. Als Erfolgsindikatoren kommt eine Gewinn- oder Verlustrechnung dabei kaum in Betracht: Sind am Ende des Budgetjahres Verluste entstanden, so können diese von der Öffentlichkeit als verschwenderischer Umgang gewertet werden. Sind Gewinne erwirtschaftet worden, kann dies die Kritik daran hervorrufen, daß andernorts eine öffentliche Finanzierung bitter Not getan hätte, aber nicht bewilligt wurde. Legitimität ist im Falle der Budgetierung daher vor allem eine Legitimität von Verfahren. Da Verfahren Fragen der Auslegung sind, läßt sich Legitimität nicht mit ‚richtig‘ oder ‚falsch‘ gehandelt übersetzen. Vielmehr geht es bei legitimierenden Praktiken um die Art der Beweisführung und Darstellung des Handelns als rechtsgeleitetes Handeln. Mit dem Budgetkreislauf sind Verfahren verbunden, die die zeitliche, mengenmäßige und prozedurale Komplexität des Verteilungsproblems reduzieren (vgl. dazu auch Luhmann 1969: 233).

Der Budgetkreislauf ist aber nicht nur eine Hilfe zur Reduktion von Komplexität, sondern auch eine Herausforderung: Die Praktiken im Umgang mit der Verteilung öffentlicher Gelder müssen laufend auf den Budgetkreislauf zurechenbar gemacht werden (vgl. dazu Garfinkel 1967). Zurechenbarkeit und Legitimation bedingen einander gegenseitig: Indem einzelne Budgetierungspraktiken auf Verfahren des Budgetkreislaufes bezogen werden, bestätigen sie diese als legitime Garant von Rechtsstaatlichkeit. Und umgekehrt: Legitimierte Verfahren, wie der Budgetkreislauf, stellen eine Ordnung zur Verfügung, auf die einzelne Budgetierungspraktiken beziehbar werden.

Die Argumentation des Artikels bewegt sich auf der Grundlage dieser beiden Pole: *Repräsentationen* und *Praktiken* werden zu den Dreh- und Angelpunkten, mit denen sich die Übersetzung von allgemeinen Fragen der Verteilung öffentlicher Gelder in einen legitimen bürokratischen Prozess technischer Probleme verfolgen lässt. Mit diesem An-

laufende Verwaltungsreformen in Deutschland wirken dieser Verzögerung und damit dem Sprung im Kreislauf entgegen (vgl. dazu Peters 1999).

satz werden, wie Jacobsson (1990: 95) formuliert, Differenzen zwischen Idealen und Aktivitäten als intelligibel verstanden und auf ihre Potentiale hin untersucht. Was Jacobsson als *Ideale* und *Aktivitäten* bezeichnet, wird in diesem Artikel mit den Begriffen *Repräsentationen* und *Praktiken* belegt. Repräsentation steht als Begriff für das, was Knorr-Cetina auch ‚Ordnungsformate, Strukturvorgaben und Realitätsentwürfe‘ nennt (1990: 11). Es sind „diejenigen materialen Erzeugnisse praktischen Handelns, die wir gemeinhin als bürokratische, statistische, wissenschaftliche etc. Berichte bezeichnen (...): Organisations- u.a. Ordnungen, Gerichtsentscheide, Verfahrensvorschriften“. Als ihr gemeinsames Charakteristikum bezeichnet Knorr-Cetina „ihre Externalität oder Ablösbarkeit von verkörperten Praktiken bei gleichzeitigem Rückbezug auf diese Praktiken“ (ebd.).

Unter dem Begriff der Praktiken lassen sich verschiedenste Umgehensweisen subsumieren, mit denen Budgets fabriziert werden. In der sozialwissenschaftlichen Budgetierungsliteratur sind einige davon ausgearbeitet: Czarniawska (1997: 122ff.) beschreibt die Produktion von Budgets als kollektives Schreiben eines Textes. Budgets kommen dadurch zustande, dass der Großteil der Textabschnitte aus den Budgets der Vorjahre übernommen wird. Für neue Texte und Textmodifikationen wird die jeweilige Budgetangelegenheit in eine bestehende formelhafte Rhetorik von Textbausteinen eingepasst und durch eine Abfolge von Autoren in Ausdruck und Wortwahl redigiert. In diesem Artikel geht es darum, Budgetierungspraktiken auf ihre unterschiedlichen Ressourcen hin zu untersuchen. Narration ist dabei eine, allerdings zu weit gefasste Form, um Budgetierungspraktiken zu beschreiben. Für detailliertere Beschreibungen der Praktiken ist es hilfreich, verwaltungssoziologische Studien heranzuziehen, wie sie von van Maanen/Pentland (1994), Lau/Wolff (1981) und Camrosio/Limoges/Pronovost (1990) durchgeführt wurden. In diesen Studien werden strategische und klassifikatorische Praktiken herausgearbeitet, die zentral für das Zustandekommen und Legitimieren von offiziellen Schriftstücken in Bürokratien sind. In den folgenden Kapiteln werden Praktiken im Hinblick darauf beschrieben, welcher Ressourcen sie sich bedienen: der Dramaturgie, des handwerklichen Könnens, der bürokratischen Kontrolle etc.

Praktiken und Repräsentationen bewirken gemeinsam eine Doppelkonstruktion sozialer Realität. Knorr-Cetina spricht hier von einem *Verkennungszusammenhang*: Ein zahlenbasierter Bericht transportiert wohl die Beschlüsse, nicht aber die Ver-

handlungen und Interpretationstätigkeiten, die Verfahrensgeschichte der Ergebnisse (Knorr-Cetina 1990: 10). Eben dieser Verkennungszusammenhang macht die Unterscheidung von Repräsentationen und Praktiken für den Artikel zentral. Verkennung meint, bezogen auf die inneradministrative Verfertigung von Budgets, dass Praktiken des Budgetierens Budgetrepräsentationen stützen und ergänzen, ohne selber in den Mittelpunkt zu rücken.

Das Interesse am Verkennungszusammenhang begründet nicht nur die Wahl der Begrifflichkeiten, sondern auch die der Methode: In der bisherigen Schwerpunktsetzung der Forschungsliteratur zu Budgetierungsprozessen ist auffällig, dass Themenzuschnitt und Methoden stark korrelieren. Politische Aspekte des Budgetierungsprozesses werden durch Interviews, Fragebögen und Kurzbesuche im Feld beforscht. Ansprechpartnerinnen, die den Sozialforscherinnen dabei zur Verfügung stehen, sind insbesondere rechtswissenschaftlich, aber auch zunehmend ökonomisch ausgebildete Akademiker, sowie Beamte des gehobenen Dienstes. Thieme beschreibt bereits 1987, dass mit der Perspektive auf den Haushaltsvollzug, wie er sich – vermittelt durch diese Berufsgruppen – darstellt, eine wissenschaftssoziologische Engführung entsteht. Thieme (1986: 155f.) argumentiert, dass diese Berufsgruppen zu den komplexen Entscheidungen, die *im Vollzug* des Budgetierens getroffen werden, kaum etwas berichten können. Während Thieme allerdings die Begründung für solche ‚Zugangsprobleme‘ in den Mängeln der jeweiligen Ausbildungsgänge der Akademiker und des gehobenen Dienstes sucht, wird das Argument für die selektiven Einblicke durch Interviews hier methodisch gewendet: Die Herstellung von Budgetierungsverfahren beruht zu einem großen Teil auf Praktiken, die für die Finanzfachleute so selbstverständlich sind, dass sie sie in Interviews selber nicht als Thema, geschweige denn als interessant oder spannend artikulieren. Garfinkel und Sacks (1976) sprechen in diesem Zusammenhang von der Notwendigkeit, nicht die kognitiven Wissensbestände der Teilnehmerinnen, sondern die ‚Selbstformulierungen ihrer Praxis‘ zu erheben. Dieses Ziel bedarf einer Forschungsstrategie, die über Kurzbesuche des Feldes hinausgeht. In der vorliegenden Studie wird daher mit ethnografischen Verfahren gearbeitet (Spradley: 1979, 1980). Ein Ziel ethnografischen Arbeitens ist es, holistische Einblicke zu bieten. Atkinson (1990: 103) argumentiert, dass die überzeugende Kraft ethnografischer Texte aus dem Zusammenspiel von konkreter Materialdarstellung und diskursiven Erläuterungen entsteht. Ein ethnografischer Text ist demnach ein

explizit Feldmaterial-zentrierter Text.⁶ Dies wird im Folgenden in zweierlei Weise umgesetzt: Anstelle eines Fallbeispiels gibt es in den Kapiteln zwei bis fünf *einen Wechsel* zwischen Ausschnitten von Feldmaterialien und interpretierenden Kommentaren. Die Feldmaterialien sind heterogener Natur: es werden Ausschnitte aus dem Beobachtungsprotokoll der Forscherin (im Text genannt Szenen), Aktenausschnitte und Pläne der Finanzfachleute, sowie zusammenfassende Fallbeschreibungen verwendet. Damit orientiert sich der Aufsatz an den Genres der ‚neuen literarischen Formen‘, wie sie innerhalb der Wissenssoziologie (Pinch 1988, Mulcahy 1985, Latour 1996) und einer sich konstruktivistisch verstehenden Ethnografie (van Maanen 1988, Clifford/Marcus 1986, Amann/Hirschauer 1997) Eingang gefunden haben: „Als Ergebnis einer neuen, experimentelleren Form ethnografischen Ausdrucks sind folgende Veränderungen im Gange: Autoren realistischer Geschichten (realist tales) behandeln Beobachtungen nicht mehr mit demselben Respekt wie die Generationen vor ihnen: Die Charakterisierung von Informanten ist heutzutage akzeptierter als früher, ebenso ein persönlicherer Schreibstil, bei der die Autorin nicht mehr bereit ist, sich hinter der Position der neutralen Dritten zu verstecken. Solche Eingeständnisse können mehr leisten als die ledigliche Wiedergabe der Feldbedingungen. Sie dienen den Autoren zunehmend als Vehikel für eine Auseinandersetzung mit Fragen der Hermeneutik und Repräsentativität“ (van Maanen 1988: 125f. Übersetzung K.P.).

Dem vorliegenden Aufsatz liegt Forschungsmaterial zugrunde, das in der Berliner Budgetwirtschaft der Jahre 1995 und 1996 erhoben wurde.⁷ In diesen Zeitraum fielen die ersten Spitzen dessen, was als Krise der öffentlichen Finanzen im Stadtstaat Berlin bezeichnet wird. Die vormalig durch ost- und west-

deutsche Regierungen gut abgesicherte Stadt wird zum späten und um so größeren Opfer einer Abfolge von Sparhaushalten. In kurzer Zeit muss viel Geld gespart werden. Bestehende Budgetierungsprozeduren geraten dabei unter Druck. In diesen Zeiten des Umbruchs wird ein vormalig unproblematischer und unthematisierter Ablauf der Geldverteilung selbst zum Gegenstand der Aushandlung: Wer darf entscheiden, wo wieviel gespart wird? Wer wird an diesen Entscheidungen (noch) beteiligt? Wie lassen sich Legitimierungen für Sparhaushalte mit bestehenden Erwartungen und Instrumenten des Budgetierens unter einen Hut bringen? Solch praktische Probleme potenzieren sich in der Größendimension einer Metropole: So hat allein die Berliner Polizeibehörde mit knapp 30.000 Mitarbeitern Ausmaße einer deutschen Kleinstadt. Kommunikation und Übersichtlichkeit lassen sich unter solchen Voraussetzungen nur noch bedingt herstellen.

Praktisch bedeutet eine teilnehmende Beobachtung von Budgetierungsprozessen, dass es hoffnungslos ist, als einzelne Forscherin einen Budgetierungskreislauf in seiner ganzen Breite erfassen zu können. Die Forschungsstrategie kann daher nur darin bestehen, selektiv entscheidende Orte und Zeitpunkte einzufangen, um so Mosaiksteine der Budgetierung zusammenzufügen. Dabei kommt der Forscherin die Haushaltskrise sehr gelegen: Indem daran festgehalten wird, wie es eigentlich sein sollte, wird das Normalitätsmodell, an dem die beteiligten Instanzen sich orientieren, überdeutlich. Und überdeutlich werden auch die Instrumentarien, die bisher zur Regulierung zur Verfügung standen und jetzt überhitzt zur Anwendung kommen. Die Krise wird zum ethnografischen Glücksfall (vgl. Garfinkel 1967).

Bezogen auf die teilnehmende Beobachtung von Budgetierungsprozessen sei auf folgende Besonderheiten hingewiesen: Im Vergleich zu Budgetentwürfen, die über elektronische Leitungen, durch ‚stille Post‘, durch eine Vielzahl an Sitzungen und durch Schriftstücke, die in Abzeichnungsvorgängen durch die Behörden wandern, gleichzeitig an vielen Plätzen Eingang und Bearbeitung finden können, ist die Beobachterin relativ immobil. Der vielschichtige Budgetierungsprozess kann in der Beobachtung nur schlaglichtartig erfahren werden. Strategien, um die Prozesshaftigkeit und Vielörtlichkeit der Budgetierung in den Blick zu bekommen, bestehen darin, häufig die Orte der Beobachtung zu wechseln und damit in einer Abfolge von zwei Jahren Prozesse, die von unterschiedlichen Budgets handeln, nicht im Hinblick auf ihren spezifischen Inhalt, sondern im Hinblick auf ihre Prozessstruktur zu betrachten.

⁶ Mit dem Begriff des ‚Feldes‘ ist ein Fachjargon aufgegriffen, der in der Ethnografie zentral ist: Das Feld ist der Forschungsbereich, Feldmaterial sind alle in Verbindung mit dem Forschungsbereich relevanten und dokumentierten Eindrücke, seien es Protokolle, Fotos, Tonträgeraufzeichnungen, Akten, oder sonstige materialisierte Beobachtungen (vgl. dazu auch Emerson/Fretz/Shaw 1995).

⁷ Während eines insgesamt 2½-monatigen Aufenthaltes in der Finanzverwaltung Berlins wurden innerhalb des laufenden Haushaltsjahres, während des Jahresabschlusses und in der Nachtragshaushaltserstellung Beobachtungen durchgeführt. Dem Artikel liegt außerdem ein vierwöchiger Aufenthalt bei der Polizeibehörde Berlins zugrunde (zur Zeit der Haushaltsaufstellung und des Nothaushaltes), sowie wiederholte Besuche in der Innenverwaltung, wo Interviews und Sitzungsbeobachtungen durchgeführt wurden.

Die Mosaiksteine der Forschung spiegeln sich in der Struktur des Artikels wider: Im ersten Abschnitt (Kapitel 2) geht es um die Bemühungen, Budgets zeitlich zu fixieren, im zweiten Abschnitt (Kapitel 3) um die Anstrengungen, Budgets mengenmäßig zu fixieren, und im dritten Abschnitt (Kapitel 4) um die Versuche, eine prozedurale Struktur des Budgetierens herzustellen. In dem abschließenden Kapitel (Kapitel 5) wird die Fragestellung auf die Berliner Finanzsituation bezogen: Ist es möglich ein Verfahren der Verteilung öffentlicher Gelder aufrechtzuerhalten, wenn die Bedingungen für solche Prozeduren kaum noch bestehen?

2. Die Verzeitlichung von Budgets

Der Budgetkreislauf beinhaltet eine Arbeitsabfolge, in der verschiedene politische und administrative Verwaltungsinstanzen das Budget des Stadtstaates nacheinander bearbeiten. Dieses Kapitel handelt von Repräsentationen zeitlichen Wanderns eines Budgets und den Praktiken, die ihre Herstellung ermöglichen. Dazu eine erste Szene, ein Ausschnitt aus der Aufstellungsphase des Haushaltsbudgets. Der Szene geht eine Senatsklausur der Berliner Landesregierung voraus, die bis in die frühen Morgenstunden dauerte. Hier wurden Beschlüsse für die Verteilung einer knapp 2,2 Mrd. DM schweren Einsparlast getroffen, die jetzt von den Fachverwaltungen und der Senatsverwaltung für Finanzen überprüft und in den Haushalt eingearbeitet werden müssen. Für diese Aufgabe haben die Senatsverwaltungen etwa 20 Stunden Zeit.

Zahlen liefern

Herr Geiger, zuständiger Überprüfer (Revisor) der Finanzverwaltung für den Bereich Wirtschaft, hat von den Klausurergebnissen noch nichts zu Gesicht bekommen. Er wartet. Jetzt kommt ein Kollege vorbei. Er bringt ein handschriftliches Protokoll über den nächtlichen Klausurbeschluss, der für die Überprüfung durch Herrn Geiger wichtig ist.

Geiger: „Von wem haben Sie die Information?“

Kollege: „Von meinem Referatsleiter, woher der sie hat, weiß ich nicht.“

Geiger: „Sie bestätigen mir eine Nachricht, die ich schon von anderer Seite bekommen habe. Ich hätte gerne eine seriöse Information. Ich kann doch nicht den Überblick behalten, wenn ich nicht von offizieller Seite was erfahre. Also kann ich auch keine Vorschläge machen.“

Kollege: „Na ich denke, die Kollegen von der Schlussredaktion warten aber darauf, dass Sie ihnen sagen, wo die Einsparung niedergeschrieben werden soll.“

Geiger: „Woher soll ich das wissen? Ich kann doch keine Erläuterung schreiben über eine Zahl, die mir offiziell noch gar nicht geliefert wurde. Ich kann ja eine Erläuterung schreiben, ‚aufgrund von Gerüchten verdichtet sich die Vermutung, dass‘ ...“(Scherzen und Lachen der zwei...)

Geiger: „Na, da soll die Schlussredaktion mal was zusammenklappen und liefern, dann mach ich auch ‚ne Stellungnahme.“

Da sitzt Herr Geiger also mit dem handschriftlichen Protokoll. Er kann die Aufteilung der Summen nach Fachverwaltungen nicht entschlüsseln. Er hat Zahlen vorliegen – wenn auch nicht von ‚offizieller Seite‘, aber er kennt ihren Hintergrund nicht. Kurz nachdem der Kollege gegangen ist, ruft Herr Geiger im Haushaltsreferat der Wirtschaftsverwaltung an. Ob sie wüssten, was bei der Senatsklausur passiert sei? Es sei katastrophal, von überall kämen nur halbe Informationen! Offensichtlich bekommt Herr Geiger von seinem Telefonpartner keine Hilfe. Er bittet um Solidarität: „Dass wir uns gegenseitig Bescheid geben, wenn wir Informationen bekommen“. Im Anschluss an dieses Gespräch versucht Herr Geiger einige Male, bei der Schlussredaktion im eigenen Hause anzurufen, aber niemand nimmt dort ab. Im Wissen um die Existenz der Zahl versucht Herr Geiger, die dazugehörige Geschichte ausfindig zu machen. Er sucht über Telefon und mündliche Gespräche, er wartet. Der Sachverhalt, um den es hier geht, ist ein Ergebnis der letzten Verhandlungen. Ohne ihre Entwicklung zu kennen und die Zeit zur Überprüfung zur Verfügung zu haben, ist Herr Geiger in einem Dilemma: seiner Aufgabe, die Verlässlichkeit der Sparvorschläge zu überprüfen, kann er ob der schnellen Entscheidungsänderungen im Hin und Her der politischen Verwaltung nicht nachkommen.

Ähnlich wie Herrn Geiger geht es seiner Kollegin von der Schlussredaktion. Sie muss den Letztstand des Haushaltswerkes als Zahlen- und Kommentartext in den Computer eingeben. Auf ihrem Tisch liegt in dem Haufen von Papieren ein handschriftlicher Schmierzettel, der als Ergebnis zwischen Tür und Angel vom Ende der nächtlichen Senatsklausur mitgebracht wurde. Er ist der Anhaltspunkt dafür, dass da ‚was ist‘. Als ich mich am Nachmittag bei ihr aufhalte, erzähle ich, dass Herr Geiger in seinem Büro säße und auf eine seriöse Information warte. Frau Suhl regt sich auf: SIE sei diejenige, die auf Herrn Geigers Informationen warte. Von IHM müsse die Zahl und der Vorschlag kommen, nicht von hier! Wie Herr Geiger, so macht sich Frau Suhl auf die Suche. Auch sie sucht eine Geschichte, die hinter den Zahlen steht, um diese verstehen und ihre Eingabe ‚verantworten‘ zu können. Zunächst fragt sie die Zahlenprotokollantin, die bei der Senatsklausur anwesend war. Die hat diesen Vorgang nicht verfolgen können, verweist aber auf den Referatsleiter, der ebenfalls bei der Verhandlung anwesend war. Ein Gang zu seinem Büro: In einer kurzen Diskussion schildert dieser die Herkunft der Einsparung und die Aufspaltung der zu erbringenden Beträge auf die zwei Fachverwaltungen. Frau Suhl fragt nach der Seriosität der Information, der Referatsleiter führt als Beleg das Inhaltsprotokoll der Sitzung an. Im

Anschluss an Frau Suhls ‚gefundene‘ Geschichte bekommt Herr Geiger die Zahlen geliefert. Mit der Information ist er in der Lage, den Kommentar zu schreiben, den Frau Suhl in das Gesamtwerk eingeben kann:

Kapitel 1300 68307

1. „Regionale Hilfsmaßnahmen.“ 1996 – neu: 15.000,0 TDM
3. „ökologisch verträgliches Produzieren“. 1996 – neu: 150,0 TDM

Die Zahl wird in das Haushaltswerk aufgenommen. Ich beende die Geschichte hier, obwohl die Zahl noch nicht das Ende ihrer Geschichte erreicht hat. Zweimal noch wird sie an diesem Abend und einmal am nächsten Morgen Aufsehen erregen, bevor sie als ‚echte‘ Zahl in das Zahlenwerk eingeht.

Die Szene handelt von dem Problem, eine Bearbeitungsabfolge in der Herstellung valider Haushaltszahlen zu erzeugen.

Sie ist von der Normalitätsunterstellung bestimmt, dass einzelne Abläufe bestimmte Zeitspannen brauchen, in denen alles seinen Gang geht, ohne dass es zusätzlicher Praktiken bedürfte, um ihnen ‚Beine zu

machen‘: Es bedarf keiner Verhandlungen, keiner muss nachfragen, um die vorzeitige Herausgabe bitten, jede Aktivität hat ihre Position in der linearen Abfolge, die der Zeitplan bereitstellt. Erst die krisenhafte Zuspitzung (die Zeit reicht nicht aus), so schwingt es in der Szene mit, führt zur Differenz zwischen dem Ablaufplan und der Arbeit, die dafür getan werden muss. Folgt man, wie in diesem Beispiel die Mitarbeiterinnen, dem zeitlichen Ablaufplan als Repräsentation, so werden auch Klagen verständlich, wie sie in Interviews geäußert werden: Die Finanzfachleute beschreiben ihre Situation als: „im Nebel stehen und weder Zugriff noch Durchblick auf die Produktion der Zahlen zu haben“. Indem sie die vielfältigen Praktiken nicht auch auf ihre kreativen Suchaktionen, sondern vor allem auf die Chronologie des zeitlichen Ablaufplanes beziehen, entsteht für sie der Eindruck, dass sich ihr Tun nur mühsam mit den offiziellen Repräsentationen in Deckung bringen lässt.

Als eine solche offizielle Repräsentation für die Koordination der Budgetaufstellung liegt auf jedem

Zeitlicher Ablaufplan bei der Herstellung eines Nachtragshaushaltsentwurfes zum 5. März 1996 im Senat und damit zur Einbringung im Parlament zur I. Lesung am 14. März 1996 sowie zur II. Lesung und Verabschiedung im Parlament am 28. März 1996.

Festsetzen der Höhe der aufzuteilenden pauschalen Einsparvorgabe auf die Bezirke und die Senatsressorts (Es stehen noch Beiträge für 1996 in Höhe von rund 2,2 Mrd. DM zur Entscheidung aus) bis zum	2. Februar 1996
Schreiben (am selben Tag) an die Ressorts mit der Bitte um Meldung der konkretisierten Einsparungen bis zum	9. Februar 1996
Verarbeitung (technische Aufbereitung) der Meldungen bis zum	15. Februar 1996
Sondersitzung des Senats zur Klärung über weiteres Vorgehen im Zusammenhang nicht erbrachter Einsparvorschläge	21. Februar 1996
Erstellen der Senatsvorlage und Versand an alle Ressorts zur Vorbereitung einer Senatsklausur bis zum	29. Februar 1996
Senatsklausur	2./3. März 1996
Zusammenstellung der Ergebnisse der Senatsklausur	4. März 1996
Senatsbeschluss am	5. März 1996
nach dem Senatsbeschluss Aufhebung der Haushaltssperre unter Berücksichtigung der Beschlüsse im Senat bis zu einem Volumen von 70 v.H	weiterhin notwendig?
Vorabdrucke der beschlossenen Senatsvorlage an die Mitglieder des Hauptausschusses bis zum	11. März 1996
Einbringen des Nachtrags im Parlament und I. Lesung	14. März 1996
I. und II. Lesung im Hauptausschuss	15./20./22 März 1996
Erstellen der Beschlussempfehlung fürs Plenum bis zum	26. März 1996
II. Lesung im Parlament und Verabschiedung am	28. März 1996

Abb. 2 Zeitlicher Ablaufplan

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen, Januar 1996

Schreibtisch der Teilnehmer im Finanzmanagement der Stadt der zeitliche Ablaufplan. Er stellt eine chronologische Reiseroute dar, die für die Verfertigung des Budgets Anfangs- und Endpunkt sowie Verlauf vorschreibt.

Die zu Beginn des Kapitels beschriebene Szene setzt an der Station ‚Zusammenstellung der Ergebnisse der Senatsklausur‘ ein. Die Praktiken für die Aneignung und Umsetzung des zeitlichen Ablaufplanes lassen sich in handwerkliche, bürokratisch-kontrollierende und in Auslegungsarbeiten am Text einteilen. Zunächst zu den *Auslegungsarbeiten*:

Ein Ablaufplan gibt zwar vor, wie ein Informationsfluss sich gestaltet. Diese Vorgabe lebt aber davon, dass sie ergänzt, erweitert, verlassen, aktiviert und ausgestellt wird: Ein Kollege kommt zu Herrn Geiger, um ihm Informationen zuzutragen, die ihn über den Ablaufplan nicht erreicht haben; Frau Suhl und Herr Geiger setzen sich darüber auseinander, von wem der zeitliche Ablaufplan verlangt, die Information als erste zu haben und weiterzugeben; Herr Geiger sucht außerhalb des Ablaufplanes nach Informationen; es wird am Ende der Sequenz wieder in den Ablaufplan ‚eingetreten‘. Die Handhabung des Aus- und Eintretens, des Ergänzens und Auseinandersetzens über die Ungenauigkeiten in einem Ablaufplan sind nicht Zeichen dessen, dass der Plan schlecht ist, sondern Beweis dafür, dass seine Handhabung praktischer Auslegung bedarf.

Ein anderer Aspekt des Budgetierens lässt sich in *handwerklichen Praktiken* finden. Um Budgets zu erstellen, muss gerechnet und formuliert werden: Grundrechenarten werden angewandt, um einen Zahlenkorpus zu erstellen; unter Zuhilfenahme von einer Rhetorik des Kommentierens werden die einzelnen Zahlen-Sachverhalte mit Textbausteinen verbunden, die zumeist aus dem Erläuterungstext des vorherigen Budgets herausgesucht werden.

Bürokratische Kontrollpraktiken schließlich strukturieren den zeitlichen Ablaufplan arbeitsteilig. Erste Instanz in der Formulierung von Budgets ist das Haushaltsreferat einer Fachverwaltung. Sie übermittelt den Budgetentwurf der sogenannten Revision, die über die Jahre hinweg aus der Perspektive der Senatsverwaltung für Finanzen Investitionen und Veränderungen der Fachverwaltungen beobachtet. Von der Revision wird der Budgetentwurf an die allgemeine Verwaltung im eigenen Hause weitergereicht. Über sie schließlich gelangt der Budgetentwurf an die politische Spitze der Finanzverwaltung, die in den Budgetkreislauf die Perspektive aktueller politischer Relevanz einfließt. Indem jede Instanz sich nur für eine Perspektive als fach-

kompetent erklärt, wird die Entscheidung über Budgetforderungen zu einem Mit- und Nacheinander verschiedener Beurteilungsebenen. Die bürokratischen Kontrollpraktiken sind nicht budgetspezifisch. Dennoch prägen sie das Entstehen von Budgets in großem Maße.

Die bürokratisch-ordnenden, auslegenden und handwerklichen Praktiken geben ein ganz anderes Bild vom Budgetieren ab, als es entsteht, wenn Finanzfachleute ihre Arbeit klassifizieren. Dies geschieht nach den Kategorien ‚eigentliche Arbeit‘ und ‚Vor- und Zuarbeit‘: Finanzfachleute sprechen davon, dass Zahlen ‚da sind‘ und ‚noch nicht da sind‘, dass sie ‚echt‘ sind oder es ‚nur‘ eine Geschichte gibt. Zahlen ‚kommen und gehen‘, werden ‚erbracht‘ und ‚geliefert‘, dies alles in Bezug auf den zeitlichen Ablaufplan.

Die vielfältigen Praktiken außerhalb der Terminereignisse, wie etwa die Verarbeitung von Informationen, die vorher oder nachher und von nicht dafür vorgesehener Stelle kommen, werden als ‚Gerüchte‘, als ‚Suchen‘, als ‚Warten‘ bezeichnet, die Arbeit an der Herstellung und Interpretation des Terminplanes wird als ‚Vor- und Nacharbeit‘ außerhalb der ‚Lieferungen‘ bezeichnet. Während also der zeitliche Ablaufplan von den Finanzfachleuten als Repräsentation sozialer Realität instrumentalisiert wird, werden die Praktiken vor- und nach den einzelnen Zeit-Punkten als ergänzende Tätigkeiten abgewertet.

Finanzfachleute stellen Budgets her, indem sie ihre Arbeit auf zeitliche Ablaufpläne beziehen. Entlang des zeitlichen Ablaufplanes lassen sich gemeinsame Wahrnehmungen von Aktionen herstellen und unter Zeitdruck eine Vielzahl von Instanzen anhand einer gemeinsamen Arbeit vereinen. Komplexe Abläufe werden auf die Ereignisse ‚Lieferung‘ und ‚Erbringung‘ bezogen. So werden sie zu stabilen, berechenbaren Praktiken und damit sozialen Strukturen. Der zeitliche Ablaufplan setzt Anfänge und Endpunkte, er fungiert als Schließungsmechanismus. Dazu folgende Szene:

Zahlen sind da oder nicht da

Als ich mich um Forschungszugang bemühe, mache ich meine Erfahrungen mit dem Scheitern von Feldzugängen. Nicht, dass ich als Forscherin keinen Zugang zu Haushaltsabteilungen in der öffentlichen Verwaltung bekommen hätte. Nein, vielmehr wird die Beobachtung an sich problematisch. So etwa der Versuch, die Erarbeitung des Berliner Haushaltsabschlusses zu begleiten. Der Fachmann in der Senatsverwaltung für Finanzen, der den Haushaltsabschluss betreut, nennt mir den Termin, an dem die Zahlen in etwa ‚eintreffen‘ werden und ich ‚kom-

men kann⁴. Ich erscheine zum angegebenen Termin. „Die Zahlen sind noch nicht da“, begrüßt er mich und nennt mir ein neues Datum, an dem ich kommen soll. Abermals komme ich am verabredeten Tag und wieder heißt es: „Noch ist nichts los, kommen Sie später wieder“. Auf mein Fragen hin ist der Finanzfachmann bereit, mir die Tabelle zu erläutern, die gerade auf seinem Computerbildschirm zu sehen ist. Hier sind alle Berliner Bezirke erfasst und können miteinander verglichen werden. Diese Tabelle ist bereits zu dreiviertel mit Zahlen gefüllt. Ich frage nach der Herkunft der Zahlen, wo doch die Lieferung noch ausstehe. Dies seien Annahmen, noch nicht bestätigte Ergebnisse, bekomme ich zur Antwort. Mein Gegenüber hat sie eingegeben, damit er „erst mal was zum Rechnen“ habe. Aber, bitte, ich solle doch dann kommen, wenn die Zahlen geliefert sind. Zum dritten Mal richte ich mich nach seinem Rat. Beim dritten Besuch ist die ‚Lieferung‘ bereits eingetroffen. Jetzt werde ich mit Ergebnissen konfrontiert. So und soviel Minus, so und soviel Plus, die geplante Reaktion der Finanzverwaltung, die jetzt noch politisch durchgedrückt werden müsse.

In dieser Szene sind die Annahmen und Tabellenformate meines Beobachtungspartners – in seinen Augen – der Beobachtung lange nicht so würdig wie das Ereignis: die Lieferung. Die Lieferung allerdings steht nur repräsentativ für ein ganzes Werk an Vorstrukturierungen, auf dessen Grundlage die Zahlen sich als Plus und Minus, als Vergleich und Abschluss, als objektive Fakten darstellen lassen.⁸ Eine Objektivierung der Praktiken des Rechnens wird möglich, indem sie auf die Repräsentation des Zeitplanes zugerechnet werden. Finanzfachleute stellen ihre prospektiv und retrospektiv verlaufenden Arbeiten gegenüber dem Ablaufplan in den Schatten und erzeugen so den Ablaufplan als Schließung der fragmentierten und komplexen Aufgaben. Es gibt Praktiken des ‚Liefers‘, die zur Beschreibung des zeitlichen Ablaufes der Budgetierung herangezogen werden, und es gibt Praktiken der ‚Vor- und Nacharbeiten‘, die aus der Beschreibung weitestgehend ausgeklammert bleiben. Die Vor- und Nacharbeiten erschließen sich der Beforschung nicht durch Interviews, weil ihnen als Repräsentation des Geschehens nicht viel Bedeutung beigemessen wird. In der Szene ‚Zahlen-sind-da-oder-nicht-da‘ wird die Verknennung der Praktiken zugunsten der Repräsentation des zeitlichen Ablaufplanes dadurch deutlich, dass der Beobachterin lediglich ein kurzer Blick auf die Tabellenformate und damit nur ein Verweis auf

Praktiken des Rechnens, nicht aber deren Beobachtung gewährt wird.

Repräsentation:
Zeitpläne des Budgetierens⁹

Praktiken des ‚Liefers‘: – Zeitliche Ablaufpläne werden zu Zuständigkeitsordnungen, die bestimmen, wann Zahlen als ‚echt‘ oder ‚nicht echt‘ behandelt werden.

Praktiken der ‚Vor- und Nacharbeit‘: – Es wird dauerhaft Interpretationsarbeit zum Status der Zahlen geleistet, über Telefon, Privatgespräche, Sitzungen und informelle Treffen.

– Jenseits der Ablaufpläne wird konstant Informationsbeschaffung und Weitergabe von Sachverhalten und damit verbundene Zahlen betrieben.

– Zeitliche Ablaufpläne werden ‚gehandhabt‘, indem sie interpretiert, mal außer Kraft gesetzt und später wieder reaktiviert werden.

3. Die Fixierung von Budgets

Der Budgetkreislauf beinhaltet einen Prozess der mengenmäßigen Fixierung von Ausgaben. In der folgenden Szene wird anhand des Fallbeispiels Polizeibehörde über ein Jahr hinweg skizziert, wie sich solche Fixierungsprozesse gestalten.

Was kostet das Polizeipersonal?

Erstmals bekommt die Polizeibehörde ein Einjahresbudget parlamentarisch zugewiesen, das sie in eigener Verantwortung

⁹ Der Verknennungsmechanismus ließe sich nicht nur im Hinblick auf die Unterscheidung von Repräsentationen und Praktiken, sondern auch im Hinblick auf Repräsentationen und im Hinblick auf Praktiken vornehmen. Dabei werden allerdings die Fragen des Beobachterinnenstandpunktes virulenter. Anstelle einer systematischen Ausarbeitung sei hier darauf verwiesen, dass die Unterscheidungen zwischen verkannten und nicht verkannten Praktiken implizit im Text mitläuft. Bezogen auf die Repräsentationen hier ein Beispiel: In der Überblicksliteratur zur Budgetierung findet das alltägliche Problem, dass Informationen, die zur Aufstellung, Verabschiedung oder Kontrolle von Budgets benötigt werden, nicht rechtzeitig zur Verfügung stehen, seinen Ausdruck in Begriffen wie ‚ad-hoc-Budget‘ und ‚fragmentierte Entscheidungen‘, ‚vorläufige Budgets‘ und ‚Nachtragshaushalte‘ (Premchand 1984: 141ff.). Teilnehmerinnen in der Erstellung Berliner Haushalte bezeichnen diese – verkannte – Repräsentation als „Chaosmanagement“. Dies ist eine verkannte Repräsentation, zu der sich eigene Ordnungsformate und Strukturvorgaben herausgebildet haben, die sogar Eingang in Lehrbücher zur Finanzwissenschaft findet, über die aber öffentlich Stillschweigen bewahrt wird und die dennoch selbstverständlich akzeptiert und als notwendig erachtet wird.

⁸ vgl. dazu Porter (1995: 42): “The dependence of categorization on particular circumstances would seem to imply that the categories are highly contingent, and hence weak. Once put in place, though, they can be impressively resilient. Legions of statistical employees collect and process numbers on the presumption that the categories are valid.”

tung bewirtschaften soll. Früher war die Kostenverantwortung für Personal in der Hand der Innenverwaltung. Die Summe, die der Polizeibehörde jetzt für ihre gesammelten Personalkosten überstellt wird, muss ein Jahr reichen. Tut sie es nicht, wird der Behörde für das Jahr darauf ein Minus angeschrieben, das sie aus eigener Kraft kompensieren muss. Hat sie Gewinne, so die Theorie, sind diese ihr im Folgejahr gutgeschrieben. Die Umsetzung der Idee erfolgt ohne viel Vorbereitung. Die Polizeibehörde selber versucht auf die Schnelle, eine Kostenvorstellung davon zu erarbeiten, wie hoch das Budget ihrer Meinung nach sein müsste. Diese Kostenvorstellung weicht um 165 Mio von dem für sie vorgesehenen Budget ab. Trotz Verhandlungen mit der dienstoberen Behörde wird mit Verabschiedung des Haushaltes und der Budgetwirtschaft nicht auf die Kostenvorstellung der Polizeibehörde eingegangen. Mit Inkrafttreten des Haushaltes senden Haushaltsabteilung und Behördenspitze der Polizeibehörde eine Stellungnahme an die dienstobere Verwaltungsinstanz: Die Polizeibehörde sei in unvergleichbar hohem Maße von Zulagen wie Schichtdiensten, Wechseldiensten und Dienst zu ungünstigen Zeiten geprägt und bedürfe dementsprechend einer anderen Finanzkalkulation als der Großteil der Berliner Verwaltungen. Man erwarte mit dem derzeitigen Pauschalbudget am Ende des Jahres ein Defizit von 55 Mio. DM. In einem zähen Hin und Her von Briefwechseln und Chefgesprächen wird mit der dienstoberen Behörde um die Verantwortung für das erwartete Minus gerungen. Dazu setzt die Haushaltsabteilung der Polizeibehörde dramatische Szenarien ein. Ein Beispiel: Die erwarteten Einsparungen zu realisieren sieht sich die Polizei in der Lage, indem sie beispielsweise keine Nachwuchskräfte mehr einstellt. Dieser Einsparvorschlag wird zu einem Zeitpunkt verfasst, zu dem Ausbildung im öffentlichen Dienst als demonstratives Arbeitsmarktförderinstrument des Landes Berlin eingesetzt wird.

Die dienstobere Behörde liefert ihrerseits Berechnungskalkulationen und Vorschläge, die die Rechnungen der Polizei zu relativieren und entdramatisieren suchen. Ergebnis der mehrmonatigen Verhandlungen ist, dass am Ende des Jahres im Falle von Defiziten, die sich tatsächlich auf Wechsel- und Schichtdienste beziehen, eine Abfederung in Aussicht gestellt wird – soweit es die dann bestehende Finanzlage des Landes zulässt. Eben diese Finanzlage lässt es unsicher erscheinen, ob im Falle einer Minusbilanz am Ende des Jahres Abfederungen zur Verfügung stehen. Genauso ist es aber auch unklar, ob im Falle einer Positivbilanz die Gewinne bei der Polizei verbleiben können (oder zur Konsolidierung eingezogen werden).

Im Laufe des ersten Globalsummenjahres wird in der Polizeibehörde mit einer monatlichen Dokumentation der Personalkostenzahlungen begonnen. Aus der Perspektive der dortigen Finanzfachleute ist eines der Ziele, dass sich so die spezifische und teure Personalkostenstruktur beweisen lässt. Es entstehen in der Dokumentation allerdings eine Reihe von Problemen: Die Registrierung von Personalkosten findet in Fragmenten und an vielen verschiedenen Orten statt. Alles, was mit der Buchung von Personalkosten zu tun hat, muss in seiner Dokumentationsform erhoben,

nachvollzogen und zusammengeführt werden. Bisher sind Daten über Personalkosten nur punktuell elektronisch erfasst. Eine vollständige EDV-Organisation muss erst entwickelt werden. Die Recherchearbeit zu Personalkostenwissen in der Polizeibehörde mündet in die Erarbeitung von Kostenkategorien mit elektronisch verarbeiteten Datensätzen. Aus ihr entstehen monatlich Hochrechnungen. Die Ergebnisse der Hochrechnungen werden der Landesinnenverwaltung mitgeteilt. Die ersten Monatsauswertungen entlarven Anfangsfehler in der Kalkulation. Auch stellt sich das System für die Kontrolle durch andere Landesverwaltungen als viel zu komplex heraus. Die Finanzfachleute sind weiterhin mit der Optimierung elektronischer Personalkostenermittlung beschäftigt.

Am Ende des Jahres hat sich das erwartete Minus nicht ergeben – nach Erklärung der Polizeibehörde nicht nur wegen Rechenfehlern in der Kalkulation, sondern auch deswegen, weil das Budget durch (noch) bestehende unbesetzte (und dennoch ausfinanzierte) Stellen abgepolstert sei. Das ändere aber nichts daran, so die Fachleute in der Behörde, dass die Fehlkalkulationen der Globalsumme ausgeglichen werden müssten. Der Berechnungsschlüssel wird allerdings erst für das übernächste Jahr von der dienstoberen Behörde zur Diskussion gestellt.

In dieser Szene sind verschiedene Formen von Praktiken beschrieben, mit denen die Fixierung der Budgethöhe bewerkstelligt wird. Sie lassen sich in vier Typen unterteilen: *dramaturgische, handwerkliche, bürokratische Kontrollpraktiken und strategische Praktiken*.

In der Planungsphase besteht die Fixierung der Budgetgröße vor allem aus *dramaturgischen Praktiken*: In Rechenexempeln wird veranschaulicht, welche Auswirkungen das zugeteilte Finanzvolumen für die Fachverwaltung haben wird. Im Falle der Polizeiverwaltung etwa heißt es, dass die „ungerechtfertigte“ Minderausstattung einer ganzjährigen Nichtbesetzung von über 2.000 Stellen entspricht, was in der Größenordnung der Abschaffung der Wachpolizei im Objektschutz oder aber der 50 %igen Abschaffung der Polizeiverwaltung gleichkomme.

Im Vollzug des Budgetjahres kommt die Fixierung der Budgetausgaben neben dramaturgischen mit Hilfe einer Reihe *handwerklicher Praktiken* zustande: Eine polizeieigene elektronische Verwaltung der Personalkosten wird erarbeitet. Dafür werden Kategorien von Personalkosten entworfen, ausprobiert und rearrangiert. So entstehen Kostenaufstellungen als visuelle Fixierung der laufenden Ausgaben. Die Kosten werden beweisbar. Die Finanzfachleute sind im Vergleich zur Planungsphase jetzt viel mehr mit Fragen der geeigneten Dokumentationsform beschäftigt. Mambrey und Robinson (1997: 126) sprechen in diesem Zusammenhang von einem Sta-

tuswechsel: “With each boundary crossing the status of the folder changes, and this is signalled by a change in its inscriptions. Each status change is a change of obligations and responsibilities. Without necessarily changing the content, the folder has become different. Within boundaries, there are no changes of inscriptions, but changes to the content that are sometimes called ‘doing the work’.” Die Grenzüberschreitung ist hier die von der Planung des Haushaltes zu dem Vollzug des Haushaltes. Damit verändert sich nicht der Umfang des Budgets, er bleibt zahlenmäßig unverändert, wohl aber, welche Praktiken des Budgetierens relevant werden.

Bürokratische Kontrollpraktiken, die den Prozess der Fixierung des Budgets begleiten, sind unter anderem die monatlichen Finanzberichte, die die Polizeibehörde an ihre dienstobere Behörde abgibt. Durch das Einbeziehen der dienstoberen Behörde in den Prozess des Budgetierens werden die monatlichen Ergebnisse legitimiert. Denn Mitwissen bedeutet auch potentielle Verantwortungsträgerschaft für eine negative Entwicklung, von der es hinterher heißen könnte, dass sie voraussehbar war.

Damit ist die Schnittstelle von kontrollierenden und *strategischen Praktiken* in der Beeinflussung der Budgethöhe angesprochen. Weitere strategische Praktiken sind, dass die Polizeibehörde ihre Personalwirtschaft von Beginn des Budgetjahres an an einer größeren Budgethöhe ausrichtet als genehmigt. Was als notwendige Ausgaben nachgewiesen werden kann, so ein Verhandlungsergebnis, bekommt die Polizeibehörde spätestens am Ende des Jahres im Nachhinein zugestanden. Zu eben dieser strategischen Praktik gehört aber auch die Arbeit daran, die sogenannten Sonderkosten am Ende des Jahres als nachweisbaren Posten zur Verfügung zu haben.

Das Budget, das der Polizeibehörde als Globalsumme zur Verfügung steht, ist zu Beginn und während des laufenden Budgetjahres dem Umfang nach noch nicht fixiert. Dennoch sprechen die Finanzfachleute in einer Weise, die das Gegenteil nahelegt: Ein Budget *tritt neu in Kraft* bzw. es ist ein *neues Budget*, das in Kraft tritt. Diese Formulierungen sind von der folgenden Normalitätsunterstellung begleitet:

- Ein Budget wird aufgestellt, in seiner Höhe zwischen dienstoberer Behörde und Polizeibehörde verhandelt, politisch verabschiedet.
- Ein Budgetierungsjahr wird entsprechend einer fixen Geldmenge vollzogen, als Abfolge von Vergleichen zwischen der erwarteten Jahresprognose im Vergleich mit faktischen Einnahmen und Ausgaben.

- Das Jahr wird beendet mit einer Abschlussrechnung, bei der die Einnahmen die Ausgaben aufwiegen.

- Die Budgetbemessung wird auch auf das folgende Jahr projiziert.

Entgegen dieser Normalitätsunterstellung lassen sich in dem Versuch, die Personalkosten der Polizei zu budgetieren, verschiedene Praktiken beobachten, die sich folgendermaßen zusammenfassen lassen:

- Schon in der Planungsphase wird vonseiten der Polizeibehörde die Verantwortung für die geplante Budgetgröße zurückgewiesen.

- Ein Reform-Budgetierungsinstrument wird mit tradierten Interpretationsmustern bearbeitet, die neuen Rahmenbedingungen werden zur Verhandlungsmasse.

- Im Vollzug wird zwischen der Polizeibehörde und ihrer dienstoberen Behörde um die Verantwortung für die Budgetbemessung verhandelt – ohne definitives Ergebnis.

- Das Verfahren zur Definition von Polizeiglobalbudgets wird vom faktischen Rechnungsjahr abgekoppelt, nach hinten offengehalten und auf unbestimmte Zeit verlängert.

Der Budgetkreislauf gibt vor: Anmeldung, Verabschiedung, Vollzug, Kontrolle. Die Konstanz, mit der von einer festgelegten Budgetmenge ausgegangen wird, wird als Repräsentation instrumentalisiert. Währenddessen müssen die Verhandlungen über deren Berechnungsgrundlagen noch lange nicht abgeschlossen sein. In bilateralen Verhandlungen, in mündlichen Unterredungen, in schriftlichen Auseinandersetzungen über die Auslegung von Zusagen und Versprechungen wird die Bemessung des Polizeibudgets – nun verschoben auf die kommenden Jahre – weitergeführt.¹⁰

¹⁰ Das Hinauszögern und Verlängern von Entscheidungsprozessen hat als satirisch karikiertes Kernstück der Bürokratie Eingang in Literatur und Kunst gefunden: vgl. dazu zum Beispiel die satirischen Graphiken von A. Paul Weber und Romane wie *Der Prozess* und *Das Schloss* von Kafka. Ihm steht ein Gegenstück gegenüber, das sich in den Praktiken des Verkürzens finden lässt. Als ‚Paar‘ verstanden, werden Budgetierungspraktiken im Wechselspiel aus Verkürzung und Verlängerung vorangetrieben. Während die eine von den beiden Praktiken in das repräsentative Bild bürokratischer Tätigkeit hineinpasst, fristet die andere ein Schattendasein: Die Praktiken des Verkürzens werden, sobald offizielles Licht auf sie scheint, meist zu abweichenden, manchmal zu korrupten Praktiken stilisiert.

Repräsentation:
Fixierungen der Budgetmengen

Praktiken des ‚in Krafttretens neuer Budgets‘: – je nach Phase im Haushaltszyklus wechselt, welche Budgetierungspraktiken besonders relevant sind (in der Phase der Aufstellung die Dramaturgie, im Vollzug das Handwerk etc.)

– Die Prognosen in der Phase der Haushaltsaufstellung bauen auf den Vergleich mit einer fixen Budgetmenge auf, die im Vollzug zur Verfügung stehen soll.

– Im Haushaltsvollzug werden Hochrechnungen zu Zwischenergebnissen, indem sie mit der Vorstellung eines fixen Jahresbudgets verglichen werden.

Praktiken des ‚Re-Fixierens‘: – Die schriftlichen und mündlichen Verhandlungen über die Budgetbemessung beginnen vor der Zuteilung des Budgets und sind mit dem Ablauf des Jahres nicht abgeschlossen.

– Die feste Budgetbemessung wird von Praktiken des Vorziehens bzw. Verzögerns von Verhandlungen beeinflusst.

– Eine Verhandlungsoffenheit (in diesem Falle: Nachschubfinanzierung am Ende des Jahres) wird in die laufende Budgetwirtschaft eingeplant und am Ende des Jahres um weitere zwei Jahre verlängert.

Zur Veranschaulichung ein Auszug: „Aufgrund der Entscheidung des Senats und des Abgeordnetenhauses über den Ausbau des Hamburger Bahnhofs hatte die Stiftung Preußischer Kulturbesitz mit Herrn Dr. Erich Marx 1994 einen Vertrag geschlossen, in dem vereinbart wurde, dass der Hamburger Bahnhof bis zum 31.12.1996 fertig gestellt wird, um ihm die Möglichkeit zu geben, in diesem Gebäude die unter dem Namen ‚Sammlung Marx‘ zusammengefasste Sammlung zeitgenössischer Kunst auszustellen. Mit dieser Maßnahme verbunden war der Abschluss eines rechtswirksamen, nicht anfechtbaren Vertrages mit Ihrem Haus über die vom Leihgeber an den Fiskus zu zahlende Schenkungssteuer durch Hingabe von Kunstwerken. Um die Nutzung des Hamburger Bahnhofs zu ermöglichen, hatte der Vorsitzende des Stiftungsrates der Stiftung Preußischer Kulturbesitz am 26.1.1989 für das Land Berlin unter Hinweis auf die Regierungserklärung des Regierenden Bürgermeisters erklärt, dass der neue Senat sich das Projekt zu eigen gemacht habe. Das Land Berlin wollte das besondere Interesse an dem Projekt dadurch honorieren, dass es die Gebäude der Stiftung mietzinsfrei zur Verfügung stellt und die laufenden Kosten für Heizung und alle Grundstückslasten selbst zu tragen bereit ist. Eine entsprechende Haushaltsanmeldung für die Übernahme der Bewirtschaftungskosten war indes nicht durchsetzbar, da die Fertigstellung bisher nicht verbindlich sichergestellt war. Die jährlichen Bewirtschaftungsausgaben belaufen sich auf rd. 1,5 Mio DM. Finanzielle Verpflichtungen entstehen mit der Fertigstellung des Hauses.“

4. Die Prozeduralisierung von Budgets

Der Budgetkreislauf prozessiert in einer Aneinanderreihung unterschiedlicher Arbeitsschritte. In diesem Kapitel werden in drei Szenen Auschnitte aus dem Prozeduralisieren beschrieben, mit denen Budgets zustande kommen. Die erste Szene handelt von einem Brief, den der Senator für Wissenschaft, Forschung und Kultur an die Finanzsenatorin schickt. Er hat zum Inhalt, auf die kurzfristig angeordneten Einsparauflagen von 60 Mio DM, die als Korrektur des bereits laufenden Haushaltes verhängt worden sind, zu reagieren.

Der ‚leider-können-wir-nicht-einsparen-Brief‘

„Sehr geehrte Frau Kollegin, ich möchte aus aktuellem Anlass nochmals die Gelegenheit aufgreifen, Ihnen einen Status zu vermitteln, den ich bei meinem Amtsantritt vorgefunden habe“. Auf diese Einleitung folgt eine drei Seiten lange Auflistung: zuerst die Sparinitiativen, die die Fachverwaltung in der nahen Vergangenheit schon unternommen hat, dann Ausführungen über verordnete Kürzungsvorschläge, die die Fachverwaltung als nicht erbringbar begründet, dann schließlich, und dies nimmt den meisten Raum ein, die Darstellung der Finanzrisiken, die für das laufende Jahr erwartet werden. Dazu gehören Projekte, die der Senat initiiert hat, und solche, die der Bindung an nicht anfechtbare Verträge unterliegen, schließlich auch Geschehnisse, die der Amtsvorgänger in der Verwaltung zu verantworten hat.

Die lange Reihe an Auflistungen der mit Geldsummen verbundenen verbindlichen Projekte endet mit der Bekundung, dass, auch in Kenntnis der schwierigen finanziellen Lage Berlins, die Verwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur nicht in der Lage sei, Einsparleistungen vorschlagen zu können. Bei allen weiteren Verhandlungen könne es sich nur um Schließungen von Einrichtungen bzw. Einstellung von institutionellen Förderungen handeln, und diese seien nicht auf Verwaltungsseite, sondern auf politischem Terrain zu entscheiden.

Der Brief des Senators stellt eine Zurückweisung der Einsparungen in der Phase der Aufstellung des Haushaltes dar. Als solcher verkörpert er Praktiken, die van Maanen und Pentland (1994) für die Erstellung von Polizeiakten folgendermaßen kontextuieren: Akten sind die einzige Kontrollmöglichkeit der Öffentlichkeit gegenüber dem Monopolisten öffentliche Verwaltung. Aktenmäßigkeit wird zum Nachweis einer legitimen Amtsführung. Dies beinhaltet von vornherein das Mitdenken und Verfertigen von legitimen Verteidigungen im Falle rechtlichen Einspruchs.

Der ‚leider-können-wir-nicht-einsparen-Brief‘ wird zum Mittel der Schließung einer Station im Budgetierungsprozess: In der Aufstellung eines Fachbudgets ist von Seiten der Senatsverwaltung für Kultur das letzte Wort gesprochen. Die Herstellung dieser Schließung beruht auf Praktiken, von denen sich ei-

nige als ritualisierter Kanon bereits aus dem Schriftstück ableiten lassen:

- Es wird ein gerechtfertigter Anspruch und damit die Pflicht zu dessen Prüfung eingeräumt.
- Die spezifischen Spielräume der Fachverwaltung und ihres Budgets werden erwo-gen, benannt und geprüft.
- Es werden Grenzen der Einsparmöglichkeiten benannt: Es wird auf sachliche Gründe hingewiesen, die eine Kürzung an dieser Stelle gerade nicht empfehlenswert machen.

Auf der Ebene der Adressaten allerdings wird diese Schließung partiell revidiert. Neben den unmittelbar *im* Brief beschriebenen Praktiken des Umgehens mit der Verhandlung von öffentlichen Geldern gibt es Praktiken der Öffnung *am* Brief: Der Brief erreicht die Senatsverwaltung für Finanzen. Hier verändert er seine Eigenschaft vom Brief zur Arbeitsvorlage. Diese wird nicht an die Person ausgehändigt, an die der Brief adressiert ist, sondern wird zur Prüfung der Revision zugeleitet.

Die Lese-Runden

Die Revision ist die Instanz, die aus der Perspektive der Senatsverwaltung für Finanzen über Jahre hinweg die Haushaltswirtschaft der Verwaltung für Kultur und Wissenschaft beobachtet und begleitet hat. Sie muss die Bedeutung des Textes aus ihrer Perspektive neu erarbeiten. Die Beurteilung fällt in diesem Fall folgendermaßen aus: „Die Darstellung über die Probleme im Kulturhaushalt sind leider zutreffend. Auch wir sind der Ansicht, daß nennenswerte Einsparungen nur durch Schließungen von Einrichtungen und/oder betriebsbedingte Kündigungen erreicht werden können.“ Eine erneute interpretative Schließung entsteht, diesmal nicht durch die Fachverwaltung, sondern durch die Revisionsinstanz der Senatsverwaltung für Finanzen. Sie neutralisiert damit alle vorangegangenen administrativen Rechnungen als Fakten. Die Entscheidungsvorlage wird zusammen mit dem Text der Fachverwaltung der persönlichen Referentin der Finanzsenatorin vorgelegt. Auf dieser Ebene treten die Einsparvorschläge der einzelnen Fachverwaltungen miteinander in Vergleich. Einsparvorschläge werden auf dem Hintergrund des Vergleiches von politisch brisanten und nicht brisanten Projekten begutachtet.

Die Leserunden unterschiedlicher Instanzen der Senatsverwaltung für Finanzen führen dazu, dass lokal erstellte Budgettexte mehrfach rekontextuiert und auf ihre textuellen Argumentationen mit Zahlenbezug bearbeitet werden. Jede Instanz bearbeitet den Budgettext daraufhin, von wem er kommt und an wen er gerichtet ist. Und hier wiederum, welche Person im Namen der Verwaltungsinstanz die Zahlen kontextuiert und welche Gesinnung gegenüber

Absendern und Adressaten ihr aufgrund langjähriger Erfahrungen in der Zusammenarbeit zugeschrieben wird. Ist aus diesen Perspektiven das Verhältnis zwischen textlichem Argument und Zahl kohärent, kommt es jeweils zur Schließung. Lässt sich jedoch ein Keil dazwischen treiben, werden Verhandlungsmöglichkeiten eröffnet.

Der mehrfach rekontextuierte Budgettext mündet in eine Vorlage zur Beschlussfassung über den Haushalt, die dann parlamentarisch verabschiedet wird. Die Haushaltsaufstellung ist abgeschlossen, die politischen Haushaltsberatungen und Verabschiedungen beginnen.

Aber auch ein verabschiedeter Haushalt ist in Zeiten von Finanzkrisen nur eine rechtlich notwendige, nicht aber eine endgültige Schließung der Budgetverhandlungen. Einsparungen, die sich über Praktiken im Text (wie dem oben dargestellten Brief) und Praktiken am Text (wie den oben dargestellten Abfolgen unterschiedlicher Lesefolien) nicht erreichen lassen, werden *über beschlossene Haushaltstexte hinaus* verhandelbar. Die folgende Szene ereignet sich nach Beendigung der Sparverhandlungen und der Verabschiedung eines korrigierten Haushaltes. Die Senatsverwaltung für Finanzen fasst alljährlich ein ‚Haushaltsrundschreiben‘ an alle Verwaltungen, in dem angegeben ist, wie mit den genehmigten Geldern zu verfahren ist. Seit die Finanzkrise die Stadt beutelt, haben sich diese Haushaltsrundschriften in nachgeschobene Etat-kürzungsgebote verwandelt. Ich bin im Landespolizei-amt anwesend, als der dortige Haushaltsreferent vom Haushaltsrundschreiben erfährt.

Die Titel atmen flach

Vor Herrn Braun liegt ein Blatt Papier. Er sitzt, den Kopf in die Hände gestützt, darüber und stöhnt. 10 % Ausgabensperre hat die Senatsverwaltung für Finanzen für die Gruppen 5, 6 und 9 verhängt! Und 3 % der Energiekosten müssen nach parlamentarischem Beschluss eingespart werden. Herr Braun überschlägt kurz: das sind 1,65 Mio. Herr Braun vergleicht zwischen dem Haushaltswerk und dem Rundschreiben: „Die Gruppe 9 ist für uns sowieso nur ein Titel, das betrifft uns nicht so. Aber die Gruppe 5 hat, für sich betrachtet, große Summen. Zum Beispiel ‚Gutachten aufgrund rechtlicher Verpflichtungen‘ 10 Mio DM. Wie kürzt man das jetzt? Geht nicht! Gebäudemieten, Portokosten, Instandhaltungsarbeiten ... alles Titel, die ohnehin schon flach atmen. Die suchen sich Titel, bei denen sie wissen, dass wir nicht kürzen können, und wir können sehen, wo wir bleiben.“

Links liegt das Kürzungsgebot – rechts die aufgeschlüsselten Titel des Landespolizeihaushaltes. Nachdem die Hiobsbotschaft sich gesetzt hat, das Lamento über das immer brennende Licht und den Stromverbrauch der Kaffee-

maschinen, die sarkastischen Bemerkungen dazu, dass jetzt einfach alle drei Stunden weniger arbeiten sollten, weil damit auch der Energieverbrauch gesenkt würde, abgeklungen sind, beginnt Herr Braun strategisch zu überlegen: „Was mich besonders fuchst, ist das Sonderversorgungssystem für die DDR-Volkspolizeirentner. Das müsste doch beim Bund sein. Welche Verwaltung in Berlin zahlt sonst Renten – außer Feuerwehr und Justiz? Ach nee, die waren doch integriert in den Polizeihauhalt. Die sind bei uns. Müssen wir mal überprüfen. Sollen die doch selber übernehmen. Und was ist mit den Zahlungen an den Bund? Ob die das abbuchen, was sie dürfen? Ich glaube, da hat niemand einen Überblick. Ob wir dazu einen Mikrofiche haben?“ Herr Braun ruft bei einem Kollegen an und bittet ihn, die Ausgaben für das Sonderversorgungssystem der Feuerwehr- und Justizrentner aufzulisten.

Während unangetastet bleibt, dass aufgrund der Haushaltsaufstellung und Verabschiedung alle nur möglichen Einsparungen, soweit es eben ging, in den Haushalt eingeflossen sind, werden im Folgenden die Verhandlungen nach Abschluss der Haushaltsaufstellung und der Haushaltsverabschiedung wieder eröffnet: Indem pauschale Einsparungen an Titelgruppen gefordert werden, die von einer Vielzahl an Festkosten geprägt sind (bspw. Wasser, Strom und Miete), können indirekt die Fachverwaltungen gezwungen werden, anderswo Potentiale zur Disposition zu stellen.¹¹ Jetzt werden von den Verwaltungen erneut eigene Perspektiven erarbeitet, wo sich noch Spielräume zur Kürzung anbieten und wo sie nicht mehr sparen können. Und wieder geht das Gegenlesen und die Reihe an Argumentationsprüfungen los.

Budgetierungsprozesse stellen eine Abfolge von Schließungen dar: Es kommt zur Anmeldung (der Brief des Senators ist eine letzte Version solcher Anmeldung), es kommt zu ihrer Verhandlung über eine Abfolge von Lesefolien, es kommt zur Verabschiedung und zum Vollzug. Entlang der Schließungen entsteht das Bild eines Aktes der Entscheidungsfindung in linearer Abfolge von Stationen.

Es ist die Kunst des Budgetierens, die Abfolge von Stationen nicht umzudrehen, oder zumindest den Anschein zu wahren, dass man sie nicht umdreht.

¹¹ Das Argument von Herrn Braun, dass vor allem die zur Einsparung verdonnerten Titelgruppen ‚flach atmen‘, kann wiederum als Verhandlungspraktik am Text ausgelegt werden: Die von ihm genannten Titel (‚rechtliche Gutachten‘, ‚Grundstücksmieten‘ etc.) stellen gegenüber den, mir als Publikum und Adressatin der Äußerungen nicht genannten Titeln mit ähnlichem Ausgabevolumen in der gleichen Titelgruppe (z. B. die Titel ‚Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände‘ oder der Titel ‚Dienstleistungen‘) eine taktische Auswahl dar. Mit ihr lässt sich die Unmöglichkeit von Einsparungen gut begründen.

Dennoch gibt es eine ganze Reihe von Möglichkeiten, mit kleinen Bewegungen etwas Ähnliches zu erreichen, wie es durch das Umdrehen im Großen geschieht: neue Sachlagen einbringen, rekontextuieren, immer wieder neu prüfen, Entwicklungen verfolgen, neu verteilen. Budgetierungsprozesse sind Verhandlungen, die nahezu endlos weitergehen, ohne dass sich ein Schlusspunkt absehen ließe.

In die Terminologie von Repräsentationen und Praktiken übersetzt, führt die Prozedur der Budgeterstellung zur Aneinanderreihung chronologisch aufeinanderfolgender Stationen, während die Budgetbemessung nahezu abgelöst davon durch Verhandlungen im, am und über das Budget hinaus sinnbildlich ‚herausgekitzelt‘ wird. Zusammenfassend stellt sich das Prozeduralisieren von Budgets im tabellarischen Überblick folgendermaßen dar:

Repräsentation: Prozedere des Budgetierens
<p>Praktiken des Herstellens von Stationen: – durch einen Kanon an Prüfung, Abwägung und dem Anführen von Sachzwängen, sowie durch eine anschließende Abfolge von Leserunden werden Interpretationen zu objektivierten Fakten.</p> <p>Praktiken des Re-Prozeduralisierens: – durch Rekontextuierungen ist es möglich, unter einem neuen Stichwort eine alte Verhandlung wieder zu eröffnen. Einsparvorschläge werden so ‚herausgekitzelt‘.</p>

5. Der Budgetkreislauf: Der Plumpsack geht um

In diesem Artikel ist beleuchtet worden, wie Budgetierung von einer gesellschaftlichen Debatte in bürokratische Prozeduren übersetzt wird. Unter Zuhilfenahme des Budgetkreislaufes entstehen bürokratische Repräsentationen von Zeitplänen, Budgetzuweisungen und chronologischen Abfolgen von Bearbeitungsstationen. Budgetrepräsentationen werden dadurch aufrechterhalten, dass die Praktiken, die zu ihrer Entstehung und Aufrechterhaltung beitragen, nicht in den Mittelpunkt rücken.

Die Verkennungsbeziehung zwischen Repräsentationen und Praktiken des Budgetierens, die in diesem Aufsatz entfaltet wird, unterliegt in der Berliner Fallstudie besonders prekären Bedingungen. Für die Fabrikation von Budgets bestehen hier nur noch wenige der notwendigen Grundlagen: Es ist in Berlin heute kaum mehr möglich, für ein Jahr im voraus festzulegen, wo Ausgaben getätigt werden

sollen. Es ist auch nicht mehr möglich, davon auszugehen, dass konstante Geldmengen für diesen Zeitraum zur Verfügung stehen, und daher lassen sich die Gelder auch nicht mehr nach einer festgelegten Abfolge ‚bewegen‘. Unter Bedingungen der Verknappung öffentlicher Gelder, wie sie sich in dieser Fallstudie darstellen, wird besonders gut deutlich, an welchen Vorstellungen von Normalität sich die Finanzfachleute der öffentlichen Verwaltung orientieren: 1. Ist soviel Zeit für die Haushaltsaufstellung verfügbar, wie in den Jahren davor immer war, dann gehen die Dinge ihren geregelten Gang – ohne weiteres Zutun. 2. Ist die Finanzmenge mindestens so hoch, wie sie im Vorjahr war, dann sind die Aushandlungen von festen Budgets mit Ende der Haushaltsplanungsphase abgeschlossen. 3. Ist ein konstantes Geld- und Zeitbudget vorhanden, lässt sich die Budgetierung in chronologischer Abfolge leisten.

Die Gestaltungspotentiale eines Budgetierungsmodells, in dem Einnahmen und Ausgaben im Detail ein Jahr vorab festgelegt werden, ergeben sich bei der Verteilung von Geldsummen, die zusätzlich zur Verfügung stehen.¹² Stehen diese Summen nicht mehr zur Verfügung, besteht Gestaltung vor allem darin, die noch vorhandenen Ressourcen zu schützen. Der Krisenbegriff, wie er sich inneradministrativ darstellt, ist an der Vergangenheit orientiert.

Die gestalterischen Komponenten, die der Finanzkrise innewohnen, sind aus der unmittelbaren Verwaltungsarbeit ausgelagert: Sie werden von Politikerinnen verfolgt, die Neustrukturierungen initiieren, und von Unternehmensberatungen gestaltet, die mit Konzeptentwürfen des Neu-Ordens beauftragt werden. Hier zeigt sich die Arbeitsteilung und Spezialisierung im Bereich der Budgetierung. Es kommt zu einer Art Rollenspiel, bei dem die hier beschriebenen Finanzfachleute des öffentlichen Dienstes die Rolle der *Bewahrer* einnehmen. Ihre Schaffenskraft, Zeit und Kreativität wird darin investiert, Repräsentationen des Budgetkreislaufes mit Praktiken unsicherer Finanzierungsgrundlagen in Deckung zu bringen.

An dieser Stelle sei angemerkt, dass es nicht darum geht, die Arbeit von Verwaltungsmitarbeiterinnen zu kritisieren. Vielmehr wird es durch die Kontrastierung der inneradministrativen Rolle im Budgetierungsprozess mit anderen Rollen in der Institution möglich, diese als Teil eines Ensembles zu verste-

hen, das spezifische Aufgaben erfüllt.¹³ Mit Begriffen wie lose Kopplung (Weik 1985), Mülleimermodell (Cohen/March/Olsen 1972) und Organisation von Scheinheiligkeit (Brunsson 1989) sind in der Organisationssoziologie Erklärungsansätze dazu entwickelt, unterschiedliche Rollen und Funktionen innerhalb einer Organisation (die sich nicht nur ergänzen, sondern auch in Widerspruch zueinander stehen) auf ihre produktiven Potentiale hin zu untersuchen: Mit ihnen wird es möglich, gleichzeitig unterschiedliche Zeithorizonte, Bühnen und Adressaten zu bedienen.¹⁴ Während politische und unternehmensberaterische Initiativen Modernisierungspotentiale der Budgetierung zu legitimieren suchen, lässt sich die Budgetarbeit der Verwaltungsmitarbeiterinnen insofern als produktiv beschreiben, dass durch sie der offizielle Budgetkreislauf und das tradierte Rechnungswesen aufrechterhalten wird. Die Gestaltungsspielräume, die sich für die Verwaltungen dabei ergeben, verlagern sich allerdings in die ‚graue Budgetgestaltung‘. Der Begriff der ‚grauen Budgetgestaltung‘ erfährt damit eine Aktualisie-

¹³ In der verwaltungswissenschaftlichen Literatur und Praxis spiegelt sich die Diskussion um Arbeitsteilung und Spezialisierung in den Reformbestrebungen des *neuen Steuerungsmodells* wider. Kurz zusammengefasst obliegt darin der Politik (in Analogie zum Aufsichtsrat) das *Was* der Leistungserbringung und der Verwaltung (in Analogie zur Geschäftsführung) das *Wie* der Leistungserbringung (Banner 1994).

¹⁴ Ein Beispiel für eine Budgetuntersuchung, die auf inkonsistenztheoretischem Hintergrund beruht, bietet Brunsson (1989: 104–130). Er analysiert kommunalpolitische Versprechen zu öffentlichen Ausgaben und Einnahmen und die zeitlich damit korrespondierende Haushaltspraxis als Handhabung von Widersprüchen. Diese Widersprüche stellen insofern eine produktive Ressource dar, als sie es ermöglichen, unterschiedliche Zeithorizonte, unterschiedliche Schwerpunkte und unterschiedliche Zielgruppen der Organisation zu ‚bedienen‘.

In der anwendungsbezogenen Ausrichtung der Verwaltungswissenschaften ist eine solche Interpretation von organisationalen Widersprüchen wenig gebräuchlich. Budgetuntersuchungen, die Widersprüche in den Zielen und Umsetzungsformen von Budgetierung analysieren, deuten diese nicht als produktive Ressource, sondern vielmehr als Rechtsproblem, das es zu mindern gilt. Als Hilfsmittel für die Erarbeitung von Vorschlägen dient bspw. die aus der ökonomischen Debatte auf öffentliche Verwaltungen übertragene Principal-Agent-Theorie (Auster/Silver 1979, Whytes/Bowles 1981, Streitferdt/Kruse 1988, Zahradnik 1997). Bürgerinnen sind gegenüber Politikerinnen und Politikerinnen gegenüber der Verwaltung Auftragnehmerinnen. Das Auftragsverhältnis, dahin zielen die Vorschläge von solchen, konsistenztheoretisch motivierten Untersuchungen, muss genau definiert und auf seinen Erfolg hin optimiert werden.

¹² Zur Immanenz des Expansionsstrebens staatlicher Haushalte gibt es eine umfangreiche Debatte. Zur deutschen Perspektive vgl. Mäding (1986: 33ff.).

rung. Was bei Fürst (1986: 118f.) als die Flucht aus dem Budget (und damit aus dem einheitlichen Korpus des Haushaltsplanes) durch Auslagerung von Funktionen in privatrechtliche Organisationsformen verstanden wurde, wird hier um Folgendes erweitert: Instrumente der öffentlichen Finanzwirtschaft, die zur Krisenintervention vorgesehen sind, werden als Instrumente zur Aufrechterhaltung des Budgetkreislaufes institutionalisiert. Vorläufige Haushaltsführung, Nachtragshaushalte, Haushaltssperren und Ausgabesperren sowie die daraus entstehende Notwendigkeit einer Vielzahl von bilateralen Verhandlungen zwischen Finanz- und Fachverwaltungen stellen nicht mehr Ausnahmestände, sondern Gestaltungsmittel des Budgetierens dar. Die damit verbundenen Budgetierungspraktiken lassen sich aber nicht einmal mehr lose mit der Abfolge und den Zeiteinheiten des Budgetkreislaufes in Verbindung bringen. Die verfahrensmäßige Teilung in definierte, voneinander getrennte Phasen (Kapitel 4) und das komplexe Kunststück ihrer Aufrechterhaltung durch zeitliche (Kapitel 2) und mengenmäßige (Kapitel 3) Bestimmungen kann nur noch dadurch aufrechterhalten werden, dass es einen nahezu abgetrennten Kreislauf des Verhandels jenseits des offiziellen Budgetkreislaufes gibt.¹⁵

Aus den Ergebnissen der Fallstudie ergibt sich die Doppelkonstruktion budgetärer Realität folgendermaßen: Der Budgetkreislauf, wie er in der finanz- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur beschrieben ist, ist die repräsentative Seite der Medaille. Extreme Haushaltsrestriktionen führen dazu, dass ein zweiter Kreislauf entsteht. Er entspricht dem des Kinderspiels *der Plumpsack geht um*: Alle Mitspielerinnen sitzen im Kreis und singen das Lied vom Budgetkreislauf. Die Finanzverwaltung kreist um sie und versucht eine Einsparvorgabe zu platzieren. Die Fachverwaltungen, die alle damit rechnen müssen, dass es ihr Platz sein kann, an dem die Vorgabe niedergeht, beginnen damit, ihre Zuständigkeitsbereiche abzutasten, die anderen Fachver-

waltungen nicht aus den Augen zu lassen und genauestens das Verhalten der Finanzverwaltung im Blick zu behalten. Wenn die Einsparvorgabe gefallen ist und die betroffene Fachverwaltung es bemerkt, packt sie zu, läuft los und versucht der Finanzverwaltung die Last zurückzugeben. Erreicht sie das nicht, dann bleibt ihr nur noch die Möglichkeit, jetzt selber um die Mitspielerinnen zu kreisen und die Einsparlast auf die gleiche Weise wie vorher die Finanzverwaltung loszuwerden. Das Spiel kann endlos weitergehen. Es hat nur temporäre Gewinnerinnen und Verliererinnen.

Die Fabrikation öffentlicher Budgets ist in diesem Aufsatz aus der Perspektive ihrer inneradministrativen Verfertigung beschrieben worden. Dies geschah unter den Bedingungen extremer Sparzwänge, wie sie in Berlin in den Jahren 1995/96 herrschten, Bedingungen, die sich bis heute nicht verändert haben. Was angesichts von zwei Jahren Untersuchungszeitraum noch als Phase des Umbruchs und der Suche nach neuen Übersetzungsformen gedeutet werden kann, erscheint nach weiteren vier Jahren als ein vorübergehend habitualisiertes Muster. Der Artikel zeigt, dass eine Übersetzung von allgemeinen Problemen der Verteilung gekürzter öffentlicher Gelder in bürokratische Prozeduren dazu führt, dass ein zweiter Budgetkreislauf entsteht. Damit ist eine Form der Übersetzung entwickelt, die zwei Budgetkreisläufe benötigt, um Budgetierung bürokratisch zu materialisieren. Beide Kreisläufe lassen sich allerdings nur schwer miteinander zur Deckung bringen. Die öffentliche Verwaltung verkehrt sich unter solchen Voraussetzungen in das Gegenteil dessen, für das sie ‚öffentlich‘ genannt wird: Verfahren werden durch ein undurchschaubares Geflecht an Verhandlungen ergänzt, die – zeitlich dem Budgetkreislauf enthoben – sich nicht mehr damit in Verbindung bringen lassen.

Literatur

- Adamaschek, B., 1997: Interkommunaler Leistungsvergleich. Leistung und Innovation durch Wettbewerb. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Amann, K. / Hirschauer, S., 1997: Die Befremdung der eigenen Kultur. Ein Programm. S. 7–52 in S. Hirschauer / Amann K. (Hrsg.), Die Befremdung der eigenen Kultur. Frankfurt: Suhrkamp.
- Andel, N., 1983: Finanzwissenschaft. Tübingen: Mohr.
- Atkinson, P., 1990: The Ethnographic Imagination: Textual Constructions of Reality. New York: Routledge.
- Auster, R.D. / Silver, M., 1979: The State as a Firm, Economic Forces in Political Development. Boston: Nijhoff.

¹⁵ Dies ist ein Einfallstor für bereits zur Verfügung stehende alternative Repräsentationen zeitlicher Terminierung. Sie bauen auf einen veränderten Ablauf von Budgetierungsinstanzen, einen veränderten Gegenstand des Verwaltens und andere Formen legitimer Kontrolle auf. Eine Vielzahl von privaten Unternehmensberatungen wie auch öffentliche Beratungsinstitutionen stellen solche Alternativrepräsentationen vor. Wenngleich dies hier nicht Thema sein soll, so diene der Verweis doch als Seitenblick darauf, dass die bestehende Doppelkonstruktion budgetärer Realität als Instrument staatlicher Verteilung öffentlicher Gelder ins Wanken gerät.

- Banner, G., 1994: Neues Steuerungsmodell für die Kommunalverwaltung. *Hessische Städte- und Gemeindezeitung* 44: 42–44.
- Blankart, C. B., 1994: Öffentliche Finanzen in der Demokratie. München: Vahlen.
- Blume, M., 1993: Zur Diskussion um ein neues Steuerungsmodell für Kommunalverwaltungen – Argumente und Einwände. *Der Gemeindehaushalt* 94: 1–8.
- Brunsson, N., 1989: *The Organisation of Hypocrisy: Talk, Decision and Actions in Organizations*. London: Wiley.
- Cambrosio, A. / Limoges, C. / Pronovost, D., 1990: Representing Biotechnology: An Ethnography of Quebec Science Policy. *Social Studies of Science* 20: 195–227.
- Clifford, J. / Marcus, G.E., 1986: *Writing Culture: The Poetics and Politics of Ethnography*. Berkeley: Univ. of California Press.
- Cohen, M.D. / March, J.G. / Olsen, J.P., 1972: A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* 17: 1–25.
- Czarniawska, B., 1997: *Narrating the Organization. Dramas of Institutional Identity*. Chicago and London: Univ. of Chicago Press.
- Czarniawska-Joerges, B. / Jacobsson, B., 1989: Budget in a Cold Climate. *Accounting, Organizations and Society* 14: 29–39.
- Direkte Demokratie – Omnibus, 1997: *Unser München aus der Schuldenfalle*. München: Eigenverlag.
- Emerson, R.M. / Fretz, R.I. / Shaw, L.L., 1995: *Writing Ethnographic Fieldnotes*. Chicago & London: Univ. of Chicago Press.
- Fürst, D., 1986: Faktische Änderungen der Budgetierungsprozesse im Gefolge der Haushaltskrise. S. 113–124 in: H. Mäding (Hrsg.), *Haushaltsplanung – Haushaltsvollzug – Haushaltskontrolle*. Baden-Baden: Nomos.
- Garfinkel, H., 1967: *Studies in Ethnomethodology*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Garfinkel, H. / Sacks, H., 1976: Über formale Strukturen praktischer Handlungen. S. 130–176 in: E. Weingarten / Sack F. / Schenkein J.: *Ethnomethodologie. Beiträge zu einer Soziologie des Alltagshandelns*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Heclo, H. / Wildavsky, A., 1974: *The Private Government of Public Money*. Berkeley: Univ. of California Press.
- Jacobsson, B., 1990: Automats, Combats and Rain Dances: Images of budgeting in public organizations. S. 93–110 in: C. Gustafsson / L. Hassel (Hrsg.), *Accounting and Organizational Action*. Åbo: Åbo Academy Press.
- Kilian, M., 1994: Das Bild der Verwaltung in der deutschsprachigen Belletristik. S. 79–98 in: E. V. Heyen (Hrsg.), *Bilder der Verwaltung. Memoiren, Karikaturen, Romane, Architektur – Images de l'administration. Mémoires, caricatures, romans, architecture*. Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte. Baden-Baden: Nomos.
- Knorr-Cetina, K., 1990: Zur Doppelkonstruktion sozialer Realität. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 15: 6–20.
- Latour, B., 1996: *Aramis or the Love of Technology*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.
- Lau, T. / Wolff, S., 1981: Bündnis wider Willen – Sozialarbeiter und ihre Akten. *Neue Praxis* 11: 199–214.
- Luhmann, N., 1969: *Legitimation durch Verfahren*. Neuwied/Berlin: Luchterhand.
- Maanen, J. van, 1988: *Tales of the Field: On Writing Ethnography*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Maanen, J. van / Pentland, B.T., 1994: Cops as Auditors: The Rhetoric of Records. S. 53–90 in: S.B. Sitkin / Bies R.J. (Hrsg.), *The Legalistic Organization*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Mäding, H., 1986: Öffentlicher Haushalt und Verwaltungswissenschaft: ein Überblick. S. 29–50 in: H. Mäding (Hrsg.), *Haushaltsplanung – Haushaltsvollzug – Haushaltskontrolle*. Baden-Baden: Nomos.
- Mambrey, P. / Robinson, M., 1997: Understanding the Role of Documents in a Hierarchical Flow of Work. S. 119–127 in: S. Hayne / Prinz W. (Hrsg.), *The Integration Challenge – Group '97. Proceedings of the International ACM SIGGROUP Conference on Supporting Group Work*. Nov. 16–19. Phoenix, Arizona, ACM New York, NY.
- Mulkay, M., 1985: *The World and World*. London: Allan & Unwin.
- Ölschlager, C., 1976: *Finanzwissenschaft. Theorie und Politik*. München: Verlag für Wirtschaftswissenschaften.
- Olsen, J.P., 1970: Local Budgeting, Decision-Making or a Ritual Act? *Scandinavian Political Studies* 5: 88–118.
- Pentland, B.T., 1993: Getting Comfortable with the Numbers: Auditing and the Micro-Production of Macro-Order. *Accounting, Organizations and Society* 18: 605–620.
- Peters, K., 1999: Wenn Reform ins Spiel kommt. Budgetieren als inneradministratives Verhandeln. Discussion Paper am Wissenschaftszentrum Berlin, FS II 99 – 505 (i.E.).
- Pinch, T., 1988: Reservations about Reflexivity and New Literary Forms or Why let the Devil have All the Good Tunes? S. 178–197, in: S. Woolgar (Hrsg.), *Knowledge and Reflexivity*. London: Sage.
- Porter, T.M., 1995: *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity and Science in Public Life*. Princeton, New Jersey: Princeton Univ. Press.
- Premanand, A., 1983: *Government Budgeting and Expenditure Controls. Theory and Practice*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Spradley, J.P., 1979: *The Ethnographic Interview*. New York: Holt, Rinehard and Winston.
- Spradley, J.P., 1980: *Participant Observation*. London: Holt, Rinehard and Winston.
- Streim, H., 1987: Der kommunale Lagebericht als Ergänzung der Rechnungslegung in Gemeinden. S. 308–327 in: P. Eichhorn (Hrsg.), *Doppik und Kameralistik*. Baden-Baden: Nomos.
- Streitferdt, L. / Kruse, J.: Agency-Probleme und Mitbestimmung in öffentlichen Unternehmen in der Bundesrepublik. S. 321–340 in: W. Lücke: *Betriebswirtschaftliche Steuerungs- und Kontrollprobleme*. Wiesbaden: Gabler.
- Thieme, W., 1986: *Der Haushaltsvollzug in der Verwaltung*.

- tungswissenschaft. S. 153–168 in: H. Mäding (Hrsg.), *Haushaltsplanung – Haushaltsvollzug – Haushaltskontrolle*. Baden-Baden: Nomos.
- Trott zu Solz, L. von (Hrsg.), 1999: *Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie*. Gütersloh: Bertelsmann.
- Weik, K.E., 1985: *Der Prozess des Organisierens*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Whyne, D.K. / Bowles, R.A., 1981: *The Economic Theory of the State*. Oxford: Robertson.
- Wildavsky, A., 1964: *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.
- Zahradnik, S., 1997: *Das kommunale Rechnungswesen. Bestandsaufnahme und Reformbausteine*. Düsseldorf: IDW-Verlag GmbH.