

Der Leistungsauftrag

Vorläufige Bilanz eines bislang bundesweit einmaligen neuen Steuerungsmodells in Rheinland-Pfalz

von Ulrich Keilmann und Felix Hermonies

Der Leistungsauftrag ist ein bislang bundesweit einmaliges Konstrukt, das in Rheinland-Pfalz in Anlehnung an die Entwicklung und die Erfahrungen in der Schweiz in § 7b Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz (LHO) normiert wurde und später eine konkretisierende Ausformung in § 7 Landeshaushaltsgesetz 2004 erfahren hat. Mit dem vorliegenden Beitrag wird versucht, einen Zwischenbericht über die bisherigen Entwicklungen und Tendenzen in Rheinland-Pfalz zu geben sowie das Instrument des Leistungsauftrages zu analysieren und zu bewerten.

Rechtliche Entwicklung und praktische Umsetzung

Gesetzlicher Entstehungshintergrund

Die finanzielle Not der öffentlichen Kassen führte zur Idee »Neuer Steuerung«¹. Seitdem befinden sich Haushaltsrecht und Haushaltsverfahren in der Fortentwicklung.² Dabei ist angesichts der gesetzgeberischen Schritte der letzten Jahre auf Bundes- wie auf Landesebene festzustellen, dass diese Entwicklung über das bekannte Maß an Rechtsfortbildung hinausgeht.³ Den Anstoß ergab 1998 das Haushalts-

rechts-Fortentwicklungsgesetz⁴, das den im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) gezogenen Rahmen deutlich erweiterte und im Wesentlichen

- eine leistungsbezogene Planaufstellung- und -bewirtschaftung (§ 6a HGrG)
- eine erweiterte Übertragbarkeits- und Deckungsfähigkeitsregelung (§ 15 Absatz 1 und 2 HGrG)
- die zusätzliche Buchführung und Bilanzierung in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften des Handelsgesetzbuches (§ 33a HGrG) sowie

- die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung in geeigneten Bereichen (§ 6 Absatz 3 HGrG)

zugelassen hat.⁵

Diese allgemeine Umgestaltung der Verwaltung nach zunächst primär betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten führte konsequenterweise aber auch zu einer Diskussion über die Neubestimmung des Verhältnisses von Regierung zur Verwaltung als auch von Parlament zur Regierung,⁶ die daneben noch von einem Bedürfnis nach genereller Erneuerung begleitet wurde.⁷ Vielmehr ist die bisherige Ausgestaltung des Haushaltsverfahrens aus der Sicht insbesondere der erfahrungsjüngeren Parlamentarier teilweise zu detailorientiert und damit nicht auf den ersten Blick hinreichend transparent, so dass die Kostenstruktur für das jeweilige politische Produkt nicht unmittelbar erkennbar ist.⁸ Aufwand und Kosten können so politisch schwer gewertet und ein Kostenbewusstsein kaum entwickelt werden. Vor diesem Hintergrund wurden mit der Novelle der Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz⁹ neben der Anpassung an die vorstehenden



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



RA Felix Hermonies, LL.M. (R.L.), Mag. rer. publ., ist Forschungsreferent am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

- 1 Das Modell ist auf den Entwurf des »Neuen Steuerungsmodells« der Kommunalen Gemeinschaftsstelle zurückzuführen, mit dem primär dezentrale Führungs- und Organisationsstrukturen, ebenfalls dezentrale Ergebnisverantwortung und schließlich ein flexibleres Haushaltsrecht eingeführt werden sollte, KGSt-Bericht 5/1993.
- 2 Vgl. Heller, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, S. 91 ff.
- 3 S. den Überblick bei Hill, DÖV 2001, S. 793 ff.; vgl. auch Hebel, Verwaltungsgrundschau 2002, S. 76 ff.
- 4 Vgl. das Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern vom 22. Dezember 1997, BGBl. I, S. 3251 ff.; s. dazu BT-Drs. 13/8293 vom 24. Juli 1997 und auch BR-Drs. 366/97 vom 23. Mai 1997, insbesondere S. 15 ff.
- 5 Zur weiteren Entwicklung dieser neuen Steuerungsinstrumentarien vgl. Keilmann, Die Personalausgabenbudgetierung in Rheinland-Pfalz – Eine abschließende Betrachtung und Bewertung der Modellphase unter besonderer Berücksichtigung der Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofs Rheinland-Pfalz, DÖV 2000, S. 8 ff.; Keilmann, Personalausgaben-

budgetierung – Die Entwicklung in Rheinland-Pfalz seit 1996, Teil 1: Der Aufbau, in: Verwaltung & Management 2001, S. 160 ff.; Keilmann, Teil 2: Die Weiterentwicklung, in: Verwaltung & Management 2001, S. 241 ff.; Keilmann, Teil 3: Die Abschlussanalyse der Erprobungsphase, in: Verwaltung & Management 2001, S. 311 ff.; Keilmann, Teil 4 und Schluss: Die Ausweitung, in: Verwaltung & Management 2001, S. 374 ff.

- 6 Vgl. dazu die verschiedenen Beiträge unter anderem von Mastronardi, Schweizerischer Muster-Rahmenerlass: New Public Management für das Parlament; Hill, Zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts im Neuen Steuerungsmodell; Keilmann, Vorstellung des ersten Rahmenentwurfs einer Parlamentarischen Steuerungsordnung; alle in: Hill (Hrsg.), Parlamentarische Steuerungsordnung, Tagung vom 12. und 13. Oktober 2000 des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 2001.
- 7 Vgl. Schneider, Die Verwaltung, Beiheft 4/2001, S. 179 ff.
- 8 S. dazu Hoffmann-Riem, DÖV 1999, S. 225.
- 9 Vgl. GVBl. 2000, S. 47 ff.

rahmengesetzlichen Änderungen¹⁰ auch die Kontroll- und Steuerungsinstrumentarien des Parlaments ausgeweitet, um damit sowohl ein parlamentarisches Gegengewicht zu der der Exekutive zugewachsenen Ausführungsflexibilität im Haushaltsvollzug zu schaffen, als auch die Transparenz des Haushalts insgesamt zu verbessern.¹¹ Entsprechend wurden insbesondere¹² normiert:

- der Leistungsauftrag (§ 7b / § 26 Absatz 1 LHO) als bislang bundesweit einmaliges Steuerungsinstrumentarium sowie
- die regelmäßige Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung über die Ausführung der flexibilisierten Haushalte und der Leistungsaufträge (§§ 20a, 7b Absatz 4 LHO) als wesentliches Informationsinstrument zur Sicherung des Budgetrechts des Parlaments.

Entwicklung des Leistungsauftrages in der Schweiz

Zurückzuführen ist das Instrument des Leistungsauftrages auf Entwicklungen in der Schweiz im Rahmen der dortigen Umsetzung der »Neuen Steuerung«. Ausgangspunkt war im Kanton Solothurn der Muster-Rahmenerlass einer gemeinsamen Kommission aus Regierung und Parlament.¹³ Danach hat das Parlament die Möglichkeit, für bestimmte Aufgabenkreise eines Amtes sog. Globalkredite festzulegen und Produktgruppen zu definieren. Dabei soll das Parlament insbesondere die politischen Ziele der Produktgruppe beschließen. Die Regierung demgegenüber bestimmt die Leistungsvorgaben, Leistungsmengen, Zeitvorgaben und weitere Indikatoren für die Produktgruppen und schließt in Abhängigkeit davon Rahmenkontrakte mit den Verwaltungsstellen.¹⁴

Die im Muster-Rahmenerlass vorgesehene Instrumente sehen dazu unter anderem vor, dass in einer »Legislaturplanung« die politischen Schwerpunkte für die Legislaturperiode festgesetzt werden und mit einer »integrierten Aufgaben- und Finanzplanung« die Regierung entsprechend instruiert werden soll und diese dann beim Parlament jährlich die Produktgruppenbudgets genehmigen lässt. Daneben hat das Parlament die Möglichkeit, der Regierung einen »Auftrag« zu erteilen, mit dem zum Beispiel eine bestimmte Maßnahme getroffen werden soll. Es kann auch einen »Grundsatzbeschluss« fassen, mit dem die Regierung zur Planung und Entwicklung einer Bereichspolitik verpflichtet werden kann, wenn zum Beispiel geringfügig von bisherigen Zielen abgewichen werden soll. Dem Parlament obliegt es schließlich auch, sog. »politische Indikatoren« für einzelne Produktgruppen festzulegen, die Maßstab für

die Erreichung der Ziele sein sollen. Diese Rechte des Parlaments flankierend besteht schließlich noch das Recht zu einer sog. »parlamentarischen Initiative«, mit der die Regierung verpflichtet werden kann, einen seit mehr als zwei Jahren bestehenden Auftrag zu erfüllen. Wird darüber hinaus ein Auftrag von der Regierung nach zwei Jahren nicht erfüllt, der sich auf die Wirkungs- oder Leistungssteuerung bezieht, so hat

»Das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz von 1998 hat den Spielraum für neue Instrumente deutlich erweitert.«

dann das Parlament die Möglichkeit, insofern die bereits erteilten Globalbudgets wieder im Detail zu festzusetzen (eine Art Rückkehr zur früheren Vorgehensweise).¹⁵

Der Vorbildcharakter des Schweizer Modells ist jedoch insbesondere insoweit zu relativieren, als in der Schweiz traditionell die Regierung proportional aus allen größeren Parteien gebildet wird. Dort gibt es im Parlament nicht dieselbe Aufteilung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition wie in Deutschland. Auch nehmen die im Schweizer Parlament vertretenen kleineren Parteien keine mit der deutschen Opposition vergleichbare Rolle ein. Gedacht ist die Trennlinie der Gewaltenteilung in der Schweiz daher tatsächlich noch zwischen dem Parlament und der Regierung.¹⁶ In der Praxis werden hier Leistungsaufträge zwischen parlamentarischem und dem regierenden Organ ebenso wie zwischen der Regierungsspitze und der Verwaltung verwendet.¹⁷

Bei der Übernahme des Leistungsauftrags in die deutschen Verhältnisse bot sich dessen Aufnahme in Anlehnung an dessen Verwendung in der Schweiz an. Damit sollte auch hier dem Parlament die Möglichkeit eröffnet werden, für einzelne Politikbereiche der Regierung die Erreichung bestimmter Ziele vorzugeben. In seiner Wirkungsweise ist der Leistungsauftrag der Zielvereinbarung sehr ähnlich, er unterscheidet sich jedoch insoweit, als das besondere Gewaltverhältnis zwischen der Regierung, die den Leistungsauftrag anbietet, und dem Parlament, das ihn annehmen soll, betroffen ist.

Die konkrete gesetzliche Ausgestaltung des Leistungsauftrages

Die konkrete Ausgestaltung des Leistungsauftrages in der Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz sieht Folgendes vor:

»§ 7b Leistungsauftrag

(1) Wird bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans von den Möglichkeiten nach den §§ 7a, 8, 19 und 20 Gebrauch gemacht, kann die Veranschlagung von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan mit einem Auftrag verbunden werden, in dem für bestimmte Aufgaben Kosten- und Leistungsziele beschrieben werden (Leistungsauftrag).

(2) Der Leistungsauftrag legt für einzelne Aufgaben oder Aufgabenbereiche Zielgrößen

fest, die bei der Ausführung des Haushaltsplans erreicht werden sollen.

(3) Gegenstand des Leistungsauftrages können insbesondere Zielgrößen sein, die den Umfang, die Kosten, die Qualität oder Wirkungen von Verwaltungsleistungen beschreiben.

(4) Die Landesregierung berichtet im Rahmen des § 20a Absatz 2 sowie der Rechnungslegung über die Erfüllung der Leistungsaufträge.«

»§ 26 Absatz 1 Satz 6 und 7

(1) ... Der Wirtschaftsplan kann mit verbindlichen Leistungsaufträgen für die Erfüllung bestimmter Aufgaben verbunden werden. § 7b gilt entsprechend.«

10 Vgl. die Änderungen in § 7a LHO (leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung), § 19 LHO (Übertragbarkeit), § 20 LHO (Deckungsfähigkeit), § 71a LHO (Buchführung und Bilanzierung nach den Grundsätzen des HGB) und § 7 Absatz 3 LHO (Einführung der KLR).

11 S. zur Begründung LTag-Drs. 13/4660 vom 13. September 1999 und 13/5230 vom 13. Januar 2000.

12 Daneben sind noch die Sicherung der parlamentarischen Rechte bei der Auslagerung staatlicher Aufgaben (§ 112a LHO), vgl. dazu insbes. Edinger, Privatisierung und parlamentarische Verantwortung, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 2000, S. 132 ff., sowie die regelmäßige Erstattung eines Finanzhilferechtes an den Landtag (§ 10 Absatz 6 LHO) zu nennen.

13 S. den Muster-Rahmenerlass »wirkungsorientierte Verwaltungsführung« (WoV) bei Brühlmeier / Haldemann / Mastronardi / Schedler, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1998, S. 297 ff.

14 Vergleichbar mit den Zielvereinbarungen des Neuen Steuerungsmodells; s. dazu insgesamt Mastronardi, a.a.O., S. 6 ff.

15 Ebenda, S. 13.

16 Der Entwurf wurde inzwischen auch teilweise in den Städten Bern und Winterthur übernommen, Mastronardi, a.a.O., S. 1 ff.; er verweist auch darauf, dass in der Schweiz nicht in derselben Weise wie in Deutschland der Fraktionszwang gilt.

17 Hill, DÖV 2001, S. 800, Fn. 53, s. a. Kantonale Jugendkommission Bern, Anleitung zu einem Leistungsauftrag für die offene Jugendarbeit, Bern 1996.

Erste Pilotierung ausgewählter Leistungsaufträge

Die Leistungsaufträge werden faktisch nicht in der Mitte des Parlaments »geboren«, weil es unabdingbar ist, sie mit den betreffenden Ressorts hinsichtlich der tatsächlichen Realisierbarkeit der vom Parlament gewünschten Vorgaben zu prüfen und abzustimmen. Insofern bietet es sich geradezu an, zur Aufstellung der Leistungsaufträge auf die tradierten und bewährten Verwaltungsabläufe zurückzugreifen und – analog dem Haushaltsaufstellungsverfahren der §§ 27 ff.

durch die intensive Überprüfung von Steuererklärungen und

- die Zahl der Fortbildungsveranstaltungen als Leistungsindikatoren vereinbart.¹⁹

Mit dem Leistungsauftrag im Schulbereich wurde das Ziel verfolgt, den Ausbildungsstand der Lehrkräfte stufenweise zu verbessern. Danach wurden bis einschließlich des Jahres 2003 differenzierte und abgestufte Schulungsangebote für über 13.000 Lehrkräfte angeboten, um ihnen die Vermittlung der modernen Kommunikationstechniken an die Schüler zu ermöglichen.²⁰

Mit dem Leistungsauftrag im neu ge-

- die Grundausstattung der Volkshochschulen und anerkannter Landesorganisationen der Weiterbildung gesichert
 - die Professionalität und damit auch die Qualität der Weiterbildung gesteigert
 - das Weiterbildungsangebot erweitert
 - die Alphabetisierung gefördert und
 - Eltern in Weiterbildungsmaßnahmen die Kinderbetreuung ermöglicht werden.
- Hierzu wurden im Wesentlichen als Kennzahlen und Indikatoren vereinbart²²:
- die Anzahl der hauptamtlichen Fachkräfte
 - die Anzahl der Weiterbildungsstunden und der -teilnehmer sowie
 - die Anzahl der geförderten Veranstaltungen.

»Rheinland-Pfalz hat die neuen Spielräume auch für eine Ausweitung der Kontroll- und Steuerungsinstrumentarien des Parlaments genutzt.«

LHO – der betreffenden Organisationseinheit zunächst aufzugeben, den Aufgabenbereich in Form eines Leistungsauftrages unter Berücksichtigung der eventuell bereits konkretisierten Vereinbarungen im Koalitionsvertrag auszugestalten. Entsprechend § 28 LHO prüft das Ministerium der Finanzen den Leistungsauftrag und nimmt ihn in den Entwurf des Haushaltsplans auf. Dieser wird zusammen mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes von der Landesregierung beschlossen (§ 29 LHO) und anschließend dem parlamentarischen Verfahren zugeführt (§ 30 LHO). Am Schluss der ersten Beratung werden die Leistungsaufträge an die jeweils zuständigen (Fach-)Ausschüsse zur Beratung verwiesen (§ 53 Geschäftsordnung Landtag – GOLT), um sie dort intensiv diskutieren und beraten zu können sowie gegebenenfalls von der Vorlage abweichende Empfehlungen dem Landtag zu geben (§ 74 Absatz 1 GOLT). In der zweiten und dritten Lesung entscheidet das Parlament über die einzelnen Beschlussempfehlungen der Fachausschüsse (§§ 54 ff. GOLT).

Es wurden bislang folgende Leistungsaufträge vereinbart¹⁸:

- Der Leistungsauftrag in der Steuerverwaltung sah vor, die Qualität der Steuerveranlagung zu steigern, die Risikosteuerung im Verwaltungsverfahren zu verbessern und die Zufriedenheit der Steuerbürger zu erhöhen. Gleichzeitig wurden neben einer umfangreichen Kennzahlenerfassung und -analyse aus dem bereits laufenden Leistungsvergleich der Finanzämter insbesondere
- die durchschnittliche Bearbeitungsdauer
 - die Zufriedenheit der Steuerbürger
 - das durchschnittliche Mehrergebnis

gründeten Quasi-Landesbetrieb Forsten wurde insbesondere

- die Ernte von 800.000 Festmeter Rohholz
 - die Steigerung der Holzqualitäten durch waldbauliche Maßnahmen
 - der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und
 - die Sicherung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes
- als Qualitäts- und Quantitätsmerkmale festgeschrieben.²¹

Schließlich wurde der Leistungsauftrag zur Förderung der anerkannten Volkshochschulen und Landesorganisationen der Weiterbildung aufgesetzt. Danach soll unter anderem

18 Neben diesen vier Leistungsaufträgen wurde jedem Kapitel ein Vorwort vorangestellt, in dem die Rechtsgrundlagen sowie die Aufgabenbereiche und Organisationsstrukturen abgebildet sind. Dabei wurde an die Einführung der Leistungsaufträge sowie an die kumulativ ausgebrachten Kapitelvorworte die Erwartung geknüpft,

- mehr Transparenz für die Öffentlichkeit und das Parlament zu bieten
- eine Gliederung abzubilden, die sich stärker an den Politikfeldern orientiert
- eine Struktur auszuweisen, in der stärker Aussagen zu den längerfristig zu verfolgenden politischen Zielen getroffen werden können
- Potenziale für eine echte (materielle) Privatisierung von Verwaltungsaufgaben aufzuzeigen
- die Leistungsfähigkeit einzelner Verwaltungsbereiche vergleichbar zu machen
- eine permanente Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik zu erlauben sowie
- den Umfang der Etats zu reduzieren (vgl. LT-Drs. 13/6223 vom 28. August 2000, Bericht der Enquete-Kommission »Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz«, S. 15..

Die Pilotphase

Gemäß § 7b Absatz 4 LHO in Verbindung mit § 20a LHO und den Haushalts- und Wirtschaftsführungserlassen der Haushaltsjahre 2002²³ und 2003²⁴ waren die betroffenen Ressorts aufgefordert,²⁵ zum jeweiligen Stichtag²⁶ dem Ministerium der Finanzen

- über die abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen (Kernaussagen) zu berichten
- eine Sachstandsdarstellung abzugeben, die die Ziele, die durchgeführten sowie die geplanten Maßnahmen und die entscheidenden Kennzahlen (Indikatoren) umfasst (zum Beispiel: Ausgaben gemessen am Erfolg)
- eine Prognose zu erstellen, wie sich der Leistungsauftrag zum nächsten Berichtstermin entwickeln wird.²⁷

Auf Basis der Ressortbeiträge hat die Landesregierung dem Parlament zu den o.a. Stichtagen im Zusammenhang mit den so

19 Vgl. Vorwort zum Kapitel 04 04, in: Haushaltspläne der Haushaltsjahre 2002 und 2003 des Landes Rheinland-Pfalz, GVBl. 2002, S. 145 ff.

20 Vgl. Vorwort zum Kapitel 09 19, ebenda.

21 Vgl. Vorwort zum Kapitel 14 10, ebenda.

22 Vgl. Vorwort zum Kapitel 15 40, ebenda.

23 Vgl. Haushalts- und Wirtschaftsführungserlass des Ministeriums der Finanzen Rheinland-Pfalz vom 16. April 2002 (Haushalts- und Wirtschaftsführungserlass 2002), MinBl. 2002, S. 317 ff., Ziff. 3.11.

24 Vgl. Haushalts- und Wirtschaftsführungserlass des Ministeriums der Finanzen Rheinland-Pfalz vom 19. Dezember 2002 (Haushalts- und Wirtschaftsführungserlass 2003), MinBl. 2003, S. 102 ff., Ziff. 3.11.

25 Diese Berichtspflicht wurde auch im Haushaltsjahr 2004 fortgeführt, vgl. Haushalts- und Wirtschaftsführungserlass des Ministeriums der Finanzen Rheinland-Pfalz vom 13. Februar 2004, Mainz 2004, S.88 ff., Ziff. 3.11.

26 D.h. 31. Juli und 31. Dezember.

27 Vgl. Haushalts- und Wirtschaftsführungserlass 2002, 2003, 2004, a.a.O., jeweils Ziff. 3.11.

genannten Budgetberichten auch über die Erfüllung der Leistungsaufträge berichtet.²⁸

Erwartungsgemäß zeigten diese ersten Berichte noch nicht sehr ausgereifte Strukturen auf, vielmehr waren alle von einer stark individualisierten Darstellung geprägt, die primär verbalisiert und weniger konkret kennzahlenorientiert wiedergegeben wurde, was angesichts noch nicht vorhandener Kenn- und Vergleichszahlen aus den Vorjahren nachvollziehbar war.

Weiterentwicklung und Anpassung im Rahmen der Pilotphase

Konkretisierung des Leistungsauftrages durch § 7 Landshaushaltsgesetz 2004

Um die Ausgestaltung des Leistungsauftrages, der in § 7b LHO seine generelle Ermächtigungsnorm mit einer allgemeinen Inhalts- und Zielbeschreibung hat, insbesondere hinsichtlich des Inhalts, des Aufbaus, der Darstellung und des Berichtswesens zu konkretisieren, wurde im Landshaushaltsgesetz 2004²⁹ folgende Regelung neu aufgenommen:

»§ 7 LHG 2004

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

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

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

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

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

In der Gesetzesbegründung heißt es dazu: »Mit der Einführung des § 7 wird ein verstärktes Ausrichten staatlichen Handelns auf Leistungen und Wirkungen verfolgt. Die betreffenden Verwaltungsbereiche sollen im Rahmen des bereits weitgehend eingeräumten Handlungsspielraums bei der Verwaltung ihrer Ressourcen (mittels Budgetierung) eine höhere Ergebnisverantwor-

- die Anzahl der Gutachten, Stellungnahmen, Publikationen und Karten sowie
- die Zufriedenheit der Kunden.

Daneben hat das Landesamt für Geologie und Bergbau im Rahmen der Träger öffentlicher Belange Stellungnahmen zu Bebauungs-, Flächennutzungs- und Raumordnungsplänen, zu Planfeststellungs- und Flurbereinigungsverfahren mit den Schwerpunkten Bodenschutz, Baugrund- und Standsicherheit, Grundwasserschutz, Niederschlagswasserversickerung, Rohstoffsicherung und Bergbau zu fertigen. Primäres Ziel ist es dabei, geowissenschaftliche Informationen und Kurzberatungen als Entscheidungshilfe für Kommunen und Landkreise zu geben. Als Kennzahlen und Indi-

»Erste Erfahrungen mit Leistungsaufträgen in der Steuer-, Schul-, Forst- und Weiterbildungsverwaltung liegen vor.«

katoren dienen dazu

tung übernehmen, um somit zu einer Förderung des Kostenbewusstseins beizutragen. Schwerpunkt soll dabei sein, über Kennzahlen sowie eine Kosten- und Leistungsrechnung zu mehr Kosten- und Wirkungstransparenz des Verwaltungshandelns zu kommen. Vorgesehen ist dazu die Einrichtung sowie die Formulierung konkreter Zielvereinbarungen über Leistungsaufträge. Zur Ausbringung von Leistungsaufträgen eignen sich in der Regel nur Bereiche, in denen eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt ist oder in denen zumindest die Zielerreichung messbar ist.«³⁰

Neuer Leistungsauftrag

Gleichzeitig wurde ein neuer Leistungsauftrag beim Landesamt für Geologie und Bergbau Rheinland-Pfalz für den Bereich Landeserdbebedienst und für die Träger öffentlicher Belange aufgesetzt.

Als zentrale Ziele des Landeserdbebedienstes wurden insbesondere die kontinuierliche seismische Überwachung des Landesgebietes vor dem Hintergrund empfindlicher und sicherheitsrelevanter technischer Großanlagen, Verkehrs- und Kommunikationseinrichtungen sowie die Sicherung der staatlichen Dienstleistung als Verpflichtung gegenüber dem Bürger festgeschrieben. Als Kennzahlen und Indikatoren dienen dazu

- die Kosten für eine ausreichende Information der Kunden/Bürger
- die Anzahl der gemessenen Bodenerschütterungen
- die Minimierung der Automatisierungsfehler

katoren dienen dazu

- die Kosten für eine ausreichende Information der Kunden/Kommunen
- die Anzahl der Stellungnahmen
- die Genauigkeit der fachlichen Einschätzung
- die Zufriedenheit der Kunden.³¹

Aktualisierung

Parallel dazu wurde im Aufstellungsverfahren für das Haushaltsjahr 2004 versucht, die vier laufenden Pilotprojekte zu aktualisieren und anzupassen. Entsprechend wurden die Leistungsaufträge von den Ressorts in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen überarbeitet. Dabei wurde der Leistungsauftrag im Schulbereich herausgenommen, weil das avisierte Ziel, den Ausbildungsstand von 13.000 Lehrkräften bis zum Jahr 2003 auf dem

28 Vgl. beispielsweise den Bericht der Landesregierung (sog. Budgetbericht 2002) gem. § 20a Absatz 2 LHO i.V.m. § 6 Absatz 6 Landshaushaltsgesetz 2002/2003 über Stand und Ergebnisse der Anwendung der Absätze 1 bis 3 und den allgemeinen Entwicklungsstand der Instrumente nach Absatz 5 (Teil A) sowie gemäß § 7b Absatz 4 LHO über die Erfüllung der Leistungsaufträge (Teil B) zum 31. Dezember 2002, LTag-Drs. 14/2023 vom 24. März 2003, S. 16 ff. sowie den so genannten Budgetbericht 2003, LTag-Drs. 14/2911 vom 15. März 2004, S. 5 ff.

29 Vgl. GVBl. 2004, S. 39 ff.

30 Gesetzesbegründung zu § 7 LHG 2004 Rheinland-Pfalz.

31 Vgl. Vorwort zum Kapitel 08 03, in: Haushaltspläne des Haushaltsjahres 2004 des Landes Rheinland-Pfalz, GVBl. 2004, S. 39 ff.

Gebiet der Vermittlung moderner Kommunikationstechniken stufenweise zu verbessern, erreicht war.³²

Konstituierung einer interfraktionellen Arbeitsgruppe

Die Modernisierung und Weiterentwicklung des Haushaltswesens hat auch im parlamentarischen Bereich einen breiten Raum eingenommen. Entsprechend war es nahe liegend,³³ dass die vier im rheinland-pfälzischen Landtag vertretenen Fraktionen im Rahmen einer interfraktionellen Arbeitsgruppe versuchten, diese Thematik, die sie alle über das Budgetrecht des Parlaments betrifft, einer einvernehmlichen und damit einer äußerst nachhaltigen Lösung zuzuführen. Am Ende dieses Prozesses stand der gemeinschaftliche Antrag aller Fraktionen vom 5. Februar 2004, in dem die Weiterentwicklung der Leistungsaufträge als ein Kernbereich dargestellt wird.³⁴

Analyse und Bewertung der bisherigen Entwicklung

Einerseits kann als vorläufige, generalisierende Zwischenbilanz eine größere Transparenz und ein erleichterter Einstieg in die Aufgaben- und Ausgabenstrukturen des Haushalts konstatiert werden. Insbesondere erfahrungsjüngere Abgeordnete dürften sich so schneller in die komplexe und umfangreiche Materie des Haushalts einarbeiten und sich dort zurechtfinden können. Denn gerade die hinter den stark abstrahierten und detailliert heruntergebrochenen kameralen Ausgabenansätzen stehenden Aufgabenstrukturen werden schon durch die Leistungs- und Zielbeschreibung wesentlich anschaulicher und erlauben damit dem interessierten Leser sowohl die erleichterte Aufarbeitung dieser komplexen Materie als auch die stärkere Orientierung an den Politikfeldern. Da dieser Transparenzgewinn bereits durch die verbalisierte Aufgabenbeschreibung eintritt, greift der Effekt sowohl bei den einfacher strukturierten Kapitelvorworten³⁵ als auch bei den komplexeren Leistungsaufträgen. Gerade durch die stärker kennzahlenorientierte Ausrichtung der Leistungsaufträge wird aber nicht nur ein weiterer Transparenzgewinn, sondern auch eine bessere Aufgaben- und Ausgabensteuerung sowie eine effektivere Kontrolle der Exekutivorgane erwartet.

Andererseits bietet die avisierte alternative Steuerungsvision nicht nur Chancen, sondern birgt auch die eine oder andere Klippe. So darf die vornehmlich von der Legislative angestrebte effektivere Kon-

trolle der Exekutivorgane nicht dazu führen, das Prinzip der Gewaltenteilung auszuhöhlen, denn durch eine stärkere Kennzahlenausrichtung des Berichtswesen – und damit zusammenhängend eine stärkere Kontrolle einschließlich denkbarer Maßregelungen mit konkreten Handlungsvorgaben an die Exekutive – könnte die Legislative exekutive Vollzugsaufgaben³⁶ an sich ziehen und damit faktisch entgegen der Verfassungsentention sowohl Legislativ- als auch Exekutivaufgaben wahrnehmen.

Abgesehen von den verfassungsrechtlichen Aspekten bringt die parallele Aufbereitung sowohl der kameralen als auch der leistungsbezogenen Daten latent die Gefahr inkongruenter Informationsdarstellung mit sich. Dies fördert letztlich gerade nicht die avisierte Transparenzgewinnung, sondern könnte vielmehr zu erheblicher Informationsverwirrung führen, weil sie regelmäßig in der falschen Zuordnung der erhaltenen Informationsdaten mit dem zugehörigen Sachverhalt endet. Dabei kann auch die immer wieder propagierte stärkere Globalisierung der Haushaltsansätze keine visionäre Lösung sein. Zwar lässt sich damit die Gefahr inkongruenter Informationsdarstellung vordergründig reduzieren, jedoch nur zu dem Preis des nahezu vollständigen Informationsverlustes sämtlicher kameraler Daten, die bislang als einziges Datenmaterial nach gleichen Erstellungs- und Erhebungsgrundsätzen die tatsächliche Entwicklung auf der Zeitachse abbilden können. Gleichzeitig würde man mit der Konzentration allein auf die Leistungsdaten, selbst wenn das derzeit noch im Aufbau befindliche Kennzahlensystem später gesicherte Informationen liefern könnte, den gewünschten zusätzlichen Informationsgewinn nicht erzielen können, denn nur der Abgleich der kameralen Daten mit den zusätzlichen Leistungsdaten über den gleichen Sachverhalt kann die erhoffte und angestrebte Informationsmehrung bringen. Schließlich kann die Datenglobalisierung nicht von einem Land allein realisiert werden, solange die Vergleichbarkeit der Datengrundlagen erreicht werden soll. Vielmehr wären dazu zwischen Bund und Ländern abgestimmte haushaltsrechtliche Änderungen notwendig, die – selbst wenn man sie vollziehen würde – sämtlich dazu führen müssten, die jetzt schon für länderübergreifende Vergleiche (Benchmark) heranziehbaren kameralen Datenmaterialien drastisch zu beschneiden, was seinerseits nicht zuletzt erhebliche finanzstatistische Probleme aufwerfen würde.

Dennoch sollte der Weg der zusätzlichen Steuerung über Leistungsaufträge nicht von vornherein als unpraktikabler Verwaltungs-

mehraufwand abgetan werden. Vielmehr ist das Instrument des Leistungsauftrages als Chance zu qualifizieren, das gerade in den Bereichen, in denen ein sinnvolles Kennzahlensystem ergänzend zu den ohnehin vorzuhaltenden kameralen Daten aufgebaut werden kann, zum Einsatz kommen sollte, um entsprechende Leistungsziele definieren zu können. Gerade durch die selektive Einführung von Leistungsaufträgen in den Bereichen, in denen ein Kennzahlensystem die kameralen Daten sinnvoll ergänzen kann, kann die Abwägung zwischen dem Informations- und Transparenzgewinn einerseits und dem Verwaltungsmehraufwand andererseits nicht per se dazu führen, die Leistungsaufträge als unwirtschaftlich abzuqualifizieren. Gleichzeitig kann mit der selektiven Einführung von Leistungsaufträgen auch dem Argument wirksam begegnet werden, die Legislative würde Exekutivaufgaben übernehmen, denn allein die effektivere Kontrolle der Exekutive, die sich durch das Instrument des Leistungsauftrages ergibt, kann nicht als Eingriff in die Kernaufgaben der Exekutive qualifiziert werden. Begegnet die selektive Einführung von Leistungsaufträgen keinen grundlegenden Bedenken, so ist es zur Weiterentwicklung dieses Instruments sicher erforderlich, die ersten bislang noch von einer stark individualisierten Darstellung geprägten Berichte³⁷, die ihrerseits primär verbalisiert und weniger konkret kennzahlenorientiert von den Ressorts wiedergegeben wurden, hin zu einer klar kennzahlenorientierten Ausrichtung der Berichtsstrukturen auszubauen sowie das Berichtswesen insgesamt stärker zu vereinheitlichen und zu optimieren.³⁸

32 Vgl. dazu sog. Budgetbericht 2003, LTag-Drs. 14/2991 vom 15. März 2004, S. 8.

33 Vgl. insoweit den bereits einige Zeit zurückliegenden gemeinsamen Antrag von SPD, FDP und CDU (LTag-Drs. 13/3457 vom 3. September 1998 und dazu die Vorlage 13/2443 vom 22. Oktober 1998), der in der 47. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 29. Oktober 1998 verabschiedet wurde. Ausführlich dazu: Keilmann, Personalausgabenbudgetierung – Die Entwicklung in Rheinland-Pfalz seit 1996, Teil 2: a.a.O.

34 Vgl. LTag-Drs. 14/2890 vom 05. Februar 2004.

35 Vgl. dazu oben Fn. 18.

36 Ein zur Verdeutlichung bewusst gewählter Pleonasmus.

37 Vgl. Budgetbericht 2002, a.a.O., S. 16 ff.

38 Vgl. dazu auch die mit gleicher Tendenz geführte Diskussion des Haushalts- und Finanzausschusses in seiner 29. Sitzung am 15. Mai 2003, Protokoll S. 13 ff.