

Souveräne Wegweisung für das parlamentarische Budgetrecht in Theorie und Praxis

Hörrmann, Ute: Die Rolle der Landesparlamente im Neuen Steuerungsmodell. Dargestellt am Beispiel der Haushaltspolitik in Schleswig-Holstein, LIT Verlag, Münster / Hamburg / London 2006, 283 Seiten, € 29,90.

Das Haushaltsrecht wird seit den 1990er Jahren umfassend reformiert. Stichworte sind unter anderem Flexibilisierung, Budgetierung und Globalhaushalte – dahinter verbirgt sich der Abbau haushaltsgesetzlicher Vorgaben für die Verwaltung zur Verwendung öffentlicher Mittel –, Auslagerung öffentlicher Aufgaben in verselbständigte Rechtsträger mit eigenen Haushalten, neue Finanzierungsformen wie Leasing, Derivate zur Zinssteuerung und vieles anderes mehr. Dazu kommt der Einsatz der kaufmännischen Buchführung mit dem Ziel, die Kosten von Verwaltungsleistungen sowie den Werteverzehr in Form von Abschreibungen zu erfassen. Viele Neuerungen hängen mit der so genannten Neuen Steuerung zusammen, die eine bessere und wirtschaftlichere Verwaltung mit Hilfe betriebswirtschaftlicher Methoden verspricht. Ziel ist insbesondere die Steuerung des „Outputs“ der Verwaltung an Stelle der herkömmlichen „Input“-Steuerung, das heißt der detaillierten Vorgabe von Zwecken im Haushaltsplan, für die das Parlament bestimmte Ausgaben für ein Haushaltsjahr bewilligt.

Die Reformen haben erhebliche Auswirkungen auf das parlamentarische Budgetrecht. Die Steuerungswirkung der herkömmlichen Kameralistik wird abgeschwächt; sie wird ergänzt oder sogar abgelöst durch Elemente der kaufmännischen Buchführung. Die Reformer fordern von der Politik, sich auf das „Steuern“ zu beschränken, das heißt auf die Vorgabe politischer Ziele. Das „Rudern“ – die operative Umsetzung – solle der Verwaltung vorbehalten bleiben. Mit der Absicht, Politik und Verwaltung deutlicher zu trennen, erwecken sie die Hoffnung auf eine verbesserte parlamentarische Steuerungsfähigkeit durch klare Zielvorgaben und höhere Kostentransparenz.

Die Parlamente stimmten den Reformen bislang weitgehend zu, weil sie sich von ihnen Einsparungen erhoffen. Unklar ist bislang allerdings, wie eine outputorientierte Steuerung durch das Parlament aussehen soll, in welchem Verhältnis sie zu traditionellen parlamentarischen Steuerungs- und Kontrollinstrumenten steht und wie sie sich insgesamt auf das parlamentarische Budgetrecht auswirkt. Über diese Fragen haben bisher im Wesentlichen die Betroffenen selbst diskutiert, vielfach unterstützt durch Äußerungen der Rechnungshöfe. Darüber hinausgehende Untersuchungen aus der Wissenschaft sind rar.¹ Erfahrungen aus den Kommunen² und aus dem Ausland³ belegen immerhin eines: eine grundlegende Haushaltsreform setzt voraus, dass die Volksvertretungen einbezogen werden und ihr Budgetrecht gewahrt bleibt.

1 Vgl. etwa *Hermann Hill*, Zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts im Neuen Steuerungsmodell, in: DÖV 2001, S. 793 ff.

2 Siehe *Jörg Bogumil / Sabine Kublmann*, Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. Eine Wirkungsanalyse, in: *Werner Jann* (Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreform, Berlin 2004, S. 51 ff.

3 Vgl. zu den Erfahrungen aus der Schweiz *Andreas Lienhard / Adrian Ritz / Reto Steiner / Andreas Ladner* (Hrsg.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, Bern 2005. Zu den USA vgl. *Carolyn Bourdeaux*, Do Legislatures Matter in Budgetary Reform?, in: *Public Budgeting & Finance*, 26. Jg. (2006), S. 120 ff.

Ute Hörrmanns Arbeit ist die erste ausführliche politikwissenschaftliche Untersuchung zur Auswirkung des so genannten Neuen Steuerungsmodells auf die deutschen Parlamente. Es geht ihr insbesondere darum, welche Möglichkeiten die Parlamente haben, ihr Budgetrecht in diesem Modell wahrzunehmen. Im Zentrum steht die Ergänzung monetärer Vorgaben im Haushalt durch Zielvorgaben, Produktbeschreibungen etc. und ihre Kontrolle.

Die Autorin stellt zu Recht fest, dass die aus der Betriebswirtschaft stammende Vorstellung einer strengen Trennung von politischer Führung und operativer Verwaltung im parlamentarischen Regierungssystem genauso illusorisch ist wie die Erwartung, eine solche Trennung stärke das Parlament. Zur Analyse, wie sich die Neue Steuerung tatsächlich auf die Parlamente auswirkt, greift Hörrmann auf die Prinzipal-Agent-Theorie zurück: Das Parlament wird als Auftraggeber betrachtet, die Exekutive als Auftragnehmer. Der Prinzipal besteht allerdings aus verschiedenen politischen „Lagern“: aus Regierungsfraktion(en) und Opposition. Hörrmann beschreibt deren unterschiedliche Möglichkeiten zur Steuerung und Kontrolle der Exekutive. Regierungsfractionen steuern und kontrollieren „ihre“ Regierung viel stärker und vor allem mit informellen Mitteln; die Opposition ist weniger gut informiert und weitgehend auf die formellen parlamentarischen Informations- und Kontrollinstrumente angewiesen. Deshalb geht der Abbau der formellen, kamerale Haushaltssteuerung in erster Linie zu Lasten der Opposition. Gleichzeitig sind die Steuerungs- und Kontrollbedürfnisse der beiden parlamentarischen Lager unterschiedlich. Den Regierungsfractionen geht es um die Verteidigung und Stärkung des Regierungslagers, um die Umsetzung des Regierungsprogramms und um die Vermeidung politischer Fehlentscheidungen, die zu Stimmenverlusten führen könnten. Die Oppositionsfractionen wollen die Regierung ablösen. Sie kritisieren, wollen echte oder vermeintliche Schwachstellen in der Regierungspolitik anprangern und sich dem Wähler als die inhaltliche und personelle Alternative präsentieren. Die Kontrollinteressen beider Lager sind also stets politisch determiniert. Ergänzend treten Faktoren hinzu wie die Begrenztheit der personellen und zeitlichen Kontrollressourcen oder das Verhältnis von Kontrollaufwand und politischem Ertrag sowie ein gewisser fraktionübergreifender Corpsgeist der Haushälter. Dazu kommen Eigeninteressen der Regierung gegenüber dem Parlament, also auch gegenüber den sie tragenden Fraktionen, Interessen der einzelnen Ressorts sowie unterschiedliche Interessen von Koalitionspartnern. So ist einerseits die Festlegung konkreter, abrechenbarer und dazu noch ambitionierter Ziele, wie es die Betriebswirtschaft fordert, keineswegs durchweg im Interesse der Mehrheit, denn sie setzt sich der Gefahr aus, bei Nichterreichen von der Opposition kritisiert zu werden.⁴ Andererseits hat die parlamentarische Mehrheit ein erhebliches Interesse daran, dass die Verwaltung die knappen Mittel für die Erreichung ihrer politischen Ziele einsetzt, und zwar effizient und effektiv. Gerade hierfür sind die neuen, output-orientierten Instrumente besser geeignet als die bisherige kamerale Steuerung, die letztlich vor allem dazu dient, die Verwendung veranschlagter Mittel nach oben zu begrenzen.

Auf der Grundlage dieses theoretischen Rahmens prüft die Autorin einzelne, in der Praxis bereits eingesetzte oder diskutierte Instrumente wie Zielvorgaben, Anreiz- und

⁴ So bereits Hermann Hill, in: *ders. / Helmut Klages* (Hrsg.), *Die Rolle des Parlaments in der neuen Steuerung*, Düsseldorf 1998, S. 171 ff.

Sanktionsinstrumente, Verhaltensvorgaben und Monitoring auf ihre Tauglichkeit. Dabei weist sie zu Recht darauf hin, dass abrechenbare, steuerungsrelevante Messgrößen in vielen Bereichen der Politik nur schwer zu definieren sind. Ihre Ergebnisse nutzt sie, um den aktuellen Stand der Reformen zur output-orientierten Steuerung in den Ländern kritisch zu würdigen. Abschließend untersucht sie ausführlich die Haushaltsreformen in Schleswig-Holstein, wo sie detaillierte empirische Daten gesammelt und Einschätzungen der beteiligten Politiker aus Regierung und Parlament eingeholt hat.

Verglichen mit der Reformeuphorie der Anhänger der Neuen Steuerung fällt *Hörrmanns* Fazit realistisch aus: Die Neue Steuerung werde die Einflussmöglichkeiten des Parlaments wohl kaum grundlegend verbessern können; vielmehr gehe es darum, die Schwächung des Budgetrechts auszugleichen, die mit dem Abbau kameraler Steuerung einhergehe. Die Ergänzung der Kameralistik durch Zielvorgaben hält die Autorin für sinnvoll; sie arbeitet indessen klar heraus, wie sehr ihr Einsatz von den politischen Rahmenbedingungen sowie den personellen, zeitlichen und sachlichen Ressourcen der Parlamentarier abhängt. So unterstützen viele Haushälter in den Parlamenten grundsätzlich den Einsatz neuer Steuerungsinstrumente, aber es fehlt ihnen nicht selten das „know how“ für ihre konkrete Anwendung im politischen Alltag.⁵

Die Arbeit von *Ute Hörrmann* schließt eine Forschungslücke, und zwar auf beeindruckende Weise. Souverän verwendet sie die Ergebnisse der deutschen und angelsächsischen Parlamentarismusforschung, um ihren theoretischen Rahmen zu entwickeln, und sie ergänzt ihn gekonnt durch empirische Verfahren. Darüber hinaus besticht ihr sicheres Gespür für die Praxis. Auf dieser Grundlage arbeitet sie die theoretischen Bedingungen, unter denen das Parlament in die neue, output-orientierte Steuerung einbezogen werden kann, überzeugend heraus. Gleichzeitig erhält die parlamentarische Praxis wichtige Hinweise, welche Maßnahmen unter welchen Bedingungen Erfolg versprechen.

Das Buch bereichert damit die Parlamentswissenschaft und -praxis in einem wesentlichen Punkt: Es zeigt Wege auf, wie das parlamentarische Budgetrecht in der output-orientierten Steuerung wirksam wahrgenommen werden kann. Damit ist es nicht nur für die Landtage von Interesse, auf deren Praxis es aufbaut, sondern auch für den Bundestag.

Florian Edinger

⁵ Deshalb stellt die Kanzlei des Hessischen Landtags den Abgeordneten eine fraktionsunabhängige Beratung im Umgang mit der neuen kaufmännischen Buchführung zur Verfügung. Siehe *Peter von Unruh*, in: Der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags in Rheinland-Pfalz (Heft 28 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz), Mainz 2005, S. 69 ff.