



Ministerium der Justiz Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

Seite 1 von 1

Präsidenten des Landtags  
Herrn André Kuper  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

zur Vorlage an den  
Ausschuss für Haushaltskontrolle  
des Landtags Nordrhein-Westfalen



25. OKT. 2018

Aktenzeichen  
5270 E - IV. 4/14  
bei Antwort bitte angeben

Bearbeiter: Herr Ludley  
Telefon: 0211 8792-540

**Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle des Landtags  
Nordrhein-Westfalen am 13.11.2018;**

Schriftlicher Bericht zu Abschnitt 8 des Jahresberichts 2017 des Landesrechnungshofs NRW (Prüfung des produktiven Einsatzes von EPOS.NRW im Justizvollzug)

**Anlage**

- 1 Vorlage (60fach) -

Sehr geehrter Herr Präsident,

den beigefügten Bericht an den Ausschuss für Haushaltskontrolle übersende ich zugleich im Namen von Herrn Minister Lutz Lienenkämper mit der Bitte, die Mehrabdrucke an die Mitglieder des Ausschusses weiterzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen

Peter Biesenbach

Dienstgebäude und  
Lieferanschrift:  
Martin-Luther-Platz 40  
40212 Düsseldorf  
Telefon: 0211 8792-0  
Telefax: 0211 8792-456  
poststelle@jm.nrw.de  
www.justiz.nrw





**Ministerium der Justiz  
Ministerium der Finanzen  
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
am 13. November 2018

**„Schriftlicher Bericht zu Abschnitt 8 des Jahres-  
berichts 2017 des Landesrechnungshofs NRW  
„Prüfung des produktiven Einsatzes von EPOS.NRW  
im Justizvollzug“**

## **I. Vorbemerkung**

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle hat mit Beschluss vom 27. Februar 2018 festgestellt, dass die mit EPOS.NRW beabsichtigte Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung noch nicht erreicht worden sei und der in der Justizvollzugsverwaltung erreichte Stand in den Bereichen Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling und Budgetierung nicht zufriedenstellend sein könne. Er hat gebeten, ihn und den Landesrechnungshof NRW zum 31. Oktober 2018 über den Sachstand, u. a. in Bezug auf den Einsatz der Steuerungsinstrumente (KLR, Controlling und Budgetierung) sowie die betriebswirtschaftliche Qualifizierung des Leitungspersonals insbesondere in den Vollzugsanstalten, zu unterrichten.

## **II. Ausgangslage**

Mit dem Programm EPOS.NRW soll das Haushalts- und Rechnungswesen der Landesverwaltung modernisiert werden. Der Landesrechnungshof NRW hat erneut den Stand der Einführung des Programms im Justizvollzug geprüft. Hierbei habe sich gezeigt, dass der Justizvollzug die Instrumente von EPOS.NRW noch nicht zur Verwaltungssteuerung nutzte. In den für den Programmerfolg wesentlichen Bereichen der Kosten- und Leistungsrechnung, des Controllings und der Budgetierung würden die Programmziele noch nicht erreicht. Der Landesrechnungshof NRW sieht Möglichkeiten, die mit der Einführung von EPOS.NRW verfolgten Ziele besser umzusetzen. Dem schließt sich die Landesregierung an, weist aber einschränkend darauf hin, dass sich die Beanstandungen des Landesrechnungshofs NRW auf den Stand des Jahres 2014 beziehen und seither bereits einige Maßnahmen eingeleitet und auch durchgeführt wurden, die zu einer Neuausrichtung der Umsetzung der mit EPOS.NRW verfolgten Ziele in den Justizvollzugsanstalten geführt haben bzw. weiter führen werden.

## **III. Stellungnahme der Landesregierung zu den Empfehlungen des Landesrechnungshofs NRW**

Zu den einzelnen Prüfergebnissen des Landesrechnungshofs NRW wird wie folgt Stellung genommen:

### **Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung**

Der Landesrechnungshof NRW fordert, dass weitere Anstrengungen bei der Nutzung der Kosten- und Leistungsrechnung für Steuerungs-zwecke, der Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung und der Einrichtung eines zentralen und dezentralen Controlling-Kreislaufs unternommen werden müssten.

Über allen Vorhaben im Bereich Controlling steht nach sieben Jahren seit Produktivsetzung des Programms EPOS.NRW im Justizvollzug die Erkenntnis, dass mit der

kaufmännisch basierten Neuausrichtung des Rechnungswesens grundlegende Umwälzungen in Denkstruktur und Kultur der öffentlichen Verwaltung verbunden sind, die eine Änderung „von heute auf morgen“ und durch Anordnung „von oben“ verbieten, da eine solche nicht zum Erfolg führen kann und sogar das Projekt insgesamt gefährden würde. Bei der Umsetzung aller weiteren Maßnahmen muss daher Intention sein, sämtliche Bedienstete einschließlich der Führungskräfte von Anfang an in den Projektentwicklungsprozess einzubeziehen, damit das System EPOS.NRW bei der täglichen Arbeit vor Ort erprobt und „gelebt“ wird.

Dies vorangestellt wurden im Ministerium der Justiz ab dem Jahr 2018 als Aufgabenschwerpunkte die Erprobung und Einführung eines Dezentralen Controllings, einer Kostenstellenbudgetierung und eines Benchmarks einer Kostenstelle festgelegt. Um den Eigenheiten jeder Anstalt und den individuellen Bedürfnissen der Bediensteten gerecht werden zu können, werden die dazu konzipierten Projekte zunächst jeweils nur an zwei Justizvollzugsanstalten eingerichtet. Im weiteren Verlauf sollen weitere Anstalten hinzugewonnen werden. Bei einer sich eventuell anschließenden flächendeckenden Ausweitung ist damit zu rechnen, dass die Mitarbeiter der Pilotanstalten als Multiplikator und Unterstützer zur Verfügung stehen und die Akzeptanz des neuen Systems damit weiter verbessern.

#### Dezentrales Controlling

Das Projekt wurde mit den Pilotanstalten Bielefeld-Brackwede und Werl Anfang 2018 gestartet und dient der Entwicklung und Erprobung eines dezentralen Controllings in einer Justizvollzugsanstalt auf Grundlage des Programms EPOS.NRW. Es soll ein Konzept für ein dezentrales Controlling entwickelt werden, das praxistauglich ist, den Vorgaben des EPOS.NRW-Rahmenkonzepts entspricht und ggf. als Referenz für einen vollzugsweiten Roll-Out genutzt werden kann. Zugleich werden sich aus der Projektarbeit durch die Einbindung der Fachreferate im Ministerium der Justiz wichtige Impulse für die Etablierung eines Zentralen Controllings ergeben.

Mit dem Projekt sollen insbesondere folgende Fragen geklärt werden:

- Kann das dezentrale Controlling die Steuerung einer Justizvollzugsanstalt wirksam unterstützen?
- Wie sieht ein sinnvolles und zielorientiertes Zusammenwirken eines zentralen und dezentralen Controllings aus?
- Welche organisatorischen Veränderungen sind mit der Einführung eines dezentralen Controllings verbunden?
- Welche Kennzahlen sind für ein dezentrales Controlling relevant?
- Welche Möglichkeiten gibt es, um Anreizsysteme für ein wirtschaftlicheres Handeln der Justizvollzugsanstalten zu etablieren?
- Eignet sich das dezentrale Controlling als Steuerungsinstrument bei flächendeckender Einführung in allen Anstalten?

Das Projekt ist für einen Zeitraum von drei Jahren geplant. Es wurden für die beiden Pilotanstalten insgesamt 14 Kennzahlen ausgewählt, die in dem Projekt gesteuert werden sollen. Im vierten Quartal 2018 werden für diese Kennzahlen gemeinsam mit den Fachreferaten des Ministeriums der Justiz Zielvereinbarungen geschlossen werden, die Eingang in ein Ziel- und Kennzahlenpapier für das Haushaltsjahr 2019 finden sollen. Im Jahr 2019 soll dann erstmals praktisch erprobt werden, wie die Ziel- und Kennzahlenvereinbarungen als Steuerungsinstrument in den Anstalten genutzt werden können.

Bisher verläuft das Projekt durchweg positiv. Durch die Begrenzung auf zunächst nur zwei Anstalten und 14 von diesen als besonders steuerungsrelevant eingestufte Kennzahlen gelingt es, die verantwortlichen Bediensteten in den Anstalten und im Ministerium der Justiz für den mit dem neuen System verbundenen Transparenzgewinn zu sensibilisieren und Möglichkeiten zur Steuerung der bzw. „ihrer“ Anstalt aufzuzeigen. Wie erwartet ist hiermit bereits jetzt das Interesse an den zur Verfügung stehenden Daten gewachsen und ein Anreiz entstanden, diese tatsächlich für die Planung und Durchsetzung der Anstaltsziele zu nutzen.

Aufgrund des guten Projektfortschritts ist für 2019 geplant, weitere Anstalten in das Projekt einzubeziehen.

#### Kostenstellenbudgetierung

In den Justizvollzugsanstalten Euskirchen und Kleve wurde zum 1. Januar 2018 ein Projekt zur Budgetierung der Kostenstellen „Küche“ und „Kammer“ gestartet. Das zugrunde liegende „Konzept für die Pilotierung einer Kostenstellenbudgetierung im Justizvollzug NRW als Baustein des Dezentralen Controllings“ benennt als Zielsetzung für das Projekt

- die passgenauere Mittelverteilung für die Bewirtschaftung der Kostenstellen,
- die Übernahme von Budgetverantwortung am Ort der Kostenentstehung und Leistungserbringung und
- die Verbesserung der Transparenz.

Für das Haushaltsjahr 2018 wurde mit den Leitern der Kostenstellen „Küche“ und „Kammer“ jeweils ein Budget vereinbart und zugewiesen, das sie jederzeit überwachen und feststellen können, ob das zugewiesene Budget eingehalten wird.

Auch dieses Projekt wird positiv bewertet und es zeichnet sich bereits ab, dass wichtige Beiträge zur Erreichung der mit dem Programm EPOS.NRW verbundenen Zielsetzungen geleistet werden können. Im Vordergrund steht wiederum die praktische, tägliche Anwendung, die dazu führt, dass Wirtschaftlichkeitsaspekte in den Blick genommen werden, ein besseres Gefühl für die Steuerung von Budgets entsteht und sich die Transparenz und das Kostenbewusstsein insgesamt erhöhen. Über die rein

wirtschaftlichen Aspekte der Budgetierung hinaus berichten die Kostenstellenverantwortlichen, dass sie durch die eigenverantwortliche Budgetüberwachung eine Aufwertung ihres Arbeitsplatzes erfahren.

Die Projektbeteiligten haben sich bereits jetzt dafür ausgesprochen, die Kostenstellenbudgetierung für die Kostenstellen „Küche“ und „Kammer“ weiterzuführen und ggf. auf weitere, geeignete Kostenstellen auszuweiten. Dies ist aber noch sorgfältig zu prüfen und abzuwägen, da die Kostenstellenbudgetierung ein erhebliches Maß an Gesprächs-, Abstimmungs- und Kontrollaufwand erfordert, das ab einem gewissen Grad nicht mehr zu leisten ist und gegenteilige Effekte auf das Transparenzziel herbeiführen könnte.

#### Benchmark der Kostenstelle „Küche“

Im laufenden Jahr ist darüber hinaus auf Ebene der Budgeteinheit unter Nutzung der Informationen aus der Kosten- und Leistungsrechnung mit einem flächendeckenden Kostenvergleich der Kostenstelle „Küche“ aller Justizvollzugsanstalten begonnen worden. Dabei sind zunächst einzelne Vergleichsringe von vergleichbaren Justizvollzugsanstalten gebildet worden (z. B. geschlossener/offener Vollzug). Sodann soll die Kostenentwicklung der letzten Jahre für einzelne Kostenarten einer näheren Analyse unterzogen werden. Hierbei liegt ein besonderer Fokus auf den Verpflegungskosten. Besonders kostengünstige und besonders „teure“ Justizvollzugsanstalten werden dann im Rahmen von Arbeitsgruppen analysieren, worauf die Kostenunterschiede beruhen und wie im Rahmen eines Benchmarkings mögliche Einspar- bzw. Effizienzpotentiale gefunden werden können.

### **Anlagen- und Finanzbuchhaltung**

#### Anlagevermögen

Der Landesrechnungshof NRW hat moniert, dass im Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz nicht auch bereits abbeschriebenes Anlagevermögen bilanziert worden ist. Dem LRH ist mit Schreiben vom 08.03.2018 mitgeteilt worden, dass eine Nacherfassung des bereits abbeschriebenen Anlagevermögens im Rahmen der nächsten planmäßigen Inventur vorgenommen wird.

#### Umlaufvermögen

Der Landesrechnungshof NRW hat festgestellt, dass das Umlaufvermögen in den Justizvollzugsanstalten nicht systematisch erfasst wurde.

Im Rahmen der Stellungnahmen gegenüber dem Landesrechnungshof NRW hat das Ministerium der Justiz darauf hingewiesen, dass die Schulungen für die Bediensteten

des Justizvollzugs die Thematik des Umlaufvermögens aus dortiger Sicht nicht hinreichend vermitteln konnten. Um eine dahingehende Verbesserung zu erzielen, hat eine gemeinsame Besprechung mit der Schulungsabteilung des Landesamtes für Finanzen stattgefunden. Eine Erfassung des Umlaufvermögens ist vorgesehen, sobald letzte Detailfragen zwischen dem Ministerium der Finanzen und dem Landesamt für Finanzen abgestimmt sind und die Anwenderinnen und Anwender entsprechende Schulungen erhalten haben.

### Rückstellungen

Die Budgeteinheiten müssen nach dem jährlichen Haushaltsaufstellungserlass keine Rückstellungen buchen. Hintergrund dieses Dispenses ist, dass mehrere diesbezügliche Buchungen von einer konzeptionellen Aufarbeitung der Umstellung des Einzelplans 20 abhängen. Wie bereits im Jahresbericht vom Landesrechnungshof NRW dargestellt, wird die Bildung von Rückstellungen nach Umstellung des Einzelplans 20 vorgenommen werden. Konzeptionelle Arbeiten wurden inzwischen aufgenommen. Der Landesrechnungshof NRW hat darauf hingewiesen, dass das Thema „Rückstellungen“ von grundsätzlicher Natur sei und daher gesondert weiterverfolgt werde.

### Qualifizierung des Leitungspersonals

Für Schulungen des Führungspersonals ist das 2. Halbjahr 2019 vorgesehen. Soweit der Landesrechnungshof NRW nach seinen Feststellungen darauf hinweist, dass für eine erfolgreiche Umsetzung des Steuerungskonzeptes die Mitarbeiter über die bisher durchgeführten Schulungsmaßnahmen hinaus zusätzlich qualifiziert werden sollten, wird das Ministerium der Finanzen die Anregung des Landesrechnungshofs NRW aufgreifen und nach Beendigung der derzeit stattfindenden Rollouts damit beginnen, die Inhalte des Steuerungskonzeptes durch ein entsprechendes Schulungsangebot noch zielgerichteter zu vermitteln. Das Ministerium der Finanzen geht davon aus, dass im Anschluss an die aktuellen Rollouts und eine Konzeptionsphase in der zweiten Jahreshälfte 2019 erste vertiefende Steuerungsschulungen angeboten werden können. Aufgrund des mit den aktuellen Rollouts verbundenen Ressourcenaufwands ist ein früherer Beginn nicht möglich.

### Budgetierung

Zur Gewährleistung eines wirksamen Anreizsystems durch das Ministerium der Finanzen hat der Landesrechnungshof NRW empfohlen, die Etatisierung von Mitteln zur Deckung von Ausgaberesten zu prüfen.

Wie bereits im Jahresbericht dargestellt, gilt es künftige Instrumente zu entwickeln, die unter Berücksichtigung der Eigenheiten des jeweiligen Verwaltungsbereichs und unter



Nutzung der KLR-Daten ein passgenaueres Bild zeichnen und so ein nachvollziehbares Anreizsystem schaffen könnten. Der Landesrechnungshof NRW beabsichtigt, das Thema gesondert weiterzuverfolgen.