

Kronberger Kreis

Research Report

Reform der öffentlichen Verwaltung: Mehr Wirtschaftlichkeit beim Management staatlicher Einrichtungen

Kronberger Kreis-Studien, No. 23

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Kronberger Kreis (1991) : Reform der öffentlichen Verwaltung: Mehr Wirtschaftlichkeit beim Management staatlicher Einrichtungen, Kronberger Kreis-Studien, No. 23, ISBN 3-89015-031-4, Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99935>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Reform der öffentlichen Verwaltung Mehr Wirtschaftlichkeit beim Management staatlicher Einrichtungen

Juergen B. Donges, Wolfram Engels
Walter Hamm, Wernhard Möschel
Olaf Sievert
(Kronberger Kreis)

**Reform der öffentlichen Verwaltung –
Mehr Wirtschaftlichkeit beim Management staatlicher Einrichtungen (1991)**
(Band 23 der Schriften des Kronberger Kreises)

Inhalt

I.	Zur Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung: Der Befund	3
II.	Zur Organisation der öffentlichen Verwaltung	6
III.	Das Rechnungswesen der öffentlichen Verwaltung	14
IV.	Wirtschaftliche Verwaltungs- und Regierungskontrolle	21
V.	Übergangsprobleme in den neuen Bundesländern	24
VI.	Die Empfehlungen im Überblick	27

Vorbemerkung

Die schmerzhaften Erfahrungen bei der Integration des geteilten Deutschlands haben den Blick für die hohe Bedeutung geschärft, die einer gut funktionierenden öffentlichen Verwaltung zukommt. Vielen mag erst bei dieser Gelegenheit bewußt geworden sein, mit welcher Selbstverständlichkeit man erwartet, daß die Verwaltung reibungslos funktioniert. Vor diesem Hintergrund schneidet die öffentliche Verwaltung in den alten Bundesländern noch relativ gut ab. Sie ist aber unangemessen teuer. Bedenkt man den hohen Finanzbedarf für den Wiederaufbau Ostdeutschlands, so können sich weder die neuen noch die alten Bundesländer ein derart kostspieliges Verwaltungssystem leisten.

Vorschläge, das Management und die Organisation des Staatsapparates zu reformieren, sind früher zumeist als Beamtenschelte verstanden und von den Bediensteten des Staates deshalb mit Reserve oder Ablehnung aufgenommen worden. Die jetzt offenbar gewordene Bewährung der Verwaltung hat eine Atmosphäre geschaffen, die einer sachlichen Diskussion dienlich ist. Man muß verstehen, daß es nicht um Einsatzbereitschaft oder Tüchtigkeit öffentlicher Bediensteter geht, sondern um Organisationsformen und Managementregeln, die Ineffizienz und Verschwendung begünstigen und dies ganz unabhängig von den handelnden Personen. Außerdem ist gerade wegen der deutschen Wiedervereinigung die Chance für einen Neuanfang größer geworden: Im Osten muß die Verwaltung ohnehin neu aufgebaut werden, und der Zwang zur Wirtschaftlichkeit ist größer als je zuvor.

Wir sind der Meinung, daß eine Reform des Dienstrechts eine Neugestaltung des Rechnungswesens voraussetzt, wie umgekehrt ein anderes Rechnungswesen weitgehend folgenlos bliebe, falls man nicht die Organisationsregeln der Verwaltung neu faßt. Wenn bisher manche Vorstöße und Anläufe auf diesem Gebiet gescheitert sind, so deshalb, weil man das Rechnungswesen und das Dienst- und Besoldungsrecht als verschiedene Probleme gesehen hat.

Die vorliegende Schrift setzt sich in den Kapiteln I bis IV zunächst mit der Organisation und Wirtschaftskontrolle der öffentlichen Verwaltungen und Haushalte in den alten Bundesländern auseinander und geht in einem besonderen Kapitel (V) auf die Übergangsprobleme in den neuen Bundesländern ein. Gegenstand unserer Überlegungen ist die engere Hoheitsverwaltung; wir behandeln also weder die vielen öffentlichen Regiebetriebe, die auch privatwirtschaftlich betrieben werden könnten, noch das Bildungswesen, Bahn und Post, oder gar öffentliche Unternehmen. Die Schrift stützt sich auf eine umfassendere Untersuchung von Joachim Mitschke, die als Band 3 unserer Schriften zur Ordnungspolitik veröffentlicht wurde ("Wirtschaftliches Staatsmanagement – Anmerkungen zur Organisation, Rechnungslegung und Wirtschaftskontrolle staatlicher Einrichtungen", Hrsg.: FRANKFURTER INSTITUT für wirtschaftspolitische Forschung e.V. und KRONBERGER KREIS, Baden-Baden 1990).

triebe, die auch privatwirtschaftlich betrieben werden könnten, noch das Bildungswesen, Bahn und Post, oder gar öffentliche Unternehmen. Die Schrift stützt sich auf eine umfassendere Untersuchung von Joachim Mitschke, die als Band 3 unserer Schriften zur Ordnungspolitik veröffentlicht wurde ("Wirtschaftliches Staatsmanagement – Anmerkungen zur Organisation, Rechnungslegung und Wirtschaftskontrolle staatlicher Einrichtungen", Hrsg.: FRANKFURTER INSTITUT für wirtschaftspolitische Forschung e.V. und KRONBERGER KREIS, Baden-Baden 1990).

August 1991 Juergen B. Donges, Wolfram Engels
Walter Hamm, Wernhard Möschel
Olaf Sievert
(KRONBERGER KREIS)

I. Zur Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung: Der Befund

1. Defekte des Systems

Expansion des öffentlichen Personalbedarfs ...

1. Die Anzahl der öffentlichen Bediensteten erhöhte sich in den alten Bundesländern von 1950 bis heute auf mehr als das Doppelte, von 2,26 auf 4,67 Millionen, während die Wohnbevölkerung und die Gesamtzahl der Erwerbstätigen in dieser Zeit nur um etwa ein Fünftel zunahm. Die Anzahl der Staatsdiener wuchs also fünfmal so schnell wie die Bevölkerung. Kamen 1950 auf einen Staatsdiener neun privatwirtschaftliche Arbeitnehmer, so sind es heute nur noch vier.

Es fällt schwer zu glauben, daß die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung in gleichem Maße wie die Anzahl der Bediensteten zugenommen haben sollten. Im Jahre 1950 lag die Währungsreform erst eineinhalb Jahre zurück. Vorher war die gesamte Wirtschaft in ein enges Netz staatlicher Lenkung eingebunden, mit der Bewirtschaftung aller Produkte vom Rohstoff bis zur Verteilung der Waren an die Bevölkerung. Mögen auch viele Staatsaufgaben neu hinzugekommen sein, so darf man doch nicht übersehen, daß zugleich viele weggefallen sind.

... bei empfindlichen Produktivitätsdefiziten

2. Die Prüfungsberichte der Rechnungshöfe und Rechnungsprüfungsämter und eine Fülle empirischer Untersuchungen belegen, daß die öffentliche Verwaltung unwirtschaftlich arbeitet. In einer dieser Untersuchungen sind die Ergebnisse von 42 Studien aus den USA, Australien, Kanada, der Schweiz und der Bundesrepublik aus den Jahren 1970 bis 1981 zusammengefaßt. Kosten und Produktivität öffentlicher und privater Anbieter wurden für 19 verschiedene Aufgabenbereiche verglichen. In 6 Fällen zeigten sich keine signifikanten Unterschiede. Gerade 3 Untersuchungen kamen auf eine höhere Wirtschaftlichkeit öffentlicher Leistung, während 33 Untersuchungen öffentliche Produktivitätsdefizite feststellten. Die Mehrkosten reichten von 5 bis 5100 Prozent. Dabei ist allerdings zu bedenken, daß sich die Vergleiche notwendigerweise auf Leistungen beschränkten, bei denen das öffentliche Angebot mit vergleichbaren privaten Anbietern konkurriert. Erfasst wurden Flug-, Bus- und Eisenbahnlinien, Banken, Reinigungsdienste, Elektrizitäts- und Wasserversorgung, Feuerwehr, Krankenhäuser, Forstwirtschaft,

Hochbau, Versicherungswesen und Wettervorhersage. In diesen Bereichen sind zudem die Organisationsaufgaben und Managementaufgaben gleich oder ähnlich denen in der privaten Wirtschaft. Die Lufthansa oder die Sparkassen sind zwar staatlich; sie arbeiten aber nach denselben Prinzipien wie private Fluglinien oder Banken. Solche Unternehmen unterliegen deshalb einem weit höheren Druck zur Wirtschaftlichkeit als der Bereich der Hoheitsverwaltung.

Was eine sparsame Organisation voraussetzt

3. Organisation ist das Zusammenwirken von Menschen zu einem bestimmten Zweck, dem Organisationsziel. Die einzelnen Mitglieder der Organisation haben in der Regel ganz andere persönliche Ziele. Ein Kohlebergwerk will Kohle fördern und mit Gewinn verkaufen; die Polizei soll die Bürger vor Verbrechern schützen. Der einzelne Bergmann oder Polizist dagegen will sich selbst und seine Familie anständig ernähren, will Sicherheit und Anerkennung. Man muß das einzelne Mitglied also dazu bringen, zum Organisationsziel beizutragen. Das erreicht die Organisation dadurch, daß sie die Erfüllung der persönlichen Ziele fördert, falls und insoweit das Mitglied das Ziel der Organisation verfolgt. Diese Gleichrichtung von Individualinteresse und Organisationsinteresse wird nie vollständig gelingen. Es ist möglich, daß das Mitglied nicht oder zu schwach motiviert wird. Dann wird es weniger zum Organisationsziel beitragen, als es eigentlich vermöchte. Schlimmer ist die Fehlmotivierung: Das Mitglied handelt dann gegen statt für die Organisationszwecke. In beiden Fällen werden Organisationen ineffizient, und zwar im Sinne des Ziels, dem sie dienen sollen, gleichviel ob das die Gewinnerzielung durch Brückenbau, die Bekehrung von Heiden, die Verhütung von Verbrechen oder der Entwurf von Gesetzen ist. In dieser allgemeinen Form gilt das für jede Organisation – Unternehmen, Finanzamt, Armee.

Fehlender Druck zur Leistungssteigerung

4. In der Wirtschaft wird die Effizienz von Organisationen durch den Wettbewerb erzwungen. Sind sie nicht genügend leistungsfähig, so scheiden sie aus. Wir haben uns längst daran gewöhnt, daß jedes Jahr Produktivitätszuwächse von zwei, drei oder mehr Prozent eintreten, und wir erklären sie häufig mit dem technischen Fortschritt. Damit greift man zu kurz. Technischer Fortschritt entsteht seinerseits dadurch, daß es ein Interesse an besserer Leistung gibt. Die öffentliche Verwaltung steht nicht im Wettbewerb und

deshalb nicht unter Existenzdruck zur Leistungssteigerung. Trotzdem kann man das Interesse daran schaffen. Umgekehrt gilt aber auch, daß der Einsatz von neuester Technik in Verwaltungen nichts bringt, wenn dieses Interesse fehlt. Es gibt vermutlich nicht wenige Bereiche des öffentlichen Dienstes, in denen in den vergangenen Jahrzehnten Produktivitätssteigerungen erzielt wurden. Denen stehen viele andere gegenüber, in denen die Produktivität verfallen ist. Mehr als Vermutungen lassen sich darüber freilich nicht anstellen, weil es kein Rechnungswesen gibt, das die Wirtschaftlichkeit mißt.

5. Private Unternehmen motivieren ihre Angestellten, sich zum Wohl der Gesamtorganisation einzusetzen, durch leistungsabhängige Gehälter, durch Beförderung, durch Statussymbole u.a.. Dazu müssen sie zunächst einmal feststellen, ob und inwieweit der einzelne zum Gesamtziel beiträgt. Dafür braucht man ein geeignetes Rechnungswesen. In den vergangenen Jahrzehnten wurden Unternehmen immer weiter dezentralisiert. An die Stelle des Prinzips von Befehl und Gehorsam ist das Prinzip der Erfolgsverantwortung getreten mit der Folge, daß die Entscheidungsspielräume des einzelnen immer weiter ausgedehnt werden konnten.

Die öffentliche Verwaltung zeigt teilweise das Gegenteil. Die Beförderung nach Leistung ist selten geworden; sie wird von der Regelbeförderung verdrängt. Nicht Verdienste, sondern Dienstjahre entscheiden über die Beförderung. Wenn der Ehrgeizige und Fleißige feststellt, daß seine Leistung dem Fortkommen nicht nutzt, dann wird er sie nicht mehr erbringen.

Kein Eigeninteresse zur Wirtschaftlichkeit

6. Noch schlimmer ist im öffentlichen Dienst die Fehl-motivation: Der einzelne wird belohnt, wenn er gegen die Interessen der Organisation handelt. Die zentrale Haushaltsplanung der Gebietskörperschaften und die dezentrale der nachgeordneten Behörden beruhen mit Ausnahme von Kosten-Nutzen-Untersuchungen nach § 6 Abs. 2 BHO auf mehr oder minder plausibler Fortschreibung der Haushaltsansätze des Vorjahres. Wirtschaftet eine Behörde sparsam, so droht ihr die Mittelkürzung im nächsten Jahr. Deshalb werden zum Ende des Jahres die Mittelzuweisungen verschwenderisch ausgeschöpft ("Dezemberfieber").

Da die Bedeutung einer Position zumindest teilweise nach der Größe des verwalteten Etats und nach der Anzahl der Untergebenen eingeschätzt wird, hat jeder

Vorgesetzte im staatlichen Verwaltungsapparat ein Eigeninteresse daran, möglichst hohe Etatmittel zu akquirieren und möglichst viele Stellen (in möglichst hohen Einstufungen) anzufordern. Den Behördenleiter, der eine Verminderung seines Etats oder eine Reduzierung des Stellenplans beantragt hätte, gibt es nicht. Er könnte sich auch nicht behaupten, weil er von Kollegen und Vorgesetzten bestenfalls als Narr angesehen würde: Es wird von jedem leitenden Beamten erwartet, daß er für seine Behörde kämpft, also mehr Geld und Stellen anfordert.

7. Der Behördenapparat entwickelt deshalb aus dem Eigeninteresse der Beteiligten keine Tendenz zur Wirtschaftlichkeit, sondern zur Verschwendung. Das Gegengewicht dazu bildet die Begrenztheit der insgesamt verfügbaren Mittel. Nur die Finanznot bringt den Staat zur Sparsamkeit. Da aber die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung heute überhaupt nicht beurteilt werden kann, ist solche Sparsamkeit oft unwirtschaftlich. Sie bedeutet häufig Leistungsverminderung durch schlechte Ausstattung. Wer durch Zauberschlag in einen Büroraum versetzt würde, in dem die Rollschränke klemmen, die Stühle spartanisch sind, die Schreibmaschinen Antiquitäten darstellen, der wüßte sogleich, daß er sich in einer Amtsstube befindet.

Das organisatorisch erzeugte Mißtrauen oben in die Angemessenheit der Mittelanforderung von unten drängt zur Zentralisierung. An sich wäre es vernünftig, einem Finanzamt, einer Schule oder Universität die Mittel global zuzuweisen. Die Zuständigen vor Ort wissen allemal besser als die Ministerien, wie sie ihre Ziele wirtschaftlich erreichen könnten. Da man aber nicht davon ausgehen kann, daß sie die Ziele wirtschaftlich erreichen wollen, schreiben die übergeordneten Behörden bis ins einzelne vor, für welche Zwecke wieviel Geld ausgegeben werden darf. Während der normale Angestellte in der Wirtschaft immer mehr Gestaltungsspielraum gewinnt, hat der normale Beamte immer mehr Gestaltungsspielraum verloren.

System- statt Personalmißstände

8. Theorie und Beobachtung sprechen dafür, daß die öffentliche Verwaltung weniger wirtschaftlich ist, als sie es sein könnte. Nichts spricht jedoch dafür, daß daran die öffentlichen Bediensteten schuld sind. Im Gegenteil: In vielen Bereichen kann der Staat unter den besten Bewerbern eines Jahrganges auswählen. Der Bedienstete arbeitet in einem System, das ihn teils demotiviert, teils fehlmotiviert, das seine Fähigkeiten

nicht ausschöpft, seine Gestaltungsspielräume beschneidet, seinen Arbeitsplatz kümmerlich ausstattet. Dafür kann er nichts, darunter leidet er vielmehr. Wenn er seine Diensträume verlassen hat, muß er sich überdies noch Witze über faule Beamte anhören. Es ist deshalb nicht im Interesse des Steuerzahlers, sondern auch des öffentlichen Dienstes selbst, ein System zu reformieren, das dessen Ansehen untergräbt.

2. Woran Reformvorhaben scheitern mußten

Überständige Reformvorhaben der Bundesregierung

9. Im Jahre 1970 berief die Bundesregierung auf Beschluß des Bundestages eine Studienkommission beim Bundesminister des Innern mit dem Auftrag, "Vorschläge für eine zeitgemäße Weiterentwicklung eines modernen öffentlichen Dienstes" zu unterbreiten. Die Kommission legte 1973 ihren Bericht vor. Die Bundesregierung griff 1976 zahlreiche Vorschläge der Kommission in einem Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform auf.

Obwohl auch spätere Regierungen eine Neuordnung des öffentlichen Dienstrechts für notwendig hielten, dämmert das Reformvorhaben seit nunmehr anderthalb Jahrzehnten vor sich hin. Es teilt damit das Schicksal einer Vielzahl politischer und literarischer Versuche, die bürokratische Organisation der Hoheitsverwaltung stärker auf Leistung und Wirtschaftlichkeit auszurichten. Bevor ein neuer Anlauf genommen wird, ist deshalb danach zu fragen, warum sich so wenig bewegt.

Organisatorische Vorbedingungen des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens

10. Der entscheidende Mangel bisheriger Reformentwürfe liegt darin, daß die Reform des Dienstrechts und der Besoldung und die Neugestaltung des öffentlichen Rechnungswesen als verschiedene Probleme gesehen wurden. Das Rechnungswesen ist aber das zentrale Organisationsinstrument, das eine Reform des Dienstrechts und der Besoldung erst möglich macht. Würde man unter heutigen Bedingungen die Beförderung nach Leistung zur Regel und die Regelbeförderung zur Ausnahme machen, so würde man nicht Leistung, sondern Liebedienerei hervorrufen und der politischen Protektion Tür und Tor öffnen – einfach deshalb, weil Leistung nicht gemessen wird, das Urteil also völlig vom Wohlwollen des Vorgesetzten abhängt. Wenn es dem Leiter des Paßamtes in Oldenburg gelingt, mehr Mittel

und Personal zu beschaffen als seinem Kollegen in Delmenhorst, dann verbessert er seine Beförderungschancen. Gäbe es dagegen eine Kostenrechnung, aus der sich entnehmen läßt, daß die Ausstellung eines Passes in Delmenhorst um ein Viertel billiger ist als in Oldenburg, dann wäre damit die Leistungsfähigkeit des Delmenhorster Amtes dokumentiert, und man könnte auch die Beförderungschancen seines Leiters daran knüpfen. Wenn es also Systeme von Kosten- und Leistungskennzahlen gäbe, dann würde es zur Regel, daß Behördenleiter Mittel- und Stellenkürzungen beantragen. Sobald man Leistung mißt und belohnt, kann man den Behördenleitern auch viel mehr Gestaltungsmöglichkeiten bei der Mittelverwendung einräumen. Selbst dort, wo man Leistung nicht unmittelbar messen und dem einzelnen zurechnen kann, würde das Urteil des Vorgesetzten objektiviert: Er wäre auf die Leistungsfähigkeit und Einsatzbereitschaft seiner Mitarbeiter angewiesen, weil das Urteil über ihn selbst von der Leistung seiner Behörde abhängt.

11. Haushaltspläne sind selbstverständlich unverzichtbar; sie geben aber dem Bürger auf viele Fragen keine Antwort und bieten den Parlamenten oft keine sachgerechte Entscheidungsbasis. So mag etwa ein Gemeindehaushalt ein hohes Defizit ausweisen. Mit diesem Defizit wird dann ein Bedarf an Zuschuß aus dem Landeshaushalt oder eine Erhöhung der Gewerbesteuer begründet. Nun ist es gleichwohl möglich, bei Gemeinden sogar häufig, daß ein Defizit als Finanzierungssaldo mit einer Vermögensmehrung ("Gewinn") einhergeht. Müßte die Gemeinde eine Vermögensrechnung ("Bilanz") veröffentlichen, so fielen manche politischen Entscheidungen anders aus. Entsprechendes gilt für Kostenrechnungen. Wüßten die Gemeinderäte, was ein Paß, eine Automobilzulassung, eine Baugenehmigung kostet und hätten sie Vergleichsdaten aus anderen Gemeinden, dann entstünde politischer Druck zur Wirtschaftlichkeit, der sich heute, mangels Information, nicht entwickeln kann. Solche Vergleichsdaten erhalten die Parlamentarier heute nicht einmal für die "Kostenrechnenden Stellen": Die Kosten der Müllabfuhr pro 120-Liter-Tonne werden zwar ermittelt, aber nicht veröffentlicht. Obgleich diese Kosten (nicht die Gebühren!) in den teuersten Gemeinden beim Doppelten der billigen Gemeinden liegen, ergeben sich keine parlamentarischen Initiativen, weil die Zahlen nicht bekannt werden. Auch für die Entscheidung, ob eine Gemeinde eine bestimmte Tätigkeit selbst übernehmen oder ob sie ein Unternehmen damit beauftragen sollte, fehlen den Gemeindevertretern sachgerechte Entscheidungsdaten.

II. Zur Organisation der öffentlichen Verwaltung

1. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Das Wirtschaftlichkeitsgebot der Verfassung ...

12. Verfassung und Haushaltsrecht schreiben den Parlamenten, Behörden und öffentlichen Unternehmen Wirtschaftlichkeit als Nebenbedingung ihrer spezifischen Auftrags Erfüllung vor. Nach Art. 114 Abs. 2 GG hat der Bundesrechnungshof in richterlicher Unabhängigkeit “die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung” zu prüfen. Vergleichbare Aufgaben finden sich für die Landesrechnungshöfe in den Länderverfassungen. Die Bundshaushaltsordnung präzisiert den Verfassungsauftrag zur Wirtschaftsführung dahingehend, daß sich die Prüfung des Rechnungshofs insbesondere darauf erstreckt, ob

- “die Einnahmen und Ausgaben begründet ... sind” (§ 90 Nr. 2 Bundshaushaltsordnung),
- “wirtschaftlich und sparsam verfahren wird” (§ 90 Nr. 3) und
- “die Aufgabe mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden kann” (§ 90 Nr. 4).

Entsprechend solchem Kontrollprinzip von Verfassungsrang ordnen § 7 Abs. 1 Bundshaushaltsordnung für den Bundshaushalt und § 6 Abs. 1 Haushaltsgrundsatzgesetz gleichlautend für die Länder- und Gemeindehaushalte an, daß “bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans ... die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (sind).” Neben solcher ausdrücklichen, aber allgemein gehaltenen Aufforderung zu einer sparsamen Bewirtschaftung öffentlicher Mittel finden sich in den Haushaltsordnungen von Bund, Ländern und Gemeinden eine ganze Reihe spezieller Anweisungen zur Sparsamkeit.

... für Haushaltsplanung und Haushaltsvollzug

13. Abgesehen von allen besonderen Ausprägungen und unterschiedlichen Sprachregelungen ist unter Wirtschaftlichkeit oder Sparsamkeit ganz allgemein das Gebot zu verstehen, entweder ein bestimmtes Handlungsergebnis mit möglichst geringem Einsatz von Mitteln oder mit einem bestimmten Einsatz von Mitteln das bestmögliche Ergebnis zu erzielen.

Dies ist sowohl als Auftrag an Regierungen und Parlamente bei der Planung der Haushalte als auch als Auftrag an Behörden und Ämter beim Vollzug der Haushalte zu verstehen. Das Wirtschaftlichkeitsgebot der Haushaltsplanung verlangt insbesondere zu prüfen, ob die Erfüllung eines in Menge und Qualität bestimmbareren Leistungsziels einer Behörde im Vergleich zu anderen Alternativen ein mittelsparender Beitrag zur übergeordneten politischen Zielsetzung ist. Die Kontrolle des wirtschaftlichen Haushaltsvollzugs konzentriert sich hingegen auf die Untersuchung, ob die Behörde ihrerseits das vorgegebene Leistungsziel mit dem geringsten Verbrauch an wirtschaftlichen Einsatzgütern, also unter größtmöglicher Kostenwirtschaftlichkeit, erreicht hat.

14. Kann sich eine auf Kostenwirtschaftlichkeit bedachte Führung staatlicher Einrichtungen auf die verfassungsrechtlichen Regelungen zum “Finanzwesen” berufen, so ist gleichwohl zu bedenken, inwieweit die Haushaltsbestimmungen der Verfassung mit den von der Verfassung garantierten “staatsbürgerlichen Rechten” in Konkurrenz stehen und durch sie möglicherweise eingeschränkt werden. Nach Artikel 33 GG ist nämlich “die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ... als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen” (Abs. 4) und “das Recht des öffentlichen Dienstes ... unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln” (Abs. 5).

Da Personalaufwendungen in der öffentlichen Verwaltung den größten Teil der Kosten ausmachen und die Produktivität der eingesetzten Arbeit Niveau und Qualität des Leistungsergebnisses entscheidend bestimmt, ist ohne die Möglichkeit, Leistungswillen und Leistungsvermögen der Bediensteten zu fördern und zu nutzen, Kostenwirtschaftlichkeit nicht zu erreichen. Immerhin zählt das Alimentationsprinzip, also eine weitgehend leistungsunabhängige Versorgungszusage des öffentlichen Dienstherrn, nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums.

Keine Reformhindernisse durch beamtenrechtliche Verfassungsgarantien

15. Indes ist unstrittig, daß auch das Leistungsprinzip zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählt. Das Spannungsverhältnis beider Leitsätze regelt sich nach herrschender Rechtsauffassung durch die Beschränkung der staatlichen Unterhaltsgarantie

auf jene Versorgung, die eine dem gesellschaftlichen Versorgungsniveau und der Berufsausbildung angemessene Lebensführung und damit die zur Amtsausübung notwendige Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Bediensteten gewährleistet. Von Regelbeförderung, Anciennitätsprinzip und kollektiver Anhebung des Stellenkegels ist nicht die Rede. Demnach bleibt genügend verfassungsrechtlicher Gestaltungsspielraum, auch die öffentliche Personalwirtschaft auf Sparsamkeit auszurichten.

2. Die Abstimmung von bürokratischen und unternehmerischen Organisations- elementen

Die Organisationsziele der Gesetzmäßigkeit, Bürgerfreundlichkeit und Kostenwirtschaftlichkeit.

16. Die Erfüllung öffentlicher Verwaltungsaufgaben erfordert die planende Vorbereitung, die Ausführung und die Kontrolle der Behördenleistung. Oberste Richtlinie der Aufgabenerfüllung ist die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, wie sie die Verfassung in Art. 20 und 28 des Grundgesetzes für Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände fordert. Die rechtliche Bindung umfaßt insbesondere generelle Verfassungsgebote wie Gleichbehandlung, Verhältnismäßigkeit und Vertrauensschutz. Aus dem demokratischen und sozialstaatlichen Verfassungsverständnis (Art. 20 Abs. 1 GG) leitet sich als zweites Organisationsziel die Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung ab. Sie gebietet partnerschaftliche Umgangsformen zwischen Verwaltung und Bürgern, ausreichende Beratung und Information, Verständlichkeit der Verwaltungshandlungen und Verwaltungsbescheide sowie angemessene Bearbeitungszeiten. Ungebührliche Verzögerungen können faktisch auf Rechtsverweigerung hinauslaufen. Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung ist nicht nur eine Frage des Demokratieverständnisses, sie kann sich auch schlicht aus Effizienzgesichtspunkten empfehlen. Häufig genug ist nämlich die Verwaltung, wie etwa bei der Steuererhebung oder Volkszählung, jenseits von Sanktionsdrohungen auf die sich auf Einsicht gründende Mitwirkungsbereitschaft der Bürger angewiesen.

Sowohl Verfassungsnormen als auch ökonomische Vernunft fordern schließlich als drittes allgemeines Organisationsziel die Kostenwirtschaftlichkeit der Verwaltung. Während das Legalitätsgebot als vorrangiges und unabdingbares Organisationsprinzip des Verwaltungsauftrags keine Abstriche zuläßt, besteht in Grenzen die Möglichkeit, zwischen bürgerfreundliche-

ren oder kostenwirtschaftlicheren Organisationslösungen zu wählen, wenn es keine Maßnahmen gibt, die gleichzeitig die Annäherung an beide Zielsetzungen erlauben. Es kann also neben Komplementarität auch ein Zielkonflikt zwischen der Qualität und der Kostenwirtschaftlichkeit der Verwaltungsleistung bestehen: Die schnellere und deshalb bürgerfreundlichere Bearbeitung saisonaler Massenansprüche auf Arbeitslosengeld oder Lohnsteuerjahresausgleich ist nur mit kostspieligen Vorhaltekapazitäten an Personal und EDV-Geräten zu erreichen. Bei Dominanz der Bürgerfreundlichkeit muß hier gegen kostenwirtschaftliche Nachteile und Budgetrestriktionen einer Organisationslösung abgewogen werden.

Verwaltungsorganisation und Unternehmensorganisation: Verwandtschaft und Unterschiede

17. Es ist bemerkenswert, daß in Wirtschaftsordnungen, die die Koordination und Kontrolle von Produktionsentscheidungen Märkten übertragen, beobachtet werden kann, daß die Basiseinheiten des Marktsystems überwiegend streng hierarchisch gegliedert sind und sie die Produktionsbeiträge ihrer einzelnen Organisationsmitglieder im allgemeinen erfolgreich über eine zentrale Planung abstimmen. Die Vorteilhaftigkeit dezentraler gegenüber zentraler Lenkung ist eine Funktion des erforderlichen Informations- und Abstimmungsbedarfs.

In der Tat begegnet man mit zunehmender Unternehmensgröße den bürokratietyppischen Problemen zentraler Lenkung mit der Folge, daß die Produktivitätsgewinne einer tiefgestaffelten Arbeitsteilung ganz oder teilweise über die Kosten der Informationsverarbeitung und Koordination der hierarchischen Instanzen verlorenzugehen drohen. Im Unterschied zu Behörden reagieren freilich Großunternehmen auf diese Gefahr, indem sie die Abstimmung zwischen den einzelnen verrichtungsorientierten Betriebsabteilungen durch produktbezogene Verantwortungsbereiche institutionell sichern und sich auf die Vorzüge dezentraler Marktorganisation zurückbesinnen: Weitgehend eigenständige "Profit-Centers" stehen für die rentable Erzeugung bestimmter innerbetrieblicher Leistungen, Vor-, Zwischen- oder auch Endprodukte.

18. Die Kybernetik kennt zwei grundlegende Funktionsprinzipien zur Ausrichtung eines biologischen, technischen oder sozialen Organisationssystems auf die ihm gesetzten Ziele: das Prinzip der "Steuerung" und das Prinzip der "Regelung". Die Steuerung ver-

sucht die für die Zielerfüllung notwendigen Operationen so einzurichten, daß Störeinflüssen, die im voraus vermutet werden können, durch geeignete Maßnahmen entgegengewirkt wird. Ein Vergleich zwischen dem angestrebten und dem tatsächlich erzielten Prozeßergebnis (Soll-Ist-Vergleich) findet nicht statt, so daß unerwartete Änderungen der Prozeßbedingungen durch Einflüsse von außen keine Korrektur des Prozeßablaufs auslösen.

Das Prinzip der Regelung unterscheidet sich von der Steuerung dadurch, daß das Prozeßziel Bestandteil des Regelungsablaufs wird und das tatsächlich erreichte Prozeßergebnis laufend mit dem angestrebten Prozeßergebnis verglichen wird. In Abhängigkeit von der Zielabweichung werden selbsttätig kompensatorische Maßnahmen ausgelöst ("Rückkopplung", "Feed-back"), so daß auch unerwartete Änderungen der Prozeßbedingungen einbezogen werden.

19. Während die bürokratische Organisation mit ihren fest geregelten und standardisierten Verfahrensweisen zur Bewältigung von Arbeitssituationen vorwiegend nach dem Prinzip der Steuerung funktioniert, folgt die unternehmerische Organisation idealtypisch dem Regelungsprinzip. Dies setzt einerseits voraus, daß den Mitarbeitern auf den verschiedenen Ebenen der Hierarchie Ziele und Subziele der Unternehmensführung bekanntgegeben werden (management by objectives). Andererseits macht es das rückkoppelnde Regelungsprinzip erforderlich, den Mitarbeitern oder Mitarbeitergruppen Wahlfreiheit bei der Gestaltung ihrer Tätigkeiten einzuräumen, damit sie auf unvorhergesehene Arbeitsereignisse schnell und flexibel reagieren können. Die Unternehmensorganisation steuert ihre Ziele also nicht wie die Bürokratie über die expliziten Arbeits- und Entscheidungsnormen einer Dienstvorschrift, sondern vorwiegend über implizite Verhaltensregeln an, die sich aus dem vorgegebenen Ziel oder Subziel ableiten.

Für welche Ziele sind welche Organisationsformen tauglich?

20. Der erweiterte Handlungsspielraum eines aufgaben- und ergebnisorientierten Führungsstils bringt notwendigerweise erhöhte Eigenverantwortlichkeit für den einzelnen mit sich, da Entscheidungen nicht generell auf Dienstvorschriften und Arbeitsanweisungen beruhen.

Solche Erweiterung der Verantwortlichkeit wird in einer demokratischen Gesellschaft eher als Arbeitsanreiz denn als abzuwehrendes Arbeitsrisiko verstanden, wie der hartnäckige Kampf um betriebliche Mitbestimmungsrechte und die von den Unternehmen aufgegriffenen Bestrebungen nach kooperativen Führungsmethoden belegen. Die Einbeziehung der Eigeninteressen der Mitarbeiter und die Belohnungen in Form freizügiger sachlicher und zeitlicher Arbeitsgestaltung sind dabei weniger als uneigennützig Zugesandnisse an die Humanisierung der Arbeitswelt zu sehen, sondern entspringen zielsicher kalkulierter Förderung der Arbeitsproduktivität.

21. Die bürokratische Führung über explizite, ins einzelne gehende Dienstvorschriften hat ihre Vorzüge, wenn wenig komplexe und abstimmungsbedürftige, gleich oder ähnlich wiederkehrende Aufgaben mit standardisierten Informations- und Entscheidungserfordernissen zu bewältigen sind, etwa die Ausfertigung von Steuer- und Wohngeldbescheiden, die Zulassung von Kraftfahrzeugen oder die Registrierung von Einwohnern. Sie gewährleistet hier ohne kostenwirtschaftliche Nachteile die Rechtmäßigkeit und Willkürfreiheit des Verwaltungsvollzugs.

Die Führung über Dienstvorschriften versagt, wenn die zu erfüllenden Aufgaben komplex und wie etwa bei der Stadtplanung oder der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen nicht programmierbar sind, die wirtschaftlichen und sozialen Merkmale des Verwaltungsumfeldes sich rasch und unvorhersehbar ändern oder der Informations- und Koordinationsbedarf sehr hoch ist.

Von der weisungsabhängigen zur erfolgsabhängigen Amtsführung

22. Man wird grob sagen können, daß das der Hoheitsverwaltung gesetzte vorrangige Ziel der Rechtmäßigkeit sich für Behörden der unteren und mittleren Verwaltungsebene im allgemeinen besser über bürokratische Elemente der Organisationslenkung erreichen läßt, während die Ziele der Bürgerfreundlichkeit und Kostenwirtschaftlichkeit der Verwaltung nach unternehmensspezifischen Führungsmethoden verlangen. Die Unabdingbarkeit des Rechtmäßigkeitsgebots macht für Aufbau und Ablauf der Hoheitsverwaltung eine bürokratische Rahmenorganisation notwendig, die sich auf Entscheidungshierarchien und Dienstvorschriften als explizite Verhaltensregeln bei der Verrichtung von Amtsgeschäften stützt. Das Korsett einer bürokratischen Rahmenorganisation ist im Hinblick auf die an-

deren Verwaltungsziele durch ein ergebnisbezogenes Führungsprinzip mit impliziten Verrichtungsregeln zu lockern, soweit sich die Aufgaben hinreichend konkret bestimmen lassen.

Die Personalorganisation ist unabhängig von der Art der Aufgabenstellung auf den produktiven Leistungsbeitrag auszurichten, wobei lediglich die zur Unabhängigkeit hoheitlicher Verwaltung erforderliche Alimentation und Unkündbarkeit der Bediensteten Grenzen ziehen. Neben den ideellen Arbeitsanreizen durch Übertragung von Anordnungsbefugnissen und Verleihung von Amtstiteln sind über die Beförderungs- und Besoldungsordnung insbesondere auch materielle Leistungsmotive zu fördern. Um die Leistungsbeiträge von Mitarbeitern und die Kostenwirtschaftlichkeit von Referaten, Abteilungen und Behörden beurteilen und kontrollieren zu können, muß man nach privatwirtschaftlichem Vorbild geeignete Rechnungsinstrumente bereitstellen.

3. Stärkung dezentraler Entscheidungs- und Wirtschaftsautonomie

Ausräumbare Effizienzhindernisse des Haushaltsrechts

23. Die vielfach belegte Erkenntnis, daß Freude an der Arbeit, Selbständigkeit, Verantwortlichkeit und Abwechslungsreichtum in der Rangskala von Arbeitsmotiven sehr weit oben stehen, hat auch in der Verwaltung zur Entwicklung und Erprobung von Lenkungsmodellen geführt, die sich ausdrücklich oder unausgesprochen auf die Grundgedanken der aufgaben- und delegationsorientierten Personalführung stützen (management by objectives, management by delegation).

Indes stößt die Verwirklichung solcher Lenkungsmodelle sehr schnell an die Grenzen des geltenden Haushaltsrechts. Entsprechend unbestrittenen Budgetanforderungen beherrschen die Grundsätze der Einzelveranschlagung und der sachlichen und zeitlichen Spezifizierung von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen die Haushaltsplanung der Gebietskörperschaften. Überzeugt es aus Gründen der Transparenz und Nachprüfbarkeit der Planung durchaus, daß die Haushaltsansätze nach einem "Gruppierungsplan" und regelmäßig nur für einen einjährigen Planungszeitraum veranschlagt werden, so leuchtet es keineswegs ein, daß die Grundsätze der sachlichen und der zeitlichen Bindung auch für die Ausführung des Haushaltsplans generell verpflichtend sind. Die Notwendigkeit,

das zur Erfüllung eines Auftrags erforderliche Budget detailliert zu planen, begründet keine Notwendigkeit, den so festgelegten Budgetrahmen wider spätere, bessere Einsicht genau nach den im voraus veranschlagten Detailzwecken auszufüllen.

24. Der Haushaltsplan ist nicht zuletzt ein auf die Gewährleistung der Liquidität ausgerichteter Finanzierungsplan der öffentlichen Hand. Der Finanzierungssaldo einer organisatorischen Untereinheit wie einer Behörde errechnet sich als Differenz ihrer Einnahmen und Ausgaben. Die Liquiditätszielsetzung der Haushaltsplanung erfordert nun allein, daß ein im Haushaltsplan veranschlagter Finanzbedarf der Behörde in der Rechnungsperiode tatsächlich nicht überschritten bzw. ein geplanter Finanzüberschuß nicht unterschritten wird. Sie verlangt hingegen nicht, daß die tatsächliche Struktur der Einzelgründe von Einnahmen und Ausgaben mit der geplanten übereinstimmt. Selbstverständlich kann auch so der Vollzug des Haushaltsplans buchhalterisch überprüft werden, da die strukturellen Planabweichungen ja keine Rechenschafts- und Belegpflichten aufheben.

Der Haushaltsgesetzgeber hat derartige Überlegungen zu einem flexiblen Vollzug des Haushaltsplans zwar nicht übersehen, wenn er bundes- und landesrechtlich die Möglichkeit der einseitigen und gegenseitigen Deckungsfähigkeit sowie der bedingten zeitlichen Übertragbarkeit von Mittelbewilligungen einräumt. Nach herrschender Rechtsauffassung stellen die Bestimmungen zur Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit jedoch als "gezielte Durchbrechungen" die Ausnahmen von der Regel der sachlichen und zeitlichen Mittelbindung dar, so daß die Haushaltsgesetze etwa vom Deckungsvermerk nach § 20 Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung keinen allgemeinen Gebrauch machen.

Behördenportefeuille statt Titelbewirtschaftung

25. Mit einer breiten Ausschöpfung der bereits angelegten parlamentarischen Haushaltsbefugnisse, also einer Erweiterung der haushaltsrechtlichen Deckungs- und Übertragbarkeitsbestimmungen, können die Voraussetzungen für eine ergebnisorientierte Behörden- und Mitarbeiterführung geschaffen werden. Der für den Zentralhaushalt geltende Grundsatz der Gesamtddeckung ("Nonaffektation") wird etwas abgewandelt auf die Haushaltsführung der dezentralen Behörden und Ämter übertragen, wo immer die Zweck- und Periodenbindung der Haushaltstitel nicht eine besondere und ausdrückliche Zielsetzung des Haushaltsge-

setzgebers verfolgt. Die Erweiterung von Deckungs- und Übertragungsbefugnissen eröffnet Möglichkeiten zu einer wesentlich sparsameren, weil flexibleren Mittelbewirtschaftung. Der Behördenleiter wird im Rahmen des vorgegebenen Behördenbudgets („Portefeuille“) ähnlich einem Unternehmensleiter in die Lage versetzt, die Kosten für die von seiner Behörde zu erbringenden Verwaltungsleistungen durch bedarfsgerechten Einsatz der personellen und sachlichen Organisationsmittel zu senken. Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit der zugewiesenen Mittel verhindern, daß Geld für unnötige Einsatzgüter aus reichlich ausgesetzten Titeln verschwendet wird, notwendige Organisationsmittel wegen knapper Ansätze fehlen und man bewilligte Mittel nur deshalb ausschöpft, weil sonst die Kürzung der künftigen Haushaltsansätze zu befürchten ist.

In Abhängigkeit von der Größe und organisatorischen Tiefengliederung der Behörde ist das Behördenbudget auf Abteilungen, Referate und gegebenenfalls Arbeitsplätze als bindende finanzwirtschaftliche Zielvorgabe zu verteilen. An die Stelle einer an abstrakten Haushaltstiteln ausgerichteten Finanzwirtschaft tritt so – wie im Privatunternehmen – eine Finanz- und Kostenwirtschaft, die auf personelle Verantwortungs- und Erfolgsbereiche abstellt.

4. Zurück zur leistungsbezogenen Besoldung und Beförderung

Arbeitsgestaltung und Entlohnung als Leistungsmotive

26. Die Stärkung dezentraler Entscheidungs- und Wirtschaftsautonomie zielt durch Delegation sachlicher und finanzieller Verantwortung in erster Linie auf die Förderung von Anreizen der Arbeitsgestaltung. Politisch gewendet bedeutet dies, daß die Mitwirkungskompetenzen in den Grenzen einer nicht disponiblen bürokratischen Grundstruktur der Hoheitsverwaltung erweitert werden. Wie anders als durch die Erfahrung sachlicher Begrenzung autoritärer Vollmacht in der eigenen Arbeitsorganisation sollte auch die Verwaltung zu einem bürgerfreundlichen, der Demokratie angemessenen Vollzug ihrer Aufgaben finden?

Nun reicht freilich der Arbeitsansporn durch Arbeitsinhalt und Selbstbestimmungsfreiheit keinesfalls so weit, daß auf eine die Leistung betonende Gestaltung der Besoldungs- und Beförderungsordnung des öffentlichen Dienstes verzichtet werden könnte. Es liegt auf

der Hand – und wird auch so durch einschlägige Untersuchungen bestätigt-, daß Arbeitsgestaltungsmotive trotz ihres generell hohen Stellenwerts nur dann Vorrang vor anderen Leistungsmotiven haben, wenn die Entlohnung – wie etwa in den Laufbahnen des höheren Dienstes – die materiellen Lebensbedürfnisse schon absichert. Hingegen dominieren bei den übrigen Beamten, Angestellten und Arbeitern des öffentlichen Dienstes besoldungsbezogene Leistungsmotive.

Falsche Besoldungspolitik über den Stellenkegel ...

27. Mit Ausnahme punktueller Verbesserungserfordernisse geht es nun gar nicht darum, die in der Bundesrepublik aus den Vorläufermodellen entwickelte Besoldungs- und Beförderungsordnung des öffentlichen Dienstes aus den Angeln zu heben. Es ist umgekehrt vonnöten, sie entsprechend ihren ursprünglichen Zielsetzungen wieder in Funktion zu setzen.

Wiederholt scheuten sich die Politiker, die von ihnen gewollte Erhöhung öffentlicher Dienstbezüge vor den Wählern zu vertreten. Dann wurde statt der Besoldung der Stellenkegel angehoben. Er ist mittlerweile zur Stellenzwiebel mutiert. Die ehemals Qualifikation und Leistung auszeichnende Individualbeförderung hat sich zur Regelbeförderung entwickelt. Umgekehrt wurden unter dem Druck öffentlicher Kassenknappheit nicht die in Besoldungsordnungen und Tarifverträgen ausgewiesenen Gehälter und Vergütungen revidiert, sondern besoldungsrechtliche oder tarifliche Eingangsstufen umdefiniert.

28. Besoldungspolitik über den Stellenkegel führt nicht nur den Steuerzahler hinters Licht, sie hat auch zur Folge, daß die Leistungswirkungen von Beförderung oder Nichtbeförderung hinfällig werden. Die enorme Vermehrung höherrangiger Stellen mußte bei nur begrenzt aus dem Haushalt finanzierbarer Steigerung des öffentlichen Personalaufwands zwangsläufig dazu führen, daß die mit einer Beförderung verbundene Gehaltserhöhung bescheiden ausfällt. Bei der Beförderung eines Regierungssekretärs zum Regierungsobersekretär beträgt sie zur Zeit in Dienstaltersstufe 3 monatlich brutto 112,91 DM. Dies sind für eine Regelbeförderung ohne Leistungsanstieg genau 112,91 DM zu viel und als Anerkennung für anhaltenden Einsatz zu wenig.

Die Titelinflation über die Verleihung von „Oberrängen“ und „Direktorenrängen“ hat der ideellen Belohnung durch Amtstitel viel an Attraktivität genommen.

Das schlimmste Ergebnis solcher Besoldungs- und Beförderungspolitik ist aber sicherlich darin zu sehen, daß die Laufbahnkarrieren von Beamten und öffentlichen Angestellten häufig in einem Lebensalter ausgeschöpft sind, in dem privatwirtschaftlichen Arbeitnehmern noch alle Aufstiegswege offenstehen.

... erfordert Neubewertung der Dienstposten

29. Die weitreichenden Schäden einer Besoldungspolitik über den Stellenkegel lassen sich nur mit einer sukzessiven Überprüfung aller öffentlichen Personalstellen auf ihre Notwendigkeit und Funktionsbedeutung für die den Behörden gestellten Aufgaben beheben. Das Instrument hierzu ist eine flexibel gehandhabte, analytische Dienstpostenbewertung. Sie darf nicht, wie das teilweise bisher verstanden wurde, an das bestehende Ämtersystem anknüpfen. Es geht nicht darum, Bestehendes nur mit anderen Namen und Verfahren zu belegen und erneut zu legitimieren. Vielmehr ist der produktive Beitrag der einzelnen Dienstposten oder der einzelnen Funktionsgruppen für die Erfüllung der gesetzten Sach- und Formalziele neu abzuschätzen und das Anforderungsprofil für die verschiedenen Beanspruchungsfelder vorurteilslos festzulegen. Die kaum strittige Übereinkunft des "Genfer Schemas" der Arbeitsplatzbewertung unterscheidet dabei die vier Beanspruchungsfelder "Fachkönnen" (skill; aptitudes professionelles), "Arbeitsbelastung" (strain, tension; effort), "Verantwortung" (moral requirements, qualities of character; qualités morales) und "Arbeitsbedingungen" (surroundings; milieu).

So sehr sich die analytische Dienstpostenbewertung an meß- und nachprüfbar Anforderungenmerkmale halten sollte, so sehr steht außer Frage, daß für die notwendige Zusammenfassung der verschiedenen Merkmalsausprägungen eine wertende Gewichtung gefunden werden muß. Die Konvention über die Gewichtung sollte transparent und einheitlich sein. Der wiederholt vorgetragene Einwand, daß die Aufgaben von Behörden nicht hinreichend präzise festgelegt und damit auch die Zielbeiträge der einzelnen Dienstposten oder Funktionsgruppen nicht bestimmbar sind, kann allenfalls für die von politischen Führungsgremien abhängige Ministerialbürokratie, für oberste Gerichte oder die mit Planungen betrauten Ämter gelten. Für die Masse vorwiegend vollziehender Behörden wie etwa Paßämter, Sozialämter, Finanzämter oder Grundbuchämter läßt sich der Aufgabenbereich ziemlich genau qualitativ und quantitativ beschreiben.

Notwendige Besoldungsbefugnisse des Behördenleiters

30. Nach den Ergebnissen der Dienstpostenbewertung sind im zweiten Schritt Ämter und Vergütungsgruppen der besoldungs- und tarifrechtlichen Laufbahnen oder Quasi-Laufbahnen den Dienstposten zuzuordnen und so der Stellenkegel für den Behördenapparat neu zu bestimmen. Für diese Zuordnung kann der privatwirtschaftliche Arbeitsmarkt Hinweise liefern, wenn dort Stellen mit vergleichbaren Funktionsmerkmalen ausgestattet und dotiert werden. Bei der Übertragung privatwirtschaftlicher Erfahrungswerte müssen die versorgungs-, versicherungs- und steuerrechtlichen Sonderregelungen des öffentlichen Dienstes berücksichtigt werden.

Der Stellenkegel oder Stellenplan einer Behörde gibt lediglich einen personellen Funktionsrahmen, ein anzustrebendes Soll-Profil der personellen Organisation vor. Ob und inwieweit die Stelleninhaber dem Anforderungsprofil der Stelle gerecht werden und nach dem Stellenprofil zu besolden sind, hat die regelmäßige Dienstbeurteilung als eine umfassende Würdigung der tatsächlichen Leistung zu beantworten. Sie bedarf freilich der Unterstützung eines Leistungsobjektivierenden Rechnungswesens. Über geeignete Rechnungslegung können auch verstärkt Gesichtspunkte der sparsamen Mittelbewirtschaftung in die dienstliche Beurteilung Eingang finden. Abweichend von der gängigen Beurteilungspraxis darf die Zahl der zu führenden Mitarbeiter und die Höhe des verwalteten Budgets keine dominante Rolle für Leistungsurteil und Beförderungseignung spielen. Möglicherweise sind große Mitarbeiterstäbe und hohe Budgetansätze nur Ausdruck einer sorglosen Kostenwirtschaft.

Die analytische Dienstpostenbewertung und die personelle Einweisung in Ränge und Bezüge sind streng auseinanderzuhalten. Im Rahmen der einer Behörde durch Haushaltsplan insgesamt zugewiesenen Stellen muß es dem Behördenleiter offenstehen, entsprechend der persönlichen oder gruppenspezifischen Leistung Besoldungs- und Vergütungsstufen festzusetzen, die über oder unter denen der Dienstpostenbewertung liegen (vgl. § 11 Bundeslaufbahnverordnung).

Leistungs- statt Dienstaltersstufen der Besoldung

31. Mit der Abschaffung der Regelbeförderung und des gewohnheitsmäßigen Bewährungsaufstiegs werden die Leistungsanreize der bestehenden Besoldungs- und

Tarifordnung wiederbelebt und Aufstiegschancen für ältere Bedienstete neu eröffnet. Gegen das bestehende System der Funktionszulagen ist lediglich eine mitunter zu pauschale Qualifikationsvermutung einzuwenden. Es spricht einiges dafür, in der Vergangenheit abgeschaffte oder durch Pauschalen ersetzte individuelle Leistungsbestandteile der Besoldung mit strukturellen Verbesserungen wieder einzuführen.

Die allein dienstaltersabhängige Abstufung von Gehältern und Vergütungen (§ 27 Abs. 1 Bundesbesoldungsgesetz und entsprechende Regelungen des Bundesangestelltentarifs) läßt sich keinesfalls mit Leistungs Gesichtspunkten vereinbaren. Es steht außer Frage, daß zunehmende Berufserfahrung die Qualität und Quantität von Leistungen zu steigern vermag. Weil aber auch die gegenläufigen Entwicklungen der Berufsenttäuschung und Berufsmüdigkeit zu beobachten sind, ist Leistungsanstieg keine verlässliche Folge fortschreitenden Dienstalters. Seiner Fürsorgepflicht kommt der staatliche Arbeitgeber durch die Garantie der Grundversorgung nach. Ohne die gesamte Struktur der Besoldungs- und Vergütungsordnung zu ändern, könnte deshalb eine leistungsorientierte Erneuerung darin bestehen, die bisherigen Dienstaltersstufen als Leistungsstufen zu definieren. Der Honorierung einer durch Berufserfahrung gediegenen Amtsführung stünde nichts im Wege.

Ökonomische Grundausbildung der Bediensteten

32. Vorkehrungen zu einer stärker aufgaben- und leistungsbezogenen Beförderung und Besoldung verheißen nur dann Erfolg, wenn man die Bediensteten mit den Techniken zur Steigerung von Arbeitseffizienz und Kostenwirtschaftlichkeit ausreichend vertraut macht und ihnen so die Mittel an die Hand gibt, Besoldungs- und Beförderungschancen zu nutzen. Die bislang vorwiegend juristisch ausgerichteten Ausbildungspläne, Vorbereitungsdienste und Verwaltungsprüfungen müssen deshalb für alle Laufbahnen eine angemessene ökonomische Grundausbildung vorsehen. Dabei sind Schwerpunkte im betriebswirtschaftlichen Rechnungswesen zu setzen.

5. Mehr Flexibilität bei Laufbahnen und Teilzeitarbeit

33. Das System der vier beamtenrechtlichen Laufbahngruppen des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes und der ihnen entsprechenden Vergütungsgruppen des Bundesangestelltentarifs liefert, als

grobe Unterscheidung von Funktionstypen verstanden, eine durchaus taugliche personelle Organisationsstruktur. Die Festlegung von ausbildungs- und prüfungsbezogenen Formalkriterien für die Einweisung in die Einstufungsstufen der verschiedenen Laufbahnen gewährleistet eine einheitliche Anwendung der Besoldungs- und Vergütungsvorschriften und setzt dem Ermessensspielraum dienstlicher Leistungsbeurteilung Grenzen. Vor allem werden so auch gewisse Schranken gegen den Mißbrauch öffentlicher Ämter als politische Versorgungsposten errichtet.

Nun lehrt freilich der Berufsalltag, daß die Bewährung im Arbeitsleben nicht durchweg der nachgewiesenen Formalqualifikation folgt. Private Unternehmen berücksichtigen solche Einsicht, indem sie Stellenbesetzung und Stellenaufstieg in erster Linie nach den durch die Berufspraxis erworbenen Fähigkeiten und Fertigkeiten des Bewerbers entscheiden. Traineeprogramme und Fortbildungslehrgänge schließen für Berufserfahrene überwiegend ohne formelle Prüfungen ab, denen sich erprobte Praktiker aus verständlichen Gründen nicht mehr unterziehen wollen.

Erleichterter Wechsel von Laufbahnen, Fachressorts und Dienstherren

34. Das öffentliche Dienstrecht hat die arbeitsmotivierende Möglichkeit, sich durch berufspraktische Bewährung für eine höhere Laufbahn zu qualifizieren, nicht übersehen. Die "Aufstiegs"-Regelungen stellen jedoch wiederum in einem so starken Maße auf formale Prüfungen ab, daß die Mehrzahl der für eine höhere Laufbahn geeigneten Bediensteten abgeschreckt wird und die Aufstiegsbeamten und -angestellten in allen Laufbahnen oder Vergütungsgruppen nur eine kleine Minderheit stellen. Während Amträte im Rahmen vorhandener Stellen relativ mühelos den Oberamtrats erreichen können, passieren nur wenige Oberamtratsräte das Nadelöhr des Aufstiegs zum Regierungsrat. Größere Durchlässigkeit zwischen den Laufbahnen etwa über eine Gremienbeurteilung des Bewerbers ohne Prüfungsaufgaben würde erheblich anspornen und gewonnene berufspraktische Erfahrungen für höherrangige und leitende Positionen nutzbar machen. Der Wechsel des Fachressorts und des öffentlichen Dienstherren sollte insbesondere durch ein koordiniertes überbehördliches und überregionales Verfahren der Stellenausschreibung erleichtert werden.

Mehr Teilzeit-Arbeitsplätze

35. Mehr Flexibilität empfiehlt sich schließlich auch bei der Einrichtung von Teilzeit-Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst. Die beamtenrechtlichen Rahmenvorschriften beschränken Teilzeitbeschäftigungen auf Anträge des Beamten und auf "Bereiche", "in denen in einer Ausnahmesituation ein dringendes öffentliches Interesse daran besteht, Bewerber im öffentlichen Dienst zu beschäftigen". Die Möglichkeiten der Teilzeitbeschäftigung werden hier vorwiegend aus dem Blickwinkel der Beschäftigungspolitik gesehen, bei der sich der Staat besonders dann in die Pflicht genommen meint, wenn er einziger oder dominanter Nachfrager auf dem Arbeitsmarkt ist und ein überhöhtes Arbeitsangebot möglicherweise durch die eigene Bildungspolitik provoziert hat. Entsprechend werden Teilzeit-Arbeitsplätze bevorzugt für akademische Ausbildungsgänge und dort wiederum in erster Linie für Lehramtsberufe bereitgestellt.

Teilzeitbeschäftigung ist indes auch aus dem Blickwinkel behördlicher Sparsamkeit zu sehen. Dem Volumen zu erfüllender Aufgaben ist bei vielen kleineren Ortsbehörden und kleineren Behördenreferaten eine Halbtagsstelle angemessen. Anstatt Halbtagsstellen durch Vollzeitbeschäftigte überzubesetzen, sind hier Teilzeit-Arbeitsplätze einzurichten. Soweit verfassungs- und beamtenrechtliche Bedenken bestehen, können die Teilzeitstellen regelmäßig als Planstellen für Angestellte ausgewiesen werden. An Bewerbern, die sich eine Halbtagsbeschäftigung im öffentlichen Dienst wünschen, besteht kein Mangel. Bekanntlich stellen insbesondere kindererziehende Frauen mit zeitlichen Berufseinschränkungen einen bedeutsamen Anteil der Arbeitssuchenden.

6. Grenzen öffentlicher Personalvertretung

Unterschiede von privatwirtschaftlicher und öffentlicher Personalvertretung

36. Personalvertretung hat in erster Linie die Aufgabe, durch institutionalisierte Verfahren ein Gegengewicht zur personellen Verfügungsgewalt des Arbeitgebers zu setzen und dort einen Interessenausgleich herbeizuführen, wo sich die Interessen der Arbeitnehmer und die von den Interessen des Arbeitgebers getragenen Zielsetzungen der Organisation nicht oder nicht hinreichend über Arbeitsanreize gleichrichten lassen. Die Aufgabe der Personalvertretung verliert in dem Maße an Bedeutung, wie durch anderweitige Rechtsinstitute die

Berücksichtigung der Arbeitnehmerinteressen gewährleistet ist und den Arbeitgeberbefugnissen Grenzen gezogen sind. Dies gilt gerade für den öffentlichen Dienst, wo jenseits der Personalvertretung ein umfassendes Dienstrecht jedem Beschäftigten Mitwirkungs-, Anhörungs-, Einsichts- und/oder Beschwerderechte in allen dienstlichen Angelegenheiten einräumt und ihn insbesondere (mit der Ausnahme schwerer Strafdelikte) vor der Entlassung oder Kündigung durch den Dienstherrn schützt. Es ist hier also ein Bedingungs- umfeld der Personalvertretung gegeben, das sich von dem der privatwirtschaftlichen Arbeitnehmervertretung wesentlich unterscheidet.

Mitwirkungs- statt Vetorechte in der Kostenwirtschaft

37. Trotz des weit geringeren Erfordernisses, die Wahrnehmung von Arbeitnehmerinteressen über die besonderen Verfahren und Rechte der Personalvertretung sicherzustellen, gehen die Personalvertretungsgesetze von Bund und Ländern über den Regelungsgehalt des Betriebsverfassungsgesetzes hinaus. So zählen die §§ 75 und 76 des Bundespersonalvertretungsgesetzes rund 50 einzelne Entscheidungssachverhalte der personellen Organisation auf, in denen der Personalrat Mitbestimmungsrechte hat, also eine Maßnahme nur mit seiner Zustimmung getroffen werden kann. Es gibt damit ungeachtet der vielfältigen personellen Schutzbestimmungen des Dienstrechts praktisch keine einzige Personal- und Arbeitsgestaltungsentscheidung, die der für die Aufgabenerfüllung letztlich verantwortliche Dienststellenleiter, auch er übrigens Arbeitnehmer und nicht Unternehmer, allein treffen kann.

Zieht man in Betracht, daß sich der Dienststellenleiter nicht wiederholt Konflikte mit dem Personalrat leisten kann und Schlichtungsverfahren über mehrere Instanzen und Monate gehen können, so liegt auf der Hand, daß kaum noch Personalentscheidungen zustande kommen – mögen sie auch noch so sachlich gerechtfertigt sein –, die, wie die Umsetzung auf einen anderen Arbeitsplatz, die Rückgruppierung oder die Versetzung an eine andere Dienststelle, für den Betroffenen unangenehm sind. Um die Aufgaben von Behörden nicht zuletzt aufgrund des Verfassungsgebots mittelsparend erfüllen zu können, empfiehlt es sich deshalb, die heutigen Vetorechte des Personalrats in Angelegenheiten, die den kostenwirtschaftlichen Vollzug des Behördenauftrags betreffen, in Mitwirkungsrechte (Informations- und Anhörungsrechte) umzuwandeln.

III. Das Rechnungswesen der öffentlichen Verwaltung

1. Das Gesamtkonzept behördlicher Plan- und Kontrollrechnungen

Die Rechenwerke im Überblick

38. Das Rechnungswesen von Bund, Ländern und Gemeinden sollte auf allen behördlichen Hierarchieebenen, also Orts-, Mittel- und Oberbehörden oder – ämtern, regelmäßig vorsehen

als reine *Planungsrechnung*:

- eine mindestens zwei Jahre umfassende, halbjährlich fortzuschreibende und verbundene Finanz- (Haushalts-) und Investitionsplanung auf der Basis von Arbeitsprogrammen, Personalplanung, Kostenplanung sowie projektbezogenen Nutzen-Kosten-Analysen;

als mit Planvorgaben verbundene *Kontroll- und Dokumentationsrechnungen*:

- laufende Buchführung nach den Grundsätzen der Doppik, die jährlich durch eine veröffentlichungspflichtige Bilanz und eine Erfolgsrechnung abzuschließen ist und in die die Überwachung des ordnungsgemäßen Haushaltsplanvollzugs (laufende und jährliche Haushaltsplan- und Kassenkontrolle) integriert ist;
- eine soweit wie möglich auf Plankosten basierende Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung mit halbjährlicher Kontrolle der Kostenabweichungen sowie Bereitstellung von Leistungs- und Kostenkennzahlen. Die Leistungs- und Kostenkennzahlen und ihre Entwicklung in den letzten drei Jahren sind mit dem Jahresabschluß der Organisationseinheit (Bilanz und Erfolgsrechnung) zu veröffentlichen. Behörden und Ämter, die für ihre Leistungen Gebühren nach dem Kostendeckungsprinzip erheben, sollten die Kostenrechnung mit einer Erlösrechnung verbinden und in Halbjahresabständen eine Verwaltungsergebnisrechnung aufstellen.

Diese Rechenwerke bilden die Grundlage der zentralen Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle.

39. Rechnungslehre und -praxis haben zur Aufzeichnung, Bündelung und Dokumentation geldwirtschaftli-

cher Vorgänge folgende Techniken entwickelt:

- die doppelte kaufmännische Buchführung mit Bilanz und Erfolgsrechnung;
- die auf die Erfassung von Zahlungen, Zahlungsermächtigungen und Zahlungsverpflichtungen ausgerichtete Kameralistik mit ihren auf die Finanz- und Liquiditätskontrolle abhebenden Haushalts- und Kassenabschlüssen.

Die “Erweiterte Kameralistik” versucht die Zeit- und Sachbuchführung der “Verwaltungskameralistik” durch zusätzliche Sortierung der Buchungen so zu ergänzen, daß sie als Grundlage einer komplementären Kostenrechnung tauglich wird. Sie hat dort Verbreitung gefunden, wo insbesondere kommunale Einrichtungen nicht als eigen- und haushaltsrechtliche “Nettobetriebe” mit kaufmännischem Rechnungswesen, sondern als in die haushaltsrechtlichen Gruppierungspläne einzugliedernde “Bruttobetriebe” geführt werden.

Finanz- und kostenwirtschaftliche Rechnungsziele

40. Die Gestaltung des Rechnungswesens richtet sich nach den mit dem Rechnungswesen zu verfolgenden oder zu kontrollierenden Zielsetzungen. Die herkömmliche Verwaltungskameralistik beschränkt ihre Aufgabe auf die ohne Zweifel notwendige, weitgehend gesetzlich geregelte finanzwirtschaftliche Kontrolle: Überwachung des ordnungsgemäßen Vollzugs des Haushaltsplans (-gesetzes) und der kassenmäßigen Liquidität. Sie ist, obwohl so verwendet, als Grundlage einer aufgabengerechten, periodenübergreifenden Planung der behördlichen Finanzwirtschaft und der zentralen Haushaltsplanung der übergeordneten Gebietskörperschaft untauglich. Hier bedarf es einer eigenständigen Planungsrechnung.

Neben der finanzwirtschaftlichen Planung, Dokumentation und Kontrolle hat das Rechnungswesen der Verwaltung jedoch auch die Planung, Dokumentation und Kontrolle der Kostenwirtschaft zu gewährleisten (Ziffern 12-15, 22-25, 30). Für eine derartige Zielsetzung empfehlen Betriebswirtschaftslehre und -praxis Plankostenrechnungen auf der Basis von Voll- oder Teilkosten.

Antiquierte Kameralistik und überlegene kaufmännische Buchhaltung

41. Die Kosten- und Leistungsrechnung der privaten Unternehmung kann in der kaufmännischen Doppik auf ein Buchungssystem zurückgreifen, das die kostenrechnerisch notwendige Erfassung und Aufbereitung der Buchungen gewährleistet. Bis auf besondere Unterlagen für das Kalkül von Opportunitätskosten sind die Buchungen vollständig und zweckgerecht sortiert. Die Verwaltungskameralistik erfaßt hingegen im wesentlichen nur Zahlungsvorgänge, die sie zudem nicht periodengerecht abgrenzt und regelmäßig nicht in erfolgswirksame und erfolgsneutrale Komponenten zerlegt. Die "Erweiterte Kameralistik" muß deshalb die Verwaltungskameralistik durch Buchungsergänzungen zur "Neutralen Rechnung" und zur "Vermögensänderungsrechnung" (Anlagerechnung, Lagerrechnung, Rechnungsabgrenzung) sowie durch andere Zusatzkalküle (für Abschreibungen, Rückstellungen usw.) mühsam kostenrechnungstauglich gestalten. Allein der Kostenrechnungsaspekt wirft deshalb schon die grundsätzliche Frage auf, ob es vorteilhafter ist,

- ein partielles, wenig geschlossenes Rechnungssystem wie die Verwaltungskameralistik so zu modifizieren und auszubauen, daß es sich als Datenbasis einer Kosten- und Leistungsrechnung eignet, oder
- ein umfassendes, geschlossenes und als Basis der Kosten- und Leistungsrechnung taugliches Rechnungssystem wie die kaufmännische Doppik so zu ergänzen, daß es auch die finanzwirtschaftliche Kontrolle (Haushaltsplan- und Kassenkontrolle) sicherstellt.

42. Der zweite Lösungsweg liefert als integriertes Nebenergebnis eine umfassende Vermögensrechnung (Beständebilanz) oder zumindest eine umfassende Vermögensänderungsrechnung (Bewegungsbilanz). Eine solche Bilanz der vorhandenen Bestände an aktiven und passiven Vermögensgütern oder ihrer Veränderung ist aber ohnehin eine unerläßliche Grundlage der Investitions- und Finanzplanung. Erst mit ihrer Hilfe lassen sich etwa prospektive Kapitalflußrechnungen aufstellen, eine Reihe dispositiver Finanzierungskennzahlen gewinnen, aber auch die haushaltsrechtlichen Regeln der Kreditfinanzierung nach Art. 115 GG und § 18 Bundeshaushaltsordnung anwenden. Deshalb fordern Verfassung (Art. 114 Abs. 1) und Haushaltsrecht mit guten Gründen eine Vermögensbuchführung, deren Verbindung mit der "Buchführung über die Einnahmen

und Ausgaben" vorgeschrieben (Bund) oder zugelassen ist (Länder und Gemeinden). Zur Zeit wird die Vermögensrechnung der Hoheitsverwaltung regelmäßig nur für bestimmte Vermögensgegenstände und Schulden und ohne Verknüpfung mit der Buchführung über die Einnahmen und Ausgaben durchgeführt.

Eine für die Hoheitsverwaltung einzuführende kaufmännische Buchführung bedarf für Zwecke der Haushaltsplankontrolle der Ergänzung einer nach Haushaltstiteln gegliederten Saldenfortschreibung. Solche Ergänzung ist nichts Neues, da auch die Kameralistik neben den Zeit- und Sachbüchern der Amtskasse gesonderte Haushaltsüberwachungslisten führt. Völlig problemlos wird die Saldenfortschreibung bei rechnergestützter Buchführung, wie sie auch in der Hoheitsverwaltung heute schon verbreitet ist. Die Überwachung des Forderungseingangs (angeordnete "Soll-Einnahmen") und die Kassen("Betriebsmittel")kontrolle bedürfen in der Doppik keiner besonderen Vorkehrungen.

2. Der öffentliche Jahresabschluß der Behörde

Die Bestandteile des Jahresabschlusses

43. Der mindestens in einschlägigen Amtsblättern zu veröffentliche dreigliedrige Jahresabschluß einer Behörde hätte zu bestehen aus

- der Bilanz,
- der Erfolgsrechnung einschließlich der Kassen- und Haushaltsabschlüsse nach den §§ 39, 40 Haushaltsgrundsatzgesetz, den §§ 82, 83 Bundeshaushaltsordnung und
- dem kostenwirtschaftlichen Anhang mit den behördenspezifischen Kosten- und Leistungskennzahlen der letzten drei Jahre.

Eine Behördenbilanz analog den kaufmännischen Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung und Bilanzierung, wie sie sich heute zum überwiegenden Teil in den handelsrechtlichen Rechnungslegungsvorschriften finden, erfordert Vollständigkeit und lückenlose Geldbewertung. Solche Anforderungen leiten sich gleichermaßen aus den Zielsetzungen behördlicher Kosten-, Finanzierungs- und Investitionsrechnungen ab.

Einer auf Vollständigkeit und Geldbewertung ausgerichteten Bilanzierung des Hoheitsvermögens werden regelmäßig Praktikabilitätsbedenken entgegengehal-

ten, weil Erfassung und Bewertung des bisher angesammelten Hoheitsvermögens auf sachinhaltliche, zeitliche und finanzielle Probleme stoßen. Die Einwände lassen sich ausräumen, wenn der Übergang zur Bilanzierung im ersten Schritt nur die Einführung von Vermögensänderungsbilanzen (Bewegungsbilanzen) ohne die Aufnahme noch nicht erfaßter oder bewerteter Altbestände vorsieht. Die zunächst ausgeklammerten Altbestände können dann langfristig erfaßt, bewertet und sukzessive als Kapitaleinlagen erfolgsneutral eingebucht werden.

Gliederung und Bewertung des Vermögens

44. Die Bilanz einer Behörde kann sich ähnlich der einer großen Kapitalgesellschaft nach den einschlägigen Positionen des § 266 Handelsgesetzbuch gliedern. Liegenschaften sind – im Fall gleichzeitiger Nutzung durch mehrere Behörden oder Ämter: anteilig – bei der nutzenden Behörde anzusetzen. Die vorwiegend auf eine sachgerechte Periodenabgrenzung ausgerichteten Ziele der Finanz- und Kostenplanung legen eine an den Anschaffungszahlungen (Anschaffungs- oder Herstellungskosten) ausgerichtete Bewertung des abnutzbaren und nichtabnutzbaren Anlagevermögens nahe. Für das abnutzbare Anlagevermögen sind wie beim kaufmännischen Jahresabschluß schematische Abschreibungsverfahren anwendbar, zumal dem in der Erfolgsrechnung ausgewiesenen positiven oder negativen Jahreserfolg eine andere Bedeutung als bei der privaten Unternehmung zukommt (siehe unten Ziffer 45). Außerplanmäßige Abschreibungen auf zerschlagungs- oder fortführungsorientierte Marktwerte sind von der Zielsetzung her unnötig und im übrigen auch unpraktikabel.

Den Hauptanteil der Geldvermögensaktiva der Hoheitsverwaltung bilden neben Beteiligungstiteln Steuer- und Gebührenforderungen. Sie sind ähnlich dem Realisationsprinzip der kaufmännischen Bilanzierung und den Buchungsgepflogenheiten der Verwaltungskameralistik bei Erlass der Steuer- und Gebührenbescheide (Rechnungserteilung) auszuweisen. Rückstellungen, insbesondere auch Pensionsrückstellungen, und Rechnungsabgrenzungen sind nach den Grundsätzen des Handelsrechts zu bilden.

Was die behördliche Erfolgsrechnung besagt

45. Der in der Erfolgsrechnung (Gewinn- und Verlustrechnung) einer Behörde ausgewiesene positive oder negative Jahreserfolg, beim Privatunternehmen Indika-

tor von Rentabilität und leistungswirtschaftlichem Gesamterfolg, besagt bei der Hoheitsverwaltung nur etwas über die positive oder negative Abweichung zwischen kostenwirtschaftlichem Finanzierungsbedarf und kassenwirtschaftlichen Zuweisungen der Periode: Den Verwaltungsaufwendungen und Ablieferungen an die übergeordnete Gebietskörperschaft stehen die "Verwaltungserträge" durch Steuer- und Gebühreneinzug und die Mittelzuweisungen der übergeordneten Gebietskörperschaft gegenüber. Der Saldo entspricht der Änderung des Behördenvermögens während des Jahres. Die Konstellation entspricht formal der privatwirtschaftlichen Erfolgsrechnung einer Konzerntochter mit Gewinnabführungspflichten oder Verlustübernahmegarantien. Da Steuern und Gebühren nicht nach Maßgabe des hoheitlichen Dienstleistungswerts, sondern nach der Leistungsfähigkeit der Steuerzahler oder nach Kostendeckungsgesichtspunkten erhoben werden, läßt insbesondere der von einer Behörde ausgewiesene Jahreserfolg keine positiven oder negativen Effizienzurteile zu.

Im Gegensatz zur Verwaltungskameralistik erweckt jedoch bei der kaufmännischen Buchführungs- und Abschlußtechnik das Finanzierungsdefizit einer Verwaltungsmaßnahme, etwa bei der Errichtung eines Gerichtsgebäudes, nicht den falschen Eindruck eines wirtschaftlichen "Verlusts". Vermögensumschichtungen werden von Vermögensverlusten und -gewinnen gesondert, der politischen und öffentlichen Verwechslung von Finanzierungs- und Vermögensänderungssalden wird vorgebeugt. Die Gliederung der Erfolgsrechnung nach Aufwandsarten (Aufwendungen für die einzelnen Produktionsmittel) und gegebenenfalls nach fiskalischen Ertragsquellen läßt intertemporale und in Grenzen zwischenbehördliche Vergleiche zu.

3. Wie eine Behörde ihre Kostenwirtschaft überwacht

Widerlegbare Praktikabilitätsbedenken

46. Während sich Kosten- und Leistungsrechnungen auch bei solchen öffentlichen Unternehmen mehr und mehr durchsetzen, die als "Bruttobetriebe" in die öffentliche Haushaltswirtschaft der sie tragenden Gebietskörperschaft einzupassen sind, wird mit der praktischen Anwendung von Kosten- und Leistungsrechnungen – wie der doppelten Buchführung – auf dem Gebiet der Hoheitsverwaltung weitgehend Neuland betreten. Es gibt zwei Standardeinwände gegen die Praktikabilität einer Kosten- und Leistungsrechnung für

hoheitliche Güter und Dienste, die beide gleichermaßen nicht stichhaltig sind, weil sie die Kostenrechnungspraxis bei öffentlichen und privaten Unternehmen widerlegt.

Der erste Einwand betrifft die Möglichkeit, bei der mehr auf Dienste als auf Waren ausgerichteten hoheitlichen Leistungserstellung einzelne Kostenträger und Kostenstellen bestimmen und separieren zu können, wenn insbesondere Dienstleistungen im Verbund hervorgebracht werden. Unbestritten wirkt dies Zurechnungsprobleme auf, aber ohne eine hinreichend befriedigende Lösung dürfte es keine Kosten- und Leistungsrechnungen bei öffentlichen und privaten Banken, Versicherungen, Transport- oder Datenverarbeitungsbetrieben geben. Im Zweifel wird bei der Kuppelproduktion nicht jedes einzelne Erzeugnis, sondern wegen der Zurechnungswillkür der angebotenen Kostenverteilungsverfahren das Erzeugnisbündel kalkuliert. Dieser Ausweg ist bei Verwaltungsdiensten besonders unproblematisch, weil ohnehin kein Erfordernis besteht, die Kosten jeder separaten Dienstleistung eines Bündels zu bestimmen, wie das die Angebotspreiskalkulation für Marktprodukte häufig verlangt.

Mengen- und Qualitätskennzahlen statt Geldbewertung der Verwaltungsleistung

47. Das zweite Argument geht auf den Umstand ein, daß hoheitliche Güter und Dienste nicht über nutzenorientierte Entgelte der Adressaten bewertet werden, so daß die zur Herstellung und zum Absatz aufgewendeten Produktkosten nicht am Maßstab des für das Produkt erzielten Gelderlöses beurteilt werden können. An diesem Einwand ist zunächst richtig, daß es in der Tat für hoheitliche Leistungen keine Betriebsergebnisrechnung in dem Sinne geben kann, daß leistungsbezogene Gewinne oder Deckungsbeiträge Hinweise auf die Sortimentsgestaltung und die Rentabilität einzelner Leistungssparten liefern. Auch wenn nach Gesichtspunkten der Kostendeckung Gebühren für öffentliche Leistungen erhoben werden, besagt die Differenz zwischen Gebührenentgelt und entsprechenden "Stück"- oder Einzelkosten nichts über die hoheitliche Wertschöpfung, sondern allenfalls etwas darüber, ob die Gebühr auch die beabsichtigte Kostendeckung erreicht.

Außerdem ist es richtig, daß dort, wo die nutzenorientierte Geldbewertung einer Produktionsleistung durch die Abnehmer fehlt, ein System von Mengen- und Qualitätsindikatoren der Produktionsleistung die fehlende

Geldbewertung ersetzen muß, wenn man die Kostenwirtschaftlichkeit der Produktion beurteilen will. Schließlich ist es recht einfach, die Produktionskosten dadurch zu senken, daß man die Quantität oder Qualität der Leistung einschränkt. Das Erfordernis eines Bewertungssurrogats ist jedoch keine Eigenheit hoheitlicher Leistungserstellung, da auch beim Privatunternehmen nicht auf jeder Produktionsstufe den Kosten eines Zwischenprodukts oder einer sonstigen innerbetrieblichen Leistung entsprechende Erlöse gegenübergestellt werden können. Vielmehr war dieser Umstand gerade der Anlaß, Plankostenrechnungen zu entwickeln, um die Kostenwirtschaftlichkeit einer Vielzahl betrieblicher Kostenträger und -stellen durch Vergleich differenzierter Plan- und Istkosten überprüfen zu können.

Systematisierung vorhandener Leistungskennzahlen

48. Die Leistungskennzahlen haben entsprechend den behördlichen Organisationszielen (Ziffer 16) für die Rechenperiode zu belegen

- die Quantität der Leistungen,
- ihre physische und/oder rechtliche Qualität,
- ihre Produktionsgeschwindigkeit sowie
- ihre Bürgerakzeptanz.

Da die Behörde zwischen und in den verschiedenen Anforderungskategorien der Leistung substituieren kann – also ein Sozialamt den Sozialhilfeanspruch nach dem Bundessozialhilfegesetz zuverlässiger berechnen kann, wenn es insgesamt weniger Bürger betreut, weniger allgemeine Sozialberatungen durchführt oder sich mit der Sozialhilfefestsetzung Zeit läßt -, ist es notwendig, daß das Kennzahlensystem immer alle Leistungskomponenten umfaßt. Da die meisten Behörden und Ämter Arbeits- und Ergebnisstatistiken bereits heute führen, geht es bei den Kennzahlensystemen behördlicher Leistung nicht um die Einrichtung völlig neuer Rechenwerke, sondern lediglich um eine systematische, behördeneinheitliche Auswertung bereits vorhandener Leistungsaufzeichnungen.

49. Ein solches Kennzahlensystem könnte sich exemplarisch für die Leistungskategorie "Vorbereitung von Steuerbescheiden" der Veranlagungssachgebiete und -referate eines Finanzamtes über folgende Kennziffern erstrecken:

- *Quantität*: Anzahl der in einer Berichtsperiode zur maschinellen Weiterbearbeitung ausgefertigten

Eingabewertbogen je Steuerart und je organisatorischer Bearbeitungsgruppe, bezogen auf Sachgebiete, Referate, Arbeitsstunden;

- *Rechtsqualität*: Anteil der beanstandeten an den in der Berichtsperiode bearbeiteten Steuererklärungen sowie Anteil der verschiedenen Arten der Rechtsbehelfs erledigungen an der Zahl der beanstandeten Steuererklärungen, aufgeteilt nach Sachgebieten und Referaten;
- *Leistungsgeschwindigkeit*: durchschnittliche Zeitspanne zwischen Eingang der Steuererklärung und Anfertigung des Eingabewertbogens, aufgeteilt nach Sachgebieten und Referaten;
- *Bürgerakzeptanz*: Anteil der Dienstaufsichtsbeschwerden und sonstigen, nicht förmlichen Beschwerden, Petitionen und Anmahnungen an der Zahl der bearbeiteten Steuererklärungen, wiederum aufgeteilt nach Sachgebieten und Referaten.

Kostenwirtschaftlichkeit durch Plankostenrechnung

50. Unter den verschiedenen praktisch erprobten Kostenrechnungssystemen ist einer flexiblen, d.h. in bezug auf den Beschäftigungsgrad anpassungsfähigen Plankostenrechnung der Vorzug zu geben. Für die Kalkulation kostendeckender Gebühren kommt trotz aller Vorbehalte zur Gemeinkostenverteilung allein ein Vollkostenkalkül in Betracht. Entsprechend wird man auch bei der "Stück"kostenkalkulation für Zwecke des intertemporalen und interbehördlichen Vergleichs verfahren müssen. Für sonstige Wirtschaftlichkeitskalküle (Wirtschaftlichkeit der Kostenstellen, Fremdbezug oder Eigenerstellung von Vorprodukten oder Vorleistungen usw.) ist hingegen häufig ein entscheidungsbezogenes Teilkostenkalkül angebracht.

Die halbjährlich vorzuschlagende Überprüfung der Kostenwirtschaftlichkeit stützt sich auf die in der Plankostenrechnung übliche und relativ probate Abweichungsanalyse (Beschäftigungs-, Faktorpreis-, Verbrauchsabweichungen usw.). Bei Gebührenhaushalten sind in einer Verwaltungsergebnisrechnung nach dem Muster der privatwirtschaftlichen Betriebsergebnisrechnung den einzelnen Gebührenerlösen ihre Vollkosten gegenüberzustellen.

Wie der Prozeß der Leistungserstellung unterliegt auch das ihn abbildende Rechnungswesen selbst dem Wirtschaftlichkeitsgebot. Während sich eine Kosten-

stellenrechnung ab einer organisatorischen Mindestgröße generell empfiehlt, ist die Einrichtung einer Kostenträgerrechnung auf der Basis von Plankosten nur dort sinnvoll, wo sich qualitativ gleichartige Dienstleistungen oder Dienstleistungsbündel hinreichend oft wiederholen (Serienfertigung). Kalkulationsobjekt ist danach etwa die Anfertigung eines Passes, nicht aber die eines Stadtentwicklungsplans.

Wie ein Behördenvergleich funktionieren kann

51. Leistungen und Kosten einer Behörde lassen sich in einer Rechnungsperiode an Vergangenheitswerten, an Planvorgaben, an den Leistungen und Kosten einer gleichartigen anderen Behörde oder an den durchschnittlichen Leistungen und Kosten aller gleichartigen Behörden messen. Während der intertemporale Vergleich nicht allzuviel besagt, weil möglicherweise nur Unwirtschaftliches mit Unwirtschaftlichem verglichen wird, ist die Plankostenrechnung gerade darauf ausgelegt, durch Abweichungsanalyse, also Untersuchung von Soll-Ist-Differenzen, die spezifischen Mängel der Kostenwirtschaft einer Institution und deren organisatorischer Gliederungen aufzudecken. Bekanntlich können sich aber auch Planer irren. Darum ist es nicht nur für die Öffentlichkeit, sondern auch für die Behörde selbst wichtig, ihre Leistungen und Kosten mit einer anderen Behörde gleichgelagerter Aufgabenstellung oder – zur Ausschaltung besonderer Bedingungsstände – mit dem "Branchen"durchschnitt zu vergleichen.

Rückkopplung von Rechnungs- und Besoldungswesen

52. Die Aussagekraft zwischenbehördlicher Vergleiche hängt von einer Reihe von Vergleichbarkeitsvoraussetzungen ab. Sind sie nicht erfüllt, so geben solche Vergleiche nichts her. Da systematische Leistungs- und Kostenkennzahlen für die öffentliche Verwaltung aber ein Novum wären, beständen gute Chancen, bei ihrer Einführung die Vergleichbarkeitsbedingungen herzustellen.

Die mehr formale Seite der Vergleichbarkeit besteht in einem einheitlichen Aufbau des für Behörden und Ämter der gleichen Aufgabenstruktur verbindlichen Kennzahlensystems. Bedeutsamer ist, daß insbesondere den aus Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung gewonnenen Kennzahlen brancheneinheitliche Verrechnungs- und Kostenverteilungsprinzipien zugrundeliegen. Eine erste Voraussetzung hierfür schafft die

empfohlene, Kostenvollständigkeit gewährleistende Bilanzierung des Behördenvermögens. Sie liefert einheitliche Bemessungsbasen für Abschreibungen und kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung.

Die Veröffentlichung aggregierter, den persönlichen Datenschutz gewährleistender Kennzahlen erlaubt nicht nur wie bisher dem Behördenleiter und der Aufsichtsbehörde, sondern auch der Öffentlichkeit, Vergleiche zwischen Behörden und Ämtern mit übereinstimmenden oder ähnlichen Aufgaben zu ziehen. Schließlich muß sich auch jedes größere publizitätspflichtige Privatunternehmen dem Leistungsurteil der Öffentlichkeit und der Kapitalgeber stellen. Der institutionalisierte inter- und innerbehördliche Vergleich von Leistungs- und Kostenkennzahlen bildet ferner die Grundlage einer objektivierten, Willkür begrenzenden Leistungseinschätzung von organisatorischen Unter-einheiten und deren Mitarbeitern. Auf ihn greift die regelmäßige Dienstbeurteilung von Behörden- und Abteilungsleitern, Referenten und Sachbearbeitern zurück: Das Besoldungs- und Beförderungswesen wird mit dem Rechnungswesen rückgekoppelt.

4. Behördliche Finanz- und Investitionsplanung

Grundlagen der Finanzplanung

53. Auf der Grundlage von Arbeitsprogrammen und Personalplanungen, wie sie für die meisten Behörden schon heute vorliegen, und der empfohlenen Jahresabschluß- und Kostenrechnung läßt sich eine mittelfristige behördliche Finanzplanung entwickeln, mit der der Finanzbedarf der Behörde innerhalb der nächsten zwei Jahre abzuschätzen ist und die Ansätze für die zentrale Haushaltsplanung des nächsten Jahres zu ermitteln sind. Die Finanzplanung ersetzt als eine auf das konkrete Mengengerüst des Arbeitsprogramms gestützte Prognose künftiger Einnahmen und Ausgaben bisher verbreitete Pauschalfortschreibungen der Haushaltsansätze: Ist-Ergebnisse der Vergangenheit werden nicht mehr nur über den erwarteten Anstieg von Preis- oder Kostenindizes hochgerechnet.

Hervorgehobene Bedeutung kommt den künftigen Investitionsausgaben in der Finanzplanung zu. Ihre quantitative und zeitliche Struktur sollte sich bei größeren Investitionsvorhaben aus einer gesonderten Investitionsplanung ergeben, der es auch obliegt, Daten für die Gesamtbeurteilung des Vorhabens bereitzustellen und Finanzierungswege vorzuschlagen. Die finanzielle Pla-

nungsrechnung über den Investitionshaushalt ist von der Fundierung der Investitionsvorhaben durch Investitionsrechnungen und Nutzen-Kosten-Untersuchungen zu unterscheiden. Die halbjährlich fortzuschreibende Planungsrechnung umfaßt die voraussichtlichen Ein- und Auszahlungen für alle Investitionsvorhaben einer Behörde innerhalb der (mindestens) zweijährigen Planungsperiode, weist also nur monetäre Größen eines hinreichend überschaubaren Zeitraums aus. Die meist einmalige Begründung der Planungsvorhaben bezieht sich hingegen jeweils nur auf ein einzelnes Projekt oder Programm der Behörde, erstreckt sich dafür aber auf dessen gesamte voraussichtliche Nutzungsdauer und berücksichtigt regelmäßig auch nicht in Geld bewertbare Vorzüge und Lasten (Kosten-Nutzen-Untersuchungen).

In die Investitionsplanung sind nicht nur größere Sachinvestitionen, sondern immer auch die in der Personalplanung vorgesehenen Investitionen in das personelle Produktivvermögen der Behörde, also die Einrichtung und Anhebung von Planstellen, einzubeziehen. Sie erweisen sich bei der generellen Unkündbarkeit im öffentlichen Dienst als besonders kostspielig.

Investitionsrechnung auch für die Planstellenbewirtschaftung

54. Zur Fundierung von Investitionsvorhaben sind vorrangig projekt- oder maßnahmebezogene Investitionsrechnungen wünschenswert. Sie erfassen generell die Gesamtkosten und Gesamterträge eines Vorhabens, insbesondere also auch dessen Folgekosten. Stellen sich allerdings schon der privatwirtschaftlichen Anwendung der Investitionsrechnung eine Reihe von Hindernissen entgegen, so erschwert die fehlende Marktbewertung öffentlicher Verwaltungsleistungen – als Folge ihrer typischen Finanzierung aus allgemeinen Steuern und Kostengebühren – die Nutzbarkeit von Investitionskalkülen zusätzlich. Investitionen der Hoheitsverwaltung kennzeichnen darüber hinaus regelmäßig schwer quantifizierbare externe Effekte. Der Gesetzgeber hat aus diesen Erwägungen Nutzen-Kosten-Untersuchungen nur “für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung” vorgeschrieben (§§ 6 Abs. 2 Haushaltsgrundsätzegesetz, 7 Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung).

Die faktischen Beschränkungen der monetären Investitionsrechnung sollten kein Hinderungsgrund sein, sie soweit anzuwenden, wie zumindest Auszahlungsströme abgreifbar sind, und deren Kapitalwerte mit den

auch im privatwirtschaftlichen Investitions- und Unternehmenswertkalkül akzeptierten Vereinfachungen abzuschätzen. Man rechnet leicht nach, daß bei einem Kalkulationszinsfuß von 5% p.a. die Einrichtung der Planstelle eines Regierungsamtmanns mit altersdurchschnittlich 50.000 DM Jahresbruttogehalt einschließlich sozialer Nebenleistungen einem Investitionsvolumen von einer Million DM entspricht (= 50.000 DM: 0,05).

5. Zur Verbesserung der zentralen Haushaltsplanung

Programm- statt Ressortbudget?

55. Der Konzeption des regulär einjährigen, vorwiegend ressortorientierten Budgets, dessen Vollzug das Parlament nach der Verabschiedung der Verwaltung überantwortet, werden im wesentlichen drei grundlegende Einwände entgegengehalten und durch Vorschläge für abweichende oder ergänzende Ordnungsmuster öffentlicher Finanzplanung fundiert.

Der erste Einwand zielt auf die Ressortorientierung des Budgets und fordert stattdessen ein auf politische Aufgaben- und Aktionsfelder ausgerichtetes Programmbudget. Das Programmbudget erweist sich in der Grundanlage als gesamtwirtschaftliche Version des management by objectives. Präsident Johnson führte es in den USA ein, nach kurzer Erprobung hat es die Nixon-Administration 1971 wieder abgeschafft.

So bestechend zunächst die Idee des Programmbudgets ist, so ist ihr praktisches Scheitern doch kein Zufall. Man kann bei einer notwendigerweise institutionell gegliederten politischen Führung und Administration nicht quer durch die Ressorts regieren und verwalten. Die Führungs- und Planungsumstände sind auf Regierungs- und Ministerialebene nicht mit denen dezentraler Behörden oder privater Unternehmen vergleichbar, wo management by objectives und Matrixorganisation die aufgaben- und projektbezogene Koordination der nach Verrichtungsarten gegliederten Abteilungen übernehmen. Abgesehen davon, daß auch bei einer Matrixorganisation die Ressortgliederung selbstverständlich bestehen bleibt, kann bei Behörden und Privatbetrieben als Funktionsbedingung geschaffen werden, was auf Regierungsebene nicht möglich ist: eine vollständig oder annähernd gleichberechtigte Verantwortung der Programmleiter und Ressortleiter. Die Verfassungen von Bund und Ländern gehen offenkundig von der Ressortgliederung der Regierungen aus, so

daß es dahingestellt bleiben kann, ob bei wechselnden politischen Aufgabenfeldern und Aktionsprogrammen die Bestellung eigener Programm-Minister oder Programm-Staatssekretäre überhaupt zweckmäßig und kostenwirtschaftlich vertretbar wäre.

Abstimmungsbedürfnisse des Ressortbudgets

56. Solche Folgerungen sind keine Absage an das Erfordernis einer projekt- oder programmbezogenen Abstimmung prinzipiell ressortorientierter Haushaltsplanungen. Nur sollte man nicht das Kind mit dem Bade ausschütten und die Budgetplanung in der Hauptsache auf Programme ausrichten. Für abgrenzbare Programme und Projekte sind hochrangige Programmleiter aus der Administration einzusetzen. Die den Haushaltsplänen beizufügenden "Funktionsübersichten" sowie die vorgeschriebenen Nutzen-Kosten-Untersuchungen leisten bei der finanziellen Programmplanung Hilfe. Zudem besteht auch heute schon die Möglichkeit, Einzelpläne und Kapitel des Haushaltsplans ausnahmsweise programmorientiert zu gliedern. Nicht zuletzt würde aber die für alle Behörden und alle abgrenzbaren Leistungen oder Leistungsbündel empfohlene Kostenträgerrechnung die Planung und Kontrolle von abgegrenzten Programmbudgets erleichtern.

Gegen eine Verlängerung der Haushaltsperiode

57. Der zweite Einwand gegen die traditionelle Haushaltsplanung betrifft den zu kurz gegriffenen Planungshorizont eines regulär einjährigen Budgets, der insbesondere die Gefahr beschwört, die mittelfristigen Erfordernisse von Konjunktur- und Wachstumspolitik sowie die Folgekosten politischer Aktionsprogramme und Gesetzesinitiativen zu übersehen.

Gegen die Ersetzung der überkommenen ein- oder zweijährigen Haushaltsplanung durch ein mehrjähriges, permanent fortzuschreibendes Budget sprechen gravierende Bedenken zur Planungstransparenz und parlamentarischen Arbeitsbelastung. Ist es schon bei festen und kurzen Planungs- und Rechnungsperioden nur noch den Experten ministerieller Haushaltsabteilungen und parlamentarischer Haushaltsausschüsse möglich, den Gesamtüberblick über öffentliche Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungsbedürfnisse zu behalten, so wäre solche Übersicht durch kein wie auch immer gestaltetes Informationssystem bei einer Vielzahl programmabhängiger Planungs- und Vollzugsperioden sicherzustellen.

Privatwirtschaftliche Kosten von Gesetzesvorhaben

58. Erfüllt die fünfjährige Finanzplanung nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz kaum zufriedenstellend ihre Aufgabe, die Haushaltsplanung auf die mittelfristigen Konjunktur- und Wachstumserfordernisse auszurichten, so trifft das Haushaltsrecht immerhin Vorkehrungen, die über das Haushaltsjahr hinausreichenden Folgekosten von Gesetzesvorhaben Regierung und Parlament zur Kenntnis zu bringen (§ 10 Abs. 1 Bundeshaushaltsordnung). Indes wird der Begriff der Folgekosten als Veränderung von künftigen Einnahmen und Ausgaben öffentlicher Haushalte irreführend konkretisiert (§ 40 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Teil II). Die Kosten (wie auch die wirtschaftlichen Erträge) der meisten Gesetze äußern sich nur zu einem geringen Teil in der Veränderung gegenwärtiger und künftiger Einnahmen und Ausgaben öffentlicher Haushalte, sondern vor allem in der Veränderung von Kosten und Erträgen der privaten Wirtschaft.

Nun kann man gewiß schon aus Praktikabilitäts- und Kostengründen nicht für alle geplanten Gesetze und Gesetzesänderungen Nutzen-Kosten-Untersuchungen anstellen, die bis zur Endwirkung auf Produktion und Beschäftigung vordringen. Solches Vorgehen wäre auch nicht mit der Prerogative parlamentarischer Verantwortung und Wertung in Einklang zu bringen. Aber auch hier würde man dem Ziel einer sachgerechten Unterrichtung von Regierung und Parlament ein gutes Stück näher kommen, wenn man dem Gesetzgeber neben der Belastung der öffentlichen Haushalte durch Gesetzesvorhaben den Gegenwartswert zumindest der unmittelbaren und greifbaren privatwirtschaftlichen Mehrausgaben und Mindereinnahmen zur Kenntnis brächte.

Parlamentarische Eingriffsrechte aufgrund von Vorbehaltsvermerken im Haushalt

59. Schließlich wird zum dritten eingewendet, daß sich das Parlament, ohnehin schon bei der Erstellung des Haushaltsplanentwurfs von der Exekutive abhängig, nach der Haushaltsverabschiedung aller Interventions- und Vorbehaltsrechte zum Haushaltsvollzug begibt. Fehlentwicklungen, die der Haushaltsvollzug durch die allein zuständige Verwaltung aufzeigt, könnten nicht frühzeitig parlamentarisch korrigiert werden.

Den durchaus überzeugenden Gedanken, dem Parlament Vorbehalts- und Interventionsrechte auch nach

der Haushaltsverabschiedung zu sichern, kann man ohne Umbau des ganzen Budgetsystems durch gezielte Vorbehaltsvermerke praktisch umsetzen, die den heutigen Sperrvermerken ähneln: Die Mittelbewilligung steht unter dem Vorbehalt, daß sie das Parlament nicht während des Haushaltsvollzugs in voller oder begrenzter Höhe des Restvolumens widerruft.

Vom behördlichen zum zentralen Rechnungswesen

60. Zentrale Haushaltsplanung und Haushaltsführung können nicht besser sein als ihre dezentralen Grundlagen. Deshalb nähern sie sich Wirtschaftlichkeitszielen in dem Maße, in dem nach den hier gegebenen Empfehlungen die behördliche Finanz- und Investitionsplanung dezentrale Haushaltsvoranschläge verbessert und erweiterte Möglichkeiten der sachlichen Mitteldeckung und zeitlichen Mittelübertragung eine kostensenkende behördliche Portefeuillewirtschaft erlauben.

Läßt man die öffentlichen Unternehmen außer Betracht, so entsteht ähnlich wie in der Konzernrechnungslegung durch Konsolidierung behördlicher Bilanzen und Erfolgsrechnungen die zentrale Vermögens- und Erfolgsrechnung der Gebietskörperschaft. Wie die behördliche Erfolgsrechnung liefert die Erfolgsrechnung der Gebietskörperschaft eine zusammenfassende Übersicht der verschiedenen Aufwands- und Ertragskomponenten. Ihr Saldo gibt die Änderung des Hoheitsvermögens in der Rechnungsperiode an.

IV. Wirtschaftliche Verwaltungs- und Regierungskontrolle

1. Kontrollverfahren und ihre Prioritäten

Funktionsbedingungen wirtschaftlicher Behörden- und Regierungskontrolle

61. Kontrolle kann nur wirksam funktionieren,
- wenn sie sich auf nachprüfbar und personell zurechenbare Kontrollkriterien stützen kann,
 - wenn sie über positive und negative Sanktionen verfügt und
 - wenn bei Fremdkontrolle die Kontrolleure unabhängig sind.

Gegenstand der Wirtschaftskontrolle sind die Finanz- und Kostenwirtschaft von Verwaltung und Regierung im Planungs- und Vollzugsstadium. Lassen sich Finanz- und Kostenwirtschaft bei Behörden und Ämtern über ein reformiertes Rechnungswesen ohne bedeut-

same Einschränkungen überprüfen, so sind bei der kostenwirtschaftlichen Kontrolle von Regierungsmaßnahmen entscheidende Vorbehalte anzubringen.

Natürlich läßt sich feststellen, ob und inwieweit die zentrale Haushalts- und Finanzplanung eingehalten wurde und wo Abweichungseinflüsse zu suchen sind. Jedoch besagen Planabweichungen auf Regierungsniveau deshalb generell wenig, weil anders als bei der Überprüfung behördlicher Kostenwirtschaftlichkeit anhand optimierender Planvorgaben das zentrale Planungsoptimum nur ausnahmsweise zu bestimmen ist und insoweit der positiven und negativen Planabweichung kein zweifelsfreier Urteilswert zukommt: Stimmt der Plan nicht oder stimmt die Realität nicht?

Die Wirtschaftlichkeit von Regierungsmaßnahmen läßt sich partiell durch Nutzen-Kosten-Untersuchungen erhellen, indes nur in jenem Sonderfall eindeutig beurteilen, wo das identische oder annähernd gleiche Ergebnis kostengünstiger hätte erreicht werden können. Ansonsten bleibt die Wertung von Regierungsmaßnahmen den Parlamenten vorbehalten. Schließlich sind sie es und nicht Rechnungshöfe, die das Volk wählt. Gegenstand der Kontrolle kann vorrangig nur sein, ob Haushalts- und Finanzplanung die methodischen Regeln wirtschaftlicher Sorgfalt befolgt haben und ob ihr Vollzug den Ordnungsvorschriften der einschlägigen Gesetze entspricht.

Für mehr Selbstkontrolle

62. Die Empfehlungen zum Rechnungswesen zielen in erster Linie darauf ab, die planenden und ausführenden staatlichen Einrichtungen selbst in die Lage zu versetzen, die Kostenwirtschaftlichkeit ihrer Planung und Leistungserstellung zu überprüfen. Die Kontrolle einer Institution durch Außenstehende wird zwar als Ergänzung zur Eigenkontrolle immer notwendig bleiben. Ihre Wirksamkeit beruht jedoch mehr darauf, daß sie Mängel und Unzulänglichkeiten an die Öffentlichkeit bringt, als darauf, daß sie diese Mängel entdeckt. In den meisten Fällen ist der internen Revision längst bekannt, was die externe Revision in ihren Berichten zur allgemeinen Kenntnis bringt. Dies ist auch nicht weiter erstaunlich, muß sich doch die externe Revision im allgemeinen mit Stichproben und Prüfungsschwerpunkten begnügen.

Die Zeit- und Informationsvorsprünge der internen Revision beseitigen nicht die Gefahr, daß Eigenkontrolle betriebsblind ist und aufgedeckte Fehler aus in-

ternen Rücksichten nicht weiter verfolgt werden. Die Fehlerbereinigung ist allerdings auch bei extern aufgedeckten Mängeln nicht ohne weiteres gewährleistet, da es jeder Institution schwerfällt, Fremdurteile zu akzeptieren und Gesichtsverluste hinzunehmen. So erledigen Behörden bekanntlich die Prüfungsbemerkungen von Rechnungshöfen und übergeordneten Rechnungsprüfungsämtern häufig nur formal, ohne die eigentlichen Mängelursachen zu beheben. Aber auch Privatunternehmen tun sich schwer, etwa die Organisationsvorschläge unabhängiger Unternehmensberater in den eigenen Reihen durchzusetzen.

Ergebniskontrolle statt Verhaltenskontrolle

63. Die Kontrolle der Planung hat dort, wo sie möglich ist, Vorrang vor der Kontrolle des Vollzugs. In der Planung finden im allgemeinen mehr Unwirtschaftlichkeiten ihre Ursache als im Vollzug. Freilich sind hier Kontrollaussagen auch weniger eindeutig, da in sie Wahrscheinlichkeitsurteile einfließen. Die Kontrolle des Vollzugs kann sich auf die Kontrolle expliziter Verhaltensnormen, also der einschlägigen Gesetze und Dienstvorschriften, beziehen (Verhaltenskontrolle) oder auf die Kontrolle von Ergebnissen impliziten Entscheidungsverhaltens abstellen (Ergebniskontrolle). Letztere steht bei der Organisations- und Entscheidungsautonomie der Behörden und Ämter im Vordergrund der Wirtschaftlichkeitsprüfung.

Positive oder negative Kontrollsanktionen setzen die personelle Verantwortlichkeit, also die ursächliche Zuordnung von Erfolgen und Fehlschlägen zu Entscheidungs- und Handlungsbefugten voraus. Diese Funktionsbedingung stellt in weitgehendem Maß das vorgeschlagene Rechnungswesen her.

2. Zur dezentralen Kontrolle der Behördenwirtschaft

Personalerhöhung erst nach Organisationsprüfung

64. Eine wirksamere Kontrolle behördlicher Kostenwirtschaft sichern zunächst die zu ermittelnden Leistungs- und Kostenkennzahlen und ihre Veröffentlichung im Jahresabschluß der Behörde (Ziffern 38, 48-52). Der Expansion des öffentlichen Personalbedarfs würde ein wirksamer Riegel durch einen Regelauf Automatismus vorgeschoben, der bei Anforderung dauerhafter Personalstellen oder dauerhafter Reduzierung der Aufgaben eine externe amtliche Organisationsprüfung vorsieht.

Mit guten Gründen läßt sich die Verstärkung der überörtlichen kommunalen Rechnungsprüfung rechtfertigen, da die gemeindeeigenen Rechnungsprüfungsämter eher die Funktion einer weisungsgebundenen internen Revision wahrnehmen. Zu Recht wird außerdem sowohl für Prüfungen durch überörtliche Rechnungsprüfungsämter als auch durch Rechnungshöfe eine größere Zeitnähe angemahnt: Die politische und öffentliche Zugkraft von Prüfungsbemerkungen verliert sich im Zeitablauf.

Der Ausbau sachverständiger Beratung durch die Rechnungshöfe zielt in erster Linie auf die Vorbereitung der zentralen Haushaltsplanung. Er ist weniger eine Frage neu einzuführender Beratungsrechte und Beratungspflichten als vielmehr ein Problem ausreichender Personalausstattung der Rechnungshöfe.

Umnütze Verschärfung des Disziplinar- und Haftungsrechts

65. Es ist zu beobachten, daß Behördenleiter und Aufsichtsbehörden aus Rücksicht auf die Betroffenen Disziplinarmaßnahmen bei vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Verletzung haushaltsrechtlicher Sparsamkeitsgebote nicht einleiten und Regreßansprüche gegen die verantwortlichen Bediensteten nicht stellen.

Die Forderungen nach Verschärfung des Straf-, Disziplinar- und Haftungsrechts leiten die Gedanken der Verhaltenskontrolle und weniger die der Ergebniskontrolle. Würde man sie verwirklichen, so wäre absehbar, daß sich die aus der Erfahrung bürokratischer Verrechtlichung und Verhaltensregulierung ohnehin wenig entscheidungsfreudigen Staatsdiener noch stärker gegen das zwangsläufige Risiko dispositiver Amtshandlungen absicherten. Wie es Parkinson sarkastisch ausdrückt, würde "die Anzahl der Arbeitsstunden/Mann, die der Anfertigung von Memoranden im internen Büroverkehr dienen", in die Höhe schnellen. Dem Ziel einer ergebnisbezogenen, kostensparenden Delegation von Verantwortung kommt man so nicht näher.

Annehmbar ist deshalb nur der Vorschlag, aus der Pflicht zur Anhörung des Rechnungshofes ein Zustimmungserfordernis zu machen, "wenn die Verwaltung Ansprüche ..., die in Prüfungsmitteilungen erörtert worden sind, nicht verfolgen will" (§ 96 Abs. 3 Bundeshaushaltsordnung). Darüber hinaus genügen die geltenden Straf- und Haftungsregelungen: Zu verfolgen sind Betrug, Untreue, Urkundenfälschung, aktive und passive Bestechung, Rechtsbeugung und die aus ihnen

abgeleiteten zivilrechtlichen Ansprüche, nicht aber wirtschaftliche Fehlentscheidungen, die aus der immer klügeren späteren Einsicht leicht Vorwürfe gegen Personen provozieren. Die Gerichte hätten viel zu tun, sollten sie derartige "Delikte" in der Privatwirtschaft ahnden. Ungeachtet der ökonomischen Unzweckmäßigkeit kann nicht mit zweierlei Maß gemessen werden.

3. Wirksamere Kontrolle der zentralen Budgetpolitik

Parlamentarische Wahl der Rechnungshofpräsidenten

66. Eine schärfere Kontrolle der Budgetpolitik der Regierung braucht – anders als strengere Kontrollen der Behördenwirtschaft – unerwünschte Rückwirkungen auf die Entscheidungsfreude nicht zu fürchten. Eher anders herum: Die Rechnungshöfe müssen darum kämpfen, daß die Regierungen die Prüfungsbemerkungen ernsthaft zur Kenntnis nehmen und den aufgedeckten Mängeln mit Entschlossenheit nachgehen. Denn die Entlastung der Regierung beschließt zu Recht nicht ein Rechnungshof, sondern die Parlamentsmehrheit. Sie ist der Regierung durch das gleichgerichtete Interesse verbunden, der Opposition und den Wählern möglichst wenig Angriffsfläche bei der Finanzgebarung zu bieten. Die Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Rechnungshof und die Einschränkungen, die Effizienz von ordnungs-, stabilitäts- und verteilungspolitischen Regierungsmaßnahmen zu beurteilen, rechtfertigen indes nicht, die Beanstandungen der Rechnungshöfe zur haushaltsplanerischen Sorgfalt und zur Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzugs leicht zu nehmen.

Die wichtigste Vorkehrung, die Position der Rechnungshöfe zu stärken, ist zweifellos, die Präsidenten und Vizepräsidenten der Rechnungshöfe ungeachtet ihrer richterlichen Unabhängigkeit generell nicht durch die Regierungen zu nominieren, sondern sie ähnlich den Bundesverfassungsrichtern mit einer qualifizierten Zwei-Drittel-Mehrheit der zuständigen Parlamente zu wählen. Dies wäre insofern keine neuartige Regelung, als die Länderparlamente bei der Wahl von Präsidenten der Landesrechnungshöfe bereits mitwirken. Durch die Ablösung des bisher beim Bund praktizierten Nominierungsverfahrens würde der Bundesregierung die Möglichkeit entzogen, über die Auswahl des Rechnungshofpräsidiums mittelbar auf die Finanzkontrolle Einfluß zu nehmen. Die demokratische Legitimi-

mation des Bundesrechnungshofs würde gefestigt, die Befürchtung der parteipolitischen Ämterpatronage durch das Erfordernis der Zwei-Drittel-Mehrheit weitgehend ausgeräumt.

Verselbständigter Rechnungsprüfungsausschuß

67. Es ist nicht zu verkennen, daß trotz aller richtigen und wichtigen Bemühungen, die Position der Rechnungshöfe zu stärken, das Etikett der Rechnungshöfe als "Ritter ohne Schwert" einen wahren Kern trifft. Deshalb ist es notwendig, die parlamentarischen Finanzkontrollbefugnisse zu aktivieren und institutionell zu festigen.

Es empfiehlt sich, die parlamentarischen Rechnungsprüfungsausschüsse, derzeit regelmäßig Unterausschüsse der Haushaltsausschüsse, zu verselbständigen. So sehr es einerseits von Vorteil ist, daß die Mitglieder der Rechnungsprüfungsausschüsse durch die Mitwirkung an den Haushaltsberatungen bereits sachkundig sind, so widerspricht es andererseits der Lebenserfahrung, daß sie die von ihnen empfohlenen, vor Parlament und Öffentlichkeit vertretenen Planungsbeschlüsse nicht gegen Vorwürfe der Rechnungshöfe verteidigen werden. Da mag es ehrenwerte Ausnahmen geben, aber grundsätzlich ist es ein Konstruktionsfehler, Planungs- und Kontrollinstanzen zur Gänze oder zum Teil mit den gleichen Personen zu besetzen.

Begrenzte Haushaltskontrolle durch Parlamentsminderheiten

68. Auch ein vom Haushaltsausschuß abgenabelter Rechnungsprüfungsausschuß bleibt in erster Linie immer noch ein Ausschuß der zu kontrollierenden Regierungsparteien, selbst wenn man nach britischem Vorbild den Ausschußvorsitz der Opposition überläßt und den Ausschuß mit den besonderen Kompetenzen eines Untersuchungsausschusses ausstattet. Deshalb sollte als Instrument der haushaltswirtschaftlichen Oppositionskontrolle einer qualifizierten Minderheit von einem Viertel der Parlamentsmitglieder das Recht eingeräumt werden, beim zuständigen Rechnungshof die Prüfung oder Begutachtung einer eingegrenzten Haushaltsfrage anzuregen. Die Ausgestaltung als Anregungsrecht ohne bindende Verpflichtung der Rechnungshöfe, dem parlamentarischen Prüfungs- oder Beratungsbegehren nachzukommen, soll nicht nur verhindern, daß die Opposition den Rechnungshof dazu mißbraucht, die Regierung ständig dem Verdacht finanzieller Unregelmäßigkeiten auszusetzen. Sie soll umge-

kehrt auch unterbinden, daß die Regierungsparteien den Rechnungshof mit einer Fülle belangloser Anfragen und Beratungersuchen lahmlegen und ihn so von der Prüfung brisanter Haushaltsprobleme abhalten. Die Einrichtung eines solchen Anregungsrechts folgt im übrigen den gleichen Erwägungen und Verfahrensregeln, die die Minderheitenrechte bei der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen und Enquête-Kommissionen gewährleisten (Art. 44 Abs. 1 GG, § 64 Abs. 1, 74 a der Geschäftsordnung des Bundestages).

V. Übergangsprobleme in den neuen Bundesländern

1. Haben die neuen Bundesländer nicht andere Sorgen?

Sorge um Deckungsvermerke anstatt Sorge um Verwaltungsunterkünfte?

69. Betrachtet man die aufgetürmten fundamentalen Hemmnisse und Schwierigkeiten, vor denen die Einrichtung verfassungsgemäßer öffentlicher Verwaltungen und Haushalte in den neuen Bundesländern steht, so könnte man geneigt sein, die vorgetragene Besorgnis um administrative Führungs- und Kontrollmethoden als ein zu vertagendes Randproblem der neuen Bundesländer einzustufen.

Wo die einfachsten Voraussetzungen einer funktionsfähigen Verwaltung noch fehlen, Verwaltungsgebäude erst gesucht, Bedienstete eingearbeitet und Kommunikationsnetze erst ausgebaut werden müssen, erscheint es müßig, über Deckungsvermerke bei Haushaltstiteln oder über die Erfolgsrechnung einer Behörde nachzudenken. Und welche Bedeutung kann schon eine Leistungskennzahl zur rechtlichen Qualität des Verwaltungshandelns haben, wo doch die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Anfängen steckt, an Rechtspflegern und Richtern empfindlicher Mangel besteht?

Das Organisationskonzept lenkt, nicht die Organisationsmittel

70. Derartige Fragen und Zweifel gehen aus verschiedenen Gründen am Problem vorbei. Gerade für eine Aufbauphase ist festzuhalten, daß nicht das Organisationskonzept der Anmietung von Bürogebäuden oder der Fachqualifikation von Bediensteten folgt, sondern daß umgekehrt das Organisationskonzept die Raumakquisition und die Fachausbildung der Bediensteten lenkt.

Wenn etwa hier aus der Erfahrung der alten Bundesländer für die Einführung ziel- und erfolgsbezogener Methoden der Personalführung in öffentlichen Verwaltungen geworben wird, so hat dies für die Mitarbeiter-schulung in den neuen Bundesländern vor dem Erfahrungshintergrund einer völlig bürokratisierten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung erhebliches Gewicht.

71. Gewiß entstehen große Probleme bei der Einführung eines neuartigen Rechnungswesens in den neuen Bundesländern, fehlt es doch an einem praktizierten Vorbild aus den alten Bundesländern, auf das man zurückgreifen könnte. Dagegen stehen die besonderen Chancen, die der Neubeginn eröffnet. Außerdem ist zu bedenken, daß die Organisationsordnung der Verwaltung in den alten Bundesländern schwerfällig und ihre kameralistische Buchführung kompliziert ist, was deren Einführung, auch wenn es eine bloße Übernahme ist, zu einer schwierigen Aufgabe macht.

Der Finanzbedarf verträgt keine Verschwendung

72. Aufbauphasen sind durch große Planungsunsicherheiten gekennzeichnet. Dies hat zur Folge, daß der Verwaltungsauftrag regelmäßig unter Bedingungen vollzogen werden muß, die auch bei sorgfältiger Planung nicht vorhersehbar waren.

Der Behördenleiter muß auf solche Änderungen des Bedingungs Umfelds schnell und flexibel durch Variation und Austausch geplanter Organisationsmittel reagieren können. Fehlt der scheinbar nebensächliche Deckungsvermerk der einzeln zugewiesenen Haushaltsmittel, so holt die Behörde ihre planwirtschaftliche Vergangenheit ein: Die Beschaffung benötigter Einsatzgüter läßt der Plan nicht zu, dafür werden reichlich bewilligte Produktionsmittel vergeudet. Aber gerade diese Vergeudung von Produktivkräften können sich die neuen Bundesländer angesichts ihres enormen Finanzierungsbedarfs noch viel weniger leisten als die alten. Werden hier nicht frühzeitig die Weichen in der Verwaltungs- und Haushaltsorganisation richtig gestellt, so wird die Chance zu einem sparsam bewußten Neubeginn vertan.

Auch kleine Schritte benötigen Orientierung

73. Es gibt mindestens noch einen weiteren Grund, warum die auf die Verwaltungen und Haushalte der alten Bundesländer gemünzten Überlegungen und Schlußfolgerungen zur Organisation und Wirtschafts-

kontrolle auch für die neuen Bundesländer Bedeutung haben. Die Folgerungen und Vorschläge begründen nämlich nicht nur einen Katalog mehr oder minder kurzfristiger Maßnahmen, sondern können auch als langfristige Zielvorstellungen aufgefaßt werden. Selbst wer nur kleine Schritte macht, muß immerhin die Richtung wissen.

Hat sich etwa erst einmal die von den alten Bundesländern übernommene Verwaltungskameralistik eingebürgert, so ist der Weg zu einer späteren Verwaltungskosten deckung um so hindernisreicher. Als Ziele behalten deshalb auch solche Empfehlungen Gültigkeit, denen als unmittelbare Maßnahmen in den neuen Bundesländern keine Priorität zukommt.

2. Welche Weichen jetzt zu stellen sind

Unternehmensorientierte Führung gegen alten Planzentralismus

74. Um eine deutliche Trennlinie zur Vergangenheit der allumfassenden Planwirtschaftsbükratie zu ziehen, ist es in den neuen Bundesländern besonders wichtig, die öffentliche Verwaltung von Anfang an durch ziel- und ergebnisbezogene Methoden der Personalorganisation an die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben heranzuführen. Dabei muß in Kauf genommen werden, daß zu einem solche Methoden stützenden Ausbau des kostenwirtschaftlichen Rechnungswesen in naher Zukunft die finanziellen und personellen Voraussetzungen fehlen. Um nicht die Tradition des Verantwortlichkeit und Eigeninitiative erstickenden Planzentralismus in der öffentlichen Verwaltung am Leben zu erhalten, ist es dringlich, die dezentrale Entscheidungs- und Wirtschaftsautonomie der neuen Behörden und Ämter besonders deutlich auszuprägen und sie die zugewiesenen Haushaltsmittel nach dem Portefeuilleprinzip bewirtschaften zu lassen.

Das besondere Erfordernis ökonomischer Grundausbildung

75. Der Übergang auf unternehmensorientierte Entscheidungs- und Wirtschaftsnormen muß in den neuen Bundesländern durch entsprechende verwaltungseigene Ausbildung sehr sorgfältig vorbereitet werden, wenn es nicht zur Überforderung der Bediensteten kommen soll. In der ohnehin notwendigen Fachausbildung der neu einzustellenden Beamten und öffentlichen Angestellten erlangt die ökonomische Grundausbildung aber nicht nur deshalb Gewicht, weil der Bedienstete selbst

ökonomisch handeln soll. Er muß auch das marktwirtschaftlich geprägte Verwaltungsumfeld einschätzen und beurteilen lernen.

Heimische Arbeitsmarktchancen für den öffentlichen Dienst

76. Die im Besoldungs- und Beförderungswesen der alten Bundesländer erwogenen Verbesserungen haben für die neuen Bundesländer zunächst geringe Bedeutung. Verglichen mit den Leistungsanreizen des bisher einschlägigen "Rahmenkollektivvertrags", ist die Leistungsentlohnung des westdeutschen Besoldungs- und Beförderunggefüges für ostdeutsche Arbeitnehmer auch dann noch attraktiv, wenn das Besoldungs- und Vergütungsniveau in den neuen Bundesländern erheblich unter dem der alten Bundesländer liegt. Dazu trägt auch bei, daß es die bedrückend hohe ostdeutsche Arbeitslosigkeit dem öffentlichen Dienst erleichtert, sein Personal aus leistungswilligen und leistungsfähigen heimischen Bewerbern zu rekrutieren. Der Stellenkegel muß in den neuen Bundesländern nicht revidiert, sondern über eine zunächst grobe Dienstpostenbewertung erst einmal ausgearbeitet werden.

Aufbauerleichterungen durch Westbeamte?

77. Die neuerdings beschlossenen Anreize der Besoldungsordnung, erfahrene Fachbeamte des Bundes und der alten Bundesländer durch Zulagen, verbesserte Beförderungschancen und Reaktivierung für eine zumindest vorübergehende Tätigkeit in der Verwaltung und Gerichtsbarkeit der neuen Bundesländer zu gewinnen, entsprechen Geist und Wortlaut der Vereinbarungen im Einigungsvertrag (Art. 15) und sind einen Versuch wert.

Allerdings steht zu befürchten, daß solche Maßnahmen kaum eine entscheidende Erleichterung der Aufbau-probleme bringen. Auch wenn Westbeamte keine Kolonialmentalität entwickeln, erschweren die Besoldungsunterschiede, der Druck heimischer Arbeitsmärkte und das berechtigte Bekenntnis der ostdeutschen Bediensteten zur eigenen Identität die Integration der entsandten Beamten in die Verwaltung und Justiz der neuen Bundesländer. So führt denn kein Weg an der forcierten Heranbildung heimischer Fachkräfte vorbei.

Auch für die neuen Bundesländer: Kaufmännische Buchhaltung statt Kameralistik

78. Bei der Einrichtung von öffentlichen Rechnungs-verfahren in den neuen Bundesländern ist zu bedenken, daß die Methoden der Rechnungslegung dort bisher nicht nur in der Verwaltung, sondern auch in der Produktionswirtschaft schwach entwickelt waren. Auf einschlägige Kenntnisse und Erfahrungen kann deshalb nur begrenzt zurückgegriffen werden. Andererseits darf dieser Umstand nicht den Weg für eine spätere Verbesserung und Verfeinerung von Führungs- und Kontrollmethoden verlegen.

Eine Verwaltungskostenrechnung käme in den neuen Bundesländern ohne Zweifel verfrüht. Da jedoch eine solche später empfehlenswerte Rechnung auf einer vollständigen Aufzeichnung und zweckgerechten Gruppierung aller verwaltungswirtschaftlichen Grundvorgänge aufbaut, ist anzuraten, anstelle der Verwaltungskameralistik gleich die doppelte kaufmännische Buchführung mit der für die Haushaltsüberwachung notwendigen Ergänzung (Ziffer 42) einzuführen.

Um eine sukzessive Bestandsaufnahme und Bilanzierung des Verwaltungs- und Hoheitsvermögens kommt man ohnehin nicht herum, soll der öffentliche Investitionshaushalt der neuen Bundesländer nutzbringend und mittelsparend geplant werden. Gerade in der Aufbau-phase der öffentlichen Verwaltung mit ihrem über-durchschnittlichen Volumen an personellen und sachlichen Investitionen ist deshalb auch die für die alten Bundesländer vorgeschlagene, an Buchführungs- und Bilanzdaten anknüpfende Finanz- und Investitionsplanung dringlich (Ziffern 38, 53-54).

Institutionalisierte Wachsamkeit in der Haushaltspolitik

79. Nicht zuletzt wäre es ein Gewinn, wenn die neuen Länder für ihre Rechnungshöfe und Parlamente jene institutionellen Vorkehrungen nicht versäumen würden, die eine gewisse Gewähr für eine sorgsame Haushaltswirtschaft der Regierungen bieten: starke Rechnungshöfe mit öffentlicher Wirkung, verselbständigte Rechnungsprüfung der Legislative und das Recht parlamentarischer Minderheiten, der Regierung mit Nachdruck unangenehme Haushaltsfragen zu stellen.

Im Maß der preußischen Reformtradition eines Freiherrn vom Stein sind dies alles eher bedächtige Schritte.

VI. Die Empfehlungen im Überblick

Die Empfehlungen beziehen sich auf die Bundesrepublik insgesamt. Empfehlungen, die für die neuen Bundesländer keine Priorität als kurzfristige Maßnahme haben, sind mit * gekennzeichnet.

I. Zur Organisation

1. *Einführung ziel- und ergebnisbezogener Führungsprinzipien* (management by objectives) in die notwendigerweise bürokratische Rahmenorganisation dort, wo sich Behörden- oder Referatsaufgaben insbesondere der mittleren und unteren Verwaltungsebene hinreichend konkret bestimmen lassen (Ziffern 17-22, 74).

2. *Stärkung dezentraler Entscheidungs- und Wirtschaftsautonomie* über weitgehende Ersetzung der Titelbewirtschaftung durch eine Portefeuillewirtschaft der Behörden und ihrer Abteilungen, wo immer die Zweck- und Periodenbindung der Haushaltstitel nicht eine besondere und ausdrückliche Zielsetzung des Haushaltsgesetzgebers verfolgt (Ziffern 23-25, 72, 74).

3.* *Rückkehr zur leistungsbezogenen Besoldung* durch

- a. analytische Dienstpostenbewertung und sukzessive Neubestimmung des Stellenkegels (Ziffern 26-30, 76);
- b. Ersetzung der Dienstaltersstufen durch Leistungsstufen der Besoldung (Ziffer 31).

4.* *Rückkehr zur leistungsbezogenen Beförderung* durch

- a. Abschaffung der Regelbeförderung und des turnusmäßigen Bewährungsaufstiegs (Ziffern 26-28, 31);
- b. leistungsbezogene Beförderung nach Maßgabe einer durch die Rechnungslegung gestützten Dienstbeurteilung (Ziffern 30, 52);
- c. Befugnis des Dienststellenleiters, Besoldungs- oder Vergütungsstufen über oder unter der Dienstpostenbewertung zu verfügen (Ziffer 30).

5.* *Mehr Flexibilität bei den Laufbahnen* durch Erleichterung des Laufbahn-, Ressort- und Dienstherrnwechsels (Ziffern 33-34).

6. *Mehr Teilzeit-Arbeitsplätze* im öffentlichen Dienst (Ziffer 35).

7. *Verbesserte ökonomische Grundausbildung* der Bediensteten (Ziffern 32, 75).

8. *Umwandlung der Vetorechte des Personalrats* in Informations- und Anhörungsrechte in Angelegenheiten, die den kostenwirtschaftlichen Vollzug des Verwaltungsauftrags betreffen (Ziffern 36-37).

II. Zum dezentralen Rechnungswesen der Behörden und Ämter

Das Rechnungswesen von Bund, Ländern und Gemeinden sollte auf allen behördlichen Hierarchieebenen, also Orts-, Mittel- und Oberbehörden oder -ämtern, regelmäßig vorsehen

1. als reine *Planungsrechnung*:

- a. eine mindestens zwei Jahre umfassende, halbjährlich fortzuschreibende und verbundene Finanz- (Haushalts-) und Investitionsplanung auf der Basis von Arbeitsprogrammen, Personalplanung, Kostenplanung sowie projektbezogenen Nutzen-Kosten-Analysen (Ziffern 53-54, 78);

2. als mit Planvorgaben verbundene *Kontroll- und Dokumentationsrechnungen*:

- b. laufende Buchführung nach den Grundsätzen der Doppik, die jährlich durch veröffentlichungspflichtige Bilanz und Erfolgsrechnung abzuschließen ist und in die die Überwachung des ordnungsgemäßen Haushaltsplanvollzugs (laufende und jährliche Haushaltsplan- und Kassenkontrolle) integriert ist (Ziffern 39-45, 78);

- c. *eine soweit wie möglich auf Plankosten basierende Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung mit halbjährlicher Kontrolle der Kostenabweichungen sowie Bereitstellung von Leistungs- und Kostenkennzahlen. Die Leistungs- und Kostenkennzahlen und ihre Entwicklung in den letzten drei Jahren sind mit dem Jahresabschluß der Organisationseinheit (Bilanz und Erfolgsrechnung) zu veröffentlichen. Behörden und Ämter, die für ihre Leistungen Gebühren nach dem Kostendeckungsprinzip erheben, sollten die Kostenrechnung mit einer Erlösrechnung verbinden und in Halbjahresabständen eine

Verwaltungsergebnisrechnung aufstellen (Ziffern 46-52, 74, 78).

Diese Rechenwerke bilden die Grundlage der zentralen Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle, die in ihrem formalen Aufbau und ihrer Rechenmethodik bestehen bleiben.

III. Zum zentralen Rechnungswesen der Gebietskörperschaften

1. *Zentrale Haushaltsplanung* auf der Grundlage der vorgeschlagenen behördlichen Finanz- und Investitionsplanung (Ziffern 60, 78).

2. *Ausdehnung von Investitionskalkülen* oder Nutzen-Kosten-Untersuchungen auf die Einrichtung und Anhebung von Planstellen (Ziffern 53-54, 78).

3. *Vollständigere Erfassung der Kosten* von Gesetzesvorhaben durch Einbeziehung unmittelbarer und greifbarer privatwirtschaftlicher Kosten (Ziffer 58).

4. *Zentrale (vollständige) Vermögensrechnung* durch Konsolidierung der dezentralen Behördenbilanzen (Ziffern 60, 78).

IV. Zur dezentralen Wirtschaftskontrolle von Behörden und Ämtern

1. *Stärkung der Selbstkontrolle* durch die vorgeschlagenen dezentralen Rechenwerke (Ziffern 51-52, 61-62).

2. *Pflicht zur Veröffentlichung* der dezentralen Rechnungsergebnisse (Ziffern 38, 52, 64).

3. *Möglichkeit eines gezielten Vorbehaltsvermerks* bei Mittelbewilligungen im Haushaltsplan (Ziffer 59).

4.* *Stärkung der überörtlichen Rechnungsprüfungsämter* (Ziffer 64) und

5.* *größere Zeitnähe* der externen Prüfungsbemerkungen (Ziffer 64).

6. *Externe amtliche Organisationsprüfung* bei Anforderung dauerhafter Personalstellen oder dauerhafter Reduzierung der Aufgaben (Ziffer 64).

7.* *Zustimmung des Rechnungshofs* bei Verzicht auf dienstliche Regreßansprüche, die in Prüfungsbemerkungen des Rechnungshofs erörtert sind (Ziffer 65).

V. Zur Kontrolle der zentralen Haushaltspolitik

1. *Stärkung der Unabhängigkeit der Rechnungshof-präsidenten* durch Änderung des Wahlverfahrens (Ziffern 66, 79).

2. *Verselbständigung der parlamentarischen Rechnungsprüfungsausschüsse* (Ziffern 67, 79).

3. *Recht einer qualifizierten Parlamentsminderheit*, beim zuständigen Rechnungshof die Prüfung oder Begutachtung einer eingegrenzten Haushaltsfrage anzuregen (Ziffern 67, 78).