

## Länderübergreifende IT-Zusammenarbeit

Das rheinland-pfälzische Modell der Personalausgabenbudgetierung

**(BS/Dr. Ulrich Keilmann\*)** Der Erfolg des rheinland-pfälzischen Modells der Personalausgabenbudgetierung (PAB) ist zu einem ganz wesentlichen Teil auf seine einfache und pragmatische Vorgehensweise zurückzuführen. Mit einer speziell für den öffentlichen Sektor entwickelten EDV-Anwendung "PAB.HR" unterstützt das Ministerium der Finanzen die gesamte rheinland-pfälzische Landesverwaltung bei der Analyse der Ist-Personalausgaben und deren Hochrechnung (HR) für künftige Haushaltsjahre. Vor einigen Jahren fand die Anwendung "PAB.HR" Einzug in den Landesbehörden des Landes Nordrhein-Westfalen und wurde so zu einem positiven Beispiel für eine länderübergreifende Kooperation im Bereich Public Sector.

Vor dem Hintergrund stets wachsender Ausgaben bei gleichzeitigen Einnahmeausfällen bestand schon Mitte der neunziger Jahre ein dringendes Bedürfnis, die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit zu steigern, um den neuen Herausforderungen wirksam begegnen zu können. Vor diesem Hintergrund wurden zunächst verschiedene Steuerungsmodelle (NSM) mit dem Ziel erprobt, die Verwaltungseffizienz zu optimieren und Synergieeffekte realisieren zu können. Ein Baustein dieser neuen Steuerungsmodelle war die Ausgabenbudgetierung, die durch die Vorgabe ei-

nes Budgets den einzelnen Einheiten (Ressorts, Dienststellen) mehr Ressourcenverantwortung übertrug, um eine interne Aufgabenkritik mit dem Ziel auszulösen, die knappen finanziellen Mittel zur jeweiligen Aufgabenerfüllung möglichst optimal zu nutzen. Damit die Behörden auch tatsächlich in der Lage waren, ihr Budget im Rahmen der Haushaltsaufstellung für künftige Jahre zu prognostizieren und im Haushaltsvollzug zu kontrollieren, wurde von den rheinland-pfälzischen Ressorts schon relativ frühzeitig eine elektronische Unterstützung gefordert.

### Vom Pilot – zum Echtbetrieb

Das Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz beauftragte daher im zweiten Quartal 2000 das Unternehmen "Institut für Software-Entwicklung und EDV-Beratung AG (ISB-AG)" mit der Erstellung eines DV-technischen Feinkonzeptes, in dem auf Basis eines vorliegenden Fachkonzeptes die abzubildenden Prozesse detailliert beschrieben wurden. Die Realisierung der Anwendung begann im Herbst 2000 und wurde im dritten Quartal 2001 mit einer ersten Testphase abgeschlossen. Nach Realisierung zusätzlicher Anfor-

derungen als Ergebnis der Testphase und nach Durchführung der Migration auf das Datenbankmanagementsystem "Oracle 9i" wurde im dritten Quartal 2002 die abschließende Pilotphase unter Einbeziehung aller Ministerien gestartet. Danach konnte der Einsatz der Anwendung PAB in Rheinland-Pfalz starten.

Nach einer Pilotphase zwischen Juni und Dezember 2005 wurde die Anwendung PAB am 01. Januar 2006 im Land Nordrhein-Westfalen flächendeckend eingeführt. Der Leiter der Zentralen Besoldungs- und Versorgungsstelle, Finanzpräsident *Werner Nägler*, und die

Direktorin des Landesamtes für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen, *Jutta Schuck*, unterzeichneten hierzu am 28. Oktober 2004 einen entsprechenden Überlassungsvertrag.

### **Öffentlich-rechtlicher Kooperationsvertrag**

Gemäß § 63 Absatz 3 Satz 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) Rheinland-Pfalz in Verbindung mit § 8 Absatz 3 Landeshaushaltungsgesetz Rheinland-Pfalz und § 6 Absatz 5 Haushaltsgesetz Nordrhein-Westfalen konnte die Anwendung kostenfrei überlassen werden. Diese Regelungen gehen zurück auf die sog. "Kieler Beschlüsse", die seit 1968 die Grundlage für den Austausch von IT-Verfahren zwischen Bund, Ländern und Kommunen und für deren Zusammenarbeit im IT-Bereich darstellen, sowie einem Beschluss der Finanzministerkonferenz (FMK) vom 24. Januar 1980, wonach eine unentgeltliche Überlassung von ADV-Programmen innerhalb der öffentlichen Verwaltung dann für zulässig angesehen wird, soweit Gegenseitigkeit besteht und im Hinblick auf § 63 LHO dafür eine entsprechende haushaltsrechtliche Absicherung vorhanden ist. Gleichzeitig verpflichtete sich das Land NRW zur

angemessenen Beteiligung an den Kosten für die Pflege und Wartung künftiger Weiterentwicklungskosten. Alle notwendigen Detailregelungen wurden in einem entsprechenden öffentlich-rechtlichen Kooperationsvertrag zwischen den Ländern festgehalten.

### **EDV-Anwendung PAB.HR**

Für die Personalausgabenanalyse bietet die Anwendung ein spezielles Modul; das sogenannte Ist-Tableau. In diesem Tableau können die Ist-Daten getrennt nach den Beschäftigungsgruppen (Beamte, Beschäftigte und Versorgungsempfänger) eingesehen werden. Hier stehen dem Anwender umfangreiche Selektions- und Aggregationsfunktionen zur Verfügung. So können beispielsweise die Personalausgaben der Organisationseinheiten (Dienststellen) oder der Haushaltsstelle (Kapitel, Obergruppe, Gruppe, Titel) abgebildet werden. Durch das Ist-Tableau wird die Möglichkeit eröffnet, die Personalausgaben präzise zu analysieren. Die Ist-Daten werden einmal monatlich über eine Schnittstelle aus den Personalabrechnungssystemen (in Rheinland-Pfalz z. B. DAISY) in den Datenbestand der Anwendung PAB.HR eingelesen.

### **Vergleichende Hochrechnung jederzeit möglich**

Bei der Hochrechnung werden für jeden einzelnen Personalfall die Ist-Ausgaben des laufenden Jahres, unter Berücksichtigung der zu definierenden (variablen) Kennzahlen, summiert und fortgeschrieben. In der Hochrechnung können für alle Beschäftigungsgruppen fiktive Personalstandsänderungen, wie z. B. Einstellungen, Beförderungen, Versetzung in den Ruhestand oder das frühzeitige Ausscheiden aus dem Dienst in einem speziellen Detailfenster definiert werden. Außerdem können bei der Modellhochrechnung Veränderungen bei den Familienzuschlägen berücksichtigt werden. Hochrechnungen können unter einem frei wählbaren Namen gespeichert, jederzeit wieder aufgerufen und beliebig verändert werden. Somit sind Vergleiche von Hochrechnungsergebnissen jederzeit möglich.

Das Hochrechnungsergebnis wird für jede einzelne budgetierende Einheit auf Landes-, Ressort- oder Dienststellenebene angezeigt. Bei der Anzeige der Hochrechnungsdaten können zusätzlich Einschränkungen für einzelne Einzelpläne, Titel oder für einzelne Dienststellen definiert werden.

In einem weiteren Modul der Anwendung, dem Budgettableau, werden die Hochrechnungsergebnisse den im Haushalt veranschlagten Mitteln gegenüber gestellt. Die verfügbaren Haushaltsmittel werden ebenfalls in der Anwendung PAB verwaltet. Außerdem kann die sogenannte Bonus-Malus-Rechnung durchgeführt werden. Dabei werden die jährlichen hochgerechneten Personalausgaben den vorhandenen Mitteln gegenüber gestellt und entweder ein Bonus oder ein Malus festgestellt.

Ein Bonus kann dabei vom Ressort entweder auf das darauf folgende oder auf spätere Haushaltsjahre verteilt werden. Weiterhin erlaubt die Anwendung das "Eintauchen" des Benutzers bis auf Titel- und Dienststellenebene, um konkret feststellen zu können, in welchen Bereichen bzw. Dienststellen der Bonus erwirtschaftet wurde bzw. Malus entstanden ist.

*\*Dr. Ulrich Keilmann ist Grundsatzreferent im Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz und Lehrbeauftragter an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz sowie an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.*