



Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen.

Neues Haushalts- und Rechnungswesen

HINWEIS

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerberinnen/-bewerbern oder Wahlhelferinnen/-helfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für die Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift der Empfängerin oder dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Erlaubt ist es jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.

IMPRESSUM

HERAUSGEBER: Koordinierungsgruppe EPOS.NRW

(Der Koordinierungsgruppe gehören Vertreterinnen und Vertreter der Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen an. Die Federführung liegt beim Finanzministerium NRW, Jägerhofstraße 6, 40479 Düsseldorf)

INTERNET: www.epos.nrw.de, KONTAKT: epos.nrw@fm.nrw.de

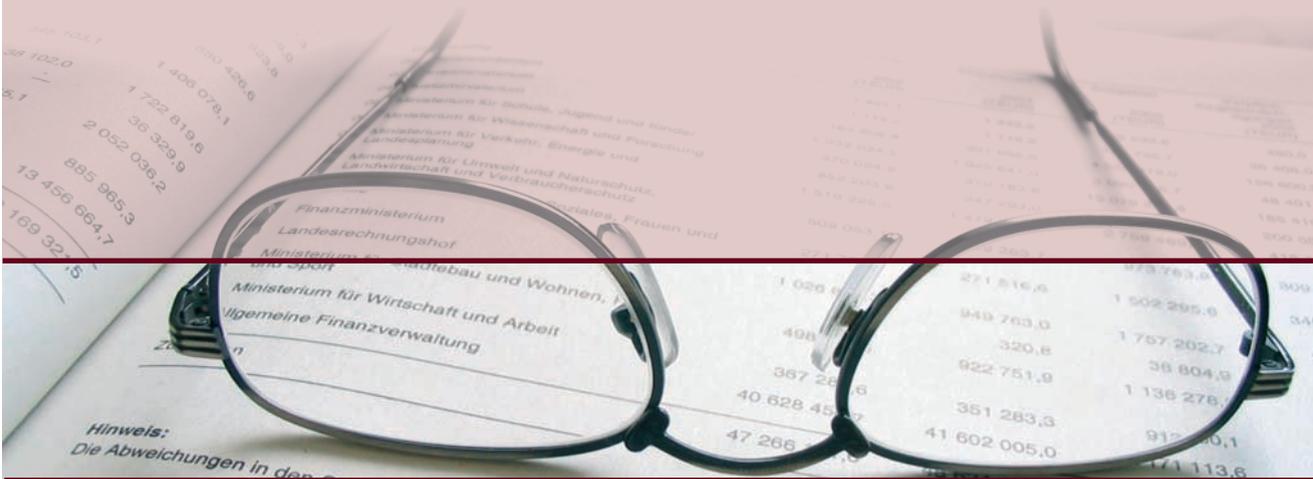
V. I. S. D. P.: Finanzministerium NRW

GESTALTUNG & PRODUKTION: satz & grafik Jürgen Krüger,
Kleinschmitthäuser Weg 40, 40468 Düsseldorf

DRUCK: Druckerei Tannhäuser GmbH, 40549 Düsseldorf

STAND: 2005

EPOS.NRW



Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Neues Haushalts- und Rechnungswesen

- Was ist ein Produkthaushalt?
- Wofür Ressourcenverbrauch?
- Neue Informationen?
- Steuern über Budgets – neue Chancen?



15

16

17



In den letzten Jahren hat die nordrhein-westfälische Landesverwaltung durch die Einführung neuer Steuerungsinstrumente bereits einen grundlegenden Wandel hin zur transparenten, dienstleistungsorientierten Organisation vollzogen. Ein Schwerpunkt der Neuorganisation betrifft das Haushaltsrecht.

Auf der Ebene der Gebietskörperschaften werden in Nordrhein-Westfalen neue Formen der Haushaltsaufstellung und -führung diskutiert und modellhaft erprobt. Hierzu gehören zum Beispiel Projekte zum Produkthaushalt, zur doppelten Buchführung, zur Kosten- und Leistungsrechnung und Budgetierung sowie zu einem aussagefähigen Berichtswesen für die jeweiligen Entscheidungsträger. Zurzeit arbeitet auch die Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen an der Einführung eines neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens. Im Frühjahr 2003 wurde zu diesem Zweck auf Beschluss der Landesregierung das Projekt „Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen“ (EPOS.NRW) initiiert. Gegenwärtig wird in NRW ein Konzept entwickelt, das Grundlage weiterer Verfahrensschritte sein soll. Mit Blick auf die umfassenden Realisierungsmaßnahmen ist davon auszugehen, dass es noch ein paar Jahre dauern wird, bis ein flächendeckender und konsistenter Einsatz des neuen Systems gewährleistet ist. Gleichwohl soll mit dieser

Broschüre frühzeitig versucht werden, dem allgemeinen Informationsanspruch gerecht zu werden. Konkrete Anwendungshinweise für die Betroffenen werden zu einem späteren Zeitpunkt folgen. Die Broschüre soll aufzeigen, welche Vorteile und Konsequenzen mit einem veränderten Haushalts- und Rechnungswesen verbunden sind. Im Wesentlichen geht es um eine höhere Transparenz über den Ressourcenverbrauch einzelner Verwaltungsleistungen und -wirkungen, eine stärkere Verantwortlichkeit einzelner Verwaltungseinheiten und die effektivere Steuerung der öffentlichen Verwaltung durch den Landtag als politischen Auftraggeber.

Der Produkthaushalt – Grundlage der Verwaltungsmodernisierung

Die Grundzüge eines neuen Haushaltssystems

Gegenwärtig werden die Haushaltsmittel nach dem Zahlungsprinzip (Einnahmen und Ausgaben in kameraler Sicht) im Haushaltsplan dargestellt und verteilt. Der Mitteleinsatz spielt die tragende Rolle, die dahinter stehenden Verwaltungsleistungen werden kaum beachtet. Rein schematisch sieht ein Verwaltungshaushalt bisher wie folgt aus:

Personalausgaben	700.000
Pensionsausgaben für Beamtinnen und Beamte im Ruhestand	200.000
sächliche Verwaltungsausgaben	100.000

Der Geschäftsbereich erhält Haushaltsmittel, um bestimmte Arten von Ausgaben zu tätigen. Menge und Qualität der zu erfüllenden Leistung sind nicht Bestandteil der Mittelzuweisung. Zugesagte Mittel, die bis zum Jahresende nicht ausgegeben wurden, wurden regelmäßig nicht automatisch, sondern nur bei bestehenden Haushaltsvermerken und zumeist nur bei entsprechender Deckung auf Folgejahre übertragen. Das hat in der Vergangenheit zu dem so genannten Dezemberfieber beigetragen. Die jüngere Haushaltshandhabung hat zwar durch zahlreiche Übertragungsmöglichkeiten ein entsprechendes Regulativ geschaffen, doch zeigt die Entwicklung in anderen Staaten und auch bei den Kommunen, dass zur weiteren Optimierung ein grundlegender Systemwandel angezeigt ist. Dessen wesentliche Grundzüge sind:

1. In den Mittelpunkt der Betrachtung soll der Ressourcenverbrauch treten. Die Betrachtung des reinen Geldverbrauches lässt lediglich Rückschlüsse darauf zu, wieviel Geld in einem Haushaltsjahr ausgegeben wurde, aber zum Beispiel nicht, welche Verbindlichkeiten der Einsatz an Personal und Sachmitteln auch für die Zukunft mit sich bringt. Die Mittelverteilung

sollte sich daher nach dem Werteverzehr und dem Verursachungsprinzip richten. Das heißt zum Beispiel, dass sich die Ausgaben für langlebige Wirtschaftsgüter anteilig in jedem Jahr ihrer Nutzung auswirken müssen und nicht in voller Höhe nur im Jahr der Anschaffung des Wirtschaftsgutes. Die Anschaffungskosten sind auf den Nutzungszeitraum zu verteilen und damit nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten den einzelnen Wirtschaftsjahren zuzuordnen. Dieses Prinzip ist von noch größerer Bedeutung für die Pensionslasten. Sie sollten nicht erst bei Zahlung an die Pensionäre in den Haushalt eingestellt werden, sondern wie bei Wirtschaftsunternehmen, die Pensionszusagen machen und Rückstellungen dafür bilden, bereits während der „aktiven“ Phase.

Die Pensionslasten sollen also jeweils das Jahr, in dem eine Verbindlichkeit für die Pension entsteht, belasten. Nur so wird von Anfang an deutlich, dass dadurch bereits in jedem gegenwärtigen Jahr höhere Ressourcen gebunden werden, als es der reine Ausgabenbetrag suggeriert. Es muss transparent werden, was zum Beispiel Personal und Leistungen kosten.

Die Höhe des Auszahlungsbetrages soll daher zukünftig nicht mehr Grundlage weitreichender Entscheidungen in Parlament und Verwaltung sein, weil

sich die Aussagekraft von Einnahmen und Ausgaben lediglich auf den Moment bezieht. Die ausschließliche Betrachtung der Zahlungsströme kann zur Verschiebung von Ausgaben in die Zukunft verleiten, was unserer Verpflichtung zur intergenerativen Gerechtigkeit widerspricht.

Neue Formel:

Ressourcenverbrauch geht vor Geldverbrauch!

2. Dem Ressourceneinsatz sollen die damit zu erbringenden Verwaltungsleistungen in konkreten und messbaren Werten gegenübergestellt werden. So können die Entscheidungsträger in Parlament und Verwaltung stets das Zusammenspiel von zu bewilligenden Ressourcen und damit zu erbringenden Leistungen im Auge behalten – das Verwaltungshandeln soll dadurch effizienter und effektiver werden.

Neue Formel:

Mitteinsatz und Leistung gehören zusammen!

3. Budgets und Leistungsziele sollen Verwaltungen in die Lage versetzen, selbst zu entscheiden, wofür genau und vor allem wann sie die Mittel zur Leistungserbringung einsetzen. Gerade die Budgetierung soll zum sorgfältigeren Umgang mit den anvertrauten Mitteln beitragen, also sollen auch neue Anreize geschaffen werden, nicht voll ausgeschöpfte Mittel auf Folgejahre übertragen zu können. Wenn über derartige Regeln Vertrauen auf die Inanspruchnahme von (gesetzlich zugelassenen) Rücklagen wächst,

dürften Mittel ressourcenschonender verwendet, zum Beispiel erst in einem späteren Jahr eingesetzt werden, weil eine Wiederbeschaffung noch etwas Zeit hat.

Neue Formel:

Mehr Selbstständigkeit = Mehr Effizienz!

Kosten – Anspruch und Realisierung

Viele klagen über eine schwerfällige Verwaltung, viele beklagen die hohen Kosten, die durch das Vorhandensein der Verwaltung ausgelöst werden – wer kennt denn diese Kosten? Erst wenn man sie kennt, wird man sie besser beeinflussen können, wird man erkennen können, an welchen Stellen man günstiger „produzieren“ kann.

Alle, die Bürgerinnen und Bürger, das Parlament und die Verwaltung selber, wollen oder sollten die Kosten des Verwaltungshandelns besser kennen. Wenn die Polizei gerufen wird, um einen Verkehrsunfall aufzunehmen, wenn Emissionsprüfungen vorgenommen werden müssen, wenn Straftaten aufgeklärt und geahndet werden sollen, in allen Fällen, in denen der Staat helfen oder eingreifen soll, wird das nicht zum Nulltarif zu haben sein. Da sollten doch dann auch alle, die die staatlichen Leistungen bestimmen, aber

auch diejenigen, die die staatlichen Leistungen in Anspruch nehmen, wissen, was sie kosten. Nur wenn man die Kosten genauer kennt, besser noch: wenn man die speziellen Einflussgrößen kennt, lässt sich daran etwas ändern. Der Gesetzgeber kann aufgrund der entstehenden Kostentransparenz abwägen, ob kostengünstigere Alternativen zur Aufgabenerledigung bestehen oder die gesetzlichen Aufgaben in einem akzeptablen Verhältnis zum Aufwand stehen.

Bürgerinnen und Bürger werden sensibilisiert, auch durch ihr Verhalten Einfluss auf den Ressourcenverbrauch der Verwaltung, insbesondere den Verbrauch ihrer Steuergelder, nehmen zu können. Alle diese Informationen sollen künftig dazu beitragen, den Staat effizienter aufzustellen, das Verwaltungshandeln effektiver zu machen. Kostentransparenz und Kostenbewusstsein sind die Grundlage für Verhaltensänderungen. Aus dem Vergleich vergleichbarer Kosten für vergleichbare Verwaltungsleistungen lassen sich Erkenntnisse ableiten, wer etwas kostengünstiger produziert. Was in Handel und Industrie der Markt regelt, kann bei Verwaltungen über dieses „Benchmarking“ genannte Vergleichen angestoßen werden. Daher sollten Haushalts- und Rechnungswesen so umgestaltet werden, dass daraus die einschlägigen Informationen gewonnen werden können. Das Rechnungswesen soll entsprechende Zuordnungen vornehmen, der Haushalt soll die Zusammenhänge darstellen.

Das Instrument des Produkthaushalts

Zur sinnvollen Verwaltungssteuerung benötigt man ein modernes Haushalts- und Rechnungswesen, das auf Periodengerechtigkeit abstellt, das heißt, die Staatslasten sollen entsprechend ihrer wirtschaftlichen Zugehörigkeit auf die einzelnen Perioden (Jahre) des gesamten Nutzungszeitraums verteilt werden. Das neue Haushalts- und Rechnungswesen ist daher Teil der gesamten Verwaltungsmodernisierung. Ziel ist die Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung.

Diese besteht im Wesentlichen aus den Komponenten

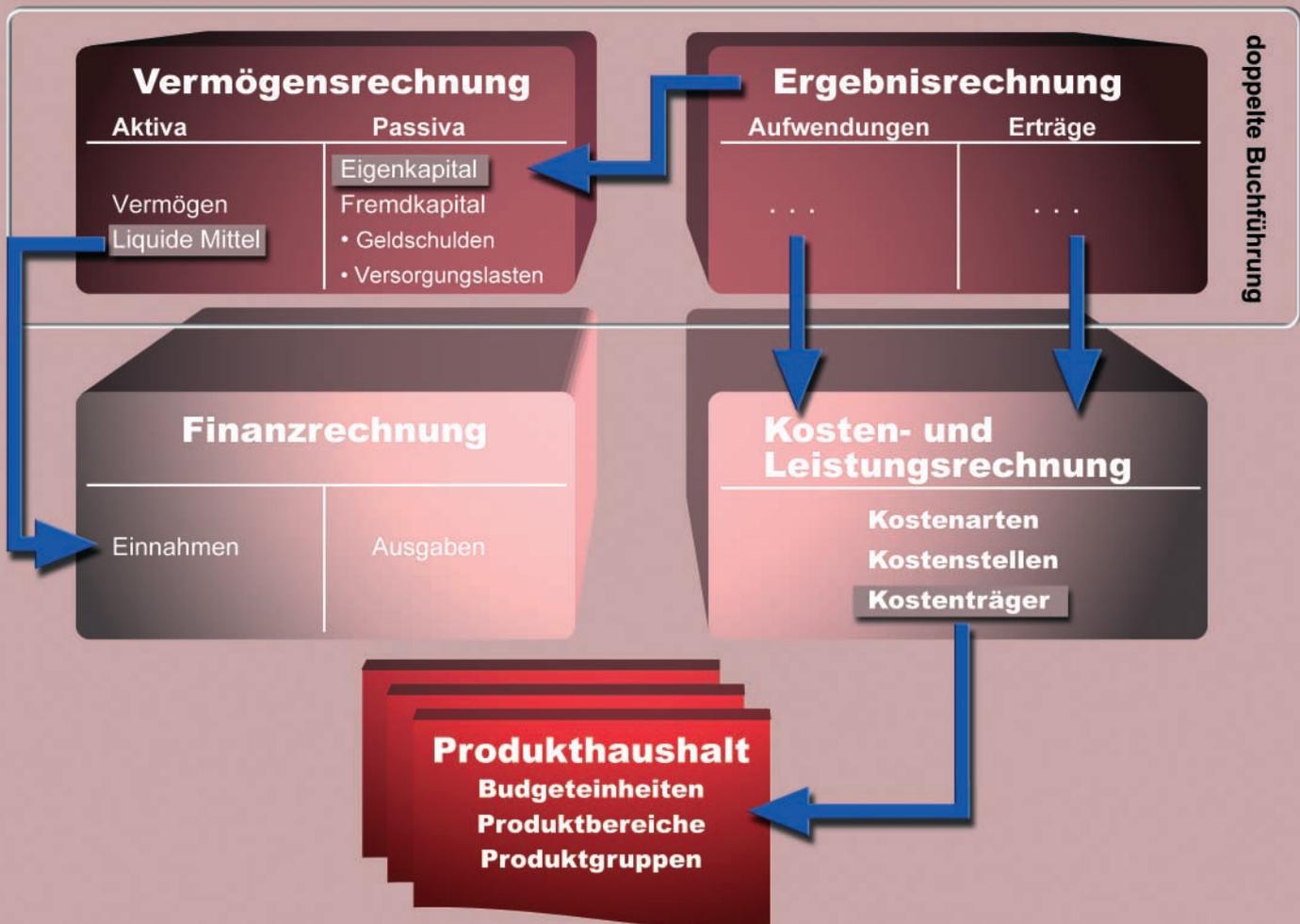
1. Budgetierung,
2. Kosten- und Leistungsrechnung und
3. Controlling.

Das künftige, diesen Zielen dienende Haushalts- und Rechnungswesen wird

- n eine andere äußere und inhaltliche Gestaltung,
- n einen neuen Rechnungsstil und
- n ein Kontraktmanagement

erfordern.

Haushaltsplan und Rechnungslegung sollen künftig produktorientiert erstellt werden. Produkt in diesem Sinne ist die Summe der Verwaltungsleistungen. Die



Kosten werden zur Bewertung der damit einhergehenden Leistungen herangezogen. Künftige Produkthaushalte sollen sinngemäß so aufgebaut sein:

Für die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe – das heißt zur Erstellung eines Produktes – wird im Rahmen von Leistungsdaten ein Budget zugewiesen. Ein willkürliches Beispiel: Aufgrund der Kosten- und Leistungsrechnung des abgeschlossenen Jahres hat die Verwaltung folgende Werte ermittelt:

Angefallene Kosten für die Steuerfestsetzung der Einkommensteuer	500.000.000,00
Zahl der Steuerbescheide	5.000.000,00
Kosten eines Steuerbescheides (EUR im Durchschnitt)	100,00

Diese Zahlen stehen als Grundlage für Budgetverhandlungen eines folgenden Jahres zur Verfügung. Es wird Aufgabe von Politik und Verwaltung sein, eine zutreffende Prognose für Fallzahl und Kostenentwicklung zu liefern, damit ein sachgerechtes neues Budget zugeschnitten werden kann. Eine schlichte Hochrechnung nach dem Muster „Menge x Stückpreis“ scheidet schon deswegen aus, weil bei Mengenänderungen die bestehenden Fixkosten einen anderen Stückpreis ergeben. Auch die Auswirkungen auf Qualitätsmerkmale müssen bei der Verhandlung der Budgets Berücksichtigung finden.

Zusätzlich könnten weitere Kennzahlen wie zum Beispiel die Beschäftigtenzahl oder andere Merkmale vereinbart und ausgewiesen werden.

Das Rechnungswesen

Das für Produkthaushalte optimale Rechnungswesen ist bereits etabliert und hat sich in der Privat-Wirtschaft bestens bewährt. Die Kombination aus doppelter Buchführung und Kosten- und Leistungsrechnung gehört mindestens bei allen größeren Unternehmen zum Alltag. Das System auf die öffentliche Hand zu übertragen, braucht allerdings Schulung und Übung. Selbstverständlich kostet es auch Geld, dazu später mehr. Die doppelte Buchführung, auch Doppik genannt, erfasst alle Geschäftsvorfälle und ordnet sie nach Aufwands- und Ertragsarten sowie nach Perioden. Die Kosten- und Leistungsrechnung sortiert die verschiedenen Aufwands- (Ertrags-)Werte nach definierten Produkten um und fasst diese zu Produktgruppen und Produktbereichen zusammen. In einem künftigen Haushaltsplan sollten dann nur diese Produktgruppen und Produktbereiche abgebildet werden. Den Produktbereich könnte man grob mit einem Kapitel im Sinne bisheriger Bezeichnungen vergleichen. Neben den Ergebnissen der Buchführung und der Kosten- und Leistungsrechnung würden – wie es die

Privat-Wirtschaft auch fordert – für Investitionsplanungen und Liquiditätsbetrachtungen benötigte Daten in einer Finanzrechnung ausgewiesen; hier fänden sich gewissermaßen aggregierte Daten kameraler Art. Die gesetzlichen Vorgaben wie zum Beispiel die Beachtung der „Neuverschuldungsgrenze“ können so berücksichtigt und überwacht werden.

Gestaltungsfreiräume durch Budgetierung

Künftig soll den Verwaltungen ein Budget zugewiesen werden. Grundlage der Budgets sollen die Ergebnisse einer neuen integrierten Verbundrechnung sein. Hinzu kämen prognostizierte Einflüsse für den Wirtschaftszeitraum. Das Budget würde im Sinne eines Kontraktmanagements mit Leistungszielen gekoppelt. Gleichwohl wäre es unabhängig davon, **wie** es zur Zielerreichung eingesetzt wird. Im Rahmen des Budgets würden die Budgetverantwortlichen selbst über den Einsatz der Mittel entscheiden. Erwirtschaftete „Überschüsse“ könnten zum überwiegenden Teil auf Folgejahre übertragen werden. Dies wäre in den dezentralen Budgetbereichen Anreiz für mehr Eigenverantwortlichkeit: Die bessere Kenntnis der Gegebenheiten vor Ort und nicht zuletzt die Möglichkeit, das Arbeitsumfeld eigenständig gestalten zu können, dürften Motivation erzeugen und dazu beitragen, sowohl Qualität als auch Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns zu verbessern.

Neue Verwaltungskultur

Durch die Einführung von Produkthaushalten wird eine neue Verwaltungskultur entstehen. Es wird nicht mehr nur „von oben“ diktiert, was wann und wie zu machen ist. Die Betroffenen werden über Zielvereinbarungen am Verhältnis von Input zu Output beteiligt. Verwaltungsbereiche können aufgrund gesetzlicher Aufträge zwar nicht (oder nur selten) selbst bestimmen, was zu machen ist; sie können künftig aber selbst bestimmen, wie und gelegentlich auch wann es geschieht.

Dabei wird das infolge des neuen Systems gestiegene Kostenbewusstsein dazu beitragen, dass darüber nachgedacht wird, ob eine Leistung nicht kostengünstiger produziert werden kann. Außerdem können budgetierte Einheiten zukünftig selbstständig darüber beraten, ob sie eine frei werdende Stelle neu besetzen oder ob sie den Teil des Budgets anders verwenden wollen. Ob sie das tun, ist ihnen überlassen.

Dies sollte nicht mehr Aufgabe der übergeordneten Verwaltungseinheit sein. Insofern darf mit Fug und Recht von einer neuen Verwaltungskultur gesprochen werden.

Stellung von Parlament und Landesregierung

Für Parlament und Landesregierung werden mit einem derart reformierten Haushalts- und Rechnungswesen globale Entscheidungsgrundlagen entstehen, die auf Kosten- und Leistungsdaten beruhen, also dem Ressourcenverbrauchskonzept dienen und nicht nur den reinen Geldverbrauch nachweisen.

Das Parlament wird, wie bisher, die Budgethoheit ausüben, um Aufgaben und Ziele der Politik und des Verwaltungshandelns zu steuern. Ziel der Reform ist es, die Entscheidungssituation übersichtlicher und komfortabler auszugestalten und Parlament und Landesregierung zusätzliche Informationen zu unterbreiten. Dieser Spagat kann nur dadurch gelingen, dass die im Haushaltsplan enthaltenen Daten so gebündelt werden, dass sie zu bewilligende Mittel für komplexe Aufgabenbereiche mit den zugehörigen Leistungskennzahlen verbinden. Dabei wird es darauf ankommen, dass die Leistungen mit ihrem Ressourcenverbrauch – unter Beachtung qualitativer Einflüsse – bewertet werden, dass die Leistungskennzahlen steuerungsrelevant sind und dass die ausgewiesenen Leistungsdaten quantifizierbar sind. Damit wird Parlament und Landesregierung die Möglichkeit eröffnet, aus globaler Sicht die politischen Entscheidungen zu treffen. Soweit für diese Entscheidungen Erkenntnisse zur Vertiefung der Sachlage oder des Umfeldes heran-

Kosten und Nutzen der Modernisierung

Selbstverständlich handelt es sich bei der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens um ein großes Projekt, das sich über einen längeren Zeitraum hinziehen wird. Für den Ausbau von IT-Systemen und für weitreichende Schulungsmaßnahmen werden – wie bei jeder großen Investition – zusätzliche Mittel benötigt. Der „Ertrag“ wird sicher auch in der Kompensation einzelner neuer Aufgaben durch Wegfall bisheriger und nicht mehr für notwendig erachteter Leistungen liegen. Der Nutzen dieser Modernisierungsmaßnahmen wird jedoch nicht zuletzt aus der durchgreifenden Veränderung des Steuerns und Handelns durch Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung bei Delegation dieser Verantwortung und damit bei dauerhafter Effizienz- und Effektivitätsfokussierung zu ziehen sein.

Exkurs: Unterschiede zwischen Kameralistik und Doppik

Das heutige, als Kameralistik bezeichnete Rechnungssystem bedient sich der Aufzeichnung von Einnahmen und Auszahlungen. Die Kameralistik erfasst und steuert nur den reinen Geldverbrauch.

Vermögensrechnung (Bilanz) und Ergebnisrechnung (Aufwand und Ertrag) spiegeln im Gegensatz dazu

gezogen werden müssen, können die dafür erforderlichen Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung bereitgestellt werden. Künftig sollen also Entscheidungen lediglich durch globale Erhöhung bzw. Verringerung der Mittel für einen Aufgabenkomplex, allerdings unter Nennung der einschlägigen Leistungsdaten ergehen. Der globalen Entscheidungssituation auf Seiten von Parlament und Landesregierung stehen neue Freiräume der Verwaltungen gegenüber. Die Ressorts der Landesregierung nehmen dabei innerhalb der Budgets bzw. der Aufgabengebiete den ihnen zugebilligten Gestaltungsspielraum wahr, um die Detailausprägungen der vorausgegangenen politischen Entscheidungen in die Praxis umzusetzen. Sie können und sollen die geschaffenen Freiräume gestalterisch zur Zielerreichung auf nachgeordnete Bereiche delegieren. Die aus dem fast automatisch entstehenden Wettbewerb zwischen vergleichbaren Verwaltungseinheiten zu gewinnenden Erkenntnisse bilden den Schlüssel zur Effizienzsteigerung!



im System der doppelten Buchführung (Doppik) das wirtschaftliche Ergebnis in Form von Eigenkapitaländerung und Vermögensänderung in gleicher Höhe wider.

Die so genannte Integrierte Verbundrechnung entspricht mit ihren vier Modulen Finanzrechnung (Einnahmen und Ausgaben), Vermögensrechnung (Bilanz), Ergebnisrechnung (Aufwand und Ertrag) und der Kosten- und Leistungsrechnung einer modernen Finanzwirtschaft, indem sie ein realistisches Bild der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage zeigt. Zur schematischen Darstellung der Integrierten Verbundrechnung siehe Abbildung Seite 6.

Nur die doppelte Buchführung mit Kosten- und Leistungsrechnung erfüllt die Voraussetzung für eine moderne Unternehmenssteuerung. Selbst das Handelsrecht lässt nur bei kleinen Unternehmen Ausnahmen von der Buchführungspflicht zu. Mit solchen kann das Land Nordrhein-Westfalen sicherlich nicht verglichen werden.

Der produktorientierten Darstellung liegen die Kosten (und Erlöse) zugrunde, während sich die kamerale Sichtweise auf die Ausgaben (und Einnahmen) konzentriert. Während der betriebswirtschaftliche Fachbegriff „Kosten“ nach seiner Definition den in Geld bewerteten Verzehr an Gütern und Dienstleistungen zur Erstellung der betrieblichen Leistung bzw. zur Erstellung einer Verwaltungsleistung ausdrückt, handelt

es sich bei dem Begriff der in der kameralen Darstellung aufgelisteten Ausgaben lediglich um den Abfluss liquider Mittel in Bargeld- oder Buchgeld-Form. Der so beschriebene Unterschied hat einen ganz entscheidenden Grund:

Die periodengerechte Zuordnung

Danach werden unter anderem anfallende Ausgaben, die mehrere Jahre betreffen, nicht in dem Jahr ihrer Verausgabung als Haushaltsbelastung erfasst, sondern auf die Jahre der Verursachung mit dem jeweiligen Anteil als Kosten verteilt. Zwei Beispiele sollen das verdeutlichen:

Beispiel 1:

Neue Auswirkungen ergeben sich bei der Anschaffung langlebiger Wirtschaftsgüter wie zum Beispiel Kraftfahrzeuge.

Wird ein Wirtschaftsgut mit zehnjähriger Nutzungsdauer im Jahr 2003 angeschafft, fällt auch hier wieder die Ausgabe in voller Höhe in 2003 an. Kosten für das Jahr 2003 entstehen jedoch nur in Höhe von 1/10. In jedem Jahr der Nutzung wird 1/10 der Anschaffungskosten berücksichtigt. Jedes Haushaltsjahr würde entsprechend der tatsächlichen Nutzung bzw. der verteilten Verursachung nur mit jeweils einem Zehntel belastet.



Beispiel 2:

Jeder Beamte erwirbt mit jedem Jahr seiner Tätigkeit einen Anspruch auf Pension. Gleichzeitig geht die Verwaltung eine Verpflichtung bzw. eine so genannte Verbindlichkeit ein, die Versorgungsbezüge ab dem Zeitpunkt der Pensionierung eines Beamten zu zahlen.

In der doppelten Buchführung werden Verbindlichkeiten im Jahr ihrer Entstehung berücksichtigt. Auch jedes Unternehmen verbucht für Pensionszusagen an Beschäftigte jedes Jahr Rückstellungen, aus denen dann im Falle der Pensionierung die Pensionen gezahlt werden. Die Kosten fallen also im Jahr ihrer Entstehung an, werden in diesem Jahr berücksichtigt und beeinflussen auch in diesem Jahr die Kosten für die Produkte.

Weitere Informationen

Auf den folgenden Seiten ist ein Schema für die künftige Haushaltsdarstellung abgebildet.

Sie finden weitere Informationen auf der Internetseite www.epos.nrw.de, insbesondere den Informationsband „Produkthaushalt“ und das „Rahmenkonzept“. Darin werden mögliche Lösungen und Alternativen zum Aufbau eines Produkthaushaltes aufgezeigt.

Materialien zu den unterschiedlichen Themen der Verwaltungsmodernisierung in NRW unter www.moderne-verwaltung.nrw.de

Beispiel des Produkthaushalts am Einzelplan 12

- Geschäftsbereich Finanzministerium -

Einzelplan 12 – Geschäftsbereich Finanzministerium

I. Budgeteinheit Steuerfestsetzung und Erhebung – Finanzämter und Oberfinanzdirektionen

I.1 Beschreibung des Produktbereichs „Steuerfestsetzung und Erhebung“

Die Verwaltung der Steuern (Einkommensteuer, Umsatzsteuer, Gewerbesteuer, Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer und Kraftfahrzeugsteuer, einschließlich der Bewertung) umfasst die Entgegennahme von Steuererklärungen, die Überprüfung von Besteuerungsgrundlagen, die Festsetzung, Erhebung und Beitreibung der Steuern sowie die Betriebsprüfung, Lohnsteueraußenprüfung, Umsatzsteuersonderprüfung und die Steuerfahndungsprüfung einschließlich der Abwicklung daraus entstehender Steuerstrafverfahren. Zu den Verwaltungsaufgaben rechnen auch alle sich daraus ergebenden mittelbaren Aufgaben, wie z. B. Auskunftserteilung, Abwicklung von Rechtsbehelfs- und Berichtigungsverfahren. Nach vorläufiger Abstimmung mit den übrigen Ländern wird der Produktbereich der Steuerverwaltung in sieben – aus den nachstehenden Aufstellungen sich ergebende – Produktgruppen eingeteilt.

I.2 Ressourcenbezogener Haushaltsansatz	Ansatz 2005 EUR	Ansatz 2004 EUR	SOLL 2003 EUR	Differenz 2004/2003 EUR	IST 2002 EUR
Produktkosten	1.306.830.280	1.306.830.280	1.317.593.426	-10.763.146	1.310.968.499
– Erlöse in eigener Verantwortung	179.463.280	179.463.280	177.084.423	2.378.857	177.378.499
= Zuführungsbedarf	1.127.367.000	1.127.367.000	1.140.509.003	-13.142.003	1.133.590.000
Investitionsbedarf	35.005.546	22.915.846	19.419.026	3.496.820	36.594.918
Transfermittel	0	0	0	0	0
Infrastrukturmittel	0	0	0	0	0
Projektmittel	0	0	0	0	0

I.3 Kennzahlen des Produktbereichs	Ansatz 2005	Ansatz 2004	SOLL 2003	Differenz 2004/2003	IST 2002
Beschäftigte in Vollzeitäquivalenten (ohne Aushilfskräfte)	24.625	24.625	24.700	-75	24.750

I.4 Haushaltsvermerke und Angaben gem. § 17 a LHO

Innerhalb der Budgeteinheit besteht gegenseitige Deckungsfähigkeit.

II.1 Ressourceneinsatz (produktgebundene Ressourcen/Kosten und Erlöse) und Ergebnis- und Wirkungskennzahlen für die Produktgruppen

Produktgruppennummer	Produktgruppenbezeichnung	Ansatz 2005	Ansatz 2004	SOLL 2003	Differenz 2004/2003	IST 2002
12.1	Besteuerung der natürlichen Personen (Kosten) in EUR	488.407.665	488.407.665	485.303.894	3.103.771	483.387.420
	Erlöse (ohne Steuern) EUR	63.822.665	63.822.665	62.012.182	1.810.483	61.076.420
	Steuerbescheide	7.400.000	7.400.000	7.278.000	122.000	6.894.454
	Stückkosten in EUR	66,00	66,00	66,68	25,44	70,11
	Leistungskennzahl	95,98	95,97	93,00	2,97	93,00
12.2	Besteuerung der Körperschaften (Kosten) in EUR	87.305.955	87.305.955	84.640.089	2.665.866	83.777.902
	Erlöse (ohne Steuern) EUR	20.101.955	20.101.955	19.537.518	564.437	19.321.902
	Steuerbescheide	213.789	213.789	213.500	289	213.000
	Stückkosten in EUR	408,37	408,37	396,44	11,93	393,32
	Leistungskennzahl	94,92	94,92	93,40	1,52	92,30
12.3	Besteuerung der Personengemeinschaften (Kosten) in EUR	27.293.589	27.293.589	25.208.314	2.085.275	23.882.585
	Erlöse (ohne Steuern) in EUR	3.566.589	3.566.589	3.221.121	345.468	3.017.585
	Anzahl der Personengemein.	117.104	117.104	117.000	104	116.915
	Stückkosten in EUR	233,07	233,07	215,46	17,62	204,27
	Leistungskennzahl	95,98	95,97	93,00	2,97	93,00
12.4	Festsetzung von Erbschaft-, Schenkung-, Grunderwerb-, Kraftfahrzeugsteuer, Bewertung (Kosten) in EUR	46.648.836	46.648.836	49.113.046	-2.464.210	49.129.563
	Erlöse (ohne Steuern) in EUR	6.095.836	6.095.836	6.275.670	-179.834	6.207.563
	Fälle	6.924.801	6.924.801	6.924.402	399	6.924.000
	Stückkosten in EUR	6,74	6,74	7,09	-0,36	7,10
	Leistungskennzahl	94,92	94,92	93,40	1,52	92,30
12.5	Erhebung u. Vollstreckung einschl. Stundung und Erlass von Steuern (Kosten) in EUR	187.404.018	187.404.018	206.767.333	-19.363.315	204.868.286
	Erlöse (ohne Steuern) in EUR	24.489.018	24.489.018	26.420.751	-1.931.733	28.885.286
	Fälle	18.642.213	18.642.213	18.640.004	2.209	18.640.000
	Stückkosten in EUR	10,05	10,05	11,09	-1,04	10,99
	Leistungskennzahl	2,3	2,3	2,4	0,1	2,4
12.6	Außenprüfung von Steuern (Kosten) in EUR	394.531.383	394.531.383	387.930.806	6.600.577	386.278.642
	Erlöse (ohne Steuern) in EUR	51.555.383	51.555.383	49.569.839	1.985.544	48.806.642
	Außenprüfungen	41.929	41.929	41.800	129	41.700
	Stückkosten in EUR	9.409,51	9.409,51	9.280,64	128,87	9.263,28
	Mehrergebnisse (Durchschnitt in EUR)	106.395	106.395	105.900	495	105.200
12.7	Steuerfahndung, Bußgeld- und Strafverfahren (Kosten) in EUR	75.238.834	75.238.834	78.629.944	-3.391.110	79.644.101
	Erlöse (ohne Steuern) in EUR	9.831.834	9.831.834	10.047.342	-215.508	10.063.101
	Fälle	24.082	24.082	23.758	324	23.004
	Stückkosten in EUR	3.124,28	3.124,28	3.309,62	-185,34	3.462,18
	Leistungskennzahl	95,98	95,97	93,00	2,97	93,00
in EUR						
Summe der Kosten (Produktkosten)		1.306.830.280	1.306.830.280	1.317.593.426	-10.763.146	1.310.968.499
– Summe der Erlöse		179.463.280	179.463.280	177.084.423	2.378.857	177.378.499
= Zuführungsbedarf		1.127.367.000	1.127.367.000	1.140.509.003	-13.142.003	1.133.590.000

II.2 Erläuterungen

Die Leistungskennzahlen beruhen auf Controllingdaten, die in Anlehnung an das System Balanced-Scorecard (BSC), d. h. in gewichteter Form, ein Leistungs- und Qualitätsbild ergeben. Teilweise können andere Leistungszahlen wie z. B. Erledigungszeiten, Rückstandszahlen oder Mehrergebnisse angegeben sein.

II.3 Strategische Ziele

Rechtmäßige Festsetzung und Erhebung der Steuern. Optimierung durch Ausweitung des Risikomanagements.

III. Finanzbereich	Ansatz 2005 EUR	Ansatz 2004 EUR	SOLL 2003 EUR	Differenz 2004/2003 EUR	IST 2002 EUR
100 00 Verwaltungseinnahmen	177.279.400	177.279.400	174.773.800	2.505.600	170.395.600
200 00 Zuweisungen u. Erstattungen	1.103.000	1.103.000	1.103.000	0	1.048.000
300 00 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, Zuweisungen, Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	0	0	0	0	0
Summe der Einnahmen	178.382.400	178.382.400	175.876.800	2.505.600	171.443.600
400 00 Personalausgaben inkl. der Versorgungsbezüge für pensionierte Beamte, jedoch ohne Anwartschaften der Beamtenversorgung	1.303.622.000	1.287.643.000	1.307.239.800	-19.596.800	1.300.440.300
500 00 Sächliche Verwaltungsausgaben	161.722.700	161.465.800	155.618.000	5.847.800	160.504.400
600 00 Zuweisungen und Zuschüsse	13.300	13.300	11.900	1.400	14.000
700 00 Baumaßnahmen	0	0	0	0	0
800 00 Sonstige Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen	28.401.000	28.441.000	31.742.700	-3.301.700	32.728.100
900 00 Bes. Finanzierungsausgaben	1.771.600	2.190.000	0	2.190.000	2.506.400
Summe der Ausgaben	1.495.530.600	1.479.753.100	1.494.612.400	-14.859.300	1.496.193.200

IV. Identitätsrechnung	Ansatz 2005 EUR	Ansatz 2004 EUR	SOLL 2003 EUR	Differenz 2004/2003 EUR	IST 2002 EUR
Summe der Einnahmen:	178.382.400	178.382.400	175.876.800	2.505.600	171.443.600
+ nicht zahlungswirksame Erträge	1.080.880	1.080.880	1.207.623	-126.743	5.934.899
- ertragsunwirksame Einnahmen					
= Erlöse in eigener Verantwortung	179.463.280	179.463.280	177.084.423	2.378.857	177.378.499
Summe der Ausgaben:	1.495.530.600	1.479.753.100	1.494.612.400	-14.859.300	1.496.193.200
+ AfA	9.856.325	9.856.325	9.735.129	121.196	9.621.536
+ Zuführung Pensionsrückstellungen	144.526.201	142.496.201	142.945.823	-449.622	141.024.681
- Zahlungen für Versorgungsbezüge für pensionierte Beamte	308.077.300	302.359.500	310.280.900	-7.921.400	299.276.000
- Investitionsausgaben	35.005.546	22.915.846	19.419.026	3.496.820	36.594.918
- aufwandsunwirksame Ausgaben					
- Transfermittel	0	0	0	0	0
- Infrastrukturmittel	0	0	0	0	0
- Projektmittel	0	0	0	0	0
= Produktkosten	1.306.830.280	1.306.830.280	1.317.593.426	-10.763.146	1.310.968.499
- Erlöse in eigener Verantwortung	179.463.280	179.463.280	177.084.423	2.378.857	177.378.499
= Zuführungsbedarf	1.127.367.000	1.127.367.000	1.140.509.003	-13.142.003	1.133.590.000

A, B, C...

Ausgaben/Einnahmen (im kameralen Sinn):

Veränderungen der Zahlungsmittelbestände (Kasse, Bank)

Aufwand/Ertrag:

periodengerecht abgegrenzte Veränderungen des Geld- und Sachvermögens

Doppik:

Entspricht der kaufmännischen oder doppelten Buchführung. Umfasst Ergebnis- und Vermögensrechnung. Diese spiegeln das wirtschaftliche Ergebnis in Form von Eigenkapital- und Vermögensänderung wider.

Ergebnisrechnung:

Gegenüberstellung von Aufwand und Ertrag zur Ermittlung der Eigenkapitaländerung für das laufende Wirtschaftsjahr. Entspricht einer Gewinn- und Verlustrechnung in Unternehmen.

Finanzrechnung:

Kontrolle, Überwachung und Planung der liquiden Mittel

Integrierte Verbundrechnung:

Verbundsystem von Vermögens-, Ergebnis-, Finanz- und Kosten- und Leistungsrechnung. Alle erforderlichen Daten ergeben sich aus einem geschlossenen System.

Intergenerative Gerechtigkeit:

die Kosten sind von der Generation zu übernehmen, die sie verursacht hat

Kameralistik:

das zurzeit bestehende Rechnungssystem im öffentlichen Sektor. Einfache Buchführung mit Buchung von Zahlungsvorgängen in vorgegebenen Titelstrukturen. Ziel ist der treuhänderische Nachweis über Herkunft und Verwendung von Finanzmitteln (reine Finanzrechnung).

Kosten- und Leistungsrechnung:

Im Falle einer vorhandenen Doppik handelt es sich um die um nicht betriebsnotwendige und außerordentliche Aufwendungen korrigierte Ergebnisrechnung. Diese Kosten werden für unterschiedliche Steuerungsinteressen jeweils nach Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträgern gegliedert. Kernaussagen der Ergebnisse sind zum Beispiel der Anteil von Fix- und variablen Kosten, Kosten für bestimmte Abteilungen, Kosten eines Produktes.

Kostenart:

Gliederung von Kosten nach ihrer Art, z. B. Lohnkosten, Mieten, Verbrauchsmaterial usw.

Kostenstelle:

Organisationseinheit, der Kosten zugeordnet werden können

Kostenträger:

Produkte oder Dienstleistungen, denen Kosten zugeordnet werden können

Kosten:

periodengerecht abgegrenzter Ressourcenverbrauch

Ressourcen:

Einsatz von Personal- und Sachmitteln

Titel:

kleinste haushaltstechnische Einheit zur Untergliederung des Haushaltsplans nach Zweckbestimmung von Ausgaben und Entstehungsgrund der Einnahmen

Vermögensrechnung:

Ermittlung der Kapitalveränderung (Vermögensänderung) zwischen Beginn und Ende des Wirtschaftsjahres. Entspricht einer Bilanz in Unternehmen.