Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Landtag
Nordrhein-Westfalen
17. Wahlperiode

Vorlage
17/2093

A07/3

40210 Düsseldorf
Konrad-Adenauer-Platz 13
Telefon 0211 3896-0
Telefax 0211 3896-367
E-Mail: poststelle@lrh.nrw.de
(Kein Zugang für elektronisch signierte sowie verschlüsselte elektronische Dokumente)
Auskunft erteilt: **Frau Gärtner**
Durchwahl 3896-**286**
Aktenzeichen **KuP - 172/0010 - 2019/01070**

Datum 16.05.2019

EPOS.NRW – Weiterentwicklung der Modellhaushalte
Schreiben des Unterausschusses „Modernisierung des Budgetrechts und Finanzcontrolling“ vom 12.04.2019, Az. II.A.1

Sehr geehrter Herr Präsident,

anliegend erhalten Sie eine Entscheidung des Großen Kollegiums des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen nach § 8 Abs. 3 Buchstabe a) des Gesetzes über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen vom heutigen Tage zu dem mit Schreiben des Vorsitzenden des Unterausschusses „Modernisierung des Budgetrechts und Finanzcontrolling“ des Haushalts- und Finanzausschusses, Herrn Dr. Optendrenk MdL, vom 12.04.2019 übersandten „Positionspapier zur Weiterentwicklung der Modellhaushalte“ mit der Bitte um gefällige Kenntnisnahme.

Die Entscheidung ist gleichzeitig dem Vorsitzenden des Unterausschusses „Modernisierung des Budgetrechts und Finanzcontrolling“ zugeleitet worden.

Mit freundlichen Grüßen

Brigitte Mandt

Prof. Dr. Brigitte Mandt

Anlage
60-fach

Landesrechnungshof
Nordrhein-Westfalen
Großes Kollegium

Düsseldorf, 15.05.2019

KuP - 172/0010 - 2019/01070

Entscheidung
des Großen Kollegiums
gemäß § 8 Abs. 3 Buchst. a) LRHG

EPOS.NRW – Weiterentwicklung der Modellhaushalte
Schreiben des Unterausschusses „Modernisierung des Budgetrechts und Finanzcontrolling“ vom 12.04.2019

Zwecks Weiterentwicklung des Haushaltsrechts im Rahmen von EPOS.NRW übersandte der Unterausschuss „Modernisierung des Budgetrechts und Finanzcontrolling“ des Haushalts- und Finanzausschusses (im Folgenden: der Unterausschuss) dem Landesrechnungshof (LRH) mit Schreiben vom 12.04.2019 (Az. II.A.1) ein Positionspapier, mit dem die bestehenden Modellhaushalte bei EPOS.NRW fortentwickelt werden sollen. Hierzu bat der Unterausschuss um Anregungen und Hinweise des LRH.

Zu dem mit Schreiben vom 12.04.2019 übersandten Positionspapier äußert sich das Große Kollegium des LRH wie folgt:

I. Modellversuch Produkthaushalt

Der LRH begrüßt die im Positionspapier formulierten Eckpunkte für die Weiterentwicklung der Modellhaushalte bei EPOS.NRW. Er verbindet damit die Erwartung, dass der konfliktreiche und unwirtschaftliche Parallelbetrieb von Kameralistik und Doppik zeitnah ausläuft.

Der LRH nimmt zur Kenntnis, dass für das Positionspapier auch die Empfehlungen aus der Zwischenbilanz des LRH zu EPOS.NRW [1] berücksichtigt wurden. Die Weiterentwicklung des Modellversuchs Produkthaushalt kann diesen zu einem echten Erfahrungs- und Informationsgewinn machen. Hierfür ist es aus Sicht des LRH erforderlich, dass bereits die Planungen der Produkthaushalte stärker an der praktischen Steuerungsfähigkeit des Haushalts ausgerichtet werden und den Erfordernissen des Parlaments entsprechen. Dies umfasst auch, die Modellhaushalte nicht weiter kameral zu verhandeln und anschließend lediglich in die Strukturen eines Produkthaushaltes zu überführen.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der LRH insbesondere, dass die einzurichtenden Budgets künftig stärker an Leistungen, Ergebnissen und Wirkungen ausgerichtet werden sollen. Hierfür sollen bei den Modellhaushalten verschiedene Varianten der Budgetermächtigung und politische Schwerpunkte sowie Ziele nebst direkt zugeordneten Ergebniskennzahlen dargestellt werden. Ebenso zweckmäßig erscheint der Ausweis einer mittelfristigen Finanz- und Ergebnisperspektive. Der LRH regt hierzu an, dass sich der Landtag im Modellversuch auch die **Budgetermittlung** initial darstellen lässt. Dies kann einem einheitlichen Verständnis – auch von den damit verbundenen Schwierigkeiten auf Grund des Parallelbetriebs von Kameralistik und Doppik – dienen und die tatsächlich doppische/produktorientierte Ermittlung des Budgets sicherstellen.

Bei den **Kennzahlen** sollte der Landtag ein besonderes Augenmerk darauf legen, welche Kennzahlen im Dispositiv ausgewiesen werden. So war bei der Modellbehörde Justizvollzug die weit überwiegende Mehrzahl der Kennzahlen nur in den Erläuterungen bzw. im Erläuterungsband enthalten (siehe zuletzt Vorlage 17/1245). Um bspw. die Steuerungsrelevanz der Kennzahlen in den Fachausschüssen sachgerecht diskutieren zu können, sollte die Landesregierung zudem beauftragt werden, Beschreibungen aller definierten bzw. zu definierenden Kennzahlen zu erstellen. Aus den Beschreibungen sollte hervorgehen, welchen Inhalt die Kennzahlen haben und wie sie ermittelt werden. Die Beschreibungen sollten dem Landtag in einer Art „**Kennzahlenbuch**“[2] konsolidiert, d. h. budgeteinheitenübergreifend zur Verfügung gestellt werden. In den anschließenden

---

1 Vorlage 17/96 vom 06.09.2017, Az. G.K. - 172 E 7 - 215.

2 Vgl. auch Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Jahresbericht 2015, Tz. 611, Seite 194.

Überlegungen bzw. Diskussionen zu einzelnen Kennzahlen wäre ggf. auch der Frage nachzugehen, inwieweit Kennzahlen zu berücksichtigen sind, die von mehreren Verwaltungen/Budgeteinheiten beeinflusst werden.

Bei der Modellbehörde Aus- und Fortbildungseinrichtungen des FM handelt es sich um einen internen Dienstleister. Dementsprechend sollte aus den künftigen Modellhaushalten hervorgehen, wie sich deren Haushalt künftig – unter Anwendung der Verrechnung interner Produkte – darstellt. Denn durch die Verrechnung ihrer Produkte mit anderen Budgeteinheiten erwirtschaften interne Dienstleister ihr Budget durch Umsatzerlöse mit diesen. Sie werden vom Landtag nicht mehr unmittelbar mit einem Budget versorgt. Gleichwohl kann von den internen Dienstleistern ein Plan mit den entsprechenden Zielen und Kennzahlen erwartet werden. In diesem Zusammenhang stellt sich dann die Frage, wie Ziele und Kennzahlen verhandelt, umgesetzt und kontrolliert werden.

Das im Positionspapier skizzierte Berichtswesen würde einen wichtigen Meilenstein im Hinblick auf das endgültige Berichtswesen nach Abschluss der Einführung darstellen. Zur Nutzung und Akzeptanz des Berichtswesens, aber auch des Informationssystems, erscheint eine adressatengerechte Aufbereitung von zentraler Bedeutung. Es muss sowohl den Erwartungen für verbesserte parlamentarische Steuerungsmöglichkeiten Rechnung tragen, als auch ein angemessenes Verhältnis von Erstellungskosten und Informationsgewinn gewährleisten. Um Halbjahresbericht und Jahresabschlussbericht für die Haushaltsberatungen nutzen zu können, ist eine rechtzeitige Vorlage nach der Sommerpause erforderlich.

Damit sich der Landtag zeitnah ein Bild davon machen kann, ob die Jahresabschlüsse – mit ggf. ergänzenden Erläuterungen – den Steuerungserfordernissen des Parlaments genügen, regt der LRH an, dass der Landtag die Vorlage der doppischen **Jahresabschlüsse 2018** der Modellbehörden einfordert. Nach Kenntnis des LRH ist nicht beabsichtigt, dem Landtag Jahresabschlüsse des Jahres 2018 vorzulegen.

II. Weitere Anmerkungen

Der LRH sieht es weiterhin als zielführend an, bereits im jetzigen Erprobungsstadium eine **Zeit-, Aufgaben- und Kostenplanung** für den Übergang zur Phase III einzufordern. Diese könnte mit dem künftigen Erkenntnisgewinn weiterentwickelt werden. Dies gilt umso mehr, als dass das Ministerium der Finanzen ausweislich der Vorlage 17/1238 eine Evaluation des Modellversuchs erst ab dem kommenden Jahr plant.

Darüber hinaus regt der LRH an, bei den zu fassenden Beschlüssen die Erwartung des Landtags zur (laufenden) **Steuerung mit EPOS.NRW innerhalb der Verwaltung** zum Ausdruck zu bringen. Das 2013 von der Landesregierung beschlossene Steuerungskonzept entfaltet insoweit bislang keine hinreichende Wirkung. Eine kostenbewusstere Verwaltungssteuerung mittels EPOS.NRW stellt jedoch eine wesentliche Grundannahme der vom Ministerium der Finanzen beauftragten Kosten-Nutzen-Analysen dar. Aus Sicht des LRH ist die laufende Steuerung dabei nicht nur möglich sondern durch den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz geboten. Wie in der o. g. Zwischenbilanz zu EPOS.NRW ausgeführt, sind weitergehende Informationen zum Ressourcenverbrauch sowie den Leistungen und Wirkungen des Verwaltungshandelns für eine wirtschaftlichere Ressourcensteuerung zu verwenden. Dies gilt ungeachtet der künftigen Ausgestaltung des Haushaltes. Bereits heute ist die Erfolgskontrolle Bestandteil des geltenden Haushaltsrechts. Sie leitet sich aus den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ab (§ 7 Landeshaushaltsordnung). Die Erfolgskontrolle wird in den entsprechenden Verwaltungsvorschriften [3] als systematisches Prüfungsverfahren bezeichnet. Sie dient demnach der Überprüfung des erreichten Ergebnisses durch eine Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle.

Die Erwartung des Landtags könnte hieran anknüpfen: So sollten die Steuerungsverantwortlichen der Landesverwaltung entsprechend qualifiziert sein, mit den neuen Informationen zu arbeiten. Ebenso kann erwartet werden, dass die Erfolgskontrollen mit Hilfe der durch EPOS.NRW gewonnenen Erkenntnisse verbessert werden. Um die Nutzung von EPOS.NRW zusätzlich zu fördern, könnte die Landesregierung über die Modellhaushalte hinaus aufgefordert werden, politisch

---

[3] Nr. 2.2 Verwaltungsvorschriften zu § 7 Landeshaushaltsordnung.

prioritäre Ziele mittels entsprechender Kennzahlen zu verfolgen. Dies würde sowohl eine Vorleistung für eine etwaige flächendeckende Umstellung auf einen an Zielen und Wirkungen ausgerichteten Haushalt darstellen, als auch zu einem übergreifenden Erfahrungsgewinn und damit Nutzen des Programms EPOS.NRW in der Verwaltung beitragen.

Der LRH bittet um eine weiterhin enge Beteiligung, da sich die Weiterentwicklung des Haushaltsrechts auch auf die Aufgaben des LRH – insbesondere die Prüfungstätigkeiten – auswirken wird.

gez.
Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

gez.
Kisseler
Vizepräsident

gez.
Welzel
LMR

gez.
Jahnz
Direktor b. LRH

gez.
Dr. Lascho
Direktor b. LRH