



Haushalts- und Finanzausschuß

63. Sitzung (öffentlich)

29. Oktober 1998

Düsseldorf - Haus des Landtags

10.00 Uhr bis 11.55 Uhr;

13.04 Uhr bis 16.15 Uhr

Vorsitz: Leo Dautzenberg (CDU)

Stenographen: Norbert Anhalt, Norbert Remke, Heinz-Uwe Müller (als Gäste),
Franz-Josef Eilting (Federführung)

Verhandlungspunkt:

Budgetierung, Globalisierung und Flexibilisierung, Kosten- und Leistungsrechnung in der Landesverwaltung unter Berücksichtigung der Budgetrechte des Parlaments

in Verbindung damit

Drittes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung

Gesetzentwurf der Landesregierung

Drucksache 12/3268

öffentliche Anhörung

Die Sachverständigen tragen ihre Stellungnahme vor und beantworten in einer anschließenden Diskussionsrunde die Fragen der Abgeordneten.

Die Beiträge beginnen auf folgenden Seiten:

| Sachverständiger | Institution | Zuschrift | Seiten |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|------------|
| RD Werner Gatzer | Bundesministerium der Finanzen | 12/2265 | 1 |
| LMR Schoefer | Finanzministerium Baden-Württemberg | 12/2330 | 3, 60, 70 |
| RD Dr. Ulrich Keilmann | Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz | 12/2258 | 7 |
| MR Bernd Zahn | Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit/ Modellprojekt "Kostenrechnung und Controlling" | 12/2277 | 10 |
| MDgt Günther Rohs | Minister für Finanzen und Energie des Landes Schleswig-Holstein | 12/2285 | 13, 67 |
| Michael Werner | Stadt Frankfurt am Main | - | 16 |
| Dr. Joachim Linck | Direktor beim Thüringer Landtag | 12/2353 | 19, 58 |
| MR Dr. Jürgen Ockermann | Verwaltung des Landtags Nordrhein-Westfalen | 12/2349 | 21, 61 |
| Prof. Dr. Hermann Hill | Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer | 12/2244 | 24, 59 |
| Prof. Dr. Klaus Dieter Diller | Universität Koblenz-Landau | 12/2425 | 27, 75 |
| Dr. Klaus Peters | Bergische Universität - Gesamthochschule Wuppertal | 12/2257 | 30, 73, 74 |
| Dr. Jürgen Ederleh | Hochschul-Informationssystem, Hannover | 12/2297 | 34 |
| LMR Dr. Schneider | Arbeitsgruppe "Kosten- und Leistungsrechnung" der Landesregierung Nordrhein-Westfalen | - | 37, 58, 74 |
| Rolf-Dieter Abel | WIBERA | 12/2284 | 40 |
| Ute Scholle | Präsidentin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen | 12/2299 12/2396 | 43, 71 |

| Sachverständiger | Institution | Zuschrift | Seiten |
|--------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------|------------|
| Werner Böllinger | Kämmerer der Stadt Köln | 12/2282 | 45, 64 |
| Dr. Axel G. Koetz | Unternehmensberatung Kienbaum Management Consultants | 12/2400 | 50, 62, 69 |
| Prof. Dr. Norbert Seidel | Verwaltungsdirektor des WDR | 12/2283 (Neudruck) | 54, 66, 69 |

Seiten

| | |
|------------------------------|--------------------|
| Vorsitzender Leo Dautzenberg | 57, 62, 64, 72, 74 |
| Peter Bensmann (CDU) | 63 |
| Volkmar Klein (CDU) | 68 |
| Reinhold Trinius (SPD) | 73 |

Weitere Zuschriften: 12/2082, 12/2298, 12/2354

Vorsitzender Leo Dautzenberg eröffnet die 63. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses, begrüßt die Anwesenden und führt kurz - unter Bekanntgabe einiger organisatorischer Bemerkungen - in das bisherige Beratungsverfahren ein.

Tagesordnung:

Budgetierung, Globalisierung und Flexibilisierung, Kosten- und Leistungsrechnung in der Landesverwaltung unter Berücksichtigung der Budgetrechte des Parlaments

in Verbindung damit

Drittes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung

Gesetzentwurf der Landesregierung

Drucksache 12/3268

RD Werner Gatzer (Bundesministerium der Finanzen): Ich möchte kurz darstellen, was wir im Bundeshaushalt 1998 im Bereich der Haushaltsflexibilisierung gemacht haben. Der Bund hat - nach einer dreijährigen Probephase - im Bundeshaushalt 1998 flächendeckend bei den Verwaltungsausgaben eine Haushaltsflexibilisierung eingeführt, um mehr Effizienz zu bewirken.

Wie sieht dies aus? - Der Bund hat die Verwaltungsausgaben als die Ausgaben definiert, die typischerweise jährlich wiederkehren und die sehr detailliert im Bundeshaushalt ausgebracht worden sind. Das macht nahezu 4 500 Ausgabebetitel aus. Diese 4 500 Ausgabebetitel sind weit mehr als die Hälfte aller im Bundeshaushalt ausgebrachten Ausgabebetitel, belaufen sich aber insgesamt "nur" auf rund 27 Milliarden DM, was einer Größenordnung von 6 Prozent der gesamten Bundesausgaben entspricht.

Dieser Bereich ist somit seit dem 1. Januar 1998 in die Haushaltsflexibilisierung des Bundes einbezogen. Er deckt damit - wie bereits gesagt - 4 500 Titel ab und rund zwei Drittel der Kapitel des Bundeshaushalts. Nicht einbezogen sind die sogenannten Programmausgaben, denn wir haben uns aus guten Gründen nur für die reinen Verwaltungsausgaben entschieden.

Was ist seit dem 1. Januar 1998 neu im Bundeshaushalt? - Neu ist die Haushaltsflexibilisierung in den soeben genannten Bereichen, die sich wie folgt darstellt: Zum einen gibt es eine unterjährige Deckungsfähigkeit bei den genannten Bereichen, und zwar in voller Deckungsfähigkeit innerhalb der verschiedenen Ausgabeblöcke. Das betrifft die Personalausgaben, die sächlichen Verwaltungsausgaben, Beschaffungen und einen Teilbereich der Baumaßnahmen, und zwar die kleinen Um- und Erweiterungsbauten. Darüber hinaus ist eine Deckungsfähigkeit zugelassen worden, die über diese Ausgabeblöcke hinausgeht, und zwar in Höhe einer Quote von rund 20 Prozent. Jeder Ausgabeblock kann also in Höhe von 20 Prozent verstärkt werden, soweit sich aus anderen Ausgabeblöcken, und zwar denjenigen, die in die Haushalts-

flexibilisierung einbezogen sind, entsprechende Verstärkungsmöglichkeiten ergeben. Damit haben wir eine unterjährige Flexibilität hergestellt.

Darüber hinaus haben wir überjährige Flexibilität dadurch sichergestellt, daß wir alle soeben genannten Bereiche für übertragbar erklärt haben. In Erweiterung zu der ohnehin schon vorgelegten Übertragbarkeit bei den Investitionen nach dem Bundeshaushaltsrecht sind also seit dem 1. Januar 1998 auch alle Personalausgaben und alle sächlichen Verwaltungsausgaben übertragbar.

Wir benutzen hierbei das Instrument der Ausgabestelle. Wir haben darüber hinaus - im Gegensatz zur früheren Verwaltungspraxis - für diesen flexibilisierten Bereich seitens des Finanzministeriums die Erklärung abgegeben, und zwar gegenüber den Behörden, die an der Flexibilisierung teilnehmen, daß bei der Inanspruchnahme der Ausgabestelle in folgenden Haushaltsjahren auf die sogenannte Einsparauflage, die bisher immer üblich gewesen ist, im jeweiligen Einzelplan verzichtet wird.

Dadurch haben wir in wirtschaftlicher Hinsicht erreicht, daß nicht verbrauchte Haushaltsmittel aus einem abgelaufenen Haushaltsjahr in kommenden Haushaltsjahren ungeschmälert zur Verfügung stehen. Wir glauben, so eine Grundlage dafür geschaffen zu haben, daß ein Ausgabedruck zum Jahresende nicht mehr notwendig ist. Ich verweise insoweit auf das "Dezemberfieber".

Diese unterjährige und überjährige Flexibilität ist mit einer sogenannten Effizienzrendite verbunden worden. Wir erhoffen uns entsprechende Gewinne. Auch das Modellvorhaben von 1995 bis Ende 1997 hat dies gezeigt. Die an der Flexibilisierung teilnehmenden Behörden sind mit einer Effizienzrendite belegt worden. Das heißt: Sie müssen aus den Ausgabeansätzen, die in die Flexibilisierung einbezogen sind, also aus den insgesamt 27 Milliarden DM im Bundeshaushalt, eine Rendite erwirtschaften, die 1998 eine Höhe von rund 450 Millionen DM hat.

Als wir die Haushaltsflexibilisierung eingeführt haben, haben wir uns natürlich auch Gedanken darüber gemacht, was aus der Sicht des Bundes unabdingbar ist. Folgende Bereiche haben wir als grundsätzlich unabdingbar festgelegt: Zum einen betrifft das die Verbindlichkeit von Stellenplänen. Wie soeben von mir erwähnt, haben wir die gesamten Personalausgaben in die Haushaltsflexibilisierung einbezogen. Dies bedeutet aber keine Lockerung der Stellenpläne, sondern die Flexibilität bei den Personalausgaben wird natürlich durch die Verbindlichkeit der Stellenpläne eingeschränkt.

Darüber hinaus haben wir auch an dem Grundsatz der Gesamtdeckung festgehalten. Das schließt jedoch nicht aus, daß in Einzelfällen - da, wo Einnahmen bedingt durch das Management beeinflusst werden können - von diesem Grundsatz abgewichen werden kann. Wir haben - das ist für uns besonders wichtig - weiterhin einen detailliert aufgestellten Bundeshaushalt. Wir haben die titelweise Aufgliederung beibehalten, weil wir der Auffassung sind, daß dies mehr Transparenz sichert, die Vergleichbarkeit nach wie vor ermöglicht und so das Informationsbedürfnis, das von allen Beteiligten erwünscht ist, gewährleistet. Durch die Flexibilität wird aber der Vollzug trotz der titelweisen Aufgliederung erleichtert.

Wir haben uns auch gefragt, inwieweit das Budgetrecht des Parlaments beeinträchtigt wird. Dazu hat eine Anhörung von Sachverständigen im Haushaltsausschuß des Deutschen Bun-

destages stattgefunden. Diese Anhörung hat uns darin bekräftigt, daß das Modell des Bundes keine unzulässigen Auswirkungen bzw. Eingriffe in das Budgetrecht hat.

Zum einen behält das Parlament durch die titelweise Aufgliederung weiterhin die Möglichkeit, Schwerpunkte zu setzen, und zwar auch im flexibilisierten Bereich. Des weiteren darf man nicht vergessen, daß in die Haushaltsflexibilisierung "nur" 6 Prozent der Bundesausgaben einbezogen sind. Rund 94 Prozent der Bundesausgaben erfahren keine Änderung.

Des weiteren ist zu bedenken, daß der Bund seine Regelungen über das jährliche Haushaltsgesetz trifft. Wir haben 1998 in § 5 Haushaltsgesetz das, was ich Ihnen gerade geschildert habe, festgelegt. Durch die jährliche Aufnahme in das Haushaltsgesetz wird der Gesetzgeber immer wieder erneut in die Lage versetzt, zu entscheiden, ob und wie er eine Haushaltsflexibilisierung will. Wir glauben, so dem Budgetrecht des Parlaments entsprochen zu haben.

Zudem darf man nicht vergessen: Neben dieser Haushaltsflexibilisierung hat der Bund ein standardisiertes Werk für die Kosten-Leistungs-Rechnung herausgegeben, und zwar für alle Bundesbehörden. Der Bund hat auch einen gesetzlichen Auftrag, der mit der BHO vorliegt. Danach sind in geeigneten Bereichen Kosten-Leistungs-Rechnungen zu erstellen. In vielen Bereichen werden diese Kosten-Leistungs-Rechnungen noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Sie werden aber dazu beitragen, eine weitere Informationsquelle zu schaffen und so das Budgetrecht des Parlaments stärken.

Der Modellversuch hat uns positive Erkenntnisse gebracht - und diese positiven Erkenntnisse erhoffen wir uns auch für die Zukunft im gesamten Verwaltungsbereich des Bundes -, die sich wie folgt zusammenfassen lassen: Wir erwarten deutlich weniger Verwaltungsaufwand, weil durch die unterjährige und überjährige Flexibilität bisher notwendige Verwaltungsverfahren entfallen. Üpl.-Anträge oder dergleichen gab es während der Modellphase nicht mehr. Die fünf Pilotbehörden haben uns mitgeteilt, daß mit den neuen Haushaltsinstrumenten eine deutliche Steigerung der Motivation der Mitarbeiter verbunden war.

Der Ausgabedruck zum Jahresende fällt weg. Das "Dezemberfieber" - so erhoffen wir uns das zumindest - dürfte in diesem Bereich kein Thema mehr sein.

Weiterhin ist aus der Sicht des Finanzministers natürlich folgendes nicht unerheblich: Es haben sich Minderausgaben aufgezeigt, aber nicht nur in der Höhe der Effizienzrendite - die auch seinerzeit von den Modellbehörden erbracht werden mußte -, sondern auch durch Verschiebungen von Ausgaben, was Zinsgewinne mit sich brachte.

Von allen Pilotbehörden wurde vorgetragen, daß man im Bereich der Beschaffungen sehr viel wirtschaftlicher agieren konnte, weil durch die überjährige Nutzung von Haushaltsmitteln bestimmte Beschaffungsaufträge anders zusammengesetzt werden konnten. Man konnte Aufträge bündeln und so andere Preise - es gab auch Rabattgewinne usw. - erzielen.

(Beifall)

LMR Schoefer (Finanzministerium Baden-Württemberg): Im Unterschied zu meinem Vorredner möchte ich Ihnen keinen Sachstandsbericht zum baden-württembergischen Modell geben, sondern Ihnen einige grundsätzliche Überlegungen vortragen, die wir - fokussiert auf

die Etatrechte der Landtage - in unser Modell haben einfließen lassen. Was ich Ihnen vortrage, ist zwar Teil unserer Konzeption, aber eben eher grundsätzlicher Art.

Alle bekannten Ansätze - so auch die in Baden-Württemberg gewählte Konzeption zur Flexibilisierung des Haushalts unter Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente - bauen auf der bestehenden Verfassungslage auf. Kein Modell - soweit uns dies bekannt ist - geht direkt darauf zu, bewußt oder unbewußt die Verfassung und die Kompetenzverteilung ändern zu wollen. Instrumentell wird dies ganz gravierend dadurch abgesichert, daß wir eine Koppelung zwischen der dezentralen Budgetverantwortung und der Kosten-Leistungs-Rechnung zwingend mit einem Junktim in der LHO vorgeschrieben haben.

Der von uns beschrittene Weg läßt sich wie folgt skizzieren: Mit der dezentralen Budgetverantwortung wird den operativen Verwaltungseinheiten durch die Reduzierung der Haushalts-titel die grundsätzliche gegenseitige Deckungsfähigkeit, die Übertragbarkeit, die Verstärkung der Ausgaben durch Mehreinnahmen und die Möglichkeit der Mittelschöpfung aus nicht besetzten, aber besetzbaren Personalstellen außerhalb politischer Programmausgaben - wie beim Bund - sowie in großem Umfang Eigenverantwortung und Flexibilität bei der Mittelverwendung eingeräumt.

Die Kosten- und Leistungsrechnung schafft dagegen Transparenz beim Ressourcenverbrauch und zeigt auf, welche Ressourcen für welche Aufgaben von welcher Organisationseinheit verbraucht wurden. Hierdurch wird ein internes und externes Benchmarking möglich.

Zwar können sowohl dezentrale Budgetverantwortung als auch Kosten-Leistungs-Rechnung jeweils für sich allein und isoliert eingesetzt werden, jedoch erzwingt aus unserer Sicht der Einsatz des einen Instruments auch den Einsatz des anderen Instruments. Wir haben hierzu umfangreiches Material zur Verfügung gestellt, aus dem Sie den Sachstand der baden-württembergischen Überlegungen ersehen können.

Wenn man sich fragt, ob eine Kosten-Leistungs-Rechnung auch ohne eine dezentrale Budgetverantwortung machbar ist - in einigen Landeshaushaltsordnungen hat man sich zwar dazu durchgerungen, die Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung nur in geeigneten Bereichen vorzuschreiben; man hat aber keine gleichzeitigen Aussagen zur dezentralen Budgetverantwortung gemacht -, so glauben wir, daß das nicht geht; denn die eigenständige Einführung einer KLR im Rahmen der tradierten Kameralistik hätte zur Folge, daß zwar Informationen über Schwachstellen und Unwirtschaftlichkeiten transparent würden, auf Grund der Starrheit der bisherigen Kameralistik aber kurz- und mittelfristig nur in begrenztem Maße Möglichkeiten zur Gegensteuerung bestünden.

Die dezentrale Budgetverantwortung ohne Kosten-Leistungs-Rechnung ist noch problematischer. Da stoßen wir dann tatsächlich an verfassungsrechtliche Grenzen, und zwar dann, wenn der Mitteleinsatz voll flexibilisiert wird und es keine ergänzenden Informationswege für die Steuerung gibt.

Es ist unbestritten, daß bereits die Einführung der dezentralen Budgetverantwortung zu einer Steigerung der Wirtschaftlichkeit vor Ort führt. Das haben auch unsere Pilotversuche sehr deutlich gezeigt. Hierbei handelt es sich aber erfahrungsgemäß eher um Einmaleffekte. Wenn die Wirtschaftlichkeit auf Dauer, in einem permanenten Prozeß, verbessert werden soll, dann

ist die Kosten- und Leistungsrechnung mit den Informationen über die Ressourcenverbräuche für die Aufgaben und die entsprechenden Organisationseinheiten unerlässlich.

Letztlich ist ein sinnvolles Controlling ohne Basis über eine KLR nicht denkbar. Mit dem Instrument der dezentralen Budgetverantwortung werden die Grundsätze der Jährlichkeit, der Spezialität und des Gesamtdeckungsprinzips in Teilen suspendiert.

Sicherlich waren diese Steuerungsmechanismen in der tradierten Kameralistik nicht ganz unumstritten und haben zum Teil sogar zu unwirtschaftlichem Verhalten geführt, ein ersatzloser Wegfall dieser Instrumente hätte aber letztlich zur Folge, daß eine undifferenzierte Mittelvergabe erfolgt, ohne daß die notwendigen Informationen über die Mittelverwendung und den Mittelverbrauch als Gegenposition zu erhalten wären.

Als Ersatz für die bisherigen Steuerungsinstrumente muß daher aus hiesiger Sicht neben der Vereinbarung von Zielen über alle Ebenen eine Kosten-Leistungs-Rechnung als Informations- und Steuerungsinstrument zwingend eingeführt werden.

Unbestritten ist allerdings auch, daß die Kosten-Leistungs-Rechnung je nach Verwaltungseinheit sehr unterschiedlich stark und tief ausgeprägt sein muß. Man muß da sehr stark differenzieren; denn auch beim Einsatz von einer KLR ist letztlich das Wirtschaftlichkeitsprinzip zu beachten.

Nochmals die These: Ohne Information aus der KLR und über ein periodisches Berichtswesen ist das Parlament nicht in der Lage, seinen verfassungsgemäßen Steuerungs- und Kontrollauftrag wahrzunehmen, da durch die Reduzierung der Mittel, die gegenseitige Deckungsfähigkeit und die generelle Übertragbarkeit usw. eine Steuerung über die Höhe der Mittel im Rahmen der einzelnen Kostenarten für Verwaltungsbereiche und Behörden je nach Struktur der Haushaltspläne nicht mehr möglich ist.

Zwar könnte das Parlament durch entsprechende Haushaltsvermerke dem entgegenwirken, dann wäre aber eine dezentrale Budgetverantwortung so stark eingeschränkt, daß die wirtschaftlich vorteilhaften Effekte damit praktisch nicht mehr erreicht werden können.

Wie sich hieraus ergibt, ändert eine kombinierte Einführung dieser Instrumente an der Aufgabenverteilung zwischen der Exekutive und der Legislative nichts. Die Einführung der KLR ermöglicht jedoch dem Parlament, sein verfassungsmäßig garantiertes Budgetrecht noch effektiver und effizienter als bisher auszuüben. Ich will Ihnen das kurz darlegen, und zwar an den einzelnen Einnahme- und Ausgabehauptgruppen im Haushalt.

Im Einnahmebereich - Hauptgruppen 0 bis 3 - tritt gegenüber dem bisherigen Zustand lediglich eine gewisse Zusammenfassung einzelner Titel ein. Aus Sicht des Parlaments dürfte dies ohne größere Relevanz auf die Steuerungsmöglichkeiten im Ausgabesektor sein. Bei der Hauptgruppe 4, den Personalausgaben, werden - jedenfalls nach unserer Vorstellung - in die dezentrale Budgetverantwortung die stellenbewirtschafteten Mittel nicht einbezogen, sondern lediglich der übrige Bereich.

Das heißt: Vom Gesamtvolumen der Personalausgaben unterliegen nur rund 5 Prozent der dezentralen Budgetverantwortung. Das dürfte in etwa dem Länderdurchschnitt in den Haushalten entsprechen. Allerdings besteht im Bereich der Stellenpläne grundsätzlich - wie

dargestellt - die Möglichkeit, aus nicht besetzten Stellen zur Verstärkung sonstiger Personalausgaben oder Sach- und Investitionsausgaben Mittel zu schöpfen.

Selbstverständlich kann über Zielvereinbarungen und auch über Haushaltsvermerke das Schöpfungsrecht in einzelnen Bereichen konkretisiert und eingeschränkt werden. Nur, damit Mißverständnisse vermieden werden: Daß wir nur einen 5-Prozent-Bereich der dezentralen Budgetverantwortung im Bereich der Personalausgaben überantworten, bedeutet nicht, daß nicht alle Personalausgaben in der Kosten- und Leistungsrechnung produktgenau dargestellt werden. Sie müssen in der KLR voll erfaßt werden.

Hauptgruppe 5 - Sächliche Verwaltungsausgaben: Unberührt von der dezentralen Budgetverantwortung bleiben selbstverständlich die Ausgaben für Zinsen und Tilgung, also der Schuldendienst. Das geht nicht anders. Die übrigen Mittel der Hauptgruppe 5 betreffen den internen Verwaltungsbereich. In diesem Bereich ist die Steuerung bisher durch die Parlamente wohl eher durch pauschale Vorgaben erfolgt - etwa durch globale Minderausgaben oder durch prozentuale Einsparauflagen in bezug auf das Volumen.

Die Titelstruktur, die wir heute in den Haushalten vorfinden, war weniger der Gegenstand feingliedriger politischer Kompromisse, sondern entsprach einer bestimmten Haushalts-systematik, die überkommen war, die man vorfand und mit der man umgegangen ist, aber eben sehr pauschal aus Sicht des Parlamentariers.

Hauptgruppe 6 - Zuschüsse: Der Zuschußbereich bleibt von der dezentralen Budgetverantwortung völlig unberührt. Die Steuerung muß wie bisher direkt durch die Parlamente erfolgen. Ansätze für eine Effizienzverbesserung bieten Evaluation oder das Fördercontrolling. Die Bewertung und die Korrektur in der politischen Hand muß zwingend bleiben.

Hauptgruppe 7 - Bauinvestitionen: Die Bauinvestitionen sind - jedenfalls in Baden-Württemberg - bereits gegenseitig deckungsfähig. Eine materielle Veränderung wird durch die dezentrale Budgetverantwortung eigentlich nicht eintreten.

Hauptgruppe 8 - Investitionen: Im Bereich der Investitionszuschüsse ist aus unserer Sicht keine Dezentralisierung von Budgetverantwortung denkbar. Es bleiben somit etwa 10 Prozent des gesamten Investitionsvolumens dezentral budgetierbar. Dabei handelt es sich in erster Linie um Investitionen im internen Verwaltungsbereich - Korrelation zu den Ausgaben der Hauptgruppe 5.

Durch die Einführung der KLR können dem Parlament in der ersten Stufe konkrete Informationen über den Ressourcenverbrauch von Organisationseinheiten und über den Ressourcenverbrauch für die Aufgabenerledigung vorgelegt werden. Dies muß selbstverständlich auf einer sehr hohen Aggregationsebene erfolgen. Ich glaube nicht, daß der Parlamentarier glücklich wird, wenn er mit Kennzahlen aus irgendwelchen Provinzämtern überschwemmt wird. Aber im zweiten Schritt muß das Parlament eben doch in der Lage sein - und das ist ein iterativer Prozeß -, wieviel Kennzahlen aus welchen Bereichen es gibt. Da wird man sicherlich auf Anrieb keine Punktlandung hinkommen, sondern das muß sich zusammenschütteln. Da hilft nur die Praxis. Da gibt es kein fertiges Konzept, das man theoretisch aufstellen kann. Aber im zweiten Schritt muß das Parlament dann in der Lage sein, konkrete Vorgaben und Zielvereinbarungen zu treffen, um die Aufgabenerfüllung zu steuern. Letztendlich wird das in weiten Bereichen auf einen Produkthaushalt hinauslaufen, der es dem Parlament ermöglicht,

vorzugeben, welche Produkte in welcher Qualität und in welcher Quantität durch die Verwaltung zu erbringen sind.

In welcher Form dies im Haushaltsplan geschehen soll und wie sich die Verbindung zwischen der KLR und den daraus resultierenden Daten und dem zur Verfügung gestellten Budget darstellen soll, wird derzeit in Baden-Württemberg in bezug auf die Etataufstellung erarbeitet. Wir werden wohl bis zum Jahresende konkrete Ergebnisse haben.

Ich darf zusammenfassend feststellen: Vor diesem Hintergrund wird in Baden-Württemberg in bezug auf die Änderung der LHO festgelegt, daß die Einführung der dezentralen Budgetverantwortung zwingend eine Kosten-Leistungs-Rechnung - und zwar jeweils den Anforderungen der einzelnen Bereiche angepaßt - erfordert. Hierzu wird der neue § 7 a LHO eingeführt. Er wird sämtliche Regularien für die Einführung neuer Steuerungsinstrumente enthalten. Er regelt neben dem Junktim - Kosten-Leistungs-Rechnung und dezentrale Budgetverantwortung - die Effizienzrendite, deren Höhe im jeweiligen Haushaltsgesetz festgelegt werden wird. Zur Sicherstellung der Globalsteuerung des Haushalts - man denke an Schwankungen auf der Einnahmeseite in bezug auf die Steuern - wird durch den Finanzminister eine Budgetreserve gebildet, die im Laufe des Haushaltsjahres freigegeben werden kann.

Die Änderung unserer LHO befindet sich derzeit im parlamentarischen Verfahren und wird wohl bis zum Jahresende abgeschlossen sein. Wesentliche Unterschiede - bis auf den § 7 a - finden sich zum LHO-Entwurf NRW nicht.

(Beifall)

RD Dr. Ulrich Keilmann (Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz): Ich werde über die Erfahrungen in Rheinland-Pfalz mit der Einführung der flächendeckenden Personalausgabenbewirtschaftung sowie über unsere Perspektiven und Visionen in bezug auf ein eventuell künftiges zweistufiges Haushaltssystem berichten. Insofern verweise ich auch auf unsere Zuschrift 12/2258. Ich werde nur die wesentlichen Aspekte skizzieren.

Die tragende Säule der Budgetierung in Rheinland-Pfalz ist sicherlich die flächendeckende Personalausgabenbewirtschaftung, die wir 1997 eingeführt und 1998 um ein sogenanntes Bonus/Malus-System erweitert haben. Ziel ist dabei, die Personalausgaben auf ein einvernehmlich reduziertes Ausgabevolumen zu begrenzen, um mittelfristig die bislang gegenüber der allgemeinen Einnahmeentwicklung schneller steigenden Personalkosten einfangen und langfristig einander anpassen zu können.

Die bisherigen Ergebnisse sind meines Erachtens überzeugend; denn die selbstgesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben führte zunächst nicht zu Personalmehrausgaben. Das ist angesichts der verschiedenen Versuche, die auch wir in den letzten Jahren unternommen haben, nämlich die Personalausgabequote mit unterschiedlichen Modell- und Denkansätzen - beispielsweise dem sogenannten Personalwirtschaftskonzept - zu senken, keine Selbstverständlichkeit. Vielmehr ist dies besonders vor dem Hintergrund zu würdigen, daß die im Haushaltseckwertebeschuß vorgegebenen Personalausgabeansätze bereits real abgesenkt waren und damit ein Zahlfallrückgang von rund 1,3 Prozent vorgegeben war.

Dieses an sich schon recht ehrgeizige Ziel haben die Ressorts mit der selbstgesteuerten Personalausgabenbewirtschaftung nicht nur erreicht, sondern sie haben darüber hinaus noch zusätzlich 18,3 Millionen DM weniger für Personal in der Hauptgruppe 4 ausgegeben als vorgesehen. Berücksichtigt man zudem die von den Ressorts von 1996 nach 1997 übertragenen Haushaltsreste in der Hauptgruppe 4 in Höhe von rund 11 Millionen DM, so ergibt sich sogar eine Überschreitung des Ausgabensolls von rund 29,8 Millionen DM.

Gleichzeitig wurden von verschiedenen Ressorts Mehreinnahmen - insbesondere durch die Einwerbung von Drittmitteln - in Höhe von rund 39 Millionen DM erzielt. Auch 1998 zeichnet sich eine ähnliche Entwicklung ab, die voraussichtlich wiederum zu einem zweistelligen Millioneneinsparbetrag führen wird.

Als Zwischenbilanz möchte ich folgendes konstatieren:

Erstens. Das kurzfristige Ziel, die Personalausgaben auf einen vorgegebenen Umfang zu begrenzen, wurde im Haushaltsjahr 1997 nicht nur erreicht, sondern sogar übertroffen.

Zweitens. Entsprechend erscheint das mittelfristige Ziel, das wir uns gesetzt haben, nämlich die Personalausgabequote zu reduzieren, ebenso realistisch wie das langfristige Ziel, die Personalkosten an der Einnahmeentwicklung zu orientieren und dieser anzupassen.

Vor dem Hintergrund dieser positiven Entwicklung hat der Landesgesetzgeber nunmehr im Landeshaushaltsgesetz 1998/99 unter anderem zugelassen, Ausgabereste bei der Hauptgruppe 4 bilden zu können, die in die Hauptgruppen 4, 6 und 8 sowie in die Obergruppen 51 bis 54 - das sind die sächlichen Verwaltungsausgaben - übertragen werden können. Ausgenommen sind davon nur die Gruppen 529 - Verfügungsmittel - und 531, also die Öffentlichkeitsarbeit.

Das im wesentlichen daraus ausgestaltete Bonus/Malus-System wird genügend Anreiz für die Ressorts schaffen, die ehrgeizigen, aber zur Haushaltskonsolidierung unabdingbaren Zielvorgaben zu erreichen.

Parallel zu dem, was das Plenum bei uns gemacht hat, hat die Landesregierung dem Bedürfnis der Ressorts nach einer verlässlichen Budgetperspektive Rechnung getragen und einvernehmlich eine Budgetfortschreibung auf der Basis einer realen Einsparung in Höhe des Produktivitätsfortschritts von mindestens 1,5 Prozent jährlich festgeschrieben.

Das klingt zunächst alles sehr harmonisch - zwischen Parlament und Regierung. Das ist es auch. Aber dahinter steht auch recht harte Arbeit; denn auch unser Parlament sieht das Budgetrecht des rheinland-pfälzischen Landtags nach Art. 113 der Landesverfassung zumindest gefährdet. Letztlich ausschlaggebend für die parteiübergreifende Zustimmung dürfte aber die Erkenntnis gewesen sein, daß die Gestaltungshoheit des Parlaments ohnehin durch die allgemein angespannte Haushaltssituation stark reduziert bis nahezu faktisch aufgehoben ist, denn folgendes ist zu berücksichtigen:

Erstens. Das Ausgabevolumen läßt sich mit den herkömmlichen Methoden nicht weiter reduzieren.

Zweitens. Die Aufgabenverteilung läßt sich durch festliegende, langfristige Vorhaben kaum noch vom Parlament steuern.

Drittens. Die Einnahmebeschaffung durch Steuererhöhungen ist den Wählern angesichts der bereits bestehenden Ausgabenlast nicht vermittelbar.

Viertens. Eine weitere Einnahmebeschaffung durch die Erhöhung der Nettokreditaufnahme ist nicht möglich, da man sich ohnehin schon nahe der verfassungsrechtlich zulässigen Grenze bewegt.

Ziel war es und muß es auch sein, mittels einer objektivierten Leistungserfassung und eines besseren Berichtswesens - meine Vorredner haben das auch schon angesprochen - die Verwaltung so zu optimieren, daß bessere Informationen zur Verfügung stehen, die die Transparenz deutlich erhöhen, um so die Steuerungsmöglichkeiten des Parlaments wieder zu stärken sowie die parlamentarischen Einwirkungsmöglichkeiten und Vorgaben deutlich zu erweitern und zu verbessern.

Als richtiges Verfahren wird hierzu - das halte ich für eine gelungene und richtige Entwicklung in der politischen Landschaft; nicht nur in Rheinland-Pfalz - parteiübergreifend die Weiterentwicklung der flexiblen Budgetierung als geeigneter Lösungsansatz gesehen. Entsprechende Ansätze habe ich auch beim Studium Ihrer Debatte anläßlich des Dritten Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung feststellen können. Aus meinen bescheidenen Erfahrungen heraus darf ich Ihnen allen nur empfehlen, diesen gemeinsamen Ansatz zur Lösung der drängenden finanzpolitischen Probleme weiter zu verfolgen und zu pflegen.

Ausblick: Als eine mögliche Ausgestaltung und Weiterentwicklung der flexiblen Budgetierung stellen wir uns langfristig ein zweistufiges Haushaltssystem vor, das sich in einen Kernhaushalt und in Betriebshaushalte unterteilt. Der Kernhaushalt ist dabei reduziert auf das absolut notwendige Ausmaß und besteht aus einem kleinen, effektiven und schlagkräftigen Mitarbeiterstab, der die Aufgaben und Ziele nach den politischen Vorgaben erarbeitet und definiert.

Zur Umsetzung dieser Zielvorgaben erhalten die Ressorts die notwendigen Vergabemittel, die es ihnen ermöglichen, als „Auftraggeber“ die Durchführung zwischen privaten Dritten und den bisherigen Verwaltungsapparaten, den sogenannten Betriebshaushalten, auszuschreiben und zu vergeben.

Damit erfährt einerseits der Verwaltungsapparat einen gewissen Kostendruck - nämlich durch zu erwartende Konkurrenzangebote von privaten Dritten -, andererseits wird damit die zwischenzeitlich faktisch begrenzte Gestaltungshoheit des Parlaments niedergelegt, in dem es über die im Haushalt einzeln anzugebenden Aufgaben und Ziele konkret entscheiden und dafür Haushaltsmittel bereitstellen kann. Dabei bleibt der Kernhaushalt weiterhin kameral aufgebaut.

Die Betriebshaushalte können grundsätzlich als „Auftragnehmerbereich“ umschrieben werden. Hier soll verwaltungsunabhängig und kaufmännisch gearbeitet und gedacht sowie die Leistung möglichst wettbewerbsorientiert erbracht werden. Ziel ist es, sich um die Durchführung der im Kernbereich entwickelten und festgelegten Aufgaben zu bewerben.

Für die Durchführung dieser Aufgaben werden Jahresbudgets vereinbart, die vom Kernhaushalt bereitgestellt werden. Soweit keine Eigenmittel erwirtschaftet werden, besteht die Einnahmeseite der Betriebshaushalte aus den vereinbarten Budgets.

Durch ein geeignetes Berichtswesen und durch ein Controlling ist die Erbringung der vereinbarten Leistungen transparent darzustellen und zu steuern. Die Betriebshaushalte übernehmen das kaufmännische Rechnungswesen und bauen eine Kosten-Leistungs-Rechnung auf.

Lassen Sie mich zusammenfassend folgendes sagen:

Erstens. Die flexible Budgetierung ist ein sehr probates Mittel, die konsumtiven Ausgabenblöcke zurückzuführen, um die so erwirtschafteten Mittel für die Umsetzung der anzugehenden politischen Fragestellungen und Probleme einsetzen zu können.

Zweitens. Das Budgetrecht des Parlaments wird dabei nicht verfassungswidrig tangiert; vielmehr wird sich bei richtigem Einsatz der Budgetierungsinstrumente einschließlich des Controlling ein bislang nicht erschlossener finanzieller Spielraum eröffnen lassen, der es dem Parlament erlauben wird, verstärkt die Umsetzung politischer Prioritäten anzugehen und so seine eigentliche Aufgabe - wirtschafts- und sozialpolitisches Profil zu zeigen - zu schärfen.

(Beifall)

MR Bernd Zahn (Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit/Modellprojekt "Kostenrechnung und Controlling"): Das Hessische Umweltministerium bemüht sich seit 1994 initiativ um eine Reform des Haushalts, und zwar insbesondere zur Kostenrechnung und zur leistungsorientierten Budgetierung. Heute, 1998, haben wir im gesamten Ministerium eine voll ausgebaute Kostenrechnung. Sie läuft auf der Basis der doppelten Buchführung. Seit 1995 haben wir Transparenz über Einnahmen und Ausgaben, Kosten und Erlöse auf jeder gewünschten Organisationsebene, und zwar dienststellenbezogen, abteilungsbezogen sowie referats- oder dezernatsbezogen und selbstverständlich auch maßnahmenbezogen, wenn wir die Kostenträger in diesem Sinne heranziehen.

Die Ergebnisse haben zum Teil schockierende Wirkung. Wir sind noch viel teurer, als wir angenommen haben.

Nur zwei Beispiele: Alleine der Durchschnittsstundensatz des Ministeriums, in den der Bote genauso wie die Ministerin einfließen, liegt bei 126,62 DM auf der Basis der Ist-Kosten 1997. Für außenwirksame Leistungen haben wir einen Spitzenstundensatz von 360 DM. Das sind Leistungen, die am Markt zum Teil nur mit zwei Dritteln oder der Hälfte der jetzt genannten Stundensätze angeboten werden.

Wir nutzen die Kostenrechnung für alle möglichen Kalkulationen. Ich muß aber einräumen, daß wir diese Auswertung nicht auf den gewünschten Stand, den ich mir vorstelle, gebracht haben. Die Budgetierung gibt es im Ministerium seit 1996. Wir sind also im dritten Jahr. Budgetiert werden auch in Hessen nur die Einnahmen und die Ausgaben von Dienststellen, also keine Programme. Das Ministerium hat ein jährliches Haushaltsvolumen von rund 60 Millionen DM. Wir budgetieren nach folgenden Eckdaten: Umfassende Deckungsfähigkeit, d. h. von den Personalausgaben bis hin zu den Sach- und Investitionsausgaben ist alles untereinander austauschbar, mit der Besonderheit, daß Investitionsansätze nur einseitig deckungsfähig sein dürfen, und zwar nur von den Personal- und Sachausgaben zugunsten der Investitionen.

Wir brauchen im Ministerium keine Investitionsansätze mehr, da wir inzwischen alle Investitionen nur noch aus den konsumtiven Ausgaben abwickeln, und zwar 1998 bis zu einer Höhe von 2 Millionen DM.

Einnahmeveränderungen führen in Hessen direkt zu entsprechenden Ausgabeveränderungen. Das heißt: Das Risiko der Einnahmen liegt vollständig im Ministerium. Wir haben eine jährliche Effizienzdividende bzw. -rendite von 2 Prozent der Personalausgaben und 3 Prozent der sonstigen Ausgaben zu erbringen. Ab 1999 wird es an Stelle dieser Effizienzrendite eine Erfolgsbeteiligung geben, in die sich der Finanzminister mit einer noch nicht bekannten Quote einschalten wird.

Am Jahresende gibt es eine Rücklage, und zwar in Höhe der Differenz zwischen Soll und Ist abzüglich der Effizienzrendite. Die Rücklage liegt alleine im Ermessen des Umweltministeriums. Wir entscheiden, wann und für welchen Zweck wir sie in Anspruch nehmen.

Voraussetzung für jegliche Art dieser Budgetierung ist in Hessen die Kostenrechnung. Sämtliche Mittel haben wir im Ministerium auf die Abteilungen verteilt. Wir haben die Fach- und die Geldverantwortung konsequent zusammengeführt. Meiner Ansicht nach haben wir die dezentrale Ressourcenverantwortung vollständig eingeführt.

In allen Abteilungen gibt es Budgetverantwortliche. Sie sind in einer Steuerungsgruppe zusammengeschlossen. Sie steuern alleine das gesamte finanzielle Geschehen innerhalb des Hauses. Die Ministeriumsleitung hat vollständig auf die Steuerungsgruppe delegiert.

Wir haben ein funktionierendes monatliches Berichtswesen, das sowohl auf die Budgetierung als auch auf den Einnahmen und den Ausgaben aufbaut, das Kostenberichte in bestimmten Fällen liefern kann, soweit sie notwendig sind. Zweimal jährlich gibt es Lageberichte, und selbstverständlich gibt es Kostenträgerberichte, soweit unsere Kunden das wünschen.

Die Ergebnisse sind meiner Ansicht nach bemerkenswert. Das Denken und Handeln der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hat sich zu wesentlich mehr Wirtschaftlichkeit verändert. Es gibt eine ganz ausgeprägte Zurückhaltung der Bediensteten bei der Neubegründung von Ausgabeverpflichtungen, und zwar auch über das Budget hinaus. Auch Programmhaushalte werden von solchen neuen Entwicklungen tangiert. Die Effizienzdividende wurde bisher in allen Jahren erbracht. Darüber hinaus wurden erhebliche Einsparungen erzielt. 1996 gab es eine Personalausgabenreduzierung von 5 Prozent. 1997 gab es zusätzlich weitere 6 Prozent. Bei den Sach- und Investitionsausgaben benötigten wir 1996 keine 25 Prozent. 1997 benötigten wir 19 Prozent.

Rücklagen haben wir 1996 von nahezu 4 Millionen DM gebildet. 1997 waren es rund 8 Millionen DM. Diese Entwicklung setzt sich im laufenden Jahr weiter fort. Die Rücklage wird am Jahresende 10 Millionen DM überschreiten.

Das Geld, das uns im Etat zur Verfügung steht, werden wir in dieser Höhe in der Zukunft auf keinen Fall mehr brauchen, weil die Bediensteten verantwortlicher denn je mit diesen Geldern umgehen.

Wir haben seit 1996 rund 40 Stellen eingespart. Das entspricht etwa 8 Prozent. Die wirtschaftlichen Einnahmen des Ministeriums - etwa 400 000 DM - werden jährlich überschritten. Wir hatten bisher Überschreitungen von bis zu 100 Prozent. Der Abbau von Bürokratie geht

voran; eine Bürokratie, die nach meiner Auffassung in krassem Widerspruch zur Wirtschaftlichkeit stand, die die Landeshaushaltsordnung von uns fordert. Eine Evaluation, die zur Zeit im Hause läuft, bestätigt die jetzt genannten Erfolge.

Es gibt dabei keinen qualitativen Leistungseinbruch. Ich habe mit einer Reihe von Kunden gesprochen, und zwar auch mit all denen, die außerhalb des Hauses stehen und Leistungen beziehen. Die haben mir das bestätigt.

Budgetierung macht nach meiner Auffassung - inzwischen auch nach durchgesetzter hessischer Auffassung - nur dann Sinn, wenn sie leistungsorientiert abläuft. Das ist eine Entwicklung, die auch von den Landtagen gefordert werden muß. Die Exekutive muß hier noch etwas mehr in die Gänge kommen.

1997 haben wir begonnen, einen Produkthaushalt aufzubauen und Produkte, Produktgruppen und Produktbereiche zu definieren. Dabei haben wir auch Quantitativen festgelegt, die auf der Hand lagen. Was uns noch fehlt und was die nächsten zwei Jahre beherrschen wird, ist das Festlegen von Qualitäten und das Erkennen von Wirkungen, und zwar nachprüfbar im Haushalt dargestellt.

Seit Anfang des Jahres 1998 werden Kosten und Erlöse auf Produktgruppen gebucht. Es gibt dazu - zunächst nur sporadisch - Produktberichte. Aber spätestens ab Januar 1999 wird es monatliche Berichte geben.

Damit ist das Verhältnis von Kosten und Leistungen untereinander transparent. Wir werden diese Leistungen in Zielvereinbarungen gießen, die ab 1999 zwischen dem Ministerium und den nachgeordneten Dienststellen und innerhalb der Dienststellen abgeschlossen werden.

Ich bin mir sicher, daß die Exekutive nicht an einer sehr breiten Transparenz der Leistung interessiert ist. Ich erlebe die Furcht und die Angst, jetzt konkret zu werden, da man 50 Jahre lang aus dem Vollen schöpfen konnte, ohne daß man sich für Leistungen im Einzelfall rechtfertigen mußte. Hier ist an dieser Stelle noch erhebliche Arbeit zu leisten, und zwar aus der Verpflichtung heraus gegenüber dem Landtag, gegenüber der Öffentlichkeit und auch gegenüber der Revision.

Leistungsorientierte Budgets sind für das Etatrecht und auch für die Kostenkontrolle des Parlaments nach meiner Auffassung keine Schwächung, sondern eine elementare Stärkung. Wenn sie auf das Etatrecht und die Möglichkeiten seiner Wahrnehmung in den letzten 50 Jahren zurückblicken, dann waren das meiner Ansicht nach eher Scheinrechte, die hier wahrzunehmen waren, weil alleine in der Fülle der Titel - in Hessen haben wir 11 000 im Landeshaushalt - überhaupt keine Übersicht mehr möglich war, was eigentlich mit diesem Geld geschieht. Ich frage mich, ob es notwendig ist, Titel wie z. B. den Geschäftsbedarf in den Erläuterungen mit vierstelligen Differenzierungen zu untergliedern. Daraus kann man keine Informationen schöpfen, die wertvoll sind, sondern das führt eher zu einer Informationsverschmutzung.

Der Landtag kann bei dem neuen System über Ziele und Leistungen und somit über die Mittelwertstellung unter diesen Aspekten steuern, und zwar anders als in der Vergangenheit. Meines Erachtens genügt die Angabe von Produktbereichen. Bezogen auf das Umweltministerium betrifft das die Wasserwirtschaft, die Abfallwirtschaft, Altlasten und ähnliche

grobe Positionen. Selbstverständlich können die Landtage festlegen, daß darüber hinaus weitergehende Informationen für politisch relevante Sachverhalte aufgenommen werden und - mit den Kosten versehen - dargestellt werden.

Natürlich ist gegenüber der tradierten Haushaltsführung damit eine radikale Wende in Sicht. Aber, ich denke, das ist eine Wende zu wesentlich mehr Transparenz und zur Verbesserung innerhalb der Sache.

Die von Ihnen zur Zeit diskutierte LHO-Änderung wird auch in Hessen - inhaltlich fast gleich ausformuliert - diskutiert. Ich teile die Auffassung, die Ihr Finanzminister dazu in der ersten Lesung des Parlaments vorgetragen hat.

(Beifall)

MDgt Günther Rohs (Ministerium für Finanzen und Energie des Landes Schleswig-Holstein): Auch das Finanzministerium Schleswig-Holstein hat eine umfangreiche Stellungnahme abgegeben. Ich möchte mich auf einige Aspekte beschränken.

Reichen die Rechtsgrundlagen aus, um die Budgetierung einzuführen? - Ja! Die Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes - es geht auch um die Übernahme in die Landeshaushaltsordnungen - reicht aus, um ein modernes Haushaltsrecht zu installieren. Allerdings können auf längere Sicht gewisse Zweifel entstehen, denn es gibt einen Hemmschuh - der ist auch schon angesprochen worden -, und das sind die sogenannten Investitionsausgaben. Das betrifft die Hauptgruppen 7 und 8. Die Investitionsausgaben sind maßgebend für die Höhe der Kreditaufnahme nach dem Verfassungsrecht des Bundes und auch der Länder.

Das bedeutet, daß die Ausgaben der Hauptgruppe 8 nach meiner Auffassung nicht deckungsfähig sein können zugunsten der anderen Hauptgruppen 4, 5 und 6. Das gilt jedenfalls vom Grundsatz her; denn dann würde man die Kreditobergrenze der Hauptgruppen 7 und 8 unterlaufen können.

Aber ich meine, es kann sich langfristig doch eine Lösung ergeben. Man könnte von dem Investitionsbegriff wegkommen. Der ist aber im Moment maßgebend für die Kreditobergrenze. Man müßte sich auf die Maastricht-Kriterien einstellen. Da ist die Defizitgrenze 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Sie wissen, daß das noch von dem Bund auf die Länder transformiert werden muß. Wenn das erreicht ist, spielt dieses Problem keine Rolle mehr. Man müßte dann die Verfassung entsprechend ändern und könnte die Ausgaben 7 und 8 ganz in die generelle Deckungsfähigkeit einbeziehen.

Können Personalausgaben budgetiert oder in das neue Haushaltsverfahren einbezogen werden? - Ja! Das ist besonders wichtig, denn die Personalausgaben machen in den Ländern rund 40 Prozent der Nettoausgaben aus. Das ist hochinteressant für alle Finanzminister und für alle Parlamente.

In Schleswig-Holstein war es bis 1996 wie folgt: Natürlich haben wir einen Stellenplan - wie jedes andere Land auch - und Ausgabetitel. Es war aber bisher so, daß die Ausgaben nach Ist-Werten bemessen wurden, also danach, was in den vergangenen Jahren an Personalausgaben abgeflossen ist. Das hat man dann fortgeschrieben. Es gab keine Soll-Veranschlagung. Das

heißt: Für jede Planstelle stand nicht der volle Betrag zur Verfügung, weil bekanntermaßen immer ein Bodensatz verbleibt. Das bedeutete für die Verantwortung der Bewirtschafter, daß für sie nicht die Personalausgaben maßgebend waren, sondern der Stellenplan. Da hat es natürlich Diskrepanzen gegeben, und zwar in der Richtung, daß hin und wieder in nicht unbeträchtlicher Höhe die Personalausgaben überschritten wurden. Die Bewirtschafter haben dann gesagt: Wir haben den Stellenplan. Danach können wir handeln.

Das haben wir abgeschafft. 1997 haben wir gesagt, daß nur noch die Personalausgaben maßgebend sind. Daran muß man sich halten. Die dürfen nicht überschritten werden. Das war sehr problematisch. Es mußte auf seiten der Bewirtschafter ein Controlling, ein Hochrechnungsverfahren, eingeführt werden. Sie mußten wissen, ob sie z. B. im Mai so richtig lagen, daß das bis zum Jahresende reicht.

Das ist gemacht worden. Das war ein sehr aufwendiges System. Das haben die Ressorts gemacht. Wir mußten selbstverständlich im Haushalt 1997 noch einmal nachjustieren. Aber das Personalkostenbudget läuft jetzt. Es ist budgetiert. Die Ressorts haben sich daran zu halten. Der Stellenplan ist - das hat auch der Vertreter des Bundesfinanzministeriums angesprochen - nach wie vor die Obergrenze.

Die Personalausgaben sind maßgebend, aber über den Stellenplan kann man nicht hinausgehen. Es gibt Bestrebungen, auch das zu lockern. Aber wir haben uns dem im Finanzministerium bisher widersetzt. Die bestehende Rechtsgrundlage ist so, daß der Stellenplan maßgebend ist.

Das alles hat auch einen großen Vorteil für die Bewirtschaftung. Sonst hatten wir immer Wiederbesetzungssperren oder Beförderungssperren von fünf, acht oder zwölf Monaten. Das müssen jetzt die Ressorts eigenverantwortlich regeln. Sie müssen mit ihrem Geld auskommen. Verantwortlich sind die Ressorts.

Personalnebenkosten/Versorgungslasten: Sollen die Versorgungsbezüge einbezogen werden? - Das ist sicher nicht ganz unproblematisch. Es ist sehr verwaltungsaufwendig, wenn wir jetzt alle Beamten einbeziehen müßten, die schon pensioniert sind. Das müßte man auf die einzelnen Ressorts verteilen. Das ist kompliziert. Die Zuständigkeit der Ressorts ändert sich laufend. Davon würde ich abraten.

Man kann natürlich auch einen Zuschlag für die aktiven Beamten nehmen. Der Zuschlag müßte dann abgeführt werden. Bei uns ist das der Einzelplan 11. Das wäre dann der zentrale Einzelplan. Aber ich würde hier immer zu Vorsicht raten. Der Verwaltungsaufwand darf nicht zu groß sein. Das Personal sollte abgebaut werden. Wir können deshalb nicht den Bürokratismus verstärken.

Bei den Beihilfen ist noch größere Zurückhaltung geboten, weil dies von vielen Zufälligkeiten abhängt. Man kann sich als Bewirtschafter schlecht darauf einstellen.

Führen die neuen Steuerungsmodelle zu Einsparungen? - Grundsätzlich ja - das haben auch die Vorredner schon dargelegt. Eine Effizienzdividende wird abgeschöpft, und zwar natürlich vorher. Im Hochschulbudget haben wir für 1999 - der Haushalt ist allerdings noch nicht verabschiedet - 1 Prozent minus zum Haushalt 1998. Das gleiche soll für das Jahr 2000

gelten. Mittelfristig soll es immer 1 Prozent weniger geben. Danach wird verfahren. Man kann aber keine generellen Vorgaben machen. Es kommt immer auf den Einzelfall an.

Wir hatten eine kleine Betriebseinheit, die budgetiert werden sollte. Da haben wir gesagt: Mittelfristig, im Jahr 2001, soll ein bestimmter Betrag eingespart werden. Man sollte so etwas immer vorher vereinbaren.

Im Hochschulbereich sind wir relativ weit in bezug auf die Flexibilisierung. Die Hauptgruppe 4 ist einzelplanweise in unserem Haushalt ganz deckungsfähig. Im Hochschulbereich sind die Hauptgruppen 4 bis 6 gegenseitig total deckungsfähig und einseitig deckungsfähig zugunsten der Hauptgruppen 7 und 8. Die Hauptgruppen 7 und 8 sind jedoch nicht deckungsfähig zugunsten der konsumtiven Ausgaben.

Wir planen, im Hochschulbereich für das Jahr 2000 einen Wirtschaftsplan aufzustellen. Das Hochschulgesetz wird entsprechend geändert. Dann haben wir nur noch zwei Titel im Haushalt, nämlich Zuschußtitel und Investitionstitel. Natürlich gibt es dann einen Wirtschaftsplan.

Belohnung von Einsparungen: Die Einheit ist budgetiert worden. Die Effizienzdividende ist vorweg abgezogen worden. Jetzt wird gewirtschaftet und etwas erwirtschaftet bzw. eingespart. Was wird da gemacht? - Das wird für übertragbar erklärt. Das bedeutet aber für die Budgeteinheit keinen so großen Vorteil, weil der Finanzminister nachher die Mittel freigeben muß. Die Mittel müssen - z. B. durch eine Restkreditermächtigung - gedeckt sein.

Des weiteren gibt es die Möglichkeit der Rücklagenbildung. Ich habe dazu soeben auch aus dem hessischen Umweltministerium etwas gehört. Das ist für den Finanzminister nicht so sehr sympathisch; denn das bedeutet, daß die Soll-Ansätze des Budgets voll verausgabt werden. Wenn man eine Rücklage bildet, muß sie im laufenden Haushaltsjahr finanziert werden. Anders geht das nicht. Wir machen das bisher in einem sehr bescheidenen Maße. Bei den einzelnen Ausgabeposten wird vermerkt, daß sie entsprechend verwandt werden darf. Es ist nicht so, daß die Verwaltung mit den Rücklagen machen kann, was sie will.

Eingriff des Finanzministers in das Budget: Das ist sehr schwierig, weil der Finanzminister die gesamte Verantwortung für den Haushalt hat. Deswegen müssen auch Eingriffe in das Budget zulässig sein. In den vergangenen Jahren - ich hoffe, in diesem Jahr wird das nicht so sein - gingen die Steuereinnahmen laufend zurück. Die Steuerschätzungen wurden immer unterschritten. Eingriffe waren möglich und mußten erfolgen.

Es kann nicht sein, daß budgetierte Bereiche praktisch die Inseln der Seligen sind und voll ausgenommen werden. Das ist nicht möglich, sondern auch da sind Eingriffe notwendig. Aber man muß versuchen, daß man da verhandelt und zu Vereinbarungen kommt. Ein Beispiel: Es wird gespart, weil eine größere Anschaffung getätigt werden soll. Nun sagt der Finanzminister: Ihr habt ja nichts ausgegeben, also nehme ich euch das weg. Das geht natürlich nicht. Große Sensibilität ist erforderlich, damit die Motivation nicht aufhört.

Die Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung ist die Grundlage für das Controllingverfahren und für das Berichtswesen. Diese Einführung schafft eine in dieser Form bisher nicht vorhandene Transparenz in bezug auf die Kosten und die Leistung. Das ist eindeutig.

In Schleswig-Holstein sieht der Gesetzentwurf vor, daß sie in "geeigneten" Bereichen einzuführen ist. Das Haushaltsgrundsätzegesetz spricht davon, daß dies so sein "soll". Wir sagen

"ist". Die Landesregierung hat vorgesehen, sie flächendeckend einzuführen. Das Ziel ist die Einführung bis zum Ende des Jahres 2003. Man muß sehen, ob das so klappt. Wichtig ist, daß die KLR eingeführt wird, damit die notwendigen transparenten Ergebnisse vorliegen und so der Exekutive und der Legislative dargelegt werden können.

Zum Gesetzentwurf NRW: Auch bei uns hat gerade die erste Lesung stattgefunden, und zwar im September. Nun wird in den Ausschüssen beraten. Der Entwurf NRW ist deckungsgleich mit unserem Entwurf.

Es gibt nur einen systematischen Unterschied. Das betrifft die Regelung zur leistungsbezogenen Planaufstellung. Das ist in Nordrhein-Westfalen § 17 a im Abschnitt über die Haushaltsaufstellung. In Schleswig-Holstein ist das § 7 a im Abschnitt der allgemeinen Vorschriften zum Haushaltsplan.

(Beifall)

Michael Werner (Stadt Frankfurt a. M.): Ich bin der Referent des Dezernenten Tom Koenigs für Umwelt, Energie und Brandschutz der Stadt Frankfurt. Tom Koenigs war in der Zeit von Juli 1993 bis zum März 1997 auch Stadtkämmerer in der Stadt Frankfurt. Auch damals war ich Referent bei ihm und habe die Entwicklung der Stadt Frankfurt an der Stelle wesentlich mitbetreut und mitbekommen.

Ich verstehe meinen Beitrag so, daß ich über die kommunale Situation berichte. Dann kann man gucken, ob der eine oder andere Punkt auf das Land übertragen werden kann bzw. welche Anreize es gibt.

Wie Sie wissen, komme ich aus einer armen Stadt, die allerdings auch sehr reich ist. Wir hatten bis 1996 jährliche Defizite von 250 bis 260 Millionen DM. Wir hatten demgegenüber aber auch ein Haushaltsvolumen von 6,5 Milliarden DM und ein Bilanzvermögen der städtischen Beteiligungsgesellschaften von 17 Milliarden DM. Das sind Werte, bei denen man sich überlegt hat, wie man sie einsetzen bzw. dort Vermögen aktivieren kann, um den jährlichen Defizitbetrag zu verringern.

Wir haben gesehen, daß das mit dem klassischen Verfahren nicht mehr geht. Das klassische Haushaltsverfahren kennen Sie. Die Ämter stellen Mittelforderungen, und dann gibt es langwierige Verhandlungen zwischen der Kämmerei und den anderen Ämtern über die notwendigen Kürzungen.

Wir haben gesehen, daß es natürlich schwierig ist, eine Akzeptanz für die problematische finanzielle Lage der Stadt hinzubekommen, wenn die Einflußnahme der Ämter auf die Art der Einsparung gering ist. Dann haben wir als Analysepunkt gesehen, daß die Verwaltungsorganisation der Ämter keine ausreichende Möglichkeit gibt, auf eine effiziente Art der Aufgabenerledigung einzuwirken.

Wir alle wissen, daß die Bedeutung eines Amtes traditionell nach der Größe des Personalbestandes und der Höhe des Budgets, nicht aber nach der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung beurteilt wird. Das ist so, weil in dem klassischen System Anreize für die Aufgabenerledigung fehlen. Es geht dort eben nicht um die Wirtschaftlichkeit.

Wir haben am Anfang im Magistrat gesagt: Wir kehren die Treppe von oben. Wir haben zwölf Magistratsmitglieder, zwölf Dezernate und zirka 60 Ämter. Wir haben weiter gesagt: Wir machen am Anfang Modellrechnungen für alle Dezernate, um dann zu einem Eckdatenbeschluß zu kommen. Dieser Eckdatenbeschluß wurde nicht nur im Magistrat gefaßt, sondern auch in der Stadtverordnetenversammlung.

Wir haben weiterhin gesagt: Für den Frankfurter Weg brauchen wir drei praktische Teilschritte. Der erste ist die Einführung der flächendeckenden Budgetierung. Der zweite die weiterreichende dezentrale Ressourcenverantwortung in den Dezernaten und Ämtern, und der dritte ist der Aufbau eines wirksamen Verwaltungscontrollings.

Ich will die Schwierigkeiten nicht verheimlichen. Wir haben zur Zeit in allen Dezernaten und allen Ämtern Budgets. Das haben wir schon durch- und umgesetzt. Wir haben auch eine Budgetierung der Personalkosten. In einem Magistratsbeschluß wurde dazu die weitgehende Dezentralisierung der Personal- und Organisationsarbeit beschlossen. Das war noch kurz vor der Kommunalwahl 1997. Sie können sich vorstellen, welche Konflikte es hier zwischen den beiden Zentralämtern gegeben hat. Auf der einen Seite war die Kämmerei, und auf der anderen Seite war das Personal- und Organisationsamt.

Es geht darum, Kompetenzen und Zuständigkeiten abzugeben. Das hat immer etwas mit dem Verlust von Macht und Einfluß zu tun. Das tut weh, und das nimmt man nicht so gerne hin. Es ist aber auch so gewesen, daß sich die Kämmerei selber nur sehr schwerlich als Serviceeinheit für die anderen Ämter verstanden hat, und zwar als es um die Umsetzung der Budgetierung ging. Hier kann ich aber den Tip geben, dieses massiv zu machen, also daß das Finanzministerium auf die anderen Ministerien zugeht. Dafür muß man Spielregeln finden. Serviceeinheit heißt natürlich auch, daß man den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Stadt erklärt, was Budgetierung bedeutet.

Wir haben im ganzen Haushalt Budgetierungs- und Übertragungsmerkmale eingeführt. Im Vermögenshaushalt gilt dies nur für die Gruppe 935. Das betrifft den Erwerb von beweglichen Sachen. Wir haben aber vergessen, die Stadtverordneten ordentlich einzubeziehen. Die muß man genauso schulen wie die Verwaltung. Ansonsten kommen immer wieder Haushaltsanträge, die besagen: Nimm es doch aus dem Unterabschnitt oder aus der Haushaltsstelle. Dann ist der Sinn der Budgetierung wieder aufgehoben. Das kann nicht sein.

Bei der Personalkostenbudgetierung gibt es eine weitere Schwierigkeit, nämlich die Tarifierhöhungen. Da hat das POA zurückgeschlagen und gesagt: Das nehmen wir aus den Ämterbudgets. Die Ämter müssen die Erhöhung aus ihren Budgets erwirtschaften. Da haben manche ganz schön aufgeschrien. Aber es sieht im Moment so aus, daß es klappt.

Wir haben durch die Budgetierung im Haushalt erhebliche Transparenz geschaffen. Wir haben mit der Budgetierung ernst gemacht. Wir haben Freiheiten belassen und Kompetenzen abgegeben.

Ich vergleiche das immer mit dem Taschengeld. Wenn man da dem Sohn oder der Tochter etwas gibt, dann sagt man ja auch nicht unbedingt: Aber bitte nicht für Süßigkeiten, Comics oder sonstiges. Das steht zur freien Verfügung. Der Kämmerer der Stadt Frankfurt greift nicht in die Budgets der Kollegen im Magistrat ein.

Qualifizierung und Schulung ist ganz wichtig. Deshalb sind die Mittel für Aus- und Fortbildung in der Stadt nie gekürzt worden. Wenn mir jemand sagt, er möchte gerne seinen Konsolidierungsbeitrag aus diesem Budget nehmen, dann wird von mir da ein Riegel vorgeschoben.

Controlling: Viele haben in unserer Stadt Controlling immer so verstanden, als ob das etwas mit Kontrolle zu tun habe. Ein so verstandenes Controlling bedeutet aber doch nur, der Frage nachzugehen, ob das Licht in einem Raum aus oder noch an ist. Das ist es aber nicht, sondern Controlling bedeutet steuern und ist somit ein Führungsinstrument.

Da wird es auch für das Parlament interessant. Wenn es nämlich zeitgleich aufgebaut wird, dann gibt es dem Parlament erst wirksame Zügel für die Steuerung. Eine regelmäßige Berichtspflicht an das Parlament - wie auch immer das aussehen mag -, ist daher unverzichtbar. Da haben wir auch in Frankfurt im Moment noch eine kleine Schwachstelle. Wir sind mit der Budgetierung vorgerannt. Das gilt auch für die Umsetzung der Kosten-Leistungs-Rechnung. Das Controlling haben wir ein bißchen vernachlässigt. Ich hoffe aber, daß wir da in den nächsten Monaten aufholen können.

Für uns ist die Kosten-Leistungs-Rechnung ein Ausführungsinstrument. Die Einführung wurde Ende 1997 im Magistrat beschlossen. Das Auswahlverfahren für das Unternehmen hat dann ziemlich lange gedauert. Es ist das Münchener Unternehmen Roland Berger. Die sind auf der Grundlage eines Pflichtenheftes die Kosten-Leistungs-Rechnung angegangen. In diesen Tagen wird der Abschlußbericht zum Projekt vorgelegt.

Wir haben einen gesamtstädtischen Produktkatalog mit zirka 550 Produkten. Die Installation eines Kostenrechnungssystems ist in einem ersten Schritt beendet. Um eine Verbesserung der vorhandenen Planungs- und Steuerungsinstrumente zu erreichen, ist ein Nachfolgeauftrag vorgesehen. Die Kosten-Leistungs-Rechnung verändert Daten für das Berichtswesen. Die Adressaten sind die Verwaltungsführung und die politische Führung.

Das Kostenrechnungsverfahren soll als Instrument zur Überwachung und Steuerung der Mittelverwendung im Sinne eines Ressourcenverbrauchs sowie als Grundlage für ein strategisches Controlling für Steuerungszwecke eingesetzt werden. Wir werden also das Berichtswesen im Rahmen des Fortsetzungsauftrages weiter entwickeln und verfeinern. Magistrat und Stadtverordnetenversammlung - jetzt hat man aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt - werden über die neuesten Entwicklungen zeitnah informiert, geschult und in die Pflicht genommen. Außerdem soll auf der Grundlage eines noch zu erstellenden Pflichtenheftes ein Qualitätsmanagement eingeführt werden.

Fazit: Erstens. Budgetierung ist sinnvoll. Controlling ist absolut notwendig. Die KLR ist dazu ein notwendiges und hilfreiches Instrument. Für mich ist im Sinne der Beschäftigten und der Betroffenen ebenfalls wichtig, daß wir die Schulung sehr intensiv betreiben. Das Parlament, die Abgeordneten, müssen immer wieder einbezogen werden.

Zweitens. Führungsqualitäten müssen abgefragt und herausgebildet werden. Das gilt für diejenigen, die über soziale Kompetenzen verfügen. Auch da geht es um die Schulungs- und um die Qualifizierungsmaßnahmen.

Drittens. Wenn Sie mit dem Prozeß anfangen, dann werden Sie hinterher keine Möglichkeit haben - das ist zumindest der Frankfurter Weg -, umzukehren; egal, welche Kämmerei es gibt. Es geht weiter. Das ist schön. Deshalb fordere ich auch Sie dazu auf, diesen Weg zu gehen.

(Beifall)

Dr. Joachim Linck (Direktor beim Thüringer Landtag): Wenn ich zu Ihnen jetzt in meiner Funktion als Landtagsdirektor spreche, dann in erster Linie in meiner Funktion als Diener des Parlaments - ich sage das sehr bewußt -, der einen Haushalt zu vollziehen hat, nicht aber als Amtschef; denn als Amtschef wäre ich natürlich sehr interessiert, einige haushaltsrechtliche Fesseln loszuwerden.

Ich möchte mich nur beispielhaft zu zwei Fragen äußern:

Erstens. Ist die in dem Gesetzentwurf - § 20 Abs. 2 - vorgesehene Regelung zur erweiterten Deckungsfähigkeit verfassungskonform?

Zweitens. Sollte sie durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen, stellt sich die Frage: In welcher Weise könnte diese Vorschrift in verfassungskonformer Weise ausgestaltet werden?

Zu Frage eins: Die Parlamente schreiben - damit sage ich nichts Neues - in den einzelnen Titeln der Exekutive normativ vor, daß sie die veranschlagten Mittel nur zu den vorgegebenen Zwecken und nur in der veranschlagten Höhe im Haushaltsjahr ausgeben dürfen. Von diesem verfassungsrechtlichen Grundsatz der sachlichen Verwendung gab es schon immer Ausnahmen. Diese Ausnahmen sollen nun allerdings erheblich erweitert werden.

Die Deckungsfähigkeit soll nach § 20 Abs. 2 künftig in wörtlicher Übereinstimmung mit § 15 Abs. 2 Haushaltsgrundsatzgesetz zulässig sein, wenn damit „eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung gefördert wird“.

Diese Ermächtigung geht meiner Ansicht nach viel zu weit, weil es der Exekutive leichtfallen sollte, mit dem Argument der Sparsamkeit konkrete politische Zielsetzungen des Parlaments durch die Exekutive zu unterlaufen oder sogar zu konterkarieren. Viele politische Ziele sind nämlich aus der Natur der Sache heraus unwirtschaftlich oder lassen sich nur in sehr begrenztem Umfang überhaupt am Maßstab der Wirtschaftlichkeit messen.

Beispiele sind viele Bereiche der Justiz und der Polizei oder bestimmte Forschungsvorhaben. Der wirtschaftliche Sinn eines Forschungsvorhabens zur Papyrologie wird nur sehr schwer begründbar sein.

Sie können auch den Haushalt 1998 des Landtages nehmen. Die Mittel für die Hilfen zum Aufbau junger Demokratien - das ist der Titel 534/10 - werden in vollem Umfang zugunsten des Titels 525/10, nämlich Ausgaben für die Aus- und Fortbildung der Bediensteten im Landtag, ausgereizt. Das Argument dafür von seiten der Exekutive: Die Fortbildung der eigenen Mitarbeiter ist wirtschaftlicher als die parlamentarische Entwicklungshilfe.

Der Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Gebot der sachlichen Bindung ist in diesen Fällen meiner Ansicht nach evident. Der Landtag soll sich seiner politischen Steuerungsfunktion begeben.

Deswegen war bei der Verabschiedung - dies möchte ich hier einmal ausdrücklich nennen und in Erinnerung rufen - von § 15 Abs. 2 Haushaltsgrundsatzgesetz die einheitliche Meinung aller Parlamentspräsidenten und vieler Parlamentsrechtler, daß diese Rahmenvorschrift bei ihrer Umsetzung in Landesrecht einer ergänzenden Regelung bedurfte, um das Budgetrecht des Landtags sicherzustellen.

Hieran fehlt es in dem vorliegenden Entwurf, und augenscheinlich fehlt es hieran in allen Entwürfen zur Änderung der Landeshaushaltsordnungen. Soweit ich sehe, gibt es nur in Rheinland-Pfalz parlamentsfreundliche Ansätze. Dort gibt es eine Arbeitsgruppe zwischen dem Landtag und der Regierung, um eine Regelung herbeizuführen.

Was ist zu tun? Damit komme ich zu der zweiten Frage. Da die Flexibilität des Haushaltsrechts durchaus zu mehr Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit führen kann - das ist eindrucksvoll heute morgen hier dargestellt worden - und Sparsamkeit ohne Frage einen hohen verfassungsrechtlichen Rang genießt, muß also ein Weg gefunden werden, wie beide Verfassungspositionen - einerseits das Budgetrecht des Landtags, andererseits das Gebot von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit - zu einem verhältnismäßigen Ausgleich gebracht werden. Die Juristen sprechen in diesem Punkt von der Herstellung praktischer Konkordanz.

Die Lösung läßt sich meines Erachtens nicht über eine präzisere oder materiell enger umschriebene materiell-rechtliche Ermächtigung an die Exekutive, sondern nur auf verfahrensrechtlichem Wege finden. Dazu habe ich in meinem Aufsatz, der Ihnen vorliegt, folgende Lösung vorgeschlagen, die ich noch einmal ganz kurz skizzieren möchte: Wird durch die Verlagerung von Haushaltsmitteln auf Grund gegenseitiger Deckungsfähigkeit bewirkt, daß z. B. Haushaltsmittel für ein bestimmtes Vorhaben in Vorhaben mit geradezu gegenläufiger politischer Zweckbestimmung verlagert oder Vorhaben von den Mitteln abgezogen werden, die deswegen nicht mehr oder nur noch marginal realisierbar sind, oder wenn Haushaltsmittel in einem Umfang verlagert werden, daß die vom Haushaltsgesetzgeber vorgegebenen Prioritäten in signifikanter Weise verschoben werden, dann reichen in all diesen Fällen die üblichen parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten als Kompensation nicht mehr aus. Das gilt auch für die parlamentarische Kontrolle auf der Grundlage von Berichten der Regierung über die Budgetierung beim Haushaltsvollzug.

Für mich war es eben hochinteressant, zu hören, daß man in Frankfurt sehr realistisch erkennt, daß dieser Teil hinterherhinkt, daß man Schritte gegangen ist, ohne dem parlamentarischen Budgetrecht - bei aller Unterschiedlichkeit von Frankfurt zu einem Land - Rechnung zu tragen. Die Kontrolle würde nämlich erstens viel zu spät greifen, sie könnte die Ergebnisse des Haushaltsvollzugs im nachhinein überhaupt nicht mehr korrigieren, und sie würde allenfalls für die Zukunft wirken. Der gebotene Ausgleich sollte daher meiner Ansicht nach durch eine vorherige parlamentarische Zustimmung zu dem gewichtigen planwidrigen Haushaltsvollzug erreicht werden.

Die Zustimmungskompetenz sollte dabei beim Haushaltsausschuß liegen, sei es mit oder ohne Beteiligung des Plenums. Das Plenum könnte beispielsweise in der Weise beteiligt werden,

daß es die Entscheidung im Ausnahmefall – ich betone: im Ausnahmefall! – an sich zieht, wie das – Sie kennen das – im Petitionsverfahren üblich ist.

Dieses Verfahren erfordert natürlich einen gewissen Zeitaufwand, und für die Exekutive ist es durchaus lästig. Ein Verfahren mit einem solchen Zeitaufwand konterkariert jedoch nach meiner Meinung nicht die mit der Flexibilisierung angestrebten Ziele. Das beweisen doch die Erfahrungen mit den haushaltsrechtlichen Zustimmungsvorbehalten und Sperrvermerken in der parlamentarischen Praxis; da läuft es doch. Jedenfalls würde durch den Zustimmungsvorbehalt die verfassungsrechtlich gebotene Budgethoheit des Landtags gesichert. – Ich danke.

(Beifall)

MR Dr. Jürgen Ockermann (Verwaltung des Landtages Nordrhein-Westfalen): Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Das Thema – das hat sich heute morgen schon gezeigt – ist sehr komplex und hat viele Aspekte, Facetten und Sichtweisen. Deshalb ist es mir bei der Vorbereitung auf den heutigen Tag, ehrlich gesagt, ziemlich schwergefallen, eine Auswahl darüber zu treffen, was heute hier am dringlichsten, am sinnvollsten ist, um vorgetragen zu werden. Jedesmal – so ist es mir jedenfalls ergangen –, wenn ich einen Teilbereich ausleuchten wollte, stellte ich fest: Daneben, dahinter und davor waren weitere interessante Bereiche, die ebenfalls lohnenswert gewesen wären, näher betrachtet zu werden.

Vor diesem Hintergrund – auch das sage ich ganz ehrlich – war ich richtig froh und glücklich, daß auch der Gesetzentwurf der Landesregierung, Drittes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung, zum Gegenstand der heutigen Erörterung gemacht worden ist. Denn hier geht es um Konkretes; es geht um konkrete Gesetzgebungsarbeit innerhalb eines umfassenden Gesamtkomplexes. Hier heißt es jetzt, konkret zu werden.

Meine Damen und Herren, ich bin im "Kohlenpott", in Duisburg, groß geworden. Den Menschen dort sagt man nach, direkt zu sein. Sie sagen, wenn es um Konkretes geht: Man muß Butter bei die Fische tun! Dieser direkten Art der Menschen aus dem "Kohlenpott" – das darf man heute ja schon gar nicht mehr sagen; "ehemaliger Kohlenpott" sage ich liebevoll – und dieser Klarheit möchte auch ich mich heute bedienen, und zwar in einer Art und Weise, die für Sie etwas ungewöhnlich zu sein scheint. Ich arbeite gerne mit Bildern, um komplexe Dinge plastischer, bildhafter für mich und für andere werden zu lassen. Ich möchte Ihnen ein Bild vom Zug, von einem Verkehrsmittel, zeichnen.

Mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung der LHO – so mein Bild – wird ein Zug mit der Aufschrift "Auf dem Weg zu einer zukünftigen Verwaltung – Fortentwicklung des Haushaltsrechts zur Schaffung einer effizienteren Haushaltswirtschaft" in einen Bahnhof eingestellt. – Vielleicht befinden wir uns hier sogar darin. Der Zug dieser Exekutive ist mit Modulen ausgestattet, auf denen steht: Budgetierung, Globalisierung, Flexibilisierung, Kosten- und Leistungsrechnung.

Dieser Zug soll auf die Reise gehen; er soll sich "auf den Weg machen" – wie es in politischen Bekundungen und Dokumentationen, die es darüber gibt, heißt –, und zwar zu dem Ziel "Zukunftsfähigkeit". Jetzt kommt ein für mich ganz entscheidender Bereich: Steuernd und

richtungsbestimmend für diesen Zug ist das Parlament von Nordrhein-Westfalen. Es ist in meinem Bild sozusagen die Leitstelle.

Jetzt komme ich zu meiner These – ich pointiere noch ein Stückchen weiter -: Für die Fahrt dieses Zuges fehlt etwas ganz Entscheidendes: einmal ein Fahrplan, aber auch die Technik, das Instrumentarium, die Software – so nenne ich es –, die es dem Parlament als Leitstelle überhaupt ermöglicht, diesen Zug zu steuern, ihn vielleicht mal langsamer, mal schneller fahren zu lassen, die Richtung zu ändern oder ihn auch einmal anzuhalten.

Das Parlament – das ist meine feste Überzeugung – kann, wenn es seine Rolle ernst nimmt, den Zug in diesem Bild meines Erachtens erst dann losfahren lassen, wenn diese notwendige Technik nachgerüstet ist. Diese Nachrüstung ist aus meiner Sicht völlig unspektakulär und dürfte auch politisch in keiner Weise umstritten sein.

In meiner schriftlichen Stellungnahme auf den Seiten 36 und 37 habe ich, was die LHO-Änderungen anbelangt, konkrete Ergänzungsempfehlungen gemacht, und zwar für die §§ 19, 20 und 17 a LHO. Was die Übertragbarkeit und erweiterte Deckungsfähigkeit anbelangt – Näheres finden Sie in den schriftlichen Ausführungen –, habe ich vorgeschlagen, eine gesetzliche Berichtspflicht einzuführen. Es ist heute morgen schon ein paarmal angeklungen: Wenn es um mehr Freiheit der Exekutive geht, bedarf es einer Kompensation. Beim § 17 a habe ich im Zusammenhang mit leistungsbezogenen Planaufstellungen z. B. vorgeschlagen, daß dort ein, ich nenne es: "institutionalisierter Dialog" festgeschrieben wird.

Diese zwei Ergänzungsempfehlungen beruhen auf zwei Überlegungen: Erstens – jetzt komme ich wieder zurück zum Bild des Zuges -: Wenn man einem Zug das Ziel gibt, sich auf den Weg zu einer effizienteren Haushaltswirtschaft zu machen, dann bedarf es nach meiner Auffassung zur Überprüfung der Richtigkeit des Weges, zur Standortbestimmung selbstverständlich eines Systems der Rückmeldung an die Leitstelle über den Grad der Zielerreichung. Das ist mit einem Berichtswesen einfach zu erreichen.

Die Bestimmungen der §§ 19 und 20 in dem vorliegenden Gesetzentwurf sind in der jetzigen Fassung sehr generell gefaßt; ich habe es in der vorliegenden Stellungnahme als "final" bezeichnet. Es gibt weitere Ausnahmen zur sachlichen und zeitlichen Spezialität mit zusätzlichen Entscheidungsspielräumen für die Exekutive ohne ausdrückliches Rückmeldungssystem.

Die Ergänzungsempfehlung zu § 17 a beruht auf folgender Überlegung – ich gehe wieder zurück zum Bild des Zuges -: Will man dem Exekutivzug darüber hinaus weitere Entscheidungsverantwortung und Entscheidungskompetenz einräumen - Stichwort: § 17 a -, so muß der Leitstelle, dem Parlament, erst recht ein Instrumentarium zur Verfügung stehen, das ihm eine Leitung und Steuerung überhaupt ermöglicht. Ansonsten hätte es sich aus seiner Rolle verabschiedet.

Dieses Instrumentarium steht aber zur Zeit mindestens auf staatlicher Ebene – das hat die Diskussion heute gezeigt – noch nicht zur Verfügung, sondern ist auch dort, wo man schon weiter ist als in Nordrhein-Westfalen, immer noch in der Entwicklung begriffen. Eine mögliche Reaktion darauf wäre, zu sagen: Wenn alles noch in der Entwicklung begriffen ist, dann warten wir halt; dann lassen wir den Reformzug nicht abfahren. Dieses halte ich jedoch – ich will da keine Mißverständnisse aufkommen lassen – für keine der heutigen Zeit angemessene Reaktion.

Vielmehr ist es richtig – dafür plädiere ich auch –, daß sich dieser Reformzug auf den Weg begibt. Wenn man aber diesen Zug losschickt, muß damit – ich benutze jetzt einen Begriff, der auch im Verfassungsrecht auftaucht – im Sinne eines modernen kooperativen Gewaltenteilungsverständnisses – man spricht jetzt auch von Kooperation, von neuer Politik, von Einvernehmen, von Konsens – der gesetzliche Auftrag verbunden sein, das Instrumentarium, das noch in der Entwicklung ist, gemeinsam mit Parlament, Exekutive und meines Erachtens auch dem Rechnungshof zu entwickeln. Stichworte hierzu noch einmal: institutionalisierter Dialog oder runder Tisch. Heute morgen ist in einem Beitrag zum Ausdruck gekommen: Es gibt wohl nur eine Arbeitsgruppe in der ganzen Bundesrepublik, in der Parlament und Exekutive, was diese neuen Steuerungsmodelle anbelangt, zusammenarbeiten.

Deshalb habe ich, um auch konkret zu sein, Ergänzungen zur LHO vorgeschlagen, insbesondere zu § 17 a. Meines Erachtens ist das sogar ein verfassungsrechtliches Gebot, das sich aus der Gesetzgebungs- und Budgetfunktion des Parlaments ableitet. Ich habe das in der schriftlichen Ausarbeitung näher dargestellt.

Werfen wir einmal einen Blick auf das Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes, abgeschlossen im Dezember letzten Jahres. Dazu gibt es eine Stellungnahme des Bundesrates, in der ich die Überlegungen, die ich hier vorgetragen habe, in klarer Weise wiederfinde. Deswegen möchte ich kurz zitieren:

"Um das Budgetrecht der Parlamente hinreichend zu sichern, sind als Voraussetzung für das Zugestehen einer eigenverantwortlichen Mittelbewirtschaftung geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente zu entwickeln, zum Beispiel eine regelmäßige Berichtspflicht auf der Grundlage eines betriebswirtschaftlich orientierten Controlling-Verfahrens mit Information aus der Kosten- und Leistungsrechnung."

So das Zitat. Dem ist eigentlich nichts hinzuzufügen.

Die insgesamt empfohlenen Ergänzungen zu den §§ 17 a, 19 und 20 sind vor dem geschilderten Hintergrund aus meiner Sicht ganz konkrete Weichenstellungen, die man jetzt vornehmen muß; sonst ist es zu spät. Der Reformzug führe – um wieder in das Bild zu gehen – in diesem Fall ohne Steuerung durch die Leitstelle, das Parlament, ab.

Insofern lassen sich an dieser Stelle auch politische Bekundungen zur Rolle des Parlaments in konkretes gesetzgeberisches Handeln umsetzen. Durch die empfohlenen Ergänzungen gelingt es – ich drücke es jetzt etwas flapsig aus –, mehrere Fliegen mit einer Klappe zu schlagen.

Erstens. Der vermeintliche Zielkonflikt zwischen Schaffung einer effizienteren Haushaltswirtschaft auf der einen Seite und dem Budgetrecht des Parlaments auf der einen Seite wird aufgelöst; vielleicht existiert er gar nicht. Ich bin der Auffassung, daß Effizienz und Budgetrecht keine natürlichen Feinde sind, sondern durchaus Partner sein können.

Zweitens. Der über parteipolitische Grenzen hinweg vorhandene gemeinsame politische Wille zur Modernisierung des Landes wird auf eine konstruktive Kooperationsbasis gestellt.

Drittens. Der Reformprozeß der Wandlung erhält die hierfür notwendige Reformorganisation, ich betone jetzt: über die Exekutive hinaus. Allein eine Reformorganisation auf der exekutivischen Seite reicht meines Erachtens nicht aus. Man muß sich hierbei über folgendes im klaren sein: Wenn man diesen Reformweg beschreitet – da scheint mir überhaupt keine Uneinigkeit

zu bestehen -, dann ist das keine Tagestour, meine Damen und Herren, sondern ein Reformprozeß, der langen politischen Atem braucht. Beispiele in anderen Ländern zeigen das.

Viertens. Es besteht die Chance, wenn man diese Ergänzungen in das Gesetz aufnimmt, daß ein sachbezogener konstruktiver Reformprozeß auf einer breiten Basis in Gang kommt, zum Nutzen aller Beteiligten und des Landes. Es ist ein Weg, auf dem es nur Sieger und keine Besiegten zu geben braucht. Es wird sowohl die Verantwortung und Kompetenz des Exekutivve gestärkt als auch die Steuerungskompetenz des Parlaments verbessert.

Dies ist, wenn man ihn geht, ein wichtiger Schritt in die Zukunft und hin zu dem Gedanken- gut des New Public Managements auch für unser staatliches Wesen. Zur Grundidee des New Public Managements – ich erinnere noch einmal daran – gehören die Delegation von Verantwortung – wie es oftmals formuliert wird – an die Front sowie die Führung über Ziele und Wirkungen statt über Mittel. "Wirkungsorientierte Verwaltungsführung" ist in diesem Zusammenhang ein Begriff, der oftmals gewählt wird.

Lassen Sie mich zum Schluß eine Brücke zu meiner schriftlichen Darstellung schlagen. Auf der Seite 1 habe ich drei Zitate verwandt, von denen ich denke, daß sie in diesen Zusammenhang passen.

Der scheidende Ministerpräsident hat in seiner Abschiedsrede André Gide zitiert: "Vertraut denen, die die Wahrheit suchen. Mißtraut denen, die sie gefunden haben." Ich denke, bei dem Modernisierungsprozeß, der beginnen muß, geht es um die Suche nach der Wahrheit; da gibt es keinen Königsweg.

Ich habe auch den amtierenden Ministerpräsidenten zitiert: "Wer von Staatsvereinfachung redet und nicht auf der obersten Ebene anfängt, will sie in Wahrheit nicht." Wo ist die oberste Ebene? Nicht nur auf der Seite der Exekutive und der Justiz, sondern nach meinem Staatsverständnis auf der Seite der Legislative. Auch das muß man einbeziehen; darüber muß man sich im klaren sein.

"Wer in der Lage ist, sich zu wandeln, dem gehört die Zukunft." – Chinesische Weisheit. – Vielen Dank.

(Beifall)

Prof. Dr. Hermann Hill (Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich will als neunter Redner hier nicht zu Einzelheiten der Landeshaushaltsordnung oder zu den Vorträgen der anderen Länder Stellung nehmen, sondern da weitermachen, wo Herr Dr. Ockermann aufgehört hat, nämlich bei der Rolle des Parlaments in diesem gesamten neuen Steuerungsmodell.

Diese Rolle des Parlaments ist in Deutschland jedenfalls bisher weitgehend unterbelichtet. Die gesamten Verwaltungsreformen sind jeweils von den Landesregierungen ausgegangen. Die Parlamente haben sich gar nicht oder erst sehr spät mit diesen Reformen beschäftigt. Ich führe schon seit drei Jahren jährliche Seminare für Landtagsabgeordnete in Speyer durch. Das Interesse an diesen Reformen ist relativ gering. Es kommt mal ein Haushaltsspezialist,

vielleicht auch mal einer aus dem Innenausschuß. Aber die anderen Abgeordneten haben sich mit diesen Reformen bisher so gut wie kaum beschäftigt.

Das ist ähnlich wie auf kommunaler Ebene. Auch dort war am Anfang eine große Unkenntnis und vor allen Dingen eine große Irritation vorhanden. Die Ratsmitglieder in den Kommunen befürchteten, daß sie Einfluß und Macht verlören und der Citymanager alles allein machte. Sie kamen mit den Begriffen Was und Wie im neuen Steuerungsmodell überhaupt nicht klar. Sie konnten sich nicht vorstellen, was Strategie und was Ziele sind. So ähnlich ist es bei den Landtagsabgeordneten. Auch da gibt es eine große Irritation.

In der Schweiz, vor allen Dingen in den Schweizer Kantonen, ist man sehr viel weiter. Von Anfang an sind die Kantonsparlamente in die Reformüberlegungen einbezogen worden und haben in der Tat interessante Fortschritte gemacht, bei denen es sich lohnt, sie näher anzuschauen.

Wenn man die Frage stellt: "Ist dieses neue Modell für die Parlamente ein Verlust an Steuerungsmöglichkeiten?", so möchte ich mit einem klaren Nein antworten. Es ist eher eine Verbesserung. Schauen wir uns einmal an, wie es vorher war: Die inputorientierte Steuerung war sehr detailliert, sehr spezialisiert – Grundsatz der Spezialität. Jetzt wollen wir eine outputorientierte Steuerung haben, die an Zielen, an Produkten anknüpft und die nicht nur eine Obergrenze für die Ausgaben und eine bloße Ermächtigung zum Ausgeben darstellt, sondern die auch eine inhaltliche Steuerung und inhaltliche Gestaltung an Hand dieser Produkte und Ziele ermöglicht. Das ist eben mehr als bisher die detaillierte inputorientierte Steuerung.

In dem Vortrag des Vertreters aus Frankfurt war das Beispiel mit dem Taschengeld ein bißchen mißverständlich. Das steht sicherlich nicht zur freien Verfügung – das wäre wohl verfassungswidrig -, sondern es ist immer mit inhaltlichen Zielvorgaben gekoppelt. Deshalb outputorientierte Budgetierung. Ich denke, das ist ein Vorteil hinsichtlich der Steuerungsmöglichkeiten für das Parlament.

Der entscheidende Fortschritt liegt vor allen Dingen in der Zusammenführung von finanzieller Programmierung und inhaltlicher Programmierung. Das, was im Haushalt auf der einen Seite, und das, was in materiellen Gesetzen auf der anderen Seite steht, wird hier zusammengeführt. Ich denke, durch diese Zusammenschau bekommt das Parlament einen ganz anderen Überblick, wofür, mit welchem Ziel und mit welchen intendierten Wirkungen das Steuergeld der Bürgerinnen und Bürger ausgegeben werden soll.

Es gibt aber nicht nur Vorteile bei der Programmierung, sondern es gibt auch Vorteile bei der administrativen Umsetzung. Auch hier kann die Verwaltung mit solchen Zielvorgaben viel effektiver, d. h. zielgenauer handeln. Sie kann auch viel effizienter, also wirtschaftlicher handeln. Herr Linck hat auf das Wirtschaftlichkeitsgebot des Grundgesetzes hingewiesen, das ebenfalls, denke ich, im Sinne dieser outputorientierte Budgetierung anzuführen ist.

Es kommt hinzu, daß eine verbesserte Nutzung auch des vorhandenen Wissens und der Kompetenzen der Verwaltung vor Ort stattfinden kann. Der Gesetzgeber, das Parlament, und auch die Regierung können viele Dinge nicht wissen, die in den Verwaltungen vor Ort bekannt sind. Was die Frage der Art und Weise der Aufgabenerfüllung und der Zielerreichung angeht, kann man dieses Wissen und die Kreativität der Mitarbeiter, wie sich in vielen

Budgetierungsprojekten zeigt, sehr viel besser nutzen, und man kann das mit den strategischen Absichten der Steuerungsorgane Parlament und Regierung kombinieren. Es gibt also Vorteile sowohl bei der Steuerung und Programmierung als auch bei der administrativen Umsetzung.

Ein weiterer Gedanke. Es wird oft gesagt: Wenn das verfassungsrechtlich ein kleiner Verlust sein sollte, dann müßte eine Art Kompensation im Berichtswesen gesehen werden. Die zeitnahen, die aktuellen, die laufenden Berichte sind in der Tat mehr als das, was man bisher als Parlament hat, wo man im wesentlichen erst im nachhinein erfährt, was passiert ist. Diese zeitnahen Berichte sind ein Vorteil. Aber sie sind nicht nur eine Kompensation; das wäre mir eigentlich zuwenig. Vielmehr ist dieses Berichtswesen Bestandteil des Steuerungskreislaufes. Controlling ist Steuerung. Das beginnt mit der Vorgabe von Zielen. Die Berichte gehören zwingend dazu. Das ist nicht nur Kompensation, sondern das ist inhaltlicher Teil dieses Berichtswesens.

Ein Zweites ist mir noch wichtig: Wenn man über die Rolle des Parlaments redet, dann sieht man allenfalls dieses Berichtswesen als wichtig an. Ich denke, das Parlament muß schon vorne sehr stark ansetzen und muß sich bei der Vorgabe von Zielen, von Produktkriterien, von Kennzahlen und Indikatoren stärker einklinken. Es darf das nicht der Verwaltung oder der Regierung überlassen. Es kann nicht sein, daß die Exekutive die Indikatoren bestimmt. Hier müssen politische Indikatoren seitens des Parlaments festgelegt werden, mit Schwerpunkten, mit Richtungen bezüglich der Ausführung. Das ist eine wesentliche Aufgabe für das Parlament in den nächsten Jahren.

Wie diese Indikatoren, diese Ziele, dann eingebracht werden, dazu kann man sich verschiedenes vorstellen. Diese Ziele in das Gesetz selbst hineinzuschreiben wird nicht in allen Fällen gehen. In der Schweiz hat man zwischen Parlament und Regierung Zielvereinbarungen oder Leistungsaufträge, wie man dort sagt, geschaffen. Es gibt eine wunderbare Sammlung aus dem Kanton Wallis zum Beispiel über Politikkontrakte – das wurde auch bei unserem letzten Abgeordnetenseminar vorgestellt –, die zwischen Parlament und Regierung geschlossen worden sind.

Da werden natürlich die Juristen wieder unruhig, weil so etwas eigentlich gar nicht vorgesehen ist. Was kann das sein? Ist es ein Vertrag, ist es ein Beschluß, eine Kombination oder ein Instrumentarium sui generis? – Was auch immer! Da muß man eben verfassungsrechtliche Kreativität entfalten.

Ich denke, diese Einflußnahme des Parlaments auf die Inhalte und die Ziele schon zu Beginn des Steuerungsprozesses ist absolut defizitär. Das Parlament muß sich dringend in diese Aufgabe einklinken.

Ich glaube auch, daß das Verfassungsrecht weiterentwickelt werden muß. Ich möchte gerne anregen, daß sich vielleicht die Konferenz der Präsidenten der Landtage entschließt, möglicherweise eine Kommission aus Parlamentariern, aus wissenschaftlichen Mitarbeitern der Landtage, aus Wissenschaftlern, aus Beratern und wem auch immer einzusetzen, um unser Instrumentarium der parlamentarischen Steuerungsinstrumente weiterzuentwickeln.

Unser Verfassungssystem in Deutschland hat zuwenig: Wir haben den Haushaltsplan, wir haben das Gesetz, wir haben die Große und Kleine Anfrage, wir haben den Untersuchungs-

ausschuß und die Enquete-Kommission. - Ich hoffe, ich habe nichts vergessen. - Aber das ist viel zuwenig und viel zu undifferenziert.

In der Schweiz hat man gerade für diese Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung sehr viel mehr neue differenzierte Steuerungsinstrumente entwickelt. Ich denke, es wäre Zeit, daß man sich auch in Deutschland ausführlicher Gedanken darüber macht.

Es reicht also nicht aus, nur über Änderungen der Landeshaushaltsordnung zu diskutieren. Das ist nur der finanzielle Aspekt; das ist nur die eine Seite. Die materielle Steuerung, die bisher in den Gesetzen stand, muß hinzukommen. Das Ganze muß verknüpft werden.

Deshalb muß man sich fragen: Sollten diese neuen Instrumente vielleicht in den Landesverfassungen stehen? Ein Hineinschreiben in die Geschäftsordnungen ist wahrscheinlich zuwenig. In das Landesorganisationsgesetz paßt es auch nicht hinein. Vielleicht braucht man so etwas wie ein Rahmengesetz für die Zusammenarbeit zwischen Landtag und Landesregierung, in dem dieser Kanon der neuen Steuerungsinstrumente und der Kooperationsformen zumindest im Grundsatz geregelt ist.

Im letzten Heft des Schweizerischen Zentralblattes ist ein solcher Kanon für die Schweiz einmal zusammengestellt worden. Ich denke, das wäre eine notwendige und lohnenswerte Arbeit, um das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung in diesem neuen Steuerungsmodell auf ganz andere und moderne Füße zu stellen. - Vielen Dank.

(Beifall)

Vors. Leo Dautzenberg: Vielen Dank, Herr Dr. Hill, für Ihre Ausführungen.

Meine Damen und Herren, damit haben wir die für den ersten Teil unserer heutigen Sitzung vorgesehenen Sachverständigen gehört. Im Namen der Mitglieder der beteiligten Ausschüsse darf ich den Sachverständigen für ihre Vorträge herzlich danken.

Wir machen jetzt, wie verabredet, eine einstündige Pause und unterbrechen unsere Anhörung bis 13 Uhr.

(Unterbrechung von 11.55 bis 13.04 Uhr)

Meine Damen und Herren, ich begrüße Sie zum zweiten Teil unserer heutigen öffentlichen Anhörung, die ich hiermit eröffne.

Wie auch heute vormittag werden zunächst die Sachverständigen ihre Stellungnahmen nacheinander abgeben. Erst nach dem letzten Vortrag werden die Damen und Herren Abgeordneten Gelegenheit haben, ihre Fragen zu stellen.

Prof. Dr. Klaus Dieter Diller (Universität Koblenz-Landau): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Wir sind im Begriff, Zeitzeugen eines beispiellosen Aktes der drohenden Selbstentrechtung zu werden. Ich will versuchen, das zu begründen.

Mein akademischer Lehrer hat mich vor 20 Jahren unter anderem gelehrt, daß ein Budget Kontrollfunktionen erfüllt. Was dieses Wort "Kontrolle" beinhaltet, haben wir heute morgen

schon gehört, nämlich zweierlei: zum einen Kontrolle im Sinne vorheriger Steuerung des Verwaltungshandelns durch das Parlament und zum anderen Kontrolle im Sinne nachträglicher Überprüfung von Verwaltungshandeln durch das Parlament.

Mein Lehrer hat mich überdies gelehrt – ich sollte immer dazusagen: noch erzähle ich das so auch meinen Studenten –, daß die Erfüllung dieser Kontrollfunktion die Beachtung bestimmter Grundsätze voraussetzt. Ich möchte mich auf zwei davon kaprizieren.

Zum einen gibt es den Grundsatz der Spezialität mit den drei Ausgestaltungen qualitativ – das Parlament sagt, für welchen Zweck Gelder ausgegeben werden dürfen –, quantitativ – es sagt, in welcher Höhe dies zu geschehen hat – und temporär – als Zeitraum wird ein Jahr festgelegt.

Davon gibt es Ausnahmen – auch diese Ausnahmen läßt das Parlament und niemand anderes zu –, nämlich Deckungsvermerke, einseitig oder wechselseitig, dann sind über- und außerplanmäßige Ausgaben sogar im Haushaltsgrundsätzegesetz geregelt, und schließlich kann auch die Übertragbarkeit schon zugelassen werden.

Dies zu bestimmen und dies zu verlangen, das ist das wesentliche Recht des Parlaments – auch wenn man heute morgen in der einen oder anderen Stellungnahme mitunter den Eindruck gehabt hat, daß dieses Recht nur noch pro forma besteht. Das Parlament hat also das Budgetbewilligungsrecht. Entscheidend ist für mich jedenfalls: Das ist zugleich die Regel. Die Beweislast im Falle von Abweichungen liegt bei der Administration. Sie muß Mitteilung von diesen Abweichungen machen, z. B. bei überplanmäßigen Ausgaben, und gegebenenfalls muß sie einen Nachtragshaushalt in die Wege leiten.

Der andere Grundsatz ist der der Wirtschaftlichkeit – das schließt in der Regel die Sparsamkeit ein; deswegen kann man sich das eigentlich schenken – dieser Mittelverwendung. Ich erachte das für eine Selbstverständlichkeit.

Nun kommt die These der Verwaltung: Beide Grundsätze sind invers korreliert. Das heißt, je höher der Grad an Spezialität, desto größer ist die Verführung zu unwirtschaftlichem Handeln. Eindrucksvoller Beleg: das Dezemberfieber. Aus dem Bedarf der Praxis – wie es irgendwo geschrieben steht – resultiert dann die Forderung: Es müssen "Anreize" – man stelle sich das vor: in einer öffentlichen Verwaltung! – für wirtschaftliches Verhalten geschaffen werden – der größte deutsche Finanzwissenschaftler in diesem Jahrhundert, Fritz Neumark, hätte das unter einer etwas "merkwürdigen geistigen Verfassung" der Verwaltung subsumiert –, und zwar unter Preisgabe des Budgetgrundsatzes der Spezialität, kurz: durch die Aushöhlung des Budgetbewilligungsrechts.

Mit anderen Worten: Das Parlament gibt sein elementares Recht her und bekommt dafür – vielleicht nicht gerade nichts – zumindest ein Versprechen: Zukünftig wollen wir wirtschaftlich handeln, und wir haben auch die Hoffnung, daß uns das gelingt. Das ist ein merkwürdiger Handel, finde ich. Die Folge: Es wird eine weitreichende Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit eingeräumt.

Das Schlimme daran ist: Das ist schon Gesetz und steht im Haushaltsgrundsätzegesetz drin. Es droht genau in dieser Form auch für dieses Land zum Gesetz zu werden, weil – da bin ich sehr "zuversichtlich" – die Landeshaushaltsordnung in dem vorliegenden Entwurf wahrscheinlich durchkommen wird. Wie sagte einer der Abgeordneten in der Einbringungsrede:

Die Milch ist bereits vergossen. Jetzt stellt sich vielleicht noch die Frage nach der Schadensbegrenzung.

Es gibt zwei Verteidigungslinien an dieser Stelle. Die "first line of defence": Die einschlägigen Änderungen der Landeshaushaltsordnung sind Kann-Bestimmungen. § 19 Abs. 1 Satz 2 lautet: "Andere Ausgaben können ... für übertragbar erklärt werden, ..." Im § 20 Abs. 2 heißt es: "Ausgaben [können] ... für ... deckungsfähig erklärt werden, wenn ... eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung gefördert wird." Meine Empfehlung: Das Parlament sollte davon möglichst keinen Gebrauch machen. Normalerweise empfehlen wir, den Geist einer Ordnung zu beachten und nicht zu sehr den Wortlaut. Hier empfehle ich, den Wortlaut zu beachten und nicht zu sehr den Geist, der dahintersteht.

Das Problem - auch hier wird sich wieder Schmölders Übermacht der Exekutive Bahn brechen -: Ist das Gesetz erst einmal da, wird es auch angewandt werden. Was dann kommt, hat uns der Vertreter aus Frankfurt gesagt: Ist das alles erst einmal eingeleitet, kann es auch nicht mehr rückgängig gemacht werden.

Deswegen gibt es als zweite und zugleich "last line of defence" drei Möglichkeiten. Erstens: die nachträgliche Überprüfung. Aber bitte, von was? Was soll hier überprüft werden? Je stärker die Preisgabe der Spezialität, desto weniger ist hier zu überprüfen. Wenn man gesagt hat: Verwaltung, du kannst in diesem Jahr, vielleicht auch im nächsten Jahr Geld für die Zwecke A, B oder C in der Höhe von X, Y oder Z ausgeben, dann kann man hinterher nicht mehr sagen: Das alles haben wir so gar nicht gewollt, als wir den Haushalt beschlossen haben. Da kehrt sich die Beweislast auf einmal um. Das ist für mich der wichtigste Unterschied an dieser Stelle. Hinzu kommt: Zum möglichen Zeitpunkt einer Überprüfung ist der nächste Haushalt schon längst verabschiedet. Man hat also nicht einmal mehr die Möglichkeit, ein vermeintliches Fehlverhalten zu sanktionieren.

Zweitens - wiederholt angedeutet -: die simultane Überprüfung durch regelmäßige monatliche oder vierteljährliche Berichtspflicht der Verwaltung. Bei allem gebotenen Respekt - und Anwesende wie immer selbstverständlich ausgenommen -: In Kenntnis von Tausenden Seiten von Ausschußprotokollen und Plenarprotokollen meine ich: Der Blick des Politikers ist in die Zukunft gerichtet und nicht so sehr in die Vergangenheit. Das heißt, wenn wir uns die Befassung mit solchen Berichten einmal anschauen - es sind nun einmal sehr viele -, kommen wir überwiegend zu dem Ergebnis: Entweder hat eine Befassung ohnehin nur in einem Unterausschuß stattgefunden, und/oder die Berichte sind "zur Kenntnis" genommen worden - vielmehr nicht.

Es bleibt also nur die vorherige Steuerung. Aber wie? Es bedarf eines Regelwerks - ich will mich auf die beiden Punkte Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit konzentrieren -, in dem festgelegt wird, daß eine Deckungsfähigkeit auf bestimmten Ebenen grundsätzlich ausgeschlossen wird, z. B. auf den Ebenen der ersten und der zweiten Ziffer, der Gruppierungsnummer und der Funktionenkennziffer. Denn eine Funktion ist auch Ausdruck politischer Priorität einzelner Staatszwecke.

Zum anderen: Die Ausgabenart ist Ausdruck beispielsweise für eine investitionspolitische oder für eine personalpolitische Entscheidung. Das heißt, es kann nicht sein und es darf nicht sein, daß investive und konsumtive Ausgaben wechselseitig deckungsfähig sind. Es kann nicht

sein und es darf nicht sein, daß Personalausgaben und Sachausgaben wechselseitig deckungsfähig sind. So gebietet es die volkswirtschaftliche Lenkungsfunction des Budgets.

Zum Punkt Übertragbarkeit: Man kann doch durchaus verlangen, daß am Ende des Jahres begründet wird, warum so viele Mittel nicht ausgegeben worden sind. Andernfalls ist eine Thesaurierung möglich. Es entstehen zwar nicht gerade schwarze Kassen, aber es entsteht irgendwo ein Fonds. Auch das ist politisch nicht unbedingt gewünscht.

Ein Problem, das ich sehe: Verwaltungswille bricht sich letztendlich doch wieder Bahn. Das heißt, verlange ich erst eine Begründung der Übertragung, werde ich davon ausgehen können, daß ich das im Dezember wieder habe. Denn so kann man vermeiden, daß die Übertragung begründet werden muß. Das zweite Problem: Wie mache ich ein solches Regelwerk verbindlich? An und für sich würde so etwas in die Landeshaushaltsordnung hineingehören. Da ist es aber nicht vorgesehen.

Abschließende Frage: Gibt es denn nicht wenigstens irgend etwas Gutes, und was begründet diese unheilige Allianz aus Exekutive, Legislative, man muß auch sagen: Wissenschaft und Wirtschaft? Die Vorteile sind: Die Exekutive erfährt weniger Reglementierungen; es fiel vorhin das Stichwort der "Fesseln". Die Legislative hat weniger Beratungs- und Kontrollaufwand. Je globaler, desto einfacher habe ich so einen Haushalt verabschiedet und kontrolliert.

Auch die Wissenschaft kann einen Vorteil darin sehen: Die Vorlesungsskripte müssen wieder einmal überarbeitet werden. Vielleicht bringt man ein finanzwissenschaftliches Lehrbuch in die zweite Auflage. Denn was lange Jahre gut war, gilt ja nun nicht mehr. Schließlich - vielleicht auch nicht unwichtig -: Ändert man dieses System, so schafft das Beratungsbedarf. Auch dafür gibt es ja Kräfte in der freien Wirtschaft.

Ich meine, daß dieser Gesetzentwurf nachgebessert werden müßte. Eine Richtung hat Herr Ockermann heute morgen vorgegeben. Ich würde das an der einen oder anderen Stelle sogar noch ein bißchen ergänzen wollen. Wenn das nicht mehr möglich sein sollte - das sehe ich allerdings kommen -, dann sollte Sie einmal die einfache Frage stellen: Was bekommen Sie dafür, daß Sie etwas hergeben? - Ich danke Ihnen.

(Beifall)

Dr. Klaus Peters (Bergische Universität - Gesamthochschule Wuppertal): Herr Vorsitzender! Verehrte Damen! Meine Herren! Vor dem Hintergrund der an der Bergischen Universität - Gesamthochschule Wuppertal gemachten Erfahrungen, einmal mit der im Jahre 1992 eingeführten Haushaltsflexibilisierung, zum anderen mit dem 1996 begonnen und Ende 1998 abgeschlossenen Modellversuch "Kosten- und Leistungsrechnung", lautet das Thema meines mündlichen Beitrages: Voraussetzungen für die Umsetzung einer erweiterten Globalisierung im Hochschulbereich.

Flexibilisierungen im Hochschulbereich, welche über die haushaltsrechtlichen Flexibilisierungen im Rahmen der in Nordrhein-Westfalen bereits existierenden Finanzautonomie hinausgehen und auf die Einführung eines budgetierten Zuschußhaushaltes gerichtet sind, setzen

erstens rechtliche, zweitens organisatorische und drittens ausstattungsmäßige Änderungen voraus.

Bei den zuerst genannten rechtlichen Voraussetzungen sind zunächst Änderungen im Bereich des Haushaltsrechts, sei es in der LHO, sei es in den Jahreshaushaltsgesetzen, erforderlich. Sowohl die Landeshaushaltsordnung als auch das Haushaltsgrundsätzegesetz lassen Budgetierungen im Landeshaushalt grundsätzlich zu. Wenn jedoch der Haushaltsplan nur noch einige wenige Globalzuschußsummen zur flexiblen Verwendung innerhalb der Hochschulen enthält, muß dieser um weitere Informationen ergänzt werden. Benötigt werden insbesondere Regelungen hinsichtlich der Übertragbarkeit von Mitteln, der Rücklagen- und Rückstellungsbildung, der zeitlichen Zahlungsintervalle der Zuschüsse sowie der Kreditaufnahme oder Kapitalanlagemöglichkeiten.

Zur Sicherung der parlamentarischen Kontrollfunktionen müssen der Umfang und die Art der von den Hochschulen wahrzunehmenden Berichtspflichten festgelegt werden. Außerdem ist die Abschaffung von Haushaltssperren erforderlich. Denkbar sind höchstens frühzeitig angekündigte globale Minderausgaben.

Bei den rechtlichen Voraussetzungen sind sodann Änderungen im Bereich des Personalwesens erforderlich. Notwendig für die Umsetzung eines Zuschußhaushaltes innerhalb des Hochschulbereichs ist die Flexibilisierung des Stellenplans. Erforderlich sind die Abschaffung des Stellenplanprinzips für Angestellte und Arbeiter sowie der Wegfall von Stellenbesetzungssperren und kw-Vermerken. Zudem setzen die mit Zuschußhaushalten verfolgten Ziele, nämlich Effektivität und Effizienz, die Übertragung der Verantwortung für die Personaleinsatzplanung einschließlich der Berufung von Professoren voraus.

Bei den rechtlichen Voraussetzungen sind schließlich Änderungen im Bereich der Studiengänge erforderlich. Im Rahmen der Zuschußhaushalte müssen die Hochschulen die Entscheidungsfreiheit über die Auflösung oder den Beibehalt von Fächern besitzen. Die Genehmigungsvorbehalte des Ministeriums hinsichtlich der Änderung oder der Einführung von Studiengängen müssen eingeschränkt und die Festlegung von Zugangsberechtigungen flexibilisiert werden. Derzeit verhindern die staatlichen Genehmigungsvorbehalte die schnelle Anpassung an wachsende oder wechselnde Studentenzahlen. Andererseits können staatliche Vorgaben, welche ein Studienangebot trotz geringerer Auslastungen vorschreiben, dazu führen, daß eine leistungsabhängige Zuschußfinanzierung den Mittelbedarf für die Ausstattung der unterausgelasteten Studiengänge nicht deckt.

Was zweitens die organisatorischen Voraussetzungen anlangt, so müssen die Hochschulen jederzeit über detaillierte Informationen hinsichtlich der derzeitigen und zukünftigen Personalausgaben – sie machen zwischen 75 und 80 % des Gesamtbudgets aus – verfügen, um die Einhaltung des Budgets im laufenden Haushaltsjahr sowie in zukünftigen Zeiträumen gewährleisten zu können.

Da diese Informationen auf Grund der Auslagerung von Aufgaben auf das Landesamt für Besoldung und Versorgung in Nordrhein-Westfalen den Hochschulen nicht mit der erforderlichen Genauigkeit zur Verfügung stehen, ist es je nach der Ausgestaltung eines Zuschußhaushaltes erforderlich, die Funktion und den entsprechenden Anteil des LBV-Personals auf

die Hochschulen zu übertragen. Somit würden die Personaldezernate der Hochschulen die Berechnung von Löhnen, Gehältern, Bezügen und Beihilfen übernehmen.

Zur Abwicklung der Kassengeschäfte werden hochschuleigene Bankkonten benötigt. Die Haushaltsdezernate würden dann die Zahlungsabwicklung von Löhnen, Gehältern, Bezügen, Beihilfen sowie Lieferantenrechnungen über diese Bankkonten vornehmen.

Um weiterhin den Zielen Effizienz und Effektivität zu entsprechen, sind umfangreiche Planungs-, Koordinierungs- und Kontrollmechanismen erforderlich. Selbst im Falle der Beibehaltung der Kameralistik sind folgende Änderungen im Bereich der Datenverarbeitungssysteme notwendig:

- Einführung eines Lohn- und Gehaltsbuchhaltungssystems,
- Einführung eines Personal- und Finanzplanungssystems,
- Weiterentwicklung des Mittelbewirtschaftungssystems zu einem vollintegrierten Budgetkontrollsystem und
- Einführung eines Controlling- und Führungsinformationssystems einschließlich eines Kosten- und Leistungsrechnungssystems, wie wir es in Wuppertal inzwischen haben, sowie eines Evaluierungssystems.

Außerdem sind Rahmenregelungen zur Verteilung des Globalzuschusses innerhalb der Hochschulen vorzugeben. Für die Koordination und organisatorische Umsetzung der hochschulinternen Mittelverteilung ist ein gut funktionierendes, kooperatives Miteinander zwischen Rektorat, Dekanaten und zentralen Einrichtungen erforderlich. Dabei muß die heterarchische akademische Binnenstruktur beachtet werden.

Organisationssoziologisch zählen Hochschulen bekanntlich zu den "loosely coupled systems", wie sie Weick in einem bekannten Beitrag im "Administrative Science Quarterly" von 1956 beschrieben hat, ganz abgesehen von Humboldt und Art. 5 Abs. 3 des Grundgesetzes.

Schließlich ist es im Rahmen eines umfassenden Zuschußhaushaltes erforderlich, den Baudezernaten, den technischen Betriebsdiensten der Hochschulen, die Aufgaben der staatlichen Bauämter unter Berücksichtigung einer angemessenen personellen Ausstattung zu übertragen.

Lassen Sie mich zu dieser Übernahme der Bauaufgaben durch die Hochschulen etwas ausführlicher werden: Hochschulen sind durch ihre Individualität und eine Vielzahl von Lehr- und Forschungsbereichen in einem besonders hohen Maße den gesetzlichen Vorschriften, Richtlinien und Normen unterworfen. Viele dieser Bereiche sind vergleichbar mit Industrieunternehmen. Die Naturwissenschaften mit ihren großen Forschungslaboratorien und den zugehörigen komplizierten technischen Anlagen sind ohne Einschränkung vergleichbar mit Forschungseinrichtungen großer Chemiefirmen. Die Ingenieurwissenschaften mit ihren hochtechnologischen Einrichtungen ähneln der Automobilindustrie oder erinnern an Elektrokonzerne. Die Komplexität der medizinischen Einrichtungen und ihre Besonderheiten sind jedem sehr wohl bekannt.

Beachtet man, daß auf jeden dieser einzelnen Bereiche fast jede neue einschlägige Rechtsnorm Anwendung findet, die primär für den gewerblichen Sektor erlassen wurde, so ergibt sich ein hohes Maß an Verantwortung für den Betrieb und ein enorm hoher finanzieller Aufwand für

die Erfüllung dieser gesetzlich vorgeschriebenen Betriebsgrundlagen. In grauenvoller Erinnerung liegen noch das teilweise Nichteinhalten der gesetzlichen Vorschriften und technischen Standards und dessen Konsequenzen beim Flughafenbrand in Düsseldorf.

Garanten für die Einhaltung der Rechtsnormen und für die Sicherstellung des reibungslosen Betriebsablaufs in den Hochschulen und medizinischen Einrichtungen sind zuvörderst die bau- und betriebswirtschaftlichen Dezernate der Hochschulverwaltung. Kurze Wege, Identifikation der Bediensteten mit der Hochschule, Qualifikation und Innovation, die exzellenten Kenntnisse der Gebäude und Anlagen sowie effiziente Arbeitsweisen gewährleisten die Sicherung der Qualität in Lehre und Forschung.

Der eigenverantwortliche ressourcenschonende Umgang mit den Energien sowie der wirtschaftlich und logistisch optimierte Ablauf aller hochschulbezogenen Bau- und Sanierungsmaßnahmen würden die Hochschulen in die Lage versetzen, dem Verlust von Volksvermögen durch Verfall der Gebäude und Einrichtungen entgegenzuwirken. So ist es für die Entwicklung der nordrhein-westfälischen Hochschulen dringend geboten, nicht nur die Verantwortung für den Betrieb und das gesamte Gebäudemanagement in die Hand der Hochschulleitung zu legen, sondern auch die Baumittel und die Bauabwicklung.

Die Hochschulen sehen bei der Übertragung der Bauaufgaben und der Zuweisung der Baumittel die Möglichkeit, zukünftig durch gezieltes, kompetentes und eigenverantwortliches Handeln den jetzt überzogenen Baubürokratismus unseres Landes abzubauen. Derzeitige Bestrebungen des Ministeriums für Bauen und Wohnen NRW, in einer hauseigenen Arbeitsgruppe eine zentralistische Bau- und Liegenschaftsverwaltung auch für die Hochschulen anzudenken, sind kontraproduktiv zu den Bestrebungen der Universitäten und medizinischen Einrichtungen, im Rahmen von Zuschußhaushalten notwendige Deregulierungen zu bewirken und kürzere Entscheidungsstränge herzustellen.

Reformwille heißt nicht, neue Hemmnisse und neue lange Verwaltungswege aufzubauen, sondern die vorhandenen Ressourcen gezielter als bisher einzusetzen. Ohne Zweifel stellt eine zentrale Liegenschaftsverwaltung für untergeordnete und unkomplizierte Liegenschaften des Landes, z. B. für Gerichts- und Polizeigebäude, eine zweckmäßige Bewirtschaftungseinrichtung dar. Für so komplexe Liegenschaften wie Hochschulen und medizinische Einrichtungen würden durch zentralistische Bau- und Bewirtschaftungsstrukturen die Entwicklungsmöglichkeiten begrenzt.

Der in den Medien immer wieder für Schlagzeilen sorgende Bauunterhaltungsrückstau an den nordrhein-westfälischen Hochschulen von derzeit eingestandenermaßen 4,2 Milliarden DM kann nur gezielt abgebaut werden, wenn die Verantwortungsträger in der Hochschulen ihre eigenen Strukturen entwickeln können und die notwendigen Baumittel zur Verfügung erhalten.

Lassen Sie mich nun drittens die ausstattungsmäßigen Voraussetzung für die Einführung von Zuschußhaushalten skizzieren. Umfassende Globalisierungen, die mit der Übernahme zusätzlicher Aufgaben und zahlreichen Umstellungen verbunden sind, setzen sowohl technische, räumliche als auch personelle Ausstattungsveränderungen voraus. Falls die Hochschulen Funktionen des LBV und der staatlichen Bauämter übernehmen sowie ein kaufmännisches Rechnungswesen und ein umfassendes Berichtswesen einführen sollen, ist dies nun einmal mit

entsprechenden Zusatzkosten bei den Hochschulen verbunden. Diese Kosten müssen bei der Festlegung und Fortschreibung der Zuschußhöhe berücksichtigt werden.

Insbesondere die Definition und Fortschreibung der Zuschußhöhe ist von ausschlaggebender Bedeutung. Zur Vereinbarung der Zuschußfinanzierung zwischen dem Land und den Hochschulen muß klar definiert werden, welche Ressourcenbestände bzw. Budgetpositionen unter dem Begriff des Zuschusses gefaßt werden. Zudem muß ein Aushandlungsverfahren hinsichtlich des Zuschusses festgelegt werden. Unabhängig davon, ob der Zuschuß diskretionär oder indikatorisiert ermittelt wird, ergibt sich die Frage, ob dieser dem tatsächlichen Bedarf der Hochschulen entspricht. Bereits jetzt existiert im Hochschulbereich eine zum Teil dramatische Überlast, da die vorhandenen Ressourcen in der Regel weit unter dem Ausstattungsbedarf liegen.

Bei der Zuschußermittlung sind insbesondere folgende Tatbestände zu berücksichtigen: Die erstmalige Festlegung des Zuschusses hinsichtlich der Ressource Personal müßte die Ist-Ausgaben des Vorjahres, die aus Stellenvakanzen eingesparten sowie die auf Grund der Übernahme neuer Aufgaben benötigten Mittel umfassen.

Nicht ausreichend ist das im Haushaltsplan ausgewiesene geplante Personalausgabenbudget, welches auf der Basis unterveranschlagter Personalkostensätze ermittelt wird. Erforderlich ist somit die Ausfinanzierung der Stellen. Bei der Fortschreibung des Budgets müssen zur Liquiditätssicherung die Tarif- und Sozialversicherungsbeitrags erhöhungen berücksichtigt werden. Und bei der Fortschreibung der Zuschüsse weiterer Budgetpositionen müssen Zuwächse kalkuliert werden, welche mindestens die Inflationsratenerhöhungen kompensieren.

Meine zusammenfassende Beurteilung von budgetierten Zuschußhaushalten im Hochschulbereich ist viertens wie folgt: Aus den aufgeführten Problemfällen ist ersichtlich, daß die beabsichtigten Effizienz- und Effektivitätssteigerungen erst unter Berücksichtigung einer Reihe flankierender Maßnahmen erzielt werden können. Zuschußhaushalte müssen mit neuen hochschulinternen Kooperationsinstrumenten, welche der heterarchischen Binnenstruktur einer Hochschule Rechnung tragen, sowie mit der Verringerung der Regelungsdichte verbunden werden.

Die steigende Verpflichtung der Hochschulen, ihre Ressourcen effektiver einzusetzen, ist aber auch mit der steigenden Verantwortung des Parlaments verbunden, den Umfang des globalen Zuschusses so zu gestalten, daß die Funktionsfähigkeit von Forschung und Lehre gewährleistet ist. Mehr Hochschulautonomie bedeutet nicht nur mehr Verantwortlichkeiten der Hochschulen, sondern ebenso mehr Verantwortlichkeiten des Parlaments für die organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen, in denen sich autonomere Hochschulen zu bewegen haben. – Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

(Beifall)

Dr. Jürgen Ederleh (Hochschul-Informationssystem): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! HIS – Hochschul-Informationssystem - Hannover ist eine Bund-Länder-Einrichtung, die u. a. die Aufgabe hat, Organisationsberatungen für Hochschulverwaltungen durchzuführen und Software für Hochschulverwaltungen zu entwickeln.

Mein Eindruck aus den bisherigen zwölf Beiträgen ist, daß im Grundsatz sehr große Einigkeit darin besteht, daß die Entwicklung bei der Budgetierung, Globalisierung, Flexibilisierung sowie Kosten- und Leistungsrechnung sehr einvernehmlich positiv bewertet wird – trotz der Nuancen, die es in den einzelnen Beiträgen gegeben hat. Ich will das nicht noch durch eine weitere Unterstreichung fortsetzen.

Die hochschulspezifischen Probleme, die sich mit diesen Komplexen verbinden, hat Herr Dr. Peters eben ausgeführt. Ich denke, Sie haben mich deswegen eingeladen, weil es darum geht, ein wenig Erfahrungen einzubringen, die in dem gesamten Themenfeld an den Hochschulen in der Bundesrepublik derzeit gemacht werden, und auch Besonderheiten aufzuzeigen. Ich möchte zu zwei Komplexen ganz kurz einige Anmerkungen ergänzen, und zwar zu dem Komplex der Budgetierung und zum Komplex der Kosten- und Leistungsrechnung.

Ich verstehe Budgetierung – wie auch Sie – als Bemessung der Haushaltsansätze an Hand von Leistungsmengen. Damit ist ein Problemkomplex angesprochen, der in den Hochschulen derzeit Mittelpunkt vieler Diskussionen, vieler Versuche, vieler Herantastungen ist und wo man heute keineswegs mehr Auskunft darüber geben kann, wohin das möglicherweise führt.

Lassen Sie mich noch eine Vorbemerkung machen: Prinzipiell setzen Budgetierungssysteme nach meiner Beurteilung keine Globalisierung oder Flexibilisierung voraus. In der Praxis gehen aber die drei Elemente eine Einheit ein. Im Hochschulbereich gibt es einige Erfahrungen mit Personalbudgetierungssystemen, und zwar im Sinne von Mittelzuweisungen für Personal in Form von festen Geldsummen anstatt ausfinanzierter Stellen, aber nicht wirklich im Sinne von produktmengenbezogener Mittelzuweisung für Personal – so wie Herr Keilmann das heute morgen angesprochen hat.

Die Hochschulerfahrungen, über die ich berichten kann, sind zwiespältig. Einerseits wird natürlich der Prozeß der Mittelzuweisung wesentlich vereinfacht, und es wird als sehr positiv herausgestellt, daß man Vorhaben ohne die notwendige Umrechnung vakanter Stellen an Hand von Schöpfungssätzen oder Schöpfungsmechanismen, wie dies in einigen Ländern der Fall ist, realisieren kann. Diese Flexibilität – das ist das Wichtige – wird von den Hochschulen sehr geschätzt.

Andererseits bleibt unabwendbar die Orientierung am Stellenplan, jedenfalls für das wissenschaftliche Personal – Herr Peters hat das schon angeführt -, weil es in den Hochschulen eine Balance zwischen einerseits der Budgetierung und den Mechanismen und Prinzipien, die dafür zur Rede stehen, und andererseits den Anforderungen, die sich jedenfalls derzeit noch aus der Kapazitätsrechnung stellen, herzustellen gilt. Sie wissen, daß die Zulassungszahlen für Hochschulen in einem nicht einfachen Regelwerk bestimmt werden. Dieses Regelwerk bestimmt sich an der Personalausstattung des wissenschaftlichen Personals insbesondere der Hochschulen. Man muß bei Budgetierungssystemen, sofern sie jedenfalls die Ressource Personal ins Blickfeld nehmen, die Verbindung zur KapVO herstellen.

Als zweites ist ins Blickfeld zu nehmen, daß derzeit immer noch mit der Zuweisung von Stellen auf Hochschulebene bei der hochschulinternen Mittelverteilung operiert wird, immer auch in der Erwartung, daß diese Stellen ausfinanziert werden können oder jedenfalls innerhalb der einzelnen Hochschule dafür Sorge getragen wird, daß etwaige Unterfinanzierungen zum Schluß doch ausgeglichen werden können. Insoweit ist die derzeitige interne Mittel-

zuweisung von Hochschulleitung zu den jeweils dezentralen Einheiten, also Fachbereichen oder Fakultäten, keine Personalbudgetierung in dem Sinne, wie es im Fragenkatalog des Ausschusses angesprochen ist. Derzeit jedenfalls wird an keiner Stelle die Frage der Mitveranschlagung oder Budgetierung der Pensions- und Versorgungslasten einbezogen.

Leistungsbezogene Budgetierung – das ist doch klar – erreicht ihre Effekte erst durch klare Vorgaben der zu erbringenden Leistungen, vor allen Dingen mit einem Mechanismus, der im Hinblick auf das Nichterreichen von Zielvorgaben implementiert wird. Ich kenne, glaube ich, ziemlich viele Überlegungen und Initiativen auf Hochschulebene, insbesondere auch in Arbeitsgruppen, die zwischen Staat und Hochschule stattfinden, zur Konkretisierung dessen, was man Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschule als Grundlage für Budgetmessungen nennen könnte. Da gibt es ein breites Spannungsfeld zwischen sehr globaler Formulierung der Zielvereinbarungen bis hin zu sehr präziser Vorgabe: Studienplätze, Studienanfängerplätze, Absolventenzahlen pro Fach oder pro Studienrichtung als Elemente eines Pools oder einer Kette von unterschiedlichen Präzisierungen.

Das alles befindet sich derzeit im Fluß, und ich sehe hier ein großes Feld von Exploration, Ausprobieren und Herantasten, wo sich – das, meine ich, ist unabdingbar – die Politik und damit auch das Parlament maßgeblich einschalten muß. Wir beobachten zur Zeit einige Projekte, wo diese Prozesse unter Nichtmitwirkung oder Nichtzurkenntnisnahme der Politik stattfinden. Ich meine, das darf nicht sein.

Es gibt im Hochschulbereich – Herr Peters hat auch darauf hingewiesen – ein weiteres Problem der, wir nennen es: Vorhaltekosten. Wie muß man eigentlich bei einem Budgetierungssystem darauf reagieren, daß Hochschulen nicht in der Lage sind, kurzfristige Kapazitätsveränderungen nach oben oder unten abzufangen? Wir entwickeln in einigen Bundesländern formelgebundene Finanzzuweisungsmodelle – wie wir es nennen –, also Modelle, die die Bemessung des Budgets vom Staat an die Hochschule konkretisieren. Dort geht es insbesondere auch darum, "Schutzmechanismen" ausfindig zu machen, in denen z. B. ein hoher Prozentsatz des gesamten Budgets als, ich sage einmal: Vorhaltekapazität finanziert werden muß. In Niedersachsen sind Vorhaben unterwegs, die von etwa 60 % eines Budgetanteils ausgehen, der durch solche Vorhalte oder kapazitätsdimensionierte Faktoren zu begründen ist.

Es ist auch klar – das nur zur Vollständigkeit –, daß solche Budgetierungssysteme, wenn sie formelgebundene Finanzzuweisungen zum Inhalt haben, in einer vernünftigen, schrittweisen Abfolge implementiert werden müssen und nicht sofort von null auf hundert gefahren werden können.

Einige Bemerkungen zur Kosten- und Leistungsrechnung. Es ist hier heute morgen ausgeführt worden: An sich ist die Kosten- und Leistungsrechnung in der ursprünglichen Auslegung kein Instrument der externen Rechnungslegung, sondern ein in Grenzen frei gestaltbares internes Informationssystem – wenigstens von der ursprünglichen Zielsetzung her. Insofern kann es von seiner Philosophie her eigentlich auch kein Instrument der Kontrolle des Parlaments oder des Landtages sein. Die letztgenannte Verwendungsdimension muß durch, ich sage einmal: landesweite einheitliche Ausgestaltungen – das mag man unter Autonomie- und Deregulierungsgesichtspunkten vielleicht nicht so gerne hören – gewisser Rahmenpläne, Kostenartenpläne oder Produktpläne Vorgaben für das Rechnungswesen und insbesondere die Rechnungslegung machen.

Wir haben aus ersten Versuchen, die mit dem kaufmännischen Rechnungswesen in Hochschulen gefahren werden, sehr unterschiedliche Erfahrungen berichtet bekommen. Die Aussagefähigkeit von z. B. Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen, die Hochschulen im Rahmen von Modellversuchen in einigen Ländern vorgelegt haben, ist sehr problematisch und eingeschränkt. Man muß Instrumente finden und sozusagen weitere Aufsätze verfügbar machen, um eine wirkliche Analyse- und Wirtschaftlichkeitsbeurteilung durch Dritte, d. h. von außen her, bewerkstelligen zu können.

Da kommt der "Betriebsvergleich" in Feld. Ich glaube, daß für den Hochschulbereich – das haben wir in einigen Projekten gesehen – der Betriebsvergleich ein wichtiges Entscheidungsinstrument ist, das insbesondere dann zur Anwendung kommt, wenn man etwa die Gesamtkosten eines Studiengangs der Physik ins Blickfeld nimmt. Dann ist die Aussagefähigkeit einer nur auf eine Hochschule bezogenen Gesamt- oder auch Teilkostenrechnung sehr begrenzt, und es bedarf des Vergleichs mit Rechnungsergebnissen anderer Hochschulen.

Ich bin sehr der Auffassung, daß man es sich nicht leisten sollte, eine dogmatische Diskussion darüber zu führen, auf welche Rechnungswesenbasis man die Kosten- und Leistungsrechnung stellt. Herr Peters hat über das in Nordrhein-Westfalen an den Universitäten Wuppertal und Bonn befindliche Projekt berichtet. Wir haben ein zweites an nordrhein-westfälischen Fachhochschulen unterwegs, wo es um die EDV-Entwicklung eines Softwarepaktes für Kosten- und Leistungsrechnung geht, das Ende dieses Jahres zur Verfügung steht. Beides basiert auf der Kameralistik. Ich bin sehr der Auffassung, daß man bei einem etwaigen Umswitchen des Rechnungswesens auf Hochschulebene dasjenige mit ins Blickfeld nehmen muß, das die Wirtschaftlichkeit des Instruments selbst betrifft.

Ich kenne die Ausstattung gut, die die Hochschulen insbesondere personell derzeit für solche Aufgaben zur Verfügung haben, und weiß ein bißchen aus dem Klinikbereich, wie aufwendig die Umstellung des Rechnungswesens ist. Ich glaube, das Krankenhausfinanzierungsgesetz stammt aus dem Jahre 1978. Fragen Sie einmal in den Kliniken ganz genau nach, welche Aussagefähigkeit die Kosten- und Leistungsrechnung für Betriebssteuerungszwecke dort hat.

Meine Damen und Herren, noch ein letztes: Ich habe gesehen, daß man in Nordrhein-Westfalen erwägt, einen Weg aufzuzeigen, wie man von der Kameralistik in die kaufmännische Buchführung überswitcht, bzw. daß man dies als eine weitere Ausprägung einer insoweit optimierten Kameralistik sieht. Ich halte das für einen interessanten Ansatz, den auch wir vom HIS sehr konstruktiv prüfen wollen. Ich würde mir schon wünschen, daß man an der einen oder anderen Stelle einmal ganz genau austariert, was das eigentlich bedeutet und wie man diese Brücke zwischen den beiden Rechnungsarten hinbekommt. Ich meine, es lohnt sich die Mühe.

Insgesamt: Ich glaube, daß der Weg, der hier in Nordrhein-Westfalen auf Kameralistik basiert und der die Kosten- und Leistungsrechnung fordert, durchaus zielführend ist. – Vielen Dank.

(Beifall)

LMR Dr. Schneider (Arbeitsgruppe Kosten- und Leistungsrechnung der Landesregierung NRW): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte in erster Linie die Zu-

sammenhänge zwischen Flexibilisierung, Globalisierung und Budgetierung einerseits sowie Kosten- und Leistungsrechnung und Budgetrecht des Parlamentes andererseits mit Blickrichtung auf Nordrhein-Westfalen herausstellen. Ich sage bewußt - die bisherigen Vorträge zeigen das genau auf -: Flexibilisierung, Globalisierung und Budgetierung stehen auf der einen Seite, und das Budgetrecht des Parlamentes sowie die Kosten- und Leistungsrechnung stehen auf der anderen Seite.

Meine Damen und Herren Abgeordneten, wie Sie wissen, bin ich der für das Haushaltsrecht zuständige Beamte im Finanzministerium und mit der Änderung der LHO einschließlich der hier anstehenden speziellen Fragen unmittelbar befaßt. Ich möchte mich deshalb nicht als Sachverständiger sozusagen in eigener Sache fühlen und will hier nicht als solcher auftreten. Vielmehr möchte ich als Vertreter des zuständigen Finanzministeriums Auskunft geben zur Entwicklung und gegenwärtigen Situation der Haushaltsreform in Nordrhein-Westfalen.

Meine Damen und Herren, in Nordrhein-Westfalen haben schon in den vergangenen Jahren die Fragen von Budgetierung, Globalisierung und Flexibilisierung in die Haushaltspläne Einlaß gefunden. Die Haushaltspläne sind in vielerlei Hinsicht unter Berücksichtigung dieser Fragen aufgestellt worden.

Das Finanzministerium hat dabei die Budgetrechte des Parlamentes immer als gewahrt angesehen. Im Haushaltsplan sind bisher, was Budgetierung, Globalisierung und Flexibilisierung angeht, nur Modellprojekte veranschlagt. Die ersten Modellprojekte gab es bei den Hochschulen unter dem Stichwort: Finanzautonomie der Hochschulen. Es sind dann in vielen Bereichen weitere Projekte hinzugekommen, vor allen Dingen bei der Polizei und der Justiz. Das sind zwei große hoheitliche Bereiche, die wir in dieser Ausprägung bei den Kommunalhaushalten nicht haben. Gerade da werden in der Zukunft bei der Durchführung einer Kosten- und Leistungsrechnung große Probleme auftauchen.

Die Gestaltung erfolgte durch spezielle Haushaltsvermerke im Haushaltsplan. Dort ist im einzelnen bei den jeweiligen Zweckbestimmungen festgelegt worden, wie diese zu bewirtschaften sind. Sie sind vom Landtag ausdrücklich und verbindlich beschlossen worden. Gerade das zeigt, daß der Landtag von seinen Budgetrechten Gebrauch gemacht hat und diese Haushaltsvermerke bewußt so in den Haushaltsplan aufgenommen und beschlossen hat.

In Nordrhein-Westfalen hat es keine Vollzugsregelungen mit Ermächtigungen für das Finanzministerium im Haushaltsgesetz gegeben. Von den sogenannten Experimentierklauseln haben wir keinen Gebrauch gemacht. Alle diese Dinge sind im Haushaltsplan unmittelbar in dem betreffenden Kapitel bei den betreffenden Titeln geregelt worden.

Die Haushaltsvermerke betreffen - das ist hier schon verschiedentlich gesagt worden - die drei Punkte, bei denen jetzt auch die Haushaltsreform ansetzt: die Einnahmeverwendung, die Übertragbarkeit und die Deckungsfähigkeit. Das ist der Bereich der Flexibilisierung. Diese Haushaltsvermerke in Nordrhein-Westfalen tragen natürlich das Element der Budgetierung in sich, von der hier stets die Rede gewesen ist. Genau das, was meine Kollegen vom Bund, von Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein vorgetragen haben, ist in zwar veränderter Form, aber doch ungefähr deckungsgleich in Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsvermerken geregelt worden.

Das zeigt wieder die Vielfältigkeit des Föderalismus. Das Haushaltsrecht, das Haushaltswesen hat einen föderalen Charakter, und die Haushaltsgrundsätze, wie sie im Haushaltsgrundsätze-gesetz stehen und vom Grundgesetz geboten sind, zeigen eine gewisse Notwendigkeit, daß diese Dinge im föderalen Haushaltswesen unter den gleichen Grundsätzen veranschlagt und ausgeführt werden.

Genau an dieser Stelle, bei den Haushaltsvermerken zur Einnahmeverwendung, Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit, hat die Haushaltsreform angesetzt. Wegen der Budgethoheit der Parlamente und der verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätze, der Spezialität, des Jährlichkeitsprinzips und des Bruttoprinzips kommt es zu einer Fülle von Haushaltsvermerken, gerade wenn sich die Zahl der Modellprojekte vermehrt und eine Vielzahl von Modellprojekten in den Haushaltplan aufgenommen wird. Darum ist mit Blick auf die Auswertung und flächen-deckende Anwendung angedacht worden, diese Vorschriften zu ändern.

Das Haushaltsgrundsatzgesetz und das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz, an dem auch das Finanzministerium Nordrhein-Westfalen maßgeblich mitgearbeitet hat, haben diese Änderungen schon auf der Grundlage praktischer Erfahrungen eingebracht.

Mit diesen Änderungen im Haushaltsgrundsatzgesetz und jetzt in dem Änderungsentwurf zur LHO wird nur die Flexibilisierung gesetzlich abgesichert. Der weitere Schritt zur Globalisierung und Budgetierung ist im Grunde genommen noch nicht gemacht. Die Globalisierung ist eine weitgehende Zusammenfassung von Titeln und von Zweckbestimmungen eines Kapitels im Rahmen der Grenzen des Haushaltsgrundsatzgesetzes, der BHO und der jeweiligen Landeshaushaltsordnung. Das betrifft natürlich den Grundsatz der sachlichen Spezialität; das ist vorhin immer wieder angeführt worden.

Die Frage der Titeln Zusammenfassung muß unter diesem Gesichtspunkt sehr genau bedacht werden. Es gibt zwar Möglichkeiten, das rein rechtlich zusammenzufassen. Aber man kann dabei mit dem Grundsatz der sachlichen Spezialität in Konflikt kommen.

Eine volle Budgetierung ist im Grunde genommen noch gar nicht möglich. Der § 17 a LHO kann das nicht vorsehen, weil durch § 6 a des Haushaltsgrundsatzgesetzes eine weitere Regelung nicht ermöglicht worden ist.

Mit dem § 17 a ist die Budgetierung, die Globalisierung künftig an zwei Voraussetzungen gebunden, die sich auch aus dem Gesetz selbst ergeben: Einmal kann eine Budgetierung nur auf der Grundlage spezieller Haushaltsermächtigungen vorgenommen werden. Das steht schon im § 6 a Abs. 1 Satz 2 des Haushaltsgrundsatzgesetzes sowie im § 17 a LHO Nordrhein-Westfalen. Insbesondere im Abs. 2 ist genau bestimmt, wie das geschehen muß: Es muß im einzelnen festgelegt werden, was an Einnahmeverbesserungen möglich ist, also an unmittelbarer Einnahmeverwendung, an Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit. Das geschieht wiederum durch Haushaltsvermerke wie bisher auch.

Ganz wichtig ist die zweite Voraussetzung: keine Überschreitung des verfügbaren Ausgabe volumens. Das ergibt sich aus dem § 6 a Abs. 2 Satz 3 des Haushaltsgrundsatzgesetzes und dem § 17 a vergleichsweise genauso. Dort steht nämlich drin, daß das verfügbare Ausgabe volumens nicht überschritten werden darf und daß dies durch geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente sicherzustellen ist. Auch davon ist hier schon viel gesprochen worden.

Die Informations- und Steuerungsinstrumente müssen, wenn sie denn einen Sinn für das Haushaltsgeschehen haben sollen, eine Kosten- und Leistungsrechnung zum Inhalt haben.

Wenn im § 7 Abs. 3 des Landeshaushaltsordnungs-Änderungsentwurfs steht: "In geeigneten Bereichen ist eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen." - im § 6 Abs. 3 Haushaltsgrundsätzegesetz heißt es "soll", in der BHO wie auch in allen anderen LHO-Entwürfen ist eine Regelung zwingend vorgeschrieben -, dann bedeutet das doch, daß im Bereich der Budgetierung die Kosten- und Leistungsrechnung zwingend einzuführen ist.

In Nordrhein-Westfalen gibt es einen kleinen Zusatz im § 17 a Abs. 1, der darauf Bezug nimmt und eine Verbindung zwischen § 6 Abs. 3 Haushaltsgrundsätzegesetz und § 7 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung bezüglich der Kosten- und Leistungsrechnung herstellt, indem es dort heißt:

"Voraussetzung sind geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente, mit denen insbesondere sichergestellt wird, daß das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird und"

- jetzt kommt es -

"die Kosten der Leistungen erfaßt werden."

Leistungsbezogene Planaufstellung und Bewirtschaftung bedingen auch, daß vorher die Kosten der Leistungen erfaßt werden und daß man sich darüber einen Überblick verschaffen kann. Genau das ist die neue Grundlage, die man braucht, um budgetieren zu können.

Deshalb legt das Finanzministerium Nordrhein-Westfalen darauf Wert, daß zunächst Modellversuche zu den neuen Steuerungs- und Informationsinstrumenten einschließlich einer Kosten- und Leistungsrechnung abgeschlossen werden. Ich kann nur das Ceterum censeo wiederholen: keine Budgetierung ohne Kosten- und Leistungsrechnung. - Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

(Beifall)

Rolf-Dieter Abel (WIBERA-Wirtschaftsberatung): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich habe mit großem Interesse die Lesung zur Änderung der Landeshaushaltsordnung verfolgt. Beim Lesen dieser Unterlagen habe ich mich entschlossen, das eingereichte Skript etwas abzuändern, weil ich meine, daß das Thema unter Berücksichtigung der Budgetrechte des Parlaments so wichtig und so interessant ist, daß ich weniger darüber berichten möchte, ob Globalisierung, Flexibilisierung oder Kosten- und Leistungsrechnung in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit funktionieren können. Dieses, meine Damen und Herren, haben wir in dem Modellversuch weitestgehend nachgewiesen - soweit wir den Modellversuch durchführen konnten. Das scheint mir also nicht das besondere Problem zu sein. Vielmehr ist das Problem tatsächlich das, was hier sehr breit diskutiert wird und von den beiden Herrn Professoren, wie ich es empfunden habe, auch sehr kontrovers dargestellt worden ist. - Daß Sie beide auch noch nebeneinandersitzen, macht die Sache noch spannender.

Ich möchte also lieber zu dem Thema kommen: Wie kann die Politik mit dieser Frage tatsächlich umgehen? Ich habe den Unterlagen entnommen, daß Sie in den Fraktionen eigentlich

nicht weit auseinander sind, sondern sich sehr einig darin sind, daß so etwas notwendig ist und daß sich Verwaltung in diesem Sinne modernisieren soll.

Aber es blieb bei Ihnen doch eine Vielzahl von Fragen offen, z. B.: Ist bei einer neuen Situation das Recht des Parlaments wirklich sehr stark tangiert oder eher wenig tangiert? Wie muß man auf diese Situation eingehen und reagieren?

Ich denke, der Kollege aus Frankfurt hat das sehr plastisch dargestellt, indem er gesagt hat: Das sind nicht nur instrumentelle Fragen, sondern das sind Fragen des Zusammenarbeitens, des Zusammenwirkens, des gegenseitigen Informierens und des Abbauens von Vorurteilen. Ich denke, das ist ein ganz wesentlicher Punkt, den man beachten muß, wenn man über solche Fragen nachdenkt.

Eigentlich alle Fraktionen haben in diesen Unterlagen deutlich zum Ausdruck gebracht: Wir sind mit der Sache einverstanden, aber wir wissen noch nicht, wie wir das als Parlament handhaben sollen. Es geht um die Frage: Wie gehen wir damit um? Dazu dient auch die Befragung heute.

Ich meine, es gibt Instrumente; sie sind heute auch weitestgehend angesprochen worden. Ich neige eher der Meinung von Herrn Professor Hill zu, nämlich zu sagen, Es gibt Instrumente, teilweise auch erprobt, die dem Parlament mehr Möglichkeiten geben zu steuern - aber anders zu steuern als in der Vergangenheit. Diese Elemente sind zum Teil genannt: Kontraktmanagement und Produktsteuerung. Ich nenne weiterhin die Vorabdotierung in den Budgets - ich werde noch ausführen, was ich darunter verstehe - und das Berichtswesen. Über den letzten Punkt ist heute schon mehrfach gesprochen worden.

Beim Kontraktmanagement ist es wichtig, daß das Parlament eine Balance zwischen der Steuerung über ganz viele kleine Einzelheiten und einer zu globalen Steuerung findet. Es ist vorhin schon gesagt worden, daß politische Programme zum Teil sehr detailliert, aber zum Teil auch so global waren, daß man damit letztendlich alles oder nichts steuern konnte.

Es sollte aber im Kern auf die Frage hinauslaufen: Welche Wirkungen erzielen Sie mit Ihren politischen Programmen? Erst danach sollte die Frage kommen: Wieviel ist es mir finanziell wert, um zu diesen Wirkungen zu kommen? Also: Ist es Ihnen ein hohes Gut, Rechtsfrieden zu haben und dafür viel Geld beispielsweise in die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit zu investieren, oder gibt es andere Dinge, die für Sie wichtig sind?

Es ist also notwendig, daß Sie sich als Parlament um die Programmierung der Ziele kümmern und diese mit der Verwaltung vereinbaren - was man so schön Kontraktmanagement nennt. Ich möchte mich dabei nicht auf die Frage kaprizieren, ob das nun ein Vertrag ist und in welcher Richtung das nun auszuformen wäre. Erst wenn Sie die Ziele und die Programme festgelegt haben, sind Sie in der Lage, die Verwaltung zu beauftragen, dies durchzuführen, und sie mit Geld zu legitimieren, dies zu tun.

Dabei gibt es aus der kommunalen Erfahrung immer die Meinung, daß die Politik künftig nur noch das Was bestimmen sollte, während die Verwaltung das Wie regelt. Ich halte diese Auffassung für ausgesprochen puristisch und denke, daß alle Praktiker Zweifel haben, ob ein solches Vorhaben wirklich gelingt. Ich meine, nein. Auf diese Frage sollte man sich nicht einlassen. Vielmehr sollte man das anders machen.

Aber wenn Sie Programme beschreiben und auf dieser Grundlage die Verwaltung Produkte definieren kann, wenn Sie dieses Beschreiben Ihrer Programme und das Definieren der Produkte miteinander verbinden und daraus das sogenannte Kontraktmanagement machen, sind Sie weit fortgeschritten und können darüber tatsächlich steuern. Im Kern wird es darum gehen, daß Sie darauf verzichten, in bezug auf zu viele Details zu steuern. Vielmehr sollten Sie sich stärker um die programmatische Arbeit kümmern und darüber steuern. Das ist das, was eigentlich wichtig ist.

Zweitens habe ich den Punkt "Vorabdotierung der Budgets" angesprochen. Über diesen Begriff läßt sich – das weiß ich – trefflich streiten. Damit ist folgendes gemeint: Mit dem Budget geben Sie ja der Verwaltung einen Zielrahmen vor, wie die Dinge umzusetzen sind. Nun kann aber der Fall eintreten – und das sehe ich durchaus so kommen –, daß Sie sagen: Bestimmte Dinge möchte ich als Politiker detaillierter regeln. Ich möchte bestimmte Dinge deutlicher machen und zum Ausdruck bringen, was ich damit will. Nach der reinen Lehre des Budgetrechts konterkarieren Sie im Prinzip die Idee des Budgetrechts oder der Ausformung des Budgets, wenn Sie in die Verwaltung eingreifen und so möglicherweise Effekte erzielen, die zum Beispiel zu einer Demotivierung derselben führen. Das will man natürlich auf keinen Fall. Ich denke, daß man das auch nicht zu puristisch sehen muß.

Herr Professor Hill hat über die Schweiz berichtet. Dort wird es anders gemacht; man steuert dort in sehr viel stärkerem Maße programmatisch und sehr viel weniger im Detail. Ich denke aber, daß unsere gesamte Verwaltungstradition nicht darauf ausgerichtet ist, diesen Schwung auf einmal zu verkraften. Das muß man kontinuierlich machen. Also muß man versuchen, einen Konflikt zu lösen, der sich daraus ergibt, daß man einerseits global, andererseits vielleicht zu detailliert steuert. Ich denke, daß man das über eine Vorabdotierung im Budget erreichen kann, indem man sagt: Über diesen Teil des Geldes möchte ich intensiver mitbestimmen. Ich möchte darüber mitbestimmen, wie es ausgeführt wird.

Das möchte ich anhand eines Beispiels aus dem Bereich der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit belegen. Es gibt einen Titel 502 "Auslagen in Rechtssachen". Ich könnte mir vorstellen, daß Sie dazu zum Beispiel sagen: Bei der Ausführung dieses Titels will ich mir eine größere Mitbestimmung vorbehalten, denn ich möchte erreichen, daß die Richter an den Sozialgerichten nach wie vor in der Lage sind, qualitativ hochwertige Gutachten einzuholen, damit der Rechtsfrieden gewahrt wird. Das wäre etwas, bei dem man sich vorstellen könnte, daß Sie dort stärker eingreifen könnten.

Die Vorabdotierung würde ich als eine Möglichkeit ansehen, dafür zu sorgen, daß das Parlament ein Management-Instrument in die Hand bekommt und damit auch arbeiten kann. Das darf man aber nicht zu detailliert, sondern man muß es in Maßen machen, damit es auch tatsächlich zu einer Balance kommt.

Drittens komme ich zum Berichtswesen. Dieser Punkt ist mehrfach angesprochen worden, insofern kann ich mich kurz fassen. Ich denke, daß es wichtig ist, daß die Frage des Berichtswesens nicht der Verwaltung allein überlassen wird. Meine Damen und Herren, mischen Sie sich als Politiker von Anfang an in die Frage ein, wie das Berichtswesen für die Politik auszusehen hat. Denn das Berichtswesen für die Verwaltung kann sich nicht nur, sondern muß sich von dem Berichtswesen für die Politik deutlich unterscheiden. Also warten Sie nicht darauf, daß Ihnen die Verwaltung lediglich etwas vorlegt, sondern mischen Sie sich ein.

Versuchen Sie das, was Sie als Politiker benötigen, um wirklich zu steuern, sehr früh auf den Weg zu bringen. Der Kollege aus Frankfurt hat ja, wie ich meine, eindrucksvoll bestätigt, daß es schnell zu spät sein kann. Dann fühlt sich die Politik mit dem, was die Verwaltung in bezug auf Modernisierung macht, überfahren. Also bringen Sie sich ein, versuchen Sie, auf das Berichtswesen wesentlichen Einfluß zu nehmen, damit Sie die Informationen bekommen, die Sie insgesamt für eine neue Steuerung benötigen.

(Beifall)

Ute Scholle (Präsidentin des Landesrechnungshofs NRW): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich denke, wir sollten uns hinsichtlich der Budgetierung noch mal kurz mit der "Ist"-Lage beschäftigen: Das Parlament berät zur Zeit viele Titel bzw. Einzelhaushaltsstellen. Teilweise dauert das sehr lange, teilweise geht das sehr schnell. Der Gesamtüberblick über alle Bereiche ist aber, glaube ich, sehr schwierig.

Der andere Punkt, der mir sehr wichtig ist: Wir befinden uns ja, haushaltsmäßig gesehen, in schwierigen Zeiten. Zwar steigen die Steuereinnahmen jetzt wieder leicht an, wir werden aber voraussichtlich noch lange schwierige Zeiten haben. Deshalb – auch wegen der generell im Bund und in den Ländern vorhandenen Überschuldung – müßten wir uns eigentlich Gedanken darüber machen, daß das bisherige Haushaltsrecht uns nicht davor bewahrt hat, daß solch eine Entwicklung eingetreten ist.

Das sind für mich schon zwei Punkte, die dazu führen, nicht zu sagen: Das haben wir, dabei bleiben wir. Vielmehr sehe ich eine Herausforderung darin, sich zwingend über die Budgetierung, die Globalisierung und die Flexibilisierung sowie in diesem Zusammenhang generell über die Ausgestaltung des Haushaltsrechts Gedanken zu machen.

In dieser Hinsicht gibt es zwei Kernbereiche. Ich will mit dem Parlament beginnen und alle Parlamentarier hier im Hause für Ihr Interesse danken, an dieser Anhörung heute teilzunehmen. Ich würde mich aber freuen, wenn in noch stärkerem Maße bei den Diskussionen in Nordrhein-Westfalen von vornherein eingebracht werden würde, daß sich Ihre Begleitung einer Teilnahme der Umänderung der Haushaltsstrukturen eben auch in der Vernetzung mit den einzelnen Ressorts niederschlägt. Ich sehe bis zu einem gewissen Grade die Gefahr, daß die Budgethoheit – es wurde hier schon ein paarmal angesprochen, daß dies das höchste Recht des Parlaments ist – Einschränkungen erfährt, wenn nicht eine ganz intensive Beteiligung Ihrerseits erfolgt.

Von daher sehe ich Ihre Aufgabe darin, daß Sie sich im Rahmen der neuen Steuerung intensiv mit Ihren Zielsetzungen einbringen. Sie haben gerade auch durch die Zielvorgaben die Möglichkeit, viel konkreter, überschaubarer und intensiver an der Haushaltsgestaltung teilzunehmen. Darin sehe ich, verglichen mit der bisherigen Praxis – in deren Rahmen Sie Tausende von Haushaltsstellen abnicken oder intensiv diskutieren, je nachdem was im Mittelpunkt des Interesses steht und von der Zeit her möglich ist –, eine Stärkung Ihres Budgetrechts.

Im Fragenkatalog war ja auch die Frage enthalten, ob man es kostengünstiger machen kann. Ich denke schon – ich habe ja auch Verwaltung ausgeführt –, daß Anreize beim Haushaltsvollzug auch zu einer Kostendämpfung führen können. Wir haben heute Beispiele aus Rheinland-Pfalz gehört; da ist es im Personalbereich sehr intensiv wahrgenommen worden. Es ist dort aber immer mit einer Deckelung gearbeitet worden. Das ist der Punkt, der für mich in bezug auf meine Funktion auch für die Zukunft eine große Rolle zu spielen scheint. Wir können jetzt nicht einfach den Haushalt aus dem Ruder laufen lassen, sondern wir müssen sehr kostendämpfend arbeiten. Wenn wir jetzt Motivationsschübe in die Verwaltung bringen bzw. wenn sie weiß, daß es keinen Nachschlag gibt, wird das, wenn Spielräume vorhanden sind, ein anderes Arbeiten mit sich bringen. Herr Dr. Schneider hat schon ausgeführt, daß Flexibilisierung sehr hilfreich ist; aber das ist eben noch nicht alles.

Ich denke, daß wir viel mehr Motivation bei den Mitarbeitern und auch in viel stärkerem Maße eine Kostendämpfung erreichen, wenn wir hinsichtlich des Vollzuges größere Freiräume schaffen. Es kommt dann aber wieder auf die Vernetzung an. Das kann aber nur mit einer entsprechenden Berichterstattung bzw. Rückkopplung an das Parlament geschehen. Diese Vernetzung darf nicht überbürokratisiert sein. Sie muß gemäß dem Wunsch des Parlaments regelmäßig erfolgen, damit es eine Rückkopplung gibt. Ein Controlling in der Verwaltung und eine Berichterstattung gegenüber dem Parlament in bezug auf den Haushaltsvollzug sind ja zweierlei.

Nun möchte ich auf einen Punkt zu sprechen kommen, der für mich sehr wichtig ist. Ich schließe mich der Meinung an, daß die Stellenobergrenzenverordnung – ich glaube, daß das sehr leicht aus dem Ruder laufen kann – eingehalten werden muß. Wenn ich einmal Verpflichtungen eingehe, bin ich gemäß dem Vertrag verpflichtet zu zahlen. Von daher sehe ich das durchaus als eine Möglichkeit der Einbindung im Rahmen der Budgetierung. Auf der anderen Seite möchte ich aber auch mit der Stellenobergrenzenverordnung einen Deckel schaffen. Wichtig ist auch, daß kein Nachschlag erfolgt, sondern daß man mit dem veranschlagten Budget auskommen muß.

Ein anderer Aspekt – das wurde heute erstmals sehr intensiv angesprochen – ist, daß man einen realistischen Zeitplan für die Umsetzung haben muß. Ich glaube, sonst würde das scheitern, und im kommunalen Bereich würde es Mißmut geben. Es sollte nicht so sein, daß man vorsieht, das mit einem Schlag in bezug auf die Planung für die nächsten Haushalte umzusetzen.

Wir haben gehört – und diese Meinung vertrete auch ich –, daß für ein Controlling nur dann ein funktionierendes System erarbeitet werden kann, wenn es eine Kosten-Leistungs-Rechnung gibt. Diese für neue Produkte aufzustellen, ist – das wissen wir – eigentlich für jeden Haushalt immer eine Spezialität. Und es stellt eine große Herausforderung dar, das inhaltlich zu füllen. Von daher wäre es mir sehr lieb, wenn in Ihren Diskussionen auch der Zeitrahmen realistisch geplant wird. Ich weiß das von Hessen, dort will man bis zum Jahre 2008 den Haushalt insgesamt umändern. Das zeigt schon, daß man längere Zeiträume braucht, um hier Erfahrungen zu sammeln, damit man in der Umsetzung erfolgreich sein kann und es kein Auseinanderdriften bzw. keine Benachteiligung des Parlaments gibt. Das könnte etwa geschehen, wenn der Vollzug von Verwaltungsvorgängen als Faktum feststeht; denn ein Zurückholen im nachhinein ist immer recht schwierig.

Sie hatten darum gebeten, eine kurze Stellungnahme zur Landeshaushaltsordnung abzugeben.

Wenn ich den vorliegenden Entwurf mit anderen Landeshaushaltsordnungen vergleiche, die jetzt im Zusammenhang mit dem Haushaltsgrundsätzegesetz geändert werden, kann ich erst einmal sagen: Grundsätzlich ist es okay. Ich fand den Vorschlag von Dr. Ockermann, der sich sehr intensiv mit einer Neuformulierung auseinandergesetzt hat, sehr interessant. Knackpunkt ist, denke ich, daß das Parlament in bezug auf die Steuerung eine Stärkung erfährt. Insofern würde ich mich freuen, wenn auch die Vorschläge von Dr. Ockermann in der Diskussion noch Ihren Niederschlag finden.

Insgesamt gewinnen Sie, wenn es erst einmal funktioniert, mit der neuen Form der Haushaltsmöglichkeiten, welche die Budgetierung jetzt bietet; denn Sie können in stärkerem Maße input- und auch output-orientiert denken, arbeiten und nachfordern. Durch eine derartige Chance würde im Rahmen einer vernünftigen Entwicklung auch der Haushaltsvollzug für die Ministerien erheblich erleichtert werden.

(Beifall)

Werner Böllinger (Kämmerer der Stadt Köln): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Köln hat bereits im Jahre 1990 damit begonnen, seine Verwaltung von einer traditionell bürokratisch geprägten Behörde zu einem modernen und leistungsfähigen Dienstleistungsunternehmen umzubauen. Übrigens ist es so, daß sich die Kämmerei an die Spitze der Bewegung gesetzt hat. Das unterscheidet uns von anderen Städten. Die Kämmerei hat diesen Prozeß enorm gepusht, und deswegen sind wir relativ weit vorangekommen. Ich habe noch damals als Kämmerei-Amtsleiter meinen Mitarbeitern sehr plastisch deutlich gemacht, daß auch für Kämmereien das Wort von Gorbatschow gilt: Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben.

Die eingeleitete und zu einem großen Teil bereits umgesetzte Strukturreform in Köln zielt auf eine umfassende Steigerung von Effizienz, Effektivität und Qualität des Verwaltungshandelns. Kernstück dieser Neustrukturierung ist eine umfassende Dezentralisierung der Ressourcen-Verantwortung. Dabei bildete die Entwicklung eines neuen Haushalts- und Finanzplanungssystems der sogenannten Budgetierung den Ausgangspunkt. Köln hat dieses Verfahren als erste deutsche Großstadt bereits für die Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs 1992 angewandt. 1999 haben wir auf Verwaltungsebene bereits den achten budgetierten Haushaltsplan erarbeitet. Er wird am 17. November in den Kölner Stadtrat eingebracht.

Bei der Konzeptionierung dieses Systems haben wir einer gängigen Erfahrung Rechnung getragen, daß nur derjenige, der für die fachgerechte Durchführung einer Aufgabe verantwortlich ist, einem wirtschaftlichen Ressourcen-Einsatz bei traditionellen Verfahren allenfalls eine nachrangige Bedeutung beimißt. Dabei wäre gerade – das ist die Erfahrung in Köln gewesen – die Fachebene in der Lage – und dies nicht nur in Zeiten angespannter Haushalte –, den Einsatz der vorhandenen Mittel sinnvoll zu steuern. Wir haben deshalb sehr konsequent und flächendeckend die Verantwortung für alle Management-Entscheidungen auf die Fachebene verlagert – und nicht nur für die Fachaufgabe, sondern auch für die Planung und die Verwendung der Ressourcen im Einnahme- und Ausgabe-Bereich.

Köln hat ganz bewußt einen flächendeckenden Ansatz gesucht und sich nicht in Pilotprojekten verzettelt. Deswegen ist in Köln bereits seit dem Haushaltsjahr 1994 auch das Kernstück der Budgetierung – nämlich die Einbeziehung der Personalkosten – realisiert worden. Denn ohne Einbeziehung der Personalkosten bleibt Budgetierung ein Stückwerk. Detaillierte Konsolidierungsentscheidungen werden in Köln heute nicht mehr zentral vom Kämmerer – und somit weit entfernt vom Blick für die Notwendigkeiten vor Ort – getroffen, sondern sie werden auf der Grundlage zentraler Budget-Vorgaben auf der Arbeitsebene entwickelt, umgesetzt und auch nach außen hin politisch und inhaltlich von dort aus vertreten.

Dabei will ich deutlich machen, daß Budgetierung in Köln nicht bedeutet, daß man einfach nur Global-Budgets vorgibt. Es gibt eine Vielzahl von Vorab-Dotationen – entweder für politisch wichtige Programme, die der Stadtrat im Rahmen von Grundsatzbeschlüssen gefaßt hat, oder, wenn es aus zentraler Sicht notwendig erscheint, bis in die einzelne Haushaltsstelle hinein. Ein Beispiel aus Köln: Es finden dort im nächsten Jahr zwei Weltgipfel statt, der Europa-Gipfel und der Weltwirtschafts-Gipfel. Hierfür gibt es eine Haushaltsstelle, die selbstverständlich zentral dotiert wird, weil es sich dabei um ein zentrales politisches Problem handelt.

Eine solche Vorgehensweise erhält einerseits den politischen Einfluß des Stadtrates, andererseits steigert ein solches Verfahren nicht nur die Kreativität in den Fachbereichen, sondern fördert auch die Akzeptanz für unumgängliche Leistungseinschränkungen und stärkt das Engagement in bezug auf deren Umsetzung. Denn erst durch die Budgetierung fühlten sich die Fachbereiche für das Gesamtszenario der Stadt verantwortlich, also auch für die Finanzentwicklung der Kommune.

Das Ergebnis dieser neuen Konzeption spricht für sich. Seitdem die Haushalte in Köln nach Budgetierungs-Gesichtspunkten aufgestellt werden, war die städtische Finanzwirtschaft stets ausgeglichen. Dies gilt sowohl für die Planung als auch für die Jahresrechnung. Und viele von Ihnen wissen, daß in Nordrhein-Westfalen nur wenige kreisfreie Städte eine solche Bilanz vorweisen können. Köln ist eine von vier kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen, die kein förmliches Haushaltssicherungskonzept haben.

Budgetierung ist in Köln inzwischen absolute Routine. Es gibt keinen Zweifel, daß es überhaupt keine Alternative zu diesem Verfahren hinsichtlich einer sinnvollen Finanzsteuerung in Köln gibt. Die Disziplin bei der Haushaltsplanaufstellung ist sowohl innerhalb der Verwaltung als auch bei der Beratung im Stadtrat und im Finanzausschuß sehr hoch. Ich will das an dem Beispiel der Haushaltsplanung 1999 für die Verwaltung deutlich machen. Sowohl Verwaltungs- wie Vermögenshaushalt haben in unserer Verwaltungskonferenz – also in unserem Stadtvorstand – etwa eine Stunde beansprucht, dann war das Thema "gegessen". Die letztjährigen Haushaltsplanberatungen im Finanzausschuß haben etwa zwei Stunden gedauert, dann war auch das "gegessen". Den Luxus von Fachausschußberatungen – also das sogenannte Kürlaufen – leistet sich Köln seit etwa 20 Jahren nicht mehr.

Es wäre natürlich zu kurz gegriffen, diesen Erfolg ausschließlich der Budgetierung zuzurechnen. Hierzu haben vielmehr eine Reihe konsequent aufeinander abgestimmter und durchgesetzter Konsolidierungsmaßnahmen beigetragen. Es besteht allerdings kein ernsthafter Zweifel, daß dieses Ergebnis mit den traditionellen Werkzeugen der Haushalts- und Finanzplanung nicht zu erreichen gewesen wäre. Ich weiß, wovon ich rede: Ich habe meine Karriere

bei der Stadt Köln als Sachbearbeiter in der Kämmerei begonnen und auch tradierte Verfahren körperlich erlebt – bis hin zu der Tatsache, daß auf der Ebene von mit B 8 bezahlten Menschen über 1000-Mark-Beträge im Vorfeld diskutiert wurde.

Ich möchte dies im übrigen auch insoweit verdeutlichen, als Kommunalverwaltungen aufgrund ihrer Aufgabenstellung sehr personalintensive Dienstleistungsunternehmen sind. So fließt auch in Köln jede vierte Mark aus dem Verwaltungshaushalt in die Personalausgaben. Eine Budgetierung – das habe ich bereits deutlich gemacht –, die diesen Kostenfaktor nicht einbezieht, ist nur Stückwerk. In den Jahren 1990 bis 1993 hatte die Stadt in dem Bereich der Personalkosten noch jährliche Zuwachsraten von 56 bis 81 Millionen DM zu verkraften. Der Personalkostenetat liegt heute bei etwa 1,3 Milliarden DM. Der ohnehin unzureichende finanzielle Handlungsspielraum wurde durch diese Entwicklung weiter eingeengt. Seit 1993 ist es uns aber gelungen, die Ausgabenansätze für das städtische Personal nahezu konstant zu halten. Vor dem Hintergrund jährlicher Tarifsteigerungen, einer Anhebung der Umlage für die Zusatzversorgungskasse, Erhöhungen bei den Sozialausgaben und unumgänglichen Personalzusetzungen ist das durchaus ein beachtlicher Erfolg. In bezug auf die Personalzusetzungen will ich nur darauf hinweisen, daß wir seit Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz im Kindergartenbereich 300 zusätzliche Stellen verkraften mußten. Das war also eine gegenläufige Tendenz.

Dennoch ermöglichte uns die Kostendeckelung im Personalkostenbereich einen konsequenten Personalabbau. Nur durch die Deckelung der Personalkosten auf dezentraler Ebene ist uns die Erreichung dieses Ziels gelungen. Die Beschäftigten-Zahl der Stadt Köln ist von 20 013 am 01.01.94 auf 17 623 am 31.12.97 gesunken – allerdings ohne jede Ausgliederung, weil dies das Ergebnis verzerrt hätte. Innerhalb von nur vier Jahren sind somit per Saldo trotz der 300 zusätzlichen Stellen im Kindergartenbereich rund 2 400 Stellen abgebaut worden. Das entspricht einer Abbaurate von zwölf Prozent. Ich habe eben "Stellen" gesagt, es sind natürlich Mitarbeiter "abgebaut" worden. Wir haben ganz bewußt darauf verzichtet, unergiebigere Verfahren früherer Jahre - da hat man einfach Planstellen gestrichen und anschließend kw-Vermerke bei den jüngsten Mitarbeitern in der Hoffnung angebracht, daß man sie nicht "abbauen" muß – anzuwenden; denn wir waren der Meinung, daß das kein geeignetes Verfahren ist.

Mit zentral gesteuerten Maßnahmen ist man nach meiner langjährigen Verwaltungserfahrung nicht in der Lage, ein solches Ergebnis auch nur andeutungsweise herbeizuführen. Deswegen bin ich in sehr starkem Maße davon überzeugt, daß es auch im Personalkostenbereich zu diesem Verfahren überhaupt keine Alternative gibt.

Im übrigen will ich darauf hinweisen, daß wir natürlich dezentrale Personalwirtschaft nicht einfach nur laufen lassen. Bei der Kämmerei ist ein Personalkosten-Controlling installiert, das die Entwicklung der Personalhaushalte auf Dezernats-Ebene monatlich nachhält und einen monatlichen Bericht an die Stadt-Spitze – also an den Oberstadtdirektor und die Beigeordneten – liefert. Über diese monatlichen Berichte wird coram publico diskutiert. Jeder, der sein Budget überschritten hat, befindet sich in einer unangenehmen Erklärungs-Situation. Von daher gesehen kann ich sagen: Ohne ein wirksames Controlling kann es nicht funktionieren. Der Stellenplan hat bei uns lediglich noch für den Rechtsrahmen Bedeutung. Für die Steue-

rung der Haushaltswirtschaft und der Personalkostenentwicklung ist der Stellenplan letztlich von nachrangiger Bedeutung.

Die Modernisierung des städtischen Dienstleistungsapparates wurde in Köln, ausgehend von der Budgetierung, gemeinsam von Rat und Verwaltung auf den Weg gebracht. Das war wichtig. Dieser Gemeinsamkeit liegt nicht zuletzt die Erkenntnis zugrunde, daß ein modernes Verfahren zur Aufstellung des Haushalts die bestehenden Rechte des politischen Raums in keiner Weise beeinträchtigt. Die Rechte des Stadtrates bleiben in Köln unverändert gewahrt. Im Gegenteil, die durch die Budgetierung eröffnete Möglichkeit, zielgerichtet und wirkungsvoll Konsolidierungsentscheidungen umzusetzen, schafft für Kommunalpolitiker neue Freiräume für kommunalpolitisch bedeutsame Handlungsfelder.

Eine konsequente Neuordnung finanzwirtschaftlicher Instrumentarien darf sich aus meiner Sicht nicht in der Aufstellung des Haushaltsplanes – also in der Planungsphase – erschöpfen; eine flexible Mittelbewirtschaftung ist vielmehr in der Lage, mitunter unvermeidliche Planungsmängel während des Jahres auszugleichen. Nur so kann die Philosophie dezentraler Ressourcenverantwortung auch in der Realisierungsphase den notwendigen Raum einnehmen. Die Stadt Köln nutzt deshalb den bestehenden rechtlichen Rahmen zur Flexibilisierung der Bewirtschaftung des Haushaltes sehr offensiv, ohne an Paragraphen zu kleben. Die Verankerung der Experimentierklausel in der Gemeindeordnung und die im Rahmen der Reformierung haushaltsrechtlicher Vorschriften insoweit eröffneten Möglichkeiten waren für die Gemeinden wertvolle Schritte in die richtige Richtung. Schlagworte wie das berüchtigte "Dezember-Fieber" spielen – bedingt durch die Aufweichung des Jährlichkeits-Prinzips – in Köln kaum noch eine Rolle. Selbstverständlich entscheidet in Köln der Stadtrat, wo – auf Vorschlag der Verwaltung – Vermerke angebracht werden. Und selbstverständlich entscheidet in Köln der Stadtrat auch über die gegenseitige Deckungsfähigkeit, die ganze Budgets beinhalten kann. Insofern bin ich völlig anderer Auffassung, als es heute schon dokumentiert wurde: Sie muß punktuell auch die Personalkosten beinhalten. Denn ohne einen Austausch von Personal- und Sachkosten wird man die finanzwirtschaftlichen Anforderungen überhaupt nicht erreichen können. Niemand in der Wirtschaft käme auf die Idee, ein solches Szenario zu eröffnen, denn es ist von Anfang an zum Scheitern verurteilt.

Die Dezentralisierung der Verantwortung für die Ressource Finanzen war nur ein erster, wenn auch zentraler Schritt auf dem Weg zur Neustrukturierung der Stadtverwaltung. Inzwischen liegt auch die Verantwortung für die personellen, organisatorischen und datenverarbeitungstechnischen Mittel in den Händen der Fachverwaltungen – allerdings gestützt auf zentrale Rahmenvorgaben in Form von Richtlinien. Denn auch in Köln haben wir noch eine einheitliche Stadtverwaltung. In Köln kann nicht jeder machen, was er will.

Mit dieser Bündelung von Entscheidungskompetenzen bei den für die Aufgabenerfüllung zuständigen Stellen haben wir die bisherige Teilung von Aufgaben und Ressourcenverantwortung nahezu vollständig aufgegeben. Damit ist auch die bisherige input-orientierte Steuerung durch zentrale Ämter im Rahmen einer horizontalen Hierarchie entfallen. Deshalb wird diese Strukturreform von modernen und leistungsstarken Steuerungsinstrumenten flankiert, die in der freien Wirtschaft ihre Bewährungsprobe erfolgreich bestanden haben.

Basis unserer neuen Führungsphilosophie ist nicht mehr eine Steuerung der Aufgabenerfüllung über den Ressourceneinsatz, unser Augenmerk gilt vielmehr dem Ziel unserer Tätigkeit. Wir

streben mittelfristig eine Steuerung der Verwaltung über die Vereinbarung von Arbeitsergebnissen an. Zur praktischen Realisierung dieser Idee wurde Ende 1994 ein zentrales Controlling aufgebaut, das mir anfangs noch als Kämmereramtssleiter und später als Finanzdezernent unmittelbar unterstellt wurde. Wesentliches Ziel dieses zentralen Controllings ist es, neue Steuerungsinstrumente konzentriert und forciert für die Stadtverwaltung zu entwickeln, zu erproben und gemeinsam mit den Fachdienststellen einzuführen.

In diesem Zusammenhang nur der Hinweis: Wer Controlling einführen will, muß sich darüber im klaren sein, daß das nicht zum Nulltarif zu haben ist. Köln wendet inzwischen für Controlling dreieinhalb Millionen DM per anno auf zentraler und dezentraler Ebene auf. Allein im Bereich meines Dezernates – also im zentralen Controlling – gibt es 32 Stellen. Darunter befinden sich einige stark ausgeprägt wirtschaftswissenschaftlich geschulte Mitarbeiter. Die politische Ebene wird über den Stand der Arbeit des Controllings und seine Ergebnisse regelmäßig und umfassend unterrichtet. Zuständiges Gremium für controlling-relevante Themen ist der Finanzausschuß.

Alle Steuerungsinstrumente bedürfen bei ihrer Anwendung einer betriebswirtschaftlichen Grundlage. Übertreffende Bedeutung kommt dabei in Köln einer aussagefähigen Kosten- und Leistungsrechnung zu. Ausgangspunkt für die Kostenrechnung, die in Köln innerhalb von nur drei Jahren fast flächendeckend implementiert werden konnte, ist der sogenannte Produktbereich. Wir haben diesen Produktbereich, soweit das irgend möglich war, der Systematik des Haushaltsplans unterworfen. Das bedeutet im Klartext: Wir haben Haushaltsplanunterabschnitte da, wo es möglich war, zusammengefaßt. Aber wir haben auch Haushaltsplanunterabschnitte getrennt, wenn es sinnvoll war. Da, wo man das aus haushaltsrechtlichen Gründen nicht konnte, haben wir die Homogenität von drei Haushaltsunterabschnitten und einem Produktbereich hergestellt, denn nur so ist der gegenseitige Transport von Informationen vom kameralistischen in das kaufmännische Rechnungswesen – und umgekehrt – möglich. Ein Produktbereich, der diesen Anforderungen nicht genügt, würde es uns nicht ermöglichen, eine mit den Finanzen verknüpfte leistungsorientierte Steuerung über den Haushalt herbeizuführen.

Sämtliche Aufgabenbereiche der Stadtverwaltung Köln können inzwischen somit transparent gemacht werden. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse bilden die Grundlage dafür, Dienstleistungsangebote sowohl im Grunde als auch der Ausgestaltung nach in Frage zu stellen und die unerläßliche Aufgabenerfüllung zu optimieren. Die aus der KLR gewonnenen Daten werden in Köln systematisch aufbereitet und nachvollziehbar dargestellt. Dies geschieht in einem sogenannten Produkthaushalt. Diesen Produkthaushalt legt die Verwaltung dem Rat als Planungswerk ergänzend zum kameralistischen Haushaltsplan vor. Damit wird im einzelnen festgeschrieben, welche Ziele verfolgt werden sollen, wie die Zielerreichung gemessen werden soll und welcher Ressourcenverbrauch dafür eingeplant wird. Für jedes einzelne Produkt werden die geplanten Kosten und Erlöse dargestellt. Gleichzeitig erfolgt eine Verknüpfung mit den kameralistischen Daten. Damit wird dokumentiert, welche Leistungen mit den bereitgestellten Haushaltsmitteln erbracht werden und was die Erstellung einzelner Leistungen kostet. Der Produkthaushalt bildet damit eine am kaufmännischen Rechnungswesen orientierte Datenquelle, die für eine ergebnisorientierte Steuerung der Verwaltung unerläßlich ist.

Auch hierzu erlauben Sie mir den Hinweis, daß die KLR für sich genommen nicht das Steuerungsinstrument ist, sondern nur die Datengrundlage. Erst der Produkthaushalt, der neben Kosten- und Erlösdaten auch die Ziele definiert und diesen Zielen auch meßbare Parameter zuordnet, kann als wirksames Steuerungsinstrumentarium benutzt werden.

Den Verantwortlichen in Rat und Verwaltung bietet sich damit ein breites und sicheres Fundament für gezielte Entscheidungen zum Mitteleinsatz. Außerdem erhöht die Kenntnis dieser Daten auch in der Bevölkerung die Akzeptanz für unvermeidliche Leistungseinschränkungen. Ergänzt wird die Informationspalette für die Entscheidungsebene in der Verwaltung durch ein unterjähriges Berichtswesen, das in der Regel vierteljährlich über die Realisierung der im Produkthaushalt geplanten Ziele und Arbeitsergebnisse Auskunft gibt. Übrigens ist auch die Politik in dieses Berichtswesen eingebunden.

Einer politischen Initiative im Finanzausschuß entsprechend, konzipiert die Verwaltung zur Zeit unter Federführung meines Dezernates ein sogenanntes Programm-Controlling. Damit soll in ausgewählten kommunalpolitischen Handlungsfeldern der Mitteleinsatz optimiert und die Mittelkonzentration auf besonders wirksame Bereiche ermöglicht werden.

Zusammenfassend kann ich für den Bereich der Stadt Köln feststellen, daß die Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung und die neuen Elemente der Verwaltungssteuerung ihre Bewährungsprobe erfolgreich bestanden haben. Zu diesem Ergebnis kommt auch die Industrie- und Handelskammer zu Köln. Sie hat in ihrer Stellungnahme zum Haushaltsplan 1998 nochmals deutlich gemacht, daß sie die Modernisierungsbemühungen der Stadt Köln ausdrücklich begrüßt und unterstützt. Sie teilt unsere Meinung, daß sich die Stadt auf dem richtigen Weg befindet und die Grundlagen geschaffen hat, finanzielle Handlungsfähigkeit in den nächsten Jahren zurückzugewinnen.

Die Entwicklung und Umsetzung der Kölner Controlling-Konzeption erfolgte im übrigen auch unter enger wissenschaftlicher Begleitung. Das Seminar für allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Unternehmensrechnung der Uni Köln hat der Stadt Köln eine gute Arbeit attestiert, nachdem wir – gesponsert über die Thyssen-Stiftung – ein zweijähriges gemeinsames Projekt aufgelegt haben.

Ich bin der festen Überzeugung, daß sich die Dezentralisierung der Ressourcen-Verantwortung, die auf eine deutliche Stärkung der Arbeitsebene abzielt, in allen Teilen öffentlicher Verwaltung erfolgreich umsetzen läßt. Unterstützt durch moderne Steuerungsinstrumente, wird die verantwortungsgerechte Aufgabenwahrnehmung für Politik und Verwaltung deutlich erleichtert und gezielter möglich. Im Rahmen des bestehenden Rechnungswesens halte ich deshalb auch die Ihnen vorliegende Änderung der Landeshaushaltsordnung für einen ganz wichtigen Schritt in die richtige Richtung.

(Beifall)

Dr. Axel G. Koetz (Unternehmensberatung Kienbaum Management Consultants): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich darf etwas provokativ mit zehn Thesen anfangen, die ich Ihnen vorstellen möchte. Das sind zehn Thesen zu unserer bzw. meiner Sicht des neuen Steuerungssystems und der neuen Steuerung in der Landesverwaltung.

Die erste These heißt: Das gegenwärtige Steuerungssystem im öffentlichen Bereich – insbesondere das kameralistische Haushaltssystem mit seinen traditionellen Elementen – ist überholt. Es unterstützt insbesondere ganz wesentliche Haushaltsgrundsätze – wie etwa den Grundsatz der Haushaltsklarheit, der Haushaltswahrheit, der Sparsamkeit und den der Wirtschaftlichkeit – nicht. Parlamentarische Budgetrechte werden in der Praxis durch die Unübersichtlichkeit und die weitgehende Unfähigkeit des Systems zur Darstellung von Ziel-Mittel-Beziehungen eingeschränkt. Sprich: Die parlamentarische Seite kann zwar über den Input diskutieren – und hier äußerst kleinteilig bis zum Etat für Tagungsgetränke –, aber über die tatsächlichen Wirkungen gibt es nur relativ globale Annahmen, zumal programmatische Elemente vielfach in verschiedensten Titeln und Kapiteln versteckt sind. Sie werden in den verschiedensten Ressorts geführt. Es stellt sich immer wieder die Frage: Wie sieht denn nun die Steuerung in der Gesamtheit aus? Die Veränderung bzw. Abschaffung eines solchen Systems ist demzufolge sowohl für die effektive Verwaltungsführung als auch für die parlamentarische Budgetkontrolle keineswegs eine Gefahr, sondern eher die Chance, zu einem System zu kommen, mit dem man effektiver steuern kann.

Zweitens. Dieses effektive Steuern kann eigentlich nur dann erfolgen, wenn eine Hierarchie politischer Ziele und abgeleiteter Programme sowie hieraus wieder abgeleiteter administrativer Produkte und Outputs abgebildet wird. Die für die Umsetzung dieser Ziele und Programme erforderlichen Mittel müssen definiert werden. Nur das gibt dem Parlament die Möglichkeit einer output-orientierten Steuerung oder, noch besser, einer outcome- oder wirkungsorientierten Steuerung, bei der nicht gefragt wird, wieviel man wo hineingesteckt hat, sondern: Habe ich das politische Ziel mit einem bestimmten Mitteleinsatz erreicht, oder habe ich möglicherweise nur Scheinsteuerung über die Input-Seite betrieben?

Zugleich erledigt sich mit der Einführung einer derartigen Systematik einiges aus der Diskussion des heutigen Tages. Ich denke dabei etwa an Übertragbarkeit, Deckungsfähigkeit, Globalisierung und Flexibilisierung. Denn wenn man beginnt, über Ziele Programme und Produkte zu steuern, hat man gleichermaßen eine sehr spezifische Steuerung wie auch die nicht mehr vorhandene Notwendigkeit der intensiven Befassung mit Instrumenten, die sich eben daraus ergeben, daß das alte, klassische Haushaltssystem hier Defizite hat.

So stellt sich das Thema der Spezialität für mich überhaupt nicht in einer Situation, in der über Produkte und Outputs gesteuert wird. Dann hat das Parlament schon sehr genau definiert, was es will. Ob das nun mit diesem oder jenem Mittel geschieht oder ob es einen Monat früher oder später realisiert wird, ist nicht das Thema.

Drittens. Das System der neuen Steuerung müssen wir vor dem Hintergrund gesamthaft sehen. Wir dürfen es nicht auf einzelne Elemente reduzieren, die wir zum Teil in Konkurrenz zueinander sehen – zum Teil fast in Form einer Speisekarte nach dem Motto "Nehmen wir dies und das und noch was von jenem".

Aus unserer Sicht ist die komplette Umsetzung des Systems relevant, denn unvollständige Systeme ergeben Ausweichmöglichkeiten und die Möglichkeit, Budgetgrundsätze auch wieder zu verletzen. Zum System gehört die vollständige Ausrichtung des Budgets an Zielen, Programmen und Produkten im Sinne politischer Ziel- und Programmstrukturen als Basis für die Budget-Arbeit. Hierzu gehört die Einführung eines Rechnungswesens, das echte Kosten der Output-Erstellung ermittelt. Am besten dafür geeignet ist das in der privaten Wirtschaft

übliche Verfahren der kaufmännischen oder doppelten Buchführung. Geeignet ist natürlich auch eine in irgendeiner Weise angepaßte Kameralistik; aber es wird dann schwieriger. Man hat Probleme, wie man zum Beispiel Kosten-und-Leistungsrechnungs-Ergebnisse über irgendwelche DV-mäßigen Brücken in die Haushaltsrechnung hinüberbringt, wie man die Abgrenzungen richtig funktionieren lassen kann und dergleichen mehr. Es geht, aber es ist nicht zweckmäßig.

Wir brauchen Zielvereinbarungen auf allen Ebenen, angefangen bei der Zielvereinbarung zwischen Parlament und Regierung, die sich in einem Programmhaushalt dokumentiert. Wir brauchen in der Folge die weitgehende Selbständigkeit der Verwaltungsbehörden bei der Umsetzung der ihnen zugewiesenen Aufgaben im Rahmen der Zielvereinbarungen. Wir brauchen natürlich die Implementierung eines effektiven Berichterstattungs-Systems, das jederzeit Auskunft über Zielerreichung und Mittelverwendung gibt. Die Frage, ob so etwas notwendig ist, erübrigt sich aus meiner Sicht, denn zur dezentralen Verantwortung und zur Budgetierung gehören automatisch das adäquate Berichtswesen und das adäquate Controlling. Es ist ganz richtig, daß dieses adäquate Berichtswesen parlaments- und politikgerecht zusammen mit den politisch Verantwortlichen entwickelt werden muß, damit es hier eine Steuerungsgrundlage gibt, mit der man arbeiten kann, und keinen Zahlenfriedhof, wie wir ihn heute vielfach vorfinden.

Wir brauchen auf der Basis der vorhandenen Informationen die Implementierung des Prinzips der kontinuierlichen Verbesserung eines permanenten Benchmarkings, einer permanenten Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes im Vergleich der Verwaltungen im Land und über das Land hinaus. Und wir benötigen – last, not least – die Einführung geeigneter Belohnungs- und Sanktionssysteme für alle Umsetzungs-Verantwortlichen. Denn eines ist auch klar: Solange wir uns in der Situation befinden, daß der Umsetzungs-Verantwortliche die Ergebnisse seines richtigen oder falschen Tuns nicht bei sich spürt, haben wir Stückwerk. Erst in dem Moment, wo der Unternehmer in der Verwaltung auch mit seinem persönlichen Einkommen und seinem persönlichen Arbeitsplatz daran gemessen wird, ob er richtig gehandelt hat, werden diese Systeme voll wirksam.

Viertens. In einem solchen Kontext entscheidet das Parlament auf der Basis entsprechend gestalteter Budgetvorschläge der Exekutive nicht mehr über Inputs auf Klein-Klein-Ebene, sondern über gewünschte Wirkungen und Outputs in definierten Politikfeldern. Und es sagt, wieviel Geld es wofür ausgeben will, was es priorisieren und posteriorisieren will und zugleich, wieweit es die Volkswirtschaft in diesem Zusammenhang mit Steuern und Abgaben belasten will. Wir befinden uns da auf einer ganz anderen Ebene als da, wo wir über einen Titel mit Tausend-Mark-Beträgen entscheiden. Wir befinden uns auf der Ebene, wo wir über Politik entscheiden. Ex post muß das Parlament den Mitteleinsatz hinsichtlich seines Erfolges evaluieren und überprüfen, ob er wirtschaftlich war.

Fünftens. Die Ausdetaillierung des Budgets ist im wesentlichen eine Aufgabe der Exekutive. Hier sollte sich die Legislative im wesentlichen – bis auf die Wahrnehmung erforderlicher Prüfungsrechte – heraushalten und nicht versuchen, auf der Oberamtsrats-Ebene der Administration Konkurrenz zu machen.

Sechstens. Vielfach geltend gemachte verfassungsrechtliche oder bundesgesetzliche Hindernisse für die Einführung neuer Steuerungssysteme erweisen sich bei näherer Betrachtung

entweder als nicht existent oder als überwindbar. Wir sehen, daß die Entwicklung in der Gesetzgebung genau in die Richtung geht, in die wir es an diesem Tag hier diskutieren. Soweit Behinderungen im Einzelfall durch die rechtliche Situation bestehen, sind sie technisch überwindbar. Sie sind zum Teil auch im Fortschritt der Gesetzgebung überwindbar.

Siebtens. Die finanzwirtschaftliche Evaluation der Effekte der Einführung der neuen Steuerungssysteme in der Fläche steht aus meiner Sicht – trotz der positiven Beispiele, die heute genannt wurden – noch aus. Erfahrungen zeigen, daß deutliche Effekte erzielbar sind; aber man wird sich sicherlich noch einmal mit der Frage auseinandersetzen müssen, woher diese Effekte kommen und wie man sie – durch eine entsprechende Ausgestaltung der Steuerungssysteme – dauerhaft wirksam erhalten kann.

Achtens. Die Diskussion um Steuerung, Budgetierung etc. wird vielfach als Diskussion um die Einführung geeigneter Software-Systeme – Kosten-und-Leistungsrechnungs-Software, Berichtswesen-Software usw. – angesehen. Ich glaube, daß wir uns einer Tatsache sehr genau bewußt sein sollten, nämlich der Tatsache, daß die Software – und all das, was damit zusammenhängt – im Prinzip nur ein ganz kleiner Teil des Geschäfts ist. Strategische, rechtliche, finanzwirtschaftliche, organisatorische und personelle Fragestellungen bleiben dominant. Alle angebotenen Software-Produkte brauchen eine intensive und individuelle Anpassung an die jeweiligen Nutzungsverwaltungen, die sowohl die betriebswirtschaftliche Seite wie die Seite der Schulung der Mitarbeiter und Nutzer umfaßt. Es ist auf jeden Fall falsch, die Einführung neuer Steuerungssysteme von der EDV-Seite dominieren zu lassen.

Neuntens. Alle Steuerungssysteme sind ohne die Kompetenz und die Motivation ihrer jeweiligen Betreiber und Nutzer wirkungslos. Die Kompetenz kann man nur durch entsprechende Schulung herstellen. Die Motivation kann nur durch adäquate Anreize und Sanktionssysteme entstehen, in deren Rahmen die Führungskräfte und Mitarbeiter der Verwaltung eine persönliche und spürbare Rückkopplung ihrer Leistung hinsichtlich der Umsetzung der Systeme erfahren. Nicht die Software, sondern die Personalentwicklung, das Personalmanagement werden aus unserer Sicht deswegen in Zukunft die kritischen Faktoren im Bereich der neuen Steuerung sein. Das gilt für die Verwaltung, aber sicherlich auch für die legislative Seite; denn auch dort muß man sich auf diese Dinge einlassen, sich damit befassen. Man darf nicht sagen: Wir lassen dies in der "black box" als ein Thema der Administration.

Zehntens. Das System hat seine Grenzen in Bereichen, wo Staat oder Behörde zur Partei werden, wo Gemeinwohlinteressen dem fiskalischen Interesse unterworfen werden und wo man an Glaubwürdigkeit und Autorität verliert. Wenn die Polizei sagt "Es lohnt sich für unser Einnahmehudget mehr, Verkehrssünder aufzuschreiben, als Kinderschänder zu verfolgen", wären wir in einer kritischen Situation. Wenn wir anfangen würden, Budgets für Gesetzentwürfe und die Beantwortung Kleiner Anfragen zu entwickeln, wären wir wahrscheinlich auch in einer kritischen Situation. Das soll aber nicht heißen, daß die steuernden Bereiche der Verwaltung aus dem System des Budgets herausbleiben müssen. Sie müssen auf der Ebene dieser Leistung herausbleiben. Aber abschließend möchte ich sagen: Es ist ein ganz attraktiver Gedanke zu fragen, warum die Politik nicht Budgets für den Aufwand definieren soll, den sie insgesamt der administrativen Steuerung der Landesverwaltung zumißt.

(Beifall)

Professor Dr. Norbert Seidel (Verwaltungsdirektor des WDR): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Die Planungs- und Steuerungsinstrumente des Westdeutschen Rundfunks sind natürlich auf die Unternehmensstruktur unseres Hauses – als eines Rundfunkunternehmens, das vielfältige Dienste und vor allem Produktionsleistungen zu erbringen hat – abgestellt. Diese Strukturen sind nicht unmittelbar mit den Strukturen der Landesverwaltung vergleichbar, so daß sich auch der vorgelegte Fragenkatalog nicht ohne weiteres beantworten läßt. Es ergeben sich jedoch auch Gemeinsamkeiten mit der öffentlichen Verwaltung, so daß sich der vergleichende Blick lohnt.

Auch eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt hat ja gesetzlich vorgegebene Aufgaben zu erfüllen und kann sich dabei nicht primär an Ertragskategorien oder überhaupt an ökonomischen Kategorien orientieren. Dennoch spielen Marktgesichtspunkte bei uns insofern eine Rolle, als wir im Rahmen der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben auch vielfältige Leistungen erbringen, die vergleichbar auf dem Markt hergestellt und von dort her bezogen werden. Diese beiden Gesichtspunkte – primär Erfüllung gesetzlicher Pflichtaufgaben, daneben Vergleichbarkeit mit dem Markt – müssen die Systeme der Kosten- und Leistungsrechnung abbilden. Soweit entsprechende Voraussetzungen auch für Teile der öffentlichen Verwaltung zutreffen, können deshalb diese vom WDR genutzten, zum Teil in der Neuentwicklung begriffenen Controlling-Instrumente auch für die öffentliche Verwaltung von Interesse sein.

Unter diesem Aspekt haben wir die Planungs- und Kontrollinstrumente des WDR in der schriftlichen Stellungnahme vorgestellt. Die Beantwortung der Frage einer möglichen Übertragbarkeit von Erkenntnissen setzt natürlich eine detaillierte Prüfung der Aufgabenstellungen und der Strukturen der öffentlichen Verwaltung im einzelnen voraus. Sie ist ja so heterogen, daß man das nicht mit einem einfachen Vergleich fassen kann. Wir haben deshalb versucht, die Aspekte, wie der WDR vorgeht, darzustellen. Ich will einmal auf die Fragestellungen kurz eingehen, die man auch aus unserer Sicht beantworten kann. Die Fragen 23 bis 25 beziehen sich auf die Vorteile und Grenzen der Kosten- und Leistungsrechnung, die Ergänzungsfunktionen für die Kameralistik sowie die zusätzlichen Informationen gegenüber der Haushaltsbewirtschaftung.

Wir im WDR verfügen über ein umfassendes Controlling-Instrument, das neben einigen Gemeinsamkeiten auch durchaus Unterschiede zum öffentlichen Bereich aufweist. Dabei fungiert die mittelfristige Finanzplanung als vorausschauendes Planungsinstrument bei uns auch als Bemessungsgrundlage für die Rundfunkgebühren-Festsetzung. Sie muß also auch darauf abgestellt sein. Das zentrale aufgabenbezogene Instrument der Mittelbewirtschaftung ist der Haushaltsplan mit den Teilplänen Betriebshaushalt und Finanzplan. Im Gegensatz zur öffentlichen Verwaltung – jedenfalls zu weiten Teilen derselben – wird sowohl eine betriebswirtschaftliche, periodenbezogene Sicht des Leistungserstellungsprozesses als auch – und zwar in unserem Finanzplan – eine an Einnahmen und Ausgaben orientierte Betrachtung des finanzwirtschaftlichen Gleichgewichts ermöglicht. Also wir müssen beides leisten. Das ist in einer sehr speziellen Form der Haushaltsplanung und Haushaltsabrechnung bei uns auch gelungen. In der nach Aufgabenbereichen unterteilten Gliederung veranschaulicht der Betriebshaushalt die Zusammenhänge zwischen Kostenentstehung und Kostenbeeinflussbarkeit in den Mittelbewirtschaftungsbereichen, wobei wir in der Mittelbewirtschaftung ein weitgehend ausgeprägtes dezentrales System praktizieren.

Die derzeitige Kosten- und Leistungs-Rechnung daneben baut auf dieser Gliederung auf. Sie entfaltet ihre Wirkung vor allem als haushaltsergänzendes, internes Kontrollinstrument, das dann aber auch teilweise zu Planungszwecken eingesetzt werden kann; denn es liefert einerseits detaillierte Angaben über die Kosten und das Aktivitätsniveau von Aufgabenbereichen bei den Kostenstellen und in der Leistungsrechnung und zum anderen eine produktbezogene Kostenzuordnung in Form der Kostenträgerrechnung. Diese Analysemöglichkeiten können der Haushalt und der Jahresabschluß allein nicht bieten.

Durch die im Gesetzentwurf – wie wir jetzt gesehen haben – vorgesehene Einführung der kaufmännischen Buchführung bzw. der Kosten- und Leistungsrechnung werden auch unseres Erachtens die Voraussetzungen für solche erweiterten Untersuchungen in der öffentlichen Verwaltung geschaffen.

Ich komme zu den Fragen 19 und 20, welche prozeßhaften Faktoren bei der Umsetzung der Budgetierung zu beachten sind, und denen nach dem Erfordernis von Produkt-Budgets: Die Fortentwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung durch eine interne Leistungsverrechnung soll zunächst einmal die Transparenz über die innerbetrieblich ausgetauschten Leistungen deutlich verbessern. In der bei uns jetzt anstehenden Erprobungsphase wird die EDV zunächst als haushaltsergänzendes internes Steuerungsinstrument im Rahmen der Kostenrechnung abgewickelt. Die Leistungsabnehmer – und es mag sicherlich auch für andere interessant sein, nicht gleich den ganz großen Schritt zu gehen – oder internen Kunden erhalten ein zweites Budget, das nur den Gegenwert der zu beziehenden internen Leistungen umfaßt. Dieses Budget ist zunächst einmal nicht deckungsfähig mit den im Haushalt ausgewiesenen direkten Mitteln des betreffenden Bereichs.

Es gibt Beispiele anderer Rundfunkanstalten – am weitesten sind hier die Schweizerische Rundfunkgesellschaft und das ZDF –, wo man einen weiteren Schritt getan hat in Richtung hin auf echte Produkt-Budgets. Von daher können die Budgets für interne und externe Leistungen deckungsfähig gestaltet und voll in die Haushaltsplanung einbezogen werden. Die internen Kunden verfügen dann nur über ein Budget, wobei sie – unter Umständen ist das bei unseren Betrieben notwendig – während einer Übergangsphase gezwungen werden, alle internen und externen Leistungen zunächst beim internen Lieferanten zu beziehen. Das ist logischerweise so, denn sonst entstehen unvertretbare Leerkapazitäten. Man kann das, glaube ich, nicht anders steuern.

Zu diesen Erfahrungen anderer Anstalten liegen noch keine wirklich gesicherten Erkenntnisse vor. All diese Modelle befinden sich in der Erprobungs- oder Anfangsphase. Erste grundsätzliche Voraussetzungen für eine solche interne Leistungsberechnung in der öffentlichen Verwaltung werden mit den Paragraphen 17 a und 20 des Gesetzentwurfs ja auch geschaffen.

Die Frage 26 befaßt sich mit den erforderlichen Veränderungen im Bereich der Buchführung, und zwar unter der Voraussetzung, daß eine kaufmännische Buchführung bereits vorhanden ist. Durch die EDV erweitert sich die Buchführung lediglich um neu zu schaffende sekundäre Kostenarten, die zur Verrechnung der internen Leistungen dienen. Gegebenenfalls sind Veränderungen der bestehenden Kostenstellen und Kostenträgerstrukturen erforderlich. Wichtig ist, daß die Verrechnungserlöse der Service-Bereiche, die die Leistungen abgeben, im entsprechenden Service-Center auch durch Rechnungen dokumentiert werden können.

Die Frage 30 lautet: Welche Verbesserungen bietet die KLR im Hinblick auf die Finanzplanung? Hier können Veränderungen der Kostenrechnung auch Verbesserungen insoweit nach sich ziehen, als der betriebswirtschaftliche Planungsprozeß mittelfristig insgesamt exakter wird und auf finanzwirtschaftlicher Ebene Zahlungsströme usw. besser prognostiziert werden können.

Ich komme zur Frage 32. Sie befaßt sich mit den Konsequenzen für die parlamentarische Kontrolle. Dazu ist hier schon sehr viel gesagt worden; viel kann ich dazu auch nicht unmittelbar beitragen. Ich will aber noch auf einen Gesichtspunkt hinweisen. Wenn ich an unsere Aufsichtsgremien – an den Rundfunkrat und den Verwaltungsrat – denke, meine ich: Man würde sich etwas vormachen, wenn man nicht der Ansicht wäre, daß dort im Bereiche der Kontrolleure erhebliche Veränderungen auch in bezug auf deren Bewußtsein und Arbeitsweise stattfinden müssen.

Zu der Notwendigkeit auch neuer Administrationen bzw. neuer Nebenrechnungen sind hier auch schon von den Herren Dr. Koetz und Böllinger Ausführungen gemacht worden. Aber ich will einmal ein Beispiel nennen, das für uns alle, glaube ich, sehr bedeutsam ist. Unser Rundfunkrat und unser Verwaltungsrat verfolgen – wie überall – natürlich insbesondere auch in sehr starkem Maße die Personalkosten bzw. den Personalkostenblock. Man hat sich daran gewöhnt, daß man den Block in einer Gestalt sieht. Es gibt auch einen Mittelbewirtschafter für die gesamten Personalkosten, das ist der Verwaltungsdirektor. Wenn man den gesamten Block sieht, kann man sowohl die zeitliche Entwicklung wie Benchmarking - Vergleiche mit anderen vergleichbaren Unternehmungen usw. - sehr viel einfacher und klarer verfolgen, wenn man diesen Block und auch einen Verantwortlichen hat, der diesen Block bewirtschaftet. Wenn man tatsächlich den Schritt – wie es insbesondere Herr Böllinger beschrieben hat – der totalen Verteilung der Personalkosten auf die einzelnen Bereiche – sogar mit der Zulässigkeit des Austausches von Personal- und Sachkosten etc. – macht, dann geht zunächst ein Stück an Übersicht verloren. Dann muß sich der Kontrolleur daran gewöhnen, daß er das nicht mehr so schön vorfindet. Was passiert? Man muß die Nebenrechnungen aufmachen. Es muß also wieder aus allen Bereichen herausgerechnet werden: Was haben die denn für das Personal ausgegeben? Warum gab es da einen Anstieg oder eine Verringerung? Sind möglicherweise Sachkosten dafür eingetauscht worden? Das alles muß nachvollzogen werden. Wir haben von 32 Controllern allein in der Stadt Köln gehört. Das heißt, man braucht dann doch wieder eine große Administration. Auch die Kontrolleure, von denen wir jetzt sprechen, müssen darauf hingewiesen werden – sie müssen das erlernen –, daß sie die Dinge in einer ganz anderen Sicht angehen müssen. Ich rede jetzt nicht dem das Wort, daß man es deswegen sein lassen soll, sondern ich sage nur: Hier wird ein Umdenkungsprozeß nicht nur im Bereich der Administration stattfinden müssen, sondern ebenfalls im Bereich der Kontrolleure auch des Parlaments. Es wird hier sehr viel neues Gedankengut geben müssen.

Ich möchte noch dazu sagen, daß die in § 17 a des Gesetzentwurfs angesprochene dezentralisierte Verantwortung zu Zielkonflikten führen kann – Herr Dr. Koetz hat das ja eben ausgeführt –, wenn die Kostensenkungspotentiale bei den dezentralen Leistungsanbietern zu Qualitätseinbußen führen und damit die Erreichung der Leistungsziele auf der Gesamtebene gefährden. Wir alle im Bereich der öffentlichen Verwaltung bzw. der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dürfen ja nicht das primäre Leistungsziel aus den Augen verlieren. Man kann diese Konflikte eigentlich nur – wie es Dr. Koetz gesagt hat – durch präzise Leistungszielverein-

barungen – sogenannte Service-Level-Agreements – vermeiden. Das ist eine schwierige Aufgabe; die Betroffenen müssen auch dies lernen. So etwas erfordert eine große Umstellung; aber ohne eine solche ist das ganze System, glaube ich, nicht leistungs- und lebensfähig.

Ich möchte zum Schluß sagen: Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen des WDR mit betriebswirtschaftlichen Steuerungssystem – die auch bei uns natürlich mit betriebswirtschaftlicher Hilfe von Seiten der Universität bzw. Unternehmensberatungen durchgeführt worden sind – sind vor allem die im Gesetzentwurf vorgesehenen Neuerungen hinsichtlich der Einführung einer Kosten-Leistungs-Rechnung, Planaufstellung, Deckungsfähigkeit und kaufmännischen Buchführung grundsätzlich positiv zu beurteilen. Die Frage, ob sich jetzt konkret am Beispiel des WDR skizzierte Steuerungsinstrumente gegebenenfalls auf den einen oder anderen Bereich der öffentlichen Verwaltung übertragen lassen, kann seriös nicht ohne detaillierte Prüfung der Aufgabenstellungen von mir beantwortet werden. Soweit aber Experten der Landesverwaltung oder auch des Parlaments aufgrund dieser Ausführungen oder der schriftlichen Stellungnahme Interesse haben, unsere Systeme etwas näher kennenzulernen, stehen wir selbstverständlich für vertiefende Informationen jederzeit zur Verfügung.

(Beifall)

Vorsitzender Leo Dautzenberg: Meine Damen und Herren Sachverständigen, zunächst darf ich mich – auch im Namen der Ausschußmitglieder – bei Ihnen allen für Ihre Vorträge bedanken. Die Abgeordneten der beteiligten Ausschüsse haben nunmehr die Möglichkeit, ihre Fragen zu stellen.

Ich darf als Vorsitzender mit einem Fragenkomplex beginnen, der sich auf ein generelles Thema – nämlich den Parlamentsbereich und seine möglichen Lenkungs- und Steuerungsmöglichkeiten – bezieht. Das setzt voraus, daß wir einen Parlamentarismus im eigentlichen Sinne haben. Funktionieren all die Vorstellungen, die hier teilweise angedeutet wurden, was Zielvorgaben und Steuerungsmöglichkeiten anbelangt, wenn wir teilweise einen Parlamentarismus in gouvernementaler Form haben, der sich im Grunde auf allen staatlichen Ebenen fast schon ausgeprägt hat? Funktioniert dann noch eine solche Vorgabe als Kontroll-Element des Parlaments? Ich sehe die Schwierigkeit, sich überhaupt auf gemeinsame Zielvorgaben bzw. Zielkorridore und Lenkungsfunktionen einigen zu können. In dem Zusammenhang möchte ich einmal banale Beispiele nennen: Haben wir eine vierteljährliche oder halbjährliche Berichtspflicht? Haben wir überhaupt schon das Instrumentarium dafür, solche Berichtspflichten erfüllen zu können?

Ich komme zu einem zweiten Komplex. Die Herren Sachverständigen, die sich dazu äußern möchten, bitte ich, dazu Stellung zu beziehen. Herr Dr. Schneider hat hier ausgeführt, daß die Änderung des Haushaltsgrundsatzgesetzes noch nicht das hergeben würde, was an sich für den Bereich der Globalisierung und Flexibilisierung erforderlich wäre. Bisher werde ein Teil der Flexibilisierung über Haushaltsvermerke gesteuert wird. Das könne ja wohl nicht die Lösung für die Zukunft sein. Die anderen Sachverständigen, auch Herrn Professor Hill, habe ich so verstanden, daß unsere Rechtsordnung – und damit auch das Haushaltsgrundsatzgesetz – das an sich schon hergeben würde.

LMR Dr. Schneider (Leiter der Arbeitsgruppe "Kosten- und Leistungsrechnung" der Landesregierung NW): Herr Vorsitzender, ich bitte um Verständnis, daß ich noch einmal klarstelle: Die Änderungen im Haushaltsgrundsätzegesetz und in der LHO zu den Paragraphen bezüglich Einnahmenverwendung, Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit stellen die Flexibilisierung dar. Zur Globalisierung und Budgetierung steht etwas in den Paragraphen 6 a und 17 a. Dort wird eine Vollbudgetierung nicht ermöglicht. Das ist es, was ich im Rahmen meiner Ausführungen sagte.

Dr. Joachim Linck (Direktor beim Thüringer Landtag): Ich möchte zur Frage, ob das heutige Berichtswesen ein ausreichendes Instrumentarium zur effektiven Kontrolle darstellt, etwas sagen. Wir haben heute festgestellt, daß zumindest durch die Globalisierung und die Flexibilisierung die Steuerungsmöglichkeiten des Landtags zugunsten der Exekutive massiv eingeschränkt werden. In bezug auf Alternativen, um diesen Verlust zu kompensieren, wurde gesagt: Wir brauchen neue Steuerungsinstrumente. Professor Hill hat auf den Arbeitskreis verwiesen, der da gegründet werden muß. Herr Ockermann hat sehr allgemein den Vorschlag gemacht, den § 17 zu ergänzen; dort müßten neue Instrumente entwickelt werden. Ich habe vorgeschlagen, daß man bei wesentlichen Planänderungen eine vorherige Zustimmung einführt. Eindeutig die vorherrschende Meinung hier war wohl, daß das Berichtswesen dieses kompensieren könne. Ich will ja überhaupt nicht bestreiten, daß das eine Chance ist, aber ich habe in drei Landtagen, in denen ich gearbeitet habe, Erfahrungen gesammelt und möchte kurz darstellen, wie dort heute in der parlamentarischen Praxis dieses Berichtswesen funktioniert. Insoweit muß ich mal etwas Wasser in den Wein schütten.

Wir müssen, wenn wir überhaupt ein Berichtswesen haben wollen, ein ganz anderes haben. Nehmen Sie doch einmal die Vielzahl von Haushaltsbegleitanträgen, die verabschiedet werden. Sie alle fordern Berichte der Landesregierung, in denen zu einem bestimmten Komplex Stellung genommen werden soll. Die Berichte liegen ja teilweise nicht einmal zu den nächsten Haushaltsberatungen vor. Sie kommen viel zu spät. Und wenn sie rechtzeitig kommen, muß gefragt werden: Welche Rechte hat denn das Parlament dann überhaupt noch? Man kann die Berichte zur Kenntnis nehmen; insofern passiert überhaupt nichts. Man kann natürlich politische Empfehlungen aussprechen; aber die wirken dann nur für die Zukunft. Wenn es darum geht, aufgrund dieser Berichte Kritik an dem Haushaltsvollzug zu üben, wird es schon sehr schwierig, weil die Regierungsfraktion doch massiv blockt.

Ich möchte zum Schluß noch einen psychologischen Aspekt erwähnen. Wenn im nachhinein aufgrund von Berichten kontrolliert werden soll und die Abgeordneten das Bewußtsein haben, damit doch eigentlich relativ wenig bewegen zu können, dann hat das doch zur Folge, daß diese Berichte kaum wirklich beraten werden. Die Beratungsintensität bei diesen Berichten ist doch in aller Regel außerordentlich gering. Wir können das anhand all der Berichte sehen, welche den Sinn haben, die Gemeinschaftsaufgaben zu kontrollieren. Da geht es um Riesensummen, aber von Seiten des Parlaments geschieht außerordentlich wenig. Ich will damit nur deutlich machen, Herr Vorsitzender: Die Hoffnung, man könne auf das Berichtswesen als eine effektive Kontrollmöglichkeit setzen, um damit Verlorenes zu kompensieren, kann ich nicht in dem Maße teilen.

Prof. Dr. Hermann Hill (Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer): Ich beantworte zunächst die Frage, inwieweit die Rechtsordnung das noch zuläßt. Ich stimme Herrn Dr. Schneider zu, daß § 17 a Abs. 2 das wieder einschränkt, wodurch die volle Globalisierung eben nicht ermöglicht wird. Genau das gleiche steht im Haushaltsgrundsatzgesetz. Mein Kollege Lüder aus Speyer hat dazu ausführlich kritisch Stellung bezogen.

Was den gouvernementalen Parlamentarismus anbelangt: Parlament und Regierung werden oft gegenübergestellt. Auf kommunaler Ebene sind es der Rat und die Verwaltung. Natürlich sind das keine monolithischen Institutionen. Es gibt nicht nicht nur den Rat bzw. das Parlament, sondern ein Parlament besteht aus verschiedenen Fraktionen. Natürlich wird auch die Regierung jeweils von der Mehrheitsfraktion gestützt. Sie hat wahrscheinlich in der Praxis andere Interessen als die Oppositionsfraktion. Ich denke, daß es trotzdem möglich ist, auch politisch abweichende Auffassungen deutlich werden zu lassen. Das kann geschehen, wenn nämlich schon in den Zielvorgaben oder beim entsprechenden Bericht Alternativen deutlich werden. Es geht also nicht nur um einen rein betriebswirtschaftlichen Ansatz, sondern die Politik darf und wird nicht zu kurz kommen, wenn man diese unterschiedlichen Auffassungen deutlich machen kann, die es innerhalb eines Parlamentes gibt. Ich stelle mir vor, daß man durchaus bei Zielvorgaben oder Berichten Minderheitsvoten etwa der Opposition anführen kann, genauso wie man als Opposition auch alternative Gesetzesanträge oder Änderungsanträge einbringt, um abweichende politische Auffassungen deutlich zu machen.

Ich stimme Herrn Linck insoweit zu, als die bisherigen Berichte bei weitem noch nicht das sind, was man als Führungsinstanz – sei es als Parlament oder als Verwaltungsspitze – braucht. Die bisherigen Berichte schlagen einen mit Informationen tot; es gibt viel zu viele, aber keine relevanten Informationen, die das Steuerungsorgan braucht. Ich denke, es wird eine wesentliche Aufgabe sein zu lernen, in Zukunft richtige Berichte zu schreiben. Es gibt ja die schöne Anekdote: "Yes, Minister!" Man kann jede Institution, jedes Parlament und jedes Gremium mit Informationen zuschmeißen, aber ihr bzw. ihm die wesentlichen Informationen dabei vorenthalten. Die entscheidende Weichenstellung wird darin bestehen, die Berichte richtig zu formulieren.

Ich habe versucht, in einem Aufsatz, der kürzlich in der "VÖB" veröffentlicht wurde – er liegt hier auch aus –, einige Kriterien für solche Berichte zusammenzustellen. Es gibt auf kommunaler Ebene schon sehr gute Ansätze. Ich erwähne in diesem Zusammenhang den Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle in Köln zur Sozialhilfe, wo diese vorschlägt, sich auf Schlüsselkennzahlen zu konzentrieren. In Stuttgart dagegen grenzt man das auf Schwerpunkte oder Projekte ein. In Nürnberg bringt man Meta-Informationen. Dagegen hingegen bringt man in Köln Kernattraktoren und Hinweise, also bestimmte Konzentrationen. In Essen bringt man eine systematische Durchdringung und grafische Darstellung, um den Bericht so aufzubereiten, daß auch ein normaler Mensch, der Nichtfachmann oder Nichtfachfrau ist, das verstehen kann.

Die Berichte müssen also einfach sein, sie müssen die Komplexität des Verwaltungs- und Regierungshandelns auch für einen Menschen – sprich: einen Abgeordneten, der nicht Fachmann sein muß – verständlich machen. Sie müssen des weiteren Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Produkten sowie Handlungspotentiale für die Politik, wo sie aktiv tätig werden kann, erkennen lassen. Außerdem müssen sie transparent in dem Sinne sein, daß man

davon ausgeht, daß eine Zahl allein noch nichts aussagt. Eine Zahl wird erst dann aussagekräftig, wenn man sie mit anderen Zahlen vergleicht. Ich denke dabei etwa an die interkommunalen Leistungsvergleiche, Benchmarking genannt. Dadurch merke ich erst, ob das, was die eigene Verwaltung macht, gut und wirklich so ist, wie ich es haben möchte. Ein ganz wichtiger Grundsatz ist, daß der Berichtsempfänger festlegen muß, worüber berichtet wird. Nicht der Berichtende entscheidet, was in den Bericht hineinkommt, sondern der Berichtsempfänger muß das festlegen.

Des Weiteren kann man verschiedene Instrumente – wie etwa die bekannten Ampelfunktionen – verwenden: Wenn alles im grünen Bereich ist, gibt es keinen Handlungsbedarf, dann hält es sich im Rahmen der Vorgaben. Gelb bedeutet: Achtung, hier muß aufgepaßt werden, das muß weiterverfolgt werden. Und bei Rot gibt es aktuellen Handlungsbedarf. Also hier muß noch auf beiden Seiten geübt werden, Berichte zu schreiben bzw. zu lesen. Der Umgang mit Berichten ist sehr gewöhnungsbedürftig.

Aber noch einmal: Es wäre zu spät und zu einseitig, wenn sich das Parlament erst bei den Berichten einschalten würde. Es muß sich schon zu Beginn des Steuerungskreislaufes einschalten und bei den Zielvorgaben klar sagen, was Sache sein muß. Diese Zielvorgaben führen dazu, daß die Polizei nicht auswählen darf, ob sie Verkehrssünder oder Kindererschänder verfolgt, sondern das muß eben schon von der Regierung bzw. dem Parlament vorgegeben werden. Die Berichte dürfen auch keine Datenfriedhöfe sein, die sich nur auf die Vergangenheit beziehen, sondern sie müssen der Politik erlauben, den Blick in die Zukunft zu richten. Ein guter Bericht muß auch Alternativen enthalten. Er muß gewissermaßen ein Frühwarnsystem darstellen, so daß die Politik Handlungspotentiale erkennen kann.

Hier ist noch viel zu tun, aber ich halte es für eine äußerst interessante Aufgabe und für möglich, dieses Feld weiterzuentwickeln.

LMR Schoefer (Finanzministerium Baden-Württemberg): Erlauben Sie mir noch eine Bemerkung zum Thema "Was leistet der Haushaltsplan derzeit an politischer Steuerung?". Haushaltspläne ermächtigen, aber sie verpflichten nicht, Ausgaben zu leisten: § 3. Herr Linck hatte sich mit der Frage beschäftigt: Was passiert eigentlich, wenn eine politische Zielvorgabe unterjährig geändert wird? Das kann passieren, aber es ist kein Argument zu sagen, man sei gegen eine neue Steuerung. Man kann die politischen Kernbereiche, für die man Zuschüsse gibt, voll in der parlamentarischen Verantwortung lassen. Dann kann ich sehr fein steuern und politische Vorgaben machen. Versucht man das im inneren Bereich der Verwaltung, dann bedeutet dies, daß sich die Parlamente mit der Portokasse einzelner Finanzämter zu befassen haben. Dies hat in der Vergangenheit nicht stattgefunden, es wird auch in der Zukunft nicht stattfinden. Ich halte es auch nicht für besonders relevant, wenn es stattfinden würde.

Insofern ist im Grunde die Frage, ob hier ein Steuerungsverlust eintritt, für mich in Wirklichkeit gar nicht gegeben. Es handelt sich um eine Schein-Frage, denn es findet dort keine Steuerung statt. Deswegen steht der von Herrn Diller wortreich aufgebaute Popanz einer Selbstentmachtung für mich überhaupt nicht zur Debatte, wenn man den Mechanismus einer solchen Steuerung vernünftig aufzieht und fragt: Wo will das Parlament politische Vorgaben machen?

Die Berichte sind ganz wichtig; ich stimme Herrn Hill in vielen Punkten zu. Allerdings glaube ich nicht, daß es sein kann, daß die Parlamente im Alleingang die relevanten Kennzahlen für die einzelnen Bereiche entwickeln. Das muß ein iterativer Prozeß sein; denn es kann nicht sein, daß diese Festlegungen sozusagen bar der Verwaltungserfahrung und des Know-hows, das in den Verwaltungen steckt, erfolgen können.

Ich glaube auch nicht, daß Sie da eine Punktlandung erreichen können, daß Sie mit dem ersten Anlauf sozusagen die endgültig Wahrheit in diese Steuerungssysteme hineinkriegen. Wir wollen in bezug auf unser Modell in Baden-Württemberg einmal versuchen zu sagen: Für jeden Bereich, den wir steuern wollen, soll es nicht mehr als fünf relevante Kennzahlen geben. Auf diese Weise soll genau das übrigbleiben, was Sie einfordern. Ein Nichtfachmann sollte bei entsprechender grafischer Aufarbeitung in der Lage sein, damit umzugehen. Er muß daran ablesen können, ob politische Vorgaben entsprechend eingehalten wurden, wo Kostentreiber sitzen und wo Dinge aus dem Ruder zu laufen drohen, um dann gegebenenfalls gegensteuern zu können.

Ich habe in meinem Eingangsstatement zum Ausdruck gebracht, daß wir mit der neuen Steuerung nicht an der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung in bezug auf Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug rütteln wollen. Ich denke, es könnte Quartals-Berichte geben. Die können natürlich nicht unmittelbar relevant werden, indem eine Weisung erfolgt. Es kann diskutiert werden, aber die Vollzugsverantwortung muß bei der Regierung bleiben – es sei denn, wir greifen in die bestehende Kompetenzverteilung ein. So ist es nun mal geregelt. Es geht doch nicht darum, ob man das unterjährig irgendwo einbringen kann oder nicht; vielmehr ist es doch so, daß man sich bei der Aufstellung des nächsten Haushalts wiedertrifft. Deswegen halte ich das auch gar nicht für so furchtbar problematisch.

MR Dr. Jürgen Ockermann (Landtag NW): Ich möchte auf Ihre Eingangsfrage zurückkommen, Herr Vorsitzender. Ihr habe ich entnommen, daß Sie skeptisch in bezug auf die Frage sind, ob das, was wir heute diskutieren, in der Verfassungsrealität funktionieren kann.

Vorsitzender Leo Dautzenberg: In der praktischen Realität.

MR Dr. Jürgen Ockermann (Landtag NW): Ich habe versucht, in meiner schriftlichen Stellungnahme nicht nur die verfassungsrechtliche Sicht der Rolle des Parlaments darzustellen – ich weiß ja, daß das einseitig wäre –, sondern ich habe auch immer die Verfassungsrealität – das heißt, die Praxis – dargestellt. Und ich habe insbesondere einige Damen und Herren aus Politik und Wissenschaft zitiert. Einen möchte ich herausgreifen, nämlich Roman Herzog. Er hat in seinem Kommentar zur Gewaltenteilung – und darum geht es mir jetzt konkret – gesagt: Wer sich heute die Praxis anschaut und noch von einer Gewaltenteilung spricht, der ist, mit anderen Worten gesagt, naiv. Die Realität sieht anders aus. Das heißt, das Parlament ist kein monolithischer Block – das klang schon an –, sondern es gibt Oppositions- und Regierungsfractionen. Überwiegend verstehen sich die Regierungsfractionen natürlich als Unterstützer der Regierung bzw. als verlängerter Arm der Parteien.

Für mich stellt sich in bezug darauf die Frage: Ändert das etwas an der Richtigkeit der Einführung neuer Steuerungsmodelle? Meiner Auffassung nach ist das nicht der Fall. Ich kenne die Befürchtung, die zum Ausdruck gebracht wird, indem man sagt: Das bringt unser politisches Machtgefüge in Schwingungen oder verändert es, so daß wir eigentlich nicht mehr, machtpolitisch gesehen, so verfahren können, wie wir es heute tun. Aber ich denke, das ist kein Grund, von diesen neuen Steuerungsmodellen abzusehen. Denn insgesamt meine ich, daß es Vorteile für Oppositions- und Regierungsfractionen bringt, daß es nicht zwangsläufig eine Machtveränderung mit sich bringen muß. Vielmehr wird die politische Auseinandersetzung einfach auf einer anderen Ebene stattfinden, und zwar auf der, die auch Professor Hill gerade angesprochen hat. Das heißt, wenn es um Produkthaushalte, um Budgets und Zielvorstellungen geht, sind eben alle aufgerufen, ihre politischen Ziele zu formulieren. Ob man Steuerungsmodelle hat, ändert ja eigentlich nichts daran; es wird sogar noch verbessert durch Steuerungsmodelle, denn das schafft natürlich etwas mehr Transparenz. Aber die wird teilweise – das ist auch Realität – auch ein Stück weit gefürchtet.

Insgesamt kann ich sagen, daß ich die Befürchtungen kenne; sie sind auch in anderen Parlamenten artikuliert worden. Aber ich denke, wenn man sie abwägt, führt das noch immer zu dem Ergebnis, daß es sich sowohl für die Regierungs- als auch die Oppositionsfractionen – also für das gesamte Parlament – lohnt, sich auf diese neuen Steuerungsmodelle einzulassen.

Vorsitzender Leo Dautzenberg: Herr Dr. Ockermann, ich wollte auch nicht als resignativ verstanden werden, sondern realitätsnah sein. Herr Professor Hill hat es ja schon angedeutet: Ein solches Berichtswesen mit den jeweiligen Zielformulierungen muß teilweise auch mit dem Initiativrecht für Minderheiten ausgestaltet werden, wenn es effektiv sein soll.

Dr. Axel G. Koetz (Kienbaum Managements Consultants): Ich glaube, daß die Überlegungen zum neuen Steuerungssystem eigentlich durchaus mit dem kompatibel sind, was Sie als gouvernementalen Parlamentarismus bezeichnen. Denn die Kernüberlegung sollte ja eigentlich sein, daß wir von einer inputorientierten zu einer wirkungsorientierten Steuerung übergehen. Das heißt, daß es auch im Rahmen der politischen Diskussion bzw. der politischen Mehrheitsbildung in einem solchen System zur Entscheidung für bestimmte Wirkungen käme. Man will bestimmte Wirkungen erzielen, und man will, um das zu erreichen, bestimmte Mittel einsetzen.

Auf der Berichterstattungs- oder Evaluations-Ebene stellen wir uns dann zwei Fragen. Die erste ist die nach der Effektivität: Haben die Mittel tatsächlich zu den Wirkungen geführt? Oder haben wir nur Geld ausgegeben? Das ist natürlich eine Gefahr für all diejenigen, die mit einer Politik des puren Geldausgebens – nach dem Motto "Viel hilft viel" – irgendwelche Gemüter befriedigen wollen, und das unabhängig von der Frage, ob tatsächlich eine Wirkung eintritt. Es wäre eine typische Produzenten-Politik, wenn gesagt wird: Die Ausgaben für die Krankenhäuser werden erhöht. Dann geht es erst mal den Krankenhäusern besser; ob es den Patienten besser geht, weiß man dann noch nicht. Also stelle ich mir hier die wichtige Frage: Habe ich mit dem Geld, das ich investiert habe, die zugesagten Ziele und Programme umge-

setzt? Dem müssen sich sowohl die Regierungs- als auch die Oppositions-Seite stellen. Und wenn bei der Diskussion herauskommt, daß man einige hundert Millionen in etwas investiert hat, was eine Luftblase war, wird es interessant werden, um welche Regierung oder Opposition es sich auch immer handelt.

Die andere Seite der Medaille ist die Effizienz-Seite. In bezug darauf muß man fragen: Hätte ich denn dieses Ziel auch billiger erreichen können? Hätte ich es mit weniger Mitteleinsatz erreichen können? Da bin ich dann bei einer eher klassischen Berichterstattung, wo ich überlegen muß, wieweit ich mit Benchmarks, mit Ergebnissen der Kostenrechnung, mit Zeitreihen usw. überprüfen kann, ob ich mit dem organisatorischen Innenleben meiner Strukturen auf dem richtigen Weg bin.

Das ist natürlich ein Bereich, wo man immer in der Gefahr ist, die Parlamentsseite mit Zahlenfriedhöfen zu erschlagen, aus denen dann nichts mehr herauskommt. Der richtige Ansatz aus meiner Sicht bestünde darin, in starkem Maße auf die wirkungsorientierte Seite – also auf die Effektivitäts-Seite – der Berichterstattung zu setzen und auf der Effizienz-Seite der Berichterstattung neue Modelle zu entwickeln – das ist ja heute ausführlich diskutiert worden –, die zusammen mit dem Parlament, auch im Rahmen eines iterativen Prozesses, so gestaltet werden, daß das Parlament damit tatsächlich auch Steuerungs- und Kontrollinstrumente für die Kosten-Seite hat.

Peter Bensmann (CDU): Wir haben hier, denke ich, festgestellt, daß die Regierungs- und Oppositionsfraktionen im Parlament in bezug auf das Ziel gar nicht so weit voneinander entfernt sind. Wenn wir budgetieren wollen, gibt das Parlament ohne neue Instrumente natürlich einen Teil der Macht ab. Wir müssen uns, meine ich, über zwei zentrale Dinge unterhalten.

Einmal geht es um die politische Verbindlichkeit von Zielvorgaben. Ich nenne ein Beispiel: Wir haben hier in Nordrhein-Westfalen vor drei Jahren erlebt, daß im Grunde genommen die fast gleichen Haushaltsansätze im Bereich der Arbeitsmarktpolitik und der Umweltpolitik mit einer neuen Zielvorgabe "Arbeit und Umwelt" ohne eine Mark frisches Geld umgestaltet worden sind. Aber es gab mit einem Mal für das Programm eine ganz neue politische Zielvorgabe "Arbeit und Umwelt"; die Kennzahlen im Haushalt blieben – ohne sehr große Veränderungen; vielleicht gab es einen kleinen Haushaltsvermerk, der relativ unverbindlich ist – jedoch die gleichen. Das Parlament besteht ja aus den Fraktionen, die die Regierung unterstützen, und der Opposition. Das Parlament in Gänze hat ja eine Kontrollfunktion, die Opposition aber insbesondere. Das heißt also, die Verbindlichkeit von Zielvorgaben – dabei handelt es sich ja im Grunde genommen um politische Programme – müssen wir in stärkerem Maße auch hinsichtlich der Überprüfbarkeit im Berichtswesen definieren.

Zweitens. Das Berichtswesen muß harte Fakten beinhalten. Herr Koetz und Herr Hill, Sie haben von "Kennzahlen" gesprochen. Es hat mich schon etwas verwundert, daß zwei Verantwortliche aus der Stadt Köln zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Der entscheidende Faktor im Landeshaushalt bzw. in den entsprechenden Haushalten sind ja die Personalausgaben, für die jede zweite Steuermark ausgegeben wird. Sie, Herr Böllinger, kommen zu dem Ergebnis: Ich formuliere das politische Ziel, das der Stadtrat – so etwas gibt es ja auch

noch in Köln, habe ich gehört – vorgibt, und dann sagt die Verwaltung, wieviel Personal sie dafür braucht und ob sie irgendwelche Dienstleistungen von außen einkauft. Und unterm Strich sagt sie: Das ist das Effektivste für den Bürger, denn dafür machen wir das ja. Der WDR – der ja eigentlich ziemlich weg von der Kameralistik ist – sagt: Um Gottes willen, man darf das bloß nicht jedem einzelnen in die Hand geben, sondern da brauchen wir einen ganz starken Mann, der gegenüber dem Verwaltungsrat des WDR für jeden einzelnen Mann verantwortlich ist. Ein schlimmeres Spannungsfeld gibt es eigentlich nicht. Vielleicht können Sie, jeder aus seiner Position, noch ein paar Anmerkungen dazu machen.

Immer dann, wenn wir nach dem heutigen Stand der Gesetzgebung, Herr Dr. Schneider, einmal etwas intensiver ins Berichtswesen einsteigen wollten – wir, sprich: die Opposition –, zog sich der Finanzminister sofort knallhart auf die Grundsatzposition zurück und sagte: Das ist Haushaltsvollzug, wir treffen uns in einem Jahr wieder. Wenn wir kein anderes System des Berichtswesens haben und zwischendurch nichts erfahren, ist man sich wieder sehr schnell einig bzw. uneinig in bezug auf die Zielvorgaben; aber die Zahlen sind die gleichen. Und wenn man es ganz streng nimmt, bekommen wir die Berichte ja nicht am Ende des Jahres, wenn wir den nächsten Haushalt beraten, sondern drei Jahre später. Den Bericht des Landesrechnungshofes bekommen wir, wenn wir Glück haben, ein Jahr später. Ansonsten bekommt der Abgeordnete den Bericht über die Haushaltsrechnung und den Vollzug drei Jahre später. Das sind 1000 Seiten, die niemand liest. Ich habe jedenfalls in 13 Jahren niemanden gefunden, der das gelesen hätte.

Also, diese Form des Berichtswesens funktioniert überhaupt nicht. Ich denke schon, daß die Zielvorgaben eine größere Verbindlichkeit haben müßten. Dabei geht es ganz konkret ums Personal, wie das gehandhabt wurde. Zweitens geht es auch darum, wie die Zeitschiene aussehen könnte; der Vorsitzende sprach von vierteljährlichen Abständen. Vielleicht nehmen Sie nur in bezug auf das Personal dazu Stellung, weil mich das besonders interessiert.

Vorsitzender Leo Dautzenberg: Ich darf dann die Berichterstatter bitten, die zu den allgemeinen Bemerkungen des Kollegen Bensmann Ausführungen machen wollen. Ansonsten waren ja konkret die Herren Böllinger und Dr. Seidel angesprochen worden. - Die größte Globalsteuerung in Köln geschieht ja meist noch immer auf der Basis: Wir helfen uns, wir kennen uns. Oder?

Werner Böllinger (Stadt Köln): Sie stellen auf den "Kölschen Klüngel" ab. Klüngel gibt es überall, nur in Köln hat man dafür ein Wort gefunden. Köln ist fast die einzige Stadt, die das in ihren Liedern besingt; das ist halt eben eine Besonderheit. – Ich möchte aber erst mal zu dem Thema allgemein noch etwas sagen und dann auf die Personalkosten kommen.

Ich glaube, daß man das Thema "Berichtswesen" unter keinen Umständen theoretisch im luftleeren Raum diskutieren darf. Wie bei allem im Leben, muß man erst einmal den Umgang mit einem solchen Instrument lernen. Die beste Methode besteht nicht darin, wissenschaftliche Abhandlungen zu verfassen, sondern im "learning by doing". Vor allen Dingen muß man aus den eigenen Fehlern lernen. Da wir schon sehr früh damit angefangen haben, haben wir auch Fehler gemacht. Wir haben sie dann korrigiert. Das erste Berichtswesen war ein Daten-

friedhof. Selbst ich habe dicke Pakete auf den Tisch bekommen und habe mich anschließend gefragt: Was mache ich damit? Wir sind dann dazu übergegangen, das Ganze wirklich pragmatisch eingeschränkter zu machen. Das bedeutet: Die notwendigen Informationen müssen gebracht werden. Und die Informationen, die für den jeweiligen Empfänger überflüssig sind, werden nicht gebracht. Deswegen hat Köln sein Berichtswesen dreistufig organisiert.

Ich fange mal mit dem "Berichtswesen 3" an, das ist das sehr dezidierte Berichtswesen auf Produktebene. Dabei geht es in der Regel um den Amtsleiter. Der bekommt monatlich bis in die Tiefe hinein einen Bericht, denn er hat die Verantwortung dafür, daß seine Aufgabe erfüllt wird. Deshalb braucht er viel intensivere Informationen, als sie die Politik bzw. der Hauptverwaltungsbeamte ganz oben benötigt.

Das "Berichtswesen 2", das aber instrumental gebunden ist, entwickelt sich aus einem einheitlichen Rechnungswesen. Es wird praktisch wie eine Pyramide aggregiert. Dieses Berichtswesen richtet sich an den politischen Fachdezernenten, also an den Beigeordneten. Parallel geht dieses aggregierte, komprimierte Berichtswesen an den Kämmerer mit seiner Abteilung "Zentrales Controlling". Und wir beim zentralen Controlling werten dieses aggregierte Berichtswesen 2 aus. Wir filtern da Informationen – und zwar ganz pragmatisch eingeschränkt – für den Hauptverwaltungsbeamten heraus. Dann machen wir einen Bericht darüber. Dieser Bericht hat ein Deckblatt, und darauf steht genau das, was eben gesagt wurde. Es handelt sich um das sogenannte Ampelprinzip. Das heißt, wenn inhaltlich und finanziell alles in Ordnung ist, steht "ja" drin. Wenn etwas inhaltlich und finanziell – mit Zwischenstufen – schlecht ist, steht "nein" drin. Dann steht auf dem ersten Blatt: Handlungsbedarf des zentralen Controllings, Handlungsbedarf des politisch verantwortlichen Fachbeigeordneten, und Handlungsbedarf des Oberstadtdirektors. Der Oberstadtdirektor als Chef der Verwaltung kann manche Dinge, weil es sich um Grundlagen der Verwaltungsführung handelt – jedenfalls manchmal –, nur selbst regeln. Das wird von dem zentralen Controlling auf einem Blatt mitgeteilt. Ein zweites Blatt enthält komprimierte betriebswirtschaftliche Daten.

Wir wählen nur die Bereiche aus, die wir, was den Hauptverwaltungsbeamten angeht, für interessant halten. Oder es geht um Dinge, wo der Hauptverwaltungsbeamte wegen einer kritischen Situation sich etwas vorbehalten hat. Zum Beispiel möchte er, daß ihm regelmäßig über die Entwicklung der Bühnen berichtet wird. Herr Dr. Koetz, der mit Kienbaum bei uns eine entsprechende Untersuchung gemacht hat, wird nachvollziehen können, warum er diesen Bericht haben will. Deshalb liefern wir diese Daten monatlich.

(Zuruf: Gibt es in Köln einen Rat?)

- Bei uns gibt es einen Rat, und dieser Rat wird von uns genauso informiert. Ich habe gerade das verwaltungsinterne Steuerungsinstrument genannt. Wir trachten überhaupt nicht danach – und haben auch keinen Sinn dafür –, den politisch Verantwortlichen bei uns, nämlich den Stadtrat, auszuklinken. Ganz im Gegenteil, Köln ist bekannt dafür, daß Stadtrat und Verwaltung sich nicht bekämpfen, sondern im engen Schulterschuß zusammenarbeiten. Und das funktioniert auch ohne Paragraphen.

(Peter Bensmann [CDU]: Regierung und Opposition, alle zusammen!)

- Vielleicht unterscheidet sich die Kommunalverwaltung auch von der staatlichen Verwaltung; das will ich überhaupt nicht in Frage stellen.

Zweitens. Im Rahmen des Berichtswesens und des Controllings geht es nicht nur darum, betriebswirtschaftliche Zahlen zu liefern. Ich habe das in meinem Vortrag deutlich gemacht, und es ist eben auch zum Ausdruck gebracht worden: Ohne die Instrumentalisierung, ohne den Aufbau eines Zielsystems, das sowohl die Effektivität als die Effizienz mißt, wird ein Controlling-Verfahren Stückwerk bleiben. Wir in Köln haben inzwischen bei 42 Produktbereichen eine solche Zieldefinition abgeschlossen. Das heißt nicht nur, daß wir Ziele verbal beschrieben haben, sondern wir können ihnen auch Parameter zuordnen, die anschließend für Steuerungszwecke geeignet sind. Übrigens hat uns die betriebswirtschaftliche Fakultät der Universität Köln genau für diesen Ansatz im Rahmen ihres Abschlußberichtes attestiert, daß wir da eine Spitzenleistung gebracht haben. Deswegen bin ich auch überzeugt, daß es zu diesem Verfahren überhaupt keine Alternative geben kann. Die kann man nicht herausbrechen, dafür braucht man Zeit. Auch die Wirtschaft konnte solche Systeme nicht in fünf Jahren entwickeln, sondern sie hat mindestens zehn, wenn nicht sogar zwanzig Jahre gebraucht. Und auch die öffentliche Hand braucht diese Zeit. Wichtig ist aber, daß man anfängt und nicht das Problem zerredet.

Ich komme jetzt zu den Personalkosten. Eine Kommunalverwaltung wie Köln ist mit dem WDR überhaupt nicht vergleichbar. Wir sind mit unserer Produktpalette ein Gemischtwarenladen, wobei die eine Produktpalette mit der anderen überhaupt nichts zu tun hat. Wir haben große Dezernate, die teilweise 3000 bis 5000 Mitarbeiter beschäftigen. Allein mein Dezernat hat 1350 Leute. Es handelt sich um sehr große Einheiten, die man mit rein zentralen Mitteln in bezug auf die Personalentwicklung, die Personalführung und die Personalkostensteuerung überhaupt nicht mehr solide in den Griff bekommen kann.

Der Stadtrat entscheidet selbstverständlich mit, denn unser Haushaltsplan wird nach wie vor vom Stadtrat beschlossen. Darin steht auch, in welchem Rahmen ein Transfer von Personalkosten zu den Sachkosten hin möglich ist. Wir haben da aus betriebswirtschaftlichen oder gesamtwirtschaftlichen Gründen ganz bewußt eine Bremse eingebaut, indem wir gesagt haben: Von den Personalkosten darf während des Jahres uneingeschränkt zu den Sachkosten hin transferiert werden. Der umgekehrte Prozeß ist wegen seiner Zukunftswirkungen nur in Höhe von zehn Prozent des jeweiligen Sachkostenbudgets möglich. Wohlgermerkt: Der Stadtrat hat das sowohl im Rahmen seiner Satzung als auch im Rahmen der Vermerke im Haushaltsplan ausdrücklich so beschlossen.

Prof. Dr. Norbert Seidel (WDR): Ich möchte eigentlich nur noch mal klarstellen: Ich bin kein Gegner des Systems der dezentralen Bewirtschaftung auch der Personalkosten. Herr Böllinger hat ja darauf hingewiesen, daß es in der Tat bei einem so großen Organismus wie der Stadt Köln so ist, daß sie sehr unterschiedliche Aufgabenstellungen hat. Insofern empfiehlt es sich sicherlich, da anders vorzugehen. Gleichwohl ist unser Betrieb nicht nur homogen; er ist aber immerhin anders.

Ganz einfach gesagt: Wir haben den Mut bei uns noch nicht. Ich sehe auch erhebliche Schwierigkeiten, zu einer Bewirtschaftung zu kommen, bei der die Dezentralen wirklich verant-

wortlich sind. Auch das, was bei der Stadt Köln oder anderswo passiert, ist in bezug auf die Personalkosten nur in sehr eingeschränktem Maße eine wirklich verantwortliche Eigenbewirtschaftung. Die Zahl der Stellen kann nicht beeinflußt werden. Sie kann von den einzelnen Ämtern nicht mal heraufgesetzt werden; das unterliegt, wie immer schon, der Haushaltsplanfeststellung. Wenn der Amtsleiter sagt "Die Leute gefallen mir nicht, ich setze die jetzt raus, um zu besseren Erfolgen zu kommen; ich kenne bessere, die billiger und effektiver arbeiten", kann er sicherlich nicht darüber entscheiden. Das kann ich mir nicht vorstellen, das wird nirgendwo im öffentlichen Dienst so sein.

Eine weitere Größe, die einen ganz wesentlichen Beeinflussungsfaktor darstellt, sind die Tarife. Sie werden ganz zentral durch die Tarifgemeinschaft festgelegt. Damit hat der Amtsleiter überhaupt nichts zu tun. Der einzelne Dezernent oder Amtsleiter kann doch die großen Blöcke wie zum Beispiel Altersversorgung – all das, was bei den Personalkosten seinen Niederschlag findet – gar nicht beeinflussen. Also insoweit ist Personalbewirtschaftung nur in einem sehr eingeschränkten Maße möglich. Wir haben es eben ja gehört: Man kann zehn Prozent von den Sach- zu den Personalkosten transferieren. Auch kann man – das wird überall zulässig sein – Stellen nicht mehr besetzen, wenn sie frei werden, und dafür Aufträge an Fremde vergeben. Das können und tun wir natürlich auch.

Aber ansonsten ist eine wirklich verantwortliche Bewirtschaftung von Personalkosten – ich erinnere an die beschriebenen Faktoren wie Tarife usw. – bei den Verantwortlichen im öffentlichen Bereich nicht möglich. Hier gibt es das eiserne Gesetz, daß weitgehend keine Kündigungen ausgesprochen werden. Es können auch keine Stellen hinzugenommen werden, weil man sich sagt: Damit kann ich einen tollen Effekt erzielen. Das geht überall nicht. Insofern wäre das, was zur Zeit passiert, nur ein kleiner Zwischenschritt. Man muß dann schon den Mut zum nächsten Schritt haben. Wir haben noch nicht den Mut gehabt, so weit zu gehen, dem Hörfunkdirektor zu sagen: Du bekommst eine bestimmte Summe, nun erfülle diese Aufgabe. Du kannst dir das Personal selbst suchen, und du kannst womöglich noch das Gehalt festsetzen. – Das sind Dinge, die meines Wissens im öffentlichen Bereich nirgendwo passieren. Wir haben zu einem solch weitgehenden Schritt nicht den Mut. Vielleicht mag das in zehn Jahren anders sein. Aber das wäre ein konsequentes System. Ich glaube, daß auch in der Stadt Köln – obwohl dort ganz unbestreitbar hervorragende Leistungen in diesem Sektor erbracht werden - kein wirklich selbstverantwortliches Bewirtschaften stattfindet.

MDgt Günther Rohs (Ministerium für Finanzen und Energie, Schleswig-Holstein): Ich möchte zwei Bemerkungen machen. Zum einen zur Personalbudgetierung: Ich würde Herrn Böllinger voll zustimmen. Zur dezentralen Ressourcenverantwortung gehört auch, daß man über das Personal praktisch verfügen kann. Dazu ein praktisches Beispiel: Die Forstämter in Schleswig-Holstein sollen entscheiden können, ob sie beispielsweise die Durchforstung von zehn Hektar Wald durch eigene Waldarbeiter oder mit Hilfe eines Unternehmens machen wollen. Das kann man nur vor Ort entscheiden. Natürlich werden da keine Waldarbeiter entlassen. Aber es kann so sein, daß der Leiter des Forstamts sich sagt: Ich mache das mit einem Unternehmen kostengünstiger, und dann besetze ich die frei gewordenen Stellen eben nicht. - Deswegen muß er dafür auch die Personalverantwortung haben; das halte ich im Grundsatz jedenfalls für wichtig.

Zweitens zum Berichtswesen: Da würde ich auch Herrn Böllinger zustimmen. Das darf man nicht nur wissenschaftlich entwickeln - natürlich ist das auch gut -, sondern Learning by Doing ist ganz entscheidend. Wir merken das in Schleswig-Holstein auch bei den Pilotvorhaben. Manche Berichte, die an das Haushaltscontrolling gegeben werden, enthalten nur die Ist-Zahlen. Das ist natürlich zu wenig; das muß ich verbessern. Dann ist auch die Frage, ob quartalsweise oder halbjährlich berichtet wird. Wir haben das auch einmal im Finanzausschuß diskutiert, und da wurde gesagt: Das erste Quartal ist praktisch völlig witzlos; am sinnvollsten wäre es nach einem halben Jahr, aber dann muß es auch einen Monat später kommen. Im Juli/August muß der Bericht da sein, damit man spätestens bei den Haushaltsberatungen reagieren kann.

Volkmar Klein (CDU): Wenn Dr. Linck eben praktisch für alle festgestellt hat, daß in jedem Fall die Parlamentsrechte durch Budgetierungen kleiner würden, kann ich dem schon einmal nicht zustimmen. Denn ich denke - wir haben das ja eben auch dargestellt bekommen -, auch heute ist die Transparenz und die Durchsetzungskraft des Parlaments nicht unbedingt überwältigend groß. Denn auch heute noch gibt es für eine Landesregierung, aber auch für eine Stadtregierung ausreichend Möglichkeiten, Gelder in Hülle und Fülle auszugeben und dies sehr effizient zu verstecken und überhaupt nicht aufkommen zu lassen, wofür das Geld eigentlich ausgegeben worden ist. Von der totalen Kontrolle kann man meines Erachtens auch heute nicht reden.

Die Diskussion müsse auf einer anderen Ebene stattfinden, hat Herr Professor Hill gesagt. Deshalb kommen mir die zwei Stunden Haushaltsberatungen in Köln schon ein bißchen verdächtig vor. Denn wenn auf anderer Ebene diskutiert wird, dann muß natürlich diskutiert werden. Aber vielleicht ist das das spezielle Kölner Modell, das für uns sicherlich keine Richtigkeit haben kann.

Ich meine, heute haben wir in unserem Haushaltssystem praktisch keinen Effizienzdruck. Das wollen wir alle gemeinsam ändern. Künftig haben wir aber sehr, sehr viel Effizienzdruck. Gerade deswegen müssen wir Ziele vorgeben, und zwar auch im Detail, nicht unbedingt aus Gründen des Selbstwertgefühls des Parlaments. Letzteres mag auch eine Rolle spielen, ist mir aber erst einmal egal. Notwendig ist die Zieldefinition im Interesse der Sache, weil sonst möglicherweise - Beispiel: Polizeiarbeit - Dinge hinten herunterfallen, die heute getan werden, weil dieser Effizienzdruck nicht vorhanden ist.

Ich glaube, dafür gibt es Beispiele in Hülle und Fülle, Fragen, mit denen wir uns heute nicht beschäftigen. Wir beschäftigen uns zum Beispiel nicht mit der Frage, wo denn nun Betriebsprüfungen in den Finanzämtern ansetzen. Das müßte künftig aber sein, denn die Betriebsprüfung von landwirtschaftlichen Kleinbetrieben ist viel teurer, als an Mehreinnahmen dadurch hereinkommt. Würde also nur das Globalziel "Betriebsprüfung" bestehen, könnte ich mir vorstellen, daß in den Finanzämtern die Arbeit so umgestaltet würde, daß nur noch bei denen, wo möglichst viel zu holen ist, geprüft wird. Das kann uns aber im Sinne von Rechtshygiene und der politisch motivierten Gerechtigkeitsempfindungen der Bevölkerung nicht egal sein. Das heißt, wir müßten dann zusätzlich in den jeweiligen Ausschüssen zwar nicht die Zahlen, aber doch die Einzelarbeitsvorgaben der Finanzämter beraten. So verstehe ich Sie jetzt, und dazu würde ich gerne von Ihnen noch Näheres hören.

Das gleiche gilt auf kommunaler Ebene. Wenn ich zum Beispiel in unserer Kreisverwaltung höre, daß die Abwicklung eines Widerspruchs im Sozialbereich 300 DM kostet, wäre es ja unter Effizienzgesichtspunkten sinnvoll, Widersprüche bis zu 300 DM überhaupt nicht zur Kenntnis zu nehmen, sondern zu zahlen. Das kann uns aber nicht egal sein, denn wenn sich das einmal herumspricht, haben wir ein großes Problem. Das heißt also: Künftig müßten dann die Kreistage sehr detailliert über die Werte von Widersprüchen diskutieren. Sie müßten dann weniger über die Zahlen des Haushalts diskutieren, aber vieles andere tun. Ich bin im Interesse der Effizienz der gesamten staatlichen Haushalte schon dafür, aber wir sollten uns auf keinen Fall der Illusion hingeben - das ist jetzt meine Feststellung, aber zugleich eine Frage an Sie -, daß unsere Arbeit dadurch auch effizienter wird. Ich denke, aufgrund der geschilderten Beispiele gibt es vielleicht sogar tendenziell Mehrarbeit, weil es sicherlich noch aufwendiger ist, sich in den Arbeitsbereich der Steuerverwaltung bzw. der Betriebsprüfung hinein-zudenken, um überhaupt entscheiden zu können: Wie müssen wir denn die Produkte, die wir als Landtag haben wollen, definieren? - Das ist wahrscheinlich schon sehr viel aufwendiger, als einfach eine Zahl in den Personalhaushalt für Betriebsprüfer einzustellen.

Prof. Dr. Norbert Seidel (WDR): Der Hinweis von Herrn Rohs mit dem Waldarbeiter macht es ja so schön deutlich: Ich glaube, vielleicht sind es nur Begriffe, die wir unterschiedlich verwenden. Ich fürchte, daß dort, wo von Bewirtschaftung gesprochen wird, zum Teil wirklich nur eine Veranschlagung stattfindet.

Was beeinflusst denn die Personalkosten? Die Zahl der Mitarbeiter wird zentral festgelegt. Das kann der Forstamtsleiter nicht. Die Höhe der Gehälter wird durch Tarife oder Beamtengesetz genau festgelegt. Die Entwicklung wird zentral gemacht, die Altersversorgung wird ebenfalls zentral festgelegt. Sie haben das Beispiel genannt, der Forstamtsleiter könne entscheiden, wer den Wald in Ordnung bringt. Er kann es aber nur in dem Umfang, den die Waldarbeiter im Stellenplan haben, wenn einer ausscheidet. Darauf reduziert es sich doch, daß Sie dann sagen können: Den ersetze ich nicht. Denn Sie werden ja nicht die Waldarbeiterkolonne arbeitslos lassen und den Auftrag fremd vergeben.

Ich will damit nur sagen: Was beeinflussbar ist - ich kann keine genaue Prozentzahl nennen -, liegt sicher weit unter 10 %, vielleicht noch viel weniger. Insofern entzieht sich unser System im öffentlichen Bereich sehr stark einer wirklich eigenverantwortlichen Bewirtschaftung. Es mag sein - deswegen habe ich gesagt, den Mut haben wir bisher nicht aufbringen können -, daß man wirklich komplett umsteigt. Aber dann muß man den nächsten Schritt machen. Dann müßten die Verantwortlichen die Möglichkeit haben zu sagen - ich will jetzt nicht sagen, bezogen auf Ihr Beispiel, die Waldarbeiter werden entlassen; wenn Sie sie haben, müssen Sie sie einsetzen -: Die Bezahlung ist unzumutbar, ich mache das anders. Ich meine, wenn, dann müßte man den richtigen Schritt gehen, von dem ich aber nicht glaube, daß er in der öffentlichen Verwaltung effektiv gangbar ist.

Dr. Axel G. Koetz (Kienbaum Management Consultants): Ich glaube - um auf Ihre Frage einzugehen -: Die Arbeit wird nicht notwendigerweise mehr werden. Aber die Arbeit wird eine andere werden. Wo heute jemand - ich nehme einmal absichtlich nicht nordrhein-westfä-

liche Beispiele - aus dem Bundesverteidigungsministerium froh ist, wenn er aus dem Verteidigungsetat 10 Millionen DM herausgequetscht hat, was im Verteidigungsetat nicht besonders viel ist und worin eine unglaubliche Intensität an Arbeit steckt, um in der Budgetgestaltung im Parlament Peanuts zu analysieren, kämen wir zu anderen Strukturen. Insbesondere kämen wir dazu, daß man wirklich programmatischer denken müßte.

Ich nehme ein anderes Beispiel. In Sachsen haben wir einmal die Diskussion gehabt, daß problematische Jugendliche im Budget des Kultusministeriums, im Budget des Sozialministeriums und im Budget des Innenministeriums jeweils mit irgendwelchen Maßnahmen enthalten waren, die dort finanztechnisch abgehandelt und parlamentarisch auf die Reise gebracht wurden. Ein wirkungsorientierter Haushalt, in dem ich ein Budget für diese Problemgruppe hätte, würde so aussehen, daß man sich insgesamt mit den Mitteln und Instrumenten beschäftigt, die man dafür hat. Dann stellen sich die Fragen: Wie wichtig ist dieses Thema? Wieviel wollen wir investieren? Welche Mittel soll man denn nehmen, welche Maßnahmen ergreifen? Und dann: Wie soll das gegebenenfalls auf Ressorts verteilt werden, die das administrativ umsetzen? Dann würden wir gesamthafte Strukturen optimieren und nicht z. B. ressortbezogene Teilstrukturen oder die Frage, wieviel Geld für Fahnenstangen oder Tagungsgetränke auszugeben ist, optimieren.

Diese Diskussion birgt auf der anderen Seite aber eine ganz große Gefahr für den Parlamentarismus: die Gefahr, daß wir wirklich auf die Amtsratsebene absinken und daß auf der parlamentarischen Ebene Diskussionen geführt werden, die eigentlich unterparlamentarisch sind, daß man sich in Einzelheiten nicht mehr nur der Finanzen, sondern auch der besten Mittel und der besten Instrumente usw. verstrickt, die zweckmäßigerweise von der Administration erledigt werden sollten.

Deswegen glaube ich, daß man sich bei aller Bevorzugung eines derartigen Ansatzes, wenn man so etwas tut, auf der parlamentarischen Ebene sehr weise selbst beschränken muß und nicht den Versuch machen sollte, im Detail vorzuschreiben, was denn auf der untersten Ebene in der Administration getan werden soll. Da muß man sich zurückhalten und gegebenenfalls sagen: Wenn Auffälligkeiten entstehen, gibt es Systeme der Kontrolle, Systeme der Rechnungsprüfung. Aber jetzt so ins Detail zu gehen, wie Sie es gerade angesprochen haben, wäre im Prinzip die Fortsetzung des gegenwärtigen Systems mit anderen Mitteln.

LMR Schoefer (Finanzministerium Baden-Württemberg): Ich bin in einem Punkt sehr dankbar für die Ausführungen von Herrn Dr. Koetz. Das war eine wertvolle Klarstellung. Ich glaube nur an eines in der Sache nicht: daß dann, wenn wir ein Berichtswesen haben, das über steuerungsrelevante Kennzahlen und deren Entwicklung in Perioden auch dem Parlament eine Darstellung liefert, daraus eine Diskussion entsteht, daß man sich über politische Priorisierungen, aber auch Hintanstellungen unterhält. Daran habe ich ein bißchen meine Zweifel, und zwar deshalb, weil diese Diskussionen immer punktuell zu einem bestimmten Programm laufen. Immer dann, wenn Sie ein bestimmtes Programm diskutieren, ist natürlich das, was gerade diskutiert wird, das Allerwichtigste. Die Erkenntnis, daß man das ins Verhältnis setzen muß, wird doch meistens hintangestellt.

Nur, es wird nicht mehr so leicht, einfach hintanzustellen, wenn man im Grunde Kennzahlen hat, die beispielsweise besagen: Eine Milchkuh in der Landwirtschaft zu fördern, kostet das und das. Und die Landschaftsverwaltung, die notwendig ist, um diesen Fördervorgang zu erarbeiten und vorzuhalten, kostet noch einmal das gleiche obendrauf. Dann kann man sich natürlich schon die Frage stellen: Hätte man das Geld nicht in anderen Bereichen nötiger?

Auf diese Diskussion darf man meines Erachtens ein Stück hoffen. Aber ein Automatismus ist das mit Sicherheit nicht. Man darf sich auch nicht der falschen Hoffnung hingeben, das würde dann schnurren.

Lassen Sie mich noch einen Punkt zu dem Thema sagen: Haben wir die Rechtsgrundlagen, um die Budgetierung zu machen?

Im Unterschied zu dem, was vorhin eher kritisch angeklungen ist, bin ich der Meinung, daß wir diese Rechtsgrundlagen haben. Das Haushaltsgrundsätzegesetz sagt ja eigentlich nur, was den Grundsatz der Spezialität angeht, daß die Haushalte in Hauptgruppen strukturiert sein müssen. Eine feingliedrigere Strukturierungsvorschrift haben wir eigentlich nicht. Das, was die Haushaltssystematik bietet, ist ja nicht abgesichert oder vorgeschrieben, weder durch die Landeshaushaltsordnung noch durch das Haushaltsgrundsätzegesetz, sondern sie wird vorausgesetzt im Finanzstatistikgesetz. Dieses wiederum bringt eine natürliche Begrenzung bei der Frage: Wieviel kann ich beispielsweise im Bereich der Hauptgruppe 5, bei den sächlichen Verwaltungsausgaben, tatsächlich globalisieren? Wieviel Einzeltitel brauche ich noch, um beispielsweise bei der Berechnung des BIP die erforderlichen Deflationierungsrechnungen beim Statistischen Bundesamt machen zu können? Das war eine Diskussion, die wir auf Bundesebene vor einigen Wochen geführt haben, und zwar mit einem aus unserer Sicht sehr unbefriedigenden Zwischenstand.

Also: Ich sehe uns nicht gehindert, daß wir mit einer budgetierten Darstellung mit wenigen Einzeltiteln in den jeweiligen Hauptgruppen auskommen. Ich glaube, daß da eine ganz gewaltige Entschlackung der Haushalte rechtlich möglich ist. Was die neue Steuerung ersetzend noch hinzugibt - sozusagen als Kompensatorium -, ist in den neuen Landeshaushaltsordnungen im Grunde ausreichend enthalten. - Danke.

Ute Scholle (Präsidentin des LRH NW): Mir geht es erst einmal darum, noch einmal zu verdeutlichen, daß wir sehr wenig über die Kosten als solche gesprochen haben. Ihr letzter Beitrag hat das eigentlich unterstrichen. Ich glaube, die gesamte Diskussion hat als erstes positives Ergebnis mit sich gebracht, daß in den Behörden ein anderes Kostenbewußtsein entsteht. - Niemand wußte - vorhin sind ja erschreckende Zahlen z. B. von der Stadt Frankfurt genannt worden - davon eigentlich genau; sie waren als Beamte oder Angestellte einfach da und haben gearbeitet, und man hatte den gesamten Kostenumfang vor Augen, aber nie die Kosten für die einzelne Handlung. Dies ist also ein Fortschritt, den wir fast als selbstverständlich annehmen und der sich immer weiter entwickelt. Ich denke, darauf kann die Politik schon ganz gut bauen.

Hinzu kommt - und das ist die Dämpfung -: Mir geht es natürlich auch darum, die Kosten im Griff zu halten und sie im Vollzug auch nicht aus dem Ruder laufen zu lassen. Es geht ja nicht nur um die Nettoneuverschuldung bei der Aufstellung des Haushalts, sondern auch um die

Frage des Vollzugs. Das kann ich meiner Meinung nach besser steuern unter dem Thema "Budget", wenn ich die Eigenverantwortung festmache. Der Verantwortliche muß einen Handlungsspielraum haben; er braucht die Anreize. Ich glaube schon, daß eine größere Steuerung auf seiner Ebene einen besseren Vollzug mit sich bringt. Dadurch haben wir schon eine ganze Menge gewonnen.

Das, was uns heute beschäftigt - gerade auch mit Ihnen als Abgeordnete -, ist die Frage: Wie kann das, was diese Ergebnisse jetzt bringt, in einer vernünftigen Weise für die Haushaltsberatungen transparent sein? Wir haben in der Vergangenheit ja immer gesetzte Budgets. Die Universitätskosten und sonstige Dinge haben sich entwickelt. Niemand hat bis jetzt sagen und begründen können, daß das genau die richtigen gegriffenen Kosten sind. Jeder, der betroffen ist, sagt: "zu wenig", der andere sagt: "zu viel". Wir bekommen doch mittlerweile überhaupt einen ganz anderen Blick dafür. Ich glaube, daß wir auch etwas Geduld brauchen, dies zu entwickeln, diese Informationen zukommen zu lassen. Meiner Auffassung nach ist dieser Weg eindeutig.

Ich würde mich nur freuen, wenn wir das heute, weil ja drei oder vier Länder und der Bund heute betroffen waren, etwas in Parallelschritten beachten und die Erfahrungen austauschen könnten, damit wir in Deutschland einheitliche Haushalte in dem Sinne haben, daß wir auch bei den Kostenstrukturen vergleichbare Größenordnungen haben. Das sollte man auch noch im Blick haben.

Ich denke, wir sind in der Realität in manchen Bereichen schon einen Schritt weiter. Ich würde auch Mut machen wollen, weil ich die Überzeugung gewonnen habe, daß die Politik mehr Antworten auf die tatsächlichen Gegebenheiten bekommt, als wenn wir sagen würden: Wir bleiben bei dem Alten, was wir haben; wir machen nur Input-Steuerung und wollen gar nicht die Output-Steuerung für uns in Anspruch nehmen.

Vorsitzender Leo Dautzenberg: Ich darf einen Punkt dazu ergänzen, weil Sie ja auch schon einzelne Bereiche aus der Landesverwaltung angesprochen haben. Im Wissenschaftsbereich gibt es die Medizinischen Einrichtungen, bei denen wir die eigene Wirtschaftsführung haben. Das ist im Grunde nicht konsequent weiterverfolgt worden. Wenn man sich bei den Medizinischen Einrichtungen ansieht, was Forschung und Lehre ist, stellt man fest: Da ist mit Globalansätzen argumentiert worden. Alles das, was vom Leistungsträger erstattet wird, ist das, was Krankenhausleistung ist, und das andere ist dann Forschung und Lehre.

Dazu ist weiter gesagt worden: Wir haben zwar schon eine Kosten- und Leistungsrechnung bei den Medizinischen Einrichtungen als formale Vorgabe. Nur: Sie ist noch nicht aussagefähig. Über Jahre! - Gut, wir sind auf einem Weg, das alles zu verfeinern. Aber das sind Elemente, die stärker vom parlamentarischen Bereich verfolgt werden müssen, damit das auch greift und daß nicht nur formal argumentiert wird: Wir haben zwar eine Kosten- und Leistungsrechnung, aber die Zuordnung der Kosten auf Kostenarten und Kostenstellen konnte bislang noch nicht vollzogen werden. - Wenn das nicht erfolgt ist, ist das natürlich auch nicht aussagefähig.

Das sind Punkte, bei denen schon zuviel Zeit ins Land gegangen ist. Dort hätte das schon viel früher stattfinden können.

Aber wenn man das im Parlament, bei den Fachausschüssen anhängig macht - dazu muß man auch wiederum etwas aus der Praxis schildern. Wenn der Haushalts- und Finanzausschuß das im Grunde verfolgt - wir haben ja schon ein Berichterstatterwesen, zwar nicht wie in Bonn, aber doch etwas verfeinert gegenüber dem vorherigen Zustand -, dann erleben wir teilweise, daß ein solches Vorgehen durch Kollegen des Fachausschusses gedeckelt wird, weil die wahrscheinlich gar nicht wissen wollen, wie es dort aussieht. Wir müssen uns im parlamentarischen Bereich auch damit auseinandersetzen, daß wir die sogenannten Fachbruderschaften aus den jeweiligen Fachausschüssen haben, wodurch Budgetierung, Globalisierung und Flexibilisierung - deren Einführung von ihrer Effizienz her Aufgabe des Haushalts- und Finanzausschusses sein müßte - wiederum ins Hintertreffen geraten, weil die Fachebenen und die Fachbruderschaften der Abgeordneten die Mehrheiten sowohl in den einzelnen Fraktionen wie auch im Parlament selber darstellen.

Also: Wenn wir darüber reden, müssen wir auch einmal von den faktischen Gegebenheiten ausgehen, in denen wir uns bewegen.

Reinhold Trinius (SPD): Ich hätte mich nicht gemeldet, wenn nicht Professor Dr. Diller von der Selbstentrichtung der Parlamente gesprochen hätte. Deswegen wollte ich gerne noch ein paar Hinweise geben. Mit der Flexibilisierung haben wir - ich meine, es war 1992 - als Parlament begonnen. Von uns ging die Initiative aus, und zwar betraf das die stärkere Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit bei den Hochschulen. Damit haben wir sehr vorsichtig bei zwei Hochschulen angefangen, und dann stellte sich sehr bald heraus, daß das, was wir uns davon versprochen hatten, auch eintrat. Die Hochschulen können bei solcher Flexibilisierung früher, rechtzeitig und sachgerechter entscheiden, als wir es nach Aufstellung des Haushaltes in den Ministerien lange Zeit vor dem Inkrafttreten und hier bei der Verabschiedung überhaupt können.

Als wir das gemacht hatten, traten andere Behörden, zum Beispiel Polizeipräsidien und andere Einrichtungen, an uns heran und fragten, ob man es bei ihnen nicht auch so machen könne.

Das heißt: Es ist kein Vorgang der Selbstentrichtung, sondern ich würde sagen, es ist die Einsicht in die Möglichkeiten Dritter, denen wir Geld geben, und auch die Einsicht in die begrenzten Möglichkeiten, die wir haben. In dieser Zurücknahme der eigenen Überschätzung liegt ein Stück Effektivität. Wobei wir alle Hinweise, daß da keine neuen Mogelpackungen entstehen dürfen, ernsthaft zur Kenntnis nehmen müssen; das ist überhaupt keine Frage. Wir wissen auch, daß der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen der Spezialität im Haushalt Verfassungsrang gegeben hat. Das ist uns durchaus bewußt. Darauf sind Sie ja eingegangen.

Dr. Klaus Peters (Universität/Gesamthochschule Wuppertal): Herr Vorsitzender, Sie erwähnten soeben, daß im Klinikumsbereich nicht wirklich nachgeforscht würde, wie denn nun die Kosten auf Forschung und Lehre aufgeteilt werden, soweit es sich um Krankenbehandlung handelt.

Vorsitzender Leo Dautzenberg: Nein, das habe ich nicht gesagt. Ich habe gesagt: Es wird betont, es gäbe dort eine Kosten- und Leistungsrechnung, und gleichzeitig wird betont, sie sei noch nicht aussagefähig, weil man die Verteilung der Kosten auf die Kostenstellen und Kostenarten nicht wahrnehmen können.

Dr. Klaus Peters: Ich möchte Ihnen nur kurz sagen, weil ich das eben auch in meinem Beitrag erwähnt habe, daß wir in Wuppertal und auch in Bonn eine Kosten- und Leistungsrechnung als Modellversuch durchgeführt haben. Ich könnte Ihnen beispielsweise für jedes einzelne Fach der Hochschule die Gesamtkosten für die Lehre, die Anteilskosten der Gesamtkosten, die Gesamtkosten der Lehre pro Professor und solche Einzelheiten sagen. Die Zahlen sind schon aussagefähig.

Vorsitzender Leo Dautzenberg: Hier ging es um die Medizinischen Einrichtungen.

Dr. Klaus Peters: Ich wollte dies nur sagen, daß nicht der Hochschulbereich so dasteht, als bemühe er sich nicht darum, eine Kosten- und Leistungsrechnung zu machen. Wir haben das schon getan, und zwar auf Veranlassung des Wissenschaftsministeriums.

Vorsitzender Leo Dautzenberg: Ich bitte um Nachsicht, wenn das so verstanden worden ist. Ich habe mich ausdrücklich auf die Medizinischen Einrichtungen beschränkt.

LMR Dr. Schneider (Leiter der Arbeitsgruppe "Kosten- und Leistungsrechnung" der Landesregierung NW): Ich möchte das aufgreifen, was Sie, Herr Trinius, gerade gesagt haben, und was auch von dem Kollegen Schoefer vorgebracht worden ist. Es betrifft auch das, was ich vorhin zur Globalisierung ausgeführt habe. In der Tat, die Globalisierung streitet sich mit dem Spezialitätsgrundsatz. Sie haben völlig zutreffend gesagt, daß die Spezialität vom Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen in ihrer verfassungsmäßigen Ausgestaltung sehr streng festgelegt ist. Herr Vorsitzender, Sie werden verstehen, daß ich diese Bemerkung so nicht stehenlassen kann. Ich möchte nachdrücklich sagen, daß ich diesen Prozeß nicht verloren habe. Dies war zu einer Zeit, als dieser Aufgabenbereich und auch diese Formulierung zu meinem Zuständigkeitsbereich gehörten.

Die Globalisierung und der Spezialitätsgrundsatz und das, was Herr Schoefer gerade gesagt hat, daß nur ein Titel pro Hauptgruppe machbar sei - ich fürchte, daß das in entscheidenden Fällen mit dem Spezialitätsgrundsatz in Konflikt kommen könnte.

Aber noch etwas anderes: Die Kosten- und Leistungsrechnung baut auf betriebswirtschaftlichen Überlegungen auf. Es sind nicht dieselben wie beim kameralistischen Haushalt. Ein Problem bei der Kosten- und Leistungsrechnung ist: Wie kann ich die Kosten- und Leistungsrechnung kompatibel machen mit dem Haushalt, und zwar speziell mit dem Haushaltsvollzug, der sich hinterher in der Haushaltsrechnung manifestiert? Dieses Umschichten, dieses Gewinn-

nen von Einblicken aus der Kosten- und Leistungsrechnung für den Haushaltsplan, für das wir auch ein System haben, nach dem wir buchen, nämlich das HKR-Verfahren, versuchen wir. Wir sitzen daran, wie wir das machen können.

Die Kosten- und Leistungsrechnung, die auf betriebswirtschaftlichen Grundlagen aufbaut, kennt die Hauptgruppe 5 in ihrer starken Differenzierung. Herr Schoefer kennt sie nicht. Genau an der Stelle hakt es. Da versuchen wir, die Kosten- und Leistungsrechnung, wenn sie denn auf einem Industrie-Kontenrahmen aufbaut, durch Zusammenfassung und andere Differenzierungen der Hauptgruppe 5 übereinzukriegen. Denn dann hätten wir es, daß wir aus der Kosten- und Leistungsrechnung in das HKR-Verfahren kommen. Ich sage das einmal etwas technisch; Herr Trinius, ich glaube, Sie wissen, wovon ich rede. Es geht darum, daß das in das HKR-Verfahren hineinkommt und aber auch wieder für die Kosten- und Leistungsrechnung herausgeholt werden kann.

Genau da haben wir den Punkt, und das ist das Anliegen von Nordrhein-Westfalen im Bund-Länder-Arbeitsausschuß für Haushaltsrecht und Haushaltssystematik: diesen Gruppierungsplan so zu gestalten, daß er mit dem Industrie-Kontenrahmen übereinstimmt oder wenigstens übereinstimmbar gemacht werden kann. Bei der jetzigen Differenzierung geht das nicht. Da gibt es sehr große Schwierigkeiten. Nordrhein-Westfalen hat Vorschläge gemacht, Baden-Württemberg hat nach längerer Diskussion auch Vorschläge vorgelegt. Wir bringen das weiter ein; der Bundes-Kollege legt sich zurück.

Völlig richtig ist: Das Finanzstatistikgesetz steht dahinter. Ich möchte nur einmal die Schwierigkeiten aufzeigen, Herr Bensmann. Das Finanzstatistikgesetz steht dahinter. Danach müssen Daten für die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung erhoben werden, und die brauchen offenbar diese scharfe Titeldifferenzierung. Was meinen Sie, was wir da für Auseinandersetzungen haben, um zu einem globalisierten Haushalt zu kommen, der einerseits vereinfachend wirkt, so daß man Kosten- und Leistungsrechnung und Budgetierung machen kann, der auf der anderen Seite aber auch den Spezialitätsgrundsatz beachtet. Genau da liegt die Schwierigkeit.

Ich kann nur sagen, was im Moment Thema ist. Sie sprachen noch von einer Sitzung vor dem Jahresende. Es ist in der Tat so. Sie können sicher sein, daß Nordrhein-Westfalen dort sehr eindeutig und sehr laut seine Interessen verfolgen wird. Aber es wird teilweise auch anders gesehen. Sie müssen wissen - das sagte ich auch schon -: Das Haushaltswesen ist föderativ, aber es steht unter Haushaltsgundsätzen, und diese Haushaltsgundsätze müssen beachtet werden. Sie müssen auch einheitlich sein, weil es sonst nicht mehr möglich ist, die Länderhaushalte untereinander zu vergleichen. Das darf natürlich auch nicht passieren; das ist schon vom Grundgesetz her nicht zulässig.

Schönen Dank, daß Sie mir noch einmal zugehört haben. Ich wollte Ihnen aufgrund Ihrer Ausführungen, Herr Trinius, gerade jetzt auf die sich daraus ergebende Problematik hinweisen, die wir zunächst einmal verwaltungsmäßig bewältigen müssen.

Prof. Dr. Klaus Dieter Diller (Universität Koblenz-Landau): Der allgemeine Satz, von dem ich glaube, daß er herübergekommen ist, kann meine Billigung nicht finden. Das ist ein Wert an sich. Ich übersetze ihn einmal so: Was de facto nicht existiert, kann de jure bedenkenlos

genommen werden. Das unterschreibe ich nicht. Ich gebe aber zu, daß meine Position in dieser Frage aus der Sicht eines Parlaments und seiner Abgeordneten vielleicht unwirklich idealistisch ist.

Der zweite Punkt: Ich wollte darauf hinweisen, ich wollte anregen - schlimm, wenn man sich erklären muß -, daß nach meinem Verständnis hier auf irgendeiner Waagschale etwas weggeht und nichts dafür hinkommt. Ich denke, das sollte deutlich geworden sein. Wenn die Diskussion hier eine Wendung in Richtung auf das Berichtswesen genommen hat, ist das nach meiner Auffassung durchaus etwas, das hilfreich sein kann. Das habe ich vorher den Papieren, die uns zugegangen sind, nicht in dieser Deutlichkeit entnehmen können. Es war die Rede davon: "Wir wollen dies, wir wollen das, und vielleicht können wir einmal darüber reden, ob wir das irgendwie kompensieren können." - Das hätte ich gerne gehabt, und das habe ich heute gehört.

Der dritte Punkt, zu Ihrem Hinweis: So gefällt mir das. Sie haben mir das Beispiel geliefert, wie ich es mir vorstelle. Sie sagen, es sei aus dem Parlament heraus gekommen. So wünschte ich es mir auch für die Zukunft, daß solche Dinge aus dem Parlament heraus kommen.

Das hängt aber auch damit zusammen, daß wir ein Verhältnis von Norm und Ausnahme haben. Mein Empfinden bei dieser Regelung ist, daß hier so etwas wie eine Umkehr der Beweislast stattfindet, eine Umkehr von Norm und Ausnahme. Dann werden die Dinge eben nicht mehr, so wie ich es mir vorstelle, aus dem Parlament heraus kommen, sondern Sie werden im Zweifelsfall sagen müssen: "In Ordnung, was meinst du denn damit, das Ganze wird wirtschaftlicher? Ja, freilich ..." Sie werden also im Zweifelsfall selbst belegen müssen, warum Sie der Meinung sind, daß etwas nicht zu einer wirtschaftlicheren und sparsameren Mittelverwendung führt, wenn Sie der Meinung sind: Diesen Deckungsgrundsatz kann ich in Zukunft nicht anbringen.

Vorsitzender Leo Dautzenberg: Vielen Dank, Herr Professor Diller. - Es ist ja sinnvoll, daß wir bei einer Anhörung neben den schriftlichen Stellungnahmen auch den persönlichen Meinungsaustausch hier vollziehen. Da das heute so der Fall war, glaube ich, daß alle Beteiligten aus der Diskussion heraus weitere Anregungen und Vorstellungen bekommen können.

Deshalb, meine Damen und Herren Sachverständigen, danke ich Ihnen im Namen der beteiligten Ausschüsse für Ihre Beiträge. Sie haben uns im Rahmen unseres politischen Meinungsbildungsprozesses sehr geholfen. Ich werde den Entwurf des Dritten Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung in die Tagesordnung unserer Sitzung am 12. November aufnehmen, um unsere heutigen Erkenntnisse auszuwerten.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit. Die Anhörung ist geschlossen.

gez. Dautzenberg
Vorsitzender