



Kiel, 7. Februar 2003

An die
Vorsitzende des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen
Landtages
Frau Ursula Kähler, MdL
Landeshaus

24105 Kiel

An den
Geschäftsführer des
Finanzausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Ole Schmidt
Landeshaus

24105 Kiel

nachrichtlich

An den
Minister für Finanzen und Energie
des Landes Schleswig-Holstein
Herrn Claus Möller
Düsternbrooker Weg 64

24105 Kiel

An die
Finanzpolitischen Sprecher
der Fraktionen und des SSW
(gem. anliegender Liste)

Modernisierung der Haushaltswirtschaft

Finanzausschusssitzung am 13.2.2003

Sehr geehrte Frau Kähler,

zur Vorbereitung auf die kommende Finanzausschusssitzung übersende ich Ihnen die Stellungnahme des Landesrechnungshofs zu den Modernisierungsaktivitäten im Haushaltswesen des Landes:

Die Landesregierung hat – mit Unterstützung durch das Parlament und die Enquete-Kommission Entbürokratisierung - zahlreiche Modernisierungsprojekte im Haushaltswesen auf den Weg gebracht. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, das bisher Erreichte einer näheren Betrachtung zu unterziehen und daraus Schlüsse für den weiteren Weg zu ziehen. Er begrüßt daher, dass der Finanzausschuss den Modernisierungsprozess im Haushaltswesen als Ganzen vertieft diskutieren will.

I. - Begleitung durch den Landesrechnungshof

Der Landesrechnungshof steht dem Reformprozess des Landes positiv gegenüber und sieht in den neuen Steuerungsinstrumenten eine Chance,

- die Kosten des Landes transparent zu machen,
- die Steuerung des Haushalts zu intensivieren und zu verbessern sowie damit
- eine wirtschaftliche Verwendung der Einnahmen des Landes sicherzustellen.

In den vergangenen Jahren hat der Landesrechnungshof die Reformen im Haushaltswesen des Landes stets kritisch konstruktiv begleitet und sich sowohl in seinen Bemerkungen als auch in einer Reihe von Stellungnahmen gegenüber dem Parlament und/oder der Regierung grundsätzlich geäußert. Erinnerung sei hier insbesondere an den Umdruck 13/2828 aus dem Jahre 1994, in dem der Landesrechnungshof - einer Bitte des Finanzausschusses folgend - Ausführungen zur Budgetierung und zum Budgetrecht des Parlaments gemacht hat. Diese sind heute noch aktuell und gültig. Es wird ferner auf die grundsätzlichen Ausführungen in der Sitzung der Arbeitsgruppe Haushaltsprüfung am 27. Mai 1999 hingewiesen.¹

In seinen Bemerkungen, insbesondere

- im Beitrag über die „**Reformvorhaben im Haushaltsbereich**“ in den **Bemerkungen 1999**, der den Einführungsstand der Instrumente beleuchtete und grundsätzliche Ausführungen zu den Modernisierungsinstrumenten enthält sowie

¹ Protokoll der Sitzung der 34. nö. Sitzung der Arbeitsgruppe Haushaltsprüfung am 27. Mai 1999.

- in dem dem Finanzausschuss vorab für die Beratungen am 13.2.2003 zugesandten Beitrag über die „Prüfung der Einführung der KLR in der Landesverwaltung“, der in den **Bemerkungen 2003** veröffentlicht wird,

misst der Landesrechnungshof die Entwicklungen im Land an den Zielen der Landesregierung und dem wirtschaftlich Vertretbaren. Vor diesem Hintergrund hat er in seinem jüngsten **Sonderbericht „Bilanz der Modernisierung“** auch Empfehlungen gegeben, wie Modernisierungsverfahren wirtschaftlich durchzuführen sind.

Weiterhin hat sich der Landesrechnungshof auch in vielen Bemerkungsbeiträgen zu einzelnen Aspekten und Problemen der Modernisierungen, soweit sie im Rahmen von anderen Prüfungen aufgefallen sind, geäußert.

Im Wesentlichen vertritt er zu den neuen Steuerungsinstrumenten folgende Auffassungen:

II. - Modellprojekte gem. § 10 a LHO

Die Einführung der Experimentierklausel gem. § 10 a LHO ab 1996 schaffte die rechtlichen Grundlagen für Modellprojekte zur Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs. Damit wurden Flexibilisierungen, Deckungsfähigkeiten, Verwendung von Mehreinnahmen für Mehrausgaben, Übertragbarkeit und insbesondere Rücklagenbildungen erweitert. Im Gegenzug zu diesen erweiterten Rechten ist ein geeignetes Maßnahmen- und Finanzcontrolling sicherzustellen. Diesen noch auf die Inputsteuerung ausgerichteten modellhaften Instrumenten folgte 1999 die Anpassung der LHO an die Änderungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz.

Das Finanzministerium kommt in seinen – auch auf Anregung des Landesrechnungshofs erstellten - Berichten über die Modellprojekte² zu dem Ergebnis, dass teilweise die Ziele der Einführung neuer Steuerungsinstrumente, nämlich die Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, erreicht werden.

² Zwischenbericht - Umdruck 14/3816 vom 21.9.1999 - und Abschlussbericht - Umdruck 15/1944 vom 4.3.2002.

Bewertung des Landesrechnungshofs

Wie der Landesrechnungshof bei seiner Prüfung der Reformvorhaben³ festgestellt hat, zeigten bereits die § 10 a – Projekte mit der zunehmenden Verantwortung der Dienststellen durchaus ein gestiegenes Kostenbewusstsein. Die dezentrale Ressourcenverantwortung war seinerzeit aber nur in Ansätzen realisiert; Kostentransparenz war wegen der noch fehlenden KLR noch nicht erreicht.

In seiner rechtlichen Bewertung der Flexibilisierungsinstrumente (Globalisierung, Erweiterung der Deckungsfähigkeiten, Rücklagenbildung, etc.) kommt der Landesrechnungshof zu dem Ergebnis, dass mit Anwendung der Flexibilisierungen die Grenzen der haushaltsrechtlichen Grundsätze der sachlichen Spezialität, der Haushaltsklarheit und –wahrheit, der Gesamtdeckung und der Begrenzung der Kreditaufnahme berührt werden.⁴

Aus Sicht des Landesrechnungshofs können die Ergebnisse im Zwischen- und Abschlussbericht des Finanzministeriums zu den § 10 a – Projekten nicht nachvollzogen werden, da – wie auch im Sonderbericht des Landesrechnungshof über die Bilanz der Modernisierung ausgeführt - vor Beginn der Modellvorhaben keine Aufnahme des Ist-Zustandes vorlag, die diese abschließende Bewertung der Modellphase für alle Projekte rechtfertigt. Ob die Ergebnisse auch ohne die für alle Dienststellen geltenden haushaltsrechtlichen und finanziellen Restriktionen in der Modellphase erreicht worden wären, bleibt also dahingestellt.

Festzuhalten ist – aufgrund der Berichte des Finanzministeriums - zumindest, dass von den zur Verfügung gestellten erweiterten haushaltsrechtlichen Instrumenten zwei für die Dienststellen eine große Rolle spielten: Die Bildung der Rücklagen und die erweiterten Deckungsfähigkeiten. Die übrigen Instrumente hatten nachrangige Bedeutung.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs stellte der § 10 a LHO auf dem Weg zur outputorientierten Budgetierung eine Übergangslösung dar, da er vorrangig die inputorientierte Steuerung des Haushalts betrifft. Es stellt sich die Frage, ob er nach

³ Bemerkungen 1999, Nr. 9.

⁴ Bemerkungen 1999, Nr. 9.8.

der Anpassung der LHO an das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz noch eine Daseinsberechtigung hat.

III. - Anpassung der LHO an das HGrG

Mit der Novellierung des HGrG und der LHO 1999 wurde der Weg zu einer **output-orientierten Budgetierung** eröffnet und die KLR, die leistungsbezogene Planaufstellung sowie die kaufmännische Buchführung (neben der Kameralistik) auf gesetzliche Grundlagen gestellt.

Der Einsatz der neuen Steuerungsinstrumente bringt für Parlament, Regierung und die einzelnen Behörden einschneidende Veränderungen mit sich. Die Dienststellen erhalten durch die dezentrale Ressourcenverantwortung und die Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung erweiterte Kompetenzen. Die Rolle des Parlaments ist hierbei noch nicht klar definiert.

Der Landesrechnungshof hat in seinem Beitrag über die Prüfung der KLR eine Reihe von Anregungen gegeben, deren Umsetzung erst den gesamten Einsatz sinnvoll werden lassen:

Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)

Bereits 1995 hat sich die Landesregierung mit den Eckwerten für eine Flexibilisierung des staatlichen Haushaltsrechts auch für die KLR als Instrument zur Informationsgewinnung ausgesprochen. Nach dem Grundlagenpapier⁵ zur Einführung sowie dem Umsetzungskonzept⁶ für den Einsatz der KLR dient diese der Darstellung sog. betriebsbedingter Aufwendungen innerhalb einer Abrechnungsperiode auf Basis des Rechnungswesens. Die durch eine Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung ermittelten Daten sollen der outputorientierten Budgetierung, dem Controlling und dem Berichtswesen die notwendigen Informationen bringen. Die Landesre-

⁵ Umdruck 14/168 vom 16.10.1996.

⁶ Grundversion vom 01.07.1997.

gierung hat die flächendeckende Einführung der KLR als Kernelement der Verwaltungsmodernisierung beschlossen.⁷

Bewertung des Landesrechnungshofs

Nach § 7 Abs. 3 LHO ist in **geeigneten** Bereichen eine KLR einzuführen. Der Landesrechnungshof betrachtet die angestrebte **flächendeckende Einführung der KLR** mit Skepsis⁸, da

- nicht alle Bereiche gleichermaßen für eine KLR geeignet sind und
- die Wirtschaftlichkeit vor diesem Hintergrund zu bezweifeln ist.

Die KLR als Teil des internen betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens stellt keinen Gegensatz, sondern eine Ergänzung zur kameralen Finanzbuchführung dar. Auch erfordert sie keine aufwändige kaufmännische Finanzbuchführung.

Aus Sicht des Landesrechnungshofs ist noch offen, welcher Aufwand für eine allen Anforderungen gerecht werdende KLR notwendig ist und welcher Nutzen damit erzielt wird.

Der Landesrechnungshof hat eine Reihe von Vorschlägen gemacht, wie die KLR des Landes inhaltlich zu verbessern ist, damit sie effektiv eingesetzt werden kann. Insbesondere stehen

- eine sachgerechte und exakte Personalkostenermittlung,
- die vollständige Erfassung des gesamten Vermögens des Landes und
- die Einbeziehung kalkulatorischer Wagnisse

noch aus. Ohne Berücksichtigung der Vorschläge des Landesrechnungshofs ist der Sinn der Kostenrechnung in Frage zu stellen.

Der erzielbare Nutzen der KLR muss insgesamt den dafür notwendigen Aufwand übersteigen. Dies ist ebenfalls noch nicht nachgewiesen.

Die Landesregierung versteht die Leistungsrechnung nicht als Wirkungsanalyse der erbrachten Leistungen. Eine zur Betriebsstatistik degradierte Leistungsrechnung ver

⁷ Spätestens ab 2006 sollen alle Dienststellen des Landes KLR-Daten ermitteln.

⁸ Bemerkungsbeitrag des Landesrechnungshof 2003 – übersandt an die Vorsitzende des Finanzausschusses mit Schreiben vom 15.1.2003.

dient nach Auffassung des Landesrechnungshofs diesen Namen nicht. Sie ist nur auf eine Mengenbetrachtung gerichtet, die eine Stückkostenrechnung ermöglicht. Deshalb hält der Landesrechnungshof es für konsequent, genau zu unterscheiden, ob in jedem Fall wirklich eine KLR im Sinne einer Kosten- **und** Leistungsrechnung gemeint ist oder ob mit der Kurzbezeichnung lediglich die Kostenrechnung gemeint ist.

Bedenken hat der Landesrechnungshof weiterhin, weil bislang die einzelnen Instrumente für den späteren Echtbetrieb (outputorientierte Budgetierung aufgrund von Zielvereinbarungen sowie Controlling und Berichtswesen auf Datenbasis der KLR) noch nicht aufeinander abgestimmt und schon gar nicht erprobt sind.

Controlling

Das Rahmenkonzept Controlling beschreibt Bestandteile, Prinzipien, Funktionsweise, Organisation und Umsetzungsschritte des Controllings für die Landesverwaltung. Es soll Hilfestellung für die Dienststellen beim Aufbau systematischer, zielorientierter Führungs- und Handlungsabläufe geben. Darüber hinaus soll es der ganzheitlichen Verknüpfung neuer und bereits vorhandener Modernisierungsinstrumente zu einem Controllingssystem und einer einheitlichen Controllinganwendung dienen. Der Controllingansatz der Landesregierung geht von verselbstständigten Verwaltungseinheiten aus, die innerhalb der durch Zielvereinbarungen vereinbarten Grenzen ihre Arbeit eigenverantwortlich wahrnehmen. Dafür ist - nach Auffassung der Landesregierung - ein

- Zielsystem,
- Kennzahlen- und Indikatorensystem,
- System von verwaltungsinternen Zielvereinbarungen sowie ein
- Berichtswesen

notwendig, in das auch das Grundlagenpapier des Landes „Zielbildung und Zieldefinition“⁹ einbezogen werden muss.

Bewertung des Landesrechnungshofs

Das Rahmenkonzept Controlling ist ein rein theoretisches Konzept, das nach Angaben des Finanzministeriums ggf. angepasst werden muss, wenn die bei der Umset-

⁹ Umdruck 15/63 vom 29.5.2000.

zung gemachten Erfahrungen es erfordern. Die örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofs bei der Prüfung der KLR in 2001/2002 haben ergeben, dass den Dienststellen das Rahmenkonzept Controlling und die damit verbundene Aufgabenstellung kaum bekannt waren.

Der Landesrechnungshof sieht in dem Rahmenkonzept bislang keine Unterstützung für die Dienststellen bei der Umsetzung ihrer praktischen Aufgaben vor Ort. Der Nachweis der Praktikabilität dieses Konzepts ist noch nicht erbracht. Die Rolle des Parlaments als Budgetgeber und das Zusammenwirken zwischen Parlament und Regierung mit den übrigen Instrumenten ist noch zu klären und praktisch zu erproben.

Zielbildung und Zieldefinition

Ähnlich wie beim Controllingkonzept soll auch das Grundlagenpapier zur Zielbildung und Zieldefinition die Verwaltung bei der Einführung der KLR sowie aller weiteren Modernisierungsinstrumente unterstützen. Damit sollen

- die Fähigkeit zur wirkungsbezogenen Zieldefinition gestärkt,
- ein einheitlicher Sprachgebrauch gefördert sowie
- die Zielbildung und Zieldefinition durch die jeweiligen Fachverantwortlichen diskutiert und festgelegt werden.

Nach Auffassung der Landesregierung leiten sich die Verwaltungsziele aus den Bedürfnissen der Bürger sowie den politischen Globalzielen ab. In einem Zielfindungsprozess soll ein Zielsystem als Grundlage für zielgerichtetes Handeln entwickelt werden. Die Zielformulierung ist eine Voraussetzung für die Budgetfestlegung im Rahmen der outputorientierten Budgetierung.

Bewertung des Landesrechnungshofs

Auch dieses Grundlagenpapier ist theoretischer Natur und soll die Verwaltung bei der Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente unterstützen. Bislang fehlt auch für dieses Konzept der Nachweis der Praktikabilität. Auch steht die angekündigte Erweiterung des Grundlagenpapiers um einen Anhang praktischer Beispiele aus den Ressorts noch aus.

IV. - Fazit des Landesrechnungshofs

Ein **Gesamtkonzept** für die neue Steuerung des Haushalts und das Zusammenspiel der einzelnen Instrumente KLR, Controlling, Berichtswesen in einer outputorientierten Budgetierung steht noch aus. Dies betrifft alle Phasen der Haushaltsführung:

- die Aufstellung des Haushalts,
- den Vollzug des Haushalts,
- den Jahresabschluss und
- die Rechnungslegung.

Insbesondere sind die Rolle des Parlaments und das Zusammenwirken zwischen der Regierung und dem Parlament noch zu klären. Auch gilt es zu verhindern, dass die Entscheidungen des Parlaments für künftige Haushaltsjahre durch zu große Eigenständigkeit der Regierung präjudiziert werden. Ein künftiger Nutzen der neuen Instrumente darf nicht nur auf Seiten der Exekutive zulasten des Parlaments und dessen Budgetrechts erreicht werden.

In einem neuen Steuerungsmodell sind im Rahmen der Zielbildung, also der Definition der politischen Ziele, verbindliche Aufgabenpläne und Zielvorgaben des Parlaments für die Regierung zu treffen. Dies erfordert langfristige Aufgaben- und Finanzplanungen, die im Gegensatz zur bisherigen Finanzplanung nicht von der Landesregierung allein, sondern vom Parlament verabschiedet werden müssten. Mit dem Budgetrecht des Parlaments ist es nicht vereinbar, dass die Exekutive selbst Sach- und Personalmittel bindet, ohne das Parlament bei der Zielbildung und Zieldefinition einzubinden. Die Ziele und damit das Aufgabenspektrum, also die Kernaufgaben des Staates, kann nur das Parlament vorgeben.

Grundlage für die Veranschlagung bei einer outputorientierten Budgetierung sind die - auf der Grundlage der vom Parlament gesetzten Ziele - konkretisierten Aufgaben und die hierfür anfallenden Kosten, die auf der Basis einer Kostenrechnung zu ermitteln sind. Eine aufwändige kaufmännische Buchführung ist für die outputorientierte Budgetierung nicht erforderlich.

Die Steuerung des Haushaltsvollzugs auf der Grundlage des Controllings setzt ein auf die Planung abgestimmtes Berichtswesen voraus. Sie erfordert auch ein Eingreifen der Exekutive in den Haushaltsvollzug bei Abweichungen von der Planung. Das Berichtswesen gegenüber dem Parlament über den Haushaltsvollzug darf nicht den Eindruck erwecken, als wolle und solle das Parlament mitregieren. Die Trennung zwischen Legislative und Exekutive ist auch im Neuen Steuerungsmodell sicherzustellen. Dennoch ist im Gegenzug zu den erweiterten Flexibilisierungen und Budgetierungen für die Exekutive im Haushaltsvollzug eine umfassendere Information des Parlaments als bisher erforderlich, um das Budgetrecht des Parlaments auf diese Weise sicherzustellen.

Ein umfassendes Berichtswesen über die einzelnen Projekte und Aufgaben darf jedoch nicht dazu führen, die Gesamtsteuerung des Landeshaushalts aus dem Auge zu verlieren. Auch sie gilt es zu verbessern. Insbesondere unterjährige Hochrechnungen über Einnahmen- und Ausgabenentwicklungen sind notwendig, um frühzeitig Hinweise auf Fehlentwicklungen im Gesamthaushalt zu erhalten und steuernd auf die einzelnen Bereiche eingreifen zu können.

Wie die Diskussion der vergangenen Jahre im Finanzausschuss gezeigt hat, mangelt es den Entwicklungen der vergangenen Jahre bislang insbesondere an praktikablen und ausgewogenen Vorschlägen zur Einbeziehung des Parlamentes in die Neuen Steuerungsinstrumente. Gerade in der Sitzung des Finanzausschusses vom 15.2.2001 zum Controllingkonzept des Landes haben die Mitglieder des Ausschusses dies deutlich zum Ausdruck gebracht.

Der Landesrechnungshof schlägt daher vor, zunächst einmal die bisherigen Entwicklungen und Konzepte kritisch auf ihr Zusammenwirken zu beleuchten und sie zu einem Gesamtkonzept zusammen zu führen. Damit nicht unkoordiniert weiter entwickelt und gar Datenfriedhöfe erstellt werden - dies würde auch die nötige Akzeptanz bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern fördern -, sollte das Zusammenwirken aller Modernisierungsinstrumente in einer kameral buchenden, überschaubaren Dienststelle als Musterbehörde auf die Probe gestellt werden. Erst aus den Erkenntnissen eines solchen Musterversuchs können gezielt weitere Schlüsse im Hinblick auf die Defizite der bisherigen Einzel-

konzepte gezogen, diese Konzepte verbessert und zu einem Gesamtkonzept zusammen gefügt werden. Erst dann kann der Beweis erbracht werden, ob die outputorientierte Budgetierung wirklich alle Erwartungen erfüllt.

Eines steht aber bereits jetzt fest: Die Modernisierung der Haushaltswirtschaft kann die finanziellen Probleme des Landes nicht lösen.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

Klaus Qualen