

VERWALTUNG & MANAGEMENT

Zeitschrift für allgemeine Verwaltung

Aus dem Inhalt

Herbert Kubicek und Martin Wind
Elektronisch wählen

Hein M.C.M van Oorschot
Und jetzt muss die Politik sich ändern!

Thomas Günther und Oliver Schill
Kommunale Verwaltungsmodernisierung in Sachsen

Peter Seyfried
Erfolg der Bündelung von Aufgaben
auf der unteren Verwaltungsebene

Herbert Tillmann und Heiko Rabe
Erfolgsfaktoren einer leistungsfähigen IT-Organisation



NOMOS Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Zitiervorschlag: **Keilmann**, Personalausgabenbudgetierung
– Die Entwicklung in Rheinland-Pfalz seit 1996 – Teil 1: Der
Aufbau, in: Verwaltung und Management 2001 S. 160 ff.

Personalausgabenbudgetierung

Die Entwicklung in Rheinland-Pfalz seit 1996

Teil I: Der Aufbau

von Ulrich Keilmann

Der Erfolg des rheinland-pfälzischen Modells der Personalausgabenbudgetierung ist zu einem ganz wesentlichen Teil auf seine einfache, eingängliche und pragmatische Vorgehensweise zurückzuführen. Sie verlangt nur die Übertragung von bekannten und täglich praktizierten Verhaltensmustern auf das Verwaltungshandeln und wurde gerade nicht - wie beispielsweise das Programmbudget, das vor Jahren in den USA erprobt, aber wieder eingestellt wurde - zu einem nach Perfektion strebenden, komplexen und für die Anwender nicht mehr verständlichen Gesamtsystem aufgebaut.

Mit diesem Beitrag wird in vier Teilen der Aufbau (Teil 1) und die Weiterentwicklung (Teil 2) der Personalausgabenbudgetierung in der Erprobungsphase sowie die sich daran anschließende Analyse in der Interimsphase (Teil 3) und die Ausweitung auf die sächlichen Verwaltungs- und Investitionsausgaben (Teil 4) dargestellt.

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. Entsprechend wurde im Wesentlichen versucht, geeignete Aufgaben durch Ausgliederung und Privatisierung weitgehend Wettbewerbsbedingungen auszusetzen (»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 insbesondere von Flexibilisierungsinstrumentarien in regelmäßig mehrjährigen Modell- oder Pilotprojekten, die schließlich nach Auswertung der Ergebnisse grundsätzlich in noch weitergehender Form flächendeckend umgesetzt wurden. Dagegen hat es richtigerweise kaum Bestrebungen oder Modellvorhaben gegeben, das Haushaltswesen zu globalisieren, weil man befürchtete, 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 einen Standard erarbeitete, an dem sich die Länder nach wie vor orientieren.

Vorgehensmodell Rheinland-Pfalz

Das Vorgehen in Rheinland-Pfalz unterscheidet sich von dem der anderen Länder

deutlich. Zwar hat auch die Landesregierung Rheinland-Pfalz in enger Abstimmung mit dem Landtag sich als Einstieg im Wesentlichen zunächst an den allgemeinen bundesdeutschen Entwicklungsszenarien¹ orientiert und 1996 für den Bereich der Budgetierung verschiedene Flexibilisierungsmodelle in ausgewählten Bereichen erprobt. Die Parallelitäten zu den bundesweiten Entwicklungsszenarien endeten jedoch bereits im gleichen Jahr mit der Einführung eines so genannten Finanzierungsfonds, der nicht nur Vorsorge für künftige Versorgungslasten, sondern darüber hinaus eine Kostentransparenz und unmittelbare Vergleichbarkeit der Kosten für Beamte und Angestellte schafft. 1997 wurden die Flexibilisierungsinstrumentarien zunächst versuchsweise landesweit auf sämtliche Personalausgaben ausgeweitet. Doch bereits vor Abschluss der zweijährigen Versuchsphase wurde deren Wirksamkeit so deutlich, dass schon nach einem Versuchsjahr das Bonus-Malus-System als ein weiteres Anreizsystem installiert wurde.

Nach Abschluss dieser Versuchsphase wurden in einem umfassenden Bericht der Landesregierung die Modellprojekte ausgewertet und ihr positiver Einfluss auf die Ausgabenentwicklung konstatiert. In Anlehnung an die Empfehlungen des Landesrechnungshofes wurde nahegelegt, sowohl die sich auch auf die sächlichen Verwaltungsausgaben erstreckenden ersten Mo-

¹ Vgl. insoweit die Kurzübersicht über Maßnahmen auf dem Gebiet des Haushaltswesens zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung - Bund/Länder -, die in dem Bericht der Landesregierung gemäß § 6 Absatz 6 Satz 1 LHG 1998/1999 über Stand und Ergebnisse der Modellversuche und über den Entwicklungsstand von Instrumenten zur Steuerung, Optimierung und Kontrolle des Mitteleinsatzes und zur Einhaltung des Ausgabevolumens für das IV. Quartal 1998 sowie gemäß § 6 Absatz 6 Satz 2 LHG 1998/1999 über das finanzwirtschaftliche Ergebnis der Modellversuche nach Ablauf des Haushaltsjahres 1998 (so genannter Abschlussbericht 1998) (LT-Drs.13/4085) als Anlage 9 abgedruckt ist.



Dr. Ulrich Keilmann ist Ministerialrat im Ministerium der Finanzen in Mainz.

dellprojekte 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 bisherige § 6 Landshaushaltsgesetz 1998/1999 (LHG 1998/1999) völlig überarbeitet sowie gleichzeitig an die parallel laufende Novellierung der 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.

Zwar hat dieses Modell verschiedene Veränderungen und Weiterentwicklungen erfahren. Der Kern eines einfachen, logischen, allen eingänglichen und sofort verständlichen Systems ist aber nie zu Gunsten eines nach Perfektion strebenden, komplexen, nicht verständlichen und kaum nachvollziehbaren Gesamtsystems - wie beispielsweise das Programmbudget, das bereits vor Jahren in den USA erprobt und anschließend wieder eingestellt wurde - aufgegeben worden. 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 müssen. Das ist nichts anderes als das, was jeder persönlich mit seinem eigenen Einkommen auch erreichen muss. Insofern wurden keine neuen Verhaltensmuster entwickelt, die erst gelehrt und gelernt werden und schließlich sich noch bewähren mussten. Es wurde vielmehr auf jahrzehntlang praktizierte und bewährte Verhaltensmuster zurückgegriffen und lediglich erstmals erlaubt, diese auch in der öffentlichen Verwaltung nutzbringend anzuwenden.

1996: Einstieg mit Flexibilisierungsmodellen

Modellprojekte gemäß § 6 Landshaushaltsgesetz 1996

Ab dem Haushaltsjahr 1996 hat die Landesregierung auf der Grundlage einer entsprechenden Ermächtigung von § 6 LHG 1996² in ausgewählten Verwaltungsbereichen bis Ende 1998 angelegte Pilotprojekte begonnen zu erproben, inwieweit durch die Flexibilisierung eine Steigerung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung erreicht werden kann.

Die Modellprojekte waren im LHG für die nachstehenden Bereiche vorgesehen³:

- Statistisches Landesamt (Kap. 03 06)
- Polizeipräsidien Trier, Koblenz, Mainz, Rheinland-Pfalz und Westpfalz (Kap. 03 10)
- Vermessungs- und Katasterverwaltung (Kap. 03 22)
- Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaften (Kap. 05 03)
- Justizvollzugsanstalten (Kap. 05 04)
- Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit einschließlich Verfassungsgerichtshof (Kap. 05 05)

»Allen Beteiligten war von Anfang an klar, dass sie mit einem limitierten Budget auskommen müssen.«

- Finanzgericht Rheinland-Pfalz (Kap. 05 06)
- Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit (Kap. 05 07)
- Landesarbeitsgericht und Arbeitsgerichte (Kap. 05 08)
- Geologisches Landesamt (Kap. 08 03)
- Eichverwaltung (Kap. 08 05)
- Staatliche Lehr- und Versuchsanstalt für Landwirtschaft und Weinbau Bad Kreuznach (Kap. 08 25)
- Forstämter (Kap. 14 30)⁴
- Forstliches Bildungszentrum Rheinland-Pfalz Hachenburg (Kap. 14 33)⁴
- Forstliche Versuchsanstalt Trippstadt (Kap. 14 36)⁴
- Zentrum für Benutzerservice und Informationstechnik Emmelshausen (Kap. 14 37)⁴.

Im Wesentlichen wurden die Titel der nicht stellungengebundenen Personalausgaben, die Titel der Hauptgruppe 5 (mit Ausnahme des Titels 529 01 - Verfügungsmittel) und die der Hauptgruppe 8 für gegenseitig deckungsfähig erklärt sowie teilweise zusätzliche Übertragbarkeitsvermerke bei den nicht stellungengebundenen Personalausgaben, den Titeln der Gruppen 513 (Post- und Fernmeldegebühren), 517 (Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume) und 518 (Mieten und Pachten für Grundstücke, Gebäude und Räume) eingebracht. Soweit Sachzusammenhang bestand, wurden die Ausgaben für übertragbar erklärt oder mit Einnahmen gekoppelt.⁵

Die Gründung eines Finanzierungsfonds

Das Land Rheinland-Pfalz hat 1996 mit dem »Landesgesetz über die Errichtung eines Finanzierungsfonds für die Beamten-

Versorgung Rheinland-Pfalz«⁶ einen Finanzierungsfonds als Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) eingerichtet. Danach bildet die Anstalt eine Versorgungsrücklage für Beamte und Richter, soweit das Beamten- oder Richter Verhältnis nach dem 30. September 1996 begründet wurde.⁷ Die Höhe der Zuführungen des Landes an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung wurde versicherungsmathematisch berechnet und vom Minister der Finanzen⁸ in der »Landesverordnung über die Zuführungen des Landes an den Finan-

zierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz vom 5. Oktober 1996«⁹ erlassen.

Damit trifft die Anstalt nicht nur Vorsorge für künftige Versorgungslasten, sondern

- schafft darüber hinaus eine Kostentransparenz und unmittelbare Vergleichbarkeit zwischen den Kosten für Beamte und Angestellte und
- behebt damit für diesen Bereich das Manko des kamerale Systems, zukünftige Ausgabeverpflichtungen nicht ab bilden zu können.

2 GVB1 1996, S. 1 ff.

3 Das Ministerium des Innern und für Sport (ISM) hat für seinen Bereich (Kap. 03 01) von der in § 6 Absatz 1 LHG 1996-1999 normierten Ermächtigung, entsprechende Haushaltsvermerke im Rahmen des neuen Haushaltsinstrumentariums der Budgetierung auszubringen, keinen Gebrauch gemacht.

4 Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Haushaltsvermerke bei Kap. 03 03, Titelgruppe 71 (Forstspezifische Ausgaben), die die Ausgaben dieser Titelgruppe mit den Titeln der forstlichen Kapitel 14 30, 14 32, 14 33, 14 36 und 14 37 für gegenseitig deckungsfähig sowie die Titel 518 71 und 812 71 für übertragbar erklären.

5 Eine Übersicht über die Haushaltsvermerke zur Umsetzung des § 6 Absatz 1 LHG (1996, 1997, 1998/1999) ist in dem Abschlussbericht 1998, a.a.O., als Anlage 1 abgedruckt.

6 GVB1. 1996, S. 152 ff.

7 Vgl. § 2 des Landesgesetzes über die Errichtung eines Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz vom 12. März 1996, a.a.O.

8 Gemäß § 3 Absatz 1 des Landesgesetzes über die Errichtung eines Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz vom 12. März 1996, a.a.O.

9 GVB1. 1996, S. 371.

Aufbau einer landesweit einheitlichen Personaldatenstruktur

Die Vorbereitung der mit dem Haushaltsjahr 1997 beginnenden Budgetierung der Personalausgaben erforderte neben einer strengen Mittelbewirtschaftung eine ebenso genaue Mittelüberwachung sowie Stellenkontrolle. Entsprechend wurden in 1996 mit Hilfe der Oberfinanzdirektion Koblenz - Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle - eine Datei erstellt, die monatlich den aktuellen Stand der Ist-Ausgaben¹⁰, den aktuellen Zahlfallbestand¹¹ sowie die Ausgaben- und Personalentwicklung im Ver-

überproportionalen Steigerung der Personalausgaben entgegenzuwirken.

Entsprechend wurden zunächst durch § 6 Absatz 2 LHG 1997 alle Personalausgabenansätze innerhalb eines Kapitels für gegenseitig deckungsfähig erklärt sowie das Ministerium der Finanzen darüber hinaus ermächtigt, unter bestimmten Voraussetzungen mit Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtages innerhalb des jeweiligen Einzelplanes diese gegenseitige Deckungsfähigkeit über das einzelne Kapitel hinaus zuzulassen.

Damit war Rheinland-Pfalz eines der ersten Bundesländer, das landesweit eine

»Rheinland-Pfalz war eines der ersten Bundesländer, die landesweit eine Personalausgabensteuerung eingeführt haben.«

gleich zu dem entsprechenden Zeitraum des Vorjahres enthält. Mit dieser Tabellenkalkulationssoftware wurde für alle Ressorts eine Anwendung geschaffen, die bis zum heutigen Tage Bestand hat.

Ausgliederungen und Privatisierungen

Zum 1. Januar 1996 gingen die von den Rechenzentren des Statistischen Landesamtes und des Rechenzentrums der Zentralen Datenverarbeitung der Finanzverwaltung bei der Oberfinanzdirektion Koblenz wahrgenommenen Aufgaben auf das Daten- und Informationszentrum (DIZ) über.

Ebenfalls 1996 erfolgte die Gründung des Verbandes der Teilnehmergeinschaften. Dieser Verband übernahm unter anderem die bisher von den Kulturämtern für die Teilnehmergeinschaften wahrgenommenen Aufgaben des Kassen- und Rechnungswesens.

1997: Landesweite Personalausgabenbudgetierung

Personalausgabenbudgetierung gemäß § 6 Absatz 2 Landeshaushaltsgesetz 1997¹²

Neben den bereits seit 1996 laufenden Modellversuchen nach § 6 Absatz 1 LHG hat die Landesregierung im Rahmen einer so genannten erweiterten Experimentierklausel landesweit die selbstgesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben der Hauptgruppe 4 mit dem Ziel zugelassen, die Personalausgabenentwicklung der Einnahmeentwicklung anzunähern, um so der

flächendeckende Personalausgabensteuerung eingeführt hat.

Allgemeine Ermächtigungen

Begleitet wurden diese haushaltsgesetzlichen Regelungen durch einen Katalog von allgemein delegierten Ermächtigungen in der Verwaltungsvorschrift zur Haushalts- und Wirtschaftsführung.¹³ Hier wurden die zur effizienten und flexiblen selbstgesteuerten Personalausgabenbewirtschaftung erforderlichen Ausführungsregelungen getroffen sowie die dem Ministerium der Finanzen vom Gesetzgeber erteilte Ermächtigung, nachstehende Abweichungen von den Stellenplänen zuzulassen, vollständig auf die Ressorts delegiert:

- Abweichungen von den Stellenplänen für andere Stellen als Planstellen gemäß § 49 Absatz 3 LHO zuzulassen; handelt es sich hierbei um Angestelltenstellen, schließt dies die Überprüfung ihrer tarifgerechten Einstufung durch das Ministerium der Finanzen nicht aus
- Abweichungen von der Zahl der abgeordneten Beamten (Titel 422 04) und der teilzeitbeschäftigten Arbeiter (Titel 426 06) zuzulassen (in sinngemäßer Anwendung des § 49 Absatz 3 LHO)
- Stellen nach § 50 Absatz 2 und 7 LHO unter den dort genannten Voraussetzungen in eine andere Verwaltung umzusetzen
- Leerstellen nach § 50 Absatz 4 und 7 LHO unter den dort genannten Voraussetzungen mit dem Vermerk »künftig wegfallend« zu schaffen
- Teilzeitkräfte auf Stellen für Vollzeitkräfte zu führen, wobei die Summe der

Arbeitszeit der Teilzeitkräfte die Summe der regelmäßigen Arbeitszeit für Vollzeitkräfte nicht überschreiten darf

- Planstellen zu schaffen oder umzuwandeln, wenn dies auf Grund bestehender Rechtsvorschriften unabweisbar ist (§ 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 LHG 1997)
- vorübergehend Planstellen mit dem Vermerk »künftig wegfallend (kw)« zur Wiederverwendung vorzeitig in den Ruhestand versetzter Beamter mit der Maßgabe zu schaffen, dass der jeweilige Beamte in die nächste besetzbare Planstelle bei seiner Verwaltung einzuweisen ist (§ 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 LHG 1997)
- Planstellen zu schaffen oder umzuwandeln, soweit hierfür Mittel von dritter (öffentlicher oder privater) Seite zur Verfügung gestellt werden (§ 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 LHG 1997)
- Stellen für Angestellte in vergleichbare Planstellen umzuwandeln (§ 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 LHG 1997)
- Leerstellen zu heben, so weit dies erforderlich ist, um die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine dienst- und laufbahnrechtlich gebotene Beförderung während eines Erziehungsurlaubs oder eines Urlaubs ohne Dienstbezüge im Rahmen des § 10 Absatz 3 Satz 2 Nummer 6 der Laufbahnverordnung sicherzustellen (§ 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 LHG 1997)
- fachspezifische Planstellen in Einzelfällen auch mit Beamten anderer Fachrichtungen zu besetzen, wenn adäquate Planstellen nicht vorhanden oder bereits besetzt sind (§ 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 7 LHG 1997); hierbei ist darauf zu achten, dass die jeweiligen Stellenobergrenzen nicht überschritten werden
- in den Fällen, in denen ein dienst unfähiger Beamter zur Vermeidung einer Versetzung in den Ruhestand bei einer anderen Verwaltung im Landesdienst weiterverwendet wird, vorübergehend eine dem Amt des Beamten entsprechende Planstelle mit dem Vermerk

¹⁰ Grundlage sind die Daten des Statistischen Landesamtes, die auf den monatlichen Kassenabschlüssen basieren.

¹¹ Zahlfälle sind die in Vollzeit umgerechneten Äquivalente aller besetzten Stellen der Gruppen 422 (Bezüge der Beamten und Richter), 425 (Vergütungen der Angestellten) und 426 (Löhne der Arbeiter), aus denen tatsächlich auch Bezüge, Vergütungen oder Löhne gezahlt werden.

¹² GVB1 1997,5. 39 ff.

¹³ Vgl. 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).

»künftig wegfallend (kw)« zu schaffen (§3 Absatz 2 LHG 1997).

Die vorstehenden allgemeinen Einwilligungen stehen nach wie vor unter dem Vorbehalt des jederzeitigen Widerrufs und dienen der Erprobung, um Erkenntnisse über die im Rahmen der Personalausgabenbudgetierung erforderlichen Flexibilisierungsmaßnahmen in der Stellenbewirtschaftung zu gewinnen. Durch die weitgehende Flexibilität in der Stellenbewirtschaftung sollen auch die gebotenen sozialverträglichen Lösungen bei der Auswahl des Personals ermöglicht werden.¹⁴

Weitere Ermächtigungen innerhalb der Ressorts

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 weiter zu delegieren.

Aufbau eines Berichtswesens

Mit der Einführung der flächendeckenden Personalausgabenbudgetierung hat der Landesgesetzgeber im Gegenzug für die teilweise Aufgabe seines Budgetrechts der Landesregierung gemäß § 6 Absatz 5 LHG 1997 aufgegeben, vierteljährlich über beide Modellversuche (§ 6 Absatz 1 und § 6 Absatz 2 LHG 1997) sowie über den Entwicklungsstand der Steuerungsinstrumente zu berichten.¹⁵

Entsprechend wurde den Ressorts nach Nummer 3.8 der Verwaltungsvorschrift zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung im Haushaltsjahr 1997¹⁶ aufgegeben, nach Ablauf eines jeden Kalender- vierteljahres jeweils bis zum 15. des Folgemonats dem Ministerium der Finanzen einen schriftlichen Bericht zu übersenden, in dem für den jeweiligen Ressortbereich Stand und Ergebnisse der Modellversuche nach § 6 Absatz 1 und 2 LHG 1997 mitzuteilen waren. In den Ressortberichten waren, untergliedert nach den einzelnen Modellversuchen, insbesondere anzugeben

- die ausgabenbezogenen Ist-Ergebnisse im Verhältnis zu den Haushaltsermächtigungen
- die Personalentwicklung in den budgetierten Personalausgabenbereichen, untergliedert nach Beamten, Angestellten und Arbeitern sowie nach Laufbahngruppen
- eine ausgaben- und personalbezogene Prognose über den voraussichtlichen weiteren Jahresverlauf der Versuchsbereiche einschließlich einer Darstellung der geplanten weiteren Maßnahmen zur

Sicherstellung der kapitelweisen Budgeteinhaltung

- Art und Umfang der erwirtschafteten und noch erwarteten Einsparungen
- die Entwicklung der Beschäftigungsverhältnisse Auszubildender, Teilzeitbeschäftigter, Schwerbehinderter und von Frauen in den budgetierten Personalausgabenbereichen
- die für die Ist-Ergebnisse und den prognostizierten Jahresverlauf wesentlichen bestimmenden Faktoren
- die im Rahmen der Modellversuche vorgenommenen Organisations- und Bewirtschaftungsmaßnahmen sowie deren Auswirkungen
- die eingesetzten Instrumente zur Steuerung, Optimierung und Kontrolle des Mitteleinsatzes und zur Einhaltung des

»Im Gegenzug zur Personalausgabenbudgetierung hat der Landesgesetzgeber der Landesregierung Berichtspflichten auferlegt.«

jeweiligen Ausgabenvolumens sowie die daraus gewonnenen Erkenntnisse und Perspektiven

- die Inanspruchnahme der erteilten allgemeinen Ermächtigungen.

Entwicklung von Steuerungsinstrumenten

Neben der quartalsweisen Berichtspflicht hat der Landesgesetzgeber gemäß § 6 Absatz 3 LHG 1997 der Landesregierung aufgegeben, Instrumente zur Steuerung, Optimierung und Kontrolle des Mitteleinsatzes und zur Einhaltung des Ausgabenvolumens zu entwickeln.

Begonnen hat die Landesregierung dabei zunächst - neben der noch darzustellenden Weiterentwicklung der Ausgabensteuerung - insbesondere mit der Weiterentwicklung der Auswertungs- und Steuerungssystematik. Denn bereits von Anfang an war erkennbar, 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, schnellstmöglich eine dienststellenbezogene Personaldatenbank aufzubauen.

Für die Umsetzung dieses Beschlusses schied eine eigene Neuentwicklung eines

landeseinheitlichen Personalverwaltungssystems aus, das sämtliche Funktionen aller derzeit verwendeten Verfahren umfasst und mit den Abrechnungsverfahren der OFD Koblenz - Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle - verbindet. Sie wäre nicht innerhalb eines annehmbaren Zeitraumes realisierbar gewesen. Ziel war deshalb, ein in anderen Bundesländern bereits bestehendes Personalverwaltungssystem zu übernehmen.

Nachversicherung

Hinsichtlich der Nachversicherung aus dem Dienst geschiedener Beamter oder Richter, die der letzten personalbearbeitenden Dienststelle obliegt, wurde geprüft, ob eine anteilige finanzielle Beteiligung aller

Dienststellen, denen die Betroffenen im Laufe ihrer Dienstzeit angehörten, erfolgen sollte.¹⁷ Da jedoch auf keinen kurzfristig abrufbaren Datenbestand zurückgegriffen werden konnte, der eine eindeutige anteilige Zuordnung der Nachversicherungspflichtigen zu den jeweiligen Dienstthern erlaubt hätte und damit der Verwaltungsaufwand für die Erhebung dieser Daten erheblich gewesen wäre, wurde auf die Umsetzung dieser Maßnahme verzichtet.¹⁸

Ergebnisse der Modellversuche

Entwicklung der Pilotprojekte nach § 6 Absatz 1 LHG 1997

Auch 1997 wurde von den Ressorts die positive Einschätzung der mit § 6 Absatz 1 LHG 1997 vom Landtag zugelassenen

14 Vgl. dazu ausführlich die Darstellungen in den jeweiligen Jahresberichten 1997 (LTag-Vorlage 13/1702), 1998 (LTag-Drs. 13/4085), 1999 (LTag-Drs. 13/5454) und 2000 (LTag-Drs. 3/6990).

15 Vgl. dazu den Jahresbericht 1997, a.a.O.

16 Siehe oben Fn. 13

17 Gedacht als Anreizmechanismus, um die Verantwortlichen anzuhalten, wirklich nur diejenigen Kosten zu tragen, die tatsächlich entstanden sind.

18 Inzwischen wurde die landesweite Zuständigkeit zur Durchführung der Nachversicherung mit Erlass vom 24. Januar 2000 auf die Oberfinanzdirektion Koblenz - Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle - übertragen (GVB1. 2000, S. 201 f.).

haushaltstechnischen Möglichkeiten (insbesondere Deckungsfähigkeits- und teilweise Übertragbarkeitsregelungen) bestätigt. Gerade die Vorzüge der Dezentralisierung und die Flexibilisierung haben die Ressorts her vorgehoben und dies als ursächlich für ein bedarfsgerechteres und effizienteres Verwaltungshandeln qualifiziert. Dabei zeigte das neue Steuerungssystem im Ansatz schon Anreizmechanismen, die die Verwaltungen veranlassten, die im konsumtiven Bereich eingesparten Mittel für investive Ausgaben zu verwenden.

Darüber hinaus wurde als besonders effektiv die Übertragbarkeit (zur Eindämmung des so genannten Dezember-Fiebers) und die Ausbringung von so genannten Kopplungsvermerken (das heißt, die erzielten Einnahmen verbleiben bei der Organisationseinheit) gesehen.¹⁹

Entwicklung der Personalausgabenbudgetierung nach § 6 Absatz 2 LHG 1997

• Ausgabenentwicklung

Zunächst war zu konstatieren, dass die selbstgesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben nicht zu Personalmehrausgaben führte. Das war - angesichts der verschiedenen Versuche in den vorangegangenen Jahren, die Personalausgabenquote mit unterschiedlichen Modell- und Denkansätzen (unter anderem Personalwirtschaftskonzept) zu senken - keine Selbstverständlichkeit. Vielmehr war dieses Ergebnis vor dem Hintergrund besonders zu würdigen, dass die im Haushaltseckwertebeschluss vorgegebenen Personalausgaben bereits real abgesenkt waren und ein Zahlfallrückgang von 1,3 Prozent unterstellt beziehungsweise vorgegeben war. Dieses Ziel haben die Ressorts nicht nur erreicht, sondern sie haben darüber hinaus noch zusätzlich rund 18,3 Millionen DM weniger für Personal²⁰ ausgegeben, als es der Nachtragshaushaltsansatz vorgesehen hatte. Berücksichtigt man dann noch die den Ressorts von 1996 nach 1997 übertragenen Haushaltsreste in der Hauptgruppe 4 in Höhe von rund 11,5 Millionen DM, ergab sich sogar eine Unterschreitung des Ausgaben-Solls von rund 29,8 Millionen DM. Gleichzeitig wurden von verschiedenen Ressorts Mehreinnahmen insbesondere durch die Einwerbung von Drittmitteln in Höhe von rund 39,4 Millionen DM erzielt.

• Zahlfallentwicklung

Diese Ausgabenentwicklung war nur dadurch zu erreichen gewesen, dass - konsequent die Zahlfälle²¹ abgebaut wurden (im Dezember 1997 wurden

596 weniger Zahlfälle registriert als im Januar 1997, was einer Reduzierung um 0,75 Prozent entspricht)

- sich bietende Synergieeffekte genutzt wurden, auch indem von fast allen Ressorts die kapitelübergreifende Deckungsfähigkeit der Personalausgaben beantragt und vom Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags gebilligt wurde.²²

Ausgliederungen und Privatisierungen

Das Landeskrankenhaus übernahm als Anstalt des öffentlichen Rechts zum 1. Januar 1997 die Aufgaben der ehemaligen Landesnervenkliniken Alzey und Andernach sowie des Neurologischen Landeskrankenhauses Meisenheim. Zum gleichen Zeitpunkt wurden die Gesundheitsämter in die Kreisverwaltungen eingegliedert (kommunalisiert).

Einbindung in die parallelen Entwicklungen beim Bund

Verabschiedung des Dienstrechtsreformgesetzes

Das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Reformgesetz) vom 24. Februar 1997²³ ist in seinen wesentlichen Teilen zum 1. Juli 1997 in Kraft getreten. Artikel 3 des Gesetzes enthält spezielle leistungsbezogene Besoldungsbestandteile:

- Vorzeitiges Aufsteigen in die nächste Dienstaltersstufe (so genannte Leistungsstufe)
- Leistungsprämie
- Leistungszulage.

Diese speziellen Leistungsbestandteile der Beamtenbesoldung bedürfen jedoch bei Inanspruchnahme der landesrechtlichen Umsetzung die Form einer Rechtsverordnung. Die hierzu ergangene Landesverordnung zur Durchführung der §§ 27 und 42a des Bundesbesoldungsgesetzes vom 14. April 1999 trat am 1. Juli 1999 in Kraft.²⁴ Danach sind die Leistungselemente aus den veranschlagten Personalausgabenbudgets zu finanzieren. Die Gewährung von Leistungsanreizen, auf die als freiwillige Leistung kein Rechtsanspruch besteht, ist im Landesbereich von der Einhaltung der Personalausgabenbudgets im jeweiligen Ressort beziehungsweise Haushaltskapitel abhängig; sie kann jederzeit durch haushaltsrechtliche Regelung widerrufen werden.²⁵

Verabschiedung des Haushaltsrechtsfortentwicklungsgesetzes

Unmittelbar im Anschluss an das am 22. Dezember 1997 geänderte Haushalts-

grundsatzgesetz (HGGrG)²⁶ hat der Landesgesetzgeber die von den Ressorts geforderte und für die Budgetierung unablässige Übertragbarkeitsregelung zur Effizienzsteigerung in einem neuen Absatz 3 des LHG 1998/1999 mit dem so genannten Bonus-Malus-System geschaffen.²⁷

Fortsetzung in Heft 4/2001

19 Vgl. dazu im Einzelnen die Ausführungen der jeweiligen Ressorts zu den Modellvorhaben nach § 6 Absatz 1 LHG 1997 in dem Jahresbericht 1997, a.a.O.

20 Das heißt. Ausgaben der Hauptgruppe 4.

21 Die Definition »Zahlfälle« ist in Fußnote 11 nachzulesen.

22 Vgl. zur Ausgaben- und Zahlfallentwicklung im Detail den Jahresbericht 1997, a.a.O., S. 23 ff.

23 BGBl. I, S. 322 ff.

24 GVBl. 1999, 5. 104 f.

25 Vgl. insofern die Verwaltungsvorschrift zur Haushalts- und Wirtschaftsführung 2000 vom 28. Februar 2000 - Az.: 00 30 03 02/2000 - 421/427 -(MinBl. 154 IT.).

26 Vgl. das Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern (Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz) vom 22. Dezember 1997. BGBl. L. S. 3251 ff.

27 Vgl. dazu Teil 2 dieser Abhandlung.

Speyerer Forum: Haushalts- und Rechnungswesen 2001 Outputorientierte Ressourcenumsetzung: Produkte formulieren, Leistungen messen, Ressourcenverbräuche ermitteln 19. bis 21. September 2001

Zentrales Element der Reform des staatlichen und kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland ist die Umgestaltung des Haushalts durch Einbeziehung von Informationen über zu erbringende Leistungen (output-orientierter Haushalt) und die Verknüpfung dieser Informationen mit Informationen über den Ressourcenverbrauch (Kosten). Haushaltspolitik und Haushaltsvollzug sollen künftig an den zu erbringenden Leistungen ansetzen.

Die Umsetzung dieses Haushaltskonzepts erfordert,

- dass die Verwaltungsleistungen ("Produkte") in geeigneter Weise definiert werden
- dass Quantität und Qualität der Verwaltungsleistungen messbar sind und
- dass die Ressourcenverbräuche (Kosten) für die einzelnen Verwaltungsleistungen ermittelt werden können.

Darüber hinaus und nicht zuletzt muss zur Implementation einer outputorientierten Ressourcenumsetzung geeignete Standard-Software zur Verfügung stehen. Im Rahmen des Forums soll über den Stand der Umgestaltung des Haushaltswesens berichtet werden, es sollen Erfahrungen vermittelt und ausgetauscht werden, und es sollen Entwicklungsperspektiven aufgezeigt werden.

Auskünfte: Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Lüder, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Postfach 1409, 67324 Speyer, Telefon: (06232) 654-329, Fax: (06232) 654-412, E-Mail: klueder@dhw-speyer.de, <http://www.dhw-speyer.de/lueder/aktuelles.htm>