

EINFÜHRUNG VON PRODUKTHAUSHALTEN ZUR OUTPUTORIENTIERTEN STEUERUNG

NEUES RECHNUNGSWESEN

Management Summary

(Kurzfassung des fachlichen Rahmenkonzepts
zur Einführung von Produkthaushalten
auf der Basis der Integrierten Verbundrechnung)

Übernommen am 13.05.2007 von
http://epos-nrw.de/dokumente-infos/downloads/rahmenkonzept_summary.pdf

Koordinierungsgruppe EPOS.NRW

Projektleitung:
Finanzministerium NRW
Jägerhofstr. 6
40479 Düsseldorf
E-Mail: epos.nrw@fm.nrw.de
www.epos.nrw.de

arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH

Schiffgraben 25
30159 Hannover
Tel.: (05 11) 35 37 47 07
Fax: (05 11) 35 37 47 08
E-Mail: EPOS@arf-gmbh.de
www.arf-gmbh.de

Fürther Str. 2a
90429 Nürnberg
Tel.: (09 11) 230 87 83
Fax: (09 11) 230 87 84
E-Mail: arf@arf-gmbh.de

Historie des Dokuments			
Version	Überarbeitungsnachweis	Datum	Autor
1.0	Fertigstellung	14.11.04	Nordbruch
1.0	Überarbeitung	19.11.04	Nordbruch
1.0	Überarbeitung	30.01.05	Nordbruch
1.0	Überarbeitung	02.02.05	Nordbruch
1.0	Überarbeitung	17.02.05	Nordbruch

Alle Nutzungsrechte liegen beim Finanzministerium Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Die Urheberrechte liegen beim Finanzministerium Nordrhein-Westfalen und der arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Nürnberg.

Die Weitergabe und Vervielfältigung dieses Dokuments oder von Teilen daraus sind, zu welchem Zweck und in welcher Form auch immer, ohne die ausdrückliche schriftliche Genehmigung durch das Finanzministerium Nordrhein-Westfalen nicht gestattet. Die Genehmigung für die Ressorts und Einrichtungen der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen ist mit diesem Hinweis erteilt.

Die in diesem Dokument enthaltenen Informationen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden.

Alle aufgeführten Bezeichnungen, Logos, Namen und Warenzeichen (auch solche, die nicht explizit gekennzeichnet sind) sind Warenzeichen, eingetragene Warenzeichen oder sonstige urheberrechtlich oder marken- bzw. titelrechtlich geschützte Bezeichnungen ihrer jeweiligen Eigentümer und werden von uns als solche anerkannt. Die Nennung dieser Bezeichnungen, Logos, Namen und Warenzeichen geschieht lediglich zu Identifikationszwecken und stellt keinen irgendwie gearteten Anspruch an bzw. auf diese Bezeichnungen, Logos, Namen und Warenzeichen dar.

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	4
2	Projektziele und Rahmenbedingungen	5
3	Referenzkonzept für das Neue Haushalts- und Rechnungswesen	5
	3.1 Budgetierung als Grundprinzip der Haushaltsführung	6
	3.2 Produkthaushalt als Kern parlamentarischer Steuerung	7
	3.3 Haushaltsaufstellung und Haushaltskreislauf.....	7
	3.4 Budgetvereinbarungen als Hauptinstrument der Verwaltungsführung	9
	3.5 Haushaltskontrolle: Rechnungslegung und Haushaltsrechnung	10
	3.6 Controlling und die Binnensteuerung der Landesbehörden	11
	3.7 Mehrjahresplanung und strategische Ziele.....	12
	3.8 Integrierte Verbundrechnung.....	13
4	Umstellungsphasen	14
5	Rahmenvereinbarungen für die beabsichtigten Modellprojekte	14
6	Dezentrale Umsetzungsplanung in Staffeln und Stufen	17

1 Einführung

Das fachliche Rahmenkonzept ist die Grundlage für die Einführung des Produkthaushalts in allen Bereichen der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalens. Die Landesregierung strebt dieses Ziel auf der Grundlage der Kabinettsbeschlüsse vom 18. März 2003 und 09. November 2004 an. Der Kabinettsbeschluss vom 09. November 2004 war die Grundlage für die Erarbeitung des Rahmenkonzepts, eine Vorentscheidung für dessen tatsächliche Umsetzung war damit jedoch noch nicht verbunden. Für die Umsetzung ist eine weitere Kabinettsentscheidung erforderlich, die sich auf dieses Konzept und die Ergebnisse einer Kosten-/Nutzenermittlung des Gesamtprojekts stützen kann. Das Rahmenkonzept in der vorliegenden Form soll zunächst als **Grundlage für eine Erprobung in Modellprojekten** dienen. Es ist davon auszugehen, dass auf Grund der Erfahrungen in dieser Phase das Konzept an den Bedarf der Praxis anzupassen ist. Erst nach dieser Erprobungsphase ist mit der Ausweitung des Gesamtsystems zu beginnen.

Das vorliegende fachliche Rahmenkonzept ist in zahlreichen **Arbeitssitzungen der Koordinierungsgruppe EPOS.NRW** entstanden, die von Beratern der arf GmbH moderiert und fachlich begleitet wurden. Die Koordinierungsgruppe EPOS.NRW besteht aus Vertretern und Vertreterinnen aller Ressorts und weiterer Projektbeteiligter wie Angehörigen des Rechnungshofs, der Landtagsverwaltung und der Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte. Ihre Arbeit am Rahmenkonzept wurde begleitet von einem **wissenschaftlichen Beirat** der Professoren Dr. Dietrich Budäus, Dr. Ernst Buschor, Dr. Dr. h. c. Klaus Lüder und Dr. Ehrhard Mundhenke.

Das fachliche Rahmenkonzept gliedert sich grob in **vier Hauptteile**:

1. Der erste Hauptteil beschreibt die **Projektziele und Rahmenbedingungen** aus Sicht der Landesregierung und der Koordinierungsgruppe und schließt mit den Meilensteinen der schrittweisen Einführung.
2. Im zweiten Hauptteil wird das **Referenzkonzept für das Neue Haushalts- und Rechnungswesen** beschrieben, das in mehreren Schritten umgesetzt werden soll. Der zweite Hauptteil gliedert sich daher in das Referenzkonzept für das Neue Rechnungswesen sowie die Haushaltsplanung, das Controlling und die Rechnungslegung in integrierter Form.
3. Im dritten Hauptteil werden die **Rahmenvereinbarungen für die beabsichtigten Modellprojekte** beschrieben, die im Projektverlauf auch die Grundlage für den Aufbau des Neuen Haushalts- und Rechnungswesens sind und daher kontinuierlich entwickelt und angepasst werden.
4. Der vierte Hauptteil enthält schließlich eine Dokumentation der dem fachlichen Rahmenkonzept zugrunde liegenden **Vorstellungen zu einem IT-Konzept** und eine grobe Umsetzungsplanung, die die Meilensteine aus dem ersten Hauptteil ergänzt.

2 Projektziele und Rahmenbedingungen

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen will das **Haushaltswesen der Landesverwaltung** durch die flächendeckende Umstellung auf Produkthaushalte grundlegend modernisieren.¹

Mit der Umstellung auf **Produkthaushalte** geht einher,

- im Haushalt **Budgets nach §§ 6a HGrG, 17a LHO** zu verankern sowie
- flächendeckend eine **Kosten- und Leistungsrechnung** einzuführen.

Mit der (flächendeckenden) Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung sollen **Daten für den Produkthaushalt** generiert und die **Binnensteuerung der budgetierten Behörden** unterstützt werden. Die Anforderungen an die Kosten- und Leistungsrechnung zur Aufstellung des Produkthaushalts und als Instrument der Binnensteuerung werden von der Koordinierungsgruppe als gleichrangig betrachtet.

Die Kosten- und Leistungsrechnung in einzelnen Behörden muss daher beiden Anforderungen gerecht werden. Dies setzt voraus, dass Fachressorts und Behörden Spielräume für eine individuelle **Ausgestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung** behalten.

Grundlage der fachlichen Überlegungen ist, dass die Koordinierungsgruppe die Umstellung des dem Landshaushalt zugrunde liegenden Rechnungswesens auf ein System der **Integrierten Verbundrechnung auf Grundlage der Doppelten Buchführung** (Doppik) anstrebt (Neues Rechnungswesen). Daher stellt die Einführung der Doppik als Grundlage des Rechnungswesens den zentralen Ansatz in diesem fachlichen Rahmenkonzept dar.

Der Produkthaushalt geht aber weit über die 'bloße' Einführung einer doppelten Buchführung oder einer klassischen Kosten- und Leistungsrechnung hinaus, indem er auch umfassende **Daten zur Messung von Quantität, Qualität und Wirkungen** von Verwaltungsleistungen be-reithalten muss.

3 Referenzkonzept für das Neue Haushalts- und Rechnungswesen

Das Referenzkonzept für das Neue Haushalts- und Rechnungswesen bildet den Rahmen für die Einführung des Produkthaushalts und den weiteren Ausbau der Kosten- und Leistungsrechnung. Es ist in einem nächsten Schritt in den Modellprojekten zu erproben; Erfahrungen aus den Modellprojekten werden durch Anpassung des Referenzkonzepts zu berücksichtigen sein.

Das Referenzkonzept dient der Homogenisierung. Dabei gilt es, ein Gleichgewicht zwischen übergreifenden und ressortspezifischen Anforderungen zu definieren. Dafür müssen die im fachlichen Rahmenkonzept entwickelten Rahmenvereinbarungen (Festlegungen, Empfehlungen, usw.) in den Modellprojekten erprobt werden. Das Referenzmodell soll gleichzeitig den Einführungsaufwand auf ein Minimum begrenzen helfen.

Die Kernelemente des Referenzkonzepts werden nachfolgend erläutert.

¹ Dem Projekt EPOS.NRW und der EPOS.NRW Koordinierungsgruppe liegen die Kabinetttvorlagen und -beschlüsse vom 18. März und 09. November 2004 zu Grunde.

3.1 Budgetierung als Grundprinzip der Haushaltsführung

Die mit dem Produkthaushalt verfolgte **Integration und Delegation der Fach- und Ressourcenverantwortung** ist ein wesentliches Ziel moderner Haushaltswirtschaft nach § 17a LHO: Wer für die Fachziele (bzw. Produkte als Verwaltungsleistungen) verantwortlich ist, soll im Sinne umfassender Ergebnisverantwortung auch über sämtliche Ressourcen (Raum- und Sachausstattung, Personal, Finanzmittel) verfügen und weitestgehend selbst entscheiden, um die Zielerreichung sicherstellen zu können.

Der Grundgedanke von § 17a LHO setzt voraus, dass Budgets im Haushalt sachgerecht bemessen und organisatorisch eindeutig zugeordnet werden. **Organisationseinheiten im Sinne von § 17a LHO** (Budgeteinheiten) sollten daher eine Mindestgröße zur eigenverantwortlichen Budgetbewirtschaftung erreichen und eine Personalisierung der Verantwortung zulassen.

Budgeteinheiten im Haushalt sollen

- die **umfassende Verantwortung für ihre Produkte** übernehmen und
- **Budgetrisiken weitgehend eigenverantwortlich bewältigen** können.

Darüber hinaus sollen sie nach der Festlegung der Koordinierungsgruppe gegenüber organisatorischen **Veränderungen im Ressortzuschnitt** weitgehend stabil sein, um eine überjährige Vergleichbarkeit in der Regel auch über längere Zeiträume sicherstellen zu können. Die künftigen Budgeteinheiten im Haushalt entsprechen daher in etwa der heutigen Kapitelebene, obwohl an der heutigen Kapitelstruktur zweckentsprechende Änderungen erforderlich sind.

Ziel der Budgetierung ist, die **operative Steuerung der Produkterstellung** den **Budgeteinheiten** zu übertragen (Wie werden Dinge gemacht?). **Landesregierung** (Ministerien) und **Landtag** konzentrieren sich, neben der Kontrolle des Haushaltsvollzugs, auf die **strategischen Entscheidungen** (Welche Dinge werden gemacht?).

Die **Globalbudgets im Produkthaushalt** werden für Budgeteinheiten vergeben, die meist eine Zusammenfassung mehrerer Behörden, die an den gleichen Produkten arbeiten, zu einem Gesamtbudget darstellen (z.B. alle Justizvollzugsanstalten). Die Verantwortung für diese Haushaltsbudgets liegt meist in Fachabteilungen der Ministerien oder in Landesämtern bzw. bei Landesbetrieben.

Eine umfassende Integration und Delegation der Fach- und Ressourcenverantwortung an den Ort der Leistungserstellung und Kostenentstehung setzt daher in aller Regel eine (interne) **Budgetdelegation im Rahmen des Haushaltsvollzugs** in der Verantwortung des zuständigen Fachressorts voraus.

Die (interne) Delegation der Haushaltsbudgets bedingt in vielen Fällen die Festlegung **eindeutiger Strukturen der Budgetverantwortung** als Grundlage für Planungs-, Budgetvereinbarungs- und Berichtsprozesse in den Budgeteinheiten. Derartige Strukturen sollten im Zusammenhang mit dem Aufbau der Kostenrechnung festgelegt werden, indem neben Kostenstellen und Kostenträgern auch die Budgetverantwortung definiert wird.

Bei der **Definition von (internen) Budgetstrukturen** muss für jede Budgeteinheit unter Beachtung der **Prinzipien der Globalbudgetierung und Ergebnissteuerung** individuell von deren Führungskräften festgelegt werden,

- **welche Teile des Budgets**
- **in welcher Form**
- **auf welche Führungsebenen**

delegiert werden sollen.

Die **interne Budgetierung** ist somit ein sehr wichtiges Element moderner Verwaltungs- und damit auch der Haushaltswirtschaft, da sie die Umsetzung einer **dezentralen Ressourcenverantwortung auf die Ebene der Leistungserstellung** erst ermöglicht. Die **Budgetverantwortlichen** auf allen Führungsebenen tragen im Produkthaushalt nicht allein für das Budget, sondern insbesondere auch für die (Arbeits-) **Ergebnisse und die Qualitätsstandards der Verwaltungsleistungen** die Verantwortung.

3.2 Produkthaushalt als Kern parlamentarischer Steuerung

Produkthaushalte sind nach §§ 6a HGrG, 17a LHO die **Voraussetzung für Globalbudgets**, da sonst das parlamentarische Budgetrecht des Landtags durch die Globalisierung und Flexibilisierung zu stark beeinträchtigt würde. An die Stelle kameraler Titelermächtigungen treten Globalbudgets, deren **demokratische Legitimation** auf Ebene der Produktbereiche bzw. Produktgruppen durch den Ausweis von Kalkulationsgrundlagen und Leistungsangaben gewährleistet wird. § 17a LHO fordert daher den Aufbau von Instrumenten zur **Ergebnissteuerung** des Verwaltungshandelns:

- **Budgetergebnisse** werden im Rahmen der Integrierten Verbundrechnung vor allem über die **monetäre Rechnungslegung** gesteuert.
- **Leistungsergebnisse** werden vor allem über **Kennzahlen zu Leistungen und Wirkungen** gesteuert.

Der Produkthaushalt erweitert mit dieser Zielsetzung gegenüber der bisherigen kameralen Haushaltsdarstellung den **Informationsgehalt für das Parlament** (zunächst) vor allem in zweierlei Hinsicht:

1. Im Haushalt wird in den Erläuterungen (zum Produkthaushalt) die **Kalkulationsgrundlage der Budgets** nachgewiesen, indem die Herleitung der Haushaltsansätze aus den von Landesregierung und Landtag für angemessen gehaltenen (**Ziel-**) **Kosten der einzelnen Produkte** dargestellt wird.
2. Neben die (monetäre) Budgetermächtigung der Verwaltungsbereiche im klassischen Dispositiv treten in den Erläuterungen (zum Produkthaushalt) **Leistungsangaben der Exekutive** gegenüber der Legislative, indem zu den einzelnen Budgeteinheiten und ihren Produkten die Ziele, in aller Regel quantifiziert durch Kennzahlen, dargestellt werden, die mit den Budgets erreicht werden sollen.

3.3 Haushaltsaufstellung und Haushaltskreislauf

Das bewährte **Haushaltsaufstellungsverfahren** wird durch die Einführung des Produkthaushalts nicht grundsätzlich verändert; **Produkthaushalte verändern eher die Inhalte als die Verfahrensschritte**. Die veränderten Inhalte bedingen allerdings eine stärkere **Interdependenz des Haushaltsverfahrens**

- zwischen den einzelnen Ebenen der Landesverwaltung, vor allem zwischen Ministerien und Budgeteinheiten, und
- zwischen Linienverantwortlichen und Haushaltsbeauftragten.

Die Aufstellung von Produkthaushalten erfordert eine intensive **Abstimmung zwischen Linienverantwortlichen und Haushalt** (BdH) über die Fach- und Finanzziele sowie die Zusammenhänge zwischen beiden Zielkategorien. Die **Erstellung von Kalkulationsgrundlagen** bedingt einen Rückgriff auf Daten der Kosten- und Leistungsrechnung in den Budgeteinheiten. Das bewährte Haushaltsaufstellungsverfahren im engeren Sinn zwischen Fachressorts und Finanzministerium wird daher bei der Aufstellung von Produkthaushalten ergänzt um einen **Planungs- und Budgetvereinbarungsprozess** in den Budgeteinheiten sowie zwischen Budgeteinheiten und Fachressorts.

Dieses interdependente Haushaltsverfahren besteht somit in der **Haushaltsaufstellung** aus

- einem *Impuls von oben nach unten* durch **Aufstellungserlass, Programmplanung der (Fach-) Ressorts und Eckwertebeschluss der Landesregierung**,
- einem *Impuls von unten nach oben* durch **Grobplanung und Haushaltsvoranmeldung der Budgeteinheiten** auf Basis eines Eckwertebeschlusses,
- einem *Impuls von oben nach unten* durch **Haushaltsverhandlungen und Kabinettentwurf zum Haushaltsplan** und
- schließlich einem *Impuls von unten nach oben* durch die **Feinplanung der Budgeteinheiten**, die Grundlage der **Budgetvereinbarungsgespräche** ist.

Im **Haushaltsvollzug** spiegelt sich die Interdependenz in der **Gesprächsorientierung des Budgetvereinbarungs- und Berichtsprozesses**, die dafür sorgt, dass an die Stelle von Einzelfallweisungen von oben eine Abstimmung hinsichtlich notwendiger (Korrektur-) Maßnahmen oder Ziellanpassungen zwischen den betreffenden Führungsebenen tritt.

Der Eckwertebeschluss ergänzt den traditionellen Aufstellungserlass des Finanzministers in zweierlei Hinsicht:

1. Als **Beschluss der Landesregierung** entfaltet er eine **bindende Wirkung für alle (Fach-) Ressorts**.¹ Damit soll erreicht werden, dass bei der groben Kostenplanung in den Budgeteinheiten als Basis der Haushaltsvoranmeldungen die Realisierbarkeit der Eckwerte im Hinblick auf die Fach- und Finanzziele überprüft wird. Im Zweifel müssen die Fachziele, vor allem Leistungsziele hinsichtlich der Quantität und Qualität, in der Haushaltsvoranmeldung an das verfügbare Budget angepasst werden. Der Eckwertebeschluss soll somit vermeiden, dass zunächst Haushaltsvoranmeldungen auf einer unrealistischen Budgetbasis erstellt werden, da im späteren Verhandlungsverfahren kaum mehr die notwendigen Rückkopplungen zur Anpassung der Fach- und Finanzziele im Produkthaushalt möglich sind. Der Eckwertebeschluss konkretisiert insoweit vor allem die **Budgetrestriktion hinsichtlich der verfügbaren Mittel** für die Budgeteinheiten durch entsprechende Prioritätensetzungen.
2. In den Eckwertebeschluss gehen die **Programmplanungen der (Fach-) Ressorts** ein, so dass er neben der Budgetrestriktion **strategische Vorgaben** hinsichtlich der Fach- und Ressourcenziele für die Budgeteinheiten enthält. Er ergänzt den Aufstellungs-

¹ Ausgenommen sind die Einzelpläne (01) Landtag und (13) Landesrechnungshof.

erlass somit nicht nur inhaltlich um die (strategischen) Fachziele der (Fach-) Ressorts und der Landesregierung, sondern auch um strategische, meist überjährige Ressourcenziele (z.B. zu Kostenanpassungen oder Personalabbau, aber auch zur Leistungssteigerung und Budgetanpassung).

Der Eckwertebeschluss leitet somit das Haushaltsverfahren durch wichtige **Orientierungswerte für die Budgeteinheiten** ein. Die **Verbindlichkeit des Eckwertebeschlusses** ist im Vergleich zum Kabinettsbeschluss zum Haushaltsplanentwurf jedoch seiner Funktion im Verfahren nach anderer Natur: Der Kabinettsentwurf enthält bindende Haushaltsansätze, die im weiteren Haushaltsverfahren von Verwaltung und Landesregierung nicht mehr geändert werden können. Der Eckwertebeschluss enthält dagegen Orientierungswerte, die im Rahmen der Grobplanung der Budgeteinheiten gerade überprüft werden sollen.

Eine grundsätzliche Änderung der Rollen von (Fach-) Ressorts und Finanzministerium im Haushaltsverfahren ist mit Produkthaushalten, vor allem im Verhältnis zueinander nicht verbunden. Die wesentlichen Änderungen liegen für die (Fach-) Ressorts im **Budgetvereinbarungs-, Planungs- und Berichtsprozess**, der das eigentliche Haushaltsaufstellungsverfahren gegenüber den Budgeteinheiten ergänzt.

3.4 Budgetvereinbarungen als Hauptinstrument der Verwaltungsführung

Budgetvereinbarungen sind für die Beschäftigten der sichtbarste **Ausdruck der Haushaltsmodernisierung**. Sie manifestieren die Delegation und Integration von Fach- und Ressourcenverantwortung und machen die veränderten Verantwortlichkeiten für alle Beschäftigten 'erlebbar'. Der Aufbau eines Budgetvereinbarungssystems ist daher nicht nur eine Notwendigkeit der Haushaltsmodernisierung, sondern auch eine Chance zu erheblicher **Motivationssteigerung** durch eine nachhaltige **Veränderungen der Führungskultur**.

Budgetvereinbarungen brechen dabei weder mit dem Prinzip der hierarchischen Verwaltungsführung noch mit dem Legalitätsprinzip: Der Begriff bezeichnet vielmehr

- die **Verwaltungsführung durch Ziele** statt durch Einzelfallweisungen und
- den **interdependenten Prozess der Zieldefinition** unter Einbindung der jeweils nachgeordneten Führungsebene.

Dabei behält selbstverständlich die übergeordnete Führungsebene sowohl ihr Weisungs- als auch ihr Letztentscheidungsrecht, sie nutzt diese Rechte jedoch nach dem **Prinzip der Subsidiarität** nur noch dann, wenn Fragen auf den nachgeordneten Ebenen nicht zufriedenstellend erledigt werden können, insbesondere wenn die Gefahr besteht, vereinbarte Ziele zu verfehlen.

Budgetvereinbarungen werden daher mit *allen* **Budgetverantwortlichen** abgeschlossen und konkretisieren deren individuelle **Ergebnisziele und Budgetverantwortung**. Unter **Budgetzielen** werden dabei nach dem Prinzip der Integration von Fach- und Ressourcenverantwortung sämtliche Fach- und Ressourcenziele eines Budgetverantwortlichen verstanden. Dadurch entsteht eine geschlossene **Kette von Budgetvereinbarungen** zwischen allen Führungsebenen (**Kontraktmanagement**), wodurch die Fach- und Ressourcenziele aus dem Produkthaushalt und die strategischen Ziele aus Regierungsprogrammen und Regierungserklärungen in individuelle und explizite Ziele der einzelnen

Budgetverantwortlichen transformiert werden. Für jede Führungskraft wird somit deutlich, welchen Beitrag *sie* zur Erreichung der politischen Ziele leisten kann und muss.

Budgetvereinbarungen im Produkthaushalt sind somit ein Instrument, um die traditionelle **anweisungsorientierte Steuerungslogik** durch eine **Steuerung über Budgetvorgaben** und durch die Kontrolle der Zielerreichung sowohl unterjährig als auch am Ende des Haushaltsjahres abzulösen.

Diese Steuerungsphilosophie **entlastet die Führungskräfte** und **stärkt die Eigenverantwortlichkeit** der nachgeordneten Einheiten und deren Beschäftigten. Budgetvereinbarungen sollen somit die Führungskräfte auch von operativen Aufgaben im Tagesgeschäft *entlasten* und die Konzentration der Verwaltungsführung auf strategische Fragestellungen ermöglichen.

Ein wesentlicher Zweck der Budgetvereinbarungen liegt in der **verbindlichen Konkretisierung der Fach- und Ressourcenziele** aus Produkthaushalt und Regierungsprogramm. In diesem Sinn sind die Budgetvereinbarungen die verbindliche Grundlage des Haushaltsvollzugs, von ihnen kann nur abgewichen werden, wenn Änderungen *vereinbart* werden. Die damit verbundenen **Anpassungsprozesse durch unterjährige (Korrektur-) Maßnahmen** sind erforderlich, weil der Haushaltsvollzug in einem dynamischen Umfeld stattfindet: Planungen können sich als unrealistisch erweisen, Rahmenbedingungen können sich verändern, etwa wenn erwartete Einnahmen wegbrechen.

Budgetvereinbarungen sind daher ein **verbindliches, aber kein starres Zielsystem**. Die dynamischen Rahmenbedingungen des Haushaltsvollzugs verlangen, dass die Flexibilität der Haushaltsbewirtschaftung, die durch Globalbudgets und den Produkthaushalt gewonnen wird, durch Budgetvereinbarungen der Ressorts gegenüber den Budgeteinheiten nicht wieder auf Null reduziert wird. Im Sinne eines lernenden Systems werden die Budgetvereinbarungen nach einem **rollierenden Planungsverständnis** kontinuierlich im Controllingprozess durch Führungsmaßnahmen weiterentwickelt.

3.5 Haushaltskontrolle: Rechnungslegung und Haushaltsrechnung

Die **Haushaltsrechnung** ist als **Gegenstück zum Haushaltsplan** das Instrument, mit dem als Abschluss des Haushaltsprozesses über die Ergebnisse des Verwaltungshandelns (Zielerreichung, Leistungserbringung und Mittelverwendung) von der Exekutive gegenüber der Legislative Rechenschaft abgelegt wird. Die Haushaltsrechnung ist somit auch die **Grundlage der parlamentarischen Haushalts- und Regierungskontrolle**, im Produkthaushalt insbesondere auch bezüglich der Wirtschaftlichkeit.

Die Haushaltsrechnung stellt daher künftig das Pendant zum **Produkthaushalt** in Form eines Plan-Ist-Vergleichs zu allen Daten dar. Der Plan-Ist-Vergleich wird um einen **Rechenschaftsbericht zum Produkthaushalt** ergänzt, in dem über *alle* Bestandteile des Produkthaushalts, vor allem die strategischen Ziele und die Erläuterungen zu den Produktbereichen, Rechenschaft gelegt wird. Der Rechenschaftsbericht gewinnt nicht allein deshalb besondere Bedeutung, weil mit dem Produkthaushalt künftig tatsächlich über ein "Regierungsprogramm in Zahlen" (Bundesverfassungsgericht), das neben den Finanz- auch die Fachziele enthält, Rechenschaft gelegt wird, sondern auch, weil die Plan-Ist-Vergleiche auf Kennzahlenbasis in vielen Fällen der Erläuterung und (politischen) Bewertung bedürfen, um Fehlurteile zu vermeiden.

Ein wesentliches Gewicht im Rechenschaftsbericht zur Haushaltsrechnung liegt auf der **Kommentierung und Erläuterung der Kennzahlen** (Plan-Ist-Vergleiche zum Haushaltsplan). Die Haushaltsrechnung wird daher künftig durch *einen Rechenschaftsbericht je Ressortbereich* (heutige Einzelpläne) ergänzt, da die Ressortbereiche die politische Ressortverantwortung der (Fach-) Minister/innen gegenüber dem Parlament spiegeln.

Diese politischen Rechenschaftsberichte sorgen im Produkthaushalt für die erforderliche Transparenz gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit, die der besonderen Stellung der Verwaltung als 'Treuhänder' öffentlicher und steuerfinanzierter Aufgaben geschuldet wird. **Parlamentsberichte** sind insofern keine 'rein externen Berichte' wie etwa Jahresabschlüsse und Geschäftsberichte von Privatunternehmen. Parlamentsberichte erfüllen vielmehr eine wichtige demokratische Funktion im Zusammenhang mit der Legitimation und Kontrolle von Regierungshandeln.

Die **haushaltsrechtliche Gewaltenteilung** gibt dem Landtag Mitwirkungsrechte im parlamentarischen Haushaltsverfahren vor allem bei der **Verabschiedung des Haushaltsplans**, die parlamentarischen Gestaltungsrechte im Haushaltsvollzug sind demgegenüber eng begrenzt, da der **Haushaltsvollzug Sache der Exekutive** ist. Dementsprechend dient die Haushaltsrechnung neben ihrer Kontrollfunktion in erster Linie der Informationsbeschaffung für künftige Haushaltsentscheidungen über neue Haushaltspläne.

Der Produkthaushalt sieht daher **kein zusätzliches (unterjähriges) Berichtswesen** an den Landtag vor, weil im Sinne der **Prinzipien der Adressaten- und Entscheidungsorientierung** im Berichtswesen mit solchen Haushaltsberichten zum Produkthaushalt keine Entscheidungskompetenzen des Landtags verbunden wären. Die **bewährten Haushaltsberichte an den Landtag** zum Haushaltsvollzug reichen daher auch künftig aus.

3.6 Controlling und die Binnensteuerung der Landesbehörden

Im Projekt EPOS.NRW wird besonderer Wert auf den **Nutzwert der Kosten- und Leistungsrechnung für die Binnensteuerung** von und in den Behörden gelegt. Dies wird erreicht durch den **Auf- bzw. Ausbau von Controllingssystemen** auf allen Ebenen der Landesverwaltung, in den Behörden, in den Ressorts und bei der Landesregierung. Dabei soll die konkrete Ausgestaltung der jeweils verantwortlichen Entscheidungsebene selbst überlassen bleiben. **Controlling** versteht sich in diesem Kontext als die **Integration von bewährten und neuen Planungs-, Informations- und Kontrollprozessen**.

Controlling ist Teil der Führungsaufgaben. Führungskräfte definieren und setzen Ziele, planen deren Umsetzung und kontrollieren die Zielerreichung. Daher ist der Controllinggedanke auch in öffentlichen Verwaltungen keine Innovation, sondern *bewährte Führungspraxis*.

Moderne Verwaltungsführung bedient sich jedoch - ähnlich wie moderne Unternehmensführung - des systematischen Einsatzes von **Controllinginstrumenten**, um die **Effektivität von Führung** zu verbessern. Aufgaben und Verantwortung werden delegiert, Ziele werden systematisiert und konkretisiert mit nachgeordneten Führungsebenen vereinbart, so dass die Führungskräfte selbst im Steuerungs- und Kontrollprozess durch **Controller** besser unterstützt werden können und die Motivation der Beschäftigten steigt, sich für die Zielerreichung einzusetzen. **Transparenz von Zielen und Ergebnissen** ist daher der **Kerngedanke von Controlling**.

Das Controlling steht in engem Zusammenhang mit der Einführung von **Globalbudgets und dem Produkthaushalt nach § 17a LHO**. Damit sollen die Entscheidungsspielräume der Budgeteinheiten und ihrer Führungskräfte erweitert und gleichzeitig die Instrumente zur Haushaltsplanung und -kontrolle verbessert werden. Durch die konsequente Ausrichtung der Verwaltungsführung auf Zielsetzung und Zielkontrolle werden die Führungskräfte von häufig zeitraubenden Detailaufgaben entlastet und können sich stärker auf strategische Fragen konzentrieren. Die Führungskräfte sollen in diesem Zusammenhang durch ein **konsequentes Controlling** in jeder Phase des Haushaltsprozesses einen transparenten Überblick über ihren Verantwortungsbereich erhalten und können so auf Grundlage valider Daten fundierte Entscheidungen treffen und die operative Umsetzung ruhigen Gewissens delegieren.

Controlling ist nach diesem Verständnis die systematische Verknüpfung von Planung und Aufstellung von Produkthaushalten mit der Verwaltungsführung durch Budgetvereinbarungen und die systematische Kontrolle der Zielerreichung auf allen Führungsebenen.

§ 17 a LHO verlangt als Rechtsgrundlage von Globalbudgets bei der Übertragung der Finanzverantwortung an dezentrale Organisationseinheiten (Budgeteinheiten), dass durch „geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente“ eine Überschreitung der verfügbaren Ausgabevolumina verhindert und die Zielerreichung gesichert wird. Die **Einführung von Controlling** sollte daher mit der Haushaltsmodernisierung *verknüpft* werden. Controlling ist ein wesentliches Element moderner Haushaltsführung mit Globalbudgets auf der Grundlage eines Produkthaushalts.

3.7 Mehrjahresplanung und strategische Ziele

Die Planung von überjährigen Zeiträumen und strategischen Zielen erhält im Produkthaushalt aus drei Gründen besondere Bedeutung:

1. Die Budgetierung bringt mit sich, dass Budgeteinheiten Haushaltsmittel übertragen dürfen, um einen **Anreiz zur wirtschaftlichen Verwendung** von Mitteln zu schaffen und gleichzeitig im Wege der Flexibilisierung die Möglichkeiten zu verbessern, **Vorsorge** zu treffen. Diese Anreize gehen verloren, wenn die Budgetinhaber damit rechnen müssen, dass die Rücklagenbildung unmittelbar zur Kürzung des verfügbaren Budgetvolumens führt. In diesem Fall tritt eine Minderung des sogenannten 'Dezemberfiebers' allenfalls kurzfristig ein. Im Zusammenhang mit vielen Globalhaushalten wird daher insbesondere das Schlagwort 'Planungssicherheit' thematisiert.
2. Die **Integration der Fachziele** in das Haushaltsverfahren bringt mit sich, dass zumindest im Produkthaushalt auch überjährige Zielperspektiven eine Rolle spielen müssen. Die meisten Fachziele geben (allein) auf Jahresfrist betrachtet keinen wirklichen Sinn, vielmehr sind die Jahresziele meist die erste Periode einer mehrjährigen Zielperspektive. Dies bedeutet letztlich auch eine überjährige Finanzperspektive, um die gesamte (Fach-) Zielperspektive realistisch darstellen zu können.
3. Die meist **fehlende kurzfristige Kostenflexibilität** infolge hoher Fixkostenlasten lässt kurzfristige finanzielle Handlungsspielräume meist kaum realistisch erscheinen. Gleichzeitig wird deutlich, dass viele Fixkosten von der zeitlichen Perspektive

abhängen, also mittelfristig variabel sind. Eine verlässliche und zielorientierte Haushaltswirtschaft erfordert daher Instrumente zur mittelfristigen Kostenanpassung.

Die skizzierten Hintergründe machen eine mittelfristige Absicherung der Budgetziele erforderlich, die einerseits (im Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative) im Produkthaushalt, andererseits (verwaltungsintern) in Budgetvereinbarungen erfolgt.

Der Produkthaushalt soll daher um **strategische Ziele** zu allen Budgeteinheiten und Produktbereichen bzw. Produktgruppen ergänzt werden, die vor allem Festlegungen im Sinne der Planungsicherheit zur Budgetentwicklung und etwaigen Kostenanpassungen sowie zu überjährigen Fachzielen enthalten. Produkthaushalte enthalten daher neben den finanziellen Ermächtigungen auch **Ausführungen und Kennzahlen** zu den strategischen Zielen der Budgeteinheiten.

Die strategischen Planungen sollten als **Programmplanung der (Fach-) Ressorts** in das jährliche Haushaltsverfahren *im Vorfeld des Eckwertebeschlusses* integriert werden, so dass dessen Eckwerte das erste Jahr einer (mittelfristigen) strategischen Perspektive darstellen, die einerseits durch die Programmplanungen der (Fach-) Ressorts, andererseits durch die mittelfristige Finanzplanung bestimmt wird.

3.8 Integrierte Verbundrechnung

Mit der Umsetzung des Projekts EPOS.NRW soll die Integrierte Verbundrechnung eingeführt werden. Es wird somit die gesamte monetäre Rechnungslegung auf die Prinzipien der Integrierten Verbundrechnung umgestellt werden, so dass die Haushaltsdaten vollständig im Sinne der Generationengerechtigkeit auf den **Ressourcenverbrauch** abstellen werden. **Zahlungsdaten** (Einnahmen und Ausgaben) spielen dann 'nur' noch zur Liquiditätssteuerung eine Rolle.

Durch die zusätzlichen Informationen (v.a. Produktinformationen und Kennzahlen) erfolgt eine stärkere Hinwendung der **parlamentarischen Aufmerksamkeit auf die Ziele und Ergebnisse des Verwaltungshandelns**. Damit sollen einerseits wenig ergiebige Diskussionen um detaillierte Einzelansätze vermieden werden, andererseits soll die rein finanzwirtschaftliche Haushaltssteuerung um Fachziele ergänzt werden. Das Parlament soll mit dem Haushalt über Finanz- und Fachziele entscheiden, so dass ein **Zusammenhang zwischen den Budgets und den damit erreichbaren Zielsetzungen** hergestellt wird. Dieser Zusammenhang ist die Voraussetzung dafür, um im parlamentarischen Verfahren die Angemessenheit der Budgets beurteilen zu können.

Die Einführung der Integrierten Verbundrechnung erfolgt nach einem Stufenkonzept. Das Stufenkonzept führt nur dann nicht zu unvermeidbaren Mehraufwendungen, wenn die Datenerfassung bereits auf den ersten Stufen (teilweise) auf die Anforderungen späterer Stufen ausgerichtet wird. Spätere Korrekturen von Grundeinstellungen (z.B. Kontenplan) können sonst zu hohen und oft vermeidbaren Mehraufwendungen führen. In diesem Zusammenhang ist dafür Sorge zu tragen, die **notwendige Standardisierung** für Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger sowie die damit verbundenen Verrechnungslogiken von vornherein zu beachten.

Die Rahmenbedingungen von EPOS.NRW verlangen ebenfalls **Grundentscheidungen zum Rechnungsstil** bereits am Anfang des Projekts. Eine entsprechende Kabinettsentscheidung vorausgesetzt, verfolgt die Koordinierungsgruppe folgende Ziele:

In der **ersten Ausbaustufe** des Neuen Rechnungswesens sind zunächst alle für Produkthaushalte und die Kosten- und Leistungsrechnung relevanten Geschäftsvorfälle zu erfassen und *nicht* steuerungsrelevante Geschäftsvorfälle und Bestandspositionen noch auszuklammern; diese sind erst in der dritten Ausbaustufe (Integrierte Verbundrechnung) zu ergänzen.

Die **zweite Ausbaustufe** (Controllingsystem zur Binnensteuerung) kommt nach Auffassung der Koordinierungsgruppe zunächst mit dem Rechnungswesen der ersten Ausbaustufe (Produkthaushalt) aus und differenziert vor allem die Kosten- und Leistungsrechnung nach den Anforderungen der Binnensteuerung.

Das Gesamtausbauziel einer Rechnungslegung nach den Prinzipien der Integrierten Verbundrechnung in der **dritten Ausbaustufe** führt dazu, dass bereits in der ersten Phase zumindest

- eine **Harmonisierung des Kontenplans** für die spätere Verbundrechnung und
- eine **einheitliche Erfassung und Bewertung der** bereits auf den ersten Stufen relevanten **Kosten** erfolgen sollte.

Grundvoraussetzung hierfür ist die **Nutzung einer einheitlichen Kontensystematik**. Die Landesverwaltung wird insofern den im Juni 2003 von der Finanzministerkonferenz verabschiedeten **Verwaltungskontenrahmen (VKR)** als landesweit verbindlichen Kontenrahmen nutzen.

4 Umstellungsphasen

Eine so umfassende Reform des gesamten Haushalts- und Rechnungswesens erfordert insbesondere angesichts der angespannten Haushaltslage einen ressourcenschonenden Umgang mit dem für die Umstellung aufzubringenden Personaleinsatz sowie eine zeitliche Streckung der erforderlichen Investitionsmittel. Dies kann nur dadurch erreicht werden, dass das Projekt EPOS.NRW in folgende Phasen untergliedert wird:

- die Phase der Einrichtung und Erprobung von **Modellprojekten**
(vgl. nachstehendes Kapitel 5)
- die Phase eines **Übergangssystems**
Hier wird es darauf ankommen, die Integrierte Verbundrechnung mit allen ihren Komponenten schrittweise auf- bzw. auszubauen und die Funktionalitäten der einzelnen Bestandteile bei flächendeckendem Einsatz zu sichern sowie für die geplante Bilanzoption die Vermögenserfassung sukzessive und damit ressourcenschonend vorzunehmen.
- die Phase des **Zielsystems**
Im Zielsystem wird der Übergang von einer gleitenden Bestandsrechnung in eine vollständige Bilanzierung bei Zusammenfassung aller Teilbilanzen zu einer Landesbilanz nach Art einer konsolidierten Konzernbilanz vollzogen.

5 Rahmenvereinbarungen für die beabsichtigten Modellprojekte

Die Entwicklung der **Rahmenvereinbarungen** baut auf dem vorliegenden Rahmenkonzept auf, wobei das Rahmenkonzept selbst bereits einige Rahmenvereinbarungen enthält:

1. Das **Rahmenkonzept EPOS.NRW** als Grundlage der gesamten Projektarbeit in den nächsten Jahren soll die Leitlinie für die Modell- und Umsetzungsprojekte sowie die DV-Arbeiten vorgeben. Das Rahmenkonzept enthält somit die **sachlichen und**

zeitlichen Projektziele der Landesregierung im Sinne von **'Leitplanken'** für die **Projektarbeit**.

2. Der konzeptionelle Gesamtrahmen des vorliegenden Rahmenkonzepts muss in vielen Fällen noch mit detaillierten Ausführungsbestimmungen (z.B. VV zu 17a LHO) gefüllt werden. Die **Ausführungsbestimmungen im Sinne von Rahmenvereinbarungen** regeln das Verfahren innerhalb der 'Leitplanken' des Rahmenkonzepts.

Die detaillierten Rahmenvereinbarungen sollten dabei nicht allein deduktiv aus den **Ergebnissen des Rahmenkonzepts** 'am grünen Tisch' abgeleitet werden, sondern insbesondere auch die **Erfahrungen aus bestehenden KLR-Behörden und 'neuen' Modellprojekten** nutzen:

- **KLR-Behörden** sind dabei alle derzeit bestehenden KLR-Anwendungen in der Landesverwaltung.
- **Modellprojekte** sind Projekte, die das Rahmenkonzept in der Praxis erproben und nach den Vorgaben des Kabinettsbeschlusses vom März 2003 im kommenden Haushaltsplan (für das Jahr 2006) den Produkthaushalt einführen.

Die **Modellprojekte** sollten unmittelbar nach der Verabschiedung des Rahmenkonzepts in der **Verantwortung der (Fach-) Ressorts** aufgelegt werden. Dabei werden in aller Regel bestehende KLR-Anwendungen im Sinne eines Ausbaus und einer Validierung das Rahmenkonzept erproben.

Diese Modellprojekte sollten im Sinne der Erarbeitung der detaillierten Rahmenvereinbarungen von der **Koordinierungsgruppe** begleitet werden, so dass die **Rahmenvereinbarungen für die flächendeckende Umsetzung** durch die Koordinierungsgruppe in der Auseinandersetzung der Modellprojekte mit dem Rahmenkonzept und den darin enthaltenen Vorgaben und Arbeitsaufträgen festgelegt werden.

Rahmenkonzept und Rahmenvereinbarungen müssen bei einem komplexen Großprojekt wie EPOS.NRW für die flächendeckende Umsetzung hinreichende Möglichkeiten zur Berücksichtigung von **Besonderheiten der Ressorts und Behörden** lassen. Andererseits müssen die **Einheitlichkeit der Umsetzung** im Sinne der zentralen Steuerungsfähigkeit und die **Wirtschaftlichkeit der Einführung** durch eine zentrale Projektsteuerung und Instrumente des Erfahrungsaustauschs gewährleistet werden. In diesem Sinne werden **keine starren Rahmenvereinbarungen** geschaffen.

Dieses **differenzierte System von Rahmenvereinbarungen** ermöglicht durch Festlegungen und Empfehlungen die Sicherstellung einer **einheitlichen Konzeptumsetzung**, soweit dies erforderlich ist. Empfehlungen und Anregungen sind darüber hinaus **Arbeitshilfen**, die von Ressorts und Behörden dennoch flexibel ausgestaltet werden können.

Dies stellt sicher, dass einerseits **Lern- und Synergieeffekte** und somit eine wirtschaftliche Projektdurchführung durch eine koordinierte Umsetzung realisiert werden können, andererseits dennoch **kein starres Korsett** für die Ressorts entsteht.

Die Rahmenvereinbarungen sollten wie das Rahmenkonzept in der Zuständigkeit der Koordinierungsgruppe unter Federführung des Finanzministeriums entwickelt, verabschiedet und kontinuierlich weiterentwickelt werden, so dass die **Beteiligung aller Ressorts** sichergestellt ist.

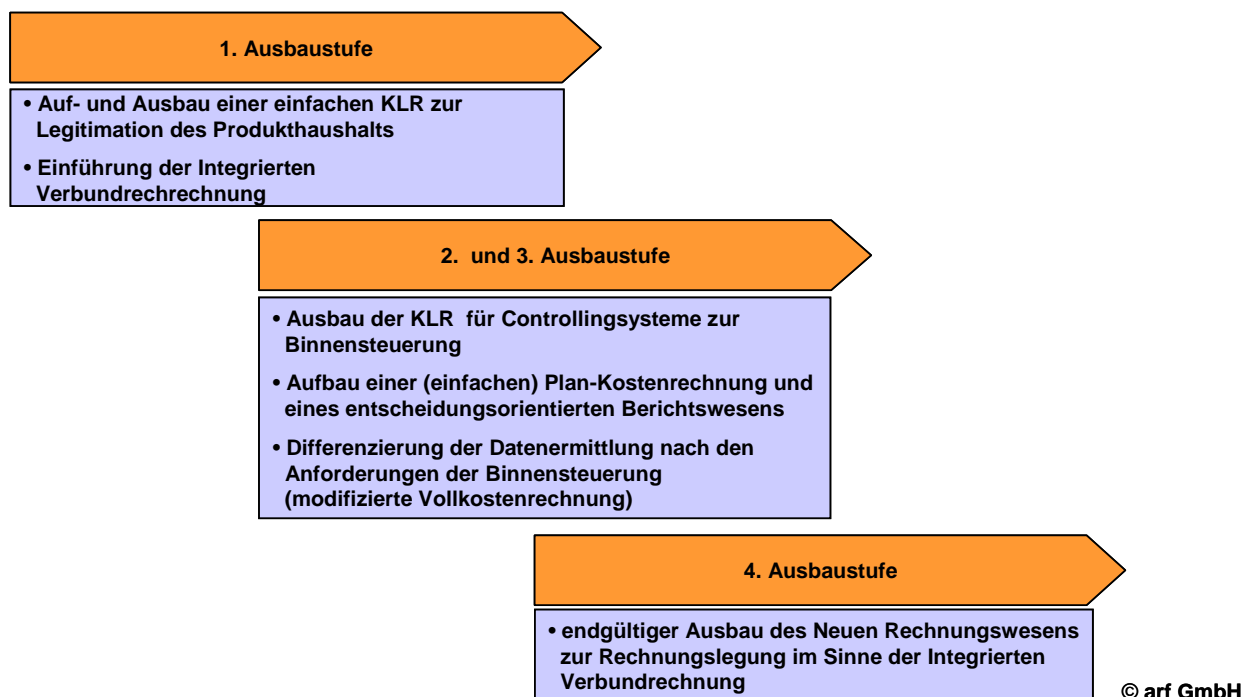
Im Projekt EPOS.NRW ist die **kontinuierliche (Weiter-) Entwicklung der Rahmenvereinbarungen** aus zwei Gründen von besonderer Bedeutung:

1. Im Rahmen der flächendeckenden Umsetzung führen in mehreren Staffeln weitere Behörden (Budgeteinheiten) den Produkthaushalt ein. Dabei müssen die **individuellen Anforderungen der Behörden** mit den Rahmenvereinbarungen in Einklang gebracht werden. Aus diesem Grund ist eine kontinuierliche (Weiter-) Entwicklung der Rahmenvereinbarungen (z.B. Anpassung von Buchungsvorschriften) bis zum Ende der flächendeckenden Einführung dringend erforderlich.
2. Die Rahmenvereinbarungen werden sich vom **Übergangssystem** der nächsten Jahre zum **Zielsystem** zum Teil erheblich verändern (z.B. Periodenabgrenzung im Rechnungswesen), was eine entsprechende Anpassung der Rahmenvereinbarungen unerlässlich macht.

6 Dezentrale Umsetzungsplanung in Staffeln und Stufen

Kern des Neuen Rechnungswesens wird in der ersten Umsetzungsstufe die Kosten- und Leistungsrechnung auf doppischer Basis sein, da ein **Vollausbau** zur Integrierten Verbundrechnung **mit Bilanzierung** erst später erfolgen soll. In der Grafik unten werden die Ausbaustufen deutlich.

In der ersten Umsetzungsstufe wird daher der flächendeckende Auf- und Ausbau der Kosten- und Leistungsrechnung erfolgen, wobei dies unter Berücksichtigung der Grundlagen für ein System nach der Integrierten Verbundrechnung erfolgt. **Die Einführung der Integrierten Verbundrechnung erfolgt somit gleichzeitig mit der flächendeckenden Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung.**



Der Auf- und Ausbau der Kosten- und Leistungsrechnung soll dezentral und schrittweise auf der Grundlage des Rahmenkonzepts durch die einzelnen Behörden unter der eigenständigen Verantwortung des jeweils zuständigen Fachressorts erfolgen (Ressorthoheit). Dafür müssen die Fachressorts in einem ersten Schritt eine für das Ressort **verbindliche Staffelplanung** festlegen.

Beim Ausbau der Kosten- und Leistungsrechnung sollen bereits bestehende KLR-Systeme integriert werden, in vielen Bereichen müssen jedoch auch neue KLR-Systeme aufgebaut werden, wobei in diesen Fällen die Erfordernisse der Integrierten Verbundrechnung schon bei der Einführung zu berücksichtigen sind (z.B. Doppik-Funktion).

Darüber hinaus müssen IT-Anpassungen erfolgen, die sowohl zentral als auch dezentral zu berücksichtigen sind. Die Anpassungsbedarfe ergeben sich im Abgleich mit dem IT-Rahmenkonzept, welches zur Zeit unter Moderation der arf GmbH erarbeitet wird. In dem IT-

Rahmenkonzept werden u.a. die Themen „Betreiberkonzept“, „Systemarchitektur“ und „Investitionsbedarfe“ behandelt.

Die skizzierte Zielsetzung und das Stufenkonzept führen zu sukzessive wachsenden **Mindestanforderungen an die KLR-Systeme** in den Behörden:

In der **ersten Ausbaustufe** steht die **Datenlieferung für den Produkthaushalt** im Vordergrund der Anforderungen an das Neue Rechnungswesen:

- Aufbau einer Ist-Datenerfassung zur Datenermittlung (u.a. als Vollzugsnachweis und für die Bewirtschaftung).
- Aufbau einfacher Planungsprozesse zur Haushaltsaufstellung.

In der **zweiten und dritten Ausbaustufe (Übergangssystem)** soll vor allem die Kosten- und Leistungsrechnung als Grundlage für **Controllingsysteme zur Binnensteuerung** ausgebaut werden:

- Aufbau einer (einfachen) Plan-Kostenrechnung und eines entscheidungsorientierten Berichtswesens auf einfacher Datengrundlage.
- Differenzierung der Datenermittlung nach den Anforderungen der Binnensteuerung (modifizierte Vollkostenrechnung).

In der **vierten Ausbaustufe (Zielsystem)** erfolgt dann der endgültige Ausbau des Neuen Rechnungswesens **zur Rechnungslegung im Sinne der Integrierten Verbundrechnung**:

- Jahresabschluss mit Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung
- Vollständige **Integration von Kennzahlen in den Produkthaushalt**:
Ausbau der Quantitäts- und Qualitätserfassung und -bewertung auf Grundlage der Erfahrungen auf den ersten Stufen über die Zwecke der Binnensteuerung hinaus.