

Die Öffentliche Verwaltung

Zeitschrift für öffentliches Recht
und Verwaltungswissenschaft



DÖV

Schriftleitung: Professor Dr.
Dr. h. c. Heinrich Siedentopf,
Speyer; Professor Dr.
Eberhard Laux, Landrat a. D.,
Düsseldorf

Verlag W. Kohlhammer Stuttgart

Die Personalausgabenbudgetierung in Rheinland-Pfalz

- Eine abschließende Betrachtung und Bewertung der Modellphase unter besonderer Berücksichtigung der Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofs Rheinland-Pfalz -

Von Dr. Ulrich Keilmann, Regierungsdirektor, Mainz *

Wie in allen anderen Bundesländern und beim Bund selbst spitzte sich insbesondere sowohl durch die mit der Wiedervereinigung verbundenen Mehrbelastungen als auch durch den allgemeinen Trend einer Abkoppelung der Steuereinnahmen von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung bei gleichzeitig steigenden Ausgabeverpflichtungen - überproportionale Ausgabensteigerung im Bereich der gebundenen Ausgaben und einer ungebremsten Tendenz der Ausgabensteigerung im gestaltbaren Bereich - die Haushaltslage derart zu, daß der Landtag Rheinland-Pfalz die Notwendigkeit erkannte, neue Steuerungs- und Führungssysteme zunächst in einigen ausgesuchten Modellbereichen zu erproben. Nachfolgend soll insbesondere das Ergebnis der Personalausgabenbudgetierung nach Ablauf des vorgegebenen Untersuchungszeitraums dargestellt werden.

I. Landeshaushaltsgesetzliche Entwicklung

Zunächst hat das Land Rheinland-Pfalz 1996 - neben verschiedenen Konsolidierungsmaßnahmen wie z.B. der Einführung eines Pensionsfonds - auf der Grundlage einer entsprechenden haushaltsgesetzlichen Ermächtigung durch § 6 Landeshaushaltsgesetz 1996 (LHG 1996) in einigen ausgewählten Verwaltungsbereichen bis Ende 1998 angelegte Pilotprojekte zur Erprobung flexibler Budgetierungsinstrumente begonnen.

Bedeutung über die Grenzen von Rheinland-Pfalz hinaus fand aber erst die 1997 durch § 6 Abs. 2 LHG im Rahmen einer sog. erweiterten Experimentierklausel eingeführte selbstgesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben. Sie wurde mit dem Ziel zugelassen, die Personalausgabenentwicklung der Einnahmenentwicklung anzunähern, um so der überproportionalen Steigerung der Personalausgaben entgegenzuwirken.

Erst im darauffolgenden Haushaltsjahr wurde mit § 6 Abs. 3 LHG 1998/1999 die von den Ressorts für die Budgetierung geforderte Übertragbarkeitsregelung zur Effizienzsteigerung geschaffen sowie darauf aufbauend ein Bonus-/Malus-System im Einvernehmen mit dem Haushalts- und Finanzausschuß des Landtags ausgestaltet.

Gleichzeitig wurde die Landesregierung gemäß § 6 Abs. 4 LHG 1998/1999 beauftragt, Instrumente zur Steuerung, Optimierung und Kontrolle des Mitteleinsatzes und zur Einhaltung des Ausgabenvolumens zu entwickeln.

Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser ist Grundsatzreferent für die Personalausgabenbudgetierung, die Kosten- und Leistungsrechnung und für das Haushaltsrecht im Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz.

H. Die Personalausgabenbudgetierung

1. Beschreibung des Modellprojekts

Im Rahmen einer sog. erweiterten Experimentierklausel wurde vom Landesparlament die selbstgesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben der Hauptgruppe 4 mit dem Ziel zugelassen, die Personalausgabenentwicklung der Einnahmenentwicklung anzunähern, um so der überproportionalen Steigerung der Personalausgaben entgegenzuwirken.

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

Begleitet wurden diese haushaltsgesetzlichen Regelungen durch einen Katalog von allgemein delegierten Ermächtigungen in der Verwaltungsvorschrift zur Haushalts- und Wirtschaftsführung¹, indem die zur effizienten und flexiblen selbstgesteuerten Personalausgabenbewirtschaftung erforderlichen Ausführungsregelungen getroffen wurden sowie die dem Ministerium der Finanzen vom Gesetzgeber erteilte Ermächtigung, Abweichungen von den Stellenplänen zuzulassen, vollständig auf die Ressorts delegiert wurde².

¹ Vgl. Verwaltungsvorschrift zur Haushalts- und Wirtschaftsführung 1997 v. 26. 2. 1997 - Az. 00 30 03/1997 - 4218 (MinBl. S. 226), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift v. 18.8.1997 (MinBl. S. 446), sowie Verwaltungsvorschrift zur Haushalts- und Wirtschaftsführung 1993 v. 5. 3. 1993 - Az. 00 30 03/1998 - 4213 (MinBl. S. 110).

² Entsprechend wurden zugelassen: a) Abweichungen von den Stellenplänen für andere Stellen als Planstellen gem. § 49 Abs. 3 LHO zuzulassen; handelt es sich hierbei um Angestelltenstellen, schließt dies die Überprüfung der tarifgerechten Einstufung dieser Stellen durch das Ministerium der Finanzen nicht aus; b) Abweichungen von der Zahl der abgeordneten Beamten (Titel 422 04) und der teilzeitbeschäftigten Arbeiter (Titel 426 06) zuzulassen (in sinngemäßer Anwendung des § 49 Abs. 3 LHO); c) Stellen nach § 50 Abs. 2 und 7 LHO unter den dort genannten Voraussetzungen in eine andere Verwaltung umzusetzen; d) Leerstellen nach § 50 Abs. 4 und 7 LHO unter den dort genannten Voraussetzungen mit dem Vermerk „künftig wegfallend (kw)“ zu schaffen; e) Teilzeitkräfte auf Stellen für Vollzeitkräfte zu führen, wobei die Summe der Arbeitszeit der Teilzeitkräfte die Summe der regelmäßigen Arbeitszeit für Vollzeitkräfte nicht überschreiten darf; f) Planstellen zu schaffen oder umzuwandeln, wenn dies aufgrund bestehender Rechtsvorschriften unabweisbar ist (§ 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LHG 1997); g) vorübergehend Planstellen mit dem Vermerk „künftig wegfallend (kw)“ zur Wiederverwendung vorzeitig in den Ruhestand

Durch die weitgehende Flexibilität in der Stellenbewirtschaftung sollen auch die gebotenen sozialverträglichen Lösungen bei der Auswahl des Personals ermöglicht werden.

Unmittelbar auf das am 22. Dezember 1997 geänderte Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)³ hat der Landesgesetzgeber die von den Ressorts geforderte und für die Budgetierung notwendige Übertragbarkeitsregelung zur Effizienzsteigerung in einem neuen Absatz 3 des Haushaltsgesetzes 1998/1999 geschaffen. Danach sind die Ausgaben der Hauptgruppe 4 (Personalausgaben) und die der Obergruppen 51 bis 54 (sächliche Verwaltungsausgaben) - mit Ausnahme der Gruppen 529 (Verfüngungsmittel) und 531 (Öffentlichkeitsarbeit) - übertragbar. Ferner können abweichend von § 45 Abs. 2 LHO entsprechende Ausgabenreste der Hauptgruppe 4 auch für Zwecke der Obergruppen 51 bis 54 - mit Ausnahme der Gruppen 529 und 531 - und der Hauptgruppen 6 (Zuweisungen und Zuschüsse) und 8 (Investitionen) verwendet werden. Gleichzeitig sind Mehrausgaben bei den vorgenannten Gruppen - soweit sie nicht im Rahmen der Deckungsfähigkeit oder durch Einsparungen i. S. v. § 37 Abs. 3 LHO ausgeglichen werden - im folgenden Haushaltsjahr einzusparen. Eine konkrete Ausgestaltung dieser Regelungen durch das für Finanzen zuständige Ministerium bedarf der Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags.

Der entsprechenden Vorlage des Ministeriums der Finanzen⁴ hat der Haushalts- und Finanzausschuß des Landtags am 17. September 1998 zugestimmt⁵.

versetzter Beamter mit der Maßgabe zu schaffen, daß der jeweilige Beamte in die nächste besetzbare Planstelle bei seiner Verwaltung einzuweisen ist (§ 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 LHG 1997); h) Planstellen zu schaffen oder umzuwandeln, soweit hierfür Mittel von dritter (öffentlicher oder privater) Seite zur Verfügung gestellt werden (§ 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 LHG 1997); i) Stellen für Angestellte in vergleichbare Planstellen umzuwandeln (§ 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 LHG 1997); j) Leerstellen zu heben, soweit 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 Abs. 3 S. 2 Nr. 6 der Laufbahnverordnung sicherzustellen (§ 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 LHG 1997); k) fachspezifische Planstellen in Einzelfällen auch mit Beamten anderer Fachrichtungen zu besetzen, wenn adäquate Planstellen nicht vorhanden oder bereits besetzt sind (§ 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 LHG 1997); hierbei ist darauf zu achten, daß die jeweiligen Planstellenobergrenzen nicht überschritten werden; l) in den Fällen, in denen ein dienstunfähiger 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 „künftig wegfallend (kw)“ zu scharfen (§ 3 Abs. 2 LHG 1997).

3 Vgl. das Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern (Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz) vom 22. 12. 1997 (BGBl. I S. 3251 ff.).

4 Vgl. Vorlagen 13/1962 und 13/2279 vom 26. 5. und 8. 9. 1993, weitergeleitet an den Haushalts- und Finanzausschuß am 27. 5. bzw. 9. 9. 1998.

5 Vgl. dazu auch unten III. 1).

2. Prüfung durch den Landesrechnungshof

a) Prüfungsumfang

Der Landesrechnungshof hat gemäß § 6 Abs. 4 LHG 1997 sowie § 6 Abs. 5 LHG 1998/1999 i.V. m. dem Landesgesetz über den Rechnungshof Rheinland-Pfalz und der Landeshaushaltsordnung die Auswirkungen der selbstgesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben der Hauptgruppe 4 im Haushaltsjahr 1997 schwerpunktmäßig geprüft. Die begleitende Prüfung - während der Pilotphase - erstreckte sich insbesondere darauf, festzustellen, ob der Modellversuch eine wirtschaftliche Mittelverwendung gefördert hat und ob eine Ausweitung des Modellversuchs empfohlen werden kann⁶.

b) Prüfungsergebnisse

Im wesentlichen kam der Landesrechnungshof zu folgenden Ergebnissen:

- Von Januar bis Dezember 1997 konnten 596 Zahlfälle⁷ eingespart werden, was überwiegend auf die Einführung der selbstgesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben zurückzuführen sei.
- Die Einführung der selbstgesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben habe zu einem verstärkten Kostenbewußtsein bei den Dienststellen geführt.
- Eine grundlegende Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik mit einer damit einhergehenden kritischen Überprüfung des Personalbestands habe bei den meisten Ressorts nicht stattgefunden.
- Das mittel- bis langfristige Ziel der Landesregierung, einnahmenorientierte Ausgabenpolitik zu betreiben, sei - insbesondere im Hinblick auf die stark rückläufigen Steuereinnahmen (-1,4%) - im ersten Jahr der selbstgesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben noch nicht erreicht worden.
- Die Ressorts benötigten eine längerfristige Planungssicherheit, um eine mittelfristige Finanzierbarkeit von Personalmaßnahmen mit zum Teil dynamischer Kostenentwicklung abschätzen zu können.
- Es fehle noch ein geeignetes Planungs- und Steuerungssystem (zentrale Personaldatenbank), um den Mitteleinsatz leichter steuern und überwachen zu können.

6 Vgl. Prüfung der Auswirkungen des Modellversuchs „Selbstgesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben der Hauptgruppe 4“ (Prüfung gem. § 6 Abs. 4 LHG 1997 und § 6 Abs. 5 LHG 1998/1999) vom 23. 10.1993 - Az. 5-52 00 a/98 - sowie den Jahresbericht 1998 des Landesrechnungshofs vom 21.12.1998, Tz. 4: Modellversuch zur Bewirtschaftung der Personalausgaben.

7 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 (d. h. Stellen, die mit beurlaubten Bediensteten besetzt sind, bleiben außer Betracht).

c) Prüfungsempfehlungen

Der Landesrechnungshof empfiehlt im wesentlichen,

- das System der selbstgesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben weiter zu erproben und dabei zu prüfen, ob der Modellversuch zu einer „echten“ Budgetierung der Personalausgaben fortentwickelt werden soll;
- eine klar erkennbare „Effizienz- und Flexibilitätsdividende“ festzulegen und nach einem sachgerechten Maßstab auf die Einzelpläne aufzuteilen;
- die Zusammenführung der Aufgaben- und Finanzverantwortung bei den Dienststellen stärker anzuordnen und zu erproben;
- die Einzelplanbudgets nach strengen Maßstäben bedarfsgerecht zu bemessen;
- im Rahmen des Bonus-/Malus-Systems Ausgabenreste nur dann ins nächste Haushaltsjahr zu übertragen, wenn die ersparten Mittel auf einem wirtschaftlichen Handeln beruhen; entsprechend seien Qualitätsmanagement und -kontrolle einzuführen.

3. Verlauf und Entwicklung des Modellversuchs in den Ressorts

a) Entwicklung der Ist-Ausgaben in 1997 und 1998

Der bereits für 1997 in den Ressorts festgestellte und nunmehr vom Landesrechnungshof bestätigte Trend, das ohnehin schon reduzierte Ansatzvolumen noch zu unterschreiten⁸, hat sich im darauffolgenden Haushaltsjahr nicht nur fortgesetzt, sondern noch verstärkt. So wurden im abgelaufenen Jahr 1998 rd. 89,5 Mio. DM (1997: 18,3 Mio. DM) weniger für Personal (HGr. 4) ausgegeben, als der Ansatz zugelassen hätte. Berücksichtigt man dann noch die nach 1998 übertragenen Ausgabenreste von rd. 14 Mio. DM (1997: 11,5 Mio. DM), so ergibt sich sogar eine Unterschreitung von rd. 103,5 Mio. DM (1997: 29,8 Mio. DM). Hinzu können noch die nicht ausgeschöpften Budgeterhöhungen insbesondere aufgrund von Kopplungs- und Deckungsvermerken in Höhe von rd. 26,6 Mio. DM (1997: 54,4 Mio. DM) gerechnet werden, was zunächst zu einer Minderausgabe gegenüber der Gesamtausgabenermächtigung von insgesamt rd. 130 Mio. DM^{9a} (1997: 84,2 Mio. DM)⁹ führt.

b) Zahlfallentwicklung in 1997 und 1998

Die Zahlfälle entwickelten sich in den jeweiligen Haushaltsjahren 1997 und 1998 wie folgt:

⁸ Vgl. den Bericht der Landesregierung gem. § 6 Abs. 5 LHG 1997 über den Stand und die Ergebnisse der Modellversuche und über den Entwicklungsstand von Instrumenten zur Steuerung, Optimierung und Kontrolle des Mitteleinsatzes und zur Einhaltung des Ausgabenvolumens für das IV. Quartal 1997 (sog. IV. Quartalsbericht 1997), S. 25 ff.

^{8a} Die für 1998 angegebenen Beträge sind solche des vorläufigen Ist-Ergebnisses, da bei Redaktionsschluß die Haushaltsrechnung des Landes Rheinland-Pfalz noch nicht vorlag.

⁹ Die gegenüber dem o.a. IV. Quartalsbericht 1997 abweichende Summe von rd. 15 Mio. DM ergibt sich daraus, daß die Zahlen des vorläufigen Ist-Ergebnisses gegenüber der jetzt vorliegenden Haushaltsrechnung 1997 abweichen. Dies ist insbesondere auf die Inanspruchnahme zweckgebundener Einnahmen über sog. Kopplungsvermerke sowie auf die Inanspruchnahme sonstiger Deckungsvermerke zurückzuführen.

Einzelplan	Zahlfalldifferenz	
	Dez. 97/Jan. 97 gerundet	Dez. 98/Jan. 98 gerundet
01 Landtag	-2	+6
02 Ministerpräsident und Staatskanzlei, Landesvertretung	-6	-11
03 Ministerium des Innern und für Sport	-250	-282
04 Ministerium der Finanzen	-124	-104
05 Ministerium der Justiz	-226	-115
06 Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit	-47	-39
08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	-14	+1
09 Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen	-10	+6
10 Rechnungshof	-3	-2
14 Ministerium für Umwelt und Forsten	-29	-17
15 Ministerium für Bildung Wissenschaft und Weiterbildung	+108	+601
20 Allgemeine Finanzen	+7	-1
gesamt	-596	+42

Gegenüber Januar 1997 wurden bis Dezember 1997 im Landesbereich rd. 596 Zahlfälle abgebaut. Abgesehen von dem Sonderfall der Europool-Stellen¹⁰, die im Einzelplan 20¹¹ etatisiert sind und von der Landesvertretung bewirtschaftet werden, verzeichnen fast alle Ressorts einen Zahlfallabbau. Lediglich das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung wies im Dezember 1997 insgesamt 108 Zahlfälle mehr gegenüber Januar 1997 aus.

Im Haushaltsjahr 1998 haben nur die Landtagsverwaltung (+6), das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (+1) und das Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen (+ 6) in geringem Umfang Zahlfälle angebaut. Dagegen stockte das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung seinen Zahlfallbestand im Haushaltsjahr 1998 insbesondere zur Sicherstellung der Unterrichtsversorgung um rd. 601 (Schulbereich) auf.

¹⁰ Begrenzter Stellenplan für in den EU-Bereich entsandte Beamte.

¹¹ Allgemeine Finanzen.

4. Bewertung

Der bereits für 1997 in den Ressorts festgestellte Trend, das ohnehin schon reduzierte Ansatzvolumen noch zu unterschreiten¹², hat sich nicht nur fortgesetzt, sondern noch verstärkt. Das in dieser Deutlichkeit wohl nur von wenigen erwartete Ergebnis der selbstgesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben ist ein eindrucksvoller Beleg für die Selbststeuerungskraft sowie für die Eigenverantwortlichkeit der Ressorts, das neben den hierfür zur Verfügung gestellten Steuerungsinstrumenten in 1998 sicherlich maßgeblich auch von den mit dem Bonus-/Malus-System verbundenen Neuerungen geprägt wurde. Insofern ist der zuvor genannte Betrag von rd. 130 Mio. DM nicht als reiner Einsparbetrag zur Haushaltskonsolidierung zu verstehen, sondern er ist hinsichtlich der zu übertragenden Ausgabenreste zu relativieren, wobei von einer Restebildung und Übertragung einschließlich der zweckgebundenen budgeterhöhenden Mittel von zusammen rd. 113 Mio. DM auszugehen ist. Der dann verbleibende Betrag von rd. 17 Mio. DM wird zur Haushaltskonsolidierung verwandt.

Auch der Landesrechnungshof hat - bei aller Zurückhaltung in seinen Äußerungen zu dem geprüften Modellvorhaben der selbstgesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben und im Hinblick auf den zum Prüfungszeitpunkt kurzen Erprobungszeitraum - in seinem Jahresbericht 1998 konstatiert, daß zumindest im Haushaltsjahr 1997 die Personalausgaben im Vergleich zu den beiden Vorjahren geringer gestiegen sind. Sie erhöhten sich gegenüber dem jeweiligen Vorjahr¹³:

1995	um 4,3 v.H.
1996	um 2,7 v.H.
1997	um 1,8 v.H.

Diese Tabelle läßt sich nunmehr um das Ergebnis des Jahres 1998 erweitern, in dem 8.530,9 Mio. DM für Personal verausgabt wurden. Bei einem entsprechenden Vergleich des bereinigten Ergebnisses¹⁴ des Haushaltsjahres 1997 (8.365,8 Mio. DM) mit dem des Haushaltsjahres 1998 stiegen die Ausgaben in der Hauptgruppe 4 im Jahr 1998 gegenüber 1997 um rd. 2 v. H.

Vor diesem Hintergrund ist es sicherlich interessant zu sehen, daß die von den Ressorts prognostizierte Ausgabenentwicklung für das erste Quartal 1999 mit 27,5 v. H. der Gesamtpersonalausgaben rd. 0,8 v. H. hinter der Vorjahresprognose für das erste Quartal 1998 zurückbleibt. Die tatsächliche Entwicklung bleibt - bei allen günstigen Prognosen - sicherlich abzuwarten.

12 Vgl. den sog. IV. Quartalsbericht 1997 (Anm. 8), S. 25 ff.

13 Vgl. den Jahresbericht 1998 des Landesrechnungshofs v. 21. 12. 1998 (Anm. 6), Tz. 4.

14 Die Personalausgaben 1997 sind deswegen zu bereinigen, weil 1998 die Personalausgaben der OFD Koblenz - Landesvermögens- und Bauabteilung - (Kapitel 04 08) und der Staatsbauämter (Kapitel 04 10) aus dem Landeshaushalt in den Wirtschaftsplan der LBB ausgegliedert sowie die Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz (Kapitel 09 48) und das Staatssorchester Rheinische Philharmonie (Kapitel 09 49) in Landesbetriebe umgewandelt wurden.

Auch hinsichtlich der Zahlfallentwicklung konstatierte der Landesrechnungshof für 1997 eine Reduzierung der Zahlfälle um 596, die auch er überwiegend auf die Einführung der selbstgesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben zurückführt¹⁵. Diese Tendenz des Zahlfallabbaus setzte sich grundsätzlich auch im darauffolgenden Haushaltsjahr fort. So wurden in 1998 die Zahlfallzahlen in allen Einzelplänen - ausgenommen Einzelplan 15¹⁶ - um weitere 559 Zahlfälle reduziert. Lediglich durch die Überlagerung der politischen Zielsetzung, die Unterrichtsversorgung der Schüler in Rheinland-Pfalz sicherzustellen, wurde dieses positive Ergebnis durch den Anbau von 601 Zahlfällen insbesondere im Schulbereich kompensiert. Über alle Einzelpläne ergibt sich daraus in 1998 ein Anbau von 42 Zahlfällen.

Ein Vergleich mit Anträgen und Bewilligungen zurückliegender Jahre zeigt, daß von den in den Haushaltsjahren 1997 und 1998 allgemein erteilten Einwilligungen¹⁷ kein übermäßiger Gebrauch gemacht wurde. Die im Einzelplan 05¹⁸ für Referendare kurzfristig ausgebrachten Stellen waren aufgrund gleicher Verfahrensweise in den letzten Jahren bereits in den Personalausgabenbudgets 1997 und 1998 des Ministeriums der Justiz eingerechnet worden.

Zwar befanden sich im Dezember 1998 gegenüber Januar 1998 insgesamt 59 Schwerbehinderte weniger im Landesdienst, und auch die Anzahl der Auszubildenden ging um insgesamt 45 zurück, eine (oft unterstellte) unmittelbare Korrelation zur Einführung der Budgetierung ist jedoch nicht festzustellen, zumal die Anzahl der Frauen (+ 1310) und der Teilzeitbeschäftigten (+2171) im gleichen Zeitraum erheblich angestiegen ist.

Das Ergebnis der zweijährigen Erprobungsphase zur selbstgesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben bestätigt somit bezüglich der Ausgaben- und Zahlfallentwicklung die vom Landesrechnungshof bereits in seiner Prüfungsmitteilung getroffene Einschätzung, daß dieses Modell zu einem verstärkten Kostenbewußtsein bei den Dienststellen geführt hat¹⁹.

III. Weiterentwicklungen

1. Bonus-/Malus-System

Den Vorlagen 13/1962 und 13/2279 des Ministeriums der Finanzen zur Ausgestaltung eines Bonus-/Malus-Systems stimmte der Haushalts- und Finanzausschuß des Landtags in seiner Sitzung am 17. September 1993 zu. Danach können - basierend auf der haushaltsgesetzlichen Regelung des § 6 Abs. 3 LHG 1998/1999²⁰ - be-

15 Vgl. Prüfung der Auswirkungen des Modellversuchs „Selbstgesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben der Hauptgruppe 4“ (Anm. 6) sowie den Jahresbericht 1998 des Landesrechnungshofs vom 21. 12. 1998 (Anm. 6), Tz. 4. sowie die Ausführungen unter II. 2 b).

16 Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung.

17 Vgl. dazu die Liste der allgemein erteilten Einwilligungen unter Anm. 2.

18 Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz.

19 Vgl. Prüfung der Auswirkungen des Modellversuchs „Selbstgesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben der Hauptgruppe 4“ (Anm. 6) sowie die Ausführungen unter II. 2 b).

20 Vgl. die Darstellung zur haushaltsgesetzlichen Ausgestaltung unter II. und zur haushaltsgesetzlichen Entwicklung unter I.

stimmte Ausgabenreste für konsumtive Zwecke in Höhe von 75 v. H. und für investive Zwecke in Höhe von 100 v. H. gebildet und übertragen werden. Dies allein ist schon ein Anreiz, die im jeweiligen Haushaltsjahr veranschlagten Mittel nicht noch schnell am Jahresende ausgeben zu wollen, und damit ein probates Mittel, dem sog. „Dezemberfieber“ wirksam zu begegnen. Darüber hinaus wurde - durch die von § 45 Abs. 2 LHO abweichende Regelung, entsprechende Ausgabenreste der Hauptgruppe 4 auch für Zwecke der Obergruppen 51 bis 54 (mit Ausnahme der Gruppen 529 und 531) und der Hauptgruppen 6 und 8 verwenden zu können - ein weiterer Anreizmechanismus normiert, investive Ausgaben zu Lasten eingesparter konsumtiver Ausgaben zu erhöhen. Parallel dazu wurde noch ein Planungsanreiz für die Verwendung der nicht verausgabten Haushaltsmittel bei mehrjährigen Maßnahmen geschaffen.

Im Gegenzug wurden die Ressorts nicht nur verpflichtet, die im Doppelhaushalt 1998/1999 aufgestellten restriktiven Haushaltsdaten zu erreichen, sondern auch künftig dennoch auftretende Mehrausgaben im darauffolgenden Haushaltsjahr zu erwirtschaften. Gleichzeitig wurde für die Ressorts zur besseren Ausplanung ihrer Budgets vereinbart, die weitere Budgetentwicklung an dem allgemeinen Produktivitätsfortschritt von mindestens 1,5 v. H. jährlich auszurichten und entsprechend reale Einsparungen für die Zukunft festzuschreiben, von denen allenfalls bei anderer rechtlicher oder politischer Prioritätensetzung abgewichen werden kann²¹.

Im Ergebnis wurde mit dem Bonus-/Malus-System ein - wie u.a. vom Landesrechnungshof gefordert - wesentlicher Anreizmechanismus geschaffen, um wirtschaftliches Handeln belohnen und unwirtschaftliches sanktionieren zu können. Gleichzeitig dient die selbstgesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben im Zusammenspiel mit dem Bonus-/Malus-System der Haushaltskonsolidierung und zeigt damit Perspektiven auf, politisch operative und strategische Prioritäten wieder umsetzen zu können.

2. Personalverwaltungssystem

Am 28. September 1998 sprach sich die Staatssekretärskonferenz für die Einführung eines einheitlichen Personal- und Stellenverwaltungssystems aus und entschied sich mehrheitlich für das System DIPSY²², das mit dem Abrechnungsverfahren DAISY²³ der Oberfinanzdirektion Koblenz - Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle - über eine einheitliche, identische Datenbank verknüpft ist. Das Projektmanagement und die Verantwortung für Qualität und Kosten liegen beim Ministerium der Finanzen.

Mit diesem Beschluß ist die Staatssekretärskonferenz sowohl dem Petitum der Rechnungsprüfungskommission vom 3. September 1998, eine zentrale Personaldatenbank

21 Damit wurde der Forderung des Landesrechnungshofs, daß die Ressorts eine längerfristige Planungssicherheit benötigen, um eine mittelfristige Finanzierbarkeit von Personalmaßnahmen mit zum Teil dynamischer Kostenentwicklung abschätzen zu können, schon im Vorfeld Rechnung getragen.

22 Dialogisiertes integriertes Personalverwaltungssystem.

23 Dialogisiertes Abrechnung- und Informationssystem.

zu verwenden²⁴, als auch den Empfehlungen des Landesrechnungshofs nach einem geeigneten zentralen Planungs- und Steuerungssystem nachgekommen²⁵.

3. Auswertungs- und Steuerungssystematik

Am 16. September 1998 befaßte sich die Verwaltungsmodernisierungskommission Rheinland-Pfalz (VMK) mit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung. Die Absicht des Ministeriums der Finanzen, eine standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung für geeignete Verwaltungsbereiche einzuführen, wurde zustimmend zur Kenntnis genommen; eine entsprechende Unterstützung wurde zugesagt. Die Einführung von Budgetierung und Controlling wurde als dann besonders erfolgreich bewertet, wenn mit der Kosten- und Leistungsrechnung als Teil des verwaltungsinternen Rechnungswesens ein weiteres institutionalisiertes Informationsinstrument des Verwaltungsmanagements entsteht.

Sinnvoll wird die Kosten- und Leistungsrechnung besonders dann, wenn eine Vergleichsmöglichkeit zwischen Verwaltungsbereichen besteht. Zur dafür erforderlichen einheitlichen Vorgehensweise werden landesweit gültige Standards entwickelt, die ihrerseits an bundesweiten Vorgaben ausgerichtet werden müssen, deren Abstimmung zur Zeit ein Bund/Länder-Arbeitskreis vornimmt. Parallel dazu hat sich im Januar 1999 eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe konstituiert, die die landesweiten Standards einer Kosten- und Leistungsrechnung erarbeitet.

4. Budgetfortschreibung

Schon im Vorfeld der später vom Landesrechnungshof aufgeworfenen Problematik einer längerfristigen Planungssicherheit wurde bereits im Zuge der Diskussion um das Bonus-/Malus-System²⁶ die künftige Budgetentwicklung mit den Ressorts festgelegt, um ihnen eine mittelfristige Finanzierbarkeit von Personalmaßnahmen, die eine zum Teil dynamische Kostenentwicklung aufzeigen, zu ermöglichen. Maßgeblicher Eckpunkt der künftigen Budgetentwicklung war der im Dienstleistungsbereich allgemein erzielbare Produktivitätsfortschritt von mindestens 1,5 v. H. jährlich. Dementsprechend wurden reale Einsparungen von mindestens 1,5 v. H. p.a. für die Zukunft festgeschrieben, von denen allenfalls bei anderer rechtlicher oder politischer Prioritätensetzung abgewichen werden kann.

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

Besonders erwähnenswert aus der zurückliegenden Zeit im Zusammenhang mit den laufenden Modellvorhaben ist der gemeinsame Antrag der SPD, F.D.P. und CDU zur Erprobung neuer haushaltsrechtlicher Instrumente (Budgetierung) bzw. zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts in Rheinland-Pfalz. Dabei ist insbesondere die Bereitschaft sowohl in der Regierungskoalition als auch in der Opposition hervorzuheben, nicht nur über ein Geschäfts-

24 Vgl. Protokoll der Rechnungsprüfungskommission vom 3. 9. 1998, S. 34 - Personalwirtschaftskonzept 1993/1994.

25 Vgl. dazu auch II. 2b).

26 Vgl. dazu auch oben III. 1.

feld zu reden und zu verhandeln, das zunehmend an Bedeutung gewinnt, um die immer knapper werdenden Ressourcen noch effizienter einsetzen und mit den erwirtschafteten Beträgen neue politische Herausforderungen, Aufgaben und Ziele angehen zu können, sondern auch einen konkreten gemeinsamen Antrag zu formulieren und zu verabschieden²⁷.

Im wesentlichen begrüßt der gemeinsame Antrag die Erprobung der neuen Instrumente des Haushaltsrechts und hält es - neben einigen dezidierten Punkten zur Fortentwicklung der neuen Haushaltsinstrumentarien - insbesondere für erforderlich, daß die Gestaltungs-, Steuerungs- und Kontrollrechte des Landtags gesichert und ausgebaut werden, wobei die Möglichkeit der Beratung durch den Rechnungshof verstärkt genutzt werden soll²⁸.

6. Teilweise Zentrierung schwer steuerbarer Personalausgaben

Aufgrund verschiedentlich Anregungen aus dem Haushalts- und Finanzausschuß²⁹, einiger Ressorts sowie der Prüfung des Landesrechnungshofs³⁰ werden mit dem kommenden Haushaltsaufstellungsverfahren (Doppelhaushalt 2000/2001) die Ausgaben für die Beihilfen (Gruppen 441 und 446) sowie die Versorgungsbezüge der Beamten, Richter und Hinterbliebenen (Gruppe 432) in Kapitel 02 (Allgemeine Bewilligungen) des jeweiligen Einzelplans veranschlagt und im späteren Haushaltsvollzug durch die Ressorts zentral bewirtschaftet. Damit wird einerseits der Ausgabenblock der schwer steuerbaren Personalausgaben im jeweiligen Einzelplan gebündelt, um so besser nicht vorhersehbare, größere Ausgaben auffangen zu können, und andererseits an der Ressortverantwortung auch für diesen Teil der Personalausgaben festgehalten.

IV. Ausblick

Die selbstgesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben der Hauptgruppe 4 nach § 6 Abs. 2 LHG sollte in jedem Fall über die Haushaltsjahre 2000 und 2001 hinaus fortgeführt werden. Darüber hinaus sollte die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Personalausgaben innerhalb des jeweiligen Einzelplans über das Kapitel hinaus zumindest teilweise von der Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags abgekoppelt werden. Zwar war die Inanspruchnahme dieses Instrumen-

tariums in 1998 durch die Ressorts gering; dies war jedoch bedingt durch die erwirtschafteten Minderausgaben, die eine kapitelübergreifende Deckungsfähigkeit entbehrlich machten. In den kommenden Haushaltsjahren wird dies so nicht mehr eintreten. Vor diesem Hintergrund sollte man die Optimierung der selbstgesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben insofern voranbringen, als zumindest bestimmte Kapitel eines Einzelplans, die in einem engen Sinnzusammenhang stehen (z.B. Polizei-, Schulkapitel, Kapitel der Steuerverwaltung usw.), zu Deckungskreisen zusammengefaßt werden, für die bereits im Haushaltsgesetz eine kapitelübergreifende Deckungsfähigkeit eingeräumt werden sollte. Nur in weitergehenden Fällen wäre dann noch die ausdrückliche Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags erforderlich.

Eine erste Umsetzung der gewonnenen Erfahrungen erfolgt mit dem Doppelhaushalt 2000/2001, indem die Ausgaben für Beihilfen (Gruppen 441 und 446) sowie die Versorgungsbezüge der Beamten, Richter und Hinterbliebenen (Gruppe 432) im Kapitel 02 (Allgemeine Bewilligungen) des jeweiligen Einzelplans veranschlagt und im späteren Haushaltsvollzug durch die Ressorts zentral bewirtschaftet werden sollen, um so die schwer steuerbaren Personalausgaben zu bündeln und in der Ressortverantwortung zu belassen.

Im übrigen bietet es sich an, die Pilotprojekte³¹ in einen landesweit einheitlichen Budgetierungsansatz, der sich über die Personalausgaben und die sächlichen Verwaltungsausgaben³² erstreckt, mit einzubinden. Schließlich könnte damit potentiell gegenläufigen Entwicklungen wirksam begegnet werden.

Im einzelnen wären so die bereits in § 6 Abs. 3 LHG einbezogenen sächlichen Verwaltungsausgaben der Obergruppen 51 bis 54 - ausgenommen die Gruppen 529 (Verfüungsmittel) und 531 (Öffentlichkeitsarbeit) - analog der selbstgesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben gemäß § 6 Abs. 2 LHG landesweit zu „budgetieren“. Parallel sollte zugelassen werden, Titel dieser Obergruppen für gegenseitig deckungsfähig zu erklären und Ausgabenreste entsprechend der Regelung zur Hauptgruppe 4 zu übertragen. Dann könnten in diesen budgetierten Bereich der Hauptgruppen 4 und 5 auch die laufenden Modellprojekte gemäß § 6 Abs. 1 LHG eingebunden werden. Die dort grundsätzlich eingeräumte gegenseitige Deckungsfähigkeit zwischen den Hauptgruppen 4, 5 und 8 entfielen. Spezifischen Besonderheiten könnte ggf. durch entsprechende Haushaltsvermerke Rechnung getragen werden. Eine landesweit einheitliche weitere Entwicklung ließe sich damit sichern.

27 Vgl. 47. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 29. 10. 1998, Punkt 2 der Tagesordnung.

28 Vgl. LT-Drs. 13/3457 vom 3. 9. 1998 und dazu die Vorlage 13/2443 vom 22. 10. 1998.

29 Vgl. dazu beispielsweise die Diskussion im Rahmen der 47. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses (Anm. 27).

30 Vgl. Prüfung der Auswirkungen des Modellversuchs „Selbstgesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben der Hauptgruppe 4“ (Anm. 6).

31 Vgl. dazu oben I.

32 Gemeint sind lediglich die Ausgaben der Obergruppen 51 bis 54 - ausgenommen die Gruppen 529 (Verfüungsmittel) und 531 (Öffentlichkeitsarbeit).