
Outputorientierte Steuerung – der rheinland-pfälzische Weg

Dr. Ulrich Keilmann*

- 1 Einleitung
- 2 Rahmenmodell Rheinland-Pfalz (Differenzierte Verwaltungsoptimierung)
- 3 Das rheinland-pfälzische Modell zur outputorientierten Steuerung
- 4 Zentrale Thesen zur outputorientierten Steuerung
- 5 Der rheinland-pfälzische Leistungsauftrag
- 6 Die Parlamentarische Steuerungsordnung

Literatur

* Ministerialrat Dr. Ulrich Keilmann, Grundsatzreferent im Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz und Lehrbeauftragter an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz sowie an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Der Artikel gibt lediglich die private Meinung des Verfassers wieder.

1 Einleitung

Mit der deutlichen Flexibilisierung der öffentlichen Haushalte gegen Ende der 90er Jahre sahen einige Länder recht bald in der flächendeckenden Umstellung ihres Rechnungswesens von der Kameralistik auf die kaufmännische Buchführung den zielführenden Systemwechsel, der in seiner Endausbaustufe die Produktsteuerung via Produkthaushalt vorsieht.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob sich der Paradigmenwechsel zur Doppik derart umfassend, schnell und damit meist kostenintensiv vollziehen muss, oder ob das bisherige kamerale System nicht so überarbeitet und angepasst werden kann, dass einerseits die Mitarbeiter in den Umsteuerungsprozess eingebunden und mitgenommen werden können und andererseits man die teilweise immensen Kostenfaktoren, die aus Steuermitteln finanziert werden müssen, nicht aufwenden muss und man dennoch – zumindest sukzessive – einen Großteil der Steuerungsoptionen erzielt.

2 Rahmenmodell Rheinland-Pfalz (Differenzierte Verwaltungsoptimierung)

1. Die rheinland-pfälzische Landesregierung verfolgt insgesamt einen bodenständigen Politikstil, der u. a. darauf abzielt, behutsam und mit Augenmaß Ziele zu definieren und gemeinsam umzusetzen. Entsprechend versuchen wir seit Jahren, das bestehende kamerale System im Rahmen eines bemerkenswert flexiblen Haushaltsrechts weiterzuentwickeln und zu optimieren, um die genannten Defizite nivellieren zu können. Dabei ist uns durchaus bewusst, dass wir mit der Optimierung der Kameralistik nicht sämtliche kleinteiligen Optimierungspotenziale der Doppik allumfassend werden erfassen können, dennoch rentiert sich diese Vorgehensweise allein schon vor dem Hintergrund der Kosten, die im Rahmen der flächendeckenden Umstellung auf ein anderes Rechnungswesen zwangsläufig auflaufen würden, denen aber bislang von niemandem ein adäquater, messbarer Vorteil gegenübergestellt wurde.

2. Die oft geübte Kritik eines starren und *unflexiblen Haushaltsrechts* mag in früheren Zeiten durchaus seine Berechtigung gefunden haben. Spätestens mit dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz (BGBl. I S. 3251 ff.) ist dieser Vorwurf jedoch obsolet. Das zeigt deutlich die schnelle und nicht immer homogene Entwicklung in der vergangenen Zeit, die gerade zu den beschriebenen unterschiedlichsten Weiterentwicklungsprozessen führte, die von der Beibehaltung der Kameralistik über die erweiterte Kameralistik bis hin zur flächendeckenden Einführung der kaufmännischen Buchführung mit outputsteuernden Produkthaushalten reichen (umfassend *Brenski/Liebig* 2007).

In Rheinland-Pfalz haben wir die sich aus der Flexibilisierung ergebenden Möglichkeiten genutzt, um eine effektive Budgetierungssystematik mit Bonus-Malus-System aufzusetzen sowie eine perspektivische Budgetfortschreibung mit den Ressorts zu vereinbaren (*Deubel/Keilmann* 2005, S. 236 ff.).

3. Die Abbildung des *Ressourcenverbrauchs* und deren Zuordnung auf die einzelnen Aufgaben wurden in der Tat früher im rein kameralen System nicht immer hinreichend transparent abgebildet, weil dort prinzipiell nur die Zahlungsströme dargestellt wurden. Zur Transparenzsteigerung muss man aber nicht wirklich jeden Vermögensgegenstand in einem teilweise komplexen und teuren Verfahren bewerten. Entsprechend hat das Land Rheinland-Pfalz zunächst den sicher größten Bereich seiner Vermögenswerte durch die Ausgliederung der ehemaligen Staatsbauverwaltung in einen Landesbetrieb mit kaufmännischem System überführt und damit auch die Vermögenswerte sämtlicher Liegenschaften bewertet und dokumentiert. Heute präsentiert sich der *Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB)* obendrein noch als leistungsfähiges Unternehmen mit fundierten Erfahrungen, moderner technischer Ausstattung und zukunftsorientierten Strukturen. Den öffentlichen Auftraggebern wird ein umfassender Dienstleistungskatalog angeboten (der u. a. vom Bau- über Immobilien-, Gebäude- und Flächenmanagement bis hin zum Facilitymanagement reicht (vgl. Homepage LBB).

Vor dem Hintergrund dieser positiven Erfahrungen haben wir nach gleichem Schema auch die *Landesbetriebe Mobilität (LBM)*, *Daten und Information (LDI)* sowie *Landesforsten Rheinland-Pfalz* ausgegliedert.

4. Nicht hinreichend transparent war auch die Situation im Bereich künftiger Versorgungsausgaben. Diese Schiefelage wurde in Rheinland-Pfalz früh erkannt und bereits 1996 ein Finanzierungsfonds als Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) eingerichtet (GVBl. 1996, S. 152). Danach bildet die Anstalt eine Versorgungsrücklage für Beamte und Richter, soweit das Beamten- oder Richterverhältnis nach dem 30. September 1996 begründet wurde. Die Höhe der Zuführungen des Landes an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung wird versicherungsmathematisch berechnet und vom Minister der Finanzen festgesetzt. Damit trifft die Anstalt nicht nur Vorsorge für künftige Versorgungslasten, sondern

- schafft darüber hinaus eine Kostentransparenz und unmittelbare Vergleichbarkeit zwischen den Kosten für Beamte/Richter und Beschäftigte und
- behebt damit für diesen Bereich das Manko des kameralen Systems, zukünftige Ausgabeverpflichtungen nicht abbilden zu können.

5. Auch im Kernhaushalt versuchen wir ebenfalls unserer Strategie der differenzierten Verwaltungsoptimierung (*Keilmann 2005-1*, S. 131 ff.) gerecht zu werden. Insofern führen wir die *Kosten- und Leistungsrechnung* nur dort ein, wo möglichst erwerbswirtschaftlich orientiert gearbeitet und folglich aus dem Einführungsaufwand ein korrespondierender Nutzen zu erwarten ist. Selbstverständlich lassen wir unsere Ressorts und Dienststellen in diesem Umorientierungsprozess nicht allein, sondern bieten den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für den Einführungsprozess ein weitgehend komplettes Coaching an (*Spielmann 2007*, S. 31).

6. Daneben haben wir die früher gebührenfreien *verwaltungsinternen Leistungen erstattungspflichtig* gestellt und damit ein entsprechendes Kostenbewusstsein in den einzelnen Dienststellen erzeugt (zu den Auswirkungen des »Nulltarifs« vgl. *Deubel 1999*, S. 149 ff.). Entsprechend werden die Kosten für die Inanspruchnahme interner Leistungen den auftraggebenden Ressorts in Rechnung gestellt und intern verrechnet.

7. Zur Transparenzsteigerung haben wir parallel zu den verschiedenen Maßnahmen ein *Berichtswesen* aufgebaut (Keilmann 2001-1 bis 4), das in weitestgehend standardisierter Form verschiedene steuerungsrelevante Parameter in vorgegebenen Matrizen bei den Ressorts abfragt (HHWiFüE 2007), bewertet und dem Landtag berichtet (*Budgetbericht* 2006). Daneben wurde ein Frühwarnsystem installiert, das alle Ressorts verpflichtet, dann besonders zu berichten, wenn die vom Ressort zweimonatlich zu erstellende Hochrechnung der Ausgaben zum Jahresende das Haushaltssoll um mehr als 0,3 % übersteigt (Keilmann 2001-2, S. 242 f.).

8. In der Tat wird es zunehmend notwendiger, vergleichbare Organisationseinheiten miteinander abgleichen zu können, um auch so Optimierungspotenzial erkennen und realisieren zu können. Dass sich dies aber ausschließlich im kaufmännischen System realisieren lassen soll, darf durchaus bezweifelt werden. So haben wir in Rheinland-Pfalz auf die teilweise dramatischen Steuereinnahmeprogno­sen für 2003 kurzfristig mittels eines Haushaltsbenchmarks unsere Aus- und Aufgabenstrukturen analysiert und uns aufgabenbezogen mit anderen westlichen Flächenländern verglichen (Keilmann 2005-1, S. 138). Dabei sind wir uns durchaus bewusst, dass die vorhandenen Daten mit Ungereimtheiten behaftet sind und bereinigt werden müssen. Dennoch sollte die Frage erlaubt sein, ob nicht auch in einem neuen Verfahren die föderal unterschiedlichen Ausprägungen in den Ausgabe- und Aufgabenstrukturen zwischen den zu vergleichenden Gebietskörperschaften konsolidiert werden müssen.

3 Das rheinland-pfälzische Modell zur outputorientierten Steuerung

1. Auch soweit eine outputorientierte Steuerung avisiert wird, sehen wir in Rheinland-Pfalz keine zwingenden Gründe, sofort, unmittelbar und flächendeckend das Rechnungswesen umzustellen. Vielmehr kann auch im kamerale System mit einfachen, pragmatischen Mitteln eine deutlich stärkere Outputorientierung erreicht werden. Die korrespondierende Diskussion um eine stärkere Outputorientierung stand bei uns jedoch nicht im alleinigen Fokus, sondern wurde parallel auch ganz stark geprägt vom Budgetrecht des Parlaments (umfassend Grimm 2001; Schmitt/Reinemann 2004, S. 116 ff.) sowie von einer möglichen Neuausrichtung des Verhältnisses von Parlament und Regierung (Hill 2001, S. 793 ff.; Schneider 2001, S. 184; Schmitt/Reinemann 2004, S. 116 ff.; Edinger 2001, S. 15 ff.; Keilmann 2001-5, S. 135 ff.).

2. Entsprechend hat das Parlament mit der Novelle der Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz (GVBl. 2000, S. 47 ff.) neben der Anpassung an die Änderungen des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes seine *Kontroll- und Steuerungsinstrumentarien des Parlaments* ausgeweitet (vgl. § 20a und § 112a LHO RP), um damit sowohl die Transparenz des Haushalts insgesamt zu verbessern als auch ein parlamentarisches Gegengewicht zu der der Exekutive zugewachsenen Ausführungsflexibilität im Haushaltsvollzug zu schaffen.

3. Gleichzeitig wurde das primär outputorientierte und bislang bundesweit einmalige Instrument des *Leistungsauftrags* in die Landeshaushaltsordnung mit aufgenommen (zur Grundidee *Deubel* 1999, S. 158 f.; umfassend *Hermonies* 2006; *Grimm* 2005, *Keilmann/Hermonies* 2004, S. 306 ff.). Ziel danach ist, die von der Politik vorgegebenen Ziele, Perspektiven und Motivationen möglichst kennzahlenorientiert darzustellen und abzubilden, um sie nach Ablauf der vorgegebenen Zeit auf ihren Realisierungs- und Umsetzungsgrad überprüfen zu können. Aber auch dabei sind wir unserer pragmatischen Maxime treu geblieben und überziehen weder die gesamte Landesregierung flächendeckend mit Leistungsaufträgen noch führen wir völlig neue Verfahrensabläufe ein. Im Gegenteil: Das Aufstellungsverfahren, einschließlich des parlamentarischen Verfahrens, der Vollzug, das Berichtswesen und die Haushaltsrechnung laufen für den kameralen Haushalt wie für die Leistungsaufträge vollkommen synchron (*Keilmann* 2005-2, S. 60 ff.).

4 Zentrale Thesen zur outputorientierten Steuerung

1. Die *Legislative hat einen zentralen Steuerungsbedarf*. Ausdruck dieses Steuerungsbedarfs ist das Budgetrecht des Parlaments, das aufgrund seiner Steuerungsfunktion gerne auch als Königsrecht des Parlaments bezeichnet wird. Dieses zentrale Recht der ersten Gewalt ist nicht zuletzt durch das Parlament selbst und dessen Wunsch nach einer immer stärkeren Differenzierung der Finanzbeziehungen zusehends schwerer verständlich geworden. Die Einführung der sog. Neuen Steuerungsinstrumente brachte für die Exekutive einen deutlichen Steuerungsgewinn (*Deubel* 1999, S. 149 ff.). Die Legislative jedoch haderte mit ihrem immer schwächeren Budgetrecht (*Grimm* 2001). Das Grundanliegen und der Wunsch nach einer zentralen, einfachen und effektiven Steuerungsmöglichkeit für das Parlament bleibt jedoch nach wie vor ein zentrales Anliegen der Legislative.

2. Auch auf *allen Ebenen der Exekutive* (Europäische Union, Bund, Länder, Kreise und Kommunen) *gibt es einen Steuerungsbedarf*, um die abgegebenen politischen Versprechen insbesondere auf deren zeit-, inhalts- und finanzgerechter Realisierung überprüfen zu können. Der Haushaltsvollzug, der der Exekutive als eine zentrale Aufgabe zugewiesen ist, erfordert selbstredend funktionierende und praxistaugliche Steuerungselemente. Solange aber das Parlament sein Budgetrecht restriktiv handhabte, fühlte sich die Exekutive für die teilweise daraus erwachsenden irrationalen Konsequenzen exkulpiert. Die Bevölkerung jedoch differenzierte nicht zwischen Missmanagement in der Legislative oder dem in den Reihen der Exekutive. Für sie war Verwaltungstätigkeit regelmäßig unwirtschaftlich und oft nicht nachvollziehbar. Mit der Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente und dem damit verbundenen Verantwortungszuwachs der Exekutive für ihr Verwaltungshandeln wächst immer mehr auch in Deutschland die Erkenntnis, dass die bisherige Inputsteuerung nicht zukunftsfähig ist und man zumindest mittelfristig auf eine output- oder gar outcomeorientierte Steuerung umstellen wird müssen.

3. Der Versuch, in einem *flächendeckenden Bottom-up-Prozess* sämtliche Verwaltungsabläufe steuern zu wollen, füllt zuerst Bände von Ordnern über die verschiedensten Produkte und führt dann mehr in die Orientierungslosigkeit als zur gewünschten zielgerichteten outputorientierten Steuerung. Dieser Ansatz muss zwangsläufig daran scheitern, dass er vielleicht in verschiedenen Unternehmensphilosophien als nahezu ideal erscheinen mag oder sogar tatsächlich ist, in der Verwaltungspraxis aber regelmäßig nur dazu führt, dass die Verwaltung sich äußerst intensiv mit verwaltungswirtschaftlichen Abläufen, Prozessen, Produkten, Arbeitsschritten und vielen weiteren Definitions- und Detailfragen selbst befasst (zu diesem Schluss kommt im Ergebnis auch der *Landesrechnungshof Schleswig-Holstein* (LRH SH), wenn er im Zusammenhang mit der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens fordert, dass die Landesregierung keinesfalls vorschnell der Versuchung erliegen sollte, durch ein neues Rechnungswesen die Verwaltung wieder auf Jahre hinaus mit sich selbst zu beschäftigen und darüber die wesentlichen Maßnahmen zur Haushaltssanierung aus dem Auge zu verlieren; vgl. LRH SH, S. 75), nicht aber mit den eigentlichen Aufgaben der zielgerichteten Steuerung der politischen Ziele. Auch der *Landesrechnungshof Baden-Württemberg* (LRH BW) kommt im Rahmen seiner beratenden Äußerung zur Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente (NSI) zu dem Schluss, dass sich die Instrumentarien der freien Wirtschaft nicht ohne Weiteres auf die öffentliche Verwaltung übertragen lassen, weil Aufgabenstellung, Führungs- und Entscheidungsstrukturen sowie rechtliche Rahmenbedingungen (insbesondere das Dienstrecht) im öffentlichen Bereich zu Differenzierungen zwingen (LHR BW, S. 1 und 38).

4. Auf die Orientierungslosigkeit folgen unweigerlich *finanzielle Turbulenzen*. Der flächendeckende Bottom-up-Lösungsansatz ist nicht zuletzt wegen seiner Komplexität in der Praxis regelmäßig extrem unwirtschaftlich (vgl. LRH BW, S. 38).

5. Die Orientierungslosigkeit und die finanziellen Turbulenzen potenzieren sich regelmäßig dann, wenn die einzuführenden Steuerungsinstrumente für alle Beteiligten völlig neu sind und keinerlei Erfahrung bei den Einführungsprozessen bestehen. Spätestens in diesen Fällen greift die öffentliche Hand gerne auf sog. *externen Sachverstand* zurück. Dies hat oft zur Folge, dass zwei völlig unterschiedliche Systeme gänzlich unvorbereitet aufeinandertreffen. Regelmäßig bleiben dann die zentralen Unterschiede zwischen einem Wirtschaftsunternehmen und der öffentlichen Verwaltung (Legalitätsprinzip, der Unterschied zwischen Planstellen und Stellen, die Beihilfe, das Alimentationsprinzip, das Budgetrecht des Parlaments – überhaupt das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative, die Daseinsfür- und -vorsorge et cetera) auf der Strecke. Im Gegenzug erhält man die Doppik oder erweiterte Kameralistik, Flexibilisierung, Kosten- und Leistungsrechnung, Balanced Scorecard (BSC), outputorientierte Steuerung, Controllingssysteme, Produkthaushalte u. v. a. Wenn dann noch die Politik konkrete Vorgaben macht, bis wann das neue System flächendeckend einzuführen ist, bringt dies nochmals mehr Druck auf den ohnehin brisanten Umstellungsprozess.

6. Damit ist man aber immer noch nicht am Ende des Prozesses. Denn zentraler Punkt in diesem Szenario ist auch die *IT-Problematik*. Regelmäßig werden für alle denkbaren und im Vorfeld angesprochenen Problemstellungen standardisierte und integrierte Soft-

warelösungen angeboten, die sich in verschiedenen Unternehmensbereichen weltweit bereits bewährt haben und die angeblich alles können. Dann kommen zu den ohnehin schon hohen Umstellungs- und Reorganisationskosten sowie den Beratungsaufwendungen auch noch eine meist komplett neue Hardware- und Softwareausstattung hinzu, wiederum mit Beratungs-, Schulungs- und Implementierungsaufwand. Aber selbst dabei bleibt es regelmäßig nicht, denn eine aus Wirtschaftsunternehmen übernommene Softwarelösung kann nur dann ihre Stärken ganz entfalten, wenn keine grundlegenden Anpassungen notwendig sind. Wie oben kurz dargestellt, gibt es aber eine ganze Reihe von fundamentalen Unterschieden zwischen der Unternehmenssteuerung und der der öffentlichen Hand. Dann aber verbleiben nur noch wenig lukrative Handlungsalternativen. Entweder die Verwaltung scheut die weiteren Anpassungsaufwendungen für die Softwarelösung; dann jedoch werden originäre Verwaltungsprozesse von der Softwarefirma determiniert. Werden dagegen die Anpassungsaufwendungen vorgenommen, stimmt zwar wieder das Kräfteverhältnis von Auftraggeber und Auftragnehmer, aber zu welchem Preis und wie lange? Erfahrungen zeigen: Bis zum nächsten Release; denn die zusätzlichen Programmierungen, die das Softwarehaus ja nur zugelassen hat, weil es dem ausdrücklichen Wunsch des Auftraggebers entsprach, werden selbstredend nicht im Release mitgepflegt.

5 Der rheinland-pfälzische Leistungsauftrag

1. Für die ziel- bzw. outputorientierte Steuerung ist es völlig unerheblich, wie das dahinter stehende Buchführungssystem (kaufmännisch oder kameral) ausgestaltet ist. Diese bis heute intensiv geführte Diskussion wird immer unbedeutender. Parallel dazu wird im Gegenzug die Binsenweisheit immer offensichtlicher, dass sich mit der bloßen Umstellung des Rechnungswesens die finanzielle Lage des Landes nicht ändert (*LRH SH Positionspapier*, S. 16). Diese Erkenntnis kann nicht wirklich verwundern, sind doch die unterschiedlichen Buchführungssysteme lediglich Phänomene, die sich aus den Bedarfen an ein System entwickelt haben und nicht umgekehrt. Folglich haben sich vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Anforderungen (Gewinnorientierung bzw. Abbildung politischer Ziel- und Planvorgaben) lediglich unterschiedliche Buchführungssysteme (Doppik bzw. Kameralistik) herausgebildet. Zentrales Anforderungskriterium an eine wirklich neue Steuerung ist aber, ob das Buchungssystem (Doppik oder Kameralistik) die von der Legislative und Exekutive geforderte outputorientierte Steuerung tatsächlich auch abbilden kann. Für das kamerale System hat das Land Rheinland-Pfalz das Instrument des Leistungsauftrages in § 7b Landeshaushaltsordnung und § 7 Landeshaushaltsgesetz 2007/2008 entwickelt (*Hermonies* 2006; *Grimm* 2005; *Keilmann/Hermonies* 2004, S. 306f.).

2. Der *Leistungsauftrag* wird *Top-down* und völlig analog zum bekannten und erprobten Haushaltsaufstellungsverfahren (Aufstellung, Vollzug, Haushaltsrechnung) aufgesetzt. Damit hat er den großen Vorteil, dass nicht erst tausende von Produkten definiert werden müssen, um in einem mühsamen und oft schwer überschaubaren Bottom-up-

Prozess das eigentliche Steuerungsziel definieren zu können. Deswegen kann man den Leistungsauftrag – der gerade keinen flächendeckenden Ansatz voraussetzt – präzise, einfach und schnell genau dort einsetzen, worauf das politische Augenmerk gerichtet ist und man entsprechend steuernd tätig werden möchte.

3. Ein weiterer wesentlicher Vorteil des Leistungsauftrages ist, dass er völlig *problemlos zu handhaben* ist. Er wird mit den vorhandenen Instrumentarien im Vorwort zum betreffenden Kapitel dargestellt, ohne dass es eines zusätzlichen Beratungsaufwands oder gar einer eigenen, speziellen Software bedarf (Keilmann 2005-2, S. 60 ff.). Entsprechend fallen die oben genannten teuren Software-, Hardware-, Schulungs- und Beratungskosten sowie korrespondierende Umstellungskosten gar nicht erst an.

4. Der Top-down-Prozess bietet darüber hinaus den Vorteil, dass der Leistungsauftrag grundsätzlich auf den *zentralen politischen Steuerungsparametern* und nicht auf den die Politik nicht immer interessierenden Produktdefinitionen der Arbeitsebene aufsetzt. Finden aber auf der politischen Ebene deutliche Veränderungsprozesse statt, wie dies regelmäßig nach Wahlen der Fall sein wird, können kurzfristig und relativ einfach die sich aus der Regierungserklärung oder Koalitionsvereinbarung ergebenden neuen, rund zehn zentralen Ziele in dem Top-down-Prozess umgesetzt und sukzessive ggf. bis auf Dienststellenebene durchdekliniert werden.

5. Für die *Regierungsfraktion(en)* kann der bislang immer weniger überschaubare, geschweige denn steuerbare Haushalt mit der Konzentration auf die wesentlichen politischen Ziele in wenigen überschaubaren und zentralen Leistungsaufträgen deutlich transparenter werden, ohne dass dabei die Abgeordneten auf ihre teilweise bekannten und gewohnten differenzierenden Abfragemöglichkeiten verzichten müssen. Dennoch ist/sind die Regierungsfraktion(en) oft ambivalent in ihrem Bestreben, Leistungsaufträge als zentrales Steuerungsinstrument einzusetzen.

Einerseits sind die im Wahlkampf oft sehr ambitionierten politischen Ziele und Wahlversprechen von Anfang an nicht dazu geeignet, über mehrere Jahre hinweg einem Umsetzungscontrolling unterzogen zu werden; denn werden die Ziele nicht erreicht, droht die Transparenz der Leistungsaufträge mehr zu schaden, als zu nutzen, weil damit der Opposition die Möglichkeit eingeräumt wird, die selbst gesteckten Ziele der Regierung öffentlichkeitswirksam diskutieren zu können.

Andererseits ist jedem Abgeordneten der Regierungsfraktion(en) klar, dass zentrale Wahlversprechen – spätestens vor der nächsten Wahl – zumindest von den Medien auf den bis dahin erreichten Umsetzungsgrad ohnehin hinterfragt werden. Werden aber die gesteckten politischen Ziele erreicht, kann ein transparentes Verfahren sehr wohl beim Wähler wahlentscheidenden Ausschlag geben. Schließlich hat man sich einem offenen Verfahren gestellt, hat demnach keine unredlichen und unrealistischen Wahlversprechen abgegeben und hat damit schließlich gegenüber der Opposition einen maßgeblichen Trumph.

6. Für die *Oppositionsfraktion(en)* machen die Leistungsaufträge die zentralen politischen Ziele erst transparent, denn ihr stehen per se weniger Informationsquellen und -möglichkeiten zur Verfügung. Während die Regierung oft aus der/den Regierungsfraktion(en) hervorgeht und sie zumindest ihre zentralen politischen Ziele und Vorstellungen re-

gelmäßig gemeinsam entwickeln, stehen der/den Oppositionsfraktion(en) als Einstieg in die politische Kontrolle primär nur die Informationen aus dem Haushaltsplan zur Verfügung (Bracht 2005, S. 25). Hier aber würde der Leistungsauftrag, der neben den bisherigen differenzierten, kameralen Daten ausgebracht wird, gerade der Opposition einen deutlich größeren Transparenzgewinn bringen. Gleichzeitig erlaubt dies eine verbesserte Steuerungs- und Überwachungsfunktion sowohl der Regierung als auch der Regierungsfraktion(en) und stärkt damit nicht zuletzt nachhaltig den Oppositionsauftrag.

7. Steuert die Legislative nur die ganz zentralen politische Ziele, obliegt *allein der Exekutive das operative Geschäft*. Das ist ihre Kernaufgabe. Eine wie auch immer geartete Zuständigkeit der Legislative für diesen Bereich ist vor dem Hintergrund des Prinzips der Gewaltenteilung nicht ersichtlich. Entsprechend normiert § 7 Abs. 3 Landeshaushaltsgesetz 2007/2008 RLP:

»Zur Konkretisierung des Leistungsauftrags wird zwischen der verantwortlichen Stelle und dem einzelplanbewirtschaftenden Ressort unter Beteiligung des für die Finanzangelegenheiten zuständigen Ministeriums eine Zielvereinbarung geschlossen. Insbesondere enthält sie für einzelne Aufgaben oder Aufgabenbereiche Zielgrößen, die den Ressourceneinsatz, den Umfang, die Qualität oder die Wirkung von Verwaltungsleistungen beschreiben.«

Damit ist es Aufgabe der Exekutive, die geschlossenen Zielvereinbarungen im Vollzug zu überwachen, ggf. Konsequenzen zu ziehen sowie die gewünschten (Leistungs-)Parameter dem Parlament zu berichten. Diese verwaltungsinternen Prozesse sollten regelmäßig mit einer KLR unterstützt werden. Daraus wird auch ersichtlich, dass die verwaltungsinternen Daten aus der KLR nicht für das Berichtswesen über die zentralen politischen Ziele an die Legislative geeignet sind. Hierfür sind primär die vom Parlament vorgegebenen Leistungsparameter aus dem Leistungsauftrag maßgeblich.

Gleichzeitig wird damit ein weiterer Vorteil der Aufgabenabgrenzung auf dieser

Ebene deutlich: Solange sich die Legislative auf die Steuerung der zentralen politischen Ziele konzentriert und ihr dazu auch die relevanten Daten geliefert und aufbereitet werden, solange kann sie nicht in das Prinzip der Gewaltenteilung und damit in die der zweiten Gewalt zugewiesene Kernkompetenz des Gesetzesvollzugs eingreifen.

Auf der anderen Seite kann die Exekutive die ihr zugestandenen Haushaltsflexibilisierungen dazu nutzen, die zu erreichenden Zielvorgaben schneller, einfacher und insbesondere wirtschaftlicher zu erbringen. Schließlich wird ihr Handeln nicht nur von der eigenen Regierung, sondern auch von Regierungsfraktion(en) und Oppositionsfraktion(en) überwacht – unter diesen vorstehenden Prämissen ist dies für alle Beteiligten eine Win-Win-Situation.

6 Die Parlamentarische Steuerungsordnung

Am Ende dieses Diskussionsprozesses sollte – trotz offensichtlicher Vorteile für alle Beteiligten – die Erkenntnis stehen, dass bei aller Klarheit in den großen Strukturen, es im Detail immer wieder zu Unstimmigkeiten und Diskussionen zwischen den Beteiligten kommen kann. Entsprechend empfiehlt es sich, rechtzeitig mit einem geeigneten Verfahren bereits im Vorfeld deeskalierend einwirken zu können. Ein entsprechendes Instrument könnte die Parlamentarische Steuerungsordnung sein, die es erlaubt, das Kräfteverhältnis bei sich ändernden Rahmenbedingungen neu ausrichten und einander anpassen zu können. Vor diesem Hintergrund wurde eine Parlamentarische Steuerungsordnung (Keilmann/Sturm 2007, S. 109 ff.) mit der Intention entworfen, als Grundlage einer Diskussion zu dienen und Ideen für eine Umsetzung zu liefern, soweit sie denn politisch gewünscht wird. Selbstverständlich kann eine Parlamentarische Steuerungsordnung in verschiedenen Phänotypen daherkommen. Auch soll damit nicht ausgeschlossen sein, dass andere Konzepte zur Lösung des Problems zur Verfügung stehen.

Literatur

- Bracht, J. (2005), in Grimm, C. (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, S. 25 ff.
- Brenski, C./Liebig, A. (2007), im Auftrag des Unterausschusses Allgemeine Verwaltungsorganisation des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz, Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund, Speyerer Forschungsbericht 250, Speyer 2007
- Budgetbericht (2006), Bericht der Landesregierung gemäß § 20a Abs. 2 Landeshaushaltsordnung i.V.m. § 6 Abs. 6 Landeshaushaltsgesetz 2005/2006 über Stand und Ergebnisse der Anwendung der Absätze 1 bis 3 und den allgemeinen Entwicklungsstand der Instrumente nach Absatz 5 (Teil A) gemäß § 7b Abs. 4 Landeshaushaltsordnung über die Erfüllung der Leistungsaufträge (Teil B) gemäß Beschluss des Landtags vom 18. März 2004, vgl. Nr. IV. der LTag-Drs. 14/2890 über den Projektfortschritt der KLR (Teil C) sowie gemäß Haushaltsvermerk bei Kapitel 15 13 über den Stand und die Verwendung der Selbstbewirtschaftungsmittel der Hochschulen (Teil D) zum 31. Dezember 2006, Budgetbericht 2006, LTag-Drs. 15/1016 vom 20. April 2007
- Deubel, I./Keilmann, U. (2005), Der rheinland-pfälzische Weg der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der Landesverwaltung, in: *Verwaltung und Management* 11, 2005, 5, S. 236 ff.
- Deubel, I. (1999), Verwaltungsmodernisierung durch mehr Wettbewerb, in: *Kübbeler, M./Langer, C., Wirtschafts- und Finanzpolitik nach ordoliberalen Prinzipien*, Berlin 1999, S. 149 ff.
- Edinger, F. (2001), Änderungen der Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz (Leistungsauftrag und Sicherung des Budgetrecht des Landtags), in: *Hill, H. (Hrsg.), Parlamentarische Steuerungsordnung*, Speyerer Forschungsbericht 220, 2001, S. 15 ff.
- Grimm, C. (Hrsg.) (2005), Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags in Rheinland-Pfalz – Workshop zur politischen Steuerung durch Zielvorgaben im Haushalt im Landtag Rheinland-Pfalz am 16. Februar 2005, Heft 28 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, Mainz 2005

- Grimm, C. (Hrsg.) (2001), Haushaltsreform und Parlamentarisches Budgetrecht in Rheinland-Pfalz, Heft 15 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, Mainz 2001
- Hermonies, F. (2006), Der Leistungsauftrag im rheinland-pfälzischen Haushaltsrecht, Dissertation, Speyer 2006
- Hill, H. (2001), Zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts im Neuen Steuerungsmodell, Die öffentliche Verwaltung 2001, S. 793 ff.
- Keilmann, U./Sturm, M. (2007), Eine Parlamentarische Steuerungsordnung, Verwaltungsrundschau 2007, S. 109 ff.
- Keilmann, U. (2005-1), Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements aus der Sicht des Landes Rheinland-Pfalz, in: Hill, H. (Hrsg.), Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements, 2005, S. 131
- Keilmann, U. (2005-2), in: Grimm, C. (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, Heft 28 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, Mainz 2005
- Keilmann, U./Hermonies, F. (2004), Der Leistungsauftrag, Verwaltung und Management 2004, S. 306 ff.
- Keilmann, U. (2001-1), Personalausgabenbudgetierung, Teil 1: Der Aufbau, Verwaltung und Management 2001, S. 160 ff.
- Keilmann, U. (2001-2), Personalausgabenbudgetierung, Teil 2: Die Weiterentwicklung, Verwaltung und Management 2001, S. 241 ff.
- Keilmann, U. (2001-3), Personalausgabenbudgetierung, Teil 3: Die Abschlussanalyse, Verwaltung und Management 2001, S. 311 ff.
- Keilmann, U. (2001-4), Personalausgabenbudgetierung, Teil 4: Die Ausweitung, Verwaltung und Management 2001, S. 374 ff.
- Keilmann, U. (2001-5), Vorstellung des ersten Rahmenentwurfs einer Parlamentarischen Steuerungsordnung, in Hill, H. (Hrsg.), Parlamentarische Steuerungsordnung, Tagung vom 12. und 13. Oktober 2000 beim Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2001, Speyerer Forschungsbericht 220, S. 135 ff.
- LBB Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung, <http://ww.lbbnet.de>, Zugriff am 13.06.2007
- LRH BW Landesrechnungshof Baden-Württemberg, Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 LHO über die Wirtschaftlichkeit der Neuen Steuerungsinstrumente (NSI) in der Landesverwaltung vom 29. März 2007, Az.: IV - 2000 W 20 – 04.70
- LRH SH Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, Bemerkungen 2006, Nr. 8.5.4, S. 75
- LRH SH Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (Positionspapier), Positionspapier, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 16/1576 vom 29. November 2006
- Schmitt, A./Reinmann, H. (2004), Haushaltsreform und Budgetrecht in Rheinland-Pfalz – Stand und Perspektiven, in: Verwaltung und Management 2004, S. 116 ff.
- Schneider, J.-P. (2001), Regulierung staatsinterner Selbstregulierung am Beispiel des Haushaltswesens, in: Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates; Ergebnisse des Symposiums aus Anlass des 60. Geburtstages von Wolfgang Hoffmann-Riem, 2001, S. 177
- Spielmann, M. (2007), Übergreifender Nutzen der Standardisierung, in: Behördenspiegel, Feb. 2007, S. 31
- Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2007 (HHWiFüE 2007), MinBl. 2007, S. 6 ff.