

# Der rheinland-pfälzische Weg der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der Landesverwaltung

von Ingolf Deubel und Ulrich Keilmann

**Mit der stärker betriebswirtschaftlich orientierten Ausrichtung öffentlichen Verwaltungshandelns setzte in Deutschland ein Trend ein, der nicht nur einen heterogenen Entwicklungsprozess der öffentlichen Haushalte beschleunigte, sondern fast schon droht, die betriebswirtschaftliche Ausrichtung zum Selbstzweck zu erheben – koste es, was es wolle. Mit dem vorliegenden Beitrag soll aufgezeigt werden, dass man durchaus auch als eher finanzschwaches Bundesland nicht zwingend den meist überbeuerten Weg der flächendeckenden Umstellung des Haushaltssystems von der Kameralistik auf die doppelte Buchführung gehen muss. Vielmehr lassen sich auch im tradierten System die meisten der gewünschten Effekte mit einfachen Mitteln und einer pragmatischen Herangehensweise erzielen.**

Damit sollte letztlich auch unterstrichen werden, dass das kameral geprägte Haushaltssystem den gestiegenen Anforderungen an eine sich stärker betriebswirtschaftlich orientierende Verwaltung nicht mehr gerecht werde.

Mit dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz<sup>6</sup> wurde ab 1998 der im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) gezogene Rahmen deutlich erweitert und die rechtliche Grundlage für eine stärker betriebswirtschaftlich orientierte Ausrichtung der öffentlichen Verwaltung gelegt. Spätestens seit dieser Novelle wird intensiv auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung über sämtliche Ausformungen der neuen Verwaltungssteuerung diskutiert. Dabei werden die verschiedensten Variationsmöglichkeiten durchdekliniert und reichen von der Beibehaltung der bisherigen kameralen

## Einleitung / Problemaufriss

Die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen sind seit Jahrzehnten strukturell defizitär, weil die Produktivität in der öffentlichen Verwaltung deutlich langsamer wächst als in der Privatwirtschaft.<sup>1</sup> Anfangs konnte die Differenz noch relativ leicht mittels Kreditaufnahmen formell

ausgeglichen werden. Seit Anfang der neunziger Jahre verlangsamte sich die Entwicklung der Steuereinnahmen jedoch, während die Ausgaben weiter zunahmen. Folglich wuchs das kreditär zu finanzierende Delta teilweise dramatisch an und gipfelt derzeit in Haushalten, die ohne Kreditaufnahme jenseits der verfassungsrechtlichen Grenzen nicht auskommen.<sup>2</sup>

Parallel zur gebremsten Steuereinnahmementwicklung Mitte der neunziger Jahre wurden verstärkt die fehlenden betriebswirtschaftlichen Strukturen in der öffentlichen Verwaltung bemängelt und dabei immer wieder

- das starre und unflexible Haushaltsrecht
- die fehlende Darstellung des jeweiligen Ressourcenverbrauchs
- die input- und nicht outputorientierte Steuerung und
- das fehlende Benchmark kritisiert.<sup>3</sup>

Zur plakativen Verstärkung dieses Grundeindrucks wurde insbesondere gerne verwiesen auf

- das damals nicht vorhandene Liegen-schaftsmanagement, das obendrein noch die vorhandenen Ressourcen sicherlich nicht ausreichend abbildete,<sup>4</sup> sowie
- die nicht vorhandenen Rückstellungen zur Finanzierung künftiger Pensionsausgaben.<sup>5</sup>

1 Vgl. Deubel, Verwaltungsmodernisierung durch mehr Wettbewerb – Zur Notwendigkeit einer grundlegenden Reform der öffentlichen Verwaltung, in: Kübbeler/Langer, Wirtschafts- und Finanzpolitik nach ordoliberalen Prinzipien, Berlin 1999, S. 149 ff.

2 Vgl. beispielsweise Wagschal, Der Bund in extremer Haushaltsnotlage, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 09. November 2004, S. 13; Thielbeer, Bremer Sanierungsdesaster in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. März 2005, S. 6; Die Finanzkrise der Bundesländer – Die Haushalte im Überblick, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Dezember 2004, S. 5.

3 Vgl. dazu auch Harle/Kulemann, Einführung eines kaufmännischen Rechnungswesens in Hessen, in: Verwaltung und Management 2005, S. 135.

4 Vgl. Deubel, Fallbeispiel Solingen: Wettbewerbsorientierte Organisation der Kommunalverwaltung – eine integrierte Modernisierungs- und Konsolidierungsstrategie, in: Naschold/Oppen/Wegener, Innovative Kommunen, Stuttgart/Berlin/Köln 1997, S. 125 (135 ff.).

5 Vgl. Deubel, Verwaltungsmodernisierung durch mehr Wettbewerb, a.a.O., S. 153.

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



Professor Dr. Ingolf Deubel ist Staatssekretär im Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz, Mainz.



Ministerialrat Dr. Ulrich Keilmann ist Grundsatzreferent Haushalt im Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz, Mainz.

Systematik zumindest im Kernhaushalt<sup>7</sup> über mehr oder weniger deutlich modifizierte Systeme<sup>8</sup> bis hin zum völligen Paradigmenwechsel mit kaufmännischer Buchführung und outputorientierter Steuerung durch Plankostenrechnung.<sup>9</sup> Folgen dieses Paradigmenwechsels sind einerseits immense Aufwände, die – ohne sie vollständig aufzählen zu wollen – von der Einführung eines neuen Rechnungswesens mit all seinen Kostenfolgen (Software, Hardware, Schulungsaufwand für die neue IT, Umschulungsaufwand auf neues Rechnungswesen etc.) über die dadurch ausgelöste zwingende komplette Reorganisation der Landesverwaltung mit all ihren kritischen Auswirkungen auf die Verfahrensabläufe innerhalb des Dienstbetriebs bis hin zu dem nicht zu unterschätzenden erheblichen Beratungsbedarf reichen, ohne dass andererseits eine Einsparmöglichkeit auch nur in etwa in der gleichen Größenordnung von den Befürwortern des radikalen Paradigmenwechsels aufgezeigt werden könnte.

Ungeachtet dieser nicht abzusehenden und abzuschätzenden Kostenfolge geht die internationale Entwicklung ebenfalls in diese Richtung,<sup>10</sup> die früher oder später auch alle Verwaltungsebenen in Deutschland flächendeckend erfassen dürfte.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der Weiterentwicklungsprozess sich tatsächlich derart schnell, radikal und kostenintensiv vollziehen muss, wie er von den Befürwortern betrieben wird, oder ob das bisherige kamerale System nicht so überarbeitet und angepasst werden kann, dass einerseits die Mitarbeiter in den Umsteuerungsprozess eingebunden und mitgenommen werden können und andererseits man diese immensen Kostenfaktoren, die aus Steuermitteln finanziert werden müssen, nicht aufwenden muss und man dennoch – zumindest sukzessive – einen Großteil der Steuerungsoptionen erzielt.

## Lösungsmodell Rheinland-Pfalz

Die rheinland-pfälzische Landesregierung verfolgt insgesamt einen bodenständigen Politikstil, der unter anderem darauf abzielt, behutsam und mit Augenmaß Ziele zu definieren und gemeinsam umzusetzen. Dazu passt es nicht, einen radikalen, kostenintensiven Paradigmenwechsel zu betreiben, der darüber hinaus noch gegen zu erwartende Widerstände durch- und umgesetzt werden müsste. Entsprechend versuchen wir seit Jahren, das bestehende kamerale System im Rahmen eines bemerkenswert flexiblen Haushaltsrechts weiter zu entwickeln und zu optimieren, um die genannten Defizite nivellieren zu können.

Dabei sind wir uns durchaus bewusst, dass wir mit der Optimierung der Kameralistik nicht sämtliche kleinteiligen Optimierungspotenziale der Doppik allumfassend werden erschlagen können, dennoch rentiert sich diese Vorgehensweise allein schon vor dem Hintergrund der immensen Kosten, die im Rahmen der flächendeckenden Umstellung auf ein doppisches Buchungssystem zwangsläufig auflaufen werden, denen aber bislang von niemandem ein adäquater, messbarer Vorteil gegenübergestellt wurde. Folglich haben wir die o.a. vier wesentlichen Abweichungen

schnelle und nicht immer homogene Entwicklung in der vergangenen Zeit, die gerade zu den eingangs beschriebenen unterschiedlichsten Weiterentwicklungsprozessen führte, die von der Beibehaltung der Kameralistik über die Einrichtung outputorientierter Produkthaushalte bis hin zur kaufmännisch geführten Buchhaltung reichen.<sup>12</sup>

Gerade die Ausweitung der Deckungsfähigkeits- und Übertragbarkeitsregelungen<sup>13</sup> sowie entsprechender Kopplungsvermerke gem. § 8 BHO/LHO erlauben es, jede altbekannte und oftmals in der Tat

## »Die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen sind seit Jahrzehnten strukturell defizitär, weil die Produktivität in der öffentlichen Verwaltung deutlich langsamer wächst als in der Privatwirtschaft.«

oder Defizite der Kameralistik mit dem Ziel angegangen, sie mit möglichst einfachen und kostengünstigen Lösungsalternativen zu beheben.

### Starres und unflexibles Haushaltrecht

Die Kritik eines starren und unflexiblen Haushaltsrechts mag in früheren Zeiten durchaus seine Berechtigung gefunden haben. Spätestens mit dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz<sup>11</sup> ist dieser Vorwurf jedoch obsolet. Das zeigt deutlich die

sinnlose Mittelbindung (Stichwort: Dezemberfieber) beheben zu können, wenn man es nur will.

Auf dieser Basis<sup>14</sup> wurde in Rheinland-Pfalz das Bonus-Malus-System eingeführt, das Anreizsystem für wirtschaftliches und sparsames Verwaltungshandeln ist. Danach sind definierte Ausgabearten zu unterschiedlichen Prozentsätzen übertragbar und können zudem in bestimmten Fällen auch für andere Zwecke verwendet werden. Gleichzeitig sind Mehrausgaben – soweit sie nicht anderweitig ausgeglichen

7 Vgl. Deubel, Wettbewerbsorientierte Organisation der Kommunalverwaltung, a.a.O., S. 131 f.; Keilmann, Personalausgabenbudgetierung – Die Entwicklung in Rheinland-Pfalz seit 1996, Teile 1 bis 4, in: *Verwaltung und Management* 2001, S. 160 ff., 241 ff., 311 ff. und 374 ff.; Keilmann, Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements aus der Sicht des Landes Rheinland-Pfalz, in: Hill (Hrsg.), Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements, 2005, S. 131 ff.

8 Vgl. zur gesamten Entwicklung der neuen Steuerungsmodelle beim Bund und in den Ländern die systematische Zusammenstellung von Brenski (Hrsg.) im Auftrag des Unterausschusses Allgemeine Verwaltungsorganisation des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz, Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund, Speyerer Forschungsbericht 233, Speyer 2004.

9 Vgl. Noe/Hofmann, Verwaltungsreform in Hessen – Die Einführung einer Neuen Verwaltungssteuerung mit doppelter Buchführung, Finanzwissenschaftliches Arbeitspapier der Justus-Liebig-Universität Giessen Nr. 69 – 2004, S. 6 ff. m.w.N.

10 Vgl. Lüder, Das Speyerer Verfahren vor dem Hintergrund neuerer internationaler Entwicklungen im öffentlichen Rechnungswesen, in: *Finanzreform – Transferrecht als Reform*, 2. Ausgabe 2004, S. 108 (112 ff.).

11 Vgl. oben Fn. 6.

12 Vgl. dazu die umfassende Darstellung bei Brenski (Hrsg.) im Auftrag des Unterausschusses Allgemeine Verwaltungsorganisation des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz, Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund, Speyerer Forschungsbericht 233, Speyer 2004.

13 Vgl. insofern die Änderungen in § 15 Abs. 1 und 2 HGrG.

14 Zur Entwicklung der Neuen Steuerungsmodelle in Rheinland-Pfalz vgl. Deubel, Flexible Budgetierung, in: Hill/Klages (Hrsg.), *Die Rolle des Parlaments in der Neuen Steuerung*, Düsseldorf 1998, S. 73 ff.; Keilmann, Die Personalausgabenbudgetierung in Rheinland-Pfalz, DÖV 2000, S. 8 ff.; Keilmann, Personalausgabenbudgetierung – Die Entwicklung in Rheinland-Pfalz seit 1996, Teile 1 bis 4, in: *Verwaltung und Management* 2001, S. 160 ff., 241 ff., 311 ff. und 374 ff.

werden können – im folgenden Haushaltsjahr einzusparen.<sup>15</sup>

Parallel zur Ausgestaltung des Bonus-Malus-Systems wurden von der Landesregierung die Parameter für die Budgetfortschreibung festgelegt, um den Ressorts eine mittelfristige Planung zu ermöglichen. Maßgeblicher Eckpunkt der künftigen Budgetentwicklung war der im Dienstleistungsbereich allgemein erzielbare Produktivitätsfortschritt von mindestens einhalb Prozent jährlich. Dem entsprechend wurden reale Einsparungen von mindestens einhalb Prozent im Jahr für

rein kameralen System nicht immer hinreichend transparent abbilden, weil dort prinzipiell nur die Zahlungsströme dargestellt werden.

#### *Die Immobilienverwaltung*

Vor allem im Bereich der Immobilienverwaltung wurde früher in den öffentlichen Haushalten keine Aussage über den Ressourcenverbrauch getroffen. Vielmehr blieben insbesondere Wertminderungen der Immobilien eine generell vernachlässigte Größe, weil eine systematische Erfassung

Grundlage für diesen Wandel war die Schaffung einer Wettbewerbssituation durch die schlichte Ausgliederung der Staatsbauverwaltung in die Form eines Landesbetriebs. Die dadurch erreichte Angebots- und Nachfragesituation schuf auf beiden Seiten Anreize zu wirtschaftlichem Handeln, weil einerseits dem LBB das komplette Liegenschaftsmanagement einschließlich der notwendigen Steuerungsmechanismen überantwortet und andererseits den Ressorts aufgegeben wurde, für die von ihnen genutzten Liegenschaften marktübliche Mieten zu zahlen. Damit stellte sich sehr schnell eine Marktsituation ein, in der die einzelnen Dienststellen nicht nur den eigenen aktuellen Liegenschaftsbedarf sehr kritisch hinterfragten, sondern darüber hinaus auch kurzfristig ein äußerst ausgeprägtes Kostenbewusstsein gegenüber den Preisvorstellungen des ausgegliederten Liegenschaftsmanagements entwickeln, was seinerseits dazu führte, dass dort weitere Optimierungsprozesse wesentlich früher angestoßen und umgesetzt wurden.<sup>20</sup>

Vor dem Hintergrund dieser positiven Erfahrungen haben wir nach gleichem Schema auch die Landesbetriebe Straßen und Verkehr (LSV), Daten und Information (LDI) sowie Landesforsten Rheinland-Pfalz ausgegliedert.

#### *Der Pensionsfonds*

Nicht hinreichend transparent war auch die Situation im Bereich künftiger Versorgungsausgaben. Während für die Angestellten und Arbeiter in deren aktiver Arbeitszeit Abführungen auch an die Rentenversicherungsträger geleistet werden,

## **»Spätestens mit dem Haushaltsrechtsfortentwicklungsgesetz ist die Kritik eines starren Haushaltsrechts obsolet.«**

die Zukunft festgeschrieben, von denen allenfalls bei anderer rechtlicher oder politischer Prioritätensetzung abgewichen werden kann.<sup>16</sup>

Auch die Vorschriften zur Aufstellung des Haushaltsplans (§§ 8 ff. HGRG/ §§ 11 ff. BHO/ LHO) schreiben nicht zwingend das früher praktizierte, aber sehr aufwändige und mit vielen Sicherheitsreserven der Dienststellen ausgestattete Bottom-up-Verfahren vor, nach dem – angefangen bei den einzelnen Ortsdienststellen – diese den geschätzten Finanzbedarf bei der jeweils vorgesetzten Dienststelle melden und diese Ansätze sich nur durch mühsame Detailverhandlungen reduzieren ließen. Inzwischen praktizieren wir hier ein für alle Seiten wesentlich effektiveres Gegenstromverfahren. Nach dem werden vom Ministerium der Finanzen an Hand der o.a. Parameter zur Budgetfortschreibung für einzelne Ausgabenbereiche ressortweise Obergrenzen für die Etatisierung vorgegeben, den die jeweiligen Ressorts im Rahmen ihrer jeweiligen Priorisierung für die einzelnen Geschäftsfelder entsprechend etatisieren können.<sup>17</sup> Damit lassen sich zum einen lange, ineffiziente Aufstellungsverfahren vermeiden und gleichzeitig gibt es den Ressorts die benötigte Planungssicherheit, um politisch strategische Ziele und Visionen auch über den nächsten (Doppel-)Haushalt hinaus wirksam verfolgen zu können.

#### **Darstellung des jeweiligen Ressourcenverbrauchs**

Die Abbildung des Ressourcenverbrauchs und deren Zuordnung auf die einzelnen Aufgaben ließen sich in der Tat früher im

von Vermögen und damit auch Vermögensverfall nicht erfolgte. Kürzungen der Bauunterhaltung sind aus kameraler Sicht zunächst einmal etwas Positives.<sup>18</sup> Rheinland-Pfalz hat daraus die Schlussfolgerung gezogen und die Immobilien in ein kaufmännisches System ausgegliedert. Heute präsentiert sich der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB), der 1998 aus der ehemaligen Staatsbauverwaltung entstand, als leistungsfähiges Unternehmen mit fundierten Erfahrungen, moderner technischer Ausstattung und zukunftsorientierten Strukturen. Den öffentlichen Auftraggebern wird ein umfassender Dienstleistungskatalog vom Baumanagement bis hin zu dem neuen Geschäftsfeld Portfolio/Facility Management angeboten.<sup>19</sup>

15 Zur Einführung des Bonus-Malus-Systems vgl. Deubel, Flexible Budgetierung, in: Hill/Klages (Hrsg.), Die Rolle des Parlaments in der Neuen Steuerung, Düsseldorf 1998, S. 73 ff. (75 f.); Deubel, Verwaltungsmodernisierung durch mehr Wettbewerb, a.a.O., S. 162 f.; Zu den Einzelheiten des Bonus-Malus-Systems vgl. Keilmann, Personalausgabenbudgetierung, Teil 2: Die Weiterentwicklung, Verwaltung und Management 2001, S. 241 ff.; Keilmann, Ausgabensteuerung in Rheinland-Pfalz – Budgetierung und erste Leistungsaufträge, in: Horváth (Hrsg.), Performance Controlling, Stuttgart, 2002, S. 431 (436 f.)

16 Zur Entwicklung der Budgetfortschreibung vgl. Deubel, Flexible Budgetierung, in: Hill/Klages (Hrsg.), Die Rolle des Parlaments in der Neuen Steuerung, Düsseldorf 1998, S. 73 ff. (77 f.); Vgl. Keilmann, Personalausgabenbudgetierung, Teil 2: Die Weiterentwicklung, Verwaltung und Management 2001, S. 241 (242); Keilmann, Ausgabensteuerung in Rheinland-Pfalz – Budgetierung und erste Leistungsaufträge, in: Horváth (Hrsg.), Performance Controlling, Stuttgart, 2002, S. 431 (437).

17 Entsprechend heißt es im sog. Aufstellungserlass 2005/2006 (Schreiben des Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz vom 19. Februar 2004, Az.: 00 30 00 03 – 05/06 – 421), Ziff.: 1.2: Die Personalausgabenbudgets sowie die Höhe der Ansätze der Zuführungen zum Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung werden im weiteren Verfahren mitgeteilt.

18 Vgl. Deubel, Wettbewerbsorientierte Organisation der Kommunalverwaltung, a.a.O., S. 135 f.

19 Vgl. Homepage des LBB, Stand 16. Juni 2005 (<http://www.lbbnet.de>).

20 Vgl. Grunwald, Neuorganisation der Staatsbauverwaltung Rheinland-Pfalz, in: Bundes Bau Blatt 2/1998 S. 133 ff. (159); Deubel, Privatisierungsvorhaben der Landesregierung, in: Grimm (Hrsg.) Privatisierung und Parlamentarische Rechte, Heft 2 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, Mainz 1998, S. 13 ff. (19 ff.); Keilmann, Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements aus der Sicht des Landes Rheinland-Pfalz, in: Hill (Hrsg.), Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements, 2005, S. 131 (135 f.).

wurde eine entsprechende Vorsorge für die Beamten früher nicht getroffen. Folglich wurde weder für die steigenden Versorgungsausgaben finanziell vorgesorgt, noch konnten die Personalkosten für Beamten einerseits und Arbeitnehmern andererseits unmittelbar miteinander verglichen werden.<sup>21</sup>

Diese Schieflage wurde in Rheinland-Pfalz früh erkannt und bereits 1996 mit dem »Landesgesetz über die Errichtung eines Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz«<sup>22</sup> ein Finanzierungsfonds als Anstalt des öffentlichen Rechts eingerichtet. Danach bildet die Anstalt eine Versorgungsrücklage für Beamte und Richter, soweit das Beamten- oder Richter Verhältnis nach dem 30. September 1996 begründet wurde.<sup>23</sup> Die Höhe der Zuführungen des Landes an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung werden versicherungsmathematisch berechnet und vom Minister der Finanzen in der »Landesverordnung über die Zuführungen des Landes an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz vom 5. Oktober 1996« festgesetzt.<sup>24</sup>

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 abbilden zu können.

#### *Die Neuen Steuerungsmodelle*

Parallel dazu wurde mit dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz<sup>25</sup> ab 1998 die rechtliche Grundlage dafür gelegt, den bis dahin nicht immer hinreichend transparent dargestellten Ressourcenverbrauch besser abbilden und die öffentliche Verwaltung insgesamt stärker betriebswirtschaftlich orientiert ausrichten zu können, was der Bund und die Länder bislang in unterschiedlichem Umfang umsetzten.<sup>26</sup>

So nutzt *Hessen* seit dem diese rechtlichen Möglichkeiten, um flächendeckend ein kaufmännisches Rechnungswesen mit einem geschätzten Ausgabevolumen von rund 250 Millionen Euro einzuführen.<sup>27</sup> Bezeichnenderweise spiegelt dieser Betrag nicht die vollständige Kostenstruktur wider, denn verwaltungsinterne Kosten für Personal, Material, Räumlichkeiten, IT-Ausstattung, korrespondierende Gemeinkosten sowie deren Werteverzehr wurden in diese Berechnung wohl erst gar nicht aufgenommen.

Auch *Baden-Württemberg* initiierte die Reformprozesse sehr frühzeitig mit der Umsetzung des so genannten Horváth-Gutachtens<sup>28</sup>, wobei sich jedoch die Landesregierung zunächst im Wesentlichen auf die flächendeckende Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) konzentrierte.<sup>29</sup> Aber auch dieses Reformvorhaben zeigte sich im Endeffekt teurer als ursprünglich geplant und wurde vom Landesrechnungshof auf mindestens 500 Millionen Euro veranschlagt.<sup>30</sup>

Im Gegensatz zu den Flächenländern müssen die Stadtstaaten auch kommunalen

in der Kernverwaltung beschlossen. Eine belastbare Kostenschätzung für das Haushaltsnotstandsland wurde bislang noch nicht kommuniziert.

Auch die *Freie und Hansestadt Hamburg* hat 2003 die Einführung der kaufmännischen Buchführung beschlossen.<sup>32</sup> Nach einer ersten Schätzung geht man dort von mehr als moderaten Einführungskosten in Höhe von rund 11,5 Millionen Euro aus.<sup>33</sup> Allerdings hatte bereits zuvor die Finanzbehörde im Jahr 1999 die Beschaffung von insgesamt 4.000 SAP R/3-Lizenzen sowie 5.000 Lizenzen für die Zeiter-

## **»Über Landesbetriebe für Immobilienverwaltung, Pensionsfonds etc. bildet der Haushalt in wesentlichen Teilen auch den periodenbezogenen Ressourcenverbrauch sowie notwendige Rückstellungen ab.«**

Besonderheiten bei der Einführung neuer Steuerungsinstrumente Rechnung tragen. Vor diesem Hintergrund hatte die *Freie Hansestadt Bremen* von Anfang an einen primär produktgruppenorientierten Haushalt vor Augen, der zusätzlich zum kamerale Haushalt dem Parlament zur Entscheidung vorgelegt wird. Begleitend dazu erfolgt ein Controlling, mit dem die Einhaltung der im Produktgruppenhaushalt enthaltenen Budget-, Personal- und Leistungsziele überwacht werden.<sup>31</sup> Zur Weiterentwicklung hat der Senat am 18. März 2003 die flächendeckende Einführung des betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens

fassung (CATS) mit einmaligen Lizenzkosten von rund 4,9 Millionen Euro mit der SAP AG vertraglich vereinbart.<sup>34</sup>

In der Bundeshauptstadt *Berlin* wurde in allen Senatsverwaltungen und Bezirken ab Mai 1999 einheitlich erweiterte Regelungen zur Deckungsfähigkeit eingeführt sowie konzeptionell und technisch die Kosten- und Leistungsrechnung nahezu flächendeckend im Land Berlin eingeführt. Die so erhobenen KLR-Daten werden im Rahmen der so genannten outputorientierten Budgetierung dazu genutzt, Stückkostenvergleiche flächendeckend über alle Verwaltungsprodukte durchzuführen, um so die Finanzmit-

21 Vgl. Mittler, Es geht um die Anreize, in: *Behörden Spiegel* vom 10. Juni 2005.

22 GVBl. 1996, S. 152 ff.

23 Vgl. § 2 des Landesgesetzes über die Errichtung eines Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz vom 12. März 1996 (BeamtVFinFondsG RP), a.a.O.

24 Die Festsetzung der Vomhundertsätze ist bei sich ändernden Verhältnissen anzupassen (vgl. § 3 Abs. 1 S. 3 BeamtVFinFondsG RP). In der Gesetzesbegründung dazu heißt es, dass eine Überprüfung spätestens alle fünf Jahre erfolgen soll.

25 Vgl. oben Fn. 6.

26 Vgl. dazu oben Einleitung/Problemaufriss.

27 Vgl. Brückmann, Plenarprotokoll des Hessischen Landtags 15/120 vom 31. Oktober 2002 zur Aktuellen Stunde (Landesregierung produziert Chaos bei der Einführung und Umsetzung von SAP R/3), S. 8372; Giezewski, Opposition warnt vor SAP-Chaos, in: *Mainzer Allgemeine Zeitung* vom 30. Oktober 2003.

28 Vgl. Gutachten der Firma Horváth & Partner GmbH für Baden-Württemberg vom 25. August 1997.

29 Vgl. Brenski (Hrsg.) im Auftrag des Unterausschusses Allgemeine Verwaltungsorganisation des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz, Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund, *Speyerer Forschungsbericht* 233, Speyer 2004, S. 19 ff.

30 Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 19. September 2003, SPD wirft Teufel Verschwendung vor.

31 Vgl. Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen, Jahresbericht 2005, S. 120 ff.; Freie Hansestadt Bremen, Geschäftsführung der Staatsräteklausur »Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung«, Programm Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung, Konzept und Realisierung, Erfahrungsbericht vom 6. August 2002, S. 2 ff.

32 Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 17/3161 vom 5. August 2003.

33 Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 17/3161 vom 05. August 2003, S. 10 f. mit einer weiteren Aufschlüsselung der Kostenanteile.

34 Vgl. Jahresbericht des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg 2004, S. 62.

in T€	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Summe
Beratungs- und Controllingkosten	-4.596	-8.108	-25.074	-27.881	-28.294	-32.937	-29.676	-29.676	-29.676	-29.676	-29.676	-275.270
IT-Kosten	0	0	-15.712	-8.655	-5.541	-4.888	-3.528	-3.528	-3.528	-3.528	-3.528	-52.436
Schulungskosten	0	-40	-38.019	-37.085	-21.980	-1.480	-1.480	-1.480	-1.480	-1.480	-1.480	-106.004
<b>Summe:</b>	-4.596	-8.148	-78.805	-73.621	-55.815	-39.305	-34.684	-34.684	-34.684	-34.684	-34.684	<b>-433.710</b>
Nutzen												
Personalausgaben	0	928	4.246	11.564	23.958	41.428	63.975	91.598	124.297	162.073	204.925	728.992
Sachausgaben	0	195	1.194	3.983	9.130	16.634	26.496	38.716	53.293	70.228	89.521	309.390
Investitionen	0	53	251	668	1.334	2.251	3.416	4.832	6.498	8.413	10.578	38.294
<b>Summe:</b>	0	1.176	5.691	16.215	34.422	60.313	93.887	135.146	184.088	240.714	305.024	<b>1.076.676</b>
<b>Kosten / Nutzen</b>	-4.596	-6.972	-73.114	-57.406	-21.393	21.008	59.203	100.462	149.404	206.030	270.340	<b>642.966</b>

Tabelle 1

telbedarfe für die Bezirke ermitteln und dann in Höhe der durchschnittlichen Verwaltungskosten (Median) je Produktmenge zuweisen zu können. Ab 2005 erfolgt die Zuweisung der Produktsammenbudgets flächendeckend auf dieser Basis.<sup>35</sup> Im Gegensatz zur Situation in den beiden zuvor beschriebenen Stadtstaaten hat Berlin bislang noch nicht beschlossen, die kaufmännische Buchführung einzuführen, eventuell sogar aus purer Finanznot.<sup>36</sup>

Auch das Land *Nordrhein-Westfalen* hat bereits kurz nach dem Regierungswechsel in 2005 die Umsetzung des noch unter der Vorgängerregierung aufgesetzten Konzepts EPOS.NRW<sup>37</sup> beschlossen, dessen zentraler Ansatz<sup>38</sup> in der Umstellung auf ein System der integrierten Verbundrechnung auf der Grundlage der doppelten Buchführung (Doppik) zu sehen ist.<sup>39</sup> Das korrespondierende Gutachten sieht in einem Zehnjahreszeitraum die in Tabelle 1 dargestellten wesentlichen Kosten- und Nutzenstrukturen.<sup>40</sup>

Die Kostenschätzungen in Höhe von rund 430 Millionen Euro erscheinen im Vergleich zu den Kostenschätzungen aus Hessen und Baden-Württemberg durchaus realistisch. Dagegen vermag die gleichzeitig miterstellte Nutzenstruktur, nach der bereits 2009 ein Break-Even erreicht und bis zum Ende des Betrachtungszeitraums ein »Überschuss« von rund 640 Millionen Euro erwirtschaftet werden würde, nicht wirklich zu überzeugen. Die Erfahrung mit vielen Beratern lässt eher als Muster vermuten, dass zunächst die Kosten (meist zu niedrig) geschätzt werden, um in einem zweiten Schritt eine ambitionierte Einsparvorgabe festzulegen, damit sich das Projekt wirtschaftlich gut begründen lässt. In einem dritten Schritt werden die notwendigen Einsparungen in zu erwartende Kostenreduzierungen umdefiniert und auf eine Vielzahl von Personal-, Sach- und entfallende Investitionsausgabenpositionen verteilt. Die Promotoren haben ein Eigeninter-

esse an einer solchen Darstellung, und die politische Führung wird ein einmal begonnenes Großprojekt immer als erfolgreich verkaufen. Lediglich die Rechnungshöfe wagen ab und an, zumeist allerdings nur im Nachhinein, eine kritische Sichtweise.

In *Rheinland-Pfalz* ist man mit der flächendeckenden Einführung alles revolutionierender Systeme eher zurückhaltend. Zu oft hat sich schon nach der ersten Euphorie blanke Ernüchterung breit gemacht, weil das neue System in der praktischen Umsetzung dann doch nicht ganz so reibungslos funktioniert, wie ursprünglich geplant. Auch bei der Einführung der Doppik wird man immer wieder völlig überrascht feststellen,

- dass auch dort die Grundsätze der Mathematik gelten und man leider nicht die Einnahmen doppelt und die Ausgaben nur hälftig rechnen kann
- dass der Begriff der »kreativen Buchführung« nicht originär dem kameralen Rechnungswesen entstammt
- dass man das durch Alltagsfragen belastbare Know-How nicht im Hause hat, sondern zunächst über Beratungsleistung teuer einkaufen muss
- dass man »Standard-Software« leider erst an die Bedürfnisse der öffentlichen Verwaltung – gegen angemessenen Entgelt – anpassen lassen muss – was sich bei jedem Release zum Geldsegen der Industrie regelmäßig wiederholt
- dass auch dort ein Benchmark Abgrenzungsfragen und Probleme aufwirft, denen man nachgehen muss.

Entsprechend hat Rheinland-Pfalz nur in denjenigen Bereichen, die sich auf Grund ihrer Größe, Struktur und ihrer (wirtschaftlichen) Ausrichtung eignen (wie beispielsweise bei der Immobilienverwaltung), sich für die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens entschieden. Darüber hinaus bleibt der Landeshaushalt kameral aufgebaut. In einem entsprechenden Beschluss des Landtags heißt es dazu: »Der

Landtag hält an dem an kameralen Prinzipien orientierten Aufbau des Landeshaushalts fest. Er strebt aus Gründen der Praktikabilität keine prinzipielle Abkehr von dieser gewachsenen Struktur an. In vielen Bereichen des rheinland-pfälzischen Landeshaushalts werden bereits zusätzlich Aufwendungen im betriebswirtschaftlichen Sinne berücksichtigt. So spiegeln sich zum Beispiel die Aufwendungen für Hochbauten und Straßen sowie teilweise auch die Aufwendungen für künftige Pensionslasten im Etat wider. Der Haushalt bildet daher in wesentlichen Teilen auch den periodenbezogenen Ressourcenverbrauch sowie notwendige Rückstellungen ab.«<sup>41</sup>

In der Tat muss man sich fragen, wie groß die Steuerungsrelevanz noch ist, nach-

35 Vgl. Brenski (Hrsg.) im Auftrag des Unterausschusses Allgemeine Verwaltungsorganisation des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz, Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund, Speyerer Forschungsbericht 233, Speyer 2004, S.77 ff.

36 Vgl. zur angespannten Finanzsituation in Berlin Weizen, Hauptstadt, Mauerstadt, Stadtstaat – wie Berlin finanzieren?, in: Recht und Politik 2004, S. 218 ff. m.w.N.

37 EPOS.NRW steht für: Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung. Neues Rechnungswesen.

38 Neben der flächendeckenden Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung, aus der die Daten für den Produkthaushalt generiert und die Binnensteuerung der budgetierten Behörden unterstützt werden soll.

39 Vgl. Fachliches Rahmenkonzept zur Einführung des Produkthaushalts auf der Basis der integrierten Verbundrechnung, herausgegeben vom Finanzministerium NRW, Koordinierungsgruppe EPOS.NRW und arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Stand Februar 2005, S. 8.

40 Refaconsult und BMS Consulting, Ermittlung der Kosten und Einschätzung des Nutzens der Einführung von Produkthaushalten auf Basis der Ergebnisse von Kosten- und Leistungsrechnungen in der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen, Abschlussbericht, Februar 2005, S. 67, 99, 110 und 123.

41 Vgl. LTag-Drs. 14/2890 vom 5. Februar 2004.

dem die großen, weitgehend betriebswirtschaftlich steuerbaren Bereiche (LBB, LSV, Forsten, LDI, Klinikum etc.) ausgegliedert sind sowie ein Pensionsfonds eingerichtet ist. Alle wesentlichen Unterschiede zwischen Kameralistik und Doppik sind damit erfasst und in den Kernhaushalt eingepreist.

Eine ganz andere Frage ist die notwendige Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung. Aber auch hier versuchen wir, unserer Strategie der differenzierten Verwaltungsoptimierung<sup>42</sup> gerecht zu werden, indem wir gerade nicht vorgeben, die Kosten- und Leistungsrechnung flächendeckend bis zu einem bestimmten Endtermin einführen zu müssen. Vielmehr müssen auch hier die Bediensteten auf dem Umsteuerungsprozess mitgenommen und motiviert werden, die Kosten- und Leistungsrechnung einführen zu wollen, weil sie deren Vorteile als richtig und deren Umsetzung als notwendig erkannt haben. Selbstverständlich lassen wir unsere Ressorts, Dienststellen und Mitarbeiter in diesem Umorientierungsprozess nicht allein, sondern versuchen aktiv, diese Umstellung zu begleiten. Insofern haben wir zunächst einen landesweit einheitlichen Standard zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung festgelegt, der einen Rahmen vorgibt, innerhalb dessen die KLR-Einführung – unter Berücksichtigung individueller Anforderungen – ablaufen kann.<sup>43</sup> Zum anderen haben wir eine so genannte Task Force eingerichtet, deren Aufgabe es ist, die zunächst nur allgemein an einer KLR-Einführung interessierten Dienststellen von dem Sinn und den Wirkungsweisen einer Kosten- und Leistungsrechnung zu überzeugen sowie die zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung bereits entschlossenen Dienststellen auf ihrem Einführungsprozess zu begleiten. Im Zentrum steht dabei die ganz praktische Hilfe, indem wir assistieren

- die Milestones festzulegen
- maßvoll Produkte zu definieren
- eine Softwareauswahl zu treffen
- erste Auswertungen zu fahren und neben vielem anderen mehr
- ein Berichtswesen aufzubauen.

Mit anderen Worten bieten wir für den Einführungsprozess weitgehend ein komplettes Coaching an.

Daneben haben wir die früher gebührenfreien verwaltungsinternen Leistungen erstattungspflichtig gestellt und damit ein entsprechendes Kostenbewusstsein in den einzelnen Dienststellen erzeugt.<sup>44</sup> Entsprechend werden die Kosten für die Inanspruchnahme

- der Zentralen Besoldungs- und Versorgungsstelle für insbesondere die Zahlbarmachung von Bezügen

- des Statistischen Landesamtes
- des Landesamtes für Vermessung und Geobasisinformation sowie
- des Informationssystems »EWOIS«<sup>45</sup> den auftraggebenden Ressorts in Rechnung gestellt und intern über die Obergruppen 38 und 98 verrechnet. Zur Transparenzsteigerung haben wir parallel zu den verschiedenen Maßnahmen ein Berichtswesen<sup>46</sup> aufgebaut, das in weitestgehend standardisierter Form verschiedene steuerungsrelevante Parameter (Entwicklung und Prognose der Personalausgaben,

## **Input- versus outputorientierter Steuerung**

Ein weiterer Kritikpunkt am kameralem System ist die inputorientierte Ausrichtung, die es gerade den Abgeordneten nicht hinreichend erlaube, die Wirkung des etatisierten Mitteleinsatzes abschätzen und vorgeben zu können.

Auch insoweit sehen wir in Rheinland-Pfalz keine zwingenden Gründe, sofort und unmittelbar auf die kaufmännische Buchführung umzustellen. Vielmehr kann auch

## **»Auch im kameralem Rechnungswesen kann eine deutlich stärkere Outputorientierung erreicht werden, ohne die Vorteile des inputorientierten Haushaltsaufstellungsverfahrens über Bord zu werfen.«**

Zahlfälle, sächlichen Verwaltungsausgaben, Investitionsausgaben, Leistungsaufträge, KLR-Rahmendaten und Selbstbewirtschaftungsmittel) in einfachen, vorgegebenen Matrizen regelmäßig bei den Ressorts abgefragt,<sup>47</sup> bewertet und dem Landtag berichtet.<sup>48</sup> Daneben wurde ein Frühwarnsystem installiert, das alle Ressorts verpflichtet, dann besonders zu berichten, wenn die vom Ressort zweimonatlich zu erstellende Hochrechnung der Ausgaben zum Jahresende das Haushaltssoll um mehr als 0,3 Prozent übersteigt.<sup>49</sup>

im kameralem Rechnungswesen mit einfachen, pragmatischen Mitteln eine deutlich stärkere Outputorientierung erreicht werden, ohne dabei die für die öffentliche Verwaltung unbestreitbaren Vorteile des inputorientierten Haushaltsaufstellungsverfahrens gänzlich über Bord zu werfen. Die korrespondierende Diskussion um eine stärkere Outputorientierung stand bei uns jedoch nicht allein im Fokus, sondern wurde parallel ganz stark auch geprägt vom Budgetrecht des Parlaments,<sup>50</sup> von einer möglichen Neuausrichtung des Verhältnis-

42 Vgl. dazu Keilmann, Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements aus der Sicht des Landes Rheinland-Pfalz, in: Hill (Hrsg.), Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements, 2005, S. 131 (132 ff.).

43 Vgl. Handbuch der standardisierten Kosten- und Leistungsrechnung in Rheinland-Pfalz, LTag-Vorlage 13/4417 vom 13. Oktober 2000.

44 Zu den Auswirkungen des »Nulltarifs« vgl. Deubel, Verwaltungsmodernisierung durch mehr Wettbewerb, a.a.O., S. 153.

45 Einwohnerinformationssystem Rheinland-Pfalz.

46 Zur Entwicklung des Berichtswesens im Einzelnen vgl. Keilmann, Personalausgabenbudgetierung – Die Entwicklung in Rheinland-Pfalz seit 1996, Teile 1 bis 4, in: Verwaltung und Management 2001, S. 160 ff. (163); 241 ff. (242); 311 ff. (313) und 374 ff. (375).

47 Vgl. Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen, MinBl. 2005, S. 98 ff. Ziff. 3. 10 ff. mit korrespondierenden Anlagen 1 bis 5.

48 Vgl. beispielsweise den jüngsten sog. Budgetbericht 2004, LTag-Drs. 14/3998 vom 29. März 2005.

49 Vgl. Keilmann, Personalausgabenbudgetierung, Teil 2: Die Weiterentwicklung, Verwaltung und Management 2001, S. 241 ff. (242 f.).

50 Vgl. Schmitt/Reinemann, Haushaltsreform und Budgetrecht in Rheinland-Pfalz – Stand und Perspektiven, in: Verwaltung und Management 2004, S. 116 ff.; Brink/Reinemann, Parlamente im Prozess der Verwaltungsmodernisierung, Verwaltung und Management 2002, S. 265 ff.; sowie umfassend bei Grimm (Hrsg.) Haushaltsreform und Parlamentarisches Budgetrecht in Rheinland-Pfalz, Heft 15 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, Mainz 2001.

51 Vgl. zur Neuausrichtung des Verhältnisses von Parlament und Regierung: Hill, Zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts im Neuen Steuerungsmodell, DÖV 2001, S. 793 ff.; Schneider, Regulierung staatsinterner Selbstregulierung am Beispiel des Haushaltswesens, in: Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates; Ergebnisse des Symposiums aus Anlass des 60. Geburtstages von Wolfgang Hoffmann-Riem, 2001, S. 177 (184) m.w.N.; Schmitt/Reinemann, Haushaltsreform und Budgetrecht in Rheinland-Pfalz – Stand und Perspektiven, in: Verwaltung und Management 2004, S. 116 ff.; Edinger, Änderungen der Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz (Leistungsauftrag und Sicherung des Budgetrecht des Landtags), in: Hill (Hrsg.), Parlamentarische Steuerungsordnung, Speyerer Forschungsbericht 220, 2001, S. 15 ff.; Keilmann, Vorstellung des ersten

ses von Parlament und Regierung<sup>51</sup> sowie davon, die bisherige zu detailorientierte Ausgestaltung des Haushaltsverfahrens transparenter zu gestalten.<sup>52</sup>

Vor diesem Hintergrund wurden mit der Novelle der Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz<sup>53</sup> neben der Anpassung an die vorstehenden Änderungen im Rahmen des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes<sup>54</sup> sowohl die Kontroll- und Steuerungsinstrumentarien des Parlaments ausgeweitet,<sup>55</sup> um damit sowohl die Transparenz des Haushalts insgesamt zu verbessern,<sup>56</sup> als auch ein parlamentarisches Gegengewicht zu der der Exekutive zugewachsenen Ausführungsflexibilität im Haushaltsvollzug zu schaffen.<sup>57</sup> Gleichzeitig wurde das primär outputorientierte und bislang bundesweit einmalige Instrument des Leistungsauftrags<sup>58</sup> in die Landeshaushaltsordnung mit aufgenommen.<sup>59</sup> Ziel danach ist, die von der Politik vorgegebenen Ziele, Perspektiven, Motivationen möglichst kennzahlenorientiert darzustellen und abzubilden, um sie nach Ablauf der vorgegebenen Zeit auf ihren Realisierungs- und Umsetzungsgrad überprüfen zu können. Entsprechend wurde der Leistungsauftrag in § 7b LHO wie folgt definiert:

(1) Wird bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans von den Möglichkeiten nach den §§ 7a, 8, 19 und 20 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 Absatz 2 sowie der Rechnungslegung über die Erfüllung der Leistungsaufträge.

Eine weitere Konkretisierung erfuhr der Leistungsauftrag durch § 7 Landeshaushaltsgesetz.<sup>60</sup>

Vor diesem Hintergrund ist der Leistungsauftrag

- individuell, denn er erlaubt, auf ganz bestimmte und konkrete Leistungsparameter abzustellen: Zeit, Volumen, Ziele und Strategien
- konkret, denn er spricht konkrete Vorhaben, Projekte, Mengen und Volumen und nicht nur deren monetäre Seite an

- transparent, insbesondere für das Parlament, aber auch für die Landesregierung, denn Leistungsaufträge sind nicht nur der Auftrag des Parlamentes an die Landesregierung, sondern auch Aufträge der Landesregierung im Einvernehmen mit dem Parlament an nachgeordnete Bereiche, um bestimmte Ziele umzusetzen
- visionär, weil er für die Zukunft sehr ambitionierte Vorstellungen formuliert,

Rahmenentwurfs einer Parlamentarischen Steuerungsordnung, in Hill (Hrsg.), Parlamentarische Steuerungsordnung, Tagung vom 12. und 13. Oktober 2000 beim Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2001, Speyerer Forschungsbericht 220, S. 135 ff.

52 Vgl. den gemeinsamen Beschluss der Fraktionen der SPD, CDU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Moderne Strukturen für den Landeshaushalt: Transparenz erhöhen, Steuerungsmöglichkeiten verbessern vom 05. Februar 2004, LTag-Drs. 14/2890; grdsl. zu dieser Thematik: Hoffmann-Riem, Finanzkontrolle als Steuerungsaufsicht im Gewährleistungsstaat, DÖV 1999, S. 221 ff. (225).

53 Vgl. GVBl. 2000, S. 47 ff.; vgl. dazu auch Grimm (Hrsg.) Haushaltsreform und Parlamentarisches Budgetrecht in Rheinland-Pfalz, Heft 15 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, Mainz 2001, S. 61 ff.

54 Vgl. dazu oben Fn. 6 und die darauf erfolgten Änderungen in § 7a LHO (leistungsbezogene Planaufstellung und bewirtschaftung), § 19 LHO (Übertragbarkeit), § 20 LHO (Deckungsfähigkeit), § 71a LHO (Buchführung und Bilanzierung nach den Grundsätzen des HGB) und § 7 Abs. 3 LHO (Einführung der KLR).

55 Vgl. insoweit § 20a LHO (Sicherung des Budgetrechts des Landtags durch unter anderem regelmäßiges Berichtswesen) und § 112a LHO (Zustimmungsvorbehalt des Landtags bei anstehenden Auslagerungen aus dem Landeshaushalt).

56 Vgl. Gesetzesbegründung in LTag-Drs. 13/4660 vom 13. September 1999, S. 11 f. und 13/5230 vom 13. Januar 2000 sowie die umfassende Darstellung bei Grimm (Hrsg.) Haushaltsreform und Parlamentarisches Budgetrecht in Rheinland-Pfalz, Heft 15 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, Mainz 2001; vgl. auch Edinger, Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements aus der Sicht des rheinland-pfälzischen Landtags, in: Hill (Hrsg.), Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements, 2005, S. 141 ff. (145).

57 Vgl. Gesetzesbegründung in LTag-Drs. 13/4660 vom 13. September 1999, S. 14 und 13/5230 vom 13. Januar 2000 sowie die umfassende Darstellung bei Grimm (Hrsg.) Haushaltsreform und Parlamentarisches Budgetrecht in Rheinland-Pfalz, Heft 15 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, Mainz 2001.

58 Zur Grundidee des Leistungsauftrags vgl. Deubel, Verwaltungsmodernisierung durch mehr Wettbewerb, a.a.O., S. 158 f.

59 Vgl. ausführlich und umfassend zur Thematik Leistungsauftrag: Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags in Rheinland-Pfalz –

die häufig in abstrakter Form in politischen Programmen, etwa in einer Koalitionsvereinbarung, enthalten sind

- politisch, denn die politisch gesteckten Ziele werden in eine möglichst quantifizierbare Form gebracht, obwohl wir auch Leistungsaufträge haben, die sich mehr auf qualitativem Niveau bewegen. Wir versuchen allerdings zu erreichen, dass die Leistungsaufträge messbar und nachprüfbar sind.<sup>61</sup>

Workshop zur politischen Steuerung durch Zielvorgaben im Haushalt im Landtag Rheinland-Pfalz am 16. Februar 2005, Heft 28 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, Mainz 2005 (im Erscheinen); sowie Keilmann/Hermonies, Der Leistungsauftrag, Verwaltung und Management 2004, S. 306 ff.

60 § 7 Landeshaushaltsgesetz 2005/2006 lautet:

(1) Zur Ergänzung und Fortentwicklung moderner Haushaltsinstrumentarien wird das erstmals im Haushaltsplan 2002 zur leistungsbezogenen Planaufstellung und -bewirtschaftung ausgebrachte Instrument des Leistungsauftrags (§ 7b LHO) als Pilotprojekt weitergeführt. Ziel ist es, durch eine in erster Linie aufgaben-, produkt- und wirkungsorientierte Betrachtungsweise des Verwaltungshandelns das Kosten- und Leistungsbewusstsein sowie einen effektiveren Einsatz der vorhandenen Ressourcen im Sinne von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu fördern.

(2) Haushaltssystematisch abgegrenzte Ausgabebereiche des Haushaltsplans (Kapitel, Titelgruppen) können mit Leistungsaufträgen verbunden werden, wonach in einem Entwicklungsprozess quantitativ und qualitativ definierte Leistungen im Rahmen der bereitgestellten Haushaltsmittel zu erbringen sind. Der Leistungsauftrag wird im Rahmen der Haushaltsaufstellung konzipiert. Er hat insbesondere die rechtlichen Grundlagen für die betreffenden Aufgaben anzugeben, die Gesamtstrategie in dem jeweiligen Politikfeld oder Aufgabenzusammenhang zu beschreiben sowie die voraussichtlichen Kosten, Leistungen und Wirkungen darzustellen. Geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente zur Erreichung der Zielvorgaben sind Zug um Zug zu entwickeln.

(3) Zur Konkretisierung des Leistungsauftrags wird zwischen der verantwortlichen Stelle und dem einzelplanbewirtschaftenden Ressort unter Beteiligung des für die Finanzangelegenheiten zuständigen Ministeriums eine Zielvereinbarung geschlossen. Insbesondere enthält sie für einzelne Aufgaben oder Aufgabenbereiche Zielgrößen, die den Ressourceneinsatz, den Umfang, die Qualität oder die Wirkung von Verwaltungsleistungen beschreiben.

(4) Gemäß § 7b Abs. 4 LHO berichtet die Landesregierung im Rahmen des § 20a Abs. 2 LHO in Verbindung mit § 6 Abs. 6 zu den erteilten Leistungsaufträgen.

(5) Das Nähere, insbesondere zur Ausgestaltung des Leistungsauftrags, der Zielvereinbarung und des Berichts, regelt das für die Finanzangelegenheiten zuständige Ministerium.

61 Vgl. Deubel, in: Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags in Rheinland-Pfalz – Workshop zur politischen Steuerung durch Zielvorgaben im Haushalt im Landtag Rheinland-Pfalz am 16. Februar 2005, Heft 28 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, Mainz 2005 (im Erscheinen).

Schließlich bleiben wir aber auch bei der Umsetzung des Leistungsauftrages unserer pragmatischen Maxime treu und überziehen weder die gesamte Landesregierung flächendeckend mit Leistungsaufträgen, noch führen wir völlig neue Verfahrensabläufe ein. Im Gegenteil: Das Aufstellungsverfahren einschließlich des parlamentarischen Verfahrens, der Vollzug, das Berichtswesen und die Haushaltsrechnung laufen für den kamerale Haushalt wie für die Leistungsaufträge vollkommen synchron,<sup>62</sup> was für sich alleine schon erhebliche Synergien gegenüber einer alles revolutionierenden flächendeckenden Umstellung bringt.

### Benchmark

Als weiterer Vorteil des kaufmännischen Rechnungswesens wird gerne auch das Benchmark genannt, das einen Vergleich der Aus- und Aufgabenstrukturen verschiedener Gebietskörperschaften erlaube, während das kamerale System eine entsprechende Vergleichbarkeit nicht leisten könne.<sup>63</sup>

In der Tat wird es zunehmend notwendiger, vergleichbare Organisationseinheiten miteinander abgleichen zu können, um auch so Optimierungspotenzial erkennen und realisieren zu können. Gleichzeitig werden die dafür zur Verfügung stehenden Zeiträume immer kürzer, weil man immer schneller auf fremdbestimmte Unwägbarkeiten – beispielsweise bei neuen, drastisch sinkenden Steuereinnahmeprognosen – sinnvoll und nicht willkürlich reagieren will und muss. Dass sich dies aber ausschließlich im kaufmännischen System realisieren lassen soll, darf durchaus bezweifelt werden. So haben wir in Rheinland-Pfalz auf die teilweise dramatischen Steuereinnahmeprognosen für 2003 kurzfristig mittels eines Haushaltsbenchmarks unsere Aus- und Aufgabenstrukturen analysiert und uns aufgabenbezogen mit anderen westlichen Flächenländern verglichen, um schließlich den betroffenen Ressorts Ausgabenreduzierungen vorgeben zu können.<sup>64</sup> Ein solches Vorgehen in kamerale Strukturen ist deswegen relativ problemlos möglich, weil sämtliche Bundesländer – in Grenzen abgesehen von Hessen – und der Bund selbst bislang bundesweit nach gleichen kamerale Grundsätzen buchen und die so gewonnenen Daten auf ihre Vergleichbarkeit hin insbesondere von den statistischen Ämtern überarbeiten und aufarbeiten lassen. Die so konsolidierten Daten liegen entsprechend statistisch aufbereitet seit Jahrzehnten vor und warten nur darauf, herangezogen und ausgewertet zu werden. Dabei sind wir uns durchaus bewusst, dass die so aufbereiteten Daten immer noch mit Ungereimtheiten behaftet

sind, insbesondere weil die Aufgabenzuweisung für eine Ausgabengruppe leider nicht immer einheitlich zwischen dem Bund und allen Ländern erfolgt (was sich auch nach einer Umstellung auf die Doppik nicht wirklich ändern dürfte). Dennoch stehen uns so im kamerale System weitgehend konsolidierte Datenreihen zur Verfügung, die im Falle der Umstellung auf ein doppisches Rechnungswesen in jedem Fall in den Anfangsjahren so detailliert aufbereitet bestimmt nicht mehr abrufbar wären und das, obwohl doch gerade das Benchmark von den Verfechtern der Doppik als schlechthin das weiterführende Instrument zur Konsolidierung der Haushalte bezeichnet wird. Darüber hinaus sollten auch im doppischen System nur vergleich-

zielt Steuerungsinstrumentarien (KLR, interne Verrechnung, Leistungsauftrag) – abgestimmt auf die jeweiligen konkreten Bedarfe – zur Verfügung zu stellen und sich den Entwicklungsprozess mit den neuen Steuerungsinstrumentarien einschließlich der Prognose berichten zu lassen, um daraus ggf. im nächsten Haushalt bzw. Leistungsauftrag Konsequenzen zu ziehen. Im Ergebnis ist diese Vorgehensweise nicht nur ungleich kostengünstiger als die Vollversionen Hessens und Baden-Württembergs, sondern erzielt nahezu gleiche Ergebnisse. Obendrein erfährt diese Vorgehensweise auf Grund ihrer pragmatischen, praxisorientierten Ausrichtung eine sehr breite Akzeptanz sowohl in der Verwaltung als auch im parlamentarischen Raum und

## **»Dass sich ein Benchmarking ausschließlich im kaufmännischen System realisieren lassen soll, darf durchaus bezweifelt werden.«**

bare Daten (Äpfel mit Äpfel) miteinander abgeglichen werden, um nicht falsche Analysen zu provozieren. Der Arbeitsaufwand zu dieser Datenkonsolidierung dürfte aber unabhängig von dem dahinter stehenden Buchungssystem sein.

### **Fazit: Pragmatisches Lösungskonzept erlaubt Haushalt aus einem Guss**

Die im Zuge des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes erzielten Neuerungen sowie die danach stärker betriebswirtschaftlich orientierbare Ausrichtung des Verwaltungshandelns haben deutlich die Flexibilität sowie die Steuerbarkeit im tradierten kamerale System erhöht. Der Ressourcenverbrauch lässt sich durch eine gezielte Ausgliederung von betriebswirtschaftlich ausgerichteten Verwaltungsbereichen weitestgehend abbilden. Die parallele Einrichtung eines Pensionsfonds schafft nicht nur Vorsorge für künftige Versorgungsausgaben, sondern eröffnet auch die unmittelbare Vergleichbarkeit der Kosten für Beamte und Angestellte. Für die danach verbleibenden minimalen Unterschiede zwischen Kameralistik und Doppik steht die immer wieder gepriesene flächendeckende Einführung eines kaufmännischen Buchungssystems zum Einführungspreis von schätzungsweise rund 300 bis 500 Millionen Euro in keinem Verhältnis zu den schwerlich bezifferbaren Vorteilen. Da erscheint es wesentlich sinnvoller, ge-

erlaubt so eine Haushaltsaufstellung aus einem Guss. Gleichzeitig konnte Rheinland-Pfalz als eines der finanzschwächeren Länder die nicht zur Finanzierung des Paradigmenwechsels benötigten Mittel sinnvoll umsteuern, um so

- die Unterrichtsversorgung in den Schulen zu verbessern
- die flächendeckende Einführung der Ganztagschulen zu betreiben
- die Aufgaben der inneren Sicherheit zu stärken
- die Mobilitätsoffensive aufzusetzen, und hat es dennoch bislang immer wieder geschafft, verfassungskonforme Haushalte aufzustellen.

62 Vgl. Keilmann, in: Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags in Rheinland-Pfalz – Workshop zur politischen Steuerung durch Zielvorgaben im Haushalt im Landtag Rheinland-Pfalz am 16. Februar 2005, Heft 28 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, Mainz 2005 (im Erscheinen).

63 Zur Methodik des Haushaltsbenchmarks vgl. Deubel, Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, Köln u.a.O. 1984, S. 38 ff.; Deubel, Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Haushaltskonsolidierung am Beispiel der Stadt Gelsenkirchen, Gelsenkirchen 1987; Deubel, Wettbewerbsorientierte Organisation der Kommunalverwaltung, a.a.O., S. 126 f.

64 Vgl. Keilmann, Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements aus der Sicht des Landes Rheinland-Pfalz, in: Hill (Hrsg.), Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements, 2005, S. 131 ff. (138).