

Weiterentwicklung des Haushaltsrechts und parlamentarische Einflussmöglichkeiten

A. Auftrag

Die Vorsitzende der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Frau Abg. Thomas, hat den Wissenschaftlichen Dienst um Prüfung gebeten, „mit welchen Instrumentarien bei der Weiterentwicklung des Haushaltsrechts und dem zunehmenden Trend von Privatisierungen die Gestaltungs- und Kontrollrechte des Parlamentes insgesamt und der Opposition im Besonderen zu stärken sind.“ Dabei soll auch erörtert werden, „welche dieser Instrumentarien und Regelungen in welcher Formulierung zulässigerweise in die Landeshaushaltsordnung aufgenommen werden könnten.“

Frau Abg. Thomas bezieht sich dabei zum einen auf die Budgetierung und andere neue Instrumente zur Haushaltsbewirtschaftung, zum anderen auf eine zunehmende Auslagerung staatlicher Tätigkeiten insbesondere auf Privatunternehmen.

Im Folgenden wird zunächst zur Budgetierung und anderen neuen Bewirtschaftungsinstrumenten (unter B.) und sodann zur Privatisierung Stellung genommen (unter C.).

B. Neue Bewirtschaftungsinstrumente (Budgetierung, Flexibilisierung, Globalisierung)

I. Stand der Entwicklung des Haushaltsrechts und neuer Bewirtschaftungsinstrumente

Die zugespitzte Lage der öffentlichen Finanzen insbesondere nach der deutschen Wiedervereinigung und die Reform von Staat und Verwaltung haben seit Mitte der Neunzigerjahre auch zu Neuerungen in den öffentlichen Haushalten geführt. Bund, Länder und Kommunen versuchen, mit Hilfe von neuen Instrumenten wie

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

Budgetierung, Flexibilisierung und Globalisierung Wirtschaftlichkeitsreserven in der Verwaltung zu mobilisieren.¹

Flexibilisierung und Globalisierung sollen die Verwaltungen von – als zu streng empfundenen – Bindungen der Haushaltspläne befreien, die für unwirtschaftliche Verhaltensweisen wie das sog. Dezemberfieber mit verantwortlich gemacht werden.

Die Budgetierung geht darüber hinaus. Sie wird definiert als „ein System der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit für ihren Finanzrahmen bei festgelegtem Leistungsumfang mit bedarfsgerechtem, in zeitlicher und sachlicher Hinsicht selbstbestimmtem Mitteleinsatz und bei grundsätzlichem Ausschluss der Überschreitung des Finanzrahmens.“² Langfristig soll, so ist vielfach die Vorstellung, die Budgetierung von der jetzigen Kameralistik, der so genannten „input-Steuerung“, hin zu einer „output-Steuerung“ der öffentlichen Verwaltung führen; die Verwaltung soll statt über ihre finanzielle Ausstattung in erster Linie über Art, Qualität und Kosten ihrer Leistungen oder „Produkte“ gesteuert werden. Eine allgemein gültige Vorstellung, was im Einzelnen unter Budgetierung zu verstehen ist, gibt es allerdings nicht. Bund, Länder und Kommunen haben bislang unterschiedliche, auf ihre jeweils spezifischen Bedürfnisse abgestellte Budgetierungssysteme entwickelt.³ Die verschiedenen Budgetierungsmodelle sind meist noch „input-orientiert“. Sie sind ein finanzpolitisches Instrument mit dem Ziel, die Ausgaben der Verwaltungseinheiten zu begrenzen („Deckelung“). Gleichzeitig wird es den einzelnen Verwaltungseinheiten im Rahmen einer flexibleren Haushaltsbewirtschaftung ermöglicht, aber auch zur Pflicht gemacht, die Sparaufgaben dezentral und in eigener Verantwortung zu erwirtschaften. Dabei wird - u.a. in Rheinland-Pfalz - mit dem Anreiz experimentiert, dass sog. managementbedingte Minderausgaben oder Mehreinnahmen jedenfalls teilweise bei den Verwaltungseinheiten verbleiben dürfen, die sie erwirtschaften.⁴

¹ Vgl. Budäus/Finger, Stand und Perspektiven der Verwaltungsreform in Deutschland, Die Verwaltung 1999, S. 313 ff. m.w.N.

² Bund-/Länder-Arbeitsausschuß „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“, Flexibilisierung des staatlichen Haushaltsrechts als Beitrag zur Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, 1994, S. 5.

³ So Wollmann, Die Verwaltung 1999, S. 345 ff., 369 hinsichtlich der Kommunen.

⁴ S. Wollmann, Die Verwaltung 1999, S. 345 ff., 369.

1.. Reformen und Modellversuche in Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz hat seit 1996 verschiedene haushaltspolitische Neuerungen eingeführt oder erprobt, die mehr Möglichkeiten und zugleich Anreize für sparsames Ausgabeverhalten bieten sollen. Schwerpunkt waren dabei die Personalausgaben, für die das Land 1997 fast 60% seiner Einnahmen aus Steuern, Finanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen aufwenden musste.⁵

a) Zunächst wurde die Begrenzung der Ausgaben als *politisches* Prinzip hervorgehoben: In der Koalitionsvereinbarung für die gegenwärtige rheinland-pfälzische Landesregierung ist - erstmals in Deutschland - ausdrücklich festgelegt, dass sich die Ausgabenentwicklung strikt an der Entwicklung der Einnahmen orientieren muss. Mehrausgaben an der einen Stelle sollen deshalb durch Minderausgaben an anderer Stelle kompensiert werden. Dem Ausweg, zusätzliche politische Bedarfe durch eine höhere Verschuldung zu finanzieren, soll dadurch ein Riegel vorgeschoben werden. Davon betroffen sind in erster Linie die Personalausgaben, die in der jüngsten Vergangenheit - allen Sparbemühungen des Finanzministers zum Trotz - stärker stiegen als die Staatseinnahmen.⁶

b) Beamtenpensionen und Beihilfen zu Krankheitskosten werden nicht mehr zentral im Haushalt „Allgemeine Finanzen“ veranschlagt, sondern bei den Personalausgaben der einzelnen Ressorts. Diese sind dabei, die Personalausgaben auf ihre nachgeordneten Behörden aufzuteilen und entsprechend zu veranschlagen. Das hat zur Folge, dass bei allen Personalmaßnahmen die daraus folgenden Pensionslasten mitbedacht werden müssen. Gleichzeitig besteht ein Anreiz, Frühpensionierungen entgegenwirken, weil die Ressorts selbst jetzt die entsprechenden Kosten tragen.

Geplant ist, künftig auch die Abgabe für die Nichterfüllung der Schwerbehindertenquote aus den dezentral veranschlagten Personalausgaben zu zahlen.

⁵ S. den Jahresbericht des Landesrechnungshofs 1998, Drs. 13/3970, S. 17.

⁶ Vgl. den Jahresbericht des Landesrechnungshofs 1998, Drs. 13/3970, S. 36 f.

c) Die Ressorts müssen für die seit Oktober 1996 eingestellten Beamten Beiträge zum „Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz“ leisten.⁷ Damit wird für deren Pensionen Vorsorge getroffen. Der Pensionsfonds dient verschiedenen Zielen. Zum einen sollen die Pensionslasten nicht mehr in die Zukunft verlagert werden. Zum anderen sollen die Kosten für Beamte und Angestellte besser vergleichbar werden. Außerdem wird Druck in Richtung Personalabbau ausgeübt, weil die Ressorts aus ihrem Personalbudget neben den Pensionen der heutigen Ruhestandsbeamten auch die erst in Zukunft anfallenden Pensionen bezahlen müssen. Der Bund hat inzwischen den Gedanken des Pensionsfonds in abgewandelter Form aufgenommen und sich selbst sowie den Ländern die Einrichtung von Vorsorgefonds zur Pflicht gemacht.⁸

d) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung hat begonnen, die Haushalte der einzelnen Hochschulen in gewissem Umfang nach Parametern zu bemessen, die die Qualität ihrer Leistung ausdrücken sollen. Dies erstreckt sich seit einigen Jahren auf bestimmte Sachmittel und wird nunmehr auch auf einen Teil der Personalmittel ausgedehnt.

e) In Zukunft sollen außerdem die einzelnen Verwaltungen des Landes Rheinland-Pfalz ihre Raum- und Gebäudekosten selbst tragen. Dazu wurde die staatliche Bauverwaltung verselbständigt; eine Umwandlung in eine Gesellschaft des Privatrechts soll folgen. In Zukunft sollen den Verwaltungen Mietkosten, Baukosten, Renovierungskosten usw. in Rechnung gestellt werden, um die Gebäudekosten transparent zu machen und denjenigen zuzurechnen, die sie verursachen.

f) Seit 1996 hat die Landesregierung auf Grund besonderer Experimentierklauseln in den Haushaltsgesetzen Pilotprojekte in einigen ausgewählten Verwaltungsbereichen durchgeführt. Damit soll „erprobt werden, inwieweit durch umfassende Deckungsfähigkeit und teilweise Übertragbarkeitsregelungen eine Steigerung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung erreicht werden kann und sich damit

⁷ S. das Gesetz über die Errichtung eines Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz vom 12.3.1996 (GVBl. S. 152, BS 2030-7).

⁸ S. den am 1.1.1999 in Kraft getretenen § 14a des Bundesbesoldungsgesetzes und den Entwurf des rheinland-pfälzischen Gesetzes zu dessen Durchführung, Drs. 13/4602.

eine Effizienzsteigerung erzielen lässt.“⁹ Seit 1997 wurde zusätzlich als flächendeckender Modellversuch die „selbst gesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben“ eingeführt.¹⁰ Auch hierfür wurde der Haushaltsvollzug durch die Erweiterung der Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit flexibilisiert.¹¹ Der Haushaltsgesetzgeber hat dabei bestimmte Flexibilisierungsmaßnahmen nicht nur von der Zustimmung des Finanzministers, sondern auch des Haushalts- und Finanzausschusses abhängig gemacht.¹² Ferner hat der Gesetzgeber die Landesregierung verpflichtet, im Rahmen der Modellversuche „Instrumente zur Steuerung, Optimierung und Kontrolle des Mitteleinsatzes und zur Einhaltung des Ausgabevolumens“ zu entwickeln. Mit Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags wurde ein „Bonus-Malus-System“ eingeführt. Es soll den Ressorts auf der einen Seite erlauben, Minderausgaben zum Teil zu eigenen Zwecken zu verwenden; auf der anderen Seite sollen Mehrausgaben auf den Etat der Verwaltungseinheit im nächsten Haushaltsjahr angerechnet werden.¹³ Die Einführung eines einheitlichen, edv-basierten Personalabrechnungsverfahrens sowie eines darauf aufbauenden Personal- und Stellenverwaltungssystems soll im Jahr 2000 beginnen.¹⁴ Ferner soll eine standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung entwickelt und in geeigneten Bereichen eingeführt werden.¹⁵

Der Rechnungshof wurde in die Prüfung der finanzwirtschaftlichen Ergebnisse der Modellversuche eingebunden. Die Landesregierung wurde verpflichtet, dem Landtag über Verlauf und Ergebnis der Modellversuche zu berichten.¹⁶ Die abschließenden Berichte des Landesrechnungshofs¹⁷ und der Landesregierung¹⁸ liegen mittlerweile vor und wurden vom Landtag und dessen Haushalts- und Finanzausschuss eingehend erörtert. Die Ergebnisse der Modellversuche lassen offenbar den Schluss zu, dass die Budgetierung jedenfalls dann zu einem sparsameren Ausgabeverhalten

⁹ S. den Abschlußbericht der Landesregierung über die Modellversuche, Drs. 13/4085, S. 4.

¹⁰ S. § 6 Abs. 2 HaushaltsG 1997 und Haushaltsgesetz 1998/99.

¹¹ Vgl. § 6 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1998/99.

¹² § 6 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1998/99, gegenseitige Deckungsfähigkeit über einzelne Kapitel hinaus.

¹³ Vgl. Drs. 13/4085, S. 28.

¹⁴ S. StS Dr. Deubel, 53. HuFA-Sitzung 18.3.1999, Prot. S. 6.

¹⁵ S. Drs. 13/4085, S. 29 unter 4.

¹⁶ S. § 6 Abs. 4-6 Haushaltsgesetz 1998/99.

¹⁷ Drs. 13/3970.

¹⁸ Drs. 13/4085; s.a. Drs. 13/3556 und 13/4380 zur Kosten- und Leistungsdarstellung in der Landesverwaltung.

beitragen kann, wenn sie mit Instrumenten „zur Steuerung, Optimierung und Kontrolle des Mitteleinsatzes und zur Einhaltung des Ausgabevolumens“ verbunden ist,¹⁹ deren Entwicklung der Haushaltsgesetzgeber und der Landesrechnungshof gefordert haben. Darauf deuten insbesondere die Erfahrungen mit dem Modellversuch „Neues Steuerungsmodell im Forstbetrieb“²⁰ hin, der am weitesten in Richtung einer „output-orientierten“ Steuerung geht. Aber auch der Versuch der „selbst gesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben“ kann Erfolge vorweisen. So wurden 1997 erstmals weniger Zahlfälle registriert und das Ziel erreicht, die Steigerung der Personalausgaben unterhalb der – geplanten – Steigerung der Einnahmen zu halten.²¹

Ob dagegen eine Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs *allein* zu mehr Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit führt, ist umstritten. Von Seiten der Verwaltungen wird zumindest als positiv empfunden, dass sich der Verwaltungsaufwand bei der Haushaltsbewirtschaftung sowie das „Dezemberfieber“ - der Anreiz, Mittel bis zum Jahresende zu verausgaben – verringert habe.²² Gelegentlich wird beklagt, dass dieser Vereinfachung der Aufwand durch neue Steuerungs- und Kontrollinstrumente gegenüberstehe (Kosten-/Leistungsrechnung, Berichtswesen u.a.). Auf der anderen Seite wird - auch von einigen der an den Modellversuchen beteiligten Ressorts - gefordert, die Flexibilisierung durch neue Steuerungs- und Kontrollmechanismen zu ergänzen²³.

3. Die Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes

¹⁹ S. Drs. 13/4085, S. 29 unter IV.4.

²⁰ S. den Jahresbericht 1998 des Landesrechnungshofs, Drs. 13/3970, S. 46 ff.

²¹ S. den Jahresbericht 1998 des Landesrechnungshofs, Drs. 13/3970, S. 35 ff., und den Abschlußbericht der LReg, Drs. 13/4085, S. 11 ff. Da die Einnahmen unter den Ansätzen des Haushaltsplans blieben, lag die *reale* Steigerung der Personalkosten allerdings über der Steigerungsrate der Einnahmen.

²² S. den Jahresbericht 1998 des Landesrechnungshofs, Drs. 13/3970, S. 48 ff.; 49; vgl. auch den Bericht des Bundesrechnungshofs 1998, BT-Drs. 14/29, S. 239 ff., und den Bericht des Hessischen Rechnungshofs „Ergebnisse der Prüfung zur Umsetzung der Modellversuche der Haushaltsreform in Hessen“, Hess. LT-Drs. 14/4370; insb. S. 118 ff. Optimistischer ist die Einschätzung der an den rheinland-pfälzischen Modellversuchen beteiligten Ressorts, s. den Abschlußbericht der LReg, Drs. 13/4085, S. 6 ff.; vgl. auch Ehlers/Schuy in: Heuer, Haushaltsrecht, Einführung BHO, Anm. 5.

²³ So übereinstimmend die oben in FN. 29 genannten Rechnungshöfe; das rh.pf. MUF, s. den Abschlußbericht der LReg, Drs. 13/4085, S. 11 und S. 29 unter 4.; s. a. die Stellungnahme der Landesregierung zum Bericht des Landesrechnungshofs, Drs. 13/4253, S. 2 ff., und die Beschlussempfehlung und den Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses, Drs. 13/4424, S. 4 ff.; Ehlers/Schuy in: Heuer, Haushaltsrecht, Einführung BHO, Anm. 6.

Artikel 109 Abs. 2 GG gibt dem Bundestag die Kompetenz, mit Zustimmung des Bundesrates für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht zu regeln. Auf Grund dieser Kompetenz hat der Bund das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) erlassen. Dieses Gesetz wurde 1997 geändert, um Bund und Ländern eine flexiblere Haushaltsführung zu ermöglichen. Die Änderungen betreffen insbesondere die Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit von Ausgaben. Deckungsfähigkeit bedeutet, dass die Exekutive Mittel für andere Zwecke verwenden kann als die, für die sie im Haushaltsplan zur Verfügung gestellt wurden. Übertragbarkeit bedeutet, dass Mittel, die der Haushaltsplan für einen bestimmten Zeitraum zur Verfügung stellt, auch später noch verausgabt werden können. Vor der Änderung des HGrG konnten Ausgaben grundsätzlich nur dann für deckungsfähig erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang bestand. Damit war die Möglichkeit, Mittel für andere als die veranschlagten Zwecke zu verwenden, eng begrenzt; die Zweckbindung der Ausgaben wurde weitgehend gewahrt. Ähnliches galt für die Übertragbarkeit: Sie war grundsätzlich nur unter der Voraussetzung möglich, dass die Ausgaben für eine sich auf mehrere Jahre erstreckende Maßnahme bestimmt waren und die Übertragbarkeit gleichzeitig die sparsame Mittelverwendung förderte.²⁴ Nunmehr können Ausgaben und zusätzlich auch Verpflichtungsermächtigungen bereits dann für übertragbar und deckungsfähig erklärt werden, wenn dies ihre wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördert.²⁵

Um die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu verbessern, wurde darüber hinaus vorgesehen, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. In geeigneten Bereichen soll eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werden (§ 6 Abs. 2 und 3 HGrG). Auf Initiative des Bundesrats wurde ferner eine Bestimmung über eine inputorientierte oder, wie es im Gesetz heißt, „leistungsbezogene Planaufstellung und –bewirtschaftung“ aufgenommen (§ 6 a HGrG). Sie sieht die Möglichkeit vor, die Finanzverantwortung auf dezentrale Verwaltungseinheiten zu delegieren, mit der Fach- und Sachverantwortung zusammenzuführen und in diesem Rahmen Ausgaben für übertragbar und

²⁴ S. § 15 HGrG a.F.

²⁵ S. § 15 HGrG in der Fassung des Gesetzes zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern vom 22.12.1997, BGBl. I S. 3251.

gegenseitig deckungsfähig zu erklären. Voraussetzung dafür sind „geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente, mit denen insbesondere sichergestellt wird, dass das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird. Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen sind durch Gesetz oder den Haushaltsplan festzulegen.“

II. Auswirkungen auf das parlamentarische Budgetrecht

1. Das parlamentarische Budgetrecht

Wesentliches Element des Budgetrechts des Parlaments ist sein Recht, über den Haushaltsentwurf der Regierung durch Gesetz zu entscheiden²⁶ (Art. 116 Abs. 2 LV). Das Parlament hat auf diese Weise „die rechtlich umfassende, alleinige Entscheidungs- und Feststellungskompetenz“ über den Haushalt. Der Haushalt ist ein „zeitlich begrenztes Regierungsprogramm in Gesetzesform“.²⁷ Mit seiner Feststellung trifft das Parlament die „wirtschaftliche Grundsatzentscheidung für zentrale Bereiche der Politik“.²⁸ Die Haushaltsbewilligung ist dabei - rechtlich, nicht politisch - das einzige Instrument, mit dem das Parlament die Regierung auch dort steuern und kontrollieren kann, wo sie ohne gesetzliche Ermächtigung oder parlamentarische Billigung tätig werden darf. Das ist etwa bei der Förderung von Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie der Fall. Mit den Worten des Bundesverfassungsgericht ist das Budgetrecht des Parlaments

"eines der wesentlichen Instrumente der parlamentarischen Regierungskontrolle, die die rechtsstaatliche Demokratie entscheidend prägt. (...) Gerade auch weil das Parlament von seinen Kontrollbefugnissen, insbesondere von seinen Haushaltskompetenzen, Gebrauch machen kann, hat das Bundesverfassungsgericht es als verfassungsrechtlich unbedenklich angesehen, dass weit reichende politische Entscheidungen nach der gewaltenteilenden Kompetenzzuordnung des Grundgesetzes nicht durch das Parlament, sondern durch andere oberste Staatsorgane getroffen werden".²⁹

²⁶ Vgl. dazu Siekmann in Sachs, GG, Art. 110 Rn. 12-15.

²⁷ S. BVerfG DÖV 1977, S. 515, 516; s.a. BVerfGE 79, 311, 342.

²⁸ BVerfGE 45, 1, 32, 70, 324, 335.

²⁹ BVerfGE 70, S. 324 ff., 356.

Viele von den neuen Haushaltsinstrumenten lassen das parlamentarische Budgetrecht unberührt. Das gilt insbesondere für die oben unter I.1. a)-d) genannten Maßnahmen, die in Rheinland-Pfalz eingeführt wurden.

Problematisch sind im Wesentlichen nur die Flexibilisierung und Globalisierung.³⁰ Sie können die Grundsätze der sachlichen und zeitlichen Bindung einschränken, welche das parlamentarische Budgetrecht näher ausgestalten. Sachliche Bindung bedeutet, dass das Haushaltsgesetz die Verwaltung ermächtigt, bestimmte Ausgaben für bestimmte bezeichnete Zwecke zu leisten. Die sachliche Bindung folgt aus dem Vollständigkeitsprinzip (Art. 116 Abs. 1).³¹ Danach sind alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Haushaltsplan einzustellen. Daraus ergibt sich nicht nur die Pflicht, alle voraussehbaren Ausgaben im Haushaltsplan zu veranschlagen, sondern auch, diese bestimmten Ausgabezwecken zuzuordnen³². Zeitliche Bindung bedeutet, dass sich die Ermächtigung des Gesetzgebers nur auf das jeweilige Haushaltsjahr erstreckt. Die zeitliche Bindung folgt aus dem verfassungsrechtlichen Prinzip der Jährlichkeit, wonach der Haushaltsplan nach Jahren getrennt aufgestellt und festgestellt wird (Art. 116 Abs. 2 LV).³³ Beide Prinzipien sind zugleich Ausdruck der verfassungsrechtlichen Verpflichtung des Parlaments, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen. Auch von daher muss es über die Zusammensetzung der Ausgaben im Einzelnen entscheiden³⁴. Nur so kann der Einfluss des Parlaments bei der Verwendung öffentlicher Mittel sichergestellt und ausgeschlossen werden, dass die Verwaltung nach freiem Ermessen wirtschaftet³⁵.

³⁰ Die Budgetierung ist nur insoweit problematisch für das Budgetrecht, als sie eine Flexibilisierung oder Globalisierung voraussetzt.

³¹ NWVerfGH, NVwZ 1992, S. 470 ff., 471, NVwZ 1995, S. 159 ff., 160; Siekmann in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, München, 1996, Art. 110, Rdnr. 62; Piduch, a.a.O., Art. 110, Rdnr. 22

³² NWVerfGH, NVwZ 1992, S. 471, NVwZ 1995, S. 160

³³ vgl. etwa: Wiesner, Öffentliche Finanzwirtschaft I (Haushaltsrecht), 9. Auflage, Heidelberg, 1992, S. 94; für die vergleichbare Rechtslage auf Bundesebene: Piduch, a.a.O., Art. 110, Rdnr. 23; Hengstschläger, a.a.O., S. 137

³⁴ Neumark, zitiert bei Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Rdnr. 103.

³⁵ Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Band 1, Rdnr. 102; Senf in: Albers u.a., Handbuch der Finanzwissenschaft, Band I, Tübingen, 1977, S. 409; Piduch, a.a.O., Art. 110, Rdnr. 10

Sachliche und zeitliche Bindung sind damit auch Voraussetzung der Haushaltskontrolle durch Parlament und Rechnungshof.³⁶ Sie hängen überdies eng mit den Grundsätzen der Transparenz sowie der Haushaltsklarheit und –wahrheit zusammen. Denn zur Sicherung der Haushaltsklarheit und –wahrheit müssen die Ermächtigungen des Haushaltsplans so genau gefasst sein, dass sie das Finanzgebahren der Exekutive durchsichtig machen, nichts verschleiern und wirksam zu steuern vermögen.³⁷ Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz führt dazu aus³⁸, der Haushaltsplan müsse transparent machen, wo und in welcher Höhe Ausgaben für welchen Zweck voraussichtlich anfallen. Darin bewähre sich

„das Haushaltsbewilligungsrecht des Parlaments als das wesentliche Instrument der Regierungskontrolle. Ihm entspricht aber auch die Pflicht des Parlaments, sich selbst und der Öffentlichkeit in einer den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechenden Weise Rechenschaft über die Einnahmen und Ausgaben des Landes abzulegen.“

Das geänderte Haushaltsgrundsätzegesetz erlaubt eine Flexibilisierung des Haushalts insbesondere dadurch, dass Ausgaben bereits dann für deckungsfähig und übertragbar erklärt werden können, wenn dies ihre wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördert.³⁹ Würden Flexibilisierung und Globalisierung allein bereits die Wirtschaftlichkeit fördern, wäre theoretisch ein Haushalt möglich, welcher den Landtag völlig seiner bisherigen Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten beraubt. Denn dann würde nahezu jede Ausgabe für deckungsfähig und übertragbar erklärt werden können. Je mehr diese Bindungen aber gelockert werden, desto weniger bestimmt noch der Haushaltsgesetzgeber, für welche Ziele die Mittel ausgegeben werden, und den Zeitraum, in dem die Mittel zur Verfügung stehen, desto schwieriger wird die Kontrolle, welche Mittel wann wofür ausgegeben oder nicht ausgegeben wurden, und desto weniger wird transparent, wofür die Verwaltung die Mittel verwendet. Werden die Freistellungen vom Grundsatz der sachlichen und zeitlichen Bindung kumuliert, potenzieren sich sogar die Steuerungs- und Kontrollverluste des

³⁶ BVerfGE 70, S. 324 ff., 356; Piduch, a.a.O., Art. 110, Rdnr. 10

³⁷ NWVerfGH, NWVBI 1992, 129 ff. und NVwZ 95, 159.

³⁸ In seiner Entscheidung zur Verfassungswidrigkeit einer überplanmäßigen Ausgabe, s. AS 26, 4 ff., 9; ähnlich in der Entscheidung zur privaten Vorfinanzierung, AS 25, 387 = DVBl. 1997, S. 491, 492 = DÖV 1997, S. 246.

³⁹ S. § 15 HGrG in der Fassung des Gesetzes zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern vom 22.12.1997, BGBl. I S. 3251.

Parlaments. Der Extremfall wäre ein Globalhaushalt mit einer schrankenlosen Deckungsfähigkeit aller Titel und einer ebenso unbeschränkten Übertragbarkeit. Dann könnte das Parlament nur noch über eine einzige Zahl - die Gesamthöhe der Ausgaben – befinden, im Übrigen wäre die Exekutive im Haushaltsvollzug völlig frei.⁴⁰

Dies wäre aber weder allgemein mit dem Budgetrecht des Parlaments noch speziell mit den Grundsätzen der sachlichen und zeitlichen Bindung zu vereinbaren und deshalb verfassungswidrig. Die Zweckbestimmungen und zeitlichen Bindungen des Haushaltsplanes müssen deshalb soweit erhalten bleiben, dass die politische Steuerungsfunktion des Haushalts, seine Transparenz und Vergleichbarkeit mit anderen Haushalten gewahrt bleibt. Der parlamentarische Gesetzgeber muss die wesentlichen haushaltspolitischen Weichenstellungen selbst treffen.⁴¹ Weder die Flexibilisierung noch die Globalisierung dürfen es der Exekutive ermöglichen, die politischen Schwerpunkte des Haushalts am Parlament vorbei durch andere Schwerpunkte zu ersetzen;⁴² der Haushalt darf kein „Blankoscheck“ für die Exekutive sein, mittels Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit losgelöst von sachlichen und zeitlichen Bindungen öffentliche Mittel zu verausgaben.⁴³

2. Das Wirtschaftlichkeitsgebot

Flexibilisierung und Globalisierung sollen die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung erhöhen. Das Wirtschaftlichkeitsgebot ist verfassungsrechtlich verankert.⁴⁴ Nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz verpflichtet es den Staat, „das Finanzgebahren an wirtschaftlichen Prinzipien auszurichten, also die zur Verwirklichung eines Ziels verfügbaren knappen Mittel so zweckmäßig wie möglich einzusetzen.“ Das Wirtschaftlichkeitsgebot bindet auch den Haushaltshaltsgesetzgeber.⁴⁵

⁴⁰ Vgl. Linck, ZG 1997, S. 1 ff., 6. Deshalb hatte die Landtagspräsidentenkonferenz anlässlich der Novellierung des HGrG gefordert, die Flexibilisierung nur unter der Bedingung zuzulassen, dass das Parlament anderweitige Steuerungs- und Kontrollmittel erhält, s. Drs. 13/1761, S. 1 f.

⁴¹ S. Linck, ZG 1997, S. 1 ff., 8 unter Hinweis auf die Rspr. des BVerfG zum Wesentlichkeitsprinzip.

⁴² So wies die Abg. Frau Thomas im HuFA darauf hin, dass es die Budgetierung der Exekutive offenbar ermöglichte, am Parlament vorbei Personalmittel in den Schulbereich umzuschichten; vgl. 53. Sitzung des HuFA am 18.3.1999, Prot. S. 3.

⁴³ So Gröpl, NVWz 1998, S. 1251 ff., 1257.

⁴⁴ S. VerfGH RhPf., AS 25, S. 387 ff., 403 f.; Linck, ZG 1997, S. 1 ff., 9 m.w.N.

⁴⁵ S. VerfGH RhPf., AS 25, S. 387 ff., 403 f.

Eine zu restriktiven Anwendung der Gebote der sachlichen und zeitlichen Bindung kann mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot in Widerspruch geraten. So war die jedenfalls bis Mitte der 90er Jahre übliche Veranschlagung, die die Ausgabenzwecke zum Teil bis in kleine Einzelheiten aufgliederte und eine Übertragung nur in wenigen Ausnahmefällen zuließ, offenbar vielfach ein Hindernis für eine sparsamere Mittelverwendung. Anreize, dass die einzelnen Verwaltungen dem Anwachsen der Personalausgaben entgegenwirken, gingen von ihr offensichtlich nicht aus. Aus der Befürchtung heraus, nicht verausgabte (und nicht übertragbare) Mittel würden im nächsten Haushalt gestrichen, resultierte das sog. Dezemberfieber. Mittel, die für den veranschlagten Zweck nicht mehr benötigt wurden, konnten nicht für andere notwendige Ausgaben verwendet werden, die der gleichen politischen Zielsetzung dienen. Vielfach musste auf das Mittel der außer- und überplanmäßigen Ausgaben zurückgegriffen werden, ohne dass die Verschiebung der Mittel fach- und wesentliche haushaltspolitischen Vorgaben berührte.⁴⁶ Insbesondere im Rahmen des in Rheinland-Pfalz üblichen Doppelhaushalts dürfte – wie die Modellversuche zeigen – eine flexiblere Haushaltsführung sinnvoll sein, um Ausgaben ggf. dort umsteuern zu können, wo es sich im Verlauf der beiden Haushaltsjahre zur Umsetzung der politischen Vorgaben als wirtschaftlich sinnvoll erweist. Im Übrigen kann eine Überfrachtung der Haushaltspläne mit unnötigen Details ihre Transparenz eher vermindern als erhöhen, weil die politisch bedeutsamen Ansätze in der Vielzahl der Daten oft nur noch schwer zu erkennen sind.⁴⁷

Soweit sich bei der Aufstellung und dem Vollzug des Haushalts die Verfassungsgrundsätze der sachlichen und zeitlichen Bindung einerseits und das Wirtschaftlichkeitsprinzip andererseits gegenüber stehen, ist es Sache des Gesetzgebers, beide zum Ausgleich zu bringen. Dabei hat er darauf zu achten, dass die widerstreitenden Verfassungspositionen so weit wie möglich ihre Wirkung behalten.⁴⁸ Eine grenzenlose Flexibilisierung entsprechend den Möglichkeiten, die das neue HGrG einräumt, wäre deshalb verfassungswidrig. Im Übrigen kann von einer gewissen Flexibilisierung oder Globalisierung grundsätzlich nur dann eine höhere Wirtschaftlichkeit erwartet werden, wenn entsprechende Kontroll- und Steuerungsmittel dazukommen. Wo die Grenzen der Flexibilisierung und Globalisierung im Einzelfall liegen, kann

⁴⁶ Vgl. dazu Böhm, NVwZ 1998, S. 934 ff., 935; Linck, ZG 1997, S. 1 ff., 9 m.w.N.

⁴⁷ S. Böhm, NVwZ 1998, S. 934 ff., 935 f.

⁴⁸ S. Linck, ZG 1997, S. 1 ff., 9 f. m.w.N.

insoweit kaum abstrakt bestimmt werden, zumal verfassungsrechtliche Rechtsprechung hierzu, soweit ersichtlich, noch nicht vorliegt. Im Ergebnis wird es darauf ankommen, welche Ausgaben in welchem Umfang globaler als bisher veranschlagt, für deckungsfähig oder übertragbar erklärt werden und inwieweit das parlamentarische Budgetrecht und die Transparenz des Haushalts ggf. durch andere Instrumente gewahrt werden.

III. Möglichkeiten zur Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts

Der Landtag hat im November 1998 die Landesregierung in einem Beschluss dazu aufgefordert, die neuen Haushaltsinstrumente unter Berücksichtigung der Erfahrungen der Modellversuche in der Landeshaushaltsordnung (LHO) zu verankern. Ermöglicht werden soll u.a. ein flexiblerer Haushaltsvollzug entsprechend den 1997 geänderten Vorschriften des Haushaltsgrundsatzgesetzes des Bundes. Die Änderung der LHO soll die Voraussetzungen für wirtschaftlichere und stärker ergebnisorientierte Haushaltsführung schaffen. Gleichzeitig sollen die Gestaltungs-, Steuerungs- und Kontrollrechte des Landtags gesichert und ausgebaut werden, um das parlamentarische Budgetrecht zu wahren.⁴⁹ Mit der Einbringung eines Gesetzentwurfs zur Änderung der LHO ist in Kürze zu rechnen.

Die folgende Darstellung orientiert sich am Beschluss des Landtags, der Leitlinien zur Sicherung des Budgetrechts des Landtags enthält. Ferner kann auf die Erfahrungen mit den Haushaltsgesetzen 1997 und 1998/1999 zurückgegriffen werden.

1. Absolute Obergrenze der Flexibilisierung

Der Landtag fordert, die Deckungsfähigkeit auf 20% des Ansatzes zu beschränken.⁵⁰ Damit definiert er eine absolute Obergrenze zur Wahrung des Verfassungsgrundsatzes der sachlichen Bindung. Die 20%-Grenze findet mittlerweile auch anderweitig in der Staatspraxis Anwendung.⁵¹ Sie könnte als allgemein gültige Vorgabe für die Haushaltsaufstellung in der LHO geregelt werden.

⁴⁹ S. den Landtags-Beschluss zu Drs. 13/3457 und 13/3645; 13. Sitzung am 12.11.1998.

⁵⁰ S. den Beschluss zu Drs. 13/3457/3645 unter IV.6.

⁵¹ Soweit der Bund im kommenden Bundeshaushalt eine Deckungsfähigkeit zwischen bestimmten Hauptgruppen zulässt, will er sie auf 20% begrenzen, s. Finanzplan des Bundes 1999-2003, BR-Drs. 451/99, S. 56, und § 5 Abs. 3 Entwurf HG 2000, BT-Drs. 14/1400. In Thüringen ist die Zustimmung des HuFA erforderlich, wenn mehr als 20% eines Titels zur Deckung anderer Ausgaben verwandt werden

Eine vergleichbare Obergrenze könnte auch für die Übertragbarkeit in der LHO definiert werden, um den Grundsatz der zeitlichen Bindung zu wahren. Allerdings gibt es bereits bereichsspezifische Lösungen, wie die Bonus-/Malus-Regelung, die auf der Grundlage des HG 1998/1999 im Einvernehmen mit dem HuFA in Kraft trat.⁵² Insofern böte es sich auch an, die Übertragbarkeit weiterhin bereichsspezifisch im jeweiligen Haushaltsgesetz und Haushaltsplan zu regeln.

2. Neue Instrumente der Überprüfung und Steuerung der Wirtschaftsführung

Im Landtagsbeschluss wird gefordert, dass die dezentrale Mittelbewirtschaftung sowie die stärkere Flexibilisierung weiterhin die parlamentarischen Mitwirkungs- und Kontrollrechte gewährleisten müssten. Einer stärkeren Flexibilisierung der Mittelverwendung und der damit verbundenen Möglichkeiten der Exekutive müsse ein parlamentarisches Korrektiv gegenübergestellt werden. Dazu solle das Haushaltsrecht für den Landtag und die Landesregierung im jeweiligen Kompetenzbereich weitere Elemente der Überprüfung und Steuerung der Wirtschaftsführung des Landes vorsehen.

In der Haushaltsordnung könnte dies als eine allgemeine Vorgabe für die Aufstellung des Haushalts geregelt werden, wonach eine stärkere Flexibilisierung voraussetzt, dass das Budgetrecht des Landtags in geeigneter Weise gewahrt wird.

Im Einzelnen kommen folgende Möglichkeiten zur Wahrung des Budgetrechts in Betracht:

a) Berichtspflichten

Eines der Mittel zur Wahrung des Budgetrechts, die der Landtagsbeschluss aufführt, sind Berichtspflichten über Subventionen und Beteiligungen. Diese Pflichten könnten in der LHO geregelt werden. Subventions- und Beteiligungsberichte betreffen allerdings nicht speziell die Auswirkungen der Flexibilisierung auf das Budgetrecht. Auf die Beteiligungsberichte wird unten bei der Privatisierung näher eingegangen.⁵³

sollen; s. § 4 Abs. 2 ThürHhG 1998, GVBl. 1998, S. 441; dazu Pietsch, „Das Budgetrecht des Landtags ist gesichert“, in: Das Parlament 1999, Nr. 3-4, S. 4.

⁵² S. Drs. 13/4085, S. 28.

⁵³ S. unten unter C.II.2.e).

Im Übrigen kann auf den Beschluss des Landtags zur Subventionsberichterstattung und den vor kurzem vorgelegten „Finanzhilfenbericht“ verwiesen werden.⁵⁴

Ferner haben sich die Berichte bewährt, die die Landesregierung nach § 6 HG 1997 und HG 1998/1999 dem Landtag vierteljährlich über den Stand und die Ergebnisse der Modellversuche und den Entwicklungsstand neuer Steuerungs- und Kontrollinstrumente erstattete. Sie haben dem Parlament einen Einblick in den laufenden Haushaltsvollzug insbesondere im Personalbereich ermöglicht, den es in dieser Form zuvor nicht hatte. Eine solche Berichtspflicht ist deshalb ein zentrales Instrument zur Sicherung des Budgetrechts und der Transparenz des Haushaltsvollzugs.

Das Bremer Haushaltsgesetz 1999⁵⁵ enthält in § 8 ebenfalls eine Vorschrift über das Berichtswesen. Sie lautet:

(1) Die Ressorts sind verpflichtet, auf der Ebene von Teilbudgets für den Finanz- und Personalbereich dem Haushalts- und Finanzausschuss periodisch Berichte vorzulegen. Neben den Finanz- und Personalberichten ist auch ein Berichtswesen bezüglich der Einhaltung der Leistungsziele aufzubauen. Der Haushalts- und Finanzausschuss wird ermächtigt, Form und Inhalt des Berichtsverfahrens festzulegen.

(2) Ziel des Berichtswesens ist es,

1. die Budgeteinhaltung zu gewährleisten,
2. die Personalziele, insbesondere die Beschäftigungszielzahlen, einzuhalten,
3. die Leistungsziele zu erreichen und
4. neue Entwicklungen zu erkennen und aufzugreifen, soweit diese von finanzieller, personalwirtschaftlicher oder leistungsbezogener Bedeutung sind.“

Für die Situation in Rheinland-Pfalz erscheint es fraglich, ob der HuFA Form und Inhalt solcher Berichte im Einzelnen vorgeben sollte. Bisher hat sich nämlich die Zusammenarbeit zwischen Landesregierung und Landtag bewährt. Anregungen des HuFA im Hinblick auf den Inhalt der Berichte nach § 6 HG hat die Landesregierung aufgegriffen und die Berichte verbessert. Ferner ist eine output-Steuerung nach Leistungszielen im Rahmen des Haushalts in Rheinland-Pfalz bislang allenfalls ansatzweise entwickelt (z.B. im Personalbereich die grundsätzliche Vorgabe, jährlich

⁵⁴ S. Finanzhilfenbericht der Landesregierung, Drs. 13/4470, S. 3 m.w.N.; s.a. Brocker, Subventionsberichterstattung und parlamentarische Kontrolle, ZG 1998, S. 93 ff.

⁵⁵ GVBl. 1998, S. 419.

1,5% der Personalkosten im Hinblick auf die Steigerung der Produktivität einzusparen). Überdies dürfte es näher liegen, dass nicht der HuFA, sondern die zuständigen Fachausschüsse die Einhaltung fachpolitischer Ziele – etwa im Schulbereich – überwachen. Ohnehin sollen die Fachausschüsse – entsprechend der Empfehlung der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“⁵⁶ – zunächst probeweise in die kommenden Haushaltsberatungen eingebunden werden. Darüber hinaus wird der Landtag sein Gesetzescontrolling verstärken, indem er sich von der Landesregierung über den Vollzug wichtiger Gesetze berichten lässt.⁵⁷ Dies ist ebenfalls eine Form der output-Kontrolle, die ggf. mit der Haushaltskontrolle weiter verzahnt werden könnte.

In Rheinland-Pfalz sollten die Berichte insbesondere folgenden Anforderungen entsprechen:

- Sie sollten den Haushaltsvollzug zeitnah wiedergeben. Die bisherige vierteljährliche Berichterstattung hat sich insoweit aus der Sicht des Parlaments bewährt.
- Sie sollten im Hinblick auf das Transparenzgebot grundsätzlich öffentlich zugänglich gemacht werden.
- Sie sollen offen legen, wie im Einzelnen von einer erweiterten Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit Gebrauch gemacht und ob die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gefördert wurde.
- Sie sollten transparent sein, das heißt wenige, aber aussagekräftige Daten enthalten. Dabei kommt es darauf an, für welche Empfänger die Berichte gedacht sind. So enthalten die bisherigen Quartalsberichte nach § 6 HG offenbar ausreichend Angaben, um das finanzwirtschaftliche Ergebnis z.B. der selbst gesteuerten Bewirtschaftung der Personalkosten zu beurteilen. Will der Landtag künftig mit Hilfe dieser Berichte auch die Auswirkungen auf die einzelnen Fachpolitiken im Sinne einer stärker „output-orientierten“ Steuerung beurteilen, müssten die Daten wohl noch weiter aufgeschlüsselt werden.⁵⁸

⁵⁶ S. Drs. 13/3500, S. 52 f.

⁵⁷ Entsprechend der Empfehlung der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“, Drs. 13/3500, S. 24 ff.; vgl. auch Grimm/Brocke, Die Rolle der Parlamente im Prozeß der Gesetzesfolgenabschätzung, ZG 1999, S. 58 ff. m.w.N.

⁵⁸ Wenn z.B. der ABWW die Auswirkungen der Personalkostenbudgetierung und –Steuerung in seinem fachpolitischen Zuständigkeitsbereich kontrollieren soll, müssten die Personalausgaben sicherlich zumindest für einzelne Schularten und für einzelne Hochschulen näher aufgeschlüsselt werden.

Eine Regelung der Berichtspflicht in der LHO wäre möglich. Bislang wurde der Inhalt der Berichte nach § 6 HG jeweils in Zusammenarbeit zwischen Landesregierung und HuFA weiterentwickelt. Insofern sollte auf eine detaillierte Regelung wie in Bremen verzichtet werden.

b) Betriebswirtschaftliche Steuerungs- und Controllinginstrumente

Wirtschaftliches Handeln bedarf der Information über die Kosten von Handlungen. Sofern diese nicht ohnehin offenliegen, bedarf es entsprechender Instrumente. Sie sind vielfach Voraussetzung dafür, dass die Flexibilisierung überhaupt den gewünschten wirtschaftlichen Erfolg hat. Sie machen es oft auch erst möglich, die oben unter a) beschriebenen Berichtspflichten zu erfüllen. Sie sollten nach Möglichkeit edv-gestützt sein, um den Verwaltungsaufwand zu minimieren.

Geeignete Instrumente können aus der Betriebswirtschaft entlehnt und an die Bedürfnisse der Verwaltung angepasst werden. In Frage kommt z.B. eine Kosten- und Leistungsrechnung. Deshalb sollte § 6 Abs. 3 HGrG ausdrücklich in die LHO übernommen werden, wonach in geeigneten Bereichen eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) eingeführt werden soll. Eine solche KLR ist aber – gerade auf der Ebene der Ministerialverwaltung – nicht überall einsetzbar, u.a. weil sie die Definition von Verwaltungs“produkten“ voraussetzt. Ein Beispiel für andere geeignete Instrumente sind die edv-gestützten Personalabrechnungs- und Verwaltungssysteme Daisy und Dipsy, deren Einführung in Rheinland-Pfalz bevorsteht, oder auch das rheinland-pfälzische Bonus-/Malus-System. Ferner sollte ein geeignetes Verwaltungscontrolling entwickelt werden.

Jeweils geeignete Instrumente zu entwickeln, ist Sache der Exekutive. In der LHO könnte klargestellt werden, dass - sofern die Kosten nicht auf andere Weise offenliegen - die Exekutive eine erweiterte Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit oder auch eine Globalisierung von Titeln in den Haushaltsentwurf in der Regel nur dann aufnehmen darf und der Landtag sie nur dann bewilligt, wenn geeignete Steuerungs- und Kontrollinstrumente zur Verfügung stehen und zum Einsatz kommen. Der Landtag kann dann bei den Haushaltsberatungen bei den einzelnen Titeln entscheiden, ob die jeweils eingesetzten Instrumente aus seiner Sicht geeignet und ausreichend sind, die nötige Transparenz, Steuerung und Kontrolle des Haushaltsvollzugs zu gewährleisten.

3. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Der Landtag hat ferner gefordert, „dass die Landesregierung zunehmend, beginnend in ausgewählten Bereichen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführt.“⁵⁹ Nach dem geänderten § 6 Abs. 2 HGrG sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Für „Baumaßnahmen, größere Beschaffungen, größere Entwicklungsvorhaben“ sind diese Anforderungen in § 16 HGrG noch einmal konkretisiert und ebenfalls verschärft worden. Werden diese Änderungen in die LHO übernommen, ist der Forderung des Landtags Genüge getan. Allerdings sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen allein in der Regel nicht geeignet, speziell durch die Flexibilisierung entstehende Kontroll- und Steuerungsverluste aufzufangen.

4. Keine Deckungsfähigkeit zu Lasten investiver Ausgaben

Zu den Forderungen des Landtagsbeschlusses gehört auch, eine Deckungsfähigkeit zu Lasten der Investitionen (Hauptgruppen 7 und 8) in der Regel auszuschließen. Damit soll verhindert werden, dass die Verwaltung Investitionsmittel zu Gunsten konsumptiver Zwecke umschichtet. Dies könnte durch eine entsprechende Formulierung in der LHO als Vorgabe für die Haushaltsaufstellung durch die Exekutive geregelt werden.

Allerdings ist auch nicht jede Umschichtung konsumptiver Ausgaben zu Gunsten von Investitionen wünschenswert (Beispiel: Anschaffung neuer Büromöbel an Stelle der Wiederbesetzung freigewordener Lehrerstellen). Darauf ist bei der Einzelveranschlagung und bei der Kontrolle des Haushaltsvollzugs zu achten.

5. Anpassung der Stellenpläne

Nach dem Beschluss des Landtags ist der Stellenplan „in der Regel spätestens dann der tatsächlichen Entwicklung anzupassen, wenn der Stellenbesetzungsgrad bezogen auf die jeweiligen Einzelpläne den Wert von 90% unterschreitet“. Stellenpläne sind nach wie vor wichtige und durch das HGrG⁶⁰ vorgegebene Übersichten, um den

⁵⁹ S. den Landtags-Beschluss zu Drs. 13/3457 und 13/3645, unter IV.3..

⁶⁰ Vgl. § 11 Abs. 1 Nr. 3, 12 Abs. 6 HGrG.

Personalbedarf festzustellen und zu dokumentieren. Maßgeblich für die Besetzung der vorhandenen Stellen ist aber letztlich das Personalbudget. Um Veränderungen beim Personalbedarf deutlich zu machen, sollte der Stellenplan an veränderte Budgets angepasst werden. Ausnahmen können dort angebracht sein, wo angesichts hoher Fluktuation die Planstellen oftmals zu weniger als 90% besetzt sind (Beispiel: Mitarbeiter und wissenschaftliche Hilfskräfte an den Hochschulen). Eine entsprechende Regelung könnte in die LHO aufgenommen werden, doch dürfte auch eine bereichsspezifische Festlegung in den Haushaltsplänen genügen.

6. Parlamentarische Mitwirkung am Haushaltsvollzug

Ein weiteres Mittel, um größere Flexibilität der Exekutive im Haushaltsvollzug auszugleichen, sind zusätzliche Mitwirkungsrechte des Parlaments und seiner Ausschüsse im Haushaltsvollzug. In Frage kommen Genehmigungs- und Zustimmungsvorbehalte. Beispiele finden sich in den letzten Haushaltsgesetzen. So kann das Finanzministerium eine kapitelübergreifende Deckungsfähigkeit nur mit Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags zulassen.⁶¹ Das Nähere über die im Haushaltsgesetz 1998/1999 vorgezeichnete Bonus/Malus-Regelung regelte das Finanzministerium mit Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses.⁶²

In Bremen wurde der zuständige Ausschuss der Bürgerschaft u.a. ermächtigt, Deckungsfähigkeiten und Übertragbarkeiten „gegebenenfalls im Einzelfall zu begrenzen oder aufzuheben“.⁶³ Eine solche Befugnis ist - mit Ausnahme eines Nachtragshaushalts - die einzige Sanktion, um im Haushaltsvollzug Fehlentwicklungen Einhalt zu gebieten, die sich aus der Flexibilisierung ergeben könnten. Ansonsten könnte das Parlament erst bei der Bewilligung des nächsten Haushalts Konsequenzen ziehen.

Entsprechende Mitwirkungsbefugnisse könnten deshalb - ggf. wie bisher bereichsspezifisch im Haushaltsgesetz - vorgesehen werden, um Beeinträchtigungen des Budgetrechts auszugleichen.⁶⁴

⁶¹ § 6 Abs. 2 Satz 3 HG 1997 und HG 1998/1999.

⁶² § 6 ABs. 3 HG 1998/1999.

⁶³ § 9 Abs. 4 HG 1998, GVBl. 1997, S. 617.

⁶⁴ Vgl. dazu VerfGH RhPf, AS 25, S. 387 ff., 404.

7. Einzelveranschlagung vor Globalisierung

Die Landtagspräsidentenkonferenz hielt es „im Grundsatz für vertretbar, Haushaltstitel durch allgemeiner formulierte Zweckbestimmungen zusammenzufassen und in ihrer Zahl zu reduzieren.“ Dieser so genannten Globalisierung von Haushaltstiteln sei jedoch durch das Budgetrecht des Parlaments ebenfalls Grenzen gesetzt. Deshalb müsse bei jedem Einzelplan konkret geprüft werden, wo eine globalisierte Veranschlagung möglich sei.⁶⁵

Im Hinblick auf das Budgetrecht und die Grundsätze der sachlichen Bindung und der Transparenz sollten Mittel nur dann globaler veranschlagt werden, wenn und soweit die Titel für die politischen Zielsetzungen von untergeordneter Bedeutung sind und ohne Steuerungsverluste, aber mit einem Gewinn an Wirtschaftlichkeit zusammengefasst werden können. Eine Kombination von Globalisierung und Deckungsfähigkeit sollte die Ausnahme bleiben, um Steuerungs- und Kontrolldefizite nicht zu potenzieren.

Im Übrigen sollte es - nach dem Vorbild des Bundes⁶⁶ - bei einer möglichst zielgenauen Einzelveranschlagung jedenfalls dann verbleiben, wenn die Ausgaben für deckungsfähig oder übertragbar erklärt werden sollen. Dafür spricht, dass eine detaillierte Veranschlagung den parlamentarischen Willen eindeutig manifestiert. Ferner zwingt er die einzelnen Verwaltungseinheiten, ihre Kostenschätzungen im Einzelnen offen zu legen. Diese werden so bereits in der Phase der regierungsinternen Haushaltsaufstellung der Kritik und Kontrolle der Ressortleitung, des Finanzministers und der gesamten Regierung zugänglich. Dies trägt dazu bei, Fehl-, insbesondere Überveranschlagungen zu vermeiden.⁶⁷ Die zielgenaue Veranschlagung ist auch eine Voraussetzung für die wirksame Kontrolle des Mittelabflusses bei einer Übertragung oder Deckung anderer Ausgaben. Die Forderung nach einer möglichst zielgenauen Veranschlagung lässt sich mit der Forderung nach Delegation der Finanzverantwortung auf dezentrale Verwaltungseinheiten⁶⁸ vereinbaren, wenn die Mittel im Haushalt entsprechend ausgebracht werden.

⁶⁵ S. Drs. 13/1761, S. 2 unter 7.

⁶⁶ S. Ehlers/Schuy in Heuer, Haushaltsrecht, Einführung zur BHO, Anm. 6.

⁶⁷ Vgl. zum Problem „managementbedingter“ oder auf Fehlveranschlagungen zurückgehender Minderausgaben den Rechnungshofsbericht 1998, Drs. 13/3970, S. 45 unter 3.h) und die Diskussion in der 53. Sitzung des HuFA am 18.3.1999, Prot. S. 3 f.

⁶⁸ Wie sie § 6a HGrG über die „leistungsbezogene Planaufstellung und -Bewirtschaftung“ vorsieht.

Die Frage der Globalisierung sollte bei dem jeweils betroffenen Titel im Haushaltsplan behandelt werden, für eine allgemeine Regelung in der LHO erscheint sie weniger geeignet.

8. Rechnungsprüfung

Die Haushaltsgesetze 1997 und 1998/1999 sahen vor, dass der Rechnungshof die Modellversuche zur Flexibilisierung und Budgetierung prüft.⁶⁹ Seine Prüfungsergebnisse enthielten wertvolle Hinweise zu ihrer Weiterentwicklung wie auch zur Wahrung des Budgetrechts.⁷⁰ Der Landtag ist auch weiterhin auf die kritischen Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs angewiesen. Da die Flexibilisierung aber das Modellstadium verlässt und fest in der LHO verankert werden soll, dürfte eine besondere Regelung im Hinblick auf Prüfungspflichten des Rechnungshofs nicht mehr erforderlich sein. Im Übrigen kann der Landtag bereits bei den Haushaltsberatungen auf den Rat des Rechnungshofs zurückgreifen. Deshalb dürften die allgemeinen Regelungen der §§ 88 LHO über die Rechnungsprüfung ausreichen.

IV. Zusammenfassung

Zusammenfassend steht dem Parlament eine Reihe verschiedener Mittel zur Verfügung, die es einzeln oder zusammen einsetzen kann, um sein Budgetrecht zu sichern. Es steht grundsätzlich in seinem Ermessen, von welchen Möglichkeiten er Gebrauch macht, soweit sein Budgetrecht und die einzelnen verfassungsmäßigen Haushaltsgrundsätze insgesamt gewahrt bleiben. Es steht dem Gesetzgeber auch frei, ob er sie in der Landeshaushaltsordnung, im Haushaltsgesetz oder im Haushaltsplan regelt. Dabei sollte die Landeshaushaltsordnung der Exekutive Vorgaben für die Haushaltsaufstellung machen, die das Budgetrecht bei der Flexibilisierung sichert. Die Landeshaushaltsordnung sollte sich allerdings auf Regelungen allgemeiner Art beschränken. Ggf. können zur Ausfüllung solcher allgemeiner Regelungen auch Vereinbarungen mit der Landesregierung in Frage kommen, wie sie die Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ auch in anderen Bereichen, z.B. der Privatisierung, vorgeschlagen hat.⁷¹ Im Übrigen kommt es auf die jeweiligen Titel und die Art ihrer Veranschlagung an, welche alternativen Steuerungs- und Kontrollmittel

⁶⁹ S. § 6 Abs. 5 HG 1998/1999; § 6 Abs. 4 HG 1997.

⁷⁰ S. den Jahresbericht 1998, Drs. 13/3970, S. 35 ff.

⁷¹ S. Drs. 13/3500, S. 65 unter 1.7.

im Einzelnen zur Verfügung stehen, geeignet und notwendig sind. Die Konkretisierung der allgemeinen Vorgaben sollte deshalb jeweils im Haushaltsgesetz bzw. im Haushaltsplan erfolgen.

Da die Kontroll- und Steuerungsinstrumente in der Regel gesetzlich verankert werden müssen, ist ihr Einsatz von der Zustimmung der Landtagsmehrheit abhängig. Aus verfassungsrechtlicher Sicht gibt es somit keine Instrumente, die speziell für die Opposition besonders geeignet wären. Dies ist vielmehr eine Frage der politischen Bewertung. Im Übrigen verbleibt der Opposition die Möglichkeit, gegen ein Haushaltsgesetz, das das verfassungsmäßige Budgetrecht oder einzelne Haushaltsgrundsätze verletzt, nach Art. 130 LV vor dem Verfassungsgerichtshof vorzugehen.

C. Privatisierung

Die Auslagerung staatlicher Aufgaben auf Private oder andere verselbständigte Rechtsträger wird vielfach als ein Mittel angesehen, das zur „Verschlankung“ des Staates, zum Abbau von Staatsaufgaben und zu einer wirtschaftlicheren und besseren Erledigung dieser Aufgaben beitragen kann.⁷² Die Auslagerung staatlicher Aufgaben stellt gleichzeitig die Parlamente vor neue Herausforderung.

In Rheinland-Pfalz hat vor allem die Verselbständigung der staatlichen Bauverwaltung und ihre geplante Umwandlung in ein Privatunternehmen (LBB) die Diskussion um die Folgen der Privatisierung für das Parlament ausgelöst. Auf Einladung von Landtagspräsident Grimm fand im Landtag im März 1998 ein Symposium zum Thema „Privatisierung und parlamentarische Rechte“ statt⁷³. Die Enquete-Kommission 13/1 „Parlamentsreform“ gab in ihrem Abschlussbericht vom August 1998 Empfehlungen dazu ab, wie das parlamentarische Budgetrecht bei Auslagerungen staatli-

⁷² Vgl. den Abschlussbericht des Sachverständigenrats „Schlanker Staat“, Hrsg. BMI, 1997, Bd. 1 S. 56 ff.

⁷³ Das Symposium ist dokumentiert als Heft 2 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz. Aus der Rechtswissenschaft vgl. zuletzt Glauben, Privatisierung als Preisgabe parlamentarischer Hausgüter, ZParl 1998, S. 496 ff.

cher Aufgaben gewahrt werden könne.⁷⁴ Der Landtag hat im September 1998 in einem Beschluss die Landesregierung aufgefordert, regelmäßig einen Beteiligungsbericht vorzulegen.⁷⁵ In seinem Beschluss zur „Fortentwicklung des Haushaltsrechts“ hat der Landtag überdies gefordert, die Berichtspflichten über Beteiligungen als Element „der Überprüfung und Steuerung der Wirtschaftsführung des Landes“ im Haushaltsrecht zu verankern.⁷⁶

Im Folgenden wird die Problematik am Beispiel der Privatisierung dargestellt, die den Hauptfall der Auslagerung darstellt. Vergleichbares gilt im Wesentlichen auch für andere Formen der Auslagerung von Staatsaufgaben, etwa auf juristische Personen des öffentlichen Rechts wie Anstalten oder öffentlich-rechtliche Stiftungen.

I. Formen der Privatisierung

Bei der Privatisierung geht es darum, bestimmte Aufgaben, z.T. auch die Behörden, die sie ausführen, ganz oder teilweise aus dem staatlichen Bereich zu lösen und in den privaten Bereich zu übernehmen. Dies kann in unterschiedlichen Formen und Abstufungen geschehen, die sich jeweils unterschiedlich auf die Möglichkeiten der Parlamente auswirken, ihre Verantwortlichkeit wahrzunehmen.

Bei der *materiellen* oder *Aufgabenprivatisierung* verzichtet der Staat auf die Wahrnehmung einer Aufgabe, die er bislang erfüllt hat, und überlässt die Deckung des bisher von ihm befriedigten Bedürfnisses dem Markt. Der staatliche Aufgabenbestand reduziert sich entsprechend.

Bei der *formellen Privatisierung* oder *Organisationsprivatisierung* bedient sich der Staat zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe einer privatrechtlichen Organisationsform, meist einer Kapitalgesellschaft (GmbH, AG), deren Anteile sich in öffentlicher Hand befinden, oder einer von der öffentlichen Hand mit Kapital ausgestatteten Stiftung. Mit der *Teilprivatisierung* ist eine Mischform gemeint zwischen formeller und

⁷⁴ S. Drs. 13/3500, S. 64 ff. Als Diskussionsgrundlagen dienten u.a. der Problemaufriss des Wissenschaftlichen Dienstes zum Thema Privatisierung und parlamentarische Rechte, Vorlage EK 13/1-57 und die Thesen des Wissenschaftlichen Dienstes „Privatisierung und parlamentarische Rechte“, Vorlage EK 13/1-64..

⁷⁵ Beschluß vom 10.9.1998 zu Drs. 2789, 2909 und 3246, Plenarprot. S. 5339 ff.

⁷⁶ Beschluß vom 12.11.1998 zu Drs. 3457 und 3645, unter IV.2.

materieller Privatisierung, nämlich private Unternehmen, an denen öffentliche und private Anteilseigner beteiligt sind (gemischt-wirtschaftliche Unternehmen, „Public-Private-Partnership“).

Die *funktionale Privatisierung*, z.T. ebenfalls fälschlich als „Teilprivatisierung“ bezeichnet, erfolgt durch die Übertragung allein des Vollzugs einer - unverändert öffentlichen - Aufgabe auf ein echtes Privatrechtssubjekt, das als Verwaltungshelfer, oft in der Form des Beliehenen, fungiert. Aufgabenzuständigkeit und Aufgabenverantwortung bleiben in vollem Umfang beim jeweiligen Träger öffentlicher Verwaltung. Es handelt sich dabei um eine Form des Einkaufs von Verwaltungsleistungen oder Teilen davon bei Privaten, der auch als „Verwaltungshilfe“ oder „Contracting Out“ bezeichnet wird.⁷⁷ Da bei der funktionalen Privatisierung Aufgabenzuständigkeit und Aufgabenverantwortung des öffentlichen Trägers unberührt bleiben, werden auch die parlamentarischen Steuerungs- und Kontrollbefugnisse gegenüber diesem Träger nicht wesentlich beeinträchtigt. Insoweit sind mit dieser Privatisierungsform keine grundsätzlich neuen Probleme für die Rechte des Parlaments verbunden. Auf sie wird deshalb im Folgenden nicht weiter eingegangen.

II. Aufgabenprivatisierung

1. Auswirkungen auf parlamentarische Rechte

Die Privatisierung einer Aufgabe beendet die parlamentarischen Mitwirkungs- und Kontrollbefugnisse, da grundsätzlich auch die staatliche Verantwortung für die Aufgabenerledigung endet. Staatliche Verantwortung gibt es insoweit regelmäßig nur noch, sofern der Staat die Tätigkeit Privater unterstützt, reguliert und die Einhaltung von Rechtsvorschriften kontrolliert. Nur darauf können sich Kontroll- und Beteiligungsrechte der Parlamente noch erstrecken.

⁷⁷ S. den Abschlussbericht des Sachverständigenrats „Schlanker Staat“, Hrsg. BMI, 1997, Bd. 1 S. 57; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl. 1999, S. 505; Burgi, Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe, 1999, S. 1 f.

2. Grenzen der Aufgabenprivatisierung

Aus der Verfassung können sich Grenzen für die Aufgabenprivatisierung ergeben,⁷⁸ insbesondere aus dem Rechtsstaatsprinzip, dem Sozialstaatsprinzip und aus dem Kulturstaatsprinzip (Art. 40 LV). Diese Prinzipien stehen einer völligen Privatisierung derjenigen Aufgaben entgegen, die zum Kern der ordnenden, sozialen und kulturellen Staatstätigkeit gehören. Dies schließt jedoch nicht grundsätzlich aus, dass einzelne Aufgaben ganz oder teilweise in die Gesellschaft verlagert werden, wenn die Gesellschaft im Stande ist, aus sich heraus diese Aufgaben befriedigend für alle zu lösen (Beispiele: private Streitschlichtung, private Altersvorsorge), oder dass sich der Staat bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben in Einzelfällen privater Dritter im Sinne einer funktionalen Privatisierung bedient.

Privatisierungsschranken können sich ferner aus dem Funktionsvorbehalt für Beamte ergeben (Art. 33 Abs. 4 GG). Danach müssen hoheitliche Befugnisse in der Regel von Beamten ausgeübt werden. Dies kann etwa bei der Strafverfolgung, der Wahrung der öffentlichen Sicherheit oder dem Strafvollzug der Privatisierung Grenzen setzen.⁷⁹ Im Übrigen können die Länder solche Aufgaben nicht privatisieren, deren Erledigung ihnen durch höherrangiges (Bundes- oder Europa-)Recht aufgegeben ist.

3. Wahrung parlamentarischer Rechte

a) Gesetzesvorbehalt

Über eine Aufgabenprivatisierung *muss* der parlamentarische Gesetzgeber entscheiden, wenn die Aufgabe, die künftig nicht mehr vom Staat wahrgenommen werden soll, diesem durch Gesetz zugewiesen ist oder wenn die Privatisierung der Aufgabe die allgemeine Organisation der Verwaltung wesentlich berührt⁸⁰ (Gesetzes-

⁷⁸ S. Burgi, Funktionelle Privatisierung und Verwaltungshilfe, 1999, S. 175 ff.

⁷⁹ Diese Grenzen können sich – über die Aufgabenprivatisierung hinaus – auch auf die anderen Formen der Privatisierung erstrecken. Vgl. Haug, Funktionsvorbehalt und Berufsbeamtentum als Privatisierungsschranken, NVwZ 1999, S. 816 ff.; Gramm, Schranken der Personalprivatisierung bei der inneren Sicherheit, VerwArchiv 1999, S. 329 ff.; Burgi, Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe, 1999; Di Fabio, Privatisierung und Staatsvorbehalt, JZ 1999, S. 585 ff.

⁸⁰ Zum Gesetzesvorbehalt im Hinblick auf die Staatsorganisation s. VerfGH NRW, DÖV 1999, S. 427 ff. = DVBl. 1999, S. 714 ff. mit Anm. Wieland (Zusammenlegung von Justiz- und Innenministerium).

vorbehalt). Im Übrigen *kann* das Parlament die Entscheidung über eine Aufgabenprivatisierung im Einzelfall durch Gesetz treffen.⁸¹

b) Informationsrechte

Im Hinblick darauf sollte das Parlament grundsätzlich frühzeitig vor einer geplanten Aufgabenprivatisierung unterrichtet werden.⁸² Soweit die Privatisierung einer gesetzlichen Regelung bedarf, ergibt sich die Pflicht zur Unterrichtung des Landtags bereits aus der Informationspflicht der Landesregierung über ihre Gesetzentwürfe, deren verfassungsrechtliche Verankerung die Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ empfohlen hat.⁸³ Ggf. könnte eine darüber hinausgehende Unterrichtungspflicht gesetzlich geregelt werden, allerdings erscheint die LHO dafür kaum geeignet. U.U. kann eine solche Verpflichtung auch in die Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung aufgenommen werden, welche nach dem Vorschlag der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ das Nähere zu den Informationspflichten regeln soll.

II. Organisations- und Teilprivatisierung

Bei der Organisationsprivatisierung verbleibt die Aufgabe selbst im staatlichen Einfluss- und Verantwortungsbereich. Ausschlaggebend für die Notwendigkeit parlamentarischer Kontrolle ist dabei in erster Linie die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung (Art. 98, 99, 104 LV). Auf die möglicherweise für die Geltung verwaltungsrechtlicher Grundsätze mitentscheidenden Fragen, ob der private Träger genuin staatliche Aufgaben wahrnimmt oder Aufgaben, die ggf. auch völlig privatisiert werden könnten, ob der Träger die Aufgaben im Wettbewerb mit anderen Privaten wahrnimmt oder ob es sich um eine - gesetzlich vorgeschriebene oder faktische - Monopoltätigkeit handelt,⁸⁴ sind hierbei von untergeordneter Bedeutung. Unternehmen in Staatsbesitz sind Teil der Staatsorganisation und unterliegen parlamentarischer Kontrolle, ihre Tätigkeit ist dem Staat zuzuordnen.

⁸¹ Der Gesetzgeber ist nämlich jederzeit befugt, verwaltungsorganisationsrechtliche Regelungen zu treffen, s. Maurer, Allg.VerwR., 12. Aufl. 1999, § 21 Rn. 64 und 65.

⁸² S. das Thesenpapier der Präsidentenkonferenz zu „Privatisierung und parlamentarische Verantwortung“, unter II.3.

⁸³ S. Drs. 13/3500, S. 39 ff.

⁸⁴ Dazu Di Fabio, Privatisierung und Staatsvorbehalt, JZ 1999, S. 585 ff.; 558 f.

Bei der Teilprivatisierung erstreckt sich die parlamentarische Kontrolle zumindest auf den Einfluss, den Regierung und Verwaltung auf das Unternehmen ausüben oder ausüben können.

1. Auswirkungen auf parlamentarische Rechte

Organisations- und Teilprivatisierung können die Möglichkeiten der parlamentarischen Kontrolle und Steuerung beeinträchtigen.⁸⁵ Denn die herkömmlichen parlamentarischen Kontrollinstrumente richten sich fast ausschließlich an die Regierung. Diese verantwortet gegenüber dem Parlament die Tätigkeit der ihr nachgeordneten Verwaltung. Im Gegensatz zur Verwaltung sind private Unternehmen jedoch nicht unmittelbar an Weisungen der Regierung gebunden. Arbeitgeber der Mitarbeiter ist das Unternehmen, nicht das Land. Einfluss übt die Regierung grundsätzlich nur mittelbar, in den gesellschaftsrechtlich vorgesehenen Formen aus (Gestaltung des Gesellschaftsvertrags, Besetzung der Leitungsorgane etc.). Weiterhin haben in der Vergangenheit verschiedentlich Leitungen privater Unternehmen unter Berufung auf Regeln des Gesellschaftsrechts, die staatlichem Einfluss entgegenstünden und die Leitung zur Verschwiegenheit verpflichteten (z.B. §§ 76 Abs. 1, 116 i.V.m. § 93 Abs. 1 Satz 1 AktG, § 43 Abs. 1 GmbH-Gesetz), eine Information des Parlaments, ggf. bereits sogar der Regierung selbst, über Angelegenheiten des Unternehmens verweigert. Bei einer Teilprivatisierung können ferner Grundrechte der privaten Teilhaber dem Einfluss und der Kontrolle des Staates entgegenstehen. Dazu kommt, dass das Recht privater Unternehmen - das Gesellschaftsrecht - Bundesrecht ist. Soweit die Länder sich der Rechtsform privater Gesellschaften bedienen, begeben sie sich damit in das „Korsett“ bundesrechtlich vorgegebener Organisationsformen. Dadurch wird die Organisationshoheit der Länder (und damit auch der Landesparlamente) berührt. Schließlich bindet der Staat mit der Gründung von oder der Beteiligung an Privatunternehmen langfristig Mittel für bestimmte Zwecke, über die der Haushaltsgesetzgeber nicht mehr ohne weiteres verfügen kann. Das Parlament kann Privatunternehmen im Grundsatz über den Haushalt weder steuern noch kontrollieren, da ihr Haushalt nicht Bestandteil des Staatshaushalts ist. Gewisse Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten hat es üblicherweise nur, wenn das Unternehmen auf Zuwendungen aus dem Staatshaushalt angewiesen ist. Der Staatshaushalt bietet damit

⁸⁵ Vgl. hierzu und zum Folgenden Glauben, ZParl 1998, S. 496 ff.

aber keinen Überblick mehr über die gesamte staatliche Tätigkeit, über alle Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme (Verschuldung).

2. Wahrung parlamentarischer Rechte

Die Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ hat zur Wahrung der parlamentarischen Rechte bei einer Privatisierungen und sonstigen Auslagerungen staatlicher Aufgaben einstimmig die nachfolgenden Empfehlungen abgegeben.⁸⁶

a) Frühzeitige Information

Die Landesregierung soll den Landtag frühzeitig vorab über geplante Auslagerungen von Landesaufgaben unterrichten. Dabei ist darzulegen, weshalb für die Auslagerung ein wichtiges Interesse des Staates besteht.

b) Gesetzesvorbehalt

Auslagerungen von Landesaufgaben sollen in der Regel eine gesetzliche Grundlage haben. Dies gilt insbesondere für die Privatisierung öffentlicher Aufgaben oder Organisationen oder eine sonstige rechtliche Verselbständigung in Form etwa von Stiftungen oder selbständigen Anstalten.

c) Wirksamkeit herkömmlicher Kontrollinstrumente

Bei der Auslagerung von Landesaufgaben müssen die parlamentarischen Kontrollrechte gewährleistet bleiben; sie dürfen insbesondere nicht hinter gesellschaftsrechtlichen Regelungen zurücktreten.

d) Verantwortlichkeit der Landesregierung sichern

Bei der Auslagerung von Landesaufgaben soll die Landesregierung die erforderlichen Steuerungs- und Kontrollrechte erhalten, um ihre Verantwortlichkeit gegenüber dem Landtag wahrnehmen zu können.

Die Empfehlung beruht auf der Überlegung, dass die Landesregierung ihrer parlamentarischen Verantwortung für ausgelagerte Träger staatlicher Tätigkeiten nur dann gerecht werden kann, wenn sie gegenüber diesen Trägern über ausreichende Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten verfügt. Die Landeshaushaltsordnung sieht

⁸⁶ S. Drs. 13/3500, S. 64 ff.

in § 65 bereits entsprechende Regelungen vor, die nach Auffassung der Kommission überprüft und gegebenenfalls ergänzt werden sollten.

e) Beteiligungsberichte

Die Landesregierung soll künftig in regelmäßigen Zeitabständen gegenüber dem Parlament über die Finanz- und Haushaltsführung der verselbständigten öffentlichen und privaten Träger berichten, die Landesaufgaben wahrnehmen.

In einem späteren Beschluss hat der Landtag die Landesregierung aufgefordert, regelmäßig dem Landtag einen „Bericht über die Beteiligung des Landes an privatrechtlichen Unternehmen, die wirtschaftliche Situation der durch das Land errichteten rechtlich selbständigen Anstalten des öffentlichen Rechts mit wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb und Stiftungen – Beteiligungsbericht“ vorzulegen.⁸⁷ Dieser Bericht soll alle zwei Jahre – entsprechend den Doppelhaushalten – erstattet werden. Er soll sich erstrecken auf „den Stand und die Entwicklung der Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen, die durch das Land errichteten rechtlich selbständigen Anstalten des öffentlichen Rechtes mit wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb, soweit die Beteiligung des Landes fortbesteht, und Stiftungen, sowie die Verwendung der vom Landtag bewilligten Haushaltsmittel.“ In dem Beschluss ist näher aufgeführt, welche Angaben der Bericht im Einzelnen enthalten soll; bei geringfügigen Beteiligungen hält der Landtag eine detaillierte Berichterstattung für verzichtbar.⁸⁸ Entsprechend dem Landtagsbeschluss zur „Fortentwicklung des Haushaltsrechts“⁸⁹ sollte eine solche Berichtspflicht in der LHO verankert werden.⁹⁰

f) Wirtschaftspläne

Bei Auslagerungen von Landesaufgaben sollen die Wirtschaftspläne und Rechnungslegungsunterlagen in den Landeshaushalt als Anlagen übernommen werden.

⁸⁷ Beschluß vom 10.9.1998 zu Drs. 2789, 2909 und 3246, Plenarprot. S. 5339 ff.

⁸⁸ Wenn der Landesanteil unter DM 20.000 und 5% des Kapitals liegt.

⁸⁹ Beschluß vom 12.11.1998 zu Drs. 3457 und 3645, unter IV.2.

⁹⁰ Zu den möglichen Inhalten und der gesetzlichen Verankerung von Beteiligungsberichten vgl. Brink, ZG 1999, S. 27 ff., 39 ff.

g) Unterrichtung vor wesentlichen Entscheidungen

Der Landtag soll über wesentliche Entscheidungen, die die ausgelagerten Landesaufgaben betreffen, grundsätzlich vorab unterrichtet werden. Das Nähere soll durch Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung geregelt werden.

h) Genehmigungsvorbehalte

Wesentliche Entscheidungen, die die ausgelagerten Landesaufgaben betreffen, sollen sofern möglich von der Genehmigung des Landtags abhängig gemacht werden.

i) Entsendung von Abgeordneten in Aufsichtsgremien

Unbeschadet der Verantwortlichkeit der Landesregierung (oben unter d) entsendet der Landtag Abgeordnete in Aufsichtsgremien der Träger ausgelagerter Landesaufgaben, um eine unmittelbare Information zu ermöglichen. Über die Auswahl dieser Abgeordneten entscheidet der Landtag.

Die Entsendung von Abgeordneten in Aufsichtsgremien ausgelagerter Rechtsträger ist allerdings keine parlamentarische Kontrolle.⁹¹ Sie kann die parlamentarische Kontrolle allerdings ergänzen, ohne dabei die Verantwortlichkeit der Landesregierung in Frage zu stellen. Dem kann im Rahmen der Gestaltung der inneren Organisation der Rechtsträger Rechnung getragen werden. Die Regelungen über die innere Organisation dürfen dem Landtag allerdings nicht vorschreiben, auf welche Weise er die von ihm entsandten Mitglieder auswählt.

k) Prüfungsrechte des Rechnungshofs

Es ist jedenfalls bei Unternehmen und sonstigen verselbständigten Organisationen, an denen der Staat mehrheitlich beteiligt ist, sicherzustellen, dass der Rechnungshof grundsätzlich berechtigt ist, sie unmittelbar zu prüfen und die Prüfungsergebnisse an den Landtag weiterzugeben.

l) Beteiligungs-Controlling

Die Regierung soll ein laufendes Beteiligungs-Controlling entwickeln, mit dessen Hilfe nachvollzogen werden kann, ob die Privatisierung oder Verselbständigung

⁹¹ Vgl. Glauben, ZParl 1998, S. 496 ff., 508 m.w.N.

weiterhin dem öffentlichen Interesse entspricht, insbesondere, ob die verfolgten Ziele bestmöglich und möglichst wirtschaftlich erreicht werden.

Ein Bestandteil des Beteiligungscontrollings sind die Beteiligungsberichte (oben e). Dazu gehört auch die Einbindung des Rechnungshofs, der im Übrigen bereits in seinem Jahresbericht 1997 Hinweise zur Verwaltung der Landesbeteiligungen gab.⁹²

m) Datenschutz

Bei der Auslagerung von Landesaufgaben ist ferner die Beachtung der datenschutzrechtlichen Vorschriften des Landes einschließlich der Kontrollrechte des Landesbeauftragten für den Datenschutz und der Datenschutzkommission zu gewährleisten. Mit dieser Empfehlung soll sichergestellt werden, dass auch ausgelagerte Rechtsträger den für die öffentliche Verwaltung geltenden Bestimmungen des Landesdatenschutzgesetzes unterliegen. Sie knüpft dabei an eine entsprechende Regelung in § 2 des Landesdatenschutzgesetzes an.

III. Zusammenfassung

Zusammenfassend gilt, dass es - wie bei der Budgetierung - verschiedene Mittel zur Wahrung der parlamentarischen Rechte bei der Privatisierung und sonstigen Formen der Auslagerung staatlicher Aufgaben gibt. Auf welche das Parlament dabei zurückgreift und ob und ggf. wo es sie gesetzlich regelt (Landeshaushaltsordnung, Haushaltsgesetz etc.), ist seiner politischen Entscheidung überlassen.

Die Enquete-Kommission sprach sich dafür aus, folgende Punkte in der Landeshaushaltsordnung zu regeln:

- die frühzeitige Information über geplante Auslagerungen (oben unter II.2.a)
- die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage (oben unter II.2.b),
- die Beteiligungsberichte (oben unter II.2.e), die Übernahme von Wirtschaftsplänen und Rechnungslegungsunterlagen in den Landeshaushalt (oben unter II.2.f), sowie
- die Unterrichtung vor wesentlichen Entscheidungen (oben unter II.2.g).

⁹² Drs. 13/2770, S. 35 ff.

Angesichts der Vielfalt möglicher Privatisierungsformen sollte sich eine Regelung in der LHO dabei auf allgemeine Vorgaben beschränken. Bei Privatisierungen von größerer Bedeutung könnten nähere Einzelheiten sinnvoller in einem zusätzlichen, speziell auf den Einzelfall zugeschnittenen Gesetz geregelt werden. Der Landtag könnte dabei seine Zustimmung zu einer Privatisierung davon abhängig machen, dass die Landesregierung seine Vorgaben im Gesellschaftsvertrag umsetzt. Im Übrigen könnte die LHO – dem Beschluss zum Beteiligungsbericht vergleichbar – einen Bagatellvorbehalt vorsehen, nach dem unbedeutende Privatisierungen ohne besonderes Gesetz möglich sind.

Im Übrigen gibt es auch bei der Privatisierung aus rechtlicher Sicht keine Instrumente, die für die Opposition besonders geeignet wären. Dies ist wiederum eine Frage der politischen Bewertung. Die Opposition kann allerdings auch hier nach Art. 130 LV vor dem Verfassungsgerichtshof die Feststellung beantragen, dass eine Privatisierung oder eine andere Auslagerung öffentlicher Aufgaben die Verfassung verletzt, etwa weil sie gegen den Gesetzesvorbehalt, das Demokratieprinzip, das parlamentarische Budgetrecht oder sonstige parlamentarische Kontroll- und Steuerungsrechte verstößt.

Wissenschaftlicher Dienst

Anlagen:

1. Beschluss des Landtags zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts
2. Beschluss des Landtags zu Beteiligungsberichten
3. Beschluss der Landtagspräsidentenkonferenz zum Thema „Privatisierung und parlamentarische Verantwortung“
4. Empfehlungen der Enquete-Kommission 13/1 „Parlamentsreform“ zur Auslagerung staatlicher Aufgaben