

Antrag

der Abgeordneten Oswald Metzger, Antje Hermenau, Kristin Heyne, Matthias Berninger, Dr. Manuel Kiper, Simone Probst, Christine Scheel, Rezzo Schlauch, Werner Schulz (Berlin), Dr. Antje Vollmer, Margareta Wolf (Frankfurt) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für eine umfassende Haushalts- und Finanzreform: Transparenz, Wirtschaftlichkeit und parlamentarische Kontrolle

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Bundesregierung hat die Chance zu einer echten und umfassenden Reform der öffentlichen Haushalte nicht genutzt. Trotz der umfangreichen Vorarbeiten in der Wissenschaft und den vielfältigen Erfahrungen auf kommunaler Ebene hat sie kein Konzept entwickelt, das zu einer strukturellen Neuordnung der staatlichen Haushaltsführung führt. Das Vorhaben der Bundesregierung steht vornehmlich unter der Ägide einer partiellen Verwaltungsflexibilisierung, eine umfassende Strukturreform ist dagegen nicht gelungen.

1. Verwaltung im Reformstau

Durch den gigantischen Aufgaben- und Ausgabenanstieg des Staates haben sich die Voraussetzungen für und damit die Anforderungen an das öffentliche Rechnungswesen grundlegend geändert. Die Grundsätze und Instrumente des bestehenden öffentlichen Haushaltsrechts genügen deshalb schon lange nicht mehr den Erfordernissen des heutigen „Unternehmens Staat“. Das öffentliche Haushaltsrecht basiert im wesentlichen immer noch auf den Grundsätzen, die von den Auseinandersetzungen um das parlamentarische Budgetrecht im 19. Jahrhundert und den gesamtwirtschaftlichen Anforderungen der 60er Jahre geprägt sind. Die daraus entwickelten Grundsätze und Instrumente entsprechen nicht den Notwendigkeiten eines modernen Budgetmanagements für das „Unternehmen Staat“. Der heutige Staat operiert mit einem Haushaltsrecht, das strukturell ins vorige Jahrhundert gehört, obwohl sich der Umfang der staatlichen Leistungen (gemessen an der gesamtwirtschaftlichen Leistung der Gesellschaft) sehr stark ausgeweitet hat (Staatsquote 1900: 12 %; 1997: 51 %). Der gigantische Aufgabenanstieg des Staates und der gleichzeitige

gesellschaftliche Wandel haben die Voraussetzungen für die staatlichen Budgets grundlegend geändert. Wer die Leistungsfähigkeit der Verwaltung verbessern will, muß deshalb auch ein zeitgemäßes Instrumentarium der staatlichen Buchhaltung bereitstellen.

Trotz der Finanzreform des Jahres 1969 ist immer noch eine vornehmlich fiskalische Betrachtungsweise vorherrschend, denn die gesamtwirtschaftliche Ausrichtung, damals Kern der Reform, hat sich als wenig tragfähig erwiesen. Eine wirksame Finanzplanung findet nicht statt. Die vorhandene Regelung zur mittelfristigen Finanzplanung stellt lediglich eine unverbindliche Vorschau auf die zukünftige Entwicklung dar, eine Integration zwischen kurzfristigem Budget und mittelfristiger Ausgaben- und Finanzplanung ist nie gelungen. Der Haushalt besteht weiterhin aus einer Einnahmen-/Ausgabenrechnung und wird Jahr für Jahr fortgeschrieben. Er enthält eine Fülle von Details – trotz der Menge der Zahlenangaben sagt der Haushaltsplan jedoch wenig aus, denn es handelt sich nur um Zeitpunktbetrachtungen. Eine formale Inputsteuerung der Ressourcenverwaltung reicht aber bei dem heutigen Ausmaß der leistungs- und sozialstaatlichen Anforderungen nicht aus. Auch die institutionelle Gliederung der Haushalte erschwert die Erfüllung der finanzpolitischen Budgetfunktion und ist für eine effektive und effiziente Ausrichtung ungeeignet. Solange aus dem Haushaltsplan nicht ersichtlich ist, welchen Zielen die Aktivitäten der einzelnen Ressorts bzw. Verwaltungszweige dienen, kann über die finanzwirtschaftlichen und ökonomischen Folgen der Mittelverwendung nicht geurteilt werden. In der Haushaltspraxis ist es bisher nicht gelungen, Wirtschaftlichkeitsargumenten bei der Auslegung der haushaltsgesetzlichen Normen ausreichend Geltung zu verschaffen.

Das bestehende Haushaltsrecht und die Haushaltspraxis sind

- intransparent: Mit Hilfe von Schattenhaushalten lassen sich gravierende Fehlentwicklungen verschleiern. Zusätzlich erschweren die haushaltsmäßigen Vernetzungen von EU und Mitgliedstaaten und von Bund- und Länderfinanzen die Durchschaubarkeit von staatlichen Budgets.
- irreführend: Die Einnahmen- und Ausgabenrechnung vermitteln kein realistisches Bild der tatsächlichen Vermögens- und Finanzlage des öffentlichen Sektors. Mit den derzeitigen Instrumenten ist meist keinerlei Rückschluß auf die Kosten und Wirkungen öffentlicher Vorhaben möglich. Systematische Kosten- und Leistungsrechnungen (KLR) fehlen weitgehend. Dies heißt vor allem: Die Rechnungslegung der öffentlichen Hand hat nur einen eng begrenzten Informationswert. Durch die Scheingenauigkeit einer Titelsystematik wird dieser zusätzlich verzerrt.
- inputorientiert: Der Haushalt schreibt der Exekutive bis ins Detail vor, welche Mittel für welchen Titel eingesetzt werden dürfen (input). Unklar bleibt aber, welche Ziele damit erreicht werden und welche Maßnahmen durchgeführt werden sollen (output). Solange aus dem Haushaltsplan

nicht ersichtlich ist, welchen Zielen die Aktivitäten der einzelnen Ressorts bzw. Verwaltungszweige dienen, kann über die finanzwirtschaftlichen und ökonomischen Folgen der Mittelverwendung nicht ausreichend geurteilt werden.

- ineffizient: Das Haushaltsrecht und die Haushaltspraxis bieten keine Anreize für wirtschaftliches Verwaltungshandeln. In der Haushaltspraxis ist es bisher nicht gelungen, die Postulate wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung wirklich umzusetzen. Das durch das Prinzip der Jährlichkeit häufig hervorgerufene sog. „Dezemberfieber“ ist ein deutliches Beispiel dafür. Auch die institutionelle Gliederung der Haushalte ist für eine Wirtschaftlichkeitsprüfung ungeeignet.
- kurzfristorientiert und kurzsichtig: Das Haushaltsrecht gibt viele Anreize für eine Verschiebung von finanziellen Lasten auf die Zukunft und auf andere Gebietskörperschaften. Finanzielle Folgen von Entscheidungen, die erst in künftigen Haushaltsjahren zu einem Zu- oder Abfluß von Mitteln führen, können mit den derzeitigen Instrumenten kaum angemessen eingeschätzt werden. Mit Pensionslasten, überhöhter Staatsverschuldung und den neuen Instrumenten der Leasingfinanzierung werden besonders Zahlungsverpflichtungen für die Zukunft aufgehäuft, die den Handlungsspielraum für die Finanzpolitik einengen. Jegliche Finanzplanung wird damit zur einer systematischen Fehlplanung.
- exekutivlastig: Der Entscheidungsspielraum des Parlaments ist gegenüber der Definitionsmacht der Ministerialbürokratie äußerst gering. Eine zunehmende Haushaltsbewirtschaftung über globale Minderausgaben engt die parlamentarischen Beratungsmöglichkeiten zusätzlich ein. Durch die Einflußnahme von Ministerien während der Haushaltsberatungen auf Parlamentarier der Regierungskoalition wird die Souveränität des Parlaments immer weiter ausgehöhlt.
- ungenügend kontrolliert: Die Haushaltspraxis der Exekutive wird weder von den parlamentarischen noch von externen Institutionen in ausreißendem Maß kontrolliert. Aus den vorliegenden Daten werden Informationen geliefert, die eine echte Kontrolle des Verwaltungshandelns und seiner finanziellen Auswirkungen erschweren, wenn nicht gar unmöglich machen. Die nachgängige Kontrolle z. B. durch den Bundesrechnungshof ist zudem kaum mit unmittelbaren Konsequenzen verbunden. Kontrolle ohne Sanktionsmöglichkeiten ist ein „zahnloser Tiger“.

2. Minimalistisches Vorgehen der Bundesregierung

Wer die Leistungsfähigkeit der Verwaltung verbessern will, muß ein zeitgemäßes Instrumentarium der staatlichen Buchhaltung bereitstellen. Ein gutes Haushaltsverfahren muß sowohl gute Steuerungs- und Entscheidungsinformationen für die Exekutive als auch aussagefähige Auswertungen für die

parlamentarische Kontrolle der Legislative liefern. Die Vorschläge der Bundesregierung greifen zwar einige Punkte einer notwendigen Reformagenda auf, ein Gesamtkonzept ist jedoch nicht erkennbar. Hinzu kommt, daß durch die selektive Vorgehensweise bisherige Mängel der Haushaltspolitik und -praxis verstärkt werden.

– Verlust der parlamentarischen Kontrolle

Die vorgesehenen Maßnahmen der Bundesregierung höhlen das Budgetrecht des Parlaments weiter aus. Ohne die Existenz einer funktionierenden KLR führen die generelle Einführung der Überjährigkeit und insbesondere die Ausweitung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit zu einem beträchtlichen Informationsverlust für das Parlament. Zu Recht verweisen alle Experten auf die damit verbundene Einschränkung der verfassungsmäßigen Grundsätze der zeitlichen und sachlichen Spezialität und der daraus resultierenden Beschneidung der parlamentarischen Kontrollrechte. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung bietet keine Lösung für dieses Problem, es werden keinerlei Maßnahmen und Möglichkeiten einer Ausweitung der parlamentarischen Kontrolle aufgezeigt. Der Regierungsentwurf beschränkt sich auf die Effektivierung des Haushaltshandelns der Ministerialbürokratie. Dadurch wird das Informationsungleichgewicht zugunsten der Exekutive weiter verstärkt, die parlamentarischen Handlungsspielräume werden noch geringer.

– Mangelnde Initiative bei der Kosten- und Leistungsrechnung

Obwohl seit Beginn der Legislaturperiode eine Haushaltsreform auf der Regierungs-Agenda erscheint, hat es die Bundesregierung versäumt, frühzeitig eine standardisierte KLR zu entwickeln. Bereits mit dem Beginn der Modellversuche zur Flexibilisierung des Haushaltswesens hätte auch eine umfassende KLR die gesamte Haushaltsreform fundieren müssen. Diesen Schritt erst jetzt nach Abschluß der Modellversuche und zeitgleich mit der weitergehenden Flexibilisierung des Haushaltswesens zu gehen, erschwert und belastet alle weiteren Reformschritte. Neben dem daraus erwachsenden Problem des Informationsverlustes ergibt sich mit der Selektivität der Reform ein weiteres Problem: Der Gesetzentwurf sieht keine umfassende Einführung einer KLR für alle Verwaltungseinheiten vor. Nur eine voll etablierte KLR kann jedoch für die Verwaltung, aber auch für das Parlament eine ausreichende Reformbasis liefern.

Insgesamt kann der Entwurf den Zwiespalt zwischen der Schaffung von Anreizen für wirtschaftlicheres Verwaltungshandeln und der Notwendigkeit, Sparpotentiale zu eröffnen, nicht auflösen. Dies wird deutlich an der Flexibilisierung des Jährlichkeitsprinzips. Damit wird zwar das sog. „Dezemberfieber“ verhindert. Dies garantiert jedoch keine sichere Verfügbarkeit von eingesparten Mitteln und darüber hinaus ergibt sich das Pro-

blem der Anhäufung von mehrjährigen Einsparungen über die Effizienzrendite hinaus. Konflikte zwischen den Eigeninteressen der Verwaltung und den politischen Programmzielen sind damit im Gesetzentwurf der Bundesregierung angelegt. Der Entwurf der Bundesregierung greift zu kurz und „zäumt das Pferd von hinten auf“. Gleichzeitig produziert er neue Konfliktfelder und Anreizwirkungen für Ineffizienz und Ineffektivität. Der Grund liegt in der Kurzfristorientierung der Bundesregierung. Sie möchte kurzfristige Sparpotentiale schaffen und blendet dabei die langfristigen Wirkungen ihres Handels aus.

II. Die Bundesregierung wird aufgefordert, eine umfassende Reform der öffentlichen Haushalte nach folgenden Grundlinien einzuleiten:

Das Haushaltsrecht soll künftig größere Anreize für wirtschaftliches Verwaltungshandeln bieten, es muß deshalb ausreichende Steuerungs- und Entscheidungsinformationen für die Haushaltspraxis liefern. Dafür müssen neue Instrumentarien und institutionelle Voraussetzungen für die Verwaltung geschaffen werden, gleichzeitig müssen auch die entsprechenden Informationsgrundlagen für die parlamentarischen Entscheidungs- und Kontrollprozesse bereitgestellt werden. Eine ausreichende und wirksame parlamentarische und öffentliche Kontrolle der öffentlichen Finanzwirtschaft muß deshalb sichergestellt werden. Unbestritten ist dabei, daß das problematische Verhältnis von wirtschaftlichem Verwaltungshandeln und den demokratischen Entscheidungsprozessen immer wieder neu geprüft und austariert werden muß.

Die Reformnotwendigkeiten reichen weit über den Rahmen des Konzepts der Bundesregierung hinaus. Sie bedürfen weiterer Prüfung und Diskussion. Notwendig ist deshalb ein längerfristiger und öffentlich geführter Beratungsprozeß, um ein umfassendes Reformvorhaben zur Modernisierung der öffentlichen Haushaltsführung voranzubringen und durchzusetzen. Deshalb muß – analog zur Großen Finanzreform der 60er Jahre – eine Reformkommission gebildet werden, die in Abstimmung zwischen Bund und Ländern die notwendigen Reformschritte vorbereitet. Der Rahmen einer solchen Reform muß sich an den folgenden Eckpunkten orientieren.

1. Mehr Transparenz ins Staatsbudget: Offenlegung des gesamten Finanzhandelns des Staates

Die aktuellen Finanzprobleme der öffentlichen Hand und die zu erwartenden finanzpolitischen Belastungen der kommenden Jahre machen deutlich, daß die Informationsfunktion des staatlichen Rechnungswesens grundlegend verbessert werden muß. Parlament, Verwaltung und Öffentlichkeit benötigen weitgehende Informationen über die tatsächliche Finanz- und Vermögenslage der staatlichen Gebietskörperschaften. Dies ermöglicht eine effizienzorientierte und die langfristigen Folgen berücksichtigende Entscheidungsvorbereitung und -findung durch die öffentlichen Verwaltungen und die Parlamente. Hinzu kommt: Nur durch ein umfassend transparentes

Haushaltsgebaren ist eine ausreichende parlamentarische und öffentliche Kontrolle der Finanzwirtschaft des Staates sicherzustellen.

Die Informationen über die finanzielle Lage sollen nicht nur der Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit genügen, sondern müssen möglichst vollständig die finanzielle Situation der Gebietskörperschaften widerspiegeln. Vollständige und umfassende Informationen über die intertemporale Verteilung von Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen für die gesamten Aktivitäten einer Gebietskörperschaft vermindern die Gefahr unerwünschter und unangemessener intertemporaler Lastenverteilungen und sind deshalb eine unverzichtbare Grundlage für eine am Prinzip der Nachhaltigkeit orientierte Finanz- und Haushaltspolitik.

- Vollständiges Staatsbudget erforderlich

Im Interesse einer vollständigen und zuverlässigen Offenlegung der Gesamtlage des Staates (bzw. einer Gebietskörperschaft) ist eine umfassende Abgrenzung des Sektors Staat erforderlich. Dies bedeutet: Bisher von der unmittelbaren staatlichen Rechnungslegung nicht erfaßte Bereiche im Rahmen der Bildung von Schattenhaushalten, rechtlich selbständige Organisations- und Vermögenseinheiten, mit wesentlicher staatlicher Einflußnahme, sog. Nebenhaushalte, müssen künftig als in den Sektor Staat einzubeziehende Einheiten erfaßt werden. Darüber hinaus ist es notwendig, umfassende Informationen über die finanzielle Lage des gesamten Staatssektors zu gewinnen. Dazu bedarf es einer Zusammenfassung aller Gebietskörperschaften, die über den Rahmen der bisherigen gesamtsstaatlichen Erfassung der Finanzlage und -ströme deutlich hinausgeht.

- Keine Flucht in Nebenhaushalte

Die finanzwirtschaftlichen Lasten des Staates können nur dann angemessen und umfassend bewertet werden, wenn die Verschuldung der Gebietskörperschaften unter Ein-schluß aller Sondervermögen dargestellt werden. Dies ist nicht nur notwendig, um die Vorschriften zur staatlichen Kreditaufnahme wirkungsvoll anzuwenden. Die Einschränkung zur Bildung von Nebenhaushalten ist auch deshalb wichtig, um einen überkomplexen Rahmen der öffentlichen Finanzwirtschaft zu verhindern. Deshalb muß künftig sichergestellt werden, daß bei der Errichtung von Schatten- und Nebenhaushalten eine ausreichende parlamentarische Kontrolle stattfindet. Die Klammerfunktion des Zentralhaushaltes muß erhalten bleiben. Nebenhaushalte dürfen kein unkontrolliertes „Eigentum“ der jeweiligen Verwaltungen bleiben. Deshalb muß eine effizientere Evaluierung von Nebenhaushalten sichergestellt werden (Folgekostenberechnungen und Risikoeinschätzung; verbesserte Berichtspflicht und Publizitätsverbesserungen). Der Bundeshaushaltsplan darf nicht zu einem bloßen Rahmenplan degenerieren, während die entscheidenden Finanzierungsströme des Staates über Nebenhaushalte ab-

gewickelt werden. Das Parlament muß deshalb auch über die Nebenhaushalte eine umfassende Kontroll- und Entscheidungsfunktion zurückgewinnen.

– Öffentliche Finanzen müssen durchschaubar sein

Die öffentlichen Finanzen müssen in den jährlichen Berichten zur Finanzplanung und im Haushaltsplan vollständig und umfassend dargestellt werden. Eine demokratisch begründete Kontrolle der öffentlichen Finanzwirtschaft ist nur möglich, wenn die Informationsbasis der parlamentarischen Ebene hinreichend ausgestattet ist. Die Berichtspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit muß deshalb erweitert werden. Notwendig ist vor allem – neben der bisherigen Jahresrechnung – ein jährlicher Bericht zur Finanzlage der öffentlichen Haushalte, der ein den tatsächlichen finanzwirtschaftlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Ertragslage sowie der Finanzierungssituation des Staates vermittelt. Kern eines solchen Jahresberichtes ist der Jahresabschluß, der aus folgenden Elementen besteht: Eine Vermögensrechnung mit einer Darstellung von Vermögen und Schulden, einer Ergebnisrechnung mit Rechnungslegung über Erträge und Aufwendungen und einer Finanzierungsrechnung, die Auskunft gibt über die Finanzierung der laufenden Staatstätigkeit, der Investitionen und über den Nettokreditbedarf. Die erweiterte Berichtspflicht der Regierung muß im Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG) verankert werden.

2. Mehr Effizienz in die öffentlichen Haushalte: Neue Ideen müssen sich rechnen

In den öffentlichen Verwaltungen muß künftig besser und umfassender gerechnet werden. Das bestehende Haushaltsrecht und vor allem die Haushaltspraxis bieten keine ausreichenden Anreize für wirtschaftliches Verwaltungshandeln. Beispiele sind nicht nur das vielbeklagte „Dezemberfieber“, sondern auch die Input-Orientierung der traditionellen Kameralistik, die eine effiziente Verteilung und Zuordnung finanzieller Ressourcen erschweren. Dies ist besonders dringlich unter den restriktiven Bedingungen der öffentlichen Finanzen der 90er Jahre. Das Haushaltsrecht muß künftig wirtschaftliches Verhalten belohnen, Kostentransparenz sicherstellen und Folgekosten überschaubar machen. Die Effektivität, als Grad der Umsetzung und Erreichung gesetzter Ziele, ist zu überprüfen und zu verbessern. Gleichzeitig muß aber auch eine erhöhte Effizienz, d. h. ein wirtschaftlicherer Umgang mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen erreicht werden. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die ökonomische Abwägung alternativer Verwendungsweisen öffentlicher Gelder in der Planungsphase als auch für den verwaltungsinternen Vollzug. Das Verwaltungshandeln muß sich daher an politisch gewollten Zielen, deren Erreichung und dem dazu notwendigen Ressourcenverbrauch orientieren. Neben einer sorgfältigen Definition staatlicher Aufgaben durch eine Aufgabenkritik und die Er-

stellung einer Aufgabenstruktur ist dazu die Identifizierung von Kosten und Ergebnissen des Verwaltungshandelns nötig. Dies ist im gegenwärtigen System der Kameralistik nicht möglich.

– Priorität für Kosten- und Leistungsrechnung

Die erste Maßnahme und Basis einer Reform des Haushaltswesens ist die Einführung einer KLR für alle Verwaltungseinheiten. Nur so können die notwendigen und grundlegenden Informationen für ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln gewonnen werden. Ein standardisiertes Vorgehen kann dabei die Aussagefähigkeit und Vergleichbarkeit der Ergebnisse zwischen den Verwaltungseinheiten erhöhen. Gleichzeitig muß gewährleistet sein, daß die Besonderheiten und speziellen Anforderungen der einzelnen Verwaltungseinheiten und ihrer Leistungserstellung berücksichtigt werden. Im Rahmen einer Aufgabenkritik sollten exakt abgegrenzte Verwaltungsleistungen als Produkte und damit als Kostenträger definiert werden. Möglich wäre dann, nach der Identifikation und Definition von vergleichbaren Aufgabengebieten in allen Verwaltungseinheiten Kennzahlen zu entwickeln. Mit der erfolgreichen Implementierung einer KLR in die Verwaltungseinheiten muß der Grundstein für effizientes und zielorientiertes Verwaltungshandeln gelegt werden.

– Budgetierung offensiv angehen

Mit der erfolgreichen Einführung einer KLR stehen ausreichend Informationen zur Verfügung, um in einem zweiten Schritt eine flexible und damit wirtschaftlichere Steuerung innerhalb eines Budgets zu ermöglichen. Mit den Mitteln der erweiterten Deckungsfähigkeit, der überjährigen Verfügbarkeit von Finanzmitteln und einer mit der KLR kohärenten Globalisierung von Titeln kann den Verwaltungseinheiten mehr Finanzverantwortung übertragen werden und damit ein wesentlicher Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln geschaffen werden. Budgetierung sollte dabei nicht nur unter praktischen Gesichtspunkten subjektiv für die Exekutive eine Vereinfachung bedeuten (z. B. Wegfall der überplanmäßigen Ausgaben, und Schieben von Investitionsvorhaben), sondern auch eine objektiv meß- und kontrollierbare Effizienzsteigerung nach sich ziehen. Mit der Budgetierung auf Basis einer existierenden KLR ist dies möglich. Langfristiges Ziel dieser ersten beiden Schritte ist die Budgetierung eines kompletten Etats. Dann soll in den Haushaltsberatungen mit den Ressorts nur noch über die Höhe eines Budgets verhandelt werden. Die Zuweisung von Mitteln wird dann von der Erbringung bestimmter, vorher politisch definierter Leistungen der Verwaltung, abhängig gemacht.

– Interne Kontrolle innovativ und wirkungsvoll gestalten

Schon jetzt besteht im internen Rechnungswesen die grundsätzliche Möglichkeit zu einer stärkeren Manage-

mentororientierung. Ein eigenständiges und leistungsfähiges internes Rechnungswesen nach Kosten und Leistungskategorien muß jedoch noch entwickelt werden. Durch die Einführung von Kosten- und Leistungsbilanzen und begleitendes Controlling können Kostentransparenz und Eigenverantwortlichkeit der öffentlichen Verwaltungen vergrößert werden. Auf dieser Grundlage läßt sich eine projektbezogene Investitionsplanung auf der Basis von Arbeitsprogrammen realisieren. Dies ermöglicht außerdem, jederzeit das Ziel, den Zielerreichungsgrad und den Ressourcenverbrauch exakt darzustellen und zu kontrollieren. Dazu sollte sowohl ein Maßnahmencontrolling wie auch ein Finanzcontrolling entwickelt werden, um die Einhaltung des vorgeplanten Ressourcenverbrauchs zu gewährleisten. Ein wichtiger Gesichtspunkt für Effizienzsteigerungen ist dabei die Einbeziehung des Personals und dessen innere Bereitschaft für Veränderungen. Die Kommunikationsstrategien müssen verbessert werden, zusätzliche Anreizmechanismen sind zu etablieren (z. B. Rankinglisten für effiziente Abteilungen, Prämierung von Sparvorschlägen).

– Wirtschaftlichkeitsprinzip endlich ernst nehmen

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kosten-Nutzen-Analysen müssen zukünftig sorgfältiger durchgeführt und auf eine neue Grundlage gestellt werden. Die vorgesehenen Verfahren (§ 7 Bundeshaushaltsordnung – BHO) haben sich dabei nicht als ausreichend erwiesen, zumal für die großen Sondervermögen und im Baubereich besondere Bestimmungen gelten. Besonders dringlich wird eine reformierte Anwendung des Wirtschaftlichkeitsprinzips angesichts neuer Grenzziehungen zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Eine permanente Privatisierungsprüfung (§ 7 Abs. 1 BHO) reicht dabei nicht aus. Die Vielfalt neuer Finanzierungsinstrumente für die öffentliche Hand (Weiterentwicklung der öffentlichen Kreditaufnahme, private Vorfinanzierung und Leasing, Einsatz derivativer Finanzinstrumente) machen es erforderlich, die langfristigen Kosten und Nutzen öffentlicher Vorhaben besonders gründlich zu prüfen. Der Einsatz der neuen Finanzierungsinstrumente muß sorgfältig unter Risiko- und Kosteneinsparungsgesichtspunkten erwogen werden, Mißbrauch (besonders bei Finanzderivativen) muß eindeutig ausgeschlossen werden.

3. Nachhaltigkeit und Tragfähigkeit in der Haushaltspolitik

Nachhaltige Finanzpolitik muß sich am Leitbild einer dauerhaft tragfähigen finanziellen Entwicklung orientieren. Sie muß außerdem berücksichtigen, daß Höhe und Struktur der Abgaben und der Staatsausgaben die ökonomischen Entscheidungen über Investitionen, Produktion und Konsum in erheblichem Maß beeinflussen. Sie ist somit ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für die vorherrschenden Produktions- und Konsummuster; eine Langfristorientierung ist daher bei allen finanzpolitischen Entscheidungen dringend geboten. Dies

geht nicht ohne institutionelle Vorkehrungen, da dem gegenwärtigen politischen Entscheidungsprozeß eine kurzfristige Orientierung inhärent ist. Die Berücksichtigung langfristiger Folgewirkungen des Finanzhandelns des Staates muß deshalb stärker in den politischen Entscheidungs- und Konsultationsprozeß verankert werden. Eine Reform der staatlichen Buchhaltung ist dazu eine notwendige Grundlage. Ebenso wie in der privaten Wirtschaft muß auch der Staat Auskunft darüber geben, mit welchen Belastungen künftig zu rechnen ist und welche Wertentwicklung des Vermögens dem gegenüberstehen. Nur durch vollständige Informationen über die intertemporale Verteilung von Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen kann die Gefahr unerwünschter und unangemessener Lastenverteilungen gemindert werden. Darüber hinaus ist zu prüfen, wie die staatliche Finanzplanung stärker in den Dienst einer langfristig tragfähigen Finanzpolitik zu stellen ist.

– Neuordnung des staatlichen Rechnungswesens

Mit dem derzeitigen öffentlichen Rechnungswesen läßt sich nur eine formelle Budgetkontrolle organisieren. Neben einem mangelnden Anreiz zu kostenbewußtem Handeln bietet die Kameralistik auch keinerlei Informationen über den Umfang der Verpflichtungen zu Lasten zukünftiger Generationen sowie über die tatsächliche finanzielle Lage der Gebietskörperschaften. Um diese Mängel zu beheben, ist ein öffentliches Rechnungswesen nötig, das neben der Erweiterung um eine KLR auch über eine integrierte Ergebnis-, Vermögens- und Finanzierungsrechnung verfügt. Langfristiges Ziel ist der Aufbau einer umfassenden Rechnungslegung, die aus drei miteinander verbundenen Hauptrechnungen besteht. In einer Ergebnisrechnung werden Erträge und Aufwendungen unter Berücksichtigung von fiktiven Zahlungsströmen gegenübergestellt. Der verbleibende „Gewinn“ oder „Verlust“ ist Indikator dafür, inwiefern das zukünftige Ressourcenaufkommen belastet oder vergrößert wird. Um Informationen über die zukünftige fiskalische Leistungsfähigkeit zu erhalten, wird eine vollständige Vermögensrechnung benötigt. Nur ein vollständiger, wertmäßiger Nachweis des Vermögens und der Schulden erlaubt Rückschlüsse auf das künftige Nutzungspotential (Vermögen) und die Vorbelastrungen künftiger Haushaltsjahre (Schulden) und damit die in künftigen Perioden zu erwartende Zahllast der öffentlichen Haushalte. Dazu müssen die bisherigen gesetzlichen Vorschriften geändert werden, da nur für eine Art von Planrechnung (Haushaltsplan) gesetzliche Regelungen existieren. Zur Verwirklichung eines neuen Rechnungswesens als verbundenes System von Haushaltsrechnung sowie Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung ist für die Rechnungslegung eine entsprechende gesetzliche Neuregelung der Haushaltsgrundsätze (BHO, HGrG) erforderlich.

– Mittelfristige Finanzplanung auf neue Grundlage stellen

Die an die Einführung der mittelfristigen Finanzplanung geknüpften Erwartungen haben sich nicht erfüllt; weder ergab sich daraus eine Erhöhung der wirtschaftlichen Effizienz des staatlichen Finanzhandelns, noch brachte sie eine bessere Koordination der Einzelmaßnahmen und ebenso wenig war mit ihr eine konjunkturorientierte Finanzpolitik erfolgreich zu gestalten. Die Koordinierung der Finanzpläne von Bund und Ländern ist bisher nicht befriedigend möglich. Notwendig ist deshalb eine bessere zeitliche Abstimmung. Dazu müssen die Regelungen des § 51 HGrG überprüft werden. Ein wesentlicher Reformschritt ist dabei die Sicherstellung einer ausreichenden legislativen Beteiligung bei der Entwicklung und Fortschreibung der Finanzplanung in Bund und Ländern. Die kommunale Ebene muß in diesem Zusammenhang ein stärkeres Gewicht erhalten.

4. Schuldenbegrenzung und Ausgabenkontrolle

Die Reform des Haushaltswesens muß auch zu einer verbesserten Schuldenkontrolle und Ausgabenkontrolle gelangen. So muß der in letzter Zeit auch von fachlicher Seite häufig kritisierte Umgang mit Kreditermächtigungen aus Vorjahren neu und rechtlich einwandfrei geregelt werden. Die Vorschriften über die Kreditaufnahme des Staates müssen präzisiert werden. Die öffentliche Verschuldung zur regelmäßigen Finanzierung von Staatsaufgaben darf nur in klar definierten Grenzen möglich sein. Deshalb muß die Kreditobergrenze im Grundgesetz (Artikel 115) konkretisiert werden. Insbesondere muß klarer festgelegt werden, was künftig unter den Begriff öffentlicher Investitionen zu fallen hat. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits 1989 eine entsprechende gesetzliche Regelung angemahnt, um einer Staatsverschuldung vorzubeugen, die den Bundeshaushalt für die Zukunft zu stark belastet und den notwendigen Entscheidungsspielraum künftiger Bundesregierungen übermäßig beschneidet. Ebenso muß mit ergänzenden und präzisierenden Regelungen eine bessere Kontrolle der staatlichen Subventionspolitik sichergestellt werden.

- Verpflichtungsermächtigung zeitlich und sachlich begrenzen

Um eine tatsächliche Ausgabenkontrolle über das komplette jährliche Budget herzustellen, ist eine Begrenzung des Einsatzes von Verpflichtungsermächtigungen nötig. Beschlüsse vergangener Haushaltsjahre, die womöglich unter völlig anderen finanziellen Rahmenbedingungen und politischen Zielsetzungen entstanden, dürfen nicht in beliebigem Umfang zu Ausgabeverpflichtungen in zukünftigen Haushalten führen. Eine Begrenzung des Eingehens von Verpflichtungsermächtigungen auf einen Zeitraum von maximal fünf Jahren, die Verankerung eines Finanzierungsvorbehalts entsprechend der Haushaltslage, wie es bei Zuwendungsempfängern bereits praktiziert wird, muß im Haushaltsrecht geregelt werden. Eine sachliche Ein-

schränkung oder betragsmäßige Deckelung von Verpflichtungsermächtigungen muß überprüft werden.

- Kreditermächtigungen begrenzen

Durch die gegenwärtige Praxis der Handhabung von Kreditermächtigungen wird die jährliche Festlegung des Kreditrahmens durch den Haushaltsgesetzgeber systematisch unterlaufen. Das Nutzen von Kreditermächtigungen aus Vorjahren soll zukünftig nur noch in einem begrenztem Rahmen und unter Kontrolle des Parlaments möglich sein. Konkret bedeutet dies: Nur noch 2 % der Gesamtsumme jeder Kreditermächtigung sollen auf das nächste Jahr übertragen werden können. Eine Anhäufung über mehrere Haushaltsjahre hinweg soll künftig nicht mehr möglich sein. Desweiteren muß die Entwicklung des Volumens der Kreditermächtigungen zukünftig transparenter gestaltet werden, um dem Parlament eine ausreichende Kontrolle zu ermöglichen. Die Festlegung der Kreditobergrenze durch den Haushaltsgesetzgeber muß für den Haushaltsvollzug wieder verbindlich werden. Eine entsprechende Änderung des § 18 III BHO ist notwendig.

- Schuldenbegrenzung effektiver gestalten

Mit einer vollständigen Erfassung aller staatlichen Defizite kann in Zukunft die Schuldenbegrenzung nach Artikel 115 Grundgesetz besser erreicht werden. Dazu ist es notwendig, öffentliche Investitionen präzise zu definieren. Auslegungen, Artikel 115 Grundgesetz sei nur für die Aufstellung anzuwenden und die relativ flexible Definition des Begriffs Investitionen, sollten nach einer Reform nicht mehr möglich sein. Zugleich muß – entsprechend der herrschenden Position von Verfassungsjuristen und der Auffassung des Bundesrechnungshofes – eindeutig festgelegt werden, daß die Defizitobergrenze nicht nur für die Aufstellung des Haushaltes zu gelten hat, sondern ebenso für den Haushaltsvollzug.

- Begleitende Haushaltskontrolle verbessern

Die Beschränkung der Kreditaufnahme bildet den rechtlichen Maßstab für die Haushaltskontrolle durch das Parlament und die externe Kontrolle. Da die Folgen einer rechtswidrigen Defizitüberschreitung nicht rückwirkend durch parlamentarische Maßnahmen beseitigt werden können, müssen die zuständigen Organe in der Lage sein, das Kreditverhalten der Exekutive im laufenden Haushaltsjahr ausreichend zu kontrollieren. Die Exekutive muß dazu ausreichende, verlässliche und umfassende Informationen bereitstellen. Ausweich- und Umgehungsprozeduren durch die Exekutive müssen künftig verhindert werden. In diesem Zusammenhang müssen auch die Vorgaben der Defizitbegrenzung im Rahmen des europäischen Stabilitätspaktes in eine funktionsfähige gesamtstaatliche Regelung münden.

- Subventionskontrolle verbessern

Für eine wirksame Kontrolle und damit auch langfristig durchsetzbare Begrenzung der Subventionen und Finanzhilfen ist es erforderlich, die bestehenden Regelungen zu erweitern und zu ergänzen. Dies bedeutet zu allererst eine stärkere Wirtschaftlichkeitsorientierung: Zielerreichung und Wirksamkeit von Subventionen müssen in institutionalisierter Weise dauerhaft geprüft werden. Die Forderungen des Bundesrechnungshofes müssen dazu aufgegriffen werden (Drucksache 13/5700). Gleichzeitig muß eine aussagefähige Grundlage für die Subventionsentscheidungen des Parlaments geschaffen werden. Dazu müssen Planung und Erfolgskontrolle verbessert und der Subventionsbericht der Bundesregierung ergänzt werden. Die Regelungen zur Vergabe und Kontrolle von Subventionen sind dazu im HGrG aufzunehmen. Im einzelnen bedeutet dies die Vervollständigung und Verbesserung der Berichterstattung über die Subventionsvergabe. Die Regierungen von Bund und Ländern berichten künftig jährlich über die von ihnen gewährten Subventionen. Die Berichte sind zusammen mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes vorzulegen. Gleichzeitig müssen die Subventionen im Haushaltsplan gekennzeichnet werden. Zusätzlich müssen Subventionen zeitlich befristet werden. Beabsichtigte Verlängerungen sind auf der Grundlage ausreichender Erfolgskontrolle offenzulegen und zu begründen. Eine angemessene Kontrolle der Subventionsvergabe erfordert zusätzlich eine Ziel- und Erfolgskontrolle der Subventionsvergabe durch unabhängige Experten. Deshalb ist von Deutschem Bundestag und Bundesrat ein unabhängiges Gremium von Sachverständigen zur Begutachtung von Subventionen zu bestimmen.

5. Umfassende Finanzkontrolle notwendig

Dringender Reformbedarf besteht im Hinblick auf die Prüfung und Kontrolle der Effizienz der Haushaltsführung. Die bisherige Haushaltskontrolle (Legalitäts- und Ordnungsmäßigkeitskontrolle) wurde in den letzten Dekaden zwar bereits um die Wirtschaftlichkeitsprüfung ergänzt, allerdings ohne erkennbare Wirkung. Die Mittelverwendung wird in den Haushaltsberatungen zwar äußerst detailliert festgelegt, aber die Möglichkeit präzise und systematisch festzustellen, welche Leistung damit erbracht wurde, ist nach wie vor unterentwickelt. Institutionalisierte Sanktionsmechanismen fehlen weitgehend. Mit der Einführung der Budgetierung ist eine Neuorganisation und Verstärkung der Kontrollmöglichkeiten dringend geboten. Der Kontrollverlust des Parlaments infolge der Einschränkung der verfassungsrechtlich gebotenen Grundsätze der sachlichen und zeitlichen Spezialität muß kompensiert werden. Eine zeitnahe aber nachgängige Berichtspflicht der Exekutive reicht dabei nicht aus. Durch die Budgetierung ändern sich zugleich auch die Kontrollinhalte. Mit der Einführung der Budgetierung liegt die Detailentscheidung über den erforderlichen Ressourceneinsatz zur Erfüllung einer Aufgabe primär in den Händen der Exekutive. Nicht mehr die

ordnungsgemäße Ausgabe der für einen bestimmten Titel bereitgestellten Mittel muß überprüft werden, sondern die Erfüllung einer definierten Aufgabe, bzw. die Erreichung eines politisch gewollten Ziels innerhalb eines vorgegebenen finanziellen Rahmens. Mit Hilfe einer KLR sind diese Kontrollinhalte jedoch eindeutig identifizierbar und können somit auch beurteilt und ggf. sanktioniert werden.

- Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen des Parlaments

Zur Ausübung dieser neuen Kontrollfunktion muß das Parlament zukünftig in der Lage sein, Informationen eines erneuerten Rechnungswesens auszuwerten und sachlich angemessen zu interpretieren. Dazu müssen die Beratungskapazitäten des Parlaments deutlich ausgeweitet werden. Das Monopol der Exekutive an Haushaltsinformationen kann dadurch überwunden werden, daß dem Parlament während des Haushaltsvollzugs unter Anwendung neuer Informationstechnologien ein permanenter Datenzugriff ermöglicht wird. Zusätzlich muß das Parlament für die Auswertung und Beurteilung der Daten aus dem Haushaltsprozeß eine ausreichende Expertisebasis erhalten, um eigenständige und von der Exekutive unabhängige Analysen und Berichte zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte und andere makroökonomische Daten vorzulegen. Zu prüfen ist deshalb auch die Bereitstellung von unabhängigen Fachleuten oder einer externen Prüfungsbehörde für die fachliche Zuarbeit an das Parlament analog zum Congressional Budget Office in den USA.

- Überwachung durch Rechnungshof verbessern

Stärker als bisher müssen die Ergebnisse der Arbeit des unabhängigen Bundesrechnungshofes in die Haushaltsberatungen einbezogen werden. Dazu sind die Mitwirkungsrechte der Opposition im Haushaltsausschuß zu verbessern. Eine qualifizierte Minderheit von einem Viertel der Abgeordneten muß das Recht erhalten, beim zuständigen Rechnungshof die Prüfung oder Begutachtung einer Haushaltsfrage zu beantragen. Eine Änderung der Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe und durch Prüfungen externer Sachverständiger ist erforderlich, um die Teilrechnungen des Haushalts ebenfalls in die Prüfungszuständigkeit einzubeziehen. Zur stärkeren Wirksamkeit und Umsetzung von Prüfungserkenntnissen sollte der Rechnungshof die Möglichkeit haben, Haushaltssperren zumindest vorzuschlagen. Hinzukommen muß eine Verbesserung der Berichterstattung über die Prüfungsergebnisse der Rechnungshöfe. Es ist festzulegen, daß der Prüfungsbericht zusammen mit dem Gesamtjahresabschluß sowohl dem Parlament als auch der Öffentlichkeit zugänglich ist. Zur Verstärkung der parlamentarischen Budgetkontrolle sollte zusätzlich der Rechnungsprüfungsausschuß verselbständigt und mit mehr Rechten ausgestattet werden.

- Expertenanhörung zum Haushaltsplan notwendig

Um die Exekutivlastigkeit der Haushaltserstellung zu korrigieren, ist die Einbringung des Haushaltsplanentwurfs künftig um eine institutionalisierte Beurteilung durch externe Experten zu ergänzen. Die erste Beratung des Haushaltsentwurfs muß deshalb mit einer Expertenanhörung verbunden werden. Dazu müssen die Experten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Forschungsinstitute neben zusätzlichen Experten hinzugezogen werden. Eine institutionalisierte Beratungsform ist dabei zu entwickeln.

– Verzahnung mit EU-Kontrollinstanzen

Gleichzeitig ist angesichts der Globalisierung der Finanzierungsströme eine verstärkte vertikale Kooperation mit den Kontrollinstanzen der EU und den Landesrechnungshöfen notwendig.

Bonn, den 8. September 1997

Oswald Metzger

Antje Hermenau

Kristin Heyne

Matthias Berninger

Dr. Manuel Kiper

Simone Probst

Christine Scheel

Rezzo Schlauch

Werner Schulz (Berlin)

Dr. Antje Vollmer

Margareta Wolf (Frankfurt)

Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

