



Outputorientierte Verwaltungssteuerung - der rheinland-pfälzische Weg -

MR Dr. Keilmann
Ministerium der Finanzen
Rheinland-Pfalz

Ausgangslage



1. Nicht singular sondern meist sehr komplex:
 - komplexe interne Organisations- und Verwaltungsabläufe,
 - internes und externes Berichtswesen (Gewaltenteilung),
 - unterschiedlicher Steuerungsbedarf der Exekutive und der Legislative
 - Legalitätsprinzip / Wirtschaftlichkeitsgrundsatz



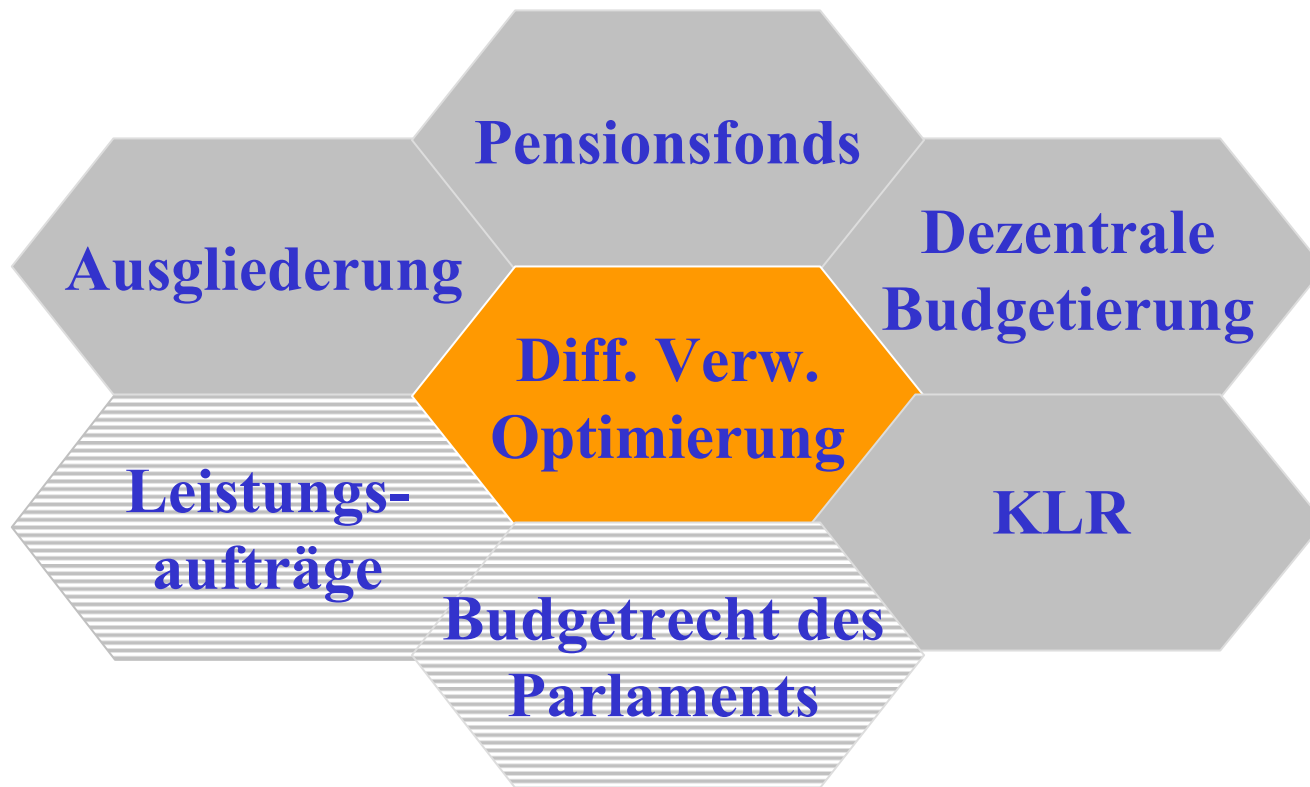
2. Komplexe Probleme rufen nach einfachen Lösungen.

Eine einfache Lösung muss nicht zwingend eine singuläre (i.S.v. einer einheitlichen, vereinheitlichenden) Lösung sein. Vielmehr muss oft auf die vielschichtigen Probleme sehr differenziert reagiert und dennoch mit einfachen, abgewogenen Lösungen geantwortet werden.



3. Die angebotenen Lösungen sind meist ebenso komplex wie die zu lösenden Probleme
=> verschiedene Veränderungsprozesse treffen oft ungebremst aufeinander.

Der rheinland-pfälzische Weg



Der Leistungsauftrag

Gesetzliche Ausgestaltung



§ 7b LHO: Leistungsauftrag

- (1) Wird bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans von den Möglichkeiten nach §§ 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.



Fortsetzung § 7b LHO: Leistungsauftrag:

- (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 Abs. 2 sowie der Rechnungslegung über die Erfüllung der Leistungsaufträge.

§ 26 (1) S. 6 und 7 LHO: Der Wirtschaftsplan kann mit verbindlichen Leistungsaufträgen für die Erfüllung bestimmter Aufgaben verbunden werden. § 7b gilt entsprechend.

§ 7 LHG (ab 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 bzw. 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.

§ 7 LHG (Fortsetzung)



- (3) Zur Konkretisierung des Leistungsauftrags wird zwischen der verantwortlichen Stelle und dem einzelplanbewirtschaftenden Ressort unter Beteiligung des für Finanzen zuständigen Ministeriums eine Zielvereinbarung geschlossen. Insbesondere enthält sie für einzelne Aufgaben oder Aufgabenbereiche Zielgrößen, die den Ressourceneinsatz, den Umfang, die Qualität oder die Wirkung von Verwaltungsleistungen beschreiben.
- (4) Gemäß § 7b Abs. 4 LHO berichtet die Landesregierung im Rahmen des § 20a Abs. 2 LHO in Verbindung mit § 6 Abs. 6 zu den erteilten Leistungsaufträgen.
- (5) Das Nähere, insbesondere zur Ausgestaltung des Leistungsauftrags, der Zielvereinbarung und des Berichts, regelt das für die Finanzangelegenheiten zuständige Ministerium.

Outputorientierte Steuerung



Zentraler
Steuerungsbedarf

Exekutive

Legislative

operative Steuerung

Primat
der
wirtschaftlichen
Steuerung ?

strategische Steuerung

Ressorts

Dienststellen

Regierung

Opposition

Legalitätsprinzip, d.h.
Ermächtigung erforderlich

wozu wird die
Exekutive ermächtigt ?



Vorteile des Leistungsauftrages

1. Problem: Budgetrecht des Parlaments

Primat der Ausgabenetatisierung

- Wortlaut § 7b Abs. 1 LHO: ... mit ... Ausgaben... kann ein Leistungsauftrag verbunden werden
- Wortlaut § 7b Abs. 2 LHO: ...bei der Ausführung des Haushaltsplans sind die Zielgrößen des LA zu erreichen
- Wortlaut § 7 Abs. 1 LHG 2007/2008: ...Ziel ist, ... einen effektiveren Einsatz der Ressourcen zu erreichen
- Wortlaut § 7 Abs. 2 LHG 2007/2008: ...quantitativ und qualitativ definierte Leistungen sind im Rahmen der bereitgestellten Haushaltsmittel zu erbringen (nicht umgekehrt).

2. Problem: Legalitätsprinzip

Mit LHO / LHG – Regelung sowie der Darstellung im HHPlan erfüllt

3. Problem: Grundsatz der Gewaltenteilung vs. Wirtschaftlichkeitsgebot Zugunsten des Grundsatzes der Gewaltenteilung zu lösen

Vorteile des Leistungsauftrages



Zentraler
Steuerungsbedarf

Exekutive

Legislative

operative Steuerung

Grundsatz

der strategische Steuerung

Gewalten-
teilung

Ressorts

Dienststellen

Regierung

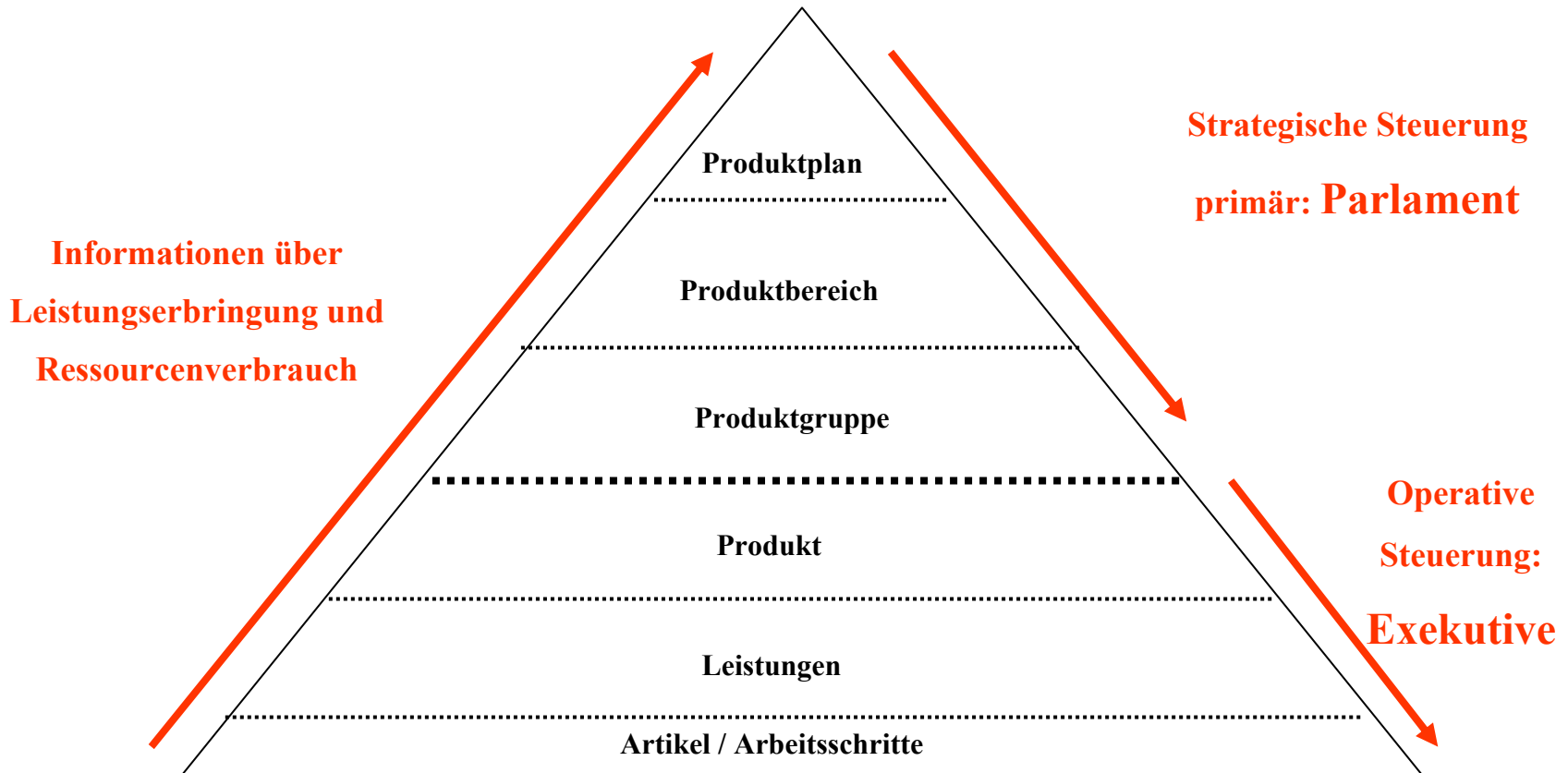
Opposition

Legalitätsprinzip, d.h.
Ermächtigung erforderlich

Definition der Steuerungsebene

wozu wird die
Exekutive ermächtigt ?

Produktpyramide





Vorteile des Leistungsauftrages

4. Problem: Steuerungsebene

Klare Abgrenzung

- Gegenüber dem Parlament wird gem. § 7b Abs. 4 LHO zur strategischen Steuerung über die Erfüllung der Leistungsaufträge berichtet, d.h. auf einer entsprechend hohen Aggregationsebene während
- die interne Steuerung der operativen Ebene regelmäßig via KLR erfolgt.

5. Leistungsaufträge nicht flächendeckend

- Für die politische Ebene / Legislative ist damit eine Konzentration / Fokussierung auf die wesentlichen Ziele möglich



Vorteile des Leistungsauftrages

6. Top-Down Ansatz
- Nur die zentralen politischen Zielvorgaben aus der Regierungserklärung/Koalitionsvereinbarung werden in LA'en abgebildet
 - präzise Steuerungen innerhalb kürzester Reaktionszeiten möglich, d.h. bei einem politisch motivierten Umsteuerungserfordernis (von reduzierten Steuereinnahmen bis hin zum kompletten Paradigmenwechsel nach einer Wahl) kann umgehend gehandelt werden.
 - Es wird damit gleichzeitig eine hohe Aggregationsebene vorgegeben, so dass zu starke Detailsteuerung durch die Legislative zumindest deutlich erschwert wird.



Vorteile des Leistungsauftrages

7. Der Leistungsauftrag völlig analog dem bisherigen Verfahren
 - keine kleinstteiligen Produktdefinitionen erforderlich
 - Kamerales System bleibt führend (Aufstellung, Vollzug, Rechnungslegung).
 - keine Gesetzesänderung erforderlich (1a-Initiative)
 - Abbildung im Haushalt erfolgt mit vorhandenen und bekannten Systemen
 - keine neue IT-Struktur mit immensen Anpassungs- und Schulungsaufwand erforderlich



Entwicklung der Leistungsaufträge

- Aufbau (2002) in der Steuerverwaltung, dem Schulbereich, dem Forstbereich und in den Volkshochschulen
- Ausbau bestehender Leistungsaufträge (2004)
 - stärker kennzahlen- und leistungsorientiert weiterentwickelt
 - um plakative Diagramme, Schaubilder und Tabellen ergänzt
- Aufnahme weiterer Leistungsaufträge (2005/2006)
 - Kataster- und Vermessungsverwaltung (Kapitel 03 22),
 - Justizvollzugsanstalten (Kapitel 05 04),
 - arbeitsmarktpolitische Förderung (Kapitel 06 02) sowie
 - Schulung des Lehrpersonals mit neuen Informationstechniken (Kapitel 09 19)
- Qualitative und quantitative Weiterentwicklung für 2007/2008
- Überarbeitung Berichtswesen
 - wesentlich stärker kennzahlen- und leistungsorientiert sowie
 - standardisiert
- Ziel: Die Leistungsaufträge müssen die wesentlichen, zentralen politischen Vorhaben mit quantifizierten Zielvorgaben abbilden können.

Leistungsaufträge



- Grundsätzlich Leistungsbeschreibung im Kapitelvorwort mit insbesondere den voraussichtlichen Kosten, Leistungen und Wirkungen ggf. auf der Grundlage von Kennzahlen und Indikatoren.
- Leistungsaufträge zur Qualitäts- und Quantitätssteigerung
 - in der Katasterverwaltung,
 - in der Steuerverwaltung,
 - in den Justizvollzugsanstalten,
 - im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Förderung,
 - zur Anerkennung und Förderung der Schuldner- und Insolvenzberatung
 - im Landesamt für Geologie und Bergbau,
 - in sechs Dienstleistungszentren ländlicher Raum
 - in zwei Bereichen im Schulbereich,
 - in Volkshochschulen,
 - im Forstbereich.
- Parallel: Kapitelvorworte

Probleme



- Ressorts haben noch geringes Interesse, in zentralen politischen Bereichen die gewünschte Transparenz herzustellen.
- Anpassungen (Finanzen oder Kennzahlen) insbes. im parlamentarischen Verfahren bedingen synchrone Korrektur. Hierzu fehlt geeignetes Verfahren -> PStO

Option: Parlamentarische Steuerungsordnung



- I. Mit der Parlamentarischen Steuerungsordnung wird den beiden gleichberechtigten Gewalten Legislative und Exekutive
 - primär die Möglichkeit eröffnet, ihr Verhältnis untereinander jederzeit neu ausrichten und bestimmen zu können, sowie
 - sekundär ein neues Steuerungsinstrumentarium zur Verfügung gestellt, mit dem das Budgetrecht des Parlaments vor dem Hintergrund der Neuen Steuerungsmodelle jederzeit modifiziert und angepasst werden kann.
- II. Einzelheiten dazu Verwaltungsrundschau 2007, S. 109ff.

Hintergrundinformationen



Haushalt- und Finanzmanagement

Keilmann: Outputorientierte Steuerung – der rheinland-pfälzische Weg, in Horváth (Hrsg.), Erfolgstreiber für das Controlling, Stuttgart 2007, S. 385 ff.

Deubel/Keilmann: Der rheinland-pfälzische Weg der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der Landesverwaltung in: Verwaltung & Management (V&M) 2005, S. 236 ff.

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

Ausgabenbudgetierung

Keilmann: Länderübergreifende IT-Zusammenarbeit – Das rheinland-pfälzische Modell der Personalausgabenbudgetierung, in Behörden Spiegel Nov. 2007, S. 14

Keilmann: Doppik vs. Kameralistik, in readme.txt, 2007, S. 52 ff.

Keilmann: Personalausgabenbudgetierung Teil 1 bis 4 in: Verwaltung & Management (V&M) 2001, S. 160 ff., 241 ff., 311 ff., 374 ff.

Keilmann: Ausgabensteuerung in Rheinland-Pfalz – Budgetierung und erste Leistungsaufträge, in: Péter Horváth Performance Controlling, Stuttgart 2002, S. 431 ff.

Holste: Personalausgabenbudgetierung (PAB) ISB aktuell 3. Ausgabe 2002

Keilmann: Personalausgabenbudgetierung - Bewertung der Modellphase - Auszug aus der Zeitschrift "Die Öffentliche Verwaltung" (DÖV) 2000, S. 8 ff.

Leistungsauftrag

Keilmann: Ein Dutzend Thesen zur outputorientierten Steuerung, Verwaltungsrundschau 2007, S. 224 ff.

Hermonies: Der Leistungsauftrag im rheinland-pfälzischen Haushaltsrecht, Dissertation, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, 2006

Workshop: Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags in Rheinland-Pfalz, Heft 28 der Schriftenreihe des Landtags, Mainz 2005

Keilmann/Hermonies: Der Leistungsauftrag: Vorläufige Bilanz eines bundesweit einmaligen Steuerungsmodells in Rheinland-Pfalz in: Verwaltung & Management 2004, S. 306 ff.

Parlamentarische Steuerung

Keilmann/Sturm: Eine Parlamentarische Steuerungsordnung, Verwaltungsrundschau 2007, S. 109 ff.

Keilmann: Parlamentarische Steuerungsordnung in: Speyerer Forschungsberichte 220, Speyer 200, S. 135 ff.

Kosten- und Leistungsrechnung

Handbuch der standardisierten Kosten- und Leistungsrechnung in Rheinland-Pfalz

Personalkostensätze für 2007

Musterkontenartenplan RLP auf Basis des Verwaltungskontenrahmens (VKR) und des Gruppierungsplans

Mindeststandards Doppik

siehe dazu **Homepages:**

www.fm.rlp.de und

www.dhv-speyer.de/lba/Keilmann/Publikationen oder

www.tax.bwl.uni-mainz.de/178.php



Herzlichen Dank
für Ihre Aufmerksamkeit !