

XIV. Fünf Eckpunkte zur praktisch-pragmatischen Einführung von Zielvereinbarungen (Ulrich Keilmann)

1. Doppik ist kein Allheilmittel

Allein die Reform des Rechnungswesens verändert die finanzielle Lage des Landes nicht.³¹ Der Versuch, die rein kaufmännischen Steuerungsinstrumente eins zu eins der öffentlichen Verwaltung überzustülpen, berücksichtigt nicht hinreichend die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung (Gewaltenteilung, Budgetrecht des Parlaments, Legalitätsprinzip). Vielmehr füllt dieser Versuch – möglichst noch mit der Intention verbunden, sämtliche Verwaltungsprozesse flächendeckend über die Ebenen Bund, Länder und Kommunen steuern zu wollen – zuerst Bände von Ordnern mit den verschiedensten Produkten, um anschließend mehr in die kostspielige Orientierungslosigkeit, als zur gewünschten zielgerichteten, outputorientierten und ressourcenschonenden Steuerung zu führen.³²

2. Steuerungsbedarf besteht allenthalben

Die Notwendigkeit der Einführung besserer (neuer) Steuerungsinstrumentarien ist unbestritten. Die zentrale Frage ist aber, wer in einem mehr oder minder outputorientierten System was, wie steuert, denn es besteht sowohl auf Seiten der Legislative (Regierung wie Opposition) als auch auf sämtlichen Ebenen der Exekutive zwar ein zentraler Steuerungsbedarf, der jedoch völlig unterschiedlichen Interessen gerecht werden muss (strategische Steuerung der Legislative vs. operative Steuerung der Exekutive). Diese Problematik potenziert sich noch dadurch, dass der verfassungsrechtlich verankerte Haushaltskreislauf primär geprägt ist vom Gedanken der Gewaltenteilung und erst danach vom Wirtschaftlichkeitsprinzip bestimmt wird. Dagegen ist ein rein outputgesteuertes Steuerungssystem massiv determiniert vom Wirtschaftlichkeitsprinzip (aber nicht alles, was wirtschaftlich ist, ist auch politisch gewollt und umgekehrt, nicht alles was politisch gewollt ist, ist auch wirtschaftlich) und reflektiert nicht den Grundsatz der Gewaltenteilung.

³¹ Vgl. Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, Positionsbestimmungen im Zusammenhang mit Überlegungen zur Einführung der kaufmännischen doppelten Buchführung (Doppik) beim Land, SH-Landtag Umdruck 16/1576 vom 29. November 2006, S. 22.

³² Vgl. Keilmann, Ein Dutzend Thesen zur outputorientierten Steuerung, Verwaltungsrundschau 2007, S. 224ff.

3. Der Leistungsauftrag – die praktische und pragmatische Herangehensweise³³

Der Leistungsauftrag ermöglicht im kameralem System mit einfachen und pragmatischen Mitteln eine outputorientierte Darstellung, die sich in kaufmännischen Systemen oft nur mit erheblichem Aufwand abbilden lässt. Die wesentlichen Vorteile des Leistungsauftrages sind:

1. Mit dem Leistungsauftrag können sowohl die Leistungsparameter als auch die bekannte Titelstruktur abgebildet werden, ohne dass es zu einer problematischen Konkurrenz mit dem Budgetrecht des Parlaments käme, weil eindeutig die kamerale Etatisierung Vorrang hat.
2. Durch den Vorrang der kameralem Etatisierung wird das Legalitätsprinzip nicht tangiert.
3. Die ebenfalls denkbare Konkurrenz zwischen dem Grundsatz der Gewaltenteilung und dem Wirtschaftlichkeitsgebot ist einfach zugunsten des Grundsatzes der Gewaltenteilung zu lösen.
4. Die Problematik der Steuerungsebene (wer steuert was und wie ?) stellt sich erst gar nicht, denn es kann klar abgegrenzt werden:
 - das Parlament kann strategisch über die Leistungsaufträge steuern und sich auf einer entsprechend hohen Aggregationsebene berichten lassen, während
 - die Exekutive die internen operativen Prozesse wie bisher schon bzw. über die KLR steuert.
5. Die Leistungsaufträge brauchen nicht flächendeckend eingeführt zu werden, sodass kein übermäßiger Verwaltungsaufwand für irrelevante Daten betrieben werden muss. Vielmehr erlauben die Leistungsaufträge eine Konzentration/ Fokussierung auf die wesentlichen Ziele.
6. Die Leistungsaufträge werden top-down aufgesetzt, d.h.
 - nur die zentralen politischen Zielvorgaben aus der Regierungserklärung/ Koalitionsvereinbarung werden in Leistungsaufträgen abgebildet,

³³ Vgl. dazu Keilmann/Hermonies, Der Leistungsauftrag, Verwaltung und Management 2004, S. 306ff.; Grimm (Hrsg.), Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags in Rheinland-Pfalz, Workshop zur politischen Steuerung durch Zielvorgaben im Haushalt im Landtag Rheinland-Pfalz am 16. Februar 2005; Hermonies, Der Leistungsauftrag im rheinland-pfälzischen Haushaltsrecht, Dissertation, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, 2006.

- es wird gleichzeitig eine hohe Aggregationsebene vorgegeben, sodass eine zu starke Detailsteuerung durch die Legislative zumindest deutlich erschwert wird,
 - bei einem politisch motivierten Umsteuerungserfordernis (von reduzierten Steuereinnahmen bis hin zum kompletten Paradigmenwechsel nach einer Wahl) kann umgehend gehandelt werden.
7. Der Leistungsauftrag ist komplett in das bekannte und eingespielte Verfahren integriert, d.h.
- keine kleinstteiligen Produktdefinitionen erforderlich,
 - Abbildung im Haushalt (Aufstellung, Vollzug, Rechnungslegung) erfolgt mit vorhandenen und bekannten Systemen,
 - keine neue IT-Struktur mit immensem Anpassungs- und Schulungsaufwand erforderlich.

4. Umsetzungsprobleme – unabhängig vom Buchungsstil

1. Die outputorientierte Steuerung setzt – unabhängig vom unterlegten Rechnungswesen – immer sowohl die Bereitschaft der Legislative (insbesondere die der Regierung tragenden Fraktion(en)) als auch die der Exekutive (insbesondere die der jeweiligen Ressortminister(innen)) voraus, sich vor dem Abschluss eines Leistungsauftrages konkrete und nachprüfbar Leistungsziele für den anstehenden Zeitraum zu setzen. Dabei muss es zentrales Anliegen sein, die Leistungsaufträge so auszurichten, dass eine für Parlament und Landesregierung steuerungsrelevante Ebene abgebildet wird, die eine zu kleinteilige Darstellung der Leistungsparameter ebenso verhindert wie eine zu allgemeine und nicht nachprüfbar Beschreibung der Leistungsziele. Hier haben sowohl die Ressorts als auch die Regierungsfraktion(en) ein oftmals zu geringes Interesse, in zentralen politischen Bereichen die gewünschte Transparenz herzustellen.
2. Da die zu erbringenden Leistungs- und Zielparameter regelmäßig von der Exekutive (den Ressorts) im Haushaltsaufstellungsverfahren eingebracht werden, stellt sich die Frage, wie im anschließenden parlamentarischen Verfahren sich das Budgetrecht des Parlaments in diesem oftmals vielschichtigen Beziehungsgeflecht output- und kennzahlenorientierter Steuerungsgrößen realisieren lässt. Nicht nur insofern bietet es sich an, das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative im Rahmen einer sog. Parlamentarischen Steuerungsordnung

zu normieren und damit die Chance zu ergreifen, das Verhältnis dieser beiden Gewalten zueinander zu ordnen und zu definieren.

5. Option einer Parlamentarischen Steuerungsordnung

Mit einer Parlamentarischen Steuerungsordnung wird den beiden gleichberechtigten Gewalten Legislative und Exekutive

- zum einen die Möglichkeit eröffnet, ihr Verhältnis untereinander definieren, aber auch jederzeit neu ausrichten und bestimmen zu können, sowie
- zum anderen ein neues Steuerungsinstrumentarium zur Verfügung gestellt, mit dem das Budgetrecht des Parlaments nicht nur gewahrt wird, sondern sich auch so ausgestalten lässt, dass es jederzeit an ablaufoptimierte Verfahren angepasst werden kann.³⁴

³⁴ Keilmann/Sturm, Eine Parlamentarische Steuerungsordnung, Verwaltungsrundschau 2007, S. 109ff.