



NEUDRUCK

Unterausschuss Modernisierung des Budgetrechts und Finanzcontrolling des Haushalts- und Finanzausschusses

8. Sitzung (öffentlich)

12. November 2019

Düsseldorf – Haus des Landtags

14:10 Uhr bis 15:20 Uhr

Vorsitz: Dr. Marcus Optendrenk (CDU)

Protokoll: Thomas Kürschner

Verhandlungspunkte:

	Vor Eintritt in die Tagesordnung	3
1	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020) – hier Modellversuch Produkthaushalt in der Budgeteinheit Justizvollzugseinrichtungen und der Budgeteinheit Ausbildungs- und Fortbildungseinrichtungen der Landesfinanzverwaltung	4
2	Jahresabschlüsse der Modellhaushalte	6
3	Verschiedenes	7

Unterausschuss Modernisierung des Budgetrechts und
Finanzcontrolling des Haushalts- und Finanzausschusses
8. Sitzung (öffentlich)

12.11.2019

1 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020) – hier Modellversuch Produkthaushalt in der Budgeteinheit Justizvollzugseinrichtungen und der Budgeteinheit Ausbildungs- und Fortbildungseinrichtungen der Landesfinanzverwaltung (s. Anlagen 1 und 2)

MDgt Dr. Lukas Mangelsdorff (FM) leitet ein und **RR Dennis Panske (FM)** stellt die Modellhaushalte aus methodischer Sicht vor. Die Präsentation ist als Anlage 1 zu diesem Ergebnisprotokoll beigelegt.

Das Budgetbüro des Landtages, vertreten durch **RD Thomas Kürschner**, trägt anschließend die Einschätzungen des Budgetbüros zu den Modellhaushaltsentwürfen 2020 vor (Information 17/205, beigelegt als Anlage 2).

Hans-Willi Körfges (SPD) und **Monika Düker (Grüne)** fragen nach dem Verfahren, wie die neuen Produktstrukturen, die Ziele, Kennzahlen und Indikatoren für die Modellhaushalte in einem parlamentarischen Verfahren und mit der Unterstützung durch das Budgetbüro umgesetzt werden können. Es gehe um die Frage, wie man von Seiten des Unterausschusses mitgestalten bzw. Änderungswünsche einbringen könnte.

MDgt Dr. Lukas Mangelsdorff (FM) erläutert, dass die Landesregierung entsprechend ihrem Initiativrecht, den Haushaltsplanentwurf mit den entsprechenden Zielsetzungen dem Landtag vorlegt. Diese können im parlamentarischen Beratungsverfahren angepasst werden.

Der **Vorsitzende** stimmt den Ausführungen zum Initiativrecht für das kamerale Haushaltsaufstellungsverfahren uneingeschränkt zu, betont jedoch das Interesse des Unterausschusses an einem gemeinschaftlichen Prozess für die neuen Modellhaushalte. Dies bezieht sich insbesondere auf die Methodik der Erarbeitung der neuen Systematik und Darstellung des Rahmens, in dem sich der zukünftige Haushalt dann inhaltlich einfügen hat.

Hans-Willi Körfges (SPD) und **Monika Düker (Grüne)** heben hervor, dass der Prozess der Systemumstellung in geeigneter Art und Weise durch das Parlament begleitet werden muss. Anhand der Modellhaushalte könnte so ein Verfahren getestet werden.

RD Thomas Kürschner (Budgetbüro) weist auf die anstehende Umsetzung des Abschlussberichtes (Stellungnahme 17/1570) hin, in dessen Verlauf man sich mit diesen Fragen beschäftigen sollte. Der **Vorsitzende** schlägt vor, sich in der avisierten Obekterunde mit der Ausarbeitung des Budgetbüros und dem weiteren Verfahren der Umstellung der Modellhaushalte für den Haushalt 2021 zu beschäftigen. Hierfür soll ein Termin unter Beteiligung des FM festgelegt werden.

Unterausschuss Modernisierung des Budgetrechts und
Finanzcontrolling des Haushalts- und Finanzausschusses
8. Sitzung (öffentlich)

12.11.2019

Der **Vorsitzende** bittet das FM zur nächsten Sitzung zu berichten, unter welchen Rahmenbedingungen die erweiterten Modellhaushalte den Haushalt 2021 aufstellen und wie der Unterausschuss im parlamentarischen Verfahren einbezogen werden kann.



Produkthaushalt 2020

TOP 1

8. Sitzung des UA MBF

Düsseldorf, 12.11.2019

RR Panske



Auftrag

APr 17/756:

Für den Haushaltsplanentwurf 2020 sollen die Modellhaushalte in der Sitzung am 12.11.2019 aus methodischer Sicht beraten werden. Hierzu werden Hinweise vom Budgetbüro und der Landesregierung erbeten.



AUFBAU UND FUNKTION



Aufbau im Überblick

- Beschreibung der Budgeteinheit
- Ergebnisbudget
- BE-Ziele und -Kennzahlen
- Transfermittelbudget
- Zahlungen und Verpflichtungsermächtigungen
- Stellenplan



Ergebnis- und Transfermittelbudget

Zweckbestimmung						
PGr. Nr.	IPR-Nr./ interne PG	Ergebnisbudget	Ansatz 2020 EUR	SOLL 2019 EUR	Differenz 2020-2019 EUR	IST 2018 EUR

Zweckbestimmung				
Transfermittelbudget	Ansatz 2020 EUR	SOLL 2019 EUR	Differenz 2020-2019 EUR	IST 2018 EUR



Unterscheidung der Budgetarten

Ergebnisbudget

= Mittel für den Betrieb der Verwaltung

= HG 4, 5, 7, 8 (ohne OG 88, 89)

Transfermittelbudget

= Geldleistungen an Dritte, die entweder aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen oder als Zuwendungen für Maßnahmen oder an Institutionen gewährt werden

= HG 6, OG 88, 89



Aufbau im Ergebnisbudget

PGr. Nr.	IPR-Nr./ interne PG	Ergebnisbudget	Ansatz 2020 EUR	SOLL 2019 EUR	Differenz 2020-2019 EUR	IST 2018 EUR
1	231	Freiheitsstrafe Erwachsenvollzug Männer				
		Gesamtkosten	576 461 541,00	540 671 975,00	35 789 566,00	525 454 608,68
		Erlöse in eigener Verantwortung	4 700 102,00	4 310 314,00	389 788,00	4 873 863,46
		Anzahl Haftplätze	12 382,00	12 545,00	-163,00	12 546,50
		Kosten neutrales Budget	34 035 938,00	34 704 722,00	-668 784,00	34 888 753,67
		neutrale Erlöse	34 035 938,00	34 704 722,00	-668 784,00	34 888 753,67

Die Ermächtigung erfolgt auf Ebene der Produktgruppen. Die Produkte sind in den Erläuterungen – ohne Zahlen – ausgewiesen.



Kostendarstellung im Detail

Gesamtkosten =

Personalkosten + Sachkosten + Abschreibungen

(siehe Erläuterung je Produktgruppe)

Erlöse in eigener Verantwortung =

Erlöse, die der Budgeteinheit für neue Aufwendungen zur Verfügung steht (Anreizfunktion). Orientiert sich derzeit an kameralen Regelungen (insbesondere „Rotabsetzung“ auf Ausgabetiteln).



Kostendarstellung im Detail

neutrale Erlöse =

Erlöse, die der Budgeteinheit nicht eigenständig zur Verfügung stehen und intern abgeführt werden. Analog zu kameralen Einnahmen insbesondere der HG 1.



weisen daher gleichen (unsaldierten) Betrag aus

Kosten neutrales Budget =

Kosten für die Abführung der neutralen Erlöse oder originäre neutrale Aufwendungen, die nach tatsächlichem Bedarf „nachgeführt“ werden (insbesondere Auslagen in Rechtssachen).



verbindliche Kennzahlen zur Produktgruppe

- Justizvollzug
 - Anzahl Haftplätze (alle Produktgruppen)
 - Teilnehmer (Transfermittel)
 - Anzahl der bearbeiteten Fälle (Transfermittel)
- Aus- und Fortbildungseinrichtungen
 - Anwärtertage
 - Zentrale Fortbildungsteilnehmendentage



weitere Kennzahlen zur Produktgruppe (Erläuterungen)

Kennzahlen zur Effizienz	Ansatz 2020 EUR	SOLL 2019 EUR	Differenz 2020-2019 EUR	IST 2018 EUR
Personalkostenanteil v.H.	61,27	60,41	0,86	60,12
Stückkosten	139,75	132,39	7,36	138,72
Weitere Kennzahlen (Finanzen, Qualität und Wirkung)	Ansatz 2020 EUR	SOLL 2019 EUR	Differenz 2020-2019 EUR	IST 2018 EUR
Jahresdurchschnittsbelegung	11 301,00	11 189,00	112,00	10 377,84
Beschäftigungsquote v.H.	62,00	58,00	4,00	64,09
Plätze berufliche Bildungsmaßnahmen	688,00	682,00	6,00	688,73
Haftplätze in sozialtherapeutischen Einrichtungen	310,00	344,00	-34,00	218,75
Personalkosten je Haftplatz	28 527,00	26 035,00	2 492,00	25 179,87



weitere Kennzahlen zur Budgeteinheit (Erläuterungen)

Kennzahlen zur Effizienz	Ansatz 2020 EUR	SOLL 2019 EUR	Differenz 2020-2019 EUR	IST 2018 EUR
Anzahl der in Maßnahmen des Übergangsmanagement vermittelten Gefangenen	1 600,00	1 600,00	–	1 589,00
Anzahl psychiatrische Behandlungsfälle (Dauermedikation)	2 300,00	2 000,00	300,00	2 104,08
Gesamtzahl der Therapiesitzungen (ext. Psychotherapie)	13 000,00	13 000,00	–	15 234,00
Medizinische Durchschnittskosten pro Gefangenem	5 300,00	5 300,00	–	4 961,16
Anzahl der substituierten Gefangenen	1 900,00	1 800,00	100,00	1 881,72
Anzahl der in ext. Therapieeinrichtungen vermittelten Gefangenen	800,00	900,00	-100,00	861,00



Änderungsanträge mit Kennzahlenbezug

- Antrag kann grundsätzlich auch eine alleinige Kennzahlenanpassung enthalten. Analog § 10 Abs. 5 LHO NRW werden die finanziellen Auswirkungen durch die Landesregierung ermittelt.
- In der Regel stehen Kennzahlen in Bezug zu Kosten und Erlösen; diese sind entsprechend anzupassen.



Transfermittelbudget

Zweckbestimmung				
Transfermittelbudget	Ansatz 2020 EUR	SOLL 2019 EUR	Differenz 2020-2019 EUR	IST 2018 EUR
Zuwendungen an freie Träger zur Förderung des Täter- Opfer-Ausgleichs bei Inhaftierten				
Transfermittel gesamt	100 000,00	100 000,00	–	39 500,00
Erlöse aus Kofinanzierung	–	–	–	–
Teilnehmer	100,00	150,00	-50,00	173,00
Kosten neutrales Budget	–	–	–	–
neutrale Erlöse	–	–	–	–

Bislang wurde kein nennenswertes Transfermittelbudget abgebildet, daher ist eine Überarbeitung notwendig.
Daraus ergibt sich dann die Form für Änderungsanträge.



PLANUNGSPROZESSE



Haushaltsaufstellung heute

Titel gemäß Haushaltsplan werden im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens mit geänderten Ansätzen versehen. Auf Grund konkreter Änderungen entfallen Titel oder es kommen neue hinzu.

Derzeit orientiert sich der Produkthaushalt stark an diesen kameralen Werten.

Technik: HAV



Haushaltsaufstellung der Zukunft

Für die Plankostenrechnung zu bedienen sind:

Kostenart *was* Abschreibungen, Bezüge ...
Erträge aus Gebühren...

Kostenstelle *wo* Gebäude, Fuhrpark ...

Kostenträger *wofür* Freiheitsstrafe Erwachsenenvollzug
Männer...



Haushaltsaufstellung der Zukunft

Planungsschritte:

1. Ziele und Kennzahlen überarbeiten
2. Planung der Kostenarten auf Kostenstellen (und Produkten/Programmen)
3. Planung statistischer Kennzahlen (z.B. m², IT-Arbeitsplätze) zur Verrechnung interner Leistungsbeziehungen
4. Planumlage
5. Budgeteinheitenübergreifende Verrechnung zentraler Dienstleister

Technik: SAP



**VIELEN DANK FÜR IHRE
AUFMERKSAMKEIT**



Management Summary

- Zu einer outputorientierten Budgetsteuerung des Haushalts gehören neben der hier vorliegenden Haushaltsplanung, die Haushaltsbewirtschaftung i. V. m. einem unterjährigen Berichtswesen und eine Rechnungslegung, die die Leistungsbilanz einer Budgeteinheit in den Mittelpunkt stellt und den gesamten Haushaltskreislauf abbildet. Daher ist die Beurteilung eines Produkthaushaltes alleine anhand der Modellhaushaltsentwürfe nicht ausreichend.
- Die wirtschaftliche Verantwortung liegt bei EPOS.NRW bei der jeweiligen Budgeteinheit. Entsprechend der wirtschaftlichen Gesamtverantwortung sollte die Haushaltsermächtigung zusätzlich auf Ebene der Budgeteinheit liegen - durch den Ausweis eines Wirtschaftsplans (Erfolgs- und Finanzplan). Die bisherige Ermächtigung auf Ebene der Produktgruppen, wie für einen Produkthaushalt erforderlich, ergänzt die Budgetierung der Budgeteinheit.
- Für eine verbindliche Steuerung und Fokussierung sollten Ziele und Kennzahlen als Bewilligungs- und Ermächtigungsgrundlage im Dispositiv auf Budgeteinheit- und Produkt(gruppen)ebene aufgenommen werden. Produktspezifische Ziele und Kennzahlen treten ergänzend hinzu.
- Für die breite Einführung kennzahlengestützter Budgets sind ein parlamentarisches Mitbestimmungsverfahren und Beratungsinstanzen erforderlich, die die Eignung der Ziele und Indikatoren sowie der Produktstrukturen zur Budgetermächtigung sicherstellen.
- Eine Integration der mittelfristigen Finanzplanung durch den Ausweis von drei Folgejahren in allen Teilen eines künftigen doppischen Haushaltsplans unterstützt die Ausübung des Budgetrechts durch den Landtag.
- Im Sinne der Transparenz sollte eine Informationsüberfrachtung des Haushaltsplans vermieden werden. Weitere Kontextinformationen wie spezifische Finanzinformationen, Finanz- und Leistungskennzahlen, Zeitreihenvergleiche könnten - neben einem Berichtswesen und weiteren Analysen - über ein digitales Parlamentsinformationssystem zur Verfügung gestellt werden.
- Strukturinformationen in der Produkterstellung (zum Beispiel Informationen über die Standorte der Justizvollzugseinrichtungen) sind bisher nicht im Modellhaushalt vorgesehen.



Zwischenstand zum Modellversuch Produkthaushalt

Methodische Auswertung des Modellversuchs Produkthaushalt zur Sitzung des Unterausschusses „Modernisierung des Budgetrechts und Finanzcontrolling“ am 12.11.2019

Mit dem Ziel eines wirtschaftlicheren Verwaltungshandelns und der Stärkung des parlamentarischen Budgetrechts verfolgt das Parlament die Ablösung vom bisherigen inputorientierten Zahlungsprinzip hin zu einem output- bzw. outcomeorientierten Haushalts- und Steuerungssystem („Regierungsprogramm in Zahlen“). Wesentliche Elemente der Reform sind mehr (Kosten)transparenz durch Buchführung und Bilanzierung nach kaufmännischen Grundsätzen, Stärkung des wirtschaftlichen Handelns und Setzen gezielter Anreize durch eine Kosten- und Leistungsrechnung sowie Ziele und Kennzahlen als Steuerungsinstrumente.

1. Ausgangslage

Im Rahmen eines Modellversuchs erproben die Budgeteinheiten (BE) „Justizvollzugseinrichtungen“¹ des Ministeriums der Justiz und die „Aus- und Fortbildungseinrichtungen“² der Finanzverwaltung parallel zur Kameralistik seit 2015 den Produkthaushalt. Der Modellversuch erstreckt sich momentan auf die Phasen Haushaltsaufstellung durch die Landesregierung und die Beratung und Verabschiedung durch den Landtag, Haushaltsbewirtschaftung und Rechnungslegung sind nicht Teil des Modellversuchs. Der Landesrechnungshof (LRH) regte in seinem Beratungsbericht gem. § 88 Abs. 2 LHO³ an, diesen auf die Phasen Haushaltsbewirtschaftung und –rechnung mit Rechenschaftsberichten zu erweitern.

In der nachfolgenden Darstellung soll der Modellversuch am Beispiel des Haushaltsplanentwurfs 2020 untersucht werden, insbesondere im Hinblick auf die erreichte Outputorientierung, (Kosten)transparenz und Steuerungswirkung. Da die Modellhaushalte sich in ihrer grundsätzlichen Struktur ähneln, wird bei einigen Punkten nur eine der Modellbehörden behandelt.

2. Rechtliche Vorgaben

Mit dem Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes⁴ aus 2009 wurde ermöglicht, dass Bund und Länder ihren Haushalt sowohl kameral als auch nach doppischen Grundsätzen gestalten können. Der Haushalt kann nach Titeln, Konten oder Produktstrukturen gegliedert werden. Auch bei einem doppischen Haushalt (ohne Produkthaushalt) ist eine Gliederung in Anlehnung an die Kameralistik (nach Einzelplan, Kapitel, Konto statt Titel) grundsätzlich möglich. Der Gesetzgeber hielt je-

¹ Die BE Justizvollzug umfasst 36 selbständige Justizvollzugsanstalten, darunter ein Justizvollzugs-krankenhaus sowie eine Sozialtherapeutische Anstalt.

² Die BE Aus- und Fortbildungseinrichtungen umfasst die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, die Landesfinanzschule NRW und die Fortbildungsakademie der Finanzverwaltung.

³ Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung- Neues Rechnungswesen (EPOS.NRW)- Zwischenbilanz vom 04.09.2017, Vorlage 17/96

⁴ Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 26.02.2009, Drucksache 16/12060



doch die Kombination von doppeltem Haushalt mit produktorientierten bzw. Produkthaushalten für zweckmäßig. Bei Produkthaushalten wird die Produktsicht fester Bestandteil der verbindlichen Ermächtigungsgrundlage (Dispositiv). Die Haushaltsbudgets können so stärker an Leistungen, Ergebnissen und Wirkungen ausgerichtet werden, deren Zielerreichung anhand von Kennzahlen bei den jeweiligen Produkten aussagefähig und messbar beurteilt werden kann.

Der Status quo beider Modellhaushalte entspricht den Mindestvorgaben des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG), der Gesetzgeber ließ jedoch die Aufnahme weiterer Bestandteile im Dispositiv zu, wie Beispiele aus anderen Bundesländern (Justizvollzug in Hamburg und Hessen) zeigen:

- Auf Ebene der BE und auf Produktgruppen- bzw. Produktebene (sofern ab einer bestimmten Größe sinnvoll): Aufnahme eines Erfolgs- und Finanzplans⁵. Die Rechnungslegung erfolgt gem. § 37 HGrG auf Basis dieses „Wirtschaftsplans“ sowie der weiteren Bestandteile des Dispositivs.
 - ➔ Diese Praxis ist bewährt bei betriebswirtschaftlich geführten Einrichtungen wie beispielsweise Landesbetrieben. Deren Rechnungslegung beinhaltet einen Jahresabschluss inkl. Lagebericht sowie eine Bilanz.
- Auf Ebene der BE und auf Produkt(gruppen)ebene: Ausweisung von Mengen, Preisen, Kennzahlen und/oder Indikatoren im Dispositiv (und damit als verbindliche Bewilligungs- bzw. Ermächtigungsgrundlage)

3. Aufbau der Modellhaushalte

Das kamerale Haushalts- und Rechnungswesen dient der Planung, Bewirtschaftung und Darstellung der Einnahmen und Ausgaben und weist Informationslücken auf - insbesondere zum Ressourceneinsatz und zu Zahlungsverpflichtungen künftiger Jahre sowie Zielen und Kennzahlen zu deren Messung.

Eine politisch strategische Steuerung über Output und Outcome ist ohne Produkthaushalt nicht bzw. kaum möglich. Daher bilden Produktgruppen bzw. Produkte das Kernelement, deren Definition von wesentlicher Bedeutung für die avisierte outputorientierte Steuerung des Landeshaushalts ist.

3.1 Produkt(gruppen)bildung

Im Sinne der Darstellung aussagekräftiger und steuerungsrelevanter Ziele und Kennzahlen bedarf es eines flexiblen Zuschnitts von Produktgruppen zur Bildung von (Global)budgets auf unterschiedlichen Ebenen. Die Mitgestaltung des Parlaments sollte dabei durch Antragsrechte gewahrt werden.

Im Modellversuch stellen die Justizvollzugseinrichtungen auf die verschiedenen Leistungen (Output) des Justizvollzugs ab und bilden daraus entsprechende Produktgruppen bzw. Produkte als Informationsbasis. Zu einem späteren Zeitpunkt könnten diese Informationen im Sinne eines landesweiten Benchmarkings von Nutzen sein.

⁵ Erfolgsplan: Darstellung von Aufwendungen und Erträgen entsprechend einer Gewinn- und Verlustrechnung (Ergebnisrechnung);

Finanzplan: Darstellung der voraussichtlichen Ein- und Auszahlungen, getrennt nach Zahlungsarten. Dient der Transparenz über die Zahlungsmittelströme und den Kapitalfluss.



3.2 Informationen zu den Leistungsarten

Die Produktgruppen des Justizvollzugs werden mit zusätzlichen Informationen wie Zielen, Rechtsgrundlagen, beabsichtigten Maßnahmen und Wirkungen angereichert.

1	231	Freiheitsstrafe Erwachsenenvollzug Männer
Rechtsgrundlagen	Strafvollzugsgesetz NRW	
Produkte	Freiheitsstrafe Erwachsenenvollzug Männer geschlossen (8.733 Haftplätze) Freiheitsstrafe Erwachsenenvollzug Männer offen (3.649 Haftplätze)	
bezogene Vorleistungen		
beabsichtigte Maßnahmen und Wirkungen	Der Strafvollzug orientiert sich in allen Bereichen am verfassungsrechtlichen Resozialisierungsgebot und dem vom Landtag NRW beschlossenen Strafvollzugsgesetz NRW. Er zielt darauf ab, die Gefangenen im Vollzug der Freiheitsstrafe zu befähigen, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen. Dabei stellt ein aktivierender, auf Behandlung ausgerichteter Justizvollzug Anforderungen an die Gefangenen und verlangt ihnen Anstrengungen ab, die es zu fördern und ggf. zu wecken gilt. Resozialisierung durch Behandlung ist damit Garant für den bestmöglichen Schutz der Gesellschaft. Folgende Ziele sind für die Produktgruppe im Haushaltsjahr 2020 vorgesehen: - Die auf den Bestimmungen des Strafvollzugsgesetzes NRW basierende Behandlung, Betreuung und Versorgung der Gefangenen wird sichergestellt. Motivations- und Präventionsangebote werden unterbreitet. - Die Integration Zugewanderter und die Prävention von Radikalisierung und Extremismus wird besonders gefördert. - Differenzierte Beschäftigungsangebote werden bereitgestellt. - Eine bedarfsgerechte Steigerung bzw. Anpassung von beruflichen Bildungsmaßnahmen wird angestrebt. - Als Bestandteil eines aktivierenden Behandlungsvollzuges wird die sozialtherapeutische Betreuung erweitert. - Die ambulante Betreuung und Behandlung psychisch kranker Gefangener wird im Rahmen des Projekts Psychiatrisch intensivisierte Behandlung in Justizvollzugsanstalten (PIB) verbessert. - Die bereits vorhandenen suizidpräventiven Strukturen in den Justizvollzugsanstalten werden überprüft und ausgebaut. Die Betreuung suizidgefährdeter Gefangener wird intensiviert. - Die Bekämpfung von Drogenkonsum und -handel im Justizvollzug wird verstärkt.	

Informationen zum Leistungsumfang der einzelnen Kapitel fehlen und können bislang lediglich den Erläuterungsbänden entnommen werden.

Im Hinblick auf eine wirtschaftliche Steuerung wäre die Aufnahme von regionalen Strukturinformationen hilfreich (im Beispiel Justizvollzug: Mieten, Instandhaltungsmaßnahmen und –kosten, weitere Besonderheiten des Standorts).

3.3 Fiskalische Daten

Erlöse und Kosten werden derzeit ausschließlich auf der Produktgruppenebene ausgebracht und werden so für das jeweilige Produkt bzw. die Leistung dargestellt. Die fiskalische Entwicklung des Produkts bzw. der Leistung ist durch die Angabe der Haushaltsansätze des laufenden, des Vorjahres sowie des IST-Werts des Vorjahres zu erkennen. Eine Entwicklung bzw. Planung der folgenden Jahre ist derzeit nicht enthalten.

PG- Nr.	IPR-Nr./ interne PG	Ergebnisbudget	Ansatz 2020 EUR	SOLL 2019 EUR	Differenz 2020-2019 EUR	IST 2018 EUR
1	231	Freiheitsstrafe Erwachsenenvollzug Männer				
		Gesamtkosten	576 461 541,00	540 671 975,00	35 789 566,00	525 454 608,68
		Erlöse in eigener Verantwortung	4 700 102,00	4 310 314,00	389 788,00	4 873 863,46
		Anzahl Haftplätze	12 382,00	12 545,00	-163,00	12 546,50
		Kosten neutrales Budget	34 035 938,00	34 704 722,00	-668 784,00	34 888 753,67
		neutrale Erlöse	34 035 938,00	34 704 722,00	-668 784,00	34 888 753,67

Ein Saldo mit etwaigem Zuschussbedarf der angebotenen Leistung bzw. des Produkts ist nicht ausgewiesen.

Die Gesamtkosten werden in den Erläuterungen um die Kostenarten Personal- und Sachkosten sowie Abschreibungen ergänzt und geben somit Informationen zur Kostenstruktur der Produktgruppe.


Landtag Nordrhein-Westfalen
Budgetbüro

Kostenplan	Ansatz 2020 EUR	SOLL 2019 EUR	Differenz 2020-2019 EUR	IST 2018 EUR
Personalkosten	353 219 558,00	326 608 940,00	26 610 618,00	315 919 177,87
Sachkosten	214 732 157,00	205 807 814,00	8 924 343,00	202 359 276,88
Abschreibungen	8 509 826,00	8 255 221,00	254 605,00	7 176 153,93

Die ausgebrachten Informationen könnten um die Darstellung eines Erfolgs- und Finanzplans (und damit auch eines Saldos) erweitert werden. Ein detaillierter Ausweis von Erlös- und Kostenarten fördert die Transparenz und bildet die Grundlage weitergehender Beurteilungs- und Analysemöglichkeiten.

(Aufgrund der Tatsache, dass die Daten ohnehin vorliegen, bedingt diese Darstellung zudem einen geringen Arbeitsaufwand auf Seiten der Ressorts.)

Beispiele Erfolgspläne (Muster Gemeindehaushaltsverordnung NRW (GemHVO), Aargau) bzw. Leistungsplan (Hamburg)⁶:

kommunales Muster gem. GemHVO NRW

1	Steuern und ähnliche Abgaben
2	+ Zuwendungen und allgemeine Umlagen
3	+ Sonstige Transfererträge
4	+ Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte
5	+ Privatrechtliche Leistungsentgelte
6	+ Kostenersatzungen und Kostenumlagen
7	+ Sonstige ordentliche Erträge
8	+ Aktivierte Eigenleistungen
9	+/- Bestandsveränderungen
10	= Ordentliche Erträge
11	- Personalaufwendungen
12	- Versorgungsaufwendungen
13	- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen
14	- Bilanzielle Abschreibungen
15	- Transferaufwendungen
16	- Sonstige ordentliche Aufwendungen
17	= Ordentliche Aufwendungen
18	= Ordentliches Ergebnis (= Zeilen 10 und 17)
19	+ Finanzerträge
20	- Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen
21	= Finanzergebnis (= Zeilen 19 und 20)
22	= Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit (= Zeilen 18 und 21)
23	+ Außerordentliche Erträge
24	- Außerordentliche Aufwendungen
25	= Außerordentliches Ergebnis (= Zeilen 23 und 24)
26	= Jahresergebnis (= Zeilen 22 und 25)

Hamburg

1. Erlöse
2. Kosten aus laufender Verwaltungstätigkeit
a) davon Kosten aus Mieten, Pachten und Erbbauzinsen
b) davon IT-Kosten
c) davon Kosten aus Prüfung, Beratung, Rechtsschutz
3. Personalkosten
a) Kosten aus Entgelten
b) Kosten aus Bezügen
c) Sonstige Kosten mit Entgelt- oder Bezugscharakter
d) Kosten aus Sozialleistungen
e) Kosten aus Versorgungsleistungen
4. Kosten aus Transferleistungen
5. Kosten aus Abschreibungen
6. Sonstige Kosten
7. Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit
8. Erlöse des Finanzergebnisses
9. Kosten des Finanzergebnisses
10. Finanzergebnis
11. Jahresergebnis (7 + 10)
12. Globale Mehrkosten
13. Globale Minderkosten
14. Jahresergebnis einschließlich der globalen Mehr- / Minderkosten (11 - 12 - 13)

Aargau

Globalbudget Saldo
Globalbudget Aufwand
30 Personalaufwand
31 Sach- und übriger Betriebsaufwand
34 Finanzaufwand
36 Transferaufwand
Globalbudget Ertrag
42 Entgelte
46 Transferertrag
LUAE Saldo
LUAE Aufwand
31 Sach- und übriger Betriebsaufwand
33 Abschreibungen Verwaltungsvermögen
36 Transferaufwand
LUAE Ertrag
42 Entgelte
Investitionsrechnung Saldo
Investitionsrechnung Aufwand
50 Sachanlagen
Investitionsrechnung Ertrag

Der Detaillierungs- bzw. Aggregationsgrad sollte am Informationsbedarf des Parlaments ausgerichtet werden, um Übersichtlichkeit und Steuerbarkeit zu gewährleisten.

3.4 Leistungskennzahlen

Im Modellversuch werden Kennzahlen lediglich in den Erläuterungen dargestellt. Leistungskennzahlen geben grundsätzlich Informationen zur Quantität und Qualität der Leistung und werden durch Finanzkennzahlen ergänzt. Jede weitere Kennzahl hebt den Informationsgehalt entsprechend, sollte jedoch im Hinblick auf ihre Steuerungsrelevanz regelmäßig hinterfragt werden. Durch den Ausweis einer mittelfristigen Finanzperspektive wird zudem die Entwicklung der Leistungserstellung sichtbar.

⁶ Die Begrifflichkeiten werden in den Bundesländern teilweise nicht einheitlich verwendet.



Landtag Nordrhein-Westfalen
Budgetbüro

Kennzahlen zur Effizienz	Ansatz 2020 EUR	SOLL 2019 EUR	Differenz 2020-2019 EUR	IST 2018 EUR
Personalkostenanteil v.H.	61,27	60,41	0,86	60,12
Stückkosten	139,75	132,39	7,36	138,72

Weitere Kennzahlen (Finanzen, Qualität und Wirkung)	Ansatz 2020 EUR	SOLL 2019 EUR	Differenz 2020-2019 EUR	IST 2018 EUR
Jahresdurchschnittsbelegung	11 301,00	11 189,00	112,00	10 377,84
Beschäftigungsquote v.H.	62,00	58,00	4,00	64,09
Plätze berufliche Bildungsmaßnahmen	688,00	682,00	6,00	688,73
Haftplätze in sozialtherapeutischen Einrichtungen	310,00	344,00	-34,00	218,75
Personalkosten je Haftplatz	28 527,00	26 035,00	2 492,00	25 179,87

Der Ausweis weiterer Kontextinformationen (Finanzinformationen, weitere Finanz- und Leistungskennzahlen, Zeitreihenvergleiche) könnte über das noch einzuführende digitale datenbankgestützte Parlamentsinformationssystem sichergestellt werden (vgl. 5.2).

4. Steuerungswirkung des Programms EPOS.NRW

EPOS.NRW zielt auf eine Outputorientierung und Dezentralisierung der Budgetverantwortung. Das von der Landesregierung beschlossene Steuerungskonzept sieht hierzu mehrere Maßnahmen vor wie

- eine standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung als Grundlage,
- Vergleichsbetrachtungen innerhalb und zwischen den Ressorts (Benchmarking),
- Anreize zur Effizienzsteigerung,
- vom Parlament beschlossene prioritäre Ziele und daran ausgerichtete Kennzahlen und
- daraus abgeleitete Erkenntnisse zur Steuerung (Budgetvereinbarungen, Auswertungen).

Politisch prioritäre Ziele lassen sich selten in einfachen Kennzahlen ausdrücken. Sie stellen daher Messgrößen (Indikatoren) zu den verschiedenen Zielen dar. Ob und in wieweit Ziele erreicht werden, ist letztlich oft erst durch eine wertende Beurteilung bestimmbar.

In den Modellhaushalten wurden nicht alle Ziele mit Kennzahlen zur Zielerreichung definiert, so dass eine Erfolgskontrolle nicht vollumfänglich möglich ist. Einzelne oder mehrere Kennzahlen können jedoch auch als Indikator herangezogen werden und durch eine wertende Beurteilung ergänzt werden, um den Erfolg näherungsweise beurteilen zu können.

Der LRH führte aus, dass die Abgeordneten im Modellversuch weder aussagekräftige Informationen über die geplante Zielerreichung der BE noch Kennzahlen oder Ergebnisse aus dem laufenden Haushaltsjahr erhielten.



4.1 Steuerung im Modellversuch Justizvollzug

Bei der Produktgruppe „Freiheitsstrafe Erwachsenenvollzug Männer“ sind mehrere Ziele ausgewiesen wie

- „Die Bekämpfung von Drogenkonsum und –handel im Justizvollzug wird verstärkt.“
- „Die Integration Zugewanderter und die Prävention von Radikalisierung und Extremismus wird besonders gefördert.“

Neben dem „Personalkostenanteil“ und den „Stückkosten“ werden weitere Kennzahlen ausgebracht:

- Jahresdurchschnittsbelegung,
- Beschäftigungsquote,
- Plätze beruflicher Bildungsmaßnahmen,
- Haftplätze in sozialtherapeutischen Einrichtungen und
- Personalkosten je Haftplatz.

Um den Informationsgehalt zu steigern, wären weitere Kennzahlen wie die Darstellung der Entwicklung von „Fallzahlen“, die „Anzahl von (Präventiv)maßnahmen“ und die „Anzahl von Präventionsstunden“ denkbar. Diese Darstellung sollte sich entsprechend auf zwei vergangene, das aktuelle sowie drei Folgejahre erstrecken.

4.2 Steuerung im Modellversuch Aus- und Fortbildungseinrichtungen

Der Modellhaushalt weist die Produktgruppen „Fachtheoretische Ausbildung“ und „Zentrale Fortbildung“ aus.

Es werden zwei Ziele ausgewiesen:

- „Gute und praxisorientierte Ausbildung von Nachwuchskräften der Laufbahngruppen 1.2 und 2.1 in der Finanzverwaltung“,
- „Bedarfsgerechte Fortbildung in den Bildungseinrichtungen der Finanzverwaltung NRW“.

Als Kennzahlen werden der „Personalkostenanteil“ und die „Stückkosten“ ausgebracht.

Informative und teilweise steuerungsrelevante Kennzahlen wie Anwärtertage und Fortbildungsteilnehmendentage werden lediglich im Erläuterungsband ausgewiesen.

Ein Ausweis im Haushaltsplan wäre erforderlich, um den Leistungsumfang mit Kosten verknüpfen zu können. Insgesamt fällt der Informationsgehalt der BE Aus- und Fortbildungseinrichtungen deutlich geringer aus als der der Modellbehörde Justizvollzug.

Da die Modellbehörde interner Dienstleister innerhalb der Landesverwaltung ist, regte der LRH an, zusätzlich die Verrechnung interner Erlöse von anderen Budgeteinheiten auszuweisen⁷.

⁷ Entscheidung des Großen Kollegiums des LRH NRW nach § 8 Abs. 3 lit. a LRHG, Vorlage 17/2093



5. Ausblick

Im Rahmen mehrerer Workshops und Vertiefungsgespräche mit den Mitgliedern des Ausschusses „Modernisierung des Budgetrechts und Finanzcontrolling“ wurden insbesondere die nachfolgenden Erwartungen der Abgeordneten an die Einführung eines Produkthaushalts formuliert.⁸ Grundlage waren die bisherigen Modellhaushalte und Beispiele aus anderen Gebietskörperschaften:

- Stärkere Verknüpfung von Zielen und Kennzahlen zur Zielerreichung durch Erweiterung der Kennzahlen im Dispositiv und klarere Zuordnung von Kennzahlen zu den Zielen,
- Erweiterung der Darstellung im Haushaltsplan auf die mittelfristige Finanzperspektive (2 Jahre Vergangenheit, aktuelles Jahr, 3 Jahre Zukunft),
- Flexible Struktur der Produkthaushalte (hinsichtlich Zuschnitt der Produktgruppen und der Bildung von (Global)budgets,
- Aufnahme von Entwicklungsschwerpunkten⁹ nach einem landeseinheitlichen Rahmenkonzept mit politischen Schwerpunkten,
- differenzierte Veranschlagung von Investitionen sowie von Transfermitteln inkl. Zielen und Kennzahlen,

entsprechend dem Informations- und Gestaltungsbedarf des Landtags – in beratender Funktion unterstützt durch das Budgetbüro.

Die künftigen Produkthaushalte sollten – wie vom LRH zum laufenden Modellversuch gefordert und vom FM vorgesehen – nach einigen Jahren praktischer Erfahrung evaluiert werden.

5.1 Ausweitung und Intensivierung der Modellhaushalte

Im Zuge der kommenden Haushaltsaufstellung 2021 sollen neben den bisherigen vier weitere Modellhaushalte im Rahmen von EPOS.NRW erprobt werden. Diese Ausweitung und Intensivierung des Modellversuchs umfasst den gesamten Haushaltskreislauf inkl. der Haushaltsbewirtschaftung und der Haushaltsrechnung sowie ein Berichtswesen.

Es handelt sich dabei um die nachfolgenden BE:

- Oberfinanzdirektion und Finanzämter,
- Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie,
- Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung,
- Ministerium Kultur und Wissenschaft.

⁸ Abschlussbericht der arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Stellungnahme 17/1570

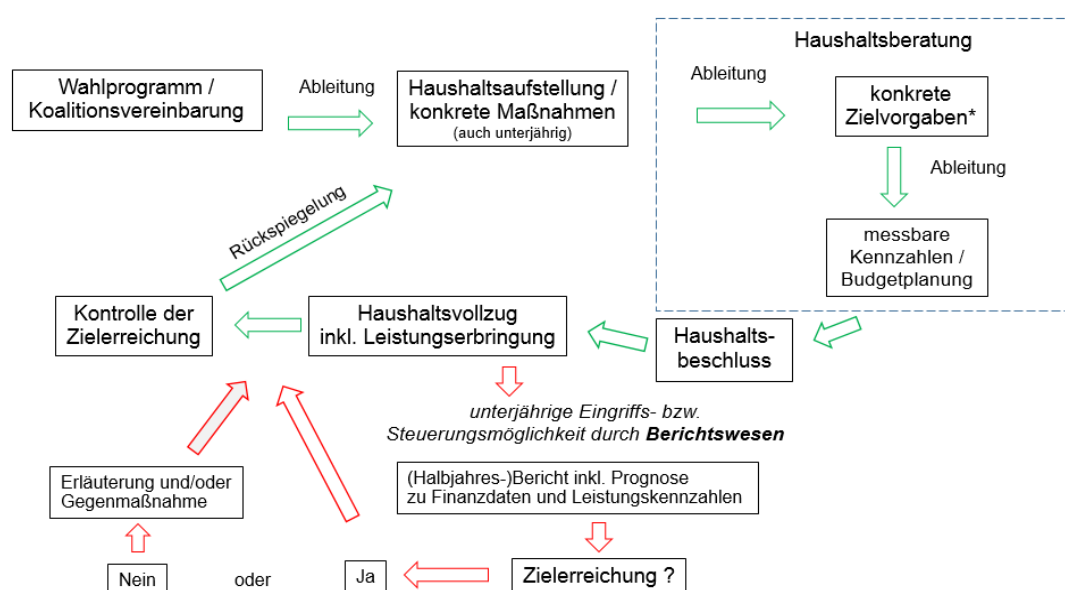
⁹ Vgl. Beispiel Ergänzung zum Haushalt 2020 S. 3 Nr. 3, Drucksache 17/7800



5.2 Parlamentsinformationssystem

Ein weiterer wesentlicher Entwicklungsschritt ist die Einführung eines Parlamentsinformationssystems, in dem alle Kennzahlen und Informationen bereitgestellt werden, die für den Landtag neben dem Haushaltsplan erforderlich sind, um die parlamentarischen Gestaltungsrechte zu wahren. Dieses kann das Berichtswesen entlasten, indem dort der Fokus auf die Erstellung von Quartals- und Jahresabschlüssen gelegt wird. Sie bilden damit eine unterjährige und belastbare Entscheidungsgrundlage.

Das nachfolgende Schaubild (eigene Darstellung) soll die avisierte Steuerungssystematik des Landes veranschaulichen:



* auch die Budgetwerte stellen Zielvereinbarungen dar.

6. Gesamtbetrachtung

Der laufende Modellversuch Produkthaushalt bezieht sich entgegen der Planungen nur auf einen Teil des Haushaltskreislaufs. Er bietet daher zum jetzigen Zeitpunkt zu wenige Erfahrungsgewinne als Entscheidungsgrundlage für den Übergang zu einem Produkthaushalt.

Ergänzt durch die Arbeitsergebnisse des Unterausschusses und die Hinweise des Landesrechnungshofs, liefern die konzeptionell richtigen Ansätze des Steuerungskonzepts der Landesregierung daher wichtige Impulse für den Fortgang der Reform hin zu einem wirtschaftlicheren Verwaltungshandeln. Konkrete Vorteile und nicht ausgeschöpfte Potentiale der Reform als Steuerungsinstrument für den Landtag liegen offenkundig vor.

Im Abschlussbericht¹⁰ zu den Arbeitsergebnissen des Unterausschusses sind die wesentlichen Aspekte für eine erweiterte Erprobung des Modellversuchs dokumentiert.

¹⁰ Abschlussbericht der arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Stellungnahme 17/1570

