



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen
WD 2-52/1536

Datum
27. Juli 2006

Parlamentarische Steuerung und Kontrolle des Haushalts

A. Auftrag

Der Vorsitzende der Rechnungsprüfungskommission und stellvertretende Vorsitzende des Haushalts- und Finanzausschusses, Abg. Hans-Josef Bracht (CDU), hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine gutachterliche Stellungnahme zur Steuerung und Kontrolle des Haushalts in deutschen Parlamenten gebeten. Deren Praxis soll auf Formen der Steuerung und Kontrolle hin ausgewertet werden, die möglicherweise auch im Landtag Rheinland-Pfalz Anwendung finden könnten. Ihm geht es dabei insbesondere um

- Flexibilisierung und Budgetierung,
- Leistungs- und Produktvorgaben,
- Pensionsfonds, Derivate und sonstige Geschäfte am Kapitalmarkt (wie in Rheinland-Pfalz zum Beispiel die "Optimierung" des Wohnungsbauvermögens),
- kaufmännisch geführte Landesbetriebe und
- sonstige Auslagerungen.

Der Wissenschaftliche Dienst hat dazu eine Umfrage bei dem Bundestag und den Parlamenten der anderen deutschen Bundesländer durchgeführt sowie Parlamentaria und wissenschaftliche Veröffentlichungen ausgewertet.

B. Stellungnahme

Im Folgenden wird zunächst die Ausgangssituation dargestellt, nämlich der Stand der Steuerung und Kontrolle des Haushalts im Landtag Rheinland-Pfalz (I.). Danach werden die wichtigsten Ergebnisse der Umfrage bei den deutschen Parlamenten zusammengefasst (II.). Die Zusammenstellung der Umfrageergebnisse ist als Anhang beigefügt. Sodann wird dargestellt, unter welchen Bedingungen parlamentarische Steuerungs- und Kontrollinstrumente erfolgreich implementiert werden können (III.). Abschließend werden mögliche weitere Instrumente und Strategien der parlamentarischen Haushaltssteuerung und -kontrolle erörtert, die für den Landtag Rheinland-Pfalz in Frage kommen könnten.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

I. Bestandsaufnahme der parlamentarischen Steuerung und Kontrolle des Haushalts in Rheinland-Pfalz

1. Flexibilisierung und Budgetierung

Mit der Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes des Bundes im Jahre 1997 wurde die Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit von Haushaltsmitteln deutlich erleichtert. Ausgaben können seither bereits dann für übertragbar und gegenseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn dies eine sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung fördert (§ 15 Abs. 1 Satz 2 HGrG).¹ Vorher war eine Übertragbarkeit im Wesentlichen nur dann möglich, wenn es um eine mehrjährige Maßnahme ging; eine Deckungsfähigkeit setzte einen verwaltungsmäßigen und sachlichen Zusammenhang voraus. Ziel der Gesetzesänderung war die „Flexibilisierung“ des Haushaltsvollzugs. Die sachliche und zeitliche Bindung der Exekutive an die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgabebetitel kann seither deutlich gelockert werden.

Rheinland-Pfalz begann zunächst mit der Budgetierung der Personalausgaben. Später folgten die sächlichen Ausgaben. Mittlerweile ist der weit überwiegende Teil der Ausgaben mit anderen Ausgaben deckungsfähig und/oder übertragbar.² Der Landtag Rheinland-Pfalz hat dieser weitgehenden Flexibilisierung sowohl bei der Novellierung der Landeshaushaltsordnung³ als auch in den einzelnen Haushaltsgesetzen zugestimmt, weil er sich zum einen davon ein wirtschaftlicheres Ausgabeverhalten erhoffte: Anreize für das „Dezemberfieber“ sind weggefallen, zudem setzt das Bonus-Malus-System Anreize zum Sparen und zum Umlenken von konsumtiven in investive Ausgaben. Zum anderen ist die Flexibilisierung verbunden mit mittelfristigen Kürzungsvorgaben für Personal- und Sachmittel in vielen Bereichen. Die Verwaltungen haben also weniger Mittel und im Gegenzug mehr Freiheit, diese zu verwenden. Dies fördert eigenständige Rationalisierungsbemühungen der Behörden vor Ort.⁴

Die Flexibilisierung schwächt andererseits die parlamentarische Haushaltssteuerung, weil die Mittel – ohne neue Bewilligung des Parlaments – für andere als die ursprünglich veranschlagten Zwecke und in anderen Haushaltsjahren verwendet werden können. Außerdem wird die Vollzugskontrolle und Rechnungsprüfung durch Parlament und Rechnungshof erschwert. Damit gefährdet die Flexibilisierung das parlamentarische Budgetrecht und beeinträchtigt die Transparenz des Haushalts.⁵ Der Landtag Rheinland-Pfalz war sich dieses Problems bewusst. Er hat deshalb die Flexibilisierung mit Vorkehrungen zur Sicherung seines Budgetrechts verbunden, z.B.:

- Beschränkung der Deckungsfähigkeit (§ 20 Abs. 1 Satz 2 LHO, Sollvorschrift),
- die Möglichkeit, Leistungsaufträge im Haushalt zu erteilen (§§ 7 b und 26 Abs. 1 Satz 5 LHO),

¹ In der Fassung des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes vom 22.12.1997 8BGBl. I S. 3251).

² Siehe Deubel, in: Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags, Heft 28 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, Mainz 2005, S. 10.

³ Durch das Gesetz vom 8.2.2000 (GVBl. S. 47), siehe insbesondere die §§ 19 und 20 LHO.

⁴ Siehe Edinger, in: Hill, Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements, 2005, S. 141 ff, 142.

⁵ Siehe den Beschluss der Landtagspräsidentenkonferenz vom Juni 1997 „Budgetierung von Personal- und Sachausgaben“, Landtags-Drucksache 13/1761, und vom Mai 2000 „Reform des Haushaltsrechts“, Landtags-Drucksache 13/6466, siehe auch Grimm, Budgetierung und parlamentarische Kontrolle, in: Haushaltsplanung/Budgetierung in Deutschland und in den USA, S. 95 ff.; Bracht, VuM 2005, S. 252; Edinger, in: Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags, Heft 28 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, Mainz 2005, S. 54 ff.

- die Pflicht, regelmäßig über den Haushaltsvollzug zu berichten, und das Budgetrecht durch (weitere) geeignete Steuerungs- und Kontrollinstrumente zu sichern (§ 20 a LHO).

Weitere Einzelheiten sind seither in den Haushaltsgesetzen verankert, z.B. die halbjährlichen Budgetberichte⁶, die Regelung der Grenzen der Deckungsfähigkeit verbunden mit dem Erfordernis, bei Abweichungen die Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses einzuholen und die Grundsätze der erweiterten Übertragbarkeit, deren Einzelheiten mit Zustimmung des Ausschusses festgelegt werden (Bonus-Malus-System). Schließlich hat der Haushalts- und Finanzausschuss die Möglichkeit, im Einzelfall Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit zu begrenzen oder aufzuheben.⁷ Davon hat der Ausschuss bislang weder Gebrauch gemacht noch die Anwendung dieser Sanktion erwogen.

Der Landtag hat die Landesregierung ferner verpflichtet, unterjährig Budgetberichte vorzulegen.

2. Ziel-, Leistungs- und Produktvorgaben

Der kamerale Haushalt listet Einnahmen und Ausgaben auf. Daraus ist nicht ohne weiteres ersichtlich, was die Herstellung einzelner Verwaltungsleistungen oder -„produkte“ kostet. In einem Produkthaushalt wird das Handeln der Verwaltung in „Produkte“ aufgeteilt. Diesen können dann mithilfe der Kostenrechnung die Kosten für ihre Herstellung zugeordnet werden. Rheinland-Pfalz hat keinen derartigen Produkthaushalt. Es hält bislang im Grundsatz an der Kameralistik fest und ergänzt diese durch betriebswirtschaftliche Elemente⁸ (erweiterte Kameralistik), die oft auch Ziel- oder Produktvorgaben einschließen.

2.1. Budgetierung und Flexibilisierung sind zwar nicht mit einer inhaltlichen, aber mit einer *finanziellen* Zielvorgabe verbunden: der Einhaltung der Ausgaben-Ansätze, welche oft real, nicht selten sogar nominal in den letzten Jahren gesunken sind. Das „Bonus-Malus-System“ enthält Anreize zur Sparsamkeit (durch die Zusage, nicht verausgabte Mittel ganz oder zum Teil zu übertragen) und Sanktionen für Verstöße (Vortrag von Überschreitungen ins nächste Budget).

2.2. Der Landtag hat die Möglichkeit in die LHO aufgenommen, flexibilisierte und budgetierte Haushalte durch so genannte Leistungsaufträge zu ergänzen. Damit wollte der Landtag das Zurückfahren der kameralen Input-Vorgaben kompensieren durch Vorgaben für den politischen Output, den die Exekutive mit bestimmten Ausgaben erreichen soll. Der Leistungsauftrag legt Zielgrößen fest, die bei der Ausführung des Haushaltsplans erreicht werden sollen, insbesondere Umfang, Kosten, Qualität oder Wirkungen von Verwaltungsleistungen (§ 7b LHO). Während die ersten Leistungsaufträge noch aufgrund von Änderungsanträgen der damaligen Koalitionsfraktionen aus SPD und FDP in den Haushalt aufgenommen wurden, hat die Landesregierung mittlerweile in jedem Ressort je einen Pilot-Leistungsauftrag ausgebracht.

Die Landesregierung berichtet im Rahmen der halbjährlichen Budgetierungsberichte über die Erfüllung der Leistungsaufträge.⁹ Form und Inhalt der Budgetberichte sind in Abstimmung mit dem Haushalts- und Finanzausschuss in den letzten Jahren weiter entwickelt worden. Die Be-

⁶ Siehe zuletzt Landtags-Drucksache 14/5112.

⁷ Siehe zuletzt § 6 Abs. 4 LHG 2005/2006.

⁸ Siehe Deubel/Keilmann, VuM 2005, S. 236 ff.

⁹ Siehe § 7b Abs. 4 LHO i.V.m. § 6 Abs. 6 LHG 2005/2006.

richterstattung wurde zuletzt nach einem einheitlichen Raster ausgerichtet.¹⁰ Das hat die Aussagekraft und Vergleichbarkeit verbessert. So sind z.B. Abweichungen vom Plansoll erkennbar. Allerdings sind noch nicht alle Leistungsaufträge mit geeigneten Kennzahlen und Indikatoren verbunden.¹¹ Ab der 15. Wahlperiode werden nicht nur die Budgetberichte zum Jahresende, sondern auch die in der Jahresmitte statt als Vorlage an den HuFA als Drucksache verteilt und sind somit allen Abgeordneten und allen Ausschüssen zur Beratung zugänglich. Die in § 7 b Abs. 4 LHO vorgesehene Berichterstattung im Rahmen der Rechnungslegung hat bislang noch nicht stattgefunden,¹² ist aber für die Jahresrechnung 2005 angekündigt.¹³

2.3. Die Landesregierung hat den Haushalt ergänzt durch Kapitelvorworte, die die Aufgaben und Rechtsgrundlagen der etatisierten Einrichtung beschreiben. Dies trägt dazu bei, die Transparenz des Haushalts zu erhöhen.¹⁴ Diese Vorworte sind jedoch bislang uneinheitlich¹⁵ und enthalten noch keine Zielvorgaben, die eine parlamentarisch-politische oder verwaltungsinterne Zielkontrolle ermöglichen.

2.4. Nach § 7 Abs. 3 LHO soll „in geeigneten Bereichen“ eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) eingeführt werden. Die KLR setzt voraus, dass Kostenträger definiert werden - dieser Begriff wird in Rheinland-Pfalz synonym verwandt für Produkte.¹⁶ Der Landtag forderte im Jahr 2004, die Einführung der KLR zu verstärken und dem Landtag darüber zu berichten.¹⁷ Der halbjährliche Budgetbericht enthält seitdem einen Teil C über den Projektfortschritt der KLR.¹⁸ Noch ist offen, ob und ggf. welche für den Landtag relevanten Daten sich aus der KLR ergeben können.¹⁹ Die Landesregierung geht zurzeit davon aus, dass die Daten der KLR der *internen* Verwaltungssteuerung dienen und dem Parlament nicht zur Verfügung gestellt werden.²⁰

2.5. Im Rahmen der Reform des Haushaltsrechts hat der Landtag 2000 die Landesregierung verpflichtet, alle zwei Jahre einen Finanzhilfebericht vorzulegen; „dabei sind insbesondere Zielsetzung, Ausgestaltung und Erfolg der Finanzhilfen darzustellen“ (§ 10 Abs. 6 Nr. 2 LHO). Die Vorschrift verpflichtet die Landesregierung also, die Ziele ihrer Finanzhilfen ausdrücklich darzustellen und darzulegen, ob diese erreicht wurden. Ferner ist anzugeben, wie viel die Verwaltung einer Finanzhilfe kostet. Damit hat der Landtag die Landesregierung zur Definition von Zielen für sämtliche Finanzhilfen angehalten – und zwar abseits des Haushalts, ferner zu Angaben über Effektivität (Zielerreichung) und Effizienz (Zweck-Mittel-Relation, Wirtschaftlichkeit).

¹⁰ Siehe Landtags-Drucksache 14/5112, S. 5 (unter Teil B.I.), vgl. dazu auch Keilmann, in: Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags, Heft 28 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, Mainz 2005, S. 64 f.

¹¹ Vgl. z.B. den Leistungsauftrag zur Steuerverwaltung, siehe Landtags-Drucksache 14/5116, Anlage 8.

¹² Siehe Edinger, in: Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags, Heft 28 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, Mainz 2005, S. 59.

¹³ Siehe Landtags-Drucksache 14/5112, S. 5.

¹⁴ Vgl. die entsprechende Forderung des Landtags im Antrag „Moderne Strukturen für den Landeshaushalt: Transparenz erhöhen, Steuerungsmöglichkeiten verbessern“, Landtags-Drucksache 14/2890, unter III.

¹⁵ Vgl. Deubel, in: Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags, Heft 28 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, Mainz 2005, S. 12 f.

¹⁶ Siehe FM RLP (Hrsg.) Handbuch der standardisierten Kosten- und Leistungsrechnung Rheinland-Pfalz; Einführung der Standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung (Standard-KLR), www.fm.rlp.de/Finanzen/fr_Finanzen.htm (Stand 7/2006).

¹⁷ Siehe den Antrag „Moderne Strukturen für den Landeshaushalt: Transparenz erhöhen, Steuerungsmöglichkeiten verbessern“, Landtags-Drucksache 14/2890, unter IV.

¹⁸ Vgl. den Budgetbericht zum 31.12.2005, Landtags-Drucksache 14/5112, S. 8 und Anlage 15.

¹⁹ Vgl. den Bericht der Arbeitsgruppe „Budgetrecht der Parlamente“, Landtags-Drucksache 14/3210, unter C.

²⁰ Siehe Keilmann, in: Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags in RLP, Heft 28 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, 2005, S. 63.

Der Haushalts- und Finanzausschuss hat bislang einmal einen ad-hoc-Unterausschuss eingesetzt, um einen Finanzhilfebericht im Detail zu erörtern.²¹ Im Übrigen wird der Bericht im HuFA zur Kenntnis genommen; Versuche, die Fachausschüsse einzubinden, waren wenig erfolgreich.

3. Pensionsfonds, Derivate sowie sonstige Geschäfte am Kapitalmarkt

3.1. Das Land hat 1996 einen Pensionsfonds in der Form einer Anstalt eingerichtet, um Vorsorge für die Pensionen und Beihilfen zu treffen. Die Ressorts zahlen für diejenigen Beamten, die nach dem 30.9.1996 eingestellt wurden, Beiträge in den Pensionsfonds ein. Der Fonds ist gesetzlich geregelt, die Höhe der Zuführungen bestimmt eine Verordnung.²² Das Gesetz sieht in § 3 Abs. 2 vor, dass die Mittel des Pensionsfonds „zum marktüblichen Konditionen“ anzulegen sind

„in Anleihen, Obligationen, Schatzanweisungen oder Schuldscheinen des Landes oder anderer öffentlich-rechtlicher Emittenten oder in Forderungen an Dritte, die vom Land verbürgt sind, oder in Emissionen anderer Emittenten aus den Teilnehmerländern der Europäischen Währungsunion, wenn sie vergleichbar besichert sind. Die Anstalt kann Umschichtungen der Anlagen vornehmen sowie beim Erwerb und bei der Veräußerung von Forderungen marktübliche Maßnahmen zur Ertragsoptimierung treffen, soweit sich die Ansprüche unmittelbar gegen das Land richten oder soweit sie vom Land verbürgt sind; hierzu gehört auch die Gewährung von Darlehen an Dritte sowie der Erwerb von Schuldscheinen von Dritten.“

Die erweiterten Anlagemöglichkeiten im letzten Satz dieser Vorschrift wurden dem Fonds 2005 eingeräumt.²³ Die Landeshaushaltsgesetze enthalten entsprechende Bürgschaftsermächtigungen.²⁴

Die Abführungen an den Fonds werden in den einzelnen Kapiteln jeweils in der Hauptgruppe 9 veranschlagt, dazu kommen ggf. weitere Zuführungen aus Besoldungs- oder Versorgungsanpassungen.²⁵

Für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Pensionsfonds gelten die üblichen Bestimmungen der LHO über landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts (§§ 105 – 111 LHO i.V.m. § 5 Abs. 1 PensionsfondsG). Die Haushaltsrechnung enthält gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 1 LHO Übersichten über die Sondervermögen und Rücklagen des Landes. Dementsprechend enthält die Jahresrechnung eine Übersicht über den Anfangs- und Endbestand, die Zuführungen und Entnahmen aus dem Pensionsfonds.²⁶ Die Zuführungen sind zusätzlich in einer weiteren Übersicht aufgeschlüsselt nach Einzelplänen nachgewiesen.²⁷ In welcher Weise der Fonds seine Mittel im Einzelnen anlegt, ist dem Haushaltsplan und der Haushaltsrechnung nicht zu entnehmen.

²¹ Unterausschuss „Finanzhilfen“ im Jahr 2000. Aufgrund seiner Empfehlungen erstattete der HuFA dem Plenum einen Bericht zur Fortentwicklung des Finanzhilfeberichts, Landtags-Drucksache 13/6526.

²² Siehe das Landesgesetz über die Errichtung eines Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz vom 12.3.1996 (GVBl. S. 152, BS 2030-7), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.3.2005 (GVBl. S. 79), und die Landesverordnung über die Zuführungen des Landes an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz vom 5.10.1996 (GVBl. S. 371, BS 2030-7-1), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 16.10.2003 (GVBl. S. 300).

²³ Art. 3 des LG vom 14.03.2005 (GVBl. S. 79), zur Begründung siehe Landtags-Drucksache 14/3722.

²⁴ Siehe § 9 Abs. 6 LHG 2005/2006.

²⁵ Veranschlagt in Gr. 424 und 434.

²⁶ Siehe Jahresrechnung 2004, S. 860.

²⁷ Siehe Jahresrechnung 2004, S. 957.

3.2. Das Land setzt seit 1990 im Rahmen seines Kreditmanagements Derivate ein, um die Zinsausgaben zu steuern und zu optimieren und Zinsänderungsrisiken abzumildern. Ähnlich verfahren der Bund und eine Reihe anderer Länder. Das Landeshaushaltsgesetz enthält eine entsprechende Ermächtigung.²⁸ Die Vereinbarungen sind in der Summe grundsätzlich²⁹ beschränkt auf 50% des Schuldenstandes des Landes. Der Landesrechnungshof hatte Ende der 90er Jahre den Einsatz der Derivate geprüft und dem Landtag berichtet.³⁰ Er kam zu dem Ergebnis, dass die Derivate offenbar die Zinsbelastung des Landes verringert hatten.³¹ Auf seinen Vorschlag hin erließ das Finanzministerium eine Verwaltungsvorschrift sowie ein „Rahmenkonzept für den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten“³², die einen inhaltlichen und organisatorischen Rahmen für die derivativen Geschäfte und ihre Abbildung im Haushaltsplan bilden.³³ Die Landesregierung erstattet seit 2001 dem Landtag einen Derivatebericht, zunächst halbjährlich, nunmehr jährlich.³⁴ Er enthält unter anderem eine Risiko- und eine Wirtschaftlichkeitsberechnung.

3.3. Seit der 14. Wahlperiode ist das Finanzministerium bemüht, aus Landesvermögen nach Möglichkeit höhere als die bisherigen Einnahmen zu erzielen. Dies betrifft in erster Linie das Wohnungsbauvermögen, also die Forderungen des Landes aus Wohnungsbaudarlehen. Darüber hinaus veräußerte das Land einen großen Teil dieser Forderungen zum Zwecke des Haushaltsausgleichs. Die Geschäfte zur Optimierung des Wohnungsbauvermögens sind kompliziert und zum Teil speziell für das Land konstruiert (insbesondere das „profit linked perpetual“). Zur weiteren Verwertung der Forderungen hat das Land eine Gesellschaft gegründet, die PLP Management GmbH & Co. KG.³⁵ Das Landeshaushaltsgesetz enthält für diese Geschäfte eine spezielle Ermächtigung.³⁶

Die Landesregierung hat aufgrund von Anträgen und Anfragen der Fraktionen sowie im Rahmen der Haushaltsberatungen über den Verkauf und die Optimierung des Wohnungsbauvermögens berichtet.³⁷

4. Landesbetriebe und sonstige Auslagerungen

4.1. Der Landtag hat aufgrund entsprechender Empfehlungen der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“³⁸ und der Konferenz der Landtagspräsidenten³⁹ im Jahr 2000 eine Bestimmung über die „Rechte des Landtags bei Nebenhaushalten“ in die LHO eingefügt. § 112a LHO sieht vor, dass Auslagerungen in der Form einer Organisationsprivatisierung, d.h. die Bildung landeseigener Unternehmen, Stiftungen usw. der Zustimmung des Landtags durch ein separates Gesetz bedürfen, sofern ein bestimmter Bagatellbetrag⁴⁰ überschritten wird. Ein

²⁸ § 2 Abs. 5 LHG 2005/2006.

²⁹ Vereinbarungen, deren Zinsänderungsrisiko durch Gegengeschäfte abgesichert sind, werden auf die Höchstgrenze nicht angerechnet.

³⁰ Siehe Vorlage 13/3493 vom 12.11.1999 sowie Jahresbericht 1999, Landtags-Drucksache 13/5380, S. 108 ff.

³¹ Siehe Jahresbericht 1999, Landtags-Drucksache 13/5380, S. 112, unter 2.7.

³² Siehe Vorlage 13/3531.

³³ Die Veranschlagung erfolgt im Einzelplan 20, Kap. 20 05, Titel 575 04, 05 und 06.

³⁴ Zuletzt 9. Bericht, Vorlage 14/4825.

³⁵ Siehe den Beteiligungsbericht 2005, Landtags-Drucksache 14/729, S. 98.

³⁶ Siehe § 9 Abs. 5 LHG 2005/2006.

³⁷ Vgl. zuletzt die Erläuterungen des Rechtsanwalts Dreyer der Sozietät Clifford Chance in der 54. HuFA-Sitzung am 15.2.2005, S. 5 ff. und seine Powerpoint-Folien (Anlage zum Protokoll).

³⁸ Landtagsdrucksache 13/3500, veröffentlicht als Heft 4 der Schriftenreihe des Landtags.

³⁹ Privatisierung und parlamentarische Verantwortung, s. Haushaltsreform und parlamentarisches Budgetrecht in Rheinland-Pfalz, Heft 15 der Schriftenreihe des Landtags, S. 51 ff., dazu Glauben, ZParl 1998, S. 496, Edinger, ZG 2000, S. 132. Siehe auch die Ergebnisse des Landtags-Symposiums „Privatisierung und parlamentarische Rechte“, Heft 2 der Schriftenreihe des Landtags.

⁴⁰ 500.000 EUR, siehe § 4 Abs. 5 LHO.

solches Gesetz war bislang nicht erforderlich. Soweit ersichtlich, hat die Landesregierung den Landtag seither nur über zwei Auslagerungen unterrichtet: die Stiftung Rheinland-Pfalz für Opferschutz⁴¹ und die Projektentwicklungsgesellschaft des Landes Rheinland-Pfalz mbH (PER).⁴² Ihr Haushalt lag unter der Bagatellgrenze.

4.2. Alle zwei Jahre berichtet die Landesregierung dem Landtag über die Landesbeteiligungen (§ 10 Abs. 6 Nr. 1 LHO). Wichtige Informationen über einzelne Landesbeteiligungen ergeben sich auch aus den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofs.⁴³

4.3. Verfassung und HGrG ermöglichen es, dass Landesbetriebe und Sondervermögen aus dem kameralen Haushalt ausgegliedert werden: statt Einnahmen und Ausgaben brauchen nur die Zuführungen und Abführungen eingestellt zu werden.⁴⁴ Das Land hat sieben kaufmännisch rechnende Landesbetriebe eingerichtet.⁴⁵ Sie müssen einen Wirtschaftsplan oder zumindest eine Übersicht über den Wirtschaftsplan dem Haushaltsplan oder den Erläuterungen beifügen, die Planstellen sind ebenfalls auszubringen (§ 26 Abs. 1 LHO). Der Wirtschaftsplan kann mit einem Leistungsauftrag verbunden werden. Dies ist bei einem Landesbetrieb der Fall (Landesforsten).

Landesbetriebe dienen auch dazu, die Kosten ihrer Produkte und Dienstleistungen sichtbar zu machen. Einige stellen ihre Leistungen für andere Behörden diesen in Rechnung (interne Verrechnung, insbesondere LBB und LDI).⁴⁶

§ 87 LHO schreibt vor, dass kaufmännisch rechnende Landesbetriebe einen Jahresabschluss und grundsätzlich auch einen Lagebericht aufstellen. Über deren Veröffentlichung ist in der LHO nichts geregelt, i.d.R. werden sie im Staatsanzeiger veröffentlicht. Die Jahresrechnung enthält eine „Übersicht über die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe“.⁴⁷ „Produkte“ der Landesbetriebe und ihre Kosten sind im Haushalt und in der Jahresrechnung nicht aufgeführt (Ausnahme: Leistungsauftrag Landesforsten).

Ferner gibt es als kaufmännisch rechnendes Sondervermögen den Fachbereich Medizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz („Sondervermögen Medizin“).⁴⁸ Ausgegliedert aus dem kameralen Haushalt wurde ferner die Universität Mainz, auch diese rechnet kaufmännisch.⁴⁹

5. Weitere Formen der Steuerung und Kontrolle

5.1. Zu den herkömmlichen Formen der Steuerung des Haushaltsvollzugs gehören im Landtag Rheinland-Pfalz die Entschließungsanträge zum Haushalt, die konkrete Erwartungen an den Haushaltsvollzug formulieren. Zur Abstimmung über den Haushalt 2005/2006 wurden 33 Entschließungsanträge eingereicht.⁵⁰

⁴¹ Stiftungskapital 500.000 EUR, siehe Beteiligungsbericht 2005, Landtags-Drucksache 14/4729, S. 173.

⁴² Stammkapital 100.000 EUR, siehe Beteiligungsbericht 2005, Landtags-Drucksache 14/4729, S. 100.

⁴³ Vgl. zuletzt Jahresbericht 2005, Landtags-Drucksache 14/4810, Nr. 16 (S. 103 ff.).

⁴⁴ Siehe Art. 116 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz LV, § 18 HGrG.

⁴⁵ LBB, LSV, Landesforsten, LDI, Betrieb Landeseigene Anlagen an Wasserstraßen (BLAW), Staatsorchester Rheinische Philharmonie und Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz.

⁴⁶ Vgl. Edinger, in Haushaltsreform und parlamentarisches Budgetrecht in Rheinland-Pfalz, Heft 15 der Schriftenreihe des Landtags, S. 14.

⁴⁷ Siehe Haushaltsrechnung 2004, Übersicht 22, S. 1103 ff.

⁴⁸ Siehe § 13 LHG 2005/2006.

⁴⁹ Siehe § 103 Abs. 2 HochSchG i.V.m. LHG 2005/2006, EP 15 Kap. 1505.

⁵⁰ Davon nahm der Landtag die 6 Anträge an, die von den damaligen Koalitionsfraktionen der SPD und FDP gestellt worden waren.

5.2. Ein wichtiges Instrument der Haushaltskontrolle ist das Entlastungsverfahren. Auf Empfehlung der Enquete-Kommission 13/1 „Parlamentsreform“⁵¹ haben die Beteiligten – Landtag, Landesrechnungshof und Landesregierung – das Verfahren so beschleunigt, dass es in der Regel eineinhalb Jahre nach Ende des betreffenden Haushaltsjahres abgeschlossen ist, d.h. vor der parlamentarischen Sommerpause. Dies ist im bundesdeutschen Vergleich ein Spitzenwert. Damit wird erreicht, dass die Ergebnisse des Entlastungsverfahrens in die Haushaltsberatungen einfließen können, die i.d.R. im Herbst beginnen.

5.3. Von seiner Möglichkeit, den Rechnungshof um eine gutachtliche Äußerung zu einer bestimmten Frage zu ersuchen (§ 88 Abs. 3 LHO), hat der Landtag im Rahmen der Haushaltsreform insoweit Gebrauch gemacht, als er ihn um eine Stellungnahme im Rahmen der Anhörung zur Reform der Landeshaushaltsordnung bat.⁵² Bereits zuvor hatte der Landtag den Rechnungshof im LHG 1996 gesetzlich beauftragt, die Modellversuche zur Budgetierung und Flexibilisierung zu überprüfen.⁵³ Auch unabhängig von konkreten Ersuchen des Landtags enthalten die Jahresberichte immer wieder Hinweise zur Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts.⁵⁴

5.4. Während die Regierungsfractionen Regierungskontrolle in der Regel nichtöffentlich ausüben, sind die Fraktionen der Opposition im Wesentlichen auf die formalen, öffentlichen parlamentarischen Kontrollinstrumente angewiesen, etwa auf das Fragerecht, das im Zuge der Verfassungsreform 2000 in Art. 86a LV verankert wurde. Ein Beispiel dafür ist die Große Anfrage der CDU-Fraktion „Haushaltsslage und Haushaltsentwicklung des Landes Rheinland-Pfalz“.⁵⁵

5.5. Weitere Kontrollmöglichkeiten im Hinblick auf den Umgang mit Haushaltsmitteln und die Erreichung der Ziele, die sich aus Gesetzen oder Landtagsbeschlüssen ergeben oder die die Regierung sich selbst gegeben hat, bieten die Berichte, welche die Landesregierung dem Landtag aufgrund von Gesetzen oder Landtagsbeschlüssen erstattet. Beispiele dafür sind der Beamtenversorgungsbericht,⁵⁶ der Bericht zur Aufgabenkritik⁵⁷ oder der Bericht über die Forschungsförderung.⁵⁸ Neben dieser Form der Evaluation von Gesetzen oder politischen Programmen hat der Landtag – ebenfalls im Rahmen der Parlamentsreform⁵⁹ – weitere Regelungen über eine Gesetzesfolgenabschätzung getroffen:⁶⁰

- Die Landesregierung weist bereits bei der Übersendung ihrer Referentenentwürfe an den Landtag darauf hin, ob sie eine Gesetzesfolgenabschätzung durchgeführt hat oder beabsichtigt.⁶¹
- Gesetzentwürfe der Landesregierung sollen neben den Informationen u.a. über die Kosten, insbesondere für die Kommunen, auch über das Ergebnis der Gesetzesfolgenab-

⁵¹ Siehe Landtags-Drucksache 13/3500 und Heft 4 der Schriftenreihe des Landtags, unter C.7.4.

⁵² Siehe HuFA, Protokoll der 58. Sitzung am 28.10.1999.

⁵³ Siehe § 6 LHG 1996 und Jahresbericht 1998 des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, Landtags-Drucksache 13/3970, S. 35 ff.

⁵⁴ Z.B. die Prüfungsergebnisse zu den Derivaten, dazu oben unter II.3.B., im jüngsten Jahresbericht 2005 z.B. die Hinweise Produkt- und Leistungskennzahlen, Nr. 4, S. 48 unter 2.1.1, zum Leistungsauftrag und zur KLR, Nr. 18 S. 119 f. unter 2.5 und 2.6.

⁵⁵ Siehe Landtags-Drucksache 14/3436.

⁵⁶ Siehe zuletzt Landtags-Drucksache 14/4884.

⁵⁷ Siehe Landtags-Drucksache 14/3738.

⁵⁸ Siehe Landtags-Drucksache 14/4619.

⁵⁹ Siehe die Empfehlung der EK Parlamentsreform, Landtags-Drucksache 13/3500, Heft 4 der Schriftenreihe des Landtags, unter C.2.1.

⁶⁰ Siehe im Einzelnen Edinger, Folgenabschätzung und Evaluation von Gesetzen, ZG 2004, S. 149 ff.

⁶¹ Siehe die Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung nach Art. 89 b Abs. 3 LV, Nr. I.2.

- schätzung berichten oder begründen, warum die Landesregierung keine Gesetzesfolgenabschätzung durchgeführt hat (§ 51 Abs. 2 GOLT).
- Der federführende Ausschuss kann in seiner Beschlussempfehlung vorschlagen, dass die Landesregierung nach einer bestimmten Zeit „über die Bewährung des Gesetzes in der Praxis berichtet“, der Landtag hat über diesen Vorschlag abzustimmen (§§ 56 Abs. 3 und 76 Abs. 1 Satz 3 GOLT).⁶²

5.6. Ein anderer Versuch, die parlamentarische Steuerung und Kontrolle im Hinblick auf inhaltliche Zielvorgaben zu verbessern, verlief bislang wenig erfolgreich: die Einbindung der Fachausschüsse.⁶³ Der Landtag hat dazu in seiner Geschäftsordnung bestimmt, dass das Haushaltsgesetz „unter Beteiligung der Fachausschüsse“ beraten wird, nach Maßgabe von Grundsätzen, die der Ältestenrat jeweils festlegt.⁶⁴ Die Mitberatung der Einzelpläne in den Fachausschüssen – in einer Reihe von Landtagen ständige Praxis – wurde nach mehreren Durchläufen zuletzt wieder aufgegeben, auch aus Zeitgründen. Der Versuch, die Fachausschüsse in die Beratung der Finanzhilfe- und der Budgetberichte einzubeziehen, war bislang ebenfalls wenig erfolgreich.

II. Steuerung und Kontrolle in anderen Parlamenten

Der Wissenschaftliche Dienst führte eine Umfrage beim Bundestag und den Parlamenten der Länder durch, um herauszufinden, welche Antworten sie auf Reformen und neue Instrumente des Haushalts entwickelt haben. Ausgewertet wurde ferner die Zusammenstellung des Stands der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Bund und Ländern, die das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer im Jahr 2004 veröffentlichte.⁶⁵ Außerdem wurden weitere Veröffentlichungen und Parlamentaria herangezogen.

Die Stand der Reformen ist unterschiedlich. Eine Reihe von Ländern führen die kaufmännische Rechnung flächendeckend als „führendes“ System ein,⁶⁶ müssen aber aufgrund der Vorgaben im HGGr zusätzlich die kamerale Rechnung weiterführen. Insbesondere die Stadtstaaten treiben diese Entwicklung voran, wie die kommunale Ebene insgesamt. Trotz der Unterschiede beim Einsatz neuer Steuerungs- und Finanzierungsmodelle ähneln sich die parlamentarischen Instrumente in vielen Fällen.⁶⁷ Im Folgenden wird zunächst der Umgang mit Leistungs- und Produktvorgaben dargestellt (unter 1.), anschließend die Berichtspflichten der Regierung (2.) sowie (3.) Reaktionen im Rahmen der parlamentarischen Organisation (Untergremien, Beteiligung der Fachausschüsse). Es folgen Aussagen zur Rolle des Rechnungshofs (4.) und zu sons-

⁶² Ein Beispiel dafür ist die Beschlussempfehlung des AWiV zum Gesetz über den LSV, Landtags-Drucksache 14/510.

⁶³ Vgl. die Abg. Schmitt und Thomas, in: Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags in Rheinland-Pfalz, Heft 28 der Schriftenreihe des Landtags, S. 23 und S. 35 f. Die Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ hatte empfohlen, die Mitberatung in den Fachausschüssen im Hinblick auf Zielvorgaben im Haushalt zu erproben. Eine Ausnahme war der AWiV, der unter dem Vorsitz und auf Initiative des Abg. Gölter insbesondere den Einzelplan 08 ausführlich beriet.

⁶⁴ Siehe § 54 Abs. 3 GOLT.

⁶⁵ Brenski, Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2003/2004, Speyerer Forschungsberichte 233, Speyer 2004; siehe auch jüngst den Überblick bei Budäus, Die Verwaltung 2006, S. 187 ff., 199 ff.

⁶⁶ Vgl. Brenski, Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2003/2004, Speyerer Forschungsberichte 233, Speyer 2004.

⁶⁷ Siehe auch Hörrmann, Die Rolle der Landesparlamente im Neuen Steuerungsmodell, Berlin 2006, S. 154 ff.

tigen länderspezifischen Besonderheiten (5.). Die gesamten Ergebnisse der Umfrage sind im Anhang beigelegt.⁶⁸

1. Leistungs- und Produktvorgaben

In Baden-Württemberg hat der Landtag die Regierung u.a. aufgefordert, politische Ziel- und Leistungsvorgaben im Haushalt und verwaltungsintern einzusetzen, Produkte und Kennzahlen zu entwickeln sowie landesweite und länderübergreifende Leistungsvergleiche anzustreben (benchmarking). Er erwartet offenbar, in einem produktorientierten Haushalt über die Definition und die Kennzahlen der Produkte steuern zu können.⁶⁹

Berlin hatte bereits 1994 mit der Einführung von KLR und der Definition von Produkten begonnen. Dabei gab es zunächst offenbar Probleme, weil die Zahl der definierten Produkte offenbar zu groß war, um zu einer sinnvollen, steuerungsrelevanten KLR zu gelangen.⁷⁰ Mittlerweile sind Globalsummen für die Einzelpläne eingeführt. Der Haushaltsplan 2006/2007 enthält erstmals eine produktorientierte Darstellung. Produktdefinition und Kennzahlen werden spezifisch auf den jeweiligen Bereich ausgerichtet,⁷¹ bei den Senatsverwaltungen, die mit Ministerialverwaltungen zu vergleichen sind, spielen sie jedoch keine „finanzpolitisch entscheidende Rolle“.

In Bremen verabschiedet das Parlament bereits seit dem Haushaltsjahr 2000 einen Produktgruppenhaushalt zur Zielsteuerung, zusätzlich zum kameralen Haushalt. Die Bürgerschaft kann die Definition und die Kennzahlen der Produktgruppen im Rahmen der Haushaltsberatungen ggf. verändern.

Kennzeichnend für den Haushalts- und Finanzausschuss der Bremer Bürgerschaft sind seine Rechte im Haushaltsvollzug: Das Recht des rheinland-pfälzischen HuFA, im Einzelfall Deckungsfähigkeiten und Übertragbarkeiten einzuschränken oder aufzuheben,⁷² beruht auf dem Vorbild Bremens. Darüber hinaus entscheidet der Bremer HuFA mit bei der Bildung von Rücklagen, er bestimmt über das unterjährige Berichtswesen, er kann sogar wesentliche Änderungen der Zielvorgaben für die Produktgruppen beschließen. Weitere Rechte betreffen insbesondere die Stellenbewirtschaftung (bis hin zum Einstellungsstopp), Deckungsfähigkeiten und Übertragbarkeiten.⁷³ Die überaus starke Stellung des HuFA im Vollzug ist ein Spezifikum des Stadtstaates, der die kommunale und die Landesebene vereint.

In Hamburg enthält der Haushaltsplan ebenfalls Produktinformationen.

Nach der flächendeckenden Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens und der KLR mittels SAP/R3 wird es in Hessen ab 2007 Produkthaushalte geben. Das Parlament kann dann durch Produktkennzahlen steuern und kontrollieren.

⁶⁸ Die Angaben in diesem Gutachten beruhen im Wesentlichen auf den Antworten der Parlamentsverwaltungen auf die Umfrage des Wiss. Dienstes. Ob alle Informationen mitgeteilt wurden, die aus der Sicht des Auftraggebers relevant sein könnten, kann von hier aus nicht beurteilt werden.

⁶⁹ Siehe den Bericht Landtags-Drucksache 13/3240; Beratung im Landtag siehe PlProt. 13/75 vom 29.7.2004, S. 5309 ff.

⁷⁰ Siehe Hörmann, Die Rolle der Landesparlamente im Neuen Steuerungsmodell, S. 157.

⁷¹ Siehe Brenski, Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund, S. 77-79.

⁷² § 6 Abs. 4 LHG 2005/2006.

⁷³ Siehe §§ 9, 12 und 13 des Entwurfs des Bremer HHG 2006/2007, <http://finanzen.bremen.de> (Stand 7/2006).

Hessen geht von dem Modell einer „Zielkaskade“ mit abstrakten Oberzielen aus, die in mehreren Schritten bis hin zu Produkten „heruntergebrochen“ werden. Umstritten scheint, ob sich die Mitwirkungsrechte des Parlaments auch auf die abstrakten Oberziele beziehen. Vom Finanzminister war dies bestritten worden.⁷⁴

Das Parlament in Mecklenburg-Vorpommern erhält durch zusätzliche produktbezogene Kosten- und Leistungsdaten in Form eines Produkthaushalts mehr Information und kann festlegen, welche Leistungen mit welchen Mitteln zu erbringen sind.

Niedersachsen fügt dem Haushaltsplan standardisierte Erläuterungen für budgetierte Haushalte bei. In einem Leistungsplan werden produktbezogene Angaben zu Mengen, Kosten und Finanzierungsbeiträgen gemacht. Es gibt ferner eine Überleitungsrechnung der Erlöse und Kosten zu kameralen Einnahmen und Ausgaben. Zunehmend werden Produktkennzahlen im Haushalt abgebildet.

Die Landesbetriebe legen dem Haushaltsplan zusätzlich einen Wirtschaftsplan mit Leistungs-, Erfolgs- und Finanzplan bei.

Auch für Subventionen und Zuwendungen gelten ab 2006 Vorgaben für standardisierte Erläuterungen im Haushaltsplan, die auch Basis für den Subventionsbericht sind.

In Schleswig-Holstein enthalten die Einzelpläne Vorworte, vergleichbar den Kapitelvorworten in Rheinland-Pfalz. Ferner wurden standardisierte Leistungsvorgaben im Haushalt in Form „zusätzlicher Erläuterungen“ eingefügt, zunächst bei Modellbehörden, ähnlich wie die Leistungsaufträge in Rheinland-Pfalz.⁷⁵ Das Konzept sah vor, es dem Parlament zu überlassen, wie tief es jeweils die Festlegungen im Haushaltsplan beeinflussen will: von den Aufgabenbereichen über die Kostenträgergruppen bis zu den Kostenträgern. Die Definition konkreter Aufgaben soll der Regierung vorbehalten bleiben.⁷⁶

Die im Jahr 2005 neu gewählte Landesregierung setzt den Schwerpunkt ihrer Reformbemühungen bei der Aufgabenkritik.⁷⁷ Geprüft wird ferner die Buchführung und Bilanzierung nach HGB in der Landesverwaltung.

Um bestimmte Bereiche in die leistungsbezogene Planaufstellung und Mittelbewirtschaftung einzubeziehen, ist in Thüringen die Zustimmung des HuFA erforderlich. Die Veranschlagung ist an eine Zielvorgabe zu binden (Leistungsvereinbarung, § 5 ThürHhG 2006/07).

2. Berichtspflichten

Der Bundestag erhält jährlich einen Beteiligungsbericht. Der Finanzminister informiert den Haushaltsausschuss regelmäßig zum Schuldenstand. Zur Vollzugskontrolle dienen u.a. eine Vielzahl von Einzelberichtspflichten über den Abfluss und die Verwendung bestimmter Mittel.

⁷⁴ Vgl. die Debatte zum Antrag der FDP-Fraktion betreffend Haushaltsberatungen (Landtags-Drucksache 16/5372), PlProt. 16/102 vom 18. Mai 2006, S. 7082 ff.

⁷⁵ Siehe Bähr, in: Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags, Heft 28 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, Mainz 2005, S. 43 ff.

⁷⁶ Hörermann, Die Rolle der Landesparlamente im Neuen Steuerungsmodell, S. 169 ff.

⁷⁷ Siehe den Abschlussbericht der Projektgruppe Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung, Arbeitsgruppe im Finanzministerium Schleswig-Holstein vom Januar 2006, Landtag S-H, Umdruck 16/550, <http://www.sh-landtag.de/infothek/wahl16/umdrucke/0500/umdruck-16-0550.pdf> (Stand 7/2006).

In einer Reihe von Ländern gibt es Berichte zum Haushaltsvollzug, und zwar oft unterjährig (viertel- oder halbjährlich). Die Angaben sind unterschiedlich. Sie betreffen kamerale Daten wie

- Einnahmen und Ausgaben,
- Mittelabfluss,
- Ausgabereste,
- Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen,
- Realisierung von kw-Vermerken,
- Versorgungsbericht,
- Bericht über die Versorgungsrücklage,
- Kassenabschlussbericht,
- Verschuldung,
- Umsetzung von EU-Förderprogrammen.⁷⁸

Berichtet wird dort, wo KLR, Produkte und Zielvorgaben eingesetzt werden, meist auch über die entsprechenden Ergebnisse, etwa

- Kosten- und Leistungsplanung,
- Leistungs- und Finanzkennzahlen,
- Überleitung der KLR zur Kameralistik,
- Abschluss von Leistungsvereinbarungen zwischen Regierung und nachgeordneten Behörden sowie Stand ihrer Erfüllung.

Daneben gibt es vielfach periodische

- Finanzhilfeberichte,
- Beteiligungsberichte,
- in einem Fall (Saarland) auch einen Derivatebericht.

Darüber hinaus gibt es folgende Besonderheiten:

- In Baden-Württemberg wird auf Wunsch des Landtags ein Abgeordneteninformationssystem eingeführt, und zwar ein „systematisches, regelmäßiges Berichtswesen der Regierung für den Landtag unter Nutzung elektronischer Abfragemöglichkeiten, das wesentliche Haushaltsdaten aufbereitet, veranschaulicht und falls nötig kommentiert“. Es soll Informationen enthalten zum Haushaltsvollzug, zu Kennzahlen und zur Erfüllung von Zielvorgaben, die für die politische Steuerung und Kontrolle verwertbar sind. Ein Prototyp des Abgeordneteninformationssystems wurde dem Finanzausschuss im Dezember 2005 präsentiert. Auch in Berlin wurde zur Haushaltsrechnung die Vorlage einer recherchierbaren Datenbank angefordert.
- In Hessen werden mit der Einführung von Produkthaushalten den Mitgliedern des Haushaltsausschusses vierteljährlich die Führungsberichte der Ressortleiter zugeleitet.
- Schleswig-Holstein hat das Beteiligungscontrolling und die entsprechenden Berichte mit Hilfe der Balanced Scorecard standardisiert. (Erfüllung der Leistungsvorgaben, Finanzen, Effizienz, Ressourcen).

⁷⁸ Siehe im Einzelnen die Umfrageergebnisse in der Anlage zu Frage 2.

3. Organisation, Gremien

3.1. Neben dem Haushaltsausschuss des Bundestags gibt es vier ständige Untergremien, die aus Mitgliedern des Haushaltsausschusses bestehen: den Rechnungsprüfungsausschuss, den Unterausschuss zu Fragen der Europäischen Union, das Vertrauensgremium zur Beratung und Kontrolle der Haushalte der Geheimdienste, und das Parlamentarische Gremium zur Kreditfinanzierung des Bundes.

- Der Rechnungsprüfungsausschuss hat die organisatorischen Strukturen eines ständigen Ausschusses. Ihm gehören 15 Mitglieder an. Er prüft den Vollzug der Ausgaben sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und bereitet die Entlastung der Bundesregierung durch den Bundestag auf der Grundlage der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes vor. Der Rechnungsprüfungsausschuss tagt in der Regel einmal pro Monat; in der vergangenen dreijährigen Wahlperiode trat er zu insgesamt 30 Sitzungen zusammen. Da der Vorsitz im Haushaltsausschuss traditionell der Opposition gebührt, stammen die Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses aus den Regierungsfractionen.
- Der Unterausschuss zu Fragen der Europäischen Union führt mit 15 Mitgliedern die Vorberatung derjenigen Europa-Vorlagen von Europaparlament, Rat und Kommission durch, die dem Haushaltsausschuss überwiesen werden. Zur Arbeit des Unterausschusses gehören auch Treffen mit Mitgliedern des Europäischen Rechnungshofes, Abgeordneten des Europäischen Parlaments und den EU-Kommissaren. Durch die wachsende Anzahl dieser Vorlagen nimmt auch das Arbeitsvolumen dieses Unterausschusses ständig zu, in der vergangenen Wahlperiode tagte der Unterausschuss 26mal.
- Das Vertrauensgremium übt die parlamentarische Kontrolle über die finanzielle Ausstattung und Bewirtschaftung der Wirtschaftspläne der drei deutschen Nachrichtendienste aus. Seine Mitglieder werden vom Plenum gewählt.
- Das parlamentarische Gremium zur Kreditfinanzierung des Bundes wurde 2002 geschaffen und beruht auf § 3 BundesschuldenwesenG⁷⁹. Es begleitet die Arbeit der Finanzagentur GmbH des Bundes. Unter der Verantwortung des Bundesministeriums der Finanzen nimmt die Finanzagentur die operativen Aufgaben des Schuldenwesens wahr. Sie führt die Kreditaufnahme im Auftrag und im Namen des Bundes durch und kann im Rahmen des jeweiligen Haushaltsgesetzes Derivate einsetzen (§ 4 Abs. 2 BundesschuldenwesenG). Sie unterliegt der Steuerung und Kontrolle durch das Bundesministerium der Finanzen. Das parlamentarische Gremium wird vom Bundesminister der Finanzen über alle Fragen des Schuldenmanagements des Bundes unterrichtet. Das Bundesministerium der Finanzen und der Bundesrechnungshof sind ständig vertreten. Das Gremium beschließt über die Hinzuziehung weiterer Teilnehmer. Die Sitzungen sind geheim. Seine Mitglieder werden vom Plenum gewählt.

3.2. Eine Reihe von Landtagen haben ad-hoc-Gremien eingesetzt, die sich mit der Rolle des Landtags in der so genannten Neuen Steuerung befasst haben:

- In Baden-Württemberg gab es in der 12. Wahlperiode den „Parlamentarischen Beirat Neue Steuerungsinstrumente“. In der 13. Wahlperiode setzte der Finanzausschuss einen Unterausschuss „Neue Steuerungsinstrumente“ ein, der 2004 seinen Bericht vorlegte.⁸⁰

⁷⁹ In der Fassung von Art. I des Gesetzes zur Modernisierung des Schuldenwesens des Bundes vom 12. Juli 2006 (BGBl. I S. 1466; In-Kraft-Treten: 1.8.2006, bis dahin geregelt in § 4 a Bundeswertpapierverwaltungsgesetz, BGBl. I 2001 Nr. 67, S. 3519).

⁸⁰ Siehe den Bericht des Unterausschusses „Neue Steuerungsinstrumente“, Landtags-Drucksache 13/3240; Beratung im Landtag siehe PIProt. 13/75 vom 29.7.2004, S. 5309 ff.

- Die Bremer Bürgerschaft setzte einen nichtständigen Unterausschuss zum „Beteiligungsmanagement“ ein.
- In Hessen und in Niedersachsen befassten sich Enquete-Kommissionen unter anderem mit der Wahrung des Budgetrechts im Rahmen der Neuen Steuerung.⁸¹
- Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat eine Arbeitsgruppe „Haushaltsrecht und Haushaltsvollzug gemeinsam zukunftsorientiert gestalten“ gebildet mit dem Auftrag, Vorschläge für neue parlamentarische Steuerungs- und Kontrollinstrumente zu erarbeiten.⁸²

3.3. In einer Reihe von Landtagen gibt es – wie im Bundestag – zusätzlich zum Haushaltsausschuss ständige Gremien, die sich mit speziellen Aspekten der Haushaltskontrolle befassen:

- Im Bayerischen Landtag besteht neben dem Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen ein ständiger Ausschuss für Fragen des öffentlichen Dienstes. Er ist für das gesamte Personal der Staatsverwaltung zuständig, und dabei insbesondere für das Beamten-, Besoldungs-, Versorgungs- und Tarifrecht.
- Das Abgeordnetenhaus von Berlin hat folgende Unterausschüsse eingerichtet:
 - Beteiligungsmanagement und -controlling,
 - Vermögensverwaltung,
 - Haushaltskontrolle⁸³,
 - Stellenwirtschaft⁸⁴ sowie
 - Theater⁸⁵.
- Der Haushaltsausschuss der Bürgerschaft Hamburg hat folgende Unterausschüsse eingerichtet:
 - Beteiligungsmanagement und -controlling,
 - Prüfung der Haushaltsrechnung,
 - Bezirke,
 - IuK-Technik und Verwaltungsmodernisierung,
 - Öffentlicher Dienst und Personalwirtschaft,
 - Vermögen und öffentliche Unternehmen.
- In Hessen gibt es den Unterausschuss „für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung“.
- In Nordrhein-Westfalen gibt es den Unterausschuss „Personal“ des Haushalts- und Finanzausschusses.
- In Schleswig-Holstein berät der Unterausschuss für Unternehmensbeteiligungen den Beteiligungsbericht sowie Wirtschaftspläne, Sonderberichte über bestimmte Beteiligungen, Berichte zum Beteiligungscontrolling und über Bürgschaften.

3.4. Im Bundestag werden die Fachausschüsse in die Haushaltsberatungen eingebunden, indem sie grds. zu jedem Haushaltsplan eine gutachtliche Stellungnahme abgeben.

Die Landtage handhaben die Einbeziehung der Fachausschüsse unterschiedlich, und zwar weitgehend unabhängig von der Einführung neuer Steuerungs- und Kontrollinstrumente. In einer Reihe von Landesparlamenten beraten die Fachausschüsse „ihre“ Einzelpläne traditio-

⁸¹ Hessen: Bericht der Enquete-Kommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“, Landtags-Drucksache 15/4000 vom 2.5.2002. Niedersachsen: Bericht der „Enquete-Kommission zur künftigen Arbeit des Niedersächsischen Landtages am Beginn des 21. Jahrhunderts“, Landtags-Drucksache 14/3730 vom 30.9.2002.

⁸² Arbeitsgruppe „Haushaltsrecht und Haushaltsvollzug gemeinsam zukunftsorientiert gestalten“ des Haushalts- und Finanzausschusses (bestehend aus 6 Mitgliedern des HuFA, alle Fraktionen sind vertreten, sowie Vertretern des FM, des Rechnungshofs und des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes der Landtagsverwaltung).

⁸³ Entspricht der Rechnungsprüfungskommission in Rheinland-Pfalz.

⁸⁴ Tagt im Wesentlichen während der HH-Beratungen und berät über Personalansätze und Stellenpläne.

⁸⁵ Tagt im Wesentlichen während der HH-Beratungen und berät über Kultureinrichtungen, berät aber auch sonst entsprechende fachliche Vorlagen und kann solche anfordern.

nell mit, so wie es in Rheinland-Pfalz in den letzten Jahren mehrfach erprobt wurde. In anderen Landtagen nehmen die Mitglieder der Fachausschüsse an den HH-Beratungen im Finanzausschuss beratend teil, wie es auch in Rheinland-Pfalz üblich war und mittlerweile wieder gehandhabt wird.⁸⁶ Daneben gibt es folgende Besonderheiten:

- Der Finanzausschuss Baden-Württembergs berät den Haushalt allein, kann aber die Fachausschüsse bei der Einführung von Produkthaushalten einbeziehen, z. B. um fachpolitisch relevante Kennzahlen zu entwickeln.
- Berlin bezieht die Fachausschüsse wie folgt ein: Der Hauptausschuss ist federführend, die Fachausschüsse beraten mit. Es gibt zwei Beratungen pro Fachausschuss, in der 1. Beratung werden u. a. Berichte angefordert, in der 2. ausgewertet. Der Fachausschuss kann Umschichtungen empfehlen, die sich grds. auf den jeweiligen Einzelplan beschränken müssen. Auch im Hauptausschuss finden zwei Beratungen statt, die 1. Beratung z. T. parallel zu Fachausschüssen. Neben der Beschlussempfehlung beschließt der Hauptausschuss eine weitere Empfehlung über Auflagen zum Haushalt, fachliche Vorgaben und Berichtspflichten zur Kontrolle des Vollzugs.
- In Hamburg gab es zahlreiche gemeinsame Sitzungen des Haushaltsausschuss bzw. seiner Unterausschüsse mit Fachausschüssen.
- In Mecklenburg-Vorpommern werden Haushaltsvorlagen vom Finanzausschuss federführend und vom jeweiligen Fachausschuss mit beraten. Die Vorsitzenden der Fachausschüsse bringen die Stellungnahmen im Finanzausschuss ein und begleiten dessen Beratungen fachspezifisch.

4. Unterstützung durch die Rechnungshöfe

Die Rechnungshöfe nehmen – wie in Rheinland-Pfalz – im Rahmen der Rechnungsprüfung überall auch zu Fragen der Neuen Steuerung Stellung. Ihre Stellung und ihre Aufgaben gegenüber dem Parlament haben sich insoweit nicht grundsätzlich verändert. Vielfach verstärken die Rechnungshöfe ihre beratende Tätigkeit. Auch in Rheinland-Pfalz kann der Rechnungshof Landtag, Landesregierung und einzelne Ministerien aufgrund von Prüfungserfahrungen beraten (§ 88 Abs. 2 LHO, § 12 Satz 3 RechnungshofG).

In Hessen ist der Rechnungshof darüber hinaus in alle Entscheidungen zum kaufmännischen Rechnungswesen eingebunden und in allen entsprechenden Arbeitsgruppen und Gremien vertreten. Er prüft die Bilanzen des Landes.

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen arbeitet mit in der Arbeitsgruppe „Haushaltsrecht und Haushaltsvollzug gemeinsam zukunftsorientiert gestalten“.

Der Rechnungshof Schleswig-Holstein legte 2002 einen Sonderbericht „Bilanz der Modernisierung“ vor.⁸⁷

Ferner hat die Konferenz der Rechnungshöfe Entschlüsse zu Grundsatzfragen des Haushalts- und Budgetrecht verabschiedet, etwa zu Derivaten, zum Investitionsbegriff oder zur Verschuldung.⁸⁸

Die Rechnungshöfe berücksichtigen bei ihrer Prüfungsplanung Anregungen von verschiedenen Seiten, auch solche der Parlamente und ihrer Haushaltsausschüsse. Darüber hinaus sehen

⁸⁶ Siehe im Einzelnen die Umfrageergebnisse in der Anlage zu Frage 4.

⁸⁷ Vom 5.12.2002, veröffentlicht unter <http://landesrechnungshof-sh.de/index.php?getfile=bilanz.pdf> (Stand 5/2006).

⁸⁸ Dokumentiert in: Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, unter VIII/2.

die rechtlichen Regelungen in Rheinland-Pfalz vor, dass der Rechnungshof sich „auf Ersuchen des Landtags oder der Landesregierung gutachtlich zu Fragen (äußert), die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung von Bedeutung sind“ (§ 88 Abs. 3 LHO).⁸⁹ Darüber hinaus kann der Landtag dem Rechnungshof per Gesetz Aufgaben zuweisen (Art. 120 Abs. 2 Satz 4 LV, § 2 RechnungshofG).

Gleichlautende oder vergleichbare Regelungen finden sich fast allen Ländern.⁹⁰ In Niedersachsen und Sachsen-Anhalt kann nicht nur der Landtag, sondern auch sein für Haushaltsangelegenheiten zuständiger Ausschuss den Rechnungshof ersuchen, sich gutachtlich zu äußern.⁹¹ In Hamburg kann eine Minderheit den Rechnungshof um eine Prüfung ersuchen, der Rechnungshof muss dem Ersuchen jedoch nicht Folge leisten. Art. 71 Abs. 2 der Verfassung lautet:

„Die Bürgerschaft, der Senat oder dessen für die Finanzbehörde zuständiges Mitglied kann den Rechnungshof ersuchen, sich auf Grund von Prüfungserfahrungen gutachtlich zu äußern. In bedeutsamen Einzelfällen können sie oder ein Fünftel der Mitglieder der Bürgerschaft ein Prüfungs- und Berichtersuchen an den Rechnungshof richten. Der Rechnungshof entscheidet unabhängig, ob er dem Ersuchen entspricht.“

Von diesen formalen Rechten machen die Parlamente offenbar kaum Gebrauch.⁹²

5. Sonstige Formen der Steuerung und Kontrolle

Wie in Rheinland-Pfalz, wird die Flexibilisierung im Bund und in den Ländern durch die Haushaltsordnung, die Haushaltsgesetze und -pläne näher ausgestaltet. Dabei behält sich das Parlament oft Zustimmungsrechte im Vollzug ein. In Thüringen zum Beispiel ist zur Wahrung der Budgethoheit des Parlaments für die Inanspruchnahme der erweiterten Deckungsfähigkeit die Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses erforderlich, wenn der Ansatz eines Titels um mehr als 20 Prozent überschritten werden soll und diese Überschreitung mehr als 50.000 Euro betragen würde (§ 4 Abs. 4 ThürHhG 2006/2007). Um bestimmte Bereiche in die leistungsbezogene Planaufstellung und Mittelbewirtschaftung einzubeziehen, ist die Zustimmung des HuFA erforderlich. Die Veranschlagung ist an eine Zielvorgabe zu binden (Leistungsvereinbarung, § 5 ThürHhG 2006/07). Ferner bedarf bei Bauinvestitionen eine öffentlich-private Partnerschaft (PPP) oder eine alternative Finanzierungsform (Leasing usw.) einer Wirtschaftlichkeits-Untersuchung sowie der Zustimmung des FM und des HuFA.

In Hessen gibt es keinen Wissenschaftlichen Dienst, jedoch richtet die Kanzlei des Landtags ein Budgetbüro ein,⁹³ bestehend aus vier Beamten des höheren Dienstes. Sie beraten die Abgeordneten in allen Fragen der Budgetierung, Doppik usw., speziell bei der Erstellung von Änderungsanträgen zum Haushalt.

⁸⁹ Götz vertritt im Hinblick auf die Unabhängigkeit des Rechnungshofs die Auffassung, es stehe im Ermessen des Rechnungshofs, ob er einem solchen Ersuchen Folge leistet. Siehe „Die Beratungstätigkeit der regionalen Kontrollorgane in Deutschland, dargestellt am Beispiel des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz“, in: Externe Finanzkontrolle in Rheinland-Pfalz, Aufsätze zur Finanzkontrolle in Rheinland-Pfalz, hrsg. vom Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Speyer 2006, S. 59 ff., 66.

⁹⁰ Bayern (§ 88 Abs. 3 LHO), Baden-Württemberg (§ 88 Abs. 3 LHO), Berlin (Art. 95 Abs. 4 der Verfassung, § 88 Abs. 2 LHO), Bremen (§ 12 RechnungshofG), Hessen (§ 88 Abs. 3 LHO), Mecklenburg-Vorpommern (§ 88 Abs. 4 und 5 LHO), Sachsen (§ 88 Abs. 3 LHO), Schleswig-Holstein (§ 88 Abs. 4 LHO und § 2 Abs. 6 RechnungshofG) und Thüringen (§ 88 Abs. 4 LHO).

⁹¹ Jeweils § 88 Abs. 3 LHO.

⁹² Die Antworten auf die Umfrage des Wiss. Dienstes enthält dazu keine Angaben.

⁹³ Siehe dazu auch von Unruh, in: Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags in Rheinland-Pfalz, Heft 28 der Schriftenreihe des Landtags, S. 72.

III. Bedingungen parlamentarischer Steuerung und Kontrolle des Haushalts

Bevor auf dem Hintergrund der Praxis anderer Parlamente konkrete Möglichkeiten für zusätzliche Steuerungs- und Kontrollinstrumente in Rheinland-Pfalz dargestellt werden, wird zunächst erörtert, unter welchen Bedingungen solche Instrumente für das Parlament geeignet und wirksam sein könnten. Dies kann die politische Einschätzung erleichtern, ob und ggf. welche Instrumente für den Landtag Rheinland-Pfalz in Betracht kommen könnten, auch im Hinblick auf Aufwand, Kosten und politischen Nutzen.

1. Pro und Contra Neue Steuerung

Bei der so genannten Neuen Steuerung sind in Theorie und Praxis zwei Tendenzen zu beobachten: zum einen die Befürworter, die weiterhin z.B. eine doppische Rechnung und Produkthaushalte fordern und auch einführen. Zu letzteren gehören u.a. die rheinland-pfälzischen Kommunen. Als Argumente werden insbesondere angeführt: Transparenz der Kosten der staatlichen Tätigkeit, Abbildung des Ressourcenverbrauchs, Anreize zu wirtschaftlicherem Handeln. Dazu kommt die Vergleichbarkeit der Daten auch innerhalb der Gebietskörperschaften, denn das Nebeneinander von kaufmännisch rechnenden Verwaltungsbetrieben mit kameral rechnenden Behörden erschwert den Gesamtüberblick über die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage und den Vergleich der Daten. Ferner verweisen sie darauf, dass die nationale und internationale Entwicklung auf die Neue Steuerung einschließlich einer kaufmännischen Buchführung zulaufe.⁹⁴ Ein weiteres Argument: betriebswirtschaftliche Software wie z.B. SAP R/3 habe in den Verwaltungen der Privatwirtschaft einen Rationalisierungsschub ausgelöst, und zwar durch die Standardisierung und ihr folgend die elektronische Unterstützung und Abbildung der Arbeitsabläufe. Für die öffentlichen Verwaltungen sei dies ebenfalls erstrebenswert.

Zum anderen gibt es kritische Stimmen. Einige stellen sogar die Frage, ob „das Neue Steuerungsmodell versagt“ habe.⁹⁵ Auf der Grundlage kommunaler Erfahrungen benennen sie folgende Probleme: Hohe Reformkosten, hohe Kosten der Dezentralisierung (Vorgänge würden mehrfach statt nur einmal zentral bearbeitet, hoher Aufwand für Kommunikation und Koordination zwischen den Behörden), Führungsprobleme durch das zunehmende „Eigenleben“ der dezentralen Einheiten. Kaufmännische Buchführung führe keineswegs automatisch zu wirtschaftlicherem Handeln.⁹⁶ Als Reaktion sei in Teilen eine Rezentralisierung zu beobachten, u.a. mit verbindlichen zentralen Sparauflagen.

Die Erfahrung Hessens zeigt, dass die Kosten der Einführung und Anpassung betriebswirtschaftlicher Standardsoftware an die öffentliche Verwaltung erheblich sein können.⁹⁷ Ob ihnen – wie in der Privatwirtschaft –, ein entsprechender Nutzen gegenübersteht, muss sich

⁹⁴ Siehe Budäus, Die Verwaltung 2006, S. 187 ff.

⁹⁵ Siehe Kuhlmann, Hat das „Neue Steuerungsmodell“ versagt? VuM 2006, S. 149 ff.

⁹⁶ Das zeigt z.B. der „Vermögensbetrieb der Stadt Solingen“: Nach Aussage seines Betriebsleiters fällt die Gesamtbilanz knapp 10 Jahre nach seiner Gründung „teilweise ernüchternd“ aus. Insbesondere wurde trotz Neuer Steuerung und kaufmännischer Buchführung die Schuldenbelastung nicht wesentlich zurückgeführt – es fehlte an den entsprechenden politischen Entscheidungen, auch wenn die Schuldenbelastung und der Werteverzehr durch die Abschreibung möglicherweise deutlicher als bisher sichtbar waren. Siehe Weeke, Ralf, Notwendige Neuausrichtung des Solinger Vermögensbetriebs - Bestandsaufnahme und Nachjustierung eines Reformmodells der Stadt Solingen, in: Innovative Verwaltung Ausgabe 4/2006.

⁹⁷ Darauf weisen auch Deubel/Keilmann hin, VuM 2005, S. 236 ff. 237.

noch zeigen. Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz hat in seinem jüngsten Jahresbericht moniert, dass in einer von ihm geprüften Behörde weder KLR noch Leistungsauftrag steuerungsrelevant waren oder zu wirtschaftlicherem Verhalten geführt hätten,⁹⁸ und der rheinland-pfälzische Finanzminister bezweifelt, ob die flächendeckende Einführung von Produkthaushalten flächendeckend zu wirtschaftlicheren Entscheidungen führt.⁹⁹

Im Übrigen lassen sich Ressourcenverbräuche vielfach auch im Rahmen einer erweiterten Kameralistik abbilden. Beispiele dafür sind in Rheinland-Pfalz der Pensionsfonds für die ab 1996 eingestellten Beamten oder das In-Rechnung-Stellen von Räumen durch die LBB und weiteren Dienstleistungen (LDI, ZBV).¹⁰⁰

Dazu kommt: es ist nicht immer leicht, steuerungsrelevante Ziele und Produkte und entsprechende Kennzahlen und Indikatoren für Verwaltungshandeln zu definieren.¹⁰¹ Je weiter man sich vom operativen Geschäft nachgeordneter Behörden entfernt und politische Planungs-, Steuerungs- und Kontrollfunktionen in den Blick nimmt, insbesondere in den Ministerien, desto schwieriger wird diese Definition.¹⁰² In der Literatur wird deshalb vor überzogenen Erwartungen an eine finale Programmsteuerung gewarnt.¹⁰³

2. Parlament und Neue Steuerung

Die Landtage haben die Neue Steuerung vor allem deshalb begrüßt, weil sie sich davon Einsparungen und Effizienzgewinne erhofften. Speziell in Rheinland-Pfalz war das Mehr an Freiheit bei der Mittelverwendung vielfach verbunden mit einer kontinuierlichen Absenkung der Mittel sowie mit Anreizen zur Sparsamkeit und zur Umschichtung konsumtiver in investive Ausgaben.¹⁰⁴ Das Versprechen des Neuen Steuerungsmodells, die politische Führung durch die Konzentration auf die strategische Steuerung zu stärken („mehr steuern statt rudern“), hat sich dagegen weder auf kommunaler noch auf Länderebene einlösen lassen. Für die Parlamente war es ohnehin nicht geeignet.¹⁰⁵ Diese standen den Auswirkungen von Budgetierung und Flexibilisierung auf ihr Budgetrecht vielmehr skeptisch gegenüber.¹⁰⁶ Viele Parlamente unterstützen die Einführung von Output-Vorgaben im Haushalt gerade deshalb, um Steuerungs- und Kontrollverlusten durch die Flexibilisierung entgegenzuwirken.

In Rheinland-Pfalz ging die Initiative zum Leistungsauftrag vom Parlament aus.¹⁰⁷ Einstimmig forderte der Landtag Rheinland-Pfalz die Landesregierung im Jahr 2004 auf, künftig grundsätzlich „zentrale politische Vorhaben in Leistungsaufträgen mit quantifizierbaren Zielvorgaben abzubilden, soweit die Zielerreichung messbar ist.“ Die Veranschlagung soll nach Politikfeldern ausgerichtet und geeignete Kapitel zusammengefasst werden. Deckungsfähigkeiten sollen nach Möglichkeit gestrafft oder ganz gestrichen werden, dasjenige Maß an Flexibilität

⁹⁸ Vgl. Landtags-Drucksache 14/4810, Nr. 18.

⁹⁹ Deubel, in: Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags in Rheinland-Pfalz, S. 50 f.

¹⁰⁰ Siehe Keilmann, in: Hill (Hrsg.), Stand und Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements, S. 131 ff.

¹⁰¹ Vgl. zum Wissenschaftsbereich Seckelmann/Laurer/Jug, Gewogen und für zu leicht befunden? Zur Bewertung von Wissenschafts- und Forschungsleistungen, VuM 2006, S. 204 ff.

¹⁰² Vgl. von Unruh, in: Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags in Rheinland-Pfalz, Heft 28 der Schriftenreihe des Landtags, S. 70; Hörmann, Die Rolle der Landtage im Neuen Steuerungsmodell, S. 102;

¹⁰³ Hörmann, Die Rolle der Landesparlamente im Neuen Steuerungsmodell, S. 239.

¹⁰⁴ Bonus-Malus-System, siehe Deubel/Keilmann, VuM 2005, S. 236 ff., 237 f.

¹⁰⁵ Siehe Bracht, VuM 2005, S. 248 ff.; Schmitt/Reinemann, VuM 2004, S. 116 ff.; Brink/Reinemann, VuM 2002, S. 265 ff.; Hörmann, Die Rolle der Landesparlamente im Neuen Steuerungsmodell, S. 109; zu den Kommunen Bogumil/Kuhlmann, Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. Eine Wirkungsanalyse, in: Jann (Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreform, Berlin 2004, S. 51 ff., 56 f. und 62.

¹⁰⁶ Siehe oben unter I.1.

¹⁰⁷ Siehe Edinger, in: Hill (Hrsg.), Parlamentarische Steuerungsordnung, Speyerer Forschungsberichte 220, S. 15 ff.

aber gewahrt werden, dass sich fachlich bewährt habe.¹⁰⁸ Die Landesregierung hat im nächsten Doppelhaushalt Gelegenheit, dies umzusetzen.

Der Forderung, im halbjährlichen Budgetbericht über den Ausbau der KLR zu berichten, kommt die Landesregierung bereits nach.

3. Bedingungen für die parlamentarische Steuerung und Kontrolle

3.1. Die Wissenschaft beginnt, Erfahrungen der Parlamente mit der Neuen Steuerung auszuwerten und daraus Bedingungen abzuleiten, unter denen Parlamente Ziel-, Leistungs- und Produktvorgaben zur politischen Steuerung und Kontrolle erfolgreich durchsetzen und nutzen können.

- Als eine erste, abstrakte Bedingung wird genannt, dass die Öffentlichkeit von der Politik den Einsatz von Zielvorgaben einfordert oder ihn zumindest akzeptiert.¹⁰⁹ Denn die Auswirkungen auf die Wähler und die nächste Wahl sind ein zentraler Maßstab für politisches Handeln.¹¹⁰ Wenn das Instrument der Zielvorgaben für die Öffentlichkeit relevant ist, ist es auch für die Politik relevant. Die Politik kann auf diese Bedingung im Wesentlichen durch Öffentlichkeitsarbeit Einfluss nehmen, ggf. auch durch dadurch, dass sie in geeigneten Fällen die Bürger in die Formulierung solcher Vorgaben einbezieht (siehe unten unter 3.3.).
- Die Regierung muss ihre Verwaltung mit Output-Vorgaben steuern.¹¹¹ Steuert die Regierungsspitze weiterhin nach anderen Kriterien, haben Vorgaben zum Output auch für das Parlament kaum Bedeutung. In Rheinland-Pfalz wurden auf Initiative der Landesregierung in § 7 LHG 2005/2006 nähere Vorgaben zur Ausgestaltung des Leistungsauftrags innerhalb der Exekutive aufgenommen und damit zumindest die Voraussetzungen für die Output-Steuerung innerhalb der Exekutive verbessert.
- Als weiterer Erfolgsfaktor wird genannt, dass die Regierung das Parlament bei seinen Reformschritten in Richtung Neue Steuerung einbezieht.¹¹² Hierzu gehört auch, dass das Parlament entsprechende Informationen auch von sich aus einfordert. Dies hat der Landtag Rheinland-Pfalz mehrfach getan, zuletzt 2004 in der Entschließung „Moderne Strukturen für den Landeshaushalt“.¹¹³

3.2. Die Regierung und ihre Mehrheit im Parlament müssen die politische Steuerung durch Ziele wollen – die Minderheit kann sie grundsätzlich nicht durchsetzen. Die Festlegung von Zielen ist aus der Sicht der Regierung und der sie tragenden Fraktionen jedoch zwiespältig. Denn sie setzen sich der Gefahr aus, bei Nichterreichen durch Opposition und Öffentlichkeit kritisiert zu werden.¹¹⁴ Die Opposition dagegen hat ein Interesse an möglichst konkreten, nachprüfbar Zielen, damit sie genau kontrollieren und kritisieren kann, und zwar gerade bei den politisch interessanten Themen.¹¹⁵ Vor diesem Hintergrund werden in der Politikwissenschaft folgende Bedingungen genannt, unter denen die Festsetzung präziser Ziele im Haushalt politisch durchsetzbar erscheint:

- Die Regierungsmehrheit will inhaltliche Akzente öffentlich dokumentieren.

¹⁰⁸ Siehe Landtags-Drucksachen 14/2890 und 2903.

¹⁰⁹ So zur USA Carolyn Bourdeaux, Do Legislatures Matter?, Public Budgeting & Finance, Spring 2006, S. 120 ff.

¹¹⁰ Siehe Hörmann, Die Rolle der Landesparlamente im Neuen Steuerungsmodell, Berlin 2006, S. 72 f.

¹¹¹ Siehe Carolyn Bourdeaux, Do Legislatures Matter?, S. 120 ff.

¹¹² Siehe Carolyn Bourdeaux, Do Legislatures Matter? ebd.

¹¹³ Landtags-Drucksachen 14/2890 und 14/2903.

¹¹⁴ Siehe Hill, ZG 1998, S. 113; Bracht, VuM 2005, S. 251.

¹¹⁵ Siehe Hörmann, Die Rolle der Landesparlamente im Neuen Steuerungsmodell, S. 118 f.

- Es gibt innerhalb der Regierung, der Koalition oder Mehrheitsfraktion Konflikte. Ein bestimmtes Vorgehen des Ressorts soll öffentlich sichergestellt werden – dies geschieht in Koalitionsregierungen häufiger als bei einer Ein-Parteien-Mehrheit.¹¹⁶
- Im Rahmen der Flexibilisierung und insbesondere der weitreichenden Deckungskreise hat die Verwaltung großen Spielraum, wie sie Mittel verausgabt und wo sie spart. Die Regierungsmehrheit hat jedoch ein Interesse daran, dass die Verwaltung nicht irgendwie und irgendwo Ausgaben tätigt oder einspart, sondern dass sie weiterhin die *politischen Ziele* der Regierung verfolgt, und zwar effektiv und effizient, d.h. möglichst zielgerichtet und sparsam.¹¹⁷ So waren es in Rheinland-Pfalz die Regierungsfractionen, die den Anstoß zu Leistungsaufträgen gaben.
- Sofern die Regierungsfractionen dabei Widerstände im Regierungslager überwinden müssen, kann es nützlich sein, wenn auch die Opposition entsprechende Output-Vorgaben einfordert.
- In Rheinland-Pfalz, aber beispielsweise auch in Hessen, hat die Mehrheit ein Interesse daran, dass die Haushaltsreform in ihren Grundsätzen von allen politischen Lagern unterstützt wird. Denn es handelt sich um langfristige Festlegungen, die bei einem Wechsel der Mehrheiten Bestand haben sollten (und in Hessen z.B. Bestand hatten). Im Gegenzug kann die Opposition gelegentlich einzelne Positionen durchsetzen. Ein Beispiel dafür ist die Forderung nach Transparenz sämtlicher Zukunftsbelastungen im gemeinsamen Beschluss „Moderne Strukturen für den Landeshaushalt“;¹¹⁸ sie geht auf eine Forderung der CDU-Fraktion zurück.
- Die Opposition soll gezwungen werden, „Farbe zu bekennen“, oder
- ihr soll ermöglicht werden, im Detail zuzustimmen, wenn die Mehrheit ein Thema kooperativ behandeln will.
- Die Opposition wird präzise Output-Vorgaben im Übrigen dann durchsetzen können, wenn sie dem Regierungslager im Gegenzug Zustimmung anbietet, oder
- wenn sie genügend politischen Druck entfalten kann, wozu geeignete Minderheitsrechte beitragen können.¹¹⁹
- Ferner können von den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs Anstöße für die Zielorientierung ausgehen.¹²⁰

3.3. Hill hat weitere Gründe aufgeführt, die zum Einsatz von Leistungsaufträgen führen können:¹²¹

- Sie können von der politischen Führung als Hilfe für bzw. zur Durchsetzung von Veränderungen in der Verwaltung verwandt werden.
- Sie können als Mittel des Wettbewerbs eingesetzt werden, um die Leistungsfähigkeit innerhalb der Verwaltungen sowie mit externen Anbietern zu vergleichen, und
- Verwaltungen können dabei ihre Leistungsfähigkeit demonstrieren, auch gegenüber privaten Wettbewerbern.

¹¹⁶ Vgl. Hörmann, Die Rolle der Landesparlamente im Neuen Steuerungsmodell, S. 93.

¹¹⁷ Siehe Brink/Reinemann, VuM 2002, S. 265 ff.; Schmitt/Reinemann, VuM 2004, S. 116 ff.; Edinger, ZG 2004, S. 149 ff., 162.

¹¹⁸ Landtags-Drucksache 14/2890, S. 2 unter V.

¹¹⁹ Siehe Hörmann, Die Rolle der Landesparlamente im Neuen Steuerungsmodell, S. 86 und 118 f. In Rheinland-Pfalz sind Informationsrechte der Minderheit und Berichtspflichten der Regierung in Art. 89 a und b der Verfassung niedergelegt, ferner z.B. in § 10 Abs. 6 LHO (Beteiligungs- und Finanzhilfebericht).

¹²⁰ So hat z.B. der Bundesrechnungshof mehrfach die Ergänzung der kameralen durch die Output-Steuerung (KLR) gefordert.

¹²¹ Siehe Hill, 10 Thesen zum Leistungsauftrag, in: Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags, Heft 28 der Schriftenreihe des Landtags, S.36 ff. und 82 f.

- In geeigneten Fällen könnten Zielvorgaben ggf. gemeinsam mit den Bürgern entwickelt werden, um das ehrenamtliche Engagement zu fördern.

3.4. Auch die unterschiedlichen faktischen Möglichkeiten von Regierungsmehrheit und Opposition zur Steuerung und Kontrolle der Regierung spielen eine Rolle. Regierungsfaktionen verfügen über vielfältige interne Informationskanäle zur Regierung. Sie erhalten Informationen früher und umfassender als die Opposition. Sie beeinflussen das Regierungshandeln informell, aber unmittelbar. So werden sie beim Haushalt bereits bei der Bestimmung der Eckwerte eingebunden.¹²²

Deshalb sind die Steuerungs- oder Kontrollverluste der Regierungsfaktionen im Zuge der Haushaltsreformen geringer als die der Opposition. Diese kann Regierungshandeln in der Regel nur mittelbar beeinflussen, durch die Mobilisierung der Öffentlichkeit. Die Opposition hat deutlich weniger informelle Zugänge zur Regierung. Sie ist im Wesentlichen auf die formellen Mittel der parlamentarischen Informationsbeschaffung angewiesen, die auch einer Minderheit zur Verfügung stehen. Allerdings erhält sie dabei politisch gefilterte Informationen – trotz verfassungsrechtlich abgesicherter Antwortpflichten wird die Regierung es möglichst vermeiden, der Opposition „Munition“ gegen sich selbst zu liefern.¹²³

3.5. Das Informationsinteresse des Parlaments und das Informationsverhalten der Regierung werden ebenfalls durch den politischen Wettbewerb beeinflusst. Das Interesse richtet sich vornehmlich auf politisch brisante Themenfelder, die für die Öffentlichkeit interessant sind. Dort ist die politische Profilierung am ehesten möglich.¹²⁴ Auch der Kontrollaufwand spielt eine Rolle: angesichts der beschränkten zeitlichen und sachlichen Ressourcen der Abgeordneten ist die Kontrolle tendenziell umso geringer, je höher der Aufwand wird.

4. Zusätzliche Möglichkeiten der parlamentarischen Steuerung und Kontrolle

Im Vergleich zu den anderen Landtagen erscheinen die Steuerungs- und Kontrollinstrumente des rheinland-pfälzischen Landtags bereits recht gut entwickelt. Im Folgenden werden einige Möglichkeiten dargestellt, die parlamentarische Steuerung und Kontrolle über die bestehenden Instrumente hinaus zu ergänzen, zu verbessern und zu intensivieren. Diese Darstellung kann nicht abschließend sein. Welche dieser Instrumente aus parlamentarischer Sicht geeignet erscheinen, ist eine Frage der politischen Bewertung.

4.1 Leistungs- und Produktvorgaben

4.1.1. Ob und wie Parlamente tatsächlich mit Leistungs- und Produktvorgaben steuern und kontrollieren können und wollen, ist noch immer offen.¹²⁵ Eine jüngst veröffentlichte Studie zeigt, dass z.B. der Landtag Schleswig-Holstein zwar grundsätzlich Interesse an Zielvorgaben hat, aber in der Praxis damit noch kaum politisch arbeitet: Der Landtag habe sich dort „bisher nicht an der Definition der Ziele beteiligt bzw. nicht von den bestehenden Möglichkeiten Gebrauch gemacht, die Zielvorgaben des Haushaltsentwurfs zu verändern oder auf ihrer Basis

¹²² Hörrmann, Die Rolle der Landesparlamente im Neuen Steuerungsmodell, S. 85 f. und 126.

¹²³ Vgl. dazu Hörrmann, Die Rolle der Landesparlamente im Neuen Steuerungsmodell, S. 69 ff., Bracht, VuM 2005, S. 248 ff.

¹²⁴ Siehe Hörrmann, Die Rolle der Landesparlamente im Neuen Steuerungsmodell, S. 73 m.w.N.

¹²⁵ Vgl. die Ausführungen der Abg. Schmitt, Bracht, Kuhn und Thomas in: Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags in RLP, Heft 28 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz 14/2890; Bracht, VuM 2005, S. 251 f. sowie die Aussagen des Landesrechnungshofs zum Leistungsauftrag des Landesamts für Geologie und Bergbau, Jahresbericht 2005, Landtags-Drucksache 14/4810, S. 119.

eine inhaltliche Diskussion im Haushaltsausschuss zu eröffnen“.¹²⁶ Dies wird unter anderem darauf zurückgeführt, dass die Kennzahlen „zunächst in unpolitischen Bereichen“ ausprobiert wurden.¹²⁷ Der Landtag Rheinland-Pfalz forderte die Landesregierung im Jahr 2004 auf, künftig grundsätzlich „zentrale politische Vorhaben in Leistungsaufträgen mit quantifizierbaren Zielvorgaben abzubilden, soweit die Zielerreichung messbar ist.“¹²⁸ Ähnlich wie in Schleswig-Holstein könnten Parlament und Regierung gemeinsam fallweise darüber befinden, wie weit der Leistungsauftrag ins Detail geht.

4.1.2. Ähnlich wie in Niedersachsen könnten die Daten des Finanzhilfeberichts mit dem Inhalt des Haushaltsplans abgeglichen werden. Zielvorgaben könnten ggf. als Leistungsaufträge in den Haushaltsplan übernommen werden. Dies könnte die politische Verbindlichkeit der Zielvorgaben erhöhen und die Möglichkeit zur Erfolgskontrolle¹²⁹ verbessern. Denn gerade bei den Landesförderprogrammen sind die kameralen und sonstigen gesetzlichen Vorgaben oft gering¹³⁰ und es gibt häufig weit reichende Deckungskreise.

4.1.3. In der Wissenschaft wird vorgeschlagen, die Parlamente sollten auf die Gestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) Einfluss nehmen, so dass sich aus ihr politisch relevante Informationen ergeben.¹³¹ Einen Ansatz dazu böte die Berichterstattung über die Einführung der KLR, die auf Anregung des Landtags in den Budgetbericht aufgenommen wurde.¹³² Der HuFA könnte diese Berichte beispielsweise zum Anlass nehmen, sich vor Ort über die Gestaltung sowie Kosten, Aufwand und Ertrag der KLR zu informieren.

4.1.4. Nach § 7 Abs. 3 LHO soll „in geeigneten Bereichen“ eine KLR eingeführt werden. Der Landtag könnte Bereiche benennen, in denen aus seiner Sicht die KLR wünschenswert wäre.¹³³

4.1.5. Leistungsaufträge setzen keine Kosten- und Leistungsrechnung voraus. Umgekehrt aber könnten aus KLR-Daten Leistungsaufträge entwickelt werden. Zumindest Produktplan, Produktbereiche oder Produktgruppen könnten als Leistungsaufträge abgebildet werden.¹³⁴ Leistungsaufträge könnten insbesondere dazu beitragen, eine Leistungsrechnung zu aufzubauen. Denn aus dem Leistungsauftrag können sich Kennzahlen und Indikatoren¹³⁵ für Qualität und Wirkung, für die Effizienz (Wirtschaftlichkeit) und Effektivität (Zielerreichung) von Verwaltungsleistungen ergeben.

4.1.6. Ähnliches gilt für die Landesbetriebe, die nur noch kaufmännisch rechnen. Soweit sie SAP R/3 einsetzen, haben sie ohnehin zugleich ein integriertes KLR-Modul.¹³⁶ Dazu kommen weitere Verwaltungen, die aus dem Haushalt ausgegliedert sind und kaufmännisch rechnen.

¹²⁶ Hörrmann, Die Rolle der Landtage im Neuen Steuerungsmodell, S. 205 f.

¹²⁷ So Bähr, in: Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags, Heft 28 der Schriftenreihe des Landtags, S. 44.

¹²⁸ Siehe Landtags-Drucksache 14/2890 und 2903.

¹²⁹ Zuletzt gefordert von Teich/Beck, DÖV 2006, S. 556 ff., 560.

¹³⁰ Hörrmann, Die Rolle der Landtage im Neuen Steuerungsmodell, S. 238.

¹³¹ Hörrmann, Die Rolle der Landtage im Neuen Steuerungsmodell, S. 179 f., 181. 218.

¹³² Siehe Landtags-Drucksachen 14/2890 und 2903.

¹³³ Siehe Hörrmann, Die Rolle der Landtage im Neuen Steuerungsmodell, S. 182.

¹³⁴ Vgl. Keilmann, in: Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags, Heft 28 der Schriftenreihe des Landtags, S. 62 f.

¹³⁵ Kennzahlen bilden statistisch quantifizierbare Tatbestände und Entwicklungen ab, sie beziehen sich auf – in der Regel unmittelbar – beobachtbare Sachverhalte. Im Unterschied dazu sind Indikatoren Hilfs- oder Ersatzgrößen, die nicht direkt messbare Phänomene, Zusammenhänge oder Faktoren anzeigen. Indikatoren erzeugen gleichsam „Indizien“, die auf einen bestimmten Zustand schließen lassen (Bsp. aus der Wissenschaft: Zahl der Veröffentlichungen als Indikator, also Indiz für Forschungsleistung). Siehe Gabler Lexikon Controlling und Kostenrechnung, Stichwort „Kennzahl“; Seckelmann/Lauer/Jug, Zur Bewertung von Wissenschafts- und Forschungsleistungen, VuM 2006, S. 204 ff.

¹³⁶ Siehe den jüngsten Budgetbericht, Landtags-Drucksache 14/5112, Anlage 15.

Dort dürften die Voraussetzungen für die Formulierung von Leistungsaufträgen und ihre Verknüpfung mit der KLR ebenfalls besonders günstig sein.

4.1.7. Nach § 103 Abs. 1 HochschulG soll die stärkere Flexibilisierung der Haushalte derjenigen Hochschulen, die weiterhin kameral rechnen, durch Leistungsaufträge ergänzt werden. Dies ist noch nicht umgesetzt. § 103 Abs. 2 HochschulG verlangt für ausgelagerte Hochschulhaushalte neben der kaufmännischen Buchführung zusätzliche geeignete Steuerungs- und Kontrollinstrumente. Dazu gehört auch der Leistungsauftrag.

4.1.8. Kamerale Zahlen im Haushaltsplan könnten noch enger mit den Leistungsaufträgen verknüpft werden, möglicherweise durch eine Überleitungsrechnung der Erlöse und Kosten zu kameralen Einnahmen und Ausgaben wie in Niedersachsen. In Hessen ist daran gedacht, die Mittel zu kürzen, wenn eine Behörde die vorgegebene Menge an „Produkten“ verfehlt.¹³⁷

4.1.9. Im Workshop „Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags in Rheinland-Pfalz“ war vorgeschlagen worden, der Opposition das Recht einzuräumen, von der Regierung den Entwurf eines Leistungsauftrags zu einem bestimmten Bereich des Haushalts verlangen zu können. Denn gerade den Oppositionsfraktionen fehlen in der Regel die Informationen über die einzelnen Verwaltungen, um Leistungsaufträge selbst zu formulieren.¹³⁸

4.2. Kontrolle von Flexibilisierung und Budgetierung

4.2.1. Zahlreiche Deckungskreise, die teilweise miteinander verschränkt sind, machen die Kontrolle des Mittelabflusses schwierig. Über die Forderung des Landtags hinaus, Kapitel zusammenzufassen und dafür Deckungsfähigkeiten abzubauen,¹³⁹ wurde bereits angeregt, die Flexibilisierung wieder einzuschränken, um Transparenz und Kontrolle des Haushalts besser zu gewährleisten.¹⁴⁰

4.2.2. Die Budgetberichte sollen unter anderem dazu dienen, mögliche Fehlentwicklungen im Rahmen der Flexibilisierung zu erkennen, damit der Landtag ggf. gegensteuern kann – bis hin zur nachträglichen Einschränkung der Flexibilisierung. Form und Inhalt der Budgetberichte sind in Abstimmung mit dem Haushalts- und Finanzausschuss in den letzten Jahren weiter entwickelt worden. Ihr Inhalt wurde gestrafft.¹⁴¹ Die Daten zur Budgetierung sind hoch aggregiert und bleiben dadurch abstrakt; dargestellt wird sowohl in den tabellarischen Übersichten als auch in den Erläuterungen in erster Linie, ob das Budget eingehalten wird, nicht aber inwieweit Ausgaben im Rahmen der Deckungsfähigkeit für andere Zwecke verwandt wurden.¹⁴² Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2004 darauf aufmerksam gemacht,¹⁴³ dass das zuständige Ministerium einen Großteil der für das Ganztagsschulprogramm bewilligten Mittel in die allgemeine Lehrerversorgung umgeleitet habe. Im Rahmen der Budgetierung war dies zulässig, aber das Parlament und die Öffentlichkeit waren nicht informiert worden; aus den Budgetberichten war dies nicht erkennbar.¹⁴⁴ Vor diesem Hintergrund kommt nach dem Beispiel anderer Landtage eine zusätzliche Berichterstattung über den Mittelabfluss im Rahmen von Deckungsfähigkeiten und über die Übertragung von Mitteln in Frage. Dazu könnte z.B. der Budgetbericht entsprechend ergänzt werden.

¹³⁷ Wenn ein gewisser Korridor, in dem Abweichungen möglich sind, unterschritten wird.

¹³⁸ Siehe Abg. Thomas, S. 33 ff., 35.

¹³⁹ Landtags-Drucksache 14/2890 und 2903.

¹⁴⁰ Siehe Bracht, VuM 2005, S. 252 f.

¹⁴¹ Siehe Deubel, in: Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags, Heft 28 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, Mainz 2005, S. 16.

¹⁴² Vgl. den jüngsten Budgetbericht, Landtags-Drucksache 14/5112.

¹⁴³ Siehe Landtags-Drucksache 14/3830, Nr. 23.

¹⁴⁴ Siehe Bracht, VuM 2005, S. 250 bei Fn. 15.

4.2.3. Die Information des Parlaments und der Berichtsaufwand der Exekutive kann durch so genannte „Ampelberichte“¹⁴⁵ eingegrenzt werden: berichtet wird nur, wenn bestimmte Bagatellgrenzen überschritten werden, so dass sich Information auf Wesentliches beschränkt. Die Berichtspflicht könnte z.B. erst ab einer bestimmten Größenordnung einsetzen (Übertragung bzw. Gebrauchmachen von der Deckungsfähigkeit über einen bestimmten absoluten und/oder prozentualen Schwellenwert hinaus, z.B. x % der in dem Titel veranschlagten Mittel, mindestens aber x.000 EUR). Unabhängig von einer allgemeinen Regelung wäre es (ggf. zusätzlich) möglich, (ggf. abweichende) Berichtspflichten im Rahmen der Haushaltsberatungen fallweise bei solchen Titeln und Deckungskreisen zu verankern, die von besonderem politischem Interesse sind.¹⁴⁶

4.2.4. Darüber hinaus wäre ein edv-gestütztes Abgeordneteninformationssystem denkbar, wie es Baden-Württemberg einführt, „das wesentliche Haushaltsdaten aufbereitet, veranschaulicht und falls nötig kommentiert“.

4.3 Vergleiche (benchmark)

KLR-Daten gewinnen ihre Aussagekraft durch Vergleiche: Wie viel kostet eine vergleichbare Leistung, ein vergleichbares Produkt in anderen Verwaltungen, wie viel kostete sie in früheren Jahren usw.? Bereits ohne KLR sind vielfach Vergleiche möglich.¹⁴⁷ Allerdings werden länderübergreifende Vergleiche durch das Auseinanderdriften der Reformmodelle schwieriger.¹⁴⁸ Deshalb ist es im Interesse der Parlamente, dass „die Regierungen ihre Arbeit an Mindeststandards für die Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten der Länder fortsetzen und die Parlamente über die Ergebnisse informieren“.¹⁴⁹ Landesintern kann die Landesregierung für Vergleichbarkeit – auch in der Zeit – und für geeignete Leistungsvergleiche zwischen den Behörden sorgen. Der Landtag könnte dies einfordern und unterstützen und sich über die Ergebnisse der Vergleiche unterrichten lassen.

4.4 Auslagerung von Landesaufgaben

4.4.1. Die Steuerung und Kontrolle von so genannten Organisationsprivatisierungen – der Auslagerung von Landesaufgaben auf juristische Personen des Privatrechts im Eigentum des Landes – erscheint bundesweit beispielhaft: § 112 a LHO fordert rechtzeitige Information vor einer Auslagerung und bindet diese an die gesetzliche Zustimmung des Landtags, sobald die Bagatellgrenze von zurzeit 500.000 EUR überschritten wird. Außerdem sind die Haushalts- und Wirtschaftspläne sowie der jeweilige Jahresabschluss dem Haushaltsplan des Landes als Anlagen beizufügen. Die Landesregierung erstattet alle zwei Jahre einen Beteiligungsbericht (§ 10 Abs. 6 Nr. 1 LHO).

4.4.2. Bei einigen Landesbetrieben wurden Beiräte unter Beteiligung von Vertretern aller Fraktionen gebildet.¹⁵⁰ Dies könnte auch bei weiteren Landesbetrieben erwogen werden (z.B. LSV).

¹⁴⁵ Hörmann, Die Rolle der Landtage im Neuen Steuerungsmodell, S. 175.

¹⁴⁶ Vgl. Hörmann, Die Rolle der Landtage im Neuen Steuerungsmodell, S. 173 f.

¹⁴⁷ Siehe den Vergleich des Aufwands für die Personalverwaltung bei Ministerien und nachgeordneten Landesdienststellen durch den Landesrechnungshof, Jahresbericht 2003, Landtags-Drucksache 14/2900, Nr. 7; den länderübergreifenden Vergleichsring der Finanzämter oder den länderübergreifenden Ressortvergleich, den die Landesregierung 2003 durchführte, dazu Keilmann, in: Hill, Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements, S. 138.

¹⁴⁸ Siehe Deubel, Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags in Rheinland-Pfalz, S. 45; Keilmann, in: Hill, Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements, S. 138.

¹⁴⁹ Bericht der Arbeitsgruppe „Budgetrecht der Parlamente“ der Landtagspräsidentenkonferenz, Landtags-Drucksache 14/3210, S. 2 f. (unter C.).

¹⁵⁰ Vgl. § 4 LDI-Gesetz.

4.5 *Derivate, Vermögensoptimierung*

Beim Umgang mit Derivaten und neuen Formen der Vermögensoptimierung werden bislang offenbar weitgehend die herkömmlichen Steuerungs- und Kontrollmechanismen genutzt (haushaltsgesetzliche Ermächtigung, Berichte, Anfragen).

Neben dem Landtag Rheinland-Pfalz hat allein der Landtag des Saarlandes angegeben, einen Derivatebericht zu erhalten. In einigen anderen Parlamenten gibt es spezielle Gremien, die sich u.a. mit derartigen Fragestellungen befassen können.¹⁵¹

Gerade die Derivate zeigen die Bedeutung der Rechnungshöfe für die Wahrung des Budgetrechts: der rheinland-pfälzische Derivatebericht geht auf eine Empfehlung des Rechnungshofs zurück.

In Rheinland-Pfalz hat die Landesregierung aufgrund von Anträgen und Anfragen der Fraktionen sowie im Rahmen der Haushaltsberatungen über den Verkauf und die Optimierung des Wohnungsbauvermögens berichtet.¹⁵²

4.6. *Sonstiges*

4.6.1. *Anpassung des Berichtszyklus an den Haushaltszyklus:* Der zweijährige Berichtszyklus für den Beteiligungs- und den Subventionsbericht (§ 10 Abs. 5 LHO) ist an den Zyklus der Doppelhaushalte angepasst. Wegen der Verlängerung der Wahlperiode auf fünf Jahre wird aber in jeder Wahlperiode ein Jahreshaushalt verabschiedet. Auf Anregung des stellvertretenden HuFA-Vorsitzenden Abg. Bracht¹⁵³ wurde deshalb der Finanzhilfebericht bei den Beratungen des Doppelhaushalts 2005/2006 bereits nach einem Jahr vorläufig fortgeschrieben, damit zu den Haushaltsberatungen aktuelle Angaben vorliegen.¹⁵⁴ Es erscheint sinnvoll, diese Übung für beide Berichte in Zukunft fortzuführen. Dies könnte ggf. im Haushalts- und Finanzausschuss mit der Regierung vereinbart werden, ohne die LHO zu ändern.

4.6.2. *Konsolidierung der Berichtspflichten:* In Rheinland-Pfalz erstattet die Landesregierung dem Landtag eine Reihe periodischer Berichte, teils auf gesetzlicher Grundlage, teils aufgrund von Beschlüssen des Landtags, die der Erfolgskontrolle von Gesetzen und Regierungshandeln dienen.¹⁵⁵ Dazu kommen Berichte des Rechnungshofs, des Datenschutzbeauftragten, des Petitionsausschusses, des Bürgerbeauftragten usw. Es könnte sinnvoll sein, sich über Zeitpunkt und Inhalt der Fülle der Berichte zu vergewissern. Sie könnten möglicherweise stärker aufeinander abgestimmt und bereits im Vorhinein bei der Arbeitsplanung des Landtags und seiner Ausschüsse berücksichtigt werden. Auch die Fraktionen hätten so zusätzliche Anhaltspunkte für ihre interne Arbeitsplanung; sie könnten die anstehenden Berichte bei der Entscheidung über Anfragen und Initiativen zu den entsprechenden Themenfeldern noch stärker berücksichtigen. Die Beratung von Berichten und Initiativen zum gleichen Thema könnten gebündelt und gestrafft werden. Künftige, neue Berichte könnten besser auf bereits

¹⁵¹ Bundestag: parlamentarisches Gremium zur Kontrolle der Finanzagentur; Berlin: Unterausschuss „Vermögensverwaltung“; Hamburg: Unterausschuss „Vermögensverwaltung und öffentliche Unternehmen“; Hessen: Unterausschuss „für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung“.

¹⁵² Vgl. zuletzt die Erläuterungen des Rechtsanwalts Dreyer der Sozietät Clifford Chance in der 54. HuFA-Sitzung am 15.2.2005, S. 5 ff. und seine Powerpoint-Folien (Anlage zum Protokoll).

¹⁵³ Siehe HuFA 38. Sitzung 03.02.2004, Protokoll S. 8.

¹⁵⁴ Vorlage 14/3614.

¹⁵⁵ Vgl. nur die Berichte zur Beamtenversorgung oder zur Aufgabenkritik und Verwaltungsmodernisierung (zuletzt Landtags-Drucksache) 14/3738.

bestehende Berichtspflichten sowie die zeitlichen und politischen Präferenzen der Fraktionen abgestimmt werden.¹⁵⁶

4.6.3. *Unterstützung durch Landesregierung:* Die Landesregierung leistet nach § 10 Abs. 3 LHO „den Mitgliedern des Landtags, die einen einnahmehindernden oder ausgabeerhöhenden Antrag zu stellen beabsichtigen, Hilfe bei der Ermittlung der finanziellen Auswirkungen“. Allerdings können Mitglieder regierungstragender Fraktionen unabhängig von dieser Bestimmungen auf Unterstützung durch die Regierung zählen. Für Mitglieder der Opposition ist es dagegen politisch eher heikel, von diesem Recht Gebrauch zu machen. Unabhängig davon könnte dieses Recht auf die Formulierung von sonstigen Anträgen zum Haushalt ausgedehnt werden, insbesondere auf Leistungsaufträge.

4.6.4. *Unterstützung durch Stäbe des Landtags und der Fraktionen:* Denkbar wäre, ähnlich wie in Hessen das Beratungsangebot des Wissenschaftlichen Dienstes auszubauen oder auch die Fraktionsstäbe zu verstärken, soweit dies finanzierbar ist.

4.6.5. *Finanzplan:* Nach einer Entscheidung des Berliner Verfassungsgerichtshofs ist der Finanzplan dem Parlament auch dann jährlich vorzulegen, wenn ein Doppelhaushalt verabschiedet wurde.¹⁵⁷ Die Rechtswirkung des Urteils beschränkt sich auf Berlin, allerdings hat sich der Berliner Verfassungsgerichtshof auf die bundesrechtliche Vorschrift des § 50 Abs. 1 HGrG berufen. Legt man seine Auslegung zugrunde, müsste auch in Rheinland-Pfalz der Finanzplan jährlich vorgelegt werden, auch während eines Doppelhaushalts.

4.6.6. *Alternativrechnung zum Finanzplan:* Alle Parlamente, also auch Landtag Rheinland-Pfalz, haben die Möglichkeit, eine Alternativrechnung zum Finanzplan zu beantragen (§ 50 Abs. 3 HGrG). Es ist allerdings nicht bekannt, dass von diesem Recht jemals Gebrauch gemacht wurde.

4.6.7. *Einbindung der Fachausschüsse:* Möglicherweise würde das Interesse der Fachausschüsse am Haushalt wachsen, wenn sie wie in Berlin die Möglichkeit hätten, Umschichtungen innerhalb „ihres“ Haushalts zu beantragen.

4.6.8. *Besondere Gremien:* Im Landtag Rheinland-Pfalz befassten sich bereits die Enquete-Kommissionen 13/1 Parlamentsreform und 13/2 Verwaltungsmodernisierung mit Fragen der Haushaltsreform und der Neuen Steuerung, ferner setzte der HuFA einen nicht ständigen Unterausschuss „Finanzhilfen“ ein. Der Landtag und seine Ausschüsse haben auch weiterhin die Möglichkeit, besondere ständige oder ad-hoc-Gremien einzurichten, wenn sie sich davon eine bessere Haushaltskontrolle versprechen.

Wissenschaftlicher Dienst

Anlage:

Ergebnis der Umfrage beim Bundestag und den Landtagen

¹⁵⁶ Vgl. Edinger, ZG 2004, S. 149 ff., 164.

¹⁵⁷ Siehe VerfGH Berlin, Urt. vom 22.11.2005, Az. VerfGH 217/04 (veröffentlicht unter www.berlin.de/Gerichte/Verfassungsgerichtshof); zum Urteil siehe Lenski, DVBl. 2006, S. 544 ff.