

VERWALTUNG & MANAGEMENT

Zeitschrift für allgemeine Verwaltung

Aus dem Inhalt

August-Wilhelm Scheer
New Economy – aus der Traum?

Angelika Menne-Haritz
Das Dienstwissen der öffentlichen Verwaltung

Renate Meyer und Gerhard Hammerschmid
Leitbilder in der öffentlichen Verwaltung Österreichs

Elke Löffler
Governance – die neue Generation von
Staats- und Verwaltungsmodernisierung

Daniel Kettiger
Wirkungsorientierte Gesetzgebung



NOMOS Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Zitiervorschlag: *Keilmann*, Personalausgabenbudgetierung
– Die Entwicklung in Rheinland-Pfalz seit 1996 – Teil 2: Die
Weiterentwicklung, in: *Verwaltung und Management* 2001 S. 241 ff.

Personalausgabenbudgetierung

Die Entwicklung in Rheinland-Pfalz seit 1996

Teil 2: Die Weiterentwicklung

von Ulrich Keilmann

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

1998: Weiterentwicklung durch das Bonus- und Malus-System

Das Bonus- und Malus-System

Mit dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz¹ hat der Bund den im Haushaltsgrundsätzegesetz² (HGrG) gezogenen Rahmen erweitert und damit die rechtliche Grundlage für die Weiterentwicklung der Budgetierung geschaffen, was in Rheinland-Pfalz unmittelbar dazu genutzt wurde, die von den Ressorts geforderte und für die Budgetierung unablässige Übertragbarkeitsregelung zur Effizienzsteigerung in einem neuen Absatz 3 des LHG 1998/1999³ mit dem so genannten Bonus- und Malus-System zu schaffen. Danach sind die Ausgaben der Hauptgruppe 4 und die der Obergruppen 51 bis 54 - mit Ausnahme der Gruppen 529 (Verfügun- gsmittel) und 531 (Öffentlichkeitsarbeit) - übertragbar. Ferner können abweichend von § 45 Absatz 2 LHO entsprechende Ausgabe- reste der Hauptgruppe 4 auch für Zwecke

der Obergruppen 51 bis 54 - mit Ausnahme der Gruppen 529 und 531 - und der Hauptgruppen 6 und 8 verwendet werden. Gleichzeitig sind Mehrausgaben bei den vorgenannten Gruppen - soweit sie nicht im Rahmen der Deckungsfähigkeit oder durch Einsparungen im Sinne von § 37 Absatz 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 wurde vom Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags am 17. September 1998 zugestimmt.

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

- ob und in welcher Höhe Ausgabereste gebildet
- für welche Zwecke⁵ Ausgabereste verwendet werden sollen
- in welcher Reihenfolge und Höhe das Ministerium der Finanzen in die Inanspruchnahme einwilligen soll.

Das Ministerium der Finanzen willigt in die Inanspruchnahme - vorbehaltlich besonderer Einsparungserfordernisse grundsätzlich für künftige Personalausgaben⁶, sächliche Verwaltungsausgaben⁷, Zuweisungen und Zuschüsse⁸ zu 75 Prozent und für geplante Investitionsausgaben⁹ zu hundert Prozent (so genannter Bonus) ein, sofern letztere keine zwingenden Folgekosten für das Land verursachen. Den Res-

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

Bei unabweisbarem Mehrbedarf können in ganz besonders begründeten Ausnahmefällen mit Zustimmung des Ministeriums der Finanzen, im Streitfall mit Zustimmung des Ministerrates, Personal- und sächliche Verwaltungsausgabenreste¹⁰ bis zu hundert Prozent übertragen werden.

Erwirtschaftet ein Ressort - trotz ergriffener Gegenmaßnahmen¹¹ - Mehrausgaben, so sind diese zunächst durch Deckungsfähigkeiten oder Einsparungen im Einzelplan auszugleichen. Sollten alle diese Möglichkeiten nicht ausreichen, sind letztlich die Mehrausgaben im folgenden Haushaltsjahr zu hundert Prozent einzusparen (so genannter Malus).



Dr. Ulrich Keilmann,
Ministerialrat,
Ministerium der
Finanzen, Mainz.

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

2 Vgl. dazu Teil 1 dieser Abhandlung.

3 GVB1 1998 S. 11 ff.

4 Vgl. LTag-Vorlagen 13/1962 und 13/2279 vom 26. Mai und 8. September 1998, weitergeleitet an den Haushalts- und Finanzausschuss am 27. Mai bzw. 9. September 1998.

5 Vgl. dazu die mit § 6 Absatz 3 S. 2 LHG 1998/1999 geschaffenen Möglichkeiten.

6 Das heißt Ausgaben der Hauptgruppe 4.

7 Das heißt Ausgaben der Obergruppen 51 bis 54 - mit Ausnahme der Gruppen 529 (Verfügun- gsmittel) und 531 (Öffentlichkeitsarbeit).

8 Das heißt Ausgaben der Hauptgruppe 6.

9 Das heißt Ausgaben der Hauptgruppe 8.

10 Das heißt nicht verausgabte Mittel der Hauptgruppe 4 und der Obergruppen 51 bis 54 - mit Ausnahme der Gruppen 529 (Verfügun- gsmittel) und 531 (Öffentlichkeitsarbeit).

11 Siehe dazu auch «Besondere Berichtspflichten der Ressorts».

Budgetfortschreibung

Parallel zur Ausgestaltung des Bonus- und Malus-System und damit bereits im Vorfeld der später vom Landesrechnungshof aufgeworfenen Problematik einer längerfristigen Planungssicherheit, wurde von der Landesregierung die künftige Budgetentwicklung mit den Ressorts festgelegt, um ihnen eine mittelfristige Planung der Finanzierbarkeit von Personalmaßnahmen, die eine zum Teil dynamische Kostenentwicklung aufzeigen, zu ermöglichen. Maßgeblicher Eckpunkt der künftigen Budgetentwicklung war der

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 und eine entsprechende Unterstützung zugesagt. Die Einführung von Budgetierung und Control-

»Die Landesregierung hat den Ressorts jährliche Einsparungen von mindestens 1,5 Prozent (dem angenommenen Produktivitätsfortschritt) vorgeschrieben.«

im Dienstleistungsbereich allgemein erzielbare Produktivitätsfortschritt von mindestens eineinhalb Prozent jährlich. Dem entsprechend wurden reale Einsparungen von mindestens eineinhalb Prozent im Jahr für die Zukunft festgeschrieben, von denen allenfalls bei anderer rechtlicher oder politischer Prioritätensetzung abgewichen werden kann.

Aufbau eines Personalverwaltungssystems

Auf den allgemeinen Beschluss der Landesregierung, schnellstmöglich eine dienststellenbezogene Personaldatenbank aufzubauen,¹² hat sich am 28. September 1998 die Staatssekretärskonferenz für die Einführung eines einheitlichen Personal- und Stellenverwaltungssystems ausgesprochen und sich mehrheitlich für das System DIPSY¹³ entschieden, das mit dem Abrechnungsverfahren DAISY¹⁴ der Oberfinanzdirektion Koblenz - Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle - über eine 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 Petition der Rechnungsprüfungskommission vom 3. September 1998 nachgekommen, unter anderem eine zentrale Personaldatenbank zu verwenden,¹⁵ als auch den Empfehlungen des Landesrechnungshofs nach einem geeigneten zentralen Planungs- und Steuerungssystem.¹⁶

ling wurde als dann besonders erfolgreich bewertet, wenn mit der Kosten- und Leistungsrechnung als Teil des verwaltungsin-ternen Rechnungswesens ein weiteres institutionalisiertes Informationsinstrument des Verwaltungsmanagement entsteht.

Als besonders sinnvoll wurde die Kosten- und Leistungsrechnung dort gesehen, wo eine Vergleichsmöglichkeit zwischen Verwaltungsbereichen besteht. Zur dafür erforderlichen einheitlichen Vorgehensweise sollten landesweit gültige Standards entwickelt werden, die ihrerseits an bundesweiten Vorgaben ausgerichtet werden müssen, deren Abstimmung ein Bund/Länderarbeitskreis vornimmt. Parallel dazu hat sich im Januar 1999 eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe konstituiert, die die landesweiten Standards einer Kosten- und Leistungsrechnung erarbeitet.

Neugestaltung der für das Jahr 1998 zu erstellenden Quartalsberichte

Im Zuge der Diskussion um die Erweiterung des § 6 LHG 1998/1999 - insbesondere durch die Einführung des Bonus- und Malus-Systems in § 6 Absatz 3 LHG 1998/1999 - wurde es für erforderlich erachtet, die in § 6 Absatz 6 LHG 1998/1999 normierte Berichtspflicht der Landesregierung nicht nur weiterhin vierteljährlich fortzuschreiben, sondern auch die Ausführungen in diesen Quartalsberichten wesentlich kürzer und transparenter zu gestalten.

So wurden die ersten zwei Quartalsberichte eines Haushaltsjahres zur Straffung und zur Steigerung der Transparenz im

Wesentlichen auf die als Anlagen zum Erlass über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung im Haushaltsjahr 1998¹⁷ beigefügten Übersichten reduziert. Aus den Tableaus wurde insbesondere ersichtlich,

- wie die Ressorts die jährliche Ausgabe- und Zahlfallentwicklung prognostizieren
- wie groß die voraussichtliche Abweichung gegenüber dem Soll sein wird und
- ob letztlich die Hochrechnungen und Prognosen der Ressorts zutrafen.

Im dritten Quartalsbericht wurden neben den Haushaltsansätzen zusätzlich

- die übertragenen Ausgabereste aus dem vorhergehenden Haushaltsjahr
- die ressortweise Hinzurechnung der tarifbedingten Mehrausgaben aus dem Einzelplan 20 sowie
- der geschätzte voraussichtliche Mehr oder Minderbedarf

dargestellt.

Im vierten Quartalsbericht wurde neben der Darstellung des Haushaltsabschlusses

- gegebenenfalls auf Besonderheiten in den Einzelplänen eingegangen sowie
- die Situation in ausgewählten Beschäftigungsbereichen dargestellt.

Die Neugestaltung der Quartalsberichte wurde parteiübergreifend begrüßt sowie die gesteigerte Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit hervorgehoben.¹⁸

Besondere Berichtspflichten der Ressorts gegenüber dem Ministerium der Finanzen

Zur Abwendung einer drohenden Budgetüberschreitung eines Ressorts hat der Minister der Finanzen ein Frühwarnsystem

12 Vgl. Teil I dieser Abhandlung.

13 Dialogisiertes integriertes Personalverwaltungssystem.

14 Dialogisiertes Abrechnungs- und Informationssystem.

15 Vgl. Protokoll der Rechnungsprüfungskommission vom 3. September 1998, S. 34 - Personalwirtschaftskonzept 1993/1994 sowie Teil 3 dieser Abhandlung.

16 Vgl. den Jahresbericht 1998 des Landesrechnungshofes vom 21. Dezember 1998. Tz.: 4, insbes. S. 77 f.

17 Vgl. die Verwaltungsvorschrift zur Haushalts- und Wirtschaftsführung 1998 vom 5. März 1998, Az.: 00 30 03 / 1998 - 4218 (MinBl. 110 ff.).

18 Vgl. dazu die Diskussionen im Rahmen der 41. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 4. Juni 1998, Punkt 3 der Tagesordnung, der 45. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 17. September 1998, Punkt 6 der Tagesordnung sowie der 50. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 3. Dezember 1998, Punkt 4 der Tagesordnung.

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

Modell zur Übernahme teildienstfähiger Beamte

Um insbesondere für polizeidienstuntaugliche Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte sowie für Lehrerinnen und Lehrer, die keine Unterrichtstätigkeit mehr ausüben können, eine Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit zu vermeiden, wurde 1998 ein Modell erarbeitet, das Anreize sowohl für das aufnehmende als auch für das abgebende Ressort schafft, die teildienstfähigen Beamten an andere Ressorts zu versetzen, um ihnen so eine Weiterbeschäftigung entsprechend ihrer Teildienstfähigkeit zu erlauben. Demgemäß wurde folgendes Modell vom Ministerrat¹⁹ verabschiedet:

a) Der eingeschränkt dienstfähige Beamte wird vom abgebenden Ressort an das aufnehmende Ressort versetzt.

- Das aufnehmende Ressort ist damit neue Dienstbehörde des eingeschränkt dienstfähigen Beamten und folglich für alle damit verbundenen Personalmaßnahmen zuständig.
- Das abgebende Ressort erhält durch die Versetzung des eingeschränkt dienstfähigen Beamten die Möglichkeit, diese Stelle - sofern die Haushaltsmittel im Personalausgabenbudget dies erlauben - neu zu besetzen.

b) Um einen Anreiz für das aufnehmende Ressort zur Übernahme des eingeschränkt dienstfähigen Beamten zu schaffen, erstattet das abgebende Ressort dem aufnehmenden Ressort pauschal monatlich die ansonsten von dem abgebenden Ressort ohnehin zu tragenden Versorgungsaufwendungen in der Höhe, in der sie bei einer Versetzung in den vorzeitigen Ruhestand entstanden wären.

Darüber hinaus leistet das abgebende Ressort an das aufnehmende Ressort eine jährlich zu entrichtende Beihilfepauschale in Höhe von fünfzig Prozent der in seinem Bereich durchschnittlichen Beihilfekosten für Versorgungsempfänger.

- Das abgebende Ressort wird durch diese Regelung erheblich entlastet, denn sowohl der Differenzbetrag zwischen den (reduzierten) Versorgungsbezügen und den aktiven Bezügen als auch die

Reduzierung auf eine anteilige Beihilfepauschale werden es dem abgebenden Ressort erlauben, die frei werdenden Stellen teilweise nachzubesetzen.

Das aufnehmende Ressort erfährt durch die Übernahme eingeschränkt dienstfähiger Beamter einen ganz erheblichen finanziellen Vorteil gegenüber einer Neueinstellung.

Beispiel (Stand 1998):

Neueinstellung eines Beamten
A 9, 28 Jahre, ledig: 3.657,65 DM
Zuführung zum Pensionsfonds
(20,8 Prozent): 760,79 DM
durchschnittliche monatliche
Beihilfe (aktive Beamte): 306,58 DM
Summe: 4.725,02 DM

»Zur Abwendung von Budgetüberschreitungen hat das Ministerium der Finanzen ein Frühwarnsystem installiert.«

Übernahme Lehrer A 12, 45 Jahre,
verheiratet, 2 Kinder: 6.259,23 DM
abzüglich Erstattungsbetrag
(fiktive Versorgung) 3.924,29 DM
50 Prozent durchschnittliche monatliche
Beihilfe (Versorgung): 314,46 DM
Summe: 2.020,48 DM
Ersparnis für das annehmende
Ressort: 2.704,54 DM

c) Zur vereinfachten Handhabung sollte es dauerhaft bei der einmal im Zeitpunkt der Versetzung rechnerisch - und damit weitgehend objektiv - festgelegten Höhe der Erstattungsleistungen des abgebenden Ressorts bleiben, um nicht jährlich über Preis- und Kostenindizes verhandeln zu müssen.

- Für das abgebende Ressort wirkt dies langfristig kostenreduzierend und unterstreicht insofern den Anreiz, eingeschränkt dienstfähige Beamte vorzugsweise zu anderen Ressorts zu versetzen.
- Für das aufnehmende Ressort stellt die Übernahme der allgemeinen Preissteigerungsrate keinen Nachteil dar, denn den müsste es ohnehin bei einer Neueinstellung tragen.

d) Die Erstattungsleistungen des abgebenden Ressorts laufen auch dann noch in gleicher Höhe weiter, wenn der eingeschränkt dienstfähige Beamte später von dem aufnehmenden Ressort in den Ruhestand versetzt wird.

- Für das abgebende Ressort entsteht durch den Übergang vom fiktiven zum tatsächlichen Ruhestand kein Unterschied.
- Das aufnehmende Ressort hat nur den Differenzbetrag zwischen dem fiktiven

und dem tatsächlichen Versorgungsanspruch - den es durch Beförderungen gegebenenfalls maßgeblich mitgesteuert hat - sowie den Betrag zu tragen, der den vom abgebenden Ressort zu erstattenden Beihilfepauschbetrag übersteigt.

Wettbewerb »Frauenförderung und Budgetierung«

Da der Ministerrat im frühen Stadium der Budgetierung nicht ausschließen konnte, dass durch die Budgetierung die Lösung ressortübergreifender Problembereiche - wie Ausbildungsplatzfragen sowie Frauen-, Familien- und Behindertenförderung - von

den Ressorts nachrangig behandelt werden könnten, hat das Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen (MKJFF) zunächst im eigenen Geschäftsbereich den Wettbewerb »Frauenförderung und Budgetierung« ins Leben gerufen. Danach wurde ein Teil der im Einzelplan erwirtschafteten Personalausgabenmittel zur Prämierung von Maßnahmen zur Frauenförderung ausgelobt. Gemessen wurden die Maßnahmen in drei Parametern:

- Erhöhung des Frauenanteils in unterrepräsentierten Bereichen
- arbeitsplatzbezogene Fördermaßnahmen (zum Beispiel Weiterqualifizierung von Beschäftigten, Einrichtung von Mischarbeitsplätzen)
- Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf (zum Beispiel Erprobung neuer Arbeitszeitmodelle, Einrichtung von Telearbeitsplätzen, Erhöhung des Männeranteils bei Teilzeitbeschäftigten).²⁰

Gemeinsamer Antrag von SPD, FDP und CDU

Besonders hervorhebenswert in 1998 ist neben dem Bonus- und Malus-System der

¹⁹ Vgl. den Bericht über die Beamtenversorgung im Jahr 1997, Az.: P 1686 A - 415, der im Ministerrat am 8. September 1998 behandelt wurde.

²⁰ Die Auslobung dieses Wettbewerbes ist auf großes Interesse im Geschäftsbereich des MKJFF gestoßen (vgl. dazu auch Teil 4 dieser Abhandlung).

gemeinsame Antrag der SPD, FDP und CDU zur Erprobung neuer haushaltsrechtlicher Instrumente (Budgetierung) und zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts in Rheinland-Pfalz. Dabei ist insbesondere die Bereitschaft bei Regierung und Opposition hervorzuheben, nicht nur über ein Geschäftsfeld zu reden und zu verhandeln, das zunehmend an Bedeutung gewinnt, um die immer knapperen Ressourcen noch effizienter einzusetzen und mit den erwirtschafteten Beträgen neue politische Herausforderungen, Aufgaben und Ziele ange-

zu den geprüften Modellvorhaben²⁵ und im Hinblick auf den zum Prüfungszeitpunkt kurzen Erprobungszeitraum - in seinem Jahresbericht 1998 konstatiert,²⁶ dass zumindest im Forstbetrieb die Budgetvereinbarungen zu einer stärkeren Ergebnisorientierung bei den Forstämtern führten und sie sich insgesamt kostenbewusster verhielten.²⁷ Hinsichtlich der anderen Versuchsträger war der Landesrechnungshof in seiner Bewertung zurückhaltender. Zwar konnte er insofern »keine eindeutig der Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs

Dienststellen zu einem wirtschaftlichen Umgang mit den Haushaltsmitteln anzuhalten

- die Höhe und die Verteilung der »Effizienz- und Flexibilitätsdividende« zur Konsolidierung des Landeshaushalts festzulegen.

Entwicklung der Personalausgabenbudgetierung nach § 6 Absatz 2 LHG 1998/1999

Ausgabenentwicklung

Der bereits für 1997 in den Ressorts festgestellte Trend, das ohnehin schon reduzierte Ansatzvolumen noch zu unterschreiten,³⁰ hat sich nicht nur fortgesetzt, sondern noch verstärkt. So wurden im Jahr 1998 rund 89,5 Millionen DM (1997: 18,3 Millionen DM) weniger für Personal³¹ ausgegeben, als es der Ansatz zugelassen hätte. Berücksichtigt man dann noch die nach 1998 übertragenen Ausgabenreste von rund 14 Millionen DM (1997: 11,5 Millionen DM), so ergibt sich sogar eine Unterschreitung von rund 103,5 Millionen DM (1997: 29,8 Millionen DM). Hierzu können noch die nicht ausgeschöpften Budgeterhöhungen insbesondere auf Grund von Kopplungs- und Deckungsvermerken in Höhe von rund 26,6 Millionen DM (1997: 54,4 Millionen DM) gerechnet werden, was zunächst zu einer Minderausgabe gegenüber der Gesamtausgabeermächtigung von insgesamt rund 130 Millionen DM (1997: 84,2 Millionen DM)³² führte.

»Die neuen Steuerungsinstrumente werden gemeinsam von der Regierungskoalition und der großen Oppositionsfraktion getragen.«

hen zu können, sondern auch einen konkreten gemeinsamen Antrag zu formulieren und zu verabschieden.²¹

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 soll.²²

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

Ergebnisse der Modellversuche nach Abschluss der Erprobungsphase²³

Entwicklung der Pilotprojekte nach § 6 Absatz 1 LHG 1998/1999

Die mit den Pilotprojekten vom Landtag zugelassenen haushaltstechnischen Möglichkeiten wurden von den Versuchsträgern insgesamt sehr positiv im Hinblick auf das ausgegebene Ziel bewertet, eine Effizienzsteigerung durch umfassende Deckungsfähigkeits- und teilweise Übertragbarkeitsregelungen zu erreichen.²⁴

Auch der Landesrechnungshof hat - bei aller Zurückhaltung in seinen Äußerungen

zuzurechnenden Einsparungen« feststellen,²⁸ was aber nicht ausschließt, dass tatsächlich wirtschaftlicher und effizienter gearbeitet wurde und lediglich der Ausschließlichkeitsnachweis darüber nicht geführt werden konnte.

Im Einzelnen hat der Landesrechnungshof die Empfehlungen ausgesprochen,²⁹

- die laufenden Modellvorhaben zu vertiefen und zu erweitern
- das Ziel und die Mittel zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung genauer zu beschreiben
- finanzielle Anreize und Sanktionsmechanismen aufzunehmen, um die

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

22 Vgl. die LTag-Drs. 13/3457 vom 3. September 1998 und dazu die Vorlage 13/2443 vom 22. Oktober 1998.

23 Siehe dazu insbesondere den so genannten Abschlussbericht 1998, a.a.O.

24 Vgl. dazu die ausführlichen Stellungnahmen der an diesem Modell teilnehmenden Ressorts, ebenda. S. 9 ff.

25 Der Landesrechnungshof hat insbesondere gem. § 6 Absatz 4 LHG 1997 i. V. m. dem Landesgesetz über den Rechnungshof Rheinland-Pfalz und der Landeshaushaltsordnung die Erprobung der neuen Haushaltsinstrumentarien in den Modellversuchen bei dem Polizeipräsidium Trier (Kap. 03 10), dem Landesvermessungsamt Rheinland-Pfalz (Kap. 03 24), drei Justizvollzugsanstalten (Kap. 05 04), sechzehn Gerichten (Kap. 05 03, 05 05, 05 06, 05 07 und 05 08), dem Geologischen Landesamt Rheinland-Pfalz (Kap. 08 03) und der Landesforstverwaltung (Kap. 14 30) besonders daraufhin geprüft, ob die Modellversuche eine wirtschaftliche Mittelverwendung gefördert haben und ob eine Ausweitung der Modellversuche empfohlen werden kann.

26 Vgl. den Jahresbericht 1998 des Landesrechnungshofes vorn 21. Dezember 1998.

27 Vgl. den Jahresbericht 1998 des Landesrechnungshofes vom 21. Dezember 1998, Tz. 5: »Neues Steuerungsmodell« im Forstbetrieb.

28 Vgl. den Jahresbericht 1998 des Landesrechnungshofes vom 21. Dezember 1998, Tz. 6: Erprobung neuer Haushaltsinstrumentarien bei ausgewählten Landesdienststellen.

29 Vgl. Prüfung der Auswirkungen der Erprobung neuer Haushaltsinstrumentarien 1996 bei drei Justizvollzugsanstalten - Kapitel 05 04, Az.: 2-8230-7/96 vom 11. März 1998; Auswirkungen der Erprobung neuer Haushaltsinstrumentarien bei ausgewählten Landesdienststellen, Az.: 5-1216-20 vom 6. April 1998; Prüfung der Auswirkungen der Erprobung neuer Haushaltsinstrumentarien 1996 bei 16 Gerichten - Kapitel 05 03, 05 05, 05 06, 05 07 und 05 08, Az.: 2-8200-7/96 vom 8. Juli 1998, sowie den Jahresbericht 1998 des Landesrechnungshofes vorn 21. Dezember 1998, Tz. 5: »Neues Steuerungsmodell« im Forstbetrieb und Tz. 6: Erprobung neuer Haushaltsinstrumentarien bei ausgewählten Landesdienststellen.

30 Vgl. dazu sowohl Teil I dieser Abhandlung als auch den Jahresbericht 1997, a.a.O., Seite 25 ff.

31 Das heißt Ausgaben der Hauptgruppe 4.

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

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,³³ dass zumindest im Haushaltsjahr 1997 die Personalausgaben im Vergleich zu den beiden Vorjahren geringer gestiegen sind. Sie erhöhten sich gegenüber dem jeweiligen Vorjahr³⁴ 1995 um 4,3 Prozent, 1996 um 2,7 Prozent und 1997 um 1,8 Prozent.

Diese Reihe lässt sich nunmehr um die Ergebnisse der Folgejahre erweitern, wobei die aus dem Landeshaushalt ausgegliederten Bereiche zu berücksichtigen sind.

In 1998 wurden

- die Personalausgaben der OFD Koblenz - Landesvermögens- und Bauabteilung (Kapitel 04 08) und der Staatsbauämter (Kapitel 04 10) aus dem Landeshaushalt in den Wirtschaftsplan des Landesbetriebes Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB) ausgegliedert und
- die Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz (Kapitel 09 48) und das Staatsorchester Rheinische Philharmonie (Kapitel 09 49) in Landesbetriebe umgewandelt.

Dies erfordert eine Bereinigung der Ist-Ausgaben im Jahr 1997 um rund 186,5 Millionen DM. Somit stiegen die Ausgaben in der Hauptgruppe 4 im Jahr 1998 gegenüber 1997 um rund zwei Prozent.

In 1999 lag die Steigerungsrate der Hauptgruppe 4 gegenüber 1998 bei drei Prozent, was insbesondere durch den hohen Tarifabschluss verursacht war.

Entsprechend ging die Steigerungsrate in 2000 gegenüber 1999 wieder auf 1,6 Prozent, bereinigt um die in 2000 aus dem Landeshaushalt ausgegliederten Bereiche

- Landessprachheilzentrum Meisenheini (Kapitel 06 07)
- Kinder-neurologisches Zentrum (Kapitel 06 16) sowie

- Reha Klinik Rheingrafenstein (Kapitel 06 19), zurück.

Zahlfallentwicklung

Auch hinsichtlich der Zahlfallentwicklung bestätigte sich im zweiten Versuchsjahr die Tendenz zum Zahlfallabbau. So wurden in 1998 die Zahlfälle in allen Einzelplänen - ausgenommen Einzelplan 15³⁵ - um weite-

»Selbststeuerungskraft und Eigenverantwortlichkeit der Ressorts zeigen sich deutlich in erheblichen Minder ausgaben gegenüber der Ausgabenermächtigung.«

re 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.

Der Landesrechnungshof hat im Wesentlichen das Ergebnis der selbstgesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben in seiner Prüfungsmitteilung bestätigt und dabei konstatiert, dass dieses Modell zu einem verstärkten Kostenbewusstsein bei den Dienststellen geführt hat.³⁶ Gleichzeitig empfahl der Landesrechnungshof,

- 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
- das Ziel und die Mittel zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung genauer zu beschreiben
- 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
- die Modellversuche von Bewirtschaftungsbeschränkungen auszunehmen
- die Personalausgaben im Einzelplan 15 (unter anderem KOSI 2010) mit dem

Ziel dauerhafter Begrenzung des Wachstums der Personalausgaben auf den Einnahmewachstum in Einklang zu bringen

- im Rahmen des Bonus- und Malus-Systems Ausgabereste nur dann ins nächste Haushaltsjahr zu übertragen, wenn die ersparten Mittel auf einem wirtschaftlichen Handeln beruhen; entsprechend seien Qualitätsmanagement und -kontrollen einzuführen

- Minderausgaben bei nicht steuerbaren Ausgabengruppen (zum Beispiel Beihilfen) sollten bei der Bildung und Übertragung von Ausgaberesten keine Berücksichtigung finden.

Ausgliederungen und Privatisierungen

Zu Beginn des Jahres 1998 wurden, wie erwähnt, die Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz und das Staatsorchester Rheinische Philharmonie in Landesbetriebe umgewandelt und aus der Oberfinanzdirektion Koblenz - Landesvermögens- und Bauabteilung - sowie den Staatsbauämtern der Landesbetrieb »Liegenschafts- und Baubetreuung« (LBB) gebildet.

32 Die gegenüber dem o.a. Jahresbericht 1997 abweichende Summe von rund 15 Millionen DM ergibt sich daraus, dass die Zahlen des vorläufigen Ist-Ergebnisses gegenüber der nunmehr vorliegenden Haushaltsrechnung abweichen. Dies ist insbesondere auf die Inanspruchnahme zweckgebundener Einnahmen über so genannte Kopplungsvermerke sowie die Inanspruchnahme sonstiger Deckungsvermerke zurückzuführen.

33 Vgl. den Jahresbericht 1998 des Landesrechnungshofes vom 21. Dezember 1998.

34 Vgl. den Jahresbericht 1998 des Landesrechnungshofes vom 21. Dezember 1998, Tz.4: Modellversuch zur Bewirtschaftung der Personalausgaben.

35 Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung.

36 Vgl. Prüfung der Auswirkungen des Modellversuchs »Selbstgesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben der Hauptgruppe 4« (Prüfung gem. § 6 Absatz 4 LHG 1997 und § 6 Absatz 5 LHG 1998/1999), vom 23. Oktober 1998, Az.: 5-52 OoA/98 sowie den Jahresbericht 1998 des Landesrechnungshofes vom 21. Dezember 1998, Tz. 4: Modellversuch zur Bewirtschaftung der Personalausgaben.

Einbindung der bundesgesetzlichen Entwicklung (Altersteilzeit)

Zur Durchführung des Altersteilzeitgesetzes vom 23. Juli 1996³⁷, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Fortentwicklung der Altersteilzeit vom 20. Dezember 1999³⁸ sowie des Tarifvertrages zur Regelung der Altersteilzeit vom 5. Mai 1998³⁹, geändert durch den Änderungstarifvertrag Nr. 1 vom 15. März 1999 zum TV ATZ⁴⁰, wurden in Rheinland-Pfalz unter anderem folgende Regelungen zur haushaltsrechtlichen Umsetzung des Altersteilzeitgesetzes im Bereich der Angestellten und Arbeiter erlassen:⁴¹

- Die Personalausgabenbudgets werden im Hinblick auf die Altersteilzeit für Angestellte und Arbeiter nicht erhöht.
- Vor einer möglichen Wiederbesetzung sollte die Möglichkeit erwogen werden, diesen freien Stellenanteil zur Realisierung von kw-Vermerken zu nutzen.
- Altersteilzeit kann - bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen - stets gewährt werden, wenn die frei werdenden Stellen(anteile) unmittelbar wegfallen.
- Bei der Entscheidung eines Arbeitnehmers für das Blockmodell der Altersteilzeit ist die betroffene Stelle mit Beginn bis zum Ende der Altersteilzeit mit 0,5 Vollzeit besetzt.
- Die Einstellung einer Ersatzkraft darf nur im Rahmen des Personalausgabenbudgets erfolgen.
- Die Einstellung einer möglichen Ersatzkraft kann auf der anteilmäßig freien Stelle des Altersteilzeitbeschäftigten erfolgen, wobei bei der Einstellung von Ersatzkräften beispielsweise als Vollzeitkräfte (beim Blockmodell) freie Stellenanteile summiert werden können.
- Eine Übertragung der im Zusammenhang mit der Altersteilzeit nicht in Anspruch genommenen Haushaltsmitteln der Hauptgruppe 4 erfolgt im Rahmen der vom HuFA zugestimmten Bonus-Regelung.
- Für die von der Bundesanstalt für Arbeit im Falle der Einstellung einer Ersatzkraft (arbeitsloser Arbeitnehmer) nach § 4 des Gesetzes zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand vom 23. Juli 1996 wird je Kapitel der Einnahmetitel 256 07 - Zuschüsse der Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen der Umsetzung des Altersteilzeitgesetzes - in den Haushaltsplänen für 2000/2001 eingerichtet, der mit den jeweiligen Titeln der Hauptgruppe 4 durch Haushaltsvermerk »Mehrausgaben dürfen in Höhe der Ist-Einnahmen bei Titel 256 07 geleistet werden« gekoppelt ist.

Mit einer Vorgriffsregelung zur Bewilligung von Altersteilzeit der Beamten im Blockmodell konnten Landesbeamte erstmals im Juni 1999 von dieser Möglichkeit Gebrauch machen.⁴² Die entsprechende Änderung im Landesbeamtengesetz durch den neuen § 80b - Altersteilzeit - erfolgte mit dem Fünften Landesgesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 22. Dezember 1999.⁴³ Für den Bereich der Beamten gilt, dass - vorbehaltlich ausreichender Deckungsmittel im Gesamtplan - die im Rahmen der Altersteilzeit (nur Blockmodell) eingesparten Mittel der Hauptgruppe 4 im Rahmen des Bonus- und Malus-Systems unter bestimmten Prämissen⁴⁴ zu hundert Prozent übertragen werden.

Nach der Präambel des Tarifvertrages zur Altersteilzeit soll älteren Beschäftigten ein gleitender Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand ermöglicht und dadurch vorrangig Auszubildenden und Arbeitslosen eine Beschäftigungsmöglichkeit eröffnet werden. Der Tarifvertrag begründet für die Arbeitgeber keine Wiederbesetzungsverpflichtung.⁴⁵

In Umsetzung dieses Tarifvertrages haben der Bund und die Länder sowohl für den Arbeitnehmer- als auch für den Beamtenbereich⁴⁶ strikte Kostenneutralität als haushaltsmäßige Bewirtschaftungsregelung vorgegeben.⁴⁷

Auch in Rheinland-Pfalz begrenzt das jeweilige Personalausgabenbudget die Gewährung von Altersteilzeit und damit die Nachbesetzung freier Stellen(anteile).⁴⁸ Darüber hinaus ermächtigte der rheinland-pfälzische Landesgesetzgeber die Landesregierung, den Präsidenten des Landtags und den Rechnungshof, ganze Verwaltungsbereiche von der Altersteilzeitregelung auszunehmen.⁴⁹

Sowohl das Teilzeit- als auch das Blockmodell regeln über den Gesamtzeitraum der Altersteilzeit hinweg die hälftige Besetzung der ursprünglichen Vollzeitstelle durch den Altersteilzeitbeschäftigten und erlauben damit die Belegung der anderen Hälfte der Vollzeitstelle mit einer Ersatzkraft.

Da jedoch der Altersteilzeitbeschäftigte mehr als die Hälfte seiner vollen Bezüge erhält, kann die Beschäftigung einer Ersatzkraft nur in dem Maße erfolgen, in dem entweder der überschießende Finanzbedarf von dritter Seite (Bundesanstalt für Arbeit) finanziert wird oder ausreichende Budgetmittel zur Verfügung stehen. Andernfalls kann dem Antrag des Mitarbeiters auf Altersteilzeitarbeit im Blockmodell nicht entsprochen werden. Eine Erhöhung der Personalausgabenbudgets auf Grund der Altersteilzeitarbeit zur Einstellung von Ersatzkräften erfolgt nicht.

Zur besseren Personalsteuerung und -Optimierung können Stellenanteile zusammengefasst werden, so dass beispielsweise eine volle Ersatzkraft dort eingestellt werden kann, wo es das Ressort für unbedingt erforderlich hält. Eine zusätzliche Ausbringung von Ersatzplanstellen/ Ersatzstellen - wie es der Bund beispielsweise praktiziert - ist in Rheinland-Pfalz so nicht möglich. Vielmehr ist dieses Bundesmodell geprägt von der Vorgabe, im Rahmen der dort nach wie vor praktizierten Stellensteuerung Kostenneutralität zu erzielen. Insofern ist die Übernahme dieses Modells für Rheinland-Pfalz schon deswegen gänzlich ungeeignet, weil hier die wesentlich komfortablere Steuerung über Personalausgabenbudgets erfolgt und damit die Aufblähung der Stellenpläne mit kaum kalkulierbaren Folgen bis hin zur Erhöhung des Personalbestandes vermieden werden kann.

Fortsetzung in Heft 5/2001

37 BGBI.1, S. 1078 ff.

38 BGBl. I, S. 2494 ff.

39 MinBl. S. 270 ff.

40 MinBl. S. 243 ff.

41 Vgl. Erlass des Ministeriums der Finanzen vom 27. Januar 1999 - Az.: 00 30 29/0199-422.

42 Vgl. Rundschreiben des Ministerium des Innern und für Sport vom 2. Juni 1999 (MinBl. S. 270).

43 GVBl. 1999, S. 467 ff.

44 Vgl. in dem Erlass über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung im Haushaltsjahr 2000, a.a.O., Ziffer 3.7, wo die volle Übertragung erstmals geregelt wurde.

45 Vgl. insoweit die Präambel zum Tarifvertrag zur Regelung der Altersteilzeitarbeit (TV ATZ) vom 5. Mai 1998 (MinBl. S. 270).

46 Die Gesetzesbegründung zur Altersteilzeitzuschlagsverordnung (ATZV), BRat-Drs. 730/98 vom 12. August 1998, definiert als Ziel der Altersteilzeit, ein besonderes Personalsteuerungsinstrument zu schaffen, das auch einen arbeitsmarktpolitischen Beitrag ermöglicht.

47 Vgl. gemeinsames Rundschreiben des BMI und BMF vom 9. September 1998 - Az.: D II 4-220770- 1/18-mit-II A 4-BA 3605 - 16/98 - sowie beispielsweise das Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen Nordrhein-Westfalen vom 25. August 1998 zur haushaltsrechtlichen Umsetzung des Tarifvertrages zur Regelung der Altersteilzeit - Az.: IV B 3 - 3.200/18.

48 Vgl. § 80b Absatz 1 Landesbeamtengesetz.

49 Vgl. § 80b Absatz 3 Landesbeamtengesetz.