

Péter Horváth (Hrsg.)

Performance Controlling

Strategie, Leistung und Anreizsystem
effektiv verbinden

2002

Schäffer-Poeschel Verlag Stuttgart

Ausgabensteuerung in Rheinland-Pfalz – Budgetierung und erste Leistungsaufträge

Ministerialrat Dr. Ulrich Keilmann
Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz, Mainz

1. Allgemeine Ausgangslage
2. Vorgehensmodell Rheinland-Pfalz
3. Einstiegsszenario
 - 3.1 Die Gründung eines Finanzierungsfonds
 - 3.2 Personalausgabenbudgetierung gem. § 6 Abs. 2 LHG 1997
 - 3.3 Allgemein delegierte Ermächtigungen
 - 3.4 Entwicklung von Steuerungsinstrumenten
 - 3.5 Aufbau eines Berichtswesens
4. Auswirkungen des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes
 - 4.1 Das Bonus-Malus-System
 - 4.2 Budgetfortschreibung
 - 4.3 Besondere Berichtspflichten
 - 4.4 Modell zur Übernahme von teildienstfähigen Beamten
5. Analyse der Versuchsphase aus den Jahren 1997 bis 1998
 - 5.1 Ausgabenentwicklung
 - 5.2 Zahlfallentwicklung
 - 5.3 Prüfung durch den Landesrechnungshof
 - 5.4 Gemeinsamer Antrag von SPD, F.D.P. und CDU
 - 5.5 Die Empfehlungen der Rechnungsprüfungskommission
 - 5.6 Die Empfehlungen der Landesregierung
6. Die LHO-Novelle
 - 6.1 Die Umsetzung der Änderungen aus dem Haushaltsgrundsätzegesetz
 - 6.2 Die Ausweitung der Kontrollbefugnisse des Parlaments
 - 6.3 Die Leistungsaufträge in der LHO
 - 6.4 Rahmenentwurf zum Mustergesetz einer Parlamentarischen Steuerungsordnung
7. Ausblick

Literatur

1. Allgemeine Ausgangslage

Vor dem Hintergrund stets wachsender Ausgaben bei gleichzeitig teilweise dramatischen Einnahmeausfällen bestand Mitte der neunziger Jahre ein dringendes Bedürfnis bei Bund, Ländern und Kommunen, die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung im Einzelnen zu steigern, um den neuen Herausforderungen wirksam begegnen zu können. Es wurde versucht, geeignete Aufgaben durch Ausgliederung und Privatisierung weitgehend Wettbewerbsbedingungen auszusetzen (Stichwort: „Outsourcing“), den Verwaltungsapparat sozialverträglich zu verschlanken (Stichwort: „Schlanker Staat“) sowie parallel dazu in verschiedenen Modellvorhaben die so genannten neuen Steuerungsmodelle (Themenkomplex: „Budgetierung“) zu erproben.

Charakteristisch für den Themenbereich der Budgetierung war dabei zunächst die Erprobung von Flexibilisierungsinstrumentarien in mehrjährigen so genannten Modell- oder Pilotprojekten, die schließlich nach Auswertung der gelieferten Ergebnisse grundsätzlich in noch weitergehender Form flächendeckend umgesetzt wurden. Dagegen hat es kaum Bestrebungen bzw. Modellvorhaben gegeben, die darauf abzielten, das Haushaltswesen zu globalisieren. Man befürchtete, insbesondere durch eine zu starke Globalisierung, einen aussagelosen und nicht hinreichend spezifizierten Haushaltsplan zu erhalten, der auch den Interessen des Parlaments nicht mehr gerecht werden könnte. Entsprechend konzentrierte sich die Entwicklung zunächst stärker auf den Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung, für deren Einführung der Bund eine Standardisierung erarbeitete, an der sich die Länder nach wie vor orientieren.

2. Vorgehensmodell Rheinland-Pfalz

Das Vorgehensmodell Rheinland-Pfalz unterscheidet sich von denjenigen der anderen Länder deutlich. Zwar hat auch die Landesregierung Rheinland-Pfalz, in enger Abstimmung mit dem Landtag, als Einstieg sich im Wesentlichen zunächst an den allgemeinen bundesdeutschen Entwicklungsszenarien orientiert und für den Bereich der Budgetierung im Jahre 1996 verschiedene Flexibilisierungsmodelle in ausgewählten Bereichen erprobt. Die Parallelen zu den allgemeinen bundesweiten Entwicklungsszenarien endeten jedoch bereits im gleichen Jahr mit der Einführung eines so genannten Finanzierungsfonds, der nicht nur Vorsorge für künftige Versorgungslasten trifft, sondern darüber hinaus noch eine Kostentransparenz und unmittelbare Vergleichbarkeit zwischen den Kosten für Beamte und Angestellte schafft. Daraufhin wurden 1997 die Flexibilisierungsinstrumentarien zunächst versuchsweise landesweit auf sämtliche Personalausgaben ausgeweitet. Doch bereits vor Abschluss der zweijährigen Versuchsphase wurde die Wirksamkeit dieser Flexibilisierungsmaßnahmen so

deutlich, dass schon nach einem Versuchsjahr das Bonus-Malus-System als ein weiteres Anreizsystem installiert wurde.

Nach Abschluss dieser Versuchsphase wurde in einem umfassenden Bericht der Landesregierung die Entwicklung der Modellprojekte ausgewertet und ihr positiver Einfluss auf die Ausgabenentwicklung konstatiert. In Anlehnung an die Empfehlungen des Landesrechnungshofes wurde nahe gelegt, sowohl die sich auch auf die sächlichen Verwaltungsausgaben erstreckenden ersten Modellprojekte aus 1996 zu erweitern als auch die so genannte Personalausgabenbudgetierung hin zu einem landesweit einheitlichen Budgetierungsansatz, der sich über die Personalausgaben und die sächlichen Verwaltungsausgaben erstreckt, weiterzuentwickeln und zusammenzufassen. Dieser Empfehlung folgend wurde der § 6 Landeshaushaltsgesetz 1998/1999 (LHG 1998/1999) völlig überarbeitet und gleichzeitig an die parallel laufende Novellierung der Landeshaushaltsordnung (LHO) angepasst, um bereits im Entwurf für das LHG 2000/2001 die rechtliche Grundlage für die Zusammenführung der beiden Modellprojekte zu einem einheitlichen, flächendeckenden Budgetierungsansatz der Verwaltungsausgaben zu schaffen.

Dieses Modell hat natürlich verschiedene Veränderungen und Weiterentwicklungen erfahren. Der Kern eines einfachen, logischen, allen eingänglichen und sofort verständlichen Systems ist aber nie zugunsten eines nach Perfektion strebenden, komplexen, nicht verständlichen und kaum nachvollziehbaren Gesamtsystems aufgegeben worden. Ein solches Gesamtsystem war beispielsweise das Programmbudget, das bereits vor Jahren in den USA erprobt und anschließend wieder eingestellt wurde. Vor diesem Hintergrund erklärt sich auch der Erfolg dieses Systems, weil allen Beteiligten – und seien es noch so viele – ohne Schulungsaufwand von Anfang an klar war, dass sie mit einem knappen und limitierten Budget wirtschaften und schließlich auskommen mussten und müssen. Im Grunde ist es das gleiche Prinzip, nach dem jeder mit seinem ganz persönlichen Einkommen auskommen muss. Insofern wurden keine neuen Verhaltensmuster entwickelt, die erst gelehrt und gelernt werden und sich schließlich noch bewähren mussten. Es wurde vielmehr auf praktizierte und bewährte Verhaltensmuster zurückgegriffen und lediglich erstmals erlaubt, diese auch in der öffentlichen Verwaltung nutzbringend anzuwenden.

3. Einstiegsszenario

3.1 Die Gründung eines Finanzierungsfonds

Das Land Rheinland-Pfalz hat 1996 einen Finanzierungsfonds als Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) mit dem „Landesgesetz über die Errichtung eines Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz“ (vgl. GVBl. 1996, S. 152 ff.) eingerichtet, wonach die Anstalt eine Versorgungsrücklage für Beamte und Richter bildet, soweit das Beamten- oder Richterverhältnis nach dem 30. September 1996 begründet wurde. Die Höhe der Zuführungen des Landes an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung wurde versicherungsmathematisch berechnet und vom Minister der Finanzen in der „Landesverordnung über die Zuführungen des Landes an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz vom 05. Oktober 1996“ (vgl. GVBl. 1996, S. 371) erlassen.

Damit trifft die Anstalt nicht nur Vorsorge für künftige Versorgungslasten,

- sondern schafft darüber hinaus noch eine Kostentransparenz und unmittelbare Vergleichbarkeit zwischen den Kosten für Beamte und Angestellte und
- behebt damit für diesen Bereich das Manko des kameralen Systems, zukünftige Ausgabenverpflichtungen nicht abbilden und darstellen zu können.

3.2 Personalausgabenbudgetierung gem. § 6 Abs. 2 LHG 1997

Auf die bereits seit 1996 laufenden Modellversuche nach § 6 Abs. 1 LHG hat die Landesregierung im Rahmen einer so genannten erweiterten Experimentierklausel landesweit die selbst gesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben der Hauptgruppe 4 mit dem Ziel zugelassen, die Personalausgabenentwicklung der Einnahmenentwicklung anzunähern, um so der überproportionalen Steigerung der Personalausgaben entgegenzuwirken.

Entsprechend wurden zunächst durch § 6 Abs. 2 LHG 1997 (vgl. GVBl. 1997, S. 39 ff.) alle Personalausgabenansätze innerhalb eines Kapitels für gegenseitig deckungsfähig erklärt. Darüber hinaus wurde das Ministerium der Finanzen ermächtigt, unter bestimmten Voraussetzungen und mit Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags, innerhalb des jeweiligen Einzelplanes diese gegenseitige Deckungsfähigkeit über das einzelne Kapitel hinaus zuzulassen.

Damit war Rheinland-Pfalz eines der ersten Bundesländer das landesweit eine flächendeckende Personalausgabensteuerung eingeführt hat.

3.3 Allgemein delegierte Ermächtigungen

Begleitet wurden diese haushaltsgesetzlichen Regelungen durch einen Katalog von allgemein delegierten Ermächtigungen in der Verwaltungsvorschrift zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (vgl. VVWH 1997). Hier wurden die Ausführungsregelungen getroffen, die zu einer effizienten, flexiblen und selbst gesteuerten Personalausgabenbewirtschaftung erforderlich sind. Ebenso wurden die vom Gesetzgeber dem Ministerium der Finanzen erteilten Ermächtigungen, die Abweichungen von den Stellenplänen zuzulassen, vollständig auf die Ressorts delegiert (vgl. *Keilmann* 2001). Um die Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung vor Ort realisieren zu können, wurde erlaubt, die allgemein delegierten Ermächtigungen innerhalb der Ressorts bis auf die Ebene der bewirtschaftenden Dienststelle weiterzudelegieren.

3.4 Entwicklung von Steuerungsinstrumenten

Daneben hat der Landesgesetzgeber gemäß § 6 Abs. 3 LHG 1997 der Landesregierung aufgetragen, Instrumente zur Steuerung, Optimierung und Kontrolle des Mitteleinsatzes und zur Einhaltung des Ausgabenvolumens zu entwickeln.

Begonnen hat die Landesregierung dabei zunächst mit der Weiterentwicklung der Auswertungs- und Steuerungssystematik, da bereits von Anfang an erkennbar war, dass das mit einfachen Mitteln aufgesetzte Analyse- und Steuerungsinstrumentarium bereits die aktuelle Datenstruktur in vollem Umfang ausschöpft und ohne eine zielgerichtete Weiterentwicklung der personal- und personalausgabenbezogenen Grundlagen nicht optimierbar ist. Entsprechend hat die Landesregierung beschlossen, schnellstmöglichst eine dienststellenbezogene Personaldatenbank aufzubauen.

3.5 Aufbau eines Berichtswesens

Mit der Einführung der flächendeckenden Personalausgabenbudgetierung hat der Landesgesetzgeber im Gegenzug für die teilweise Aufgabe seines Budgetrechts der Landesregierung gem. § 6 Abs. 5 LHG 1997 aufgegeben, vierteljährlich über die Modellversuche sowie den Entwicklungsstand der Steuerungsinstrumente zu berichten (vgl. Jahresberichte 1997 – 2001).

4. Auswirkungen des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes

4.1 Das Bonus-Malus-System

Mit dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz (vgl. das Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern vom 22. Dezember 1997, BGBl. I, S. 3251 ff.) hat der Bund den im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) gezogenen Rahmen erweitert und damit die rechtliche Grundlage für die Weiterentwicklung der Budgetierung geschaffen. Dies wurde in Rheinland-Pfalz unmittelbar dazu genutzt, die von den Ressorts geforderte und für die Budgetierung unablässige Übertragbarkeitsregelung zur Effizienzsteigerung in einem neuen Absatz 3 des § 6 LHG 1998/1999 (vgl. GVBl. 1998, S. 11 ff.) mit dem so genannten Bonus-Malus-System zu schaffen. Danach sind die Ausgaben der Hauptgruppe 4 und die der Obergruppen 51 bis 54 übertragbar – mit Ausnahme der Gruppen 529 (Verfügungsmittel) und 531 (Öffentlichkeitsarbeit). Ferner können, abweichend von § 45 Abs. 2 LHO, entsprechende Ausgabenreste der Hauptgruppe 4 auch für Zwecke der Obergruppen 51 bis 54 – mit Ausnahme der Gruppen 529 (Verfügungsmittel) und 531 (Öffentlichkeitsarbeit) – und der Hauptgruppen 6 und 8 verwendet werden. Gleichzeitig sind Mehrausgaben bei den vorgenannten Gruppen – soweit sie nicht im Rahmen der Deckungsfähigkeit oder durch Einsparungen im Sinne des § 37 Abs. 3 LHO ausgeglichen werden – im folgenden Haushaltsjahr einzusparen. Eine konkrete Ausgestaltung dieser Regelungen durch das für Finanzen zuständige Ministerium bedarf der Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags. Den entsprechenden Vorlagen des Ministeriums der Finanzen wurde vom Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags zugestimmt.

Danach melden die Ressorts bei am Jahresende erwirtschafteten Minderausgaben dem Ministerium der Finanzen,

- ob und in welcher Höhe Ausgabenreste gebildet,
- für welche Zwecke Ausgabenreste verwendet werden sollen (vgl. § 6 Abs. 3 S. 2 LHG 1998/1999) und
- in welcher Reihenfolge und Höhe das Ministerium der Finanzen in die Inanspruchnahme einwilligen soll.

Das Ministerium der Finanzen willigt in die Inanspruchnahme – vorbehaltlich besonderer Einsparungserfordernisse – grundsätzlich für künftige Personalausgaben (Ausgaben der Hauptgruppe 4), sächliche Verwaltungsausgaben (Ausgaben der Obergruppen 51 bis 54 – mit Ausnahme der Gruppen 529 und 531) zu 75 Prozent und für geplante Investitionsausgaben (Ausgaben der Hauptgruppe 8) zu hundert Prozent (so genannter Bonus) ein, sofern letztere keine zwingenden Folgekosten für das Land verursachen. Den Ressorts ist es dabei auch möglich,

die erwirtschafteten Mittel nicht zwingend in das unmittelbar darauf folgende Haushaltsjahr, sondern erst in spätere Haushaltsjahre übertragen zu lassen. Damit wird ein Anreiz für die Ressorts geschaffen, überjährig zu planen, weil der Beitrag zur Haushaltskonsolidierung in Höhe von regelmäßig 25 Prozent nur einmal und nicht jährlich abgezogen wird.

Bei unabweisbarem Mehrbedarf können in ganz besonders begründeten Ausnahmefällen und mit Zustimmung des Ministeriums der Finanzen, im Streitfall mit Zustimmung des Ministerrates, Personal- und sächliche Verwaltungsausgabenreste bis zu hundert Prozent übertragen werden.

Verursacht ein Ressort – trotz ergriffener Gegenmaßnahmen – Mehrausgaben, so sind diese zunächst durch Deckungsfähigkeiten bzw. Einsparungen im Einzelplan auszugleichen. Sollten alle diese Möglichkeiten nicht ausreichen, sind letztlich die Mehrausgaben im folgenden Haushaltsjahr zu hundert Prozent einzusparen (so genannter Malus).

4.2 Budgetfortschreibung

Parallel zur Ausgestaltung des Bonus-Malus-Systems – und damit bereits im Vorfeld der später vom Landesrechnungshof aufgeworfenen Problematik einer längerfristigen Planungssicherheit – wurde von der Landesregierung die künftige Budgetentwicklung mit den Ressorts festgelegt, um ihnen eine mittelfristige Planung der Finanzierbarkeit von Personalmaßnahmen, die eine zum Teil dynamische Kostenentwicklung aufzeigen, zu ermöglichen. Maßgeblicher Eckpunkt der künftigen Budgetentwicklung war der im Dienstleistungsbereich allgemein erzielbare Produktivitätsfortschritt von mindestens eineinhalb Prozent jährlich. Dementsprechend wurden reale Einsparungen von mindestens eineinhalb Prozent pro Jahr für die Zukunft festgeschrieben, von denen allenfalls bei anderer rechtlicher oder politischer Prioritätensetzung abgewichen werden kann.

4.3 Besondere Berichtspflichten

Zur Abwendung einer drohenden Budgetüberschreitung eines Ressorts hat der Minister der Finanzen ein Frühwarnsystem installiert und alle Ressorts verpflichtet, dann besonders zu berichten, wenn die vom Ressort quartalsweise zu erstellende Hochrechnung der Ausgaben zum Jahresende das geplante Soll um mehr als 0,3 Prozent überschreitet. Im Rahmen dieser besonderen Berichtspflicht hat das Ressort eingehend die Gründe für die Abweichungen darzulegen sowie über die eingeleiteten Gegenmaßnahmen und deren prognostizierten Erfolgsaussichten zu berichten.

4.4 Modell zur Übernahme von teildienstfähigen Beamten

Um insbesondere für dienstuntaugliche Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten sowie für Lehrerinnen und Lehrer, die keine Unterrichtstätigkeit mehr ausüben können, eine Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit zu vermeiden, wurde 1998 ein Modell erarbeitet, das Anreize sowohl für das aufnehmende als auch für das abgebende Ressort schafft, die teildienstfähigen Beamten an andere Ressorts zu versetzen, um ihnen so eine Weiterbeschäftigung entsprechend ihrer Teildienstfähigkeit zu erlauben (vgl. *Keilmann* 2001a).

5. Analyse der Versuchsphase aus den Jahren 1997 bis 1998

5.1 Ausgabenentwicklung

Der bereits für 1997 in den Ressorts festgestellte Trend, das ohnehin schon reduzierte Ansatzvolumen noch zu unterschreiten (vgl. Jahresbericht 1997, S. 25 ff.), hat sich nicht nur fortgesetzt, sondern noch verstärkt. So wurden im Jahr 1998 etwa 89,5 Mio. DM (1997: 18,3 Mio. DM) weniger für Personal ausgegeben, als es der Ansatz zugelassen hätte. Berücksichtigt man dann noch die nach 1998 übertragenen Ausgabenreste von rund 14 Mio. DM (1997: 11,5 Mio. DM), so ergibt sich sogar eine Unterschreitung von etwa 103,5 Mio. DM (1997: 29,8 Mio. DM). Hierzu können noch die nicht ausgeschöpften Budgeterhöhungen, insbesondere aufgrund von Kopplungs- und Deckungsvermerken, in Höhe von rund 26,6 Mio. DM (1997: 54,4 Mio. DM) gerechnet werden, was zunächst zu einer Minderausgabe gegenüber der Gesamtausgabenermächtigung von insgesamt etwa 130 Mio. DM (1997: 84,2 Mio. DM) führte.

Dieses in dieser Deutlichkeit wohl nur von wenigen erwartete Ergebnis der Personalausgabenbudgetierung war ein eindrucksvoller Beleg für die Selbststeuerungskraft sowie die Eigenverantwortlichkeit der Ressorts. Daneben wurde das erzielte Ergebnis von den hierfür zur Verfügung gestellten Steuerungsinstrumenten und im Jahre 1998 sicherlich auch von den mit dem Bonus-Malus-System verbundenen Neuerungen geprägt. Insofern ist der vorgenannte Betrag von 130 Mio. DM nicht als reiner Einsparbetrag zur Haushaltskonsolidierung zu verstehen, sondern ist hinsichtlich der zu übertragenen Ausgabenreste von ungefähr 113 Mio. DM zu relativieren.

Diese Tendenz, das Ansatzvolumen noch zu unterschreiten, setzte sich auch in den Folgejahren nach Abschluss der Versuchsphase fort, relativiert jedoch insbesondere um die von vornherein einbehaltene Effizienzdividende sowie die zusätzlichen Mittel, die zur Realisie-

nung der politisch vorrangigen Aufgabe, die Unterrichtsversorgung in Rheinland-Pfalz zu sichern, als notwendig erachtet wurden (vgl. *Keilmann 2001b*; *Keilmann 2001c*).

5.2 Zahlfallentwicklung

Auch hinsichtlich der Zahlfallentwicklung bestätigte sich im zweiten Versuchsjahr die Tendenz zum Zahlfallabbau. So wurden 1998 die Zahlfallzahlen in allen Einzelplänen – ausgenommen der Einzelplan 15 (Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung) – um weitere 559 Zahlfälle reduziert. Lediglich durch die Überlagerung der politischen Zielsetzung, nämlich die Unterrichtsversorgung der Schüler in Rheinland-Pfalz sicherzustellen, wurde dieses positive Ergebnis durch den Anbau von 601 Zahlfällen insbesondere im Schulbereich kompensiert.

5.3 Prüfung durch den Landesrechnungshof

Auch der Landesrechnungshof hat – bei aller Zurückhaltung in seinen Äußerungen zu den geprüften Modellvorhaben der selbst gesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben und im Hinblick auf den zum Prüfungszeitpunkt kurzen Erprobungszeitraum – in seinem Jahresbericht vom 21. Dezember 1998 konstatiert, dass zumindest im Haushaltsjahr 1997 die Personalausgaben im Vergleich zu den beiden Vorjahren geringer gestiegen sind. Schließlich bestätigte er im Wesentlichen das Ergebnis der selbst gesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben in seiner Prüfungsmitteilung und konstatierte, dass dieses Modell zu einem verstärkten Kostenbewusstsein bei den Dienststellen geführt hat.

5.4 Gemeinsamer Antrag von SPD, F.D.P. und CDU

Besonders erwähnenswert im Jahre 1998 ist neben dem Bonus-Malus-System der gemeinsame Antrag der SPD, F.D.P. und CDU zur Erprobung neuer haushaltsrechtlicher Instrumente (Budgetierung) bzw. zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts in Rheinland-Pfalz. Dabei ist insbesondere die Bereitschaft bei Regierung und Opposition hervorzuheben, nicht nur über ein Geschäftsfeld zu reden und zu verhandeln, um die immer knapperen Ressourcen noch effizienter einzusetzen und mit den erwirtschafteten Beträgen neue politische Herausforderungen, Aufgaben und Ziele angehen zu können, sondern auch einen konkreten gemeinsamen Antrag zu formulieren und zu verabschieden (vgl. die 47. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 29. Oktober 1998, Punkt 2 der Tagesordnung).

Im Wesentlichen begrüßt der gemeinsame Antrag die Erprobung der neuen Instrumente des Haushaltsrechts und hält es – neben einigen dezidierten Punkten zur Fortentwicklung der neuen Haushaltsinstrumentarien – insbesondere für erforderlich, dass die Gestaltungs-, Steuerungs- und Kontrollrechte des Landtags gesichert und ausgebaut werden und auch die Möglichkeit der Beratung durch den Rechnungshof verstärkt genutzt werden soll (vgl. die LTag-Drucksache 13/3457 vom 03. September 1998 und dazu die Vorlage 13/2443 vom 22. Oktober 1998).

Mit diesem gemeinsamen Antrag der Regierungskoalition und der großen Oppositionsfraktion ruhen die Neuerungen nicht nur auf vielen Schultern in der Exekutive und Legislative; gerade durch die Einbindung der Opposition in den Entscheidungs- und Steuerungsprozess werden die Nachhaltigkeit und Fortführung dieser neuen Steuerungsinstrumente langfristig garantiert.

5.5 Die Empfehlungen der Rechnungsprüfungskommission

Die Rechnungsprüfungskommission nahm die Ergebnisse der Personalausgabenbudgetierung zustimmend zur Kenntnis und empfahl unter anderem, die selbst gesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben im Hinblick auf eine Fortentwicklung zu einer „echten“ Budgetierung weiterzuentwickeln, die umfassend die Ziele und Mittel zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung im Einzelnen beschreibt.

5.6 Die Empfehlungen der Landesregierung

Nachdem das Ergebnis der beiden Versuchsjahre analysiert und als durchweg positiv qualifiziert wurde, empfahl die Landesregierung in ihrem dezidierten Abschlussbericht, unter Einbindung aller Empfehlungen die bisher im jeweiligen Landeshaushaltsgesetz erfolgten, eine flächendeckende Personalausgabenbudgetierung landesweit auf die sächlichen Verwaltungs- und Investitionsausgaben auszuweiten.

6. Die LHO-Novelle

6.1 Die Umsetzung der Änderungen aus dem Haushaltsgrundsätzegesetz

Mit der Änderung der LHO (vgl. GVBl. 2000, S. 47 ff.) wurde zunächst das Ziel verfolgt, die vom Bund im Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vorgegebenen Rahmenbedingungen, d. h. die

- Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit (§§ 19 und 20 der LHO),
- Eröffnung der kaufmännischen neben der kameralistischen Buchführung (§ 71a LHO),
- Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in geeigneten Bereichen (§ 7 Abs. 3 LHO) und
- Einführung einer leistungsbezogenen Planaufstellung und -bewirtschaftung (§ 7a Abs. 1 LHO),

in die Landeshaushaltsordnung zu überführen, um so auch dauerhaft – und nicht mehr nur modellhaft – die Eigenverantwortung der Verwaltung durch die Einräumung größerer Freiräume und durch ein höheres Maß an Flexibilität stärken und mehr Wirtschaftlichkeit im Umgang mit öffentlichen Ressourcen erzeugen zu können (vgl. *Edinger* 2001, S. 15 ff.).

6.2 Die Ausweitung der Kontrollbefugnisse des Parlaments

Ein weiteres Ziel der Novelle war auch, das parlamentarische Budgetrecht und die damit verbundenen Kontrollbefugnisse des Parlaments gegenüber der Regierung sowie die Transparenz des öffentlichen Haushalts zu stärken. Die Zulassung von mehr Flexibilität durch den Haushaltsplan und damit für die Bewirtschaftung der Haushaltsermächtigungen durch die Exekutive wurde von der ausdrücklichen Billigung des Parlaments abhängig gemacht. Zu den einzelnen erweiternden Elementen der Reform des Haushaltsrechts in Rheinland-Pfalz gehören im Wesentlichen:

- Die Sicherung des Budgetrechts des Parlaments durch geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente im Rahmen einer Flexibilisierung (§ 20a Abs. 1 LHO),
- Die regelmäßige Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung über die Ausführung der flexibilisierten Haushalte und der Leistungsaufträge (§§ 20a Abs. 2; 7b Abs. 4 LHO),
- Die Sicherung der parlamentarischen Rechte bei der Auslagerung staatlicher Aufgaben. Dazu sieht die LHO vor, dass Auslagerungen grundsätzlich durch das Gesetz beschlossen

werden müssen. In diesem Gesetz müssen Einzelheiten zur Verantwortlichkeit der Regierung, den Prüfungsmöglichkeiten des Rechnungshofs und den Rechten des Parlaments geregelt sein (§ 112a LHO). Entsprechend muss auch die Landesregierung den Landtag frühzeitig über geplante Auslagerungen unterrichten (§ 112a Abs. 4 LHO). Außerdem hat sie dem Landtag alle zwei Jahre einen Beteiligungsbericht zu erstatten (§ 10 Abs. 6 Nr. 1 LHO; vgl. *Edinger* 2000, S. 132 ff.).

- Die Erstattung eines Finanzhilfeberichts alle zwei Jahre an den Landtag zur Kontrolle der Ausgabensubventionen. Dabei sind insbesondere Zielsetzung, Ausgestaltung und Erfolg der Finanzhilfen darzustellen (§ 10 Abs. 6 Nr. 2 LHO),
- Angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für alle finanzwirksamen Maßnahmen (§ 7 Abs. 2 LHO).

6.3 Die Leistungsaufträge in der LHO

Allgemeine Beachtung fand die bundesweit bislang einmalige Regelung in den §§ 7b und 26 Abs. 1 LHO. Danach können sowohl im Haushaltsplan als auch in den Wirtschaftsplänen Leistungsaufträge erteilt werden, um so die Verwaltungseinheiten stärker durch eine output-orientierte Ergebnisausrichtung steuern zu können (vgl. *Edinger* 2001, S.26 ff.). § 7b LHO sieht Folgendes vor:

§ 7b LHO Leistungsauftrag

- (1) Wird bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans von den Möglichkeiten nach den §§ 7a (leistungsbezogene Planaufstellung und Bewirtschaftung), 8 (Zweckbindung von Einnahmen), 19 (Übertragbarkeit) und 20 (Deckungsfähigkeit) Gebrauch gemacht, kann die Veranschlagung von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan mit einem Auftrag verbunden werden, in dem für bestimmte Aufgaben Kosten- und Leistungsziele beschrieben werden (Leistungsauftrag).
- (2) Der Leistungsauftrag legt für einzelne Aufgaben oder Aufgabenbereiche Zielgrößen fest, die bei der Ausführung des Haushaltsplans erreicht werden sollen.
- (3) Gegenstand des Leistungsauftrages können insbesondere Zielgrößen sein, die den Umfang, die Kosten, die Qualität oder Wirkungen von Verwaltungsleistungen beschreiben.
- (4) Die Landesregierung berichtet im Rahmen des § 20a Abs. 2 sowie der Rechnungslegung über die Erfüllung der Leistungsaufträge.

Für die Festlegung von Leistungsaufträgen wurde Folgendes vorgesehen: Zunächst sollen im Kapitelvorwort die rechtlichen Grundlagen für eine Aufgabe beschrieben, allgemeine Leistungsvorgaben dargestellt und die Gesamtstrategie in dem jeweiligen Politikfeld bzw. im Aufgabenzusammenhang beschrieben werden. Im Weiteren sind die voraussichtlichen Kosten, Leistungen und Wirkungen darzustellen. Die Leistungsseite ist auf der Grundlage von Kennzahlen und Indikatoren festzulegen, wenn eine innere Verrechnung nicht möglich oder kein Marktpreis vorhanden ist.

Nach diesen Vorgaben wurden folgende Leistungsaufträge vereinbart:

Der **Leistungsauftrag in der Steuerverwaltung** sieht vor, die Qualität der Steuerveranlagung zu steigern, die Risikosteuerung im Veranlagungsverfahren zu verbessern und die Zufriedenheit der Steuerbürgerinnen und -bürger zu erhöhen. Gleichzeitig wurden neben einer umfangreichen Kennzahlenerfassung und -analyse aus dem bereits laufendem Leistungsvergleich der Finanzämter insbesondere

- die durchschnittliche Bearbeitungsdauer,
- die Zufriedenheit der Steuerbürgerinnen und -bürger,
- das durchschnittliche Mehrergebnis durch die intensive Überprüfung von Steuererklärungen und
- die Zahl der Fortbildungsveranstaltungen

als Leistungsindikatoren vereinbart.

Mit dem **Leistungsauftrag im Schulbereich** wird das Ziel verfolgt, den Ausbildungsstand der Lehrkräfte stufenweise zu verbessern. Danach werden bis einschließlich des Jahres 2003 differenzierte und abgestufte Schulungsangebote für über 13.000 Lehrkräfte angeboten, um ihnen die Vermittlung der modernen Kommunikationstechniken an die Schülerinnen und Schüler zu ermöglichen.

Mit dem **Leistungsauftrag im neu gegründeten Quasi-Landesbetrieb Forsten** wird insbesondere

- die Ernte von 800.000 Festmeter Rohholz,
- die Steigerung der Holzqualitäten durch waldbauliche Maßnahmen,
- das Schützen der natürlichen Lebensgrundlagen und
- die Sicherung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes

als Qualitäts- und Quantitätsmerkmale festgeschrieben.

Schließlich wurde der **Leistungsauftrag zur Förderung der anerkannten Volkshochschulen und Landesorganisationen der Weiterbildung** aufgesetzt. Danach soll unter anderem

- die Grundausstattung der Volkshochschulen und anerkannter Landesorganisationen der Weiterbildung gesichert,
- die Professionalität und damit auch die Qualität der Weiterbildung gesteigert,
- das Weiterbildungsangebot gesteigert,
- die Alphabetisierung gefördert und
- Eltern in Weiterbildungsmaßnahmen die Kinderbetreuung ermöglicht werden.

Hierzu wurden im Wesentlichen als Kennzahlen und Indikatoren

- die Anzahl der hauptamtlichen pädagogischen Fachkräfte,
- die Anzahl der Weiterbildungsstunden und der Weiterbildungsteilnehmer sowie
- die Anzahl der geförderten Veranstaltungen

vereinbart.

Parallel zu den vorgenannten Leistungsaufträgen wurden in einem ersten Schritt zunächst recht allgemein gehaltene Aufgabenbeschreibungen jedem einzelnen Kapitel vorgestellt, die später, sobald mit den pilotierten Leistungsaufträgen erste Erfahrungen gesammelt werden konnten, leicht zu flächendeckenden Leistungsbeschreibungen ausgebaut werden können.

Summa summarum soll in Umsetzung dieser neuen rechtlichen Rahmenbedingungen der Landeshaushalt

- mehr Transparenz für die Öffentlichkeit und das Parlament bieten,
- eine Gliederung abbilden, die sich stärker an Politikfeldern orientiert,
- eine Struktur aufweisen, in der stärker Aussagen zu den längerfristig zu verfolgenden politischen Zielen getroffen werden können,
- es ermöglichen, Potenziale für eine echte (materielle) Privatisierung von Verwaltungsaufgaben zu erkennen. Diese Potenziale für Privatisierungen werden vor allem in Hilfsfunktionen (Fuhrpark, interner Postverkehr etc.), in der Bereitstellung der Infrastruktur für Informations- und Kommunikationstechnik, im Bereich der Straßenunterhaltung, im Betrieb von Unterkünften sowie im Bereich der Eichverwaltung gesehen,
- durch mehr Transparenz gewährleisten, dass die Leistungsfähigkeit einzelner Verwaltungseinheiten vergleichbar ist,
- eine permanente Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik erlauben und
- den Umfang des Etats reduzieren.

6.4 Rahmenentwurf zum Mustergesetz einer Parlamentarischen Steuerungsordnung

Um die Rolle der Landesparlamente im Hinblick auf die Wahrung ihres parlamentarischen Budgetrechts im Rahmen der neuen Steuerungsmodelle neu zu definieren und ihnen nach wie vor die nachhaltige Einflussnahme auf die Inhalte und Ziele der Politik zu ermöglichen (vgl. *Hill* 2001, S. 41 ff.; *Jessen* 2001), wurde im Oktober 2000 von Prof. Dr. *Hill* vom Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer ein Workshop organisiert, der die verschiedenen Themenbereiche widerspiegelte, die in einem entsprechenden Mustergesetz einer Parlamentarischen Steuerungsordnung Eingang finden sollten (vgl. *Hill* 2001). Als ein Beitrag wurde ein erster Rahmenentwurf zum Mustergesetz einer Parlamentarischen Steuerungsordnung in die Diskussion eingebracht (vgl. *Keilmann* 2001d, S. 135 ff.).

7. Ausblick

Nach unserer Vorstellung könnte sich ein künftiger Haushalt in einen Kern- und in verschiedene Betriebs Haushalte unterteilen. Der Kernhaushalt wäre dabei reduziert auf das absolut notwendige Ausmaß, den unabdingbaren Bereich, um ausschließlich die strategischen Funktionen – wie das politische Programm zu erstellen und festzulegen – erfüllen zu können. Dabei ist an einen kleinen, effektiven und schlagkräftigen Mitarbeiterstab gedacht, der die Aufgaben und Ziele nach den politischen Vorgaben erarbeitet und definiert. Entsprechend dem geringen personellen und materiellen Bedarf ist der notwendige Finanzansatz für den Mitarbeiterstab überschaubar gering und verdeutlicht das zur politischen Zielsetzung erforderliche unabdingbare Ausgabenvolumen. Die so festgelegten politischen Zielvorgaben würden zwar nach wie vor von den Ressorts umgesetzt, nicht aber denknotwendig in der eigenen (Kern-)Verwaltung. Vielmehr würden die Ressorts die notwendigen (Vergabe-)Mittel erhalten, die es ihnen ermöglichen, als „Auftraggeber“ die Durchführung und Umsetzung der vorrangigen Ziele zwischen privaten Dritten und den bisherigen Verwaltungsapparaten – den dann kaufmännisch geführten Betriebs Haushalten – auszuschreiben und zu vergeben. Einerseits würde damit der eigene Verwaltungsapparat einen gewissen Kostendruck durch zu erwartende Konkurrenzangebote von privaten Dritten erfahren. Andererseits würde es diese Veranschlagungssystematik erlauben, die zwischenzeitlich faktisch aufgehobene Gestaltungshoheit des Parlaments wieder zu beleben, indem es über die im Haushalt einzeln anzugebenden Aufgaben und Ziele konkret entscheiden und dafür Haushaltsmittel bereitstellen kann. Dabei bliebe der Kernhaushalt weiterhin kameral aufgebaut.

Die Betriebshaushalte könnten grundsätzlich als „Auftragnehmerbereich“ umschrieben werden. Hier sollte verwaltungsunabhängig kaufmännisch gearbeitet, gedacht und die Leistung möglichst wettbewerbsorientiert erbracht werden. Ziel wäre es, sich um die Durchführung der im Kernbereich entwickelten und festgelegten Aufgaben zu bewerben. Für die Durchführung dieser Aufgaben würden Jahresbudgets vereinbart, die vom Kernhaushalt bereitgestellt werden. Soweit keine Eigenmittel erwirtschaftet werden, würde die Einnahmeseite der Betriebshaushalte aus den vereinbarten Budgets bestehen. Durch geeignete Berichtswesen und Controlling wäre die Erbringung der vereinbarten Leistungen transparent darzustellen und zu steuern. Die Betriebshaushalte würden das kaufmännische Rechnungswesen übernehmen und könnten eine Kosten- und Leistungsrechnung aufbauen.

Mit diesem Instrument könnte die politische Führung sowie das Parlament in Gestalt des Haushaltsgesetzgebers konkrete politische Projekte und Maßnahmen in Gang setzen und betreiben. Denn nach dem heutigen System ist der größte Teil der Ausgaben faktisch gebunden, Gestaltungsmöglichkeiten ergeben sich kaum noch und – anstatt outputorientiert über Leistungen und die dafür notwendigen Budgets zu entscheiden – wird lediglich inputorientiert versucht, über die Bereitstellung von Haushaltspositionen zu steuern.

Literatur

- Edinger, F.* (2000), Privatisierung und parlamentarische Verantwortung, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 2000, S. 132–139
- Hill, H.* (Hrsg. 2001), Parlamentarische Steuerungsordnung, Tagung vom 12. und 13. Oktober 2000, Speyerer Forschungsbericht Nr. 220, Speyer 2001
- Jahresbericht 1997, LTag-Vorlage 13/1702 des Landtages Rheinland-Pfalz
- Jahresbericht 1998, LTag-Drs. 13/4085 des Landtages Rheinland-Pfalz
- Jahresbericht 1999, LTag-Drs. 13/5454 des Landtages Rheinland-Pfalz
- Jahresbericht 2000, LTag-Drs. 13/6990 des Landtages Rheinland-Pfalz
- Jahresbericht 2001, LTag-Vorlage 14/991 des Landtages Rheinland-Pfalz
- Jessen, K.-O.* (2001), Neuere Ansätze parlamentarischer Steuerung und Kontrolle, Speyerer Forschungsbericht Nr. 223, Speyer 2001
- Keilmann, U.* (2000), Die Personalausgabenbudgetierung in Rheinland-Pfalz – Eine abschließende Betrachtung und Bewertung der Modellphase unter besonderer Berücksichtigung der Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofes Rheinland-Pfalz, in: Die öffentliche Verwaltung, Jg. 53, 2000, Nr. 1, S. 8 ff.
- Keilmann, U.* (2001), Personalausgabenbudgetierung – Die Entwicklung in Rheinland-Pfalz seit 1996 – Teil 1: Der Aufbau, in: Verwaltung & Management, Jg. 7, 2001, Nr. 3, S. 160–164

- Keilmann, U.* (2001a), Personalausgabenbudgetierung – Die Entwicklung in Rheinland-Pfalz seit 1996 – Teil 2: Die Weiterentwicklung, in: *Verwaltung & Management*, Jg. 7, 2001, Nr. 4, S. 241–246
- Keilmann, U.* (2001b), Personalausgabenbudgetierung – Die Entwicklung in Rheinland-Pfalz seit 1996 – Teil 3: Die Abschlussanalyse der Erprobungsphase, in: *Verwaltung & Management* Jg. 7, 2001, Nr. 5, S. 311–314
- Keilmann, U.* (2001c), Personalausgabenbudgetierung – Die Entwicklung in Rheinland-Pfalz seit 1996 – Teil 4: Die Ausweitung, in: *Verwaltung & Management*, Jg. 7, 2001, Nr. 6, S. 374–379
- Keilmann, U.* (2001d), Vorstellung eines ersten Rahmenentwurfs einer Parlamentarischen Steuerungsordnung, in: *Hill, H.* (Hrsg., 2001), *Parlamentarische Steuerungsordnung*, Speyerer Forschungsbericht Nr. 220, Speyer 2001, S. 135–146
- VVHW (1997), Verwaltungsvorschrift zur Haushalts- und Wirtschaftsführung 1997 vom 26. Februar 1997, Az.: 00 30 03/1997 – 4218 (MinBl. S. 226), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 18. August 1997 (MinBl. S. 446)