

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Stenographischer Dienst

# **N i e d e r s c h r i f t**

## **Finanzausschuss**

93. Sitzung

am Donnerstag, dem 13. Februar 2003, 10:00 Uhr,  
im Konferenzsaal des Landtages

**Anwesende Abgeordnete**

Ursula Kähler (SPD)

Vorsitzende

Holger Astrup (SPD)

Wolfgang Fuß (SPD)

Renate Gröpel (SPD)

Günter Neugebauer (SPD)

Hans-Jörn Arp (CDU)

Klaus Klinckhamer (CDU)

Rainer Wiegard (CDU)

Dr. Heiner Garg (FDP)

Monika Heinold (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

**Weitere Abgeordnete**

Anke Spoorendonk

**Fehlende Abgeordnete**

Berndt Steincke (CDU)

Die Liste der **weiteren Anwesenden** befindet sich in der Sitzungsakte.

<b>Tagesordnung:</b>	<b>Seite</b>
<b>1. Haushaltsvollzug 2002</b>	<b>4</b>
Vorlage des Ministeriums für Finanzen und Energie Umdruck 15/3002	
<b>2. Pilotbehörde „Staatskanzlei“ im Rahmen des Projekts der flächendeckenden Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in der Landesverwaltung</b>	<b>7</b>
Vorlagen der Staatskanzlei Umdrucke 15/1833, 15/1985, 15/2534, 15/3003	
<b>Modernisierung des Haushaltswesens</b>	
Vorlage des Ministeriums für Finanzen und Energie Umdruck 15/2876	
<b>Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein</b>	
Vorlage des Ministeriums für Finanzen und Energie Umdruck 15/1717	
<b>Abschlussbericht über die § 10 a LHO-Modellprojekte</b>	
Vorlage des Ministeriums für Finanzen und Energie Umdruck 15/1944	
<b>Modernisierung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern</b>	
Vorlage des Ministeriums für Finanzen und Energie Umdruck 15/2833	
Stellungnahme des Landesrechnungshofs Umdruck 15/3023	
<b>3. Verschiedenes</b>	<b>18</b>

Die Vorsitzende, Abg. Kähler, eröffnet die Sitzung um 10:05 Uhr und stellt die Beschlussfähigkeit des Ausschusses fest. Die Tagesordnung wird in der vorstehenden Fassung gebilligt.

Vor Eintritt in die Tagesordnung würdigt die Vorsitzende die langjährige Arbeit von Finanzminister Möller und verabschiedet ihn im Namen der Ausschussmitglieder.

Punkt 1 der Tagesordnung:

### **Haushaltsvollzug 2002**

Vorlage des Ministeriums für Finanzen und Energie  
Umdruck 15/3002

M Möller berichtet, der Haushaltsabschluss 2002 werde relativ früh vorgelegt. Aufgrund einer durch den Länderfinanzausgleich zu erwartenden Nachzahlung habe eine Rücklage von 50 Millionen € gebildet werden können. Dies sei sehr positiv, allerdings sei zu berücksichtigen, dass im Vorwege ein hoher Nachtragshaushalt habe verabschiedet werden müssen. Auch in diesem Jahr gebe es einige Haushaltsrisiken, die zu beachten seien und Rücklagen erforderten. Darunter fielen zum Beispiel die Pockenschutzimpfung einschließlich der Beschaffungskosten für die Impfstoffe, Aufwendungen für den Vergleich mit dem Kernkraftwerk Krümmel sowie Kosten durch den Tarifabschluss für Beamte. Problematisch sei die unbefriedigende Höhe der Investitionen. Das Haushaltsjahr 2002 sei aufgrund des hohen Nachtragshaushalts insgesamt schwierig gewesen. Es sei jedoch erfreulich, dass dennoch Rücklagen für 2003 hätten gebildet werden können. Der Haushaltsabschluss habe gut funktioniert. Gleichwohl gebe es – was die Rechnungslegung angehe – noch einige technische Schwierigkeiten. Er, M Möller, gehe jedoch davon aus, dass die Rechnungslegung durch den Rechnungshof geprüft werden könne. Das Ministerium biete hierbei jede Hilfe an.

Abg. Wiegard weist in Erwiderung auf die Ausführungen von M Möller darauf hin, dass der vorliegende Haushaltsabschluss die höchste Neuverschuldung sowie die niedrigste Investitionsquote aller Zeiten aufweise. Die Rücklage von 50 Millionen € sei aus Krediten finanziert. Für 120 Millionen € an Steuermindereinnahmen seien 600 Millionen € an zusätzlichen Schulden aufgenommen worden. Leidtragende seien hierbei in erster Linie die Kommunen. Ausfallende Steuern seien in voller Höhe durch eine Kreditaufnahme ersetzt worden, obwohl 20 % der entsprechenden Steuereinnahmen den Kommunen zugestanden hätten. Dieser Haushaltsabschluss sei ein Trauerspiel.

M Möller widerspricht Abg. Wiegard. Die Kommunen erhielten eine auf drei Jahre verteilte Kreditvorfinanzierung. Diese Vereinbarung werde von den Kommunen als fair bewertet und begrüßt.

In Erwiderung auf die Anmerkungen von VP Qualen über vorhandene Probleme bei der Bereitstellung prüffähiger Unterlagen zur Haushaltsprüfung legt ST Döring die Bemühungen des Finanzministeriums dar, dem Landesrechnungshof ab Ende Februar die gewünschten Aufstellungen zur Verfügung zu stellen. Auch er, St Döring, sehe keine Gefahr für die Rechnungslegung.

Auf eine Frage von Abg. Dr. Garg nach getroffenen Maßnahmen zur Wiederherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts antwortet M Möller, ohne die Verabschiedung des Nachtragshaushalts hätten in den kommenden Jahren aufgrund der Finanzierung des Defizits weitere gravierende Einsparungen bei den Investitionen erfolgen müssen. Konkrete Maßnahmen und ihre Wirkungen seien – bedingt durch die Kürze der Zeit - noch nicht zu verbuchen.

Abg. Heinold regt eine Diskussion darüber an, sich von der bestehenden Definition von investiven Maßnahmen zu lösen und dazu überzugehen, innerhalb des festgesetzten Rahmens die Länder selbst über zukunftsweisende Investitionen – unter anderem in Kultur und Bildung - entscheiden zu lassen. Ferner weist sie unter Bezugnahme auf die Ausführungen von Abg. Wiegard darauf hin, dass die Kommunen in jedem Fall an den Lasten von Steuermindereinnahmen beteiligt seien. Die Herkunft der Zuwendungen des Landes sei dabei unerheblich.

Abg. Wiegard widerspricht. Die Gemeinden seien durch das Verhalten der Regierung außerdem gezwungen, Investitionen ebenfalls zurückzustellen.

Die Vorsitzende verweist in Antwort auf Anmerkungen von VP Qualen auf die bestehende Anregung, in Zusammenarbeit zwischen Ausschuss und Landesrechnungshof eine Klärung des Investitionsbegriffs vorzunehmen.

Abg. Wiegard entgegnet, es gehe eher um eine Neudefinition der verfassungsmäßigen Grenze für eine Neuverschuldung. Er, Abg. Wiegard, sehe angesichts der Entwicklung der Verschuldung den Bedarf der Neudefinition von einigen Eckpunkten der Landeshaushaltsordnung. Hier biete sich ein wissenschaftlich begleitetes Forum an, um die perspektivische Verringerung der Neuverschuldung zu erreichen.

VP Qualen regt an, sich mit dieser Frage intensiv im Rahmen eines gesonderten Tagesordnungspunkts zu beschäftigen, und bietet an, hierzu eine schriftliche Vorlage zu erstellen. - Dieser Vorschlag wird von der Vorsitzenden begrüßt.

M Möller weist darauf hin, dass Schleswig-Holstein insofern Besonderheiten aufweise, als im Zusammenhang mit der GMSH im letzten Jahr getätigte Investitionen von 30 Millionen bis 40 Millionen € ausgelagert worden seien. Abschließend ergänzt M Möller seine Ausführungen. Er sehe zu diesem Zeitpunkt keine Notwendigkeit für einen Nachtragshaushalt in 2003. Dennoch sei eine harte Haushaltsbewirtschaftung angeordnet. Die Ergebnisse der Auswirkungen der Mai-Steuerschätzung sowie des Irak-Konflikts blieben abzuwarten. Eine grundsätzliche Verbesserung der Haushaltssituation sei jedoch nur zu erwarten, wenn sich die Einnahmenseite positiv entwickle.

Der Ausschuss nimmt einstimmig die Vorlage des Ministeriums für Finanzen und Energie, Umdruck 15/3002, zur Kenntnis.

Punkt 2 der Tagesordnung:

**Pilotbehörde „Staatskanzlei“ im Rahmen des Projekts der flächendeckenden Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in der Landesverwaltung**

Vorlagen der Staatskanzlei  
Umdrucke 15/1833, 15/1985, 15/2534, 15/3003

**Modernisierung des Haushaltswesens**

Vorlage des Ministeriums für Finanzen und Energie  
Umdruck 15/2876

**Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein**

Vorlage des Ministeriums für Finanzen und Energie  
Umdruck 15/1717

**Abschlussbericht über die § 10 a LHO-Modellprojekte**

Vorlage des Ministeriums für Finanzen und Energie  
Umdruck 15/1944

**Modernisierung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern**

Vorlage des Ministeriums für Finanzen und Energie  
Umdruck 15/2833

Stellungnahme des Landesrechnungshofs  
Umdruck 15/3023

Nach einer grundsätzlichen Einführung durch die Vorsitzende berichtet St Wolff-Gebhardt, die Staatskanzlei sei die erste Behörde, die Schritte unternommen habe, innerhalb ihres Arbeitsbereichs eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen. Dabei sei die Definition der Ziele eine Aufgabe zwischen Politik und Verwaltung, da eine rein betriebswirtschaftliche Fragestellung die Frage nach dem Preis der Demokratie aufwerfen würde. Der Preis der Freiheit sei mit Kosten verbunden und lasse sich nicht in jeder Frage produktbezogen abbilden. Die Staatskanzlei habe sehr viele Querschnittsaufgaben zu erledigen, deren Abbildung als Produkt nicht immer

möglich sei. Vor sechs Jahren sei mit einer Kostenträgerrechnung begonnen worden. Diese sei nunmehr auf eine Kostenstellenrechnung umgestellt, die größere Deckungskreise ermögliche. Zielvorstellung sei, zu einem echten Budget zu kommen und die Möglichkeit zu haben, Rücklagen zu bilden. Dies sei sehr positiv, denn somit sei eine wirtschaftlichere Bewirtschaftung ermöglicht, die den Mitarbeitern - sowohl bei Leistungen als auch bei Einsparungen - Motivationsanreize biete. Insofern biete die Möglichkeit einer eigenverantwortlichen Personalsteuerung über mehrere Jahre hinweg gegenüber einem starren System nach Stellenplänen Vorteile. Dennoch seien Vorgaben nötig. Erstrebenswert sei ein Handlungsrahmen, ohne dass damit ein enges Korsett verbunden werde.

Die Zusammenführung von Fachverantwortung und Ressourcenverantwortung halte sie, St Wolff-Gebhardt, grundsätzlich für vernünftig. Die Kostenstellenrechnung stelle steuerungsrelevante Daten zur Verfügung, jedoch befinde man sich noch immer in einer Versuchsphase. So sei insbesondere noch an dem Abschluss von Zielvereinbarungen zu arbeiten. Auch sei eine Diskussion darüber nötig, wie Zielvereinbarungen zwischen Parlament und Exekutive geschlossen werden könnten. Insgesamt sei die Staatskanzlei sehr an einem Dialog mit dem Finanzausschuss interessiert.

Ob es richtig gewesen sei, die Staatskanzlei als Pilotbehörde zu wählen, lasse sie, St Wolff-Gebhardt, dahingestellt. Aufgrund der insgesamt positiven Entwicklung sei jedoch zu hoffen, dass weitere Bereiche der Landesverwaltung dem Beispiel der Staatskanzlei folgen würden. Schleswig-Holstein sei in diesem Prozess im bundesweiten Vergleich relativ weit fortgeschritten. Es bleibe eine Herausforderung für die Verwaltungswissenschaft, dass die reine betriebswissenschaftliche Lehre nicht eins zu eins auf die öffentliche Verwaltung übertragen werden könne. Anzustreben sei eine Weiterentwicklung in Richtung echte Budgetierung, echte Kostenstellenzuordnung und – soweit möglich – in die Richtung von echten Produkten. Ein Budget, das über mehrere Jahre laufe, sei ein Segen, weil es dazu beitrage, Saisonschübe in der Verwaltung zu minimieren, die häufig der Grund für unwirtschaftliches Verhalten seien.

Abg. Wiegard weist darauf hin, dass eine sinnvolle Kosten- und Leistungsrechnung klare Ziele brauche, an denen das Ergebnis gemessen werde. Dies sei in der Politik schwer. Die Auswahl der Staatskanzlei als Pilotbehörde zeige, dass die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung nicht in jedem Fall sinnvoll sei. Zu klären seien weiterhin die Fragen, wie Zielvereinbarungen zu erreichen seien, wie ein aussagekräftiges Berichtswesen zu erreichen sei, wie ein politisches Controlling zu installieren sei und welche politischen und verwaltungstechnischen Konsequenzen zu ziehen seien.

In Antwort auf die von Abg. Wiegard gestellte Frage nach der Höhe der durch die Kosten- und Leistungsrechnung verursachten Verwaltungskosten entgegnet St Wolff-Gebhardt, diese summierten sich im laufenden Betrieb auf den Gegenwert einer A 8- bis A 9-Stelle. Die Einführung verursache naturgemäß höhere Kosten. Ferner widerspricht sie Abg. Wiegard. Eine Kosten- und Leistungsrechnung sei durchaus in allen Bereichen sinnvoll, doch sei die Frage der Intensität und damit der Kleinteiligkeit den Aufgaben entsprechend unterschiedlich zu definieren. Die herkömmliche Kameralistik müsse so umgesteuert werden, dass sie für wirtschaftliches Vorgehen handhabbar werde. Der Übergang zur Kosten- und Leistungsrechnung sollte fließend geschehen.

Die Vorsitzende weist darauf hin, dass es zuerst Zielvereinbarungen zwischen Parlament und Regierung geben müsse, um die Bestimmungen des Haushaltsrechts einzuhalten.

St Döring bemerkt, außer der Staatskanzlei sei zu Beginn der Pilotphase keine andere Behörde bereit gewesen, diesen Weg zu beschreiten. Wenn die Einführung in der Staatskanzlei funktioniere, funktioniere sie überall. Die Anpassungen in den Teilbereichen, in denen es Probleme gegeben habe, hätten das Lernen befördert.

Die Klärung der Frage von Abg. Heinold nach der in Anlage 1 des Umdrucks 15/1985 ausgewiesenen globalen Minderausgabe von minus 100,0 % werde dem Ausschuss schriftlich nachgereicht werden. St Döring bemerkt, die Nennung des Minus von 100 % sei an dieser Stelle irreführend und falsch, jedoch in der Sache richtig.

In Antwort auf eine Frage von Abg. Wiegard betont St Wolff-Gebhardt die Notwendigkeit von Zielvereinbarungen. Diese würden zurzeit in Zusammenarbeit zwischen Abteilungen und Behörden Spitze über zu erledigende Aufgaben getroffen. Über das Ausmaß des Erreichens der Ziele gebe es Informationen. Aufgrund des fehlenden Produktkatalogs sei es jedoch schwierig, den Zielerreichungsgrad zu quantifizieren. Es sei jedoch möglich, inhaltliche Vergleiche zu ziehen. Man befinde sich in einem Prozess, der auch den Austausch mit anderen Bundesländern beinhalte. Ihr, St Wolff-Gebhardts, Ziel sei es, dieses Verfahren im bisherigen Umfang fortzuführen und im Sinne einer lernenden Verwaltung zu perfektionieren. Eine Einführungsphase über fünf Jahre, wie sie in Hessen vorgesehen sei, sei realistisch, wobei das Parlament in diesen Prozess mit eingebunden werden müsste.

Auf die Frage von Abg. Dr. Garg nach der Bewertung einer Kleinen Anfrage antwortet St Wolff-Gebhardt, es werde festgehalten, wer wie lange an der Beantwortung der Kleinen Anfrage gearbeitet habe, wobei die Leistungen anderer Stellen sowie Schreib- und Botendienste einbezogen würden. Die sich daraus ergebenden Endkosten seien abhängig von Art und Um-

fang der Fragestellung. St Döring ergänzt, hier zeigten sich die Grenzen des Systems, denn mit der Erkenntnis über die Kosten einer Kleinen Anfrage lasse sich keine Steuerung ausüben. Ebenso problematisch sei zum Beispiel auch die Arbeit der Regierungspressestelle, denn die Qualität dieser Arbeit lasse sich mit einer Kosten- und Leistungsrechnung nicht messen. Andererseits sei es sehr hilfreich, genau benennen zu können, wie viel die Untersuchung einer BSE-Probe koste. Ferner bemerkt St Döring, die Budgetierung der Aufgaben des Statistischen Landesamtes bringe an sich nichts, weil die Erstellung der Statistiken in jedem Falle erfolge. Allerdings sei zu prüfen, ob diejenigen, die diese Statistiken abriefen, in Zukunft dafür zahlen sollten, was durch die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung möglich würde.

VP Qualen bestätigt, es gebe Datenerhebungen, die für die Steuerung nicht relevant seien. Man solle sich daher auf die Bereiche beschränken, in denen die gewonnenen Daten hilfreich seien. Dies seien insbesondere Bereiche, in denen man mit privaten Anbietern konkurriere oder in denen Gebühren festzulegen seien. Es bestehe die Frage, ob es sinnvoll sei, sie in den anderen Bereichen, in denen die Kosten- und Leistungsrechnung lediglich der Steigerung des Kostenbewusstseins diene, anzuwenden. So hätten die Ministerien auf politische Situationen zu reagieren.

Die Vorsitzende wirft daraufhin die Frage auf, ob eine Kosten- und Leistungsrechnung dazu führen könnte, politische Ziele neu zu definieren, wenn das Verhältnis zwischen Ziel und entsprechenden Kosten mit bewertet würde.

St Döring verweist auf einen grundlegenden Dissens mit dem Landesrechnungshof. Es sei seine persönliche Auffassung, dass die Kameralistik auf lange Sicht entfallen werde. Ob das sie ersetzende System die reine kaufmännische Buchführung sein werde, sei zwar zu bezweifeln, doch sei man bisher auf dem Auge des Werteverzehrs blind. Dies sei ein Fehler. Die Kosten- und Leistungsrechnung sei kein Instrument zur Verminderung von Fehlsteuerungen und zum Abbau von Defiziten; jedoch biete dieses System eine höhere Transparenz und damit verbunden frühe Warnsignale. Daher plädiere er für eine flächendeckende Einführung der Kostenrechnung. Über die sinnvollen Bereiche zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung sei zu diskutieren.

Ferner müsse es möglich sein, mit anderen Bundesländern ein Benchmarking vorzunehmen. Nur so könnten Fusionen oder Kooperationen entstehen. Hierbei sei es zum Beispiel nötig, mit den durchschnittlichen und nicht mit den tatsächlichen Personalkosten zu rechnen sowie einen einheitlichen Pensionszuschlag zugrunde zu legen. Auch hier bestehe ein Dissens mit dem Landesrechnungshof. Es sei sehr hilfreich zu wissen, ob zum Beispiel innerhalb der Finanzämter – bedingt durch Fehlorganisation – überhöhte Kosten anfielen. Dabei sei es völlig irrelevant, was

die Erstellung eines Steuerbescheides koste, da es eine gesetzliche Verpflichtung dazu gebe. Ein Benchmarking zwischen den einzelnen Finanzämtern sei ebenso sinnvoll wie ein Benchmarking mit anderen Bundesländern. Jeder Bereich müsse einzeln betrachtet werden. Daher gebe es auch kein Gesamtkonzept.

St Wolff-Gebhardt merkt an, Abschreibungen und Rückstellungen wären – gerade bei größeren Investitionen – leichter durchzuführen. Ferner sei davor zu warnen, kameralistische Inseln zu behalten. Das System sollte insgesamt umgesteuert werden.

VP Qualen betont, Kosten- und Leistungsrechnung und Kameralistik seien keine Gegensätze. Man könne beide Systeme durchaus nebeneinander betreiben, denn die Kosten- und Leistungsrechnung ergänze die Kameralistik. Es gebe insofern keine zwingende Notwendigkeit, alles gleichermaßen zu behandeln. Die Daten der Kameralistik seien im Grunde ausreichend. Gebraucht würden steuerungsrelevante Daten, mit denen einzelne lohnende Bereiche ergänzend betrachtet werden könnten. Zum Thema Trappenkamp führt VP Qualen aus, der Landesrechnungshof sei der Auffassung, hier handele es sich um einen Landesbetrieb mit kaufmännischer Buchführung. Diesen Landesbetrieb als Modellprojekt für die übrige Landesverwaltung zu nehmen, sei nicht günstig. Der Landesrechnungshof schlage vor, einen weiteren Versuch zu starten und eine weitere kameral buchende Behörde auszuwählen, um die dort zu gewinnenden Ergebnisse auf andere Bereiche zu übertragen. Bisher gebe es keine Erfahrungen über das Zusammenwirken der einzelnen betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumente.

Abg. Fuß verweist auf auch in der Privatwirtschaft vorhandene Unternehmensbereiche, die – ähnlich wie eine Presseabteilung – von operativen Aufgaben abgegrenzt seien. Dies biete aufgrund der vorhandenen Parallelen Hilfestellungen.

Nunmehr berichtet St Döring auf der Grundlage von Umdruck 15/2876, um die Thematik in einen Gesamtzusammenhang zu stellen. Der Beginn der Modernisierungsbemühungen, deren Ausgang der kommunale Bereich gewesen sei, liege in den 90er-Jahren. Der Landtag beschäftige sich zirka seit 1995 mit diesem Thema. Bereits frühzeitig sei in die Landeshaushaltsordnung § 10 a eingearbeitet worden. Schleswig-Holstein habe – zusammen mit Hessen – dafür gesorgt, dass das Haushaltsgrundsatzgesetz entsprechend geändert worden sei. Nach Auffassung des Ministeriums sei § 10 a LHO entbehrlich, allerdings seien durch die über 60 Modellprojekte, die zum Teil abgeschossen seien, vielfältige Erfahrungen gewonnen worden. Die Einflüsse auf Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug seien kaum bemerkbar gewesen. Bedeutende Bereiche seien Deckungsfähigkeiten und Rücklagenbildung. Die Verwaltung habe dadurch enorme Vorteile gewonnen und die Regierung könne Vorhaben schneller und flexibler behandeln. Durch die Rücklagenbildung sei ein wirtschaftlicherer Umgang mit den Haushalts-

mitteln erreicht worden. Im Bereich der Personalmittelbudgets seien beachtliche Rücklagen gebildet worden.

Er, St Döring, widerspreche dem Rechnungshof. Das Haushaltsrecht des Parlaments werde nicht ausgehöhlt, denn das Parlament habe zugestimmt. Die Kosten- und Leistungsrechnung sei kein Selbstzweck. Eine flächendeckende Einführung bedeute – auch nach den Erfahrungen der Staatskanzlei – eine Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in unterschiedlicher Tiefe. Je näher eine Aufgabe politischen Führungsaufgaben komme, desto mehr müsse von der Kosten- und Leistungsrechnung abgerückt werden.

Grundsätzlich sei die Kosten- und Leistungsrechnung ein Informationslieferant; sie habe in dieser Funktion eine Schlüsselrolle. Das System allein bewerte nicht. Dies geschehe in einem weiteren Schritt durch Controlling, wobei auch Qualität bewertet werde. Bei den Personalkosten gebe es einen Dissens mit dem Landesrechnungshof. Bei den Projekten seien bewusst durchschnittliche Personalkosten zugrunde gelegt worden. Ansonsten bestünde innerhalb der Behörden die Tendenz, lediglich junge und ledige Mitarbeiter zu beschäftigen. Weiter solle vermieden werden, bei der Abbildung der Personalkosten von kleineren Dienststellen Rückschlüsse auf einzelne Personen zu ermöglichen. Der Landesrechnungshof halte die Kosten- und Leistungsrechnung für ein weiteres internes Buchungssystem. Das Ministerium sei hingegen der Auffassung, sie sei ein Informationslieferant neben der kameralen oder der kaufmännischen Buchführung.

Momentan gebe es keine vollständige Erfassung des Vermögens. Dieser Aufwand sollte zu diesem Zeitpunkt nicht betrieben werden. Vielmehr sollte der Schwerpunkt zunächst auf der Betrachtung der nahe liegenden Dinge liegen. Die Frage der Einbeziehung kalkulatorischer Wagnisse werde aufgegriffen. Ein Controlling brauche Zieldefinitionen, was für Verwaltungen manchmal einen Kulturschock bedeute. Er, St Döring, schließe mit Abteilungsleitern Zielvereinbarungen ab, die im Zusammenhang mit ihren Projekten in einer Kosten- und Leistungsrechnung abgebildet würden. Somit könne das Verhältnis zwischen Aufwand und Ziel bewertet und ein Führungsinstrument gewonnen werden.

St Döring bemerkt, er nehme die Kritik des Landesrechnungshofs an, dass es sich um theoretische Konzepte handle. Da man jedoch noch nichts erprobt habe, sei dies auch nicht anders möglich. Die theoretischen Konzepte, die vom Landesrechnungshof hier kritisiert würden, würden an anderer Stelle gefordert. Die Schulungen würden verstärkt, wobei man auch hier aus Fehlern lerne. Eine gewisse Fehlertoleranz sollte in dieser Phase von der Politik zugestanden werden. Die Kosten- und Leistungsrechnung werde nunmehr eingeführt. Das Grundsatzkonzept des Controlling werde umgesetzt. Ziel sei die Generierung eines externen und eines

internen Berichtswesens. Die Ausschussmitglieder seien aufgerufen, hier Anregungen zu geben.

Zu dem Kritikpunkt, das Budgetrecht des Parlaments werde durch die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung ausgehöhlt, führt St Döring aus, in der Vergangenheit sei versucht worden, durch eine immer stärkere Kleinteiligkeit der Haushaltspläne zu steuern. Dies habe jedoch nur zu einer Flut von Üpl-Anträgen geführt. Bisher werde über eine Finanzstatistik diskutiert, die keine vernünftige Steuerung zulasse. Die Kosten einer Maßnahme seien manchmal in zehn Titeln versteckt und kaum nachzuvollziehen. Es sei ein Irrtum zu glauben, das Parlament brauche die Kameralistik als Instrument für die politische Debatte und zur Steuerung der Regierung. Er, St Döring, plädiere aus demokratischer Überzeugung für ein Mehr an Steuerung, indem durch zusätzliche Erläuterungen genau definiert werde, was die Regierung mit diesem Geld machen solle. Sie müsse nämlich nicht nur mit dem Geld auskommen, sondern auch Ziele erreichen. Die Opposition bekäme erstmalig ein Instrument an die Hand, mit dem der Grad einer Zielerreichung bewertet werden könnte. Durch die neuen Steuerungsmodelle werde ein sachbezogener Dialog hergestellt, über dessen Ziel- und Budgetvorgaben wiederum politisch diskutiert werden könne. Es sei seine, St Dörings, Überzeugung, dass auf diesen Wegen Geld vernünftiger ausgegeben und gespart werde. Bisher würden Verwaltungen gestraft, wenn Geld nicht ausgegeben worden sei, weil diese Summen in der Zukunft einzusparen seien. Dies sei finanzwirtschaftlich unvernünftig. Vielmehr müssten Anreize geschaffen werden.

Die Vorsitzende dankt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Staatskanzlei für ihr Engagement an diesem Pilotprojekt und lobt die geleistete Arbeit.

Abg. Heinold stimmt dem gedanklichen Ansatz von St Dörings uneingeschränkt zu. Es sei nicht sinnvoll, durch kleine Anfragen zu entscheiden, was im Haushalt politisch verändert werden müsste. Eine Diskussion darüber, wie viele Lehrerstellen zusätzlich in den Haushalt aufgenommen werden sollten, sage nichts darüber aus, ob mehr Unterricht in den Schule ankomme oder nicht. Sie, Abg. Heinold, plädiere dafür, im Bildungsbereich eine Zieldefinition vorzunehmen. Neben der theoretischen Diskussion über Ziele und Regeln sollte sehr schnell beschlossen werden, in welchen Praxisbereichen mit den neuen Steuerungsmodellen begonnen werden solle. Ferner sei der Landesrechnungshof eine verfassungsmäßig vorgeschriebene Institution, bei der das Parlament nicht wisse, ob das eingesetzte Geld produktiv verwendet werde. Es sei unter anderem Aufgabe des Landesrechnungshofs, dem Parlament eine Hilfestellung zur Kontrolle der Regierung zur Verfügung zu stellen. Über diese Zielerreichung werde jedoch nicht diskutiert.

Abg. Dr. Garg weist darauf hin, dass nicht nur unter den Verwaltungsmitarbeitern, sondern auch unter den Politikern ein Umdenken nötig sei. Das nach Zieldefinition und Zielerreichung folgende Controlling mache nur Sinn, wenn es auch – sowohl positive als auch negative - Sanktionsmöglichkeiten für den Fall der Zielabweichung gebe.

Abg. Wiegard erhebt keine grundsätzlichen Einwände, weist jedoch darauf hin, dass der Teufel bekanntlich im Detail stecke. Auch jetzt gebe es bereits eine Bewertung von Haushaltspositionen, die allerdings bei Regierung und Opposition häufig differiere. Ein besonderes Problem sei es, die handelnden Personen mit einem solchen System umgehen zu lassen. Hier müssten Wege gefunden werden, um die Beteiligten zu schulen. Ferner stellt Abg. Wiegard die Frage, was die Grundlagen des neuen Systems seien und ob es nicht notwendig sei, die Grenzen des Haushaltsjahres aufzuheben, um permanente Anpassungen zu ermöglichen.

Abg. Spoorendonk fragt nach der Verhältnismäßigkeit von Berichtswesen und Produktivität. Es bestehe die Gefahr, dass das Berichtswesen ausufere und Ressourcen aus dem produktiven Bereich binde.

Abg. Gröpel sichert St Döring die Unterstützung der SPD-Fraktion zu. Im kommunalen Bereich gebe es bereits so genannte Produktbücher, die den Preis einer Dienstleistung festlegten. Dadurch werde die Transparenz staatlicher Leistungen gesteigert und die politische Wahlmöglichkeit erhöht.

Abg. Fuß weist unter Bezugnahme auf Abg. Wiegard darauf hin, dass bereits heute über Abrechnungszeiträume hinaus bewertet werde. Man werde – unabhängig vom System – stets in dem Zugzwang sein, Absichten und Ausgaben in bestimmten Zeiträumen zu betrachten. Es werde jedoch notwendig sein, zwischen Regierung und Parlament neue Spielregeln festzulegen.

VP Qualen führt aus, Fakt sei, dass die Flexibilisierungs- und die Globalisierungsinstrumente das Haushaltsrecht beeinträchtigten. So werde unter anderem der Grundsatz der Spezialität, der Verfassungsrang habe, berührt. Bei der outputorientierten Budgetierung gehe es in erster Linie um die Rolle des Parlaments. Die bisher diskutierten Modelle dieser Art von Budgetierung stellten das bisherige System der Haushaltsverfassung in seinen Grundsätzen infrage. Hierüber gebe es Einigkeit. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs erfordere die outputorientierte Budgetierung langfristige Aufgaben- und Finanzpläne, die – im Gegensatz zur bisherigen Finanzplanung – nicht von der Landesregierung allein, sondern vom Parlament verabschiedet werden müssten. Der Landesrechnungshof halte es für nicht mit dem Budgetrecht des Parlaments vereinbar, dass die Exekutive selbst Sach- und Personalmittel binde, ohne das Par-

lament in die Zielbildung und Zieldefinition einzubinden. Die Vorgabe über die Kernaufgaben des Staates könne nur durch das Parlament erfolgen.

Bei der outputorientierten Budgetierung komme dem Aufbau und der Durchführung der Kosten- und Leistungsrechnung und des Controllings eine entscheidende Funktion zu. Insofern bestehe auch hier ein Dissens: Nur belastbares Datenmaterial stelle einer Budgetierung ausreichende Informationen zur Verfügung. Wenn dies nicht der Fall sei, werde es auch nicht gelingen, die Budgetverantwortlichen zu einer leistungsbezogenen Haushaltsanmeldung anzuhalten. Der Landesrechnungshof habe im Verlauf der Prüfung der Kosten- und Leistungsrechnung zu diesem Thema verschiedene Vorschläge unterbreitet, die in der Arbeitsgruppe Haushaltsprüfung diskutiert würden. Ferner halte der Landesrechnungshof es für ausreichend, wenn an der vergleichsweise einfachen Kameralistik festgehalten werde. Es sei zu bezweifeln, ob tatsächlich alle Bereiche für eine Umstellung geeignet seien. Weiterhin halte man wenig davon, Landesverwaltungen durch ein sehr detailliert ausgelegtes Rechnungswesen und jährlich neue Zielvereinbarungen bis auf die unterste Arbeitsebene zu strapazieren.

Die betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumente seien bisher separat betrachtet worden; ein ganzheitlicher Ansatz für das Haushaltswesen fehle bisher. Einzelne Instrumente würden in Modellprojekten erprobt, jedoch fehle diese ganzheitliche Betrachtung. Aus Sicht des Landesrechnungshofs gebe es eine Fülle von klärungsbedürftigen Fragen: Wie sollten zum Beispiel die Veranschlagungen unter Berücksichtigung der Zielbildung und Zieldefinition vorgenommen werden? Wie tief solle ein nach den neuen Regelungen aufgestellter Haushalt gegliedert bleiben? Welchen Einfluss sollten die Abgeordneten auf die einzelnen Titel nehmen dürfen? Sollten im Haushalt kalkulatorische Werte veranschlagt werden, die aus der Kosten- und Leistungsrechnung übernommen würden? Wie fänden die aus der Kosten- und Leistungsrechnung gewonnenen Daten Eingang in den Haushalt? Wie sei ein Vergleich mit den Haushalten anderer Länder möglich? Wie könne man diese Vergleichbarkeit sichern? Wie sollten die parlamentarischen Haushaltsberatungen gestaltet werden? Welche Unterlagen stünden den Abgeordneten zur Verfügung? Welche Informationen würden als steuerungsrelevant angesehen? Welche Anpassungen an das rechtliche Regelwerk seien erforderlich?

Die Liste der Fragen lasse sich unendlich fortsetzen. All diese Fragen könnten aus den Einzelkonzepten und den einzelnen Instrumenten heraus nicht beantwortet werden. Daher plädiere der Landesrechnungshof für ein Gesamtkonzept, in dem das Zusammenwirken der Instrumente in der Realität erprobt werde. Es werde vorgeschlagen, hierzu eine Modellbehörde auszuwählen und diesen Test mit Begleitung des Parlaments durchzuführen. Ferner würde es der Landesrechnungshof begrüßen, wenn sich das Parlament – beispielsweise durch eine Arbeitsgruppe des Finanzausschusses – um die Beantwortung dieser Fragen kümmern würde. Der Landes-

rechnungshof wäre gern bereit, die Arbeit einer solchen Arbeitsgruppe zu begleiten, um zu bewerten, ob sich der Aufwand für alle Bereiche lohne.

St Döring bestätigt, dass es in einer Reihe von Fragen einen Dissens mit dem Landesrechnungshof gebe. Dies werde wohl auch so bleiben, denn es gebe unterschiedliche Grundüberzeugungen. Er, St Döring, weise entschieden den Vorwurf zurück, es gebe keine ganzheitliche Betrachtung. Es sei verständlich, dass sich der Landesrechnungshof nicht bewertend äußere, um späteren Prüfungen nicht vorzugreifen, jedoch seien in allen Arbeitsgruppen Mitarbeiter des Rechnungshofs beteiligt. Zentraler Dissenspunkt sei die wiederholte Forderung des Landesrechnungshofs nach einem Gesamtkonzept, das alle Bereiche abdecke. Die Welt funktioniere jedoch nicht so. Es handele sich um ein hochkomplexes System, das in Teilen entwickelt werden müsse bei dem die einzelnen Bereiche voneinander lernen müssten. Daher gebe es sehr wohl eine ganzheitliche Betrachtung, jedoch keine Blaupause für das Projekt. Wenn diese erstellt wäre, könnte man wieder von vorn beginnen.

Dem Parlament seien durchaus Vorstellungen über den Prozess der Zielbildung unterbreitet worden. Bei diesem so genannten Stufenkonzept entscheide das Parlament, auf welche Tiefe der Betrachtung es heruntergehe. Er, St Döring, bitte jedoch auch um Rückmeldung vonseiten des Parlaments. Falls gewünscht, würden gern weitere Konzepte vorgelegt. Es sei wünschenswert, dieses Thema einmal pro Quartal auf die Tagesordnung der Finanzausschusssitzungen zu setzen, wobei das Ministerium jeweils über den Stand der Entwicklung berichten würde. Ideal wäre eine anschließende Beratung, um weitere Fortschritte erzielen zu können.

Es sei eine einfache Kosten- und Leistungsrechnung vorgesehen. Das externe Berichtswesen solle knapp gehalten werden, sodass keine Gefahr einer Informationsschwemme bestehe. Ein Muster hierzu liege vor. Er, St Döring, verlange auch für ein internes Controlling, dass wesentliche Dinge auf zwei DIN-A4-Seiten zusammengefasst werden könnten. Voraussetzung sei allerdings eine informationstechnische Unterstützung. Hierfür seien Vorkehrungen getroffen. Begriff und Inhalt der Produktbücher seien auf kommunaler Ebene eher angebracht als auf Landesebene, weil die Dienstleistungen des Staates in erster Linie in den Kommunen erbracht würden. Es sei seine, St Dörings, persönliche Überzeugung, dass Dienstleistungen, die noch von der Landesverwaltung erbracht würden, auf die Kommunen übertragen werden sollten. Produktbücher seien auf Landesebene problematisch.

Zur kaufmännischen Buchführung führt St Döring aus, in Hessen werde das neue System flächendeckend mit einem sehr ehrgeizigen Zeitplan durchgeführt. Ferner plane Bremen die Einführung der kaufmännischen Buchführung. Die anderen Bundesländer planten, die kaufmännische Buchführung zunächst in den Landesbetrieben einzuführen. Er, St Döring, gehe persön-

lich davon aus, dass die Kameralistik in zehn bis fünfzehn Jahren nicht mehr existieren werde. In Europa gebe es keinen einzigen Bereich, in dem von der kaufmännischen Buchführung auf die Kameralistik umgestellt werde. In den Niederlanden, in Belgien, in der Schweiz sowie in weiten Bereichen Österreichs sei die kaufmännische Buchführung eingeführt. Die Kameralistik sei somit kaum die zukunftsweisende Form von Buchführung und Rechnungslegung.

Das vorgelegte System sei eine kaufmännische Buchführung mit einer kamerale Oberfläche. Dadurch könne im bestehenden System der Haushaltsbewirtschaftung von der kamerale auf die kaufmännische Buchführung umgestellt werden. Hierzu müsse lediglich die kamerale Oberfläche weggelassen werden. Eingabe und Verbuchung innerhalb des Systems erfolgten nach kaufmännischen Grundsätzen.

Weiterhin gebe es zur Koordinierung eine Länderarbeitsgruppe, denn ohne diese bestünde die Gefahr, auf Bundesebene Informationen zu verlieren. Man werde keinen neuen Typ Abgeordneten brauchen, denn es werde im Gegenteil einfacher sein, mit dem neuen System zu arbeiten.

Sanktionen bei Nichterfüllung der Vorgaben seien schwierig, da diese das Verfassungsverständnis berührten. Es werde nach wie vor so sein, dass die Regierung für das Regierungshandeln verantwortlich sei. Das Parlament müsse die Regierung kontrollieren. Somit müsse bei der Aufstellung eines solchen Haushalts von vornherein definiert werden, was geschehen solle, wenn das Geld nicht ausreiche oder Ziele verfehlt würden. Er, St Döring, habe bisher keine Lösung für die Frage, wie das Parlament unterjährig in den Vollzug eingreifen könnte. Hier gebe es Grenzen. Allerdings biete das neue System gegenüber dem bisherigen System ein Mehr an Informationen.

Die Vorsitzende bittet die Fraktionen, bis Ende Mai zu überlegen, wie das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung in Zukunft aussehen könnte. Ein entsprechender Tagesordnungspunkt werde für eine Sitzung Ende Mai vorgesehen.

Punkt 3 der Tagesordnung:

### **Verschiedenes**

Abg. Neugebauer regt an, das Thema Schloss Glücksburg auf die Tagesordnung einer der kommenden Finanzausschusssitzungen zu setzen.

Die Vorsitzende, Abg. Kähler, schließt die Sitzung um 13:05 Uhr.

gez. U. Kähler

Vorsitzende

gez. M. Klimkeit

Protokollführerin