

Welche Rolle spielt die Reform der Haushaltswirtschaft im Landtagswahlkampf 2008 in Hessen – eine Gegenüberstellung von Auszügen der Wahlprogramme wichtiger Parteien

[26. Januar 2008]

Das Bundesland Hessen hat sich auf Ebene der Landesverwaltung deutlich aus der Phalanx der eher zögerlichen Reformer des Haushalts- und Rechnungswesens herausgelöst. Unter dem Stichwort NVS (Neue Verwaltungssteuerung) hat das Bundesland unter den Flächenländern herausragende Initiativen zur Modernisierung der Haushaltswirtschaft ergriffen. Umso gespannter durfte man auf die Bedeutung des Themas im Zuge des hessischen Landtagswahlkampfes Anfang 2008 sein.

Im Folgenden werden die Wahlprogramme der Parteien im Hinblick auf relevante Aussagen zu weiteren Modernisierung der Haushaltswirtschaft in Hessen untersucht. Bei allen wichtigen Parteien gibt es einschlägige Fundstellen – einzige Ausnahme sind die Grünen. Bei letzterer Partei wurden keine Aussagen zu den NVS im Wahlprogramm gefunden.

Was gibt es bei der CDU zu entdecken?

Die Regierungsfraktion der CDU machte in ihrem Wahlprogramm auf entsprechende Anstrengungen aufmerksam.

Neue Verwaltungssteuerung für Hessen

Mit der Neuen Verwaltungssteuerung geht das Land Hessen neue Wege im öffentlichen Rechnungswesen. Durch die Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente und den Einsatz hochentwickelter Software wird Hessens Verwaltung immer effizienter. *[Quelle: Regierungsprogramm 2008 bis 2013 - Beschlossen auf dem 99. Landesparteitag der CDU Hessen am 3. November 2007 in Stadallendorf, S. 83]*

Perspektivisch setzt die CDU auf eine verbesserte Steuerung und eine Stärkung der dezentralen Ressourcenverantwortung mittels der neuen Instrumente, sowie eine Weiterentwicklung des externen Rechnungswesens auf Basis des HGB ein:

Wir werden uns dafür einsetzen, die überkommene kamerale Haushaltswirtschaft in den kommenden Jahren vollständig durch eine an Transparenz, Wirtschaftlichkeit und Effizienz orientierten Verwaltungssteuerung abzulösen. Ziel ist es, jedes Jahr eine nach den Grundsätzen des Handels- und Gesellschaftsrechts erstellte und testierte Bilanz vorzulegen, die sowohl über Mittelherkunft und -verwendung als auch über den Vermögensstatus des Landes Hessen Auskunft gibt. Nach der bereits



vollzogenen flächendeckenden Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung sowie der Umstellung auf einen Produkthaushalt wollen wir die Modernisierung unserer Verwaltung auch durch die Einrichtung dezentraler Verantwortlichkeiten und individueller Anreizsysteme für die Mitarbeiter unterstützen und insgesamt zu mehr Wirtschaftlichkeit innerhalb der Landesverwaltung führen. *[Quelle: Regierungsprogramm 2008 bis 2013 - Beschlossen auf dem 99. Landesparteitag der CDU Hessen am 3. November 2007 in Stadtallendorf, S. 83]*

Thematisiert wurde auch das Thema der Pensionsverpflichtungen. Hier setzt die CDU auf Rücklagen – allerdings nur für neu eingestellte Beamte. Das sichert die Vergleichbarkeit in Punkto Kosten zwischen Arbeitnehmern und Beamten. Gleichwohl würden die Verpflichtungen kommender Generationen aus Pensionsansprüchen für bereits eingestellte Beamten nicht beachtet. Kommende Generationen müssten demnach für diese finanziellen Verpflichtungen aufkommen. Die in der Bilanz bzw. Vermögensrechnung ausgewiesene Rücklage wäre lückenhaft, was dem Anspruch von Transparenz und einer generationengerechten Finanzpolitik abträglich ist.

Rücklage für Beamtenpensionen

Wir wollen Hessens führende Position bei der Kapitaldeckung der Beamtenversorgung weiter ausbauen. Dabei ist es unser Ziel, bis zum Ende der Wahlperiode für neu eingestellte Beamte auskömmliche Rücklagen zu bilden, die in einer mit den Rentenversicherungsbeiträgen bei den übrigen Arbeitnehmern vergleichbaren Kontinuität Vorsorge für die Pensionsansprüche schaffen. *[Quelle: Regierungsprogramm 2008 bis 2013 - Beschlossen auf dem 99. Landesparteitag der CDU Hessen am 3. November 2007 in Stadtallendorf, S. 89]*

Was gibt es bei der FDP zu entdecken?

Auch die FDP setzt sich wie die CDU für eine stärkere Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung ein.

Ferner ist eine Übereinstimmung von Aufgaben- und Ressourcenverantwortung anzustreben. *[Programm zur Landtagswahl 2008: Beschluss Landesparteitag der FDP Hessen 27./28. Oktober 2007, Seite 141]*

Im Bereich der verwaltungsinternen Steuerung lassen die Einlassungen der FDP auf den Wunsch nach Ausbau schließen.

Die FDP verfolgt das Ziel der Effizienzsteigerung der Verwaltung. Durch eine stärkere Orientierung an marktwirtschaftlichen Prinzipien und der damit einhergehenden Neudefinition der Rolle und Funktion des Verwaltungshandelns sollen Organisations-, Personal- und Finanzmanagement allgemeinen betriebswirtschaftlichen Qualitätsstandards entsprechen. Hierzu gehören

Zielvereinbarungen, Kosten-, Leistungs- und Wirkungsrechnung sowie Benchmarking. *[Programm zur Landtagswahl 2008: Beschluss Landesparteitag der FDP Hessen 27./28. Oktober 2007, Seite 142]*

Interessant ist, dass die FDP explizit die finanzwirtschaftliche Bedarfsdeckungsfunktion anspricht. In Hessen macht der Finanzplan derzeit nur Aussagen zum Investitionsbereich. Neben Leistungs-, Erfolgs- und Finanzplan wird eine Überleitungsrechnung zur Berechnung des kamerale Zuschusses im Wirtschaftsplan ausgewiesen. Der kamerale Zuschuss stellt nach § 2 Abs. 5 LHG den Ermächtigungsrahmen dar, der nicht überschritten werden darf. Hier könnte es eine interessante Alternative sein im Rahmen einer integrierten Verbundrechnung im Finanzplan weiterhin Angaben zur Liquidität zu machen, um den Bedarf zielgenau abzuschätzen.

Um mittelfristig einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen und neue Handlungsspielräume zu erschließen, ist ein modernes Kredit- und Cash-Management notwendig. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund der neuen Verwaltungssteuerung, die eine transparente Liquiditätsrechnung erfordert. *[Programm zur Landtagswahl 2008: Beschluss Landesparteitag der FDP Hessen 27./28. Oktober 2007, Seite 62]*

Die FDP wünscht sich im Bereich der Pensionsverpflichtungen eine Aufstockung der freiwilligen Rücklage, wird aber nicht außerordentlich konkret wie diese aussehen soll. Vor allem die „Freiwilligkeit“ könnte sich zu einem Einfallstor für stimmungsgeladene politische Entscheidungen werden. Immerhin fordert sie FDP eine „ehrliche Bewertung“, was einem Vergleich von Vermögen und Schulden und somit einer generationengerechten Politik zuträglich wäre.

Zu soliden Landesfinanzen gehört auch eine ehrliche Bewertung der zukünftigen Pensionsverpflichtungen des Landes. Diese liegen – abgezinst auf Ende 2007 – bei mehr als 30 Mrd. Euro oder, je nach angewandtem Zinssatz, sogar darüber. Hier tickt eine finanzpolitische Zeitbombe, die zukünftige Haushalte schwer belasten wird. Um einen Ausweg zu finden, wird die FDP am eingeschlagenen Weg einer zusätzlichen freiwilligen Versorgungsrücklage festhalten. Diese Versorgungsrücklage ist planmäßig aufzustocken, etwa um einen Teil der Erlöse, die aus der Veräußerung Rücklage für Pensionen von Landesvermögen erzielt werden. *[Programm zur Landtagswahl 2008: Beschluss Landesparteitag der FDP Hessen 27./28. Oktober 2007, Seite 62 f.]*

Insgesamt widmet sich die FDP in ihrem Wahlprogramm intensiv dem Thema NVS. Sie fordert eine Untersuchung, inwieweit die NVS den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit begünstigt. Daneben mahnt die FDP Verbesserungen im Bereich der politisch-strategischen Steuerung an. Das Parlament soll stärker von den Neuerungen profitieren.

Im Hinblick auf eine stärker outputorientierte Steuerung und eine mit dem parlamentarischen Budgetrecht vereinbare Budgetierung wären die Forderungen der FDP in diesem Bereich tatsächlich von großem Wert.

Die Neue Verwaltungssteuerung (NVS) vom Kopf auf die Füße stellen

Wir bekennen uns zur Umstellung der gesamten Landesverwaltung vom bisherigen intransparenten und kaufmännisch verfehlten kameralen Steuerungssystem auf die Neue Verwaltungssteuerung mit kaufmännischem Rechnungswesen, Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung, dezentraler Produktverantwortung und verstärkten Leistungsanreizen. Weg von der Kameralistik

Eine so wichtige Weichenstellung des Landes, die schon investive und konsumtive Ausgaben in Höhe von hunderten Millionen Euro verursacht hat, darf sich einer wirtschaftlichen Betrachtung nicht entziehen. Wir erwarten von der NVS nicht nur bessere Steuerungsmöglichkeiten und mehr Transparenz, sondern ebenso eine erhebliche, objektiv nachprüfbare Prozessverbesserung und dauerhafte Kostenreduktion. Auch die NVS muss „sich rechnen“. Es ist höchste Zeit für eine ökonomische Bewertung, die eine unerlässliche Basis für die künftige Ausrichtung der NVS ist.

Die NVS muss sich in der politischen und administrativen Praxis erst noch bewähren. Ein Gradmesser ihrer Tauglichkeit ist, ob sie Informationen liefert, die zur Optimierung von Verwaltungsabläufen führen können. Bürokratiekosten können erst abgebaut werden, wenn sie bekannt sind. Deshalb muss die NVS den separaten Ausweis von Bürokratiekosten liefern.

Der Umstellungsprozess ist formal und IT-fachlich erfolgreich, weist aber in Bezug auf die angestrebte verbesserte Transparenz und die politischen Steuerungsmöglichkeiten erhebliche Defizite auf. So darf es dabei nicht zu einer Verschlechterung der Informationsrechte des Parlamentes kommen. Der bisher erreichte Stand der Umsetzung erfüllt diese Anforderung nicht:

Defizite

- Die Ressortziele sind nicht operational und entziehen sich der Erfolgskontrolle.
- Die Fachziele wurden im Alleingang von der Landesregierung entwickelt, sind in aller Regel nicht quantifiziert und nicht auf den konkreten Planungszeitraum bezogen.
- Die Produkte sind teilweise nicht praktikabel.
- Produktmengen und -kennzahlen sind größtenteils – wenn überhaupt vorhanden – nicht steuerungsrelevant. Wegen der gestiegenen Komplexität in der Aufstellung und beim Vollzug eines Produkthaushaltes im Vergleich zum bisherigen kameralistischen Haushalt ist es erforderlich, dem Parlament die notwendigen Informationen bereitzustellen, damit dieses seine Rechte des Parlaments wahren

Kontroll- und Steuerungsfunktion erfüllen kann. Trotz dieser Unzulänglichkeiten wird die NVS aber in den letzten Buchungskreisen zum Januar 2008 eingeführt. Das System und seine parlamentarische Steuerung fallen auseinander. Das Parlament überträgt weitgehende Rechte an die Exekutive, hat aber – zumindest vorübergehend – auf der anderen Seite keine praxistauglichen Steuerungs- und Kontrollinstrumente zur Verfügung.

Wir fordern,

- die Erfahrungen der Mitarbeiter durch Befragungen, Workshops und Verbesserungsvorschläge stärker in die Entwicklung der NVS einzubeziehen, Optimierung
- die voraussichtliche Amortisation der Kosten für Einführung und Betrieb der NVS zu errechnen und streng zu überwachen,
- Produktmengen und –kennzahlen im engen Zusammenwirken von Regierung, Verwaltung, Parlament, Betriebswirtschafts- und IT-Experten neu zu definieren,
- zwischenbehördliche Kosten- und Leistungsvergleiche vorzusehen,
- bis zum zufrieden stellenden Abschluss dieser Arbeiten zu garantieren, dass das Parlament zumindest die ihm nach altem System zur Verfügung stehenden Informationen und Kontrollmechanismen behält („Verschlechterungsverbot“).

Controlling aus- und zentrale Taskforce aufbauen

Die Neue Verwaltungssteuerung ist mit einem ausgebauten und verfeinerten unterjährigen Berichtswesen auf allen Ebenen der Ministerien verbunden. Dadurch werden Planabweichungen und Veränderungen gegenüber Vorjahreszahlen deutlich, die neue Möglichkeiten zum rechtzeitigen Eingreifen und Gegensteuern eröffnen. Dies ist zu begrüßen. Es ist für ein strategisches Controlling aber nicht ausreichend.

Controlling

In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass in politisch brisanten Entscheidungsprozessen die Regierungsspitze nicht immer zeitnah und ausreichend informiert war. Im Rahmen der Einführung der neuen Verwaltungssteuerung und des kaufmännischen Rechnungswesens in Hessen stellt sich das Land als Konzern dar. Hierzu sollte sichergestellt werden, dass Instrumente einer Konzernführung auf der Ebene der Konzernleitung zur Verfügung stehen.

Hessen als Konzern

Ein wesentliches Element ist die Möglichkeit einer Konzernspitze, sich im Bedarfsfall ein eigenes Bild bzw. unmittelbare Informationen zu verschaffen und sich nicht allein auf das ressortinterne Controlling zu verlassen. Dies könnte durch eine beim Ministerpräsidenten angesiedelte Taskforce geschehen, der der Zugriff auch auf alle Informationen innerhalb der Ressorts möglich ist. Dabei dürfen aber keine Doppelstrukturen zwischen dem Finanzministerium einer- und der Staatskanzlei andererseits geschaffen werden.



Liberale Forderungen

Wir fordern,

- das Land Hessen finanziell konsequent wie einen Konzern zu behandeln,
- das Controlling auf Ressortebene auszubauen und effektiv zu gestalten,
- eine zentrale Taskforce zu installieren, um das Gesamtcontrolling der Landesregierung zu optimieren. *[Programm zur Landtagswahl 2008: Beschluss Landesparteitag der FDP Hessen 27./28. Oktober 2007, Seite 65 ff.]*

Was gibt es bei der SPD zu entdecken?

Die SPD setzt sich in ihrem Wahlprogramm nicht intensiv mit dem Thema NVS auseinander. Einzige Ausnahme ist Forderung nach Errichtung eines Pensionsfonds für neu eingestellte Beamte in Analogie zu den Forderungen der CDU und mit einer Konkretisierung was die Berechnung betrifft.

Errichtung eines Pensionsfonds

einen Pensionsfonds errichten, der künftig die Ruhegeldzahlungen aller neu ernannten Beamtinnen und Beamten vollständig bestreiten wird. Der Vermögensstock des Fonds wird durch monatliche, nach versicherungsmathematischen Grundsätzen berechneten Zuführungen aufgebaut. *[SOZIALDEMOKRATISCHES REGIERUNGSPROGRAMM 2008 – 2013 Seite 135]*

Die Linke: Programm zur Landtagswahl am 27. Januar 2008

Die Linke hat ähnlich wenige Aussagen zur NVS in ihrem Wahlprogramm enthalten. Einzige Ausnahme stellt eine ausdrückliche Ablehnung der NVS im Schulbereich dar.

Hessen wendet sich deshalb gegen eine Privatisierung und Ökonomisierung des Bildungswesens und den Rückzug des Staates aus seiner Verantwortung. Wir wenden uns insbesondere gegen eine »betriebsradikale« Umstrukturierung von Schulen im Rahmen der so genannten »Neuen Verwaltungssteuerung« (NVS), die an Kennziffern orientierte Input-Output-Rechnungen zur Grundlage hat, Kostensenkungsaspekte in den Mittelpunkt rückt, und die Schulen in eine scharfe Konkurrenz zueinander setzt. *[Die Linke: Programm zur Landtagswahl am 27. Januar 2008, Seite 13]*

Quellen:

- ❖ Regierungsprogramm 2008 bis 2013 – Beschlossen auf dem 99. Landesparteitag der CDU Hessen am 3. November 2007 in Stadtallendorf
- ❖ Programm zur Landtagswahl 2008: Beschluss Landesparteitag der FDP Hessen 27./28. Oktober 2007
- ❖ SOZIALDEMOKRATISCHES REGIERUNGSPROGRAMM 2008 – 2013
- ❖ Die Linke: Programm zur Landtagswahl am 27. Januar 2008