

F. Haushaltsreformen

1. Inhalte und Ziele

a) Grundlegende Weichenstellungen als Hintergrundverständnis

- 185 Die soeben geschilderten Schwachstellen des Finanzstaats, die zum Teil im Haushaltsrecht selbst begründet liegen, zum Teil auch aus anderen Entwicklungen resultieren, sollen nach Auffassung vieler Stimmen aus Wissenschaft und Praxis durch Haushaltsreformen überwunden werden⁸⁴³. Nach einer Experimentierphase mit zahlreichen Pilotprojekten unter gutachterlicher Beobachtung und Beratung, etwa durch den ehemaligen *Sachverständigenrat* „*Schlanker Staat*“⁸⁴⁴, durchziehen zwischenzeitlich weit reichende Öffnungsklauseln und andere Flexibilisierungen das deutsche Haushaltsrecht, angefangen bei den Kommunen über die Länder bis hin zum Bund⁸⁴⁵. Vielerorts ist man bereits daran gegangen, Erfolg versprechende Elemente „flächendeckend“ einzuführen⁸⁴⁶. Die in diesem Zusammenhang unterbreiteten und zum Teil auch umgesetzten Vorschläge beschreiten – grob gesprochen – zwei verschiedene Wege⁸⁴⁷: Der eine von ihnen führt auf den Bahnen des bisherigen Haushaltsrechts zu systemkonformen Modifizierungen (insbes. Flexibilisierungen), der andere verlässt

843 Siehe dazu nur *Hess. Rechnungshof*, Unterrichtung des Hess. Landtags gem. § 99 LHO über die Ergebnisse der Prüfung zur Umsetzung der Modellversuche der Haushaltsreform in Hessen, Hess. LT-Drucks. 14/4370 vom 16. 12. 1998, S. 5; *Färber*, StWissStPr 1997, 61 ff.; *Meyer-Teschendorf/Hofmann*, DÖV 1997, 268 (275); *Osterloh*, StWissStPr 1997, 79 (ebd.) m. w. Nw.; *Sarrazin*, VM 1996, 260 (262); *ders.*, StWissStPr 1997, 49 (52 f.). Vgl. auch den Bericht Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) Nr. 15/1994, S. 27. – Sehr krit. *Meier*, KStZ 1994, 221 ff. – Für den Justizbereich siehe *Behrens*, ZRP 1998, 386 ff.

844 Konstituiert am 21. 9. 1995 durch den Bundesminister des Innern fasste er am 12. 9. 1997 den Beschluss über seinen Abschlussbericht und legte seine Ergebnisse am 2. 10. 1997 dem Bundeskanzler vor. Vgl. *Bundesministerium des Innern* (Hg.), *Sachverständigenrat „Schlanker Staat“*, Bd. 1: Abschlussbericht (1998).

845 Zu den Pilotprojekten im Bund siehe *Busse*, Regierungs- und Verwaltungsreform auf Bundesebene, S. 401 (409 f.); *Dommach*, in: Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz (Hg.), S. 28 ff.; *König/Füchtner*, VerwArch 1999, 1 (14 f.); *Nawrath/Rosauer*, ZG 1998, 352 (353 f.); *Scholz/Hofmann*, BB 1996, 2013 (2014 f.); zu Reformen auf Landesebene vgl. *Hill*, DÖV 2001, 793 (796 ff.); *Wienholtz*, StWissStPr 1997, 387 (391 f.); allgemein siehe *Budäus/Finger*, Verw 1999, 313 (327 ff.); *Kirchhof*, DÖV 1997, 749 (752 ff.) m. w. Nw.

846 Vgl. etwa für Bayern § 1 Nr. 5 BayNHG1998 vom 27. 12. 1997 (BayGVBl. S. 853); Neufassung von Nr. 12 DBestHG; vgl. für Hessen den Kabinettsbeschluss v. 14. 7. 1998.

847 Zu dieser Differenzierung *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 5 f. und 272.

das gewohnte System und will zu neuen Ufern aufbrechen. Der erste Weg konzentriert sich auf Weiterentwicklungen des einfachen Gesetzesrechts⁸⁴⁸, er berührt genuin verfassungsrechtliche Fragen in nur mittelbarer Weise und braucht deshalb hier keine vertiefte Erörterung zu erfahren⁸⁴⁹. Der zweite Weg hingegen stellt nicht nur haushaltsrechtliche Institute in Frage, sondern auch parlamentarisch-demokratische Legitimationszusammenhänge. Seine Schlagwörter lauten allgemein „Neues Steuerungsmodell“, auf bereichsspezifischer Ebene „Budgetierung“, „Globalisierung“ und „Dezentralisierung“.

b) Budgetierung

Der Inhalt des Begriffs Budgetierung zielt – vielleicht ohne dass dies seinen Benutzern immer bewusst wäre – in zwei Richtungen: 186

- Unter gesamthaushaltswirtschaftlichem Aspekt will die Budgetierung einen **neuartigen Prozess der Haushaltsaufstellung** organisieren. In ihm sollen durch sich wechselseitig selbst steuernde und regulierende Abläufe die Gesamtbelastung der öffentlichen Finanzen wirksam begrenzt und divergierende, insgesamt übermäßige Mittelanforderungen der einzelnen Ressorts rational ausgeglichen werden. Als Sachziel steht dahinter, die Ausgaben- an die Einnahmenentwicklung zu koppeln – nicht (wie bisher umgekehrt) die Einnahmen- an die Ausgabenentwicklung. Das erfordere es, das Haushaltsvolumen nicht mehr nach der Summe der angemeldeten Bedarfe zu bemessen, sondern stattdessen die zur Verfügung stehenden Ausgabemittel an der Gesamtsumme des realistisch erzielbaren Einnahmeaufkommens ohne Neukreditaufnahme zu orientieren⁸⁵⁰. Unabdingbar sei dazu ein tief greifender **Wandel des finanzpolitischen Willensbildungsprozesses**: Nach dem Motto „Erst der Deckel, dann die Details“ habe das Parlament zunächst die finanziellen Eckwerte festzusetzen, deren Obergrenze nicht mehr durch einen obskuren politischen Bedarf, sondern unmittelbar durch die Einnahmenentwicklung bestimmt würde⁸⁵¹. So werde das traditionelle Bottom-up- durch ein Top-down-Verfahren ersetzt, bei dem die

848 So in seinen überwiegenden Teilen das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22. 12. 1997 (BGBl. I S. 3251); vgl. *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 213 ff. Zu den systemüberschreitenden Teilen dieses Gesetzes siehe *Gröpl*, ebd., S. 260 ff. und 425 ff.; zu ersten Erfahrungen mit dem Gesetz siehe *Engels*, ZG 2001, 101 (106 f.).

849 Eingehend dazu *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, 196 ff.

850 Vgl. *Sarrazin*, StWissStPr 1997, 49 (53).

851 *Sarrazin*, VM 1996, 260 (262).

Legislative die Vorgaben bestimme und nicht die Verwaltung den Bedarf diktiere. Budgetierung zwingt die Legislative dazu, sich statt auf den Geldabfluss („Input“⁸⁵²) auf die zu erbringenden Leistungen („Outputs“⁸⁵³) zu konzentrieren, die dazu zusammen mit ihren Kosten abstrakt-generell festgelegt werden müssten⁸⁵⁴. Auf diese Weise soll die bloße Fortschreibung von Haushaltsmitteln in sog. Überrollhaushalten verhindert und dem Parlament die Notwendigkeit einer echten Aufgabenkritik jährlich aufs Neue vor Augen geführt werden⁸⁵⁵. Nachdem die parlamentarischen Rahmenvorgaben gesetzt sind, müssten die vorhandenen Mittel konkreten Leistungen zugeordnet werden. An diesem Prozess sollen nicht nur das Finanzministerium und die Fachressorts, sondern auch das Parlament beteiligt sein. Bei ihm liege der erste Schritt, d.h. die grobe Mittelverteilung, freilich stets in Beziehung zu bestimmten, von der Verwaltung zu erbringenden Leistungen. In einer Art „Gegenstromverfahren“ hätten die Fachressorts dazu wahrheitsgetreue, vom Finanzministerium verifizierte Beurteilungen hinsichtlich der Umsetzbarkeit („Machbarkeit“) zu liefern. Demgegenüber bleibe es den Fachleuten in der Verwaltung überlassen, wie sie die durch das Budget zur Verfügung gestellten Gelder am effizientesten zur Zielerreichung einsetzen. Mit anderen Worten: Die Abgeordneten beschließen nicht mehr über Einzelausgabeermächtigungen, sondern gäben den finanziellen Rahmen und die anzustrebenden Sachziele vor. Die Exekutive ihrerseits stehe mit den von ihr autonom zu ergreifenden Details in der Verantwortung für die vorgegebenen Ziele und habe darüber Rechenschaft abzugeben⁸⁵⁶.

- Für die mittelbewirtschaftende Stelle bezieht sich die Budgetierung vor allem auf den Haushaltsvollzug. Angestrebt wird ein **System dezentraler Verantwortung** der einzelnen Organisationseinheit für ihren Finanzrahmen bei ex ante festgelegtem Leistungs- und Mittelumfang,

852 Der engl. Begriff Input meint die Haushaltsmittel, die der Verwaltung zugeführt werden müssen, damit eine Aufgabe erfüllt werden kann. Konkret sind damit die Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen gemeint, die den mittelbewirtschaftenden Stellen kraft parlamentarischer Bewilligung im Haushaltsplan zur Verfügung gestellt werden.

853 Der Output ist eine Messgröße für das Ergebnis, d.h. für Leistungen, die die Verwaltung erbringt.

854 Ähnlich auch *Kirchhof*, DÖV 1997, 749 (757); *Schwarzner*, S. 121 ff.

855 Jegliche staatliche Tätigkeit werde so durch die Knappheit der Einnahmen gesteuert und reguliert. Zur „Steuerung durch finanzielle Knappheit“ vgl. *Schulze-Fielitz*, in: *Hoffmann-Riem/Schneider* (Hg.), *Rechtswissenschaftliche Innovationsforschung*, S. 291 (312, 323).

856 *Bennemann*, KStZ 1997, 81 (87 f.).

weit gehender zeitlicher und sachlicher Entscheidungsfreiheit über den bedarfsgerechten Mitteleinsatz und grundsätzlichem Ausschluss der Überschreitung des vorgegebenen Finanzvolumens⁸⁵⁷. Ein schwieriger Teil der Umsetzung der Budgetierung bestehe in der konsequenten Durchsetzung und Durchhaltung der Ausgabenobergrenze. Dies stelle für die mittelbewirtschaftenden Stellen, die sich insbes. an über- und außerplanmäßige Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen (§§ 37, 38 Abs. 1 Satz 2 BHO)⁸⁵⁸ gewöhnt haben, eine substantielle Neuerung dar. Es müsse allenthalben das Verständnis dafür geweckt werden, dass neue oder wachsende Bedarfe zuerst aus der **Mobilisierung interner Reserven** gedeckt werden, sodann aus der Überprüfung der Bedarfsdefinition sowie der Art und Qualität der Aufgabenerfüllung, erforderlichenfalls aus der Umschichtung zu Lasten anderer Aufgabenfelder, nicht aber durch Überschreitung der am Einnahmetrend aufgestellten Ausgabenobergrenze⁸⁵⁹. Eine zurechenbare Überschreitung dieses Ausgabenplafonds werde vielmehr durch Negativ-Übertragung sanktioniert: Das Budget des Folgejahres mindere sich entsprechend (sog. Bonus-/Malus-System)⁸⁶⁰.

c) Dezentralisierung, dezentrale Budgetverantwortung

Der bereichsspezifische Bedeutungskern von „Dezentralisierung“ besteht in der Verlagerung (Herabzonung) haushaltsrechtlicher Kompetenzen und Verantwortlichkeiten **weg von der zentralen Ebene** (Bundesfinanzministerium) in die Peripherie auf die mittelbewirtschaftenden Stellen⁸⁶¹. Dahinter steht die Überzeugung, dass monokratische, zentralisierte Strukturen nicht selten mit fehlender Erneuerungskraft zusammenfallen⁸⁶².

187

857 Vgl. die Definition des Bund/Länder-Arbeitsausschusses „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“, Sondersitzung vom 23. bis 25. 11. 1994 in Berlin, Umdruck des Ergebnisberichts, S. 4, zit. u.a. bei *Siekmann*, in: Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz (Hg.), S. 44 (ebd.).

858 Siehe dazu oben Rdnr. 89.

859 So dezidiert *Sarrazin*, StWissStPr 1997, 49 (55).

860 Zum „Bonus-/Malus-System“ in Rheinland-Pfalz vgl. *Keilmann*, DÖV 2000, 8 (11 f.).

861 Vgl. *Faust*, Dezentralisierung von Unternehmen, zit. bei *Reis*, NDV 1997, 354 (356 f.), unter dem Begriff „operative Dezentralisierung“. Die Abgrenzungen zum Gegenbegriff, der „strategischen Dezentralisierung“, sind dabei indes fließend, vgl. *Reis*, ebd. Zur Verwendung des Begriffs „Herabzonung“ (der Finanzverantwortung) *Karpen*, in: FS Friauf, S. 507 (521).

862 *Thompson*, in: Schmidt (Hg.), S. 266 (267 ff., 273 ff.); *Zintl*, Organisation und Innovation, Politische Vierteljahresschrift (PVS) 11 [1970], 219 (226 ff.), zit. bei *Schulze-Fielitz*, in: Hoffmann-Riem/Schneider (Hg.), Rechtswissenschaftliche

Wichtiges Instrument für die Dezentralisierung ist die sachbezogene Deregulierung⁸⁶³, d.h. die vereinfachende Umgestaltung des Haushaltsplans sowie die Verschlinkung und Systematisierung des damit verbundenen Rechtskörpers. Der Zielschwerpunkt liegt in der Abmilderung bzw. Lösung starrer Bindungen durch den input-orientierten Haushaltsplan und das sonstige Haushaltsrecht. Die besondere Reformrichtung der Dezentralisierung weist in die vertikale Auf- und Untergliederung der behördlichen Strukturen. Die durch Flexibilisierung und Deregulierung gewonnene Beweglichkeit vor allem im Haushaltsvollzug soll nicht einer zentralen Ebene zugute kommen, sondern dezidiert den mittelbewirtschaftenden Stellen. Diese sollen nach dem Muster einer „Selbststeuerung“⁸⁶⁴ so weit wie möglich autonom über den Einsatz der von ihnen benötigten Mittel entscheiden können und dabei verhältnismäßig selten von übergeordneten Stellen „bevormundet“ werden. Mit der gewonnenen Freiheit vor Ort ist indes als Kehrseite der Medaille untrennbar eine **spürbar gesteigerte haushaltswirtschaftliche Verantwortlichkeit (Finanzverantwortung)** verbunden. Dezentralisierung im haushaltstechnischen Sinn ist mit Budgetierung untrennbar verbunden. Denn ohne die Verlagerung von haushaltswirtschaftlichen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten nach unten kann Budgetierung nicht gedacht werden. Begriffsübergreifend wird daher häufig der Terminus technicus „dezentrale Budgetverantwortung“⁸⁶⁵ gebraucht.

d) Globalisierung, Globalhaushalt

188 Globalisierung hat in der Haushaltswirtschaft eine vom allgemeinen Sprachgebrauch stark abweichende Bedeutung. Anders als das lateinische Stammwort „globus“ (svw. Weltkugel) zunächst vermuten lassen mag, ist

Innovationsforschung, S. 291 (314), dort Fußn. 97; ebenso *Sarrazin*, StWissStPr 1997, 49 (54), unter Verweis auf das Scheitern des marxistisch-leninistischen Modells im ehem. Ostblock.

863 Deregulierung ist als Begriff vieldeutig: In einem weiten Sinne kann darunter der Abbau des (wirtschafts-)rechtlichen Steuerungsinstrumentariums verstanden werden; vgl. *Peine*, DÖV 1997, 353 (355); *Voßkuhle*, VerwArch 2001, 184 (207 f.). Zur Deregulierung im Rahmen der Haushaltsreformediskussion *König*, DÖV 1998, 963 (966); vgl. auch *Harms/Naumann*, DÖV 1992, 822; *Hofmann/Meyer-Teschendorf*, ZG 1997, 338 (342); *dies.*, DÖV 1999, 268 (269 ff.); *Scholz/Meyer-Teschendorf*, ZRP 1996, 404 ff.; für den Bereich der Hochschulen vgl. auch *Karpen*, in: FS Friauf, S. 507 (511).

864 Weitgehend zu Recht sehr kritisch zur juristischen Operationalisierung des systemtheoretischen Begriffs der Selbststeuerung *Lepsius*, S. 36 ff. i.V. mit S. 52 ff.

865 Auch als dezentrale Ressourcenverantwortung geläufig, vgl. *Wallerath*, DÖV 1997, 57 (58).

damit nicht das weltweite Zusammenwachsen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gemeint, das sich namentlich aufgrund der modernen Informationstechnologien und Verkehrsmöglichkeiten sowie infolge des Abbaus nationaler Handelsschranken in den letzten Jahrzehnten enorm beschleunigt hat⁸⁶⁶. Auch eine allfällige internationale Verschmelzung der Haushaltswirtschaften oder Haushaltsrechte ist damit nicht gemeint⁸⁶⁷. Globalisierung im haushaltswirtschaftlichen Sinne richtet sich **gegen die übermäßige Spezialisierung der Haushaltspläne**⁸⁶⁸. Nach dem Modell der klassischen input-orientierten Steuerung muss die Legislative das Finanzgebaren der Exekutive nicht nur im Groben, sondern en détail durch Mittelbewilligungen dirigieren können. Die Spezialisierung soll danach die eigentliche und traditionelle Waffe des Haushaltsgesetzgebers gegenüber administrativen Freiheiten sein⁸⁶⁹. Deshalb ist der Haushaltsplan nicht nur in den Gesamtplan und die Einzelpläne, sondern zusätzlich in zahlreiche Kapitel, Titel und Titelgruppen zu unterteilen, die jeweils nach Zweck und Höhe bestimmt sind. Die Folge dieser gerade für das deutsche Haushaltsrecht charakteristischen Titelspezialisierung ist eine dazu korrelierende Unbeweglichkeit der Verwaltung im Haushaltsvollzug. Dem sucht der Gedanke der Globalisierung dadurch entgegenzuwirken, dass im Rahmen der Haushaltsaufstellung Haushaltstitel in sog. Globalhaushalten (Pauschalhaushalten) zusammengeführt werden⁸⁷⁰. Das ist ein Budget für eine oder mehrere mittelbewirtschaftende Stellen, im Extremfall für ein gesamtes Ressort, das die Leistungen der Behörde für das gesamte Wirt-

866 In diesem Sinne wird der Begriff von *Oettle*, Verw 1999, 291 (293), verwendet. Zu den damit verbundenen Problemen aus verfassungsrechtlicher Sicht: *Kirchhof*, DVBl. 1999, 637 (646 ff.); *Hoffmann-Riem*, DVBl. 1999, 657 (659 ff.).

867 Freilich hat das zugrunde liegende Konzept, das Neue Steuerungsmodell, durchaus „globalen“ Charakter, vgl. dazu *König*, DVBl. 1997, 239 (240), auch zu den unterschiedlichen Ausgangssituationen der Civic Culture-Administration im angloamerikanischen Bereich und der klassisch bürokratischen Verwaltungsordnung Kontinentaleuropas.

868 Zum Spezialisierungsprinzip und seinen Schwächen siehe oben sub Rdnrn. 105 ff. und 179.

869 So *Mahrenholz*, in: Wassermann (Hg.), Art. 110 Rdnr. 54, der dabei allerdings nicht zur Problematik schwindender Klarheit infolge von Titelüberfrachtung Stellung nimmt.

870 *Scholz/Hofmann*, BB 1996, 2013 (2015); vgl. auch BT-Drucks. 13/8293 vom 24. 7. 1997, S. 17 („weitgehende Reduzierung der Titelaufgliederung“). Zum Begriff Globalhaushalt vgl. die Definition des Bund-Länder-Arbeitsausschusses „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“, Ergebnisse der Sondersitzung vom 23. bis 25. 11. 1994 in Berlin; zum Begriff Pauschalhaushalt siehe etwa *Siburg*, in: Blümel/Bender, Flexibilität, S. 9 (10 ff.), mit Verweis auf die Arbeitsgruppe „Pauschalhaushalt“ beim Staats- bzw. Finanzministerium Baden-Württemberg.

schaftsjahr mit einer Gesamtzahlung dotiert⁸⁷¹. Das – verfassungsrechtlich unzulässige – Extrem wäre die parlamentarische Bewilligung eines milliardenschweren, abstrakten Pauschalbetrags, über den die Verwaltung dann (nach Belieben) verfügen könnte⁸⁷².

e) Oberbegriff: Neues Steuerungsmodell

- 189 Eine Zusammenfassung der vorgestellten Modelle ist auf der Basis des sog. Neuen Steuerungsmodells (NSM) möglich, das ganz allgemein auf eine **Reform der Ablauforganisation** in der Verwaltung abzielt und dabei auch andere als haushaltswirtschaftliche Gesichtspunkte umfasst⁸⁷³. Erste Ansätze für ein neues Steuerungsmodell wurden in Deutschland von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) für den kommunalen Bereich, vor allem in Anlehnung an das Vorbild der niederländischen Stadt Tilburg entwickelt (daher z.T. auch **Tilburger Modell** genannt)⁸⁷⁴ und haben sich seither auch auf staatlicher Ebene verbreitet⁸⁷⁵. Ausgehend von der Kategorie des Modelldenkens

871 Vgl. *Kirchhof*, DÖV 1997, 749 (754); *Karpen*, in: FS Friauf, S. 507 (511).

872 *Linck*, ZG 1997, 1 (6).

873 Dazu insbes. *Mehde*, S. 60 ff. – Ein Oberbegriff des NSM ist das sog. Neue Verwaltungsmanagement (NVM), das neben der Ressourcen- auch die Fachverantwortung problematisiert. Vor allem im angloamerikanischen Bereich wird hierfür gemeinhin der Begriff New Public Management (NPM) verwendet (hierzu: *Budäus/Finger*, Verw 1999, 313 [316 ff.]; *Reis*, NDV 1997, 318 ff.; *Dankowski/Precht*, S. 145 ff.). Wie das NSM deutet auch das NVM in die Richtung einer Verlagerung der Entscheidungsverantwortung von „oben nach unten“ (Dezentralisierung); vgl. nur *Hill*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 65 (71 f.); *Pitschas*, DÖV 1998, 907 (912) m. w. Nw.; *Schneider*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 103 (128 ff.); zusammenfassend *Löffler*, in: Schleswig-Holsteinischer Landtag (Hg.), S. 1 ff. – Zum verwandten Begriff der Neuen Steuerungsinstrumente (NSI) siehe *Bruns/Mohnen*, VR 1999, 2 (3). – Zu konzeptionellen Widersprüchlichkeiten des NPM näher *König*, DVBl. 1997, 239 (243) m. w. Nw.

874 Vgl. vor allem den KGSt-Bericht Nr. 5/1993; w. Nw. bei *Schulze-Fielitz*, in: Henneke (Hg.), Organisation kommunaler Aufgabenerfüllung, S. 223 (228, dort Fußn. 22); *Klages*, AfK 1995, 203 (207 ff.). Kritisch *Meyer*, DÖV 2000, 449 (451, 453 ff.).

875 Insbesondere Hessen plant, das NSM bis zum Jahre 2008 flächendeckend für die gesamte Staatsverwaltung einzuführen. Siehe *Hess. Rechnungshof*, Unterrichtung des Hess. Landtags gem. § 99 LHO über die Ergebnisse der Prüfung zur Umsetzung der Modellversuche der Haushaltsreform in Hessen, Hess. LT-Drucks. 14/4370 vom 16. 12. 1998, S. 8, sowie den Kabinettsbeschl. der Hess. Landesregierung vom 14. 7. 1998 – Grundsatzentscheidung zur Weiterentwicklung der Verwaltungsreformkonzeption des Landes Hessen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen. Dazu auch *Seikel*, DÖV 2000, 525 (526). – Zur Situation in Baden-Württemberg vgl. *Kube*, DÖV 2000, 810 (812) m. w. Nw.

konstruiert das NSM eine Steuerung der (Kommunal-)Verwaltung nach Art eines **marktorientierten Dienstleistungsunternehmens**⁸⁷⁶. Dabei werden die Verwaltungsleistungen als „Produkte“ und das Verhältnis zum Bürger als „Kundenbeziehung“ gedeutet⁸⁷⁷. Ziel des NSM ist der Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Organisationsstruktur⁸⁷⁸; seinen Kern bilden die Strukturbestandteile der Budgetierung⁸⁷⁹. Hauptsächliches Steuerungsinstrument des NSM ist nicht wie im bisherigen System das Haushaltsmittel (Ausgabe- oder Verpflichtungsermächtigung), sondern das sog. Kontraktmanagement⁸⁸⁰. In Abgrenzung zu traditionellen Organisationsstrukturen liegen dem Kontraktmanagement marktformige Koordinationsmittel zugrunde, insbes. eine „pretiale“ (preisbezogene) statt einer zentralen Verwaltungssteuerung, in der Kosten und Preise (von Verwaltungsprodukten) hierarchische Vorgaben ersetzen sollen⁸⁸¹. Letztlich bedeutet dies die Übertragung von Markt und Wettbewerb in die Binnenstrukturen der Verwaltung hinein: Als vorrangiges Medium wird eine **Steuerung durch finanzielle Knappheit** propagiert, d.h. die Begrenzung von Finanzmitteln als Ansporn für (mehr) Einfallsreichtum des Verwaltungspersonals⁸⁸². Als damit zusammenhängender Motivationsanreiz und (selbstregulatives) Kontrollelement soll der Wettbewerb dienen, und zwar sowohl innerhalb der Verwaltung (behördenintern und behördenübergrei-

876 Vgl. *König*, DVBl. 1997, 239 (242), auch zu den Schwachpunkten dieses Konstrukts.

877 Sehr kritisch zum Kundenbegriff vor dem Hintergrund der Rechtsstellung des Einzelnen zu Staat und Verwaltung *Penski*, DÖV 1999, 85 (89). Zur Einführung des „Produktmanagements“ in den Haushaltswirtschaften von Bremen und Hamburg siehe *Hill*, DÖV 2001, 793 (798 f.).

878 *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Kap. 1 Rdnrn. 41 f. m.w. Nw.

879 So auch *Karpen*, in: FS Friauf, S. 507 (511).

880 Siehe *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 236 ff. und 313 ff. Zum Kontraktmanagement im Hochschulbereich siehe *Hoffacker*, DÖV 2001, 681 ff.

881 Dazu etwa *Bräunig*, S. 161 ff.; *Mehde*, S. 335 ff.; zum damit verbundenen Perspektivenwechsel: *Schulze-Fielitz*, in: Hoffmann-Riem/Schneider (Hg.), Rechtswissenschaftliche Innovationsforschung, S. 291 (314). Zur grundsätzlichen Kritik daran – freilich außerhalb des haushaltswirtschaftlichen Zusammenhangs – *Lepsius*, S. 14 ff.: Hierarchischer Gesetzesvollzug ist ein Gebot der Demokratie und des Gewaltenteilungsgrundsatzes.

882 Vgl. *Schulze-Fielitz*, in: Hoffmann-Riem/Schneider (Hg.), Rechtswissenschaftliche Innovationsforschung, S. 291 (312, 323). Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen bei der Bewirtschaftung knapper Güter: *Badura*, in: FS Friauf, S. 529 ff.

fund) als auch zwischen der Verwaltung und der Privatwirtschaft⁸⁸³. Damit soll der (vermeintlich) rationaler agierende Unternehmer der Privatwirtschaft Leitbild der Verwaltung sein⁸⁸⁴.

2. Verfassungsrechtliche Grenzen

a) Legitimationsbedarf und Legitimationsmechanismen der Haushaltswirtschaft

- 190** Wie weit und wie tief gesetzestützten oder untergesetzliche Haushaltsreformen reichen dürfen, bemisst sich an den Vorgaben des Grundgesetzes. Diese Feststellung beruht weniger auf normhierarchischen Argumenten, wonach alle staatlichen Gesetze – und damit auch haushaltsrechtliche Gesetze – an der Verfassung zu messen sind. Vielmehr stehen legitimatorische Gründe im Vordergrund: Die Ausübung jeglicher (staatlicher) Herrschaft bedarf der Rechtfertigung, um die vorgefundene und sodann (verfassungs-)gesetzlich untermauerte Freiheit der Bürger durch rechtlich verliehene staatliche Kompetenz einschränken zu können⁸⁸⁵. Nach den Vorstellungen des Grundgesetzes wird diese Legitimation vermittelt durch die reale und ideelle **Rückführbarkeit staatlicher Herrschaft auf das Volk** (Art. 20 Abs. 2 Satz 1)⁸⁸⁶. Der moderne Finanzstaat übt vor allem durch Geld hoheitliche und fiskalische Macht aus⁸⁸⁷; Organisationsmedium dazu ist unter anderem die in das Haushaltsrecht gekleidete Haushaltswirtschaft. Für deren besondere Verhältnisse bedeutet Legitimation in der Verfassungstheorie und zugleich als Wirklichkeitsanspruch, dass das Staatsvolk als Souverän (Art. 20 Abs. 2 Satz 1) **effektiven Einfluss**

883 Der Wettbewerbsgedanke stammt ebenso wie die Steuerung über Preise aus der Wirtschaftswissenschaft; als „Entdeckungsverfahren“ soll der Wettbewerb das in einer Gesellschaft vorhandene Wissen mobilisieren, indem er Anreiz und Zwang zugleich ausübt. Vgl. v. Hayek, S. 3 f., 15; ihm folgend Kruber, in: May/Albers (Hg.), S. 303 f.

884 Siehe dazu Hoffmann-Riem, in: Schmidt-Aßmann/ders. (Hg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 355 (372 f.); Schneider, ebd. S. 103 (136).

885 Vgl. Mehde, S. 164 ff., 204 ff. – Zur Asymmetrie von bürgerlicher Freiheit und bürgerlichen Pflichten bzw. staatlicher Kompetenz Hoffmann, VVDStRL 41, 42 (49 ff.); Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Kap. 1 Rdnr. 26.

886 Hierzu Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Kap. 2 Rdnrn. 80 ff. m. w. Nw. – Zu neueren Modellen der autonomen Legitimation insbes. im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung siehe nur Emde, S. 373 ff.; Kluth, S. 369 ff.; in methodologischer Hinsicht vgl. auch Möllers, VerwArch 1999, 187 (189, 197 ff.).

887 Siehe Vogel/Waldhoff, in: Dolzer/Vogel (Hg.), 1997, Vorbem. z. Artt. 104a–115 Rdnrn. 309 ff. m. w. Nw.

auf die finanziellen Planungen und Dispositionen des Staates haben muss. Die personell-organisatorische Legitimationskette zum jeweiligen Amt und Amtswalter reicht dazu allein nicht aus. Sie eröffnet über Art. 33 Abs. 2 zwar Einfluss auf Auswahl und Einsatz der öffentlich Bediensteten nach Befähigung, Leistung und charakterlicher Eignung. Über die Weisungsgebundenheit⁸⁸⁸ wird zudem die Umsetzung von Direktiven garantiert. Dies bleibt jedoch im Formalen; materielle haushaltswirtschaftliche Ziele als finanzieller Niederschlag der Staatsaufgaben können dadurch allein weder abstrakt-generell vorgegeben noch kontrolliert werden. Deshalb ist eine **sachlich-inhaltliche Steuerung** notwendig, die über die Vermittlung der unmittelbar legitimierten Legislative gewährleistet wird: Das Parlament verfügt mit dem Budgetbewilligungsrecht (Art. 110 Abs. 2 Satz 1) über das entscheidende Lenkungsinstrument. Dadurch aktualisiert sich die finanzielle Steuerung der Exekutive⁸⁸⁹: Haushaltsplan, Haushaltsgesetz und Haushaltsordnung regeln die Zufuhr, die Verwaltung und die Verausgabung der öffentlichen Finanzmittel, sie geben den Faktoreinsatz mit gesetzlichem Verbindlichkeitsanspruch vor. Um das parlamentarische Budgetrecht zu flankieren und inhaltlich zu effektivieren, bedarf es dessen bereichsspezifischer Ausformung. Als Ansatzpunkte dafür werden im hergebrachten (input-orientierten) System die Anforderungen an den Haushaltsplan gesehen, die ihren Niederschlag in den Haushaltsgrundsätzen des Grundgesetzes und der Bundeshaushaltsordnung finden⁸⁹⁰: Der Haushaltsplan muss die gesamte Haushaltswirtschaft des Bundes abdecken (Einheit und Vollständigkeit⁸⁹¹), alle in ihm prognostizierten Einnahmen müssen dem Parlament jedes Jahr aufs Neue zur Verteilung für Staatsaufgaben zur Verfügung stehen (Jährlichkeit⁸⁹², Gesamtdeckung⁸⁹³). Vor allem aber muss der Haushaltsplan so genau auf- und untergliedert sein, dass eine Steuerung der mittelbewirtschaftenden Verwaltung – theoretisch – bis ins Detail möglich ist (Spezialisationsprinzip⁸⁹⁴).

888 Vgl. § 37 Satz 2 des Beamtenrechtsrahmengesetzes (BRRG); § 55 Satz 2 Halbsatz 1 des Bundesbeamtengesetzes (BBG) sowie die Beamtengesetze der Länder.

889 Zur sachlich-inhaltlichen Legitimation durch Haushaltsrecht vgl. *Heun*, Staatshaushalt, S. 259 ff., 406 ff.; *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Kap. 2 Rdnr. 85. Siehe im Übrigen oben sub Rdnrn. 25 ff., 39.

890 Zu den Haushaltsgrundsätzen siehe oben sub Rdnrn. 77 ff.

891 Art. 110 Abs. 1 Satz 1, siehe oben sub Rdnrn. 95 ff. und 102 ff.

892 Art. 110 Abs. 2 Satz 1, siehe oben sub Rdnrn. 122 ff.

893 § 8 Satz 1 BHO, siehe oben sub Rdnr. 145.

894 Siehe dazu sub Rdnrn. 105 ff.

b) Bruch mit dem traditionellen Legitimationsmodell

191 Die Ideen der dezentralen Budgetierung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells **brechen** mit der herkömmlichen Haushaltssteuerung und damit mit dem **überkommenen haushaltsverfassungsrechtlichen Legitimationsschema**⁸⁹⁵. Nach den Vorstellungen dieses Reformmodells soll die Haushaltswirtschaft nicht mehr durch gleichermaßen detaillierte wie verbindliche Mittelzuweisungen (Inputs⁸⁹⁶) dirigiert werden. Stattdessen würden die Verwaltungseinheiten mit den sog. Budgets Finanzpakete erhalten, deren Umfang im Hinblick auf konkret vorgegebene Leistungsziele (Outputs⁸⁹⁷) zu veranschlagen wäre. Über den genauen Mitteleinsatz könnten die bewirtschaftenden Stellen autonom befinden; im Gegenzug müssten sie sich nach Ablauf des Haushaltsjahres rechtfertigen. Überdies könnten sie aus „ersparten Ausgaben“ Rücklagen bilden, die am Ende des Haushaltsjahres nicht verfielen, sondern ohne weiteres zur Verwendung in künftigen Haushaltsjahren bereitstünden. Aufgrund dessen kann es nicht verwundern, dass das Modell der dezentralen Budgetverantwortung mit Art. 110 und mit daraus abgeleiteten, zentralen Haushaltsgrundsätzen in Konflikt gerät:

- Das Grundgesetz ist insbes. in Art. 110 Abs. 1 und 4 auf das Begriffspaar der Einnahmen und Ausgaben ausgerichtet: **Einnahmen und Ausgaben** sind als monetäre Einzelgrößen die **Grundelemente des Haushaltsplans und darüber hinaus des gesamten öffentlichen Haushaltsrechts**. Sie bilden die Maßstäbe für die Steuerung des Haushaltsvollzugs und daran anknüpfend die kardinalen Bezugsgrößen für die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung (Art. 114). Das Neue Steuerungsmodell entspricht dem nur insofern, als es die prognostizierten Einnahmen nach ihrem Entstehungsgrund⁸⁹⁸ veranschlagen will. Demgegenüber verzichtet die budgetierende Output-Steuerung auf eine verbindliche Ausgabenschlüsselung, indem sie mit Budgets arbeitet, die ihrerseits an Zielvorgaben gekoppelt sind. Diese Zielvorgaben (Outputs) mögen für sich betrachtet durchaus Steuerungseffekte bieten, bleiben indes buchungs- und abrechnungstechnisch konturenlos. Damit aber würde das Steuerungsmittel der Ausgabe(ermächtigung) verabschiedet, was bereits mit dem Wortlaut von Art. 110 Abs. 1 und zudem

895 Hierzu und zum Folgenden im Ergebnis ähnlich *Mehde*, S. 338 ff.; zur vergleichbaren Problematik auf kommunaler Ebene siehe *Pünder*, DÖV 2001, 70 (73 f.).

896 Vgl. dazu oben sub Fußn. 852.

897 Siehe dazu oben sub Fußn. 853.

898 Vgl. § 17 Abs. 1 Satz 1 Fall 1 BHO (= 12 Abs. 4 Satz 1 HGrG).

mit dessen historischer Verwurzelung im kameralistischen Einnahmen-Ausgaben-Denken nicht zu vereinbaren ist⁸⁹⁹.

- Soweit die Finanzmittel im Rahmen der Budgetierung nicht einzeln veranschlagt und konsequenterweise verschiedenartig einsetzbar sind, überspielt das Neue Steuerungsmodell das aus Art. 110 Abs. 1 abgeleitete **Spezialisationsprinzip und das damit zusammenhängende Prinzip der sachlichen Bindung**⁹⁰⁰. Ihre Rechtfertigung finden diese Haushaltsgrundsätze anhand von zwei Überlegungen: Zum einen soll durch die Zweckbindung detailliert einzelveranschlagter Ausgabemittel die Haushaltssteuerung gewährleistet werden, zum anderen die Koordination⁹⁰¹ und Kontrolle der Haushaltswirtschaft (Art. 114). Ein „budgetierter Haushaltsplan“, der den mittelbewirtschaftenden Stellen „Globalbeträge“ zuweist und ohne monetäre Anknüpfung daran Leistungsverpflichtungen feststellt, mag diese Funktionen auf andere Art und Weise erfüllen. Er widerspräche jedoch dem traditionellen Steuerungs-, Koordinations- und Kontrollschema der input-orientierten Prägung der Haushaltsverfassung⁹⁰².
- Auch in der überjährigen Dimension wirft die Budgetierung Probleme auf: Die Möglichkeit zur **Rücklagenbildung** setzt den **Grundsatz der Jährigkeit** (der zeitlichen Bindung) gem. § 45 Abs. 1 Satz 1 BHO⁹⁰³ und damit letztlich auch das Jährlichkeitsprinzip (Art. 110 Abs. 2 Satz 1) außer Kraft⁹⁰⁴: Soweit die Rücklagen im Jahr ihrer Auflösung (Verwendung) gesondert gedeckt werden müssen, werden dadurch finanzielle Dispositionen getroffen, die künftige Haushaltsgesetzgeber, die demokratisch anders legitimiert sein können, vorab festlegen. So-

899 Zur Zeit der Konzeption des Grundgesetzes 1948/1949, aber auch in den beiden Jahrzehnten danach prägte die Reichshaushaltsordnung (RHO – siehe sub Fußn. 236) das haushaltswirtschaftliche Denken. Wie die Bundeshaushaltsordnung knüpfte auch sie ausschließlich an Einnahmen und Ausgaben, nicht aber an andere wirtschaftliche Größen des Rechnungswesens an.

900 Siehe oben sub Rdnrn. 105 ff. und 108. – Ein ähnliches Problem werfen die Deckungsfähigkeiten im herkömmlichen Haushaltssystem auf, vgl. dazu *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 201 ff., 214 f., 277 ff., 293 ff.

901 Dazu zählt auch die Verarbeitung der Haushaltsdaten für die bundeseinheitliche Finanzstatistik und für die Finanzplanung nach Art. 109 Abs. 3 Fall 3 sowie für die zulässige Nettoneuverschuldung im Sinne von Art. 115 Abs. 1 Satz 2; vgl. *Wallerath*, DÖV 1997, 57 (66).

902 Eingehend *Siekmann*, in: Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz (Hg.), S. 44 (49), m. w. Nw.

903 Entspricht § 27 Abs. 1 Satz 1 HGrG.

904 Zu den Grundsätzen der Jährlichkeit und der Jährigkeit siehe näher sub Rdnrn. 122 ff. und 126.

weit demgegenüber die entsprechenden Deckungsmittel mitübertragen werden, kommt es faktisch zur Bildung von kleinen Sondervermögen, die sich der parlamentarischen Bestimmung entziehen⁹⁰⁵.

Fazit: Die output-orientierten haushaltswirtschaftlichen Vorgaben des Neuen Steuerungsmodells **widersprechen der geltenden Haushaltsverfassung** des Grundgesetzes, die dem traditionell input-orientierten Einnahmen-Ausgaben-Denken verhaftet ist. Ohne Verfassungsänderung lassen sie sich nicht flächendeckend und dauerhaft umsetzen⁹⁰⁶.

c) Vorüberlegungen jenseits des geltenden Haushaltsverfassungsrechts: Legitimationsausgleich durch neue Steuerungsinstrumente?

- 192** Die Unvereinbarkeit einer konsequent durchgeführten dezentralen Budgetverantwortung mit der geltenden Haushaltsverfassung besagt nichts über die **Zweckmäßigkeit**, ja sogar Überlegenheit des Neuen Steuerungsmodells gegenüber dem bisherigen, input-orientierten System⁹⁰⁷. Gesetz den Fall, es ließen sich die in Art. 79 Abs. 2 geforderten Mehrheiten für eine Änderung der Artt. 110 ff. im Sinne des Systems der dezentralen Budgetverantwortung finden, bliebe gleichwohl die absolute Grenze der „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 Abs. 3: Die Rückführbarkeit haushaltswirtschaftlicher Machtausübung auf das Volk, mit anderen Worten der Legitimationszusammenhang zwischen Staatsvolk, Parlament und Verwaltung (Art. 20 Abs. 2) müsste in sachlich-inhaltlicher Hinsicht gewahrt werden. Das **parlamentarische Budgetrecht**, das die demokratische Legitimation der Haushaltswirtschaft vermittelt, müsste durch neue, output-orientierte Steuerungsmechanismen **zumindest auf dem Niveau gehalten werden, auf dem es sich nach derzeitiger Verfassungslage befindet**⁹⁰⁸. Als Kompensationsinstrumente kämen etwa das Kontraktmanagement und die Kosten- und Leistungsrechnung in Betracht:

905 Im Übrigen weisen Rücklagen darauf hin, dass der Grundsatz der Notwendigkeit (§ 6 BHO) bei der Budgetdotierung nicht beachtet wurde.

906 Zur Zulässigkeit einer übergangsweisen Erprobung des Neuen Steuerungsmodells siehe *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 325 f.

907 Die Mangelhaftigkeit des Status quo wurde sub Rdnrn. 170 (176 ff.) veranschaulicht. Demgegenüber bestreitet *Mehde*, S. 341, die Zulässigkeit einer faktischen Kompensation traditioneller Legitimationsmechanismen durch praktische Erwägungen, insbes. durch Effizienzgesichtspunkte.

908 Zum Mythos der parlamentarischen Budgetsteuerung im geltenden Haushaltsverfassungssystem siehe *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 280 ff.

- Dem **Kontraktmanagement**⁹⁰⁹ liegt die Idee zugrunde, die Verwaltung durch konsensuale, vertragsähnliche (Ziel- oder Leistungs-)Vereinbarungen zu steuern, die zwischen der Legislative (Parlament, „Politik“) und der Verwaltung (Exekutive) geschlossen werden⁹¹⁰. Grundlage ist ein Leistungsangebot durch die Verwaltung in den Haushaltsverhandlungen, das durch Kennzahlen eindeutig und umfassend beschrieben ist (Produkt und Produktbeschreibung)⁹¹¹. Bei „Annahme dieses Angebots“ erteilt die Legislative der Exekutive einen „Auftrag“ zur Leistungserbringung (Produkterstellung). Als „Gegenleistung“ garantiert das Parlament, die dafür notwendigen Haushaltsmittel in Form von „Produktbudgets“ (pauschal) zur Verfügung zu stellen⁹¹². Wesentliches Kennzeichen ist dabei nicht nur die Festlegung des Finanzumfangs („Gegenleistung“), sondern auch des Leistungs- oder Aufgabenumfangs („Leistung“)⁹¹³.
- Die **Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)** operiert – wie ihr Name bereits erkennen lässt – nicht mit Einnahmen und Ausgaben, sondern mit Kosten und Leistungen, d.h. mit einer anderen Rechenkategorie⁹¹⁴. Salopp könnte sie als „bereinigte Gewinn- und Verlustrechnung“ bezeichnet werden. Hinter der KLR verbergen sich mehrere offene Informationssysteme, die sich auch aus statistischen Erhebungen und Untersuchungen, aus einem Berichtswesen sowie aus Planungs- und Kon-

909 Vgl. hierzu bereits Rdnr. 189 und *Pünder*, DÖV 1998, 63 ff.; *Reinermann*, DÖV 1992, 133 (139); *Wallerath*, DÖV 1997, 57 ff.

910 Siehe *Hill*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hg.), *Verwaltungsorganisationsrecht*, S. 65 (71, 78 f.); *Schneider*, ebd., S. 103 (128 ff.). Sehr krit. *Penski*, DÖV 1999, 85 (93 f.): „mangelnder Sinn für einen der Sache angemessenen Sprachgebrauch“. Zu „Zielvereinbarungen“ bzw. „Leistungsaufträgen“ in Berlin, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein vgl. *Hill*, DÖV 2001, 793 (798 ff.).

911 *HessMdF*, Zentrale Koordinierungsstelle für die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens, Landesverwaltung 2000, S. 84 ff. – Unter einem Produkt wird eine Leistung oder eine Gruppe von Leistungen verstanden, die von Stellen außerhalb des jeweils betrachteten Fachbereichs – innerhalb oder außerhalb der Verwaltung – benötigt wird; so die Definition der KGSt, Bericht 8/1994, S. 11, zit. bei *Hoffmann-Riem*, in: Schmidt-Aßmann/ders. (Hg.), *Verwaltungsorganisationsrecht*, S. 355 (373).

912 Vgl. hierzu und zum Folgenden *HessMdF*, Zentrale Koordinierungsstelle, ebd. (o. Fußn. 911), S. 98 ff.

913 Damit soll die bei Parlamenten und Ministerialbürokratien gängige Methode verhindert werden, der Verwaltung im laufenden Budgetprozess neue Aufgabenfelder verpflichtend zuzuweisen, ohne dafür zusätzliche Haushaltsmittel bereitzustellen. Vgl. *Kirchhof*, DÖV 1997, 749 (754).

914 Ausführlich dazu *Gröpl*, *Haushaltsrecht und Reform*, S. 414 ff.

trollrechnungen verschiedener Art zusammensetzen können⁹¹⁵. Durch ihren Wirtschaftlichkeitsausweis ist die KLR Hilfsmittel zur Steuerung und Kontrolle der Verwaltung unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten. Ihre Aufgaben liegen in der Prognose der Kosten- und Leistungskonsequenzen bei alternativen Handlungsmöglichkeiten, in der Vorgabe von Kosten- und Leistungszielen, in der kostenbezogenen Dokumentation der Leistungserstellung und in deren Kontrolle⁹¹⁶.

- 193** Die Implementierung des Kontraktmanagements und der Kosten- und Leistungsrechnung in das Haushaltsrecht hat gerade erst begonnen^{916a}. Deshalb lassen sich derzeit noch keinerlei Aussagen darüber treffen, ob und inwieweit es diesen neuen Instrumenten gelingen wird, die Verfahrenselemente des hergebrachten Haushaltsrechts zu ersetzen oder jedenfalls zu bereichern⁹¹⁷. Erst wenn am Ende einer längerfristigen Experimentierphase abzusehen ist, dass die output-orientierten Angebote der dezentralen Budgetverantwortung die traditionelle Input-Steuerung nicht nur kompensieren, sondern sie an Steuerungseffizienz übertreffen, wird zu überlegen sein, wie die Haushaltsverfassung, insbes. Art. 110, im Einklang mit Art. 79 modifiziert werden kann.

915 *Brede/Buschor*, in: dies. (Hg.), S. 15 (22). Vgl. auch das „Kosten- und Leistungs-Rechnungs-Handbuch für die Bundesverwaltung“, abgedr. in der Vorschriftensammlung Bundes-Finanzverwaltung (VSF), Stoffgebiet Haushaltsrecht, Abschnitt Kosten- und Leistungs-Rechnung, H 90 01, sowie die INFO-Briefe zur Einführung der Standard-KLR, vierteljährlich erhältlich beim BMF, Ref. II A 4.

916 *Heinen/Dietel*, in: Chmielewicz/Schweitzer (Hg.), Sp. 1234 (1236 ff.). Vgl. hierzu und zum Folgenden auch *Hägele*, VBIBW 1994, 302 (304).

916a Überblick bei *Hill*, DÖV 2001, 793 (796 ff.), insbes. im Hinblick auf § 6a HGrG.

917 Sehr kritisch zum Kontraktmanagement im Hochschulbereich *Hoffacker*, DÖV 2001, 681 ff.