

Sächsischer Rechnungshof  
Nr.: 3-0215.3/28

# **Gutachten**

gem. § 88 Abs. 3 SäHO

**Prüfungserfahrungen der Rechnungshöfe  
mit outputorientierter Verwaltungssteuerung  
bei Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts**

März 2002

## Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
<b>Zusammenfassung</b>	7
<b>1</b> Vorbemerkung	10
<b>2</b> Prüfungserfahrungen der Rechnungshöfe	13
<b>2.1</b> Bisherige Erfahrungen mit neuen Steuerungsinstrumenten in anderen Bundesländern	13
<b>2.1.1</b> Hochschulen	15
<b>2.1.2</b> Landesbehörden	30
<b>2.2</b> Bisherige Erfahrungen mit Neuen Steuerungsmodellen im Freistaat Sachsen	51
<b>2.2.1</b> Prüfungsmitteilung Modellversuch zur Erprobung einer ergebnisorientierten Selbststeuerung an der Technischen Universität Dresden	51
<b>2.2.1.1</b> Zusammenfassung	51
<b>2.2.1.2</b> Ausgangssituation	52
<b>2.2.1.3</b> Vereinbarungen	54
<b>2.2.1.3.1</b> Ressortvereinbarung Sächsisches Staatsministerium der Finanzen/Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst	54
<b>2.2.1.3.2</b> Zielvereinbarung Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst/Technische Universität Dresden	55
<b>2.2.1.3.3</b> Projektplan	56
<b>2.2.1.3.4</b> Zielvereinbarungen mit Fakultäten und Zentralen Einrichtungen	57
<b>2.2.1.4</b> Umsetzung des Modellversuchs	57
<b>2.2.1.4.1</b> Produktsystematik	57
<b>2.2.1.4.2</b> Berichtswesen	59
<b>2.2.1.4.3</b> Datenschutz	62
<b>2.2.1.4.4</b> Leistungsvergleich	62
<b>2.2.1.4.5</b> Mittelverteilungssysteme	65
<b>2.2.1.4.6</b> Bewirtschaftung	67
<b>2.2.1.4.7</b> Planungssicherheit	68
<b>2.2.1.5</b> Aufwand/Nutzen	68
<b>2.2.1.6</b> Parlamentarisches Budgetrecht	70

	<u>Seite</u>	
<b>2.2.2</b>	Übrige Verwaltung des Freistaates Sachsen	71
<b>2.2.2.1</b>	Übersicht über die Modellvorhaben in der Landesverwaltung	71
<b>2.2.2.2</b>	Modellprojekt zur Budgetierung der Staatswaldbewirtschaftung in fünf repräsentativen Forstämtern	72
<b>2.2.3</b>	Kommunalverwaltung	74
<b>2.2.3.1</b>	Reformprozess	74
<b>2.2.3.2</b>	Erhebungsverfahren	75
<b>2.2.3.3</b>	Prüfungsergebnisse	76
<b>2.2.3.3.1</b>	Allgemeiner Sachstand	76
<b>2.2.3.3.2</b>	Umfang der Budgetierung	76
<b>2.2.3.3.3</b>	Gegenstand der Budgetierung	77
<b>2.2.3.3.4</b>	Budgetarten	77
<b>2.2.3.3.5</b>	Budgetaufstellung/Planaufstellungsverfahren	78
<b>2.2.3.3.6</b>	Budgetbewirtschaftung/Haushaltsvollzug	80
<b>2.2.3.3.7</b>	Anreiz- und Sanktionssysteme	81
<b>2.2.3.3.8</b>	Nachweis einer Effizienzsteigerung	81
<b>2.2.3.4</b>	Fazit	82
<b>3</b>	Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts	83
<b>3.1</b>	Reform des Haushaltsrechts - Ziele und Anforderungen	83
<b>3.2</b>	Übergang von Geldverbrauchsüberwachung zu strategischem Controlling bei leistungsbezogener Planaufstellung und Bewirtschaftung	86
<b>3.2.1</b>	Grundsätze für die Festlegung der zu erbringenden Leistung und der Budgets	86
<b>3.2.1.1</b>	Art und Umfang	87
<b>3.2.1.2</b>	Zeitliche Bemessung der Festlegungen gemäß § 6a Abs. 1 Satz 4 HGrG	89
<b>3.2.1.3</b>	Produkthaushalt und Kosten- und Leistungsrechnung	90
<b>3.2.2</b>	Grundlagen für das Berichtswesen	100
<b>3.2.2.1</b>	Haushaltsrechnung	101
<b>3.2.2.2</b>	Begleitendes Berichtswesen	102

**Anlagenverzeichnis**

- Anlage 1** Ressortvereinbarung zwischen SMF und SMWK  
**Anlage 2** Zielvereinbarung zwischen SMWK und TUD  
**Anlage 3** Projektplan vom 06.12.2000  
**Anlage 4** Projektplan vom 06.06.2001

**Abkürzungsverzeichnis**

BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BORH	Bayrischer Oberster Rechnungshof
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
DV	Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeinekassenverordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HIS GmbH	Hochschulinformationssystem GmbH (Firmenname)
HISCOB-GX	Hochschulinformationssystem Controlling Baustein (Software)
Hj.	Haushaltsjahr
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HSG	Hochschulgesetz
HTW	Hochschule für Technik und Wirtschaft
HTWS	Hochschule für Technik, Wirtschaft und Sozialwesen
IT	Informationstechnik
Kap.	Kapitel
KapVO	Kapazitätsverordnung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
kw	künftig wegfallend
LHO	Landeshaushaltsordnung
NSM	Neues Steuerungsmodell
RH	Rechnungshof
RP	Regierungspräsidium
RSZ	Regelstudienzeit
SächsDSG	Sächsisches Datenschutzgesetz
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt

SächsHG	Gesetz über die Hochschulen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Hochschulgesetz) vom 11.06.1999
SäHO	Vorläufige Sächsische Haushaltsordnung
SHG	Sächsisches Hochschulgesetz (vom 04.08.1993)
SLT	Sächsischer Landkreistag
SMF	Sächsisches Staatsministerium für Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
SRH	Sächsischer Rechnungshof
SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag
StAnz.	Staatsanzeiger
StHpl.	Staatshaushaltsplan
StUFA	Staatliches Umweltfachamt
ThürHhG	Haushaltsgesetz des Freistaates Thüringen
Tit.	Titel
Tit.Gr.	Titelgruppe
TOP	Tagesordnungspunkt
TU	Technische Universität
TUD	Technische Universität Dresden
TUM	Technische Universität München
VE	Verpflichtungsermächtigung

## Zusammenfassung

### A Zu den Fragen des Haushalts- und Finanzausschusses

- 1.1** Für den Bereich der Hochschulen liegen nicht aus allen Ländern Erfahrungen in Form von Prüfungsergebnissen, die sich auf Modellvorhaben zur outputorientierten Haushaltssteuerung beziehen, vor. Über Prüfungserfahrungen verfügen der RH Hamburg und der Hessische RH aus dem Jahr 1998 sowie die Landesrechnungshöfe Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 1999. Diese beziehen sich auf verschiedene Teilaspekte der outputorientierten Verwaltungssteuerung, wie beispielsweise die Bewirtschaftung von Globalhaushalten, den Aufbau von KLR-Systemen und hochschulinternem Controlling einschließlich der Bildung von Produktgruppen. Die Einzelheiten sind in der Synopse (Pkt. 2.1.1) dargestellt. Dort sind auch alle dem SRH von anderen RH auf seine Anfrage mitgeteilten Erfahrungen, die nicht auf Prüfungen beruhen, enthalten.
- 1.2** Auch außerhalb des Hochschulbereichs haben sich die RH mit verschiedensten Modellvorhaben im Rahmen der Rechnungsprüfung auseinandergesetzt (siehe im Einzelnen hierzu die Synopse in Pkt. 2.1.2). Eine abschließende Bewertung in Bezug auf das Thema outputorientierte Haushaltssteuerung konnte dabei keine Prüfung aufweisen, da nur einzelne Bausteine des NSM (z. B. Hamburg, die Budgetierung des Justizvollzugs) in den geprüften Behörden eingerichtet waren. Zum Teil waren diese Bausteine auch nicht einsatzreif. Dies zeigte sich insbesondere am Stand der Entwicklung der KLR (Bezirksverwaltungen von Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern).
- 2.** Zur Frage, wie das parlamentarische Budgetrecht in den Modellvorhaben gesichert wurde, und zur Bewährung der Sicherungsinstrumente in der Praxis liegen nur rudimentäre Erkenntnisse vor. Dies hängt mit dem geringen Erfüllungsstand bei den verschiedenen Modernisierungsvorhaben zusammen.

Eine leistungsbezogene Planaufstellung und Bewirtschaftung (auch in der Form des sog. Produkthaushalts) erfolgt in Ansätzen nur in Hessen sowie in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg. In Berlin wurde auf Bezirksebene mit dem Übergang zur produktbezogenen Budgetierung (Verwaltungsprodukte) begonnen. Bis zum Jahr 2005 sollen die Verwaltungsprodukte als Outputkennziffern definiert sein. In Bremen werden Produktgruppenhaushalte erarbeitet. Zehn Dienststellen nutzen bereits Produkte zur Steuerung und für Kontraktverhandlungen. In der Steuerverwaltung von Hamburg wurde ein Produktplan mit Produktinformationen als Teil des Haushaltsplans abgebildet. Im Haushaltsplan des Landes Niedersachsen sind bisher jedem Hochschulkapitel Grunddaten vorangestellt, die nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs jedoch nicht hinreichend

verlässlich und vergleichbar sind. In Hessen identifiziert der RH die nicht gelungene Bildung von Produkten als entscheidende Schwachstelle im Reformprozess.

3. Der Nachweis von Effizienzsteigerungen ist in den geprüften Modellversuchen bislang nicht gelungen. Eine Evaluierung mit entsprechendem Nachweis wird erst möglich sein, wenn die Projektentwicklungen weiter vorangeschritten sind. Die RH haben aber z. T. - falls bekannt - übermittelt, welche Kosten bei der Durchführung von Modellversuchen bislang angefallen sind und wie hoch diese ausfielen (Synopsen, rechte Spalte). Von Effizienzsteigerungen wird vereinzelt berichtet, z. B. aus Bremen für den Bereich der Hochschulen. Der RH Hessen teilt mit, die Landesregierung habe - nicht nur für den Hochschulbereich - versäumt, für eine gesonderte Kostenerfassung zu sorgen.
4. Die Antwort auf die Frage, welche Versuchskomponenten sich grundsätzlich nicht bewährt haben, bleiben die laufenden Modellvorhaben aufgrund ihres geringen Entwicklungsstandes ebenfalls noch schuldig. Die Eignung einzelner Versuchskomponenten wird - wie die Bewährung des Steuerungsinstrumentes Produkthaushalt - erst beurteilbar sein, wenn die angesetzten Versuchsphasen abgeschlossen und die Pilotprojekte evaluiert sind.

Der SRH empfiehlt, Kriterien zur Beurteilung der Effektivität der Modellversuche im Freistaat Sachsen zu entwickeln, insbesondere solche zur Messbarkeit der Effizienz der Betriebsführung und ihrer Veränderung bei Fortsetzung des Projektes Budgetierung der Staatsforstverwaltung.

## **B Empfehlungen des Sächsischen Rechnungshofs**

1. Dem Parlament kommt als Haushaltsgesetzgeber eine zentrale Rolle im Verfassungsgefüge zu. Im modernen Staatswesen kann sich die haushaltswirtschaftliche Kontrolle der Ersten über die Zweite Gewalt nicht auf die Überwachung des Mittelabflusses bei den Haushaltsansätzen (Titeln) zurückziehen. Eine voll entfaltete Steuerung und Kontrolle fußt auf der Aufstellung von politischen Lenkungs Vorgaben und der Bestimmung von Zielen. Hierzu bedarf es eines Verfahrens, bei dem die Haushaltsmittel ergebnisorientiert bewilligt werden. Diese Funktion sollen die in § 6a HGrG/§ 7a SÄHO genannten Grundlagen für die leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung erfüllen.
2. Wird zur leistungsbezogenen Planaufstellung und -bewirtschaftung in dafür geeigneten Bereichen übergegangen, kann das parlamentarische Budgetrecht wohl gesichert, möglicherweise sogar wirkungsvoller ausgestaltet werden. Dazu ist in der in § 6a Abs. 1 Satz 4 HGrG beschriebenen Weise festzulegen, welche Leistungen - nach Art und Umfang - die



Verwaltung im betreffenden Haushaltsjahr zu erbringen hat. Diese Festlegungen können auch in einem Produkthaushalt erfolgen, soweit Produkte für die entsprechenden Bereiche der Landesverwaltung überhaupt definierbar sind und diese auch sinnvollerweise statt anderer Ziel- und Leistungsvorgaben oder -vereinbarungen für die Steuerung und Kontrolle eingesetzt werden können und sollen.

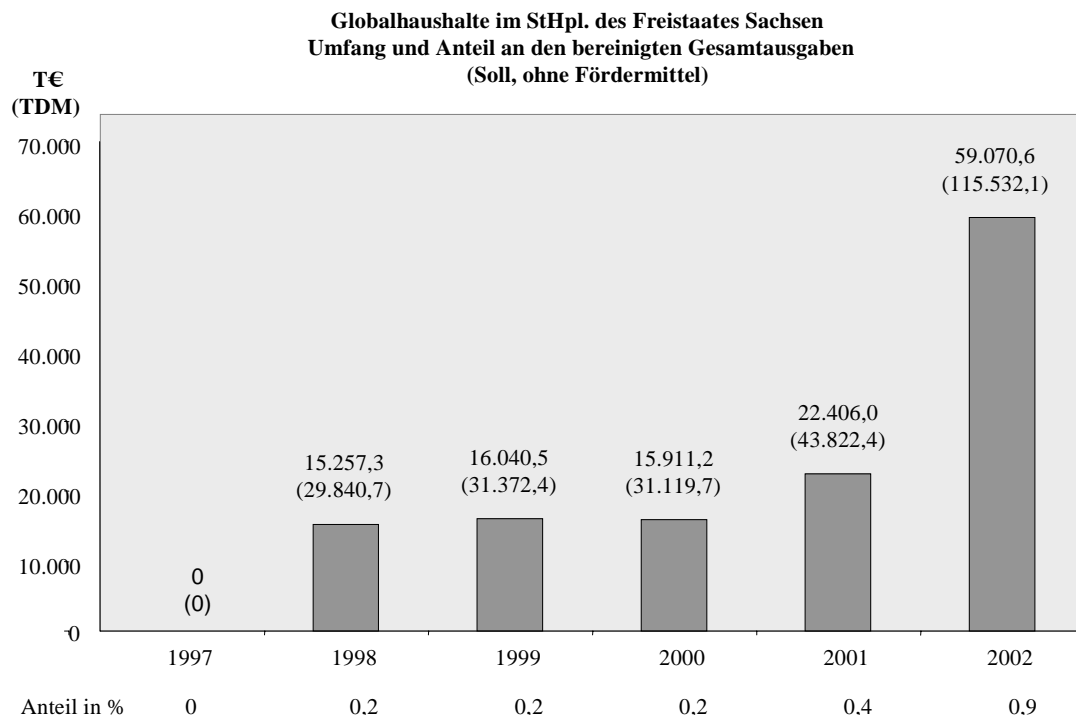
3. Der Landtag sollte bei den bestehenden Modellvorhaben auf Aufnahme von Leistungsfestlegungen, die den Anforderungen von § 6a HGrG genügen, in den von der Regierung vorzubereitenden Haushaltsentwurf 2003/2004 drängen (vgl. Jahresbericht 2001, Beitrag Nr. 2, Pkt. 1.2.2).
4. Die Festlegung von Leistungsvorgaben, insbesondere in einem Produkthaushalt, stellt - bei weitreichender Verlagerung von Finanzverantwortung auf die Behörden - den Schlüssel zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts dar. Die Aufstellung eines solchen Produkthaushaltes bedeutet angesichts der im Einzelfall auftretenden, äußerst schwierigen tatsächlichen und rechtlichen Fragen eine nicht zu unterschätzende Herausforderung für alle am Haushaltsprozess Beteiligten.
5. Wegen der mannigfaltigen noch nicht geklärten Fragen ist der Übergang von der Mittelabflusssteuerung zur leistungsbezogenen Haushaltswirtschaft nur in dafür konzeptionell geeigneten Bereichen der Landesverwaltung möglich. Mit der Neuausrichtung von Teilen des Haushaltssystems ist aber die Chance verbunden, das Etatrecht künftig verstärkt mit Inhalten auszufüllen, die politischen Lenkungsentscheidungen zugrunde gelegt werden können. Auf diese Weise wird der Weg für eine wirksame, an den Zielen staatlichen Handelns ausgerichtete parlamentarische Steuerung und Kontrolle bereitet.
6. Modellvorhaben muss künftig die Aufgabe zukommen, dem Haushaltsgesetzgeber in grundsätzlicher Hinsicht Gewissheit über das Funktionieren der Leistungssteuerung zu verschaffen. Da vor allem nicht geklärt erscheint, inwieweit die outputorientierte Budgetkontrolle im hoheitlichen Bereich zur Anwendung gelangen kann, sollten künftige Pilotbehörden auch dort verstärkt ausgewählt werden.
7. Angesichts des Standes des Modellvorhabens Finanzamt Mittweida und der bisherigen Schritte zur Sammlung von Erfahrungen mit dem Neuen Steuerungsmodell empfiehlt der SRH, bei dieser Pilotbehörde die Erprobung der leistungsbezogenen Planaufstellung und -bewirtschaftung voranzutreiben. Hierzu ist der vorläufige Produkthaushalt so weiterzuentwickeln, dass er als verbindliche Festlegung von Art und Umfang der Leistung (§ 6a Abs. 1 Satz 4 HGrG) mit dem StHpl. festgestellt werden kann.

## 1 Vorbemerkung

Der HFA hat in der 20. Sitzung vom 21.03.2001 dem SRH den Auftrag zu nachstehender gutachterlicher Untersuchung nach § 88 Abs. 3 SÄHO erteilt.

Anlass für den Gutachtenauftrag war der lt. HFA zunehmende Einfluss von Budgetierung und Globalisierung auf die Haushaltswirtschaft im Freistaat in den nächsten Jahren. Dabei stellt sich die Frage, ob mit Vermehrung globalisierter Bereiche im StHpl. ein fortschreitender Steuerungs- und Kontrollverlust von Seiten des Haushaltsgesetzgebers zu befürchten ist. Zur Beantwortung dieser Frage sollen Prüferfahrungen der RH des Bundes und der Länder mit outputorientierter Verwaltungssteuerung zu Rate gezogen werden.

Im Haushalt des Freistaates Sachsen sind seit dem Hj. 1998 Globalhaushalte anzutreffen. Sie sind Bestandteil von Modellversuchen zur Erprobung neuer Methoden der Verwaltungssteuerung. Das im StHpl. ausgebrachte Finanzvolumen dieser Budgets beläuft sich 2002 auf rd. 59 Mio. € Damit ist dessen Anteil an den bereinigten und um die Fördermittel verminderten Gesamtausgaben auf rd. 1 % angewachsen.



Die Rechtsgrundlagen für die Veranschlagung von Globalhaushalten sind u. a. im HGrG, in der SÄHO sowie in den HG des Freistaates Sachsen verankert.

## Haushaltsgrundsätze

- § 6a HGrG<sup>1</sup>      Leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung  
 Haushaltsrechtliche Grundsatzregelung zur Veranschlagung von Einnahmen, Ausgaben und VE im Rahmen eines Systems der dezentralen Finanzverantwortung; Bund und Länder sind verpflichtet, in ihr Haushaltsrecht dem § 6a HGrG entsprechende Regelungen aufzunehmen.

## Allgemeine Regelungen in der Haushaltsordnung<sup>2</sup>

- § 7 Abs. 3 SäHO      KLR in geeigneten Bereichen  
 Messbare Zielgrößen zur Erfolgskontrolle in den Erläuterungen
- § 7a SäHO            Betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente, Budgetierungsverfahren  
 Normierung der Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Lockerung der Ressourcensteuerung und -kontrolle bei Einnahmen, Ausgaben und VE durch Übertragung dezentraler Finanzverantwortung zur Einführung einer dem § 6a HGrG entsprechenden Regelung im Freistaat Sachsen.
- § 17 Abs. 1 Satz 2 SäHO      Messbare Zielgrößen zur Erfolgskontrolle in den Erläuterungen

## Experimentierklausel

- § 9 HG 1997            Erprobung von Budgetierungsverfahren
- § 11 HG 1998            Zulassung von Modellvorhaben in einzelnen ausgewählten Kapiteln der nachgeordneten Verwaltung zur Erprobung, ob durch erhöhte Flexibilität bei der Mittelbewirtschaftung Einsparungen erreicht werden.
- § 11 HG 1999/2000
- § 11 HG 2001/2002

Für den Bereich der Hochschulen hat der Gesetzgeber von der Befugnis Gebrauch gemacht, außerhalb des allgemeinen Haushaltsrechts haushaltswirtschaftliche Regelungen für Sonderbereiche zu treffen. Eine solche Sonderregelung ist mit § 99 SächsHG<sup>3</sup> eingeführt worden. Diese Vorschrift enthält spezielle Gesichtspunkte für die Fortentwicklung der Hochschulhaushalte. An den Hochschulen soll befristet ein Wettbewerbs- und Budgetierungsmodell zur leistungs- und ergebnisorientierten Mittelzuweisung eingeführt werden, um die Autonomie der Hochschulen zu stärken, die wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel sowie den Wettbewerb zwischen den Hochschulen wie auch hochschulintern zu fördern.

<sup>1</sup> Eingeführt durch Art. 1 Nr. 3 des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes vom 22.12.1997 (BGBl. I S. 3251).

<sup>2</sup> Eingeführt durch Art. 13 Nr. 3 des Gesetzes über Maßnahmen zur Sicherung der öffentlichen Haushalte 2001 und 2002 im Freistaat Sachsen (Haushaltsbegleitgesetz 2001 und 2002) und zur Änderung der Vorläufigen Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen vom 14.12.2000 (SächsGVBl. Nr. 16/2000 S. 502).

<sup>3</sup> SächsGVBl. Nr. 11/1999 S. 320. Hinzuweisen ist auch auf § 120 SHG (SächsGVBl. Nr. 35/1993, S. 691), der zur Reformierung der Hochschulhaushalte zuließ, dass einzelne Hochschulen und Hochschuleinrichtungen befristet flexible Formen der Haushaltswirtschaft erproben können.

In Bezug auf die genannten Rechtsgrundlagen soll der SRH für den HFA folgende Fragen, die sich in erster Linie auf Modellvorhaben beziehen, erörtern:

1. Welche Erfahrungen liegen bei den RH von Bund und Ländern zu Modellversuchen zur outputorientierten Haushaltssteuerung, insbesondere auf dem Gebiet der Hochschulen vor? (Hierzu wird gebeten, eine entsprechende Synopse zu erstellen, die die untersuchten Modellversuche möglichst vergleichbar darstellt und die einzelnen Modellkomponenten bewertet.)
2. Wie erfolgte in diesen Modellversuchen die Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts? Wird das Instrument des Produkthaushaltes eingesetzt? Haben sich die Sicherungsinstrumente aus Sicht des zuständigen RH als praxistauglich erwiesen?
3. Ist der Nachweis einer Effizienzsteigerung in den aufgelisteten Modellversuchen gelungen? Wenn nein, weshalb nicht? Wurde der Aufwand der Modellversuche gesondert erfasst?
4. Gibt es Versuchskomponenten, die sich länderübergreifend grundsätzlich bewährt bzw. grundsätzlich nicht bewährt haben? Welche Empfehlungen kann der SRH bezüglich der Effektivität der Modellversuche abgeben?

Der SRH hat die RH des Bundes und der Länder im Rahmen eines Erfahrungsaustauschs um Mitteilung von Prüferfahrungen zu diesen Fragen gebeten. Die Antworten auf die Umfrage des SRH sind in die synoptisch aufgebauten Tabellen im nächsten Abschnitt eingearbeitet (Pkt. 2.1).

Allerdings sind die Voraussetzungen für Modellversuche nicht vergleichbar mit § 6a HGrG und den auf dieser Vorschrift gründenden allgemeinen Regelungen der Haushaltsordnungen. Zwar haben die meisten Länder die Grundsatzregelung des § 6a HGrG nahezu wörtlich übernommen, z. T. sind aber auch landesrechtliche Besonderheiten festzustellen. So ist beispielsweise der Freistaat Sachsen das einzige Land, das ein Budgetierungsverfahren eingeführt hat. Die Freistaaten Bayern und Thüringen, aber auch der Bund, haben hingegen keine dem § 6a HGrG entsprechende Regelung in die Haushaltsordnung eingefügt.

Bei den Modellvorhaben ergaben sich die Rahmenbedingungen meist nicht aus den allgemeinen Vorschriften in HGrG und Haushaltsordnung, sondern aus Experimentierklauseln.

Diese können von Jahr zu Jahr weiterentwickelt worden sein (vgl. §§ 9 HG 1997 und 11 HG 1998, 1999/2000, 2001/2002). Die Folge hiervon ist, dass die von einem Land mitgeteilten

Pilotprojekte, wenn sie nicht im gleichen Jahr begonnen wurden und eine Weiterentwicklung nicht stattfand, an unterschiedlichen Rahmenbedingungen ausgerichtet sind. Zudem haben die Länder unterschiedliche, an besonderen Gesichtspunkten ausgerichtete Festlegungen für die Umsetzung von Modellprojekten getroffen. Dies schränkt die Vergleichbarkeit zusätzlich ein.

Bei Frage 2. sollte erörtert werden, ob das Instrument des Produkthaushalts eingesetzt wird.

Der Begriff Produkthaushalt ist in § 7a Abs. 2 Satz SÄHO als Zulässigkeitsvoraussetzung für das Budgetierungsverfahren enthalten.

Von einem Produkthaushalt ist hingegen in § 6a HGrG und in den gleich lautenden Vorschriften der Länder nicht die Rede. Vielmehr ist die zu erbringende Leistung nach § 6a Abs. 1 Satz 4 HGrG durch Gesetz oder den Haushaltsplan festzulegen.

In den Experimentierklauseln im HG des Freistaates Sachsen tritt das Instrument des Produkthaushalts ebenfalls nicht in Erscheinung. Nach § 9 HG 1997 und §§ 11 HG 1998, 1999/2000 sowie 2001/2002 soll nur erprobt werden, ob durch erhöhte Flexibilität bei der Mittelbewirtschaftung und durch den Einsatz betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente nachweislich Einsparungen oder ein höherer Wirkungsgrad erreicht werden können. Experimentierklauseln in den HG von Niedersachsen (§ 6 HG 1999/2000), Saarland (§ 13 HG 2000) und Sachsen-Anhalt (§ 10 HG 1998) sind ähnlich abgefasst.

Die unterschiedlichen Rahmenbedingungen für outputorientierte Verwaltungssteuerung stellen die Vergleichbarkeit der nachstehend mitgeteilten Prüferfahrungen unter Vorbehalt.

## **2 Prüfungserfahrungen der Rechnungshöfe**

Die für die Prüfungstätigkeit der RH maßgeblichen Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit (vgl. Art. 114 Abs. 2 GG) gelten auch bei Erprobung von outputorientierter Verwaltungssteuerung und Budgetierung.

### **2.1 Bisherige Erfahrungen mit neuen Steuerungsinstrumenten in anderen Bundesländern**

Die im folgenden Text getroffenen Aussagen ergeben sich aus Prüfungsmitteilungen, den jährlichen Berichten sowie ggf. aus Sonderberichten der RH. Soweit ein RH auf die Anfrage des SRH weitere Angaben über Modellversuche zur Erprobung outputorientierter Verwaltungssteuerung und Budgetierung übermittelt hat, wurden diese ebenfalls in die synoptischen Übersichten aufgenommen, soweit der jeweilige RH einer Weitergabe zugestimmt hat.

Der SRH hat die übermittelten Informationen in zwei Synopsen zusammengefasst. Eine Synopse (Pkt. 2.1.1) gibt die Prüfungserfahrungen der RH zur outputorientierten Verwaltungssteuerung und Budgetierung aus dem Hochschulbereich wieder, die andere aus dem Bereich der übrigen Landesverwaltung (Pkt. 2.1.2). Nachrichtlich sind auch die Feststellungen des SRH aus Prüfungen der TUD und der Forstverwaltung mit aufgenommen. Die Prüfungsergebnisse zu diesen Modellvorhaben sind ausführlich im nachfolgenden Abschnitt (Pkt. 2.2) dargestellt.

## 2.1.1 Hochschulen

<b>Land</b> Hochschule Art der Information	<i>besondere haushaltsrechtliche Regelungen  bzw. Ermächtigungen, Buchführung</i>	<i>Outputkennziffern,  Instrumentarien,  parlamentarisches Budgetrecht</i>	<i>Zielkonzept  Aufwand und Nutzen</i>
<b>Baden-Württemberg</b> Universitäten keine Prüfung des RH Auswertung einer Pressemitteilung des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst (Juli 2001)  Pädagogische Hochschulen keine Prüfung des RH  Fachhochschulen keine Prüfung des RH	– Solidarpakt 1997 als Ausgangspunkt einer Finanzreform der Hochschulen – Globalhaushalte mit fast uneingeschränkter Deckungsfähigkeit nur noch weniger Titel – kaufmännische Buchführung 1 Universität, 1 bis 2 KLR mit SAP – kamerale Buchführung 8 Universitäten, 1 bis 2 KLR mit HIS  – Teilglobalisierung und Erweiterung der Flexibilität der Haushalte seit 1998 – dezentrale Finanzverantwortung mit Globalhaushalten seit 2000 – leistungsorientierte Mittelverteilung sei dem Doppelhaushalt 2000/2001 – Buchführung kameral – wie bei den Pädagogischen Hochschulen, jedoch ohne Teilglobalisierung	– Zuweisungen des Landes an die Universitäten werden mittels Indikatoren gesteuert, die Schwächen und Stärken aufzeigen und wichtige Hinweise für strategische Planungen geben, die Bewertung beeinflusst die Höhe des Landeszuschusses unmittelbar a) <u>Vergleich der Universitäten, Bewertung nach sog. Volumenanteil:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zahl der Studierenden</li> <li>▪ Zahl der Absolventen</li> <li>▪ Drittmittel bezogen auf den Zuschuss</li> <li>▪ Höhe der eingeworbenen Drittmittel</li> <li>▪ Anzahl der Promotionen der letzten 2 Jahre</li> </ul> b) <u>Leistungsentwicklung innerhalb der Universität, Bewertung nach sog. Anreizanteil:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verhältnis Absolventen zu Studierenden</li> <li>▪ Verringerungen bei Langzeitstudierenden</li> <li>▪ Erhöhungen bei der Anzahl der ausländischen Studierenden</li> <li>▪ Erhöhung Anteil Drittmittel pro Zuschuss</li> <li>▪ Anteil der Absolventinnen</li> <li>▪ Anteil der Promotionen und Habilitationen von Frauen</li> <li>▪ Anteil der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen am wissenschaftlichen Personal</li> <li>▪ Anteil der Professorinnen C 3 und C 4</li> </ul> – KLR und Controlling ab 2000 flankierend vorgesehen (Aufbaustand nicht näher bekannt) – mit den Universitäten ist eine gemeinsame Überprüfung des Modells vereinbart – landesübergreifende Planung und Steuerung durch Parlament und Regierung (wie dies im Einzelfall aussieht, wird nicht näher erläutert) – Einführung neuer Steuerungsinstrumente zur Outputsteuerung: Grundlage ist KLR mit darauf aufbauendem Controlling – schrittweise Einführung KLR von 2000 bis 2003, bei SAP-Pilothochschulen bis 2004 im Rahmen der neuen Steuerungsinstrumente – Zuweisungen des Landes an die Pädagogischen Hochschulen im Rahmen der leistungsorientierten Mittelverteilung wie bei den Universitäten, jedoch mit systemgerechten Anpassungen – wie bei den Pädagogischen Hochschulen	– die Universitäten haben sich verpflichtet, innerhalb des 10-Jahreszeitraumes des Solidarpaktes bis einschließlich 2006 1.500 Stellen abzubauen – starke Flexibilisierung und hohe Leistungsanreize  – starke Flexibilisierung der Haushalte und hohe Leistungsanreize (z. B. Studienverkürzung, Frauenförderung und Verbesserung der Wirtschaftlichkeit) – ergänzend: Zielvereinbarungen, die mit finanziellen Folgen für die Hochschulen verknüpft werden – wie bei den Pädagogischen Hochschulen

<b>Land</b> Hochschule Art der Information	<i>besondere haushaltsrechtliche Regelungen  bzw. Ermächtigungen, Buchführung</i>	<i>Outputkennziffern,  Instrumentarien,  parlamentarisches Budgetrecht</i>	<i>Zielkonzept  Aufwand und Nutzen</i>
<b>Berlin</b> keine Modellversuche zur outputorientierten Steuerung und Budgetierung  seit 1997 Verträge zwischen dem Land und den einzelnen Hochschulen über die Finanzierungsgrundlagen für einen mehrjährigen Zeitraum  keine speziellen Prüfungserfahrungen des RH	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erprobungsklausel § 88a Berliner Hochschulgesetz (BerlHG)</li> <li>– § 105 Abs. 1 LHO</li> <li>– Buchführung kameral, eine Fachhochschule ab 01.01.2002 mit Doppik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– nach Art. II § 3 Haushaltsstrukturgesetz 1997 differenziertes Kennzahlensystem, wurde gemeinsam mit der HIS GmbH entwickelt (keine näheren Angaben)</li> <li>– Festschreibung der Landeszuschüsse für mehrere (bis zu vier) Jahre durch Vertrag mit steigenden leistungsabhängigen Anteilen</li> <li>– erstmals ab 2002 sollen geringe Teile des Landesanteils nach Leistungskriterien (Qualität der Lehre, Intensität der Forschung, Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, Gleichstellung von Mann und Frau) zugewiesen werden</li> <li>– Berichterstattung an das Abgeordnetenhaus und Ausschuss für Wissenschaft und Forschung</li> <li>– Wissenschaftsrat begutachtet Reform</li> <li>– Leistungsberichte (ab 2003), die sich am Jahresabschluss von Kapitalgesellschaften orientieren sollen (konkrete Vereinbarungen fehlen noch)</li> <li>– Hochschulverträge nur mit Zustimmung des Senats und Kenntnisnahme Abgeordnetenhaus</li> <li>– Landeszuschuss bedarf Zustimmung des Abgeordnetenhauses</li> </ul>	keine Angaben
<b>Brandenburg</b> Modellversuch Flexibilisierung der Hochschulhaushalte ab 1996 (alle Hochschulen ab 1997)  Modellversuch Globalhaushalte an Hochschulen seit 2000 (4 Hochschulen)  Beratung des Landtags zur Hochschulfinanzierung (Mitteilung vom 15.05.2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– erweiterte Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit der Mittel gem. § 7a LHO</li> <li>– KLR gem. § 7 Abs. 3 LHO</li> <li>– Buchführung kameral, KLR mit HIS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Produkt- und Leistungsbeschreibungen (nach Feststellungen des RH aber noch nicht aussagefähig genug)</li> <li>– Leistungs- und Belastungskriterien erfassen nur einen geringen Teil des Gesamtbudgets</li> <li>– KLR (im Anfangsstadium) als Kostenarten- und Kostenstellenrechnung</li> <li>– KLR besteht - wenn überhaupt - nur aus Fragmenten</li> <li>– das Controllingmodul HISCOB der HIS GmbH soll an allen Hochschulen eingeführt werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– keine Zielvereinbarungen, ein verbindliches Regelwerk für die Durchführung des Modellversuchs Globalhaushalt fehlt</li> <li>– Zielstellungen des Haushaltsgesetzgebers fehlen, der Erfolg kann somit nicht beurteilt werden</li> <li>– eine systematische Abfrage und Auswertung der Ergebnisse fehlt</li> <li>– das Ministerium überlässt es den Hochschulen, Akzente zu setzen</li> </ul>



<b>Land</b> Hochschule Art der Information	<i>besondere haushaltsrechtliche Regelungen  bzw. Ermächtigungen, Buchführung</i>	<i>Outputkennziffern,  Instrumentarien,  parlamentarisches Budgetrecht</i>	<i>Zielkonzept  Aufwand und Nutzen</i>
<b>Bremen</b> keine Prüfung des RH aber Einbindung in erste Schritte der Flexibilisierung und Budgetierung im Jahr 2000  Befragung von 4 Hochschulen, die erste Bausteine des NSM einführen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 1997 Entscheidung des Senats zur Einführung des NSM</li> <li>– Senat hat im Juli 1999 die Staatsrätele- nungsgruppe mit einer Neuordnung der Verwaltungsaufgaben beauftragt</li> <li>– Bildung einer Steuerungsgruppe NSM</li> <li>– Hochschulen werden als sog. Sonder- haushalte geführt, deren Mittel sind im Haushalt der Stadt Bremen als globale Zuschüsse zu den Personal- und Sach- kosten sowie Investitionen ausgewiesen</li> <li>– Buchführung kameral, bei Uni Bremen Umstellung auf Doppik zum 01.01.2003 geplant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bildung von strategischen Ansätzen, Nahzielen und daraus abgeleiteten Einzel- maßnahmen</li> <li>– Produktgruppenhaushalte (in Diskussion)</li> <li>– KLR-Einführung in zahlreichen Bereichen in Vorbereitung, kann aber wegen Personalmangel nicht umgesetzt werden</li> <li>– Bildung von sog. Anpackern wie z. B.: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Motivation der Mitarbeiter</li> <li>▪ Wettbewerb</li> <li>▪ Verlässlichkeit</li> <li>▪ Entscheidungs- und Führungsverantwortung</li> <li>▪ Kundenorientierung</li> <li>▪ Transparenz</li> </ul> </li> <li>– Kontraktmanagement (bei Hochschulen begonnen, Universität Bremen eingeführt)</li> <li>– Zielvereinbarungen (dienststellenintern und im Jahr 2000 erstmalig mit dem Se- nator für Bildung und Wissenschaft, Hochschule für Künste plant, alle anderen haben damit begonnen und entwickeln noch weiter)</li> <li>– Qualitätsmanagement (Einführung hat begonnen)</li> <li>– Geschäftsprozessgestaltung (Einführung hat begonnen)</li> <li>– dienststelleninternes Controlling und Produktbildung wurde begonnen (alle)</li> <li>– Analyse erfolgt durch NSM-Team (Stand der Einführung der NSM-Bausteine, Einschätzung der Ressorts zum Einführungsprozess, Sachstand der einzelnen Vorhaben)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entscheidung des Senats mit Formulierung von Leitgedanken wie: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zusammenführung und Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverwaltung,</li> <li>▪ Transparenz auf Kosten- und Leistungsebene,</li> <li>▪ mehrstufiges Controlling</li> <li>▪ betriebswirtschaftliche Informations-, Pla- nungs- und Steuerungsinstrumente</li> <li>▪ Verbesserung der Dienstleistungs- und Bür- gerorientierung</li> <li>▪ Verbesserung der Geschäftsprozesse</li> </ul> </li> <li>– die fiskalischen Auswirkungen der Reform sind nicht unmittelbar messbar</li> <li>– Effizienzsteigerungen an Hochschulen sichtbar</li> </ul>
<b>Hamburg</b> TU Hamburg-Harburg, Globalhaushalt seit 1991 (ab 1996 alle der Geltung des Hamburgischen Hochschulgesetzes unter- liegenden staatlichen Hochschulen mit Netto- veranschlagung)  1998 Prüfung durch den RH, siehe Jahresbericht 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nettoveranschlagung, § 15 Abs. 2 LHO</li> <li>– Wirtschaftsplan</li> <li>– haushaltsrechtlicher Vermerk mit Er- folgsplan und Finanzierungsplan (an- fänglich beschränkt, seit 1996 erheblich erweitert) durch: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ nahezu vollständige Deckungsfähig- keit bei den Aufwendungen im Er- folgsplan</li> <li>▪ weitgehende Deckungsfähigkeit bei den Ansätzen für Investitionen im Fi- nanzplan</li> <li>▪ unbegrenzte Deckungsfähigkeit vom Erfolgsplan zum Finanzplan zugunsten zusätzlicher Investitionen</li> <li>▪ Bildung einer anrechnungsfreien Rücklage zulässig</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bildung von Produktgruppen (PG) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ PG 1 Lehre (einschließlich wissenschaftliche Weiterbildung)</li> <li>▪ PG 2 Forschung (einschließlich Förderung des wissenschaftlichen Nachwuch- ses)</li> <li>▪ PG 3 Dienstleistungen (einschließlich Wissens- und Technologietransfer)</li> </ul> </li> <li>– <u>Quantitätskennzahlen/Qualitätskennzahlen</u> (mit weiterer Untergliederung) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Studienanfänger, Studienplätze nach Flächenrichtwerten, Studierende</li> <li>▪ Studierende in der RSZ, Drittmittel, Projekte</li> <li>▪ Promotionen/Habilitationen</li> </ul> </li> <li>– Kostenkennzahlen: Anteil des Ausgleichsbetrages für den Bereich Lehre je Stu- dierenden in der RSZ bzw. je Absolvent (für die Hochschulen insgesamt und ggf. je Fachbereich)</li> <li>– Globalsteuerung durch die Behörde für Wissenschaft und Forschung</li> <li>– Detailsteuerung durch Hochschule (Stellenausstattung, Investitionen, Rücklagen- bildung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– der Einführung des Globalhaushaltes ging kein Modellversuch voraus, der zu einmaligen oder laufenden Kosten geführt hat</li> <li>– Zielkonzept für den Globalhaushalt vorhanden</li> <li>– Verbesserung der innerbetrieblichen Wirt- schaftlichkeit durch Einsatz der Flexibilisie- rungsinstrumente, Ermittlung monetär bezif- ferbarer Einsparungen als Effizienzrendite des Modells Globalhaushalt bezogen auf den Ge- samthaushalt der Freien und Hansestadt Ham- burg jedoch nicht möglich, zumal die Hoch- schulen - außer TU Hamburg-Harburg - auch in den Jahren 1996 ff. vollen Umfangs in die Sparmaßnahmen im Personalhaushalt der Freien und Hansestadt Hamburg einbezogen waren</li> </ul>

<b>Land</b> <i>Hochschule</i> <i>Art der Information</i>	<i>besondere haushaltsrechtliche Regelungen</i> <i>bzw. Ermächtigungen, Buchführung</i>	<i>Outputkennziffern,</i> <i>Instrumentarien,</i> <i>parlamentarisches Budgetrecht</i>	<i>Zielkonzept</i> <i>Aufwand und Nutzen</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Buchführung kameral, ab 01.01.2003 Doppik mit SAP/R3 geplant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– leistungsorientierte Zuweisung eines Teils der Haushaltsmittel innerhalb der einzelnen Hochschulen sowie Erprobung und sukzessive Einführung ab 2002 eines Modells der indikatorgestützten Mittelvergabe an die Hochschulen</li> <li>– Berichtswesen intern und gegenüber der Behörde für Wissenschaft und Forschung (qualitative Evaluation, Untersuchung finanzstatistischer Kennzahlen auf der Grundlage eines Kennzahlensets, Bericht über Instandhaltungs- und Investitionsplan)</li> <li>– Rahmenvereinbarung zwischen der Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) und der Finanzbehörde zur mehrjährigen Festlegung von Leistungen und Finanzmitteln für den Hochschulbereich in der 16. Legislaturperiode (mittelfristige Planungssicherheit 1999 bis 2001), inhaltliche Steuerung über Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen der BWF und den Hochschulen, diese beinhalten jährliche Berichtspflichten und Einigungsvorbehalte</li> <li>– betriebswirtschaftliche Steuerung über: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wirtschaftsplanentwicklungslisten,</li> <li>▪ KLR (bisher allenfalls ansatzweise) und</li> <li>▪ Controlling (noch nicht vollständig vorhanden)</li> </ul> </li> <li>– Kontrolle durch Auswertung der Wirtschaftsplanentwicklungslisten (Universität und BWF), Berichterstattung des Senats an die Bürgerschaft, jährliche gegenseitige Berichterstattung über die Umsetzung der Ziel- und Leistungsvereinbarung und deren Fortschreibung</li> <li>– parlamentarisches Budgetrecht gesichert durch Beratungen anlässlich der Berichterstattung über den Haushaltsverlauf und der Einbringung und Verabschiedung des jährlichen Haushaltsplans, Beantwortung und ggf. Erörterung von Anfragen und Senatsmitteilungen</li> </ul>	
<b>Hessen</b> <u>Modellversuch Globalhaushalt</u> (1993 bis 1997) – TU Darmstadt – Universität Gesamthochschule Kassel – Fachhochschule Wiesbaden  Prüfung durch den RH 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Beschluss des Landtags</li> <li>– Flexibilisierung in Form von Deckungskreisen/-vermerken</li> <li>– Rücklagenbildung aus eingesparten Mitteln</li> <li>– Verwendung von Personalausgabeneinsparungen für Investitionen</li> <li>– Buchführung kameral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– bei Verteilung der Haushaltsmittel durch die Universität auf die Fachbereiche werden Ausgabegruppen gebildet, die einzelnen Gruppen werden nicht zweckgebunden zugewiesen</li> <li>– bei der Ausführung des Haushaltsplans sind die Fachbereiche im Rahmen des Haushaltsrechts frei, für welche Zwecke sie die zugewiesenen Mittel verwenden</li> <li>– die einzelnen Titel sind gegenseitig deckungsfähig, ohne dass es eines Antrages bedarf</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– die Landesverwaltung hat es bisher versäumt, die Ausgaben bzw. Kosten festzuhalten</li> <li>– Mittelbewirtschaftung hat sich vereinfacht</li> <li>– Rücklagenbildung führt insbesondere zum Jahresende zu einer Entspannung der Situation</li> <li>– Modellversuch ist 1997 ausgelaufen, die Analyse seiner Wirkungen ist jedoch für andere Projekte bedeutsam</li> <li>– Überführung der Globalhaushalte in Budgetierungsmodellversuche</li> </ul>

<b>Land</b> <b>Hochschule</b> <b>Art der Information</b>	<i>besondere haushaltsrechtliche Regelungen  bzw. Ermächtigungen, Buchführung</i>	<i>Outputkennziffern,  Instrumentarien,  parlamentarisches Budgetrecht</i>	<i>Zielkonzept  Aufwand und Nutzen</i>
<p><b><u>Niedersachsen</u></b>  TU Clausthal  Universität Oldenburg  Fachhochschule Osnabrück</p> <p>Prüfung durch den RH  1999</p>	<p>lt. Modellanordnung der Landesregierung ab 01.01.1995 diese 3 Einrichtungen als Landesbetriebe (§ 26 LHO), inzwischen alle Hochschulen wie Landesbetriebe (Ausnahme: Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege)</p> <p>Globalzuschuss gem. § 132 Abs. 5 Landeshochschulgesetz:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Abweichung von Stellenübersichten zugelassen, soweit keine Strukturveränderungen vorgenommen werden, die folgende Haushaltsjahre belasten</li> <li>– Rücklagen und Rückstellungen zulässig (Verwahrung beim Land)</li> <li>– Erleichterungen bei Investitionen</li> <li>– Hochschulen sind verpflichtet, eine KLR aufzubauen</li> <li>– kaufmännische Buchführung (erst Modellversuchsschulen, inzwischen bei allen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kennzahlen, die Grundlage für eine formelgebundene Mittelzuweisung hätten sein können, waren für den Modellversuch noch nicht abschließend entwickelt, erst ab dem Hj. 2000 hat das Niedersächsische Ministerium für Wissenschaft und Kultur begonnen, schrittweise ein formelgebundenes Mittelbemessungssystem (zunächst nur für alle Fachhochschulen) aufzubauen</li> <li>– der Ausbau der Betriebsbuchführung zu einer funktionierenden KLR stand noch aus, KLR und hochschulinternes Controlling war nur in Ansätzen vorhanden</li> <li>– die Evaluation erfolgt durch einen eigens für den Modellversuch gebildeten Wissenschaftlichen Beirat, in dem 1999 vorgelegten Evaluationsbericht, mit dem der Beirat seine Begleitung des an sich auf 10 Jahre angelegten Modellversuchs beendet hat, fehlt der von der Modellanordnung geforderte Vergleich mit der Entwicklung der übrigen Hochschulen</li> <li>– da die für eine Erfolgskontrolle maßgeblichen Instrumente bisher noch nicht (vollständig) eingerichtet sind, ist eine hinreichende Kontrolle bisher nicht möglich</li> <li>– im Haushaltsplan sind bisher jedem Hochschulkapitel Grunddaten vorangestellt, die nach den Feststellungen des RH jedoch nicht hinreichend verlässlich und vergleichbar sind; künftig sollen verlässliche Grunddaten (Plandaten und Istdaten des Vorjahres) vorangestellt werden, um eine hinreichende parlamentarische Steuerung zu ermöglichen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zielvereinbarungen sollten erstmals im Herbst 2001 mit allen Hochschulen abgeschlossen werden</li> <li>– Kosten des Modellversuchs vom Ministerium mit rd. 18,9 Mio. DM (1993 bis 1997) beziffert</li> <li>– da der Vergleich mit anderen Hochschulen fehlt, lässt sich nach Ansicht des RH weder der Nachweis größerer Wirtschaftlichkeit und Effizienz empirisch gesichert führen, noch lässt sich die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens als unverzichtbare Voraussetzung einer Selbststeuerung darstellen, noch kann beantwortet werden, ob das kaufmännische Rechnungswesen als solches überhaupt besser als die Kameralistik geeignet ist, quantitative und/oder qualitative Ziele zu erreichen</li> </ul>
<p><b><u>Nordrhein-Westfalen</u></b>  Modellversuche an 2 Universitäten und 2 Fachhochschulen</p> <p>RH hat 1999 die Einführung der KLR geprüft</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Einführung KLR gem. § 7 Abs. 3 LHO i. d. F. vom 26.04.1999</li> <li>– Globalhaushalt gem. § 5 Abs. 2 HSG</li> <li>– KLR soll nach Erlass des Ministeriums vom 31.08.1999 bis 2003 bei allen Hochschulen mit Unterstützung der HIS GmbH eingeführt werden; um ein Mindestmaß an einheitlicher Praxis und Vergleichbarkeit zu gewährleisten gab das Ministerium einen Kostenartenrahmenplan und Regelungen zur Struktur der Kostenstellenrechnung vor und setzte eine Lenkungsgruppe sowie mehrere Arbeitsgruppen zur Begleitung ein</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– KLR an den Modellhochschulen noch nicht vollständig eingeführt</li> <li>– Controlling/Berichtswesen befindet sich im Aufbau, das Berichtswesen soll so organisiert werden, dass es auch Belange des Landtags und der Landesregierung berücksichtigt</li> <li>– Definition der Kostenträger steht noch aus, im Wesentlichen sollen 3 Kostenträger gebildet werden (Lehre, Forschung, Dienstleistungen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Schwerpunkt des Modellversuchs war die Konzeption und Entwicklung einer hochschulspezifischen KLR-Software durch die HIS GmbH</li> <li>– Abschluss des Modellversuchs war 1998 der Bericht der HIS GmbH, wonach eine Übertragung auf alle Hochschulen möglich sei</li> <li>– 1999 teilte das Ministerium dem Landtag mit, dass mit der KLR an den Modellhochschulen ein im Echtbetrieb laufendes Steuerungsinstrument vorliege</li> <li>– nach den Feststellungen des RH befindet sich die KLR aber mehr oder weniger noch immer im Aufbau</li> </ul>

<p><u>Land</u> Hochschule Art der Information</p>	<p><i>besondere haushaltsrechtliche Regelungen bzw. Ermächtigungen, Buchführung</i></p>	<p><i>Outputkennziffern, Instrumentarien, parlamentarisches Budgetrecht</i></p>	<p><i>Zielkonzept Aufwand und Nutzen</i></p>
<p><u>Sachsen</u></p>	<p>Modellvorhaben gem. § 99 SächsHG i. V. m. § 11 HG 1999/2000</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– erweiterte Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit der Mittel gem. § 7a LHO</li> <li>– Überschreitung des Stellensolls um bis zu 5 %</li> <li>– Bildung von Rücklagen</li> <li>– Inanspruchnahme von Vorgriffen</li> <li>– KLR und Controlling mittels HISCOB</li> <li>– jährliches Gesamtbudget als Zuschuss an die Universität (kann u. a. bei Sparbeschlüssen der Staatsregierung, Bewirtschaftungsmaßnahmen nach § 41 der SÄHO angepasst werden)</li> <li>– Buchführung kameral</li> </ul>	<p>Bildung von 3 Produktgruppen</p> <p>Produkte sollen bis Ende 2001 festgelegt werden; erprobt werden zurzeit u. a.:</p> <p><u>Produktgruppe 1</u> (Lehre, Studium und Weiterbildung)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Studierende gesamt und in der RSZ</li> <li>▪ Studienanfänger</li> <li>▪ Absolventen gesamt und in der RSZ</li> <li>▪ durchschnittliche Abweichung von der RSZ</li> <li>▪ Studienanfänger nach KapVO</li> <li>▪ Lehrnachfrage nach KapVO</li> <li>▪ Lehrangebot</li> <li>▪ Auslastungsgrad</li> </ul> <p><u>Produktgruppe 2</u> (Forschung sowie wissenschaftliche Dienst- und Transferleistungen)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Forschungsprojekte (davon Graduiertenkollegs, Innovationskollegs, Sonderforschungsbereiche, DFG-Forschergruppen, weitere Forschungsprojekte)</li> <li>▪ Anzahl genehmigter und angemeldeter Patente</li> <li>▪ Anzahl abgeschlossener Promotionen und Habilitationen</li> <li>▪ Anzahl Veröffentlichungen</li> </ul> <p><u>Produktgruppe 3</u> (Zentrale Dienstleistungen) je Bereich (z. B. Zentrale Universitätsverwaltung, Rechenzentrum, Sportzentrum) individuelle Produkte</p> <p><u>Kosten- und Leistungsrechnung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– der bestehende Kostenartenplan ist an einen künftigen landeseinheitlichen Kostenartenplan anzupassen</li> <li>– Kostenstellen sind die rechnungsmäßig abgegrenzten Budget- und Produktverantwortungsbereiche</li> <li>– die Kostenträger werden mit den (noch nicht endgültig definierten) Produkten abgebildet</li> </ul> <p><u>Mittelverteilung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– aus dem jährlichen Gesamtbudget der Universität sollen künftig Teilbudgets für die Fakultäten, Professuren und Zentralen Einrichtungen gebildet werden</li> <li>– gegenwärtig werden lediglich Mittel für Lehre und Forschung (7 % des Gesamtbudgets) nach einem Verteilungsmodell auf die Fakultäten verteilt (Sachmittel, Personalmittel für Lehraufträge und wissenschaftliche/studentische Hilfskräfte, Mittel für Exkursionen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– eine Ressortvereinbarung zwischen Finanz- und Wissenschaftsministerium und eine Zielvereinbarung SMWK/TUD liegen vor</li> <li>– universitätsinterne Zielvereinbarungen (Universitätsleitung mit Fakultäten) sollen ab 2002 abgeschlossen werden</li> <li>– der einmalige und laufende Aufwand des Modellversuchs werden nicht erfasst</li> <li>– ein monetärer Nutzen ist bisher nicht nachweisbar</li> <li>– die Vorteile des Modellprojekts liegen für die Universität gegenwärtig vor allem in der flexibilisierten Haushaltsführung</li> </ul>

<b>Land</b> Hochschule Art der Information	<i>besondere haushaltsrechtliche Regelungen  bzw. Ermächtigungen, Buchführung</i>	<i>Outputkennziffern,  Instrumentarien,  parlamentarisches Budgetrecht</i>	<i>Zielkonzept  Aufwand und Nutzen</i>
		<p><u>Berichtswesen:</u>  Erstellung eines jährlichen, semesterbezogenen Kosten- und Leistungsberichts (erst-mals in 2001 erprobt).  Das parlamentarische Budgetrecht kann in der gegenwärtigen (ersten) Phase des Modellversuchs nur eingeschränkt ausgeübt werden. Die weitreichenden Deckungs-, Verstärkungs- und Übertragungsvermerke beschränken die Möglichkeiten einer parlamentarischen Detailsteuerung. Vollzugsverbindliche Outputziele sind nicht definiert. Ein Produkthaushalt und ein aussagefähiges Berichtswesen werden erst schrittweise aufgebaut. Die sich auf die Leistungen erstreckenden Steuerungsmöglichkeiten können somit noch nicht ausgeübt werden.</p>	
<p><b>Sachsen-Anhalt</b></p> <p>Modellversuch Budgetierung an 2 Fachhochschulen (01.01.1997 bis 31.12.1999)</p> <p>RH hat sich im Rahmen einer Informationsprüfung nach Abschluss des Modellversuchs bei 4 Fachhochschulen und einer Hochschule informiert (keine Prüfungsmitteilung)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Modellvorhaben gem. § 116 Abs. 7 HSG</li> <li>– Budgetierung gem. § 17a LHO i. d. F. ab 21.12.1998</li> <li>– nach Abschluss Modellversuch Beschluss der Landesregierung über Budgetierung an 4 Fachhochschulen und 1 Hochschule (Kunst und Design)</li> <li>– Buchführung kameral, zusätzlich dazu auch kaufmännische Buchführung mit HIS</li> <li>– KLR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– nach Auffassung des Kultusministeriums soll die Steigerung der Effizienz der Hochschulen nur nach dem Maximalprinzip (mit vorhandenen Mitteln maximale Ergebnisse erzielen) und nicht nach dem Minimalprinzip (gleiche Ergebnisse mit weniger Mitteln erreichen) angestrebt werden</li> <li>– Erwirtschaftung einer Effizienzrendite, die dann abgeschöpft wird, ist nicht Ziel der Budgetierung</li> <li>– ausgehend vom Prinzip der Anreizsteuerung entwickelt das Kultusministerium ein Budgetbemessungsmodell, welches nicht nur auf eine budgetierte Haushaltsbewirtschaftung, sondern auch auf eine von vornherein leistungsorientierte Haushaltsveranschlagung setzt</li> <li>– Kostenarten und Kostenstellen als Grundlagen der KLR eingeführt, Professur oder Fachgebiet/Fachgruppe als End- oder Hauptkostenstelle, deren Leistungsprofile sind Ausgangspunkt für die Verrechnung der Kosten auf Kostenträger (Kostenträgerrechnung noch nicht eingeführt, aber im Aufbau)</li> <li>– Leistungsindikatoren (in Entwicklung): Gleichstellung (Frauenanteil bei Studierenden, Studienanfängern, Absolventen, Drittmittelprojekten) Drittmittel Studierende in der RSZ (geordnet nach Hoch-, Mittel-, Niedrigpreisstudien)</li> <li>– Verteilung bestimmter Mittel (Entscheidung haupt- und nebenamtliche Lehrkräfte, Tit.Gr. 71 Lehre und Forschung, Tit.Gr. 69 wissenschaftliche und studentische Hilfskräfte nach Leistungskriterien (interner Verteilerschlüssel der Hochschule)</li> <li>– Controller teilweise vorhanden, Controlling wird intensiviert (Notwendigkeit nicht von allen erkannt)</li> <li>– Kultusministerium berichtet in regelmäßigen Abständen an den Ausschuss für Bildung und Wissenschaft, Basis sind die Angaben der Hochschulen bei der Anmeldung des Haushaltsbedarfs nach § 116 Abs. 4 HSG</li> <li>– Einhaltung der Zielvereinbarung als Steuerungsinstrument im Sinne des § 17a LHO wird vom Kultusministerium kontrolliert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zielvereinbarung mit budgetierenden Hochschulen nach § 17a LHO</li> <li>– die an der Budgetierung teilnehmenden Hochschulen haben keine zusätzlichen Mittel erhalten</li> <li>– die zusätzlichen Ausgaben für Controller sowie die Personal- und Sachkosten für die KLR-Einführung sind nicht näher erläutert</li> <li>– nach Abschluss des Modellversuchs berichteten das Kultusministerium und die beiden betroffenen Hochschulen dem Ausschuss für Bildung und Wissenschaft, danach wurden aus nicht in Anspruch genommenen Mitteln Reste gebildet und im Folgejahr für neue Ausstattungen verwendet, ein zweckmäßigerer und flexiblerer Einsatz der Mittel und ein bewussterer, verantwortungsvollerer Umgang mit den Mitteln war erkennbar</li> </ul>

<b>Land</b> <i>Hochschule</i> <i>Art der Information</i>	<i>besondere haushaltsrechtliche Regelungen</i> <i>bzw. Ermächtigungen, Buchführung</i>	<i>Outputkennziffern,</i> <i>Instrumentarien,</i> <i>parlamentarisches Budgetrecht</i>	<i>Zielkonzept</i> <i>Aufwand und Nutzen</i>
<b>Schleswig-Holstein</b> Hochschulen des Landes seit 1999 mit Globalhaushalt und Landeszuschuss für den laufenden Betrieb  seit 1992 Modellversuch Fachhochschule Westküste  Prüfungserfahrungen des RH zum Thema eingeschränkt, da Prüfungen mit anderen Schwerpunkten bei Hochschulen durchgeführt	Flexibilisierungsinstrumente gem. § 8 HG 2001 – Bildung und Übertragung von Ausgabe- resten auch für die HGr. 4, 5 und 6 – Verwendung nicht zweckgebundener Einnahmen der HGr. 1 für Ausgaben der Hochschule – Verwendung eingesparter Personalausgaben für Zeitarbeitsverhältnisse – erweiterte Deckungsmöglichkeiten – erleichterte Bildung von Ausgaberesten und Rücklagen – Experimentierklausel § 10a LHO – KLR gem. § 7 LHO – Zulassung der Doppik nach HGB zusätzlich zur Kameralistik (§ 71a LHO) – HKR-Verfahren per 01.01.2002 durch SAP R/3 abgelöst	– Outputkennziffern und darauf basierende Steuerungsmodelle sind (bisher) nicht im Einsatz – die Fachhochschule Westküste führt zusätzlich zur kameralen Buchführung eine kaufmännische Buchhaltung, aber ohne Gewinn- und Verlustrechnung und Bilanz – im Zusammenhang mit der anvisierten Einführung der KLR (Pilotvorhaben Fachhochschule Kiel) und der Ablösung des bisherigen HKR-Verfahrens durch die Software SAP R/3 gibt es an den Hochschulen Versuche, Kostenarten und Kostenstellen zu definieren, die Technische Fakultät der Christian-Albrechts-Universität Kiel legt seit 1998 für einen Teil der Fakultät (ohne Informatik) auch Kostenträger fest (Projekte der Hochschullehrer) – Zielvereinbarungen des Ministeriums mit den Hochschulen erstmals für 2000/2001, verbunden mit Globalzuweisung und der Verpflichtung der Hochschule zur KLR und Controlling; nach Feststellung des RH sind die Zielvereinbarungen ihrem Charakter nach eher deskriptiv gehaltene hochschulpolitische Absichtserklärungen – geplant ist die leistungsbezogene Vergabe eines Teils der Landesmittel; diese soll über Eckwerte gesteuert werden (Voraussetzung dafür ist jedoch eine funktionierende KLR) – die in den Zielvereinbarungen für mehrere Jahre festgeschriebene Zuschusshöhe steht unter dem Haushaltsvorbehalt (§ 20 Abs. 12 HSG) und bedarf der Zustimmung des Landtags (§ 15a Abs. 3 HSG) – Kontrolle durch Berichterstattung der Hochschule an das Ministerium	– keine Angaben zu Zielkonzept, Aufwand und Nutzen – die KLR erscheint nach Ansicht des RH nicht als geeignetes Steuerungsinstrument, um Verteilungs- und Steuerungsprobleme in den Hochschulen zu lösen – der RH hält ein Festhalten an der - vergleichsweise einfachen - Kameralistik, ergänzt um eine auch die Erfolgskontrolle ermöglichende KLR in geeigneten Bereichen und um ein angemessenes Controlling, das die zielgerichtete Steuerung des Vollzugs unterstützt, für ausreichend

Ergänzend wurden dem SRH die folgenden Informationen bzw. Einschätzungen übermittelt:

**Brandenburg** (Modellversuch Flexibilisierung der Hochschulhaushalte)

Der Modellversuch zeige, dass die den Hochschulen gewährten größeren haushaltswirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten (erweiterte Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit der Mittel) genutzt wurden, um Mittel umzuschichten, zusätzliche Einnahmequellen zu erschließen und Rücklagen zu bilden. Bei den Mittelumverteilungen stünden konsumtive und nicht investive Zwecke im Vordergrund. Mittel seien insbesondere aus freien, besetzbaren Stellen geschöpft worden.

Eine konkrete Kosten-Nutzen-Abwägung vor Einführung der KLR im Rahmen des Modellversuchs sei unterblieben. Die Einführung einer KLR sei zum Zeitpunkt der Erhebungen weder zentral gesteuert noch begleitet worden. Die HIS GmbH habe nicht nur als Softwarelieferant gedient, sondern auch die fachliche Begleitung übernommen. Das Ministerium habe in Kauf genommen, dass nicht mehr zu korrigierende Fakten geschaffen wurden. Die KLR sei von den Hochschulen vorgebracht und inhaltlich bestimmt worden. Unterschiedliche Voraussetzungen an den Hochschulen führten dazu, dass sie bei der KLR-Einführung unterschiedlich weit vorankamen.

Die Erwartungen an eine leistungsorientierte Zuweisung der gesamten Haushaltsmittel sollten nicht zu hoch angesetzt werden. Die Erprobung der Globalhaushalte solle als Vorstufe für eine leistungsorientierte Budgetierung verstanden werden. Budgetierung und Globalisierung stünden dem Budgetrecht des Parlaments grundsätzlich nicht entgegen, erforderten vom Parlament jedoch den Umgang mit neuen Berichts- und Informationssystemen.

**Hamburg** (Globalhaushalt TU Hamburg-Harburg)

Der Globalhaushalt habe innerbetrieblich die wirtschaftliche Mittelverwendung gefördert. Das Berichtswesen sei verbesserungswürdig. Aufgrund der positiven Erfahrungen an der TU Hamburg-Harburg würden ab 1996 die übrigen Hochschulen in die Nettoveranschlagung einbezogen.

Dem RH sei weder bekannt, dass trotz der Sicherungsinstrumente Fehlentwicklungen aufgetreten sind, noch dass diese dadurch verhindert werden konnten.

**Hessen** (Modellversuch Globalhaushalt an drei Hochschulen)

Unterschiede zwischen den in den Modellversuch Globalhaushalt einbezogenen Hochschulen und den traditionell wirtschaftenden Universitäten seien im Hinblick auf den Umfang der gegenseitigen Deckungsfähigkeit der zugewiesenen Lehr- und Forschungsmittel auf Fachbereichsebene nicht feststellbar.

Erst der Modellversuch ermöglichte eine echte Rücklagenbildung. Als Vorteile seien vor allem ein verändertes Ausgabeverhalten, die gleichmäßigere Arbeitsbelastung der Administration und die Möglichkeit der Mittelakkumulation für Investitionsvorhaben genannt.

Unterschiedliche Ausgabephilosophien scheinen die Bildung von Resten oder Rücklagen stärker zu beeinflussen als die Teilnahme am Modellversuch.

Die vermehrte Erschließung von Einnahmen durch die Fachbereiche sei nicht feststellbar, hier bestünden keine Unterschiede zwischen den Hochschulen mit und ohne Globalhaushalt.

**Niedersachsen** (3 Hochschulen als Landesbetriebe gem. § 26 LHO)

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur habe 1995 an zwei Universitäten und einer Fachhochschule einen 10-jährigen Modellversuch begonnen, um gesicherte Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob sich Hochschulhaushalte mit einem Globalzuschuss und nach den Regeln eines Landesbetriebes besser steuern lassen.

Obwohl der Modellversuch erst begonnen habe und noch keinerlei (Zwischen-)Auswertung vorlag, habe das Ministerium im Jahre 1998 für die übrigen Fachhochschulen angeordnet, sie ab dem 01.01.1999 als Landesbetriebe mit kaufmännischem Rechnungswesen zu führen. Diese Umstellung sei mit erheblichem Aufwand verbunden gewesen. So haben allein die zusätzlichen jährlichen Personalkosten mehr als 5 Mio. DM betragen.

Entsprechendes gelte für das folgende Gebot des Ministeriums, dass auch die restlichen Hochschulen wie Landesbetriebe zu wirtschaften haben (Projekt UNI 2001). Die Kosten dieser Umstellung haben rd. 35,4 Mio. DM betragen.



Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur habe nach diesen Entscheidungen darauf hingewiesen, dass die Einführung des Globalhaushalts mit kaufmännischem Rechnungswesen Positives bewirkt habe. Sie habe nämlich

- zu einer Reorganisation von Verwaltungsabläufen der Hochschulen und zu einem Modernisierungsschub durch Einsatz von integrierter EDV geführt, die überfällig war,
- zu hochschulinternen ziel- und ergebnisorientierten Mittelverteilungskonzepten geführt,
- durch den Jahresabschluss mit Lagebericht zu einer geordneten Rechnungslegung geführt, die auch nach innen wirkt,
- in den Hochschulen die Bereitschaft gestärkt, sich auf neue Mittelbemessungssysteme einzulassen und an ihrer Erarbeitung mitzuwirken,
- den Handlungsbedarf für hochschulrechtliche Regelungen aufgezeigt (z. B. Experimentierklausel ...),
- mit dem Ziel einer dezentralen Aufgaben- und Ressourcenverantwortung der Hochschulen ... die Schnittstellenbestimmung zu den Verantwortungsbereichen anderer Ressorts eingeleitet sowie
- der Qualitätssicherung durch Evaluation einen besonderen Stellenwert gegeben (Finanzautonomie und Evaluation bedingen einander).

Der Niedersächsische Landesrechnungshof hat demgegenüber die Auffassung vertreten, dass die Zukunft präjudizierende Entscheidungen, wie sie vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur getroffen wurden, die Institution des Modellversuchs ad absurdum führen. Dies gilt vor allem dann, wenn wesentliche Ziele des Versuchs, wie hier die Einrichtung einer KLR und eines Controllings, ersichtlich nicht erreicht wurden und sich die Wirtschaftlichkeit des neuen Steuerungsinstruments mangels entsprechender Vergleiche nicht nachweisen lässt. Die Umwandlung letztlich aller Hochschulen in Landesbetriebe erfolgte damit anhand nicht nachprüfbarer Kriterien.

### **Nordrhein-Westfalen** (Modellvorhaben an 2 Universitäten und 2 Fachhochschulen)

Insbesondere das mit der Einführung der KLR verfolgte Ziel, alle Kosten verursachungsgerecht zu erfassen und den Leistungen zuzuordnen, sei weitgehend noch nicht erreicht worden. Lediglich eine Universität weise eine in sich im Wesentlichen vollständige, wengleich noch nicht alle Bereiche abdeckende KLR auf.

Zugleich fehle es bisher noch an einer hochschulübergreifenden Konzeption der KLR, die nicht zuletzt auch Informationen für die Steuerung des gesamten Hochschulwesens durch die

Landesregierung und für hochschulpolitische Grundsatzentscheidungen des Landtags liefern könne. Dies liege nicht nur an der Schwierigkeit der Aufgabe, sondern auch an folgenden Umständen:

#### *1. Erfassung aller Kosten (Kostenartenrechnung)*

- Daten wichtiger Ressourcen (Gebrauchsgüter, Räume, Gebäude) lägen entweder noch gar nicht oder nur unvollständig vor.
- Völlig unberücksichtigt blieben bisher die erheblichen Pensionsrückstellungen für Beamte.
- Bei den kalkulatorischen Kosten fand der RH eine große Bandbreite von Berechnungskonzepten und -methoden, die sich z. T. noch in hochschulinterner Diskussion befanden.

#### *2. Verursachungsgerechte Zuordnung der Kosten zu Organisationseinheiten (Kostenstellenrechnung)*

In dieser Hinsicht stünden die Modellhochschulen noch weitgehend am Anfang, z. T. gebe es noch nicht einmal Ansätze für Konzeptionen zur internen Verrechnung.

#### *3. Zuordnung der Kosten zu den Leistungen*

- Von den beiden geprüften Universitäten sei bei der einen zum Zeitpunkt der Prüfung eine noch in der Verfeinerung befindliche Kostenträgerrechnung aufgebaut gewesen. Zu diesem Zweck habe diese Universität die beiden Bereiche Forschung und Lehre als eigenständige Kostenträger definiert.
- Die andere Universität habe überhaupt noch keine Kostenträgerkonzeption besessen.
- Die diesbezüglichen Konzeptionen der beiden geprüften Fachhochschulen befänden sich noch in der hochschulinternen Diskussion.

#### *4. DV-Unterstützung*

- Bei allen 4 Modellhochschulen fehle es in mehrfacher Hinsicht an der entsprechenden Software. So habe in einem Fall die Entwicklung der HIS GmbH länger gedauert als angenommen, was zu einer Eigenentwicklung der Kostenrechnungssoftware durch die Hochschule führte. In einem weiteren Fall habe die theoretisch erstellte Konzeption nicht in die Praxis überführt werden können, da die verbesserte Software nicht termingerecht ausgeliefert worden sei.

- Die Basis-DV-Systeme seien in zu geringer Anzahl vorhanden und verfügten nicht immer über die notwendigen Schnittstellen zur Kostenrechnungssoftware. Viele Eingaben müssten deshalb in zeit- und arbeitsaufwändiger Weise vorgenommen werden.

#### *5. Nutzung der Informationen aus der KLR*

- Alle Modellhochschulen gingen von einem erheblich gestiegenen Kostenbewusstsein aus.
- Die beiden Universitäten hielten - im Gegensatz zu den Fachhochschulen - hochschulübergreifende Vergleiche auf der Basis der KLR nicht für sachgerecht. Sie begründeten ihre Auffassungen im Wesentlichen damit, dass bei derartigen Vergleichen die unverzichtbaren Qualitätsgesichtspunkte der erbrachten Leistungen nicht angemessen berücksichtigt werden könnten.

Von einem Echtbetrieb der KLR könne nach Ansicht des RH erst gesprochen werden, wenn diese auch in der Lage sei, die für eine landesweite Steuerung des Hochschulwesens unverzichtbaren Informationen für den Landtag und die Landesregierung bereitzustellen.

### **Sachsen**

Nach den Erkenntnissen des SRH aus einer Prüfung bei der TUD ermöglicht die dort entwickelte Produktsystematik erste hochschulspezifische, kostenträgerbezogene Aussagen. So können die Kosten einzelnen Produkten, z. B. den rund 200 Studiengängen oder den etwa 2.000 Forschungsprojekten zugerechnet werden. Unabhängig davon wird der Leistungsvergleich zwischen den Fakultäten vom SMWK und der TUD als nicht unproblematisch eingeschätzt. Die Vorbehalte gelten insbesondere

- dem unterschiedlichen zeitlichen Aufwand, der für gleiche Leistungen in verschiedenen Wissenschaftsgebieten aufgewendet werden muss. So bedarf z. B. Qualifizierung (Diplom, Promotion) in den Naturwissenschaften aufgrund zu begleitender Versuchsreihen eines wesentlich höheren Betreuungsaufwandes als in den Geisteswissenschaften;
- den unterschiedlichen Wertmaßstäben der Fächerkulturen. Beispielsweise spielen Veröffentlichungen in bestimmten Fachgebieten eine große, in anderen eine untergeordnete Rolle, sodass allein ihre Anzahl zur Leistungsbeurteilung nicht ausreicht.

Zeitreihenanalysen zur Beurteilung der Kosten- und Leistungsentwicklung als Grundlage eines Leistungsvergleichs zwischen den Fakultäten wurden jedoch als sinnvoll angesehen.

Die Festlegung des Budgets erfolgt, solange der sächsische Modellversuch läuft, im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellung. Von Ausgabebeschränkungen im Haushaltsvollzug

(Sperren, globale Minderausgaben) ist die TUD nicht ausgenommen. Eine Kürzung der Sachmittel in Höhe von 30 % (wie am 28.07.2001 beschlossen) schränkt die Aussagefähigkeit des Modellversuchs ein.

Der Wettbewerb zwischen den Hochschulen um die Mittel des globalen Hochschulbudgets ist Teil der zweiten Phase des Modellversuchs. Voraussetzungen für den Leistungsvergleich von Hochschulen sind ein einheitlicher Kostenartenplan sowie einheitliche Definitionen aller einzubeziehenden Leistungsgrößen. Sowohl das Wissenschaftsministerium wie auch die TUD gehen davon aus, dass der Entwicklungsprozess bis hin zu einer vollkommen outputorientierten Budgetierung der Hochschulen einen angemessenen Zeitraum (lt. Universität mindestens 10 Jahre) in Anspruch nehmen wird.

Parallel zum Modellprojekt an der TUD findet in Sachsen die Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden in die sächsische Staatsverwaltung (Neues Steuerungsmodell) statt. Damit verbunden ist die Einführung landeseinheitlicher Rahmenrichtlinien. Inwieweit sich daraus Änderungsbedarf für die TUD - z. B. bei der Anpassung an einen künftigen landeseinheitlichen Kostenartenplan - ergibt, kann gegenwärtig nicht abgeschätzt werden.

### **Schleswig-Holstein** (Hochschulen mit Globalhaushalt)

Da für Universitäten die Einheit von Forschung und Lehre zwar konstitutiv sei, Forschungsleistungen aber nur schwer in ein quantifizierbares System von Outputkennziffern zu fassen sein dürften, erscheine nach Ansicht des RH Skepsis angebracht, ob eine an Outputkennziffern orientierte Steuerung der Hochschulen wissenschaftsadäquat sei. Überwiegend auf den Output an Lehrleistungen zu setzen, weil hier leichter quantifizierbare Indikatoren erfasst werden können, werde dem Charakter der Universitäten kaum gerecht. Der RH verweist in diesem Zusammenhang auf die Problematik, Forschungsleistungen von Hochschulteilern anhand ihrer Fähigkeiten zu messen, Drittmittel einzuwerben (Grundlagenforschung versus Auftragsforschung; naturwissenschaftlich-technische Disziplinen versus Geisteswissenschaften).

Nach Auffassung des RH setze die outputorientierte Budgetierung voraus, dass im Haushaltsplan neben der Planung von Einnahmen, Ausgaben und VE verbindliche Aufgabenpläne und Zielvereinbarungen zwischen Parlament und Regierung getroffen werden. Erforderlich seien langfristige Aufgabenplanungen und Finanzplanungen für eine Legislaturperiode, die den Ressorts die Möglichkeit geben, Maßnahmen vorzuziehen oder zurückzustellen, wenn dies wirtschaftlich sei. Das bedeute, dass im Gegensatz zum heutigen Finanzplan der langfristige Aufgabenplan vom Parlament verabschiedet werden müsse.

Ein derartiges System erfordere neue Planungs- und Vollzugsinstrumente, die das vorhandene Rechnungswesen ergänzen und sicherstellen, dass das Budgetrecht des Parlaments auf andere Weise erhalten bleibe.

## 2.1.2 Landesbehörden

<b>Land</b> <i>Landesbehörde, sonstige Landes- einrichtung, Art der Information</i>	<i>besondere haushaltsrechtliche Regelungen bzw. Ermächtigungen, Buchführung</i>	<i>Outputkennziffern, Instrumentarien, parlamentarisches Budgetrecht</i>	<i>Zielkonzept Aufwand und Nutzen</i>
<p><b>Baden-Württemberg</b></p> <p>Modellversuch mit 12 Pilotämtern seit 01.01.1995</p> <p>RH hat 1998 bei 9 Stellen geprüft (z. B. Finanzamt, Statistisches Landesamt, Schlossverwaltung, Straßenbauamt, Landespolizeidirektion, Polizeidirektion) und darüber in seiner Denkschrift 1999 berichtet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum StHpl. 1994 vom 30.11.1994</li> <li>– Titel der HGr 4, 5, 7 und 8 auf einen Globaltitel mit gegenseitiger Deckungsfähigkeit reduziert</li> <li>– Übertragbarkeit der Mittel</li> <li>– nicht besetzte Stellen für Sachausgaben verwendbar</li> <li>– keine Haushaltsrestriktionen, aber gleichzeitig keine zusätzlichen Mittel und kein zusätzliches Personal</li> <li>– Buchführung kameral</li> <li>– integriertes DV-Konzept zur Vermeidung von Doppelerfassung für Haushaltsvollzug und KLR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– keine Steuerung mittels Outputkennziffern, da das Budget nicht outputorientiert festgesetzt wurde</li> <li>– nach 4 Jahren Pilotprojekt liegen erst im Denkansatz Konzepte für eine outputorientierte Ergebnissteuerung vor, die Forcierung der ergebnisorientierten Steuerung wurde inzwischen aufgegriffen und als Ziel formuliert</li> <li>– eine Musterkonzeption einer KLR sieht einen einheitlichen Kontenrahmen für Kostenarten sowie Regeln für die Erfassung und Bewertung von Kosten und Leistungen vor, die Kostenstellenrechnung ist nach organisatorischen Gesichtspunkten strukturiert; als Kostenträger werden Produkte oder Leistungen definiert; die Konzeption sieht eine Vollkostenrechnung auf Istkostenbasis vor, die KLR liefert nach Feststellung des RH aber wegen zu starker Pauschalierung und teilweiser Nichtberücksichtigung kalkulatorischer Kosten keine gesicherte Datenbasis für das Controlling</li> <li>– Projektleitung durch eine Arbeitsgruppe (RH und Ministerien) mit Stabsstelle beim Finanzminister; trotz vorhandener Ansätze kein funktionierendes Berichtswesen vorhanden</li> <li>– Controllingkonzept nur im Entwurf vorhanden, bisher keine Erfahrungen mit Controlling</li> <li>– keine Angaben zur Sicherung des Budgetrechts des Parlaments</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– keine Angaben zum Zielkonzept</li> <li>– einmalig 348 Mio. DM für IT und 40 Mio. DM für Haushaltsmanagement</li> <li>– lt. extra Gutachten p. a. rd. 112 Mio. DM für KLR und Controlling</li> <li>– die Kosten sollen sich lt. Gutachter in 5,4 Jahren amortisieren (das Gutachten geht dabei von 6.000 wegfallenden Stellen aus); ab dem 5. Jahr sollen sich p. a. 60 Mio. DM Einsparungen bei den Personalausgaben und bei Investitionen ergeben</li> </ul>
<p><b>Bavern</b></p> <p>62 ausgewählte Behörden in der Staatsverwaltung (Piloten)</p> <p>Der RH hat eine Querschnittsprüfung in 6 Geschäftsbereichen durchgeführt, siehe Jahresbericht 2000.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Experimentierklausel (Nr. 12.1 der Durchführungsbestimmungen zum HG) in den Jahren 1995/96 und 1997/98</li> <li>– mit Nachtragshaushaltsgesetz 1998 dezentrale Budgetverantwortung flächendeckend eingeführt</li> <li>– in geeigneten Bereichen soll KLR eingeführt werden (§ 7 Abs. 3 BayHO)</li> <li>– keine Angaben zur Buchführung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– nach der Experimentierklausel waren nur die Ansätze für Verwaltungsausgaben vom Budget erfasst, die Budgets wurden erheblich eingeschränkt, in einem Verwaltungsbereich waren mehr als 90 % der Haushaltsmittel nicht budgetiert</li> <li>– Spielräume für managementbedingte Wirtschaftlichkeitsverbesserungen waren kaum vorhanden</li> <li>– bei den Kostenarten wurde zu wenig differenziert</li> <li>– Kostenstellen häufig nicht verursachergerecht gebildet</li> <li>– Kostenträger überhaupt nicht oder häufig nicht richtig festgelegt</li> <li>– einige Pilotbehörden völlig ohne KLR, in einem Fall nur Testlauf</li> <li>– kein systematischer Einsatz von Controlling</li> <li>– eine Projektsteuerung bzw. -überwachung durch die auftraggebenden Ministerien fand nahezu nicht statt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– keine Aussagen zu Zielvereinbarungen</li> <li>– Aufwand, wenn überhaupt, nur teilweise erfasst, nach Berechnungen des BORH sind allein für die KLR Kosten von mehreren Mio. DM entstanden</li> <li>– dem Aufwand steht kein quantifizierter Nutzen gegenüber</li> <li>– ein Wirtschaftlichkeitsnachweis wurde von den Pilotämtern nur durch einen Vergleich zwischen Budget-Soll und Budget-Ist erbracht, danach soll eine Verbesserung von 28 Mio. DM entstanden sein, die durch den BORH nicht bestätigt werden konnte</li> </ul>

<b>Land</b> <i>Landesbehörde, sonstige Landes-  einrichtung, Art der Information</i>	<i>besondere haushaltsrechtliche Regelungen bzw.  Ermächtigungen, Buchführung</i>	<i>Outputkennziffern, Instrumentarien, parlamentarisches Budgetrecht</i>	<i>Zielkonzept  Aufwand und Nutzen</i>
<b>Berlin</b> seit 1994 Verwaltungsreform (nicht Modellversuch) in allen Bezirksverwaltungen und in Teilen von Senatsverwaltungen  RH begleitet das Vorhaben von Beginn an und hat Prüfungshinweise zu konzeptionellen Vorgaben gegeben.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Senatsbeschlüsse vom 26.04./10.05.1994 zur Verwaltungsreform</li> <li>– Experimentierklausel nach HG</li> <li>– Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz vom 17.05.1999 (erweiterte Deckungsfähigkeit und weitgehende Übertragbarkeit der Ausgaben)</li> <li>– Buchführung kameral, Übergang zur Doppik geplant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– seit 1994/1995 Steuerung der Verwaltungsreform (Projektmanagement und -begleitung) durch externe Berater auf der Grundlage von Vereinbarungen, die nach Feststellung des RH jedoch zu pauschal abgeschlossen wurden</li> <li>– erstmals ab 2001 pauschale Budgetzuweisungen (bezirkliche Budgets), Voraussetzung ist eine KLR (bisher nicht erreicht)</li> <li>– Budgetierung mit Controlling (geplant ist ab 2001 der Übergang von einem Globalsummensystem zur produktbezogenen Budgetierung (Verwaltungsprodukte) dafür ist eine mehrjährige Übergangszeit vorgesehen, Zielstellung für 2005: Verwaltungsprodukte als Outputkennziffern)</li> <li>– Lenkungsgremium als politische Begleitung</li> <li>– Zielvereinbarungssystem (früher Kontraktmanagement)</li> <li>– neues Personalmanagementsystem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– bis 1996 bereits mehr als 50 Mio. DM, hauptsächlich für externe Berater</li> <li>– Gesamtkosten unklar, da Berechnungen fehlen</li> <li>– nach Einschätzung des Senats sollen rd. 1 Mrd. DM in naher Zukunft eingespart werden</li> <li>– KLR-Einführung ist bisher gescheitert, es stehen keine Daten für eine verlässliche KLR zur Verfügung</li> <li>– Neustrukturierung der Verwaltung bis 2001 noch immer nicht abgeschlossen</li> </ul>
<b>Bremen</b> keine Prüfung des RH, aber Einbindung in erste Schritte der Flexibilisierung und Budgetierung im Jahr 2000  nach einer ersten Befragung (1998/1999, 36 Teilnehmer) wurden in einer 2. Befragung (2000) 47 Landeseinrichtungen erfasst	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 1997 Entscheidung des Senats zur Einführung des NSM</li> <li>– Senat hat im Juli 1999 die Staatsräte lenkungsgruppe mit einer Neuordnung der Verwaltungsaufgaben beauftragt</li> <li>– Bildung einer Steuerungsgruppe NSM</li> <li>– Buchführung kameral</li> <li>– die Einführung von SAP/R3 ist für den 01.01.2002 geplant, wird vom RH allerdings als gefährdet angesehen, da zahlreiche Probleme bisher nicht gelöst sind</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bildung von strategischen Ansätzen, Nahzielen und daraus abgeleiteten Einzelmaßnahmen</li> <li>– Produkte, Produktgruppenhaushalte (in Diskussion) Definitionen werden in 38 Dienststellen erarbeitet, zu konkreten Änderungen hat dies bisher in 7 Dienststellen geführt, 10 Dienststellen nutzen Produkte zur Steuerung und für Kontraktverhandlungen, Produktverantwortliche in 15 Dienststellen</li> <li>– KLR-Einführung in zahlreichen Bereichen in Vorbereitung, kann aber wegen Personalmangel nicht umgesetzt werden</li> <li>– Bildung von sog. Anpackern wie z. B.: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Motivation der Mitarbeiter</li> <li>▪ Wettbewerb</li> <li>▪ Verlässlichkeit</li> <li>▪ Entscheidungs- und Führungsverantwortung</li> <li>▪ Kundenorientierung</li> <li>▪ Transparenz</li> </ul> </li> <li>– Kontraktmanagement (aktiv in 34 Dienststellen in Erarbeitung bzw. Weiterentwicklung, bei 3 Stellen geplant, Kontrakte einzuführen, 12 von 15 Dienststellen eines Ressorts haben bereits Kontrakte, bzw. erarbeiten diese)</li> <li>– Zielvereinbarungen (bei 13 Dienststellen intern und im Jahr 2000 erstmalig mit dem Senator für Bildung und Wissenschaft)</li> <li>– Qualitätsmanagement (20 Dienststellen mit verbesserter Außendarstellung und Informationsarbeit, bei 15 Dienststellen Bürgerbefragungen)</li> <li>– Geschäftsprozessgestaltung (bei 24 Dienststellen Aktivitäten, bei 25 Dienststellen nicht)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entscheidung des Senats mit Formulierung von Leitgedanken wie: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zusammenführung und Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverwaltung,</li> <li>▪ Transparenz auf Kosten- und Leistungsebene,</li> <li>▪ mehrstufiges Controlling</li> <li>▪ betriebswirtschaftliche Informations-, Planungs- und Steuerungsinstrumente</li> <li>▪ Verbesserung der Dienstleistungs- und Bürgerorientierung</li> <li>▪ Verbesserung der Geschäftsprozesse</li> </ul> </li> <li>– die fiskalischen Auswirkungen der Reform sind nicht unmittelbar messbar</li> <li>– durch das erstmalig ressortübergreifend besetzte NSM-Team wird eine umfassende Prozessbegleitung und Koordinierung gewährleistet</li> </ul>

<u>Land</u> <i>Landesbehörde, sonstige Landes-  einrichtung, Art der Information</i>	<i>besondere haushaltsrechtliche Regelungen bzw.  Ermächtigungen, Buchführung</i>	<i>Outputkennziffern, Instrumentarien, parlamentarisches Budgetrecht</i>	<i>Zielkonzept  Aufwand und Nutzen</i>
<p><b>Hamburg</b></p> <p>a) <i>Pilotierung und Einführung des Neuen Steuerungsmodells bei:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bezirksverwaltung</li> <li>- Justizvollzug</li> </ul> <p>Prüfungen des RH in 1998 und 1999 (frühere Prüfungen sind nicht berücksichtigt)</p>	<p><u>Bezirksverwaltung</u>  Senatsamt für Bezirksangelegenheiten (SfB) und die 7 Bezirksamter haben 1996 das Projekt moderne Bezirksverwaltung - innovativ und leistungsstark (moBil) gestartet; Zielstellung: Entwicklung der Bezirksverwaltung zu einem kosten- und qualitätsbewussten Dienstleister (umfassender Verwaltungsreformprozess mit den Elementen des NSM)</p> <p><u>Justizvollzug</u>  keine Angaben</p>	<p><u>Bezirksverwaltung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bildung von Zielen, Produkten und Kennzahlen</li> <li>- dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung</li> <li>- Steuerung der weiteren Modernisierung durch halbjährlich stattfindende Modernisierungsforen, die verbindlich über Inhalt, Ziele, Ausgestaltung, Ressourcen und Zeitpunkt grundsätzlicher bezirksübergreifender Aktivitäten beschließen</li> </ul> <p><u>Justizvollzug</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bildung von Zielen, Produkten und Kennzahlen</li> <li>- Produktplan (die Justizbehörde hat den als Strafvollzug bezeichneten Produktbereich in einem an bisherige Organisationsstrukturen angepassten Produktplan abgebildet; die darin enthaltenen Produktgruppen, Produkte und Leistungen sind an den Vollzugsformen geschlossener, offener und sozialtherapeutischer Strafvollzug ausgerichtet</li> <li>- Kennzahlen (auf der Grundlage des Produktplanes hat die Justizbehörde rd. 90 Kennzahlen zur administrativen Steuerung des Justizvollzugs entwickelt, von denen sie rd. 70 auch zur politisch-strategischen Steuerung einsetzt; der RH empfiehlt vor dem Hintergrund einer wirksamen, d. h. vom Detail gelösten und auf bereichsbezogene Zielverwirklichung ausgerichteten Steuerung durch Senat und Bürgerschaft die Konzentration auf wenige aussagekräftige Kennzahlen</li> <li>- KLR befindet sich in der Entwicklung (Teilelemente sind eingeführt); Anstalten ermitteln ihre Sachkosten mit der Kostenartenrechnung und verwenden teilweise die Kostenstellenrechnung; Kostenträgerrechnung wird in 3 Anstalten erprobt</li> <li>- Abschluss von Budgets und Leistungsvereinbarungen</li> <li>- Controlling befindet sich im Aufbau</li> </ul>	<p><u>Bezirksverwaltung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- das SfB und die Bezirksamtsleitungen haben in einer Vereinbarung vom 12.11.1997 zur strategischen Ausrichtung des Modernisierungsprozesses das Ziel vorgegeben, Geschäftsprozesse auf der Basis von Sollprodukten zu optimieren; diese Vorgabe ist im Rahmen des Projektes moBil nicht umgesetzt worden</li> <li>- die Ergebnisse blieben weit hinter den Erwartungen zurück, weil sich die Bezirksamter nicht auf einen gemeinsamen Rahmen verständigen konnten</li> </ul> <p><u>Justizvollzug</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bildung von Zielen, Produkten und Kennzahlen</li> <li>- generelle Ziele sind im Haushaltsplan 1999 beschrieben, eine Anstalt hat ein eigenes Zielbild entwickelt, weitere Anstalten arbeiten daran</li> </ul> <p>Ob die eingesetzten Elemente des NSM zu der vom Senat angestrebten Steigerung der Wirtschaftlichkeit geführt haben, lässt sich nicht abschließend beurteilen, da Vergleichsdaten für den Beginn der Modernisierung fehlen; dies wird erst möglich sein, wenn die Produktsteuerung auf der Basis von Kosten- und Leistungsdaten erfolgt.</p>



<u>Land</u> <i>Landesbehörde, sonstige Landes-  einrichtung, Art der Information</i>	<i>besondere haushaltsrechtliche Regelungen bzw.  Ermächtigungen, Buchführung</i>	<i>Outputkennziffern, Instrumentarien, parlamentarisches Budgetrecht</i>	<i>Zielkonzept  Aufwand und Nutzen</i>
<p>b) <i>Pilotierung und Einführung des Neuen Steuerungsmodells bei:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Landesfeuerwehrschule</li> <li>- Landesbetrieben</li> <li>- Steuerverwaltung</li> </ul> <p>Prüfungen des RH in 1998 und 1999 (frühere Prüfungen sind nicht berücksichtigt)</p>	<p><u>Landesfeuerwehrschule</u> keine Angaben</p> <p><u>Landesbetriebe</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wirtschaftsplan mit Finanzierungsplan (§ 26 LHO und VV zu § 26 LHO i. d. F. vom 01.01.1998)</li> <li>- kaufmännische doppelte Buchführung (§ 74 LHO)</li> <li>- Haushaltsrechtlicher Mustervermerk</li> </ul> <p><u>Steuerverwaltung</u> keine Angaben</p>	<p><u>Landesfeuerwehrschule</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kontrakt zwischen Feuerwehrleitung und Leiter der Schule über Ziele und Leistungen (nach Feststellung des RH aber ohne mess- oder bewertbare Ziele)</li> <li>- Veranschlagung der Mittel auf der Grundlage von Budgetverhandlungen (jedoch nach Feststellung des RH nicht an Zielen oder Vereinbarungen orientiert); das Budget enthält entgegen den Erläuterungen zum Haushaltsplan nicht sämtliche und nicht nur schulbezogene Ausgaben</li> <li>- Bildung von Produktgruppen, die in den Erläuterungen zum Haushaltsplan mit Produktinformationen versehen sind</li> <li>- Controlling auf der Basis eines internen Berichtswesens (Leistungstransparenz ist nach den Feststellungen des RH noch nicht hergestellt, da den Produkten nur ein Teil der Leistungen zugeordnet und noch nicht alle Leistungen beschrieben sind)</li> <li>- Kostenrechnung auf der Grundlage von Plankosten</li> <li>- Qualitätsmanagement durch verschiedene Instrumente (z. B. Curricula, Teilnehmerumfragen, Lehrbedarfsberechnung)</li> </ul> <p><u>Landesbetriebe</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entwicklung von Zielbildern, aus denen Unternehmenskonzepte abgeleitet werden</li> <li>- Zielvereinbarungen im Sinne eines Kontraktmanagements</li> <li>- seit 1995 Lageberichte</li> <li>- Installation eines zeitgemäßen Controllings mit den Elementen KLR und Berichtswesen</li> <li>- Wirtschaftspläne mit Finanzierungsplänen werden dem Parlament, das in Ausübung seines Budgetrechts über veranschlagte Zu- bzw. Abführungen und den Haushaltsrechtlichen Vermerk entscheidet, als Anlage zum Haushaltsplan vorgelegt</li> <li>- Qualitätsmanagement mit Vergleichen zur Konkurrenz (Benchmarking)</li> <li>- Innenrevision</li> </ul> <p><u>Steuerverwaltung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Produkte (in Anlehnung an die Aufbauorganisation und rechtlich vorgegebene Funktionen definiert)</li> <li>- Produktplan mit Produktinformationen als Teil des Haushaltsplanes</li> <li>- Beginn der Dezentralisierung des Sachausgabenmanagements auf Ebene der Finanzämter (Verbindung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung)</li> <li>- controllingorientiertes Berichtswesen (geplant)</li> <li>- Schwachstellenanalyse als Grundlage für Maßnahmen zur Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation (seit Beginn der neunziger Jahre)</li> </ul>	<p><u>Landesfeuerwehrschule</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- keine Aussagen zu Zielvereinbarungen</li> <li>- keine Aussagen zu Kosten</li> <li>- die vorhandenen Steuerungsinstrumente wurden nicht immer für eine ergebnisorientierte Steuerung genutzt</li> <li>- inwieweit die angestrebte Verbesserung der Wirtschaftlichkeit erreicht wurde, lässt sich nicht beurteilen, da zu Kosten und Leistungen geeignete Daten fehlen, Ergebnisse werden sich nach Ansicht des RH erst auf der Grundlage einer mehrjährig betriebenen KLR verlässlich würdigen lassen</li> </ul> <p><u>Landesbetriebe</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- keine Aussagen zu Zielvereinbarungen</li> <li>- keine Aussagen zu Kosten</li> <li>- die Instrumente zur Steuerung und Kontrolle von Landesbetrieben sollten (ungeachtet der in den letzten Jahren erreichten Erfolge) ausgebaut, ergänzt und in ihrer Anwendung intensiviert werden</li> <li>- Selbstständigkeit und Eigenverantwortung von Landesbetrieben können weiter gestärkt werden</li> </ul> <p><u>Steuerverwaltung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- keine Aussagen zu Zielvereinbarungen, Aufwand und Nutzen</li> </ul>

<b>Land</b> <i>Landesbehörde, sonstige Landes-  einrichtung, Art der Information</i>	<i>besondere haushaltsrechtliche Regelungen bzw.  Ermächtigungen, Buchführung</i>	<i>Outputkennziffern, Instrumentarien, parlamentarisches Budgetrecht</i>	<i>Zielkonzept  Aufwand und Nutzen</i>
<p>c) <i>Dezentralisierung (Budgetierung) der Personalausgaben</i></p> <p>RH hat 1998 und 1999 Kernelemente der Budgetierung der Personalausgaben, insbesondere</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– die Methodik der Budgeterstellung,</li> <li>– das Instrumentarium für die Steuerung der Budgets,</li> <li>– das Verfahren für die Bewertung der Budgetergebnisse</li> </ul> <p>geprüft.</p>	<p>Seit 1997 werden die Personalausgaben dezentral veranschlagt und den Behörden als Budgets zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zugewiesen (der RH Hamburg hat nicht mitgeteilt, nach welchen gesetzlichen Bestimmungen dieses erfolgt und ob es sich hier um eine Erprobung handelt).</p> <p>Zugelassen ist die Übertragung nicht verbrauchter Mittel in das Folgejahr. Die Bildung von Ausgaberesten bedarf der Einwilligung der Finanzbehörde.</p>	<p>– KLR, die Finanzbehörde (Steuerverwaltung) wirkt auf Bundesebene federführend in einer Arbeitsgruppe mit, die sich darum bemüht, eine KLR in den Steuerverwaltungen der Länder soweit wie möglich nach einheitlichen Maßstäben und Rahmenvorgaben zu gestalten</p> <p><u>Personalkostenbudget</u>, bestehend aus:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- laufenden Aktivbezügen</li> <li>- anteiligen Versorgungsbezügen und Nebenleistungen für Beihilfen</li> </ul> <p>Istausgaben des Vorjahres als <u>Budgetbasis</u></p> <p>Zentral werden (neben den nicht von der Zuschlagskalkulation erfassten und deshalb nicht in die Budgetierung einbezogenen Anteilen an Versorgungskosten und Beihilfen) Mittel zur Finanzierung von Mehrbedarfen veranschlagt, die zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushalts noch nicht auf die Einzelpläne aufteilbar sind.</p> <p>Das Personalamt hat Steuerungsinstrumente konzipiert, auf deren Basis ein personalwirtschaftliches Controlling aufgebaut werden soll (Berichtswesen).</p> <p>Abweichungen von den einzelnen Budgets sind Gegenstand der Bewertung des Steuerungsverhaltens der Behörden (Resteverfahren).</p>	<p>Keine Aussagen zu Zielkonzept und Aufwand.</p> <p>Der RH hat folgende positive Veränderungen festgestellt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– verbesserte Zuordnung der Personalkosten zu den Aufgabenbereichen</li> <li>– deutlich gestiegenes Kostenbewusstsein</li> <li>– erweiterter Rahmen für die flexible Verwendung von Personal- und Sachmitteln</li> <li>– wirksamere und besser nachvollziehbare Realisierung der auf den Personalhaushalt entfallenden Konsolidierungsvorhaben</li> </ul>
<p><b>Hessen</b></p> <p>a) <i>Modellversuch Globalhaushalt</i></p> <p>Hessisches Statistisches Landesamt (HSL)</p> <p>Prüfung durch den RH 1998</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Beschluss des Landtags</li> <li>– Flexibilisierung in Form von Deckungskreisen/-vermerken</li> <li>– Rücklagenbildung aus eingesparten Mitteln</li> <li>– Verwendung von Personalausgabeneinsparungen für Investitionen</li> <li>– Buchführung kameral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Steuerung der Kosten über Controlling (geplant),</li> <li>– KLR jedoch von Beginn an mit Problemen behaftet, damit fehlen Grundlagen für ein Verwaltungscontrolling (keine hinlängliche Kostenerfassung in den Abteilungen, Kostenstellenrechnung in den Anfängen stecken geblieben, Kostenträgerrechnung arbeitet mit sehr großen Produktagregaten, sodass differenzierte KLR nicht möglich erscheint</li> <li>– Berichtswesen nicht einmal rudimentär zu entdecken</li> </ul>	<p>Die Landesverwaltung hat es bisher versäumt, die Ausgaben bzw. Kosten festzuhalten.</p> <p>Nach einem internen Konzeptionspapier des HSL war die Effizienzsteigerung bei der Statistikerstellung Hauptziel des Modellversuchs, dieses Ziel wurde erreicht.</p> <p>Allgemeine Ziele (die bislang weitestgehend nicht erreicht wurden) waren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Kosteneinsparungen</li> <li>– Kostentransparenz</li> <li>– Strukturverbesserungen und Qualifizierungsmaßnahmen</li> <li>– Entscheidungshoheit der Abteilungen</li> <li>– einheitliche Entstehungs- und Vermarktungsstrategien</li> </ul>

<u>Land</u> Landesbehörde, sonstige Landes- einrichtung, Art der Information	besondere haushaltsrechtliche Regelungen bzw. Ermächtigungen, Buchführung	Outputkennziffern, Instrumentarien, parlamentarisches Budgetrecht	Zielkonzept Aufwand und Nutzen
<p>b) <i>Modellversuch Budgetierung nach dem Rauischholzhausener Modell</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Umweltministerium</li> <li>– Bevollmächtigter des Landes beim Bund</li> <li>– Landesvermessungsamt</li> <li>– Forstverwaltung mit 3 Forstämtern</li> </ul> <p>die Prüfungen des RH betreffen die Jahre 1996 und 1997</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Flexibilisierung in Form von: gegenseitiger Deckungsfähigkeit fast aller Ausgaben, Ausgabeermächtigung verknüpft mit Mehr-, Mindereinnahmen, dezentrale Zurechnung bisher zentral veranschlagter Tarifierhöhungen</li> <li>– Erwirtschaften einer Effizienzrendite (2 % HGr. 4; 3 % HGr. 5 bis 8)</li> <li>– Rücklagenbildung aus eingesparten Mitteln nach der Effizienzrendite</li> <li>– Wirtschaftlichkeitskontrollen</li> <li>– Buchführung kameral, Landesvermessungsamt und ein Forstamt mit Doppik</li> </ul>	<p><i>Produkte</i>, beim Landesvermessungsamt <i>Budgetstellen</i> mit Budgetverantwortlichen (die überwiegend nicht gelungene Definition von Produkten ist nach Ansicht des RH eine entscheidende Schwachstelle des Reformprozesses)</p> <p><u>Steuerung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <u>Umweltministerium:</u> Budgetvereinbarung, Zielvereinbarung, Kontraktmanagement (kamen nicht zur Anwendung), darüber hinaus beabsichtigt, aber nicht realisiert: Finanzbuchhaltung, Kostenrechnung, Controlling, Mehrjahresplanungsrechnung, Cashflow-Rechnung</li> <li>– <u>Bevollmächtigter beim Bund:</u> keine Konzeption, keine Voruntersuchungen, keine fachliche Begleitung des Vorhabens, KLR im Anfangsstadium, Controlling nur auf Basis der Kameralistik</li> <li>– <u>Landesvermessungsamt:</u> kaufmännisches Rechnungswesen mit KLR, diese jedoch ohne vollständige Kontenführung, KLR soll als Grundlage für Gebührenkalkulation und Wirtschaftlichkeitsbeurteilungen dienen, Controlling erst im Aufbau begriffen</li> <li>– <u>Forstverwaltung:</u> KLR seit langem eingeführt, ein funktionsfähiges Controllingsystem befindet sich im Aufbau, Doppik in Planung, ein Forstamt bereits mit Doppik (jedoch wegen Bewertungsproblemen bei Waldbesitz nicht erfolgreich eingeführt)</li> <li>– Steuerung der Forstbetriebe erfolgt auf der Grundlage einer Richtlinie des Fachressorts</li> <li>– Budgets mit verringerter Titellanzahl</li> <li>– Kostenarten sind die der Kameralistik entnommenen Ausgabearten</li> <li>– Kostenstellen sind die Organisationseinheiten</li> <li>– Kostenträger sind die Produkte (definiert seit 1997) der Forstämter</li> </ul>	<p>Der Modellversuch wurde als einziger nicht in einen Budgetierungsmodellversuch überführt.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Zielkonzepte nur in Einzelfällen, Rahmen gibt Umsetzungsmodell der Unterarbeitsgruppe im Arbeitskreis Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen (Finanzministerium) vor</li> <li>– Ministerium hat für 1995 bis 1999 Ausgaben (nicht Kosten) mit rd. 6 Mio. DM beziffert, RH hat für das Landesvermessungsamt p. a. 570 TDM allein für das kaufmännische Rechnungswesen ermittelt</li> <li>– Nutzen besteht im flexiblen, bedarfsgerechten Mitteleinsatz, Dezemberfieber weitgehend ausgeschaltet</li> <li>– Eine Bewertung der Versuche bei den Forstämtern lässt sich nicht treffen</li> <li>– Ergebnisse aus der Erprobung beim Bevollmächtigten des Landes beim Bund, insbesondere zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, liegen nicht vor</li> </ul>
<p>c) <i>Modellversuch Budgetierung nach dem Rauischholzhausener Modell und dem NSM</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 1 Polizeipräsidium</li> <li>– 1 Landgestüt</li> <li>– 1 Amt für Straßen- und Verkehrswesen</li> <li>– 2 Katasterämter</li> <li>– 1 Justizvollzugsanstalt</li> <li>– 1 Landesmuseum (seit 1997)</li> <li>– 1 Forstamt</li> </ul>	<p>wie Budgetierung nach dem Rauischholzhausener Modell, jedoch zusätzlich:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Wirtschaftlichkeitskontrollen durch Einführung einer Doppik mit KLR und Controlling</li> <li>– Integration der kameralen Rechnungslegung</li> <li>– Erprobung der outputorientierten Haushaltsdarstellung</li> <li>– weitere Merkmale des Neuen Steuerungsmodells wie Aufgabenkritik, Produktdefinition, Organisationsentwicklungsprozess mit Konzeption und Erprobung personalwirtschaftlicher Anreizsysteme</li> </ul>	<p><u>Landesmuseum</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– keine Organisationsuntersuchungen zur Vorbereitung des 1997 begonnenen Pilotprojektes, dies ist nach Ansicht des RH eine unabdingbare Voraussetzung für die angestrebte Reform</li> <li>– Pilotprojekt wird durch Haushaltsvermerke geregelt, die auf eine höhere Flexibilität in der Haushaltsführung abzielen, darüber hinaus sollen NSM erprobt werden</li> <li>– doppelte Buchführung,</li> <li>– KLR befindet sich im Aufbau (Kostenarten-, Kostenstellen-, Kostenträgerplan liegen vor), darauf basierendes Berichtswesen ist noch nicht vorhanden</li> <li>– Aufgabenkatalog und Definition der Arbeitsergebnisse (Produkte)</li> </ul>	<p>Inhalte und Prozessschritte formuliert ein Kabinettsbeschluss, Zielvereinbarungen bestehen im Einzelfall nicht</p> <p><u>Landesmuseum</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 1997 Ausgaben über 100 TDM, keine weiteren Angaben</li> <li>– wegen der kurzen Laufzeit zum Zeitpunkt der Prüfung noch kein Nutzen, aber zumindest finanzielle Vorteile feststellbar (Besserstellung durch Erhöhung der Ausgabeansätze)</li> <li>– Effizienzrendite nur z. T. erbracht</li> </ul>

<u>Land</u> <i>Landesbehörde, sonstige Landes-  einrichtung, Art der Information</i>	<i>besondere haushaltsrechtliche Regelungen bzw.  Ermächtigungen, Buchführung</i>	<i>Outputkennziffern, Instrumentarien, parlamentarisches Budgetrecht</i>	<i>Zielkonzept  Aufwand und Nutzen</i>
<p>Prüfung bei allen Einrichtungen, Darstellung der Ergebnisse aber nur für Landesmuseum und Katasterämter (Stand 1998)</p> <p><i>d) Modellversuche KLR ohne Budgetierung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Staatsbauamt</li> <li>– Archivschule</li> <li>– Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge</li> <li>– Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen</li> </ul> <p>Prüfung des RH 1997/1998</p>	<p>Erprobung der KLR ohne Budget</p>	<p><u>Katasterämter</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Vorbereitungsarbeiten für die Einrichtung der kaufmännischen Buchführung haben 1996 begonnen; Konzeption war 1997 weitgehend abgeschlossen</li> <li>– für RH war 1997 nicht zu erkennen, wie Budgetierung und Rechnungswesen im Versuchszeitraum von 4 Jahren flächendeckend eingeführt werden können</li> <li>– KLR mit ca. 115 Produkten und Teilprodukten in 11 Aufgabenbereichen</li> <li>– Kontraktmanagement (Vereinbarung zwischen Politik und Verwaltung über die angestrebten Ziele) fehlt</li> <li>– Controlling soll aufgebaut werden</li> <li>– Berichtswesen (Kostenstellen- und Kostenträgerberichte) soll aufgebaut werden</li> <li>– Ergebnisse der KLR sollen neben der internen Steuerung und der Verbesserung der Ablauforganisation für die einzelnen Produkte auch ein Benchmarkingverfahren aller Katasterämter untereinander möglich machen</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Erfassung von Kostenarten, Kostenstellen und Leistungsarten</li> <li>– KLR und kaufmännisches Rechnungswesen (Einführungsphase)</li> <li>– Berichtswesen (verbesserungsbedürftig)</li> <li>– Benchmarking (z. B. zwischen den Staatsbauämtern) wird angestrebt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– keine Rücklagenbildung</li> </ul> <p><u>Katasterämter</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 400 bis 500 TDM Ausgaben für Grundlagenarbeit</li> <li>– rd. 85 TDM p. a. für Personal- und Sachaufwand der Kameralistik, Aufwand für Doppik, KLR und Controlling konnte weder ermittelt noch geschätzt werden</li> <li>– 1997 fehlte selbst eine vorläufige Zielvereinbarung, Wertungen deshalb nicht möglich</li> </ul> <p>Wegen der Kürze der Erprobungsphase scheidet eine abschließende, wertende Evaluation zumeist aus.</p> <p>Das Modellvorhaben der Archivschule dürfte wegen des Sondercharakters kaum einen Erkenntniswert für eine flächendeckende Einführung der KLR haben, es war außerdem nur für ein Jahr angelegt.</p> <p>Das Modellvorhaben Erstaufnahmeeinrichtung zeigt die Probleme mangelnder ressortübergreifender Synchronisation.</p>

<b>Land</b> <i>Landesbehörde, sonstige Landes-  einrichtung, Art der Information</i>	<i>besondere haushaltsrechtliche Regelungen bzw.  Ermächtigungen, Buchführung</i>	<i>Outputkennziffern, Instrumentarien, parlamentarisches Budgetrecht</i>	<i>Zielkonzept  Aufwand und Nutzen</i>
<p>e) <i>Modellversuche zur Personal- kostenbudgetierung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Staatskanzlei</li> <li>– 4 Ministerien</li> <li>– Staatskassen</li> <li>– Ämter für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik</li> <li>– Zentralstelle für Arbeitsschutz</li> </ul> <p>Prüfung des SRH 1997/1998</p>	<p>Kabinettsbeschluss vom 10.09.1996, Modellver- such ab 1997 für 4 Jahre</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Verbindlichkeit von Stellenplänen und -übersichten bezüglich Anzahl und Wertigkeit; qualitative Abweichungen möglich, Um- setzungsfreiräume gegeben</li> <li>– Effizienzdividende von 2 % von den Personal- kosten zu erbringen</li> <li>– Stellenbesetzungssperre damit abgegolten</li> <li>– Rücklagenbildung aus eingesparten Mitteln nach Effizienzdividende</li> <li>– Deckungsfähigkeit in HGr. 4 mit wenigen Ausnahmen</li> <li>– Personaltitel kapitelübergreifend deckungsfä- hig</li> <li>– Buchführung kameral</li> </ul>	<p>Das Ziel der Personalkostenbudgetierung ist es, Einsparungen durch Flexibilisierung im Haushaltsvollzug zu erzielen.</p> <p>Das für die Budgetermittlung vorgegebene und verbindliche Berechnungs- schema hat im Wesentlichen folgenden Aufbau:</p> <p><u>1. Jahresistbetrag der Personalausgaben</u>  <u>2. zuzüglich:</u>  Urlaubsgeld, Tariferhöhungen, Strukturkomponente von 0,3 % (Ausgleich für Dienstaltersstufensteigerungen, Beförderungsmöglichkeiten, Bewäh- rungsaufstiege), Zuschläge für unbesetzte Stellen  <u>3. abzüglich</u>  Abschläge für Stellenpool, Effizienzdividende von 2 %  = <u>Budgetsumme</u>  (zunächst nicht in das Budget einbezogen sind die Ansätze für Pensionen und Beihilfen und die Aufwendungen für Nachversicherungen)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– die Modellversuche stellen im Prinzip die bisherige Personalbewirtschaftung dar</li> <li>– die Budgetabschlüsse führten mit einer Ausnahme zu positiven Ergebnissen und damit zu erheblichen Rücklagen, die aber auch ohne Budgetierung zu erreichen ge- wesen wären</li> <li>– bei der Ermittlung der jeweiligen Haus- haltsansätze ergaben sich allerdings hin- sichtlich der anerkannten und damit bud- getrelevanten Zuschläge ressortbezogene Unterschiede</li> <li>– Belastungen erfuhren die Budgets durch die Abordnung von Bediensteten</li> </ul>
<p><b>Mecklenburg-Vorpommern</b></p> <p>Modellversuche von 1996 bis 1998 RH hat nach Beendigung dieser geprüft bei:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 2 Ämtern für Arbeitsschutz und technische Sicherheit</li> <li>– Aufsichtsamt für Sozialversiche- rung</li> <li>– Oberverwaltungsgericht</li> <li>– 2 Verwaltungsgerichten</li> <li>– Landesamt für Pflanzenschutz</li> </ul>	<p>Flexibilisierung, angereichert mit Elementen der Budgetierung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ausgaben weitgehend deckungsfähig</li> <li>– Ausgaben der HGr. 5 und 6, später auch 4 übertragbar</li> <li>– Mehreinnahmen teilweise für Mehrausgaben (entsprechend Vermerk im Haushaltsplan) verwendbar</li> <li>– eine Umstellung von der Kameralistik zur Doppik ist mit der Einführung der KLR nicht vorgesehen</li> <li>– keine Haushaltsverhandlungen</li> <li>– Festschreibung des Stellenplans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kosten und Leistungen als Outputkennziffern</li> <li>– Hinweise für die Bewirtschaftung der Mittel enthalten Erlasse des Finanzministeriums</li> <li>– eine Beratung der Berichte der Landesregierung fand bisher weder im Parlament noch im Finanzausschuss statt</li> </ul>	<p>Der Modellversuch hat bisher keine Er- kenntnisse gebracht, ob die alternativen Verfahren für eine Steigerung der Leistungs- fähigkeit und Wirtschaftlichkeit geeignet sind.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Kriterien für die Abrechnung und Kontrolle der Modellvorhaben lagen zu Beginn der Versuche nicht vor</li> <li>– das Finanzministerium beabsichtige je- doch, solche zu einem späteren Zeitpunkt zur Verfügung zu stellen</li> <li>– Maßstab der Erfolgskontrolle sollte hypo- thetisch das Verhalten der Einrichtungen bei Nichtanwendung der neuen Regelungen sein</li> </ul>

<b>Land</b> <i>Landesbehörde, sonstige Landes- einrichtung, Art der Information</i>	<i>besondere haushaltsrechtliche Regelungen bzw. Ermächtigungen, Buchführung</i>	<i>Outputkennziffern, Instrumentarien, parlamentarisches Budgetrecht</i>	<i>Zielkonzept Aufwand und Nutzen</i>
<b>Niedersachsen</b> Häfen- und Schifffahrtsverwaltung Prüfung des RH in 2000, jedoch noch keine Prüfungsmitteilung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Modellversuch Budgetierung 1997 bis 2001</li> <li>– Budgetierungsrichtlinien</li> <li>– Einrichtung eines eigenen Kapitels mit reduzierter Anzahl von Titeln (rechtlich zulässiges Minimum)</li> <li>– Ausnahmen von der LHO und den VwV zur LHO</li> <li>– Finanzminister und Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (MW) haben für die Dauer des Modellversuchs auf eine Reihe eigener Kompetenzen verzichtet und bestimmte Vorschriften ausgesetzt</li> <li>– dem MW obliegt die Gesamtsteuerung in grundsätzlichen Angelegenheiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– KLR ist bereits vor Beginn des Modellversuchs eingeführt worden</li> <li>– ein Controllinginstrument ist nicht entwickelt, als Controllinginstrument wird der regelmäßige Informationsaustausch zwischen den Hafenämtern und der Bezirksregierung Weser-Ems angegeben</li> <li>– die Hafenämter legen der Bezirksregierung Zwischenberichte (30.06. und 30.09.) und einen jährlichen Wirtschaftsbericht (31.03.) vor, die Bezirksregierung erstellt einen konsolidierten Wirtschaftsbericht aller Hafenämter, der zum 31.05. des Folgejahres (zusammen mit den Einzelberichten) beim zuständigen Minister vorliegt</li> <li>– das Parlament beschließt über das Gesamtbudget, allerdings mit der Einschränkung, dass der zugestandene Finanzrahmen nominell nicht verändert werden darf</li> <li>– ämterübergreifende Koordinierung des Budgets durch Bezirksregierung und zuständiges Ministerium</li> <li>– Kontraktmanagement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Landesregierung gibt allgemeine und betriebswirtschaftliche Ziele und Rahmenbedingungen vor</li> <li>– Ergebnisse werden erst nach Ende des Modellversuchs ausgewertet</li> <li>– nach Ansicht des Ministeriums (Zwischenbericht August 2000) sind das Verfahren und die Ergebnisse positiv zu bewerten</li> <li>– mit Blick auf die Vorläufigkeit dieser Einschätzung hat der RH darauf verzichtet, hierzu offiziell Stellung zu nehmen, stellt aber in einem internen Vermerk Bedenken gegen die Ausgestaltung des Modellversuchs dar, die dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen und dem zuständigen Fachausschuss vorgetragen wurden</li> </ul>
<b>Rheinland-Pfalz</b> Erprobung neuer Haushaltsinstrumentarien (NSM) <ul style="list-style-type: none"> <li>– Polizeipräsidium</li> <li>– Landesvermessungsamt</li> <li>– Geologisches Landesamt</li> <li>– Forstämter</li> <li>– Gerichte</li> <li>– Justizvollzugsanstalten</li> </ul> Prüfung durch den RH 1996/1997 Landesweite Personalausgabenbudgetierung Prüfung durch den RH 1997 bei 7 Ressorts	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Experimentierklausel in § 6 Abs. 1 LHG 1996 und 1997</li> <li>– §§ 7a, 7b, 20a LHO</li> <li>– gegenseitige Deckungsfähigkeit der Ansätze der HGr. 5 <u>und</u> 8 oder HGr. 5 <u>bis</u> 8</li> <li>– teilweise gegenseitige Deckungsfähigkeit der stellengebundenen Personalausgaben bei HGr. 4</li> <li>– Übertragbarkeit von Ausgaben</li> <li>– Bildung von Rücklagen</li> <li>– Polizeipräsidium, Landesvermessungsamt und Forstämter mit KLR in unterschiedlicher Ausprägung, alle anderen Modellvorhaben ohne KLR</li> <li>– Personalausgabenbudgetierung gem. § 6 Abs. 2 LHG 1997 (erweiterte Experimentierklausel)</li> <li>– Entwicklung von Steuerungsinstrumenten (§ 6 Abs. 3 LHG 1997)</li> <li>– Buchführung kameral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Budgetierungsmodul (seit 2001 in Pilotphase)</li> <li>– Personalverwaltungssystem (gesonderte Projektaktivitäten wurden in 2000 eingestellt, Integration in Budgetierungsmodul)</li> <li>– das Budgetrecht des Landtags ist gem. § 20 a LHO durch geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente zu sichern (keine näheren Angaben)</li> <li>– ausgehend von der vom Ministerrat am 15.08.2000 beratenen und angenommenen standardisierten KLR in Rheinland-Pfalz wurde zwischenzeitlich eine kleine KLR-Task-Force aufgebaut (Informations- und Einführungsveranstaltungen, Begleitung der KLR-Einführung)</li> <li>– dienststellenbezogene Personaldatenbank</li> <li>– landeseinheitliches Personalverwaltungssystem mit Anbindung an die Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle</li> <li>– Budgetierung und Controlling erst in Ansätzen</li> <li>– Qualitätsmanagement und Qualitätskontrollen fehlen</li> <li>– vierteljährliche Berichterstattung der Landesregierung über die Modellversuche, mit gleicher Frist berichten die Ressorts an das Finanzministerium</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– eindeutig auf die Flexibilisierung zurückzuführende Einsparungen sind nicht nachweisbar</li> <li>– Haushaltssperren schränken die Aussagefähigkeit des Modellversuchs ein</li> <li>– da die Personalausgaben nicht von der Flexibilisierung erfasst waren, war das Budgetvolumen mit rd. 7 bis 13 % der Gesamtausgaben eher gering</li> <li>– bei den Forstämtern höhere Ergebnisorientierung und gestiegenes Kostenbewusstsein feststellbar</li> <li>– kein Zielkonzept</li> <li>– die Personalausgabenbudgetierung führte nach Rückmeldung der Ressorts 1997 zu Minderausgaben von rd. 18 Mio. DM</li> <li>– zzgl. Ausgaberesten aus 1996 beträgt Unterschreitung des Solls 29,8 Mio. DM</li> <li>– eine Bewertung durch den RH ist wegen der kurzen Laufzeit nicht möglich</li> </ul>
<b>Sachsen</b>			

<p><b>Land</b> Landesbehörde, sonstige Landes- einrichtung, Art der Information</p>	<p>besondere haushaltsrechtliche Regelungen bzw. Ermächtigungen, Buchführung</p>	<p>Outputkennziffern, Instrumentarien, parlamentarisches Budgetrecht</p>	<p>Zielkonzept Aufwand und Nutzen</p>
<p><i>Modellversuche</i> Dezentrale Budgetverantwortung mit Kosten- und Leistungsrechnung bei:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Finanzämtern</li> <li>- Forstämtern (5)</li> <li>- Polizeidirektionen</li> <li>- 1 RP</li> <li>- Statistischem Landesamt</li> <li>- 1 Staatlichem Umweltfachamt</li> <li>- Vermessungsämtern</li> </ul> <p><i>Zeitraum:</i> 01.01.1998 bis 31.12.2000</p> <p>Prüfungen des RH 1998 und 1999 bei:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 5 Forstämtern</li> <li>- Staatlichem Umweltfachamt Plauen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kabinettsbeschluss vom 16.12.1997 zum Grundkonzept des Finanzministeriums für einen flexiblen Globalhaushalt</li> <li>- Kabinettsbeschluss vom 14.03.2000 zum Rahmenkonzept des Finanzministeriums für die koordinierte Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden in die sächsische Staatsverwaltung (Neues Steuerungsmodell)</li> <li>- nach § 11 der HG 1998 und 1999/2000 <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Zusammenlegung von Titeln</li> <li>⇒ Deckungsfähigkeit über § 20 Abs. 3 SäHO hinaus</li> <li>⇒ Übertragbarkeit von Titeln über § 19 SäHO hinaus</li> <li>⇒ Deckung von Ausgaben durch Einnahmen über § 8 SäHO hinaus</li> <li>⇒ Bildung von Ausgaberesten über § 45 Abs. 2 und 3 SäHO hinaus</li> <li>⇒ Bildung von Rücklagen</li> <li>⇒ Vorgriffe zugelassen</li> <li>⇒ Einführung von Controllingbausteinen (Produktdefinition, KLR, kennzahlengestütztes Berichtswesen und Zielvereinbarung)</li> </ul> </li> </ul> <p><u><i>Gesonderte Festlegungen für Forstämter:</i></u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1998: Reduzierung der Titelaufgliederung (= Globalisierung); je Forstamt ein Einnahmetitel und eine Titelgruppe (55 - 59) mit maximal fünf Ausgabetiteln; Ausgabebefugnis erhöht oder vermindert sich um die Mehr- oder Mindereinnahmen</li> <li>- ab 1999 alle Forstämter zusammen mit nur noch einem Einnahmetitel und fünf Ausgabetiteln</li> <li>- 1998 Titel der HG. 4 einseitig deckungsfähig zugunsten aller an deren Titel der Titelgruppe und übertragbar, Titel der HG. 5 bis 8 gegenseitig deckungsfähig und übertragbar</li> <li>- ab 1999 alle Titel gegenseitig deckungsfähig und übertragbar</li> </ul>	<p><u><i>1. Forstämter (5)</i></u></p> <p>Modellversuch war durch folgende Kernelemente gekennzeichnet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Definition und Beschreibung von Produkten</li> <li>- Budgetplanung aufgrund leistungs- und zielorientierter Vorgaben</li> <li>- Delegation der Ressourcenverantwortung auf die Forstämter</li> <li>- produktorientierte KLR auf Basis der Kameralistik (eine Erprobung der Doppik ist nicht Bestandteil des Modellversuchs)</li> <li>- Entwicklung produktorientierter Kennzahlen</li> <li>- Berichtswesen</li> </ul>	<p><u><i>1. Forstämter (5)</i></u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ressortvereinbarung zwischen SMF und SMUL mit Beschreibung der Ziele, Nutzen und Einsparbeiträge, Festlegungen zu Inhalt und Umfang der Berichterstattung</li> <li>- Zielvereinbarung zwischen Forstdirektion und budgetierendem Forstamt</li> <li>- Einführungserlass des SML beschreibt konkrete Inhalte der Umsetzung des Projekts</li> <li>- die Kosten des Modellversuchs wurden zunächst nicht ermittelt, auf Anfrage des RH hat das SMUL diese für den gesamten Zeitraum mit knapp 1,5 Mio. DM beziffert (nach Feststellungen des SRH noch höher)</li> <li>- der RH vertritt die Ansicht, dass der 1998 und 1999 im Vergleich zu den Vorjahren verringerte Zuschussbedarf der Modellbehörden nicht zwingend auf den Modellversuch zurückzuführen ist; ein Urteil über den Erfolg oder Misserfolg des Modellversuchs ist auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen und Ergebnisse nicht möglich</li> <li>- eine Auswertung des Modellvorhabens fehlt</li> <li>- Modellversuch ist nach Ansicht des RH wegen fehlender Übertragungsmöglichkeiten als Entscheidungsgrundlage für die Einführung neuer Steuerungsinstrumente in der Staatsverwaltung kaum geeignet</li> </ul>

<b>Land</b> <i>Landesbehörde, sonstige Landes-  einrichtung, Art der Information</i>	<i>besondere haushaltsrechtliche Regelungen bzw.  Ermächtigungen, Buchführung</i>	<i>Outputkennziffern, Instrumentarien, parlamentarisches Budgetrecht</i>	<i>Zielkonzept  Aufwand und Nutzen</i>
	<p>Doppelhaushalt 1999/2000</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reduzierung auf 9 Ausgabebetitel (z. B. nur noch ein Titel für Sachausgaben)</li> <li>▪ in den Erläuterungen zum Haushaltsplan wird erstmals ein in Produktgruppen unterteilter Produktplan vorgestellt, der Leistungs- und Kostenziele für das Budget vorgibt</li> </ul>		
<p><b>Schleswig-Holstein</b></p> <p><b>Erlebniswald Trappenkamp (Landesbetrieb gem. § 26 LHO)</b></p> <p>Pilotprojekt lt. Beschluss der Landesregierung vom 05.07.1999; Prüfungen durch den RH 1997 und 2000</p> <p>Modellversuche zur Flexibilisierung des Haushaltswesens</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Staatskanzlei</li> <li>– Forstämter</li> <li>– Ordentliche Gerichtsbarkeit</li> <li>– Finanzämter</li> <li>– Landesarchiv</li> <li>– Statistisches Landesamt</li> <li>– Staatliche Internatsschule für Hörgeschädigte</li> </ul> <p>RH hat die 1997 laufenden Vorhaben im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung 1997 geprüft</p> <p>zu 1998 laufenden Vorhaben hat er eine Orientierungsprüfung durchgeführt</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Novellierung der LHO zum 01.01.1996</li> <li>– § 7a LHO seit Dezember 1998, leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung</li> <li>– kaufmännische Buchführung (vorhandene Buchführung entsprach nach den Feststellungen des RH weder der Kameralistik noch der Doppik)</li> </ul> <p>Flexibilisierungsinstrumente gem. § 8 HG 2001</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Bildung und Übertragung von Ausgaberesten für die HGr. 4, 5 und 6</li> <li>– Verwendung nicht zweckgebundener Einnahmen der HGr. 1 für Ausgaben</li> <li>– Verwendung eingesparter Personalausgaben für Zeitarbeitsverhältnisse</li> <li>– erweiterte Deckungsmöglichkeiten</li> <li>– erleichterte Bildung von Ausgaberesten und Rücklagen</li> <li>– Experimentierklausel § 10a LHO</li> <li>– KLR gem. § 7 LHO</li> <li>– Zulassung der Doppik nach HGB zusätzlich zur Kameralistik (§ 71a LHO)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– outputorientierte Budgetierung mit Controlling</li> <li>– keine weiteren Angaben zu anderen Steuerungsinstrumenten</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Flexibilisierungsinstrumente werden nach Feststellung des RH wie folgt eingesetzt (Stand 1999):</li> <li>⇒ Globalisierung durch Titelzusammenlegung nur bei Forstämtern eingeführt, bei Internatsschule geplant, bei allen anderen keine Aktivitäten</li> <li>⇒ Erweiterung der Deckungsfähigkeit bei allen geplant, aber nur bei Forstämtern, Finanzämtern und Staatskanzlei umgesetzt</li> <li>⇒ Verstärkung durch Nutzung von Mehreinnahmen für Mehrausgaben mit Ausnahme Justizbereich bei allen geplant, umgesetzt bei Forstämtern, Finanzämtern und Staatskanzlei</li> <li>⇒ Erweiterte Übertragbarkeit wird nur bei Staatskanzlei eingesetzt, beantragt bei Forstämtern, Internatsschule und Justizbereich</li> <li>⇒ Erleichterung der Bildung von Ausgaberesten wird nicht genutzt, beantragt von Justizbereich und Internatsschule</li> <li>⇒ Rücklagen bilden die Forstämter, Finanzämter und der Justizbereich, beantragt haben dies Landesarchiv und Statistisches Landesamt</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Kostenartenrechnung bei 4 von 8 Stellen, Kostenstellenrechnung und Kostenträgerrechnung bei 3 von 8 Stellen</li> <li>– bis 1999 keine Evaluation der Modellvorhaben</li> <li>– Unterrichtung des Landtags durch das Finanzministerium gem. § 10 Abs. 2 LHO</li> <li>– für Modellprojekte sieht § 10a Abs. 3 LHO eine zweimalige Unterrichtung des Finanzausschusses vor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zielvereinbarung zwischen Ministerium und Landesbetrieb</li> <li>– der Landtag hat die Landesregierung aufgefordert, vor Budgetierung einzelner Bereiche künftig mit dem Parlament Zielvereinbarungen abzuschließen</li> <li>– der RH kam zu dem Ergebnis, dass der Landesbetrieb als Modellbetrieb nicht geeignet ist</li> <li>– die Definition von Aufgaben und Zielvorgaben fehlen bisher in den meisten Fällen</li> <li>– keine Angaben zum Aufwand der Modellversuche</li> <li>– die neuen Steuerungsinstrumente wurden zur Erzielung von Einsparungen genutzt</li> <li>– feststellbar ist ein gestiegenes Kostenbewusstsein</li> <li>– trotz fehlender Evaluationen und ohne die Ergebnisse der Modellvorhaben abzuwarten hat die Landesregierung die Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen und die Einführung der KLR weiter vorangetrieben; der RH gab zu bedenken, dass der selbst gesetzte Zeitdruck zu Lasten der Qualität der Neuentwicklungen gehen kann und teilweise auch gegangen ist</li> </ul>



<b>Land</b> <i>Landesbehörde, sonstige Landes-  einrichtung, Art der Information</i>	<i>besondere haushaltsrechtliche Regelungen bzw.  Ermächtigungen, Buchführung</i>	<i>Outputkennziffern, Instrumentarien, parlamentarisches Budgetrecht</i>	<i>Zielkonzept  Aufwand und Nutzen</i>
<b>Thüringen</b> seit 01.06.1995 Modellversuche bei: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Landeszentrale für politische Bildung</li> <li>– Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen</li> <li>– Bildungszentrum der Steuerverwaltung</li> </ul> RH hat diese in den Jahren 1997 und 1998 geprüft (Ergebnisse beziehen sich auf 1995 und 1996) ab 1997 weitere Behörden und Hochschulen mit Modellversuchen (hier keine Prüfungsergebnisse RH) Abschlussbericht des Finanzministers vom 03.01.2001 über den Haushaltsvollzug der Modellbehörden im Jahr 1999	§ 5 ThürHhG 1995 und 1996 <ul style="list-style-type: none"> <li>– volle Deckungsfähigkeit der Titel einer Hauptgruppe</li> <li>– erweiterte Deckungsfähigkeit der Titel der HGr. 5, 6 und 8</li> <li>– überjährige Verfügbarkeit der nicht in Anspruch genommenen Mittel ohne Einsparauflagen</li> <li>– Mehreinnahmen in Höhe von 50 % zur Verstärkung der Ausgaben der HGr. 5 bis 8</li> <li>– Einverständnis zur Abweichung von den verbindlichen Erläuterungen des § 12 Abs. 2 ThürHhG 1999 erteilt</li> <li>– Buchführung kameral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Steuerung durch Zusammenführung der fachlichen und finanziellen Kompetenz- und Verantwortungsstrukturen (Delegation von Kompetenzen und Verantwortung nach unten)</li> <li>– Kontrolle durch Erfahrungsberichte</li> <li>– Arbeit mit sog. Vorhabenblättern (Verbindung von Aufgaben mit Mitteln); das Vorhabenblatt enthält die Angaben, was mit dem Geld geschehen soll; diese Angaben erlauben es präziser als bisher Schwerpunkte zu setzen</li> <li>– Rechte des Parlaments nach Ansicht des RH nicht gewahrt, da Steuerungsinstrumente einschließlich Controlling fehlen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– keine Angaben zu Zielkonzept und Aufwand</li> <li>– der Nutzen besteht in der Verwaltungvereinfachung, die Einsparpotenziale erschließt</li> <li>– Modellbehörden hoben wachsendes Kostenbewusstsein und besondere Motivation der Mitarbeiter hervor</li> <li>– eine abschließende Bewertung durch den RH war 1996 wegen der Kürze der Laufzeit der Vorhaben nicht möglich</li> <li>– Vorhabenblätter sind nur ein erster Schritt, es ist die Einrichtung einer KLR notwendig</li> <li>– Landesregierung will 2001 weitere Schritte beraten und einen Rahmenplan für die Einführung einer kostenorientierten Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung vorlegen</li> </ul>

Zu den dargestellten Modellvorhaben wurden dem SRH ergänzend folgende Bewertungen mitgeteilt:

### **Baden-Württemberg** (Modellversuch mit 12 Pilotämtern)

Die bisherigen Ergebnisse seien überwiegend positiv zu beurteilen. Durch die Einführung der dezentralen Budgetierung werde ein wirtschaftlicherer Einsatz der Mittel erzielt. Eine tatsächliche Einsparung von Haushaltsmitteln sei nicht Zielvorgabe gewesen, die Frage der Abschöpfung einer Effizienzrendite solle jedoch nach 4 Jahren Pilotversuch angegangen werden.

Die dezentrale Budgetierung sei bei den Mitarbeitern und Führungskräften das am meisten akzeptierte von den neuen Steuerungsinstrumenten. Ihre Umsetzung sei einfach und kostengünstig möglich. Erfolge mit diesem Instrument seien hauptsächlich auf die Kreativität und das neue Verantwortungsbewusstsein der Mitarbeiter vor Ort zurückzuführen.

Negativ ausgewirkt habe sich, dass mit Ausnahme einer Landespolizeidirektion, die Mittelbehörden von dem Projekt ausgeklammert worden seien. Zahlreiche bürokratische Barrieren würden dadurch auf- statt abgebaut. Vor einer flächendeckenden Einführung sei es dringend erforderlich, ressortspezifische Konzepte zur Einbindung aller hierarchischen Ebenen mit den Dienststellen zu erarbeiten.

### **Bayern**

Angesichts der vielfältigen Aufgaben und Ziele der Staatstätigkeit sei nach Auffassung des RH vor der Einführung einer KLR für jeden Behördenbereich zu untersuchen und zu beurteilen, welche Erkenntnisse sie liefern und was mit ihr bewirkt werden könne. In zahlreichen Verwaltungsbereichen, in denen die Leistung nicht unmittelbar monetär messbar sei (z. B. Bildung, Polizei, Rechtsprechung), könnten die Kosten auch mit einfacheren Verfahren ermittelt werden. Nicht zuletzt wegen der erheblichen Investitionskosten und der hohen jährlichen Betriebskosten müsse die Wirtschaftlichkeit der KLR von vornherein abgesichert werden. Vor einer Einführung einer KLR in weiteren Verwaltungsbereichen müssten im Übrigen auch die Ergebnisse der Erfolgskontrolle über den Einsatz der KLR in den Pilotbehörden abgewartet werden, in der auch der monetäre Nutzen nachzuweisen sein werde.

Die Pilotbehörden seien bei der Projektabwicklung überfordert gewesen. KLR-Systeme der Pilotbehörden hätten transparenter konzipiert, systematischer aufgebaut, berichtsorientierter strukturiert und ablauforganisatorisch besser gestaltet werden müssen.

Der RH habe ein Gesamtkonzept zur Einführung neuer Steuerungsmodelle gefordert.

**Berlin** (Verwaltungsreform seit 1994)

Der RH habe in seinem Jahresbericht 2000 festgestellt, die Reformvorhaben seien auch im Jahr 1997 nicht entscheidend vorangekommen. Der unveränderte Ansatz des Senats, die Verwaltungsreform in ihren Teilprojekten gleichzeitig flächendeckend einzuführen, sei bisher nicht erfolgreich gewesen.

Mittlerweile habe auch der Senat festgestellt, dass die Bemühungen um Einführung einer KLR gescheitert seien. Trotz entsprechender Vorgabe des Abgeordnetenhauses sei die Beteiligung von Beratungsunternehmen nicht deutlich zurückgeführt worden.

Senats- und Bezirksverwaltungen hätten die Verwaltungsreform fortgeführt. Erfolge, die konkret gemessen werden können und die dauerhaft wirken, seien aber auch im sechsten Reformjahr weiterhin auf wenige Beispiele beschränkt.

Der im Jahr 1998 geschilderte Stand der IT-gestützten KLR sei 4 Jahre nach der geplanten Realisation noch immer nicht wesentlich verbessert worden.

Ein erfolgreicher Abschluss des Projektes sei ungeachtet des ständigen Einsatzes hoher personeller und finanzieller Ressourcen nicht absehbar. Die Senatsverwaltung spreche inzwischen nur noch von der Hoffnung, einen solchen herbeiführen zu können.

Der RH berichtet in seinem Jahresbericht 2001 über die aktuellen Entwicklungen. Danach habe der Senat aufgrund der seit 1995 vom RH geäußerten Kritik im Jahr 2000 Maßnahmen ergriffen, um die Verwaltungsreform gezielter und ergebnisorientierter voranzubringen. Er habe für die Gesamtsteuerung der Verwaltungsmodernisierung einen Senatsbeauftragten eingesetzt. Dessen Bestandsaufnahme vom 01.06.2000 habe die vom RH in mehreren Jahresberichten geäußerte Kritik allerdings bestätigt. Der Beauftragte habe auf folgende Defizite hingewiesen:

- die Bemühungen zur Umsetzung des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetzes (VGG) und zur Anwendung der Instrumente der Haushaltsflexibilisierung seien nur sehr schwach ausgeprägt,
- Ziel- und Servicevereinbarungen lägen höchst selten vor,
- die Motivation bei Führungskräften und anderen Reformbeteiligten nehme ab,
- eine ganzheitliche Sicht des Reformprozesses sei zu kurz gekommen.

Das Lenkungsgremium zur Reform der Berliner Verwaltung habe im November 2000 Schwerpunkte für die Verwaltungsmodernisierung in der 14. Wahlperiode beschlossen. Danach sollen konkrete Arbeitsziele in einer Projektvereinbarung zwischen der Senatskanzlei/dem Senatsbeauftragten und den Senatsverwaltungen für Inneres und für Finanzen verbindlich festgelegt und erste Schritte eines Kostencontrollings für zentralunterstützte Reformmaßnahmen eingeführt werden.

Am 11.12.2001 habe der Senat in einem Bericht über die Umsetzung des VGG weiterhin bestehende Reformdefizite festgestellt. Er habe erneut Schwerpunkte formuliert, um gesetzliche und konzeptionelle Vorgaben umzusetzen. Während die Einführung der KLR in den Bezirken bereits fortgeschritten sei, soll sie für die Senatsverwaltungen auf ihre Tauglichkeit, Aussagefähigkeit und Steuerungsrelevanz geprüft werden. Wie bereits seit geraumer Zeit beabsichtigt, sollen Leistungs- und Verantwortungszentren künftig spürbar an haushaltswirksamen Ergebnisverbesserungen beteiligt und eine Budgetierung eingeführt werden. Obwohl der RH bereits mehrfach gefordert habe, parallel zur Einführung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten auch die Ziele des Personalmanagements umzusetzen, wolle der Senat dies flächendeckend erst nach Einführung der KLR zum Schwerpunkt machen. Die Zufriedenheit der Mitarbeiter/-innen habe, so der Senat, durch die Reformmaßnahmen bisher nicht gesteigert werden können.

**Hessen** (differenziert angelegte Modellvorhaben in unterschiedlichen Bereichen der Staatsverwaltung)

### 1. Globalhaushalt

Die Zielsetzung des Modellversuchs, durch Vereinfachung des Haushaltsvollzugs zu höherer Flexibilität der Haushaltsführung zu gelangen, sei beim Statistischen Landesamt erreicht worden. Die Möglichkeit der Rücklagenbildung werde nur in geringem Umfang in Anspruch genommen. Eine weitgehende Reduzierung der Titelaufgliederung bei der Haushaltsaufstellung (Titelzusammenfassung) sei nicht erfolgt.

Das Ziel, Effektivität und Effizienz der Leistungserstellung zu verbessern, könne anhand von Haushaltsdaten innerhalb der ersten Phase des Versuchs nicht belegt werden. Allerdings sei anzumerken, dass sich in den Jahren des Modellversuchs die Dienstleistungsorientierung verbessert habe, was auch auf eine positive Motivationslage bei den Beschäftigten zurückzuführen sein mag. Das Landesamt erwiderte dem RH in seiner Stellungnahme, die weitergehenden bzw. selbst festgelegten Ziele seien teilweise deshalb nicht erfüllt worden, weil zu Beginn des Versuchs vielfach Grundsatzfragen zu klären waren. Darüber hinaus sei der Versuch nach

einem hoffnungsvollen Beginn infolge der ständigen haushaltswirtschaftlichen Interventionen bewusst abgebrochen worden, weil keine Planbarkeit realisierbar war.

## 2. Rauschholzhausener Modell

Das Rauschholzhausener Modell werde nach einem Beschluss der Hessischen Landesregierung vom 17.01.1995 (StAnz. 7/1995 S. 430) zur Reform der Hessischen Landesverwaltung angewendet. Laut dem Rauschholzhausener Papier vom Dezember 1994 handelte es sich hierbei um ein System der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit für ihren Finanzrahmen bei festgelegtem Leistungsumfang mit bedarfsgerechtem, in zeitlicher und sachlicher Hinsicht selbstbestimmtem Mitteleinsatz bei grundsätzlichem Ausschluss der Überschreitung des Finanzrahmens. (Die Merkmale dieses Reformmodells sind in der oben, in diesem Abschnitt eingefügten Synopse enthalten.)

### a) Umweltministerium

Der Modellversuch sei der am weitesten Fortgeschrittene. Sein Beitrag für das Umsetzungs-konzept zur flächendeckenden Einführung des NSM dürfte somit quantitativ und qualitativ am bedeutendsten sein. Die Instrumente der Budgetsteuerung durch Outputorientierung seien nach Auffassung des RH nur schwach ausgeprägt. Sie seien durch zügige Einbindung der doppelten Buchführung in den Budgetierungsprozess voll funktionsfähig zu machen.

### b) Landesvermessungsamt

Es gebe noch keine Leistungsvereinbarung mit einem synchronisierten Finanzrahmen. Der Modellversuch laufe zwar bereits im dritten Haushaltsjahr, von einer vollständigen Installation des gesamten neuen Steuerungssystems könne aber gegenwärtig - und vermutlich auch in absehbarer Zeit - noch nicht die Rede sein. Die Rückkoppelung zwischen (kaufmännischem) Rechnungswesen und (kameralem) Haushaltsbereich, die Nutzung des Systems im Rahmen der Budgetierung, liege somit auch noch in weiter Ferne. Es könne bisher allenfalls von der Anfangserprobung einzelner Module gesprochen werden.

### c) Der Bevollmächtigte des Landes Hessen beim Bund

Mehreinnahmen und Minderausgaben seien in beachtlichem Umfang angefallen. Diese Haushaltsergebnisse können auf den ersten Blick den Eindruck erwecken, sie seien das Resultat planvollen Wirtschaftens mit dem Instrumentarium des Modellversuchs, was auch die Bildung von Rücklagen sowie das Erbringen von Effizienzrenditen in der vorgefundenen Höhe ermöglicht habe. Dies sei nach den Prüfungsergebnissen des RH nur eingeschränkt der Fall.

Die festgestellten (kameralen) Ergebnisverbesserungen könnten in Hinblick auf den erreichten Stand des Modellvorhabens somit kaum als Erfolg seiner probeweisen Anwendung gewertet werden. Eine fundierte Aussage darüber, ob und ggf. in welchem Umfang durch den Modellversuch die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung verbessert werden konnte und inwieweit sich die geänderten Rahmenbedingungen im Ergebnis niedergeschlagen haben, ließe sich wegen des relativ kurzen Zeitraums seit Beginn des Modellversuchs zurzeit nicht treffen.

#### d) Forstverwaltung

Eine Bewertung der Versuche in Hinblick auf die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung lasse sich gegenwärtig nicht treffen. Über Erfahrungen aus einem steuerungsbezogenen Einsatz der Systemmodule könne nicht berichtet werden, da die Module derzeit nicht einmal in der Erprobungsphase, sondern lediglich im Aufbau befindlich seien. Auf den ersten Blick dürften die Forstämter wegen ihres (privat-)betriebsähnlichen Charakters noch am ehesten geeignet sein, sich mit einem betriebswirtschaftlich ausgerichteten Steuerungssystem dezentral führen zu lassen. Der Umstieg von der input- zur outputorientierten Veranschlagung dürfe sich wegen der im Wesentlichen definierbaren und operationalisierbaren Leistungen ebenfalls problemlos bewerkstelligen lassen. Allerdings seien die Modellversuche in ihrem derzeitigen Entwicklungsstadium kaum geeignet, um hier auch nur annähernd gesicherte Aussagen treffen zu können.

### 3. Budgetierung nach dem Rauschholzhausener Modell und dem Neuen Steuerungsmodell

#### a) Landesmuseum

Die möglichen Auswirkungen dürften (wegen der kurzen Laufzeit zum Zeitpunkt der Prüfung durch den RH) - wenn überhaupt messbar - bislang eher bescheiden gewesen sein.

Nach den im Rahmen der örtlichen Unterrichtung gewonnenen Eindrücken stehe der überwiegende Teil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dem Pilotprojekt bislang eher skeptisch bis ablehnend gegenüber. Der bisherige Ablauf des Pilotprojektes und die dabei gemachten Erfahrungen (insbesondere im Verhältnis mit dem übergeordneten Ressort) werden überwiegend nicht positiv bewertet. Den übergeordneten Stellen werden nicht eingehaltene Zusagen im Zusammenhang mit dem Pilotprojekt vorgeworfen, das bisher nichts gebracht, aber viel Zeit und Geld gekostet habe. Die Moderation des Pilotprojektes durch eine Hamburger Firma bzw. deren Beauftragte sei zumindest bei der Leitung des Landesmuseums und den Mitgliedern des Beteiligenteams auf offene Ablehnung gestoßen.

Das Projekt laufe nach Abschluss der Prüfung des RH knapp 1 ½ Jahre. Wesentliche Meilensteine nach dem Umsetzungsplan seien noch nicht erreicht. Die vorliegenden Ergebnisse seien wenig ermutigend und zeigten Schwachstellen und Optimierungsbedarf auf.

#### b) Katasterämter

Die von den Katasterämtern erzielten Einsparungen in Form der Effizienzrendite und der Rücklage ließen für sich allein keinen Rückschluss auf ein wirtschaftliches Verhalten zu. Die ausgewiesenen Ergebnisse hätten andere Ursachen.

Für das Anfangsstadium des Versuchs hätten nach Auffassung des RH aus operativen Überlegungen heraus nur relativ grobe Strukturen aufgebaut werden sollen. Auf der Basis solcher groben Strukturen hätte mit dem praktischen Einsatz der KLR frühzeitiger und daher mit einer ausreichenderen Aussagefähigkeit des Versuchs begonnen werden können. Die evtl. notwendige Verfeinerung und deutlichere Abgrenzung der Produkte hätte zweckmäßigerweise während der praktischen Anwendung erfolgen können. Eine Anpassung an sich ändernde Anforderungen sei ohnehin eine Daueraufgabe. Dagegen hielten die Katasterämter ihre Vorgehensweise aus wirtschaftlichen Gründen für zweckmäßig. Es sei buchungstechnisch und für Vergleichszwecke leichter, zunächst differenziert gegliederte Produktbereiche später wieder zusammenzufassen. Auch sei es z. B. für die Erfassung der Arbeitszeiten der Mitarbeiter aus psychologischen Gründen wichtig, wenn ihr Anteil möglichst differenziert einem Produkt zugeordnet werden könne.

#### 4. KLR ohne Budgetierung

Als generelle Schwäche sämtlicher Modellprojekte sei die Tatsache einzustufen, dass ihnen keine einheitliche, teilweise überhaupt keine Konzeption zugrunde lag.

Ohne auf den Sondercharakter des Modellversuchs der Archivschule einzugehen, habe der RH Mängel aufgezeigt, wie z. B. den hohen Grad der Ungenauigkeit bei der Ermittlung von Verteilerschlüsseln (insbesondere für die Verteilung von Personalkosten). Außerdem seien nicht alle Kosten erfasst worden. Ein Aspekt, der unter Umständen für die geplante flächendeckende Einführung der KLR von Bedeutung sein dürfte, sei die Tatsache, dass teilweise besondere Rechtsvorschriften zu beachten sind, die eine institutsspezifische Ausgestaltung der KLR verlangen.

## 5. Personalkostenbudgetierung

Der Anreiz für budgetierte Dienststellen sei zunächst in der Möglichkeit der Bildung von Rücklagen im Falle der Budgetunterschreitung zu sehen, da die erwirtschaftete Rücklage frei verfügbar sei. Eine Rücklagenbildung werde seitens der betroffenen Dienststellen durch eine restriktive Personalbewirtschaftung erreicht. Ergebnisse einer vorherigen und abgeschlossenen Aufgabenkritik seien - wenn überhaupt - nur unwesentlich an diesem Erfolg beteiligt gewesen. Daraus folge, dass die aufgezeigte Kostenreduzierung im Wesentlichen bei diszipliniertem und kostenbewusstem Handeln auch ohne Einführung der Budgetierung möglich gewesen wäre.

Die im Rahmen der Budgetierung weiterhin aufrecht erhaltene Verbindlichkeit der Stellenpläne sollte nicht aufgegeben werden, da diese wirksame Kontrollinstrumente darstellen. Zudem seien sachliche Gründe für die Aufhebung dieser Haushaltsvorgabe derzeit nicht erkennbar. Der Verzicht auf die Stellenpläne seitheriger Ausprägung sei dann denkbar, wenn nach Abschluss der erforderlichen Aufgabenkritik, sich daraus ergebender organisatorischer Veränderungen und daraufhin durchgeführter analytischer Personalbedarfsermittlungen, der notwendige quantitative und qualitative Mitarbeiterbestand ermittelt sei.

Vor der flächendeckenden Einführung der Personalkostenbudgetierung solle der Abschluss der Modellversuche abgewartet werden. Notwendige Voraussetzung für die umfassende Einführung sei außerdem die Bereitstellung gesicherter Abrechnungs- und Personaldaten in Verbindung mit einer für alle betroffenen Bereiche einheitlichen und zuverlässigen IT-Unterstützung. Diese Voraussetzungen bestünden derzeit nicht.

### **Mecklenburg-Vorpommern** (Flexibilisierung mit Budgetierungselementen)

Nicht alle am Modellversuch beteiligten Einrichtungen seien dafür auch prädestiniert. So stelle nach Ansicht des RH z. B. die Verwaltungsgerichtsbarkeit einen nicht geeigneten Bereich dar (fehlende Möglichkeit der eigenständigen Bewirtschaftung des Stellenplans, Vorhandensein diverser sog. Rechtstitel wie z. B. Entschädigen für Zeugen und Sachverständige).

Das Aufsichtsamt für Sozialversicherung sei nicht geeignet, da etwa die Hälfte des Ausgabevolumens auf den Prüfdienst entfalle (Leistungen im Rahmen des Prüfdienstes sind von den Krankenkassen zu erstatten, Einsparungen in diesem Bereich führen zu geringeren Erstattungen und damit zu Mindereinnahmen).

Entgegen der Vorgabe seien bei der Aufstellung der Haushaltspläne 1997 und 1998 Haushaltsverhandlungen geführt worden.



Die Erwartung, mit der Übertragbarkeit von Ausgaberechten werde das sog. Dezemberfieber nicht mehr auftreten, habe sich so allgemein nicht bestätigt. Erhebliche Einnahmesteigerungen seien wahrscheinlich eher auf Gebührenerhöhungen im Rahmen der Umsetzung von EU-Vorgaben zurückzuführen als auf den Modellversuch. Eine diesbezügliche Auswertung habe nicht stattgefunden.

Aus Sicht des RH seien in den Berichten der Landesregierung an den Landtag die Ergebnisse des Modellversuchs nur unzureichend ausgewertet und analysiert worden. Die Berichte seien deshalb als Entscheidungsgrundlage für die Fortsetzung solcher oder ähnlicher Modellversuche nicht geeignet.

### **Niedersachsen** (Modellversuch Budgetierung Häfen- und Schifffahrtsverwaltung)

Der RH ist der Auffassung, dass ein neues Konzept erarbeitet werden sollte, welches die nachfolgend aufgezeigten Mängel vermeide:

- Es fehle an einer Festlegung der Ziele, die mit Hilfe des neuen Instrumentariums verfolgt werden sollten.
- Allein aus der Unterschreitung der Budgetansätze und aus Einnahmesteigerungen ließen sich keine Aussagen zur Wirtschaftlichkeit ableiten.
- Aus Einsparungen beim Personal könne nicht ohne weiteres auf den Erfolg des Modellversuchs geschlossen werden.
- Die haushaltsrechtlichen und -politischen Bedenken, die der RH bereits zu Beginn gegen die Ausgestaltung des Modellversuchs geäußert habe, seien durch die Erfahrungen nach 3 Jahren Erprobung eher verstärkt worden. Der hauptsächliche Mangel des Modellversuchs bestehe darin, dass das Prinzip der Jährlichkeit des Haushalts faktisch aufgegeben wurde, ebenso wie der Grundsatz der sachlichen Bindung.

### **Rheinland-Pfalz** (Neue Steuerungsmodelle in mehreren Landesdienststellen)

Der RH könne in den Jahren 1996 und 1997 keine eindeutig der Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs zuzurechnenden Einsparungen feststellen. Das monatliche Ausgabeverhalten der Dienststellen ändere sich durch die Erweiterung der Übertragbarkeit kaum.

Es fehle jeweils ein Konzept, das die Ziele und die Mittel zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung genauer beschreiben würde.

## **Sachsen**

Ein landesweiter Modellversuch ist nur dann sinnvoll und zweckmäßig, wenn aus den einzelnen Teilvorhaben, insbesondere bei Forstämtern, Erkenntnisse gewonnen werden können, die nicht nur für die konkrete Pilotbehörde von Bedeutung, sondern auch für andere Behörden nutzbar sind. Das Modellprojekt zur Budgetierung der Staatswaldbewirtschaftung erfüllt dies nicht bzw. nur unvollständig. Der Staatsforstbetrieb als Teilbereich des Forstamtes ist jedenfalls als Modell für die Einführung von neuen Steuerungselementen (Budgetierung, KLR u. a.) in die klassische Verwaltung im herkömmlichen Sinne kaum geeignet.

Auf der Basis der wirtschaftlichen Ergebnisse von 1998 und 1999 allein lässt sich nicht beurteilen, ob und inwieweit die im Rahmen des Modellprojektes eingeführten neuen Steuerungsmodelle die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung in den budgetierenden Forstämtern erhöht und deshalb zu einer Verminderung des Zuschussbedarfs geführt oder zumindest beigetragen haben oder ob die tatsächliche Entwicklung nicht auch ohne diese Instrumente im Wesentlichen so wie beschrieben stattgefunden hätte.

Aus Sicht des SRH ist nicht nachvollziehbar, warum der Modellversuch schon ab dem Hj. 2000 um weitere 3 Forstämter und 2 Maschinenstationen erweitert wurde. Ebenso wenig ist erkennbar, warum die Budgetierung ab dem Hj. 2002 in allen staatswaldbewirtschaftenden Forstämtern eingeführt werden soll, obwohl der Modellversuch bislang nicht ausgewertet wurde und deshalb nicht eingeschätzt werden kann, ob sich die in den 5 Forstämtern eingesetzten neuen Steuerungsinstrumente bewährt haben. Es war nach Ansicht des SRH nicht angebracht, schon während der Versuchsphase eine Erweiterung des Modellprojekts auf weitere Einrichtungen vorzunehmen, obwohl weder ausgetestete Instrumente noch über einen repräsentativen Zeitraum ausgewertete Versuchsergebnisse vorlagen.

**Schleswig-Holstein** (Erlebniswald Trappenkamp und Modellversuche zur Flexibilisierung des Haushaltswesens, Jahresbericht 2000)

Der RH habe insgesamt gesehen festgestellt, dass - bedingt durch die in den Modellprojekten überwiegend noch fehlende KLR - die notwendige Kostentransparenz noch nicht erreicht sei.

Die dezentrale Ressourcenverantwortung sei nur in Ansätzen realisiert. Insbesondere in den Bereichen, in denen Ministerien (Forstverwaltung) oder Oberbehörden (Justiz) die Mittelüberwachung betreiben, müsse - gemessen an den Zielen der Landesregierung - für die Dienststellen eine größere Unabhängigkeit gewährleistet werden.

Alle geprüften Einrichtungen beklagten die negativen Auswirkungen von Haushaltsrestriktionen und -sperren sowie globalen Minderausgaben auf die Modellversuche. Die Motivation, Mehrarbeit auf sich zu nehmen, sei durch die Wegnahme des Lohnes dafür sehr gesunken.

Wegen notwendiger Eingriffe des Finanzministeriums in den Haushaltsvollzug sei es für den RH nicht möglich nachzuvollziehen, ob die Verringerung von Ausgaben und die Erhöhung von Wirtschaftlichkeit auf Eingriffen des Finanzministeriums in den Haushaltsvollzug oder auf dem Einsatz von Steuerungsinstrumenten beruhe.

*Zusammenfassende Bemerkung zu Pkt. 2.1:*

Die vorstehend wiedergegebenen Prüf- und sonstigen Erfahrungen mit leistungsbezogener Planaufstellung und -bewirtschaftung können höchstens einen kursorischen Überblick über die Modellvorhaben in den einzelnen Ländern und ihre Auswirkungen auf das parlamentarische Budgetrecht vermitteln. Im nächsten Abschnitt wird ausführlicher dargestellt, welche Prüferfahrungen mit Neuen Steuerungsmodellen im Freistaat Sachsen - unter Einbeziehung der kommunalen Ebene - vorliegen.

## **2.2 Bisherige Erfahrungen mit Neuen Steuerungsmodellen im Freistaat Sachsen**

Der SRH hat ebenfalls erste Prüfungserfahrungen mit Pilotprojekten zur Erprobung Neuer Steuerungsmodelle gewinnen können. Im nächsten Abschnitt sind zunächst die Ergebnisse aus einer Prüfung der TUD (Pkt. 2.2.1) wiedergegeben und anschließend die Erkenntnisse zu den Pilotprojekten in der Staatlichen Forstverwaltung wiedergegeben. Danach folgt eine Übersicht über die Prüfungserfahrungen mit der Erprobung des NSM auf kommunaler Ebene.

### **2.2.1 Prüfungsmittelteil Modellversuch zur Erprobung einer ergebnisorientierten Selbststeuerung an der Technischen Universität Dresden**

#### **2.2.1.1 Zusammenfassung**

- Der Gesetzgeber hat die Einführung von Modellversuchen an Voraussetzungen gebunden. Diese waren bei Beginn des Modellversuchs nur teilweise vorhanden.
- Die Zielvereinbarung enthält entgegen der Forderung der Ressortvereinbarung keine fachlichen und strukturellen Ziele. Ressort- und Zielvereinbarung sind nicht in allen Punkten identisch.
- Zu den in der Ressortvereinbarung SMF/SMWK und Zielvereinbarung SMWK/TUD festgelegten Terminen gibt es keine Rückstände.

- Der Kosten- und Leistungsbericht der TUD vom Juni 2001 wird den Anforderungen an ein qualifiziertes Berichtswesen noch nicht gerecht.
- SMWK und TUD haben im weiteren Verlauf des Modellversuchs die Belange des Datenschutzes zu beachten.
- Der Leistungsvergleich der Fakultäten - Voraussetzung für die Bildung leistungsbezogener Teilbudgets der Fakultäten - wird seitens SMWK und TUD als nicht unproblematisch eingeschätzt.
- Die TUD steuert mit dem gegenwärtigen Mittelverteilungssystem nur einen geringen Anteil der Haushaltsmittel.
- Der Aufwand des Modellversuchs wird nicht gesondert erfasst.
- Die Vorteile des Modellprojekts ergeben sich für die TUD gegenwärtig vor allem aus der flexibilisierten Haushaltsführung. Ein monetärer Nutzen ist bisher nicht nachweisbar.
- Bis zur Verabschiedung eines verbindlichen Produkthaushalts kann das parlamentarische Budgetrecht nur eingeschränkt wahrgenommen werden.
- Die fehlende finanzielle Planungssicherheit schränkt die Aussagefähigkeit des Modellversuchs ein.

### **2.2.1.2 Ausgangssituation**

Der HFA hat am 07.06.2000 dem Modellversuch zur Erprobung einer ergebnisorientierten Selbststeuerung an der TUD zugestimmt. Er betrifft die Hj. 2000 bis 2004. Diesem Modellversuch gingen seit 1995 (TUD und der HTWS Zittau/Görlitz) bzw. 1996 (Universität Leipzig und der HTW Mittweida) Modellversuche zur Haushaltsflexibilisierung voraus. Diese betrafen u. a. die erweiterte Deckungsfähigkeit, Verwendung zusätzlich erwirtschafteter Verwaltungseinnahmen und die Eigenbewirtschaftung der Liegenschaften. Der SRH hat in einem Jahresberichtsbeitrag 1998 die grundsätzliche Richtigkeit dieses Weges bestätigt und eine weitergehende Flexibilisierung empfohlen. Zusätzlich hat der SRH vorgeschlagen, die Voraussetzungen für die Globalisierung der Hochschulhaushalte (u. a. KLR, leistungsbezogene Mittelzuweisung) zu schaffen.

Die TUD hat 1996 mit dem Aufbau einer KLR begonnen. In Kooperation mit der HIS GmbH Hannover hat sie die von dieser entwickelten Software HISCOB-GX - ein Kostenrechnungssystem - als Pilotnutzer eingeführt.

Der vom HFA am 07.06.2000 gebilligte Modellversuch an der TUD fußt auf § 99 SächsHG i. V. m. § 11 HG 1999/2000. Danach ist die Einführung von Modellversuchen insbesondere an folgende Voraussetzungen gebunden:

- Zielvereinbarungen zwischen SMWK und Hochschulen sowie hochschulintern,
- das Vorliegen eines Produkt- und Leistungskatalogs,
- die Einführung einer funktionierenden KLR und
- die Entwicklung eines kennzifferngestützten Berichtssystems.

Die Zielvereinbarung zwischen dem SMWK und TUD datiert vom 29.11.2000. Sie wird inhaltlich den Vorgaben des § 7 der Ressortvereinbarung nicht gerecht. Zielvereinbarungen der Hochschulleitung mit den Fakultäten und Zentralen Dienstleistungseinrichtungen werden schrittweise ab 2001 abgeschlossen (vgl. Anlage 1 der Zielvereinbarung - Projektplan). Per 30.09.2001 lag lediglich das Konzept einer Zielvereinbarung mit der Fakultät Maschinenwesen vor.

Bei den vorliegenden Produkt- und Leistungsgrößen handelt es sich um einen Arbeitsstand. Nach § 2 Abs. 3 der Ressort- und Zielvereinbarung SMWK/TUD wird der vollständige Ausbau und die weitere Anpassung der Produktsystematik bis Ende 2001 angestrebt.

Einen bis auf die Ebene der Fakultäten und Zentrale Dienstleistungseinrichtungen untergliederten aussagefähigen Kosten- und Leistungsbericht hat die TUD erst im Juni 2001 vorgelegt.

Die gesetzlich festgelegten Voraussetzungen für den Beginn des Modellversuchs waren nur teilweise gegeben. Sie werden erst im Verlauf des Modellversuchs schrittweise eingeführt.

Ziel des Modellversuchs ist, „... die bisherige im Wesentlichen outputunabhängige Mittelzuweisung an die Hochschulen zu einem leistungs- und ergebnisorientierten System der Selbststeuerung bei hoher Eigenverantwortung der Hochschulen und ihrer Struktureinheiten weiterzuentwickeln“.

### 2.2.1.3 Vereinbarungen

#### 2.2.1.3.1 Ressortvereinbarung Sächsisches Staatsministerium der Finanzen/Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

Die Ressortvereinbarung zwischen SMF und SMWK (siehe Anlage 1) wurde am 29.11.2000 rückwirkend zum 01.01.2000 abgeschlossen. Die Laufzeit beträgt 5 Jahre. Der Modellversuch endet am 31.12.2004. Eckpunkte der Ressortvereinbarung sind:

##### *§ 2 Produkthaushalt*

Die TUD hat drei Produktgruppen (Lehre, Forschung, Dienstleistungen) gebildet. Diese sind mit Produktbeschreibungen und Leistungsindikatoren zu untersetzen. Bis Ende 2001 soll die Produktsystematik vollständig vorliegen.

##### *§ 3 Kosten- und Leistungsrechnung*

Der Kostenartenplan der TUD ist an einen künftigen landeseinheitlichen Kostenartenplan anzupassen. Die Kostenträgerstruktur wird mit der Produktsystematik abschließend definiert.

##### *§ 4 Budgetbildung und Budgetbemessung*

Die TUD erhält jährlich ein Gesamtbudget für das Kap. 1209 zugewiesen, aus dem sie die Teilbudgets für die Fakultäten, für die Professuren und für die Zentralen Einrichtungen bildet. Der festgelegte Zuschussbedarf ist unter bestimmten Bedingungen (wie z. B. Sparbeschlüssen, Bewirtschaftungsmaßnahmen nach § 41 SäHO) anzupassen.

##### *§ 5 Bewirtschaftungsgrundsätze*

Zur Flexibilisierung der Stellenplanbindung darf die TUD das Stellensoll A für Angestellte und Arbeiter um bis zu 5 % gegen entsprechende Einsparungen bei den deckungsfähigen Ausgaben überschreiten. Der vereinbarte Personalabbau, kw-Vermerke sowie künftige Personalabbaubeschlüsse durch das Kabinett bleiben durch den Globalhaushalt unberührt.

Innerhalb der HGr. 4 bis 8 sind die Ansätze gegenseitig deckungsfähig. Die Ansätze der HGr. 4 sind einseitig deckungsfähig zugunsten der HGr. 5 bis 8. Die Ansätze der HGr. 5 bis 8 sind gegenseitig deckungsfähig.

Die Ausgaben der HGr. 4 bis 8 sind übertragbar. Andere übertragbare Ausgabemittel, bei denen eine Übertragung gem. § 45 Abs. 2 und 3 SÄHO nicht zulässig ist, können einer Rücklage für investive Zwecke zugeführt werden. Die TU kann Vorgriffe realisieren. Sämtliche Isteinahmen verbleiben der Universität.

### *§ 6 Berichtswesen*

Die Berichterstattung erfolgt halbjährlich mit Bezug zum Haushaltsjahr. Es erfolgt ein Plan-Ist-Vergleich der Kosten, Erlöse und Leistungen entsprechend der Produktsystematik sowie eine Stellenübersicht und ein Investitionsbericht. Das SMWK legt bis Ende 2001 einen Vorschlag über die zukünftig in das Berichtswesen einzubringenden Qualitätsaussagen einschließlich steuerungsrelevanter Kennzahlen vor.

Der Modellversuch wird jährlich mit Stichtag 31.12. dokumentiert und umfassend ausgewertet. Die einzelnen Informationspflichten sind geregelt. Nach drei Modelljahren erfolgt eine Evaluierung durch einen unabhängigen Gutachter.

### *§ 7 Zielvereinbarungen*

Im Rahmen des Modellversuchs sind eine Zielvereinbarung zwischen SMWK und TUD und Zielvereinbarungen zwischen der TUD und den Fakultäten bzw. Zentralen Einrichtungen abzuschließen. Der Zielvereinbarung SMWK/TUD ist die Methodik des kennzahlenbasierten Mittelverteilungssystems beizufügen. Die Mindestinhalte von Zielvereinbarungen werden benannt.

#### **2.2.1.3.2 Zielvereinbarung Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst/Technische Universität Dresden**

Das SMWK und die TUD haben am 29.11.2000 eine Zielvereinbarung abgeschlossen (siehe Anlage 2). Diese gibt die Ressortvereinbarung in wesentlichen Aussagen wieder und untersetzt sie z. T.

Nach § 7 der Ressortvereinbarung müssen Zielvereinbarungen u. a. mindestens enthalten: Fachpolitische Ziele, laufende Aufgaben, Projektaufgaben, Qualitätsziele und Aufgaben im Rahmen der Verwaltungsreform. Dies nicht der Fall.

SMWK und TU haben in der Vereinbarung für die Universität keine fachlichen und strukturellen Ziele formuliert.

In einigen Punkten stellten wir Abweichungen zwischen Ressort- und Zielvereinbarung fest:

- Die Erstellung der Produktsystematik soll nach § 2 Abs. 3 der Ressortvereinbarung bis Ende 2001 abgeschlossen sein. Laut § 2 Abs. 3 Zielvereinbarung wird dies bis Ende 2001 lediglich angestrebt.
- Die Ressortvereinbarung sieht im § 4 Abs. 2 eine nach Produktgruppen differenzierte Leistungs- und Budgetplanung bis Ende 2001 für die Jahre 2001/2002 vor. Gemäß der Zielvereinbarung § 4 Abs. 5 wird dies erst am 31.03.2002 für das Hj. 2002 gefordert.
- Im § 6 Abs. 3 der Zielvereinbarung wurden von der Ressortvereinbarung § 6 Abs. 3 abweichende Termine für das Berichtswesen festgelegt. Danach unterrichtet das SMWK das SMF nur einmal jährlich (statt zweimal) für das vergangene Studienjahr semesterbezogen (statt haushaltsjahrbezogen). Das SMWK hat das SMF mit Schreiben vom 05.12.2000 über die Änderung informiert.
- Im gleichen Schreiben wird mitgeteilt, dass der Vorschlag über künftige Qualitätsaussagen gem. § 6 Abs. 4 statt am 31.12.2001 erst am 15.02.2002 vorliegen wird.

Ressort- und Zielvereinbarung sind nicht in allen Punkten identisch. Laut SMWK wurden die Abweichungen im Ergebnis intensiver Gespräche aller Beteiligten in Abstimmung mit dem SMF vereinbart.

Die nach § 8 Abs. 9 zu bildende, den Modellversuch begleitende Expertengruppe aus Vertretern von SMWK, TUD und dem SMF hat sich am 14.05.2001 konstituiert.

### **2.2.1.3.3** Projektplan

Der Projektplan (Anlage 1 der Zielvereinbarung SMWK/TUD) enthält die Terminziele für die Weiterentwicklung des Modellversuchs. Der mit dem SMWK abgestimmte Plan vom 06.06.2001 (siehe Anlage 4) enthält gegenüber der Fassung vom 06.12.2000 (siehe Anlage 3) folgende Änderungen:

- Zusätzlich aufgenommen wurde die Entwicklung eines externen Budgetierungsmodells im Rahmen einer Modellrechnung für die 4 sächsischen Universitäten (Termin: Anfang 2002).
- Der schrittweise Abschluss universitätsinterner Zielvereinbarungen ist nunmehr ab 2002 vorgesehen (bisher: ab 2001).
- Der Termin für die Erstellung eines kennzahlenbasierten Mittelverteilungskonzeptes (bisher: voraussichtlich 2001) wird offen gelassen und von der endgültigen Fertigstellung der Produktsystematik abhängig gemacht.



SMWK/TUD haben den Projektplan inhaltlich ergänzt und Termine korrigiert. Verzögerungen bei den in der Ressort- und Zielvereinbarung festgelegten Terminen sind gegenwärtig nicht festzustellen.

#### **2.2.1.3.4 Zielvereinbarungen mit Fakultäten und Zentralen Einrichtungen**

Die TUD will gemäß dem aktuellen Projektplan ab 2002 schrittweise Zielvereinbarungen mit den Fakultäten und Zentralen Einrichtungen abschließen. Diese sollen mittelfristige quantitative und qualitative Ziele, Maßnahmen zur Erreichung der Ziele und ein fakultätsinternes Mittelverteilungssystem enthalten.

Als erste Fakultät der TUD hat die Fakultät Maschinenwesen den Entwurf einer Zielvereinbarung vorgelegt. Darin werden Sachziele in Lehre und Forschung detailliert beschrieben. Bestandteil des Entwurfs sind darüber hinaus die Zusicherungen der Fakultät zur

- umfassenden Information über den Zielerreichungsgrad im Rahmen des Berichtswesens,
- Durchführung eines Soll-Ist-Vergleichs,
- termingerechte Bereitstellung der Leistungsdaten der Professuren,
- Mitarbeit an der Konzeption und Umsetzung eines kennzahlengestützten Berichtswesens.

Eine Stellungnahme der Universitätsleitung liegt noch nicht vor. Die Fakultät Wirtschaftswissenschaften beabsichtigt ebenfalls in Kürze den Entwurf einer Zielvereinbarung vorzulegen.

#### **2.2.1.4 Umsetzung des Modellversuches**

##### **2.2.1.4.1 Produktsystematik**

Die TUD hat folgende drei Produktgruppen gebildet:

- Lehre, Studium und Weiterbildung,
- Forschung und wissenschaftliche Dienst- und Transferleistungen,
- Zentrale Dienstleistungen.

In einer tieferen Gliederung können die Kosten einzelnen Produkten, z. B. den rund 200 Studiengängen oder den etwa 2000 Forschungsprojekten zugerechnet werden. Zur Gewinnung aussagekräftiger Kostenträgerinformationen (z. B. Kosten eines Studienganges) sind zusätzlich quantitative und qualitative Leistungsgrößen/Indikatoren und Kennzahlen festzulegen, wie z. B. in der Produktgruppe 1:

- Leistungsgrößen/Indikatoren:
  - Anzahl Studierende gesamt (Kopf- und Fallzahlen)
  - Anzahl Absolventen in der RSZ
  - Durchschnittliche Abweichung von der RSZ nach oben und unten
  - Lehrnachfrage und Lehrangebot
  
- Kennzahlen (als Ergebnis der Bildung von Relationen):
  - Betreuungsverhältnis: Studierende gesamt/wissenschaftliches Personal
  - Studierende in der RSZ/wissenschaftliches Personal
  - Durchschnittliche Fachstudiendauer/bundes- bzw. landesdurchschnittliche Fachstudien-  
dauer

Die Universität will die standardisierten Kennzahlen um weitere, geeignete Qualitätsparameter als Messgrößen ergänzen, wie z. B.:

- Berufseinmündungsquantitäten,
- Interne und externe Lehrevaluationen,
- Studentenbefragungen.

Berufseinmündungsquantitäten sollen die Nachfrage nach Absolventen auf dem Arbeitsmarkt abbilden. Die Kennzahl wird u. a. aus der Vermittlungsquote, der Anzahl der Bewerbungen und der Zeitdauer bis zur Aufnahme einer Tätigkeit sowie Einstiegsgehältern entwickelt. Zu ihrer Berechnung ist der schrittweise Aufbau eines flächendeckenden Erfassungssystems für die jeweiligen Studiengänge geplant.

Dieser Indikator hat zur Feststellung einer marktgerechten Ausbildung besondere Bedeutung. Inwieweit er jedoch wegen des hohen Erhebungsaufwandes praktikabel ist, bleibt abzuwarten.

Wie interne und externe Lehrevaluationen und Studentenbefragungen künftig als quantitative Größen abgebildet werden, ist gegenwärtig nicht klar. Die im Kosten- und Leistungsbericht vom Juni 2000 ausgewiesene Anzahl durchgeführter Studentenbefragungen je Fakultät ist kein Leistungsindikator.

In der Produktgruppe Forschung hat die TUD neben den Forschungsprojekten (Anzahl, Einnahmen), z. B. die Anzahl der Patente, Promotionen, Habilitationen und Veröffentlichungen als Leistungsgrößen definiert.

Gegenwärtig werden die Leistungsgrößen/Indikatoren und Kennzahlen an der Universität umfassend, vielfach auch kontrovers diskutiert. Zielstellung ist, den Leistungsvergleich durch

Beschränkung auf einige wenige, vergleichbare und aussagekräftige Pflichtleistungsgrößen zu vereinfachen. Durch Wahlleistungsgrößen können die Fakultäten zusätzlich eigene, spezifische Leistungsparameter abbilden, die nicht zwingend zum inneruniversitären Vergleich herangezogen werden.

**Die vorliegende Produktsystematik ermöglicht erste hochschulspezifische, kostenträgerbezogene Aussagen. Leistungsgrößen sind weiter zu spezifizieren. Die Beschränkung auf wenige Pflichtleistungsgrößen schränkt die Möglichkeiten eines Leistungsvergleichs zwischen den Fakultäten ein.**

**Bei der Produktbildung ist darauf zu achten, dass z. B. in der Aus- und Weiterbildung an Hochschulen neben den Ergebnissen (Absolventen) auch andere Aspekte hinreichend zum Tragen kommen, die gewährleisten, dass die Akteure im Hochschulbereich ökonomisch sinnvolle Steuerungssignale erhalten.**

#### 2.2.1.4.2 Berichtswesen

Die TUD hat alle Fakultäten und Einrichtungen in die Kostenrechnung mittels HISCOB einbezogen. Der Kostenartenplan ermöglicht durch eine im Vergleich zur Titelstruktur tiefere Gliederung mehr Transparenz. Die Kosten werden möglichst verursachungsgerecht den Kostenstellen (im Bereich Lehre und Forschung den Professuren) zugerechnet. Über die kamerale Haushaltsrechnung hinaus werden kalkulatorische Kosten (nichtausgabengleiche Kosten wie z. B. Abschreibungen) und bisher nicht betrachtete Kosten (Raum- und Gebäudekosten) einbezogen. Die Kosten der Zentralen Einrichtungen werden als Hilfskostenstellen mit einem pauschalen Schlüssel auf die Hauptkostenstellen umgelegt.

Der vorliegende Kostenartenplan erfordert gegenwärtig nur geringfügige Modifikationen. Änderungsbedarf wird aus der im § 3 Abs. 1 der Ressortvereinbarung festgelegten Anpassung an einen künftigen landeseinheitlichen Kostenartenplan resultieren. Eine grundlegende Änderung des Kostenartenplanes wird von der TUD abgelehnt. Die Definition der Kostenstellenstruktur ist weitestgehend abgeschlossen. Die Untersetzung der durch die Produktsystematik abgebildeten Kostenträger erfolgt gegenwärtig (vgl. Pkt. 3.1).

Die Universität hat einen ersten Kosten- und Leistungsbericht gem. § 6 Abs. 3 der Ressort- und Zielvereinbarung im Februar 2001 übergeben. Dieser bezieht sich auf das Studienjahr 1999/2000. Abfragen einschließlich zahlenmäßiger Auswertungen zum vorausgehenden Studienjahr 1998/1999 sind nicht enthalten. Dabei wurden lediglich die im Zuge der ersten Datenerhebung für das Studienjahr 1998/1999 gewonnenen Erkenntnisse genutzt.

Ein Soll-Ist-Vergleich (Ressortvereinbarung § 6 Abs. 2, Zielvereinbarung § 6 Abs. 1) wurde nicht vorgenommen. In der gegenwärtigen frühen Phase des Modellversuchs stand dazu keine Datenbasis zur Verfügung. Nach Auffassung des SMWK ist dafür aus betriebswirtschaftlicher Sicht ein auswertbarer Zeithorizont von mindestens 2 bis 3 Jahren heranzuziehen.

Kernelement zur Darstellung der Kostenträgerinformation bildet das mit dem Kostenrechnungssystem HISCOB-GX generierte Erfassungsblatt, das gleichzeitig eine Kopplung zum Berichtswesen darstellt. Mit diesem Erhebungsbogen wurden die Arbeitszeitanteile der Professoren und ihrer Mitarbeiter für einzelne Produkte oder Produktgruppen in 5 %-Schritten erfasst. Die Angaben wurden für Winter- und Sommersemester getrennt erhoben.

Die Leistungsgrößen der Lehre stammen vorwiegend aus zentralen Datenbeständen. Die übrigen Angaben wurden mittels eines weiteren Formulars in den Fakultäten erhoben. Die Leistungsgrößen der Zentralen Einrichtungen wurden formlos abgefragt.

Die Auswertung des ersten Kosten- und Leistungsberichts in den Fakultäten war kritisch. Vielfach wurde die Aussagekraft der Leistungskennziffern in Frage gestellt, auf datenschutzrechtliche Belange hingewiesen und Korrekturbedarf in den Datenbeständen der Zentralen Universitätsverwaltung (z. B. Zuordnung von Flächen oder Beschäftigungsverhältnissen) angemeldet. Die im Juni 2001 vorgelegte zweite, fortgeschriebene Fassung des Berichts berücksichtigt diese Hinweise.

Bei der Auswertung ist zu beachten, dass die erhobenen Zeitanteile auf rückblickenden Schätzungen eines ganzen Semesters beruhen. Zudem sind viele Leistungen durch die enge Verflechtung von Lehre und Forschung nicht eindeutig einer Produktgruppe zuordenbar. Ein arbeitstäglicher Aufschrieb der Zeitanteile, die auf eine überschaubare Größe von Produkten verteilt werden (wie in Behörden, die KLR eingeführt haben, praktiziert), ist im Hochschulbereich nicht durchführbar.

Eine Stundenerfassung an Universitäten stößt auf Schwierigkeiten (Freiheit von Forschung und Lehre).

Bei der an der TUD abgebildeten Produktstruktur im Bereich Lehre wären Arbeitszeitaufschreibungen nur auf der Ebene der Produktgruppe möglich.

Es ist oft auch nicht möglich, auf der Produktebene Studiengang eindeutig auf den jeweiligen Studiengang bezogen Stunden zu erfassen. Das Produktkriterium Eindeutigkeit ist somit nicht erfüllt.

Beispiel: Ein Professor, der eine Vorlesung Mathematik für Wirtschaftswissenschaft hält, weiß in der Regel nicht genau, wie viele der Teilnehmer im Studiengang BWL, wie viele im Studiengang VWL und wie viele im Studiengang Wirtschaftsinformatik eingeschrieben sind.

Bei der von der TUD gewählten Produktstruktur erfolgt die Herleitung der Kosten des Produkts Studiengang deshalb über ein kompliziertes mathematisches Modell. Dieses Zurechungsverfahren stellt keine Bewertung der Lehrleistung eines Professors anhand tatsächlicher Kosten für das Produkt Studiengang dar. Für das Produkt Studiengang ist darüber hinaus nicht der einzelne Professor verantwortlich, sondern die Fakultät. Es gibt daher keine eindeutige Produktverantwortung unterhalb der Fakultätsebene.

Im Ergebnis der ersten Erhebungen hat die TUD festgestellt, dass sich die ausgewiesenen Zeitanteile nur unwesentlich unterschieden. Gleichzeitig kritisierten die Fakultäten den großen Erhebungsaufwand. Deshalb wurden je Fakultät Durchschnittswerte in HISCOB-GX als Grundlage für die Kostenträgerrechnung hinterlegt. Die Arbeitsgruppe Controlling sieht eine erneute Befragung der Professoren erst in 2 oder 3 Jahren vor. Eine neue Kostenaufteilung auf Kostenträger soll erfolgen, wenn dies von den Fachbereichen erwünscht oder durch starke strukturelle Veränderungen in den Leistungsbereichen Lehre, Forschung und Management erforderlich wird.

Die projektbezogene Kostenträgerinformation auf Basis der Vollkostenrechnung kann allerdings nicht weiterverwendet werden, da sich Anzahl und Umfang von Forschungsprojekten ändern. Laut Universität beschränkt sich der Informationsbedarf der Professoren im Wesentlichen auf die primären Projektausgaben. Diese sind aktuell aus den entsprechenden Haushaltsüberwachungslisten zu entnehmen. Für den Fall gewerblicher Tätigkeit kann auf der Basis von Kostensätzen abgerechnet werden. Künftig sollen deshalb nur die Zeitanteile für haushalt- und drittmittelfinanzierte Forschung abgefragt werden. Inwieweit eine weitere Unterteilung nach Hauptdrittmittelgebern erfolgt, ist noch nicht endgültig geklärt.

Dem Zahlenwerk des Berichts sind Selbstevaluationen der Fakultäten beigelegt. Damit soll dem Qualitätsaspekt gem. § 6 Abs. 1 der Zielvereinbarung Rechnung getragen werden. Die Berichte enthalten zumeist eine detaillierte Beschreibung der Lehr- und Forschungsleistungen. Die Darstellungsweise wurde den Fakultäten weitestgehend selbst überlassen.

Eine Reihe von Daten können aus sachlichen oder hochschulrechtlichen Gründen nur bezogen auf das Studienjahr erfasst werden. Gleichzeitig sind sie jedoch in den jährlichen Haushalt zu integrieren. Die Diskussion, welcher Bezugszeitraum zugrunde zu legen ist, ist noch nicht abgeschlossen. Es deutet sich jedoch als Lösung an, die Zeitverschiebung zwischen Semester

und Haushaltsjahr in Kauf zu nehmen, das Studienjahr also faktisch zum Haushaltsjahr zu erklären.

**Der Kosten- und Leistungsbericht der TUD vom Juni 2001 ist wegen der nicht vollständigen Produktsystematik, des nicht vorhandenen Soll-Ist-Vergleichs und der noch nicht verfügbaren zeitlichen Entwicklung als erster Schritt anzusehen. Die TUD selbst betrachtet ihn als verbesserungswürdigen Probelauf. Den Evaluationsberichten der Fakultäten fehlt eine Systematik, die beurteilende oder vergleichende Betrachtungen ermöglicht. Qualitätsaussagen einschließlich steuerungsrelevanter Kennzahlen (vgl. § 6 Abs. 4 der Ressort- und Zielvereinbarung) enthalten die Evaluationsberichte nicht.**

#### **2.2.1.4.3** Datenschutz

Grundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten für das Berichtswesen bilden das SächsDSG und das SächsHG.

Einige Fakultäten äußerten Bedenken im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit der Datenerhebung. Die Juristische Fakultät bezeichnete sie als rechtswidrig. Sie verwies auf eine fehlende Rechtsverordnung gem. § 106 Abs. 3 SächsHG, die insbesondere Zweck, Inhalt und Umfang der Auskunftspflicht regelt.

Das SMWK trägt den Einwänden Rechnung und arbeitet gegenwärtig an einer Rechtsverordnung.

**SMWK und TUD haben die Belange des Datenschutzes im weiteren Verlauf des Modellversuchs zu beachten.**

#### **2.2.1.4.4** Leistungsvergleich

Die KLR und ein entscheidungsorientiertes Berichtswesen sollen Teil eines integrierten Gesamtsystems der dezentralen Ressourcen- und Budgetverantwortung sowie einer leistungsorientierten Mittelverteilung werden. Voraussetzung dafür ist ein Leistungsvergleich untereinander in Wettbewerb stehender Struktureinheiten. Die Bereitschaft der Kostenstellenverantwortlichen (Professoren) hierzu ist nach unserem Kenntnisstand gegeben. Gleichzeitig wird auf hochschulspezifische Probleme verwiesen, die die Vergleichbarkeit der Leistungen erschweren.

Bezogen auf die Vergleichsebenen haben wir folgende Auffassungen vorgefunden:

#### *Leistungsvergleich innerhalb der Fakultäten*

Der Leistungsvergleich zwischen Instituten und den Professuren einer Fakultät wird von der Universitätsleitung und den Fakultäten als notwendig und möglich eingeschätzt. Die Studiengänge und Fachrichtungen einer Fakultät seien entweder geistes-, sozial-, natur- oder ingenieurwissenschaftlich ausgerichtet und von daher im Hinblick auf wesentliche Leistungsparameter vergleichbar. Sind einzelne Leistungen mit unterschiedlichem Aufwand verbunden, sei eine Einigung auf Wichtungsfaktoren in der überschaubaren Größe der Struktureinheit relativ problemlos möglich. Entwicklungen einzelner Professuren, die einen geringeren oder höheren Mittelbedarf begründen, wären in den Zielvereinbarungen zwischen der TUD und der Fakultät festzuhalten.

#### *Leistungsvergleich zwischen Fakultäten*

Die TUD anerkennt die Notwendigkeit, die Leistungen von Fakultäten zu bewerten und untereinander zu vergleichen. Grundlagen für die Beurteilung der Leistungen sollen

- Zeitreihenanalysen der Kosten- und Leistungsentwicklung der Fakultäten,
- die Abrechnung der Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und Fakultäten und
- Vergleiche mit kongruenten Fakultäten anderer Universitäten

sein. Ein kennziffernbezogener Leistungsvergleich zwischen den Fakultäten ist nach Ansicht von SMWK und TUD kaum machbar. Die - hauptsächlich von den Fakultäten vorgebrachten - Vorbehalte gelten insbesondere

- dem unterschiedlichen zeitlichen Aufwand, der für gleiche Leistungen in verschiedenen Wissenschaftsgebieten aufgewendet werden muss. So bedarf z. B. Qualifizierung (Diplom, Promotion) in den Naturwissenschaften aufgrund zu begleitender Versuchsreihen eines wesentlich höheren Betreuungsaufwandes als in den Geisteswissenschaften,
- den unterschiedlichen Wertmaßstäben der Fächerkulturen. Beispielsweise spielen Veröffentlichungen in bestimmten Fachgebieten eine große, in anderen eine untergeordnete Rolle, sodass allein ihre Anzahl zur Leistungsbeurteilung nicht ausreicht. Ein im April 2001 von der Projektgruppe Controlling vorgelegtes Bewertungssystem für Publikationen fand seitens der Fakultäten keine Zustimmung,

- dem schwierigen Vergleich qualitativer Aspekte. Betrachtet man beispielsweise bei der vorgesehenen Kennziffer Berufseinmündungsquantitäten die Einstiegsgehälter von Absolventen, so ist über die vorhandenen Unterschiede der Berufe hinaus zu beachten, dass Absolventen der Naturwissenschaften zumeist Doktoranden und die Gehälter folglich niedrig sind,
- den insbesondere im Bereich der Lehre, aber auch bei der Einwerbung von Drittmitteln kaum zu beeinflussenden äußeren Faktoren. Die Anzahl der Studienanfänger und die Vermittlungsquote werden maßgeblich vom Arbeitsmarkt bestimmt. Unabhängig davon benötigen die Fakultäten einen Mindeststandard an struktureller Ausstattung auch bei sinkenden Studentenzahlen.

Bei einem Leistungsvergleich zwischen Fakultäten müssen deshalb äußere Rahmenbedingungen, hochschulpolitische Zielsetzungen und fakultätsspezifische Besonderheiten beachtet werden. Darüber hinaus können Erfahrungen aus anderen Bundesländern Anregungen geben:

Die TUM verteilt ihre Sachmittel für Lehre und Forschung (ca. 20 Mio. DM) nach Leistungsparametern. Die Mittel für Lehre (50 %) sind an die Zahl der Studienanfänger (22,5 %) sowie die Zahl (22,5 %) und den Bedarf (5 %) an Absolventen gebunden. Die Sachmittel für Forschung (50 %) werden nach der Personalausstattung für wissenschaftliches Personal (Grundbetrag von 20 %), der Höhe der eingeworbenen Drittmittel (20 %) und der Anzahl von Promotionen und Habilitationen (5 %) zugewiesen. 5 % fließen in einen Strukturfonds für neue Forschungsschwerpunkte. Beim Grundbedarf, den Drittmitteln und den Promotionen/Habilitationen werden die Wissenschaftsgebiete (Geistes-, Natur-, Ingenieurwissenschaften) jeweils unterschiedlich gewichtet.

Die TUM bezeichnet diesen Weg als ersten Schritt einer leistungsbezogenen Mittelverteilung. Künftig sollen auch die Personalausgaben in den Leistungsvergleich einbezogen werden. Im Unterschied zur TUD schließt die TUM kennziffernbezogene Leistungsvergleiche der Fakultäten in ihre Bewertung ein. Auch an Hochschulen in Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz werden Kennzahlen zum inneruniversitären Leistungsvergleich entwickelt.

Insbesondere seitens des Lehrkörpers bestehen erhebliche Bedenken gegen einen Leistungsvergleich der Fakultäten. Die TUD sollte deshalb die inneruniversitäre Diskussion fortsetzen und die entwickelten Vorstellungen schrittweise umsetzen. Hierbei können Erfahrungen aus anderen Bundesländern hilfreich sein.



### *Leistungsvergleich zwischen Universitäten*

Der Wettbewerb zwischen den Hochschulen um die Mittel des globalen Hochschulbudgets ist Teil der zweiten Phase des Modellversuchs (vgl. Präambel der Ressortvereinbarung). Die TUD hat dazu in ihren Projektplan vom 06.06.2001 Modellrechnungen für ein externes Budgetierungsmodell aufgenommen. Ob hierbei Studiengänge oder Lehreinheiten die Bezugsbasis bilden, wird gegenwärtig diskutiert. Ein Vergleich auf der Grundlage von Studiengängen ist aussagefähiger, aber auch aufwändiger.

Voraussetzungen für den Leistungsvergleich von Hochschulen sind ein einheitlicher Kostenartenplan sowie einheitliche Definitionen aller einzubeziehenden Leistungsgrößen. Nach Ansicht von SMWK und TUD wird der Entwicklungsprozess bis hin zu einer vollkommen outputorientierten Budgetierung der Hochschulen einen angemessenen Zeitraum (lt. TUD mindestens 10 Jahre) in Anspruch nehmen. Da dies eine sehr lange Zeitspanne ist, sollte nach Zwischenlösungen gesucht werden. Anregungen können auch hier die Ansätze anderer Bundesländer geben.

Die Hochschulen in Baden-Württemberg erhalten Teile ihrer Mittel in Abhängigkeit von wenigen Leistungskennziffern, die für alle Einrichtungen gleichermaßen gelten. In Hamburg werden 2002 und 2003 fünf und ab 2004 acht Prozent der Ausgaben in Abhängigkeit von Leistungsindikatoren vergeben, die die Hochschulen selbst gewählt haben. Diese sind in Zielvereinbarungen mit der Behörde für Wissenschaft und Forschung festgeschrieben.

#### **2.2.1.4.5 Mittelverteilungssysteme**

##### *Mittelverteilungsmodell SMWK*

Das SMWK verteilt seit 1995 die Mittel für Lehre und Forschung (Tit.Gr. 51) nach lehr- und forschungsbezogenen Parametern. Der Bemessung der Ansätze für die einzelnen Hochschulen liegen die gemeinsam mit der Landeshochschulkonferenz erarbeiteten Verteilungsmodelle für die Universitäten, Kunst- und Fachhochschulen zugrunde. In die Berechnungen für die Universitäten, gehen anteilig ein:

- |   |      |
|---|------|
| - Grundausrüstung   | 30 % |
| (Stellen für wissenschaftliches Personal: Professoren mit dem Faktor 1, übriges wissenschaftliches Personal mit dem Faktor 0,5) |      |
| - Lehre (Studierende in der RSZ)  | 35 % |
| - Forschung (eingeworbene Drittmittel)  | 35 % |

Zwischen Geisteswissenschaften und Natur-/Ingenieurwissenschaften wird bei Grundausstattung und Lehre mit 1 : 2,5, bei Forschung mit 5 : 1 gewichtet.

#### *Mittelverteilungsmodell der TUD*

Nach § 4 Abs. 2 der Zielvereinbarung werden die Mittel der Tit.Gr. Lehre und Forschung bis zur Einführung eines outputorientierten Wettbewerbs- und Budgetierungsmodells zwischen den Universitäten nach dem derzeit praktizierten kennzahlenbezogenen Verteilungsmodell der Mittel für Lehre und Forschung an die Fakultäten aufgeteilt. Die Universität weist den Fakultäten die Sachmittel für Lehre und Forschung, Personalmittel für Lehraufträge und wissenschaftliche/studentische Hilfskräfte und die Mittel für Exkursionen zu. Die Verteilung geht von der - nach Fakultäten unterschiedlich gewichteten - Belastung der Fakultäten und Professoren aus. Das Verteilungsmodell erfasst etwa 7 % der (im Haushaltsplan 2000 veranschlagten) Mittel.

Nach § 4 Abs. 1 der Ressortvereinbarung hat die TUD aus dem Gesamtbudget für das Kap. 1209 die Teilbudgets der Fakultäten, Professuren und zentralen Einrichtungen zu bilden. Gemäß § 4 Abs. 2 legt das SMWK dem SMF bis Ende 2001 eine nach Produktgruppen differenzierte Leistungs- und Budgetplanung für die Jahre 2001/2002 vor. Neben der Gliederung nach Produktgruppen ist sie entsprechend dem Dezentralisierungsraster der Fach- und Ressortverantwortung (Teilbudgets) zu gliedern.

Die Universität hat erste Vorstellungen entwickelt, die leistungsbezogene Mittelverteilung weiter auszuprägen. Danach sollen 10 % der o. g. Mittel der Tit.Gr. 51 (rd. 2 Mio. DM) nur den Fakultäten zur Verfügung stehen, die Zielvereinbarungen mit der Universitätsleitung abschließen. Darüber hinaus sollen künftig die Personalausgaben (über die Stellenausstattung) einbezogen werden.

Mit dem Mittelverteilungssystem der TUD wird gegenwärtig nur ein geringer Anteil der Haushaltsmittel (belastungsorientiert) gesteuert. Die Universität sollte entsprechend ihrer Verpflichtung zur Bildung von ergebnisbezogenen Teilbudgets die beabsichtigten Änderungen sukzessive umsetzen.

#### *Mittelverteilungssystem an der Fakultät Maschinenwesen*

Die Fakultät Maschinenwesen wendet seit mehreren Jahren ein Mittelverteilungssystem an. Die von der Universität zugewiesenen Sach- und Personalmittel (siehe oben) werden nach quantitativen, gewichteten Kriterien auf die Institute verteilt. Diese erhalten eine Grund- und

Leistungszuweisung. Dabei werden u. a. die Istflächennutzung (Bonus-/Malusbetrag zur Normfläche) und die Vorjahresergebnisse berücksichtigt.

Die im Entwurf vorliegende Zielvereinbarung TU/Fakultät baut auf dem bisherigen Mittelverteilungsmodell auf. Die Vereinbarung enthält konkrete Ziele und Maßnahmen zu den Hauptkostenträgern Lehre/Studium und Forschung/Wissenstransfer sowie dem spezifischen Schwerpunkt Internationalisierung der Fakultät. Die Fakultät hat erste Vorstellungen entwickelt, die Personalausstattung in die Zielvereinbarung einzubeziehen. Danach sollen mittelfristig - in Abhängigkeit von den Leistungen - Umschichtungen von Stellen zwischen den Instituten erfolgen. Den Instituten wird empfohlen, künftig eigenständig die Mittel (unter Anwendung des Fakultätsmodells) auf die Professuren zu verteilen.

#### **2.2.1.4.6 Bewirtschaftung**

Nach § 5 der Ressort- und Zielvereinbarung wird der TUD bei der Mittelbewirtschaftung eine erweiterte Flexibilität eingeräumt. Diese hat die Universität wie folgt in Anspruch genommen:

- Die Möglichkeit der gegenseitigen Deckungsfähigkeit der Ansätze der HGr. 5 bis 8 und innerhalb der HGr. 4 bis 8 wurde genutzt.
- Die Kapitalisierung von Stellen (einseitige Deckungsfähigkeit der HGr. 4 zugunsten HGr. 5 bis 8) und die Überschreitung des Stellensolls A um bis zu 5 % konnten lt. TUD nicht in Anspruch genommen werden. Die Universität hat dies mit der Finanzierung des vorhandenen Überhangpersonals (rd. 71 Vollkräfte) begründet. Demgegenüber hat die TUD lt. Zentralrechnung für das Hj. 2000 von der einseitigen Deckungsfähigkeit der Ansätze der HGr. 4 - hier Tit. 422 01 - zugunsten der HGr. 5 bis 8, und zwar vornehmlich zugunsten der Tit.Gr. 51, Gebrauch gemacht.
- Aus dem Hj. 2000 wurden nur Ausgabenreste aus Drittmitteln übertragen. Rücklagen für investive Zwecke konnten aufgrund der knappen Mittel nicht gebildet werden. Vorgriffe erfolgten nicht.

**Die TUD hat von der mit dem Modellprojekt eingeräumten Flexibilisierung bisher die gegenseitige Deckungsfähigkeit und - in eingeschränktem Umfang - die Übertragbarkeit in Anspruch genommen.**

#### 2.2.1.4.7 Planungssicherheit

Die Festlegung des Budgets erfolgt während der Laufzeit des Modellversuchs im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellung. Von Ausgabebeschränkungen im Haushaltsvollzug (Sperren, globale Minderausgaben) ist die TUD nicht ausgenommen (§ 4 der Ressort- und Zielvereinbarung). Eine Kürzung der Sachmittel in Höhe von 30 %, wie sie am 28.07.2001 beschlossen wurde, erschwert eine ergebnisorientierte Selbststeuerung und kann Anpassungen im Leistungsprogramm erforderlich machen. Inwieweit das Modellprojekt zu einer effizienteren Verwendung der Haushaltsmittel beigetragen hat, ist kaum nachvollziehbar: Möglicherweise erzielte Einsparungen (als Ergebnis outputorientierter Steuerung) gehen in den angeordneten Minderausgaben auf.

Aufgrund der Langfristigkeit der Prozesse im Hochschulwesen ist ein Planungshorizont von mehreren Jahren - Wissenschaftler fordern 10 Jahre - anzustreben:

- Forschungsprojekte haben z. T. Laufzeiten über mehrere Jahre. Grundlagenforschung ist in der Regel zeitlich nicht zu bemessen.
- Lehre und Forschung in den Ingenieur- und Naturwissenschaften binden erhebliche Ausstattungsmittel, deren Amortisation zu gewährleisten ist.
- Die RSZ betragen im Durchschnitt 9 bis 10 Semester.

Finanzierungssicherungsverträge zwischen Hochschulen und Bundesländern sind aus Baden-Württemberg und Berlin bekannt. Den Universitäten wird über einen Zeitraum von mehreren Jahren die Zuweisung bestimmter Mittel zugesichert. Die Einrichtungen verpflichten sich im Gegenzug zum Stellenabbau und/oder Struktur- und Studienreformen, welche mit Effizienzsteigerungen verbunden sind. Auf zusätzliche Kürzungen im Haushaltsvollzug während der Vertragslaufzeit wird verzichtet.

**Die fehlende finanzielle Planungssicherheit schränkt die Aussagefähigkeit des Modellversuchs ein.**

#### 2.2.1.5 Aufwand/Nutzen

Nach § 7 Abs. 2 der zum Zeitpunkt des Abschlusses der Ressortvereinbarung und der Zielvereinbarung geltenden SäHO waren für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung Kosten-Nutzen-Untersuchungen anzustellen. Die seit 14.12.2000 geltende SäHO fordert im § 7 für alle finanzwirksamen Maßnahmen geeignete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Der Modellversuch bindet in mehrjähriger Laufzeit erhebliche, insbesondere personelle Mittel. Insofern ist eine Bewertung der Wirtschaftlichkeit von besonderem Interesse. Nach § 8 Abs. 5 kann diese frühestens mit der Evaluierung per 31.12.2002 erfolgen.

Bei der Beurteilung des Aufwandes ist der einmalige und der laufende Aufwand des Vorhabens zu betrachten. Die TUD hat 1995 den Modellversuch zur Haushaltsflexibilisierung begonnen. Seitdem wurden erhebliche Mittel für Arbeiten aufgewendet, die auch der Vorbereitung des Modellversuchs Ergebnisorientierte Selbststeuerung dienen. Seit mehreren Jahren besteht an der TUD eine Projektgruppe Controlling (zurzeit 2 Controllerinnen, 2 Kostenrechnerinnen). Seit Abschluss der Vereinbarungen Ende 2000 wurden Arbeitsgruppen gebildet, welche das Vorhaben umsetzen und beratend begleiten:

- die Expertengruppe aus Vertretern des SMWK, der TUD und dem SMF,
- die Arbeitsgruppe des Rektoratskollegiums bestehend aus Kanzler sowie Vertretern der Fakultäten und der Verwaltung.

Darüber hinaus wurden von allen Fakultäten und Einrichtungen umfangreiche Zuarbeiten geleistet. Die HIS GmbH Hannover ist seit mehreren Jahren mit der Programmierung der Software befasst. Zusätzlich wurde zeitweise eine weitere Softwarefirma gebunden. Gegenwärtig besteht ein hoher Kräftebedarf bei der Erarbeitung und Fortschreibung der Produktsystematik sowie der Vorbereitung der Zielvereinbarungen zwischen TUD und Fakultäten. Die Fakultät Maschinenwesen, die als erste Fakultät den Entwurf einer Zielvereinbarung vorlegte, beschäftigt eine halbe Vollkraft zur Kostenrechnung.

Neben dem personellen Aufwand entsteht auch Sachaufwand. Hierzu zählt Rechentechnik und der Erwerb von Software in Ergänzung zu HISCOB-GX.

Die Universität kann die Kosten, die bislang im Rahmen des Modellversuches und in seinem Vorfeld angefallen sind, nicht beziffern. Künftig sind diese Kosten zu ermitteln.

Über die voraussichtlichen laufenden Kosten des kennzahlengestützten Berichtswesens und des Verfahrens der ergebnisorientierten Steuerung kann derzeit noch keine Aussage getroffen werden.

Ebenso ist eine abschließende Nutzenermittlung erst nach vollständiger Einführung und mindestens einjährigem Lauf des Versuchs an allen Fakultäten möglich. Gegenwärtig wird der Nutzen nach Aussage der TUD insbesondere durch ein aus der Kostentransparenz resultierendes höheres Kostenbewusstsein deutlich. So signalisierten Fakultäten in den Kostenstellenbe-

richten Bereitschaft, Gebäudeflächen abzugeben. Die Überhänge sollen zum Ausgleich von Flächendefiziten anderer Struktureinheiten genutzt werden.

**Die Vorteile des Modellprojekts ergeben sich für die TUD gegenwärtig vor allem aus der flexibilisierten Haushaltsführung (vgl. Pkt. 3.6). Ein monetärer Nutzen ist bisher nicht nachweisbar.**

#### **2.2.1.6 Parlamentarisches Budgetrecht**

Das verfassungsrechtlich garantierte Budgetrecht bezieht sich auf die titelbezogenen Steuerungs- und Kontrollrechte des Parlaments. Es schließt ein, dass Ausgaben

- nur in der im StHpl. vorgesehenen Höhe,
- nur für den jeweils genannten Zweck und
- ausschließlich innerhalb des Bewilligungszeitraums getätigt werden dürfen.

Global veranschlagte, flexibilisierte Haushalte schränken das parlamentarische Budgetrecht ein. Das daraus resultierende Informations- und Steuerungsdefizit ist durch vollzugsverbindliche Outputziele und ein effektives Berichtswesen zu kompensieren. Auf diese Weise werden Veranschlagung und Verwendung von Haushaltsmitteln sowohl für die Legislative als auch für die Finanzkontrolle nachvollziehbar gestaltet. Darüber hinaus wird sichergestellt, dass im Interesse einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit der Regierung durch die dezentrale Mittelbewirtschaftung nicht eingeengt wird.

Der Haushalt der TUD wird während des Modellversuchs inputorientiert (§ 4 Abs. 1 der Zielvereinbarung) aufgestellt. Das Jahresbudget ist nicht als globaler Ansatz, sondern weiterhin titelbezogen untergliedert mit dem Haushaltsgesetz zu verabschieden. Insofern wird der Haushalt in der Phase der Aufstellung den o. g. Grundsätzen der Spezialität gerecht.

Nach § 2 Abs. 4 der Ressortvereinbarung ist als Ergänzung zum kameralem Haushalt der Produkthaushalt als erläuternde Anlage zum Kap. 1209 TUD darzustellen.

**Die weitreichenden Deckungs-, Verstärkungs- und Übertragungsvermerke (§ 5 Ressort- und Zielvereinbarung) beschränken die Möglichkeiten einer parlamentarischen Detailsteuerung im Haushaltsjahr. Vollzugsverbindliche Outputziele sind nicht definiert. Ein Produkthaushalt ist dem StHpl. 2001/2002 nicht beigefügt. Dieser wird, ebenso wie ein aussagefähiges Berichtswesen, erst schrittweise aufgebaut. Die sich auf die Leistungen erstreckenden Steuerungsmöglichkeiten können somit noch nicht ausgeübt werden.**

**In der gegenwärtigen (ersten) Phase des Modellversuchs kann das Parlament sein Budgetrecht nur eingeschränkt ausüben.**

### 2.2.2 Übrige Verwaltung des Freistaates Sachsen

Im Geschäftsbereich des SMUL hat der SRH bislang das Modellprojekt zur Budgetierung der Staatswaldbewirtschaftung in fünf repräsentativen Forstämtern und das Modellvorhaben Dezentrale Budgetverantwortung mit Kosten- und Leistungsrechnung im Staatlichen Umweltfachamt Plauen geprüft. Die Prüfung des StUFA Plauen ist bislang nicht abgeschlossen.

#### 2.2.2.1 Übersicht über die Modellvorhaben in der Landesverwaltung

Über die vom SRH geprüften Modellvorhaben hinaus werden Neue Steuerungsmodelle auch in anderen Teilen der Landesverwaltung erprobt. Sie sind aus der nachstehenden Übersicht Der Fachkonzeptvergleich ersichtlich. Die Zusammenstellung wurde vom SMF für die Erarbeitung der Rahmenrichtlinie zur koordinierten Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden in die sächsische Staatsverwaltung (Neues Steuerungsmodell) vorgelegt, vgl. Jahresbericht 2001, Beitrag Nr. 2, Pkt. 1.2.1. Die Übersicht vergleicht die Modellvorhaben anhand der zur Erprobung genutzten Bausteine und Instrumente betriebswirtschaftlicher Unternehmensführung.

#### Der Fachkonzeptvergleich

Behörden Bausteine	Finanz- amt Mitt- weida	Forst- ämter	Polizei- direk- tionen	RP Chem- nitz	Statisti- sches Landes- amt	StUFA Plauen	TUD	Ver- mes- sungs- ämter
Produktbildung	X	X	X	X	X	X	X	X
Kostenrechnung	X	X		X	X	X	X	
Leistungsrechnung	X	X	X	X	X	X	X	X
Buchhaltung		X				X	X	
Berichtswesen	X	X	X	X		X	X	X
Planung, Zielverein- barung, Budgetie- rung		X	X			X	X	
Controllingorgani- sation	X	X	X	X	X	X	X	X

Bausteine im Sinne des vorstehenden Fachkonzeptvergleichs wie auch insbesondere einzelne Elemente Neuer Steuerungsmodelle können auch in Landesdienststellen, die in der Übersicht

nicht genannt sind, verwirklicht sein. So kann beispielsweise nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne Behörden intern Formen des Controllings nutzen.

Der SRH hat die Ergebnisse seiner Prüfung im Beitrag Nr. 30 des Jahresberichts 2001 dargestellt. Der nächste Abschnitt gibt die wichtigsten Punkte aus dem Beitrag wieder.

#### **2.2.2.2** Modellprojekt zur Budgetierung der Staatswaldbewirtschaftung in fünf repräsentativen Forstämtern

Haushaltsrechtliche Grundlage für die im Hj. 1998 begonnene Budgetierung der Staatsforstbetriebe ist § 9 HG 1998. Die Nachfolgeregelung in § 11 HG 1999/2000 diente ebenfalls als Grundlage zur Festlegung von Rahmenbedingungen bei Umsetzung des Modellprojektes.

Die Prüfung erstreckte sich auf das Hj. 1998, wobei einige relevante Maßnahmen und Entwicklungen in den Hj. 1999 und 2000 zusätzlich berücksichtigt wurden.

Es sollte erprobt werden, ob durch erhöhte Flexibilität bei der Mittelbewirtschaftung und durch den Einsatz betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente nachweislich Einsparungen oder ein höherer Wirkungsgrad erreicht werden können.

Die Reformmaßnahmen erstreckten sich zum einen nur auf die Bewirtschaftung des Staatswaldes und damit lediglich auf eines von mehreren Tätigkeitsfeldern eines Forstamtes und zum anderen nur auf die untere Ebene der Forstverwaltung. Ob und wie die neuen Steuerungsinstrumente für die hoheitliche Tätigkeit geeignet sind und wie der Verwaltungsaufwand infolge der Dezentralisierung verringert werden kann, war mangels Einbeziehung weiterer Ebenen nicht feststellbar.

Dem mit dem Kabinettsbeschluss verfolgten Anspruch einer erhöhten Kosten- und Leistungstransparenz durch Implementierung einer Vollkostenrechnung im Pilotvorhaben wurde die Ausgestaltung im Modellversuch nicht gerecht. In die KLR wurden nicht alle den Staatsforstbetrieb, also den Modellbereich, betreffenden Ausgaben einbezogen. Dieser Verzicht z. B. auf die anteilige Einbeziehung von Personalausgaben für Beamte und Angestellte führte zu einer unvollständigen Kostenerfassung.

Wesentliche Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten wie ein zentraler Lenkungsstab, eindeutige Regelungen, welche Aufgaben das SMF wahrnehmen soll, klare Kompetenzabgrenzungen zwischen SMF und den Ressorts hinsichtlich konzeptioneller Überlegungen waren nicht oder nur teilweise vorhanden.



Trotz haushaltsrechtlicher Ermächtigung zur Bildung von Rücklagen als Instrument der überjährigen Mittelverfügbarkeit haben SMUL und SMF hiervon keinen Gebrauch gemacht und lediglich Ausgabereste in das nächste Haushaltsjahr übertragen. Somit wurde ein wichtiges Element im Rahmen der Erprobung neuer Steuerungsinstrumente nicht einbezogen und nicht erprobt. Der SRH führt dies auch auf die bereits erwähnte fehlende Definition im Modellversuch verwendeter Begriffe zurück, da der Begriff der Rücklage hier erheblich sowohl von den haushaltsrechtlichen als auch den betriebswirtschaftlichen Definitionen abweicht. Darüber hinaus hält es der SRH für erforderlich, explizit in den HG oder Ressortvereinbarungen festzulegen, für welche Zeiträume übertragene Haushaltsmittel oder gebildete Rücklagen zur Verfügung stehen sollen und nach welchen Kriterien nicht verbrauchte Mittelübertragungen oder nicht in Anspruch genommene Rücklagen aufgelöst werden sollen.

Bloße finanzielle Einsparungen (Zuschussminderungen) müssen nicht zwangsläufig das Ergebnis von Effizienzsteigerungen sein. Da der Staatsforstbetrieb grundsätzlich marktorientiert ist, hängt sein wirtschaftliches Ergebnis und damit die Höhe des staatlichen Zuschusses weitgehend von den jeweiligen Marktbedingungen, also Angebot, Nachfrage und Preisstruktur ab und weniger von internen Organisationsstrukturen. Eine Beurteilung des Erfolgs der eingesetzten Steuerungsinstrumente kann nur dann aussagekräftig sein, wenn differenzierte, einzelfallbezogene Betrachtungen und Analysen der Instrumente angestellt werden. Im Hinblick auf die Fortsetzung des Modellprojektes und/oder seine Übertragung auf andere Bereiche staatlichen Handelns ist es notwendig, geeignete Kriterien zur Messbarkeit der Effizienz der Betriebsführung und ihrer Veränderungen zu entwickeln (vgl. auch Pkt. 3.4).

Es ist unabdingbar, Kosten von Reformmaßnahmen realistisch aufzuzeigen. Der mit der Einführung neuer Steuerungsinstrumentarien verbundene Aufwand lässt sich nur rechtfertigen, wenn im Ergebnis spätere Einsparungen die Kosten übersteigen. Die Kosten des Modellprojektes hat das SMUL zunächst aber nicht ermittelt. Zu der auf Anfrage des SRH erstellten Auflistung der Ausgaben des Modellprojektes von knapp 1,5 Mio. DM im gesamten Zeitraum des Modellprojektes bemerkt der SRH, dass diese nur Ausgaben und nur einen Teil aller tatsächlichen Kosten abbildet. Allein der vom Ministerium genannte Betrag beläuft sich auf fast das Doppelte der in der Kabinettsvorlage vorgegebenen Kostenobergrenze.

Hierzu erklärte das SMUL, der in Aussicht gestellte Abschlussbericht zum Modellvorhaben werde sich u. a. mit der komplexen Thematik der Kosten-Nutzen-Betrachtung beschäftigen.

Eine abschließende Bewertung des Erfolgs oder Misserfolgs des Projektes kann somit erst nach Vorlage des Abschlussberichtes der beteiligten Ressorts erfolgen. Fest steht jedoch, dass der Modellversuch infolge der geringen Übertragungsmöglichkeiten der Ergebnisse des Pilotprojektes Budgetierung der Staatswaldbewirtschaftung auf Bereiche außerhalb des Forstbe-

triebsbereiches nur bedingt als Entscheidungsgrundlage für die Einführung neuer Steuerungsinstrumentarien dienen kann (siehe dazu näher Jahresbericht 2001, Beitrag Nr. 30, Pkt. 3).

### **2.2.3 Kommunalverwaltung**

Im Bereich der kommunalen Verwaltung kann der SRH auf folgende eigene Prüferfahrungen zurückgreifen:

#### **2.2.3.1 Reformprozess**

Sächsische Kommunen können nach der Verordnung des SMI zur Änderung des kommunalen Haushalts- und Kassenrechts vom 03.12.1996 von den Vorschriften des Haushaltsrechts zur Erprobung neuer Modelle der Steuerung und des HKR abweichen. Geregelt ist dies in § 48 GemHVO (Experimentierklausel) und in § 43 GemKVO (Experimentierklausel). Danach kann das SMI im Benehmen mit dem SMF für derartige Projekte auf Antrag im Einzelfall Abweichungen genehmigen. Anträge hatten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bisher 6 Kommunen gestellt. Genehmigungen wurden einem Landkreis und einer Kreisfreien Stadt erteilt. Die Anträge beinhalteten Abweichungen zu den Vorschriften der GemHVO, insbesondere zur Einführung der Budgetierung für einen flexibleren Haushaltsvollzug. Darüber hinaus wurden im Vorgriff auf die zu erwartenden haushaltsrechtlichen Veränderungen weitere Reformmaßnahmen vom SMI zugelassen.

Im Reformprozess werden die sächsischen Kommunen durch das Projekt Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen unterstützt. Das Projekt wurde 1996 unter der Schirmherrschaft des SSG und des SLT initiiert und ist seit Mitte 2000 beim SMI angebunden. Folgende theoretischen Grundlagen wurden bisher erarbeitet und werden gegenwärtig in einer Pilotierungsphase in den beteiligten Kommunen erprobt:

- Kommunalen Rahmenproduktplan;
- Konzept zur Einführung der KLR in den Kommunen des Freistaates Sachsen und kommunaler Gemeinschaftskontenrahmen Sachsen;
- Leitfaden zum Aufbau Berichtswesen/Controlling in den Kommunen des Freistaates Sachsen;
- Handbuch zur Verfahrensauswahl im neuen Finanzwesen;
- Produktbezogene Kennzahlensets, Finanzkennzahlen für die Gesamtkommune, Kennzahlen für ein Finanzcontrolling.

Der SRH hat den Reformprozess in sächsischen Kommunen im Rahmen von begleitenden Prüfungen zu neuen Steuerungsinstrumenten untersucht. Beabsichtigt war, den Stand des Reformprozesses darzustellen und Hinweise für ein konsolidiertes Verwaltungshandeln in Richtung Verwaltungsmodernisierung sowie für Änderungen von Regelungen und Vorschriften zu geben. Dabei wurde nicht nur ein Instrument der neuen Steuerung betrachtet, sondern ein ganzheitlicher Ansatz gewählt und 11 Schwerpunktthemen gebildet. Erhebungen wurden beispielsweise zu den Themen Leitbild, Projektsteuerung, Personalmanagement, IT-Einsatz, Produktbildung, KLR, Controlling, Bürgerfreundlichkeit, aber auch zur finanziellen Haushaltssituation sowie zur Budgetierung der jeweiligen Kommune durchgeführt. Die Budgetierung im Sinne neuer Steuerungsinstrumente beinhaltet das Verfahren der Haushaltsplanaufstellung und der Haushaltsplanbewirtschaftung. In den weiteren Ausführungen werden im Wesentlichen die Erkenntnisse zum Thema Budgetierung dargestellt.

### **2.2.3.2 Erhebungsverfahren**

Die begleitende Prüfung wurde in zwei Schritten durchgeführt. Zunächst wurden zur Erfassung der Istsituation Daten zum Reformprozess in 50 Kommunalverwaltungen erhoben. Damit lag ein grober Überblick zu dem Stand der Umsetzung, den Zielen, den Voraussetzungen und den Problemen vor. Nach der Auswertung dieser Daten wurde die begleitende Prüfung vor Ort vorbereitet. Die Auswahl der zu prüfenden Kommunen erfolgte im Bewerbungsverfahren. 11 Kommunen haben sich dafür beworben.

Zur Konkretisierung der bereits vorhandenen Daten wurden themenbezogene Erhebungsbögen erstellt und zeitgleich an alle 11 Kommunen, die sich für die begleitende Prüfung beworben haben, vor Beginn der örtlichen Erhebungen versandt. In 7 Kommunalverwaltungen fanden anschließend örtliche Erhebungen statt, darunter:

- 2 Landkreise,
- 3 Große Kreisstädte und
- 2 kreisangehörige Gemeinden mit 3.000 bis 5.000 Einwohnern.

Diese erfolgten in Form von Befragungen und Akteneinsicht.

### **2.2.3.3 Prüfungsergebnisse**

#### **2.2.3.3.1 Allgemeiner Sachstand**

Nach Angaben der 50 befragten Kommunalverwaltungen erfolgte in 14 Kommunen eine Budgetierung, die ausschließlich inputorientiert war. Dabei wurden die Budgets meist durch Fortschreibung der Vorjahresbudgets festgelegt, ohne die dafür zu erwartenden Leistungen komplett oder detailliert zu beschreiben. Ziel ist es aber, mit den Finanzvorgaben auch gleichzeitig die Leistungsvorgaben festzulegen, also mit den Ressourceninputs auch präzise die erwarteten Leistungen oder Produkte zu beschreiben (outputorientierte Budgetierung). Hauptgrund für die bisher nicht eingeführte outputorientierte Budgetierung war, dass die dafür benötigten Haushaltsdaten ohne vollständigen Produkthaushalt sowie KLR nicht vorlagen. Ein kaufmännisches Rechnungswesen existierte nicht.

Bei den örtlichen Erhebungen wurden Lösungsansätze für eine inputorientierte Budgetierung vorgefunden, die teilweise von den Betroffenen nicht als Budgetierung im Sinne einer neuen Steuerung betrachtet und demzufolge nicht als solche genannt worden sind. Es ist davon auszugehen, dass mehr als die genannten 14 Kommunen erste Maßnahmen der inputorientierten Budgetierung erproben und durchführen. Von den 7 Kommunen, bei denen örtliche Erhebungen stattfanden, führten 6 Budgetierungsmaßnahmen mit unterschiedlichen Ansätzen, Erfahrungen und Sachständen durch.

#### **2.2.3.3.2 Umfang der Budgetierung**

Bei der Mehrzahl der geprüften Kommunen umfasste die Budgetierung seit ihrer Einführung alle Bereiche der Verwaltung. Eine Kommune versuchte zunächst in ausgewählten Bereichen, sog. Pilotbereichen, die Budgetierung einzuführen. Dies ist jedoch gescheitert. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen erfolgte sie - wie in den o. a. Kommunen - flächendeckend.

In einer der geprüften Kommunen wurde die flächendeckende Budgetierung eingestellt, da der erwartete Erfolg ausblieb. Das Ziel der Dezentralisierung der Verantwortung führte bei der Umsetzung zu Mehraufwand bei den Budgetverantwortlichen und damit zu Akzeptanzproblemen. Anschließend wurde ausschließlich ein Teil des Bereiches der Schulverwaltung (Grund- und Mittelschulen sowie Gymnasium) budgetiert.

In der Regel entsprachen die gebildeten Budgetbereiche den einzelnen Ämtern. Im Zusammenhang mit der Budgetierung wurden sie auch als Fachbereiche bezeichnet. Budgetverantwortliche waren die jeweiligen Leiter.

Ein Vergleich der Budgetbereiche der einzelnen Kommunen untereinander ist schwierig, da der zugrunde liegende Organisationsaufbau, der Aufgabenumfang und die Aufgabenzuordnung sehr unterschiedlich sind.

Inwieweit es vorteilhaft ist, zunächst die Budgetierung in Pilotbereichen einzuführen, kann aufgrund der Erkenntnisse aus den örtlichen Erhebungen nicht bestätigt werden. Eher war das Gegenteil feststellbar. Als Ursache kann die gegenwärtige Begrenzung der Möglichkeiten der Flexibilisierung im Budgetrecht gesehen werden. Bei weitergehenden Maßnahmen kann durchaus eine Erprobung in Pilotbereichen sinnvoll sein.

Die Erfahrungen zeigen, dass der flächendeckende Beginn der inputorientierten Budgetierung unabhängig von der Einwohnerzahl ohne weiteres möglich ist. Dennoch wurden in den kleineren Kommunen die Möglichkeiten der Budgetierung eher zögerlich genutzt.

#### **2.2.3.3.3 Gegenstand der Budgetierung**

Aufgrund des nach wie vor vorhandenen Bedarfs an Infrastruktur- und Wirtschaftsförderungsmaßnahmen werden die Ausgaben des Vermögenshaushaltes von dem politischen Gremium oder der Verwaltungsspitze vorgegeben.

In allen geprüften Kommunen bezog sich deshalb die Budgetierung auf den Verwaltungshaushalt. Wesentliche Gründe dafür sind, dass der für die Budgetierung erforderliche Einfluss der Mitarbeiter auf die Höhe der Einnahmen und Ausgaben regelmäßig im Bereich des Verwaltungshaushaltes besteht und ein Hauptziel der Einführung neuer Steuerungsinstrumente - hier der Budgetierung - die Konsolidierung des Verwaltungshaushaltes ist. Die Mitarbeiter können durch die Optimierung der Geschäftsprozesse Einsparungen der laufenden Verwaltung, insbesondere der Sachausgaben, erzielen. Die Budgeteinhaltung bzw. Verringerung kann so direkt beeinflusst werden.

Der Haushaltsausgleich hat oberste Priorität und ist häufig nur unter großen Anstrengungen zu gewährleisten. Die gegenwärtige finanzielle Situation in den meisten sächsischen Kommunalverwaltungen beschränkt die Möglichkeiten der Ausdehnung der Budgetierung auch auf den Vermögenshaushalt.

#### **2.2.3.3.4 Budgetarten**

Je nach den festgelegten Finanzziele werden die Budgets eingeteilt in Budgetarten. Bei den örtlichen Erhebungen wurden hauptsächlich Ausgabeartenbudgets und in einer Kommunalverwaltung Zuschussbudgets festgestellt.

Bei den Ausgabeartenbudgets werden den Budgetverantwortlichen Ausgabeansätze für den Budgetbereich vorgegeben, die grundsätzlich in eigener Verantwortung als Summe für den Budgetbereich einzuhalten sind. Die Budgeteinheit enthält demzufolge nur Ausgaben. In der Regel bezog sich das Budget zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen auf die Ausgaben für den sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand (Gruppierungsnummer 5/6). In einer Kommune wurden zusätzlich zu den genannten Ausgaben die Personalausgaben (Gruppierungsnummer 4) in das Budget einbezogen. In dieser Kommune beschränkte sich die Budgetierung jedoch auf einen Teil der Schulverwaltung. In einer weiteren Kommune umfasste das Budget zeitlich begrenzt die Leistungen der Jugendhilfe.

Für den Einstieg in die Budgetierung ist der Weg, zunächst einzelne Sachausgaben in einem Budget zusammenzufassen, von Vorteil. Ein guter Überblick für die Finanzverwaltung bleibt gewahrt und das Verantwortungsbewusstsein bei den Budgetverantwortlichen und den Mitarbeitern wird verstärkt ausgebildet. Nach positiver Resonanz kann dann die Budgetierung auf weitere Ausgabenbereiche erweitert werden. Die Einbeziehung der Personalausgaben in die Budgetierung ermöglicht einen größeren Spielraum bei der Budgetbewirtschaftung, setzt aber gleichzeitig eine Reihe von Vorentscheidungen und Vorarbeiten voraus. Zudem birgt die Budgetierung der Personalausgaben Risiken, indem z. B. zugunsten von mehr Sachausgaben die umgehend notwendige Wiederbesetzung einer freien Stelle hinausgezögert und damit letztendlich eine stetige Aufgabenerfüllung gefährdet wird. Außerdem sind Einsparungen von Personalausgaben allein zur Sicherung eines ausgeglichenen Haushaltes nötig, um beispielsweise Tarifsteigerungen der Bezüge, Gehälter und Löhne zu gewährleisten. Eine Budgetierung einschließlich der Personalausgaben ohne Personalentwicklungskonzept ist nicht ratsam. Vor allem bei einer flächendeckenden Einführung der Budgetierung ist dies zu beachten.

Bei der Zuschussbudgetierung werden Einnahmen und Ausgaben eines Budgetbereiches betrachtet. Die Differenz bildet den Budgetansatz, den Zuschussbedarf. Die Budgeteinheit enthält den Saldo der Einnahmen und Ausgaben. Den Budgetverantwortlichen wird damit ein finanzielles Ergebnis vorgegeben. Die Einhaltung des Budgets kann sowohl durch ausgabe-seitige als auch durch einnahmeseitige Veränderungen sichergestellt werden. In einer Kommunalverwaltung erfolgte die Zuschussbudgetierung. Die Personalausgaben sowie die kalkulatorischen Kosten waren nicht Bestandteil des Budgets.

#### **2.2.3.3.5 Budgetaufstellung/Planaufstellungsverfahren**

Die Budgetierung im Sinne neuer Steuerungsinstrumente beginnt wie o. a. bereits bei der Planaufstellung. Frühzeitig sollen die politischen Gremien einbezogen werden. Verstärkt soll die Eigenverantwortung und die Kompetenz der Fachbereiche genutzt werden.

Bei dem bisherigen Verfahren melden die einzelnen Ämter die zu erwartenden Einnahmen und die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben an die Finanzverwaltung. Als Orientierung dienen vor allem die Rechenergebnisse vergangener Haushaltsjahre, der Planansatz des laufenden Jahres und der Erfüllungsstand zum Zeitpunkt der Mittelanmeldung. Die Finanzverwaltung hat die Mittelanmeldungen und die allgemeinen Deckungsmittel, z. B. Steuern und Zuweisungen, aufeinander abzustimmen, damit ein ausgeglichener Haushaltsplanentwurf gewährleistet ist. In der Regel sind eine Reihe von Abstimmungen mit den Ämtern nötig, bevor der Planentwurf in den Ausschüssen und dem Gemeinderat oder Kreistag zur Diskussion vorgelegt werden kann.

In dem neuen Verfahren zur Budgetierung ermittelt die Finanzverwaltung zunächst die zur Verfügung stehende Finanzmasse der Kommunalverwaltung anhand von ausgewählten Finanzdaten. Einnahmen und Ausgaben, die die Budgetverantwortlichen weder dem Grunde noch der Höhe nach beeinflussen können oder sollen, werden vorabdotiert. Auf dieser Basis werden Vorschläge von der Finanzverwaltung für die Fachbereichsbudgets erarbeitet. Zur Stärkung des Budgetrechts der Politik wird ein sog. Eckwertebeschluss durch die politischen Gremien bereits zu diesem Zeitpunkt empfohlen. Anschließend erfolgt die Übergabe der Fachbereichsbudgets an die Fachämter zur Erstellung der Fachbereichshaushalte (Budget). Ergibt sich dabei eine Unterdeckung, hat der Budgetverantwortliche bereits bei der Planaufstellung seines Budgets entsprechende Einsparungen vorzunehmen. Nach der Rückmeldung der Budgetverantwortlichen erfolgt die letztendliche Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs durch die Finanzverwaltung. Die Abstimmungen zum Planentwurf in den Ausschüssen und Gemeinderat oder Kreistag können sich bei vorhandenem Eckwertebeschluss ggf. reduzieren.

In 3 der geprüften Kommunen wurde das neue Verfahren der Planaufstellung zur Budgetbildung durchgeführt, mit der Ausnahme, dass bisher kein Eckwertebeschluss gefasst wurde. Begründet wurde dies u. a. damit, dass zum Zeitpunkt der ersten Maßnahmen zur Planaufstellung (Sommer des Planvorjahres) noch keine Orientierungsdaten zur Entwicklung der kommunalen Finanzdaten vorlägen. Der Aufwand für den Eckwertebeschluss unter diesen Bedingungen stünde in keinem Verhältnis zu dem möglichen Nutzen, da Änderungen von Finanzpositionen im letzten Quartal vor dem Planjahr nicht die Ausnahme bildeten. Die Erfahrungen aus vergangenen Jahren belegen dies. Auch aus Sicht des SRH ist im Zusammenhang mit dem derzeitigen Stand der Budgetierung, die bisher nur ausgewählte Finanzpositionen des Verwaltungshaushaltes umfasst, ein Eckwertebeschluss nicht zwingend zu empfehlen.

Nach Aussagen der geprüften Kommunalverwaltungen führte das neue Verfahren zu wesentlichen Vereinfachungen bei der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs bezüglich der Abstimmungen mit den Fachämtern und zu einer verbesserten Steuerung bei der Planaufstellung.

### 2.2.3.3.6 Budgetbewirtschaftung/Haushaltsvollzug

Um den Haushaltsvollzug zu flexibilisieren, wurden die allgemeinen Deckungsgrundsätze nach geltendem Haushaltsrecht genutzt. Aufgrund von Haushaltsvermerken wurde nach § 18 Abs. 2 GemHVO vorwiegend bei den Ausgabenpositionen sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand (Gruppierungsnummer 5/6) innerhalb eines Budgetbereiches die gegenseitige Deckungsfähigkeit genutzt. Darüber hinaus wurden die Regelungen der Zweckbindung von Einnahmen nach § 17 Abs. 1 GemHVO in Anspruch genommen. Die Möglichkeiten der Übertragung von Ausgabehaushaltsmitteln nach § 19 Abs. 2 GemHVO wurden teilweise genutzt.

In einigen Kommunen waren im Haushaltsvollzug die Fachämter für die Deckung der Ansatzüberschreitung innerhalb des Budgetbereiches zuständig. Im Falle einer sich abzeichnenden Ansatzüberschreitung des Budgets hatte das Fachamt entsprechende Maßnahmen zur Reduzierung des Ausgabeansatzes oder zur Bewilligung über- oder außerplanmäßiger Ausgaben mit Deckungsvorschlag aus einem anderen Budgetbereich einzuleiten.

In einer anderen Kommune hatten die Fachämter bei Überschreitungen der Haushaltsansätze - auch innerhalb des Budgetrahmens und unabhängig von der Größenordnung - die Zustimmung von der Finanzverwaltung einzuholen. Die Möglichkeiten für eine erweiterte Dezentralisierung der Verantwortung im Rahmen der Budgetierung wird so nicht umfassend genutzt.

Teilweise wurden den Schulleitern, in einer Kommunalverwaltung nach gegenseitiger Vereinbarung, die zur Deckung des laufenden Lehrmittelbedarfs erforderlichen Mittel mit Angabe einer Wertobergrenze zur selbstständigen Bewirtschaftung überlassen (vgl. § 23 Abs. 2 Schulgesetz für den Freistaat Sachsen). Vereinzelt wurde von den Kommunen die Möglichkeit der Erteilung von rechtsgeschäftlichen Vollmachten nach § 59 Abs. 2 SächsGemO genutzt.

Die Haushaltsüberwachung erfolgte grundsätzlich IT-gestützt. Zusätzlich erhielten die Fachämter monatliche Erfüllungsberichte zur Haushaltsüberwachung auf der Basis des kameralen Haushaltes mittels HKR-Programm. Damit wurden erste Schritte in Richtung eines institutionalisierten Finanzcontrollings gegangen.



### **2.2.3.3.7 Anreiz- und Sanktionssysteme**

Von den geprüften Kommunen hatten bisher 2 Kommunen Regelungen zu Anreiz- und Sanktionssystemen bei der Budgetbewirtschaftung geschaffen.

In beiden Kommunen fand eine flächendeckende Budgetierung in Form von Ausgabeartenbudgets statt. In einer Kommune beschränkte sie sich auf die Ausgaben sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand (Gruppierungsnummer 5/6) während in der zweiten Kommune das Budget die Leistungen der Jugendhilfe mit umfasste. Die Regelungen waren nahezu gleich und beinhalten:

- Abweichungen nach unten

Diese können zu 50 % in das Folgejahr unter Berücksichtigung der Gesamtsituation des Haushaltes als Haushaltsrest übertragen werden. Die verbleibenden 50 % werden zur Gesamtdeckung benutzt.

- Abweichungen nach oben

Diese werden grundsätzlich vollständig in das nächste Jahr durch Abzug vom Budgetansatz des Folgejahres übertragen. Eine Prüfung der Beeinflussbarkeit und der zukünftigen Entwicklung der möglichen Ursachen hat zu erfolgen.

Aufgrund dieser Regelung beantragten die Budgetbereiche die Übertragung von eingesparten Mitteln in das Folgejahr. Keinem der Anträge wurde stattgegeben, da die Finanzsituation dies nicht zuließ. Die gesetzlich vorgeschriebene Einhaltung des Gesamtdeckungsprinzips musste vorrangig gewährleistet werden.

In einer der beiden Kommunen wurde wegen der schlechten Finanzsituation von einem erneuten Beschluss zu der o. a. Regelung in den folgenden Haushaltsjahren abgesehen. Als Hauptgrund wurden Akzeptanzprobleme für diese Regelung bei vorhersehbarer wiederholter Nichtnutzung der Anreizsysteme gesehen.

### **2.2.3.3.8 Nachweis einer Effizienzsteigerung**

Inwieweit Einsparungen aufgrund des Einsatzes dieses neuen Steuerungsinstrumentes möglich waren, ist nicht unmittelbar und monetär nachzuweisen. Die positive Entwicklung einzelner Einnahme- und Ausgabearten im Budgetbereich können nicht allein als Erfolge der Budgetierung beurteilt werden. Die Art und der Umfang der Aufgabenerfüllung müssen in die

Betrachtung einfließen. Werden beispielsweise Aufgaben auf Dritte verlagert, ist dies regelmäßig nicht auf die Budgetierung zurückzuführen, sondern kann eine politische Entscheidung sein. Umgekehrt sind steigende Ausgaben nicht unbedingt mit einer verfehlten Budgetierung in Zusammenhang zu bringen.

Nach Einschätzung der geprüften Kommunen führte die dezentrale Mittelverantwortung zu einer Erhöhung des Kostenbewusstseins in den Fachämtern und wirkt somit als Instrument der Haushaltskonsolidierung. Die erzielten Einsparungen waren teilweise zur Einhaltung des Gesamtbudgets oder zur Sicherung des Haushaltsausgleiches notwendig.

In einer geprüften Kommune wurde in einem Teilbereich der Verwaltung die Budgetierung aus Anlass stetig sinkender Einnahmemittel eingeführt, um trotz geringer Haushaltsmittel die Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Positive Ergebnisse liegen vor. Haushaltsmittel wurden eingespart. Auf Anregung der Budgetverantwortlichen wurden Stellen abgebaut und durch zusätzliche Aufgabenwahrnehmung die Inanspruchnahme von Dritten reduziert.

#### 2.2.3.4 Fazit

Die geprüften Kommunen haben sich bisher in ihren Flexibilisierungsvorhaben an das geltende Haushaltsrecht gehalten ohne die Experimentierklausel in Anspruch zu nehmen. Die politischen Gremien wurden im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften grundsätzlich involviert. Da sich die inputorientierte Budgetierung bisher auf den Verwaltungshaushalt und dabei auf einzelne Ausgabegruppen beschränkte, wurden nach wie vor wesentliche finanzwirtschaftliche Entscheidungen von den politischen Gremien getroffen. Das Ausmaß der möglichen Effekte bleibt damit begrenzt.

**Die inputorientierte Budgetierung kann als ein Einstieg zur Nutzung neuer Steuerungsinstrumente gewertet werden. Sie sollte vor der Einführung der outputorientierten Budgetierung erprobt werden. Schon ohne KLR sind erste Erfolge in Richtung Ausgabenbewusstsein auch mit der inputorientierten Budgetierung zu verzeichnen. Damit kann mit der Budgetierung frühzeitig begonnen werden, auch ohne dass weitere Elemente der neuen Steuerung entwickelt worden sind. Unerlässlich ist jedoch, dass sich mit Beginn der Budgetierung ein neues Verständnis zur Haushaltsüberwachung (Finanzcontrolling) entwickelt. Anreiz- und Sanktionssysteme sind im Kontext des Gesamtdeckungsprinzips zu diskutieren.**

**Mit den bevorstehenden haushaltsrechtlichen Veränderungen müssen die Kommunen die Möglichkeiten für einen weiteren flexiblen Haushaltsvollzug erhalten. Die Vorgaben der Politik sollten sich auf grundsätzliche Angelegenheiten konzentrieren. Unter Einhal-**

**tung dieser Rahmenbedingungen erhält die Verwaltung die Möglichkeit zur effizienten Umsetzung der Vorgaben. Wichtig ist, vor Beginn des Prozesses die politische Akzeptanz zu erreichen. Mit der outputorientierten Budgetierung wird mehr Transparenz geschaffen. Die Kompetenzen der politischen Gremien für bedeutende finanzrelevante Haushaltsentscheidungen werden damit weder formal noch inhaltlich eingeschränkt.**

### **3 Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts**

Zur Frage, wie das parlamentarische Budgetrecht in den Modellvorhaben gesichert wurde, und zur Bewährung der Sicherungsinstrumente in der Praxis liegen nur rudimentäre Erkenntnisse vor. Dies hängt mit dem geringen Erfüllungsstand bei den verschiedenen Modernisierungsvorhaben zusammen.

Die bisherigen Erfahrungen deuten an, dass der Weg zu einer Optimierung der Leistung der öffentlichen Verwaltung über die Installation besonderer Steuerungsinstrumente und haushaltstechnischer Erleichterungen führen kann. Eine Beschäftigung mit dem Thema Neue Steuerung ist aber unvollständig, wenn nicht gleichzeitig Grundsatzüberlegungen angestellt werden, auf welche Weise bei Budgetierungen das parlamentarische Etatrecht gebührend berücksichtigt werden kann. Die vom HFA angesprochene Leistungsorientierung oder outputorientierte Verwaltungssteuerung ist dabei von grundlegender Bedeutung.

Das Ergebnis der Umfrage des SRH lässt nur erste, vorsichtige Evaluierungen zu. Bei den oben (Pkt. 2) dargestellten Modellversuchen zur Erprobung neuer Steuerungsmodelle ist die Leistungssteuerung noch nicht ausreichend entwickelt. Vielfach steckt sie noch in den Kinderschuhen.

Da das weitgehende Fehlen von Outputsteuerung bei den Pilotvorhaben im Freistaat, die immerhin seit 1998 laufen, wenig zufrieden stellend ist (vgl. Jahresbericht 2001, Beitrag Nr. 2, Pkt. 1.2.2), stellt sich die Frage, welche Schritte zur Schließung dieser Lücke getan werden müssen.

#### **3.1 Reform des Haushaltsrechts - Ziele und Anforderungen**

Das herkömmliche Etatwesen wurde als zu starr empfunden. Erhöhte Flexibilität und Kompetenz zur Entscheidung vor Ort sollen zu einem wirtschaftlichen Einsatz der Ressourcen und besseren Verwaltungsleistungen führen. Die Neuausrichtung des Haushaltssystems kann damit auch der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und dem Abbau der Nettoneuverschuldung dienen.

Nach § 7a Abs. 1 SäHO können betriebswirtschaftliche Steuerungselemente „über eine KLR ... hinaus“ eingeführt werden. Budgetierungsverfahren sind nach § 7a Abs. 2 SäHO nur zulässig, wenn eine funktionsfähige KLR vorliegt. Die Einführung von betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten und Budgetierungsverfahren setzt also zwingend voraus, dass eine funktionsfähige KLR vorhanden ist. Nach § 7 Abs. 3 SäHO soll diese aber nur in geeigneten Bereichen eingeführt werden.

Somit ist in einem ersten Schritt gem. § 7 Abs. 3 SäHO zu prüfen, ob ein Bereich (Organisationseinheit, Dienststelle, Staatsbetrieb usw.) für die Einführung einer KLR geeignet ist. Eine flächendeckende Einführung ist nicht verlangt. Ob ein Bereich geeignet ist, richtet sich nicht nur danach, ob die Einführung der KLR technisch machbar sowie sachlich praxisgerecht und sinnvoll ist, sondern vor allem auch danach, ob dies wirtschaftlich ist. Nach § 7 Abs. 2 SäHO sind zur Beurteilung dieser Frage angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zwingend vorgeschrieben.

Die beabsichtigte Haushaltsflexibilisierung durch Einführung neuer Steuerungselemente soll dazu dienen, die Effizienz und Effektivität staatlichen Verwaltungshandelns zu steigern. Der SRH begrüßt deshalb, dass der Gesetzgeber in der SäHO die Einführung neuer Steuerungsinstrumentarien ausdrücklich an den vorherigen Nachweis ihrer Wirtschaftlichkeit geknüpft hat.

In den öffentlichen Haushalten herrscht bislang ein hoher Bindungsgrad vor. Leistungsverpflichtungen und die Steuerung des Verwaltungshandels durch andere als haushaltsrechtliche Vorschriften begrenzen den Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers ohnehin und beschränken zugleich den Wirkungsgrad der Flexibilisierung.

Die Ausübung der parlamentarischen Budgetbefugnisse findet im Haushaltskreislauf erst nach dem Regierungsbeschluss über den Entwurf des Haushaltsplans statt. Der Exekutive kommt damit bei der Haushaltsaufstellung erhebliche Gestaltungsmacht zu. Dass die Haushaltspläne häufig eine weit verzweigte Titelstruktur aufweisen, steht der Übersicht über die finanzwirtschaftlichen Vorgänge eher entgegen als ihr zu dienen.

Zu diesen Problemen kommt hinzu, dass die Kontrollbefugnisse des Parlaments fast nur am Verbrauch von Haushaltsmitteln ansetzen. Dabei wird lediglich geprüft, ob die Verwaltung im Vollzug Höhe und Zweck eingehalten hat, welche bei den einzelnen Titeln angegeben sind.

Herkömmliche Budgetkontrolle stellt ihrem Wesen nach also einen Soll-Ist-Vergleich auf Inputebene dar, der sich auf den Mittelabfluss der im Haushalt eingestellten Gelder bezieht.

Dabei erscheint häufig zweifelhaft, ob der Abfluss von Haushaltsmitteln der entscheidende Gesichtspunkt für eine sinnvolle Kontrolle ist. So wurde beispielsweise bei der Frage nach dem Erfolg von Förderprogrammen seitens der Verwaltung gerne auf die Ausschöpfung der veranschlagten Zuwendungstitel hingewiesen. Sicherlich kann ein Programm, dessen Mittel nicht nachgefragt werden, grundsätzlich nicht als erfolgreich angesehen werden. Andererseits garantiert jedoch selbst die vollständige Auskehr der Fördermittel nicht die Erreichung des Ziels eines Förderprogramms. Grund dafür ist insbesondere, dass staatliche Finanzhilfen auch dann angenommen werden, wenn es dem Empfänger möglich wäre, den Förderzweck auch ohne die Zuwendung zu erreichen (Mitnahmeeffekt). Dies führt zu unnötigen Ausgaben.

Nicht nur bei der Fördermittelverwaltung, sondern auch in anderen Bereichen des Haushaltsvollzugs erlauben Abweichungen der Istausgaben vom Soll wenig Rückschlüsse auf Erfüllung staatspolitischer Zielsetzungen. Die bisher praktizierte Inputsteuerung sah zu wenig Zielvorgaben, beispielsweise in Erläuterungen im Haushalt, vor (wie sie nun in § 17 Abs. 1 Satz 2 SäHO vorgesehen sind).

Angesichts fehlender Erfolgskontrolle in der traditionellen Haushaltswirtschaft ziehen sich die Begriffe Wirtschaftlichkeit und Effektivität wie ein roter Faden durch die Umgestaltungsvorschläge zu einem modernen Haushaltssystem. Grundidee ist, dass die Aufgabenträger in der Verwaltung am Jahresanfang eine bestimmte Summe (Budget) erhalten, mit der sie die ihnen obliegenden Aufgaben erfüllen müssen. Die Kontrolle durch das Parlament bei derart outputorientierter Steuerung kann nur wirksam werden, wenn Fach- und Finanzverantwortung innerhalb der Verwaltung in einer Hand zusammengeführt sind.

Da der Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung eine elementare Bedeutung zukommt, wurde sie ausdrücklich in § 6a Abs. 1 Satz 2 HGrG aufgenommen. Flexibilisierung und Globalisierung sind nicht Selbstzweck oder lediglich ein Mittel, um der Verwaltung Erleichterungen im Haushaltsvollzug zu verschaffen. Dies wurde auch bei der Umsetzung im sächsischen Recht in § 7a SäHO deutlich gemacht.

Mit der zusammengeführten Finanz- und Sachverantwortung soll ein weiterer Eckpfeiler der Reform Hand in Hand gehen. Gemeint ist die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die vor Ort für den Haushaltsvollzug zuständigen Aufgabenträger. Um nicht dadurch das Budgetrecht des Parlaments aufzuweichen, müssen Zielformulierung (Produkte u. ä.) und Berichterstattung sowie Kontrolle sorgfältig austariert werden.

Die Übertragung dezentraler Finanzverantwortung muss also mit der Entwicklung geeigneter Informations- und Steuerungsinstrumente korrespondieren, die den Rahmen dafür schaffen, dass der Haushalt innerhalb der vorgegebenen Eckpunkte in eigenverantwortlicher Gestaltung

vollzogen und die Einhaltung der Vorgaben kontrolliert werden kann (§ 7a Abs. 2 Satz 1 SäHO/§ 6a Abs. 1 Satz 3 HGrG).

### **3.2 Übergang von Geldverbrauchsüberwachung zu strategischem Controlling bei leistungsbezogener Planaufstellung und Bewirtschaftung**

Durch die zwingende Festlegung von Art und Umfang der zu erbringenden Leistung in Gesetz oder Haushaltsplan nach § 6a Abs. 1 Satz 4 HGrG/§ 7a SäHO soll das parlamentarische Budgetrecht gesichert werden. Dies ist auch die Aufgabe des Produkthaushalts, der als strategisches Steuerungsinstrument in § 7a Abs. 2 Satz 1 SäHO normiert ist.

Im Verhältnis von Regierung zu Parlament soll eine

- Leistungsfestlegung in der Aufstellungsphase des Haushaltsplans erfolgen, die gleichzeitig als Bewirtschaftungsgrundlage dient, sowie folgerichtig
- ein geeignetes Rechnungs- und/oder Berichtswesen in der Abrechnungs- und Entlastungsphase zur Verfügung stehen.

Gemäß § 33a HGrG können Buchführung und Bilanzierung zusätzlich zur Kameralistik nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer doppelter kaufmännischer Buchführung erfolgen. Der Gesetzgeber wollte für die leistungsbezogen veranschlagten Teile des Haushaltsplans auch ein angemessenes Instrumentarium für die der Regierung obliegende Nachweispflicht hinsichtlich der verausgabten Haushaltsmittel und der Zielerreichung zur Verfügung stellen.

#### **3.2.1 Grundsätze für die Festlegung der zu erbringenden Leistungen und der Budgets**

Die Leistungsfestlegung gibt dem Parlament die Befugnis, der Regierung quantitative und qualitative Ziele vorzugeben. Ein besonders wichtiger Gesichtspunkt für die Leistungsfestlegung ist, dass die vom Parlament zu treffende Festlegung einen Soll-Ist-Vergleich ermöglichen muss. Ein solcher Soll-Ist-Vergleich dient im herkömmlichen Haushaltssystem der Kontrolle, ob die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgabebefugnisse eingehalten wurden. Auf diesem Verfahren fußen auch die traditionelle Rechnungsprüfung und parlamentarische Haushaltskontrolle. Beim Übergang zu outputorientierter Verwaltungssteuerung ist er ebenfalls ein wirksames Mittel, um eine Aussage über den Zielerreichungsgrad und damit die Erfüllung der politischen Obliegenheiten der Regierung gegenüber dem Parlament zu ermöglichen.

Bei leistungsbezogener Veranschlagung ist der Aufbau des staatlichen Haushaltsplans zu modifizieren, um die Leistungsvorgaben verbindlich niederzulegen. Dies könnte in nachfolgend dargestellter Weise geschehen:

<p><b>Kap. XXXX</b></p> <hr/> <p><b>Einnahmen</b></p> <p>A) Zweckbestimmung    B) Betrag</p> <p style="text-align: center;">€</p> <hr/> <p><b>Ausgaben</b></p> <p>A) Zweckbestimmung    B) Betrag</p> <p style="text-align: center;">€</p> <div style="background-color: #cccccc; padding: 5px; text-align: center;"> <p><b>C) Zuschuss/Überschuss</b></p> <p>€</p> </div>	<p><b>Kap. XXXX</b></p> <hr/> <p><b>Leistungen</b></p> <p>A) Gegenstand                      B) Anzahl</p> <p><i>Hinweis: Die Bezifferung der Leistungsfestlegung ist ggf. mit Informationen in Bezug auf die Gewährleistung der qualitativen Messgrößen zu untersetzen.</i></p> <div style="background-color: #cccccc; padding: 5px; text-align: center;"> <p><b>C) Gesamtleistung Anzahl</b></p> </div>
<p>D) Haushaltsvermerke nach § 6a Abs. 2 HGrG Erläuterungen u. a. zum Verhältnis von Zuschuss zu Gesamtleistung</p>	

Um einen Soll-Ist-Vergleich zu ermöglichen, müssen die Leistungsvorgaben hinreichend konkret bestimmt werden. Die Ausgestaltung der Zielvorgabe hängt wesentlich von dem zu budgetierenden Verwaltungsbereich ab. Eine allgemein gültige Regel für die Festlegung von Leistungszielen kann daher nicht aufgestellt werden. Zudem kann - wie bei der inputorientierten Haushaltsaufstellung - eine zu detaillierte Festlegung zur Übersteuerung führen. Hin-gegen gerät bei einer fehlenden oder zu wenig bestimmten Festlegung das Budgetrecht des Parlaments in Gefahr.

### 3.2.1.1 Art und Umfang

Nach § 6a Abs. 1 Satz 4 HGrG ist die Art der zu erbringenden Leistung zu bestimmen. Das heißt, dass der Gegenstand, der der Leistungsbemessung zugrunde liegt, benannt wird. Im Fall der Hochschulen kann sich die Leistungspflicht beispielsweise auf die Studienabschlüsse in den an der Universität vertretenen Fachrichtungen beziehen.

§ 6a Abs. 1 Satz 4 HGrG verlangt, dass auch der Umfang der Leistung durch den Haushaltsgesetzgeber festgelegt wird. Das bedeutet, dass der Gegenstand der Leistungsobliegenheit durch ein Mengengerüst näher bestimmt werden muss.

Welche Messgrößen bei der Festlegung der zahlenmäßigen Angaben Verwendung finden können, hängt von der Angemessenheit des Abstraktionsgrads und entscheidend von den Leistungszielen der zu budgetierenden Behörde ab. Als Grundlinie kann hier der Wesentlichkeitsvorbehalt eine Orientierungshilfe geben. Dieser verfassungsrechtliche Grundsatz besagt, dass dem Parlament die wesentlichen finanzwirtschaftlichen Entscheidungen - aber auch nur diese - vorbehalten sind. Leistungsvorgaben sind folglich so zu aggregieren und aufzubereiten, dass der Haushaltsgesetzgeber die wesentlichen finanzwirtschaftlichen Entscheidungen durch den Produkthaushalt gem. § 7a Abs. 2 Satz 2 SÄHO trifft. Global bemessene oder mit Programmsätzen - ohne konkrete Untersetzung mit Messgrößen - umschriebene Zielvorgaben wie beispielsweise der pauschale Hinweis auf den gesetzlich niedergelegten Bildungsauftrag der Schule sind nicht ausreichend. Vielmehr muss sich der parlamentarische Wille in der Leistungsbeziehung abbilden.

Neben den quantitativen Messgrößen können auch qualitative Maßstäbe erforderlich sein, sofern sich die Leistung nicht ausschließlich an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns orientiert. So wäre bei der Festlegung von Absolventenzahlen als Leistungsvorgaben für die Universität zu berücksichtigen, dass eine Steigerung der Absolventenzahlen nicht auf Kosten der Ausbildungsgüte erzielt werden darf.

Hier besteht also ebenfalls die Gefahr der Fehlinterpretation von Mengensteigerungen, wie sie der SRH bereits im Beitrag Nr. 4 des Jahresberichtes 2000, S. 352 ff. zu den Sozialhilfeleistungen aufgezeigt hat. Der Maßstab für den Erfolg der Verwaltungstätigkeit in bestimmten Bereichen staatlichen und kommunalen Handelns kann sogar in der Abnahme der Zahl der erbrachten Leistungseinheiten zum Ausdruck kommen.

Für die Planung und Bewilligung der Höhe des Budgets kann von Erfahrungswerten ausgegangen werden. Durch Erhebungen und Statistiken (insbesondere in Form sog. Benchmarks) können Mindest- und Durchschnittswerte für den einzelnen Bearbeitungsfall ermittelt werden. Mit von Jahr zu Jahr von der tatsächlichen bisherigen Höhe zur ermittelten Mindesthöhe fallenden Budgets könnte das Einsparungsziel konkretisiert werden. Die Kosten je Fall sind mit den zu erwartenden Fallzahlen zu multiplizieren. Auch letztere sind aufgrund der tatsächlichen bisherigen Entwicklung und demographischer Erkenntnisse (wie bei Schulplanung) zu gewinnen.

Solche Ziele sind typischerweise mit einer Zeitkomponente (z. B. 5 Jahre) zu versehen. Zudem sollte als Anreiz für die Einsparungen und die Motivation der Verwaltung die Erfolgsbeteiligung gewährleistet sein.



Werden die Verwaltungskosten im Budget nach Fallzahlen bemessen, führt eine Unterschreitung des Ansatzes dazu, dass Ressourcen frei werden können. Die Entscheidung, wie diese Ressourcen eingesetzt werden - beispielsweise zur Optimierung der Abläufe in der Behörde - wird spätestens vom Haushaltsgesetzgeber bei der Bewilligung des Budgets für das nächste Jahr getroffen. Dabei kann dieser die freien Ressourcen auch an den Gesamthaushalt zurückführen.

Eine Überschreitung kann hingegen zur Folge haben, dass mehr Ressourcen benötigt werden, als im Budget zur Verfügung gestellt waren. Soweit die notwendigen Mittel nicht aufgrund von Effizienzsteigerungen herausgewirtschaftet werden können, müssen sie der budgetierten Behörde zusätzlich zugewiesen werden.

Managementbedingte Einsparungen sollten der Behörde belassen werden. Entsprechend sind ihr so bedingte Überschreitungen anzulasten.

Die Leistungsvorgabe bewirkt aber auch keine Sperre für Verwaltungsmaßnahmen, auf die der einzelne Bürger ein Recht hat. Bei einer Handlungspflicht der budgetierten Behörde und ausgeschöpften Mitteln im Budget können überplanmäßige Zuweisungen beantragt werden. Das Verfahren und die näheren Voraussetzungen richten sich in diesem Fall auch künftig nach § 37 SäHO (Notbewilligungsrecht des SMF).

### **3.2.1.2 Zeitliche Bemessung der Festlegungen gem. § 6a Abs. 1 Satz 4 HGrG**

Leistungsfestlegungen sind grundsätzlich nach Zeitabschnitten zu bemessen und dem Haushaltsjahr zuzuordnen, in dem sie zu erbringen sind. Aufgrund der Jährlichkeit der Feststellung des Haushaltsplans (Art. 93 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen) gilt dies auch für die Bewilligung der Ausgabebefugnisse zugunsten von budgetierten Teilen der staatlichen Haushaltswirtschaft.

Auch bei überjährigen Leistungsvorgaben, z. B. bei Forschungsprojekten und Baumaßnahmen werden die Mittel in der Regel in Jahresscheiben zur Verfügung gestellt. Bei Daueraufgaben besteht regelmäßig gar keine Möglichkeit, von der jährlichen Leistungsfestlegung abweichende Vorgaben festzusetzen, da sonst Zielvorgaben nicht steuerungs- und kontrollfähig jährlich aggregiert werden können.

### 3.2.1.3 Produkthaushalt und Kosten- und Leistungsrechnung

Die gem. § 6a Abs. 1 Satz 4 HGrG nach Art und Umfang vorgegebenen, zeitlich auf ein Haushaltsjahr zugeteilten Leistungsvorgaben können durch Gesetz, insbesondere Haushaltsgesetz, oder als Teil des Haushaltsplans für verbindlich erklärt werden. Diese Teile des Haushaltsplans bezeichnet man auch als Produkthaushalte, die Organisationseinheiten zugeordnet werden können, welche sich zur outputorientierten Verwaltungssteuerung eignen (vgl. § 7a SäHO).

Als Diskussionsgrundlage für die Bestimmung einer Leistungsvorgabe anhand von Produktgruppen mag der Haushalt des Landes Bremen dienen. Auszüge aus diesem sind auf den nächsten Seiten wiedergegeben.

Produktgruppe: 01.01.01	Verantwortlich	Herr Oellerich (Direktor)
SICHERSTELLUNG UND UNTERSTUETZUNG DER ARBEIT DER BUERGERSCHAFT		
Land und Stadtgemeinde	siehe hierzu auch Zusatzinformation auf Seite 4	

## 1. Basisinformationen

Produktbereich: 01.01	Verantwortlich:	Herr Oellerich (Direktor)
BUERGERSCHAFT		
Produktplan: 01	Verantwortlich:	Herr Weber (Präsident)
BUERGERSCHAFT		
<b>Kurzbeschreibung der Produktgruppe:</b>		
<p>Unterstützung der Bürgerschaft und des Vorstandes bei der Wahrnehmung ihrer parlamentarischen Pflichten und Aufgaben für die Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesetzgebung</li> <li>- Budgetrecht</li> <li>- Kontrolle des Senats</li> </ul>		
<b>Auftrag/Ziele/Perspektiven:</b>		
<p>Durchführung von Bürgerschafts- und Ausschusssitzungen; Bearbeitung von Eingaben, Kleinen und Großen Anfragen; Festhalten und Weitergabe von Entscheidungen in Form von Protokollen, Berichten u.ä.; Berichterstattung an andere; Rechtliche und fachliche Beratung; Presse- und Öffentlichkeitsarbeit; Bürgerberatung; Beschaffung, Erschließung und Bereitstellung von parlamentsrelevanten Medien; Archivierung, Recherchen, Register und Kataloge; Veranstaltungen aller Art; Aufgaben- und Technikunterstützung; Interne Ressourcensteuerung; Umsetzung rechtlicher Ansprüche; Sonstige monetäre Angelegenheiten.</p>		
<b>Auftragsgrundlage:</b>		
<p>Art. 77, 92 u. 148 Landesverfassung  Bremisches Abgeordnetengesetz  Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft  Beschlüsse des Parlamentes und des Vorstandes</p>		
<b>Zuzuordnende Kapitel:</b>		
0010; 3010		

## 2. Ressourceneinsatz

<b>A. Kamerale Finanzdaten (TDM)</b>	Anschlag 2001	Anschlag 2000	Anschlag 1999	Ist 1998
Konsumtive Einnahmen	114	108	118	111
Investive Einnahmen	0	0	0	0
Verrechnungen/Erstattungen	0	0	0	0
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>114</b>	<b>108</b>	<b>118</b>	<b>111</b>
Personalausgaben	20.066	20.256	22.727	19.245
Sonst. konsumtive Ausgaben	11.895	11.936	11.540	12.820
Investive Ausgaben	2.444	1.658	392	381
Verrechnungen/Erstattungen	0	0	0	0
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>34.405</b>	<b>33.850</b>	<b>34.659</b>	<b>32.446</b>
<b>Saldo</b>	<b>-34.291</b>	<b>-33.742</b>	<b>-34.541</b>	<b>-32.335</b>
<b>Deckungsgrad (Ifd. Rechnung) in %</b>	<b>0,33</b>	<b>0,32</b>	<b>0,34</b>	<b>0,34</b>
<b>Verpflichtungsermächtigungen</b>	Anschlag 2001	Anschlag 2000		
Personal	0	0		
konsumtiv	0	0		
investiv	0	0		
<b>B. Personaldaten</b>	Planung 2001	Planung 2000	Planung 1999	Ist 1998
Beschäftigungszielzahl	58,6	58,6	58,3	0,0
Personalbestand	51,3	54,6	56,8	56,7
=>Netto-Personalbedarf	7,3	4,0	1,5	-56,7
<b>Personalstruktur (in %)</b> <small>(Bezugsgröße: Kopfbzahl der Beschäftigten)</small>				
Beschäftigte unter 35 Jahre	18,7	16,2	13,4	13,7
Beschäftigte über 55 Jahre	25,0	25,0	24,3	21,2
Frauenquote	67,5	67,5	67,5	66,2
Teilzeitquote	32,5	32,5	32,5	33,7
Schwerbehindertenquote	6,5	6,5	6,5	5,2
<b>C. Kapazitätsdaten</b>	Planung 2001	Planung 2000	Planung 1999	Ist 1998
Anzahl d. bildschirmfähigen Büroarbeitsplätze	96 %	96 %	95 %	92
Abgeordnete (Land)	100	100	100	10
Deputierte (Land und Stadt)	52	52	56	5
Fraktionen	3	3	3	
<b>D. Erläuterungen zu 2. A - C</b>	<p>In den sonst. konsumtiven Ausgaben sind die Fraktionszuschüsse enthalten. Sie stellen sich wie folgt dar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- im HH 1998 wurde die Summe von TDM 9.527 ausgezahlt</li> <li>- im HH 1999 wurde die Summe von TDM 9.053 ausgezahlt</li> <li>- im HH 2000 ist die Summe von TDM 8.789 geplant</li> <li>- im HH 2001 ist die Summe von TDM 8.789 geplant</li> </ul>			

### 3. Leistungsangaben

<b>A. Leistungsziele/-kennzahlen</b>	Planung 2001	Planung 2000	Planung 1999	Ist 1998
Sitzungstage der Bürgerschaft (S+L) 1)	31	31	25	3
Anzahl der betreuten Ausschüsse 2)	20	19	20	2
Ausschusssitzungen 3)	187	176	158	22
Summe aller betreuten Sitzungen u. Termine	900	900	847	94
Petitionen	250	250	280	17
Eingaben gem. § 70 Geschäftsordnung 4)	0	0	9	1
Anzahl der Presseinformationen	185	170	211	14
Anzahl d. größeren Empfänge/Veranstaltung	53	53	51	4
Ausstellungen	7	7	7	
Besuchergruppen mit Führungen (Personen)	610	560	762	50
Besucher Plenarsitzungen	4.250	4.250	4.250	4.25
Zeitungsarchiv (Ausschnitte)	1.600	1.600	1.600	1.60
<b>B. Informationen aus der KLR / Weitere Kennzahlen / Statistiken</b>	Planung 2001	Planung 2000	Planung 1999	Ist 1998
Fortsetzung der Leistungsziele				
Archivierte Dokumente der Bürgerschaft	600	600	558	68
Archivierte Dokumente anderer Parlamente	21.000	21.000	21.020	21.44
Medienbestand (Bücher, Zeitschriften usw.)	27.000	26.500	26.000	25.50
Erschließung der Medien (Katalogisierung us	1.750	1.750	1.750	1.75
Auskünfte/Recherche (mündl./schriftl.)Biblioth	4.500	4.300	4.100	3.90
<b>C. Vergleichskennzahlen</b>				
<b>D. Erläuterungen zu 3. A - C</b>				
1) 1999 Wahljahr				
2) Einschließlich Untersuchungsausschüsse				
3) Für 2000/2001 ohne Untersuchungsausschüsse; für 2001 ein nichtständiger Ausschuss				
4) Nur Landtag; zum Vergleich 1993 132 Eingaben; 1994 95 Eingaben				

## 4. Aufteilung nach Land und Stadtgemeinde

	Land		Stadtgemeinde	
	Anschlag 2001	Anschlag 2000	Anschlag 2001	Anschlag 2000
<b>A. Kamerale Finanzdaten (TDM)</b>				
Konsumtive Einnahmen	114	108	0	0
Investive Einnahmen	0	0	0	0
Verrechnungen/Erstattungen	0	0	0	0
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>114</b>	<b>108</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Personalausgaben	20.066	20.256	0	0
Sonst. konsumtive Ausgaben	11.895	11.936	0	0
Investive Ausgaben	2.444	1.658	0	0
Verrechnungen/Erstattungen	0	0	0	0
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>34.405</b>	<b>33.850</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Saldo</b>	<b>-34.291</b>	<b>-33.742</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Verpflichtungsermächtigungen</b>				
Personal	0	0	0	0
konsumtiv	0	0	0	0
investiv	0	0	0	0
<b>B. Personaldaten</b>	Planung 2001	Planung 2000	Planung 2001	Planung 2000
Beschäftigungszielzahl	58,6	58,6	0,0	0,0
Personalbestand	51,3	54,6	0,0	0,0
=>Netto-Personalbedarf	7,3	4,0	0,0	0,0
<b>C. Leistungskennzahlen</b>	Planung 2001	Planung 2000	Planung 2001	Planung 2000
<b>D. Erläuterungen zu 4. A - C</b>				

<b>Produktgruppe:</b> 51.02.01	<b>Verantwortlich:</b> Herr Dr. Haunhorst
VETERINAER-.LEBENS- UND FUTTERMITTELUEBER- WACHUNG SOWIE TIER- UND PFLANZENSCHUTZ	
<b>Land und Stadtgemeinde</b>	siehe hierzu auch Zusatzinformation auf Seite 4

## 1. Basisinformationen

<b>Produktbereich:</b> 51.02	<b>Verantwortlich:</b> Herr Dr. Kornau
VETERINAERWESEN, LEBENSMITTELSICHERHEIT, PFLANZENSCHUTZ	
<b>Produktplan:</b> 51	<b>Verantwortlich:</b> Senatorin Adolf
GESUNDHEIT	
<b>Kurzbeschreibung der Produktgruppe:</b>	
<p>Durchführung der Lebensmittelüberwachung und Probenahme; Überwachung EU-zugelassener Betriebe; Vorbeugende und spezielle Tierseuchenbekämpfung; Tierschutzrechtliche Überwachung der zugelassenen Tierhaltungen; Bearbeitung von Tierschutzfällen; Abfertigung relevanter Produkte zur Ein- und Durchfuhr in der Grenzkontrollstelle; Überwachung der Herstellung, der Ein- und Durchfuhr von Futtermitteln; Schlachtier- und Fleischuntersuchungen an den Schlachthöfen; Tierarzneimittelüberwachung; Aufgaben des Pflanzenschutzes und der Pflanzenbeschau.</p>	
<b>Auftrag/Ziele/Perspektiven:</b>	
<p>Sicherstellung der Rechtskonformität der im Verkehr befindlichen Lebensmittel (Gesundheitsschutz und Täuschungsschutz); Verhinderung und Bekämpfung von Tierseuchen und Durchsetzung der Tierkörperbeseitigungsbestimmungen; Durchsetzung der Tierschutz- und Pflanzenschutzbestimmungen; Sicherung des Gesundheitsschutzes an den Schlachthöfen; Sicherstellung der Rechtskonformität der Futtermittel; Sicherstellung der rechtmäßigen Verwendung der Tierarzneimittel bei Tieren, die für die Lebensmittelproduktion bestimmt sind; Erfüllung gesetzlicher Meldepflichten</p>	
<b>Auftragsgrundlage:</b>	
<p>Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz und Folgeverordnungen, Fleischhygiene-, Geflügelfleischhygienegesetz und Folgeverordnungen, Einfuhruntersuchungsverordnung, Tierschutzgesetz, Pflanzenschutzgesetz, Tierseuchengesetz und Folgeverordnungen, Futtermittelgesetz und FolgeVO, Arzneimittelgesetz und FolgeVO, diverse EG-Richtlinien und Verordnungen, Verwaltungsverfahrensgesetz, Ordnungswidrigkeitengesetz, Bremische Kostenordnung, etc.</p>	
<b>Zuzuordnende Kapitel:</b>	
0515; 0516; 3501	





### 3. Leistungsangaben

A. Leistungsziele/-kennzahlen	Planung 2001	Planung 2000	Planung 1999	Ist 1998
zu überwachende Betriebe	7.286	7.286	7.286	7.273
Anteil der überwachten Betriebe	65 %	60 %	60 %	61 %
Anteil der beanstandeten Betriebe	20 %	20 %	20 %	22 %
Kontrollen i.d. amtl. Lebensmittelüberwachung	7.800	7.800	7.793	7.853
Probennahmen i.d. amtl. Lebensmittelüberw.	3.729	3.844	4.455	4.357
Handelsklassenkontrollen	575	575	275	740
eingeleitete OWI-Verfahren	360	360	360	365
Tierschutzfälle	585	585	456	214
bearbeitete Sendungen i.d. Grenzkontrollstelle	16.745	16.745	25.621	20.850
Schlachtungen	394.285	394.285	336.313	390.722
abgefertigte Sendungen i.d. Pflanzenbeschau	7.195	7.195		
B. Informationen aus der KLR / Weitere Kennzahlen / Statistiken	Planung 2001	Planung 2000	Planung 1999	Ist 1998
C. Vergleichskennzahlen				
D. Erläuterungen zu 3. A - C	<p>Die Aufgaben im Bereich Pflanzenschutz wurden erst zum 01.01.1999 vom Bereich Umweltschutz übernommen, so dass keine Ist-Werte 1998 vorliegen und noch kein Planwert für 1999 gebildet worden sind.</p>			

Produktgruppe: 51.02.01

Seite 4

VETERINAER-LEBENS- UND FUTTERMITTELUEBER- WACHUNG SOWIE TIER- UND PFLANZENSCHUTZ

## 4. Aufteilung nach Land und Stadtgemeinde

	Land		Stadtgemeinde	
	Anschlag 2001	Anschlag 2000	Anschlag 2001	Anschlag 2000
<b>A. Kamerale Finanzdaten (TDM)</b>				
Konsumtive Einnahmen	6.762	6.705	0	0
Investive Einnahmen	0	0	0	0
Verrechnungen/Erstattungen	90	90	0	0
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>6.852</b>	<b>6.795</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Personalausgaben	7.036	7.068	0	0
Sonst. konsumtive Ausgaben	3.549	3.573	0	0
Investive Ausgaben	85	85	0	0
Verrechnungen/Erstattungen	0	0	0	0
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>10.670</b>	<b>10.726</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Saldo</b>	<b>-3.818</b>	<b>-3.931</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Verpflichtungsermächtigungen</b>				
Personal	0	0	0	0
konsumtiv	0	0	0	0
investiv	0	0	0	0
<b>B. Personaldaten</b>	Planung 2001	Planung 2000	Planung 2001	Planung 2000
Beschäftigungszielzahl	52,8	54,0		
Personalbestand	49,2	51,6		
<b>=&gt;Netto-Personalbedarf</b>	<b>3,6</b>	<b>2,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>C. Leistungskennzahlen</b>	Planung 2001	Planung 2000	Planung 2001	Planung 2000
zu überwachende Betriebe	7.286	7.286		
Anteil der überwachten Betriebe	65 %	60 %		
Anteil der beanstandeten Betriebe	20 %	20 %		
Kontrollen i.d. amtl. Lebensmittelüberwachung			7.800	7.800
Probennahmen i.d. amtl. Lebensmittelüberw.			3.729	3.844
Handelsklassenkontrollen			575	575
eingeleitete OWI-Verfahren			360	360
Tierschutzfälle	585	585		
bearbeitete Sendungen i.d. Grenzkontrollstelle	16.745	16.745		
Schlachtungen			394.285	394.285
abgefertigte Sendungen i.d. Pflanzenbeschau	7.195	7.195		

**D. Erläuterungen zu 4. A - C**

Der Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz- und Veterinärdienst nimmt sowohl Landes- als auch kommunale Aufgaben wahr. Für die kommunalen Aufgaben werden die Kosten von den beiden Stadtgemeinden erstattet.

Einem Eignungstest in Sachen „Neue Steuerung im Hoheitsbereich des Freistaates“ wird sich auch die Steuerverwaltung im Freistaat Sachsen unterziehen. Behörden der Steuerverwaltung sind seit 1998 Teil eines Projekts zur Entwicklung eines Systems des Leistungsvergleichs, der auf künstlichem Wettbewerb unter den Ämtern und Benchmarking fußt. Das Projekt, in das neben zwei sächsischen auch zwei bayerische Finanzämter eingebunden wurden, hatte eine Stiftung initiiert. Diese hat 1999 die wichtigsten Überlegungen und Erfahrungen aus der Projektarbeit in einer Publikation dargestellt.

Im Frühjahr 2001 hat das SMF unter Bezugnahme auf diese Publikation beim HFA einen Antrag auf Gestattung des Modellversuchs zur Budgetierung des Finanzamtes Mittweida gestellt. Dem Antrag waren ein kurzer Sachbericht über den Stand des Modellprojekts und der Entwurf einer Ressortvereinbarung zwischen zwei Abteilungen im SMF beigelegt.

Der HFA hat seine Zustimmung zu diesem Modellversuch mit der Maßgabe erteilt, dass vor Beginn eines Budgetierungsversuchs dem HFA ein vorläufiger Produkthaushalt vorgelegt werde, in dem das Budget den geplanten Produkten bzw. Produktbereichen zugeordnet ist.

Ende 2001 hat das SMF dem HFA einen vorläufigen produktorientierten Haushalt vorgelegt, der - nach Angaben des SMF - jedoch nur informativ Charakter trägt. Der HFA hat nach § 11 Abs. 3 HG 2001/2002 eingewilligt, dass das SMF dem Finanzamt Mittweida die flexible Mittelbewirtschaftung gestattet.

Die neue Steuerung in der öffentlichen Verwaltung versucht, u. a. an Produkte anzuknüpfen. Probleme bereiten dabei die Definition und Beschreibung von Produkten. Sie sind zentrale Steuerungs- und Informationsgrößen für die Leistungen der öffentlichen Verwaltung und stellen die Grundlage für den Produkthaushalt, die Kostenrechnung, die Budgetierung, das Qualitätsmanagement und das Controlling dar.

Der aus sächlich verwandten Leistungen aufgaben- und zielorientiert gebündelte Begriff „Produkt“ fungiert auch als Kostenträger in der Kostenrechnung. Ein Hauptziel der Kostenrechnung besteht darin, die Selbstkosten der Produkte zu ermitteln.

Da es für Produkte in vielen Bereichen staatlicher Aufgabenwahrnehmung weder Marktpreise noch kostendeckende Gebühren gibt, muss in einer Leistungsrechnung häufig auf andersartige Steuerungsgrößen abgestellt werden, um die Leistung bewertbar zu machen. Eine solche Steuerung erfolgt in diesen Fällen über andere Bezugsgrößen (Mengen), die eine Berechnung ermöglichen, etwa den Geschäftsanfall oder auch erbrachte Stunden.

Die genaue Kenntnis über die einem Produkt zuzurechnenden Stundeneinheiten ist von grundlegender Bedeutung für die Kostenermittlung. Fehlt die Arbeitszeiterfassung, kann man die Kosten des größten Kostenblocks - des Personals - nicht zuverlässig auf die Produkte verrechnen und hat keine aussagekräftige Grundlage für zutreffende Produktkosten und ein belastbares Produktergebnis.

In der Praxis ist die Stundenerfassung, die der Mitwirkung der Bediensteten bedarf, in manchen Bereichen der Verwaltung schwierig umzusetzen. Bei der TUD findet beispielsweise keine produktbezogene Stundenerfassung der Hochschulmitarbeiter statt. In allen anderen NSM-Pilotbehörden bzw. -Einrichtungen im Freistaat Sachsen erfassen hingegen bis zu 100 % der Mitarbeiter ihre Stunden auf Produkte.

Die budgetierte Verwaltungseinheit verwendet die KLR in der Aufstellungsphase des StHpl., um das Budget zu beziffern. Hat die Verwaltung das Budget ermittelt, ergibt sich der benötigte Zuschuss, indem das Budget um die eigenen Einnahmen der Organisationseinheit vermindert wird.

Wird dies bei Budgetierung nicht oder nicht hinreichend beachtet, läuft die budgetierte Verwaltungseinrichtung Gefahr, im Haushaltsvollzug die Leistungsvorgaben zu unter- oder die Budgetobergrenze zu überschreiten.

### **3.2.2 Grundlagen für das Berichtswesen**

Über die Form der Nachweisführung, ob oder ggf. zu welchem Grad die festgelegte Leistung erbracht wurde, trifft das HGrG für das Verhältnis Regierung und Parlament keine besonderen Regelungen. Hinzuweisen ist auf § 33a HGrG, mit dem das staatliche Haushaltssystem für die Anwendung der doppelten kaufmännischen Buchführung geöffnet wurde. Das kaufmännische Rechnungswesen weist das jährliche Betriebsergebnis einer Organisationseinheit aus. Dieses Betriebsergebnis kann eine Steuerungsgröße sein und somit outputorientierte Verwaltungssteuerung ermöglichen.

Die kaufmännische Buchführung kann nach § 33a HGrG ergänzend zur Kameralistik angewendet werden. Für die Rechnungslegung über budgetierte Teile des Staatshaushaltplans einschließlich der Leistungsfestlegungen gem. § 6a Abs. 1 Satz 4 HGrG gilt daher grundsätzlich das kameralistische System entsprechend (Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen).

Bei erwerbsorientierter oder gemischtwirtschaftlich orientierter Verwaltung kann die Leistung anhand des Gewinns oder des Grades der Verlustvermeidung bemessen werden. Als Nachweis eignet sich in diesem Fall besonders gut die durch § 33a HGrG ergänzend zugelassene

kaufmännische Buchführung. Mit Hilfe von Gewinn- und Verlustrechnung und Bilanz werden die Vermögensveränderungen gegenüber der vorhergehenden Rechnungsperiode abgebildet.

§ 33a HGrG wurde nicht in die SäHO übernommen. Kein Haushaltsgrundsatz untersagt jedoch, ein ergänzendes Rechnungswesen zu nutzen. Dieses kann nur nicht anstelle der Staatshaushaltsrechnung vorgelegt werden und damit zur Entlastung der Regierung durch das Parlament dienen. Soweit die Führung des ergänzenden Rechnungswesens einen Mehraufwand für die Verwaltung bedeutet, ist nach dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz (§ 7 SäHO) und anhand der Vorteile aus der Nutzung dieses Rechnungswesens zu prüfen, ob eine doppelte Rechnungslegung mit dem Haushaltsrecht vereinbar ist.

### **3.2.2.1 Haushaltsrechnung**

Die Haushaltsrechnung muss bei Budgetierung so modifiziert werden, dass sie den Nachweis über den Mittelabfluss (wie bisher) und weiter einen Leistungsnachweis über die erbrachten Ziele enthält. Dieser Leistungsnachweis muss die parlamentarische Kontrolle ermöglichen, d. h. er hat in erster Linie darüber Auskunft zu geben, inwieweit die festgelegten Ziele mit den eingesetzten Haushaltsmitteln (aus dem Budget) erfüllt wurden. Hierfür eignet sich eine Gegenüberstellung von Soll und Ist, wie dies herkömmlich in der Haushaltsrechnung der Fall ist.

Der haushaltsmäßige Nachweis von Einnahmen, Ausgaben und Leistungen liefert die Basis für einen wesentlichen Teil des strategischen Controllings durch das Parlament. Hauptfunktion des strategischen Controllings ist, die Balance von dezentraler Finanzverantwortung und demokratisch legitimer Steuerung und Kontrolle zu gewährleisten. Diese neue Ausgestaltung des parlamentarischen Budgetrechts stellt die eigentliche Modernisierung dar. Auf längere Sicht ermöglicht dies nicht nur ein Gegensteuern bei defizitären Verwaltungsleistungen, sondern auch eine effektivere langfristige Planung, die Entwicklung neuer Zielvorgaben für das staatliche Handeln und strategische Vorgehensweisen zu deren Umsetzung.

Neben der vorstehend erläuterten Haushaltsrechnung kann auch eine Buchführung nach kaufmännischen Grundsätzen im Rahmen des Berichtswesens eingerichtet werden.

### 3.2.2.2 Begleitendes Berichtswesen

Zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts sind neben der periodischen Rechnungslegung auch begleitende Sonderformen der Nachweisführung und des Berichtswesens sinnvoll. In welchen Zeitabständen die Berichterstattung zu erfolgen hat und welchen Inhalt die Berichte aufweisen sollten, hängt in erster Linie von der Art der budgetierten Verwaltung ab.

Ziel ist eine Steuerung auf hoher Aggregationsebene zwischen Regierung und Parlament. Dies erfordert ein auf den Produkthaushalt abgestimmtes Berichtswesen.

Kommt für die budgetierte Organisationseinheit und deren Produkthaushalt ein Controlling mit Hilfe von Kennzahlen in Betracht, wird die Auswertung dieser Kenngrößen einen erheblichen Anteil des Berichtswesens einnehmen. Auch würde bei überjährigen Maßnahmen und Projekten ein Gesamt-Abschlussbericht mit einer umfassenden Evaluierung verlangt werden können.

In vorstehenden Ausführungen wurde an vielen Stellen deutlich, dass ein strategisches Controlling auf Basis eines aussagefähigen Berichtswesens ein unverzichtbares Hilfsmittel zur Sicherung des Budgetrechts des Parlaments ist.