

Hanns H. Seidler
Globalhaushalte und ihre rechtlichen Schranken.
Oder: Das späte Leiden am preußischen
Budgetkonflikt¹

I.

Globalhaushalte und Budgetierung gelten heute als das Nonplusultra moderner Haushaltspolitik – kaum ein Minister, Politiker², Bürgermeister, Universitätspräsident oder -rektor oder Behördenchef, der sich nicht mit einem solchen Experiment herauswagt und dabei nicht selten große Umsetzungsschwierigkeiten in den einzelnen Verwaltungsfeldern in Kauf nimmt. Eine zusätzliche Motivation stellt der Zustand der öffentlichen Haushalte dar, glauben doch viele, nicht nur Finanzpolitiker, hierin jedenfalls auch ein Instrument gefunden zu haben, um der Krise der öffentlichen Finanzen zu begegnen. Diese Motive münden dann nicht zuletzt in der Forderung nach »Flexibilisierung« der öffentlichen Haushaltsführung, die als Grundvoraussetzung dafür gilt, eine höhere Produktivität in den öffentlichen Verwaltungen, »more value for money«, herbeizuführen. Wenn man zunächst einmal von der noch vorzunehmenden begrifflichen Verdeutlichung absieht, dann ist diese Tendenz überraschend, denn auch und gerade das Haushaltsrecht der Bundesrepublik seit Inkrafttreten des GG ist gekennzeichnet durch eine immer stärkere Spezialisierung, durch eine immer stärker detailorientierte Titelgliederung und das Zunehmen von Erläuterungen in den Haushaltsplänen, die ihrerseits zu einer stärkeren Bindung der haushaltsausführenden Verwaltungen werden. Das Parlament als Haushaltsgesetzgeber hat durch diese Detaillierung stärkere Kompetenzen an sich gezogen, nicht nur mit dem Ziel einer exakteren Steuerung, sondern auch mit dem Ziel der Ausgabenlegitimation vor dem Bürger. Diese Entwicklung wird rein äußerlich demonstriert durch die Volumina der öffentlichen Haushalte: Der Haushalt des Landes Hessen ist von 600 Seiten im Jahre 1946 auf 6600 Seiten im Jahre 1995 angewachsen! Nicht Flexibilität der Haushaltsführung war also der Topos der Haushaltsaufstellung, sondern die immer stärkere Anbindung der haushaltsausführenden Stellen an immer detailliertere Vorgaben des Parlaments. Die negative Folge dieser Entwicklung auf der Seite der ausführenden Verwaltungen liegt im extrem unflexiblen, schwierigen Umgang mit Haushaltsmitteln. Zugespitzt formuliert könnte man sagen: Haushaltsmittel waren zwar meist vorhanden, aber oft an den falschen Stellen, wo sie nicht genutzt werden konnten, weil Deckungen zwischen den einzelnen »Töpfen« nicht oder nur mit einem aufwendigen Verfahren möglich waren.³ Diese Entwicklung ist aber nicht nur in der Haushaltswirklichkeit zu erkennen. Sie ist in

1 Der Beitrag versucht, moderne Erscheinungen des Haushaltsplans und des Haushaltsvollzugs am konkreten Beispiel der Technischen Hochschule Darmstadt zu beschreiben, verfassungsgeschichtliche Determinierungen zu benennen, budgetrechtliche Grenzen und Folgerungen zu erörtern. Dies kann im vorgegebenen Rahmen nur cursorisch geschehen. Für wichtige Unterstützung und Anregungen danke ich Herrn Regierungsdirektor Dr. Steffen Richter und Herrn Dipl.-Wirtsch.-Ing. Christian Winter.

2 Koalitionsvereinbarungen von CDU, CSU und FDP für die 13. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, Ziff. I; für den Hochschulbereich s. Blümel/Bender/Behrens (Hg.), Flexibilität der Hochschulhaushalte, Speyerer Forschungsberichte 130, Speyer 1994, insbes. S. 102 f.; Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister in der Bundesrepublik Deutschland: 11 Thesen zur Stärkung der Finanzautonomie der Hochschulen, Bonn 1994.

3 Insoweit abweichend Breitmaier, Ist das Haushaltsrecht so schlecht wie sein Ruf? Zur Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs im Hochschulbereich, DÖV 1988, S. 165 ff.; differenzierend Harms/Naumann, Globalhaushalte und das Problem der Wirtschaftlichkeit von Hochschulen, DÖV 1992, 822 ff., 824.

der haushaltsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Literatur wie in Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts⁴ als Ausdruck des Budgetrechts des Parlaments verteidigt worden. Als Beleg hierfür soll nur ein Zitat aus der 1976 erschienenen Monographie von Mussgnug dienen, wo es im Zusammenhang mit der Deckungsfähigkeit von Sachausgaben im Bundeshaushalt heißt: »Alles in allem ist der den Sachausgaben gewidmete Abschnitt in den einzelnen Kapiteln des Bundeshaushalts von einem bindenden Teilplan zu einem Verschiebebahnhof entartet«⁵. Gerade diese Verschiebungen innerhalb eines Haushaltskapitels, heute als Musterbeispiel an Flexibilität gefordert bzw. gefeiert, werden hier also in das Halbdunkel haushaltsrechtlicher Dubiosität gezogen. Mussgnug zieht hieraus zwar keine verfassungsrechtlichen Schlußfolgerungen, setzt jedoch diese Tendenzen in eine Korrelation zu dem »im 19. Jahrhundert mühsam erkämpften Spezialisierungsprinzip«⁶ – sollten also nicht nur die modernen Budgetierungstendenzen, sondern auch eher konventionelle Methoden der Budget-Technik einen (verfassungswidrigen) Rückfall in die Zeiten vor dem preußischen Budgetkonflikt darstellen, soll das monarchische Prinzip in der Form von Bürokratenwillkür fröhliche Urständ feiern?

Bevor dieser und anderen Fragen, die das klassische staatsrechtliche Problem des Verhältnisses von Parlament, Regierung und Verwaltung ebenso wie die Rechtsnatur des Budgets betreffen, nachgegangen werden kann, muß aber zunächst eine begriffliche Klarstellung versucht werden, mit der die neuen Budgetierungsformen in die herkömmliche kameralistische Haushaltsführung eingeordnet werden können.

II.

Der Begriff des »Globalhaushalts« ist bisher weder wirtschaftswissenschaftlich noch finanzwissenschaftlich noch haushaltsrechtlich präzisiert⁷. Dementsprechend werden ganz unterschiedliche tatsächliche Erscheinungsformen der Haushaltsreform mit diesem Begriff belegt. Dies liegt daran, daß der Begriff gleichsam als »Kampfbegriff«⁸ gegen die einengenden, unflexiblen Erscheinungen der kameralistischen Haushaltsführung verwandt wird, ohne die erforderlichen Differenzierungen vorzunehmen. Die erste Differenzierung muß nämlich erfolgen nach der Frage, ob die Reform sich im Rahmen der herkömmlichen kameralistischen Haushaltsführung bewegt. In diesem Rahmen wäre die weitestgehende Form des Globalhaushalts diejenige, die eine pauschale Zuweisung der staatlichen Mittel vorsieht, die da, wo dennoch Spezifizierungen vorgenommen werden, eine uneingeschränkte Deckungsfähigkeit vorsieht, eine uneingeschränkte Übertragung in Folgejahre zuläßt und eine uneingeschränkte Zuweisung der Mittel vornimmt. Im Extremfall könnte die Ausweisung für den Etat einer Universität im Landeshaushalt lauten: »Für Zwecke von Forschung, Lehre und Weiterbildung im Rahmen des geltenden Hochschulrechts werden der Universität x Mittel von DM y zugewiesen. Die Mittel sind übertragbar.«

Im Gegensatz zu einigen anderen europäischen Ländern⁹ ist ein solches System in

4 S. BVerfGE 45, 1 ff.

5 Reinhard Mussgnug, Der Haushaltsplan als Gesetz, Göttingen 1976, S. 160.

6 Ebd., S. 159.

7 S. auch Harms, Haushaltswirtschaftliche Reformen und Finanzkontrolle. Am Beispiel der Hochschulen, Verwaltung und Management 1995, S. 230.

8 S. hierzu die schon sehr frühen Forderungen nach der Einführung von Globalhaushalten an den Universitäten durch den Wissenschaftsrat »Empfehlungen zur Verteilung, Verwendung und Kontrolle des Mitteleinsatzes in den Hochschulen«, Bonn 1979.

9 S. hierzu die vergleichende Dokumentation von Jensen/Neuvians, Globalhaushalte für Hochschulen. Ein Vergleich Danemark/Deutschland, Centrum für Hochschulentwicklung, Arbeitspapier Nr. 6, September 1994; Blumel/Bender/Behrens (Fn. 2), S. 92 ff.

keinem Bundesland realisiert. Unterhalb dieser Ebene gibt es aber eine bunte Palette von Experimenten¹⁰, die unter dem Begriff der Flexibilisierung der herkömmlichen Haushaltsführung und nicht unter dem Begriff des Globalhaushalts, der sich auch noch im Rahmen der kameralistischen Haushaltsführung bewegen kann, einzuordnen wären.

Die andere Variante des Globalhaushalts verläßt die Ebene der klassischen kameralistischen Haushaltsführung und führt zur Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens und meist auch dazu, die entsprechende Einrichtung z.B. als Eigenbetrieb des Landes zu organisieren¹¹.

III.

Im folgenden sollen die wesentlichen Bestandteile beschrieben werden, die den Modellversuch Globalhaushalt seit 1993 an der TH Darmstadt und der FH Wiesbaden, seit 1995 auch an der Gesamthochschule Kassel, charakterisieren. Dieser ist besser zu bezeichnen als eine Flexibilisierung der Haushaltsführung im Rahmen des kameralistischen Prinzips, denn die oben beschriebene totale Globalisierung, die im staatlichen Haushalt nur einen Satz erforderlich machen würde, hat nicht stattgefunden und war auch nie Gegenstand ernsthafter Diskussionen. Die wesentlichen Kennzeichen liegen darin, daß die starre Budgetierungsform in vielen Einzeltiteln zu Gunsten einer Zusammenfassung dieser Einzeltitel zu einer größeren Titelgruppe verändert wurde, und daß darüber hinaus Titelgruppen als gegenseitig deckungsfähig erklärt wurden, so daß die Ausschöpfung der Mittel in einem »Topf« den Zugriff auf einen anderen »Topf« ermöglicht, ohne daß hierfür aufwendige Genehmigungsverfahren durch die Bewilligung sog. überplanmäßiger Mittel erforderlich wären (§ 37 Landeshaushaltsordnung Hessen).

Der zweite wesentliche Aspekt des Modellversuchs ist eine Übertragbarkeit von Haushaltsresten in das kommende Haushaltsjahr. Das Prinzip der zeitlichen (jährlichen) Bindung der Haushalte und der Restriktionen bei der Übertragung von Haushaltsresten (§ 19 Landeshaushaltsordnung Hessen) hat häufig insofern zu einer unwirtschaftlichen Handlungsweise verleitet, als der Wegfall der Haushaltsmittel für die verwaltende Behörde am Jahresende zu einem überproportionalen Ausgabeverhalten in den letzten Wochen des Jahres geführt hat, das – vorsichtig formuliert – unter Effizienzgesichtspunkten nicht immer zu vertreten war.

Das weitaus interessanteste Instrument der Flexibilisierung von Haushalten wäre die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Sach- und Personalmitteln, da hier infolge der hohen Personalkostenansätze das größte »Flexibilisierungsvolumen« zu erreichen wäre. Dies ist in einigen Modellversuchen geschehen bis hin zu der Möglichkeit, in begrenztem Umfang zusätzliche Stellen für Arbeiter und Angestellte zu schaffen¹². In Hessen besteht diese Möglichkeit nicht, wohl aber die Möglichkeit, in begrenztem Umfang nicht ausgeschöpfte Personalmittel in Sachmittel umzuwandeln. Dies gibt zweierlei Möglichkeiten: Zum einen können Personalmittel gezielt und geplant ungenutzt bleiben, um dadurch Sachausgaben und/oder Investitionen zu leisten. Zum anderen können Personalmittel, die aufgrund ungeplanter Vakanzen nicht verausgabt

¹⁰ Vgl. Blumel/Bender/Behrens (Fn. 2), insbesondere S. 29 ff.

¹¹ Vgl. hierzu den Modellversuch des Landes Niedersachsen an den Universitäten Clausthal-Zellerfeld und Oldenburg sowie an der FH Osnabrück, beschrieben bei Blumel/Bender/Behrens (Fn. 2), S. 70; zur Abwägung zwischen beiden Varianten s. Finke u. a., Vergleich einer kameralistischen Hochschulhaushaltsrechnung und einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung, Wissenschaftsmanagement 1995, S. 126 ff.

¹² Vgl. den Modellversuch des Landes NRW, beschrieben bei Blumel/Bender/Behrens (Fn. 2), S. 77.

werden können, anderen Verwendungszwecken zugeführt werden.¹³ Wertet man die so beschriebenen Elemente einer neuen Haushaltsführung zusammenfassend, so kann formuliert werden, daß die stärkeren Handlungsmöglichkeiten der Universitäten an die Stelle eines hochregulierten Aufsichts- und Verwaltungssystems treten, daß Zustimmungsvorbehalte und -erfordernisse abgebaut werden, daß Finanzautonomie an die Stelle von Detailsteuerung tritt¹⁴.

Dies stellt eine signifikante Trendwende im Haushaltsrecht der Bundesrepublik dar, auch wenn man die parallelen Entwicklungen im kommunalen Bereich berücksichtigt¹⁵. Der Umstand, daß diese Veränderungen zuerst in den Universitäten und Kommunen (experimentell) angegangen wurden, ist bemerkenswert, deutet er doch darauf hin, daß die Innovationsfähigkeit in kleineren Körperschaften eher gegeben ist als in größeren Verwaltungseinheiten oder gar auf Bundes- und Landesebene. Möglicherweise spielt dabei auch eine Rolle, daß diese Körperschaften eine demokratisch verfaßte Binnenstruktur aufweisen und damit im Gegensatz stehen zu dem sonstigen hierarchischen Behördenaufbau. Hieraus könnte der Schluß gezogen werden, daß gerade diese demokratischen Binnenstrukturen eine Rückgewinnung der eigenständigen budgetären Handlungsmöglichkeiten gegenüber den in Jahrzehnten gewachsenen haushaltsrechtlichen Bindungen und Spezifizierungen fordern und möglich machen.

IV.

Wendet man sich zunächst den verfassungsrechtlichen Begrenzungen dieser Art von »Globalhaushalten« zu, wie sie nach der eben erfolgten Beschreibung an der TH Darmstadt wie auch in einigen anderen Bundesländern¹⁶ betrieben werden, dann stellt sich in erster Linie die Frage nach der parlamentarischen, d. h. demokratischen Steuerung nicht nur des Haushaltsplans, sondern auch des Haushaltsvollzugs. Denn eindeutig ist, daß – jedenfalls theoretisch – bei der detaillierten und tiefgegliederten Titelstruktur der klassischen Haushalte das Parlament die Haushaltsaufstellung im einzelnen bestimmen und deren entsprechenden Vollzug im einzelnen überwachen und damit seiner Rechenschaftspflicht gegenüber dem Wähler und Steuerzahler nachkommen kann. Jedenfalls theoretisch deshalb, weil es höchst zweifelhaft erscheint, ob nicht gerade wegen der exzessiven Detaillierung und Spezialisierung das Parlament seine Steuerungsfähigkeit verliert, diese nur noch formal behält, materiell aber schon lange an die Verwaltungen und Ministerien abgetreten hat – das Budgetbewilligungsrecht des Parlaments könnte gerade wegen der Spezialisierung zu einer rein notariellen Funktion degeneriert sein¹⁷.

13 Weitere Komponenten des hessischen Modellversuches, wie etwa die Verwendung von Mehreinnahmen, sollen in diesem Zusammenhang nicht näher betrachtet werden; die Regelungen insgesamt finden sich im Haushaltsplan des Landes Hessen für 1995, S. 4080.

14 Vgl. Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Hg.), *Autonomie und Verantwortung – Hochschulreform unter schwierigen Bedingungen*, Bad Homburg 1995, S. 363.

15 Zu diesem Komplex vgl. etwa Steger (Hg.), *Lean administration: die Krise der öffentlichen Verwaltung als Chance*, Frankfurt/M./New York 1994; Naschold/Prohl (Hg.), *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen*, Gutersloh 1994; Banner, *Konzern Stadt*, in: Hill/Klages (Hg.), *Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement*, Berlin 1993, S. 57 ff.; Grandke/Barthel/Weimer, *Schlanke Verwaltung für fettes Stadtsäckel*, *Der Stadtetag* 1993, S. 267 ff.; Berner, *Die Kommunen brauchen modernes Haushaltsmanagement*, *VOP* 1994, S. 367 ff.; Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept, Bericht Nr. 1/1995 der Kommunalen Gemeinschaftsstelle Köln.

16 S. die Zusammenstellung bei Blümel/Bender/Behrens (Fn. 2), S. 29 ff.

17 Wenn wie im Falle der TH Darmstadt bei einem Gesamtvolumen des Haushalts von ca. 380 Mio. DM die Beschaffung eines Kraftfahrzeugs auch im Werte von nur 20000 DM nicht erfolgen darf, ohne daß diese Beschaffung im Haushaltsplan des Landes Hessen explizit ausgewiesen ist, das Parlament also auch insoweit von seinem Budgetbewilligungsrecht (scheinbar) Gebrauch gemacht hat, dann muß dies als eine Perversion dieser Kompetenz bezeichnet werden.

Nun bewegt man sich aber gerade bei dieser Frage auf einem Gebiet höchster verfassungsrechtlicher Sensibilität, denn seit den Budgetkonflikten des 19. Jahrhunderts, spätestens aber seit dem preußischen Budgetkonflikt handelt es sich um eine Thematik, die die politische und verfassungsrechtliche Diskussion des späten 19. Jahrhunderts beherrschte und – so meine These – noch heute ihre praktischen Auswirkungen hat, wenn auch die Intensität der verfassungsrechtlichen Diskussion erheblich nachgelassen hat¹⁸. Wenn im Frühkonstitutionalismus die Budgets materiell lediglich als Steuerbewilligungsinstrumente anzusehen waren, die den parlamentarischen Vertretungen es unmöglich machten, auf die Ausgabenpolitik des Monarchen im einzelnen Einfluß zu nehmen, so war dies Ausdruck der Fürstensouveränität, des monarchischen Prinzips, das bis zum Ende des 1. Weltkriegs in einer ständigen Spannung mit den politisch stärker werdenden Repräsentativorganen lag. Denn das Budgetrecht war für das in den Repräsentativorganen dominierende liberale Bürgertum der Hebel, mit dem man nach der verunglückten Revolution von 1848 versuchte, einen größeren Zipfel der Macht in die Hand zu bekommen, wenngleich auch mit diesem Ansatz die entscheidende Frage, nämlich nach der Dominanz repräsentativer Verfassungen oder der des monarchischen Prinzips nicht wirklich gestellt oder gar entschieden wurde¹⁹.

Höhepunkt dieser politischen Auseinandersetzung und Ausgangspunkt der intensiven verfassungsrechtlichen Diskussion war der preußische Budgetkonflikt, als der preußische König Wilhelm I. im Jahre 1862 den damaligen preußischen Gesandten in Paris, Bismarck, mit der Regierungsbildung beauftragte, um den Konflikt mit dem preußischen Landtag durchzustehen, der nicht bereit war, die benötigten Mittel für die geplante preußische Heeresreform zu bewilligen, ohne Einfluß auf Einzelheiten dieser Reform nehmen zu können, wozu wiederum der König nicht bereit war. Der Konflikt, der aufgrund der Bismarckschen »Lückentheorie«²⁰ einen vierjährigen etatlosen Zustand zur Folge hatte, endete 1866 mit dem Indemnitätsgesetz²¹, löste aber Entwicklungen aus, in deren Folge die Parlamente immer mehr Einfluß auf die Budgetgestaltung gewannen, nicht nur in der Sicht, daß sie die Gesetze für die Erhebung von Steuern billigen mußten, sondern auch in der, daß sie die Ausgabenpolitik und damit die politischen Programme immer stärker beeinflussten.

In verfassungsrechtlicher Hinsicht löste der preußische Budgetkonflikt die Diskussion um die Rechtsnatur des Staatshaushaltsplans aus, wobei sich Labands These vom Haushaltsplan als »nur« formellem Gesetz, das aber materiell als Verwaltungsakt in Gesetzesform zu qualifizieren sei²², durchsetzte und die verfassungsrechtliche Literatur bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes²³ dominierte. Diese Dominanz blendete allerdings den historischen Hintergrund der Labandschen Theorie, nämlich eben den preußischen Budgetkonflikt, völlig aus. Labands eigentliches Ziel war es nämlich nicht, die Rechtsnatur des Staatshaushaltsplanes abstrakt zu erfassen, son-

18 Hinsichtlich der Darstellung dieser Budgetkonflikte sei hier nur verwiesen auf E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Stuttgart 1963, Bd. III, S. 269 ff.; ders., *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, 3. Aufl., Bd. 2, Stuttgart 1986, S. 40 ff.; Mussnug, *Der Haushaltsplan als Gesetz*, Göttingen 1976, S. 149 ff.; Friauf, *Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung*, Bad Homburg 1968, S. 229 ff.; Hirsch, *Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1968, S. 13 ff.

19 Mussnug (Fn. 5), S. 188.

20 S. hierzu die Rede Bismarcks vor dem Abgeordnetenhaus im Januar 1863, abgedruckt bei Huber, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 2, Stuttgart 1986, S. 56 ff.

21 Abgedruckt bei Huber (Fn. 20), S. 102 f.

22 S. Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Neudruck der 5. Auflage von 1914, Bd. 4, Aalen 1964, S. 522 ff., 537; Zum Ganzen vgl. auch E.-W. Bockenforde, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt*, 2. Aufl. Berlin 1981, S. 226 ff.

23 Im Nationalsozialismus trat das Problem nicht in Erscheinung, da auch das Budget als »Plan und Wille des Führers« qualifiziert wurde; vgl. Mussnug (Fn. 18), S. 194 f.

dern lediglich das politische – und durch das Indemnitätsgesetz auch gesetzliche – Ergebnis des preußischen Budgetkonflikts verfassungsrechtlich zu legitimieren, die materielle Rechtfertigung der Staatsausgaben außerhalb des vom Parlament festgestellten Etats und damit im monarchischen Prinzip zu sehen²⁴.

Es ist bemerkenswert, daß diese Lehre trotz mancher Gegner²⁵ ein so langes Leben aufweisen konnte, gleichzeitig aber in der politischen Praxis gleichsam von Jahr zu Jahr mehr an Realitätsgehalt einbüßte, gelang es dem Parlament doch, dem monarchischen Prinzip immer mehr Rechte abzutrotzen. Dies wurde deutlich in den Diskussionen um die Verfassung des Norddeutschen Bundes und die Reichsverfassung von 1871, in denen Bismarck – gewitzt durch die Erfahrungen des preußischen Budgetkonflikts – versuchte, das Budgetrecht des Reichstags wiederum auf ein reines Ausgabenbewilligungsrecht zu beschränken, eine Budgetperiode von drei Jahren vorzusehen und schließlich den Heeresetat gänzlich aus dem Haushaltsplan herauszunehmen, um einen »eisernen Heeresetat« vorzusehen, der nicht der Disposition des Reichstags unterliegen sollte. Es gelang ihm nicht, mit diesem »letzten Budgetgefecht« seine Vorstellungen in der Verfassung des Norddeutschen Bundes und der Reichsverfassung durchzusetzen, so daß entgegen seinen Absichten das Budgetrecht des Parlaments stärker war als zu den Zeiten der preußischen Verfassung und so auch die Labandsche Budgettheorie immer mehr an praktischer Relevanz verlor²⁶. Dazu hat nicht zuletzt Laband selbst beigetragen, hat er doch, insbesondere in den späteren Arbeiten, betont, daß pauschale Zuweisungen nicht die Anforderungen an einen echten Etat erfüllten²⁷. Mit dieser Einstellung hat Laband versucht, seine politische Rechtfertigung für das Ergebnis des preußischen Budgetkonflikts mit Konzessionen an die Rechte des Parlaments abzumildern, und damit letztlich selbst entgegen seinen ursprünglichen Absichten die Spezialisierungstendenz verstärkt.

Allerdings kam noch ein weiterer Umstand hinzu, der die Rechte des Parlaments erheblich erweiterte. Seit Ende der siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts wurde staatliches Handeln stärker zu interventionistischem Handeln, standen Landwirtschaftspolitik, Zollpolitik und soziale Fragen im Mittelpunkt der staatlichen Tätigkeit²⁸. Dies führte einerseits zur Fortsetzung der budgetrechtlichen Auseinandersetzungen, nicht zuletzt im Verhältnis des Reichs zu den Bundesländern, andererseits aber zu einer Ausweitung der staatlichen Tätigkeit, damit zu einer Ausweitung der Budgets und zwangsläufig zu einer stärkeren Spezialisierung der einzelnen Budgets und ebenso zwangsläufig zu stärkeren Rechten der Parlamente – es konnte eine staatsrechtliche Entwicklung beginnen, an deren Ende die Parlamente nicht nur zweifelsfrei die Herren der Budgetaufstellung waren²⁹, sondern auch durch Parlamentsausschüsse, die z. B. über die endgültige Freigabe bereits bewilligter Mittel entscheiden, immer stärker in die Etatausführung hineinregierten³⁰.

24 So zu Recht Scheuner, *Der Bereich der Regierung*, Festschrift für Rudolf Smend, Göttingen 1952, S. 253 ff., 262; Friauf (Fn. 18), S. 258.

25 Zu diesen gehörte insbesondere Haenel, *Das Gesetz im formellen und materiellen Sinn*, Leipzig 1888; hierzu vgl. Friauf (Fn. 18), S. 260 ff.

26 Vgl. hierzu Mussgnug, (Fn. 18), S. 179 ff.; im Septenatsstreit von 1886/87 kam es gleichsam zu letzten Ausläufern dieser Auseinandersetzung; vgl. E. R. Huber, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, S. 478 ff.

27 Laband (Fn. 22), S. 537: »Die wirtschaftliche Ordnung des Staatshaushalts konnte auch erreicht werden, wenn man für jeden Verwaltungszweig der Regierung ein *Pauschquantum* (Hervorhebung vom Verfasser) zuwies oder gar in einer einzigen Gesamtsumme die Geldmittel, welche der Regierung zur Verfügung gestellt werden sollen, bewilligte; solche, nach dem Belieben der Regierung zu verwendenden Pauschsummen sind aber weit davon entfernt, ein Budget zu bilden«.

28 S. Craig, *Deutsche Geschichte*, München 1983, S. 86 ff., 96.

29 Vgl. Hierzu BVerfGE 45, 1; 70, 324; 79, 311.

30 Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, München 1980, S. 1086; zur Entwicklung während der Weimarer Verfassung ebenda, S. 1069.

Dieser im preußischen Budgetkonflikt zum ersten Mal in aller Deutlichkeit zutage tretene Grundkonflikt zwischen demokratisch begründetem und auch legitimierten Steuerungswunsch der Volksvertretungen im Haushaltsbereich einerseits und dem eigenständigen Gestaltungswillen und der Gestaltungsnotwendigkeit von Regierung und Verwaltung andererseits (eindeutiger Gewinner dieses Konflikts waren die Parlamente³¹) findet seinen Ausdruck in dem Haushaltsgrundsatz der sachlichen Bindung oder Spezialität³². Einfachrechtlich ist dieser Grundsatz z. B. in § 45 Abs. 1 S. 1 BHO formuliert, in dem eine sachliche und zeitliche Bindung an die Festsetzungen des Haushaltsplans normiert wird.

Schaut man sich indessen die staatsrechtliche Realität an, so erleben wir derzeit einen Wandel dahin, daß die eigentlichen Herren des Budgets nicht mehr die Parlamente sind, sondern die Verwaltungen und die Regierung, die die immer stärker spezialisierten Etats den Parlamenten vorlegen und dabei gelegentlich so weit gehen, daß sie im Verfahren der Etataufstellung einen bestimmten – natürlich verschwindend geringen – Anteil vorsehen, der gleichsam als »Spielgeld« für die Parlamentarier benutzt wird und mit dem sie sich der Illusion hingeben können, sie seien die eigentlichen formalen und materiellen Herren des Verfahrens. Es ergibt sich also die paradoxe Situation, daß die Parlamente gerade dadurch, daß sie sich in den vergangenen Jahrzehnten immer weitergehende Einflußnahmen im Detail erstritten, in Wirklichkeit doch immer mehr an Kompetenzen abgeben mußten, jetzt mehr oder minder hilflos den Vorgaben der Experten ausgeliefert sind und – neben dem »Spielgeld« – sich auf wenige grundlegende Entscheidungen reduzieren müssen³³. Die mit dem preußischen Budgetkonflikt begonnene Entwicklung hat also mittlerweile in ihrer über die Verfassungswirklichkeit der Jahrzehnte genommenen Ausprägung in der letzten Konsequenz zu einem Funktionsverlust der Parlamente geführt, ist also am Ende der Entwicklung wieder zu ihrem Ausgangspunkt zurückgekehrt. Mussgnug beschreibt diese Entwicklung ebenfalls³⁴, wengleich seine Argumentation dadurch inkonsequent wirkt, daß er den gleichen Sachverhalt einerseits bedauert und scharfe Vorgaben für Verwaltungen fordert, andererseits aber eine Anpassung an gewandelte Verhältnisse fordert, weil die Detailkompetenz der Parlamente »einem inhaltsleeren Akt bloßer Denkmalpflege« an überholten Prinzipien gleichkomme³⁵.

Dieser Äußerung kann man nur zustimmen mit der Fragestellung, welche Neubauten denn an die Stelle der Denkmalpflege gesetzt werden können. Eben reine Denkmalpflege wäre es, wollte man sich auf die insoweit herkömmlichen Mittel beschränken, die mit den Instrumenten der beschränkten Deckungsfähigkeit und der über- bzw. außerplanmäßigen Ausgaben beschrieben werden können (vgl. §§ 20, 37, 46 BHO) oder gar einen Nachtragshaushalt vorsehen, wenn die Voraussetzungen für die eben genannten Instrumente nicht gegeben sind (vgl. § 33 BHO). Diese Instrumente haben den Nachteil, daß sie wegen des Zustimmungsvorbehalts der Finanzminister bzw. des Parlaments im Falle des Nachtragshaushaltes eben nicht den flexiblen und schnellen Einsatz ermöglichen, der insbesondere in Anbetracht des langen Planungsvorlaufs der Haushalte und der damit zwangsläufig verbundenen Planungsunschärfe unerlässlich ist. Hinzu kommt, daß die gegenwärtige Problemsituation angesichts dramatisch zurückgehender Ressourcen der öffentlichen Haushalte nicht danach ruft, möglichst aufwendige und rationale Planungsverfahren zu etablieren, sondern interne Effizienz- und Effektivitätssteigerungen zu erzielen, indem insbesondere die haushaltswirt-

31 Stern, ebd., S. 1073, 1191.

32 Vgl. hierzu Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, HdbFW, Bd. I, 2. Aufl. 1952, S. 554 ff.

33 Der Gedanke klingt auch an bei Mussgnug (Fn. 18), S. 301.

34 Ebd.

35 Ebd., S. 302.

schaftliche Flexibilität gesteigert wird³⁶. Diese Notwendigkeit erhält dann verfassungsrechtliche Relevanz, wenn dies von den Parlamenten ebenso gesehen wird und sie eine entsprechende Etatgestaltung vornehmen, vorausgesetzt, Grundgesetz und Gesetzesrecht lassen dies in der gegenwärtigen Rechtslage zu.

Wenn man von der Erkenntnis ausgeht, daß die Parlamente bei der derzeitigen politischen Realität nicht mehr die eigentlichen Herren des Verfahrens sind, dann könnten sie diese Funktion auf zweierlei Weise wieder gewinnen: entweder durch einen verstärkten politischen Aufwand, der mehr Detailkompetenz und Detailarbeit bedeutet, oder durch eine bewußte Reduktion auf die eigentlichen politischen Leitentscheidungen, durch eine Definition der von Regierung und Verwaltung zu lösenden Aufgaben, ggf. durch Bereitstellung finanzieller Mittel, verbunden mit dem generellen Auftrag, eine optimale Problemlösung herbeizuführen, und mit der »Androhung«, sich jederzeit wieder des Problems bemächtigen zu können. Verfassungsrechtlich kann einer solchen Konzeption der Grundsatz der sachlichen Bindung oder Spezialität kaum entgegenstehen. Denn wenn das Parlament sogar die Möglichkeit hat, bestimmte Angelegenheiten, etwa im Wege der Bildung von Bundesbetrieben oder Sondervermögen (Art. 110 Abs. 1 GG), der Privatisierung oder auf der Landes- und kommunalen Ebene durch die Schaffung von Eigenbetrieben weitestgehend aus seiner Detailkompetenz zu entlassen, dann muß es ihm um so mehr möglich sein, bestimmte Bereiche grundsätzlich in seiner Kompetenz zu belassen, den ausführenden Organen aber durch die bewußte Einräumung von mehr Eigenverantwortung und Flexibilität bei den Entscheidungen über das »Wie« der einzusetzenden Mittel gleichzeitig einen höheren Effizienzgrad zu ermöglichen.

Diese Auffassung wird geteilt von Fischer-Menshausen³⁷, der darauf hinweist, daß aus Gründen der Elastizität und der Wirtschaftlichkeit zu weitgehende Spezialisierungen auch unter dem Blickwinkel des Art. 110 GG unzweckmäßig seien. Anders dagegen argumentiert Mahrenholz³⁸, interessanterweise ebenfalls unter Berufung auf die Entwicklung seit dem preußischen Budgetkonflikt, hieraus aber gerade die Verpflichtung ableitend, unter dem Gesichtspunkt der historisch gewachsenen Dominanz des Parlaments eher weitere Spezialisierungen vorzunehmen. Verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt sei der Detaillierungsgrad, wie er sich in der Verfassungspraxis entwickelt habe und hinter den man nicht zurückfallen dürfe. Richtig an dieser Feststellung ist, daß Verfassungssysteme jahrzehntelange Erfahrungen und das Ergebnis politischer Auseinandersetzungen widerspiegeln, die auf diese Weise normativen Charakter erhalten. Wäre dies aber der alleinige verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkt, dann müßte die Entwicklung in immer der gleichen Richtung weitergehen, dann würde im vorliegenden Zusammenhang von Verfassungs wegen gleichsam eine nach oben offene Spezialisierungsskala entstehen, die die Haushalte noch unübersichtlicher macht und noch größere Effizienzverluste nach sich zöge. Damit wäre eine effiziente Kontrollmöglichkeit des Parlaments weiter geschwächt und die schon oben beschriebene Abhängigkeit von Regierung und Spezialisten eher vertieft. Schließlich sei noch darauf hingewiesen, daß das Bundesverfassungsgericht³⁹ in seiner Entscheidung über die Haushaltsmittel für die Geheimdienste eine extrem pauschale und nur begrenzt offengelegte Ausweisung im Haushaltsplan verfassungsrechtlich akzeptiert hat – wenn auch die besondere Problematik dieses Spezialfalles hier nicht verkannt werden soll, so wird doch daran deutlich, daß diese Art der Budgetgestaltung dem Verfassungsrecht in vielfältiger Form vertraut ist.

³⁶ Hierzu vgl. Rurup, Erfolgskontrollen im Dienst der Budgetrationalität, VOP 1990, 238 ff.

³⁷ In: v. Münch (Hg.), GG-Kommentar, 2. Aufl., München 1983, Rdnr. 12 zu Art. 110.

³⁸ Alternativkommentar zum GG, 2. Aufl., Neuwied 1989, Rdnr. 84 ff. zu Art. 110 GG.

³⁹ BVerfGE 70, 324 ff.

Diese Überlegungen gelten sicher nicht da, wo Eingriffe in Freiheit und Eigentum in Rede stehen, und auch nicht da, wo Leistungsgesetze etwa Ansprüche des einzelnen Bürgers formulieren. Auf die Ebene der Universitäten übertragen heißt dies z. B., daß die Erhebung von Studiengebühren ebensowenig ohne Parlamentsakt möglich wäre wie etwa die Leistung von Studienbeihilfen durch das Bundesausbildungsförderungsgesetz. In allen anderen, insbesondere organisatorischen Bereichen, erfordert indessen das Grundgesetz keine verbindlichen Festlegungen durch die Haushaltspläne⁴⁰. Die oben beschriebene verfassungsrechtliche Entwicklung seit dem preußischen Budgetkonflikt weist ganz offensichtlich eine andere Tendenz auf; es ist indessen eine Frage der vom Parlament zu beurteilenden Zweckmäßigkeit, ob man diesen Trend umkehrt, beibehält oder verstärkt, nicht aber eine Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit, jedenfalls soweit, als weder Leistungsgesetze noch ein Eingriff in Freiheit und Eigentum betroffen sind. Denn auch eine Entwicklung, die einmal als richtig und wichtig angesehen worden ist, muß gelegentlich geändert werden, nicht deshalb, weil sie schon immer falsch war, sondern deshalb, weil sie sich unter veränderten Umständen als falsch erweist, was gleichzeitig heißt, daß sie einmal richtig gewesen ist.

V.

Eine andere Beurteilung könnte sich aus einfach-gesetzlichen Gesichtspunkten dann ergeben, wenn man die Regelungen, die sich in § 15 Abs. 2 des Haushaltsgrundsatzgesetzes⁴¹ bzw. in § 20 BHO⁴² finden, restriktiv auslegen wollte. Hiernach ist die Erklärung der Deckungsfähigkeit von Ausgaben durch den Haushaltsplan – dies ist, wie oben ausgeführt, ein wesentliches Kennzeichen des hessischen wie auch anderer Modellversuche – (nur) dann zulässig, wenn zwischen den Ausgabearten ein verwaltungstechnischer oder sachlicher Zusammenhang besteht. Für ein konventionelles Verständnis von Haushaltsaufstellung und Haushaltsausführung muß es geradezu eine Zumutung sein anzunehmen, zwischen Personalausgaben und Sachausgaben könne ein sachlicher Zusammenhang bestehen, obwohl ja diese Deckungsfähigkeit in allen Modellversuchen nur in geringem Umfang zulässig ist. Aber gerade am Beispiel einer Universität läßt sich dieser Zusammenhang eindeutig feststellen, da hier die handelnden Wissenschaftler eben nicht nur Aktenvorgänge bearbeiten oder auf Grund von Etats Haushaltsmittel zuweisen, sondern für ihre Tätigkeit auf die Bereitstellung von Etats für Bücher und wissenschaftliches Gerät angewiesen sind. D. h., die Tätigkeit jedes Wissenschaftlers provoziert die Notwendigkeit eines bestimmten Etats, was ihm die Möglichkeit geben sollte, nach jeweiliger Projektnotwendigkeit einmal eher mit verstärktem Einsatz von Sachmitteln, ein andermal mit verstärktem Einsatz von Personalmitteln zur Erreichung des Projektziels zu arbeiten. Es läßt sich an diesem Beispiel zeigen, daß die derzeitige »Ideologie« der Haushaltsführung davon ausgeht, solche Fragen eher von Parlament und Regierung bestimmen zu lassen, die aber ihrerseits die wissenschaftliche Beurteilungskompetenz mit Sicherheit nicht aufweisen und daher allenfalls formale Beurteilungskriterien ihren Entscheidungen zugrundelegen können⁴³. Ziel muß es sein – und das ist

40 Hier sei daran erinnert, daß es noch bis vor etwa zwanzig Jahren in manchem Bundesland üblich war, mit den staatlichen Haushalten bis auf die Institutebene verbindliche Regelungen vorzunehmen – ein Zustand, der zum Glück überwunden ist, ohne daß hierfür die Verfassungsfrage gestellt worden wäre.

41 Vom 19. 8. 1969, BGBl. I, S. 1273 ff.

42 Vom 19. 8. 1969, BGBl. I, S. 1284 ff.; die entsprechende Landesnorm ist § 20 der Hess. Landeshaushaltsordnung v. 8. 10. 1970, GVBl. I, S. 64; hierzu Harms/Naumann (Fn. 3), S. 824 f.

43 Das jahrelang üblich gewesene »Aushandeln« von Zuweisungen in Form von Berufungszusagen, die dann

gleichsam die »Ideologie« aller aktuellen Reformbemühungen – die Entscheidungen über den Mitteleinsatz zu dezentralisieren und an der Stelle zu konzentrieren, wo Verantwortung und Verfügungsmacht zusammenfallen.

Schwieriger zu entscheiden unter dem Blickwinkel des einfachen Haushaltsrechts ist die Zulässigkeit des zweiten wesentlichen Instruments der Modellversuche, nämlich die Übertragbarkeit von Haushaltsresten in Folgejahre. Zunächst ist festzustellen, daß das Prinzip der Jährlichkeit der Haushaltsaufstellung (§§ 11, 12 BHO, §§ 8, 9 Haushaltsgrundsatzgesetz in Verbindung mit Art. 110 Abs. 2 GG) durch diese Erweiterung nicht durchbrochen wird. Die jährliche Haushaltsaufstellung bleibt unangetastet, die Haushaltsreste aus dem Vorjahr werden durch einen neuerlichen Akt des Haushaltsgesetzgebers in das Folgejahr übernommen. Aber durch § 15 Haushaltsgrundsatzgesetz und § 19 BHO wird die Übertragbarkeitserklärung durch den Haushaltsplan gebunden an Maßnahmen, die sich auf mehrere Jahre erstrecken und deren wirtschaftliche Abwicklung durch die Übertragbarkeit gefördert wird.

Nun wird man sicher argumentieren können, daß Wissenschaft in öffentlicher Verantwortung eine jahresübergreifende Angelegenheit ist, und es dürfte auch kaum zweifelhaft sein, daß eine Verwendung über die Jahresgrenze hinweg zu einer wirtschaftlicheren Verwendung der veranschlagten Mittel führt, wenn man allein an die Vermeidung des berüchtigten »Dezemberfiebers« denkt. Diese Erwägungen gelten aber über den wissenschaftlichen Bereich hinaus für viele Sektoren staatlicher Tätigkeit, so daß mit dieser Argumentation allein die eine Übertragbarkeit eher einengenden Vorschriften von Haushaltsgrundsatzgesetz sowie Bundes- und Landeshaushaltsordnungen de facto leerlaufen könnten. Dieser Konflikt kann in mehrfacher Weise aufgelöst werden: einmal dadurch, daß die entsprechenden Flexibilisierungsklauseln in den jeweiligen Haushaltsplan aufgenommen und somit nach dem Grundsatz der Spezialnorm den allgemeineren Regeln vorgehen – dies ist die hessische Lösung, die so auch von anderen Bundesländern praktiziert wird. Die zweite Lösung besteht darin, durch bereichsspezifische Normierungen außerhalb des engeren haushaltsrechtlichen Normengefüges – etwa im Hochschulrecht – wiederum spezialrechtliche Ermächtigungen für den Haushaltsgesetzgeber zu schaffen⁴⁴. Die dritte Lösungsmöglichkeit schließlich, die bisher noch nicht diskutiert oder praktiziert wurde, bestünde in der Schaffung von Experimentierklauseln. Zu diesem Zweck könnte z. B. folgende Formulierung als § 15a in das Haushaltsgrundsatzgesetz eingefügt werden:

§ 15a

Experimentierklausel

- (1) *Zur Einführung und Erprobung von neuen Modellen der Haushaltsaufstellung und Haushaltsausführung, die eine größere Freiheit der ausführenden Behörden zum Ziel haben, können durch den Haushaltsplan Abweichungen von den Vorschriften des § 15 zugelassen werden.*
- (2) *Solche Experimente sollen befristet und nach Fristablauf auf ihre Eignung und Verwendbarkeit in weiteren Verwaltungszweigen untersucht werden.*

Eingang in den staatlichen Haushaltsplan fanden, soll hier weder unter rechtlichen noch unter faktischen Gesichtspunkten beurteilt werden.

⁴⁴ Vgl. z. B. § 113 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern v. 9. 2. 1994, GVBl. S. 293 ff. und insbesondere § 120 Abs. 2 des Gesetzes über die Hochschulen im Freistaat Sachsen v. 3. 9. 1993, GVBl. S. 691 ff., in dem es heißt: »Die Deckungsfähigkeit von Titeln, Titelgruppen und Hauptgruppen kann erweitert werden; eine teilweise oder vollständige Globalisierung der Hochschulhaushalte und eine Übertragung der Mittel in das Folgejahr ist zulässig«; jetzt auch in ähnlicher Tendenz § 87 des Landesgesetzes zur Änderung des Hochschulgesetzes Rheinland-Pfalz v. 23. 5. 1995, GVBl. S. 85 ff.

Diese Lösung, die nach der hier vertretenen Auffassung rechtlich für die derzeitige »Flexibilisierungspraxis« nicht konstitutiv ist, hätte aber den nicht zu unterschätzenden verfassungs- und rechtspolitischen Vorteil, daß eine notwendige Trendwende im Haushaltsrecht normativ signalisiert und offenkundig gemacht würde. Eine Grundkonzeption, die mehr Freiheit bei der Budgetausführung schafft, provoziert wegen der geringeren »parlamentarischen Kontrolldichte« infolge der reduzierten parlamentarischen Steuerungskapazität natürlich auch die Frage, ob alternative, effizientere Kontrollkapazitäten aufgebaut werden müßten. Hierfür sind in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur wie in einzelnen Reformmodellen weitgehende Vorschläge gemacht worden⁴⁵, es ist aber in diesem Zusammenhang auch an die Funktion der Rechnungshöfe zu erinnern, die mit einem gewandelten Rollenverständnis, das nicht nur die Überprüfung der fiskalischen Richtigkeit der Haushaltsführung, sondern auch deren politische Zweckmäßigkeit umfaßt, mit begleitenden und nachträglichen Überprüfungen unbezweifelbare Risiken der flexibleren Haushaltsführung kompensieren könnten⁴⁶.

Sollten sich die Tendenzen zu Globalhaushalten in den unterschiedlichsten Formen weiter durchsetzen, so könnte dies eine neue Runde in einer langen Auseinandersetzung einläuten. Jedenfalls formal bedeutet dies einen Kompetenzverlust der Parlamente, allerdings für Kompetenzen, die sie angesichts der realen Entwicklung des Budgetrechts in den letzten Jahrzehnten weitgehend ohnehin schon verloren hatten. Es gibt ihnen umgekehrt die Chance, jenseits der Detailbehandlung, jenseits der auch real existierenden parlamentarischen Bürokratie die wirklich wesentlichen Kompetenzen für politische Leitentscheidungen wieder zurückzugewinnen. Abgesehen davon, daß eine solche bewußte Entscheidung zur Globalisierung und Flexibilisierung einen parlamentarischen Delegationsakt voraussetzt, haben die Parlamente jederzeit die Möglichkeit, solche Delegationsakte zu widerrufen, und sie haben darüber hinaus die Möglichkeit, im Einzelfall bei Fehlentwicklungen gegenzusteuern, zusätzliche Programme aufzulegen oder abzuschaffen – der Werkzeugkasten des parlamentarischen Budgetrechts wird also weniger Instrumente aufweisen, die verbleibenden sollten dann aber um so effizienter eingesetzt werden können. Nicht zuletzt sollten auch die gescheiterten Experimente mit hochkomplexen Aufgaben- und Programmplanungen, wie Planning-Programming-Budgeting-System, Zero-Base-Budgeting und Sunset-Legislation, die insbesondere in den USA in den sechziger und siebziger Jahren durchgeführt wurden, in Europa aber eher im experimentellen Status steckenblieben⁴⁷, den Trend zu einer neuen Einfachheit unterstützen.

VI.

Mit diesem Beitrag wurde nicht zuletzt deswegen so weit in die Verfassungsgeschichte ausgeholt, um den Blick dafür zu öffnen, daß wir mit den hier diskutierten Staatspraktiken möglicherweise am Anfang einer Entwicklung stehen, die man entweder als Weg zum Verwaltungsstaat und als Entdemokratisierung bedauern oder als

⁴⁵ S. Fußnote 13.

⁴⁶ Diese Rolle ist in der jüngeren Praxis der Rechnungshöfe, die sich zunehmend als »Unternehmensberater« der Verwaltungen verstehen, durchaus aufgegriffen worden; zur rechtlichen und finanzwissenschaftlichen Beurteilung dieser Tendenz vgl. Rurup/Seidler, Von der fiskalischen Haushaltskontrolle zur politischen Erfolgskontrolle, *Die Verwaltung* 1981, S. 501 ff.; Rurup/Farber, Kontrollorientierte Ansätze einer Budgetreform, *Die Verwaltung* 1985, S. 173 ff., Redeker, Wissenschaftsfreiheit und Rechnungsprüfung DÖV 1986, S. 946; jetzt v. Arnim, Demokratie vor neuen Herausforderungen, ZRP 1995, S. 340 ff., 343 f. und Harms, Haushaltswirtschaftliche Reformen und Finanzkontrolle, *Verwaltung und Management* 1995, S. 234.

⁴⁷ Vgl. hierzu schon Rurup/Farber, Programmhaushalte der zweiten Generation, DÖV 1980, S. 661 ff.

Enthierarchisierung und Fragmentierung der Staatstätigkeit begrüßen kann. Ellwein spricht davon, daß wir uns in einem »Prozeß der grundlegenden Abkehr vom Staatsmodell des 19. Jahrhunderts«⁴⁸ befinden, indem jetzt die inhaltliche und formale Einheit des Staates in den Hintergrund tritt. Wenn diese inhaltliche und formale Einheit, die wesentlich durch das Budget als in Zahlen gegossene Politik vermittelt wird, schwindet, dann schwindet konsequenterweise auch die Wirkungskraft und verbindliche Einheitlichkeit eines Budgets. Verstärkt wird diese Tendenz dadurch, daß das idealtypische Bild des Staates, wie er im 19. Jahrhundert in der Auseinandersetzung mit dem monarchischen Prinzip erkämpft wurde, mit der klaren Hierarchisierung des Parlaments als Gesetzgeber seit geraumer Zeit nicht mehr mit der Wirklichkeit übereinstimmt, einer Wirklichkeit, die etwa durch eine »Verhandlungsdemokratie«⁴⁹ gekennzeichnet ist, wo Aushandlungen und Absprachen neben oder an die Stelle von Gesetzesanwendungen treten, wo das Prozeßhafte und Experimentelle die Staatspraxis mehr und mehr bestimmen bis hin zu Entstaatlichungstendenzen, die man etwa bei der Einschaltung von privaten Konfliktmittlern bei komplexen und strittigen Fragen, insbesondere bei technischen Großprojekten, beobachten und kontrovers diskutieren kann⁵⁰. Wenn diese Entwicklung richtig gesehen ist, wenn es stimmt, daß staatliche Steuerungskapazitäten bei einer »Enthierarchisierung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft«⁵¹ erfolgreicher sein können, dann ist es durchaus konsequent, diesen Gedanken auch auf staatliche Binnenfunktionen zwischen Parlament und exekutiven Organisationen anzuwenden, jeweils eigenen Sachverstand an die Stelle von Detailsteuerungen treten zu lassen und »spezifische Probleme entsprechend ihrer eigenen Logik bearbeiten zu lassen«⁵². Dies kann und soll nicht die Abkehr von hierarchischen Steuerungsinstrumenten schlechthin bedeuten, zumal jederzeit die Möglichkeit besteht, solche Instrumente zurückzugewinnen oder vorsichtiger korrigierend einzugreifen. Das soll und muß aber bedeuten, zumindest experimentell die Spielräume auszuloten, die sich bei einer unhierarchischen Selbstkoordination und Selbststeuerung im Hinblick auf eine Effizienzsteigerung von Verwaltungshandeln ergeben. Die einheitlich gedachte, gesetzgesteuerte Verwaltung entspricht immer weniger der Realität, an ihre Stelle treten nur lose verkoppelte Einheiten, die mit ihrem jeweiligen Aufgabenbereich in Beziehung treten und in relativer Handlungsautonomie politische Vorgaben umsetzen, anpassen, erweitern und nicht zuletzt auch zur Veränderung solcher politischen Vorgaben beitragen⁵³. Die Hoffnung, die damit verbunden ist, besteht darin, daß es möglich sein könnte, sich zumindest teilweise vom Staatsmodell des 19. Jahrhunderts abzukoppeln mit dem Ziel, auf diese Weise die »gesellschaftlichen Problemlösungskapazitäten«⁵⁴ zu steigern, ohne den Rückfall in vordemokratische Verhältnisse zu riskieren.

48 Staatlichkeit im Wandel. Das Staatsmodell des 19. Jahrhunderts als Verständnisbarriere, in: Kohler-Koch (Hg.), Staat und Demokratie in Europa, Opladen 1992, S. 73 ff., 81.

49 So Ellwein, Gesetzgebung, Regierung, Verwaltung, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 1. Auflage, Berlin 1984, S. 1145.

50 Vgl. hierzu Hoffmann-Riem, Konfliktmittler in Verhandlungsverfahren, Karlsruhe 1989; Brohm, Beschleunigung der Verwaltungsverfahren – Straffung oder konsensuales Verwaltungshandeln?, NVwZ 1991, S. 1025 ff.

51 So Scharpf, Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts, in: Kohler-Koch (Fn. 48), S. 95.

52 Scharpf (Fn. 48).

53 Vgl. Brinckmann, Strategien für eine effektivere und effizientere Verwaltung, in: Naschold/Prohl (Hg.), Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh 1994, S. 167 ff.

54 Scharpf (Fn. 48), S. 92.

Dabei kann auch ein Blick in die Veränderung privatrechtlicher Organisationsformen für größere Organisationseinheiten⁵⁵ hilfreich sein, ohne die allzu modisch gewordene Forderung nach Übernahme privater Handlungsformen in den öffentlichen Bereich zu sehr zu strapazieren. Die jahrzehntelang dominierende tayloristische Organisation hat ihre Wirksamkeit auch im nicht-produktiven Bereich wie Verwaltungen entfaltet. Während das Verwaltungsausgabe durch die gesetzlichen Vorgaben und nur durch diese gesteuert wurde, war Voraussetzung für das Produktions-Output die Vorgabe des Arbeitstaktes, also die Normierung von Arbeit. Nachteil der insoweit gleichen Organisationsformen ist und war, daß sie auf Veränderungen nur träge reagieren konnten, weil diese zunächst von einer übergeordneten Instanz verstanden, diskutiert und dann in gesetzliche oder Arbeitsnormen umgesetzt werden mußten – der Erfolg oder die Produktivität war allein von der Schnelligkeit und der Intelligenz des steuernden Zentrums abhängig. Inzwischen hat der Taylorismus seine Existenzberechtigung verloren und ist sehr weitgehend durch fraktale Organisationsformen ersetzt worden⁵⁶.

Darunter versteht man zu Netzen verbundene, mit größerer Autonomie ausgestattete Einheiten, die mit nur geringer zentraler Steuerung ihre jeweiligen Zielsysteme definieren und verfolgen, gleichsam eigene Unternehmen im Unternehmen darstellen, ihre Aufgaben »selbständig« erfüllen. Internes Unternehmensziel ist nicht die Einhaltung bestimmter Arbeitsvorschriften, sondern die Definition eines bestimmten Unternehmensziels, das mit einem betrieblichen Informationssystem und in permanenter Rückkopplung der autonomen Einheiten verfolgt wird⁵⁷.

Die Parallelen dieser Gedankengänge, die in der industriellen Praxis zumindest teilweise eine Realisierung gefunden haben, zur Idee der dezentralen Ressourcenverantwortung im öffentlichen Bereich sind offensichtlich. Offensichtlich ist auch die Gleichzeitigkeit dieser Reformüberlegungen, die nicht zuletzt Ergebnis einer ökonomischen Krisensituation sind.

In den öffentlichen Verwaltungen signalisieren diese Entwicklungen nicht zuletzt eine Trendwende weg vom regelorientierten und hin zu einem ergebnisorientierten Verwaltungshandeln. Globalhaushalte in ihren verschiedenen Erscheinungsformen können ein kleiner Bestandteil dieses Trends sein und einen Beitrag zur Veränderung der Verwaltungsorganisation und des verwaltungsrechtlichen Denkens leisten. Diese Veränderungen haben – wie oben schon angedeutet – ihren Anfang in denjenigen Körperschaften genommen, die wie Kommunen und Universitäten eine demokratische Binnenstruktur aufweisen – dies sollte alle diejenigen eher beruhigen, die in dem (vordergründigen) Kompetenzverlust der Parlamente durch Delegation von budgetären Steuerungsentscheidungen auch einen Verlust von demokratischer Steuerungskapazität zu erkennen glauben.

55 Vgl. statt aller Hammer/Champy, Business Reengineering. Die Radikalkur für das Unternehmen, Frankfurt-New York 1994.

56 Vgl. hierzu Warnecke, Die fraktale Fabrik. Revolution der Unternehmenskultur, Hamburg 1996.

57 Zum Ganzen Warnecke (Fn. 56), S. 141 ff.