

VERWALTUNG & MANAGEMENT

Zeitschrift für allgemeine Verwaltung

Aus dem Inhalt

Wolfgang Göke, Dirk Suray und Klaus-Peter Beyer
Rechnungshof und Wirtschaftsprüfer

Kerstin Fink, Friedrich Roithmayr und Gregor Kofler
Rahmenbedingungen für die Teledemokratie

**Barbara Neubach, Klaus-Helmut Schmidt, Sven Hollmann,
Paul-Jürgen Stein und Herbert Heuer**
Erweiterung von Controlling um das
strategische Ziel Mitarbeiterorientierung

Stefan Mann
Wie viel staatliche Kontrolle ist sinnvoll?

Heiko Rabe
Erfolgsfaktoren bei der Modernisierung
öffentlicher Bau- und Liegenschaftsverwaltungen



NOMOS Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Zitiervorschlag: **Keilmann**, Personalausgabenbudgetierung
– Die Entwicklung in Rheinland-Pfalz seit 1996 – Teil 4: Die
Ausweitung, in: Verwaltung und Management 2001 S. 374 ff.

Personalausgabenbudgetierung

Die Entwicklung in Rheinland-Pfalz seit 1996

Teil 4 und Schluss: Die Ausweitung

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.

2000: Die Ausweitung auf die sächlichen Verwaltungs- und Investitionsausgaben¹

Im Anschluss an die Abschlussanalyse und die Einbindung aller Empfehlungen² fiel die Entscheidung, die zunächst nur auf der Basis des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes erprobten neuen Steuerungsinstrumente fest in der Landeshaushaltsordnung (LHO) zu installieren und die bisher im jeweiligen Landeshaushaltsgesetz (LHG) erfolgte konkrete Ausgestaltung der beiden Modellversuche nach § 6 Absatz 1 und Absatz 2 sowohl zusammenzuführen, als auch die bisher flächendeckende Personalausgabenbudgetierung landesweit auf die sächlichen Verwaltungs- und Investitionsausgaben auszuweiten.

Die Änderungen der Landeshaushaltsordnung

Mit der Änderung der LHO³ wurde zunächst das Ziel verfolgt, die vom Bund



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

im Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vorgegebenen Rahmenbedingungen,⁴ die sich nach der Erprobungsphase auch in Rheinland-Pfalz bewährt hatten,⁵ in die LHO zu überführen, um so auch dauerhaft - und nicht mehr nur modellhaft - weiter die Eigenverantwortung der Verwaltung durch die Einräumung größerer Freiräume und durch ein höheres Maß an Flexibilität stärken und mehr Wirtschaftlichkeit im Umgang mit öffentlichen Ressourcen erzeugen zu können.

Ein weiteres Ziel der Novelle war, das parlamentarische Budgetrecht und die damit verbundenen Kontrollbefugnisse des Parlaments gegenüber der Regierung sowie die Transparenz des öffentlichen Haushalts zu stärken, indem die Zulassung von mehr Flexibilität durch den Haushaltsplan und damit für die Bewirtschaftung der Haushaltsermächtigungen durch die Exekutive von der jeweils ausdrücklichen Billigung des Parlaments abhängig gemacht wurde. Zu den einzelnen Elementen der Reform des Haushaltsrechts in Rheinland-Pfalz gehören im Wesentlichen:

- Die Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit sind zu erweitern (§§ 19 und 20 der LHO), wobei die Deckungsfähigkeit zwischen den Hauptgruppen grundsätzlich auf zwanzig Prozent beschränkt und eine Deckungsfähigkeit zulasten von Investitionsausgaben untersagt ist.⁶
- Bei einer Flexibilisierung ist das Budgetrecht des Parlamentes auch durch geeignete Informations- und Steue-

rungsinstrumente zu sichern (§ 20a Absatz 1 LHO). Im Haushaltsplan und in den Wirtschaftsplänen können Leistungsaufträge erteilt werden (§§ 7b, 26 Absatz 1 LHO). Außerdem unterrichtet die Landesregierung den Landtag regelmäßig über die Ausführung der flexibilisierten Haushalte und der Leistungsaufträge (§§ 7b Absatz 4, 20a Absatz 2 LHO).

- Die Möglichkeiten der novellierten Landeshaushaltsordnung, eine Ergebnissteuerung von Verwaltungseinheiten durch Leistungsaufträge vorzunehmen, sind intensiv zu nutzen. Dies gilt sowohl für die Landesbetriebe als auch den Kernbereich der Landesverwaltung.
- Für die Festlegung von Leistungsaufträgen wurde Folgendes vorgeschlagen: Zunächst sollten die rechtlichen Grundlagen für eine Aufgabe beschrieben, allgemeine Leistungsvorgaben dargestellt und die Gesamtstrategie in dem jeweiligen Politikfeld oder Aufgabenzusammenhang beschrieben werden. Im Weiteren sind die voraussichtlichen Kosten, Leistungen und Wirkungen darzustellen. Die Leistungsseite ist auf der Grundlage von Kennzahlen und Indikatoren festzulegen, soweit eine innere Verrechnung nicht möglich oder kein Marktpreis vorhanden ist.
- Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind künftig angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Absatz 2 LHO), neben der kameralistischen ist eine kaufmännische Buchführung möglich (§ 71a LHO), und in

1 Das heißt, solche der OGr 51 bis 54 - ohne die Gruppen 529 (Verfügungsmittel) und 531 (Öffentlichkeitsarbeit) - sowie der OGr 81 und 82.

2 Siehe dazu oben Teil 3 dieser Abhandlung.

3 GVBl. 2000, S. 47 ff.

4 Vgl. dazu Teil 1.

5 Vgl. dazu Teil 3.

6 Diese Entscheidung greift damit insbesondere den gemeinsamen Antrag (vgl. Teil 2) und die Empfehlung der Landesregierung (vgl. Teil 3; auf.

geeigneten Bereichen soll eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werden (§ 7 Absatz 3 LHO).

- Zur Sicherung der parlamentarischen Rechte bei der Auslagerung staatlicher Aufgaben sieht die LHO vor, dass Auslagerungen grundsätzlich durch Gesetz beschlossen werden, das Einzelheiten zur Verantwortlichkeit der Regierung, den Prüfungsmöglichkeiten des Rechnungshofs und den Rechten des Parlaments vorsieht (§ 112a LHO). Die Landesregierung muss den Landtag frühzeitig über geplante Auslagerungen unterrichten (§ 112a Absatz 4 LHO). Außerdem hat sie dem Landtag alle zwei Jahre einen Beteiligungsbericht zu erstatten (§ 10 Absatz 6 Nummer 1 LHO).⁷
 - Zur Kontrolle der Ausgabesubventionen erstattet die Landesregierung dem Landtag alle zwei Jahre einen Finanzhilfsbericht. Dabei sind insbesondere Zielsetzung, Ausgestaltung und Erfolg der Finanzhilfen darzustellen (§ 10 Absatz 6 Nummer 2 LHO).
- In Umsetzung dieser neuen rechtlichen Rahmenbedingungen soll der Landeshaushalt
- mehr Transparenz für die Öffentlichkeit und das Parlament bieten
 - eine Gliederung aufweisen, die sich stärker an Politikfeldern orientiert
 - eine Struktur aufweisen, in der stärker Aussagen zu den zu verfolgenden politischen Zielen getroffen werden können
 - es ermöglichen, Potenziale für eine echte (materielle) Privatisierung von Verwaltungsaufgaben⁸ zu erkennen
 - durch mehr Transparenz gewährleisten, dass die Leistungsfähigkeit einzelner Verwaltungseinheiten vergleichbar ist und
 - den Umfang des Etats reduzieren.

Weiterentwicklung zum § 6 LHG 2000/2001⁹

Auf Grund der mit der Personalausgabenbudgetierung gesammelten positiven Erfahrungen hat das Parlament nach Auswertung und Analyse der bisherigen Ergebnisse sowie unter Einbeziehung verschiedener Empfehlungen¹⁰ den bisherigen § 6 LHG 1998/1999 völlig überarbeitet. Im Zuge dessen wurde die Personalausgabenbudgetierung auf die sächlichen Verwaltungs- und Investitionsausgaben¹¹ erweitert und damit im Wesentlichen gleichzeitig die Modellversuche nach § 6 Absatz 1 Landeshaushaltsgesetz 1998/1999 eingebunden, um so gegenläufigen Entwicklungen wirksam begegnen und Synergieeffekte realisieren zu können.

Gleichzeitig wurde für die Personal- und sächlichen Verwaltungsausgaben¹² eine auf

zwanzig Prozent begrenzte hauptgruppenübergreifende einseitige Deckungsfähigkeit innerhalb eines Kapitels zu Gunsten der sächlichen Verwaltungs- und Investitionsausgaben¹³ zugelassen.

Parallel dazu wurde das Bonus- und Malus-System - unter Einbeziehung der sächlichen Investitionsausgaben¹⁴ - fortgeschrieben und durch die Schaffung einer allgemeinen Ausgleichsrücklage, die - im

»Aufgrund der positiven Erfahrungen mit der Personalausgabenbudgetierung hat das Parlament diese auf die sächlichen Verwaltungs- und Investitionsausgaben ausgedehnt.

Gegensatz zu den Ausgaberesten - im Haushalt veranschlagt und durchgeschleust wird, für Parlament und Öffentlichkeit eine gesteigerte Transparenz erzielt.

Zur Wahrung des Budgetrechts des Parlaments wurde in § 6 Absatz 4 LHG 2000/2001 ein unterjähriges Noteingriffsrecht für den Haushalts- und Finanzausschuss normiert, das es ihm erlaubt, jederzeit die mit dem Landeshaushaltsgesetz 2000/2001 gewährten Deckungsfähigkeits- und Übertragbarkeitsregelungen aufzuheben oder zu begrenzen.

Schließlich wurde - neben dem Auftrag zur Weiterentwicklung von Steuerungsinstrumenten - die Berichtspflicht über den Stand und die Ergebnisse der Budgetierung auf den 31. Juli und 31. Dezember reduziert.

Künftiger Berichtsmodus

Die vorstehend genannten inhaltlichen Veränderungen wirken sich über § 6 Absatz 6 LHG 2000/2001 auch auf den Berichtsmodus aus. Entsprechend werden neben den weiterhin aufzubereitenden Tableaus über die Personalausgaben- und Zahlfallentwicklung künftig zusätzlich Aussagen insbesondere über die Entwicklung der sächlichen Verwaltungs- und Investitionsausgaben sowie der Inanspruchnahme der erweiterten Deckungs- und Übertragungsmöglichkeiten getroffen.¹⁵

Besondere Berichtspflichten der Ressorts gegenüber dem Ministerium der Finanzen

Wie bereits in den Vorjahren wurde auch in 2000 zur Abwendung einer drohenden Budgetüberschreitung eines Ressorts das Frühwarnsystem des Ministeriums der Finanzen installiert und alle Ressorts ver-

pflichtet, besonders zu berichten, wenn die vom Ressort 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.

Teilweise Zentrierung schwer steuerbarer Personalausgaben

Auf Grund verschiedenlicher Anregungen aus dem Haushalts- und Finanzausschuss¹⁶, einiger Ressorts sowie der Prüfung des Landesrechnungshofs¹⁷ wurden für das Haushaltsaufstellungsverfahren (Doppelhaushalt 2000/2001) die Ausgaben für die Beihilfen

7 Siehe zur Problematik der Wahrung von parlamentarischer Steuerung und Kontrolle bei der Privatisierung Edinger, Privatisierung und parlamentarische Verantwortung, ZG 2000, S. 132 ff.

8 Potenziale für echte (materielle) Privatisierungen werden vor allem in folgenden Bereichen gesehen:

- Hilfsfunktionen wie Fuhrpark, interner Postverkehr, Buchung von Dienstreisen
- die Bereitstellung der Infrastruktur für Informations- und Kommunikationstechnik
- die Straßenunterhaltung
- der Betrieb von Laboren,
- der Betrieb von Unterkünften und
- im Bereich der Eichverwaltung.

9 GVBl. 2000, S. 33 ff.

10 Vgl. dazu Teil 3 dieser Abhandlung.

11 Das heißt die Ausgaben der OGr. 51 bis 54 - ohne die Gruppen 529 und 531 - sowie die der OGr. 81 und 82.

12 Das heißt die Ausgaben der HGr. 4 sowie die der OGr. 51 bis 54 ohne die Gruppen 529 und 531.

13 Das heißt die Ausgaben der OGr. 51 bis 54 - ohne die Gruppen 529 und 531 - sowie die der OGr. 81 und 82.

14 Das heißt die Ausgaben der OGr. 81 und 82.

15 Vgl. insoweit den Haushalts- und Wirtschaftsführungserlass 2000, a.a.O., insbesondere dort Ziff. 3 und Anlagen 2 bis 18 (MinBl. 154 ff.)

16 Vgl. dazu beispielsweise die Diskussion im Rahmen der 47. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 29. Oktober 1998 zu Punkt 2 der Tagesordnung.

17 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.

(Gruppen 441 und 446) sowie Versorgungsbezüge der Beamten, Richter und Hinterbliebenen (Gruppe 432) grundsätzlich in Kapitel 02 (Allgemeine Bewilligungen) des jeweiligen Einzelplanes veranschlagt und im späteren Haushaltsvollzug durch die Ressorts zentral bewirtschaftet. Damit wurde einerseits der Ausgabenblock der schwer steuerbaren Personalausgaben im jeweiligen Einzelplan gebündelt, um so besser nicht vorhersehbare, größere Ausgaben aufzufangen zu können, und andererseits an der Ressortverantwortung auch für diesen Teil der Personalausgaben festgehalten.

Wettbewerb »Frauenförderung und Budgetierung«

Da mit dem seit 1998 im Geschäftsbereich des Ministeriums für Kultur, Jugend, Familie und Frauen (MKJFF) ausgelobten Wettbewerb »Frauenförderung und Budgetierung«¹⁸ aufgezeigt werden konnte, dass

Weiterentwicklung des Personalverwaltungssystems²⁰

Der Lenkungsausschuss hatte in seiner Sitzung am 13. Juni 2000 beschlossen, alle Projektaktivitäten zur Einführung des Personalverwaltungssystems DIPSY einzustellen und zunächst eine Untersuchung zur Definition von Strategie und Vorgehensmoden für die Bereiche Finanzen, Controlling, Personal und Beschaffung in Richtung der Modullösung eines integrierten Standardprodukts durchzuführen. Hintergrund war die zunehmende Bedeutung neuer Steuerungsinstrumente und die in diesem Zusammenhang notwendigen Abhängigkeiten zu den Finanz- und Personalsystemen. Diese Untersuchung wurde vom Dateninformationszentrum (DIZ) in Zusammenarbeit mit einer externen Firma durchgeführt.

Parallel dazu wurde die programmtechnische Umsetzung des Budgetie-

Ergebnisse der Ausgabenbudgetierung²²

Entwicklungen im Personalbereich

Ausgabenquote und erwirtschaftete Minderausgaben

Nach dem Budgetbericht zum 31. Juli 2000²³ prognostizierten die Ressorts zum Jahresende eine Ausgabenquote von 99,0 Prozent, was gegenüber dem Soll vom 31. Juli 2000 etwa einer Einsparung von rund 86 Millionen DM entsprochen hätte. Tatsächlich haben die Ressorts jedoch noch weitaus mehr erwirtschaftet. So wurden im Haushaltsjahr 2000 rund 164 Millionen DM weniger an Personalausgaben geleistet, als es der Haushaltsansatz zugelassen hätte, was einer Ausgabenquote von 98,2 Prozent entspricht.²⁴

Inanspruchnahme der erweiterten Deckungsmöglichkeiten

Auch die mit § 6 Absatz 1 Satz 2 LHG 2000/2001 neu aufgenommene Regelung einer prozentualen einseitigen Deckungsfähigkeit der Personalausgaben zu Gunsten der sächlichen Verwaltungs- und Investitionsausgaben²⁵ wurde positiv von den Ressorts aufgenommen. Im Hinblick auf die insgesamt in den budgetierten Bereichen erwirtschafteten Mittel war die Inanspruchnahme jedoch eher zurückhaltend. Insgesamt wurden so innerhalb der jeweiligen Kapitel rund vier Millionen DM zu den sächlichen Verwaltungsausgaben und rund 4,6 Millionen DM in den Investitionsbereich umgeschichtet.²⁶

Zahlfallentwicklung

Das fiskalische Ergebnis spiegelt sich weitgehend auch in der Zahlfallentwicklung wider. Zwar ergibt sich zum Jahresende für den Gesamtplan ein Aufwuchs von 126 Zahlfallen, der, bereinigt um die Altersteilzeit sogar auf 543,5 Zahlfälle ansteigt, jedoch eingehend zu beleuchten ist.

»Die zunehmende Bedeutung neuer Steuerungsinstrumente erfordert Strategien für die Bereiche Finanzen, Controlling, Personal und Beschaffung.«

finanzielle Anreize erfolgreiche Frauenförderung anregen und unterstützen können, wurde vom Ministerrat am 26. September 2000 den Ressorts empfohlen, das vom MKJFF entwickelte Modell in hierfür geeigneten Bereichen des jeweils eigenen Geschäftsbereichs durchzuführen. Zur Anreizerhöhung für diesen Wettbewerb sollen die hierfür zu erwirtschaftenden Mittel im Rahmen des Bonus- und Malus-Systems ausnahmsweise zu hundert Prozent übertragen werden können. Der Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags unterstützte das angestrebte Ziel und stimmte auch der vollen Bonusbildung einstimmig zu.¹⁹

Aufbau eines Resterücklagensystems

Mit dem Ziel der Steigerung der Transparenz wurde das traditionelle Resteverfahren im Rahmen des Bonus- und Malus-Systems zunächst zu einem besonderen Resteverfahren und schließlich zu einem haushaltstechnischen Rücklagensystem weiterentwickelt, deren unterschiedliche Ablaufmechanismen in Bild 1 veranschaulicht sind.

rungsmoduls weitestgehend abgeschlossen und mit den organisatorischen und technischen Vorbereitungen für den Verfahrenstest, für Juni 2001 geplant, begonnen.

Weiterentwicklung der Auswertungs- und Steuerungssystematik²¹

Der vom Ministerium der Finanzen erarbeitete Entwurf einer standardisierten Kosten- und Leistungsrechnung in Rheinland-Pfalz wurde zwischenzeitlich mit den Ressorts abgestimmt und am 15. August 2000 im Ministerrat beraten und angenommen. Damit lässt sich eine landesweit einheitliche Struktur beim Aufbau der Kosten- und Leistungsrechnung in Rheinland-Pfalz sichern. Gleichzeitig wurde das Ministerium der Finanzen aufgefordert, die Standards der Kosten- und Leistungsrechnung weiterhin den Erfordernissen der landesspezifischen Verwaltungsstrukturen anzupassen und entsprechend weiterzuentwickeln sowie die Einführungsprozesse begleitend zu unterstützen.

18 Vgl. dazu Teil 2 dieser Abhandlung.

19 Vgl. LTag-Vorlage 13/4429 vom 17. Oktober

2000 sowie 69. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 26. Oktober 2000, Punkt 9 der Tagesordnung.

20 Vgl. dazu Teil 1, 2 und 3.

21 Vgl. dazu Vgl. dazu Teil 2 und 3.

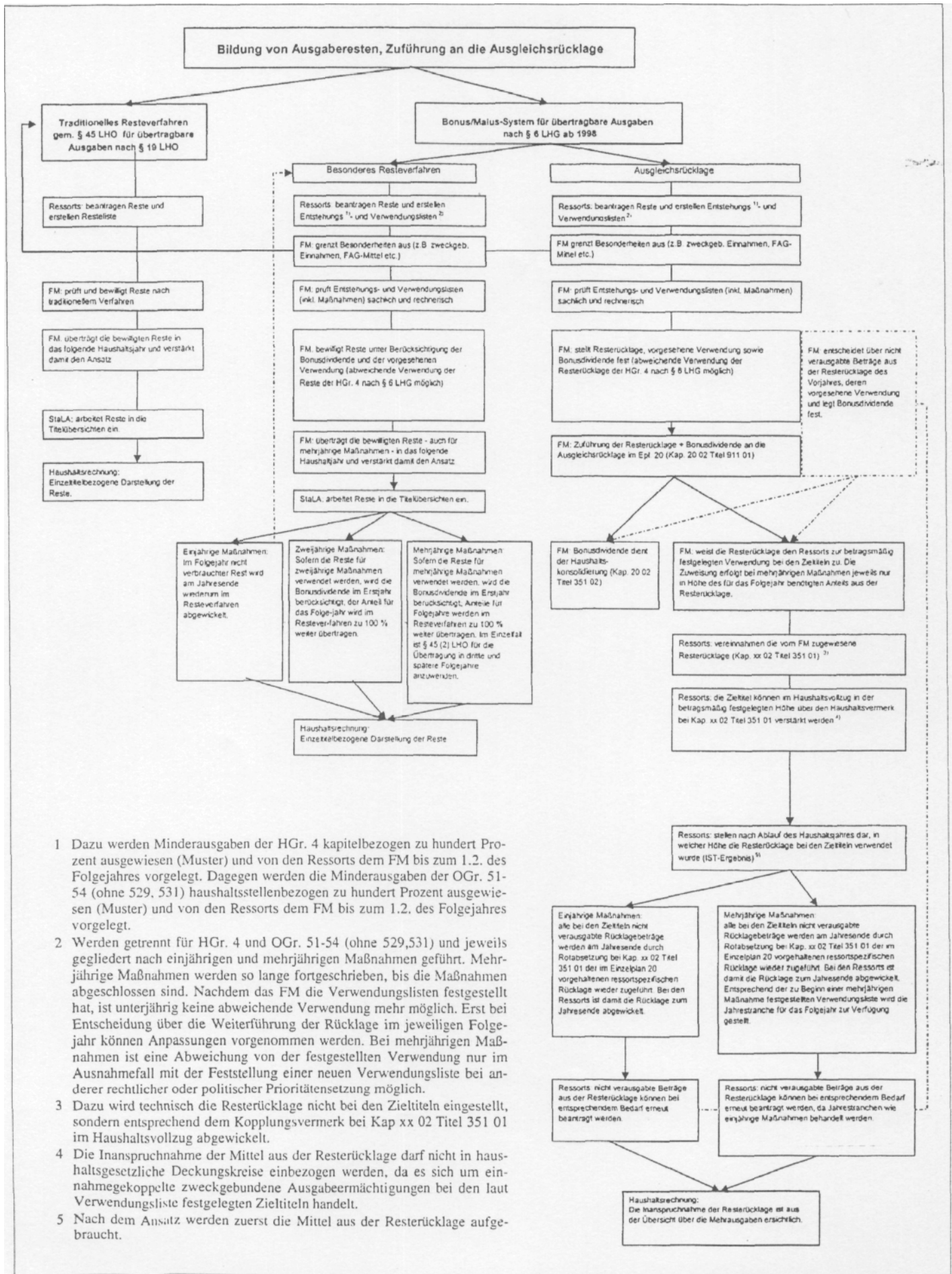
22 Vgl. Jahresbericht 2000 (LTag-Drs. 13/6990).

23 Vgl. LTag-Vorlage 13/4328.

24 Vgl. Jahresbericht 2000 a.a.O., Anlage 1.

25 Das heißt, Ausgaben der Obergruppen 51 bis 54 - ohne die Gruppen 529 und 531 - sowie die der Obergruppen 81 und 82.

26 Vgl. Jahresbericht 2000, a.a.O., Anlage 2.



Erstens reflektiert die Zahlfallübersicht lediglich die schwankungsanfälligen Ergebnisse der Stichtagserhebungen. Zweitens zeigt selbst diese Stichtagsbetrachtung, dass im Juli 2000 über alle Ressorts ein erheblicher Zahlfallrückgang (-809 ohne und -760,5 unter Berücksichtigung der Altersteilzeit) zu konstatieren war, der selbstverständlich zu Minderausgaben führte. Drittens wurde der Zahlfalltiefstand tatsächlich erst im August 2000 mit 74.254 Zahlfällen erreicht, was seinerseits die erheblichen Minderausgaben begründet. Stark beeinflusst wird diese regelmäßige Entwicklung im Personalbereich durch das Ausscheiden des Lehrpersonals zum Schuljahresende. Viertens ist der Zahlfallaufwuchs von September an fast ausschließlich im Einzelplan 1539 nachzuvollziehen, der-

»Nach unserer Vorstellung könnte sich ein künftiger Haushalt in einen Kern- und verschiedene Betriebshaushalte unterteilen.«

bereinigt um die Altersteilzeit gegenüber Juli 2000 - um 1.004,5 Zahlfälle aufwuchs, was insbesondere zeigt, dass die für den Schulbereich ab dem Schuljahr 2000/2001 zusätzlichen 600 Stellen weitgehend besetzt wurden. Fünftens ist in den anderen Einzelplänen weiterhin die Tendenz zum Zahlfallabbau festzustellen, auch wenn diese durch Umsetzungen, die durch die Reorganisation der Mittelinstanz zum Jahresende bedingt waren, teilweise verwischt oder gar ins Gegenteil verkehrt wurde.²⁷

Altersteilzeit

Das Instrument der Altersteilzeit wurde von den Landesbediensteten gut angenommen. Dabei zeigt sich eine deutliche Präferenz aller Beschäftigten zu Gunsten des Blockmodells, das eine jeweils hälftige Arbeits- und Freistellungsphase beinhaltet. Durch die Bewilligungen der Altersteilzeit in Form des Blockmodells wurden in 2000 allein bei den Beamtinnen und Beamten Minderausgaben in Höhe von rund 44,4 Millionen DM erwirtschaftet.²⁸

Entwicklungen im Bereich der sächlichen Verwaltungsausgaben²⁹

Ausgabenquote und erwirtschaftete Minderausgaben

Die seit Januar 2000 neu in § 6 LHG 2000/2001 geregelte Deckungsfähigkeit

der sächlichen Verwaltungs- und Investitionsausgaben innerhalb eines Kapitels wurde von den Ressorts positiv aufgenommen und begrüßt. Im Ergebnis wurden so über alle Einzelpläne bei den sächlichen Verwaltungsausgaben rund 155,4 Millionen DM weniger gegenüber dem Soll 2000 verausgabt.³⁰

Inanspruchnahme der erweiterten Deckungsmöglichkeiten

Die in § 6 Absatz 1 Satz 3 LHG 2000/2001 neu aufgenommene Regelung einer prozentualen einseitigen Deckungsfähigkeit der sächlichen Verwaltungsausgaben³¹ zu Gunsten der sächlichen Investitionsausgaben³² wurde ebenfalls positiv von den Ressorts aufgenommen.

Entsprechend wurden Mittel in Höhe von rund 1,6 Millionen DM aus dem konsumtiven in den investiven Bereich umgeschichtet.³³

Entwicklung der Verpflichtungsermächtigungen

Von der gemäß § 6 Absatz 2 LHG 2000/2001 geschaffenen Möglichkeit, die in § 6 Absatz 1 LHG 2000/2001 beschriebenen Deckungsfähigkeiten anlog auch für Verpflichtungsermächtigungen (VE) zu nutzen, wurde nur in einem Fall Gebrauch gemacht.³⁴

Entwicklungen im Bereich der sächlichen Investitionsausgaben³⁵

Die ebenfalls seit Januar 2000 neu im § 6 Landeshaushaltsgesetz 2000/2001 geregelte Deckungsfähigkeit der sächlichen Investitionsausgaben³⁵ innerhalb eines Kapitels wurde von den Ressorts positiv aufgenommen und begrüßt. Da die Prognose der Ausgabenentwicklung in diesem Bereich noch komplexer ist als bei den sächlichen Verwaltungsausgaben, verwundert die große Differenz zwischen der prognostizierten und der tatsächlichen Ausgabenquote nicht wirklich. Im Ergebnis wurden über alle Einzelpläne bei den sächlichen Investitionsausgaben 35 rund 105,4 Millionen DM weniger gegenüber dem Soll 2000 verausgabt.³⁶

Ausgliederungen und Privatisierungen

Zum 1. Januar 2000 gingen das Landes Sprachheilzentrum Meisenheim, das Kinderneurologische Zentrum sowie die Reha-Klinik Rheingrafenstein in Bad Münster am Stein - Ebernburg auf das Landeskrankenhaus - Anstalt des öffentlichen Rechts - über.

Einbindung in die bundesweite Entwicklung (Rahmenentwurf zum Mustergesetz einer Parlamentarischen Steuerungsordnung)

Um die Rolle der Landesparlamente im Hinblick auf die Wahrung ihres parlamentarischen Budgetrechts im Rahmen der neuen Steuerungsmodelle neu zu definieren und ihnen nach wie vor die nachhaltige Einflussnahme auf die Inhalte und Ziele der Politik zu ermöglichen, wurde im Februar 2000 von dem Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer von Professor Dr. Hill ein Vorbereitungswerkshop organisiert, der zunächst diejenigen Themenbereiche erarbeiten sollte, die in einem entsprechenden Mustergesetz einer Parlamentarischen Steuerungsordnung enthalten sein sollten.

Als ein Beitrag wurde ein erster Rahmenentwurf zum Mustergesetz einer Parlamentarischen Steuerungsordnung in die Diskussion eingebracht.³⁷

Parallele Entwicklungen

Überwachung der aktuellen Ausgabeentwicklung

Parallel zu den vorstehenden Entwicklungen und Maßnahmen wurde die jeweils aktuelle Ausgabeentwicklung sowohl auf Ressort- als auch auf Kapitelebene überwacht.

27 Vgl. Jahresbericht 2000, a.a.O., Anlage 3.

28 Vgl. Jahresbericht 2000, a.a.O., Anlage 5.

29 Das heißt, Ausgaben der OGr. 51 bis 54 ohne die Gruppen 529 und 531.

30 Vgl. im Jahresbericht 2000, a.a.O., Anlage 7.

31 Das heißt, Ausgaben der OGr. 51 bis 54 ohne die Gruppen 529 und 531.

32 Das heißt, Ausgaben der OGr. 81 und 82.

33 Vgl. Jahresbericht 2000, a.a.O., Anlage 8.

34 Vgl. Jahresbericht 2000, a.a.O., Anlage 9.

35 Das heißt, Ausgaben der OGr. 81 und 82.

36 Vgl. Jahresbericht 2000, a.a.O., Anlage 10.

37 Vgl. Keilmann, Vorstellung des ersten Rahmenentwurfs einer Parlamentarischen Steuerungsordnung, in: Speyerer Forschungsbericht Nr. 220, S. 135 ff.

Unterjährige Hochrechnungen

Darüber hinaus wurden mit einem selbst entwickelten Programm Hochrechnungen für das jeweils laufende Haushaltsjahr erstellt, um so parallel zu den Berichtspflichten der Ressorts eine eigene Berechnungsgrundlage zu erhalten und sie gleichzeitig mit den von den Ressorts gemeldeten Daten und prognostizierten Entwicklungen gegenseitig auf Plausibilität prüfen zu können.

Budgetermittlung für die Doppelhaushalte 1998/1999, 2000/2001 und 2002/2003

Aus den im jeweiligen Stadium vorhandenen Erfahrungen wurden die Budgets für die Ressorts jeweils auf Kapitelebene gerechnet. Dabei wurde für die Aufstellung des Doppelhaushaltes 2000/2001 bereits auf die vereinbarten Grundsätze für die künftige Budgetfortschreibung zurückgegriffen.³⁸ Diese Ergebnisse wurden in die Eckwertevorlage an den Ministerrat eingestellt und anschließend beraten.

Anpassung des Stellensolls

Im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens wurde auch darauf geachtet, dass bei einer Unterschreitung der in der Budgetfortschreibung vereinbarten Grenze des jahresdurchschnittlichen Stellenbesetzungsgrades unter neunzig Prozent entsprechende Stellen »kegelgerecht« in Abgang gestellt werden.

Überwachung der Zahlfallentwicklung im Lehrerbereich

Auf Grund der besonderen Situation im Schulbereich und der hohen politischen Priorität, die Unterrichtsversorgung in Rheinland-Pfalz auf hohem Niveau sicherzustellen, wurden im Schulbereich immer wieder Ausnahmen von der allgemein vorgegebenen Entwicklung zugelassen. Entsprechend wurde es notwendig, die Zahlfallentwicklung für einen Teilbereich des Einzelplans 15³⁹ - Lehrer - genau analysieren zu können und ein internes Berichtswesen aufzubauen.

Ausblick

Nach unserer Vorstellung könnte sich ein künftiger Haushalt in einen Kern- und verschiedene Betriebshaushalte unterteilen. Der Kernhaushalt wäre dabei reduziert auf das absolut notwendige Ausmaß, den unabdingbaren Bereich, um ausschließlich

die strategischen Funktionen - wie das politische Programm zu erstellen und festzulegen - erfüllen zu können. Dabei ist an einen kleinen, effektiven und schlagkräftigen Mitarbeiterstab gedacht, der die Aufgaben und Ziele nach den politischen Vorgaben erarbeitet und definiert. Entsprechend dem geringen personellen und materiellen Bedarf ist der notwendige Finanzansatz für den Mitarbeiterstab überschaubar gering und verdeutlicht das zur politischen Zielsetzung erforderliche unabdingbare Ausgabevolumen.

ein, geeignetes Berichtswesen und Controlling wäre die Erbringung der vereinbarten Leistungen transparent darzustellen und zu steuern. Die Betriebshaushalte würden das kaufmännische Rechnungswesen übernehmen und könnten eine Kosten- und Leistungsrechnung aufbauen.

Mit diesem Instrument könnten die politische Führung sowie das Parlament in Gestalt des Haushaltsgesetzgebers konkrete politische Projekte und Maßnahmen in Gang setzen und betreiben, während nach dem heutigen System der größte Teil der

»Mit einer neuen Veranschlagungssystematik ließe sich die faktisch aufgehobene Gestaltungshoheit des Parlaments wiederbeleben.«

Die so festgelegten politischen Zielvorgaben würden zwar nach wie vor von den Ressorts umgesetzt, nicht aber denknotwendig in der eigenen (Kern-)Verwaltung. Vielmehr würden die Ressorts die notwendigen (Vergabe-)Mittel erhalten, um es ihnen zu ermöglichen, als »Auftraggeber« die Durchführung und Umsetzung der vorrangigen Ziele zwischen privaten Dritten und den bisherigen Verwaltungsapparaten, den dann kaufmännisch geführten Betriebshaushalten, auszuschreiben und zu vergeben. Einerseits würde damit der eigene Verwaltungsapparat einen gewissen Kostendruck durch zu erwartende Konkurrenzangebote von privaten Dritten erfahren. Andererseits würde diese Veranschlagungssystematik erlauben, die inzwischen faktisch aufgehobene Gestaltungshoheit des Parlamentes wiederzubeleben, indem es über die im Haushalt einzeln anzugebenden Aufgaben und Ziele konkret entscheiden und dafür Haushaltsmittel bereitstellen kann. Dabei bliebe der Kernhaushalt weiterhin kameral aufgebaut.

Die Betriebshaushalte könnten grundsätzlich als »Auftragnehmerbereich« umschrieben werden. Hier sollte verwaltungsunabhängig kaufmännisch gearbeitet, gedacht und die Leistung möglichst wettbewerbsorientiert erbracht werden. Ziel wäre es, sich um die Durchführung der im Kernbereich entwickelten und festgelegten Aufgaben zu bewerben. Für die Durchführung dieser Aufgaben würden Jahresbudgets vereinbart, die vom Kernhaushalt bereitgestellt werden. Soweit keine Eigenmittel erwirtschaftet werden, würde die Einnahmeseite der Betriebshaushalte aus den vereinbarten Budgets bestehen. Durch

Ausgaben faktisch gebunden ist. Gestaltungsmöglichkeiten sich kaum noch ergeben und - anstatt outputorientiert über Leistungen und die dafür notwendigen Budgets zu entscheiden - lediglich inputorientiert versucht wird, über die Bereitstellung von Haushaltspositionen zu steuern.

38 Siehe dazu Teil 2 dieser Abhandlung.

39 Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung Wissenschaft und Weiterbildung.

Tagungsankündigung

4. Speyerer Planungsrechtstage Aktuelle Probleme des Fachplanungsrechts mit Speyerer Luftverkehrsrechtstag

vom 13.- 15. März 2002
an der Deutschen Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer

Ziel der Veranstaltung ist es, aktuelle Probleme des Fachplanungsrechts aus der Sicht der Praxis vorzustellen und zu diskutieren. Die Veranstaltung besteht aus zwei Teilen, dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag am 13. März und den 4. Speyerer Planungsrechtstagen vom Nachmittag des 13. bis zum 15. März 2002.

Auskünfte und Anmeldung:

Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
Univ.-Prof. Dr. Jan Ziekow
Freiherr-vom-Stein-Straße 2
D-67346 Speyer
Tel.: (06232) 654-362 - Sekretariat: -360
Telefax: 654-306
E-mail: ziekow@dhw-speyer.de