



STAND UND PERSPEKTIVEN DES LEISTUNGS-AUFTRAGS IN RHEINLAND-PFALZ



LANDTAG
RHEINLAND-PFALZ



Workshop zur politischen Steuerung
durch Zielvorgaben im Haushalt
im Landtag Rheinland-Pfalz am
16. Februar 2005

STAND UND PERSPEKTIVEN DES LEISTUNGS-AUFTRAGS IN RHEINLAND-PFALZ

Workshop zur politischen Steuerung
durch Zielvorgaben im Haushalt
im Landtag Rheinland-Pfalz am
16. Februar 2005

INHALT

EINFÜHRUNG	5
WORKSHOP ZUR POLITISCHEN STEUERUNG DURCH ZIELVORGABEN IM HAUSHALT IM LANDTAG RHEINLAND-PFALZ AM 16. FEBRUAR 2005	7
THESEN VON PROF. DR. HERMANN HILL	82
ANHANG	85

EINFÜHRUNG

Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags in Rheinland-Pfalz

Im Jahr 2000 wurde auf Initiative des Landtags der Leistungsauftrag in die rheinland-pfälzische Haushaltsordnung aufgenommen. Er ermöglicht es, Ausgabenermächtigungen im Haushaltsplan mit politischen Zielvorgaben zu verbinden. Nach vier Pilot-Leistungsaufträgen in den Haushalten 2002/2003 und 2004 enthält der Haushalt 2005/2006 nun insgesamt acht Leistungsaufträge, gleichzeitig wurden Vorgaben für die Leistungsaufträge in § 7 des Haushaltsgesetzes im Einzelnen geregelt. Grundsätzlich kann insofern von einer erfolgreichen Pilotphase dieses „neuen Steuerungsinstruments“ gesprochen werden.

Um die Pilotphase auszuwerten und die weiteren Perspektiven und Möglichkeiten der Leistungsaufträge auszuloten, veranstalteten der Landtag Rheinland-Pfalz, das Ministerium der Finanzen und das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung am 16. Februar 2005 in Mainz den Workshop „Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags in Rheinland-Pfalz“. Abgeordnete, Regierungsvertreter, Verwaltungspraktiker und Wissenschaftler zogen eine Bilanz der bisherigen Erfahrungen, diskutierten Probleme und Lösungsmöglichkeiten und sammelten Anregungen zur künftigen Gestaltung der Leistungsaufträge. Damit ist der Workshop ein gelungenes Beispiel einer (Gesetzes-) Folgenabschätzung.

Der Workshop fand im Rahmen eines Forschungsprojekts zum Leistungsauftrag unter Leitung von Prof. Dr. Hermann Hill am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer statt. Das Forschungsprojekt und der Workshop sind ein weiteres Ergebnis der Kooperation, die der Landtag Rheinland-Pfalz, die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer im 2003 vereinbarten.

Der vorliegende Band dokumentiert die Vorträge und die Diskussionsbeiträge des Workshops. Im Anhang sind die gesetzlichen Grundlagen des Leistungsauftrags und Fundstellen für weiterführende parlamentarische Dokumente, Literatur und Internetadressen aufgeführt.

WORKSHOP
„STAND UND PERSPEKTIVEN DES
LEISTUNGSaufTRAGS IN RHEINLAND-PFALZ“



Landtagspräsident Christoph Grimm:

Guten Tag, meine sehr verehrten Damen und Herren!

Herzlich willkommen im Landtag Rheinland-Pfalz!

Sie wissen, um was es in unserer Veranstaltung geht: Es geht um den Leistungsauftrag in Rheinland-Pfalz. Wir wollen im Rahmen dieses Workshops zusammen mit unserem Kooperationspartner, dem Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, eine Zwischenbilanz ziehen.

Ich begrüße ganz herzlich den Projektleiter, Herrn Universitätsprofessor Dr. Hermann Hill, und seinen Mitarbeiter Felix Hermonies. Herr Professor Hill ist ein ausgewiesener Fachmann nicht nur auf diesem Gebiet, sondern auch im Bereich der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung insgesamt. Das heutige Zusammenkommen ist ein weiterer Baustein in der bewährten Zusammenarbeit zwischen dem Landtag Rheinland-Pfalz, der Hochschule und dem Forschungsinstitut in Speyer. Das wird auch dadurch dokumentiert, dass Parlamentarier aktiv an diesem Projekt teilnehmen.

Ich freue mich sehr, dass sich namhafte Vertreter aller Fraktionen an der Diskussion zu dieser Zwischenbilanz beteiligen: Frau Schmitt (SPD), Vorsitzende des Haushalts- und Finanzausschusses, ihr Stellvertreter und der Vorsitzende der Rechnungsprüfungskommission, Herr Bracht (CDU), der Vorsitzende der FDP-Fraktion, Herr Kuhn, und Frau Thomas, Vorsitzende der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Ich darf den Vertreter eines weiteren Kooperationspartners, Herrn Staatssekretär Professor Dr. Deubel, sehr herzlich begrüßen. Er vertritt das Ministerium der Finanzen, das das Forschungsvorhaben zum Leistungsauftrag am FÖV Speyer mit finanziert. Er hat sich die Zeit genommen, persönlich hier zu sein. Er hat aber auch Herrn Dr. Keilmann mitgebracht, der für die Umsetzung des Leistungsauftrages im Ministerium zuständig ist.

Wir freuen uns sehr darüber, dass dieser Gedankenaustausch zwischen Parlament und Verwaltung so intensiv ist. Und wir sind nicht wenig stolz darauf, dass Repräsentanten auch aus anderen Bundesländern heute hier sind.

Stellvertretend für alle begrüße ich den Direktor beim Landtag in Hessen, Herrn Peter von Unruh.

Meine Damen und Herren, ich wünsche Ihnen einen reichen Ertrag. Das wünsche ich auch uns, dem Parlament. Ich bin sehr gespannt auf die Zwischenbilanz, die Sie nach Abschluss dieses Workshops erstellen.

Universitätsprofessor Dr. Hermann Hill:

Sie haben schon auf die verschiedenen Kooperationspartner hingewiesen. Ich darf mich auch im Namen des Forschungsinstituts sehr herzlich beim Landtag Rheinland-Pfalz und beim Finanzministerium bedanken, die auch Mitveranstalter dieses Workshops sind.

Es ist immer sehr wichtig, dass Wissenschaft nicht im Elfenbeinturm sitzt, sondern eine unmittelbare Rückkopplung mit der Praxis hat und hört, ob das, was man sich in Speyer im stillen Kämmerlein ausdenkt, auch in der Praxis realisiert werden kann. Deshalb sind mein Mitarbeiter, Herr Hermonies, der für alle weiteren Fragen zur Verfügung steht, und ich sehr froh, dass dieser Workshop zustande gekommen ist.

Wir hoffen, von Ihnen viele Anregungen zu bekommen. Wir wollen umgekehrt den einen oder anderen Input geben. Dazu will ich zu

Beginn der Diskussion ein paar eigene Thesen vortragen. Aber zunächst sollte Herr Staatssekretär Professor Dr. Deubel in das Thema „Leistungsauftrag“ im Hinblick auf seine Entstehung, seinen Inhalt und Zweck kurz einführen. Dann folgen die vier Statements der Fraktionen. Danach können wir gemeinsam diskutieren.

Staatssekretär Prof. Dr. Ingolf Deubel:

Herr Professor Dr. Hill, meine Damen und Herren! Ich habe mich gefragt, ob es richtig ist, dass ich einführe; denn im Gegensatz zu vielen anderen Elementen der Verwaltungsmodernisierung, die in der Tat im Finanzministerium geboren und dann vom Parlament akzeptiert, beschlossen und ausgefüllt wurden, ist der Leistungsauftrag nicht originär im Finanzministerium entstanden, sondern war Ergebnis einer Reise des Haushalts- und Finanzausschusses in die Schweiz, an der ich nicht teilgenommen habe.

Die Rückkehrer berichteten begeistert von dem Leistungsauftrag, wie dieser in der Schweiz eingesetzt wird. Dann ist in einem schönen Wechselspiel zwischen Mitgliedern des Haushalts- und Finanzausschusses, dem Wissenschaftlichen Dienst und auch dem Finanzministerium der Leistungsauftrag entwickelt worden, ehe er in die Praxis umgesetzt wurde.

Es war also ein Verfahren, wie man es sich wünscht: dass tatsächlich aus dem parlamentarischen Raum die Anregung und die Entwicklung kommt, was dann die Regierung umsetzt.

Rahmenkonstellation



- Äußerst angespannte Haushaltssituation
- Lösungsmodell Rheinland-Pfalz:
 - Strategie der differenzierten Verwaltungsoptimierung, d.h.:**
 - flächendeckende Ausgabenbudgetierung
 - Ausgliederungen (LBB, LSV, Forsten etc.)
 - KLR in geeigneten Bereichen und
 - Leistungsaufträge

Zum Thema selbst: Die Rahmenbedingungen in Rheinland-Pfalz sind nicht anders als in praktisch allen anderen Bundesländern, das heißt, eine äußerst angespannte Haushaltssituation und die Notwendigkeit, pragmatisch und differenziert vorzugehen, um den Haushalt auch bei extrem knappen Finanzen vernünftig steuern zu können.

Was machen wir? – Wir haben flächendeckend die Budgetierung eingeführt. Wir haben dort, wo die Doppik sinnvoll ist, wo es um Vermögen geht, im Baubereich, im Straßenbereich und im Bereich Forsten, einzelne Teile als Landesbetriebe ausgegliedert. Wir haben die Kosten- und Leistungsrechnung in geeigneten Bereichen eingesetzt und eine Reihe von einheitlichen Rahmenbedingungen geschaffen. Schließlich haben wir Leistungsaufträge eingeführt.

Dies sind alle Elemente einer sehr pragmatischen Vorgehensweise, die für die Maßnahmen in den institutionellen Kosten relativ günstig ist, anders als in manchen anderen Ländern, die mit sehr teuren Großvorhaben und der Umstellung der gesamten Landesverwaltung auf Doppik zwar durchaus glänzen können, aber nur solange man auf die reine Output-Seite schaut. Wenn man auf die Input-Seite schaut, sprich das Geld, das dafür ausgegeben wird, dann sieht das meist nicht ganz so gut aus.

Das Wesen des Leistungsauftrages



Der Leistungsauftrag ist

- individuell
- konkret
- transparent
- visionär
- politisch

Prof. Dr. Deubel

Der Leistungsauftrag als Teil eines
pragmatischen Lösungskonzeptes

3

Worum geht es beim Leistungsauftrag? – Der Leistungsauftrag ist individuell; denn er erlaubt, auf ganz bestimmte und konkrete Leistungsparameter abzustellen: Zeit, Volumen, Ziele und Strategien.

Er ist konkret; denn er spricht konkrete Vorhaben, Projekte, Mengen und Volumen an.

Er ist transparent, insbesondere für das Parlament. Er soll aber auch für die Landesregierung transparent sein, denn Leistungsaufträge sind nicht nur der Auftrag des Parlamentes an die Landesregierung, sondern auch Aufträge der Landesregierung im Einvernehmen mit dem Parlament an nachgeordnete Bereiche, um bestimmte Ziele umzusetzen.

Die Leistungsaufträge richten sich an den interessierten Bürger und die interessierte Bürgerin. Wenn ich mir betrachte, wie häufig im Internet der Haushaltsplan des Landes aufgeschlagen wird, dann kann man daran ein erhebliches Interesse feststellen. Hierbei werden durchaus auch die Leistungsaufträge durchgeblättert.

Der Leistungsauftrag ist visionär, weil er für die Zukunft sehr ambitionierte Vorstellungen formuliert, die häufig in abstrakter Form in politischen Programmen, etwa in einer Koalitionsvereinbarung, enthalten sind.

Der Leistungsauftrag ist politisch; denn die politisch so gesteckten Ziele werden in eine möglichst quantifizierbare Form gebracht, obwohl wir auch Leistungsaufträge haben, die sich mehr auf qualitativem Niveau bewegen. Wir versuchen allerdings zu erreichen, dass die Leistungsaufträge messbar und nachprüfbar sind.

Legaldefinition des Leistungsauftrages



§ 7b LHO: Leistungsauftrag

- (1) Wird bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans von den Möglichkeiten nach §§ 7a, 8, 19 und 20 Gebrauch gemacht, kann die Veranschlagung von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan mit einem Auftrag verbunden werden, in dem für bestimmte Aufgaben Kosten- und Leistungsziele beschrieben werden (Leistungsauftrag).
- (2) Der Leistungsauftrag legt für einzelne Aufgaben oder Aufgabenbereiche Zielgrößen fest, die bei der Ausführung des Haushaltsplans erreicht werden sollen.



Fortsetzung § 7b LHO: Leistungsauftrag:

- (3) Gegenstand des Leistungsauftrages können insbesondere Zielgrößen sein, die den Umfang, die Kosten, die Qualität oder Wirkungen von Verwaltungsleistungen beschreiben.
- (4) Die Landesregierung berichtet im Rahmen des § 20a Abs. 2 sowie der Rechnungslegung über die Erfüllung der Leistungsaufträge.

§ 26 (1) S. 6 und 7 LHO: Der Wirtschaftsplan kann mit verbindlichen Leistungsaufträgen für die Erfüllung bestimmter Aufgaben verbunden werden. § 7b gilt entsprechend.

Prof. Dr. Deubel

Der Leistungsauftrag als Teil eines pragmatischen Lösungskonzeptes

5

Die Definition des Leistungsauftrags findet man in § 7 b der Landeshaushaltsordnung (LHO). Dies ist entsprechend dargestellt. Das will ich jetzt im Einzelnen nicht vertiefen. Aber es soll zeigen, dass eine entsprechende rechtliche Grundlage besteht.



Ausgestaltung erster Leistungsaufträge 2002/2003

- Grundsätzlich Leistungsbeschreibung im Kapitelvorwort mit insbesondere den voraussichtlichen Kosten, Leistungen und Wirkungen ggf. auf der Grundlage von Kennzahlen und Indikatoren.
- Erste Leistungsaufträge
 - in der Steuerverwaltung (Qualitätssteigerung der Steuerveranlagung),
 - im Schulbereich (Verbesserung des Ausbildungsstandes der Lehrer),
 - im Forstbereich (Qualitäts- und Quantitätssteigerungen)
 - in Volkshochschulen (Qualitäts- und Quantitätssteigerungen)

Prof. Dr. Deubel

Der Leistungsauftrag als Teil eines pragmatischen Lösungskonzeptes

6

Wir sind mit dem Doppelhaushalt 2002/2003 in die Leistungsaufträge eingestiegen. Hierbei ist zunächst einmal für einige wenige Bereiche ein solcher Leistungsauftrag erstellt worden. Eine allgemeinere Form des Leistungsauftrages sind die so genannten Kapitelvorworte.

Wir haben von jedem Kapitel im Haushalt eine inhaltliche Beschreibung vorgenommen, die nicht den Ansprüchen eines Produkthaushaltes oder eines outputorientierten Haushaltes entspricht, die aber die wesentlichen Ziele beschreibt, das heißt den Output, die voraussichtlichen Kosten, Leistungen, die erwartete Wirkung. Folglich findet man sowohl Effizienz- als auch Effektivitätsaussagen und das möglichst auf der Grundlage von Kennzahlen und Indikatoren. Hier sind die Ressorts allerdings recht selbstständig. Sie bieten sehr unterschiedliche Niveaus an in der Beschreibung dessen, was in dem jeweiligen Kapitel an Inhalten dahinter steht.

In dem Doppelhaushalt 2002/2003 hat es dann erste Leistungsaufträge gegeben. Im Bereich der Steuerverwaltung geht es insbesondere um die Qualitätssteigerung bei der Steuerveranlagung unter Einbindung des von der Bertelsmann-Stiftung mitinitiierten Leistungsvergleichs zwischen Finanzämtern, sodass das Erarbeiten von Qualitätsvorgaben und das Erheben von Qualitätsparametern durchaus in beachtlicher Form vorgenommen wird.

Im Schulbereich ist ein Leistungsauftrag für die Verbesserung des Ausbildungsstandes der Lehrer erteilt worden. Da ist in der Zwischenzeit eine Menge an Ergebnissen festzustellen.

Im Forstbereich sind Leistungsaufträge zur Qualitäts- und Quantitätssteigerung gegeben worden. Auch hier gibt es deutliche Ergebnisse.

Im Bereich Kultur sind für die Volkshochschulen ebenfalls Qualitäts- und Quantitätssteigerungen beschrieben worden.

Leistungsaufträge 2004



- Erfolgreicher Abschluss des Leistungsauftrages im Schulbereich.
- Neuer Leistungsauftrag im Bereich des Landesamtes für Geologie und Bergbau.
- Fortsetzung der bisherigen Leistungsaufträge.
- Konkretisierung der Leistungsaufträge in § 7 LHG 2004.

Der Leistungsauftrag im Schulbereich wurde – wie eben erwähnt – erfolgreich 2003 abgeschlossen. Dafür wurde in 2004 ein neuer Leistungsauftrag im Bereich des Landesamtes für Geologie und Bergbau abgeschlossen und die bisherigen Leistungsaufträge fortgesetzt.

Wir haben im Haushalt 2004 nochmals eine Konkretisierung der Leistungsaufträge vorgenommen, jetzt aber nicht in der Landeshaushaltsordnung, die nur einen Rahmen vorgibt, sondern im Landeshaushaltsgesetz, und zwar in § 7 des Landeshaushaltsgesetzes (LHG).

§ 7 LHG 2004



- (1) Zur Ergänzung und Fortentwicklung moderner Haushaltsinstrumentarien wird das erstmals im Haushaltsplan 2002 zur leistungsbezogenen Planaufstellung und –bewirtschaftung ausgebrachte Instrument des Leistungsauftrags (§7b LHO) als Pilotprojekt weitergeführt. Ziel ist es, durch eine in erster Linie aufgaben-, produkt- und wirkungsorientierte Betrachtungsweise des Verwaltungshandelns das Kosten- und Leistungsbewusstsein sowie einen effektiveren Einsatz der vorhandenen Ressourcen im Sinne von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu fördern.
- (2) Haushaltssystematisch abgegrenzte Ausgabebereiche des Haushaltsplans (Kapitel, Titelgruppen) können mit Leistungsaufträgen verbunden werden, wonach in einem Entwicklungsprozess quantitativ und qualitativ definierte Leistungen im Rahmen der bereitgestellten Haushaltsmittel zu erbringen sind. Der Leistungsauftrag wird im Rahmen der Haushaltsaufstellung konzipiert. Er hat insbesondere die rechtlichen Grundlagen für die betreffenden Aufgaben anzugeben, die Gesamtstrategie in dem jeweiligen Politikfeld bzw. Aufgabenzusammenhang zu beschreiben sowie die voraussichtlichen Kosten, Leistungen und Wirkungen darzustellen. Geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente zur Erreichung der Zielvorgaben sind Zug um Zug zu entwickeln.

Prof. Dr. Deubel

Der Leistungsauftrag als Teil eines pragmatischen Lösungskonzeptes

8

§ 7 LHG 2004 (Fortsetzung)



- (3) Zur Konkretisierung des Leistungsauftrags wird zwischen der verantwortlichen Stelle und dem einzelplanbewirtschaftenden Ressort unter Beteiligung des für Finanzen 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.
- (4) Gemäß § 7b Abs. 4 LHO berichtet die Landesregierung im Rahmen des § 20a Abs. 2 LHO in Verbindung mit § 6 Abs. 6 zu den erteilten Leistungsaufträgen.
- (5) Das Nähere, insbesondere zur Ausgestaltung des Leistungsauftrags, der Zielvereinbarung und des Berichts, regelt das für die Finanzangelegenheiten zuständige Ministerium.

Prof. Dr. Deubel

Der Leistungsauftrag als Teil eines pragmatischen Lösungskonzeptes

9

Hier wird dargestellt, dass wir uns immer in einem rechtlichen Rahmen bewegen und der Leistungsauftrag nicht etwas ist nach der Methode „Just for fun“.

Es wird sehr ernst genommen. Gerade die Politik erwartet, dass es im Bereich der Leistungsaufträge eine immer stärkere Konkretisierung, Nachvollziehbarkeit und Messbarkeit gibt.

Weiterentwicklung 2005/2006



- Ausbau bestehender Leistungsaufträge
- Aufnahme weiterer Leistungsaufträge
- Überarbeitung Berichtswesen
- Qualitative und quantitative Weiterentwicklung für 2007 ff.

Prof. Dr. Deubel

Der Leistungsauftrag als Teil eines
pragmatischen Lösungskonzeptes

10

Im Dezember 2004 haben wir den Doppelhaushalt 2005/2006 verabschiedet. Hier sind bestehende Leistungsaufträge ein Stück weit ausgebaut worden, insbesondere im Bereich Landesforsten, Steuerverwaltung und Volkshochschulen. Auch weitere neue Leistungsaufträge sind im Bereich der Kataster- und Vermessungsverwaltung, für die Justizvollzugsanstalten, im Bereich arbeitsmarktpolitische Förderung sowie zur Schulung des Lehrpersonals mit neuen Informationstechniken aufgenommen worden.

Sie sehen also, der Leistungsauftrag ist teilweise relativ weit formuliert (so etwa in der Steuerverwaltung) manchmal aber auch sehr eng auf einen ganz bestimmten Bereich begrenzt. Dies hängt davon ab, was das Parlament, aber auch die Ministerien für wichtig und notwendig erachten aber auch von der Eigeninitiative der jeweiligen Bereiche, die die Aufträge formulieren und diese dann durch das Ministerium absegnen und schließlich durch das Kabinett und durch den Landtag beschließen lassen.

Eine wichtige Anmerkung zum Berichtswesen: Wir haben im Bereich Budgetierung/Kosten- und Leistungsrechnung von Anfang an ein

Berichtswesen gehabt, das im Haushalts- und Finanzausschuss, zunächst sehr intensiv diskutiert wurde. Daraus resultierten Forderungen nach mehr Informationen und mehr Anlagen. Bereits nach kurzer Zeit, nach der zweiten, dritten Runde, ging es genau in die andere Richtung, das heißt, kürzere Papiere und der Rhythmus nicht mehr vierteljährlich, sondern nur noch halbjährlich. Dem ist die Landesverwaltung nachgekommen. Entsprechend ist es in der Zwischenzeit mehr eine Managementübersicht als eine vollständige Darstellung. Das hat aber den Vorteil, dass die Chance, dass zumindest ein Teil der Adressaten hineinschaut, wieder gestiegen ist.

Ich will es einmal vorsichtig ausdrücken: Die Diskussionen darüber bei Vorlage haben sich deutlich verkürzt, manchmal auf null.

In diesem Bericht, der regelmäßig vorgelegt wird, ist der Bericht über die Abarbeitung der Leistungsaufträge neu aufgenommen worden. Es hat keinen Sinn, wenn man alle möglichen haushaltspolitischen Instrumentarien hat und für jedes einzelne Berichte erstellt, sondern es ist schon sinnvoll, dies in einem Bericht, der in einem bestimmten Rhythmus kommt, zusammenzufassen und dann kurz und knapp darzustellen.

Da bin ich dem Haushalts- und Finanzausschuss sehr dankbar, dass er sozusagen selbst sein Verhalten, sein Informationsaufnahme- und Informationsverhaltensverhalten immer wieder überprüft hat und es relativ einfach war, sich auf die Form und Inhalte zu einigen. Das gilt auch für den Bereich Berichtswesen Leistungsaufträge.

Es werden zudem in den Folgejahren 2007 ff. Leistungsaufträge weiterentwickelt. Diese werden primär in den Ressorts ausgebracht, wo schon die ersten Leistungsaufträge dargestellt waren. Entsprechende Überlegungen werden zurzeit schon angestellt.

So weit der Überblick über die bisherige Entwicklung „Leistungsaufträge“. Die Verantwortliche ist Frau Abg. Schmitt. Sie ist sicherlich diejenige, die dieses Thema mit am intensivsten vorangebracht hat.

Universitätsprofessor Dr. Hermann Hill:

Herr Staatssekretär Professor Dr. Deubel, vielen Dank für die Einführung.

Sie sagten schon, es geht um ein Zusammenspiel zwischen Landtag und Regierung bzw. Verwaltung. Die Initiative ist aus dem Landtag gekommen. Insofern freue ich mich, dass alle vier Fraktionen sich bereit erklärt haben, einen Beitrag zu leisten.

Wir werden die Statements in der Reihenfolge, wie sie ausgewiesen sind, abarbeiten.

Frau Schmitt, wenn Sie als Vorsitzende des Haushalts- und Finanzausschusses und Vertreterin der großen Regierungsfraktion – der SPD – bitte beginnen.

Abg. Astrid Schmitt:

Meine lieben Kolleginnen und Kollegen, meine sehr geehrten Damen und Herren!

Ich weiß nicht, ob man sich über dieses Lob freuen soll oder nicht. Vielleicht verstehen Sie nachher, was ich mit dieser Bemerkung sagen will. Es gibt Kolleginnen und Kollegen unter uns, die dieses Thema noch des Öfteren belächeln. Ich denke, das tun wir heute nicht, sondern wir reden ernsthaft über die Perspektiven und Chancen, die wir damit verfolgen können. Ich hoffe, dass wir das heute richtig einordnen können.

Herr Staatssekretär Professor Dr. Deubel hat den Beginn der Leistungsaufträge mit der Reise des Haushalts- und Finanzausschusses in die Schweiz verbunden. Das war sicherlich ein wichtiger Punkt in der Entwicklung. Gleichwohl kommt es mir darauf an, zu Beginn meines Statements deutlich zu machen, dass es einen sehr viel weiteren Hintergrund im Rahmen der Modernisierung des Haushaltsrechts gibt.

Sie wissen, dass der rheinland-pfälzische Landtag einer der ersten oder der erste in Deutschland war, der sich intensiv mit der Haushaltsreform und damit auch mit seinem Budgetrecht – darum geht es letztendlich – auseinander gesetzt hat.

Das, was wir mit der Novellierung der Landeshaushaltsordnung gemacht haben, ist bundesweit beachtet worden. Wir haben sehr früh schon, Parlament und Landesregierung durchaus gemeinsam – darüber freue ich mich –, den Weg zu einer effizienteren und wirtschaftlicheren Haushaltsführung gesucht. Das ist ein Prozess, der im Gange ist. Diese Tagung betrachte ich als einen weiteren Baustein.

Aus meiner Sicht muss es Ziel bleiben, dass wir die Verwaltung konkret nach Zielen, Leistungen und Wirkungen steuern, damit letztlich für uns Parlamentarier, aber auch für die Menschen im Land, die Bürgerinnen und Bürger, dies transparent und aussagefähig wird. Ich denke, gerade in Zeiten knapper Ressourcen, in denen man überlegt, wofür setze ich mich ein, kann ich zum Beispiel mehr in Bildung investieren, muss man darüber nachdenken, wo kann man es herholen

und wie kann man komprimieren. Das will man natürlich auch wissen. Außerdem braucht man Instrumente zur Zielbestimmung und Überprüfung der Zielerreichung.

Für den Bereich Bildung haben wir gestern noch einmal der Landesregierung aktiv einen Vorschlag unterbreitet. Das haben Sie mitbekommen. Darüber freuen wir uns.

Herr Staatssekretär Professor Dr. Deubel hat es angesprochen. Seit 1996 gibt es ein Bündel von Maßnahmen: Budgetierung der Personalkosten, der sächlichen Verwaltungsausgaben, auch eines Teils des investiven Bereichs, die Bonus-Malus-Regelung usw. Insgesamt geht es uns um parlamentarische Steuerungsmöglichkeiten vor dem Hintergrund, dass wir mehr Transparenz bekommen.

Entstehungshintergrund



- **Angespannte Haushaltslage**
 - kaum Gestaltungsspielraum trotz Gestaltungsbedarf
- **hoch komplexe Haushaltsstrukturen**
 - Eingriffe kaum realisierbar, weil Verzahnung der einzelnen Positionen zu stark
- **Steuerungsbedarf**
 - gerade die angespannte Haushaltslage erfordert (politische) Steuerung, denn dort müssen die ggf. erforderlichen Einschnitte verantwortet werden

⇒ Fortentwicklung des Haushaltsrechts mit dem Ziel, die politischen / parlamentarischen Steuerungsmöglichkeiten zu verbessern und die Transparenz zu erhöhen.

Astrid SchmittDer Leistungsauftrag als parlamentarisches Steuerungsinstrument

Es war ein parlamentarischer Weg. Darauf sind wir stolz. Es ist Sache des Parlaments gewesen, diesen Prozess zu steuern und zu begleiten. Ich habe schon gesagt, es geht sehr viel länger zurück.

Ich habe in meiner Präsentation einige markante Punkte festgehalten. Es gab in der 13. Legislaturperiode die Enquete-Kommission 13/2, die sich intensiv damit beschäftigt hat, und dann die Reise des Haushalts- und Finanzausschusses.

Herr Professor Dr. Hill, aber auch der Austausch mit Ihrer Hochschule trägt immer wieder dazu bei, dass wir letztendlich an diesem Punkt stehen. Ich möchte mich nicht wiederholen, aber es gibt Überschneidungen, weil wir uns nicht abgesprochen haben.

Im Jahr 2000 haben wir erstmals durch das reformierte Landeshaushaltsrecht die Möglichkeit bekommen, dass der Haushaltsplan einen Leistungsauftrag nach § 7 b der Landeshaushaltsordnung erbringen kann. Im Jahr 2004 gab es noch einmal die Konkretisierung im Landeshaushaltsgesetz.

Parlamentarischer Entwicklungsprozess



- Empfehlungen der Enquete-Kommission 13/2 „Entbürokratisierungskommission“,
- Informationsreise des HuFA in die Schweiz
- Kontinuierlicher Austausch mit der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer

⇒2000: Entwicklung des Leistungsauftrages in § 7b LHO

⇒2004: Konkretisierung in § 7 LHG

Astrid Schmitt

Der Leistungsauftrag als parlamentarisches
Steuerungsinstrument

Sie sehen also, es ist möglich, bestimmte Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen so zu veranschlagen, dass sie mit einem Auftrag verbunden werden können, der für bestimmte Aufgaben Kosten- und Leistungsziele beschreibt. Das ist dann auch weiter beschrieben für Wirtschaftspläne möglich.

§ 7b LHO – Der Leistungsauftrag



- (1) Wird bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans von den Möglichkeiten nach §§ 7a, 8, 19 und 20 Gebrauch gemacht, kann die Veranschlagung von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan mit einem Auftrag verbunden werden, in dem für bestimmte Aufgaben Kosten- und Leistungsziele beschrieben werden (Leistungsauftrag).
- (2) Der Leistungsauftrag legt für einzelne Aufgaben oder Aufgabenbereiche Zielgrößen fest, die bei der Ausführung des Haushaltsplans erreicht werden sollen.

Astrid Schmitt

Der Leistungsauftrag als parlamentarisches
Steuerungsinstrument



- (3) Gegenstand des Leistungsauftrages können insbesondere Zielgrößen sein, die den Umfang, die Kosten, die Qualität oder Wirkungen von Verwaltungsleistungen beschreiben.
- (4) Die Landesregierung berichtet im Rahmen des § 20a Abs. 2 sowie der Rechnungslegung über die Erfüllung der Leistungsaufträge.

§ 26 (1) S. 6 und 7 LHO: Der Wirtschaftsplan kann mit verbindlichen Leistungsaufträgen für die Erfüllung bestimmter Aufgaben verbunden werden. § 7b gilt entsprechend.

Astrid Schmitt

Der Leistungsauftrag als parlamentarisches
Steuerungsinstrument

Meine sehr geehrten Damen und Herren, inzwischen – das halte ich für einen entscheidenden Schritt im parlamentarischen Entwicklungsprozess – gibt es seit dem Februar letzten Jahres nicht nur einen gemeinsamen Antrag, der inzwischen auch verabschiedet worden ist, sondern auch einen gemeinsamen Beschluss aller Fraktionen dieses Hauses in der Drucksache 14/2890 „Moderne Strukturen für den Landeshaushalt: Transparenz erhöhen, Steuerungsmöglichkeiten verbessern“.

Ich merke selbstkritisch an, das ist auch ein Punkt, der uns grundsätzlich begleitet.

Wir haben für diesen Antrag – ich glaube, das können wir so sagen – durchaus länger gebraucht, als uns das von der Entwicklung her lieb gewesen wäre.

Aber Sie müssen sich das so vorstellen, dass das ganz normal neben den zum Beispiel damals sehr intensiven Haushaltsberatungen herläuft.

Da ist es für Fraktionen zum Beispiel sehr schwer, Termine zu verabschieden. Umso höher ist das einzustufen, was wir als Arbeitsgrundlage erarbeitet haben.

Der Haushaltsplan bleibt darin weiter zentrales Steuerungsinstrument. Wir halten also weiter am kameralistischen Prinzip fest, entwickeln es aber weiter. Das halte ich auch auf dieser Ebene für richtig.

Wir haben mit diesem Antrag vor allem das Ziel verfolgt, über das hinauszugehen, was wir mit dem Haushalt 2004 gemacht haben, näm-

lich dass wir vor allen Dingen politische Ziele in ihren Schwerpunkten noch stärker herausbilden wollten. Wir haben versucht – das war ein wichtiger Punkt –, Kapitel zu straffen, wenn möglich, diese auch ganz zu streichen.

Wir haben versucht, dass Haushaltsvermerke zum Beispiel nur noch dann angebracht werden, wenn sie wirklich notwendig sind, und – das ist aus meiner Sicht der wichtigste Punkt – wir wollen grundsätzlich zentrale politische Vorhaben in Leistungsaufträgen quantifizierbar abbilden.

Der Leistungsauftrag als Mittel zur Zielerreichung



- **Gemeinsamer Antrag aller Fraktionen**
„Moderne Strukturen für den Landeshaushalt: Transparenz erhöhen, Steuerungsmöglichkeiten verbessern,“
(LTag-Drs. 14/2890 vom 5. Februar 2004)
- **Haushaltsplan bleibt zentrales Steuerungsinstrument**
- **Kameralistik wird weiterentwickelt**
 - stärkere Orientierung an politischen Zielen
 - Schwerpunkte aufzeigen
 - Abbildung zentraler politischer Vorhaben in Leistungsaufträgen mit quantifizierten Zielvorgaben.

Astrid SchmittDer Leistungsauftrag als parlamentarisches
Steuerungsinstrument

Natürlich wollen wir auch – das haben wir festgehalten –, die Kosten- und Leistungsrechnung ausbauen.

Ich komme gleich noch einmal auf das Grundsätzliche zurück.

Ich nenne als Beispiel den Leistungsauftrag aus dem Bereich der Vermessungs- und Katasterverwaltung. Natürlich kann man beispielsweise die Anzahl der eingesparten Stellen aus dem Haushalt ersehen.

Aber man kann beispielsweise nicht das ersehen, was mit der Umstellung, der Digitalisierung der Geodokumente beabsichtigt ist, wie dies geschehen soll.

Das sind jetzt erste Kennzahlen. Dies zeigt sich auch für die digitalen Karten, die für diesen Bereich vorgegeben sind.

Leistungsauftrag Vermessungs- und Katasterverwaltung – Kap. 03 22



Kennzahlen und Indikatoren

- Anzahl der einzusparenden Stellen
- Anzahl der einzustellenden Geodokumente
- Anzahl der zu produzierenden digitalen Karten
- Anzahl der über Internet beziehbaren Produkte
- Anzahl der zertifizierten Schulungen im Bereich Marketing und Vertrieb

Ziel

	2004	2005	2006
	37	39	0
	470.000	140.000	140.000
	1.000	1.000	1.000
	--	--	--
	--	--	--

Astrid Schmitt

Der Leistungsauftrag als parlamentarisches
Steuerungsinstrument

Herr Staatssekretär Professor Dr. Deubel hat es angesprochen. Es gibt sehr unterschiedliche Ausführungen von Leistungsaufträgen. Sehr gut gefällt mir beispielsweise der Leistungsauftrag aus dem Bereich Landesforsten.

Dort können wir konkret Informationen über die Zahl der Auszubildenden und der Beschäftigten sowie die Höhe des Holzeinschlags einholen.

Wenn man den ersten Leistungsauftrag, der damals eingebracht wurde, und den letzten Leistungsauftrag betrachtet, dann kann man schon einen Prozess feststellen.

Es ist für uns ganz entscheidend, dass wir versuchen, diese zentralen politischen Ziele mit der Zeit in Leistungsaufträge zu fassen. Die bisherigen Erfahrungen haben aus meiner Sicht gezeigt, dass wir abwägen müssen. Ich denke, mit Blick auf das, was wir als Parlament einerseits durch die Art des Berichtswesens an Information und Transparenz hinzugewinnen, sollten wir andererseits aber auch bedenken, was für einen Verwaltungsaufwand dies mit sich bringt. Es ist aus meiner Sicht im Moment ein Hemmnis in den Ministerien, dass man in der Umsetzung einfach noch etwas zurückhaltend ist. Ich weiß nicht, ob man das generell so sagen kann. Ich nehme das Finanzministerium aus.

Ich sage es einmal so, wie ich es als Parlamentarierin wahrgenommen habe.

Dann wurde angesprochen, wie wichtig es für uns ist, dass wir das Berichtswesen mit der Zeit weiter verbessern, aber vor allen Dingen auch stärker vereinheitlichen und kennzahlenorientiert entwickeln. Es ist schon einiges passiert. Es macht wenig Sinn, über Seiten schöne Darstellungen zu lesen. Als Haushälter will man und braucht man auch den schnellen Überblick. Herr Staatssekretär Professor Dr. Deubel hat das schon betont.

Weiterentwickelt wird und wurde auch die Zielbeschreibung und Leistungsmessung.

Herr Staatssekretär Professor Dr. Deubel, Sie haben eben gesagt, dass der Leistungsauftrag Auftrag des Parlaments ist. Natürlich ist das so, wenn er verabschiedet ist. Dieser ist allerdings bisher in der Aufstellungsphase aus der Exekutive gekommen, natürlich in Zusammenarbeit, aber das betrifft dann lediglich die Regierungsfractionen. Dieses Problem gibt es. In der Schweiz ist das anders. Das wissen Sie. Aber dort gibt es auch eine andere parlamentarische Konstellation. Das will ich nicht als Problem, aber als einen Punkt ansprechen.

Selbstkritisch in die eigenen Reihen gesprochen: Ich glaube, es ist uns nicht so ganz bewusst, wie wir dies auch als Instrument zum Beispiel innerhalb des Haushaltsberatungsverfahrens noch aktiver einsetzen können. Das trifft die Haushälter selbst, aber es trifft vor allen Dingen die Kolleginnen und Kollegen aus den Fachausschüssen, die alles, was damit verbunden ist, noch nicht in dem Maße erreicht hat, wie wir uns das vielleicht wünschen würden.

Erfahrungen, Ausblick und Perspektiven



- Leistungsaufträge können in geeigneten Bereichen die kameralen Daten sinnvoll ergänzen. Dabei ist fortlaufend zwischen dem Informations- und Transparenzgewinn einerseits und dem zusätzlichen Verwaltungsaufwand andererseits abzuwägen.
- Berichtswesen wurde bereits verbessert, sollte aber noch stärker vereinheitlicht und kennzahlenorientiert ausgerichtet werden.
- Zielbeschreibung und Leistungsmessung sind weiterzuentwickeln.
- Problematisch sind nach wie vor besonders:
 - Leistungsaufträge sind Teil des Haushaltsentwurfes, werden folglich i.d.R. von der Exekutive konzipiert.
 - Im Rahmen der Haushaltsberatungen spielte das neue Instrument bislang leider keine nennenswerte Rolle.
 - Selbst bei einigen der bereits ausgebrachten Leistungsaufträgen mangelt es noch an geeigneten und nachprüfaren Kennzahlen / Zielgrößen.

Astrid Schmitt

Der Leistungsauftrag als parlamentarisches
Steuerungsinstrument

Ganz entscheidend ist aber, und das hängt mit meinem Fazit zusammen, dass ich glaube, dass wir bei den nachprüfbaren Kennzahlen, den Zielgrößen, noch Handlungsbedarf haben. Letztendlich – ich komme zum Schluss – hängt diese Weiterentwicklung und Nachprüfbarkeit ganz entscheidend auch mit der Akzeptanz und der Nutzung als Instrument insgesamt zusammen.

Fazit



Der Leistungsauftrag kann nur dann zu einem zentralen politischen / parlamentarischen Steuerungsinstrument werden, wenn es gelingt, leistungsorientierte Kennzahlen zu entwickeln, die es den politischen Entscheidungsträgern erlauben, die Leistungen der öffentlichen Verwaltungen vor dem Hintergrund der vorgegebenen politischen Ziele zu beurteilen.

Astrid Schmitt

Der Leistungsauftrag als parlamentarisches
Steuerungsinstrument

Wir werden sehen, wie wir dieses Instrument mit unseren Möglichkeiten im gesamten Verfahren der Haushaltsmodernisierung behutsam weiterentwickeln können.

Universitätsprofessor Dr. Hermann Hill:

Jetzt kommt mit Herrn Bracht der Vorsitzende der Rechnungsprüfungskommission und der Vertreter der größten Oppositionsfraktion im Land, der CDU.

Abg. Hans-Josef Bracht:

Herr Professor Dr. Hill, meine sehr verehrten Damen und Herren!

Die Frau Kollegin hat das Thema stärker aus der Sicht der Regierungsfractionen beleuchtet.

Ich will die Frage stellen: Ist der Leistungsauftrag auch ein ausreichendes Kontrollinstrument der Oppositionsfraktionen zur Erledigung

der parlamentarischen Kontrollfunktion des Parlaments und auch der Opposition?

Zur Ausgangslage. Grundsätzlich bildet das Parlament für die Opposition eine ähnliche Ausgangslage wie für die Regierungsfaktionen. Wir haben eine angespannte Haushaltslage und komplexe Haushaltsstrukturen. Es gibt einen hohen Steuerungs- und Kontrollbedarf, der zudem als Auftrag verfassungsmäßig vorgegeben ist.

Aus Sicht der Opposition ergeben sich zusätzliche Probleme. Die Opposition hat generell weniger Informationen als die Regierungsfaktionen zur Verfügung. Die Regierung geht aus den Regierungsfaktionen hervor. Politik wird in der Regel gemeinsam entwickelt. Das gilt auch für die Haushaltspläne. Zumindest wenn es um die Eckwertbeschlüsse geht, wirken die Regierungsfaktionen ein Stück mit, Oppositionsfaktionen jedoch nicht.

Die Regierungsfaktionen und die Regierung befinden sich ständig in gemeinsamen Sitzungen. Das führt zu kurzen Wegen, wenn Fragen auftauchen oder nachgesteuert werden muss. Diese Möglichkeit hat die Opposition nicht. Das muss man zu Beginn deutlich machen. Es ist ganz wichtig, diese unterschiedliche Ausgangslage zu sehen.

Bisher ist es unser Empfinden, dass es auch bei der Landesregierung ein eher geringes Interesse daran gibt, die Opposition über ihre Planungen und ihre Ziele konkret zu unterrichten, was sicher verständlich ist, aber die Kontrolle aus der Oppositionssicht erschwert oder gar unmöglich macht.

Es ist etwas zum Hergang, zur Entwicklung und zur Geschichte des Leistungsauftrags im Parlament gesagt worden. Ich will noch einmal besonders die Änderung in § 7 b LHO hervorheben, in der der Leistungsauftrag erstmals konkret formuliert wurde, und dann im Besonderen auf den gemeinsamen Entschließungsantrag eingehen, der Anfang letzten Jahres von allen Fraktionen beschlossen wurde, und den Titel trägt „Transparenz erhöhen – Steuerungsmöglichkeiten verbessern“.

Wir haben diesen Antrag gemeinsam verhandelt und am Ende beschlossen. Wenn man zu gemeinsamen Lösungen kommen will, muss man kompromissbereit sein. Das heißt, es sind sicher nicht alle Wünsche erfüllt worden, aber wir waren der Meinung, dass es sich um eine vernünftige Grundlage handelt, auf der man einen weiteren Schritt zur Erarbeitung eines Gegenparts zum budgetierten Haushalt, zum budgetierten Regierungshandeln, erarbeiten kann.



Haushaltsexperten aus Parlament, Regierung und Wissenschaft diskutierten beim Workshop "Leistungsaufträge". Im Bild oben (von links): Werner Kuhn, Astrid Schmitt, Ingolf Deubel, Hermann Hill, Ise Thomas und Hans-Josef Bracht.



Ich will heute sagen, dass die Umsetzung dieses Antrags, den wir gemeinsam erarbeitet und beschlossen haben, noch eines gehörigen Stückes bedarf. Vieles, was wir angesprochen haben, findet sich zumindest im Haushaltsentwurf, den wir im letzten Herbst bekommen und im Dezember verabschiedet haben, noch nicht wieder. Es besteht noch Handlungsbedarf. Es ist noch ein weiter Weg, bis die dort gefassten Beschlüsse des Parlaments umgesetzt sind.

Die Opposition sieht im Leistungsauftrag bei gesetzeskonformer Anwendung Chancen. Hier ist zunächst der Informationsgewinn über Planungen und Ziele der Regierung zu nennen, der dadurch erreicht werden kann. Die Kontrollmöglichkeit der Regierungsarbeit kann erhöht werden. Auch die Transparenz über Abläufe und Strukturen der Regierungshandeln kann erhöht werden. Schließlich ist auch ein Informationsgewinn über nicht monetäre Mengen und Leistungen möglich.

Die Regierung gibt diese Information nicht so gern heraus. Das habe ich schon gesagt. Informationen erleichtern in der Regel die Kontrolle. Wer lässt sich schon gern kontrollieren? Bezogen auf das Verhältnis von Parlament und Regierung gibt es aber einen Verfassungsauftrag, der dem Parlament unter anderem die Kontrolle der Regierung zuweist. Diese Kontrolle war, wenn man sich eingearbeitet hatte, bei einzeltitelbezogener Darstellung der Ausgaben im Haushaltsplan relativ gut möglich.

Für jemand, der zum ersten Mal in einen Haushalt mit diesen unzähligen Titeln hineinschaut, ist das ein furchtbarer Wirrwarr. Je mehr budgetiert wird und je mehr Deckungskreise in Titeln, Kapiteln und zum Teil Einzelplänen erfolgt sind, umso weniger ist die Kontrolle möglich.

Der Leistungsauftrag kann bei gesetzeskonformer Anwendung die Chance bieten, dass das Parlament seinem verfassungsmäßigen Auftrag nachkommt. Dafür muss der formulierte Leistungsauftrag aber ein Mindestmaß an Gehalt haben.

Diese Vorgabe macht auch bereits der § 7 b Landeshaushaltsordnung. Ich will vorausschicken, es gibt unterschiedlich gut ausgeprägte Leistungsaufträge. Frau Schmitt hat das Beispiel Katasterverwaltung genannt, wo sehr konkrete Ziele vorgegeben waren. Es gibt andere, wo das nicht so ist.

Aus meiner Sicht ist ein Leistungsauftrag dann unzureichend und beinhaltet nicht die Vorteile wie Informationsgewinn, Kontrollmöglichkeit

und Transparenzgewinn, wenn die Ziele nicht klar formuliert sind. Wir haben zum Beispiel den Leistungsauftrag „Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“. Wenn als Ziel hier nur die „Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ steht, ist aus meiner Sicht das Ziel nicht ausreichend klar definiert. Das Gleiche gilt, wenn Zielvorgaben nicht gemacht werden, wenn zum Beispiel nur ein Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation geleistet werden soll und das bei gleichzeitig hohem Mittelaufwand. Ich komme noch darauf zurück.

In einer Drucksache der Landesregierung – Drucksache 14/3738 – zum Titel „Aufgabenkritik in Rheinland-Pfalz“, die wir gerade vor wenigen Wochen auf den Tisch bekommen haben, ist auch ein Abschnitt zum Thema Leistungsauftrag enthalten. Ich will daraus einen Satz auf Seite 33 zitieren.

„Ziel des in § 7 b LHO normierten Leistungsauftrages ist es, die von der Politik vorgegebenen Ziele, Perspektiven, Motivationen möglichst kennzahlenorientiert darzustellen und abzubilden, um sie nach Ablauf der vorgegebenen Zeit auf ihren Realisierungs- und Umsetzungsgrad überprüfen zu können.“

Meine Damen und Herren, um etwas zu überprüfen, muss man wissen, was das Ziel war. Je konkreter ein Ziel formuliert ist, umso leichter ist die Überprüfung und die Feststellung möglich, ob ein Ziel erreicht oder verfehlt wurde.

Das Beispiel „Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ will ich etwas konkretisieren. Dieser Leistungsauftrag ist erstmals im Haushalt verankert. Wenn man sich den Vorspann dieses Kapitels, in dem der Leistungsauftrag beschrieben ist, ansieht und schaut, welches Ziel beschrieben wird, werden Sie sicher feststellen, dass so etwas nicht diesem Anspruch gerecht werden kann, ausreichend konkret und kontrollierbar zu sein. Darin steht als Ziel: „Das Land will mit den Fördermitteln in den Jahren 2005 und 2006 einen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation in Rheinland-Pfalz leisten.“

Dann sind noch pauschal Maßnahmen aufgeführt. Die vorhandenen Instrumente des Landes würden sich auf folgende Aufgabenfelder konzentrieren: Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Vermeidung von Ausgrenzung benachteiligter Maßnahmen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Erhaltung von Arbeitsplätzen und Begleitung des Strukturwandels und Stärkung der Systeme.

Dann kommen die voraussichtlichen Kosten: 2005 38,3 Millionen Euro, 2006 36,3 Millionen Euro.

Zu den wichtigsten Fragen, beispielsweise um wie viel Prozent die Arbeitslosenquote durch den hohen Mitteleinsatz im Land reduziert werden soll, oder wie viel Arbeitslosen der Weg auf den ersten Arbeitsmarkt mit diesen doch sehr beträchtlichen Mitteln geebnet werden soll, finden wir im Leistungsauftrag kein Wort. Ich glaube, das ist ein Problem. Ich will noch einmal wiederholen: Ein Leistungsauftrag ist unzureichend und wird seinem Anspruch nicht gerecht, wenn die Ziele bei dem hohen Mitteleinsatz nicht klar definiert und die Zielvorgaben nicht gemacht sind. Das ist bei diesem wie auch bei anderen Leistungsaufträgen leider nach wie vor noch der Fall.

Meine Damen und Herren, ich komme zum Schluss der Zwischenbilanz der größeren Oppositionsfraktion: Für den Leistungsauftrag spricht aus unserer Sicht, dass das konzertierte Vorgehen von Regierung und Opposition sehr sinnvoll ist. Leistungsaufträge dienen der Regierung und der Opposition.

Mit Leistungsaufträgen ist eine deutliche Transparenzsteigerung möglich. Ich könnte mir auch vorstellen, dass dadurch größere Bürger- und Öffentlichkeitsfreundlichkeit erreicht wird.

Das Berichtswesen ist mit dem Budgetbericht erfreulich weiterentwickelt worden, wenngleich der Budgetbericht dem Parlament keine Zwischensteuerung ermöglicht.

Er hat rein informatorischen Charakter. Wenn in einem Leistungsauftrag die Ziele wenig konkret formuliert sind, kann der Bericht nicht sehr konkret sein.

Bisher ist der Erfolgsstand im Budgetierungsbericht bezüglich der Leistungsaufträge sehr verbalisiert und wenig kennzahlenorientiert.

Gegen den Leistungsauftrag spricht, dass ohne die klare Definition von Zielen und Kennzahlen der Leistungsauftrag wenig oder gar nicht wirkungsvoll ist. Er ist wirkungslos und dient nicht dem Verfassungsauftrag des Parlaments, insbesondere der Opposition, Kontrolle ausüben zu können. Deshalb ist die klare Definition von Zielen und Kennzahlen unabdingbar, wenn man weiter budgetieren und den Leistungsauftrag als neues Steuerungs- und Kontrollinstrument etablieren will.

Universitätsprofessor Dr. Hermann Hill:

Ich bitte Herrn Kuhn, den Vorsitzenden der FDP-Fraktion, um sein Statement.

Abg. Werner Kuhn:

Herr Professor Hill, meine Damen und Herren!

Zunächst möchte ich ein paar Worte zur Geschichte sagen. Wie war das gewesen? Meine politische Reise im Zusammenhang mit diesem Thema begann 1998. In diesem Jahr habe ich mit einer Gruppe von SPD-Abgeordneten über dieses Thema gesprochen. Diese Gruppe nannten wir in der FDP-Fraktion „Die Modernisierer“. Ich war ganz angehen. Es war ein „Aha-Erlebnis“. Es ging nicht nur um diese Fragen. Wir hatten Folgendes vereinbart: Sollten wir noch einmal die Möglichkeit haben, eine Koalition zu bilden, wollen wir aktiv an diese Sache herangehen. – Das ist auch so gekommen.

Interessant ist, dass in solchen Gedanken auch die Rolle der Opposition – diese wird noch einmal deutlich gemacht werden – hervorgehoben wurde. Interessant ist auch, dass sich Abgeordnete der Regierungskoalition darüber Gedanken gemacht haben. Feststellbar ist, dass in der Folge die Regierungsfractionen und Oppositionsfractionen sehr nahe beieinander waren, und zwar wesentlich mehr als in anderen Bundesländern. Es ist auch ein Stück Geheimnis dieses Erfolges, dass wir die politischen Kontroversen nicht so ausgelebt haben, wie das in anderen Bundesländern der Fall ist, und wir sehr häufig zu gemeinsamen Beschlüssen gekommen sind.

Darüber hinaus gab es Gespräche mit einer Führungspersonlichkeit im Bereich des Biologischen Landesamtes. Bei diesem Gespräch habe ich mit jemand, der aus der freien Wirtschaft kam, das Ganze von A bis Z durchdenken können. Diese Person hat mir klar gemacht, wie Verwaltung in Zukunft funktionieren sollte.

An der Reise in die Schweiz habe ich nicht teilnehmen können. Ich denke, dass wir, was den Stand anbelangt, recht zufrieden sein können. Es ist bereits eine Menge gesagt worden. Deshalb möchte ich mich aus Zeitgründen etwas reduzieren.

Es ist schon über die Entwicklung des Leistungsauftrags berichtet worden. Das brauche ich nicht zu wiederholen. Die Erfahrungen, die wir mit den ersten Leistungsaufträgen in der Steuer-, Schul- und Forstverwaltung gemacht haben, sind genannt worden. Die interfraktionellen Gespräche in der Arbeitsgruppe waren – wie erwähnt – sehr konstruktiv. Anfang Februar 2004 sind wir zu einer Einigung gekommen. Dieser Erfolg ist für unser Land nicht zu unterschätzen. Der Dank gebührt auch der Opposition.

Die viel versprechenden Anfänge sind sehr gelobt worden. Es waren aber nur Anfänge. Die Frage ist, wie die Weiterentwicklung aussehen wird. Damit meine ich die Erweiterung des Spektrums von Leistungsaufträgen sowohl was deren Zahl als auch die Weiterentwicklung des Verfahrens selbst anbelangt. Auf das Beispiel von Herrn Bracht werde ich noch zurückkommen.

Die verbesserte Transparenz des Haushalts, die verbesserte Aufgaben- und Ausgabensteuerung sowie die erleichterte Kontrolle der Exekutive sind die Kernziele des Leistungsauftrags. Auch die Regierungsfaktionen haben ein wohlverstandenes Interesse daran, über solche Informationen zu verfügen.

Das heißt, unser Auftrag ist nicht dann beendet, wenn der Haushalt aufgestellt und verabschiedet ist und die Landesregierung handelt, sondern auch wir haben ein Interesse, den Erfolg dieses Handelns zu überprüfen und nachzuvollziehen, um möglicherweise auch in der Folgezeit entsprechend eingreifen zu können.

Das ist auch das Interesse der Fraktionen. Damit wird die Rolle des Parlaments insgesamt gestärkt, und zwar die Rolle der Opposition, aber auch der Regierungsfaktionen.

Als ich 1996 begonnen und zum ersten Mal die Haushaltspläne gesehen habe, bin ich erschrocken. Es hat einige Zeit gedauert, bis ich eingearbeitet war. Wir haben eine Gruppe von Insidern, mit der wir uns darüber unterhalten. Dies ist, abgesehen von Fachleuten aus den Ministerien, die natürlich auf diesem Gebiet perfekt sind, eine isolierte Gruppe.

Der Zugang des Bürgers zu diesen alten Haushaltsplänen ist fast unmöglich gewesen und wird jetzt nach und nach erleichtert. Das ist auch ein Stück Demokratiegewinn. Es gibt Interessengruppen. Es gibt viele Bürger im Land, die Interesse daran haben. Es macht auch mehr Freude, wenn man selbst in der Lage ist, die Entwicklung verfolgen und vielleicht auch quantifizieren zu können. Damit meine ich nicht nur die Kontrolle durch die Opposition und die Parlamentarier, sondern auch die Übersicht für viele Gruppen außerhalb des Parlaments.

Ich will nicht mehr von den kameraleen Daten und der technischen Umsetzung sprechen, sondern noch auf drei Punkte hinweisen. Ich möchte noch einmal das Beispiel von dem Kollegen Bracht aufgreifen. Was wäre noch wünschenswert? Sinnvoll wäre, wenn man sich an eine gewisse Standardisierung des Leistungsauftrags herantastet, etwa in Form eines Kennzahlensystems, in dem ein allgemeiner Teil,

der generell gilt, und ein fachspezifischer Teil durchaus nebeneinander vorkommen können. Wie wird das funktionieren? Ein Abgleich der Daten des Leistungsauftrags mit den kameralen Daten ist unabhängig.

Außerdem muss man die Grenzen bezüglich der Zahl der Leistungsaufträge sehen. Ich komme zu dem, was der Kollege Bracht bezüglich der Tiefe der Einzelaufträge und der Zahlen gesagt hat. Man kann auch übertreiben. Die Frage ist, wo die Grenze ist.

Halten wir uns einmal die Frage der Leistungsauftragsbegründung, wie zum Beispiel die Reduzierung der Arbeitslosigkeit, vor Augen. Hier geht es um einen großen Brocken. Herr Kollege Bracht sagt, was soll man damit anfangen. Die Frage ist, ob es anders geht. Man könnte eine Reduzierung der Arbeitslosenzahl von 0,2 %, 0,3 % oder 0,4 % als Ziel hineinschreiben. Ich meine, dass wir dann übertreiben würden. Das bekommen wir nicht mehr hin. Es muss so sein dass das Ziel für denjenigen, der sich die Maßnahmen anschaut, politisch nachvollziehbar ist, dass aber die Qualifizierung nicht möglich ist, weil es sehr viele andere Faktoren gibt, die diese Größe beeinflussen. Das werden wir nie bekommen. Insofern ist für mich die Formulierung „Reduzierung der Arbeitslosigkeit als Ziel“ im leider nicht möglich, weil wir wegen der anderen zahlreichen Faktoren, die beeinflusst sind, so weit nicht prognostizieren können. Wie will man in die Tiefe gehen? Vielleicht sind Sie anderer Meinung. Es gibt Grenzen, und zwar sowohl was die Tiefe als auch die Zahlen anbelangt. Die Input-/Outputrelation muss hier natürlich auch beachtet werden.

Klar ist, wenn man den Verwaltungsaufwand, den man auch beachten muss, in Relation setzt, muss man sehen, dass man – wie bisher geschehen – die Kirche im Dorf lässt und einen vernünftigen Weg in der Mitte findet, der beiden Ansprüchen gerecht wird. Hier haben wir einen Zielkonflikt, nämlich auf der einen Seite mit dem damit verbundenen Aufwand und auf der anderen Seite mit dem Bedürfnis, unendlich viele Informationen möglichst differenziert zu erhalten. Wir sind übrigens auch nicht in der Lage, mit denen selbst fertig zu werden. Das ist von Herrn Staatssekretär Professor Dr. Deubel auch erwähnt worden. Auch andere haben hier Kapazitätsprobleme. Irgendwann einmal müssen die Informationen auch dienen und verwertbar sein.

Ich glaube, vom Ziel her sind wir uns einig.

Ich hoffe, dass es so bleibt wie bisher, damit wir gemeinsam mit der Opposition das Haushaltsrecht weiterentwickeln können.

Universitätsprofessor Dr. Hermann Hill:

Vielen Dank, Herr Kuhn. Jetzt noch Frau Thomas, Vorsitzende der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. Ise Thomas:

Meine Damen und Herren, liebe Kollegen!

Was bleibt mir als Letzte in dieser Runde noch viel zu sagen? Ich will versuchen, es vielleicht noch ein bisschen knapper zu fassen.

Ich oute mich zunächst einmal als Fan der Zusammenführung von Finanz- und Fachverantwortung. Meiner eigenen Fraktion stehen manchmal dabei die Haare zu Berge. Es ist in Fraktionen manchmal ähnlich wie in Regierungen, man macht als Fachabgeordneter gern seine Fachpolitik und überlässt der Haushälterin die Überlegung zur Finanzierung. Ich glaube, ähnliche Prozesse gibt es in Regierungen und auch des Öfteren zwischen Ministerien sowie innerhalb eines Hauses, wenn ich an die Zuständigkeit der Haushälter und der Fachabteilungsleiter oder Ähnliches denke.

Ich will Ihnen begründen, weshalb ich glaube, dass wir mit einem Leistungsauftrag in diesen Schritten weiterkommen, wo die Schwierigkeiten liegen und warum wir uns als kleine Oppositionsfraktion auf einen solchen Weg mitgeben. Meine Kollegen und auch Herr Dr. Deubel haben beschrieben, dass es etwas ungewöhnlich ist, dies als Fraktionen gemeinsam auf einen Weg zu bringen.

Die Beratungen waren nicht immer so harmonisch, bis man einen Antrag auf den Weg bekommt. Wir hatten sehr viel weiter gehende Wünsche. Wir haben wenige in den Antrag hineinbekommen. Wir haben dann versucht, unsere eigenen Vorstellungen über andere Wege und andere parlamentarische Instrumentarien zu transportieren. Das Stichwort ist zum Beispiel das Initiativrecht des Parlaments, wenn es um Leistungsaufträge geht. Darauf komme ich noch zurück.

Wo bringt uns der Leistungsauftrag bei der Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung weiter? Ich glaube, das ist in ganz grundsätzlicher Art und Weise der Fall. Ich habe nämlich ähnlich wie Herr Kuhn – ich bin 1996 in diesen Landtag gekommen – sehr schnell gemerkt wie begrenzt die Möglichkeiten eines Parlamentes sind, in einem solchen Gesamtwerk Einfluss auf die Ausgestaltung zu nehmen, wenn es

gelingt, einzelne Haushaltspositionen zu verändern und etwas nach oben oder unten zu schieben. Ich glaube, hier sind die Vorstellungen von Abgeordneten oft mit dem deckungsgleich, was in der Realität passiert. Insofern müssen wir andere Wege finden, und zwar weg von der reinen Inputsteuerung und hin zu dem Weg einer Outputsteuerung, und zwar sowohl im Regierungshandeln als auch in den Beratungen und dem Herangehen innerhalb des Parlaments. Hier bilden Programmhaushalte oder Leistungsaufträge als Bestandteile davon einen Weg, wenn man dazu kommt – das ist von den Kollegen angesprochen worden –, Leistungsaufträge wirklich so zu formulieren, wie es Professor Dr. Deubel am Anfang gemacht hat, nämlich konkret, transparent, visionär und politisch. Das sind idealtypische Beschreibungen, von denen wir sowohl in der Konkretheit und oft auch in der Transparenz der Darstellung weit entfernt sind. Visionär sind auch nicht alle.

Wenn ich für einen Erdbebensicherungsdienst aus dem Landesamt für Geologie und Bergbau einen Leistungsauftrag formuliere, habe ich einen sehr eng begrenzten Leistungsauftrag in einer Institution, die sich aus anderen Strukturen heraus neu konstituiert, und sage, das ist eine Aufgabenbeschreibung, die ich sehr genau beschreibe. Ich erlebe es in einer anderen Dimension und in einer anderen Breite, wenn ich mir den Leistungsauftrag vor Augen führe, den sich die Finanzverwaltung gegeben hat. In diesem Zusammenhang ist auch der Leistungsauftrag zur arbeitsmarktpolitischen Förderung bereits mehrfach kritisch diskutiert worden.

Ich glaube, wir sind noch am Anfang, diese Konkretheit, aber auch das Visionäre, das heißt die wirklich zentralen Kernpunkte eines politischen Programms, auf einen Leistungsauftrag herunterzubrechen und in Zielgrößen, Zielvereinbarungen und Kennzahlen zu fassen.

Ich bin als Oppositionspolitikerin sehr geduldig, weil wir allemal noch am Üben sind. Wir suchen nach Wegen und Kenngrößen. Wir haben auch nicht so viele Vorbilder – in diesem Bereich jedenfalls nicht –, was die Ausgestaltung in den Haushalten in unserem System angeht.

Insofern begrüße ich eine solche Diskussion, die außerhalb der Haushaltsberatungen und in anderer Konstellation stattfindet. Sie wissen, sonst sitzen wir hier und die Regierung dort, und wir begegnen uns in einer ganz anderen Form.

Ich hoffe auf die anschließende Diskussion und freue mich auch auf die Beiträge der Wissenschaft, weil wir vielleicht in diesem gemeinsamen Projekt noch einmal neue Inputs und Initiativen erhalten.

Ich komme zu dem Stichwort Initiativrecht. Bei dem gemeinsamen Antrag haben wir versucht, Möglichkeiten zu finden, damit das Parlament oder sogar einzelne Fraktionen und nicht nur die Mehrheit ein Initiativrecht für Leistungsaufträge erhalten; denn wir haben nicht immer das gesamte Parlament vor uns sitzen, sondern eigentlich ein geteiltes Parlament, und zwar in Oppositions- und Koalitionsfraktionen. Wir möchten als (Oppositions-)Fraktion sagen können: Wir möchten in Auftrag geben, dass für bestimmte Aufgaben-, Tätigkeits- und Programmbereiche innerhalb des Haushalts Leistungsaufträge formuliert werden.

Warum formulieren das die Fraktionen den gewünschten Leistungsauftrag nicht selbst? – Das ist schwierig. Stellen Sie sich vor, mit dem Instrumentarium einer Fraktion, und zwar mit den Informationen, die auch einer Oppositionsfraktion vorliegen, einen Leistungsauftrag mit Kenngrößen usw. zu formulieren. Stellen Sie sich darüber hinaus vor, wir würden einen Änderungsantrag zu einem Leistungsauftrag im Doppelhaushalt 2005/2006 erstellen. Ich habe durchaus überlegt, ob wir das machen könnten. Es ist wirklich schwierig, wenn Sie an einzelnen Kennzahlen und Größen etwas verändern wollen.

Wir sind in dieser Haushaltsberatung den anderen Weg gegangen, nämlich den schon mehrfach angesprochenen Leistungsauftrag zur arbeitsmarktpolitischen Förderung noch einmal gemeinsam zu beraten; denn wir haben nicht nur ein Problem mit der mangelnden Konkretheit in der Zielbeschreibung, sondern wir haben gesagt, durch die neue Situation mit der Gesetzgebung Hartz IV gibt es ein zusätzliches Problem. Aufgrund dieser tief greifenden Veränderungen begibt man sich auf einen ziemlich wackligen Weg, wenn man dort diesen Leistungsauftrag formuliert.

Angeregt wurde, darüber noch einmal im Rahmen der Haushaltsberatungen zu diskutieren und zu schauen, ob an diesem Leistungsauftrag in einzelnen Bereichen noch etwas gemacht werden kann. Ich kann Ihnen sagen: Wir kamen nicht dazu. – Ich sage nicht weshalb. Das ist nie wieder aufgegriffen worden. Ich glaube, das ist noch symptomatisch in der parlamentarischen Befassung mit Leistungsaufträgen.

Ich möchte daran erinnern, was Frau Schmitt zu Beginn gesagt hat, und zwar dass das Interesse an Leistungsaufträgen, ihren Entwurf, die Formulierungen und die Berichte darüber sowie die Intention von Leistungsaufträgen ein Zehntel der Abgeordneten im Parlament interessiert und erreicht hat. Außerdem sind Versuche vom Haushalts- und

Finanzausschuss, eine Diskussion von Leistungsaufträgen oder Budgetierungsberichten – die Rückläufe – tatsächlich in die Fachausschüsse zu bringen, um die Fach- und Finanzverantwortung ein Stück zusammenzuführen, nicht auf sehr offene Ohren gestoßen. Viele haben das gar nicht behandelt. Manche haben es als eine Unverschämtheit des Haushalts- und Finanzausschusses betrachtet, dass man es quasi ihnen auf den Tisch legt und sagt: Befasst euch damit.

Wenn wir aber nicht dahin kommen und es nicht schaffen, über diese Instrumentarien eine Weiterentwicklung in den konkreten Leistungsaufträgen – ich meine nicht in den getrennten Haushaltsberatungen – mit den Fachpolitikern hinzubekommen, ist zumindest auf der parlamentarischen Seite ein großes Hemmnis in der Entwicklung eines neuen Zugangs und eines neuen Haushaltsrechts zu sehen. Dann ist seitens des Parlaments – nicht getrennt, sondern durchaus in der Koalition und der Opposition – eher folgende Haltung zu verzeichnen: Wir bleiben bei dem kamerale System. Dann können wir wenigstens Zahlen verändern und das Gefühl haben, man verändert etwas. – Entschuldigung, ich sage das ein bisschen zugespitzt, aber so nehme ich das manchmal wahr.

Ich glaube, man muss und könnte über Initiativrechte und andere Mitwirkungsmöglichkeiten das Parlament für dieses Instrument mehr begeistern. Das ist eine meiner Thesen. Gebt uns mehr Möglichkeiten, dann greifen wir auch zu.

Ich komme zum Schluss. Ich würde mir wünschen, dass wir uns in dieser Diskussion zwischen den Haushaltsberatungen mehr Platz schaffen, wenn es um die Entwicklung von Instrumentarien geht, und zwar nicht auf der Metaebene, sondern ganz konkret an den einzelnen Fällen. Ich glaube, dass wir durch eine sehr kamerale Prägung im Parlament, aber auch was die Steuerung, Ausprägung und Vorstellung in den Ministerien und Ressorts angeht, weiterkommen würden. Mir wäre es ein Anliegen. Es muss auch ein Anliegen der Opposition sein, weil ich der Meinung bin, dass politische Programme, ihre Wirkung, aber auch der effiziente Mitteleinsatz nicht nur das Interesse einer Regierung sein kann, sondern es muss das Interesse des gesamten Parlaments sein.

Universitätsprofessor Dr. Hermann Hill:

Als ich mir gestern das Programm unseres Workshops noch einmal durchgeschaut habe, ist mir aufgefallen, wir haben alle vier Fraktionen auf

dem Podium vertreten. Aber die Adressaten der Leistungsaufträge, nämlich die Fachverwaltungen, sind nicht vertreten. Ich würde mich sehr freuen, wenn Sie, meine Damen und Herren von den Ministerien und den anderen Fachverwaltungen, sich später auch in die Diskussion einbringen und die Perspektive von der anderen Seite darstellen würden.

Ich habe den Eindruck, dass bis auf ein paar Kleinigkeiten alle Fraktionen sich im Prinzip weitgehend einig sind. Deshalb wollte ich einige Thesen einbringen. Vielleicht ist das eine oder andere noch nicht so praxistauglich, aber die Wissenschaft darf auch einmal ein bisschen vorausschauen und ein paar Anregungen geben, die jetzt vielleicht noch nicht so umsetzbar sind.

Es handelt sich um zehn Thesen, die ich kurz kommentiere.¹

1. Ich denke schon, dass die vorhandenen Leistungsaufträge, die über verschiedene Legislaturperioden entwickelt worden sind, einen wichtigen Schritt zur Weiterentwicklung des Verhältnisses zwischen Parlament auf der einen Seite und Regierung/Verwaltung auf der anderen Seite darstellen. Das mit der einen oder anderen Seite steht so in den Lehrbüchern der Staatstheorie. Aus der Staatspraxis wissen wir, dass die Regierungsfaktionen mit der Regierung auf der einen Seite stehen, während die Opposition auf der anderen Seite steht. Es ist immer schwierig, dieses Verhältnis im Hinblick auf die Gewaltenteilung richtig auszutarieren.

Die Regierung macht die Haushaltsvorlage. Das Parlament beschließt. Wer hat jetzt die Führungsfunktion in diesem Zusammenspiel? – Das ist immer wieder eine Frage, die in Wissenschaft und Praxis umstritten ist.

Es gab vor Jahren einen Staatsrechtslehrer in Bonn, Herr Friesenhahn. Er sprach von der Staatsführung zur gesamten Hand, dass also Regierung und Parlament gemeinsam die Strategie bestimmen. Deshalb ist es ganz schwierig und wichtig, dass dieses Verhältnis weiterentwickelt und austariert wird.

Ich glaube, dass die beteiligten Verwaltungen mit der Ausarbeitung, der Umsetzung und der Berichterstattung im Rahmen der Leistungsaufträge gute Arbeit geleistet und wertvolle Pionierleistungen erbracht haben. So etwas gibt es bisher in

¹ Die Thesen sind auf den Seiten 82-83 abgedruckt.

Deutschland noch nicht auf Landesebene. Es gibt zwar viele Produkthaushalte, in den Stadtstaaten vor allem, und ähnliche Ansätze mit Budgetierung. Aber den Leistungsauftrag gibt es so nur in Rheinland-Pfalz. Insofern ist das durchaus eine Pionierleistung.

Die Kommunen haben ähnliche Dinge mit Zielvereinbarungen versucht und Erfahrungen hierzu gemacht. Vielleicht kann das eine oder andere dann übertragen werden.

2. Ich glaube auch, dass die Erteilung der Leistungsaufträge keine Bestrafung oder Kontrolle der Fachverwaltungen ist, sondern eher eine Auszeichnung darstellen soll. Es ist eine Anerkennung, eine Wertschätzung dieser Arbeit durch das Parlament, die die Fachverwaltungen erbringen. Der Leistungsauftrag beinhaltet eine Möglichkeit für Regierung und Verwaltung, sich und ihre Leistungen auch in der Öffentlichkeit darzustellen.

Als ich mir diese Leistungsaufträge durchgelesen habe, habe ich gedacht, es ist erstaunlich für jemand, der sich nicht mit solchen Dingen beschäftigt, was eine Verwaltung eigentlich alles tut. Das weiß man als Bürgerin oder Bürger überhaupt nicht so. Ich glaube, insofern ist es auch wichtig, der Öffentlichkeit zu zeigen, was der Staat, was Public Service an Leistungen für das Gemeinwohl erbringt.

Man kann mit den Leistungsaufträgen und den dazu gehörigen Bereichen gleichzeitig auf Rahmenbedingungen hinweisen, insbesondere finanzielle Rahmenbedingungen, die vielleicht so nicht ausreichen, um die Ziele zu verwirklichen. Die Leistungsaufträge dienen dazu, verwaltungsintern Kosten- und Qualitätsbewusstsein zu steigern. Sie dienen der Transparenz hinsichtlich der öffentlichen Aufgabenerfüllung, und man hat eine zeitnahe Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit, anders als vielleicht bei anderen Kontrollen und Berichten.

3. Leistungsaufträge sind kein Selbstzweck. Sie sind keine Mode oder bloßes Symbol, symbolische Politik, sondern sie müssen etwas bewirken, etwas verändern und etwas verbessern.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wurde schon mehrfach angesprochen. Der Aufwand, den die Fachverwaltungen betreiben, muss in einem Verhältnis zu dem Nutzen stehen, den das Ganze für die politische Steuerung erbringt. Das wurde mehrfach gesagt. Deshalb dürfen wir nie aufhören,

fortwährend an der Aussagekraft, Prägnanz und Relevanz der Leistungsaufträge – das ist das eine – und auch der Berichte – das ist das andere – zu arbeiten.

Ich glaube, wir sind uns alle einig, dass die Leistungsaufträge nicht flächendeckend für die gesamte Landesverwaltung ergehen können. Das würde schon von der Kapazität her nicht machbar sein, sondern es muss eine Auswahl, es müssen Schwerpunkte sein. Vielleicht kann man – das ist mir beim Leistungsauftrag zur Arbeitsmarktverwaltung in den Sinn gekommen – auch typische Beispielfälle herausgreifen, anhand derer man Besonderheiten zeigen kann.

Auf die Berichte komme ich später noch zurück. Herr Staatssekretär Professor Dr. Deubel hat es zunächst angesprochen. Es gibt die schöne Abkürzung KISS – „Keep it short and simple“. Also es soll einfach, verständlich und kurz sein. Auch andere Institutionen wie die Bertelsmann-Stiftung und die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt), die im Rahmen von interkommunalen Leistungsvergleichen solche Kennzahlen entwickelt haben, haben im Laufe der Zeit ihr Kennzahlensystem auf so genannte Kernkennzahlen oder Schlüsselkennzahlen eingeschränkt.

Mit allem und jedem macht man sich tot. Damit kann keiner arbeiten, sondern man muss fragen, wo die Punkte sind, die etwas verändern können, wenn man daraufdrückt. Das muss herausgefunden werden. Es ist natürlich nicht so einfach, diese Stellschrauben zu entdecken.

4. Leistungsaufträge sollten keine „Peanuts“ enthalten. Sie sind keine Zusammenfassung Kleiner Anfragen. Es muss um strategische und politische Ziele gehen.

Das Parlament sollte – es kann es auch nicht von seinem Selbstverständnis her – nicht alles im Einzelnen vorformulieren, sondern es müsste mehr eine offene Vorgabe in Form von Service-Levels sein, bei denen den Verwaltungen ein gewisser Handlungs- und Gestaltungsspielraum im operativen Bereich verbleibt, wie sie dieses vorgegebene Ziel auf welche Weise am besten verwirklichen können.

5. Zum Berichtswesen: Es gibt den schönen Satz, der Wurm muss dem Fisch schmecken und nicht dem Angler, das heißt, dass die Kennzahlen aus politischer Perspektive zu definieren sind.

Der Kollege Mastronardi aus der Schweiz hat einmal ein schönes Beispiel von der Feuerwehr gebracht. Er sagte, wenn der Feuerwehrrhauptmann eine Kennzahl für die Einsätze am Brandort definieren muss, dann schaut er, wie gut sind meine Mitarbeiter ausgebildet, welches Material habe ich, wie schnell kann ich am Einsatzort sein. Das sind sozusagen die Managementfähigkeiten, die vorhandenen Ressourcen, die diese Kennzahlen bestimmen. Das ist eine wichtige Perspektive. Aber die Politik hat eine andere. Die Politik fragt sich, was passiert, wenn die Feuerwehr statt in acht Minuten erst in zehn Minuten am Einsatzort eintrifft, welche Folgen entstehen dann für die Menschen an Leib und Leben oder welche Schäden entstehen an bedeutenden Sachgütern. Die Politik denkt von den Wirkungen her, auch im Hinblick auf ihre Wähler. Das ist verständlich. Insofern sind politische Kennzahlen andere Kennzahlen als Managementkennzahlen, die in der Verwaltung für deren Arbeit gebraucht werden.

Ich denke, die Leistungsaufträge sollten tendenziell stärker aus politischer Perspektive definiert werden, und die Berichte sollten dann auch auf den Empfängerhorizont des Parlaments abstellen.

Das mit den Kennzahlen ist ganz schwierig. Es wurde mehrfach angesprochen: Input-Kennzahlen, Output-Kennzahlen oder Outcome-Kennzahlen, wirkungsorientierte Kennzahlen.

Ein Beispiel aus der Schweiz. Bei einer Schule wären Input-Kennzahlen: Wie viele Stunden haben die Lehrer erteilt? – Wie viele Examenskandidaten dann herausgekommen sind, wären Output-Kennzahlen. Sie sind aber noch weiter gegangen und haben gefragt, wie viele dieser Examenskandidaten anschließend einen Arbeitsplatz gefunden haben. Das ist Wirkung, Outcome.

Im Kanton Wallis, den Sie bereisten, haben sie noch einen daraufgesetzt und danach gefragt, wie viele einen Arbeitsplatz in unserem Kanton gefunden haben. Das ist ganz schwierig. Das ist so ähnlich wie bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit: die Kausalität, ob wirklich die Maßnahmen, die man ergreift, zu diesem Ziel geführt haben oder andere Maßnahmen hinzugekommen sind, die das glücklicherweise dann auch erbracht haben.

Jedenfalls sollten diese Berichte noch stärker den Lern- und Entwicklungsaspekt für die Zukunft in den Blick nehmen –

weniger in die Vergangenheit, sondern mehr in die Zukunft schauen –, und sie sollten der Politik eine Vorlage geben, dass sie daraufhin Initiativen in die Wege leiten kann.

Ich habe das in einem Aufsatz von 1998, den ich hier ausgelegt habe, für die kommunale Ebene dargestellt. Die Politik sollte mit den Berichten aktionsfähig sein.

6. Es wurde hier auch angedeutet, dass der Leistungsauftrag, der eigentlich gar kein Auftrag ist, sondern verständlicherweise, weil die Kapazität stärker vorhanden ist, in der Verwaltung erarbeitet wird. Aber im Sinne dieser politischen Kennzahlen müsste das Parlament dies vielleicht noch stärker als Auftrag verstehen. Es sollte sich auch nicht – in der Gefahr befindet man sich manchmal – wie beim Haushaltsplan um eine bloße Fortschreibung dessen handeln, was man bisher gemacht hat, sondern es sollten jeweils aktuelle politische Schwerpunkte sein. In den Kommunen spricht man manchmal von Jahreszielen, die man im Zusammenhang mit dem jährlichen oder zweijährlichen Haushalt definiert: Welches Ziel ist für die Politik in diesem Jahr am wichtigsten? – Das muss jeweils gefragt werden. Von diesem Ausgangspunkt aus müsste man die Leistungsaufträge erteilen.

Ich sage es etwas vereinfacht:

Nicht nur das, was man sowieso macht, soll hineingeschrieben werden, sondern etwas Besonderes, was in diesem Jahr diesen Zielen dient.

Für die Zukunft wäre auch darüber nachzudenken, ob man nicht vielleicht auch politikfeldübergreifende und damit auch ressortübergreifende Leistungsaufträge entwickeln kann. Das ist natürlich besonders schwierig. Aber genau das zeigt auch die Vernetzung, den Zusammenhang der verschiedenen politischen Sachthemen auf.

7. Es wird immer wieder gefordert – das ist auch verständlich –, dass man quantitative Daten braucht, die vor allem finanzielle Daten sind, mit Mengen oder auch mit Kosten verbundene quantitative Daten. Diese sind messbar. Das kann man überprüfen.

Qualitative Daten sind sehr viel schwieriger zu ermitteln. Deswegen nimmt man in der Regel betriebsähnliche Einrichtungen, weil die vielleicht über Kosten- und Leistungsrechnungen verfügen und deshalb diese finanziellen oder quantita-

tiven Daten leichter liefern können. Darin kann auch die Gefahr einer Fehlsteuerung liegen, wenn man jetzt nur auf die Quantitäten und auf die Kosten schaut. Je nachdem, wie man die Kennzahl definiert, lenkt man auch die Aufmerksamkeit und den Blick derjenigen, die damit umgehen. Das könnte im Extremfall auch einmal zu einer gewissen Fehlsteuerung führen.

Deshalb muss es auch Ziel sein, Qualitätskriterien zu entwickeln, nicht nur bisherige Praktiken zu verfeinern und fortzuschreiben, sondern auch im Sinne der Modernisierung, des Change Managements Innovationspotenziale zu erschließen. Also an Schnittstellen, an Fehlern zu erkennen, wo man Verbesserungen einleiten und Innovationspotenziale erschließen kann, um zur weiteren Verbesserung beizutragen.

Das Ganze ist natürlich ein gewisser Aushandlungsprozess: auf der einen Seite eine gewisse Wünschbarkeit, was sich die Politik wünschen würde, und auf der anderen Seite das, was die Verwaltung machen kann, was sie mit den vorhandenen Kapazitäten leisten kann. Das muss in einem Kommunikationsprozess in Übereinstimmung gebracht, verhandelt werden; denn die Ziele dürfen nicht zu einfach sein. Sie dürfen andererseits nicht unlösbar, unmöglich sein. Eine gewisse Herausforderung sollte schon enthalten sein. Gleichwohl sollte es erreichbar sein. Die Engländer sagen: außerhalb der Armreichweite, aber nicht außerhalb der Sichtweite. Die Ziele sollten irgendwo dazwischen liegen.

Ich könnte mir vorstellen, dass man in diesem Zusammenhang in Zukunft Workshops zwischen Fachausschuss und Fachverwaltung unter Beteiligung des Haushalts- und Finanzausschusses, der für mich einen Strategieausschuss nach dem Motto „Regieren mit dem Budget“ darstellt, wie wir es kürzlich in Speyer gehört haben, und dem Finanzministerium als Schlüsselministerium durchführt. Vielleicht kann man dieses Ringen um die richtige Kennzahl und den besseren Bericht in solchen gemeinsamen Gesprächen noch verbessern.

Zum Schluss noch zwei viel weiter gehende Vorschläge. Es wurden eben auch die Bürgerinnen und Bürger angesprochen. Ich glaube, auch von Ihnen, Herr Kuhn.

Auf kommunaler Ebene gibt es einen Bürgerhaushalt. Vielleicht kann man auch die Diskussion über Leistungsaufträge im parlamentarischen Prozess öffnen und die Öffentlichkeit an

der Diskussion entsprechender Kennzahlen beteiligen. Das käme dann einem „Landes-Bürgerhaushalt“ nahe.

Als Letztes: Wir führen den Speyerer Qualitätswettbewerb nicht nur bundesweit durch, sondern auch Österreich und die Schweiz wirken daran mit. Wenn es einen Landeswettbewerb „Innovative Behörden“ gäbe, könnten auf diese Weise Musterverwaltungen identifiziert werden, gewissermaßen „best-practice“-Verwaltungen. Mit denen könnte man dann Leistungsaufträge, vielleicht noch mit Leistungsanreizen verbunden, schließen, um ihre Spitzenleistungen beispielhaft weiterzuentwickeln.

Ich habe unter Punkt 10 eine Vision gebracht, um die rheinland-pfälzische Verwaltung zur fortschrittlichsten Verwaltung, das rheinland-pfälzische Parlament und die parlamentarische Steuerung und Kontrolle zur modernsten in Deutschland zu entwickeln. Die Vertreter aus den anderen Ländern werden es mir verzeihen.

Ich frage ins Plenum, die Fachverwaltungen, die vertreten sind, und auch die Vertreter aus den anderen deutschen Ländern. Gefällt Ihnen das, was in Rheinland-Pfalz gemacht wird? Machen Sie es vielleicht auch schon unter irgendwelchen anderen Bezeichnungen? Was halten Sie davon?

Min. Rätin Dr. Juliane Baehr:

Ich vertrete das Finanzministerium Schleswig-Holstein. Im Augenblick schauen vielleicht viele nach Schleswig-Holstein, weil wir am Wochenende eine spannende Zeit haben. Auch für uns ist es spannend, weil sich danach entscheidet, wie intensiv wir mit der Verwaltungsmodernisierung vorangehen werden.

Wir haben in Schleswig-Holstein bereits etwas Ähnliches wie die Leistungsaufträge. Unsere Verfassungsjuristen haben uns nur nicht erlaubt, die Festlegungen Leistungsaufträge oder Kontrakte zu nennen, sondern wir nennen sie zusätzliche Erläuterungen. Wir drucken sie als gelbe Seiten zum Haushalt zusätzlich ab, zunächst in einer Modellbehörde pro Einzelplan. Wir haben ein standardisiertes Formular, in das verschiedene Kennzahlen eingefügt werden müssen. Dieses standardisierte Formular ist in den Verwaltungsvorschriften zu § 7a LHO in Schleswig-Holstein in der jeweils aktuellen Fassung hinterlegt. Alle Verwaltungen, die zusätzliche Erläuterungen definieren, sind gehalten,

Kennzahlen zu ihren Mengen, Qualitäten und – für uns Financer besonders wichtig – auch zu den betriebswirtschaftlichen Daten auszuweisen. Es dauert leider immer am längsten, bis diese dann kommen.

Wir haben sogar eine Schule, die eine Outcome-Ziffer definiert hat. Das ist eine Behindertenschule. Diese hat als Outcome definiert, wie viel Prozent der bei ihr ausgebildeten Kinder sind in der Lage, nachher an einer „normalen“ Schule Unterricht zu bekommen oder in den „normalen Berufsalltag“ hineinzugehen. Das ist für uns eine echte Wirkungskennzahl.

Wir haben für das Parlament ebenfalls ein standardisiertes so genanntes externes Berichtswesen entwickelt, sodass das Parlament in komprimierter Form zu diesen Kennziffern Berichte erhält. Wir haben ähnliche Erfahrungen gemacht wie Sie, dass nicht so viel über dieses neue Instrument diskutiert wird. Das halte ich für ganz natürlich; denn das Parlament hat noch keine Vergleichskennziffern.

Wenn die Abgeordneten zum ersten Mal diese Kennzahlen bekommen aus zunächst unpolitischen Bereichen – daran ist es am leichtesten zu probieren –, ist es für sie politisch auch nicht so interessant, darüber zu diskutieren.

Ich hoffe, dass Sie dann auch einmal nach Schleswig-Holstein schauen und Vergleiche anstellen. Wir haben zum Beispiel für die Forstverwaltung sehr gute Kennziffern. Wenn Sie von Ihrer Forstverwaltung Berichte bekommen, fragen Sie doch einmal nach, wie diese sich in Schleswig-Holstein darstellen. Erst wenn Sie mehrere Kennziffern nebeneinander haben, können Sie auch eine Bewertung vornehmen. Selbst wenn die Zahlen nicht unmittelbar vergleichbar sind, weil wir unterschiedlich buchen, liefern sie zumindest einen Anhaltspunkt, Fragen zu stellen. Je mehr Kennziffern Sie aus Ihren eigenen Verwaltungen Jahr für Jahr oder aus anderen Ländern bekommen, umso eher sind Sie auch in der Lage, selbst Zielvorgaben machen zu können. Ich halte das im Augenblick noch gar nicht für möglich.

Wir bieten natürlich zunächst Kennziffern an, die wir gut erreichen können. Das ist klar. Aber ich stelle mir schon vor, dass Sie im Laufe der Jahre immer kritischer damit umgehen werden und auch irgendwann genügend Daten haben, um zu sagen, im nächsten Jahr können wir vielleicht schon einmal ehrgeizigere Ziele anstreben und mit dem gleichen Geld, mit dem gleichen Budget doch mehr erreichen; denn die anderen Länderverwaltungen können das auch.

Die wünschenswerte Standardisierung haben wir also erreicht. Fachausschüsse und Finanzausschuss sitzen bei uns zusammen und diskutieren über diese Daten. Unsere Berichte müssen in beide Ausschüsse geliefert werden.

Wir haben die Konzepte in der Verwaltung zwar entwickelt, aber haben sie mit allen Fraktionen in Schleswig-Holstein abgestimmt. Wir sind in jede einzelne Fraktion gegangen, Oppositions- und Regierungsfraktionen, und haben uns die Meinungen eingeholt und uns bemüht, diese in die Konzepte einzubauen. Ich glaube, es war gut, dass wir Einzelsitzungen hatten und es nicht in einem großen Gremium gemacht haben.

Herr Professor Dr. Hill, zu den Kennziffern: Vielleicht wäre es möglich, auch einmal eine wissenschaftliche Arbeit darüber anzustoßen, dass die Kennziffern in den Ländern auch verglichen werden. Es ist ganz schwierig, dass wir einmal zusammenkommen. Meistens diskutieren wir über die Technik, wie soll die Kosten- und Leistungsrechnung aussehen. Allein dafür brauchen wir schon Jahre.

Deshalb wäre es ganz schön, wenn wir von wissenschaftlicher Seite ein bisschen Hilfestellung bekommen, damit die Datengrundlagen vielleicht schneller zusammengetragen werden. Die Fachverwaltungen haben bereits sehr viele sehr gute Kennziffern vorliegen. Sie sind selbstverständlich etwas zurückhaltend damit, sie darzulegen.

Universitätsprofessor Dr. Hermann Hill:

Zum Ländervergleich kann Herr Staatssekretär Professor Dr. Deubel noch etwas sagen.

Staatssekretär Prof. Dr. Ingolf Deubel:

Das kann ich gerne machen.

Ich habe erhebliche Zweifel, dass es gelingen könnte, sozusagen flächendeckend zwischen den Ländern ein einheitliches System für Kennzahlen zu entwickeln. Das wird nicht machbar sein. Von daher wäre meine dringende Empfehlung, wenn man schon in betriebswirtschaftliche Betrachtungen wirklich tief einsteigen will, dann sollte man sich auf einzelne Bereiche beschränken und hierfür so etwas wie Vergleichsringe oder Ähnliches mehr bilden. Flächendeckend halte ich dies jedoch für völlig illusionär.

Flächendeckend machbar ist dagegen, die Input-Seite zu vergleichen und diese dann um wesentliche Output-Größen anzureichern. Das wiederum kann ich mir gut vorstellen. Dann muss man sich allerdings eng am kamerale Rahmen orientieren.

Wir haben im kamerale System einen klaren Rahmen. Hierfür gibt es bundesweit entsprechende Vergleiche zwischen den Ländern, nicht für alle 16, weil das im Zweifelsfall zu aufwändig wäre. Aber die Daten beim Statistischen Bundesamt sind sehr hoch differenziert und sehr wohl, allerdings nicht einfach, verwendbar. Wenn man sie zusammenstellt, dann stellt man fest, dass die Länder völlig unterschiedlich buchen unabhängig von der Frage, ob sie in einer reinen Kameralistik, in einer erweiterten Kameralistik oder doppisch buchen.

Es gibt Länder – hierzu zähle ich Rheinland-Pfalz –, wo alle relevanten Unterschiede zwischen Kameralistik und Doppik beherrscht werden, indem Vermögen in Betriebe ausgegliedert werden, indem Rückstellungen für Pensionen und Ähnliches mehr gebildet werden, sodass kaum noch Unterschiede übrig bleiben.

Es gibt andere Länder, die noch komplett kameral buchen, wo zum Beispiel die Frage, wie Pensionen zugerechnet werden, nicht einheitlich gelöst ist.

Diese typischen Verzerrungen muss man ausräumen. Das ist machbar. Dann ist man mit einigen Mühen bei einem kompletten Vergleich der Input-Größen. Je höher die Aggregation ist, desto besser ist es. Geht man tief in die Kennziffern, wird es zunehmend schwieriger. Dann muss man für die wirklich relevanten Unterschiede zwischen den Ländern Output-Größen oder hilfsweise Strukturgrößen hinzunehmen. Dann sind wir zwar noch nicht beim Output. Aber wenn man zum Beispiel die Zahl der Schüler oder die Zahl der Null- bis Dreijährigen oder Drei- bis Sechsjährigen nimmt, dann ist das mehr, als wenn man eine reine Input-Betrachtung hat.

Interessanterweise kümmert sich darum die öffentliche Hand selbst nicht. Weder das Statistische Bundesamt noch einzelne Länder noch Forschungsarbeiten bereiten das systematisch auf, sodass zurzeit nur Private sich auf diesem Gebiet tummeln und entsprechende Untersuchungen anstellen. Aber das Know-how liegt vor, auf Länder- als auch auf kommunaler Ebene.

Auf kommunaler Ebene ist alles noch etwas dramatischer, weil man sich ernsthaft im Grunde nur innerhalb eines Landes vergleichen kann. Jenseits der Landesgrenze, kommt man dann nicht mehr klar.

Noch eine letzte Anmerkung zu diesem Thema: Wenn man zwischen Ländern vergleichen will, muss man die kommunale Ebene mit einbeziehen. Wenn man sie bei Input-Größen nicht mit einbezieht, braucht man erst gar nicht anzufangen, da die Arbeitsteilung in den Ländern völlig unterschiedlich ist. Nur wenn man beides zusammen betrachtet und dann Bereich für Bereich die jeweilige Arbeitsteilung herausarbeitet, bekommt man interessante, häufig auch signifikante Ergebnisse. Dabei ist es sinnvoller, die Zuschussbedarfe zu analysieren, als Ausgaben, denn die Brutto- und Nettostellung geht in den Ländern „wild“ durcheinander. Das Rotabsetzen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite ist offensichtlich Geheimmaterie in den jeweiligen Finanzministerien und überhaupt keine Einheitlichkeit zu erkennen. Aber wenn man die Zuschussbedarfe analysiert, dann sind diese Differenzen herausdefiniert. Dann kann man sehr wohl hochinteressante Vergleiche zwischen den Ländern anstellen. Manchmal stellt man sogar fest, dass Länder im Sinne politischer Steuerung richtig gut sind und man kann gut zwei, drei zentrale Themen erkennen, die richtig hochgezogen wurden, während andere ganz niedrig gehandhabt wurden.

Um das nicht zu stark zu betonen, möchte ich nicht unser Land, sondern Baden-Württemberg näher betrachten. Der Haushalt des Landes Baden-Württemberg ist für mich fast der politischste Haushalt eines Landes. Da werden Bereiche wie Hochschule und Schule in den Input-Daten, Zuschussbedarfsdaten und Output-Daten massiv hochgefahren und gleichzeitig werden andere Bereiche, typische Verwaltungsbereiche, etwa Justiz und Ähnliches, „brutal in den Keller gefahren“ und befinden sich im Ausgabenniveau weit unter Durchschnitt. Es ist richtig spannend, sich das einmal anzuschauen.

Dann gibt es unpolitische Länder, die überall weit über dem Durchschnitt, im Durchschnitt oder weit unter dem Durchschnitt liegen. Weit unter dem Durchschnitt, geht noch. Aber es gibt auch welche, die liegen überall weit über dem Durchschnitt. Dann wird es katastrophal; denn dann ist es unpolitisch und verschwenderisch.

Man muss pragmatisch herangehen, also nicht jede Zahl und jeden Vergleich sofort glauben. Das geht völlig schief. Aber wenn man sich mit solchen Vergleichen etwas intensiver beschäftigt, dann ist festzustellen, sie sind hochinteressant. Die Kaufleute finden das alles nicht gut, weil es im Wesentlichen input-orientiert ist. Aber im Vergleich ist dies meines Erachtens viel spannender, als der Versuch, sich flächendeckend output-orientiert zu vergleichen, denn das bekommen wir nicht hin.

Universitätsprofessor Dr. Hermann Hill:

Gut. So weit zum Ländervergleich – Herr Fuckner.

Min. Dirigent Gerhard Fuckner:

Ich bin Zentralabteilungsleiter im Innenministerium.

Ich habe zunächst eine Anmerkung und dann eine Frage.

Frau Abgeordnete Thomas hatte zu Recht darauf hingewiesen, dass mit dem neuen Instrument die Output-Steuerung des Parlaments erheblich erhöht werden soll und man auf diese Art und Weise von der reinen Input-Steuerung wegkommen möchte.

Nun ist es so, dass die Verwaltung nicht nur Konditionalprogramme – das ist das Klassische, in dem wir arbeiten –, sondern bisher über die Haushaltsgesetze auch eine typische Programmsteuerung hat. Gerade im Personalsektor haben wir vielfach schon Kennzahlen. Wenn ich zum Beispiel den Polizeibereich nehme: Hier wird daran gedacht, dass man in Rheinland-Pfalz nicht 100 neue Auszubildende einstellen möchte, sondern 250. Dabei insinuiert man, dass man mit 250 mehr Sicherheit produziert, und zwar ein ausreichendes Maß. Das sind immer Versuche, ein politisches Ziel zu quantifizieren und Kennzahlen in den Raum zu stellen, so hilflos diese letztlich auch erscheinen mögen.

In der Diskussion ist mir deutlich geworden, dass man eigentlich drei Kategorien von Zielen oder Leistungsaufträgen bilden kann.

Die erste Kategorie betrifft die triviale Kategorie. Das ist – ich sage es trotzdem, obwohl es mein Haus betrifft –, wenn man der Vermessungs- und Katasterverwaltung sagt, wir sparen 36 Stellen ein. Das ist für mich ein absolut triviales Ziel. Es ist sehr überschaubar. Das tut man sowieso. Das bietet man an, dann wird es akzeptiert und man kann es nach außen hin verkaufen. Bei der Zahl der einzustellenden Dokumente ist es genauso. Das ist überschaubar, und man begibt sich in keinen Gefahrenbereich.

Dann gibt es illusionäre Ziele. Das sind die Ziele wie zum Beispiel Verbesserung der Arbeitsmarkt- oder Arbeitsplatzsituation, also der Arbeitslosigkeit. Wenn man sagt, wir leisten einen Beitrag, dann ist es eigentlich ein Null-Ziel. Das kann man sich eigentlich schenken. Man müsste operationalisierbare Ziele bilden, weil man sonst gar keine

Überprüfbarkeit hat. Einen Beitrag zu leisten, ist für mich ein absolutes Scheinziel. Das sollte man lassen.

Dann gibt es im mittleren Bereich die Ziele, die gefährlich oder auch interessant sind, nämlich da, wo eine Regierung sich in einen Risikobereich begibt, weil sie sich festlegt und sich gleichzeitig aber auch der Überprüfbarkeit anheim stellt und nicht nur input-orientiert Dinge akzeptiert, sondern auch an dem, was sie herausbringt, gemessen werden möchte und kann.

Ich glaube, diese Kategorie der politischen Ziele – Herr Professor Dr. Hill hat es deutlich gemacht – müsste man einmal genauer beleuchten: Was sind das typischerweise für Ziele, die man hier heranziehen kann, die als sinnvolle Ziele in diesem Zusammenhang geeignet sind?

Das, was wir bisher haben, ist meines Erachtens weder nach oben hin noch nach unten hin so ganz befriedigend.

Ich möchte noch einen Hinweis geben. Ich habe vom Fachlichen her einen gewissen Einblick zum Beispiel in den Bereich der elektronischen Datenverarbeitung, das E-Government bei uns im Hause. Das ist ein Bereich, der hochdynamisch, hochinnovativ und auch hochproblematisch ist. EDV-Projekte tendieren dazu, in einem hohen Maß zu scheitern. In den USA gibt es Untersuchungen. Im öffentlichen Sektor scheitern angeblich 70 % aller Projekte und im privaten Sektor 40 %. Also, es ist ungeheuer gefährlich, sich in diesem Bereich Zielzahlen hinzugeben und Kennzahlen zu akzeptieren, weil man Gefahr läuft, dass möglicherweise geprüft wird und das Parlament sagt, eure Fristen und die finanziellen Kennzahlen habt ihr nicht erreicht, und das Ergebnis fällt auch sehr trivial aus.

Es kommt noch etwas Weiteres hinzu. Das ist die Periodizität.

Wir haben einen Doppelhaushalt, zwei Jahre. Im Ergebnis ist das, wenn man die Vorzeit berücksichtigt, eine Festlegung der Finanzmittel von drei Jahren; denn ein Jahr läuft der Diskussionsprozess, und dann sind es zwei Jahre, in denen Sie eine Haushaltsfestlegung haben.

In der EDV und damit in einem zentralen und innovativen Bereich können Sie nicht über drei Jahre planen. Hier sind die Innovationszyklen viel kürzer. Das heißt, wenn wir hier eine ressortübergreifende Planung machen – Herr Professor Dr. Hill hat dies angedeutet –, ein besonders interessantes Ziel, eine legislaturperiodenübergreifende E-Governmentplanung hätten, dann wäre diese spätestens nach einem halben Jahr wieder Makulatur. Wie wollen Sie dieses Auseinander-

gerissensein der Haushaltsstrukturen des Parlaments einerseits und dieses schnell Agierenmüssen auf der Regierungsseite andererseits, weil die gesamte Kostenstruktur, die technische Struktur usw. ganz andere Zyklen haben, zusammenbringen?

Eine weitere Frage: Wenn Sie das tatsächlich output-orientiert steuern möchten, dann müssen Sie sehr viel deutlicher in die Details hineingehen und die Prozesse beleuchten. Das können Sie nicht einfach über Halbjahres- oder Dreivierteljahresberichte machen. Das heißt, Sie müssen eigentlich projektbegleitend tätig sein. Da müssten wir völlig neue Strukturen der Kooperation zwischen Parlament und Regierung schaffen.

Das Problem der Opposition ist ein weiteres; Herr Abgeordneter Bracht hat es deutlich gemacht; denn die Ausnutzbarkeit von Informationen, die geliefert werden, ist für die Regierungsseite problematisch.

Mir scheint, dass verschiedene Voraussetzungen strukturell so schwierig sind, dass man darüber nachdenken müsste, die Strukturen zusammenzubringen, sonst wird man lange Zeit sich über Triviales unterhalten oder über Dinge, die einen dann unbefriedigt lassen – dies hat Frau Abgeordnete Schmitt deutlich gemacht –, und die Mehrzahl der Parlamentarier letztlich mit einem Schulterzucken zurücklassen, das besagt, da haben wir sowieso keine Möglichkeit, wirklich einzusteigen. Die leistungsorientierte Steuerung wird dann lediglich ein Exotendasein in unserer Haushaltslandschaft haben

Staatssekretär Prof. Dr. Ingolf Deubel:

Vielleicht noch einmal zur Frage der Flächendeckung: Ich sehe, wie in Schleswig-Holstein und in einigen anderen Ländern versucht wird, nach einem verhältnismäßig einheitlichen Schema in relativ vielen Teilen des Haushaltes eine stärkere Zielvereinbarung, Produktdarstellung, output-orientierte oder outcome-orientierte Größendarstellung abzubilden. Ich bin sehr skeptisch, ob das vernünftig ist, denn Flächendeckung bedeutet insbesondere in Deutschland einen riesigen Aufwand, von dem am Ende vielleicht doch nur 5 % oder 10 % interessant sind.

Das ist der Grund, weshalb wir es in Rheinland-Pfalz so nicht machen, denn wir sehen, dass überall dort, wo solche flächendeckenden Produkthaushalte eingeführt werden, unglaublich viel Aufwand betrie-

ben wird. Wenn man dann fragt, wo tatsächlich anders entschieden wird, bekommt man zwar zwei, drei Bereiche genannt, mehr jedoch auch auf Nachfrage nicht. Insofern bin ich sehr skeptisch, was solche flächendeckenden Lösungsansätze angeht und favorisiere deswegen doch lieber die Betrachtung einzelne Bereiche.

Ein weiteres Thema war „übergreifend“. Da gibt es sehr viele und schöne Beispiele. Ich nenne einmal das Stichwort „Demographie“. Die demographische Entwicklung ist kein Thema, das man in einem Kapitel festmachen kann. Vielmehr ist es ein typisches Querschnittsthema. Ich kann mir aber sehr wohl vorstellen, dass nicht nur die Regierung sich den Auftrag gibt, sich auch im Haushalt mit demographischen Entwicklungen auseinander zu setzen und etwa die Kindergartenplanung und die Schulplanung darauf abzustellen, vielleicht sogar die demographischen Entwicklungen auszunutzen, um geschickte Lösungen zu erhalten. Hier sehe ich durchaus die Möglichkeit für das Parlament, Querschnitt-Leistungsaufträge zu formulieren, um letztlich die Verwaltung zu zwingen, sich in solche typischen Schwerpunktthemen, bei denen man jetzt schon absehen kann, dass sie uns in fünf oder zehn Jahren dramatisch tangieren, entsprechend einzuarbeiten.

Dann bin ich auch wieder bei Flächendeckung. Solche Aufträge bekommen Sie mit flächendeckenden Systemen nicht hin. Da wird man sich immer auf das reduzieren, was man gerade messen kann und was in ein bestimmtes Schema passt. Diese primär kreativen Prozesse in Form von Leistungsaufträgen lassen sich schematisch nicht darstellen, was mir für das Parlament viel wichtiger zu sein scheint, als überall in die Breite zu gehen.

Universitätsprofessor Dr. Hill:

Standards und ein Schema sind eine Art Mindestvoraussetzung. Ich stimme Ihnen aber völlig zu, das ist noch keine Kreativität. Die Aufgabe des Parlamentes sollte es nicht sein, nur „Erbsen zu zählen“ und sich mit „Peanuts“ zu beschäftigen, sondern strategische Schwerpunkte zu setzen. Die Bevölkerungsentwicklung, das E-Government, der Bürokratieabbau oder das Landesentwicklungsprogramm sind solche Themen, die quer in verschiedene Ressorts hineingehen. Das ist natürlich eine spannende Aufgabe.

In der Privatwirtschaft ist man schon einen Schritt weiter. Dort heißt es „Beyond Budgeting“. Ich habe im letzten Frühjahr anlässlich einer Tagung in Speyer einen Vortrag dazu gehalten. Das ist jetzt gerade ver-

öffentlich worden. Dort geht man weg vom Jahresrhythmus und macht wegen der Dynamik der Märkte vierteljährlich rollierende Berichte.

Die Frage ist, ob man das schon aus verfassungsrechtlichen Gründen wegen der Jährlichkeit des Haushaltsplans übertragen kann.

Auch aus anderen Gründen könnte dies schwierig sein. Aber wir können einmal überlegen, ob man so eine Art unterjährige begleitende Kontrolle oder Zusammenarbeit macht. Auch der Rechnungshof ist in vielen Dingen von der nachträglichen zu einer begleitenden Kontrolle übergegangen. Ob auch das Parlament so etwas machen könnte, ist schwierig im Sinne von Gewaltenteilung usw. Aber Sie können ohne weiteres unterjährig Entschließungsanträge zu jedem Thema fassen.

Abg. Ise Thomas:

Ich wollte noch einmal etwas aufgreifen, was Sie, Herr Fuckner, gesagt haben, was die Begleitung von Prozessen angeht. Ich will noch gar nicht auf den Leistungsauftrag kommen; denn ich glaube, da haben wir noch weniger Erfahrung.

Aber bei dem Thema „Budgetierung und Berichterstattung“ sind wir im Haushalts- und Finanzausschuss an einen Punkt gelangt, wo wir gesagt haben, wir können uns diese Zahlen anschauen – Stellenentwicklung, Zahlfallentwicklung – und betrachten uns die Verläufe über das Jahr, aber wir haben eigentlich keine Aussage darüber, ob diese Form der Budgetfassung und der Budgetdeckelung auf die Qualität dessen Einfluss nimmt, was in diese verschiedenen Bereichen kommt.

Das fände ich eine spannende Aufgabe. Ich gehe extra in einen Bereich, wo wir bereits mehr gesehen haben und mit dieser Budgetgestaltung schon einiges an sicherlich überall vorhandener Luft herausgenommen wurde, es aber jetzt anfängt, richtig weh zu tun, wenn man diese Personalbudgets noch weiter beschränkt und deckelt.

Ich glaube, wir können in einzelnen Bereichen, nicht flächendeckend sehr schnell an einen Punkt kommen, wo wir Qualitäten verlieren, es sei denn, in den einzelnen Häusern gibt es so etwas wie ein entsprechendes Change Management, wo man Prozesse verändert und dahin kommt, auf Aufgaben zu verzichten usw. Das haben Sie in den Resorts bestimmt alle schon vorher gemacht, ohne dass es in den Kernbereich ging.

Da fände ich es spannend, sich einmal so etwas herauszunehmen. Das wird man auch nicht über alle Bereiche machen. Aber wenn man sich da in der Begleitung und Beratung sagt, es interessiert uns in einem bestimmten Bereich, ob das bei der Polizei oder in bestimmten Bereichen der Sozialverwaltung ist.

Man betrachtet sich das, nicht weil ich als Abgeordnete glaube, ich könnte in diese ganzen Prozesse hineingehen.

Aber mich interessiert nicht nur der Haushaltsausgang oder die Ausgabenentwicklung, sondern auch die Qualität der Leistungen, die Aufgabenerfüllung, die zu erledigen ist.

Staatssekretär Prof. Dr. Ingolf Deubel:

Frau Abgeordnete Thomas, stellen Sie doch einen Berichtsantrag an den Haushalts- und Finanzausschuss, dass das Finanzministerium darstellt, wie sich der Personalabbau von in der Zwischenzeit fast 18 % in der Steuerverwaltung auf die Quantität und Qualität der Aufgabenerfüllung ausgewirkt hat.

Abg. Ise Thomas:

Darüber haben wir schon diskutiert.

Staatssekretär Prof. Dr. Ingolf Deubel:

Sie haben doch gerade gesagt, so etwas wünschen Sie sich einmal. In einzelnen Bereichen kommen wir damit. Im Budgetierungsbericht kann man das nicht darstellen. Aber der Budgetierungsbericht kann genau dazu dienen, sich die Bereiche herauszunehmen und die Verwaltung aufzufordern, tatsächlich die Auswirkungen der Budgetierung im Hinblick auf Qualität und Quantität der Leistung darzustellen. Ich finde das ist völlig richtig, denn Budgetierung nur nach irgendwelchen Input-Schemata ergibt keinen Sinn.

Universitätsprofessor Dr. Hermann Hill:

Ich lerne daraus, es kommt nicht nur auf das Ergebnis an, sondern auch auf die Art und Weise, wie man zu dem gewünschten Ergebnis kommt, wo die Stellschrauben im Prozess sind, um etwas beeinflus-

sen zu können oder die Deckelung bei der Budgetierung die inhaltliche Qualität der Leistungserbringung verändert.

Wir haben noch drei Kurzreferate und einen zweiten Diskussionsblock. Ich begrüße Herrn Dr. Edinger vom Wissenschaftlichen Dienst des Landtags, Herrn Dr. Keilmann vom Finanzministerium und Herrn von Unruh, Direktor beim Landtag Hessen, der uns die Außenperspektive darstellen wird.

Bitte schön, Herr Dr. Edinger.

Min. Rat Dr. Florian Edinger:

Vielen Dank, Herr Professor Hill.

Zu meiner Person: Ich bin stellvertretender Leiter des Wissenschaftlichen Dienstes im Landtag und betreue den Haushalts- und Finanzausschuss.

Das, was wir in diesem Workshop praktizieren, ist etwas, was sich das Parlament schon seit Längerem auf seine Fahne geschrieben hat, nämlich Gesetzesfolgenabschätzung, und zwar Parlament, Regierung, Verwaltung und Wissenschaft gemeinsam. Das ist ein Ansatz, den man auch in anderen Feldern weiterverfolgen sollte.

Ich möchte etwas zu einigen Rechtsfragen sagen. Wie Sie wissen, entstand der Leistungsauftrag im Zusammenhang mit der Diskussion um die Flexibilisierung und Budgetierung und ihre Auswirkungen auf das Budgetrecht des Parlaments. Vor diesem Hintergrund möchte ich einige wenige Bemerkungen zum Budgetrecht und darüber machen, was der Leistungsauftrag damit zu tun hat.

Außerdem möchte ich einige Worte zu der konkreten rechtlichen Ausgestaltung der Leistungsaufträge in Rheinland-Pfalz sagen.

Ich komme zum Budgetrecht. Nehmen Sie an, der Entwurf des Landeshaushalts weist größere Summen für Landesbauten aus. Den Parlamentariern sagt man, damit sind Verbesserungen an den Gefängnissen geplant. Nach der Verabschiedung des Haushalts nimmt die Regierung von diesem Ziel allerdings Abstand und nutzt die Mittel für Repräsentativbauten.

Meine Damen und Herren, dieses Beispiel für flexible Haushaltsführung ist nicht erfunden. Es spielt aber nicht Rheinland-Pfalz. Es stammt auch nicht aus dem jüngsten Jahresbericht des Landesrechnungs-

hofs. Um Sie zu beruhigen: Der Fall spielte in Bayern, und zwar zwischen 1825 und 1831.² An der Spitze der Regierung stand König Ludwig I. Seinerzeit war diese flexible Umnutzung der Mittel dem Landtag und auch dem Volk ein Dorn im Auge.

Es wurde von Prunksucht und Verschwendung gesprochen. Heute sind diese Prunkbauten Anziehungspunkte für Touristen. Langfristig gesehen hat der König die Haushaltsflexibilität genutzt, um eine durchaus wirtschaftliche Entscheidung zu treffen.

Der Gedanke der Flexibilisierung, der Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit der vom Parlament bewilligten Mittel, ist also keineswegs neu.

Damals, Anfang des 19. Jahrhunderts, war die strikt nach Zwecken getrennte Veranschlagung der Ausgaben, also die Spezialität des Budgets, in den Augen der Regierungen sogar ein verfassungswidriger Angriff auf die Grundlagen des monarchischen Prinzips.

Die Abgeordneten dagegen sahen es als ihre wichtigste Pflicht an, Ausgaben möglichst detailliert zu veranschlagen, um Verschwendung und Willkür der Fürsten und ihrer Regierungen beim Haushaltsvollzug zu unterbinden. Aufgrund der Spezialisierung der Titel wuchs beispielsweise in Württemberg der Haushalt von 25 auf 900 Druckseiten an. Damals galt das als Fortschritt.

Ähnlich verhält es sich mit der zeitlichen Bindung oder Spezialität. Auf Druck der Parlamente wurde die Haushaltsperiode im 19. Jahrhundert von bis zu sechs Jahren auf ein Jahr herabgesetzt.

In Württemberg widersetzte sich die Regierung der einjährigen Etatperiode mit dem Einwand, dies bringe sie in eine verfassungswidrige Abhängigkeit vom Parlament.

Heute, nach dem Sieg der parlamentarischen Demokratie, ist die Regierung von Verfassungen wegen vom Parlament abhängig.

Auch das parlamentarische Budgetrecht hat Verfassungsrang. Nach Artikel 116 der Landesverfassung sind alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Landeshaushaltsplan einzustellen.

² S. hierzu und zum Folgenden Dreier, Der Kampf um das Budgetrecht als Kampf um die staatliche Steuerungsherrschaft – Zur Entwicklung des modernen Haushaltsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, Baden-Baden 1998, S. 59 ff.

Dieser wird für ein Haushaltsjahr oder für mehrere Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, durch das Haushaltsgesetz, also durch den Gesetzgeber, das Parlament, festgestellt.

Damit ist – mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts – das Parlament zumindest rechtlich der „Herr des Budgets“. Die klassischen Mittel zur Wahrnehmung des Budgetrechts sind die sachliche und zeitliche Bindung der Ausgaben.

Die Flexibilisierung durch Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit hat aber diese Bindungen heute weitgehend durchlöchert.

Waren früher Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit von Ausgaben die Ausnahme, sind sie heute die Regel. Der weit überwiegende Teil der veranschlagten Ausgaben kann heute über regelrechte Deckungskreise von seiner ursprünglichen Zweckbestimmung weg bewegt und überdies in nachfolgende Haushaltsjahre übertragen werden – unter dem Vorbehalt, dass das die Knappheit der Mittel überhaupt erlaubt.

Diese Flexibilität schränkt das Budgetrecht des Parlaments spürbar ein, weil die Exekutive in diesem großen Umfang nicht mehr an die ursprünglich vom Parlament bewilligte Zweck- und Zeitbestimmung gebunden ist.

Damit wird auch die Kontrolle, wofür die Verwaltung die bewilligten Mittel tatsächlich verausgabt, für das Parlament und auch für den Rechnungshof erschwert.

Das Bundesverfassungsgericht sagt aber, das Gebot, alle Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen, „verpflichtet die Regierung zur Vorlage eines Haushaltsplans, der hinreichend konkrete Angaben über Einnahmen und Ausgaben enthalten muss“; denn die Haushaltsberatung „verfehlt ihren Zweck, wenn über den Beratungsgegenstand keine oder nur unzureichende Informationen zur Verfügung stehen.“³

Abgeordnete bedürfen daher grundsätzlich einer umfassenden Information, um ihren Aufgaben genügen zu können. Das gilt insbesondere für parlamentarische Minderheiten, aber auch für Regierungsfraktionen. Damit sind auch die Gebote der Haushaltswahrheit und -klarheit angesprochen.

³ Vgl. BVerfGE 70, 324.

Der rheinland-pfälzische Verfassungsgerichtshof hat gesagt: „Der Haushaltsplan darf Sachverhalte nicht verschleiern. Er muss transparent machen, ...in welcher Höhe Ausgaben für welchen Zweck voraussichtlich anfallen.“⁴

Die Regierung darf keinen Haushaltsentwurf vorlegen, der diesen Forderungen widerspricht, und der Landtag dürfte einen solchen Haushalt auch nicht beschließen. Der Landtag darf nämlich auf sein Budgetrecht nicht verzichten, auch nicht mit Mehrheit. Er hat die Pflicht, so der Verfassungsgerichtshof, sein Budgetrecht „wirksam“ wahrzunehmen; denn nicht nur das Parlament selbst, sondern auch die Öffentlichkeit muss imstande sein, sich über Art, Ausmaß, Gewicht und Inhalt des staatlichen Finanzgebarens ein treffendes Bild zu verschaffen. Diese Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit ist ein wesentliches Element des demokratischen Parlamentarismus.

Es gibt durchaus vernünftige Gründe für eine flexiblere Haushaltsführung im Rahmen der Budgetierung. Voraussetzung ist aber, dass der damit verbundene Verlust an Transparenz und an parlamentarischer Steuerung anderweitig ausgeglichen wird.

Das war dem Landtag Rheinland-Pfalz bewusst. Er hat deshalb auf Vorschlag der Regierungsfractionen, also der Mehrheit, bei der Haushaltsreform 2000 neue Steuerungs- und Kontrollinstrumente in die Landeshaushaltsordnung aufgenommen, darunter den Leistungsauftrag.

Auf den Antrag „Moderne Strukturen für den Landeshaushalt: Transparenz erhöhen, Steuerungsmöglichkeiten verbessern“⁵ sind meine Vordredner schon eingegangen. Er fordert – gemeinsam getragen von allen Fraktionen im Landtag – die Landesregierung auf, grundsätzlich zentrale politische Vorgaben in Leistungsaufträgen mit quantifizierten Zielvorgaben abzubilden, soweit die Zielerreichung messbar ist.

Herr Hill, das ist letztlich das, was Sie vorgeschlagen haben. Es geht jedenfalls in diese Richtung.

Der Leistungsauftrag soll damit – ich zitiere diesen Antrag – zusammen mit einer gestrafften, nach Politikfeldern ausgerichteten Veran-

⁴ VerFGH Rheinland-Pfalz, AS 25, 387 = DÖV 1997, S. 246.

⁵ S. Landtags-Drucksachen 14/2890/2903.

schlagung und den Kapitelvorworten, die die Landesregierung entwickelt hat, die politische Aussagefähigkeit des Haushaltsplans verbessern. Damit ist der Leistungsauftrag ein wichtiges Element zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts.

Ich komme nun zum zweiten Punkt, und zwar einigen Fragen der rechtlichen Ausgestaltung des Leistungsauftrags. Rheinland-Pfalz hat zwar den Leistungsauftrag entwickelt, aber auf der Basis dessen, was ohnehin auf der Grundlage einer Länderinitiative in § 6 a Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes verankert ist. Das Haushaltsgrundsätzegesetz ermöglicht eine leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung, bei der Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen durch Gesetz oder den Haushaltsplan festzulegen sind.

Der Leistungsauftrag ist nach dem Verständnis in Rheinland-Pfalz Teil des Haushaltsplans und damit eine gesetzliche Bestimmung und kein Kontrakt, also kein Vertrag zwischen Parlament und Regierung. Kontraktmanagement, Zielvereinbarungen usw. sind in erster Linie verwaltungsinterne Instrumente. Herr Dr. Keilmann wird noch darauf eingehen, wie die Leistungsaufträge innerhalb der Landesregierung weiter umgesetzt werden.

Leistungsaufträge haben gegenüber den Bürgern keine Außenwirkung, wie der Haushaltsplan insgesamt nicht. Gegenüber der Verwaltung sind sie Zielvorgabe.

Das heißt, wie alle Zielvorgaben können sie verfehlt, erreicht oder übererfüllt werden, ohne dass dies gleich rechtswidrig wäre. Wird der Leistungsauftrag verfehlt, hat sich die Exekutive dafür politisch zu verantworten. Darum gibt es halbjährliche Budgetberichte mit Berichterstattung über die Leistungsaufträge.

Der Leistungsauftrag soll – das ist für den Rechnungshof wichtig – auch als Maßstab der Rechnungsprüfung dienen. Immer wieder wird die Befürchtung vorgetragen, dass der Leistungsauftrag gegen das Prinzip der Gewaltenteilung verstößt.

Ich halte diese Sorge für unbegründet. Wie Herr Fuckner schon gesagt hat, sind Konditionalprogramme der Gesetzgebung überhaupt nicht fremd. Das ist etwas Normales.

Deswegen greift auch ein Leistungsauftrag nicht in die Verantwortlichkeit der Exekutive ein, den Haushalt nach Recht und Gesetz zu vollziehen. Wie jedes Gesetz steuert der Leistungsauftrag den Vollzug, für den die Landesregierung verantwortlich ist.

Meines Erachtens wirft der Leistungsauftrag in seiner gegenwärtigen rechtlichen Ausgestaltung also keine Probleme auf.

Ich möchte noch zwei Punkte erwähnen, die den Vollzug betreffen. Der Eine ist die Auslagerung des Haushalts der Universität Mainz aus dem Landeshaushalt, die der Landtag im aktuellen Doppelhaushalt beschlossen hat. Eigentlich hat das Hochschulgesetz die Auslagerung davon abhängig gemacht, dass geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente anzuwenden sind, die im Landeshaushaltsgesetz im Einzelnen festzulegen sind, und zwar neben der kaufmännischen Buchführung. Das könnten zum Beispiel Leistungsaufträge sein (§ 102 Hochschulgesetz).

Leider ist das im aktuellen Haushalt noch nicht umgesetzt worden. Im Hinblick auf den Universitätshaushalt, der sich im Wesentlichen aus Landesmitteln speist, und das Budgetrecht sollten Landesregierung und Landtag im nächsten Landeshaushalt Abhilfe schaffen, um der Vorgabe im Hochschulgesetz Rechnung zu tragen.

Ich komme zum zweiten Punkt. Die Landeshaushaltsordnung sieht vor, dass die Landesregierung auch im Rahmen der jährlichen Rechnungslegung über die Erfüllung der Leistungsaufträge berichtet (§ 7 b Abs. 4 Landeshaushaltsordnung). Das ist bis jetzt noch nicht geschehen, obwohl dies der Rechnungshof bereits im letzten Jahresbericht gerügt hat. Das Finanzministerium hat die Ressorts bereits aufgefordert, dieser Pflicht nachzukommen.

Ich fasse zusammen:

- Die Durchbrechung der sachlichen und zeitlichen Bindung durch die Flexibilisierung schwächt das parlamentarische Budgetrecht.
- Der Leistungsauftrag kann ein Mittel sein, um das durch outputorientierte Vorgaben auszugleichen.
- Seine gegenwärtige Ausgestaltung ist rechtlich unproblematisch.
- Noch befindet sich der Leistungsauftrag in der Erprobung. Im Hinblick auf das parlamentarische Budgetrecht ist zu hoffen, dass er die in ihn gesetzten Erwartungen erfüllt.

Universitätsprofessor Dr. Hermann Hill:

Herr Dr. Keilmann, Finanzministerium Rheinland-Pfalz.

Min. Rat Dr. Ulrich Keilmann:

Wir haben den Leistungsauftrag in den verschiedensten Variationen, zum einen aus Sicht der die Regierung tragenden Fraktionen und zum anderen aus der Perspektive der Opposition, geschildert bekommen.

Wir haben einen Vortrag von Herrn Dr. Edinger über die rechtliche Ausgestaltung des Leistungsauftrags gehört. Konsequenterweise kommt er zu dem Schluss, dass dieser auf dem Gesetz beruht und insofern kein Kontrakt ist.

Mir fällt nunmehr die Aufgabe zu, Ihnen noch etwas darüber näher zu bringen, was der Leistungsauftrag verwaltungsseitig ist und wie er umgesetzt wird.

Wie bereits gesagt wird er nicht aus der Mitte des Parlaments geboren. Insofern stellt sich die Frage, wie ein solcher Leistungsauftrag entsteht, wie er aufgestellt und vollzogen wird und wie das Berichtswesen ausgestaltet ist. Das ist das Thema meines heutigen Vortrags.

Aufstellung

- **Analog Haushaltsaufstellungsverfahren**
 - Entwurf durch zuständige Organisationseinheit
 - Prüfung durch FM
 - Beschluss der Landesregierung
 - Zuführung parlamentarisches Verfahren
 - Beratung in den Fachausschüssen
 - zeitgleich dazu liegt Budgetbericht mit Bericht zu LA vor
 - Änderungen nur in Abstimmung mit Ressort und
 - Änderungen sowohl im LA als auch im kameralen Teil
 - Beschluss des Parlaments

Dr. KeilmannDer Leistungsauftrag
- Aufstellung, Vollzug und Berichtswesen -2

Die Aufstellung erfolgt ganz pragmatisch, so wie wir das in Rheinland-Pfalz prinzipiell versuchen zu praktizieren.

Insofern haben wir uns nicht irgendwelche neuen und revolutionären Ideen ausgedacht, alles ganz anders als bisher zu machen, sondern wir gehen der Idee nach, neue innovative Lösungsansätze mit mög-

lichst normalen, bekannten und pragmatischen Vorgehensweisen umzusetzen und damit möglichst wenig Verwaltungs-, Schulungs- und Umstellungsaufwand zu betreiben.

Entsprechend haben wir auch das Aufstellungsverfahren für die Leistungsaufträge ausgestaltet.

Danach wird der Entwurf erst einmal durch die zuständige Organisationseinheit aufgestellt, wie es im Haushaltsaufstellungsverfahren klassischerweise zunächst einmal üblich ist. Anschließend erfolgt eine Prüfung durch das Finanzministerium.

Wir leiten das Ergebnis in der Ministerratsvorlage an die Landesregierung weiter, die auch über die Leistungsaufträge mit dem Haushaltsplan beschließt und in das parlamentarische Verfahren überführt.

Hier sollte eine entsprechende Beratung in den Fachausschüssen erfolgen. Heute Nachmittag haben wir jedoch gehört, dass es in diesem Bereich vielleicht das eine oder andere Defizit gibt.

Formal ist meines Erachtens diese Beratungsphase insofern günstig ausgestaltet, als der Budgetbericht, der über die reine Abwicklung der Leistungsaufträge hinaus auch einen Ausblick über das gibt, wie die Leistungsaufträge weiter ausgestaltet werden sollen, parallel zur Haushaltsaufstellung vorliegt.

Entsprechend kann man meines Erachtens sehr schön abgleichen, welches Ziel sich die Organisationseinheit bis zum Ende des Jahres gesetzt hat, wie der derzeitige Umsetzungsstand ist und wie im Haushaltsplan die weitere Veranschlagung geplant ist.

Änderungen in den Leistungsaufträgen – das hat Frau Thomas auch angesprochen – sind noch nicht vorgenommen worden. Natürlich sollten diese Änderungen auch nur in Abstimmung mit dem Ressort erfolgen, das letztlich die Kennzahlen erarbeitet hat, denn der Leistungsauftrag ist nur ein Spiegelbild dessen, was im kameralen Teil abgebildet wird.

Um insofern nicht zu inkongruenten Informationsdarstellungen des Leistungsauftrags auf der einen Seite und des kameralen Haushaltsansatzes auf der anderen Seite zu kommen, dürfen Veränderungen nur abgestimmt vorgenommen werden.

Am Ende dieses Verfahrens steht der Beschluss des Parlaments über den Haushalt. Insofern ist es ein normales bekanntes Verfahren, das nicht auf große Probleme gestoßen ist.

Vollzug



- **Generell parallele Vollzugsregeln**
– incl. erweiterter Deckungsfähigkeits- und Übertragbarkeitsregelungen etc.
- **Zusätzlich interne Steuerung via KLR**
- **ausgerichtet an Vorgaben des LA und**
- **halbjährlichem Berichtswesen an den HuFA**

Dr. Keilmann

Der Leistungsauftrag
- Aufstellung, Vollzug und Berichtswesen -

3

Der Haushaltsvollzug folgt genau den gleichen grundsätzlichen Überlegungen.

Entsprechend wird der Vollzug des Leistungsauftrags grundsätzlich analog dem Haushaltsvollzug gefahren.

Das heißt, die Haushaltsansätze wie sie im kameralen Teil dargestellt sind, aber auch insbesondere die Deckungsfähigkeits- und Übertragbarkeitsregelungen (§§ 7a und 7b, 8, 19 und 20 LHO) und die speziellen Ausformungen in den §§ 6 und 7 Landeshaushaltungsgesetz gelten ganz normal weiter.

Herr Dr. Edinger hat in seinem Vortrag die Zielvereinbarung angesprochen. Sie ist in § 7 Abs. 3 LHG geregelt, und zwar heißt es darin: Zur Konkretisierung des Leistungsauftrags wird zwischen der verantwortlichen Stelle und dem einzelplanbewirtschaftenden Ressort unter Beteiligung des für die Finanzangelegenheiten zuständigen Ministeriums eine Zielvereinbarung geschlossen. – Auf dieser Ebene, also verwaltungsintern, wie Sie richtig sagten, Herr Dr. Edinger, ist diese Zielvereinbarung letztlich vorgesehen.

Soweit ich mich richtig erinnere, haben wir mit Schreiben vom 24. Januar 2005 auch die Ressorts gebeten, uns diese Zielvereinbarung entsprechend vorzulegen.

Außerdem sehen wir es natürlich gerne, wenn eine Kosten- und Leistungsrechnung installiert ist. Das wird zwar nicht zwingend voraus-

gesetzt, die Diskussion hat meines Erachtens jedoch schon jetzt sehr deutlich gezeigt, dass es immer wieder zu einer Vermischung zwischen den KLR-Daten mit denen der Leistungsaufträge kommt.

Folglich sollten die KLR-Daten meines Erachtens nur für den internen Verwaltungssteuerungsbereich dienen und nicht in das Parlament gegeben werden.

Dagegen gehören als steuerungsrelevante Daten in das Parlament die Parameter über die Aufgabenerledigung des Leistungsauftrags.

Will man in der Terminologie der Kosten- und Leistungsrechnung bleiben, wären das der Produktplan oder der Produktbereiche, allenfalls noch die Produktgruppen.

Insofern sehe ich immer die Koalitionsvereinbarung als quasi vorgegebenen Produktplan an, weil sie die relevanten Themen, Vorgaben und teilweise ganz dezidierte und definierte Zielvorgaben enthält.

Herr Fuckner, Sie sprachen vorhin den Zwei-Jahres-Zeitraum an. Ich würde weiter gehen.

Ich würde sagen, es gibt einen Fünf-Jahres-Zeitraum, in dem der Leistungsauftrag seine Wirkung entfaltet und in dem das dargestellt wird, was innerhalb dieser Legislaturperiode von dieser Landesregierung erreicht werden soll. Daneben gibt es entsprechende Zwischenschritte.

Ob sie jetzt jährlich, zweijährlich, dreijährlich oder auch bis zum Ende der Legislaturperiode gelten, muss im Einzelnen gesehen werden.

Jedenfalls müsste das, was in der Koalitionsvereinbarung vereinbart wurde, in einem Leistungsauftrag entsprechend umgesetzt werden.

Unterhalb dieser Ebene ist es meines Erachtens sehr sinnvoll, wenn eine unterstützende Kosten- und Leistungsrechnung vorhanden ist.

Diese Daten dürfen nicht miteinander vermischt werden. Was im Einzelnen bei ihrer EDV-Steuerung sinnvoll ist und ob das kurzfristig umgesteuert werden muss oder nicht, kann meines Erachtens letztlich nicht das Ziel der Steuerung mit Leistungsaufträgen sein, sondern die Entscheidung obliegt Ihnen.

Diese können Sie meines Erachtens viel besser als das Parlament treffen. Das Parlament sollte aber die Richtung vorgeben und sagen:

Wir wollen bis zum Ende der Legislaturperiode das erreichen und auch entsprechend umgesetzt sehen.

Berichtswesen



- Ab 2002 zunächst nur verbale Beschreibung
- Ab 2004 parallel zur Weiterentwicklung Ausbau des korrespondierenden Berichtswesens
 - kennzahlen- und leistungsorientierter
 - stärker standardisiert und
 - parallele Strukturen zum Budgetbericht entwickelt.

Dr. Keilmann

Der Leistungsauftrag
- Aufstellung, Vollzug und Berichtswesen -

4

Das Berichtswesen war zunächst nur als verbale Beschreibung ausgestaltet. Das war anfänglich zwar ausreichend, musste auf Dauer aber weiterentwickelt werden.

Deswegen hatten wir 2004 versucht, das Berichtswesen für die Leistungsaufträge entlang unseren Ideen, die wir im Budgetbericht umgesetzt haben, weiterzuentwickeln.

Das heißt, wir haben Zielgrößen abgefragt, und zwar nicht nur, ob sie erreicht wurden, sondern auch, welche neuen Zielgrößen im nächsten Halbjahr oder im nächsten Jahr erreicht werden sollen.

Entsprechend haben wir versucht, das Berichtswesen insgesamt stärker kennzahlen- und leistungsorientierter zu standardisieren und weiterzuentwickeln.

Auf dem Berichtsblatt kann man erkennen, wie wir das an dem Beispiel Landesforsten Rheinland-Pfalz ausgestaltet haben. Wir haben in der einen Spalte den Ist-Wert zum 31. Dezember 2003. Dann haben wir den Plan-Wert zum 31. Juli 2004 abgefragt. Was sollte bis zum Berichtszeitpunkt erreicht werden, was wurde bis zum Berichtszeitpunkt tatsächlich erreicht, wie groß war die Abweichung, und was sollte für den nächsten Berichtszeitpunkt erreicht werden? Das ist hier der 31. Dezember 2004.

Auf dem Beispielsberichtsblatt sind die Ernte und der Verkauf von Rohholz und die Mengen in Festmeter zu sehen. Wir haben hier also



Beispielsberichtsblatt

§ 7 Abs. 4 i.V.m. § 6 Abs. 6 Landeshaushaltungsgesetz 2004
 Bericht zum Leistungsauftrag im Bereich des/der Kapitel(s) 1410 im Haushaltsjahr 2004
Aufgabenbereich: Landesforsten Rheinland-Pfalz

Kurzbeschreibung des Aufgabenbereichs: Bereitstellung des umweltfreundlichen Rohstoffs Holz und sonstiger Waldprodukte im Staatswald, Bewirtschaftung des Staatswaldes in Form der naturnahen Waldwirtschaft											
Gleiche Zielbeschreibung / Kernausgaben zu abgezeichneten Leistungsvereinbarungen: Einschlag und Verkauf des Rohstoffes Holz unter Beachtung der Nachhaltigkeit											
Leistungen / Maßnahmen/ Ziele	Istwert zum 31.12.2003	Planwert zum 31.07.2004	Istwert zum 31.07.2004	Abwei- chung	Prognose-/ Planwert zum 31.12.2004	Istwert zum 31.12.2004	Abwei- chung	Prognose- wert zum 31.07.2005	Abwei- chung	Zieler- reichung zum Berichts- ende	
	1)	2)	3)	4)	5)	6)	7)	8)	9)	10)	
Ernte und Verkauf von Rohholz											
Mengen in Festmeter	1.187.000	750.000	800.000	50.000	1.300.000						
Kosten in €	35.610.000	22.500.000	24.000.000	1.500.000	34.500.000						
Ertrag in €	46.200.000	31.500.000	30.001.300	-1.498.700	45.500.000						
Herstellen naturnaher Wälder											
Berufsanlage Fläche in Hektar	1.350	700	700	0	1.000						
Kosten in €	4.455.000	2.310.000	2.310.000	0	3.300.000						
Gewinnung von Weihnachtsbäumen, Schneekreislauf, sonstige Nebennutzungen											
Kosten in €	594.500	205.000	205.000	0	615.000						
Ertrag in €	1.893.600	1.100.000	1.327.500	227.500	2.000.000						
Abweichungserläuterung und Vorschläge für Gegensteuerungsmaßnahmen:											

1) Maßstabszahl für Kennzahlen bzw. Indikatoren betreffend die Bereiche Mengen, Wirtschaftlichkeit / Kosten oder Qualitäten / Bürgerorientierung
 2) bei Zielerreichung oder Zielerfüllung (Zielerreichung = oder > 100%);
 bei negativer Abweichung der Zielerreichung bis 15% (Zielerreichung 85% bis 89%); bei starker negativer Abweichung bis 30% (Zielerreichung 70% bis 74%); bei starker positiver Abweichung der Zielerreichung von mehr als 15% (Zielerreichung > 115%); Zielerreichung > 125% ist eine kurze Erläuterung erforderlich;
 bei negativer Abweichung der Zielerreichung von mehr als 15% (Zielerreichung < 85%) ist eine kurze Erläuterung und Vorschläge für Gegensteuerungsmaßnahmen erforderlich;

Dr. Keilmann

Der Leistungsauftrag

- Aufstellung, Vollzug und Berichtswesen -

auch Parameter abgebildet, wie wir sie klassischerweise im Haushalt nicht abbilden, also nicht nur monetäre Größen, sondern auch entsprechend andere Daten, hier Festmeter. Der Planwert zum 31. Juli lag bei 750.000. Der Ist-Wert liegt mit 800.000 deutlich darüber. Man sieht es auch an den Kosten. Dieses Mehr an Festmeter einzuschlagen hat Mehrkosten verursacht, während der Ertrag dies nicht widerspiegelt. Das wiederum zeigt, dass der Holzpreis sank und ein entsprechender Mehrerlös trotz des Mehreinschlags nicht erzielt werden konnte. Meines Erachtens ist das eine hilfreiche Information für das Parlament.

Analyse und Bewertung

Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Transparenzsteigerung • leichter Einstieg in Aufgaben- und Ausgabenstrukturen • effektive Kontrolle der Exekutivorgane • Übergeordnetes Steuerungsinstrument 	<ul style="list-style-type: none"> • kein Eingriff in Exekutivaufgaben • keine inkongruente Informationsdarstellung

Dr. Keilmann
Der Leistungsauftrag
- Aufstellung, Vollzug und Berichterweisen -
6

Ich komme zur Analyse und zur Bewertung. Zu den Chancen gehört die Transparenzsteigerung – das ist meines Erachtens das zentrale Argument – und – das ist heute auch schon gefallen – erlaubt einen wesentlich leichteren Einstieg in die Ausgabenstrukturen, aber auch in die Aufgabenstrukturen, also nicht nur in die monetäre Betrachtungsweise, sondern auch in die Zielerreichungsgrößen. Meiner Ansicht nach ist damit auch eine effektivere Kontrolle der Exekutivorgane möglich.

Der Leistungsauftrag ist legislatives Steuerungsinstrument. Nur so kann der Leistungsauftrag verstanden werden, und nicht als Steuerung innerhalb der Exekutive.

Dann stellen sich auch die schon angesprochenen Fragen verfassungsrechtlicher Art, also inwieweit ist es der Legislative überhaupt erlaubt, exekutive Aufgaben vorzunehmen, nicht. Entsprechend vermeidet

man damit auch die Diskussion, inwieweit die Legislative KLR- und interne Führungsdaten heranziehen dürfte, um Einzelheiten zu steuern.

Damit bin ich schon bei den Risiken, denn der Haushaltsvollzug ist der Exekutive überantwortet. Außerdem darf es im Verlauf des Aufstellungsverfahrens nicht zu einer inkongruenten Informationsdarstellung kommen.

Weiterentwicklung / Ausblick



- Darstellung in der Haushaltsrechnung
- Der LA als Abbildung politisch vereinbarter Ziele
- Task Force LA, um Ansprechpartner zu sein für
 - Ressorts bei der Erarbeitung der LA'e
 - Abgeordnete (HuFA/Fachausschuss) bei Modifizierungswünschen
 - Exekutive und Legislative bei
 - Auslegungsfragen einzelner Vorgaben
 - unabänderlichen Änderungen im Vollzug

Dr. Keilmann

Der Leistungsauftrag
- Aufstellung, Vollzug und Berichtswesen -

7

Als Weiterentwicklung und Ausblick möchte ich im Wesentlichen drei Dinge festhalten.

1. Wir haben sowohl im Haushaltsaufstellungsverfahren als auch im Haushaltsvollzug und im Berichtswesen an die bereits bekannten und vorhandenen Ablaufmechanismen und Parameter angeknüpft und Parallelen herausgearbeitet. Für die Haushaltsrechnung haben wir mit Erlass vom 24. Januar 2005 die Ressorts aufgefordert, die Leistungsaufträge auch dort entsprechend darzustellen.
2. Mit gleichem Schreiben haben wir die Ressorts bereits aufgefordert, sich für den nächsten Haushalt – das ist voraussichtlich 2007/2008 – bereits zu überlegen, welche Leistungsaufträge als Abbildung der politisch vereinbarten Ziele aus der dann neuen Koalitionsvereinbarung umgesetzt werden sollten. Insofern ist die Kritik von Herrn Fuckner vollkommen richtig, wenn er sagt, dass die derzeitigen Leis-

tungsaufträge „nur“ Peanuts sind, in denen nur dargestellt wird, ob die Personalabbauquote erreicht wird oder nicht. Das ist vollkommen richtig. Als Einstieg in den Bereich der Leistungsaufträge fand ich jedoch das Beispiel sehr gelungen, weil es wenigstens eine konkrete, nachvollziehbare Kennzahl enthalten hatte, die andere Leistungsaufträge so nicht abbilden.

3. Als Letztes könnte ich mir in Anlehnung an das, was Herr Staatssekretär Prof. Dr. Deubel im Rahmen der Entwicklung der Kosten-Leistungsrechnung schon einmal vorgeschlagen hat, vorstellen, nämlich eine „Task Force Leistungsauftrag“, die sowohl für die Exekutive als auch für die Legislative Ansprechpartner sein könnte. Auf der einen Seite im Haushaltsaufstellungsverfahren als Ansprechpartner für die Ressorts bei der Erarbeitung der Leistungsaufträge – das ist faktisch das, was für den laufenden Doppelhaushalt bereits realisiert wurde – und auf der anderen Seite für die Abgeordneten des Haushalts- und Finanzausschusses und der Fachausschüsse bei entsprechenden Modifizierungswünschen der Leistungsaufträge.

Schließlich könnte sich diese Task Force auch mit der Frage von Frau Thomas auseinandersetzen, was im Haushaltsvollzug dann passiert, wenn es plötzlich zu Umschichtungen kommen muss.

Meines Erachtens wird es auch hier zu einem pragmatischen Vorgehen kommen müssen, wie wir es auch in der BSE-Krise praktizierten.

Hier gibt es meines Erachtens eine Reihe von Fragen (Wie wird das vollzogen? Wie setzen wir das auf? Wie soll der Ablauf sein usw?), die sinnvollerweise schon im Vorfeld durch eine Task Force geklärt werden könnten.

Das waren meine zusammengefassten Gedanken, die ich versucht habe, in zehn Minuten für Sie aufzubereiten. Ich bedanke mich ganz herzlich für Ihre Aufmerksamkeit.

Universitätsprofessor Dr. Hermann Hill:

Herr von Unruh, jetzt bin ich doch einmal gespannt. Wie sieht das von außen aus, wenn man das aus hessischer Sicht über den Rhein betrachtet? Hessen hat ein ganz anderes System aufgelegt. Was können Sie zu den Leistungsaufträgen in Rheinland-Pfalz anmerken?

Peter von Unruh, Direktor beim Hessischen Landtag:

Ich habe Ihnen aufmerksam zugehört.

Ich will gleich begründen, warum ich das getan habe.

Zunächst will ich mich herzlich für die Einladung bedanken, etwas über die hessische Situation erzählen zu können. Dass ein Wiesbadener so kurz nach Fastnacht nach Mainz kommen darf, ist nicht selbstverständlich. Ich bin aber als gebürtiger Rheinland-Pfälzer und Teilnehmer am Führungskolleg in Speyer ausgesprochen gern Ihrer Einladung gefolgt.

Ich muss dazusagen, dass ich kein Haushälter bin. Deswegen kann ich auch die Diskussion vielleicht nur ergänzen, und zwar aus der Sicht dessen, der als Direktor eines Landtags sieht, was gerade im Parlament passiert. Ich muss zu meiner Rolle an der Stelle vielleicht vorneweg sagen: Es ist in der Diskussion schon einmal deutlich geworden, dass die Regierung und die Opposition bei einem Projekt Haushaltsreform durchaus unterschiedliche Sichtweisen auf die konkrete Ausgestaltung haben und die Opposition tendenziell immer etwas mehr wissen will als oder die Regierung preiszugeben bereit ist.

Deswegen ist ein Landtagsdirektor an der Stelle zur Neutralität verpflichtet und in der schwierigen Situation, diese Position hier so darzustellen, dass sich alle wiederfinden. Ich habe deshalb auf das gesehen, was eine Enquete-Kommission des Hessischen Landtags unter dem schönen Titel „Zukünftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“ zu diesem Bereich zusammengestellt hat.

Hessen ist – Sie haben das gesagt – die ganze Aufgabe noch grundsätzlicher und weit umfassender angegangen. Hessen wird ab 2008 das erste Bundesland sein, das seinen Landeshaushalt vollständig nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung und der Produktbildung entwickelt. Das heißt, der doppische Haushalt wird zum führenden Haushalt. Wir werden den kameralistischen Haushalt im Hintergrund weiterführen, weil wir das den Vorgaben des Haushaltsgrundsatzgesetzes folgend einfach noch tun müssen, und nicht, weil wir es wollen.

Seit dem 1. Januar 2005 ist die Landesverwaltung bereits auf kaufmännische Buchführung umgestellt, und zum Ende 2006 soll das gesamte Personalwesen mithilfe von SAP gesteuert werden. Was ändert sich dann im Bereich des Haushalts? Die Behörden, die dann

so genannten Mandanten in diesem System, erhalten zukünftig Globalbudgets, die sich aus den Abgeltungen der Produkte summieren. Die Titel, derzeit etwa 13.000, entfallen als bislang kleinste Steuerungseinheit. Der Landtag entscheidet, was von welcher Behörde in welchen Leistungen aufgewandt werden kann.

Das Leitbild ist, dass sich die Ermächtigung der Verwaltung nicht mehr an den Tätigkeiten, sondern an Zielvorgaben und Ergebnissen orientiert. Das Parlament bestimmt das Was des Verwaltungshandelns, die Exekutive das Wie. Die Verwaltung verantwortet die Produktion der vom Landtag beauftragten Leistungen zu möglichst minimalen Kosten.

Aber auch hier – das klang bei Ihren Leistungsaufträgen auch an – ist es natürlich so, dass die Vorschläge für die Produkte, die Konkretisierung von Zielen oder der Produkt- und Leistungsmengen letztlich von der Verwaltung vorbereitet werden müssen. Das kann ein Parlament nicht aus sich heraus tun. Nach Konsolidierung der Ziel-, Produkt- und Ressourcenplanung in den Ressorts und nach der Aufstellung eines entsprechenden Haushaltsplans wird das Parlament beteiligt. Insofern ist das ganz ähnlich, wie es auch bei Ihnen beschrieben wurde.

Es bleibt ganz selbstverständlich dabei, dass sich der Landtag auch unter diesen Bedingungen sein Budgetrecht ungeschmälert erhalten will und muss. Darauf hat Herr Dr. Edinger hingewiesen. Das ist die verfassungsrechtliche Vorgabe.

Auch das klang an: Eine Budgetierung in Ihrem System ebenso wie in unserem im Sinne von erweiterter Deckungsfähigkeit oder Globalisierung und Übertragbarkeit schwächt oder zerstört im kamerale System die auf Veranschlagung von Zahlungszwecken gerichtete Steuerungsmöglichkeit des Parlaments.

Also braucht das Parlament, je mehr es Budgetierung gibt, kompensatorische Steuerungselemente. Diese müssen zur Verfügung gestellt werden. Am Ende muss es ein System der ergebnisorientierten Verwaltungssteuerung geben. Vor diesem Hintergrund habe ich auch die rheinland-pfälzischen Leistungsaufträge verstanden und einsortiert. Der Landtag soll an der Produktdefinition und Produktweiterentwicklung in erster Linie durch die Mitwirkung der Fachausschüsse beteiligt werden. Der Leitfaden für die Produktdefinition soll zwischen Regierung und Haushaltsausschuss abgestimmt werden. Übergreifende Aufgaben und Zielsystematik sollen im Haushaltsausschuss abgestimmt sein. Die Abstimmung über Aufgaben und Ziele der Ressorts bleibt den Fachausschüssen vorbehalten. Das passiert im Moment.

Aufseiten der Regierung, der Verwaltung und des Parlaments sammelt man derzeit erste Erfahrungen mit Produkten und Produkthaushalten.

Es gibt die eine Extremvorstellung, möglichst alles, was Verwaltung tut, als Produkt abzubilden. Dann kommt man, dem Berliner Beispiel folgend, auf 1.500 Produkte am Ende. Das ist sicherlich nicht gemeint.

In der anderen Richtung geht es dahin, dass man sagt, pro Ressort würden vielleicht zwei bis drei Produkte reichen, um global zu definieren, was wir eigentlich tun. Wahrscheinlich wird der Königsweg in der Mitte liegen. Man muss sicherlich auch sehen – auch das spielt in unserer Diskussion im Moment eine Rolle –, dass mit der Produktbildung deutlicher wird, dass das Parlament immer mehr Rechte auf die Regierung und die Verwaltung überträgt.

Im Gegenzug braucht es bessere Instrumente für die Erfolgskontrolle der Regierungstätigkeit. Das schließt ein, dass die Abgeordneten zeitnah informiert werden.

Auch das – deswegen habe ich Ihre Diskussion sehr interessiert verfolgt – merken wir im Moment an vielen Ecken und Enden. Bei uns spielt im Moment das Thema Kennzahlen eine ganz entscheidende Rolle. Es ist für die Verwaltung schwierig, Kennzahlen zu bilden. Ich stehe der Landtagsverwaltung vor und kann aus dem eigenen Bereich berichten: Versuchen Sie einmal die Produkte des Landtags zu definieren und anschließend auch noch Kennzahlen für deren Qualität und Güte festzulegen. Das gestaltet sich einigermaßen schwierig. Dennoch sind wir gerade dabei und versuchen, uns dieser Aufgabe zu stellen.

Noch eine Anmerkung zum Berichtswesen. Grundsätzlich ist und bleibt der Haushaltsvollzug Sache der Exekutive. Damit das System der neuen Verwaltungssteuerung nicht zu Kontrolldefiziten für das Parlament führt, muss es ein gutes effizientes Berichtssystem geben. Was im Hessischen Landtag diskutiert wird, ist im Moment die Frage der Berichtstiefe. Wie weit hat ein Abgeordneter oder der Haushaltsausschuss ein Recht, die laufenden Informationen tatsächlich zu bekommen? Wie viele Türen macht die Landesverwaltung auf, und wo ist Schluss? Wo beginnt der Bereich der eigentlichen exekutiven Verwaltung, also des Haushaltsvollzuges? Dort die Grenzziehung zu definieren, ist die Diskussion, die im Moment zwischen dem Haushaltsausschuss und der Landesregierung stattfindet. Dass diese Berichte am Ende auf Kennzahlen basieren sollen und müssen, klang in all Ihren Berichten an. Deswegen habe ich besonders intensiv zugehört.

Es zeichnet sich ab, dass beim Landtag ein so genanntes Budgetbüro eingerichtet werden soll, das vor allem den Haushältern, aber eigentlich allen Abgeordneten zur Verfügung stehen soll, um Informationen der Landesregierung aus dem System zu ziehen, Abgeordnete zu beraten und ihnen Hilfestellung zu geben, an die Informationen, die sie brauchen, auch tatsächlich heranzukommen.

Die Haushaltskontrolle – das ist meine letzte Bemerkung – bleibt am Ende beim Rechnungshof. Er soll Kontrollbehörde bleiben. Seine Aufgaben könnten in Richtung einer Abschlussprüfung erweitert werden, wie das auch bei Unternehmen der Fall ist.

So weit meine Anmerkungen in aller Kürze. Ich glaube – deswegen war es für mich ein sehr spannender Nachmittag –, Sie tun mit den Leistungsaufträgen das, was wir in Hessen demnächst flächendeckend tun müssen, wenn wir nämlich den gesamten Haushalt auf budgetierte Doppik umgestellt haben. Wir werden sehr aufmerksam verfolgen, wie das bei Ihnen weitergeht. Ihre Diskussion hat für mich Brennglascharakter gehabt. Deshalb schaue ich sehr gespannt, wie Sie diese Leistungsaufträge fortentwickeln, weil ich glaube, dass wir dies auf breiter Front sehr ähnlich werden tun müssen.

Universitätsprofessor Dr. Hermann Hill:

Vielleicht darf ich einen Punkt aufgreifen, den Herr Dr. Keilmann gebracht hat. Er hat bei den Leistungsaufträgen eine Anlehnung an die Koalitionsvereinbarung vorgeschlagen. Das wäre eine Art jahresübergreifender Leistungsauftrag, der fast wie eine mittelfristige Finanzplanung auch inhaltliche Aspekte verknüpft.

Das andere, was er angesprochen hat, war, wie man auf unvorhergesehene Ereignisse reagiert, die plötzlich unterhalb des Jahres geschehen und die Finanzsituation total verändern. Es wurden BSE, ein Terroranschlag oder anderes genannt. Es ist denkbar, dass der Auftrag einerseits über das Jahr hinausgeht. Andererseits ist zu fragen, wie reagiert man zwischendurch auf unvorhergesehene Ereignisse. Ich glaube, Sie haben gefragt, ob man umsteuern kann.

Abg. Astrid Schmitt:

Ich habe mir das vorhin als Stichwort notiert. Ich muss sagen, das ist vielleicht ein Fernziel. Ich kann mir das im Moment für die meisten

Bereiche nur sehr schwer vorstellen, obwohl es sicherlich wünschenswert wäre.

In der Pause haben wir über den Bereich Arbeitsmarkt diskutiert. Das ist ein sehr zentraler Punkt. Ich habe die Koalitionsvereinbarung nicht auswendig im Kopf.

Ich weiß aber genau, mit Sicherheit haben wir auch in der Koalitionsvereinbarung gesagt, wir wollen die Arbeitsmarktsituation verbessern. Jetzt ist aber die Frage, inwiefern kann ich dann einen solch großen Bereich, den ich nur zu einem Bruchteil selbst, zum Beispiel durch Qualifizierungsmaßnahmen, beeinflussen kann, wo ich von vielen Faktoren von außerhalb, beispielsweise den Trägern, der Wirtschaftsentwicklung – ich brauche dies alles gar nicht zu nennen –, abhängig bin, in Kennzahlen fassen.

Dieser Bereich lässt sich aus meiner Sicht im Moment noch nicht einmal in diesem geltenden Leistungsauftrag in Kennzahlen abbilden, geschweige denn über fünf Jahre.

Das heißt, wir müssen uns fragen, ob das in dieser Form überhaupt praktikabel ist, ohne zu Phantasten zu werden und sich irgendwann dem Vorwurf „Das habt ihr nicht gemacht“ auszusetzen, egal, was passiert.

Die Frage des Umsteuerns ist ein wichtiger Punkt. Natürlich müsste man, wenn man irgendwann mehr Leistungsaufträge hat, solche Fälle wie BSE, Schweinepest oder was sonst an Unvorhergesehenem kommen kann, dies konsequenterweise, wie wir es jetzt machen – es gibt die Unterrichtung „Unvorhergesehene Mehrausgaben“ an den Haushalts- und Finanzausschuss durch das Finanzministerium – in die Umsetzung der Leistungsaufträge einarbeiten.

Jetzt lautet es in der Unterrichtung, Mehrausgaben werden an der Stelle XY des Haushalts gedeckt, und es erfolgt ein Verweis auf den Haushaltstitel.

Meines Erachtens müsste man dann sagen, im Leistungsauftrag XY kürzen wir im Bereich der Katasterverwaltung die Anzahl der Geobasisinformationen und setzen dies für die Schweinepestbekämpfung ein. Das ist möglich. Ich bin aber pragmatisch und sage, das kann ich mir vielleicht irgendwann einmal vorstellen, aber im Moment nicht.

Universitätsprofessor Dr. Hermann Hill:

Frau Schill vom Rechnungshof Rheinland-Pfalz hat sich gemeldet.

Ltd. Min. Rätin Silvia Schill:

Ich muss mich zunächst einmal entschuldigen, weil ich auf verschiedene Dinge noch nicht im Detail eingehen kann. Das hat mit der morgigen Vorstellung des Jahresberichts zu tun. Aber ich möchte doch einige Punkte ansprechen.

Es ist heute mehrfach gesagt worden, Leistungsaufträge müssen konkret sein. Wir haben als Rechnungshof Leistungsaufträge des Parlaments an die Verwaltung zunächst einmal als zusätzlichen Prüfungsmaßstab begrüßt. Wir können an Hand der Vorgaben eine Erfolgskontrolle durchführen. Das heißt aber auch, die Erfüllung der Leistungen muss messbar sein. Das was jetzt an Leistungsaufträgen im Haushalt festgelegt ist lässt alles an Leistungserbringung durch die Verwaltung zu und gibt uns keinen zusätzlichen Kontrollmaßstab im Rahmen eines flexibilisierten Haushalts. Herr Dr. Edinger hat schon darauf hingewiesen: die Haushaltsflexibilisierung erschwert die Prüfung und die derzeitigen Leistungsaufträge schaffen hierfür noch keinen Ausgleich.

Des Weiteren handelt es sich um eine etwas zweischneidige Geschichte. Ich darf vielleicht den Bogen zu den Hochschulen spannen. Da haben wir schon Mittelbemessungssysteme in diesem Sinne. Wenn wir prüfen und stellen beispielsweise fest, dass in einem bestimmten Bereich Personal eingespart werden kann, dann heißt es seitens der Hochschule, nach dem Bemessungssystem stehen uns diese Stellen zu. Warum also sollen wir diese Stellen in Abgang stellen. Genauso könnte es auch mit den Leistungsaufträgen der Fall sein. Wir haben vorhin schon gehört, die Verwaltung wird natürlich die Ziele so setzen, dass sie sie auch aus ihrer Sicht erbringen kann. Das heißt aber dann noch nicht, dass damit ein optimales Ergebnis erreicht ist. Auch hierauf muss bei der Formulierung von Leistungsaufträgen geachtet werden.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass Leistungsaufträge im Moment noch wenig mit den finanziellen Ressourcen verknüpft sind, die der Haushalt für ihre Erfüllung zur Verfügung stellt; denn Bereiche, für die Leistungsaufträge definiert sind, befinden sich im Bereich der normalen Flexibilisierung, das heißt – dies hat Herr Dr. Edinger auch eingangs erwähnt –, die Mittel können durchaus anders eingesetzt werden.

Die Frage ist, ob die Mittel, die das Parlament für die Erfüllung der Leistungsaufträge bereitstellt, nicht auch stärker an diesen Zweck gebunden werden müssen, also im Prinzip die Flexibilisierung, wie wir sie jetzt haben, wieder ein Stück eingeschränkt wird.

Zu einem weiteren Punkt, der für den Rechnungshof im Zusammenhang mit Leistungsaufträgen von Interesse ist, muss ich die Feststellungen im Jahresbericht verweisen. Hier geht es zum einen um die Frage der Belastbarkeit der Kennzahlen. Als Rechnungshof prüfen wir auch, ob die dargestellten Kennzahlen korrekt sind. Im Moment muss sich das Parlament noch auf deren Richtigkeit verlassen, soweit es denn überhaupt schon Kennzahlen gibt. Außerdem prüft der Rechnungshof, was es kostet, diese Daten zu gewinnen, die dann dem Parlament zur Verfügung gestellt werden. Hier muss man die Relation zwischen Nutzen und Kosten etwas mehr im Auge behalten als dies bei dem im Jahresbericht dargestellten Beispiel geschehen ist. Man muss sich auch seitens der Verwaltung fragen, ob tatsächlich alles notwendig ist, was an Aufwand betrieben wird; denn in erster Linie wird für die Datengewinnung Personal eingesetzt, das dann für andere Aufgaben nicht zur Verfügung steht.

Vielleicht nur diese Punkte aus Sicht des Rechnungshofs. Wie schon gesagt, wir haben auch noch keine Patentlösung. Die Rechnungshöfe diskutieren darüber und sehen dies im Ländervergleich.

Universitätsprofessor Dr. Hermann Hill:

Möchte jemand etwas zu den Kennzahlen, Erhebungsaufwand und Belastbarkeit, sagen?

Ltd. Reg. Direktor Jürgen Kentenich:

Ich vertrete eine Verwaltungsebene, die selten vertreten ist. Ich vertrete die Ortsebene, konkret das Finanzamt Trier. Für mich ist interessant, was von Ihrem Denken und Handeln auf der obersten Ebene unten ankommt. Es wird für die Tausenden Verwaltungsmitarbeiter spannend sein, was das, was hier alles gedacht ist, für uns bedeutet, zum Beispiel konkret für uns in der Steuerverwaltung. Das ist schon angesprochen.

Wir befinden uns in einem länderübergreifenden Leistungsvergleich, der durch die Bertelsmann-Stiftung geführt wird. Wir haben als Steuerverwaltung schon immer eine Menge von Kennzahlen als – ich sage dies einmal so – „dumme“ Statistik aufgebaut. Jetzt bringt uns dieses Denken des Leistungsauftrages, wie Sie ihn haben, oder einer Zielvereinbarung einen schon dazu zu überlegen, ob bestimmte Kennzahlen sinnvoll sind und wo wir uns steigern müssen. Es gibt auch

ganz simple Fragen wie die, ob ich nur Quantitäten oder Qualitäten produzieren möchte. Dies ist eine der spannendsten Fragen, auf der Ortsebene vor allem, wenn sie mit sehr engagierten Leuten darüber diskutieren, also die Frage der Qualität.

Im Finanzamt Trier haben wir in allen Bereichen des Hauses Zielvereinbarungen geschlossen, nicht nur in den Bereichen, die der Leistungsvergleich beinhaltet. Meine Erkenntnis daraus ist die, wir streiten vielleicht genauso über die Zielvereinbarungen wie Sie über den Leistungsauftrag: Was soll unser Ziel sein, welche Kennzahlen nehmen wir und was ist für uns wichtig? – Mein Petitum an Sie wäre: Ich glaube, dass es für uns auf der Ortsebene sehr wichtig ist, genau zu wissen, was Sie eigentlich wollen. Ich glaube nicht, dass es dazu ausreicht, dass wir wissen, falls wir den Haushaltsplan lesen und verstehen, wo das Geld hingehet, sondern dass Sie wirklich einmal sagen, was Sie wollen. Das ist etwas, was wir in unserer Verwaltung auf der Ortsebene auch nach oben – Oberfinanzdirektion, Finanzministerium – immer stärker einfordern: Was meint ihr konkret?

Ich möchte ein Beispiel nehmen und dann möchte ich schließen. In der Abgabenordnung steht als unser Auftrag, richtige, zeitnahe und vollständige Erhebung der Steuern und Festsetzung. Jetzt ist die Frage, was ist zeitnah, was ist vollständig, was ist richtig. Das sind genau die Dinge, die den einfachen Mitarbeiter – ich nenne dies jetzt einfach einmal so – permanent in ein Dilemma stürzen: Wie tief greift er Sachverhalte auf, wie tief steigt er ein, was muss er alles noch prüfen?

Mit den Leistungsaufträgen ist es in meinen Augen auch zwingend, den Leuten eine Stütze zu geben und zu sagen, wir sind mit einer bestimmten Durchlaufzeit einverstanden, sie muss nicht schneller werden, wir sind mit einem bestimmten finanziellen Ergebnis einverstanden, es muss nicht mehr sein usw. Deshalb ist mein Petitum – das ist meine persönliche Meinung, das muss nicht unbedingt die Meinung des Ministeriums sein –: Wir brauchen diese klaren Hinweise, was wollen Sie, und dann werden wir versuchen, das über Ziele abzubilden.

Universitätsprofessor Dr. Hermann Hill:

Das war eine Stimme von der Basis. Es ist die Frage, was will das Parlament. In der Tat, es kann Zielkonflikte geben, wenn Sie sagen, richtig, vollständig und zeitnah. Wenn man das Eine intensiviert, geht das

unter Umständen zu Lasten des Anderen. Also hier könnte man sich vorstellen, dass man so eine Art Mindestdaten, vielleicht auch Regel­daten ermittelt, um einen Korridor festzulegen, so dass man dazwischen bei der Abwägung verschiedener Ziele nach dem Grundsatz der Ver­hältnismäßigkeit verfährt und – wie im Polizeirecht – eine „Je-desto-Formel“ findet: Je größer die Gefahr, desto intensiver dürfen die Maß­nahmen der Polizei sein. So kennen wir es alle aus unserem juristi­schen Studium, jedenfalls diejenigen, die Juristen sind. Das ist also die Kennzahlthematik. Ich glaube, es ist eine nie endende Arbeit, die beste Kennzahl zu finden und dies auch so im Bericht aufzubereiten, dass es für den Landtag etwas bringen kann.

Ich habe mir zwei Leistungsaufträge herausgenommen. Eben wurde der Bereich Forsten angesprochen. Ich würde sagen, das ist noch rela­tiv einfach, weil der Forstbereich sehr betriebsnah ist. Wie viel Holz ein­geschlagen, was das gekostet hat und zu welchem Preis das verkauft wurde: Das ist relativ leicht, im Sinne von Herrn Fuckner trivial.

Wo es spannender wird, das sind Ihre interessantesten, aber gefährlichen Kennzahlen. Da würde man sich, wenn man die allgemeine politische Diskussion nimmt, vielleicht dafür interessieren, wie sich der Zustand des Waldes im Sinne von Waldschäden darstellt. Frau Dr. Baehr, dann wäre interessant, wie sich das im Vergleich mit anderen Ländern dar­stellt. Ist der Wald in Schleswig-Holstein in einem besseren oder schlechteren Zustand als in Rheinland-Pfalz? – Das wären interessante Informationen.

Was auf den ersten Blick auch gut aufgebaut ist, ist dieser Leistungs­auftrag zur Weiterbildung. Es wurde von Standards, von einem Schema mit Oberziel, Leistungsvorgabe, Strategieindikatoren gesprochen. Das ist richtig schulmäßig aufgebaut. Das könnte eine Maske, ein Raster sein, das man vielleicht übernehmen könnte. Hier sind natür­lich auf den ersten Blick input-orientierte Zahlen genannt: Anzahl, Weiterbildungsstunden, Zahl der Teilnehmer. Dann ist zu lesen, was ganz brisant ist, Erreichen der Bevölkerung mit dem Weiterbildungs­angebot. Das ist auch nur sehr abstrakt formuliert. Erreichung der Bevölkerung: Wie viele haben teilgenommen? – Viel spannender wäre es zu wissen, wer hat teilgenommen, welche Gruppen der Bevölke­rung, Alte oder Junge, Arme oder Reiche, sozial Schwache wie auch immer. Das betrifft diese Differenzierung. Es ist die Frage, über wel­che Daten die Behörden schon verfügen und wo sie zusätzlichen Auf­wand betreiben müssen, um bestimmte gewünschte Daten zu erhe­ben. Das ist auch wieder ein Mittelweg.

Es geht dann weiter mit dem flächendeckenden Weiterbildungsangebot. Hier hat man eine bestimmte Philosophie von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Kopf. Es wird immer stärker diskutiert, ob das wirklich so sein muss oder so sein kann, in allen Landesteilen oder über die Landesgrenzen hinweg gleichwertige Lebensverhältnisse anzubieten. Spannend ist auch die Möglichkeit der Teilnahme von Arbeitnehmern während der Arbeitszeit. Auch das ist eine interessante Kennzahl.

Im Hinblick auf meinen Vorschlag, aktuelle politische Schwerpunkte aufzunehmen, ist die Kennzahl Spracherwerb und Weiterbildung von Migrantinnen und Migranten sehr interessant. Wenn man mit Blick auf die Bevölkerungsentwicklung diese Integrationsaufgabe als wichtiges Thema ansieht, dem ich ohne Weiteres zustimmen würde, dann ist das eine hochinteressante Kennzahl. Also hier ist schon ein großer Fortschritt erreicht worden. Das ist schon mehr als eine reine Anzahl. Aber auch das ist natürlich immer noch verbesserungsbedürftig und den Schweiß der Edlen wert. Ich denke, hier kann man noch vieles tun.

Abg. Ise Thomas:

Ich schaue gerade, wie darüber berichtet wird, und dann ist es wieder nur auf Teilnehmerzahlen reduziert. Das lässt dann wieder vieles wegfallen in der Berichterstattung über die Ausübung. Ich glaube, da muss man noch schauen oder man greift sich besondere Schwerpunkte heraus. Gerade im Weiterbildungsbereich gab es immer Schwerpunktprojekte. Über lange Zeit oder über zwei Jahre war es der Bereich gewesen, wo man versucht hat, insbesondere diesen Gender-Aspekt zu berücksichtigen, oder im Zusammenhang mit dem Zuwanderungsgesetz ein besonderes Augenmerk auf die Sprachförderung von Migrantinnen zu legen. Diese Bereiche sind dezidiert herauszunehmen und es ist zu fragen, ob es eigentlich mit einer Schwerpunktbildung funktioniert.

Universitätsprofessor Dr. Hermann Hill:

Ich glaube, hier muss der Landtag sagen – was Herr Kentenich auch meint –, was wollen wir, was brauchen wir, was interessiert uns. Dann wären Änderungsanträge durchaus zu begrüßen, um solche Punkte herauszuarbeiten.

Min. Rätin Dr. Juliane Baehr:

Herr Dr. Keilmann hat dafür plädiert, die Kosten- und Leistungsrechnungsdaten nur verwaltungsintern zu nutzen. Wir möchten bei unseren zusätzlichen Erläuterungen dem Parlament betriebswirtschaftliche Kennzahlen für die Budgetierungszwecke an die Hand geben. Wir denken dabei an Daten wie Kosten pro Hektar Aufforstung oder Kosten pro Steuerbescheid, also solche Daten, die Budgetauswirkungen haben können und ein Benchmarking zulassen. Wir brauchen durchaus KLR-Daten für das Parlament und halten sie für wichtige Kennzahlen.

Min. Rat Dr. Ulrich Keilmann:

Zu Frau Dr. Baehr: Sie haben natürlich insofern Recht, als solche Daten in Einzelfällen durchaus Sinn machen können. Nicht aber in derart dezidierten KLR-Daten, die Rückschlüsse darauf zulassen, was der Einzelne an irgendwelchen Leistungen erbracht hat. Ich denke, da sind wir schon vollkommen d'accord.

Zu Frau Thomas: Natürlich basiert der Bericht, den Sie jetzt in der Hand haben, auf den Daten von 2004, während der Leistungsauftrag, den Professor Dr. Hill vorgelesen hat, den neuen Leistungsauftrag von 2005 betrifft.

Dementsprechend werden wir in dem nächsten Budgetbericht, wo die Leistungsaufträge mit abgehandelt werden, auch noch die alten Zahlen bekommen. Aber im Haushaltsjahr 2005, also im Juli dieses Jahres, werden wir dann den neuen Bericht bekommen.

Zu Herrn Professor Dr. Hill: Die Daten habe ich insoweit mit dem Ressort abgestimmt. Es hat mich auch sehr gefreut, was an Datenmaterial herübergekommen ist. Aber im Hinblick auf das – Frau Schill ist leider gerade hinausgegangen – was sie vorhin sagte, ist es in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit der Erhebung der Daten natürlich so, dass neue Daten, die generiert werden müssen, wesentlich verwaltungsaufwändiger sind. Deswegen haben wir uns auf die vorhandenen Daten konzentriert, die dort ohnehin vorgehalten und ausgewertet werden. Insofern ist eine Evaluierung wesentlich leichter.

Wir hielten es im Sinne unserer Gesamtstrategie und auch für unser Projekt passend, dass man mit möglichst wenig Aufwand möglichst sinnvolle und informative Ergebnisse erzielen kann.

Universitätsprofessor Dr. Hermann Hill:

Ich glaube, hier kann E-Government noch einen Beitrag in dem Sinne leisten, dass man, je nachdem, aus welcher Perspektive man auf die Daten schaut, je nachdem, wie man diese auswertet, gegebenenfalls gar keinen neuen Aufwand braucht. Das Einzige, was dem entgegenstehen könnte, wäre unter Umständen der Datenschutz.

Man kann sich, je nach Perspektive, aus einer – wie Sie sagten – „dummen Statistik“ unheimlich viel herausholen. Die kann man wirklich intelligent machen.

Ich darf mich von unserer Seite für die vielen Anregungen herzlich bedanken.

Zum Schlusswort gebe ich an Herrn Professor Dr. Gebauer, Direktor beim Landtag, ab.

Prof. Dr. Klaus-Eckart Gebauer,
Direktor beim Landtag Rheinland-Pfalz:

Meine Damen und Herren,

gestatten Sie zum Schluss einige Sätze, auch in Vertretung von Herrn Landtagspräsidenten Grimm.

Als wir im Sommersemester 2003 vonseiten des Landtages gemeinsam mit dem Forschungsinstitut und der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer mit dieser Kooperationsvereinbarung begannen, war dies Neuland.

Wir haben versucht, in gemeinsamen Überlegungen an dieses Potenzial der Verwaltungswissenschaften heranzukommen, um es auch für den parlamentarischen Bereich fruchtbar zu machen.

Für den Regierungsbereich war es schon gut erschlossen. Aber wir hatten erkannt, wir befinden uns in einem parlamentarischen Regierungssystem.

Wir wollten dem Landtag zuführen, was in Speyer vorhanden war, aber auch die parlamentarische Erfahrung in Forschung, Lehre und Fortbildung in Speyer einbringen.

Wenn ich zurückschaue, dann waren in den letzten drei Semestern noch nie so viele Damen und Herren Abgeordnete an der Hochschule

unmittelbar aktive Partner in Seminaren und Projektarbeitsgemeinschaften. Wir haben einige interessante Fortschritte erzielt. Manches musste „ausbaufähig“ bleiben, ist ausbaufähig.

Derjenige Bereich, in dem im Grunde diese Kooperationsvereinbarung das schärfste Profil entwickelt hat, war ein genuin parlamentarischer Bereich. Es betraf die Budgetierung. Ich darf nur drei, vier Dinge nennen.

Der Besuch des Haushalts- und Finanzausschusses an der Hochschule war ein Startsignal. Es gab Veranstaltungen für Vertreter aller Landtage mit Haushaltsexperten und Regierungsvertretern. Wir hatten den Beitrag der Frau Vorsitzenden unseres Haushalts- und Finanzausschusses als wissenschaftlichen Aufsatz in „Verwaltung und Fortbildung“. Ihr Vertreter wird demnächst einen weiteren Beitrag veröffentlichen können.

Von Herrn Staatssekretär Professor Deubel und Herrn Professor Hill wurde das große Projekt „Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts“ in Speyer erwähnt, das ein Forschungsprojekt über einige Jahre sein wird.

Vor vier Wochen fand dazu ein Kolloquium „Regieren mit Budgetierung“ statt. Einige prominente Vertreter dieses Podiums haben dort aktiv mitwirken können, auch durch unsere Landtagsverwaltung vermittelt.

Wir hatten schließlich das Thema „Leistungsauftrag“.

Ich glaube, wir sind auf gutem Weg.

Vielen Dank, auch im Namen des Präsidenten, unseren Kooperationspartnern, Herrn Universitätsprofessor Dr. Hill, seinem Team und dem Finanzministerium. Ich darf auch Herrn Dr. Edinger nennen, der für die Landtagsverwaltung in dieser Kooperationsvereinbarung die Verbindung zur Hochschule und zum Forschungsinstitut pflegt.

Ich danke auch im Namen von Herrn Präsidenten Grimm den Damen und Herren im Podium und im Auditorium sehr herzlich.

Ich glaube, diese Veranstaltung, dieser Workshop, hat uns Mut gemacht, auf dem Weg der Kooperationsvereinbarung fortzufahren.

Ich lade die anwesenden Vertreter der anderen Parlamente gleichzeitig dazu ein – das Angebot steht –, in irgendeiner Form mit in diese Kooperationsvereinbarung einzusteigen.

10 THESEN ZUM LEISTUNGS-AUFTRAG
NACH § 7b DER LANDESHAUSHALTS-
ORDNUNG RHEINLAND-PFALZ
- VORGELEGT ZUM WORKSHOP AM
16.02.2005 -

Universitätsprofessor Dr. Hermann Hill, Speyer

1. Die vorhandenen Leistungsaufträge sind ein wichtiger Schritt zur Weiterentwicklung des Verhältnisses zwischen Parlament und Regierung/Verwaltung. Die beteiligten Verwaltungen haben mit der Ausarbeitung, Umsetzung und anschließenden Berichterstattung im Rahmen der Leistungsaufträge gute Arbeit geleistet und wertvolle Pionierleistungen erbracht.
2. Die Erteilung der Leistungsaufträge stellt eine Anerkennung und Wertschätzung der betreffenden Verwaltungen durch das Parlament dar. Sie beinhaltet eine Möglichkeit für die Regierung/Verwaltung, sich und ihre Leistungen darzustellen, im Hinblick auf die erwünschten Leistungen auf ggfs. ungünstige Rahmenbedingungen hinzuweisen, verwaltungsintern Kosten- und Qualitätsbewusstsein zu steigern, Transparenz hinsichtlich der Kosten öffentlicher Aufgabenerfüllung zu schaffen sowie eine zeitnahe Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu erlangen.
3. Leistungsaufträge sind kein Selbstzweck, keine Mode oder bloßes Symbol für Verwaltungsmodernisierung. Der damit verbundene Aufwand muss einen konkreten Nutzen für die politische Steuerung erbringen. Dazu muss fortwährend an der Aussagekraft und Relevanz der Leistungsaufträge und Berichte gearbeitet werden.
4. Leistungsaufträge stellen keine Zusammenfassung verschiedener kleiner Anfragen dar. Sie müssen strategischen politischen Zielen dienen. Dazu ist eine offene Vorgabe von Service-Levels erforderlich, die den Verwaltungen Handlungs- und Gestaltungsspielraum im operativen Bereich bei der Verwirklichung der Ziele einräumt.
5. Der Wurm muss dem Fisch schmecken! Deshalb sind Kennzahlen aus politischer Perspektive zu definieren und die

Berichte zu den Leistungsaufträgen auf den Empfängerhorizont des Parlaments abzustellen. Die Berichte sollen den Lern- und Entwicklungsaspekt betonen und die Politik aktionsfähig machen.

6. Leistungsaufträge müssen den Auftragscharakter verstärken. Dazu ist eine Verknüpfung mit aktuellen politischen Schwerpunkten bzw. Jahreszielen in Zusammenhang mit dem (zwei-) jährlichen Haushalt herzustellen.
7. Leistungsaufträge dürfen nicht nur die Optimierung leicht messbarer, quantitativer Daten zum Ziel haben. Sie dienen auch nicht nur der Fortschreibung und Verfeinerung bisheriger guter Praktiken. Als Instrument der Verwaltungsmodernisierung und des Change Managements sollen sie auch qualitative Aspekte beinhalten und Innovationspotentiale erschließen sowie zur weiteren Entwicklung und Transformation der Verwaltung anregen.
8. Politische Wünschbarkeit und administrative Leistungsfähigkeit müssen in einen schrittweisen Kommunikationsprozess in Übereinstimmung gebracht werden. Zwischen herausfordernden, aber erreichbaren Zielen und notwendigen Ressourcen muss dazu eine Abstimmung erfolgen. Dies kann etwa bezüglich der einzelnen Leistungsaufträge in Workshops zwischen Fachausschuss und Fachverwaltung unter Beteiligung des Haushalts- und Finanzausschusses sowie des Finanzministeriums geschehen.
9. Weitergehend ist an eine Öffnung des parlamentarischen Prozesses in Richtung eines Landes-Bürgerhaushalts zu denken. Neben die politische Auseinandersetzung und Bewertung der Berichte im Parlament tritt dabei die Vermittlungsfunktion des Parlaments gegenüber der Öffentlichkeit hinsichtlich staatlicher Leistungen.
10. In einem Landeswettbewerb „Innovative Behörden“ könnten rheinland-pfälzische Musterverwaltungen ermittelt werden. Mit den Siegern dieses Wettbewerbs könnten Leistungsaufträge, verbunden mit weiteren Leistungsanreizen, vereinbart werden, um die rheinland-pfälzische Verwaltung zur fortschrittlichsten Verwaltung und die parlamentarische Steuerung und Kontrolle zur modernsten in Deutschland zu entwickeln.

ANHANG

I. Gesetzliche Grundlagen der Leistungsaufträge in Rheinland-Pfalz

I.1 Haushaltsgrundsätzegesetz¹

§ 6a

Leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung

- (1) Die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen können im Rahmen eines Systems der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit veranschlagt werden. Dabei wird die Finanzverantwortung auf der Grundlage der Haushaltsermächtigung auf die Organisationseinheiten übertragen, die die Fach- und Sachverantwortung haben. Voraussetzung sind geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente, mit denen insbesondere sichergestellt wird, dass das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird. Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen sind durch Gesetz oder den Haushaltsplan festzulegen.
- (2) In den Fällen des Absatzes 1 soll durch Gesetz oder Haushaltsplan für die jeweilige Organisationseinheit bestimmt werden, welche
 1. Einnahmen für bestimmte Zwecke verwendet werden sollen,
 2. Ausgaben übertragbar sind und
 3. Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen jeweils gegenseitig oder einseitig deckungsfähig sind.

I.2 Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz (LHO)²

§ 7a

Leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung

- (1) Die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen können im Rahmen eines Systems der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit veranschlagt und bewirtschaftet werden. Dabei wird die Finanzverantwortung auf der Grundlage der Haushaltsermächtigung auf die Organisationseinheiten übertragen, die die Fach- und Sachverantwortung haben. Voraussetzung sind geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente, mit denen insbesondere sichergestellt wird, dass das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird. Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen sind durch den Haushaltsplan festzulegen.

¹ Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder - Haushaltsgrundsätzegesetz- HGrG, BGB I 1969, S. 1273, zuletzt geändert durch Art. 63 des Gesetzes v. 23.12.2003, BGB I S. 2848.

² Vom 20.12.1971, GV. S. 2 (BS 63-1), zuletzt geändert durch Art. 51 des Gesetzes vom 6.2.2001, GVB. S. 29

- (2) In den Fällen des Absatzes 1 soll durch den Haushaltsplan für die jeweilige Organisationseinheit bestimmt werden, welche
1. Einnahmen für bestimmte Zwecke verwendet werden sollen,
 2. Ausgaben übertragbar sind und
 3. Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen jeweils gegenseitig oder einseitig deckungsfähig sind.
- (3)

7b Leistungsauftrag

- (1) Wird bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans von den Möglichkeiten nach den §§ 7a, 8, 19 und 20 Gebrauch gemacht, kann die Veranschlagung von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan mit einem Auftrag verbunden werden, in dem für bestimmte Aufgaben Kosten- und Leistungsziele beschrieben werden (Leistungsauftrag).
- (2) Der Leistungsauftrag legt für einzelne Aufgaben oder Aufgabenbereiche Zielgrößen fest, die bei der Ausführung des Haushaltsplans erreicht werden sollen.
- (3) Gegenstand des Leistungsauftrages können insbesondere Zielgrößen sein, die den Umfang, die Kosten, die Qualität oder Wirkungen von Verwaltungsleistungen beschreiben.
- (4) Die Landesregierung berichtet im Rahmen des § 20a Abs. 2 sowie der Rechnungslegung über die Erfüllung der Leistungsaufträge.

§ 20a Sicherung des Budgetrechts des Landtags

- (1) Wird bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans von den Möglichkeiten nach den §§ 7a, 8 (*Abweichung vom Grundsatz der Gesamtdeckung*), 19 (*erweiterte Übertragbarkeit*) und 20 (*erweiterte Deckungsfähigkeit*) Gebrauch gemacht, ist das Budgetrecht des Landtags auch durch geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente zu sichern.
- (2) Die Landesregierung unterrichtet den Landtag regelmäßig über die Ausführung des Haushaltsplans nach Absatz 1.

§ 26 Landesbetriebe, Sondervermögen, Zuwendungsempfänger

- (1) Landesbetriebe haben einen Wirtschaftsplan aufzustellen, wenn ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nicht zweckmäßig ist. Der Wirtschaftsplan oder eine Übersicht über den Wirtschaftsplan ist dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen. Im Haushaltsplan sind nur die Zuführungen oder die Ablieferungen zu veranschlagen. Planstellen sind nach Besoldungsgruppen und Amtsbezeichnungen im Haushaltsplan auszubringen. Für andere Stellen als Planstellen gilt Satz 4 sinngemäß. Der Wirtschaftsplan kann mit verbindlichen Leistungsaufträgen für die Erfüllung bestimmter Aufgaben verbunden werden. § 7b gilt entsprechend.

(...)

I.3 Landeshaltsgesetz 2005/2006 (LHG 2005/2006)³

§ 7

- (1) Zur Ergänzung und Fortentwicklung moderner Haushaltsinstrumentarien wird das erstmals im Haushaltsplan 2002 zur leistungsbezogenen Planaufstellung und –bewirtschaftung ausgebrachte Instrument des Leistungsauftrags (§ 7 b LHO) als Pilotprojekt weitergeführt. Ziel ist es, durch eine in erster Linie aufgaben-, produkt- und wirkungsorientierte Betrachtungsweise des Verwaltungshandelns das Kosten- und Leistungsbewusstsein sowie einen effektiveren Einsatz der vorhandenen Ressourcen im Sinne von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu fördern.
- (2) Haushaltssystematisch abgegrenzte Ausgabebereiche des Haushaltsplans (Kapitel, Titelgruppen) können mit Leistungsaufträgen verbunden werden, wonach in einem Entwicklungsprozess quantitativ und qualitativ definierte Leistungen im Rahmen der bereitgestellten Haushaltsmittel zu erbringen sind. Der Leistungsauftrag wird im Rahmen der Haushaltsaufstellung konzipiert. Er hat insbesondere die rechtlichen Grundlagen für die betreffenden Aufgaben anzugeben, die Gesamtstrategie in dem jeweiligen Politikfeld oder Aufgabenzusammenhang zu beschreiben sowie die voraussichtlichen Kosten, Leistungen und Wirkungen darzustellen. Geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente zur Erreichung der Zielvorgaben sind Zug um Zug zu entwickeln.
- (3) 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.
- (4) Gemäß § 7 b Abs. 4 LHO berichtet die Landesregierung im Rahmen des § 20 a Abs. 2 LHO in Verbindung mit § 6 Abs. 6 zu den erteilten Leistungsaufträgen.
- (5) Das Nähere, insbesondere zur Ausgestaltung des Leistungsauftrags, der Zielvereinbarung und des Berichts, regelt das für die Finanzangelegenheiten zuständige Ministerium.

II. Leistungsaufträge im Landeshaltsgesetz Rheinland-Pfalz 2005/2006:

Das Landeshaltsgesetz und die Einzelpläne sind im Internet abrufbar unter www.fm.rlp.de, Finanzen.

1. Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport: Kapitel 03 33 Vermessungs- und Katasterverwaltung (S. 289 ff.)
2. Einzelplan 04 Ministerium der Finanzen: Kapitel 04 04 Steuerverwaltung (S. 42 ff.)
3. Einzelplan 05 Ministerium der Justiz: Kapitel 05 04 Justizvollzug (S. 57 ff.)
4. Einzelplan 06 Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit: Kapitel 06 02 arbeitsmarktpolitische Förderung (S. 27 ff.)

³ Vom 22.12.2004, GVB S. 552 (BS 63-35).

5. Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau: Kapitel 0803 Landesamt für Geologie und Bergbau (S. 53 ff.)
6. Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend: Kapitel 09 19 INTEL II (S. 93 ff.)
7. Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten: Kapitel 14 10 Landesforsten (S. 102 ff.)
8. Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur: Kapitel 15 40 Förderung der Weiterbildung (S. 211 ff.)

III. Parlamentaria

Die Drucksachen des Landtags Rheinland-Pfalz sind ab der 14. Wahlperiode im Volltext abrufbar unter www.landtag.rlp.de, Dokumente.

Moderne Strukturen für den Landeshaushalt: Transparenz erhöhen, Steuerungsmöglichkeiten verbessern, Antrag der Fraktionen der SPD, CDU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Landtags-Drucksache 14/2890 vom 5.2.2004, Berichtigung Landtags-Drucksache 14/2903

Bericht der Landesregierung

- gemäß § 20 a Abs. 2 LHO i.V.m. § 6 Abs. 6 LHG 2004 über Stand und Ergebnisse der Anwendung der Absätze 1 bis 3 und den allgemeinen Entwicklungsstand der Instrumente nach Absatz 5 (Teil A);
- gemäß § 7 b Abs. 4 LHO über die Erfüllung der Leistungsaufträge (Teil B);
- gemäß Ziffer IV des Landtagsbeschlusses vom 18. März 2004 zu Drucksachen 14/2890/2903 über den Projektfortschritt der KLR (Teil C);
- gemäß Haushaltsvermerk bei Kapitel 15 13 über den Stand und die Verwendung der Selbstbewirtschaftungsmittel der Hochschulen (Teil D); zum 31. Dezember 2004

(Budgetbericht 2004), Landtags-Drucksache 14/3998 vom 29.3.2005

Bericht der Enquete-Kommission „Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz“, Landtags-Drucksache 13/6223 vom 28.8.2000

IV. Literatur

Haushaltsreform und parlamentarisches Budgetrecht in Rheinland-Pfalz, Heft 15 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, hrsg. vom Präsidenten des Landtags, Mainz 2001

Bracht, Hans-Josef, Budgetierung und Parlament, Verwaltung und Management 2005, Heft 5, S. 250-255

Edinger, Florian, Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements aus der Sicht des rheinland-pfälzischen Landtags, in: Hermann Hill (Hrsg.), Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements, Baden-Baden 2005 (NOMOS Verlag), S. 141-149.

Edinger, Florian, Änderungen der Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz (Leistungsauftrag und Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts), in: Hermann Hill (Hrsg.), Parlamentarische Steuerungsordnung, Speyerer Forschungsberichte 220, Speyer 2001, S. 15 ff.

Hill, Hermann, Einfach politisch – Reformbaustelle Rat, VOP 7-8/1998, S. 204

Hill, Hermann, Zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts im Neuen Steuerungsmodell, DÖV 2001, S. 793 ff.

Hill, Hermann (Hrsg.): Parlamentarische Steuerungsordnung, Speyerer Forschungsbericht Nr. 220.

Keilmann, Ulrich, Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements aus der Sicht des Landes Rheinland-Pfalz. in: Hill, Hermann (Hrsg.), Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements, 2004, S. 131 ff.

Keilmann, Ulrich/Hermonies, Felix: Der Leistungsauftrag, Vorläufige Bilanz eines bislang bundesweit einmaligen neuen Steuerungsmodells in Rheinland-Pfalz, Verwaltung und Management 2004, S. 306-310.

Schmitt, Astrid; Reinemann, Hilmar, Haushaltsreform und Budgetrecht in Rheinland-Pfalz. Stand und Perspektiven, Verwaltung und Management 2004, S. 116-119

V. Links

(Stand Juni 2005):

Landtag Rheinland-Pfalz: www.landtag.rlp.de

Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz: www.fm.rlp.de/

Forschungsinstitut für öffentliche
Verwaltung Speyer: www.foev-speyer.de/

Deutsche Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer: www.hfv-speyer.de

Hessischer Landtag: www.hessischer-landtag.de

Finanzministerium Schleswig-Holstein: <http://landesregierung.schleswig-holstein.de>

In der Schriftenreihe des Landtages sind bisher erschienen:

Heft 1:

Sondersitzung des Landtags Rheinland-Pfalz zum Gedenken an die Opfer des Nationalsozialismus,
Mainz 1998

Heft 2:

Privatisierung und parlamentarische Rechte,
Mainz 1998

Heft 3:

"Eure Freiheit ist unsere Freiheit, und unsere Freiheit ist die Eure!"
- 1848 - Eine Europäische Revolution?,
Mainz 1998 (vergriffen)

Heft 4:

Parlamentsreform
Bericht der Enquete-Kommission des Landtags Rheinland-Pfalz
Mainz 1998

Heft 5:

Sozialpolitik auf dem Prüfstand
Vortrags- und Diskussionsveranstaltung aus Anlaß
der Tage der Forschung 1998
Mainz 1998 (vergriffen)

Heft 6:

Zum Gedenken an die Opfer des Nationalsozialismus
Dokumentation der Veranstaltung am 27. Januar 1999
Mainz 1999

Heft 7:

Kirche und Staat.
Partner am Wendepunkt?
Podiumsdiskussion
Mainz 1999

Heft 8:

Gedenkveranstaltung
zum 60. Jahrestag des Beginns des zweiten Weltkrieges
Mainz 1999

Heft 9:

Verfassungsreform

Der Weg zur neuen Landesverfassung vom 18. Mai 2000

Mainz 2000

Heft 10:

Veranstaltungen zum Tag des Gedenkens an die Opfer
des Nationalsozialismus am 27. Januar 2000

Mainz 2000

Heft 11:

Parteienfinanzierung im internationalen Vergleich

Mainz 2000

Heft 12:

Volk oder Parteien - Wer ist der Souverän?

Podiumsdiskussion im Landtag Rheinland-Pfalz am 20. Juni 2000

Mainz 2000

Heft 13:

Politik mit der Bibel?

Diskussionsveranstaltung am 14. Dezember 2000

Mainz 2001

Heft 14:

Länderverfassungen im Bundesstaat

Vortragsveranstaltung am 19. Dezember 2000

Mainz 2001

Heft 15:

Haushaltsreform und parlamentarisches Budgetrecht
in Rheinland-Pfalz

Mainz 2001

Heft 16:

Leidensstätten der Opfer des Nationalsozialismus in Mainz

Mainz 2001

Heft 17:

Was kann, was darf der Mensch?

Symposium zu aktuellen Fragen der Bioethik

Mainz 2001

Heft 18:

Verfassungsentwicklung in Europa nach Nizza:

Die Rolle der Regionen

Internationale Tagung in Trier am 7. und 8. Dezember 2001

Mainz

Heft 19:

Russlanddeutsche im Strafvollzug

Anhörung der Strafvollzugskommission am 29. Oktober 2002

Mainz

Heft 20:

Wider das Vergessen – Für die Demokratie

Abgeordnete des Landtags im Dialog

mit Schülerinnen und Schülern aus Anlass

des Gedenktags für die Opfer des Nationalsozialismus

Mainz

Heft 21:

Streitfall "Pflege"

Lösungsansätze und Perspektiven in Rheinland-Pfalz

Podiumsdiskussion

Mainz

Heft 22:

Mit den Augen des Anderen

Die jüdisch-arabische Verständigungsinitiative Givat Haviva

Ausstellung und Podiumsdiskussion

Mainz

Heft 23:

"Einzig hoffe ich noch auf Buonaparte,
der ein grosser Mann ist!"

Napoleons und Dalbergs

Mainzer Treffen im September 1804

Vortragsveranstaltung

Mainz

Heft 24:

Nahe am grossen Krieg

Rheinpreussen und die Pfalz 1914

Mainz

Heft 28
der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz
ISSN 1610-3432

Heft 25:
Nur freie Menschen haben ein Vaterland
Georg Forster und die Mainzer Republik
Vortragsveranstaltung
Mainz

Heft 26:
Der 27. Januar – Zerfall – Wendepunkt – Hoffnung
Gedenksitzung aus Anlass des Gedenktages für die
Opfer des Nationalsozialismus am 27. Januar 2005
Mainz

Heft 27:
20. Schüler-Landtag Rheinland-Pfalz 2004
Dokumentation
Mainz 2005

IMPRESSUM

Herausgeber: Der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz
Redaktion: Dr. Florian Edinger
Wissenschaftlicher Dienst
Hans-Peter Hexemer
Referent für Öffentlichkeitsarbeit
Deutschhausplatz 12
55116 Mainz
Titelgestaltung: Petra Louis
Copyright: Landtag Rheinland-Pfalz 2005
Druck: Johnen-Druck

Der Landtag im Internet: <http://www.Landtag.Rheinland-Pfalz.de>