

SONDERDRUCK



t.

TRAUNER VERLAG

UNIVERSITÄT

SCHRIFTENREIHE
PUBLIC & NONPROFIT
MANAGEMENT
HERAUSGEBEN VON
REINBERT SCHAUER

REINBERT SCHAUER ■ NORBERT THOM ■
DENNIS HILGERS (HRSG.)

Innovative Verwaltungen

**Innovationsmanagement als Instrument
von Verwaltungsreformen**

**Internationales Forschungscolloquium
„Public Management“
(PUMA-Forschungscolloquium)
Johannes Kepler Universität Linz**

Eine Dokumentation

Impressum

Reinbert Schauer ■ Norbert Thom ■
Dennis Hilgers (Hrsg.)
Innovative Verwaltungen
Innovationsmanagement als Instrument
von Verwaltungsreformen
Internationales Forschungscolloquium
„Public Management“
(PUMA-Forschungscolloquium)
Johannes Kepler Universität Linz

© 2011

Alle Rechte beim Herausgeber
und den Referenten

Die Veröffentlichung erfolgt mit
finanzieller Unterstützung durch
die Wissenschaftshilfe der Wirt-
schaftskammer Oberösterreich
und den Verband der öffentlichen
Wirtschaft und Gemeinwirtschaft
Österreichs

Institut für Betriebswirtschafts-
lehre der gemeinwirtschaftlichen
Unternehmen
Johannes Kepler Universität Linz
4040 Linz
Österreich/Austria

Herstellung:
TRAUNER DRUCK GmbH & Co KG,
4020 Linz, Köglstraße 14,
Österreich/Austria

Kommissionsverlag:
TRAUNER
Verlag + Buchservice GmbH
4020 Linz, Köglstraße 14,
Österreich/Austria

ISBN 978-3-85499-850-1
www.trauner.at

Inhaltsverzeichnis

| | |
|-------------------------|----|
| Vorwort | 7 |
| Grußadresse des Rektors | 11 |
| Grußadresse des Dekans | 13 |

Hauptvorträge

| | |
|---|----|
| <i>Norbert Thom, Bern:</i> Innovationsbereitschaft, Innovationsfähigkeit und Innovationswiderstand – Erfahrungen aus dem Schweizer Umfeld | 15 |
| <i>Hermann Hill, Speyer:</i> Von Innovationsmanagement und Management der Unsicherheit zur zukunftsfähigen Verwaltung | 39 |
| <i>Angelika Flatz, Wien:</i> Das Personalmanagement des Bundes – Schlüsselfaktor im Innovations- prozess | 49 |
| <i>Christoph Badelt, Wien:</i> Konzept und Praxis der „unternehmerischen Universität“ | 59 |
| <i>Gabriele Löscher, Hamburg:</i> Ansätze zur Universitätsreform in Hamburg – ein Erfahrungsbericht | 71 |
| <i>Dennis Hilgers, Hamburg:</i> Ecclesia semper reformanda – Öffentliche Verwaltungen zwischen Restauration und Revolution | 89 |

Allgemeines Innovationsmanagement

| | |
|--|-----|
| <i>Thomas Faust, Hagen:</i> Verwaltungsreformen als ethisch-normative Innovationen | 117 |
| <i>Nils Otter, Villach – Mike Weber, Berlin:</i> Die Bürokratie im Kontext des Triple-Helix-Ansatzes – Zu den Bestim- mungsgründen innovativen Verhaltens in der öffentlichen Verwaltung | 133 |

| | |
|--|-----|
| <i>Ludwig Theuvsen – Ludwig Arens, Göttingen:</i> Kommunikation und innovatives Verwaltungsmanagement – Sektor- und grenzüberschreitender Informationsaustausch durch öffentliche Verwaltungen in Deutschland | 151 |
| <i>Philipp Alexander Zeeh, Münster:</i> Anforderungen an die Schaffung eines einheitlichen Informationszugangsgesetzes | 165 |
| <i>Ursula Giesen-Winkler – Burkhard Margies – Rudolf Fisch, Speyer:</i> Integration externen Wissens bei der Einführung einer verständlichen Verwaltungssprache | 177 |

Leadership Innovation

| | |
|---|-----|
| <i>Caroline Brüesch – Laurence Kager, Winterthur:</i> Risikokultur als Grundlage für Innovationsmanagement in Verwaltungen | 191 |
| <i>Isabell Egger-Peitler – Renate Meyer, Wien:</i> Das Konzept der Public Service Motivation – empirische Ergebnisse und praktische Relevanz | 205 |
| <i>Christian Waldner, Bern:</i> Impression Management von Bewerbenden im öffentlichen Sektor | 217 |
| <i>Kathrin Prümm, Bremen:</i> Innovatives Personalmanagement und kommunale Integrationspolitik – Wege zu einer erfolgreichen Rekrutierung von Auszubildenden mit Migrationshintergrund | 231 |
| <i>Verena Ebmer, Linz:</i> Einflussfaktoren auf das strategische Management in öffentlichen Spitälern | 245 |

Service Innovation

| | |
|---|-----|
| <i>Jörn von Lucke, Friedrichshafen:</i> Innovationsschub durch Open Data, Datenportale und Umsetzungswettbewerbe | 261 |
| <i>Tino Schuppan, Potsdam:</i> Einheitliche Behördenrufnummern im Vergleich der EU-Staaten | 273 |

Management Innovation

Volker Uhl, Hamburg:

Changemanagement in der Verwaltungsorganisation einer außer-universitären Forschungseinrichtung der Leibniz Gemeinschaft 289

Eckart Lantz, Buxtehude:

Gestaltungsempfehlungen zur Nutzung von Leistungserfassungsverfahren in der kommunalen Praxis 297

Alexander Kroll – Isabella Proeller – John Philipp Siegel, Potsdam:

Die Verwendung von Performance-Informationen: Eine Frage der Aufbau- oder Ablauforganisation? 309

Peter Reitinger, Linz:

Organisatorische Entwicklungen und Erneuerungen in der oberösterreichischen Landesverwaltung – Erfahrungen aus einem Reformprozess und dem Verwaltungsalltag 321

Christian Bayreder, Linz:

Innovative Managementwerkzeuge in der Wirtschaftskammer Oberösterreich 331

Veronika Meszarits, Wien:

Performance Budgeting in der österreichischen Bundesverwaltung 343

Rolf Ritsert – Mirjam Pekar, Münster:

Steuerung und Management in den Polizeien der Länder und des Bundes – eine empirische Analyse 357

Arndt Krischok, Berlin:

Die Einflüsse von Netzwerken auf Innovationsbemühungen im öffentlichen Sektor 371

Birgit Grüb, Linz:

Public Private Partnerships als innovative Netzwerke 385

Management Accounting

Günter Riegler, Graz:

Konsolidiertes Finanzcontrolling und konsolidierte Budgetierung – Reformansätze in der Stadt Graz 401

| | |
|--|-----|
| <i>Bernhard Hirsch – Dominik Hammer – Christian Nitzl – Joachim Schauß – Andreas Scherm, München:</i> Controlling in Kommunen – Empirische Erkenntnisse zum Status quo in deutschen Gemeinden | 419 |
| <i>Ulf Papenfuß, Hamburg:</i> Transparenz und inhaltliche Ausgestaltung im öffentlichen Beteiligungsreporting in Deutschland, Österreich und der Schweiz – Empirische Analyse und Gestaltungsvorschläge | 433 |
| <i>Sönke E. Schulz, Kiel:</i> Wissensmanagement als staatliche Innovation, als Basis gesellschaftlicher und staatlicher Innovationen | 447 |
| <i>Michaela Schaffhauser-Linzatti, Wien:</i> Die Wissensbilanz als innovatives Managementinstrument im öffentlichen Bereich | 461 |
| <i>Ulrich Bergmoser, Düsseldorf:</i> Vitalisierung des Budgetrechts in sechs Entwicklungsfeldern – Innovationsbeitrag von Verwaltungsreformansätzen zugunsten einer erneuerten parlamentarischen Steuerung | 477 |
| <i>Michael Heike, Luzern – Theo Haldemann, Zürich – Martin Bachmann, Basel:</i> Balanced Scorecard als strategisches Steuerungsinstrument in öffentlichen Organisationen – Ergebnisse einer empirischen Studie in der Schweiz mit Anregungen und Zukunftsperspektiven | 499 |
| Accounting Innovation | |
| <i>Norvald Monsen, Bergen:</i> Rechnungen für Public Management: Finanzwirtschaftliche und erwerbswirtschaftliche Informationen | 511 |
| <i>René Geißler, Berlin:</i> Innovationsmanagement in der kommunalen Haushaltskonsolidierung | 521 |
| Moderatoren, Referenten und Co-Autoren | 535 |

Vitalisierung des Budgetrechts in sechs Entwicklungsfeldern

Innovationsbeitrag von Verwaltungsreformansätzen zugunsten einer erneuerten parlamentarischen Steuerung

Ulrich Bergmoser, Düsseldorf

1 Innovation im Kontext parlamentarischer Herrschaft

Innovationen, lateinisch *innovationes*, sind Neuerungen. Der allgemeine Sprachgebrauch verrät, dass der Innovationsbegriff eine positive Färbung hat: Unternehmen und Verwaltungen kennzeichnen sich selbst wie auch ihre Produkte gerne als „innovativ“, um auszudrücken, dass sie Neuerungen gegenüber abgeschlossen und „fortschrittlich“ sind. Die Fähigkeit, sich zu verändern, wird nämlich nicht zu Unrecht als eine Vorbedingung verstanden, um unter sich dynamisch verändernden Markt- und gesellschaftlichen Umweltbedingungen bestehen zu können. Die Betriebswirtschafts- und Managementlehre bemüht sich deshalb darum, den modisch-trivialen Innovationsbegriff inhaltlich zu konturieren, und will durch „Innovationsmanagement“ dazu beitragen, dass Innovationen nicht nur zufällig entstehen, sondern systematisch herbeigeführt werden.¹

Zweifelsohne kann auch die internationale Verwaltungsreformbewegung des New Public Management (NPM)² als ein vielstimmiger Innovationsbeitrag aufgefasst werden: Schließlich wollen die zahlreichen Reformansätze und -elemente die Verwaltungen effizienter und wirksamer machen. Damit sind bereits

¹ Vgl. Hauschildt/Salomo (2007), S. 55 ff.

² Vgl. Budäus (1998), S. 1 ff.; Pfiffner (2004), S. 446 ff.

die Maßstäbe für Innovationen angesprochen. Im NPM herrscht eine ökonomische, d. h. auf Zweck-Mittel-Rationalität beruhende Sicht der Verwaltung vor. Demnach zielen Innovationen im Kontext dieser Reformansätze vor allem darauf ab, die Funktionalität³ der Verwaltung zu erhöhen.

Im Vergleich zur Exekutive erscheint die Legislative einer ökonomischen Funktionalitätsbetrachtung jedoch weit weniger zugänglich. Schließlich wird das Parlament als Zentrum der politischen Auseinandersetzung zwischen in Parteien und Fraktionen organisierten politischen Interessengruppen gesehen, deren *politische Rationalität* und heterogene Zielsysteme auf den ersten Blick nicht mit einer ökonomisch-rationalen Sichtweise auf das Parlament korrelieren.⁴

Mit dem Primat des Staatsrechts – und seinen auf die aufklärerische Vorstellungswelt zurückweisenden ideengeschichtlichen Grundlagen – bei der Interpretation der parlamentarischen Herrschaft lässt sich hingegen begründen, dass der Funktionalitätsanspruch als Ausdruck ökonomischer Rationalität auch als Beurteilungsmaßstab für das legislative Instrumentarium herangezogen werden kann.⁵ Aus normativ-staatsrechtlicher Perspektive heraus beruht alles staatliche Handeln auf einem allgemeinen Rationalitätsparadigma. Der Staat ist bereits in seiner grundlegenden Existenz eine Zweckschöpfung, die nicht sich selbst zu dienen bestimmt ist.⁶ In der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland kann dies dem Rechtsstaatsprinzip, der grundgesetzlichen Wertordnung und dem mit Verfassungsrang ausgestatteten Wirtschaftlichkeitsgrundsatz entnommen werden.⁷ Im Ergebnis sind Verbesserungen der Funktionalität auch im Kontext der parlamentarischen Herrschaft ein zentrales Ziel von Innovationen.

³ Vgl. Bartel (1999), S. 205.

⁴ Vgl. Bergmoser (2006), S. 22. Zum Rationalitätsbegriff vgl. Reiner mann (2000), S. 16 f.; Bogumil (2003), S. 4; Habermas (1981), S. 324 ff.

⁵ Vgl. Bergmoser (2011), S. 221 ff.

⁶ Vgl. Kirchhof (1988), S. 124, Rn. 8, der formuliert: „Wenn die Staatsgewalt sich vom jeweiligen Staatsvolk der Gegenwart ableitet (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG) und die Staatsorgane in regelmäßig wiederkehrenden Wahlen neu gewählt werden (vgl. Art. 38 GG), ist die gesamte Handlungsweise des Staates auf dieses Staatsvolk mit seinem jeweiligen Bedarf, seinen jeweiligen Anliegen und Wertungen ausgerichtet.“

⁷ Vgl. Gröpl (2001), S. 307; v. Arnim (1988), S. 70 ff.

2 Sinn und Zweck des Budgetrechts

Die das Budgetrecht des Deutschen Bundestages betreffenden Regelungen finden sich in den Artikeln 109 bis 115 GG. Die budgetrechtliche Kernnorm, Art. 110 GG, bestimmt in ihrem Abs. 1: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes sind in den Haushaltsplan einzustellen“. Nach Abs. 2 der Vorschrift wird der Haushaltsplan durch Gesetz festgestellt. Konzeption und inhaltliche Substanz des Budgetrechts erschließen sich neben Wortlaut und systematischer Verortung im Verfassungstext aus seiner historischen und ideengeschichtlichen Vorprägung. Erst eine solche Auslegung offenbart Sinn und Zweck der Befugnis und macht die Materie einer weiteren Interpretation zugänglich.⁸ Im Ergebnis⁹ kann das Budgetrecht als ein Mittel gekennzeichnet werden, den durch das Repräsentativorgan Parlament artikulierten Volkswillen in einem kooperativen Prozess durchzusetzen. Die Befugnis setzt tief im Innenleben der Exekutive an, dort wo die Regierung mit einem zentralen Planungsinstrument ihre politischen Ziele und die dazu notwendigen Ressourcen offen- und festlegt. Der Sinn des Budgetrechts besteht somit darin, ein zentrales Versprechen der demokratischen Staatsform in dem strikt repräsentativen Modell des Grundgesetzes einlösen zu helfen: Das Volk soll Herrschaft nicht nur abstrakt legitimieren – wie einst das Gottesgnadentum die nahezu unbegrenzte Herrschaft der absolutistischen Landesherren rechtfertigen sollte –, es soll über seine Vertreter im Parlament selbst Herrschaft und Machtkontrolle ausüben. Es geht darum, das konkrete politisch-administrative Handeln der Regierungsorgane an den im Parlament vertretenen Volkswillen durch ein rationalisierendes Verfahren zu binden und gleichzeitig der Machtentfaltung der Regierung eine konkrete Richtung zu geben. Nach Rechtsprechung und Staatsrechtslehre beruhen demokratische Herrschaft und Kontrolle wesentlich auf Rückbindungen der Herrschenden an konkrete Inhalte und Interessen sowie auf einer mäßigenden Kooperation der staatlichen Gewalten untereinander: Das Ziel der demokratischen Legitimation soll darin bestehen, „einen effektiven Einfluß des Volkes auf die Ausübung der Staatsgewalt zu bewirken und sicherzustellen“¹⁰. Das Bundesverfassungsgericht sieht diese

⁸ Vgl. Kisker (1990), S. 237, Rn 3; Lichterfeld (1969), S. 7.

⁹ Vgl. zur ausführlichen Ableitung Bergmoser (2011), S. 259 ff.

¹⁰ Böckenförde (1991), Rn. 14. Ähnlich auch BVerfG 83, S. 60 zur Volkssouveränität: „Der Grundsatz der Volkssouveränität fordert, daß das Volk einen effektiven Einfluß auf die Ausübung von Staatsgewalt durch die Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung hat.“

Rückkopplung der Regierung an den Willen des Volkes vornehmlich als Erscheinungsform der *sachlich-inhaltlichen Legitimation* an, die als einer von drei zur Verfügung stehenden Legitimationsmodi angesehen wird.¹¹ Sie zielt darauf ab, die Exekutive materiell an den „inhaltlichen Vorgaben des vom Legitimationssubjekt Volk unmittelbar legitimierten Parlaments auszurichten“¹². Das Budgetrecht ist ein herausragendes Instrument der sachlich-inhaltlichen Legitimation.

Die Hauptzwecke des Budgetrechts bestehen demnach in einer politisch-administrativen Steuerung und Kontrolle sowie – ergänzend – einer wirtschaftspolitischen Steuerung. Für den Steuerungszweck folgt aus dem Anspruch einer rationalen Leitung des Staates, dass politisch gesetzte Ziele, wie sie in politischen Programmen zum Ausdruck kommen, u. a. im Rahmen der Haushaltssteuerung offen gelegt und mit rationalem Anspruch verfolgt werden. Die Rationalisierung des „Politischen“ ist insofern eine Leitidee des parlamentarischen Budgetrechts.¹³

Die Hauptzwecke des Budgetrechts lassen sich durch ein Programm aus sieben einander teils überlappenden Funktionen konkretisieren.¹⁴ Neben der Steuerungs- und Koordinationsfunktion sind dies die Bindungsfunktion, die Mittelbereitstellungs- und Begründungsfunktion, die Kontroll- und Vermögenssicherungsfunktion, die Informations- und Rechenschaftsfunktion, die wirtschaftspolitische Steuerungsfunktion und die Rationalisierungsfunktion. Da die staatliche Haushaltswirtschaft auf dem Rationalitätsparadigma beruht, muss mit normativem Anspruch gefordert werden, dass diese Funktionen institutionell und prozessual auch tatsächlich wirksam werden.

¹¹ Vgl. BVerfGE 93, S. 37 u. 67 f.

¹² Mehde (2000), S. 184. Vgl. auch Herzog (1980), S. 49 f., Rn. 48.

¹³ Vgl. Bergmoser (2006), S. 37; Ellwein (1984), S. 754.

¹⁴ Vgl. dazu ausführlich Bergmoser (2011), S. 277 ff.

3 Kritik des positiven Budgetrechts

Unbestritten ist, dass der (Verfassungs-)Gesetzgeber einen großen Spielraum hat, die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Rückkopplung an den im Parlament repräsentierten Volkswillen und ein hinreichendes „Legitimationsniveau“ der demokratischen Herrschaft¹⁵ zu erreichen. Im Hinblick auf die Wirksamkeit des positiven Budgetrechts und seine institutionelle Verwirklichung in der Haushaltswirtschaft sind jedoch vielfach Wirksamkeitszweifel geäußert worden. Dabei können zwei Komplexe der Budgetkritik unterschieden werden.

Der erste Komplex handelt von den Vorbedingungen einer effektiven Rückbindung. Dem strikt repräsentativen Demokratiemodell des Grundgesetzes wird vorgeworfen, das Staatsvolk werde in ihm weitgehend seines legitimen Einflusses auf konkrete politische Entscheidungen beraubt.¹⁶ Im Kontext des Budgetrechts zielt diese Systemkritik darauf, dass eine Rückbindung an den Volkswillen durch das Haushaltsinstrumentarium ins Leere läuft, wenn die Auffassungen des Staatsvolks nicht hinreichend im Parlament vertreten sind. Das Rückbindungsmodell setzt nämlich denkbare Voraussetzungen voraus, dass die Abgeordneten eine enge Verbindung zu den von ihnen vertretenen Teilen des Staatsvolks haben. Sie ist erforderlich, um selbst im Falle gleichgerichteter politischer Interessen eine ausreichende Distanz zur Regierung wahren und wirksame Kontrolle ausüben zu können. Eine funktionale Rückbindung erfordert es daher, Wahl und Mandat der Volksvertreter so zu gestalten, dass sie eine wirksame *inhaltliche* Rückbindung an das Staatsvolk hinreichend zulassen. Damit ist neben dem Wahlrecht insbesondere die in Art. 21 Abs. 1 GG nur blass geregelte Rolle der Parteien angesprochen. Karl Jaspers hatte bereits in den 1960er Jahren beklagt, die Parteien hätten sich von „Organen des Volkes“ zu „Organen des Staates“ entwickelt und trügen dazu bei, die „Wirksamkeit des Volkes“ demokratiekonterkarierend zu minimieren.¹⁷ In welchem Maße das Wohl und Wehe, Wahl und Wiederwahl der Abgeordneten anstatt vom Volk von ihrer Konformität gegenüber der eige-

¹⁵ Vgl. BVerfGE 93, S. 37 u. 67; BVerfGE 83, S. 60 u. 72; BVerfGE 106, S. 64 u. 74.

¹⁶ Insbesondere das Staatsvolk selbst scheint der Auffassung zu sein, keinen nennenswerten Einfluss auf die Politik zu haben: In einer kürzlichen Forsa-Umfrage waren 79% der Befragten der Auffassung, das Volk habe in Deutschland nicht wirklich „etwas zu sagen“, vgl. Stern 2010, Nr. 46 vom 11.11.2010, S. 42.

¹⁷ Vgl. Jaspers (1966), S. 128 ff.

nen Partei oder gar der Regierung abhängen, beeinflusst ihre Funktionalität bei der Vertretung und Durchsetzung konkreter Interessen gegenüber der Regierung.

Der zweite Komplex der Budgetkritik handelt von der institutionellen und prozessualen Ausgestaltung der Befugnis. Die Verwirklichung der dem Budget *zugeschriebenen Funktionen* wird von einer starken Strömung in der Literatur als defizitär eingestuft¹⁸ und für politische Fehlentwicklungen, wie sie z. B. in der Staatsverschuldung zum Ausdruck kommen, mitverantwortlich gemacht. Im Hinblick auf den Steuerungszweck des Budgetrechts wird angeführt, der sachliche Geltungsbereichs der Budgetsteuerung wie auch die budgetrechtliche Entschließungsfreiheit seien massiv eingeschränkt, was den materiellen Gehalt des Budgetrechts bis zur Unkenntlichkeit reduziere. Zudem trügen die Fortführung der deformierten konstitutionalistischen Vorstellungswelt zur Bindungsqualität und die dysfunktionale Ausgestaltung der Budgetspezialität dazu bei, das verbleibende Potenzial zur politisch-administrativen Steuerung weitgehend zu verschütten. Der überragenden informationellen Grundlage der Haushaltswirtschaft des Bundes, dem kameralen Haushalts- und Rechnungswesen, wird grundsätzlich vorgeworfen, es sei mittlerweile ungeeignet, als technische Grundlage zur Steuerung eines modernen, komplexen demokratischen Gemeinwesens zu fungieren.¹⁹ Im Hinblick auf das budgetrechtliche Kontrollinstrumentarium wird angeführt, es sei ebenfalls wegen der insuffizienten Informationsaufbereitung und des beschränkten Informationsumfangs des kameralistischen Rechnungssystems nicht voll entwickelt. Auch sei die vom Rechnungshof wahrgenommene Revisionsfunktion im geltenden Recht immer noch nicht alleinig dem Parlament als legitimem Prinzipal zugeordnet und statt mit funktionaler Unabhängigkeit mit einer übermäßigen Autonomie ausgestattet. Dem geltenden Budgetrecht und -instrumentarium wird insgesamt angelastet, sein funktionales Potenzial sei weitgehend verkümmert. Gemessen an der tatsächlichen Entfaltung der Budgetfunktionalität mute der Budgetprozess als ein pompöses Ritual an. Die Haushaltsberatungen werden deshalb in der Literatur als eine Inszenierung beschrieben, die nicht im Einklang mit den Erwartungen über die tatsächlichen

¹⁸ Vgl. u. a. Rürup (1971); Lüder/Budäus (1976); Hengstschläger (1977); Winter (1997); Lüder (2001); Bergmoser (2011), S. 391 ff.

¹⁹ Zur Kritik an der Kameralistik vgl. für viele Lüder (1987), S. 245 ff.; Eichhorn (1987), S. 48 ff.; Lüder (2001), S. 7 ff.; Berens/Budäus et al. (2007), S. 1 ff.

Entscheidungsmöglichkeiten der Parlamentarier steht.²⁰ Die Budgetkritik kennzeichnet den verfassungspolitischen Stand beim parlamentarischen Budgetrecht durch eine signifikante „Erwartungslücke“ zwischen Anschein und funktionaler Realität.²¹

4 Innovationsansätze beim Budgetrecht

4.1 Verwaltungsreformansätze als Innovationsreservoir

Eine innovative Weiterentwicklung des parlamentarischen Budgetrechts muss zweifelsohne an den tragenden Grundsätzen des Verfassungsrechts ausgerichtet werden. Diese verbieten eine zur verfassungsmäßigen Ordnung bezugslose Fortbildung der Budgetbefugnis, die womöglich auf eine schlichte Einflussmaximierung des Parlaments²² abzielt. Das Budgetrecht innovativ zu vitalisieren kann daher – im Einklang mit der juristischen Methodenlehre – nicht ohne eine eingehende Untersuchung des „Wertungszusammenhangs“²³ des Staatsrechts auskommen. Hier sind insbesondere das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip sowie der Gewaltenteilungsgrundsatz zu beachten. Aussichtsreicher Anknüpfungspunkt für eine systemkonforme Innovation ist aber vor allem das Zweck- und Funktionsprogramm der Budgetbefugnis selbst, aus dem bereits unmittelbar institutionelle Hinweise für eine Weiterentwicklung gewonnen werden können.²⁴ Auch die zweckrationalen Reformansätze des NPM stellen ein facettenreiches Innovationsreservoir für eine erneuerte Budgetsteuerung und -kontrolle dar. Sie können auf Grundlage des teleologischen Profils des Budgetrechts und der staatsrechtlichen Kompetenzordnung dazu dienen, die Funktionsgerechtigkeit der Budgetbefugnis zu verbessern.

²⁰ Vgl. Gröpl (2001), S. 156 ff.; Kube (2000), S. 814 f.; Hoffmann-Riem (1999), S. 225.

²¹ Vgl. mit weiteren Nachweisen Bergmoser (2011), S. 428 ff.

²² Vgl. Böckenförde (1991), Rn. 15; Mehde (2000), S. 179.

²³ Esser (1972), S. 33.

²⁴ Vgl. dazu Bergmoser (2011), S. 316 ff.

Dem Umfang dieser kleinen Abhandlung geschuldet sollen nachfolgend neun anhand ihrer Relevanz für das Budgetrecht ausgewählte Verwaltungsreformelemente herangezogen, nicht aber im Einzelnen erörtert werden, wozu auf die vielfältige NPM-Literatur verwiesen wird. Das erste hier angeführte Reformelement zielt darauf, die *Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung* (uncoupling) so zu verändern, dass die Verwaltung Aufträge der Politik und ihre gesetzlichen Aufgaben gleichsam „ungestört“ von der Politik ausführen sollte. Die Verwaltung sollte für das „Wie“, die Politik für das „Was“ verantwortlich sein²⁵ und sich nicht in den Kernbereich der Verwaltung einmischen. So sollten die Politik auf eine strategische Rolle beschränkt, die Gesamtsteuerung gestärkt²⁶ und eine „Verwesentlichung“ der Politik erreicht werden. Das zweite Reformelement, das *Kontraktmanagement*, hat verbindliche Zielabsprachen über einen festgelegten Zeitraum zwischen Politik und Verwaltung zum Gegenstand. Im Hinblick auf die staatliche Ebene wurde dazu vorgeschlagen, ein geeignetes rechtliches Instrumentarium auf Verfassungsebene zu schaffen.²⁷ Die *Budgetierung* zielt als drittes Reformelement darauf, einzelnen Behörden oder exekutivischen Fachbereichen Haushaltsmittel nur mit der Auflage zur Verfügung zu stellen, zuvor definierte Leistungen zu erbringen. Sie hatte bereits mit § 6a HGrG Eingang in das Haushaltsrecht von Bund und Ländern gehalten. Die Budgetierung sieht vor, dass die einzelnen Voranschläge innerhalb der Fachbereichsbudgets – also auch etwaige Einnahmen bzw. Ressourcenentstellungen und die Personalkosten – gegenseitig deckungsfähig sind. Grundlage der *Outputsteuerung* als viertem Reformelement ist eine ökonomische Auffassung der Verwaltung als „Produzent“ von Leistungen. Ihre Produkte sollen nach Menge, Preis, Kosten, Qualität und Zielgruppe bestimmt werden²⁸ und könnten wegen § 1a Abs. 3 HGrG als Produkthaushalt auch Eingang in die Haushaltswirtschaft des Bundes finden. Mit der Outputorientierung und der mit ihr einhergehenden Ergebnisorientierung sollen die bisherige Inputfixiertheit der kameralen Haushaltsvoranschläge aufgehoben und die relative Unbestimmtheit der kameralen „Ausgabenzwecke“ überwunden werden. Das sechste Reformelement ist ein *Verwaltungscontrolling*, das als Rationalisierungsverfahren zur Zielerreichung eine zentrale Koordinierung des Verwaltungshandelns bewirken soll.²⁹

²⁵ Vgl. Osborne/Plastrik (2000), S. 105; Grünenfelder (1997), S. 6; Knoepfel (1995), S. 456.

²⁶ Vgl. KGSt (1996), S. 10; Mehde (2000), S. 90.

²⁷ Vgl. Meyer (2001), S. 93 ff.; Winter (1997), S. 200 f.

²⁸ Vgl. KGSt (1993), S. 17 u. 20 f.; Katz (2001), S. 148.

²⁹ Vgl. Budäus/Buchholtz (1997), S. 323 ff.

Als Kernbestandteil des siebten Reformelements, des *Neuen Haushalts- und Rechnungswesens*, wurde eine Drei-Komponenten-Rechnung (Speyerer Verfahren) auf doppischer Grundlage vorgeschlagen. Die Bestandteile der Drei-Komponenten-Rechnung haben durch das HGrGMoG³⁰ mittlerweile Einzug in das Haushaltsrecht von Bund und Ländern gehalten: Optiert eine staatliche Gebietskörperschaft für einen doppischen Haushalt (§ 10 Abs. 4 Satz 2), so hat sie nach § 37 Abs. 3 HGrG eine Rechnungslegung zu Erfolgs- (Erfolgsrechnung) und doppischem Finanzplan (Finanzrechnung) sowie eine Vermögensrechnung (Bilanz) aufzustellen, womit bereits deutlich wird, dass diese Komponenten auch die Struktur des Haushalts prägen sollen. Lediglich die Vermögensrechnung findet nach dem Konzept kein voll ausgeprägtes Pendant auf der Planungsebene.³¹ Das achte hier angeführte Reformelement ist ein *Öffentliches Management-Informationssystem* (ÖMIS), in dem steuerungs- bzw. entscheidungsrelevante Informationen auf verschiedenen Ebenen erhoben, in fünf Perspektiven³² zusammengefasst und staatsgewaltübergreifend bereitgestellt werden. Für die als neuntes Reformelement diskutierten *Programmbudgets* findet sich mit dem US-amerikanischen Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS) bereits in den 1960-er Jahren ein historischer Prototyp.³³ Das mit dem PPBS inhaltlich verfolgte Ziel, ein rationales staatliches Planungssystem zu schaffen, sollte durch Etablierung eines aus vier Phasen bestehenden Regelkreismodells verwirklicht werden: Planung (Planning), Programmierung (Programming), Budgetierung (Budgeting) und Erfolgskontrolle (Evaluation) zielten darauf ab, möglichst widerspruchsfreie Zielsysteme zu entwickeln, in Programmen zu verdichten, in der Haushaltsplanung zu operationalisieren und im Vollzug des Haushalts umzusetzen. Das Budget stand so unübersehbar im Kontext politischer Zielerreichung. Im Haushaltsprozess sollten die politischen Sachziele daher transparent gemacht und systematisch nachverfolgt werden.³⁴

³⁰ Vgl. Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsatzgesetzes und zur Änderung anderer Gesetze (HGrGMoG) v. 31.07.2009.

³¹ So auch im Konzept der Drei-Komponenten-Rechnung, vgl. Lüder (1998), S. 4 f.

³² Die Perspektiven sind „Finanzen“, „Personal“, „Politik“, „Bürger und Umfeld“ sowie „Produkte/Prozesse“, vgl. Budäus. (2000), S. 318.

³³ Vgl. Engelhardt (1987), S. 133; Schulz (1976), S. IV; Rürup/Hansmeyer (1984), S. 72 ff; Reinermann (1975), S. 331.

³⁴ Vgl. Rürup/Färber (1987), 216; Carrara (2002), S. 38 f.

4.2 Entwicklungsfelder

Die zuvor angeführten neun Reformelemente, die in unterschiedlichen Erscheinungsformen Teil des NPM sind, bieten ein breites Spektrum für Innovationen zugunsten einer wirksameren Verwirklichung der Zwecke des Budgetrechts. Die Innovationspotenziale sollen nachfolgend überblicksartig in sechs Entwicklungsfeldern zusammengefasst werden.³⁵

Das erste Entwicklungsfeld des parlamentarischen Budgetrechts hat Veränderungen im *Rechnungs- und Informationssystem* des Staates zum Gegenstand. Wegen der Defizite der Kameralistik im Hinblick auf die verursachungsgerechte Zuordnung des Ressourcenverbrauchs und der Generierung steuerungs- und kontrollrelevanter Informationen bleibt – obschon vieldiskutiert – die Einführung eines ressourcenorientierten doppischen Konzernrechnungswesens ein überfälliger Reformschritt für den Bund. Sie würde es erleichtern, die Menge funktionaler Steuerungs- und Kontrollinhalte für das Budgetrecht zu vergrößern. Mit den Vorstellungen zu Rechnungssystem und Rechnungswesen im Konzept der Drei-Komponenten-Rechnung liegen hier insgesamt richtungweisende Lösungsansätze vor, die mit dem HGrGMoG bereits Eingang in das Rahmenhaushaltsrecht von Bund und Ländern gefunden haben. Mit einer schlüssigen Reform des Rechnungswesens sollte allerdings Hand in Hand gehen, zweckgerechte öffentliche Rechnungsstandards auszuprägen und Aufstellungspflichten für Einzel- und Konzernabschlüsse vorzusehen. Eine große Herausforderung stellt die Verwirklichung eines reformierten Rechnungswesens mit geeigneten IT-Verfahren dar. Hier besteht die Chance, in diesem Zuge das staatliche Rechnungssystem mit einem allgemeinen Informationssystem zu verbinden und Informationsasymmetrien zugunsten des Parlaments abzubauen. Gleichzeitig wäre dies ein Beitrag, eine staatsgewaltübergreifend einheitliche und funktionale staatliche Finanzordnung instrumentell abzusichern.

³⁵ Vgl. dazu im Einzelnen Bergmoser (2011), S. 429 ff. u. 519 ff.

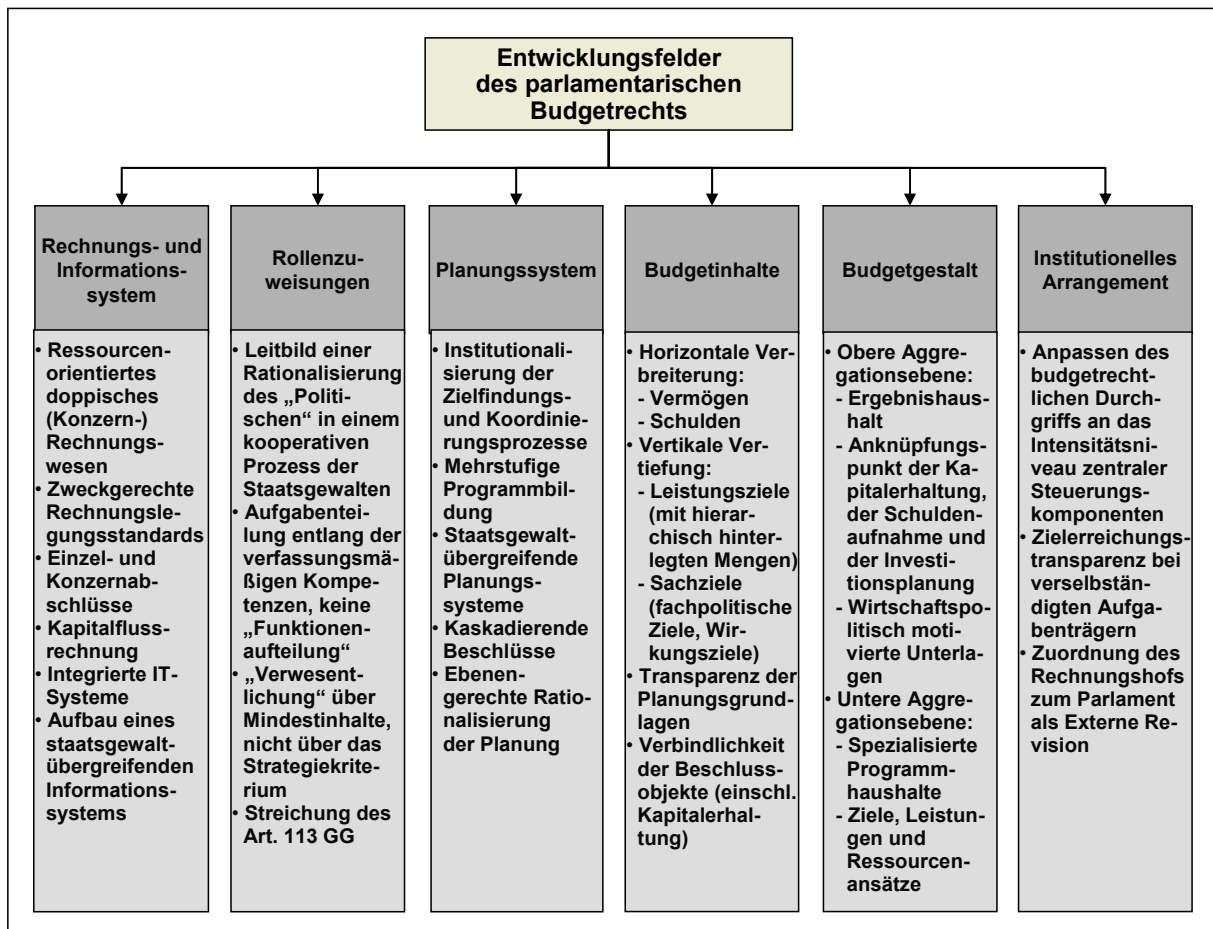


Abbildung: Entwicklungsfelder des parlamentarischen Budgetrechts

Das zweite Entwicklungsfeld des parlamentarischen Budgetrechts besteht in der Absicherung der verfassungsmäßigen *Rollenzuweisungen*. Sie haben ihren Niederschlag im genuin kooperativen Budgetprozess gefunden, der unter dem Leitbild einer Rationalisierung des „Politischen“ steht. Die hier herangezogenen Reformelemente können dazu beitragen, die Stellung des Parlaments gegenüber der Exekutive wie auch dessen Fähigkeit zu stärken, mithilfe des Budgetrechts in die Planung der Exekutive durchzugreifen. Maßgebliches Kriterium für eine funktionsgerechte Ausgestaltung der Rollenzuweisungen an Parlament und Regierung im Budgetprozess ist die verfassungsmäßige Kompetenzabgrenzung. Sie weist der Regierung das Initiativmonopol sowie den Vollzug und dem Parlament das letztendliche Entschließungsrecht über den Haushaltsplan zu. Diese Kompetenzordnung ist eben keine Funktionenteilung zwischen den Staatsgewalten. Ferner sind sowohl das Strategiekriterium als auch das Kriterium des „Polit-

schen“ ungeeignet, die Rollenzuweisungen im Budgetprozess fortzuentwickeln. Die im NPM propagierte *Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung* (uncoupling) nach dem Strategiekriterium verkennt den auf Herrschaft und Kontrolle gerichteten Charakter des Budgetrechts. Es ist nämlich seiner Sinngebung nach eben kein lediglich strategisches Steuerungs- und Kontrollinstrument, sondern hat vielmehr eine kurzfristig-operative Ausrichtung. Hinter ihr steht der politische Herrschaftsanspruch, die Regierung in der Breite ihres Handelns vom Parlament abhängig zu machen. Unbeschadet dessen ist es zweckgerecht, eine „Verwesentlichung“ der politischen Arbeit des Parlaments über Mindestinhalte im Budget anzustreben, die durchaus unter dem Aspekt einer objektivierten politisch-strategischen Bedeutsamkeit ausgewählt werden können. In diesem Zusammenhang sollte die letztendliche Entschließungsfreiheit der Volksvertretung über das Budget (Art. 110 Abs. 2 GG) wieder ihrer dogmatisch wenig überzeugenden Einschränkungen entledigt werden: Der in Art. 113 GG festgelegte Zustimmungsvorbehalt der Bundesregierung bei ausgaben erhöhenden bzw. einnahmenmindernden Beschlüssen des Parlaments schränkt den vertikalen sachlichen Geltungsbereich des Budgetrechts über Gebühr ein.³⁶ Die der Vorschrift innewohnende Problematik wird verkannt, wenn sie in erster Linie als löbliche Berücksichtigung einer universellen Ressourcenrestriktion des staatlichen Handelns aufgefasst wird.³⁷ Art. 113 GG verkehrt nämlich die demokratische Organsouveränität in ihr Gegenteil,³⁸ indem er den von der Bundesregierung lediglich initiativ vorgeschlagenen Haushaltsplan teilweise einer Abänderbarkeit durch das Parlament entzieht und so den Durchgriffscharakter des Budgetbeschlusses verwässert. Das mit der Vorschrift vorgeblich verfolgte Ziel der Haushaltsdisziplin ist in der Staatspraxis eindeutig verfehlt und kann mit einem wirksamen materiellen Haushaltsausgleich weit zweckmäßiger erreicht werden. Wegen des kooperativen, staatsgewaltübergreifenden Charakters des Budgetprozesses können die angeführten Reformelemente die Transparenz im Haushaltsverfahren erhöhen und ferner dazu beitragen, politische Zielsetzungen wirksamer zu operationalisieren. So könnte ein weiterer „Rationalisierungsschub“ erreicht werden.

Im *Planungssystem* ist das dritte Entwicklungsfeld des parlamentarischen Budgetrechts zu sehen, das mit Hilfe der Reformelemente gestaltet werden kann. Ein

³⁶ Vgl. Birk (1983), S. 872.

³⁷ Vgl. Müller-Osten (2007), S. 345; Mandelartz (1980), S. 134.

³⁸ Vgl. Moeser (1978), S. 73 f.

nicht zuletzt durch das Reformelement Programmbudget inspirierter Innovationsbeitrag besteht darin, zu einem höheren Institutionalierungsgrad der Zielfindungs- und -koordinierungsprozesse in der Planungsphase des Budgets zu gelangen. Aus Sicht der Budgetzwecke geht es dabei nicht etwa darum, die z. B. in Gestalt des Wunsches, wiedergewählt zu werden, oder als partikulare, persönlich gefärbte Interessen in Erscheinung tretenden politischen Wertungen zu negieren. Vielmehr sollen politische Wertungen und Ziele transparent gemacht und mit rationalem Anspruch verfolgt werden.³⁹ Dabei sind sieben Aspekte hervorzuheben: Zum Ersten ist es schon wegen seiner Rationalisierungsfunktion teleologisch folgerichtig, das Budget von den politischen Einzelzielen und Programmen her zu denken.⁴⁰ Eine institutionalisierte, mehrstufige Programmbildung, die sich zeitlich an den Planungshorizonten politischer Entscheidungen ausrichtet, ist sachgerecht und sollte für Parlament und Öffentlichkeit transparent sein. Zum Zweiten sollten die institutionalisierten Planungssysteme eine gemeinsame Ressource beider Staatsgewalten sein und zur Integration der internen Kontrollsysteme von Parlament und Regierung beitragen. Zum Dritten entspricht es dem Sinn des Budgetrechts, wenn das Parlament, z. B. in Form kaskadierender Beschlüsse, in die Aufstellung der Teilplanungen als maßgebliche Entscheidungsinstanz einbezogen wird und so am zentralen Planungsmechanismus staatsgewaltübergreifend teilnimmt. Zum Vierten darf ein erweitertes Planungsinstrumentarium zur Programmbildung nicht zu einer Zentralisierung der Verwaltungsführung uminterpretiert werden: Es geht nicht um Zentralisierung, sondern um eine ebenengerechte Rationalisierung der Planung,⁴¹ die den Dezentralisierungsbestrebungen des NPM nicht im Wege steht. Zum Fünften ist eine formalisierte Programmbildung der richtige Mechanismus, um der „Politik“ Anreize zu setzen, ihr Handeln langfristig-strategisch anzulegen und so zu einer „Verwesentlichung“ politischer Handlungen beizutragen. Zum Sechsten ist es zweckgerecht, die jährliche Haushaltsplanung als einen integrierten Teil eines erweiterten Planungsmechanismus aufzufassen, mit dem die politischen Programme ins

³⁹ Die ambitionierte Vorstellungswelt des PPBS wollte das Handeln des Staates vollkommen nach Art eines Entscheidungsbaums in hierarchische Ziel-Mittel-Beziehungen gliedern, um bei Konkurrenz öffentlicher Aufgaben um die Zuteilung knapper Ressourcen durch Zuhilfenahme formaler Bewertungsverfahren – wie z. B. der Kosten-Nutzen-Analyse – rationale Entscheidungen fällen zu können. Der Charakter politischer Wertentscheidungen entzieht sich jedoch einer solchen vollkommenen „Rationalisierung“.

⁴⁰ Vgl. Fischer-Menshausen (1995), S. 1136 f., Rn. 11a.

⁴¹ Vgl. Rürup (1997), S. 48.

Operative übersetzt werden. Eine Beschränkung der operativen Haushaltsplanung auf rein „strategische“ Inhalte ist dagegen – wie oben angemerkt – zweckwidrig. Zum Siebten legt eine systemgestützte Institutionalisierung einer erweiterten Planungsfunktionalität nahe, die Fähigkeiten der Parlamentsorganisation z. B. in den spezialisierten Ausschüssen fortzuentwickeln.

Das vierte Entwicklungsfeld des parlamentarischen Budgetrechts besteht in der systematischen Neuordnung der *Budgetinhalte*. Die betrachteten Reformelemente begünstigen dabei sowohl eine horizontale Verbreiterung als auch eine vertikale Vertiefung: Ein ressourcenorientiertes Rechnungssystem ermöglicht es zunächst, das Budget mit Inhalten aus der Vermögens- und Schuldensphäre des Staates horizontal anzureichern. Eine Programmbildung nach politischen Sachzielen und eine Outputorientierung nach Verwaltungsleistungen können als Informationsbasis einer vertikalen Vertiefung dienen. Aggregierte Leistungsbündel und fachpolitische Ziele würden so anstelle der unspezifischen kameralen „Ausgabenzwecke“ verbindlicher Teil der spezialisierten Beschlussobjekte des Haushalts. Bei Anwendung der outputorientierten Budgetierung mit Leistungsbündeln als Beschlussobjekte ist es zweckmäßig, Einzelprodukte mit konkreten Leistungsmengen und Qualitätsstandards auszuplanen. Wegen ihrer mangelnden Aggregierbarkeit sollten diese Planungsgrundlagen in einer hierarchischen Datenstruktur hinterlegt und in einem Informationssystem verfügbar sein, auf das das Parlament unmittelbaren Zugriff erhält. Produkt- und Programmorientierung sind miteinander kompatibel und können – neben den bewilligten Ressourcen – als zweite und dritte Bestimmungsdimension der Beschlussobjekte kombiniert werden. Die in dem Reformelement Outputsteuerung zum Ausdruck kommende vornehmliche Bezugnahme der spezialisierten Beschlussobjekte auf Leistungsziele in Produkthaushalten⁴² wird hingegen der Breite und Mehrdimensionalität des budgetrechtlichen Herrschaftszwecks nicht gerecht. Geeignet sind die betrachteten Reformelemente, um die teleologisch zwingende Verbindlichkeit und Bindungswirkung der spezialisierten Beschlussobjekte für die Exekutive wiederzubeleben. Die im Budget festgeschriebenen Ziele dürfen um der Budgetzwecke willen für die Exekutive nicht dispositiv, sondern müssen hinsichtlich ihrer Bindungsqualität verbindlich sein. Im Status quo des positiven Haushaltsrechts hat sich demgegenüber die Auffassung des bloß ermächtigenden haushaltsrechtlichen Dispositivs verfestigt.⁴³ Eine funktionsgerechte Innovation wäre

⁴² Vgl. §§ 1a Abs. 3, 10 Abs. 2 Satz 5 HGrG.

⁴³ Vgl. § 3 Abs. 2 BHO/§ 3 HGrG; Mahrenholz (1989), S. 1355, Rn. 42.

es, die Bindungsqualität der Beschlussobjekte nach ihrem Typus zu differenzieren.⁴⁴

Die äußere *Budgetgestalt* ist das fünfte Entwicklungsfeld einer innovativen Weiterentwicklung des parlamentarischen Budgetrechts. Die Aufbereitung der Budgetinhalte nach unterschiedlichen Perspektiven und die Gliederung des Budgets nach Einzel-, Gesamtplan und umfangreichen Anlagen ist seit der Reform des Jahres 1969 bereits im Haushaltsrecht verankert (§§ 10, 11 HGrG, §§ 13, 14 BHO). Das Konzept des Neuen Haushalts- und Rechnungswesens zeigt darauf aufbauend weiteren Reformbedarf in der vertikalen und horizontalen Dimension des Haushalts auf: In vertikaler Hinsicht können in den Haushaltsunterlagen die veranschlagten Ressourcenentstehungen und -verbräuche unterschiedlich verdichtet werden. Auf allen Aggregationsebenen sollten formale Beschlussobjekte als verbindliche Vorgabe für den Vollzug formuliert werden. Auf der obersten Aggregationsebene wäre ein um Änderungen im Staatsvermögen ergänzter doppischer Ergebnishaushalt als zentrale Budgetkomponente für den Bund eine funktionsgerechte Innovation. Er könnte zudem als Anknüpfungspunkt einer Kapitalerhaltungsregel zur Gewährleistung der intergenerativen Gerechtigkeit bzw. für einen materiellen Haushaltsausgleich dienen.⁴⁵ Nur eine am Reinvermögen anknüpfende Haushaltsausgleichskonzeption wäre in der Lage, z. B. gesetzgeberische Sozialversprechen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen, zweckgerecht einzubeziehen. Die geltende, kürzlich reformierte Regelung der Kreditaufnahme (Art. 115 Abs. 2 i. V. m. Art. 109 Abs. 3 GG) hat den konzeptionellen Boden der Geldverbrauchsrechnung hingegen nicht verlassen. Die Ausgleichskonzeption des positiven Rechts stellt unverändert nur auf Bestand und Veränderung des Netto-Geldvermögens ab. Ob dies im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit vertretbar ist, erscheint – trotz der im Vergleich zur alten Rechtslage erreichten Verbesserung – durchaus zweifelhaft. Der im Neuen Haushalts- und Rechnungswesen unterbreitete Vorschlag, nicht nur eine nach der direkten Ermittlungsmethode aufwendige Finanzrechnung anstelle einer Kapitalflussrechnung vorzusehen, sondern zudem zusätzlich zum Ergebnishaushalt einen Finanzhaushalt⁴⁶ zu führen, ist im Lichte der Budgetzwecke bei einem ressourcenorientierten Rechnungssystem nicht stark begründet. Wegen

⁴⁴ Vgl. dazu mit weiteren Einzelheiten Bergmoser (2011), S. 328 ff.

⁴⁵ Vgl. Lüder (2001), S. 85; ders. (1998), S. 53.

⁴⁶ § 10 Abs. 4 HGrG sieht bei doppischen Haushalten einen Finanzplan auf Ebene des Gesamtplans vor.

der fragwürdigen Periodisierungslogik des Geldverbrauchskonzepts bedienen Bewilligungen auf doppischer Basis im Ergebnishaushalt die Budgetzwecke bereits hinreichend. Im Ergebnis dürften in der Rechnungslegung des Staates eine Kapitalflussrechnung und im Haushalt eine doppische Veranschlagung von Investitionen (Anlagezugängen) und Kreditaufnahme als Beschlussobjekte immer dann ausreichend sein, wenn das Parlament die Kontrolle über den Ergebnishaushalt als Instrument eines materiellen Haushaltsausgleichs sowie über die (Netto-)Gesamtschuldenentwicklung hat. Unter diesen Voraussetzungen kann die jederzeitige Zahlungsfähigkeit des Staates im Rahmen einer nachgeordneten Zahlungsmitteldisposition sichergestellt werden, was unterhalb der Ebene von Parlament und Regierung entsprechende institutionelle und prozessuale Vorkehrungen erforderlich macht.⁴⁷ Wegen des planerische Einzeldurchgriffe erfordernden Herrschaftszwecks des Budgetrechts kommt die äußere Gestalt des Budgets nicht ohne eine nach Programmbereichen und institutionellen Zuständigkeiten gegliederte untere Aggregationsebene aus. Sie nimmt die spezialisierten Beschlussobjekte auf, die mit einer nach Zielen, Leistungen und Ressourceneinsätzen aufgebauten Detailplanung zu unterlegen sind. Nicht zweckmäßig ist eine reine Outputorientierung, da die parlamentarische Herrschaft in erster Linie auf politische Sachziele ausgerichtet ist.

Das sechste Entwicklungsfeld des Budgetrechts ist das *Institutionelle Arrangement* des Staates. Neben der Staatsorganisation als solche, den Internen Kontrollsystemen von Parlament und Regierung sowie der Ansiedlung und Ausgestaltung der so genannten Finanzkontrolle⁴⁸ geht es hier um die Bestimmung eines funktionalen Zentralitätsniveaus. Besonders die Reformelemente Kontraktmanagement und Budgetierung gehen implizit von einer dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung in der Organisation der Exekutive aus, was eine Austarierung zentraler und dezentraler Koordination erfordert. Der genuin zentrale Budgetsteuerungsmechanismus steht einem dezentralen Verwaltungsmanagement nicht im Wege. Vielmehr ist es notwendig, dass sich das Parlament der von der Exekutive eingerichteten zentralen Steuerungsmechanismen insofern bemächtigt, als es deren Planungs- und Berichterstattungsprozesse ebenenge-

⁴⁷ Vgl. Große Lanwer/Mutschler (2002), S. 9 und Perridon/Steiner (1986), S. 399 ff., die darauf hinweisen, dass eine Liquiditätsplanung „nur sehr kurzfristig, in der Regel sogar nur für wenige Tage möglich“ (ebenda, S. 399) ist.

⁴⁸ Zu Ansätzen zur Modernisierung der externen Revisionsfunktion vgl. Bergmoser (2005), S. 327 ff., zu deren Zuordnung zum Parlament vgl. ders. (2011), S. 351 u. 414 ff.

recht in den Budgetprozess einbezieht, um daran im Rahmen seiner Entschließungskompetenz teilzunehmen. Es gilt, die einheitliche staatliche Finanzordnung staatsgewaltübergreifend zu wahren. Besondere Vorkehrungen sind im Hinblick auf Organisationsprivatisierungen und andere Formen der verselbstständigten staatlichen Aufgabenwahrnehmung zu treffen. Der budgetrechtliche Eingriff sollte in seiner Reichweite und Intensität je nach Grad der Verselbstständigung differenziert werden.

5 Ausblick

Der Beitrag der hier betrachteten Reformelemente des New Public Managements zur innovativen Weiterentwicklung des budgetrechtlichen Instrumentariums weist ein differenziertes inhaltliches Profil auf. Aus den Ansätzen – wie z. B. der Drei-Komponenten-Rechnung – lassen sich teilweise recht konkrete technische Anhaltspunkte für eine Realisierung gewinnen. Das Haushaltsgrundsatzmodernisierungsgesetz hat mittlerweile mit den doppelhaushaltlichen Haushaltsformen einige dieser Ansatzpunkte im dispositiven, derzeit vom Bund nicht angewendeten Haushaltsrecht verankert. Die in den sechs Entwicklungsfeldern zum Ausdruck kommende Breite einer funktionsgerechten Demokratieinnovation beim Budgetrecht wurde damit jedoch noch nicht erreicht. Das Innovationspotenzial der hier betrachteten Reformelemente für die Budgetbefugnis erstreckt sich vornehmlich auf diejenigen Budgetfunktionen, die Ausfluss des politisch-administrativen Steuerungs- und Kontrollzwecks sind. Keinen Beitrag leisten sie zur Verbesserung der Funktionsgerechtigkeit der wirtschaftspolitischen Steuerung, die zu ihrer Wirksamkeit und Präzision ebenfalls einer funktionalen Erüchtigung bedürfte.

Eine innovative Weiterentwicklung des budgetrechtlichen Instrumentariums des Parlaments mit den Mitteln des NPM liefe ins Leere, wenn nicht den Vorbedingungen einer funktionsgerechten Rückbindung an den Volkswillen gleichermaßen Beachtung geschenkt würde: Das Rückbindungsmodell des Bundesverfassungsgerichts kann sich nur entfalten, wenn die Präferenzen des Staatsvolks hinreichend Eingang ins Parlament finden und die parlamentarische Einwirkung auf die Exekutive nicht im Übermaß durch andere Herrschaftsstrukturen überlagert wird.

Das parlamentarische Budgetrecht innovativ weiterzuentwickeln, wäre ein Reformimpuls, um eine „Erwartungslücke“ der parlamentarischen Herrschaft zu schließen und die von Karl Jaspers als unzulänglich beklagte „Wirksamkeit des Volkes“ systemkonform im repräsentativen Modell der parlamentarischen Demokratie zu stärken.

Literatur

Bartel, R. (1999): Ökonomische Rationalität im System der öffentlichen Finanzkontrolle, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, S. 204–226.

Berens, W./Budäus, D./Buschor, E./Fischer, E./Lüder, K./Mundhenke, E./Streim, H. (2007): Kamerales Haushalts- und Rechnungswesen in einem demokratischen Gemeinwesen nicht mehr vertretbar. Hamburger Thesen zum notwendigen Wechsel von der Kameralistik zur integrierten Verbundrechnung mit outputorientierter Budgetierung, Hamburg 2007.

Bergmoser, U. (2005): Entwicklungsperspektiven der Revisionsfunktion im staatlichen Governance-System, in: Budäus, D. (Hrsg.), Governance von Profit- und Nonprofit-Organisationen in gesellschaftlicher Verantwortung, Wiesbaden 2005, S. 325–354.

Bergmoser, U. (2006): Die Entwicklung des Zweck- und Funktionsprogramms des parlamentarischen Budgetrechts als Anknüpfungspunkt des Public Managements, in: Schauer, R./Budäus, D./Reichard, C. (Hrsg.), Public und Nonprofit Management, Linz 2006, S. 19–46.

Bergmoser, U. (2011): Zweckgerechte Vitalisierung des Budgetrechts der Legislative, Berlin 2011.

Birk, D. (1983): Steuerung der Verwaltung durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, in: DVBl. 1983, S. 865–873.

Böckenförde, E.-W. (1991): Demokratie als Verfassungsprinzip, in: ders., Staat, Verfassung, Demokratie, Frankfurt a. M. 1991, S. 289–378.

Bogumil, J. (2003): Politische Rationalität im Modernisierungsprozeß, in: Schedler, K./Kettinger, D. (Hrsg.), Modernisieren mit der Politik, Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen, Bern 2003, S. 15–42.

- Budäus, D. (1998):** Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management – Eine Einführung, in: Budäus, D./Conrad, P./Schreyögg, G. (Hrsg.), *New Public Management*, Berlin 1998, S. 1–10.
- Budäus, D. (2000):** Weiterentwicklung der integrierten Verbundrechnung (Speyerer Verfahren) – Aktuelle Reformprobleme und Entwicklungsperspektiven des öffentlichen Rechnungswesens, in: Budäus, D./Küpper, W./Streitferdt, L. (Hrsg.), *Neues öffentliches Rechnungswesen*, Wiesbaden 2000, S. 303–321.
- Budäus, D./Buchholtz, K. (1997):** Konzeptionelle Grundlagen des Controlling in öffentlichen Verwaltungen, in: *Die Betriebswirtschaft (DBW) 1997*, S. 321–337.
- Carrara, C. (2002):** *Verwaltungsmodernisierung durch Reengineering*, Wiesbaden 2002.
- Eichhorn, P. (1987):** Allgemeine und Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Doppik und Kameralistik, in: Peter Eichhorn (Hrsg.), *Doppik und Kameralistik. Festschrift für Prof. Dr. Ludwig Mühlhaupt zur Vollendung des 75. Lebensjahres*, Nomos Baden-Baden 1987, S. 48–62.
- Ellwein, T. (1984):** Staatliche Steuerung in der parlamentarischen Demokratie, in: *DÖV 1984*, S. 748–754.
- Engelhardt, G. (1987):** Programmbudgetierung als Antwort auf die Haushaltskrise, in: Mädling, H. (Hrsg.), *Haushaltsplanung – Haushaltsvollzug – Haushaltskontrolle*, Baden-Baden 1987, S. 132–152.
- Esser, J. (1972):** *Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung*, Frankfurt am Main 1972.
- Fischer-Menshausen, H. (1995):** Kommentierung zu Art. 110 GG, in: von Münch, I./Kunig, P. (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, 3. Aufl., München, S. 1122–1151.
- Gröpl, C. (2001):** *Haushaltsrecht und Reform. Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgetierung, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung*, Tübingen 2001.
- Große Lanwer, C./Mutschler, K. (2002):** Neues Kommunales Finanzmanagement – Was ändert sich beim Haushaltsausgleich?, in: *ghh 2002*, S. 7–10.
- Grünenfelder, P. (1997):** Politische Steuerung bei gleichzeitiger demokratischer Kontrolle, in: *New Public Management (NPM) 1997*, Heft 9, S. 6–8.

Habermas, J. (1981): Theorie kommunikativen Handelns. Zur Kritik der Vernunft, Bd. 1, 1. Aufl., Frankfurt 1981.

Hauschildt, J./Salomo, S. (2007): Innovationsmanagement, 4. Aufl., München 2007.

Hengstschläger, J. (1977): Das Budgetrecht des Bundes, Berlin 1977.

Herzog, R. (1980): Der Bund und die Länder, in: Herzog, R./Herdegen, M./Scholz, R./Klein, H. H. (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band III, Art. 17–27, Art. 20, Abschn. II., München, Stand Lieferung 18. September 1980, Komm. zu Art. 20 GG.

Hoffmann-Riem, W. (1999): Finanzkontrolle als Steuerungsaufsicht im Gewährleistungsstaat, in: DÖV 1999, S. 221–227.

Jaspers, K. (1966): Wohin treibt die Bundesrepublik? Tatsachen, Gefahren, Chancen, München 1966.

Katz, A. (2001): Ansätze eines kommunalen Kontraktmanagements, in: Eichhorn, P./Wiechers, M. (Hrsg.), Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden 2001, S. 146–152.

KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, KGSt-Bericht 5/1993, Köln 1993.

KGSt (1996): Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht 10/1996, Köln 1996.

Kirchhof, P. (1988): Mittel staatlichen Handelns, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III, Heidelberg 1988, S. 121–208.

Kisker, G. (1990): Staatshaushalt, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Heidelberg 1990, S. 235–293.

Knoepfel, P. (1995): New Public Management: Vorprogrammierte Enttäuschungen oder politische Flurschäden. Eine Kritik aus der Sicht der Politikanalyse, in: Hablützel, P./Haldemann, T./Schedler, K./Schwaar, K. (Hrsg.), Umbruch in Politik und Verwaltung. Bern 1995, S. 453–470.

Kube, H. (2000): Neue Steuerung im Haushaltsrecht. Ein Kompetenzgefüge außer Balance?, in: DÖV 2000, S. 810–818.

Lichterfeld, F. (1969): Der Wandel der Haushaltsfunktionen von Bundeslegislative und Bundesexekutive, Heidelberg 1969.

Lüder, K. (1987): Ein kaufmännisches Rechnungswesen für die öffentliche Verwaltung? Plädoyer für das Überdenken der Zweckmäßigkeit des staatlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland, in: Eichhorn, P. (Hrsg.), Doppik und Kameralistik. Festschrift für Prof. Dr. Ludwig Mühlhaupt zur Vollendung des 75. Lebensjahres, Baden-Baden 1987, S. 245–261.

Lüder, K. (1998): Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Haushaltswesens, hrsg. v. Innenministerium Baden-Württemberg, Stuttgart 1998.

Lüder, K. (2001): Neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen: Anforderungen, Konzept, Perspektiven, Berlin 2001.

Lüder, K./Budäus, D. (1976): Effizienzorientierte Haushaltsplanung und Mittelbewirtschaftung, Göttingen 1976.

Mahrenholz, E. G. (1989): Kommentierung zu Art. 110 GG, in: Wassermann, R. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Alternativkommentar), Band 2, Art. 38–146, Neuwied 1989, S. 1339–1366, Rn. 1–70.

Mandelartz, H. (1980): Das Zusammenwirken von Parlament und Regierung beim Haushaltsvollzug: Ein Beitrag zum parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M. 1980.

Mehde, V. (2000): Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000.

Meyer, U. C. (2001): Das Neue Steuerungsmodell – Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip und kommunalverfassungsrechtliche Zulässigkeit, St. Ingbert 2001.

Moeser, E. (1978): Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt, Berlin 1978.

Müller-Osten, A. (2007): Der öffentliche Haushaltsplan als Institution parlamentarischer Kontrolle, Marburg 2007.

Osborne, D./Plastrik, P. (2000): The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government, San Francisco 2000.

Perridon, L./Steiner, M. (1986): Finanzwirtschaft der Unternehmung, 4. Aufl., München 1986.

Pfiffner, J. P. (2004): Traditional Public Administration versus New Public Management: Accountability versus Efficiency, in: Benz, A./Siedentopf, H./Sommermann, K.-P. (Hrsg.), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung, Berlin 2004, S. 443–454.

Reinermann, H. (1975): Programmbudgets in Regierung und Verwaltung. Möglichkeiten und Grenzen von Planungs- und Entscheidungssystemen, Baden-Baden 1975.

Reinermann, H. (2000): Neues Politik und Verwaltungsmanagement: Leitbild und theoretische Grundlagen, Speyer 2000.

Rürup, B. (1971): Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplanes, Berlin 1971.

Rürup, B. (1997): Notwendigkeit und Probleme effizienzorientierter Budgetreformen, in: Müller, U. (Hrsg.), Haushaltsreform und Finanzkontrolle, Baden-Baden 1997, S. 43–52.

Rürup, B./Färber, G. (1987): Kontrolle durch den Rechnungshof – Forderungen und Reformmöglichkeiten, in: Mädling, H. (Hrsg.), Haushaltsplanung – Haushaltsvollzug – Haushaltskontrolle, Baden-Baden 1987, S. 216–229.

Rürup, B./Hansmeyer, K.-H. (1984): Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente, 3. Aufl., Düsseldorf 1984.

Schulz, H.-R. (1976): Integrierte Planungs- und Budgetierungssysteme in der öffentlichen Verwaltung, Frankfurt am Main 1976.

von Arnim, H. H. (1988): Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, Berlin 1988.

Winter, C. (1997): Das Kontraktmanagement, Darmstadt 1997.