



**Fortentwicklung des  
Steuerungskonzepts EPOS.NRW  
für Phase II**

**- Transparenz, Relevanz und Akzeptanz -**

Stand: 07.05.2013

---



## Inhalt

<b>1</b>	<b>Zusammenfassung, Festlegungen, Empfehlungen</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Auftrag und Zielsetzung</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Ausgangssituation</b>	<b>12</b>
<b>3.1</b>	<b>Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz</b>	<b>14</b>
<b>3.2</b>	<b>Justizvollzug</b>	<b>15</b>
<b>3.3</b>	<b>Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales</b>	<b>16</b>
<b>3.4</b>	<b>Steuerverwaltung</b>	<b>18</b>
<b>3.5</b>	<b>Fazit</b>	<b>19</b>
<b>4</b>	<b>Beschreibung des EPOS.NRW-Steuerungsmodells</b>	<b>20</b>
<b>4.1</b>	<b>Allgemeine Steuerungsgrundsätze</b>	<b>20</b>
<b>4.2</b>	<b>Politische Schwerpunktsetzung und Zielformulierung</b>	<b>22</b>
<b>4.3</b>	<b>Beschreibung eines Rahmenvorgehens zur Konkretisierung der Steuerungsansätze</b>	<b>23</b>
<b>4.3.1</b>	<b>Erfassung und Unterscheidung von Zielen</b>	<b>23</b>
<b>4.3.2</b>	<b>Ausrichtung des Zielsystems</b>	<b>23</b>
<b>4.3.3</b>	<b>Kontraktmanagement</b>	<b>24</b>
<b>4.3.4</b>	<b>Controlling-Funktion</b>	<b>24</b>
<b>4.4</b>	<b>Controlling und Kennzahlen</b>	<b>27</b>
<b>4.5</b>	<b>Neue Steuerungsinstrumente in Form von Ziel-, Leistungs- und Budgetvereinbarungen</b>	<b>29</b>
<b>5</b>	<b>Steuerungsebenen</b>	<b>31</b>
<b>6</b>	<b>Standardisierung der KLR</b>	<b>34</b>
<b>6.1</b>	<b>Inhaltliche Mindeststandards</b>	<b>34</b>
<b>6.1.1</b>	<b>Kostenarten</b>	<b>35</b>
<b>6.1.2</b>	<b>Kostenstellen</b>	<b>35</b>
<b>6.1.3</b>	<b>Vollkostenrechnung</b>	<b>36</b>
<b>6.1.4</b>	<b>Verrechnungsverfahren</b>	<b>36</b>
<b>6.1.5</b>	<b>Verrechnungsarten</b>	<b>36</b>
<b>6.1.6</b>	<b>Ministerien</b>	<b>37</b>
<b>6.1.7</b>	<b>Vorkostenstellen</b>	<b>37</b>
<b>6.1.8</b>	<b>Obligatorische Vorkostenstellen</b>	<b>39</b>
<b>6.1.9</b>	<b>Bewirtschaftungskosten</b>	<b>40</b>
<b>6.1.10</b>	<b>Kostenträger</b>	<b>41</b>

---



<b>6.2</b>	<b>Prozessuale Festlegung und methodische Empfehlung</b>	<b>42</b>
<b>7</b>	<b>Vorgehen zur Erprobung der Neuen Verwaltungssteuerung in Phase II</b>	<b>45</b>
<b>7.1</b>	<b>Entwicklung eines Kennzahlensystems für politisch prioritäre Ziele der Landesregierung</b>	<b>45</b>
<b>7.2</b>	<b>Kontraktmanagement und Budgetierung</b>	<b>51</b>
<b>7.3</b>	<b>Controlling und Haushaltsbewirtschaftung</b>	<b>57</b>
<b>7.4</b>	<b>Benchmarking und Zeitreihenvergleiche</b>	<b>59</b>
<b>7.4.1</b>	<b>Haushaltsrelevante Kennzahlen</b>	<b>60</b>
<b>7.4.2</b>	<b>Kennzahlen für binnenorganisatorische Steuerungszwecke</b>	<b>66</b>
<b>7.5</b>	<b>Wirtschaftlichkeitsanreize</b>	<b>73</b>
<b>7.6</b>	<b>Berichtswesen</b>	<b>73</b>
<b>7.6.1</b>	<b>Berichtskonzeption und formale Ausgestaltung</b>	<b>75</b>
<b>7.6.2</b>	<b>Technische Umsetzung</b>	<b>79</b>

**Anlage Kennzahlenübersicht**

---



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Skizze des Steuerungsmodells	21
Abbildung 2:	Rahmenvorgehen zur Erarbeitung wesentlicher Steuerungselemente	22
Abbildung 3:	Ganzheitliches Steuerungsverständnis	25
Abbildung 4:	Ziel-Kaskadierung	26
Abbildung 5:	Zusammenhang zwischen Budget, Leistung und Wirkung	30
Abbildung 6:	Steuerungsebenen	33
Abbildung 7:	Matrix der Vorkoststellengruppen	38
Abbildung 8:	Steuerungsansatz (beispielhaft am politischen Leitsatz „Wir wollen kein Kind zurücklassen“)	48
Abbildung 9:	Kernherausforderungen der Umsetzung des Steuerungskonzepts	50
Abbildung 10:	Ebenen des Kontrakt- und Budgetvereinbarungsprozesses	55
Abbildung 11:	Anlagengitter (handelsrechtlich)	72
Abbildung 12:	Die Berichtskonzeption im Zusammenspiel von Strategie und Steuerungsmodell	74
Abbildung 13:	Berichtsebenen zur Gewährleistung eines adressatengerechten Informationsflusses	76
Abbildung 14:	Berichtsprozesse im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung	79
Abbildung 15:	Mögliche Berichtsdarstellung mittels des EPOS.NRW-SAP-Systems	80
Abbildung 16:	EPOS.NRW-SAP als zentrales Data-Warehouse	81
Abbildung 17:	EPOS.NRW-SAP als Vorsystem	82

---



## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Exemplarische Darstellung von Kennzahlenarten entlang der Steuerungsebenen	32
Tabelle 2:	Anforderungen der verschiedenen Steuerungsebenen an das Berichtswesen	78
Tabelle 3:	Vollständige Übersicht aller im Steuerungskonzept angesprochenen Kennzahlen	<u>Anlage</u>

---



# 1 Zusammenfassung, Festlegungen, Empfehlungen

Mit der Zielsetzung, das Verwaltungshandeln künftig effizienter zu gestalten und die sich daraus ergebenden Erfolge im Sinne einer nach § 7 LHO gebotenen wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung zu nutzen, sind die Möglichkeiten des neuen Rechnungswesens der Integrierten Verbundrechnung, insbesondere die der Kosten- und Leistungsrechnung, **bereits in Phase II** des Einführungsprozesses von EPOS.NRW sukzessive gemäß Rollout-Fortschritt zu Steuerungszwecken einzusetzen. Dieses Konzept benennt dazu Ansätze, die die Erfahrungen von EPOS-Budgeteinheiten und Erfahrungen aus anderen Bundesländern aufgreifen. Die wesentlichen Festlegungen und Empfehlungen werden in dieser vorangestellten Zusammenfassung kurz erläutert und sind in dem nachfolgenden Bericht ausführlich dargestellt.

**Zusammenfassend lässt sich sagen, dass mit einer durch EPOS.NRW<sup>1</sup> unterstützten Steuerung in Phase II Verwaltungsleistungen und deren Kosten**

- **in Form eines Kennzahlensystems dargestellt,**
- **durch Zielvereinbarungen über Leistungen und Budgets verknüpft und**
- **durch ein Controlling unter Berücksichtigung von Benchmarking-Erkenntnissen ausgewertet werden sollen.**

Im Grundsatz lässt sich feststellen, dass der **Erfolg** eines durch eine flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung unterstützten **Steuerungsansatzes** maßgeblich von **folgenden Faktoren** abhängig ist:

- Berücksichtigung der Erwartungshaltung der Politik an die Ergebnisse der KLR durch Setzen politisch prioritärer Schwerpunktfelder („Strategie ist Aufgabe der Verwaltungsspitze“),

---

<sup>1</sup> Einführung von Produkthaushalten zur **outputorientierten Steuerung** - Neues Rechnungswesen



- Top-Down-Orientierung des Steuerungsansatzes,
- Unterstützung der Einführung des Steuerungskonzeptes durch interne Promotoren aller Führungsebenen - vor allem auch auf höchster Leitungsebene,
- Verknüpfung der strategischen Ziele mit operativen Zielen und mit einem Budgetvereinbarungsprozess,
- Ausreichende Bereitschaft, Kostentransparenz herzustellen,
- Ausreichende Bereitschaft, die Informationen aus der Integrierten Verbundrechnung in Steuerungsentscheidungen einzubeziehen,
- Zusammenhang zwischen politischen und betriebswirtschaftlichen Zielen<sup>2</sup>,
- Priorisierung von Maßnahmen mit entsprechender Ressourcenzuweisung,
- Hinreichende Aussagekraft adressatengerecht aufbereiteter Informationen und Daten.

Auf Grund der Erkenntnisse aus den bisherigen Erfahrungen und den im Rahmen einer Bestandsaufnahme erhobenen Informationen lässt sich zusammenfassen, dass die Steuerungsansätze in den verschiedenen Geschäftsbereichen der Landesverwaltung bisher unterschiedlich weit entwickelt worden sind. Vielfach fehlt es noch an den für eine neue Verwaltungssteuerung erforderlichen Kennzahlen. Selbst in jenen Verwaltungen, die bereits über ein ausgeprägtes System von **Leistungs-Kennzahlen** verfügen, sind noch Ergänzungen hinsichtlich korrelierender **Kosten-Kennzahlen** erforderlich.

Daher sollte für eine neue effizienz- und effektivitätsorientierte Verwaltungssteuerung im Sinne des fachlichen Rahmenkonzepts von EPOS.NRW **in Phase II Folgendes umgesetzt werden:**

---

<sup>2</sup> Ähnlich auch der Rechnungshof Baden-Württemberg, Wirtschaftlichkeit des Projekts NSI in der Landesverwaltung, Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung, März 2007



### 1. Standardisierte KLR als Steuerungsgrundlage

Die landesweite Ausprägung der KLR **in Phase II** sollte sich mithilfe des EPOS.NRW-SAP-Systems an den **beiden Prämissen**

- **Steuerungsrelevanz der Daten und**
- **Aufwand der Datenerhebung**

orientieren. Ausgehend von diesen Prämissen benennt das Steuerungskonzept folgende **inhaltliche Mindeststandards** (vgl. Tz. 6.1 des Berichts):

- 1.1** Bei einer Haushaltsführung auf Basis eines doppischen Rechnungswesens sind **alle** Aufwendungen und Erträge den Produkten der KLR zuzuordnen, um dem Vollständigkeitsgebot Rechnung zu tragen. Dies bedeutet z.B. auch, dass neutrale Aufwendungen und Erträge ebenfalls den Produkten zuzuordnen sind.
- 1.2** Der Bildung von (End-)Kostenstellen ist unter dem Gesichtspunkt der Kosten- und Fachverantwortlichkeit **grundsätzlich die Aufbauorganisation** einer Verwaltung/Behörde zu Grunde zu legen.
- 1.3** Im Hinblick auf künftige Produkthaushalte sind in einer KLR sämtliche Kosten (Einzel- und Gemeinkosten) zu erfassen (**Vollkostenrechnung**).
- 1.4** Im Rahmen der Verrechnungssystematik ist grundsätzlich das sogenannte **Stufenleiterverfahren** anzuwenden.
- 1.5** Es erfolgt eine budgeteinheiteninterne und eine budgeteinheitenübergreifende **Leistungsverrechnung** (letztere v.a. bei Leistungen von sogenannten Zentralen Dienstleistern wie beispielsweise dem LBV) als kalkulatorische Sekundärkosten. Mit der Evaluation des Modellversuchs Produkthaushalt im Jahr 2016 soll eine Entscheidung über die Einführung einer flächendeckenden Fakturierung herbeigeführt werden.
- 1.6** Für **Ministerien soll** wegen ihrer Aufgabenbesonderheiten **die Verrechnung auf nachgeordnete Bereiche entfallen**.
- 1.7** An Vorkostenstellen sind - unter Beachtung des Grundsatzes der Wesentlichkeit und soweit entsprechende Tätigkeiten vorkommen – **die nachstehend aufgeführten Vorkostenstellen** zu bilden, wobei die Reduzierung auf nur 5 obligatorische Vorkostenstellen zu einer deutlichen Vereinfachung gegenüber der bisherigen Vorgabe in der KLR-Richtlinie beiträgt, nach der insgesamt 18 Vorkostenstellen zu bilden waren:
  - 1.7.1.** Intendanz (Leistungs- und Assistenz-Personal im weitesten Sinne sowie zugehörige Sachkosten, soweit nicht in den nachstehenden Nrn. 1.7.2 bis 1.7.5 aufgeführt)



- 1.7.2. Liegenschaften, Facilitymanagement
- 1.7.3. IT-Service und IuK
- 1.7.4. Druckerei / Kopier- und Vervielfältigungsstelle
- 1.7.5. Fahrbetrieb, Fahrbereitschaft

### 1.8 An **Kostenträgerauswertungen** sind grundsätzlich folgende **obligatorische Daten** nachzuweisen:

- 1.8.1. Gesamtkosten
- 1.8.2. Stückzahlen
- 1.8.3. Stückkosten
- 1.8.4. Personalkostenanteil

Insbesondere Stückkosten müssen nur dort für jedes Produkt ausgewiesen werden, wo sich dies nach Abstimmung des Ressorts mit dem FM als sinnvoll darstellt.

### 1.9 Für Zwecke der eindeutigen Zuordnung von Bewirtschaftungskosten zu den zu bewirtschaftenden Mitteln (z.B. zu Transfermitteln) ist sicherzustellen, dass korrespondierende Kostenträger ausgeprägt werden. Im Falle der sogenannten Auftragsbewirtschaftung (z.B. Bezirksregierung für das MAIS) sind die Bewirtschaftungskosten den fachlich zuständigen Stellen zu übermitteln (z.B. hat die Bezirksregierung dem MAIS ihre Bewirtschaftungskosten mitzuteilen).

## 2. Prozessuale Festlegungen und methodische Empfehlungen

Hinsichtlich der Ausprägung der KLR benennt das Steuerungskonzept Tz. 6.2 folgende prozessuale Festlegungen und methodische Empfehlungen:

### 2.1. Soweit die diesem Steuerungskonzept benannten **Kennzahlen und Definitionen sowie die Ausgestaltung der Vorkostenstellen bzw. daraus abgeleiteter Kennzahlen einer weiteren Präzisierung** bedürfen, soll ein **Gremium** - bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Ressorts, der fachlichen Leitstelle EPOS.NRW, dem Competence Center EPOS.NRW (CC EPOS.NRW) und ggf. den Budgeteinheiten und ggf. dem entsprechenden Buchungs- und Kostenrechnungsservice sowie ggf. unter Beteiligung der Haushaltsabteilung des FM - die **Einzelheiten dazu festlegen**.

Dieser Personenkreis soll ferner unter Mitwirkung der Leitungsebene der betroffenen Budgeteinheiten und der betreffenden Projektleitung(en) zu **Beginn eines jeden Rolloutprojekts eine erste Abstimmung der KLR-Stammdaten** (Kostenstellen, Kostenträger, Kennzahlen, Vorkostenstellen etc.) herbeiführen. Ggf. wird das Programm



EPOS.NRW auch die Unterstützung durch das CC EPOS.NRW anbieten.

Die konkrete Ausgestaltung wird im jeweiligen Rollout unter Beachtung der Steuerungsrelevanz und der Leitlinien des HGrG zwischen Ressort, Budgeteinheit und Finanzministerium abgestimmt.

Eine Fortentwicklung von Kennzahlen, Vorkostenstellen oder KLR-Stammdaten erfolgt in Abstimmung mit den jeweils betroffenen Ressorts.

- 2.2. Vom Programm EPOS.NRW sollte jährlich ein Forum zum **Erfahrungsaustausch mit den Buchungs- und Kostenrechnungsservice-Einrichtungen der Ressorts** initiiert werden. Dieses Forum bietet auch die Möglichkeit eines Erfahrungsaustauschs hinsichtlich gesammelter praktischer Erfahrungen und Empfehlungen.
- 2.3. Bei der Bestimmung sinnvoller und messbarer Mengen- und Qualitätskennzahlen sollte der Einführungsprozess ausgehend von einem **Minimalprinzip** gestartet werden.

### 3. Kennzahlensystem

Anknüpfend an eine **Definition politisch prioritärer Ziele der Landesregierung sollte ein Kennzahlensystem entwickelt und durch das Kabinett beschlossen werden** (vgl. Tz. 7.1 des Berichts). Dieser Prozess sollte sich in Phase II auf eine begrenzte Zahl von ressortübergreifenden Zielen und Kennzahlen beschränken. Pro Ressort sollte in der Erprobungsphase II eine Zahl von maximal drei Kennzahlen ausreichend sein.

### 4. Kontraktmanagement, Budgetvereinbarungen

Bereits in Phase II soll die **zwingende Beurteilung der Ist-Kosten im Rahmen der KLR kombiniert werden mit einer differenzierten Budgetierung**. Die Budgetierung ist formal an den Abschluss einer **Budgetvereinbarung** geknüpft, die neben den Budgetzielen zwingend Ziel- und Leistungsangaben enthalten muss. Die Einzelheiten dazu sind in Abstimmung zwischen Finanzministerium und den betroffenen Ressorts noch festzulegen. Bewährte Steuerungskonzepte der Ressorts sollen in diesem Kontext nicht durch EPOS.NRW abgelöst, sondern, soweit für die Belange der Phase III notwendig, ergänzt werden (z.B. durch Kosteninformationen).

Haushalts-, Fach- und Controllingverantwortliche sollen – sofern das Controlling nicht ohnehin durch den oder die BdH wahrgenommen wird (s.u.) – im Rahmen des Kontraktmanagements möglichst kooperativ zusammenwirken. Eine Dele-



gation der Befugnis, Budgetvereinbarungen abzuschließen, kann in Betracht kommen (z.B. auf Organisationsreferate). Im Rahmen von Budgetvereinbarungen sollen auch Gender-Aspekte Berücksichtigung finden.

### 5. Controlling und Haushaltsbewirtschaftung

Durch eine Erweiterung der Input-Steuerung um **outputorientierte Komponenten** (Leistungsverhalten) muss eine umfassende Input-/Output-Korrelation dargestellt und zu Steuerungszwecken genutzt werden. Dies bedeutet für die Verwaltungspraxis bei EPOS.NRW-Behörden in Phase II, dass mindestens die mithilfe der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) gewonnenen Erkenntnisse in den Steuerungsprozess einfließen sollen. Dies schließt **regelmäßige Auswertungen der Ist-Kosten nach jeweiligem Periodenabschluss** durch Budgetverantwortliche, Controller und Kostenstellenverantwortliche mit ein. Jedes Ressort sollte – sofern dies nicht ohnehin schon unabhängig von der Einführung von EPOS.NRW geschehen ist – **spätestens mit Produktivstart bei einer Budgeteinheit im Geschäftsbereich eine Controllingfunktion implementieren**, die nicht notwendigerweise eine eigene Stelle bilden muss. Beachtlich ist in diesem Zusammen auch die Rolle der oder des Beauftragten für den Haushalt. Dem bzw. der BdH obliegt nach § 9 – vereinfacht ausgedrückt – die Aufstellung des Haushalts und die Überwachung des Haushaltsvollzugs. § 9 LHO beschreibt folglich de facto die Aufgaben eines Haushaltscontrollings mit den damit einhergehenden Verantwortlichkeiten. Sofern es einer **grundsätzlichen Methodikvermittlung** bedarf, **bietet das Programm EPOS.NRW Unterstützung in Form von Wissensvermittlung** an (vgl. zum Ganzen Tz.7.3).

### 6. Benchmarking

Aus sachgerecht abgegrenzten qualitativer und quantitativer Vergleichsdaten müssen – soweit sich Behörden untereinander vergleichen lassen, wie das z.B. bei sogen. Filialverwaltungen der Fall ist, oder soweit sich bestimmte Aufgabenbereiche (z.B. sogen. Querschnittsaufgaben) dafür eignen – entsprechende Erkenntnisse durch geeignete Methoden (z.B. Coaching) in **effizientere Verhaltensweisen** umgesetzt werden. Bei dieser Prüfung sind die einschlägigen Sachinformationen zu den einzelnen Kennzahlen zu beachten, da die Vergleichswerte auf unterschiedlichen Sachverhalten beruhen können. Insofern ist das sogenannte **Benchmarking** ein wichtiger Schlüssel zu einem effizienteren Umgang mit den anvertrauten Ressourcen (vgl. Tz. 7.4).

Neben ressortinternen bzw. budgeteinheiteninternen Vergleichsbetrachtungen (vgl. Tz. 7.4.2) lassen sich bereits in Phase II des Programms EPOS.NRW zielführende Ansätze für haushaltsrelevante Vergleichsbetrachtungen und Zeitreihenvergleiche identifizieren. Letztere werden sich entsprechend der Darstellung



in Tz. 7.4.1 auf in der Regel im Rahmen des Rollouts festzulegende, häufig ressortspezifische Kostenträgerkennzahlen konzentrieren (vgl. Abstimmungsverfahren in Tz. 2.1). Benchmarking und Zeitreihenvergleiche werden in Phase II grundsätzlich ressortintern durchgeführt. Auf der Basis definierter Kennzahlen mit Haushaltsbezug (vgl. Ziffer 7.4 des Steuerungskonzepts) können ab Produktivstart der jeweiligen Budgeteinheit aber bereits heute Zeitreihenvergleiche durch FM und Ressorts erfolgen, sofern die Bewirtschaftungskosten je Transferprogramm bei den Bewilligungsbehörden vollumfänglich erfasst werden. Diese haushaltsrelevanten Kennzahlen konzentrieren sich auf die Kostenträgerseite. Behördenvergleiche auf Kostenstellenebene sind nicht intendiert. Ein denkbares ressortübergreifendes Benchmarking auf Basis von Vorkostenstellendaten durch FM, wird bis zum letzten Drittel der Rolloutphase zurückgestellt.

Beabsichtigt das Finanzministerium im Einzelfall die Durchführung eines ressortübergreifenden Vergleichs, teilt es dies jeweils den betroffenen Ressorts rechtzeitig mit, um eine Mitwirkung der Ressorts gewährleisten zu können. Ressortübergreifende Vergleichsbetrachtungen auf Kostenstellenebene sind nicht intendiert.

Die nachstehende Aufstellung benennt in diesem Zusammenhang eine Reihe beispielhaft aufgeführter Steuerungskennzahlen. Eine vollständige Übersicht aller in diesem Steuerungskonzept beschriebenen Kennzahlen findet sich in der Anlage.

- **Gesamtkosten je definierten Kostenträger**  
(z.B. Steuerfall, geschlossener Justizvollzug, Transfermaßnahme, Emissionsprüfung)
- **Stückzahlen**  
(z.B. Zahl der Steuerfälle, Zahl der Hafttage, Zahl der Transfermaßnahmen, Zahl der Emissionsprüfungen)
- **Stückkosten**  
(Kosten je Bezugseinheit, d.h. je Mengen- oder Volumeneinheit)
- **Personalkostenanteil**  
(Anteil der Personalkosten an den Gesamt- bzw. Stückkosten)
- **Intendanzkosten**  
(Anteil der Intendanzkosten an den Gesamtkosten der jeweiligen Organisationseinheit)
- **Liegenschaftskosten**  
(Quotient aus Kosten des Liegenschafts- und Facilitymanagements zur Zahl der genutzten Quadratmeter der jeweiligen Organisationseinheit)
- **IT- und IuK-Kosten**  
(Anteil der IT-/IuK-Kosten an den Gesamtkosten der jeweiligen Organisationseinheit)
- **Fahrbetriebskosten**  
(Quotient aus Fahrbetriebskosten zur Zahl der gefahrenen Kilometer)
- **Kosten pro Beschäftigungstag von Inhaftierten**  
(Für die Beschäftigung von Inhaftierten aufgewendete Kosten auf einen Beschäftigungstag umgerechnet)
- **Verwaltungskosten pro Transferprogramm**  
(Für die Bewirtschaftung - z.B. Prüfung von Anträgen, Genehmigungsverfahren, Zahlungen und Rückforderungen - aufgewendete Kosten eines Transferprogramms)



- Anzahl der zu bearbeitenden Arbeitnehmerfälle  
(Exogene Größe in der Steuerfallbearbeitung der Finanzämter)
- Kosten je Arbeitnehmerfall  
(Gesamtkosten zur Bearbeitung von Arbeitnehmerfällen umgerechnet auf einen Fall)
- Kontrollquote Futtermittelüberwachung  
(Anzahl der durchgeführten Kontrollen im Verhältnis zur Anzahl der geplanten Kontrollen innerhalb des Jahres)

### 7. Schaffung von Anreizen zur Effizienzsteigerung

Im Rahmen der bestehenden kameralen Rahmenbedingungen sollen gezielte Bewirtschaftungsanreize geschaffen werden (vgl. Tz. 7.5 des Berichts).

### 8. Berichtswesen

Für das künftige Berichtswesen ist als Folge dieses Steuerungskonzepts eine **Berichtskonzeption** mit Aussagen zu Berichtsempfängern, Berichtsinhalten, Berichtsform, Berichtsprozessen und zur Organisation zu entwickeln. Ebenso ist auf der Grundlage des vorhandenen EPOS.NRW-SAP-Systems die technische Unterstützung zu konzipieren. Um einen ganzheitlichen Steuerungsansatz zu ermöglichen, sollen Fach- und Kosteninformationen im Berichtswesen zusammengeführt werden. Das **EPOS.NRW-SAP-System kann in diesem Zusammenhang auch als Datenlieferant** für ressorteigene Data-Warehouse-Systeme fungieren. Dies ist unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten im Einzelfall zu entscheiden (vgl. zum Ganzen Tz. 7.6).



## 2 Auftrag und Zielsetzung

Im Rahmen des Kabinettsbeschlusses vom 30.10.2012 zur Fortführung von EPOS.NRW ist das Finanzministerium beauftragt worden, das Konzept zur Nutzung von EPOS.NRW für Steuerungszwecke im Rahmen eines ressortübergreifenden Projekts und unter Einbeziehung bisher gesammelter praktischer Erfahrungen bis zum 31. März 2013 fortzuentwickeln.

Dabei soll insbesondere der Detaillierungsgrad der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) festgelegt werden<sup>3</sup>.

Neben der Festlegung des Detaillierungsgrades der KLR soll das Steuerungskonzept für die unterschiedlichen Ebenen in der Verwaltung Aussagen über steuerungsrelevante Informationen und deren Darstellung – z.B. als Kennzahlen – enthalten. Dabei ist zu unterscheiden zwischen steuerungsrelevanten Daten auf der Ebene der Administration (Verwaltungsmanagement) und steuerungsrelevanten Daten auf der politischen Ebene, insbesondere Daten der Förderbereiche, die ihre Wirkung in den jeweiligen Transferprogrammen entfalten.

Die Daten mit Steuerungsrelevanz sollen – je nach Zielebene – zur ressort- bzw. verwaltungsinternen oder zur ressortübergreifenden Steuerung genutzt werden können. Ferner soll es Steuerungsinformationen mit Haushaltsrelevanz geben, um sowohl die Liquiditätsbeurteilung laufend zu unterstützen als auch die Mittelverwendung im Hinblick auf die damit erbrachten oder zu erbringenden Verwaltungsleistungen zeitnah verfolgen zu können, wobei hinsichtlich der Verwaltungsleistungen regelmäßig Daten aus Vorsystemen in das EPOS.NRW-SAP-System im Sinne einer einheitlichen Darstellung zu übernehmen sind (vergl. dazu Tz. 7.6).

---

<sup>3</sup> Für den Schulbereich kann jedoch nach Einvernehmen mit dem Finanzministerium eine Variante des EPOS.NRW-Landesmasters mit eingeschränkter Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) eingeführt werden (vgl. Beschluss des Kabinetts vom 30.10.2012).



Selbst wenn die Korrelation von Mittelverwendung und Leistungsentwicklung erst in dem geplanten Produkthaushalt ihre Vollendung erfährt, so ist bereits heute – bei noch führendem kameralen Haushaltssystem – in vielen Fällen die Darstellung entsprechender Kennzahlen auf der Grundlage einer KLR möglich und zweckmäßig. Mit dem schrittweise erfolgenden Einführungsprozess (Rollout) des neuen Steuerungssystems sollten die EPOS.NRW-Budgeteinheiten daher über eine KLR verfügen, die bestimmten ressortübergreifend festgelegten Standards entspricht (vergl. Tz. 6).

Zukünftig soll die Haushaltsführung dem strategischen Steuerungsgedanken des Landes NRW folgen. Dies impliziert, dass strategisch relevante Politikfelder mit angestrebten Ergebnissen in Verbindung gebracht, Haushaltsmittelbudgets systematisch mit diesen verknüpft werden und der dafür erforderliche Mitteleinsatz nach Gewichtungen transparent gemacht wird. Für eine Zielsetzung wie diese sind Kosteninformationen notwendig, welche das EPOS.NRW-SAP-System leisten kann.

Für die Budgeteinheiten können sukzessive relevante Steuerungsdaten mit Hilfe ansprechender und übersichtlich gestalteter Instrumente (vergl. dazu Textziffer 7.6 dieses Berichts) aufbereitet werden, so dass der Nutzen des neuen Rechnungswesens der sogenannten Integrierten Verbundrechnung (bestehend aus Finanz- und Anlagenbuchhaltung, Finanzrechnung und Kosten- und Leistungsrechnung) erkennbar wird. In diesem Sinne sollen der zunehmende Erkenntnisgewinn und dessen Relevanz zur Akzeptanz der Integrierten Verbundrechnung beitragen.

Ein Nebeneffekt der Weiterentwicklung des Steuerungskonzepts betrifft das Buchungssystem und die Buchungslogik, die im Zuge der Analyse von Buchungswegen und Kennzahlenquellen weiter optimiert werden soll; die Analyse soll insoweit entsprechende Anstöße für Optimierungsmaßnahmen liefern, die allerdings nicht Gegenstand dieser Steuerungskonzeption sein werden, sondern im weiteren EPOS.NRW-Verlauf eigene (Teil-)Projekte betreffen.



In Ausführung des Kabinettsbeschlusses hat das Finanzministerium durch den Arbeitsstab EPOS.NRW kurzfristig eine Projektgruppe eingesetzt mit dem Auftrag, Vorschläge zur Fortentwicklung des Steuerungskonzepts EPOS.NRW bis Ende Februar 2013 zu erarbeiten. Die Projektgruppe setzte sich insbesondere zusammen aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern folgender Behörden:

- EPOS-Budgeteinheiten im Sinne von § 25 Absatz 1 Satz 2 des Haushaltsgesetzes, die als erste die Integrierte Verbundrechnung mittels des EPOS.NRW-SAP-System eingeführt haben (Justizvollzug, Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales, Steuerverwaltung),
- Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (EPOS.NRW-Modellbehörde im Sinne von § 25 Absatz 1 Satz 3 des Haushaltsgesetzes),
- Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen.

Nach Fertigstellung des Entwurfs war die Abstimmung mit den übrigen Ressorts einzuleiten, um dem Kabinett termingerecht bis zum 31. März 2013 das fortentwickelte Steuerungskonzept vorlegen zu können.



### 3 Ausgangssituation

Ausgehend von der EntschlieÙung des nordrhein-westfälischen Landtags vom 06.12.2000<sup>4</sup> hatte die Landesregierung das Finanzministerium beauftragt, im Zusammenwirken mit den Ressorts eine entsprechende Konzeption zu entwickeln, geeignete Instrumente auf der Grundlage eines neuen IT-Systems einzuführen und die korrespondierenden fachlichen Maßnahmen zu realisieren.

Diesem Auftrag ist die Verwaltung in einem mehrjährigen Prozess nachgekommen, der nicht zuletzt durch ein langwieriges Vergabeverfahren geprägt war. Die Landesregierung hat mit insgesamt vier Kabinettsbeschlüssen<sup>5</sup>, die dem aktuellen Kabinettsbeschluss vom 30.10.2012 vorausgingen, über das Vorhaben entschieden und die Weichen für die vorgeschlagenen Modernisierungs- und Steuerungsansätze gestellt. Nachrichtlich sei erwähnt, dass gewissermaßen parallel zu der Entwicklung auf staatlicher Ebene mit dem Gesetz über ein neues kommunales Finanzmanagement (NKFG) vom 16.11.2004 der Reformprozess in ähnlicher Ausprägung auch für die nordrhein-westfälischen Gemeinden eingeleitet worden ist.

Für die Landesverwaltung hat die flächendeckende Einführung des neuen Rechnungswesens der Integrierten Verbundrechnung nach Vergabeentscheidung im März 2009 mit der Implementierung einer SAP-Systemlandschaft mit ERP<sup>6</sup>- und BI<sup>7</sup>-Funktionalitäten begonnen. Die angestrebten Steuerungsmöglichkeiten sind in dem fachlichen Rahmenkonzept teils festgelegt, teils empfoh-

---

<sup>4</sup> Wortlaut der EntschlieÙung: „Die verfassungsmäßigen Rechte des Parlaments und seiner Abgeordneten bei der Haushaltsberatung, der Budgetkontrolle und der Rechnungsprüfung müssen passgenau und kompatibel zu der erklärten Zielsetzung eines wirtschaftlichen Umgangs mit öffentlichen Mitteln angewandt werden können. Deshalb entwickelt der Landtag in Zusammenarbeit mit der Landesregierung und dem Landesrechnungshof geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente, wie z.B. Zielvereinbarungen, Leistungsaufträge, parlamentarischer Controlling“ (Drucksache 13/503).

<sup>5</sup> Beschlüsse vom 18. März 2003, 09. November 2004, 19. April 2005 und 27. Juni 2006

<sup>6</sup> ERP = Enterprise Resource Planning

<sup>7</sup> BI = Business Intelligence



len worden. Das fachliche Rahmenkonzept ist auch der den Reformprozess begleitenden parlamentarischen Arbeitsgruppe „Haushaltsrecht und Haushaltsvollzug“ im Februar 2005 vorgelegt worden. Die angestrebten Steuerungswirkungen können naturgemäß erst umfassend und endgültig greifen, wenn der Einführungsprozess abgeschlossen ist. Das schließt die mit EPOS.NRW avisierte Aufstellung von Produkthaushalten ein, die erst – vorbehaltlich einer positiven Evaluation der bisherigen Einführungsschritte und einer darauf basierenden Entscheidung der Landesregierung – in Phase III des Programms EPOS.NRW erfolgen soll.

Gleichwohl sollen die neuen Steuerungsmöglichkeiten gemäß dem Beschluss des Kabinetts bereits während des Einführungsprozesses sukzessive im Rahmen des jeweils Machbaren ausgeweitet und genutzt werden. Hierdurch soll die Akzeptanz des komplexen neuen Gesamtsystems gefördert werden, das ohne einen sichtbaren Steuerungseffekt aus Anwendersicht keinen zusätzlichen Nutzen bringen würde. Erst mit den für eine neue Verwaltungssteuerung einhergehenden Anreizen zu mehr Eigenverantwortlichkeit im Umgang mit den anvertrauten Ressourcen entfaltet das System die den Einführungsaufwand rechtfertigende Steuerungsrelevanz, die ihrerseits zu der angestrebten Akzeptanz beitragen soll. In diesem Sinne müssen die neuen Steuerungsmöglichkeiten im Zuge der vom Kabinett beschlossenen Fortentwicklung bereits während der noch kameral erfolgenden Haushaltsaufstellung konkretisiert werden. Insoweit sei auch darauf hingewiesen, dass ab 2015 der Produkthaushalt modellhaft erprobt werden soll.

Aus einer Analyse des Ist-Zustandes derjenigen Ressorts, die bereits die Einführung des Rechnungswesens der Integrierten Verbundrechnung zumindest teilweise abgeschlossen haben, geht das Folgende hervor:



### **3.1 Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz**

Das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) ist Modellbehörde zur Erprobung des Fachlichen Rahmenkonzeptes zur Einführung der Integrierten Verbundrechnung (§ 25 Absatz 1 Satz 3 des Haushaltsgesetzes) und befindet sich im Rollout des Programms EPOS.NRW. Es bewirtschaftet Planstellen und Stellen für rund 1.600 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Grundlage der internen Budgetregeln sind die Landeshaushaltsordnung (insbesondere § 17 a LHO), §25 Haushaltsgesetz mit den Sonderregeln für die Modellbehörden und EPOS-Budgeteinheiten sowie die vorläufige Budgetierungsrichtlinie des Projektes EPOS NRW.

Im LANUV sind das fachliche und operative Controlling dem Beauftragten für den Haushalt (BdH) zugeordnet. Dies hat den Vorteil, dass die Controllingberichte und Ergebnisse direkt auch bei der Aufstellung und Bewirtschaftung des Haushalts durch den BdH berücksichtigt werden können. Im LANUV wird seit drei Jahren eine interne Budgetierung der Sach- und Investitionskosten auf die Fachabteilungen (Produktbereiche) und die Fachbereiche (Kostenstelle; insgesamt 65 Kostenstellen) praktiziert. Produktbudgets einschl. Personalkostenanteilen soll es ab dem Jahr 2014 geben.

Der Abschluss von Budget- und Zielvereinbarungen zwischen MKULNV (Staatssekretär) und LANUV (Präsident) ist bereits gelebte Praxis. Innerhalb des LANUV startet der Budgetierungsprozess mit einer Ressourcenanmeldung und den Angaben zur jeweiligen Maßnahme, Kostenart, Haushaltstitel, Kostenstelle und Produkt. Das LANUV greift auf die Möglichkeiten einer Plankostenrechnung zurück, um den Ressourcenabfluss kalkulieren zu können. Diese Planung für alle Produkte und Kostenstellen dient der Haushaltsanmeldung und als (spätere) Grundlage für die Haushaltsmittelverteilung. Diese Daten werden maßnahmen- bzw. projektbezogen in einem Datawarehouse erfasst. Sie ermöglichen eine Verfolgung der einzelnen Maßnahmen von der Planung über den Beschaffungsantrag bis zur Begleichung der Rechnung. Hieraus resultieren



verschiedene Berichte zum Mittelabfluss. Weiterhin kann mit dieser Datengrundlage innerhalb eines Bewirtschaftungszeitraums eine recht genaue Prognose bis zum Jahresende gerechnet werden. Zugleich dienen die Produktkosten als Grundlage für eine exakte Gebührenkalkulation.

Die Abteilungsleiterkonferenz beschließt die internen Budgets für die jeweils kommende Haushaltsperiode und legt die Abteilungsziele fest. An die Budgetverantwortlichen ergeht der Auftrag zur Umsetzung der Budgets und der damit verknüpften Zielvereinbarungen.

Die Budgetierung der Sach- und Investitionsausgaben hat zu Kosteneinsparungen geführt, die von den internen Organisationseinheiten zur Verbesserung der Qualität der fachlichen Arbeit genutzt werden können. Im Bereich der Transfermittel kann mit den Daten der KLR der Ressourcenbedarf für die Umsetzung neuer Förderrichtlinien gegenüber dem MKULNV mit einer validen Datengrundlage berichtet werden. Im Hinblick auf ein Informationsmanagement misst das LANUV der Kostentransparenz große Bedeutung bei und fördert durch Freischaltung aller KLR-Daten für die Kostenstellen- und Produktverantwortlichen das Kostenbewusstsein.

## 3.2 Justizvollzug

Der Justizvollzug hat als EPOS.NRW-Referenzverwaltung im Dezember 2010 den Produktivbetrieb aufgenommen. Die Budgeteinheit umfasst 37 Budgetuntereinheiten, die wiederum von einer Buchungs- und Kostenrechnungs-Serviceeinheit betreut werden.

Die KLR-Struktur des Justizvollzugs ist relativ feingliedrig. Auch zur Abbildung der Leistungsseite werden zahlreiche Kennzahlen überwiegend über eine Schnittstelle aus Vorsystemen in das EPOS.NRW-SAP-System importiert.

Bislang wurde die KLR für Zwecke der Binnensteuerung praktisch kaum genutzt. Aus dem umfangreichen Berichtswesen in SAP wird bislang letztlich vor



allem der Dispositionsbericht zur Budgetüberwachung genutzt. Im Hinblick auf das Ziel, EPOS.NRW für Steuerungszwecke zu nutzen, sollen für das Haushaltsjahr 2013 erstmals Ziel- und Budgetvereinbarungen zwischen dem Justizministerium und den Budgetuntereinheiten abgeschlossen und zum Gegenstand eines Controllings auf der Ebene der Budgeteinheit gemacht werden. Begleitet wird die Einführung eines solchen Kontraktmanagements durch Pilotprojekte zur behördeninternen Budgetierung, zum dezentralen Controlling sowie durch die Erprobung der im Betriebsorganisationskonzept beschriebenen Rolle "Berichtersteller" in Zusammenarbeit mit dem EPOS.NRW-Competence Center.

### **3.3 Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales**

Das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) weist darauf hin, dass in seinem Geschäftsbereich bisher nur der sogenannte Verwaltungshaushalt in das System EPOS.NRW einbezogen worden sind. Dagegen sind die Transferprogramme, die im Vergleich zu dem Verwaltungshaushalt den weitaus größeren Anteil am Finanzvolumen darstellen, bisher noch nicht in die Bewirtschaftung mit EPOS.NRW übernommen worden. Insoweit sind für die Transferprogramme noch keine neuen Steuerungsmaßnahmen möglich. Es kommt darauf an, mit Hilfe von EPOS.NRW u.a. die Bewirtschaftungskosten der jeweiligen Transferprogramme verursachungsgerecht zu erfassen. Dies erfordert auch Informationen aus anderen Budgeteinheiten, insbesondere aus den Bezirksregierungen, denen weite Teile der Transferprogramme zur Bewirtschaftung zugewiesen sind. Für zwei kleinere Transferprogramme ist zwar das neue Rechnungswesen eingeführt worden, wobei das MAIS keine Informationen zu deren Bewirtschaftungskosten erhält, weil es sich um Drittbehörden handelt, die nicht der Landesverwaltung angehören (LVR, LWL) und die ihre Bewirtschaftungskosten nicht mitteilen.



Die Messung der Effektivität von Transferprogrammen (Wirkung von Transferprogrammen) ist dagegen Förderprogrammcontrolling-Systemen der Ressorts vorbehalten, was auch von EPOS.NRW nicht in Frage gestellt wird.

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die KLR-Daten für den Verwaltungshaushalt noch wenig für Steuerungszwecke genutzt worden sind, weil sich das Interesse der Führungsebene deutlich stärker auf die Transferprogramme konzentriert. Erst dann, wenn auch für diese Bereiche geeignete Steuerungskennzahlen zusammen mit denen des Verwaltungshaushalts und auch durch Einbeziehung der Bewirtschaftungskosten aus den Bezirksregierungen dargestellt werden können, sind korrelierende Steuerungsmaßnahmen zu ergreifen. Im Hinblick auf die Förderbereiche in denjenigen Fällen, in denen EU- und/oder Bundesmittel als „durchlaufende Posten“ verwaltet werden, ist darüber hinaus kaum eine Steuerungsrelevanz gegeben.

Das MAIS hebt zusammenfassend hervor, dass für Ministerien oder Förderbereiche politisch determinierte Vorgaben umgesetzt werden müssen und insoweit eine streng an eine KLR angelehnte Steuerung zumindest nicht durchgängig erfolgen kann, da die Förderungen übergeordneten politischen Zielen dienen und somit die rein monetäre Wirtschaftlichkeit nicht das einzige Entscheidungskriterium darstellt. Entscheidende Steuerungsgrundlage für Förderbereiche ist die Bewertung der Wirkung von Förderprogrammen unter Berücksichtigung von Leistungskennzahlen aus dem Förderprogrammcontrolling ergänzt um Kennzahlen der KLR. Erst durch die Zusammenführung dieser beiden Informationsquellen entstehen transparente Entscheidungsgrundlagen.



### 3.4 Steuerverwaltung

Die Steuerverwaltung mit ihren 131 Finanzämtern und 2 Oberfinanzdirektionen<sup>8</sup> (133 Budgetuntereinheiten) verfügt seit vielen Jahren über ein ausgereiftes Controlling-System, in dem Leistungen erfasst und gemessen werden.

Das kennzahlenbasierte System beinhaltet Soll-Werte, die durch Zielvereinbarungsprozesse gewonnen und in Kontrakten festgehalten werden. Das Berichtswesen wird automatisiert generiert und empfängerorientiert an den IT-Arbeitsplätzen der Beschäftigten bereitgestellt.

Die darin verwendeten Kennzahlen sind im Kern in ihrer Definition mit den Steuerverwaltungen der anderen Länder abgestimmt und fließen in ein Länder-Benchmarking ein. Die Kennzahlendarstellung erfolgt getrennt nach sogenannten System- und Analyse-Kennzahlen und weist im operativen Teil Kennzahlen unter Berücksichtigung einer vorgegebenen Gewichtung und in kompakter und übersichtlicher Form aus. Dieses Kennzahlensystem der Steuerverwaltung beruht auf zahlreichen aus Fachanwendungen abgeleiteten und IT-gestützt aufbereiteten Daten, die bisher ausschließlich die Leistungsseite betreffen.

Ein Rückgriff auf die Daten des neuen Rechnungswesens erfolgt im Rahmen des Controllings bisher nicht. Die im EPOS.NRW-System ausgewiesenen Kostenträger sind jedoch so gewählt, dass eine Adaption an die Auswertungsbereiche des Controllings erfolgen kann. Stückkosten für die verschiedenen Kostenträger werden nach Import der entsprechenden Fallzahlen aus dem Controlling derzeit nur im EPOS.NRW-SAP-System ausgewiesen.

Die auf Ebene der einzelnen Dienststellen dezentralisierte Ressourcen- und Ergebnisverantwortung, verbunden mit entsprechenden Anreizen in Form von Gestaltungs- und Budgetfreiräumen zu einer Effizienz- und Effektivitätssteigerung wird nicht im Controlling dargestellt.

---

<sup>8</sup> Die geplante Zusammenführung zu einer einzigen Oberfinanzdirektion ist noch nicht vollzogen.



### 3.5 Fazit

Auf Grund der Erkenntnisse aus den bisherigen Erfahrungen und den im Rahmen einer Bestandsaufnahme erhobenen Informationen lässt sich zusammenfassen, dass die Steuerungsansätze in den verschiedenen Geschäftsbereichen der Landesverwaltung bisher unterschiedlich weit entwickelt worden sind. Vielfach fehlt es noch an den für eine neue Verwaltungssteuerung erforderlichen Kennzahlen. Selbst in jenen Verwaltungen, die bereits über ein ausgeprägtes System von **Leistungs-Kennzahlen** verfügen, sind noch Ergänzungen hinsichtlich korrelierender **Kosten-Kennzahlen** erforderlich. Daher enthalten Tzn. 6 und 7 Festlegungen und Empfehlungen für eine neue effizienz- und effektivitätsorientierte Verwaltungssteuerung, die bereits in Programmphase II von EPOS.NRW umgesetzt werden sollten.



## 4 Beschreibung des EPOS.NRW-Steuerungsmodells

### 4.1 Allgemeine Steuerungsgrundsätze

Da sich das Verwaltungshandeln aus Gesetzen und deren Auslegung durch die Rechtsprechung ableitet, ist es systemimmanente Aufgabe der Verwaltungssteuerung, stets die Einhaltung des gesetzlichen Rahmens zu überprüfen. Zu diesem Rahmen zählt auch die gesetzlich fixierte Forderung nach sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung (§ 7 LHO), also mithin das Gebot, mit den verfügbaren Ressourcen effektiv und effizient umzugehen. In diesem Sinne kann der Begriff „Steuerung“ mit den beiden Fragen „Tun wir die richtigen Dinge?“ (Effektivität) und „Tun wir die Dinge richtig?“ (Effizienz) umschrieben werden.

Hinsichtlich der Effektivität wird es zwar durch Gesetzgebung und Rechtsprechung oder politisch getroffene Entscheidungen zunächst Begrenzungen des Handlungsspielraums der Exekutive geben, doch kann innerhalb des vorgegebenen Rahmens zumeist zwischen verschiedenen Ausführungsvarianten entschieden werden. Auch können Kennzahlen zur Effektivität Aufschluss darüber geben, in welchen Fällen das Handeln nicht oder nur eingeschränkt erfolgreich war und somit Änderungsvorschläge auslösen.

Bei der Anwendung der neuen Steuerungsinstrumente müssen die jeweiligen (verfassungs-) rechtlichen Rahmenbedingungen beachtet werden (z.B. i.S. v. Art. 97 Absatz 1 GG), die die Möglichkeiten der Verwaltungssteuerung mit EPOS.NRW einschränken können.

Das EPOS.NRW-Steuerungsmodell geht in seiner **obersten Ebene** von einer **Strategischen Steuerung über globale politische Ziele** aus, die von Landtag (Gesetzgebungs- und Budgethoheit) und Landesregierung (Richtlinienkompe-



tenz des Ministerpräsidenten/der Ministerpräsidentin) **vorgegeben werden**. In der **nachfolgenden Ebene** - so die Konzeption - sollen die Ressortverantwortlichen in den Ministerien mit den Beteiligten ihres Geschäftsbereichs (Budgeteinheiten/Behörden) im Wege einer **Konkretisierung der strategischen Ziele** für die einzelnen Verwaltungszweige die **Handlungsmaxime festlegen**.

Auf den nächsten Ebenen - innerhalb der Budgeteinheiten und in den Behörden - kommt es darauf an, dass die konkretisierten strategischen Ziele in operative Ziele umgesetzt und durch Zielvereinbarungen zu Leistungserwartungen und Budgetzuweisungen im Sinne eines **Kontraktmanagements** zusammengefügt werden.



Abbildung 1: Skizze des Steuerungsmodells



## 4.2 Politische Schwerpunktsetzung und Zielformulierung

Regelmäßig werden zu Beginn einer Legislaturperiode durch Koalitionsvereinbarung und Regierungserklärung die politischen Ziele festgelegt, die für die laufende Periode bestimmend sind. Hinzu kommen jährliche Eckwertebeschlüsse im Vorfeld der Haushaltsaufstellung. Ausgehend von der bestehenden Gesetzeslage und diesen grundlegenden politischen Festlegungen werden innerhalb des von der politischen Spitze vorgegebenen Organisationsrahmens (Kabinett, Ressortgliederung, Verwaltungen/Budgeteinheiten) die jeweils maßgebenden strategischen Ziele definiert und beschrieben. Im Folgenden kommt es darauf an, Zielwerte zu bestimmen und die korrespondierenden Messgrößen festzulegen. Sodann sind für die Zielerreichung Maßnahmen zu planen, abzustimmen und einzuleiten sowie entsprechende Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Die nachfolgende Grafik soll diesen Prozess verdeutlichen.

Primäres Ziel dabei ist es, ein Steuerungsverständnis zu entwickeln, welches darauf abzielt, das Verwaltungshandeln hin zu einer modernen wirkungsorientierten Steuerung neu auszurichten. Dies impliziert die Definition realistischer, erreichbarer Ziele und die damit verbundene Koordination dieser **durch die Verabschiedung von Ziel-, Leistungs- und Budgetvereinbarungen (Kontrakten)**.



Abbildung 2: Rahmenvorgehen zur Erarbeitung wesentlicher Steuerungselemente



## 4.3 Beschreibung eines Rahmenvorgehens zur Konkretisierung der Steuerungsansätze

Um die vorstehend auf höherem Abstraktionsniveau beschriebenen Steuerungsansätze in die verschiedenen Verwaltungsbereiche einzuführen, werden die nachfolgenden konkreten Schritte im Sinne eines Vorgehensmodells empfohlen.

### 4.3.1 Erfassung und Unterscheidung von Zielen

Jedes Ressort sollte die **Ziele seines Geschäftsbereichs** aus dem gesetzlichen Auftrag, aus Koalitionsvereinbarung und Regierungserklärung oder aus anderen übergeordneten Beschlüssen ermitteln.

Die politisch-strategischen Ziele sollten in strategische Ziele des Ressorts umgesetzt werden, wobei mit strategisch längerfristige Verwaltungsziele gemeint sind, die die Grundsatzhaltung einer Verwaltung im Sinne einer Koordination aller Hauptaufgaben in Bezug auf die politisch vorgegebene Devise betreffen (z.B. Steigerung der Schüler-Leistungen durch eine verbesserte Schüler-/Lehrer-Relation und verstärkte individuelle Förderung).

Aus den strategischen Zielen des Ressorts sollten operative Ziele abgeleitet werden. Unter operativen Zielen sind hier kurz- bis mittelfristig angelegte Ziele von Untergliederungen (Budgeteinheiten/Budgetuntereinheiten) zu verstehen, die u.a. die Produktivität der jeweiligen Bereiche betreffen (z.B. Steigerung der Fallzahlerledigung von Genehmigungsverfahren).

### 4.3.2 Ausrichtung des Zielsystems

Strategische und operative Ziele des jeweiligen Ressorts sollten zu einem Zielsystem zusammengefasst werden, wobei die verschiedenen Ziele einer unterschiedlichen Gewichtung unterworfen werden können und als Grundlage für die Vereinbarungen zu Sach- und Ergebniszielen mit den Budgeteinheiten verwendet werden sollen.



Dabei sollten steuerungsrelevante, messbare, ambitionierte, realistische und terminfähige Zielwerte bestimmt werden, denen geeignete Kennzahlen (s.u. Tz. 4.4) zugeordnet werden können.

Zur Festlegung der Ziele sind auch sog. Bandbreiten zugelassen, damit soll ein Zielkorridor abgesteckt werden, in dem sich schließlich das Erreichte einfinden soll. Je präziser und positiver definiert werden kann, was erreicht werden soll, und je mehr Wahlmöglichkeiten der Entscheidungsträger hinsichtlich der Mittel und Wege zur Zielerreichung hat, desto wahrscheinlicher wird das erreicht, was gewollt ist.

#### **4.3.3 Kontraktmanagement**

Da Vereinbarungen zu Sach- und Ergebniszielen der sichtbarste Ausdruck der Verwaltungsmodernisierung für Führungskräfte und Beschäftigte der Landesverwaltung sind, sollte die damit einhergehende Delegation und Integration von Fach- und Ressourcenverantwortung durch den Aufbau eines Vereinbarungssystems unterstützt werden - siehe dazu auch Tz. 4.5.

#### **4.3.4 Controlling-Funktion**

Zur Unterstützung der Ressort- oder Behördenleitung (Budgeteinheiten oder Budgetuntereinheiten) im Sinne der Zielerfassung, der Zielvereinbarungen und der Zielmessung (Messung der Zielerreichung) sollten auf allen Ebenen Beschäftigte (mit häufig nur teilweisen Kapazitätsanteilen) für Controlling-Aufgaben eingesetzt werden. Sie sollen die Koordinierung dieser Prozesse sowie die Aufbereitung von Optimierungsansätzen und ggf. erforderlichen gegensteuernden Maßnahmen unterstützen. Im Einzelnen vergl. dazu Tz. 4.4.

Den Gesamtzusammenhang dieser Steuerungselemente sollen die nachstehenden Grafiken verdeutlichen.



**Abbildung 3: Ganzheitliches Steuerungsverständnis**

Die vorstehende Grafik soll zum Ausdruck bringen, dass die zuvor beschriebenen Schritte darauf abzielen, einen kohärenten Steuerungskreislauf zu ermöglichen.



### Kaskadierung der strategischen Ziele entlang der Steuerungsebenen innerhalb der Steuerverwaltung (Bsp)

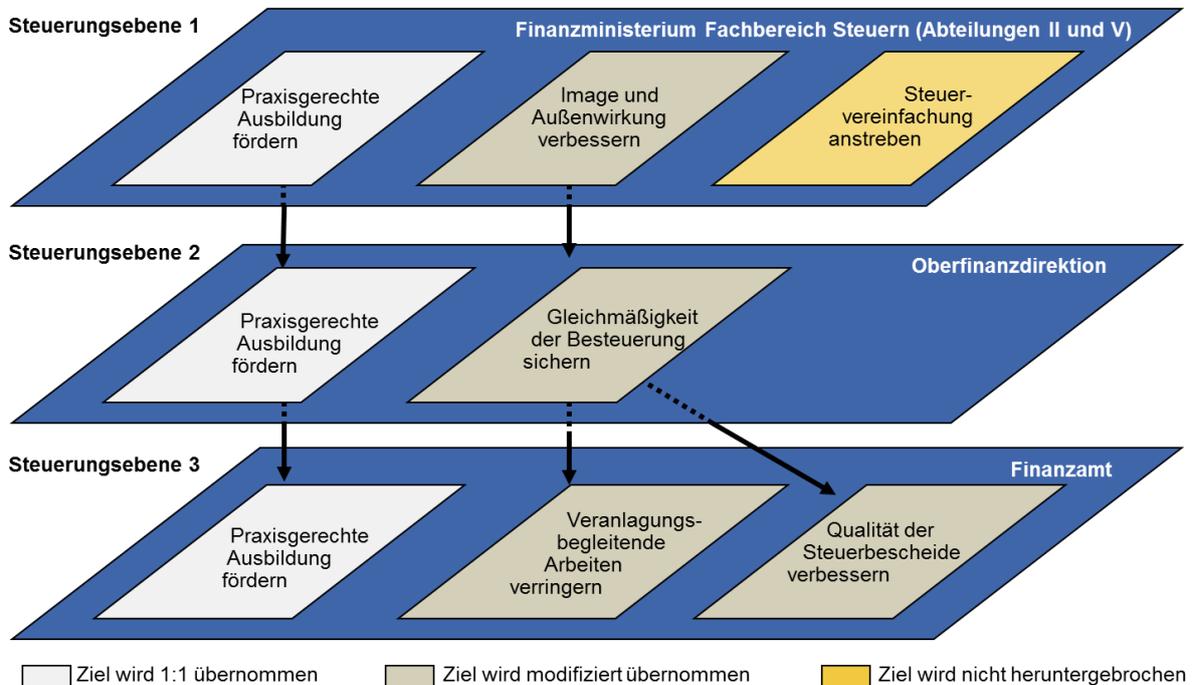


Abbildung 4: Ziel-Kaskadierung

Die vorstehende Grafik verdeutlicht, dass Ziele nicht immer auf allen Verwaltungsebenen gleichermaßen verfolgt werden. So ist beispielsweise das Ziel der Steuervereinfachung in erster Linie Aufgabe des Ministeriums.



## 4.4 Controlling und Kennzahlen

Controlling im Sinne von Steuerung ist Führungsaufgabe.

Im Rahmen der Ausführungen zum Steuerungskonzept wird unter dem Begriff Controlling die Gesamtheit aller Maßnahmen – auch unter Rückgriff auf die Instrumente der Integrierten Verbundrechnung – zur Unterstützung der Verwaltungsführung im Sinne zielkonformer Lenkung der Landesverwaltung NRW verstanden.

Insbesondere obliegt dem Controlling die auf dem EPOS.NRW-SAP-System und weiteren, in der Regel vorhandenen Fachanwendungen, gestützte Informationsbeschaffung und Informationsverarbeitung zur Planerstellung, Koordination, Steuerung und Kontrolle. Das Controlling trägt dadurch zu einer Verbesserung der Entscheidungsqualität auf allen Ebenen der Verwaltung, in den Aufsichtsgremien und in den politischen Gremien bei. Notwendige Voraussetzung dafür ist es, dass die Kosteninformationen aus dem EPOS.NRW-SAP-System und die Leistungsdaten als sich ergänzende Instrumente genutzt werden.

Häufig werden die von der Leitungsebene mit dem Controlling beauftragten Personen in einer Stabsfunktion tätig, die der Leitung die entsprechenden Auswertungen aufbereitet und ihr ggf. Optimierungsvorschläge unterbreitet. Beachtlich ist in diesem Zusammenhang auch die Rolle der oder des Beauftragten für den Haushalt (BdH). Dem bzw. der BdH obliegt nach § 9 LHO - vereinfacht ausgedrückt - die Aufstellung des Haushalts und die Überwachung des Haushaltsvollzugs. Soweit diese Aufgaben nicht unmittelbar durch die Dienststellenleitung selbst wahrgenommen werden, soll eine unmittelbare Unterstellung der oder des BdH unter die Dienststellenleitung erfolgen. § 9 LHO beschreibt folglich de facto die Aufgaben eines Haushaltscontrollings mit den damit einhergehenden Verantwortlichkeiten. Daher zählen die BdH ebenso wie die Controller zu den wichtigen Adressaten dieses Steuerungskonzepts; idealiter erarbeiten



sie gemeinsam die für die Dienststellenleitung erforderlichen Haushalts- und Fachauswertungen und unterbreiten ihr zwischen ihnen abgestimmte Vorlagen.

Um die Auswertungen kompakt und übersichtlich aufzubereiten und um das in nachstehender Textziffer 4.5 beschriebene Kontraktmanagement nicht mit einer Fülle ausformulierter Texte zu überfrachten, hat sich für das Controlling die Bildung von Kennzahlen bewährt. Mit Kennzahlen, die aus den Zielen abgeleitet werden, soll der Erfolg von Verwaltungsleistungen gemessen werden. Die Kennzahlen sollen also einerseits das Leistungsbild spiegeln und andererseits den Ressourcenverbrauch erfassen und beides regelmäßig gegenüberstellen. In Verbindung mit den Kostendaten, in denen der Ressourcenverbrauch dargestellt wird, entsteht so ein neues Bild von der Verwaltung.

Diese angestrebte permanente Evaluierung über Kosten- und Leistungskennzahlen soll sich auf der Grundlage gesetzlich vorgegebener und vereinbarter Ziele vollziehen, die zwischen den verschiedenen Ebenen insbesondere hinsichtlich der administrativen Aufgaben gemeinsam festgelegt werden (s.o. Tz. 4.3).

Im Hinblick auf die mit EPOS.NRW verfolgte neue Verwaltungssteuerung (Outputorientierung, periodengerechte und damit vergleichbare Ressourcenverbrauchsbeurteilung, Budgetierung, Controlling mit Kennzahlen) bietet das Rechnungswesen der Integrierten Verbundrechnung mit ihren Komponenten „Finanzrechnung“, „Betriebswirtschaftliche Doppelte Buchführung“ und „Kosten- und Leistungsrechnung“ die grundsätzlich geeignete Plattform für die gegenüberzustellenden Kennzahlen. Die Komponenten des Rechnungswesens werden dabei ergänzt um Instrumente des Berichtswesens und der grafischen Aufbereitung (BI-Funktionen) zur gezielten wie kompakten Information der Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung. Dies gilt – allerdings mit Einschränkungen – auch schon für die Phase II, also vor Einführung des Produkthaushaltes (Hinweis auf o.a. Tz. 3, 3. Absatz).



Es muss Aufgabe aller an dem Umstellungsprozess Beteiligten sein, das gesamte Instrumentarium so zu nutzen, dass mit den erfassten Daten die den definierten Zielen zuzuordnenden Informationen adressatengerecht zusammengestellt werden.

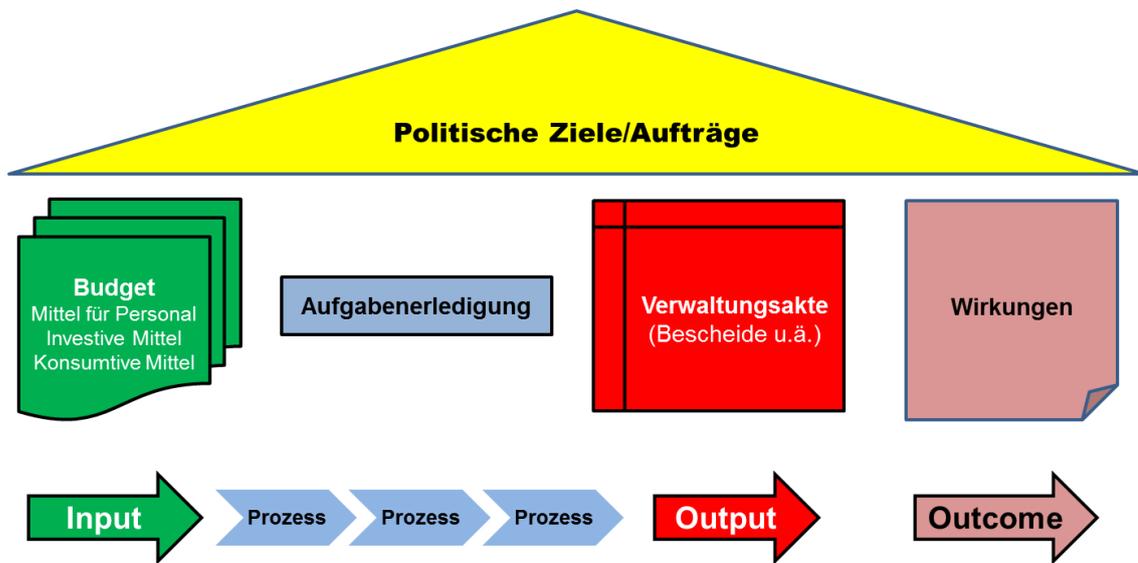
#### **4.5 Neue Steuerungsinstrumente in Form von Ziel-, Leistungs- und Budgetvereinbarungen**

Zu der bisher nahezu ausschließlich am Geldverbrauch ausgerichteten Haushaltssteuerung hat sich in den vergangenen Jahren die Überzeugung durchgesetzt, dass ein wirtschaftliches und sparsames Handeln nur erreicht werden kann, wenn der Fokus verstärkt auf die Leistungsseite gelegt wird und dabei die Kenntnisse der Leistungserbringer selbst zur Erschließung möglicher Optimierungspotenziale durch Schaffung von Anreizen genutzt werden. In diesem Kontext hat es neben bzw. auf der Grundlage von Leitbild-Beschreibungen erste Ansätze von Ziel- und Leistungsvereinbarungen gegeben. Wenngleich es vornehmstes Recht des Gesetzgebers ist, Ziele durch entsprechende politische Entscheidungen vorzugeben, so kann es auf nachgeordneten Ebenen der Exekutive dennoch zu Vereinbarungen kommen, mit denen Leistungsziele und deren Erreichung im Detail zwischen den Ebenen (gemeinsam) festgelegt werden (Kontraktmanagement). Neu – und das konnte bzw. kann erst nach Einführung eines erweiterten Rechnungswesens mit Abbildung des Ressourcenverbrauchs für Leistungen geschehen – ist der Ansatz, dass in das Kontraktmanagement **auch Kostenziele** und damit die Grundlage für die in Textziffer 7.2 dieses Berichts beschriebenen Budgetvereinbarungen (natürlich nur unterhalb der Ebene der Budgethoheit des Parlamentes) eingebunden werden können. Derartige Verfügbarkeiten erweitern den Verantwortungshorizont und dürften damit die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns erhöhen. Insoweit kommt der Zuweisung eines Ergebnisbudgets unter Berücksichtigung konkreter Festlegungen



von Leistungszielen verbunden mit in einer Budgetvereinbarung zugesagten Anreizen mit Blick auf die Verwaltungssteuerung vorrangige Bedeutung zu.

Das nachstehende Schaubild soll den Gesamtzusammenhang verdeutlichen.



**Abbildung 5: Zusammenhang zwischen Budget, Leistung und Wirkung**

Zur Frage der technischen Implikation vgl. Tz. 7.6



## 5 Steuerungsebenen

Grundsätzlich kommen für eine Landesverwaltung vier Steuerungsebenen in Betracht:

- **Landtag**
- **Landesregierung und Finanzminister (Haushalt)**
- **Ressorts/vorgesetzte Behörden** (einschl. Mittelinstanzen)
- **Nachgeordnete Behörden**

Die Steuerungsebene „Landtag“ kann in diesem Stadium der Erprobung des neuen Steuerungsmodells noch weitestgehend ausgeblendet bleiben, da den politischen Gremien (parlamentarische Arbeitsgruppe Haushaltsrecht und Haushaltsvollzug, Landtagsausschüsse und Fraktionen) erst ein ausgereiftes System vorgestellt und danach unter Einbeziehung der Maßgaben dieser Gremien verabschiedet werden soll. Allerdings können im Verlauf des weiteren Einführungsprozesses bereits verschiedene im Zusammenhang mit den Modellversuchen zum Produkthaushalt konzipierte Steuerungskennzahlen mit der Arbeitsgruppe Haushaltsrecht und Haushaltsvollzug beraten werden, um deren Intentionen frühzeitig aufzugreifen.

Hinsichtlich der übrigen Steuerungsebenen wird es je nach Adressatengruppe zielkonforme Steuerungsinformationen, die sich überwiegend durch Kennzahlen abbilden lassen, von unterschiedlicher Granularität geben. Auf der untersten Ebene der binnenorganisatorischen Behördensteuerung werden voraussichtlich zahlreiche sehr kleinteilige Kennzahlen für die verschiedenen Arbeitsgebiete in Betracht kommen, während auf einer höheren Ebene Kennzahlen in stärker aggregierter Form angezeigt sind. Die nachstehende Tabelle soll hier beispielhaft



verdeutlichen, welche Kennzahlen für welche Adressatengruppe in Betracht kommen:

Adressatengruppe	Bezug	Beispielkennzahlen <sup>9</sup>
Landtag	extern	Effektivitätskennzahlen, Effizienzkennzahlen, Finanzkennzahlen, Ergebniskennzahlen, Personalkennzahlen, Investitionskennzahlen Stückkosten ausgewählter Verwaltungsleistungen/Produkte
Landesregierung und Haushalt	verwaltungsintern, ressortübergreifend	Ergebnisdarstellung (Kosten, Erlöse), Vermögensdarstellung (incl. expliziter und implizierter Schulden), Finanzkennzahlen (zur Liquiditäts- und Investitionssteuerung), ausgewählte Leistungs- und Kostenkennzahlen
Ressort	verwaltungsintern, behördenübergreifend	Leistungs- und Kostenkennzahlen gemäß Steuerungsbedarf des Ressorts
Behörde/ Budgeteinheit/ Budgetuntereinheiten	verwaltungsintern, behördenintern	Leistungs- und Kostenkennzahlen gemäß Steuerungsbedarf der Behörde, Budgeteinheiten, Budgetuntereinheit

**Tabelle 1: Exemplarische Darstellung von Kennzahlenarten entlang der Steuerungsebenen**

Im Hinblick auf die zuvor angesprochene unterschiedliche Granularität ist hervorzuheben, dass für jede Steuerungsebene vom zuständigen Ressort die dem Steuerungsbedarf entsprechende Aggregation auszuprägen ist, was die nachstehende Kennzahlen-Pyramide verdeutlichen soll.

<sup>9</sup> Hier sind ggf. Daten aus dem Rechnungswesen der Integrierten Verbundrechnung mit Daten aus VORSYSTEMEN zusammenzufassen und in entsprechenden Berichten darzustellen.

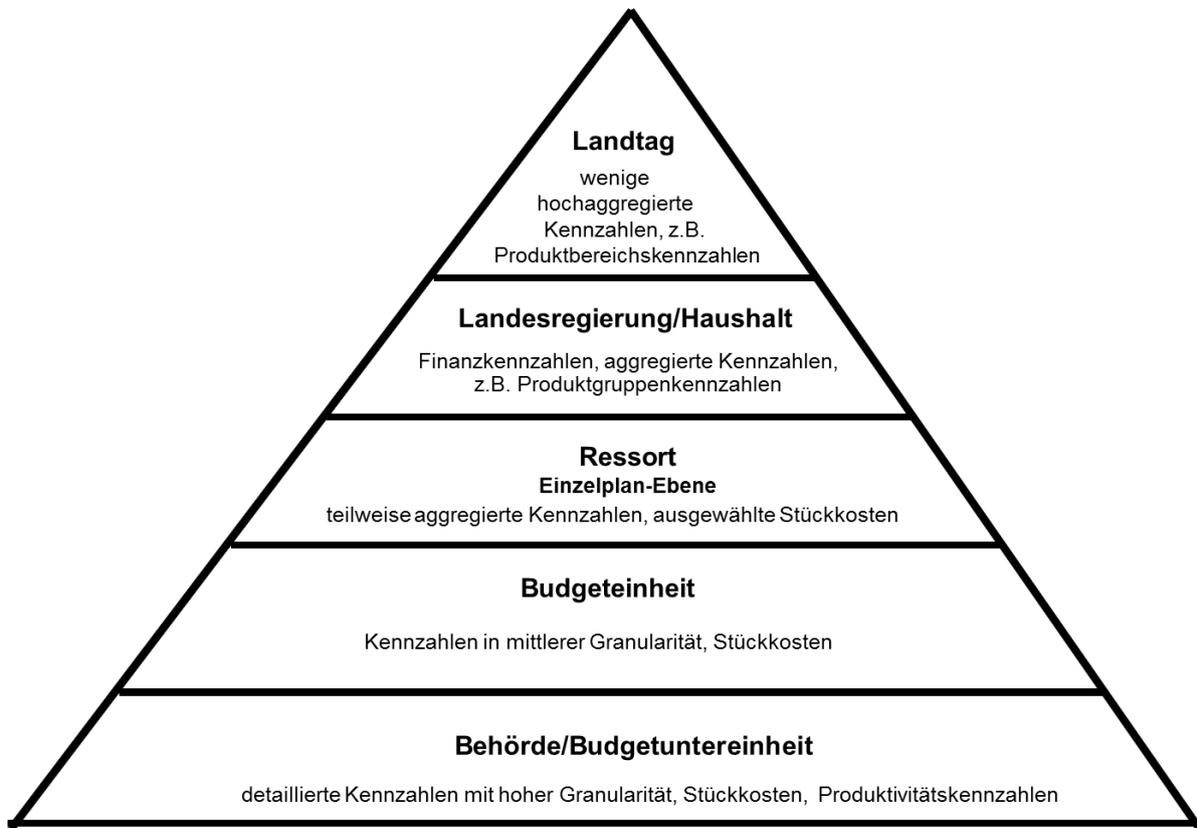


Abbildung 6: Steuerungsebenen



## 6 Standardisierung der KLR

Mit EPOS.NRW verbundenes Ziel ist es u.a., eine landesweite und nach einheitlichen Grundsätzen ausgestaltete KLR in der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung einzuführen. Die landesweite Ausprägung der KLR **in Phase II** sollte sich mithilfe des EPOS.NRW-SAP-Systems dabei an zwei Prämissen orientieren:

1. Steuerungsrelevanz der Daten,
2. Aufwand der Datenerhebung.

Ausgehend von diesen Prämissen benennt dieses Konzept im Folgenden einerseits inhaltliche Mindeststandards (z.B. obligatorische Vorkostenstellen) und prozessuale Empfehlungen. Mit Zustimmung zu diesem Konzept werden die EPOS.NRW-Fachrichtlinien entsprechend der nachstehenden Mindeststandards angepasst. Gemäß dem Beschluss des Kabinetts vom 30.10.2012 kann jedoch im Schulbereich nach Einvernehmen mit dem Finanzministerium eine Variante des EPOS.NRW-Landesmasters mit eingeschränkter Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) eingeführt werden.

### 6.1 Inhaltliche Mindeststandards

Die neue Verwaltungssteuerung wird mit EPOS.NRW – wie in Tz. 4 beschrieben – auf einem System von Ziel-, Leistungs- und Budgetvereinbarungen beruhen und dafür das neue Rechnungswesen der Integrierten Verbundrechnung, insbesondere deren Bestandteil „Kosten- und Leistungsrechnung“, nutzen. Kontraktmanagement und Budgetierung folgen den Daten- und Verrechnungsmo-  
dellen der KLR. Um einerseits den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung eine einheitliche Datenbasis zu bieten und um andererseits den Administrationsaufwand für die Herstellung vergleichbarer Auswertungsergebnisse in



Grenzen zu halten, ist es erforderlich, die Daten- und Verrechnungsmodelle in der KLR bis zu einem gewissen Grad zu homogenisieren. Das bedingt die Vorgabe von einheitlichen Mindeststandards, die mit dieser Fortentwicklung des Steuerungskonzepts **verbindliche Wirkung** entfalten:

### 6.1.1 Kostenarten

Die in einer KLR als Basis-Daten enthaltenen Kostenarten haben in ihrer Numerik mit den Sachkonten der Finanzbuchhaltung gem. Verwaltungskontenrahmen des Landes NRW übereinzustimmen und die darin enthaltenen Werte **grundsätzlich im Verhältnis 1:1** zu übernehmen. Lediglich für Zwecke von Gebührenfestsetzungen und für ähnliche außerhalb des Haushaltswesens in Betracht kommende Berechnungen können sogenannte Anders- oder Zusatzkosten bzw. neutrale Aufwände herangezogen werden, für die dann eine gesonderte (parallele) Berechnung erforderlich ist. Im Einvernehmen mit dem FM können für interne Steuerung zwingend benötigte Kostenarten eingerichtet werden.

### 6.1.2 Kostenstellen

Zur Bildung von (End-)Kostenstellen ist unter dem Gesichtspunkt der Kosten- und Fachverantwortlichkeit **grundsätzlich die Aufbauorganisation** einer Verwaltung/Behörde zu Grunde zu legen. Es empfiehlt sich jedoch, mit Blick auf die vorgesehene interne Budgetierung auf Kostenstellen(gruppen) oder Kostenträger zu reflektieren, ob die bestehenden Organisationsstrukturen für eine Ressourcendelegation auch geeignet sind.



### 6.1.3 Vollkostenrechnung

Im Hinblick auf künftige Produkthaushalte sind in einer KLR sämtliche Kosten (Einzel- und Gemeinkosten) zu erfassen (**Vollkostenrechnung**).

### 6.1.4 Verrechnungsverfahren

Im Rahmen der Verrechnungssystematik ist grundsätzlich das sogenannte **Stufenleiterverfahren** anzuwenden, nach dem die Gemein- bzw. Vor- oder Hilfskosten über „Vorkostenstellen“ auf die Endkostenstellen bzw. Endkostenträger verrechnet werden. Auf der obersten Stufe der Stufenleiter (Verrechnungsstart) ist mit der Vorkostenstelle „Liegenschaften, Facility-Management“ zu beginnen, weil diese Vorkosten alle übrigen Kostenstellen (Vorkostenstellen und Endkostenstellen) betreffen. Danach ist die Vorkostenstelle „Intendanz“ (s.u.) zu verrechnen. Anschließend sind die übrigen Vorkostenstellen entsprechend ihres „Empfängerbezugs“<sup>10</sup> zu verrechnen.

### 6.1.5 Verrechnungsarten

Die behörden- und budgeteinheiteninterne **Leistungsverrechnung** erfolgt entsprechend den gesetzten Verteilungsschlüsseln IT-gestützt innerhalb des Kostenrechnungskreises. Eine budgeteinheitenübergreifende Leistungsverrechnung soll in denjenigen Fällen erfolgen, in denen Behörden oder Einrichtungen zentral für zahlreiche „angeschlossene“ Verwaltungen tätig werden (Zentrale Dienstleister), wie z.B. Aus- und Fortbildungseinrichtungen oder das LBV. Dies geschieht - vorbehaltlich einer späteren Entscheidung – durch die Hinzurechnung von kalkulatorischen Sekundärkos-

---

<sup>10</sup> Je mehr empfangende Kostenstellen eine Vorkostenstelle in Anspruch nehmen, desto höher ist die Verrechnungsstufe der Vorkostenstelle; ggf. kann sich die Reihenfolge auch nach der Höhe der zu verrechnenden Beträge richten.



ten bei den leistungsempfangenden Budgetuntereinheiten. Konkret bedeutet dies, dass die Zentralen Dienstleister Durchschnittspreise je Leistung kalkulieren und diese den Leistungen empfangenden Behörden mitteilen müssen. Die empfangenden Behörden verrechnen diese Preise (Kosten) nachrichtlich auf ihre Produkte, um aussagekräftige Produktkosten zu erhalten<sup>11</sup>. Mit der Evaluation des Modellversuchs Produkthaushalt im Jahr 2016 soll eine Entscheidung über die Einführung einer flächendeckenden Fakturierung erfolgen. Bereits heute erfolgende Fakturierungen (z.B. durch Landesbetriebe) sind von dieser Festlegung nicht betroffen und werden somit weitergeführt.

### 6.1.6 Ministerien

**Für Ministerien soll** wegen ihrer Aufgabenbesonderheiten **die Verrechnung auf nachgeordnete Bereiche entfallen**<sup>12</sup>; insoweit sollen entsprechend der Handhabung in anderen Ländern ministerielle Geschäftsfelder eingerichtet werden.

### 6.1.7 Vorkostenstellen

An Vorkostenstellen für die üblichen Querschnittsaufgaben (O-, P-, H-Aufgaben o.ä.) bzw. für den inneren Verwaltungsdienst einer gesamten Behörde sind - unter Beachtung des Grundsatzes der Wesentlichkeit und soweit entsprechende Tätigkeiten vorkommen – **die nachstehend aufgeführten Vorkostenstellen** zu bilden. Die Reduzierung auf 5 obligatorische Vorkostenstellen trägt auch zu einer Vereinfachung gegenüber der bisherigen Vorgabe in der KLR-Richtlinie bei, nach der insgesamt 18 Vorkostenstellen zu bilden waren. Darüber hinaus können zum Zwecke der Binnensteuerung oder einer verursachungsgerechteren Kostenzuordnung auch

---

<sup>11</sup> Hinsichtlich des Vorgehens der Leistungsverrechnung sind durch das Finanzministerium (EPOS.NRW) im weiteren Projektverlauf Konkretisierungen und ggf. Festlegungen vorzunehmen.

<sup>12</sup> In begründeten Einzelfällen kann eine Verrechnung ausnahmsweise erfolgen.



feingliedrigere Vorkostenstellenstrukturen ausgebildet werden (die dann den gleichlautenden Vorkostenstellengruppen zuordenbar sein müssen). Neben den nachstehend unter Tz. 6.1.8 genannten fünf obligatorischen Vorkostenstellen zur Abbildung der typischen Querschnittsaufgaben können in Sonderfällen auch weitere fachspezifischen Vorkostenstellen in Betracht kommen, wenn z.B. für die Wahrnehmung von bestimmten Fach- oder Nebenaufgaben eigene Vorkostenstellen gebildet werden sollen (EU-ESF-Mittelverwaltung, Vollzugsgeschäftsstelle, Vorkostenstelle für Gemeinkosten des Laborbetriebs o.ä.).

Bevor auf die einzelnen obligatorischen Vorkostenstellen eingegangen wird, soll die nachstehende Grafik die strukturellen Zusammenhänge verdeutlichen:

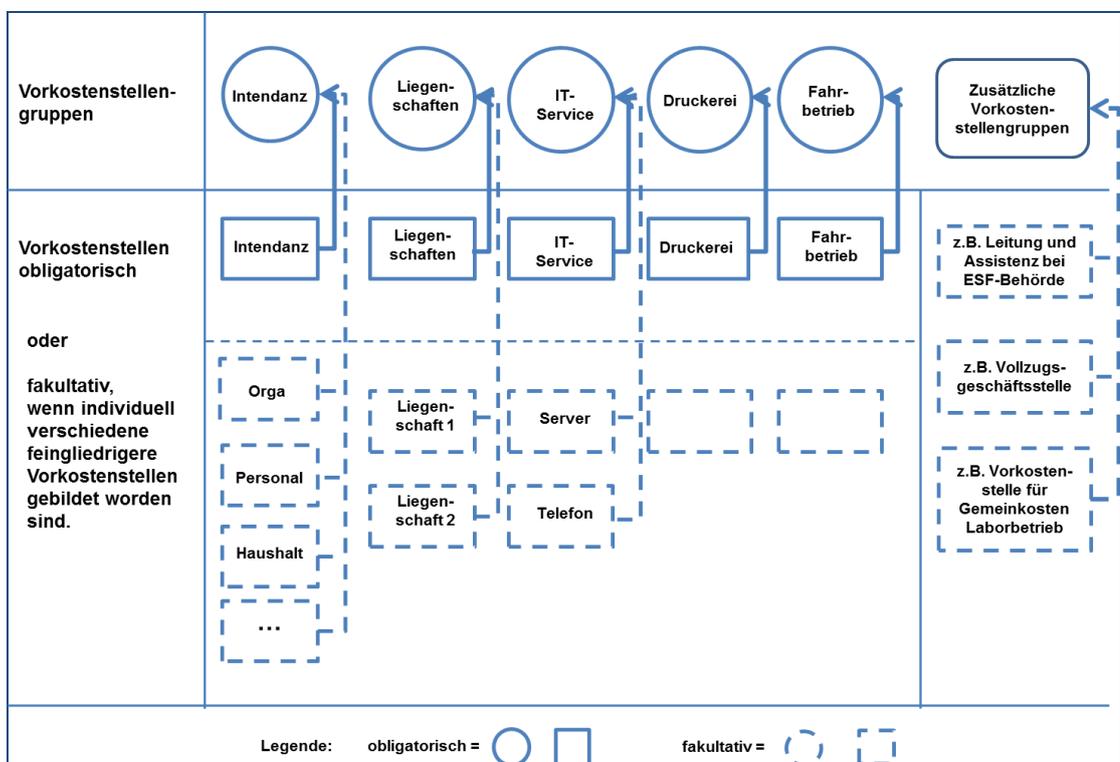


Abbildung 7: Matrix der Vorkoststellengruppen



## 6.1.8 Obligatorische Vorkostenstellen

Soweit hinsichtlich der in diesem Bericht nicht auf jedes Detail eingehenden Einzelheiten zur Bildung der Parameter für die nachstehenden Vorkostenstellen eine Präzisierung erforderlich wird, soll dafür das in Tz. 6.2 genannte Gremium zuständig sein.

### 6.1.8.1 Intendanz (Leitungs- und Assistenz-Personal sowie zugehörige Sachkosten)

Die Intendanzkosten – insbesondere die hierzu gehörenden Personalkosten – betreffen das Personal **aller Querschnittsbereiche** sowie des Leitungsbereichs einschließlich der Assistenzkräfte einer gesamten Behörde, **soweit sie nicht zu den folgenden Vorkostenstellen gerechnet werden**. So soll zum Intendanzbereich auch das Personal gezählt werden, das sich mit Aus- und Fortbildung befasst oder das Organisations-, Personal- und Haushaltsangelegenheiten bearbeitet. Ferner sollen die Personen, die für die Personalvertretungen, die sonstigen Beschäftigtenvertretungen oder in vergleichbarer Funktion tätig werden, dem Intendanzbereich zugerechnet werden. Soweit eine Person nicht in vollem Umfang für eine dieser Aufgaben tätig wird, ist sie nur mit dem für diese Tätigkeit errechneten Anteil auf der Vorkostenstelle zu erfassen; so kann z.B. eine Person, die für die Personalvertretung tätig wird (und möglicherweise dafür freigestellt wird), nur in Höhe des Freistellungsanteils der Vorkostenstelle Intendanz zuzurechnen sein und im Übrigen einer Endkostenstelle, für die sie auch noch tätig ist.

Auch diejenigen Personen, die für das Justitiariat, für die Innenrevision, für das allgemeine Beschwerdemanagement (z.B. für Dienstaufsichtsbeschwerden), für die Buchhaltung, für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, für Arbeitssicherheit und Betriebsmedizin, für den Pförtnerdienst, für die Post- und Botenstelle und für die Vergabestelle eingesetzt werden, sind unter dem Intendanzbereich zu erfassen.

### 6.1.8.2 Liegenschaften, Facilitymanagement

Hierzu gehören neben den Kosten für das Personal des sogenannten Facilitymanagements hauptsächlich die zu zahlende Miete (oder vergleichbare Kosten) sowie Renovierungs-, Instandhaltungs-, Betriebs-, und übrige Sachkosten. Auch alle im Zusammenhang mit dem Haus-



meisterdienst eingerichteten Werkstätten oder durch benötigte Werkzeuge und Maschinen entstehende Kosten sowie das erforderliche Material (z.B. Streumaterial für den Winterdienst) sind Teil dieser Vorkosten.

#### **6.1.8.3 IT-Service und IuK**

Hier fallen Personal- und Sachkosten für den zentralen hauseigenen Servicebetrieb wie z.B. Hotline/Support etc. an. Auch die üblichen Kosten für Telefon, Netzbetrieb u.v.m. gehören zu diesen Vorkosten.

In welchem Umfang noch Kosten einer zentralen IT-Einrichtung (z.B. RZF, RZ der Justiz o.ä.) ebenfalls auf dieser Vorkostenstelle (anteilig) zu erfassen sind, richtet sich nach der Verrechnung.

#### **6.1.8.4 Druckerei / Kopier- und Vervielfältigungsstelle**

Hierzu gehören neben den Personalkosten der hierauf entfallenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter insbesondere die Kosten der Maschinen/Apparate und die Kosten für deren Wartung.

#### **6.1.8.5 Fahrbetrieb, Fahrbereitschaft**

Neben den Kosten für das Personal der Fahrer und der für den Fahrbetrieb eingesetzten Administratoren fallen als Sachkosten hier die Kosten für behördeneigene oder geleaste Fahrzeuge einschl. der Wartungskosten und der Betriebsstoffe an.

### **6.1.9 Bewirtschaftungskosten**

Für Zwecke der **eindeutigen Zuordnung** von Bewirtschaftungskosten zu den zu bewirtschaftenden Mitteln (z.B. Transfermittel) ist sicherzustellen, dass korrespondierende Kostenträger ausgeprägt werden. Im Falle der sogen. Auftragsbewirtschaftung (z.B. Bezirksregierung für das MAIS) sind die Bewirtschaftungskosten den fachlich zuständigen Stellen zu übermitteln (z.B. hat die Bezirksregierung dem MAIS ihre Bewirtschaftungskosten für die jeweiligen Transfermaßnahmen mitzuteilen).

#### NRW.BANK:

Die NRW.BANK wird keine EPOS.NRW-Budgeteinheit. Insoweit gibt es keine Möglichkeit, die Bewirtschaftungskosten originär über das EPOS.NRW-System zu ermitteln. Die Bewirtschaftungskosten sind daher bezüglich der NRW.BANK der vertraglich vereinbarte Preis, wenn Sie Fördermittel im Auftrag eines Ressorts bewirtschaftet.



## 6.1.10 Kostenträger

An **Kostenträgerauswertungen** sind grundsätzlich folgende **obligatorische Daten** nachzuweisen:

### 6.1.10.1 Gesamtkosten

Dies sind die Kosten aller zu einem definierten Kostenträger rechnenden Kosten ggf. mit unterschiedlichen Leistungsbestandteilen in einer Periode. Entsprechend der Abhängigkeit von der Beschäftigung unterscheidet man fixe und variable Kosten. Die fixen Kosten sind in einer bestimmten Zeitperiode konstant und unabhängig von der Ausbringungsmenge. Die variablen Kosten sind mengenabhängige Kosten, sie verändern sich mit der Ausbringungsmenge.

### 6.1.10.2 Stückzahlen

Sie entsprechen den zu dem definierten Kostenträger festgelegten Mengenangaben (z.B. Steuerfälle, Hafttage, Transfermaßnahmen). Sollten die Mengenangaben nicht bzw. nicht allein aus der Budgeteinheit ermittelt werden können, müssen sie ggf. aus anderen Budgeteinheiten beigestellt werden, wie das z.B. für die Bewirtschaftung von Transfermitteln durch die Bezirksregierungen der Fall ist.

### 6.1.10.3 Stückkosten

Sie können auch als Durchschnittskosten verstanden werden. Im Gegensatz zu den Gesamtkosten sind Stückkosten die Kosten je Bezugseinheit (Mengen- oder Volumeneinheit) aller zu dem definierten Kostenträger rechnenden Leistungsbestandteile. Die Stückkosten referenzieren auf den gesamten Aufwand, der zur Produktion erforderlich war - unabhängig davon, ob der Aufwand durch Erlöse in eigener Verantwortung und/oder den Zubehörsbetrag gedeckt worden ist. Auch dann, wenn sich die gesamte Bewirtschaftung auf Ressourcen aus verschiedenen Budgeteinheiten stützt, müssen die Kosten insgesamt dargestellt werden; das bedingt Mitteilungen aus allen beteiligten Budgeteinheiten an die „verantwortende“ Budgeteinheit<sup>13</sup>. Daraus ergibt sich die Möglichkeit relativierender Betrachtungen.

---

<sup>13</sup> Zurzeit bilden die (externen) Einrichtungen der Landschaftsverbände hier eine Ausnahme, weil deren Kosten (noch) nicht mitgeteilt werden.



#### 6.1.10.4 Personalkostenanteil

Anteil der Personalkosten an den Gesamt- und Stückkosten

Die konkrete Ausgestaltung wird im jeweiligen Rollout unter Beachtung der Steuerungsrelevanz und der Leitlinien des HGrG zwischen Ressort, Budgeteinheit und Finanzministerium abgestimmt.

## 6.2 Prozessuale Festlegung und methodische Empfehlung

Die für eine Kosten- und Leistungsrechnung zwingende Produkt- und Leistungsdefinition (sie betrifft die sogenannten Stammdaten) stellt eine der größten Herausforderungen für die Budgeteinheiten bei der EPOS.NRW-Einführung dar. Im Rahmen der Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung in Hessen ist daher z.B. eine Arbeitsgemeinschaft „Ziel- und Produktdefinition“ eingesetzt worden, die mit Vertretern aus allen Ressorts besetzt ist.

Um den Aufwand für Nordrhein-Westfalen in Grenzen zu halten, sollen - unterhalb der Ebenen der Landesregierung und der Ressorts - die (operativen) Ziel- und Produktdefinitionen grundsätzlich von jeder Budgeteinheit unter Beachtung der Ressortvorgaben eigenständig übernommen werden. Soweit die diesem Steuerungskonzept benannten **Kennzahlen und Definitionen sowie die Ausgestaltung der Vorkostenstellen bzw. daraus abgeleiteter Kennzahlen einer weiteren Präzisierung** bedürfen, soll ein **Gremium** - bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Ressorts, der fachlichen Leitstelle EPOS.NRW, dem Competence Center EPOS.NRW (CC EPOS.NRW) und ggf. den Budgeteinheiten und ggf. dem entsprechenden Buchungs- und Kostenrechnungsservice sowie ggf. unter Beteiligung der Haushaltsabteilung des FM - die **Einzelheiten dazu festlegen**.

Dieser Personenkreis soll ferner unter Mitwirkung der Leitungsebene der betroffenen Budgeteinheiten und der betreffenden Projektleitung(en) **im Verlauf**



eines jeden Rolloutprojekts eine **Abstimmung der KLR-Stammdaten** (Kostenstellen, Kostenträger etc.) herbeiführen und die Umsetzung **verpflichtend** festlegen. Bereits zu Beginn des jeweiligen Rollouts soll eine erste Erörterung und Abstimmung erfolgen. Ggf. wird das Programm EPOS.NRW auch die Unterstützung durch das CC EPOS.NRW anbieten. Das CC EPOS.NRW soll im Rolloutprozess einerseits auf die Wahrung einer gewissen Vergleichbarkeit des Rechnungswesens in der Landesverwaltung achten und andererseits die Budgeteinheiten im Sinne dieser Empfehlungen bei Konzipierung der KLR unterstützen.

Vom Programm EPOS.NRW sollte nach Zustimmung der Landesregierung zu diesem Konzept jährlich ein Forum zum **Erfahrungsaustausch mit dem Buchungs- und Kostenrechnungsservice der Ressorts** initiiert werden. Ferner empfiehlt es sich, die Stammdatenmodelle von Zeit zu Zeit (z.B. im Rhythmus von zwei oder mehreren Jahren) auf Ebene der Budgeteinheiten und ressortübergreifend zu validieren sowie ggf. zu homogenisieren.

Ausgehend von den Erfahrungen anderer Bundesländer sollte durch den vorstehend benannten Personenkreis **vermieden** werden, eine kleinteilige Titelsteuerung im Rechnungswesen durch eine **nicht minder kleinteilige Produktstruktur zu ersetzen**. Stattdessen sollte das Vorgehen von dem Gedanken geleitet werden, insbesondere **Produkte von politischer Steuerungsrelevanz und „Außenwirkung“** (im Sinne von Output oder Outcome) zu bilden. Auch bei der Bestimmung sinnvoller und messbarer Mengen- und Qualitätskennzahlen sollte ausgehend von einem **Minimalprinzip** gestartet werden. Dieser zunächst grobe Ansatz soll das Risiko begrenzen, ein zu komplexes und damit nicht mehr beherrschbares Steuerungsinstrumentarium zu schaffen, das dann wiederum de facto nicht für eine Steuerung genutzt würde („Datenfriedhöfe“). Das hier vorgeschlagene Vorgehen ist sicher ebenfalls nicht ohne Risiken, da ggf. nicht frühzeitig die größtmögliche Transparenz hergestellt wird. Ferner ist bei dem hier aufgezeigten Weg davon auszugehen, dass im Wege des Erkenntnisfortschritts Erweiterungen insbesondere der Stammdatenmodelle erforderlich



werden, was einen Folgeaufwand bedeutet. Gleichwohl wird beim Vergleich der Risiken der Aufwand höher bewertet, ein zunächst sehr komplex aufgebautes Modell in seiner Komplexität erst nachträglich zu begrenzen.

Allerdings soll auch ein berechtigtes Steuerungsinteresse der Budgeteinheit unterstützt werden.



## 7 Vorgehen zur Erprobung der Neuen Verwaltungssteuerung in Phase II

Selbst wenn der mit dem Programm EPOS.NRW avisierte Produkthaushalt vorbehaltlich einer Evaluierung der bisherigen Einführungsschritte und einer darauf basierenden Entscheidung der Landesregierung erst in der Phase III zum Tragen kommt, so ist vor dem Hintergrund des gem. Kabinettsbeschluss vom 30.10.2012 vorgesehenen Modellversuchs zur Erprobung eines Produkthaushaltes im Jahr 2015 und des technisch bedingten Vorlaufs **bereits in Phase II ab 2013 mit der Einführung der in diesem Abschnitt benannten Steuerungsansätze zu beginnen.**

Die Empfehlungen und Festlegungen in den Tzn. 7.1, 7.2 und 7.4 sind größtenteils organisatorischer und prozessualer Natur. In Tzn. 7.4.1 sind neben einzelnen prozessualen Gesichtspunkten beispielhafte Kennzahlen aufgeführt. Tz. 7.4.1 befasst sich mit haushaltsrelevanten Kennzahlen und Tz. 7.4.2 mit Kennzahlen für die Binnensteuerung. Tz. 7.5 enthält eine Empfehlung, wie die Akzeptanz des neuen Steuerungsmodells durch Bewirtschaftungsanreize gefördert werden kann. In Tz. 7.6 wird eine Festlegung zum Berichtswesen getroffen, die insbesondere bei solchen Budgeteinheiten zum Tragen kommen wird, die ihrerseits bereits über ausgereifte BW-Systeme verfügen (z.B. Polizei und Steuerverwaltung).

### 7.1 Entwicklung eines Kennzahlensystems für politisch prioritäre Ziele der Landesregierung

Der Erfolg eines durch eine flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung unterstützten Steuerungsansatzes hängt maßgeblich von folgenden Faktoren ab:



- Berücksichtigung der Erwartungshaltung der Politik an die Ergebnisse der KLR durch Setzen politisch prioritärer Schwerpunktfelder („Strategie ist Aufgabe der Verwaltungsspitze“).
- Top-Down-Orientierung des Steuerungsansatzes,
- Unterstützung der Einführung des Steuerungskonzeptes durch interne Promotoren aller Führungsebenen - vor allem auch auf höchster Leitungsebene,
- Verknüpfung der strategischen Ziele mit den operativen Zielen und mit einem Budgetvereinbarungsprozess,
- Ausreichende Bereitschaft, Kostentransparenz herzustellen,
- Ausreichende Bereitschaft, die Informationen aus der IVR in Steuerungsentscheidungen einzubeziehen,
- Zusammenhang zwischen politischen und betriebswirtschaftlichen Zielen<sup>14</sup>,
- Priorisierung von Maßnahmen mit entsprechender Ressourcenzuweisung
- Hinreichende Aussagekraft adressatengerecht aufbereiteter Informationen und Daten.

Für die Zielerreichung bei allen vorgenannten Punkten ist eine aktive Beteiligung der Führungskräfte auf allen Ebenen der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung erforderlich. Dies betrifft auf der höchsten Leitungsebene in erster Linie die strategische Dimension („Tun wir die richtigen Dinge?“). Aufgabe der Führungskräfte muss es sein, Ziele klar zu kommunizieren und den Nutzen des Steuerungssystems den Mitarbeitern zu verdeutlichen und gleichermaßen die Bereitschaft zu Transparenz und Messbarkeit sicherzustellen.

---

<sup>14</sup> Ähnlich auch der Rechnungshof Baden-Württemberg, Wirtschaftlichkeit des Projekts NSI in der Landesverwaltung, Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung, März 2007



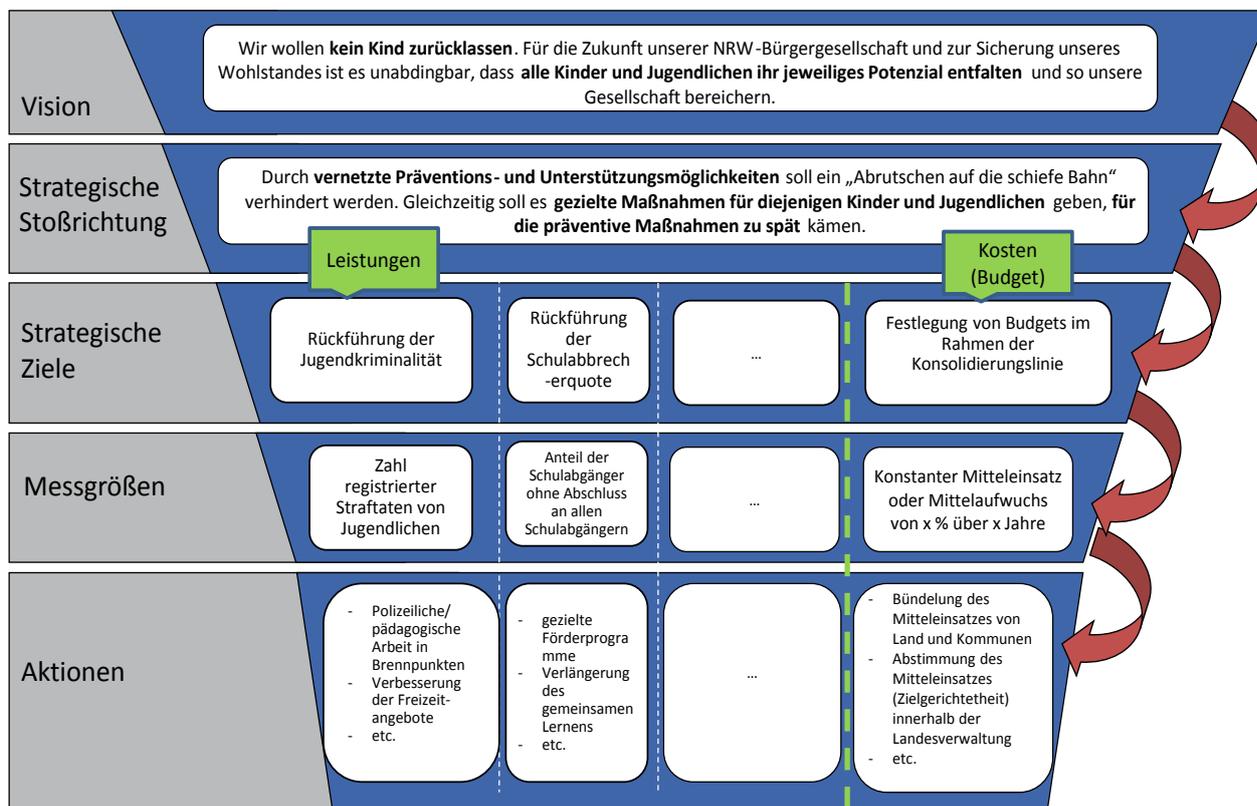
Nicht zuletzt die Schuldenbremse und das aus ihr abgeleitete Ziel der Landesregierung, den Landeshaushalt zielgerichtet zu konsolidieren, erfordert eine in sich stimmige Strategie zur Auflösung des bestehenden Ressourcenkonflikts (Konsolidierung vs. Investitionen und Förderungen). Ein zielführender Schritt wäre es daher, die als politisch prioritär identifizierten Ziele in ein ressortübergreifendes Ziel- und Kennzahlensystem zu überführen. Diese Empfehlung beruht auf der Annahme, dass sich durch ein vernetztes und aufeinander abgestimmtes Vorgehen Ziele oftmals besser erreichen lassen. Notwendige Voraussetzung ist dazu fernerhin, dass das Ziel- und Kennzahlensystem jeweils den finanziellen Ressourcenverbrauch als Ziel- und Messgröße (Budget) berücksichtigt. Anderenfalls würde das Steuerungsziel „Konsolidierung der Landesfinanzen“ aus dem Blickwinkel geraten.

Die nachfolgende Darstellung soll beispielhaft den Zusammenhang von politischen Visionen, Zielen, Messgrößen und Aktionen verdeutlichen.



# Steuerungsansatz

Beispiel



**Abbildung 8: Steuerungsansatz (beispielhaft am politischen Leitsatz „Wir wollen kein Kind zurücklassen“)**

Ausgehend vom beispielhaft aufgegriffenen politischen Leitsatz bzw. der Vision der Landesregierung, kein Kind zurücklassen zu wollen, lassen sich einzelne, messbare strategische Ziele ableiten. Es sind mehrere Aktionen denkbar, um diese Ziele zu erreichen. Auffällig ist, dass unterschiedliche Ressorts durch Aktionen zur jeweiligen Zielerreichung beitragen können bzw. zumindest ein und derselben strategischen Stoßrichtung unterworfen sind.

Aus der vorstehenden Grafik wird zudem deutlich, dass ein ressortübergreifendes Steuerungskonzept **Top-Down** umgesetzt werden sollte. Ausgangspunkt ist die politische Vision, die insbesondere der Regierungserklärung und dem Koalitionsvertrag entnommen werden kann. Daran anknüpfen muss die Über-



setzung der Vision in strategische Ziele. Dies ist Aufgabe der politischen Führung. Aus diesem Grund wird empfohlen, eine Definition einer zunächst begrenzten Anzahl **politisch prioritärer** Ziele auf Staatssekretärebene vorzubereiten (z.B. durch einen zeitnah durchzuführenden Workshop auf Leitungsebene). Abgeleitet aus diesen Zielen wäre dann ein Kennzahlensystem zu entwickeln und dem Kabinett zur Entscheidung vorzulegen. Dieses Kennzahlensystem würde auf Leistungs- und Kostenkennzahlen zurückgreifen. Es sollte sich aus Praktikabilitätsabwägungen heraus zunächst auf wenige Kennzahlen beschränken und damit den Aspekt der Erfahrungssammlung in den Vordergrund rücken. Pro Ressort sollte in der Erprobungsphase II eine Zahl von maximal drei Kennzahlen auskömmlich sein.

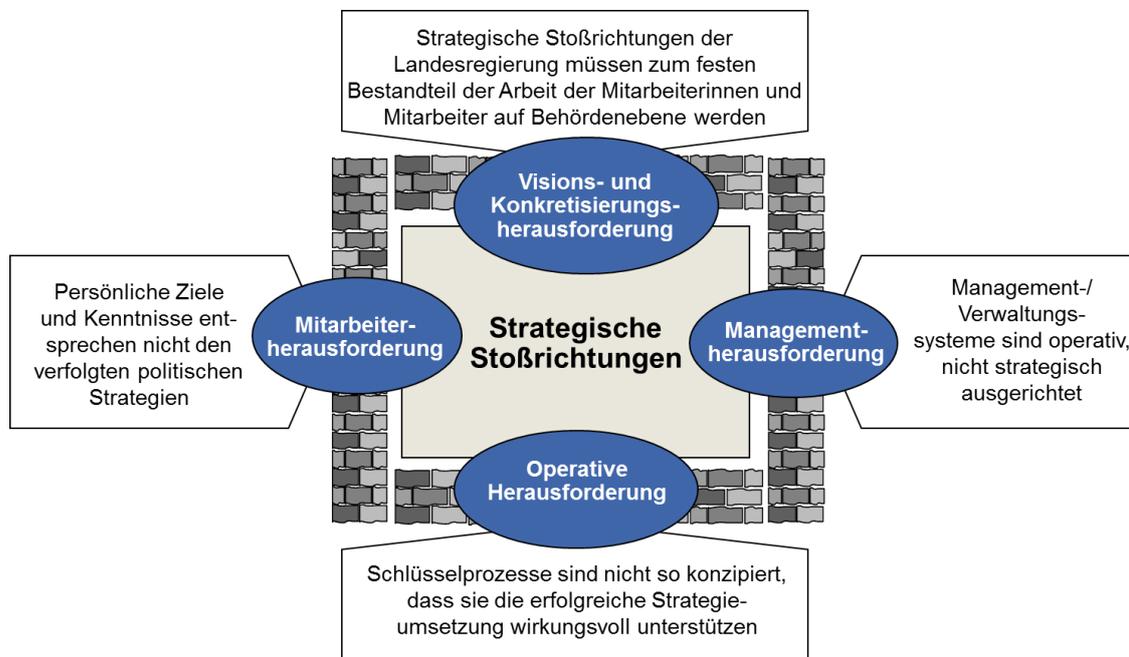
Mit dem Vorschlag eines Top-Down entwickelten Steuerungs- und Kennzahlensystems ist die Erwartung verbunden, dass sich die **Akzeptanz** der aus Sicht der Beschäftigten aufwändigen Steuerungs- und Messsysteme erhöhen würde, wenn diese erkennen könnten, inwiefern ihre Tätigkeit zur Erreichung der strategischen Ziele der Landesregierung beiträgt.

Dies setzt für eine effiziente Erfüllung der Aufgaben der Mitarbeiter voraus, dass jedem Einzelnen der mit seiner Aufgabe geleistete Beitrag zur Erreichung eines vorgegebenen Ziels deutlich gemacht wird.

Nur wenn es gelingt, für den Mitarbeiter einen Zusammenhang herzustellen zwischen der täglichen Aufgabenwahrnehmung und dem Treffen von Entscheidungen einerseits und den von der Landesregierung politisch prioritären Zielen andererseits, können strategische Zielvorstellungen umgesetzt werden.

Auch soll eine Ergebniswirkung dahingehend erreicht werden, dass sich Mitarbeiter aktiv mit den gesellschaftlichen Zielen des Landes NRW, d. h. auch mit ihren Fachzielen und ihren Messgrößen auf eine verantwortliche Weise auseinandersetzen.

Ziel ist es, die mit der Installation eines Kennzahlensystems verbundenen Gefahren zu vermeiden (vgl. nachstehende Grafik).



**Abbildung 9: Kernherausforderungen der Umsetzung des Steuerungskonzepts**

### Visions- und Konkretisierungsherausforderung

Der Begriff der Visionsherausforderung impliziert die Aufgabe, die **Strategie der Landesregierung** als festen Bestandteil der Arbeit der **Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf Ebene der Behörden** zu verankern.

### Managementherausforderung

Meetings auf Führungsebene werden oftmals dazu genutzt, im Rahmen der Berichtsanalyse Vergangenheitszahlen zu fokussieren. In Form der Betrachtung und Identifikation von finanziellen Budgetabweichungen erfolgt eine verstärkte Konzentration auf die Schwächen **im operativen Tagesablauf**, welche als Hauptursachen der zuvor angesprochenen Abweichungen genannt werden



können. Dies führt dazu, dass strategische Aufgaben, d.h. **die Formulierung und Anpassung von Strategien, vielerorts vernachlässigt** werden.

### Operative Herausforderung

Viele Organisationen des privaten wie öffentlichen Sektors verknüpfen heute ihre **Budgets noch nicht mit den strategischen Zielen**, welche aus der übergeordneten Strategie abgeleitet werden. Der Grund dafür liegt zumeist in der isolierten Konzeption von Planungs- und Budgetierungsprozessen, so dass nicht selten einzelne Arbeitsgruppen mit dem Aufbau eines strategischen Planungssystems betraut sind, wohingegen sich andere Bereiche mit der Koordination des Budgetierungsprozesses auseinandersetzen.

### Mitarbeiterherausforderung

Die Mitarbeiterebene konstatiert, dass ein strategiekonformes und umsetzungsorientiertes Handeln der Mitarbeiter nicht mit entsprechenden Anreizen und Belohnungen verknüpft ist. Insbesondere Anreizsysteme und damit verbundene Bonus-/Malus-Regelungen sind vielerorts nicht vorzufinden, so dass es für den jeweiligen Mitarbeiter **keine Motivation** darstellt, die Umsetzung der Strategie innerhalb der täglichen Arbeit zur stetigen Aufgabe zu machen.

## 7.2 Kontraktmanagement und Budgetierung

Wie bereits in Tz. 4 beschrieben, ist wesentlicher Ansatz für eine neue Verwaltungssteuerung ein **System aus Ziel-, Leistungs- und Budgetvereinbarungen**. Für die Einrichtung eines derartigen Systems sind zunächst die Ziele einer Behörde, Einrichtung oder einer Budgeteinheit zu identifizieren. Den Zielen sind die zu ihrer Erreichung dienenden Leistungen - soweit möglich in Kennzahlen



ausgedrückt (vgl. Tz. 7.4) - zuzuordnen. Hier setzt der behörden- bzw. ressortinterne Vereinbarungsprozess an, der in den von den Beteiligten gemeinsam getragenen Festlegungen<sup>15</sup> endet. Wichtig: Bewährte Steuerungskonzepte der Ressorts sollen in diesem Kontext nicht durch EPOS.NRW abgelöst, sondern, soweit für die Belange der Phase III notwendig, ergänzt werden (z.B. durch Kosteninformationen).

Im Ergebnis aller Vereinbarungen werden somit Informationen (= Kennzahlen) dokumentiert, die Grundlage der Behördensteuerung und eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses sein sollen. Dies gilt sowohl für eine behördeninterne als auch für eine behördenübergreifende Steuerung, wobei in der Regel für die behördeninterne Steuerung eine granularere Werte-Betrachtung maßgebend sein wird als für die behördenübergreifende Sicht, die stärker auf aggregierte Werte zurückgreifen wird. Im Einzelnen vgl. dazu nachstehende Tz. 7.4.

Budgetierung und Kontraktmanagement sind miteinander verknüpft. Budgetierung ist ein System der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit für ihren Finanzrahmen bei festgelegtem Leistungsumfang mit bedarfsgerechtem, in zeitlicher und sachlicher Hinsicht selbstbestimmten Mitteleinsatz bei grundsätzlichem Ausschluss der Überschreitung des Finanzrahmens. Markantes Kennzeichen der Budgetierung ist folglich die dezentrale Ressourcenverantwortung bei festgelegtem Finanzrahmen. Dies bedeutet in seiner Endkonsequenz eine weitgehende Fusion der Fach- und Ressourcenverantwortung. Das EPOS.NRW-SAP-System ermöglicht in Phase II wahlweise eine Budgetierung auf Kostenarten-, Kostenstellen- oder Kostenträgerebene.

§ 25 Abs. 2 Haushaltsgesetz ermöglicht bereits in Phase II eine (Gesamtausgaben-) Budgetierung bei EPOS-Behörden. Es wird empfohlen, dass in Phase II die Budgeteinheiten zumindest die Sachmittel als Budget an die Budgetuntereinheiten delegieren. Auch innerhalb einer Budgetuntereinheit können (Teil-)

---

<sup>15</sup> Derartige Festlegungen sind nicht als Verträge zivilrechtlicher Art zu verstehen; sie sind als ein Instrument auf freiwilliger Basis im Sinne kooperativer Führung aufzufassen.



Budgets für Kostenstellen- oder Produktverantwortliche gebildet werden, wenn dies sinnvoll erscheint. Eine Budgetierung innerhalb der Budgetuntereinheit ist jedoch nicht zwingend. EPOS.NRW sieht fachliche SAP-Rollen vor, die beispielsweise eine Planung auf Kostenstellenebene ohne eigene "Budgetverantwortung" zulassen.

Immer dann, wenn die Verantwortung für ein (Teil-) Budget von einer Organisationseinheit auf eine andere übertragen wird, müssen Ziele, Leistungen und Budgetbestandteile in Form einer Budgetvereinbarung festgelegt werden. Die Einbeziehung von Leistungsangaben (auch in Form von Kennzahlen) ist erforderlich, um dem Haushaltsgrundsatz der Einzelveranschlagung und der daraus resultierenden „Sachlichen Spezialität“ gerecht zu werden (vgl. § 17a LHO). Dementsprechend wird es Budgetvereinbarungen zwischen Ressort, Budgeteinheit, Budgetuntereinheit und ggf. auch Kostenstellen- oder Produktbereichen geben.

Diese Art der in ein Kontraktmanagement integrierten Budgetierung entspricht dem Leitgedanken der EPOS.NRW-Steuerung, indem das einer Budgeteinheit zugewiesene Budget auf die nachgeordneten Bereiche (Budgetuntereinheiten/Behörden) und - sofern zweckmäßig - auch auf Verantwortungsbereiche innerhalb der Budgetuntereinheiten, z.B. Kostenstellen wie Dezernate, Abteilungen o.ä., weiterverteilt („heruntergebrochen“) wird. Diese, dem Begriff „Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung“ des von der Landesregierung<sup>16</sup> gebilligten fachlichen Rahmenkonzepts innewohnende Weiterverteilung auf nachgeordnete Bereiche einer Budgeteinheit soll Optimierungspotenziale heben. Sie werden erst durch eine Effizienzsteigerung frei, die durch die Kenntnis der Gegebenheiten vor Ort eingeleitet werden kann<sup>17</sup>. Das Prinzip der Dezentralisie-

---

<sup>16</sup> Kabinettsbeschlüsse vom 19.04.2005 und vom 27.06.2006.

<sup>17</sup> Dieser im fachlichen Rahmenkonzept verankerte Gedanke geht konform mit den Prinzipien Neuer Verwaltungssteuerung, die ihre Ursprünge in den 90er Jahren hat und in viele Landes- und Kommunalverwaltungen Einzug gehalten hat.



Die Budgetierung ist der Schlüssel zu einem verantwortlichen und ressourcenschonenden Umgang mit den anvertrauten Mitteln. Er ist insofern auch Kernbestandteil der EPOS.NRW-Steuerung. Bereits in Phase II soll nach alledem die **zwingende Beurteilung der Ist-Kosten im Rahmen der KLR kombiniert werden mit einer differenzierten Budgetierung**. Die Budgetierung ist formal an den Abschluss einer **Budgetvereinbarung** geknüpft, die neben den Budgetzielen zwingend Ziel- und Leistungsangaben enthalten muss. Die Einzelheiten dazu sind in Abstimmung zwischen Finanzministerium und den betroffenen Ressorts noch festzulegen. Bewährte Steuerungskonzepte der Ressorts sollen in diesem Kontext nicht durch EPOS.NRW abgelöst, sondern, soweit für die Belange der Phase III notwendig, ergänzt werden (z.B. durch Kosteninformationen).

Im Rahmen von Budgetvereinbarungen sollen auch Gender-Aspekte Berücksichtigung finden.

Wenn damit Budgets bereits in Phase II per Kontraktmanagement - wie das innerhalb der Budgeteinheit des LANUV bereits geschieht oder innerhalb der Budgeteinheit des Justizvollzugs geplant ist - auf Budgetuntereinheiten bzw. Verantwortungsbereiche weiterverteilt werden sollen, schließt das nicht aus, dass es Ausnahmen von diesem Grundsatz geben kann, die aus wirtschaftlichen oder organisatorischen Gründen gerechtfertigt sind. Während hinsichtlich der Sachkosten eine weitgehende Dezentralisierung der Budgets vorgesehen ist, kann es davon im Einzelfall innerhalb einer Budgeteinheit zu einer Ausnahme von diesem Grundsatz kommen.

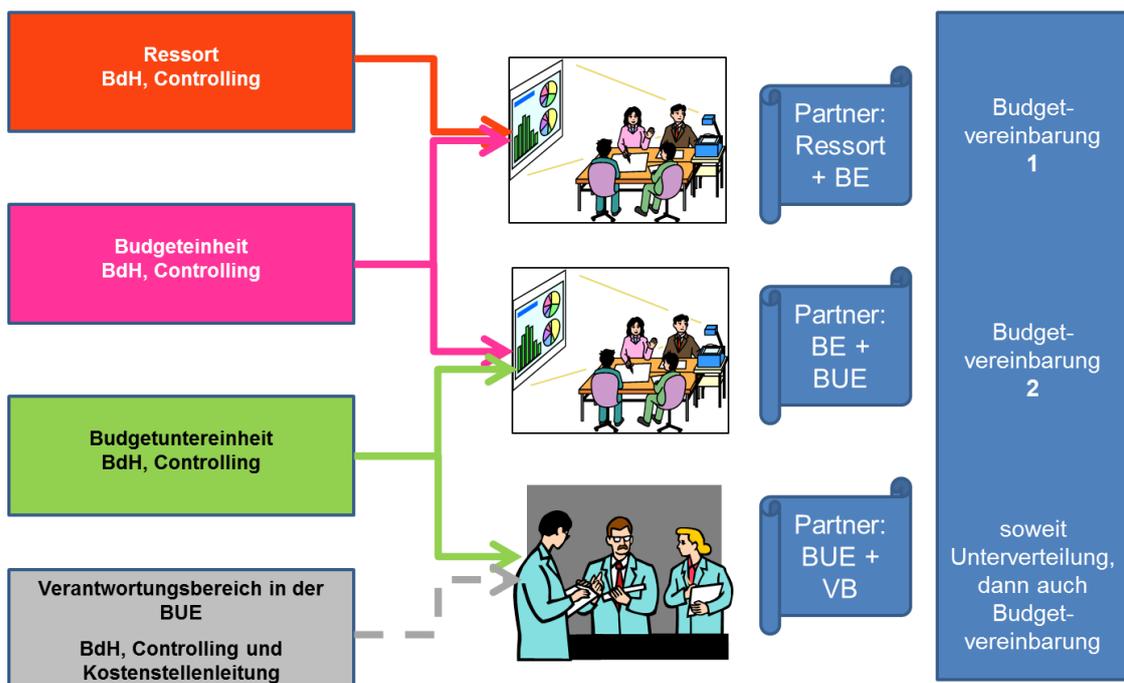
Hinsichtlich der Personalkosten kann bei Filialverwaltungen ebenfalls eine Ausnahme geboten sein, um dem Bedarf eines homogenen Personaleinsatzes durch zentrale Personalausgleichs- oder Personalzuweisungsmaßnahmen nach objektiven Kriterien gerecht werden zu können. Durch die zentrale Steuerung entsteht eine Art Kontrahierungszwang, der die Weiterverteilung von Unterbud-



gets naturgemäß einschränkt und daher dem Grundgedanken der Dezentralisierung entgegensteht. Folglich muss es vermieden werden, dass derartige Ausnahmefälle zur Regel werden.

Die Verhandlungssituation des Kontraktmanagements soll im nachstehenden Schaubild verdeutlicht werden. Dabei kommt in der Ebene 3 (zwischen Budgetuntereinheit und Verantwortungsbereich) nur dann eine Budgetvereinbarung zum Tragen, wenn auch tatsächlich eine Unterverteilung vorgesehen ist.

**Strukturen des Kontraktmanagements**



**Abbildung 10: Ebenen des Kontrakt- und Budgetvereinbarungsprozesses**

Soweit es in Phase II im Rahmen des Kontraktmanagements zu Vereinbarungen zwischen einem Ressort und einer Budgeteinheit oder zwischen einer Budgeteinheit und einer Budgetuntereinheit - also zur Unterverteilung von Ergeb-



nisbudgets - kommt<sup>18</sup>, wird empfohlen, dieses interdependente Verfahren von den Ressourcenverantwortlichen durchführen zu lassen. Sollte nicht **der idealtypische Fall gegeben sein, dass die Controlling- und die Haushaltsbeauftragten-Funktion in der Person der Behörden- bzw. Budgeteinheitenleitung vereint sind**, wird auch hierfür empfohlen, die Delegierten (Controller und Haushaltsbeauftragte) **gemeinsam** die verschiedenen Vereinbarungskomponenten erarbeiten. Die Federführung bei der Verhandlung und Verteilung von Budgets liegt vor dem Hintergrund von § 9 LHO jedoch bei dem oder der BdH. (vgl. dazu auch Tz. 4.4). Eine Delegation der Befugnis, Budgetvereinbarungen abzuschließen, kann in Betracht kommen (z.B. eine Delegation auf Organisationsreferate).

Im LANUV werden z.B. die Funktionen „Haushaltsbeauftragter“ und „Controller“ in Personalunion wahrgenommen, eine Konstellation, die sich nach Auskunft des Funktionsträgers bewährt hat, weil so ein schneller und effizienter Steuerungsprozess gewährleistet werden kann (vgl. auch Tz. 3.1).

### **Besonderheiten bei Vorhandensein von Mittelinstanzen**

In den Fällen, in denen beispielsweise eine Budgeteinheit mehrere Mittelbehörden umfasst oder in vergleichbaren Fällen stellt sich in der Praxis die Frage danach, mit welchem Verantwortlichen das Ressort die Budgetvereinbarung abschließen soll. Hier sind zwei zulässige Wege gangbar:

#### **Weg I - Gremienmodell**

Die Budgeteinheit benennt ein verhandlungsbefugtes Gremium, das sich in der Regel aus den Leitungen der Mittelbehörden (einzelne Budgetuntereinheiten)

---

<sup>18</sup> Kommt eine derartige Vereinbarung nicht zustande, gilt die übliche hierarchische Weisungsbefugnis.



zusammensetzt. Die Verantwortung für das Gesamtbudget der Budgeteinheit geht in diesem Fall mit der Budgetvereinbarung auf das Gremium über.

### Weg II - Mittelbehördenmodell

Das Ressort schließt **jeweils** eine gesonderte Budgetvereinbarung mit **jeder** Mittelbehörde. Das Gesamtbudget der Budgeteinheit ergibt sich in diesem Falle aus der Summe der zuvor genannten Budgetvereinbarungen. Die Verantwortung für das Gesamtbudget der Budgeteinheit wird daher in diesem Fall durch eine Person **innerhalb des Ressorts also mithin außerhalb der Budgeteinheit** ausgeübt.

In **zeitlicher Hinsicht** empfiehlt sich folgendes Vorgehen:

Nach dem EPOS-Rolloutvorgehen erfolgt die Produktivsetzung des Rechnungswesens (inkl. KLR) grundsätzlich unterjährig. Im zweiten Jahr nach der Produktivsetzung sollen Budgetvereinbarungen unter Zugrundelegung von Kostenartenwerten - um Stückkosten ergänzt - geschlossen werden. Ein früheres Abstellen auf Stückkosten empfiehlt sich nicht, da dann noch keine hinreichende Datenbasis vorliegt. Schließlich ist erst im zweiten Jahr nach Produktivsetzung ein vollständiges Jahr im neuen Rechnungswesen – Integrierte Verbundrechnung – gebucht worden.

## 7.3 Controlling und Haushaltsbewirtschaftung

Wie bereits in Tz. 4 beschrieben, ist wesentlicher Ansatz für eine neue Verwaltungssteuerung ein System aus Ziel-, Leistungs- und Budgetvereinbarungen. Dieses System wird in Tz. 7.2 nachdrücklich als Grundlage eines Kontraktmanagements im Sinne der EPOS.NRW-Steuerung verankert. Das **Kontraktmanagement und die Budgetierung** sollen möglichst durch **Controllingkräfte**



**und Haushaltsbeauftragte** – sofern nicht ohnehin in einer Funktion vereint – **gemeinsam** koordiniert werden. Den Controllingkräften obliegt es dabei, die Ziele einer Behörde, Einrichtung oder einer Budgeteinheit aufzugreifen und ihnen die zu ihrer Erreichung dienenden Leistungen zuzuordnen; insoweit sind sie für das in Tz. 7.6 beschriebene Berichtswesen zuständig.

Regelmäßig oder von Fall zu Fall werden die Vereinbarungen an geänderte Ziele oder auf Grund der Einführung anderer Arbeitsmethoden und -techniken an die veränderten Gegebenheiten angepasst werden müssen. Hier sollten Haushaltsbeauftragte und Controllingkräfte zusammenarbeiten und das Vorgehen mit der Leitung abstimmen. Das ressort- bzw. behördeninterne Controlling kann in Monats-, Quartals- und Jahreszyklen den Grad der Zielerreichung feststellen und dabei ggf. eine Gewichtung der einzelnen Ziele berücksichtigen.

Die Haushaltsbeauftragten sind für die Budgetüberwachung und sich aus der Budgetentwicklung ergebende Vorschläge an die Leitungsebene zuständig. Da Budgetziele mit Leistungszielen ebenso wie Budgetverbrauch und erreichte Leistungen korrespondieren, sollte zwischen diesen beiden Funktionen eine sehr enge Kooperation bestehen.

In **organisatorischer und prozessualer Hinsicht** wird folgendes Vorgehen empfohlen:

Jedes Ressort sollte – sofern dies nicht ohnehin schon unabhängig von der Einführung von EPOS.NRW geschehen ist – **spätestens mit Produktivstart bei einer Budgeteinheit im Geschäftsbereich eine Controllingfunktion implementieren**, die nicht notwendigerweise eine eigene Stelle bilden muss.

Sofern es einer **grundsätzlichen Methodikvermittlung bedarf, bietet das Programm EPOS.NRW Unterstützung in Form von Wissensvermittlung an**. Ziel sollte es sein, ähnlich wie beim Forum Förderprogrammcontrolling, einen regelmäßigen Austausch über Ressortgrenzen hinweg zum Controllingvorgehen dauerhaft einzurichten. Ein solches Forum könnte einen Nukleus bilden,



aus dem heraus sich Best-Practice-Ansätze und gemachte Erfahrungen verbreiten können.

## 7.4 Benchmarking und Zeitreihenvergleiche

Vor dem Hintergrund des Grundsatzes von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Sinne des § 7 LHO und der Einhaltung der grundgesetzlich verankerten Verschuldungsgrenze kommt es wesentlich darauf an, mit der neuen EPOS.NRW-Steuerung im Sinne des in Tz. 4 beschriebenen Steuerungsmodells und des fachlichen Rahmenkonzepts die vorhandenen Optimierungspotenziale zu erschließen. Diesem Ziel dient u.a. das sogenannte **Benchmarking**. Hiermit sollen Vergleichsbetrachtungen unterstützt werden, aus denen Erkenntnisse zur Effizienz- und Effektivitätssteigerung des Verwaltungshandelns nach dem Gedanken des Lernens vom Besten gewonnen werden können. So kann es bereits zu **behördeninternen** Verbesserungen kommen, wenn die Leitungsebene aus Controlling-Auswertungen der vergleichbaren Arbeitsgebiete erkennt, dass und warum die Produktivität in einzelnen Arbeitsgebieten höher ist als in anderen, und daraufhin den Arbeitsgebieten mit geringerer Produktivität Anstöße und Hilfen gibt, ihre Leistungen zu steigern. Neben dieser indirekten Kostenbeeinflussung kann die Leitungsebene natürlich auch durch direkte Kostentreiberallokation in Form von KLR-Analysen herausfinden, an welchen Stellen wirtschaftlicher vorgefahren werden kann. Insoweit sind die aus dem neuen Rechnungswesen gewonnenen Daten bereits durchaus zeitnah nach der Einführung des EPOS.NRW-SAP-Systems nutzbar (vergl. Tz.7.6) und können somit schon in Phase II zu Steuerungszwecken herangezogen werden.

Ähnliches gilt für eine **behördenübergreifende** Vergleichsbetrachtung **innerhalb eines Ressorts**, die sich auf sogenannte Filialverwaltungen erstreckt. Hier können von den Quervergleichen der vergleichbaren Dienststellen die zuvor beschriebenen Verbesserungsimpulse ausgehen. Dienststellen, die nicht Teil von Filialverwaltungen sind, könnten einen Vergleich ihrer Kosten- und Leis-



tungsdaten mit anderen vergleichbaren Organisationseinheiten nur über die Landesgrenzen hinweg anstellen, was derzeit wegen der erheblichen Entwicklungsunterschiede in den Ländern nur sehr begrenzt möglich sein wird. Erst dann, wenn der bund-/länderweite sogenannte Integrierte Produktrahmen seine volle Wirkung entfaltet, kann es zu solchen umfassenden Vergleichsbetrachtungen kommen. Allerdings können einzelne Vorkostenanalysen (vergl. Tz. 0) bereits in Phase II zumindest bedingt zu Erkenntnisgewinnen im Sinne einer Optimierung führen.

Für alle Dienststellen - also auch für Dienststellen, die nicht Teil einer Filialverwaltung sind - gilt, dass sie für den sogenannten inneren Betriebsvergleich Analysen im Sinne einer **Zeitreihen-Auswertung** vornehmen können und sollen. Hier kommt es darauf an zu erkennen, worauf ggf. auf den ersten Blick auffallende Unterschiede einzelner Kostenpositionen zurückzuführen sind, um - wenn möglich - gegensteuernde Maßnahmen zu ergreifen zu können.

Neben ressortinternen bzw. budgeteinheiteninternen Vergleichsbetrachtungen (vgl. Tz. 7.4.2) lassen sich bereits in Phase II des Programms EPOS.NRW zielführende Ansätze für **haushaltsrelevante Vergleichsbetrachtungen** und Zeitreihenvergleiche identifizieren. Hierauf wird in der folgenden Textziffer näher eingegangen.

### 7.4.1 Haushaltsrelevante Kennzahlen

Haushaltsaufstellung und -rechnung erfolgen in Phase II weiterhin kameral, d.h. insbesondere unter Zugrundelegung eines titelbezogenen Dispositivs. Die – vorbehaltlich des Ergebnisses einer Evaluation – avisierte Umstellung auf einen Produkthaushalt wird dazu führen, dass das haushaltsrechtliche Dispositiv eine vollständig neue Gestalt erhalten wird. An die Stelle des Mittelansatzes für bestimmte Ausgabenzwecke tritt die unmittelbare Verknüpfung von definierter steuerungsrelevanter Produktgruppe (in Ausnahmefällen auch nur ein Produkt),



Budget und mindestens einer Kennzahl als Leistungsvorgabe. Der ab Phase II über die KLR herstellbare Bezug zwischen Kosten und Leistungen entfaltet damit ab Phase III – Produkthaushalt – haushaltsgesetzgeberische Verbindlichkeit, was sich auch in einer veränderten Haushaltsrechnung manifestiert. In diesem Sinne ist von einem Systemwechsel auszugehen. Aus dieser kurzen Gegenüberstellung des titelorientierten Haushaltswesens und des Produkthaushalts lässt sich für Phase II zweierlei ableiten:

1. Das Zielsystem „Produkthaushalt“ kann nicht in Phase II, in der noch der kamerale, titelorientierte Haushalt führend ist, vorweggenommen oder durch eine isolierte Umstellung des Rechnungswesens auf die Integrierte Verbundrechnung ersetzt werden.
2. Die in der Integrierten Verbundrechnung mögliche Herstellung der Korrelation von Kosten und Leistungen kann aber bereits in einzelnen Fällen bei kameralen Haushaltsverhandlungen sinnvoll eingesetzt werden.

Der vorstehend unter Punkt 2 genannte Aspekt ist Gegenstand dieses Konzeptes; er soll nachstehend näher beleuchtet werden.

Der Leistungsbezug eines zur Verfügung gestellten Budgets ist bereits in Phase II im Rahmen des Rechnungswesens über die Kosten- und Leistungsrechnung herzustellen. Über die Kostenstellenrechnung lassen sich die Kosten der (Aufbau-)Organisation und über die Kostenträgerrechnung die Kosten der staatlichen Leistungen (z.B. Steuerfall) ermitteln. Daraus folgt, dass bereits in Phase II Kostenkennzahlen mithilfe von EPOS.NRW ermittelt und im Zeitreihenvergleich ausgewertet werden können. Abgeleitet aus diesen Zeitreihenvergleichen sind Rückschlüsse auf das kamerale Budget denkbar. Diese Zeitreihenvergleiche werden sich auf in der Regel im Rollout festzulegende, häufig ressortspezifische Kostenträgerkennzahlen konzentrieren (vgl. Abstimmungsverfahren in Tz. 2.1). Benchmarking und Zeitreihenvergleiche werden in Phase II grundsätz-



lich ressortintern durchgeführt. Auf der Basis definierter Kennzahlen mit Haushaltsbezug (vgl. Ziffer 7.4 des Steuerungskonzepts) können ab Produktivstart der jeweiligen Budgeteinheit aber bereits heute Zeitreihenvergleiche durch FM und Ressorts erfolgen, sofern die Bewirtschaftungskosten je Transferprogramm bei den Bewilligungsbehörden vollumfänglich erfasst werden. Diese haushaltsrelevanten Kennzahlen konzentrieren sich auf die Kostenträgerseite. Behördenvergleiche auf Kostenstellenebene sind nicht intendiert. Ein denkbares ressortübergreifendes Benchmarking auf Basis von Vorkostenstellendaten durch FM, wird bis zum letzten Drittel der Rolloutphase zurückgestellt. Beabsichtigt das Finanzministerium im Einzelfall die Durchführung eines ressortübergreifenden Vergleichs, teilt es dies jeweils den betroffenen Ressorts rechtzeitig mit, um eine Mitwirkung der Ressorts gewährleisten zu können. Ressortübergreifende Vergleichsbetrachtungen auf Kostenstellenebene sind nicht intendiert.

Beispielhaft kommen für einen Zeitreihenvergleich - und in bestimmten Fällen auch für ein Benchmarking - folgende, aus Haushaltssicht interessante Kennzahlen in Betracht:

### **Für den Bereich Justizvollzug**

- Kosten pro Hafttag  
(Zweck: Vergleichswert zu anderen BE, Zeitreihenvergleich)
- Kosten pro Beschäftigungstag von Inhaftierten  
- ggf. unterteilt nach Immobilienkosten und übrigen Kosten -  
(Zweck: Effizienz der Beschäftigung von Gefangenen)
- Kosten pro Bildungsabschluss von Inhaftierten  
(Zweck: Effizienz der Bildungsmaßnahmen)

Beispielsweise anknüpfend an die Kennzahl „Kosten pro Bildungsabschluss von Inhaftierten“ wird in **organisatorischer und prozessualer Hinsicht** folgendes Vorgehen empfohlen:



Entsprechend prognostizierter Fallzahlen sollte nach einer Erhebung über einen Zeitraum von ca. 2 bis 3 Jahren eine gemeinsame Auswertung von Ressort, Budgeteinheit und Spiegelreferat FM mit dem Ziel erfolgen, die Höhe des kalendarischen Haushaltsansatzes ergebnisoffen zu prüfen. In diesem Zusammenhang sollte die Kennzahl im Dialog konkretisiert werden (so ggf. Differenzierung nach Art der Bildungsabschlüsse). Dieses Vorgehen sollte auch bezüglich der nachstehend aufgeführten Kennzahlen für weitere Bereiche erfolgen.

### **Für den Fördermittelbereich<sup>19</sup>**

- Verwaltungskosten pro Transferprogramm sowie daraus abgeleitet pro 100,- € Transfermittel  
(Zweck: Vergleichswert zu anderen Ländern oder ggf. auch ähnlichen Programmen, Zeitreihenvergleich)
- Verwaltungskosten pro Transfermaßnahme (im Durchschnitt)  
(Zweck: Fallvergleich)
- Transfermittelhöhe je Transfermaßnahme (im Durchschnitt)  
(Zweck: Zeitreihenvergleich und Klärung, ob sich die einzelne Transfermittelmaßnahme angesichts einer möglicherweise geringen Transfermittelhöhe und einem vergleichsweise hohen Bewirtschaftungsaufwand lohnt)
- Rücklaufquote: Verhältnis zurückgezahlter Transfermittel in einer Betrachtungsperiode zu bewilligten Mitteln  
(Zweck: Klärung, ob das Transferprogramm gerechtfertigt ist, wenn viel zu viele Mittel wieder zurückgefordert werden müssen, Zeitreihenvergleich)

### **Für den Bereich Steuerverwaltung**

- Durchlaufzeit für Arbeitnehmerfälle  
(Zweck: Steuererklärungen sollen möglichst zeitnah bearbeitet werden. Dargestellt wird die durchschnittliche Zeit zwischen Eingang der Steuererklärung und Versand des Steuerbescheides)

---

<sup>19</sup> Analog zu den in Tz. 6.9 enthaltenen Ausführungen kommt es auch bei den Kennzahlen im Fördermittelbereich darauf an, dass entsprechende Daten von anderen Budgeteinheiten/Bewilligungsbehörden zur Verfügung gestellt werden.



- Anzahl der zu bearbeitenden Arbeitnehmerfälle  
(Zweck: Mengengerüst – nicht beeinflussbar –, das die Steuerverwaltung im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags zu erledigen hat)
- Kosten je Arbeitnehmerfall  
(Zweck: Grundlage für Budgethochrechnung auf Basis des Mengengerüsts / Stückkosten – es werden nicht die Kosten je Steuerbescheid errechnet, da die Bearbeitung eines Arbeitnehmerfalles nicht auf einen Steuerbescheid beschränkt ist.)

### Generell aus Haushaltssicht

Von allen Budgeteinheiten sind über die gebildeten Beispiele hinaus folgende Kennzahlen nachzuweisen:

- Personalkostenquote (Anteil der Personalkosten an den Gesamtkosten in %)
- Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben in %)
- Anzahl Mitarbeiter (Personenzahl und VZÄ in Summe der Beamten und Tarifbeschäftigten)
- Fläche in qm, davon selbst genutzt (nicht vermietet oder anderen Verwaltungen überlassen)
- Anteil der Fort- und Weiterbildungskosten inkl. zugehöriger Reisekosten an den Gesamtkosten in %
- Fort- und Weiterbildungskosten je Mitarbeiter (Fort- und Weiterbildungskosten inkl. zugehöriger Reisekosten, Fahrtkosten, Umzugskosten und Trennungsgeld etc. im Verhältnis zur Anzahl aller Mitarbeiter der Budgeteinheit)

Für Zwecke des Benchmarkings sind auch aus Sicht der Haushaltsabteilung des FM fernerhin die nachstehenden **obligatorischen Kennzahlen** für jede Budgeteinheit oder Budgetuntereinheit zu bilden. Neben den **obligatorischen Leistungskennzahlen** einschließlich der Stückkosten (vergl. Tz. 6.1.10) und neben den Liquiditätskennzahlen der Finanzrechnung für haushalterische Zwecke sollen die **obligatorischen Vorkostenkennzahlen** bereits in Phase II auch zu behördenübergreifenden Vergleichen der Querschnittsaufgaben herangezogen werden können. Die sich aus einem Vergleich ergebenden offensichtlichen



und deutlichen Unterschiede sollen helfen herauszufinden, welche Entwicklung oder Besonderheit zu einer überproportionalen Ausweitung in dem einen oder anderen Fall geführt hat. Bestehen dafür keine signifikanten Gründe, sind die Kosten mit Wirkung für die Zukunft zu reduzieren. Bei dieser Prüfung sind die einschlägigen Sachinformationen zu den einzelnen Kennzahlen zu beachten, da die Vergleichswerte auf unterschiedlichen Sachverhalten beruhen können.

### **Obligatorische Vorkostenkennzahlen**

- Quotient aus Intendanzkosten (o.a. Vorkostenstelle 6.1.8.1) zu den Gesamtkosten der jeweiligen Organisationseinheit und Quotient der Intendanzkosten zur Gesamtzahl aller Mitarbeiter,
- Quotient aus Kosten des Liegenschafts- und Facilitymanagements (o.a. Vorkostenstelle 6.1.8.2) zur Zahl der genutzten Quadratmeter der jeweiligen Organisationseinheit, zusätzlich Anteil der Personalkosten in v.H. an diesen Vorkosten und Quotient der Liegenschafts- und Facilitymanagementkosten zur Gesamtzahl aller Mitarbeiter,
- Quotient aus IT-/IuK-Kosten (o.a. Vorkostenstelle 6.1.8.3) zu den Gesamtkosten der jeweiligen Organisationseinheit, zusätzlich Anteil der Personalkosten in v.H. an diesen Vorkosten und Quotient der IT-/IuK-Kosten zur Gesamtzahl aller Mitarbeiter,
- Quotient aus Druckerei-Kosten (o.a. Vorkostenstelle 6.1.8.4) zu den Gesamtkosten der jeweiligen Organisationseinheit, zusätzlich Anteil der Personalkosten in v.H. an diesen Vorkosten und Quotient der Druckerei-Kosten zur Gesamtzahl aller Mitarbeiter,
- Quotient aus Fahrbetriebs-Kosten (o.a. Vorkostenstelle 6.1.8.5) zu den Gesamtkosten der jeweiligen Organisationseinheit, soweit sich der Fahrbetrieb auf diese Organisationseinheit bezieht, zusätzlich Anteil der Personalkosten in v.H. an diesen Vorkosten. Außerdem ist ein Quotient aus den Fahrbetriebskosten (einschl. Fahrer und Administrationspersonal) zur Zahl der gefahrenen Kilometer zu bilden,
- Verwaltungskosten je Mitarbeiter (Summe der Gesamtkosten aller Vorkostenstellen im Verhältnis zur Gesamtzahl aller Mitarbeiter).

Werden Personen für mehrere Vorkostenstellen tätig, sind deren Personalkosten jeweils anteilig zu erfassen.



Über die vorstehende aktuelle Festlegung der obligatorischen Leistungs- und Vorkostenkennzahlen hinaus muss zu gegebener Zeit geprüft werden, ob weitere obligatorische Kennzahlen zu bilden sind.

### 7.4.2 Kennzahlen für binnenorganisatorische Steuerungszwecke

Zur Erfüllung des einer Verwaltung übertragenen gesetzlichen Auftrags bedarf es regelmäßig zahlreicher organisatorischer Maßnahmen, die zu einer betriebsökonomischen Aufgabenwahrnehmung beitragen sollen. Für diese binnenorganisatorische Steuerung bietet das neue Rechnungswesen der Integrierten Verbundrechnung die bereits in Tz. 4 beschriebene Korrelation von Leistungen und dem dadurch bedingten Ressourcenverbrauch. Hinzu kommt, dass das EPOS.NRW-SAP-System mit seinen BI-Funktionalitäten geeignete Möglichkeiten einer grafischen Darstellung bereit hält, die der Leitungsebene in kompakter und übersichtlicher Form **aufzeigen können, ob das Leistungsverhalten und der Budgetverbrauch den vereinbarten Ansätzen entsprechen**. Zur Nutzung dieser Möglichkeiten für die Binnensteuerung bedarf es der Definition von steuerungsrelevanten und messbaren – ggf. aus Einzelwerten zusammengesetzten – Kennzahlen, die für jede Verwaltung möglichst nicht mehr als 10 Leistungsbereiche betreffen sollten. Für jede dieser (ggf. zusammengesetzten) Kennzahlen ist eine Kennzahlenbeschreibung anzulegen. Die Einzelheiten dazu sind von dem in Textziffer 6.2 beschriebenen Gremium festzulegen.

Soweit derartige Kennzahlen aus Fachanwendungen (Fremdsystemen) hervorgehen, können die dort erzeugten Werte über Schnittstellen an das EPOS.NRW-SAP-System übergeben werden, damit sie mit den kosten- und budgetrelevanten Daten zu einer einheitlichen Übersicht zusammengefasst werden können. Siehe aber auch Tz. 7.6.2.



An Hand der EPOS.NRW-Budget- und Budgetuntereinheiten können beispielhaft folgende Kennzahlen benannt werden, die zum Teil aus dem EPOS.NRW-SAP-System (Kostenkennzahlen) und zum Teil aus Fachverfahren (Leistungskennzahlen) stammen:

### **Auf Ebene der Budgetuntereinheiten (BUE)**

#### BUE „Justizvollzug“ - an Beispielen der Justizvollzugseinrichtungen:

- Inhaftierten-Bediensteten-Relation  
(Zweck: Zeitreihen- und Behördenvergleich, Steuerung der gleichmäßigen Auslastung)
- Mehrarbeitsstunden der Bediensteten absolut und pro VZÄ  
(Zweck: Zeitreihen- und Behördenvergleich, Steuerung der gleichmäßigen Auslastung, ggf. Budgetzuschnitt)
- Krankenquote der Bediensteten  
(Zweck: Führungsinformation)
- Kosten pro Hafttag  
(Zweck: Zeitreihen- und Behördenvergleich)
- Anzahl der Haftplätze  
(Zweck: Grundlage für Auslastungsberechnungen)
- Anzahl der Hafttage  
(Zweck: Grundlage für Auslastungsberechnungen)
- Durchschnittsbelegung der Haftanstalt  
(Zweck: Grundlage für Auslastungsberechnungen)
- Auslastungsquote der Haftplätze  
(Zweck: Grundlage für Auslastungsberechnungen)
- Anzahl der Arbeitstage der Inhaftierten  
(Zweck: Grundlage zur Erkenntnisgewinnung von Resozialisierungsmaßnahmen)
- Beschäftigungsquote der Inhaftierten  
(Zweck: Grundlage zur Erkenntnisgewinnung von Resozialisierungsmaßnahmen)
- Anzahl berufliche Bildungsmaßnahmen  
(Zweck: Grundlage zur Erkenntnisgewinnung von Resozialisierungsmaßnahmen)



- Auslastungsquote berufliche Bildungsmaßnahmen  
(Zweck: Grundlage zur Erkenntnisgewinnung von Resozialisierungsmaßnahmen)
- Anzahl beruflicher Abschlüsse  
(Zweck: Grundlage zur Erkenntnisgewinnung von Resozialisierungsmaßnahmen)
- Anzahl und Anteil erfolgreicher schulischer Abschlüsse  
(Zweck: Grundlage zur Erkenntnisgewinnung von Resozialisierungsmaßnahmen)
- Anzahl schulischer Bildungsmaßnahmen  
(Zweck: Grundlage zur Erkenntnisgewinnung von Resozialisierungsmaßnahmen)
- Auslastungsquote schulischer Bildungsmaßnahmen  
(Zweck: Grundlage zur Erkenntnisgewinnung von Resozialisierungsmaßnahmen)

### BUE der „Steuerverwaltung“ an Beispielen der in den Finanzämtern eingerichteten Rechtsbehelfsstellen:

Kostenträger „Rechtsbehelfsbearbeitung (ohne Erstbearbeitung)“, Leistungskennzahlen:

- Altfallquote - Fälle pro Bearbeiterin/Bearbeiter  
(Zweck: Dient der Ermittlung, wie viele bereits länger bestehende anhängige Rechtsbehelfe in der Rechtsbehelfsstelle aufgelaufen sind, um die Notwendigkeit für ggf. gegensteuernde Maßnahmen zum Abbau der Rückstände zu erkennen)
- Bestandsquote ohne ruhende Verfahren - Fälle pro Bearbeiterin/Bearbeiter  
(Zweck: Dient der Erkenntnis, ob Bestände „auflaufen“ und ob die Notwendigkeit besteht, durch gegensteuernde Maßnahmen einzugreifen.)
- Produktivität - Fälle pro Bearbeiterin/Bearbeiter  
(Zweck: Dient der Erkenntnis, welche Fallmenge erledigt wird. Bei Auffälligkeiten kann frühzeitig gegengesteuert werden.)
- Durchlaufzeit Rechtsbehelfsstelle - in Kalendertagen  
(Zweck: Zeitreihenvergleich; Ermöglicht Ansätze bei der Prozess-Optimierung und löst ggf. erforderliche gegensteuernde Maßnahmen bei zu langen Laufzeiten von Rechtsbehelfen aus. Ziel: Zeitnähe)
- Durchlaufzeit im Finanzamt - in Kalendertagen  
(Zweck: Gesamtschau auf die Durchlaufzeit im Finanzamt. Wechselwirkung mit Kennzahlen der „Vorschaltstellen“. Prüfung, ob die Abgabe



von strittigen Fällen frühzeitiger an die Rechtsbehelfsstelle erfolgen kann; Berücksichtigung des Ziels Bürgerorientierung durch zeitnahe Herstellung von Rechtssicherheit)

- Erledigte Massenrechtsbehelfe - Fälle pro Bearbeiterin/Bearbeiter (Zweck: Zusatzinformation für die Gesamtschau auf das Arbeitsvolumen)

Zusatzinformationen:

- Besetzungsquote in % (Zweck: Sicherstellung der geplanten Personalressourcenverwendung)
- Durchschnittliche Ist-Besetzung der Stelle (Zweck: Information: Berechnungsgröße für personalabhängige Kennzahlen)

Kostenabhängige Kennzahlen:

- Kosten der Kostenstelle gesamt
- Kosten je Rechtsbehelf (Zweck für beide vorstehenden Werte: Erkenntnisgewinn, ob die Aufgabenerledigung in der Rechtsbehelfsstelle im Vergleich zu überproportional hohen Kosten führt.)

### **Auf Ebene der Budgeteinheiten (BE)**

Allgemein gilt, dass auf Ebene der Budgeteinheiten (BE) grundsätzlich dieselben Kennzahlen in Betracht kommen, wie sie vorstehend für die BUE benannt worden sind, allerdings in aggregierter Form.

Für die Budgeteinheit des MAIS können folgende förderprogrammbezogene Beispiele benannt werden:

- Anzahl geschaffener Arbeitsplätze (z. B. in Werkstätten für behinderte Menschen)
- Anzahl geförderter Maßnahmen (auch regional differenzierbar)
- Anzahl durchgeführter Beratungen

Für die Budgeteinheit des LANUV kommen folgende beispielhafte Kennzahlen in Betracht:



- Kontrollquote Futtermittelüberwachung  
(Anzahl der durchgeführten Kontrollen im Verhältnis zur Anzahl der geplanten Kontrollen innerhalb des Jahres jeweils bis zum Messzeitpunkt bzw. insgesamt je Jahr mit dem Ziel, den Ressourceneinsatz zu steuern)
- Kartierumfang der Landschaftsdaten  
(Quotient der tatsächlichen Kartierfläche zur geplanten Kartierfläche im Berichtsjahr (Sollwert mind. 1,0, um den Finanz- und Personaleinsatz zu dokumentieren)
- Zugriffszahl auf die Internet- Fachinformationsangebote des Naturschutzes  
(Summe der erfolgreichen Seitenabfragen pro Quartal, um damit differenziert die verschiedenen Informationsangebote zu analysieren und eine direkte Steuerung der verfügbaren Mittel zu unterstützen.)

Von allen Budgeteinheiten sind stets folgende Kennzahlen nachzuweisen:

- Personalkostenquote (Anteil der Personalkosten an den Gesamtkosten in %)
- Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben in %)
- Anzahl Mitarbeiter (Personenzahl und VZÄ in Summe der Beamten und Tarifbeschäftigten)
- Fläche in qm, davon selbst genutzt (nicht vermietet oder anderen Verwaltungen überlassen)
- Anteil der Fortbildungskosten inkl. zugehöriger Reisekosten an den Gesamtkosten in %
- Fortbildungskosten je Mitarbeiter (Fortbildungskosten inkl. zugehöriger Reisekosten im Verhältnis zur Anzahl aller Mitarbeiter der Budgeteinheit)

### **Folgerungen aus der Beispieldarstellung**

An Hand dieser Beispiele sollen künftig sukzessive auch alle übrigen Budgeteinheiten für ihre Leistungsbereiche Kennzahlen entwickeln, die primär der Binnensteuerung dienen. Die Kennzahldefinitionen sollten bereits vor Produktiv-



setzung des EPOS.NRW-SAP-Systems erfolgen, damit sie in den Rollout-Prozess einbezogen werden können.

Sicherlich ist die Definition geeigneter Kennzahlen einer der anspruchsvollsten Prozesse, die mit der Einführung von EPOS.NRW verbunden sind. Als unterstützendes Angebot sind Einzelheiten und Empfehlungen zur Kennzahlenbildung in Anlage 2 beschrieben. Auch an dieser Stelle ist nochmals zu betonen, dass allererste Voraussetzung eines Kennzahlensystems die Festlegung von Zielen ist (vgl. Tz. 7.1). Dies sollte in zwei Schritten erfolgen:

- Erster Schritt ist die Formulierung von politischen Globalzielen.
- Zweiter Schritt ist es dann, aus diesen Globalzielen Fachziele abzuleiten.

Es empfiehlt sich daher, vor jedem EPOS.NRW-Rollout eine Strategiedefinition vorzunehmen (ggf. in Form von Workshops). Die eigentliche Kennzahlendefinition knüpft sodann an diese Fachziele an, indem aus den Fachzielen konkret messbare Ziele formuliert werden (Kennzahlen).

Das Angebot der Kennzahlen sollte überschaubar bleiben, um eine Einschätzung der Aufgabenerledigung auf den ersten Blick zu ermöglichen. So sollten allgemeine, die wesentlichen Aufgaben betreffende Kennzahlen definiert und abgebildet werden. Für den eventuellen Bedarf der Detailanalyse sollten weitere Informationen zur Verfügung stehen. Bei der Auswertung von Kennzahlen anhand eines geeigneten Berichtswesens ist frühzeitig zu beachten, dass Fehlsteuerungspotenziale minimiert werden. In diesem Zusammenhang sind allgemeine Grundsätze zu vermitteln, die die Berichtsempfänger in die Lage versetzen, die angebotenen Zahlen sachgerecht zu analysieren und angemessen mit Auffälligkeiten wie z. B. Zielabweichungen umzugehen. In der Praxis hat sich dabei der Grundsatz „vom Groben zum Feinen“ bewährt.

Neben der Auswertung von KLR-Kennzahlen sollte die binnenorganisatorische Steuerung auch zunehmend betriebswirtschaftliche Informationen beispielsweise aus der Finanzbuchhaltung oder Anlagenbuchhaltung in den Blick nehmen. Beispielhaft sei hier die für die Praxis sicherlich relevante Frage nach dem Vor-



liegen oder Nichtvorliegen eines Investitionsstaus genannt. Vereinfacht ausgedrückt entsteht ein Investitionsstau im betriebswirtschaftlichen Sinne, wenn die Investitionen einer Budgeteinheit über einen längeren Zeitraum unterhalb der Abschreibungen auf das Anlagevermögen liegen. Der aktuelle Status ist dabei durch einen Blick in das handelsrechtliche Anlagengitter (vgl. nachstehende Grafik) schnell und komfortabel ermittelbar. Im Anlagengitter ist das Verhältnis der Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK) zu den Buchwerten abgebildet. Letztere unterliegen aufgrund periodengerecht vorzunehmender Abschreibungen einer stetigen Veränderung. Eine hohe oder geringe Diskrepanz gibt Aufschluss über das Vorliegen oder Nichtvorliegen eines Investitionsstaus.

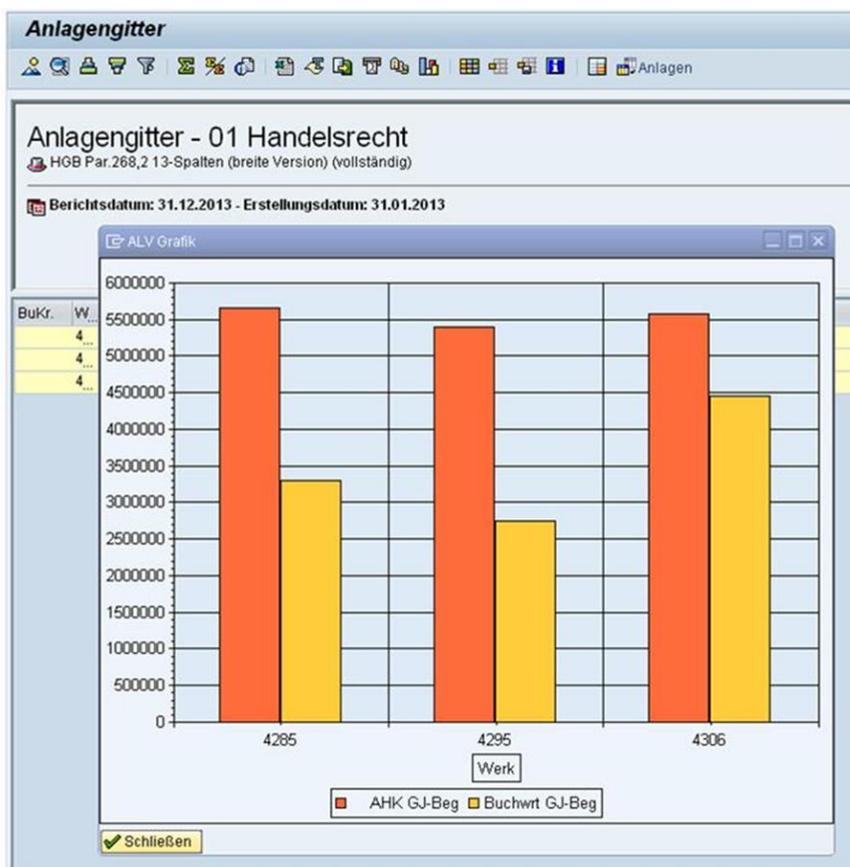


Abbildung 11: Anlagengitter (handelsrechtlich)



## 7.5 Wirtschaftlichkeitsanreize

Die in diesem Steuerungskonzept beschriebenen Mechanismen sollen durch finanzielle Anreize für EPOS.NRW-Budgeteinheiten mit dem Ziel flankiert werden, wirtschaftliches Verhalten verursachungsgerecht zu belohnen. Abzustellen ist dabei insbesondere auf sogenannte managementbedingte Einsparungen<sup>20</sup>. Im Zusammenhang mit dem Haushaltsentwurf 2014 soll ein Vorschlag für ein Anreizmodell unterbreitet werden.

## 7.6 Berichtswesen

Als Koordinations- und Kommunikationsinstrument des Controllings besitzt das Berichtswesen zur Unterstützung der fachlichen Inhalte des neuen Steuerungsverständnisses neben der Strategiedefinition und dem Steuerungsmodell eine zentrale Funktion. Mit der Aussagekraft des Berichtswesens sowohl in der Planung als auch in der laufenden Berichterstattung steht und fällt die Akzeptanz des Controllings und damit der Nutzen des Steuerungssystems. Dies impliziert, dass das Berichtswesen zahlreichen komplexen Steuerungsanforderungen gerecht werden muss.

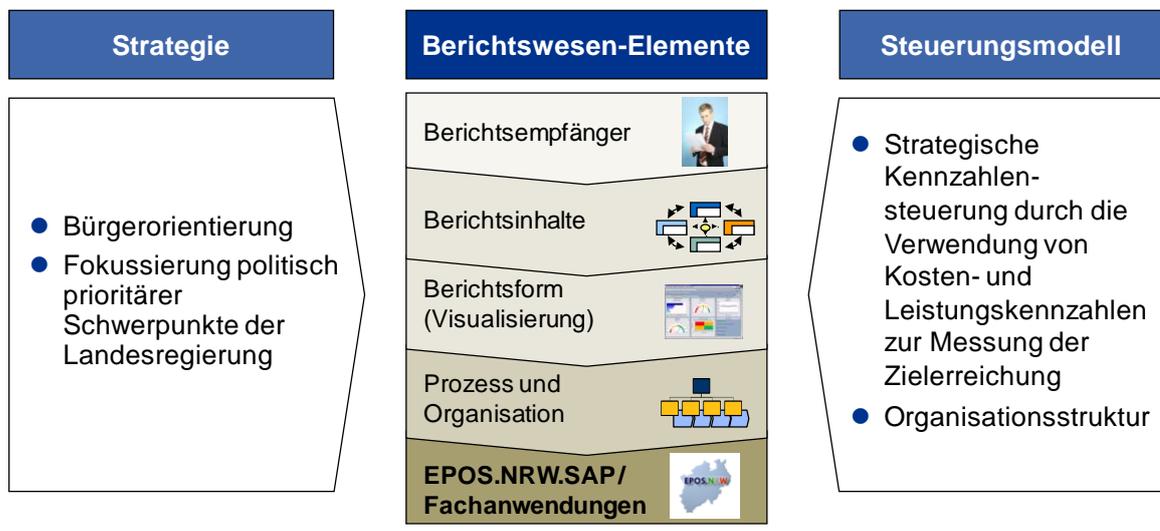
Definitivisch zielt das Berichtswesen auf die Generierung und Übermittlung von steuerungsrelevanten und aussagekräftigen Informationen in Gestalt formalisierter Berichte für Führungsverantwortliche und externe Berichtsempfänger ab.

---

<sup>20</sup> Unter managementbedingten Einsparungen sind solche Einsparungen zu verstehen, die nicht auf exogenen Faktoren beruhen wie z.B. verringerte Anzahl von Antragstellern etc.



Vorgehen zur Erprobung der Neuen  
Verwaltungssteuerung in Phase II



**Strategie und Steuerungsmodell bestimmen die Objekte und Inhalte des landesweiten Berichtswesens**

**Abbildung 12: Die Berichtskonzeption im Zusammenspiel von Strategie und Steuerungsmodell**

Für alle in den vorherigen Abschnitten beschriebenen Auswertungen sollen daher komfortable und adressatengerechte Berichte zur Verfügung gestellt werden, in denen sowohl Leistungsdaten aus Fachanwendungen als auch Kosten- und Budgetwerte aus dem EPOS.NRW-SAP-System maßgeschneidert dargestellt werden. Um derartige Berichte bereits in Phase II bieten zu können, sind im weiteren Verlauf die Einzelheiten zu Form und Inhalt der Auswertungen sowie zur Bereitstellung und Zusammenführung der relevanten Daten in einem gesonderten Projekt festzulegen. Dies beinhaltet auch die Prüfung, in welcher Form das in Tz. 4 genannte Kontraktmanagement technisch unterstützt werden kann. Hierbei sollten auch die mit der im Betriebsorganisationskonzept für EPOS.NRW beschriebenen Rolle „Berichterstellung“ verbundenen Potenziale einbezogen werden. Die Erkenntnisse aus dem Modellprojekt von JM und EPOS.NRW (vgl. Bericht zum Justizvollzug in Tz. 3) sind dabei zu berücksichtigen. Alles in allem sollte nach Verabschiedung dieses Steuerungskonzeptes die



EPOS.NRW-Berichtskonzeption prototypisch fortentwickelt werden, z.B. unter Einbeziehung einer oder mehrerer ausgewählter Verwaltungen. Die nachstehenden Textziffern benennen dazu einige Leitlinien.

### 7.6.1 Berichtskonzeption und formale Ausgestaltung

Die Berichtskonzeption umfasst die folgenden Komponenten:

- Berichtsempfänger
- Berichtsinhalte
- Berichtsform
- Prozesse und Organisation

#### **Berichtsempfänger**

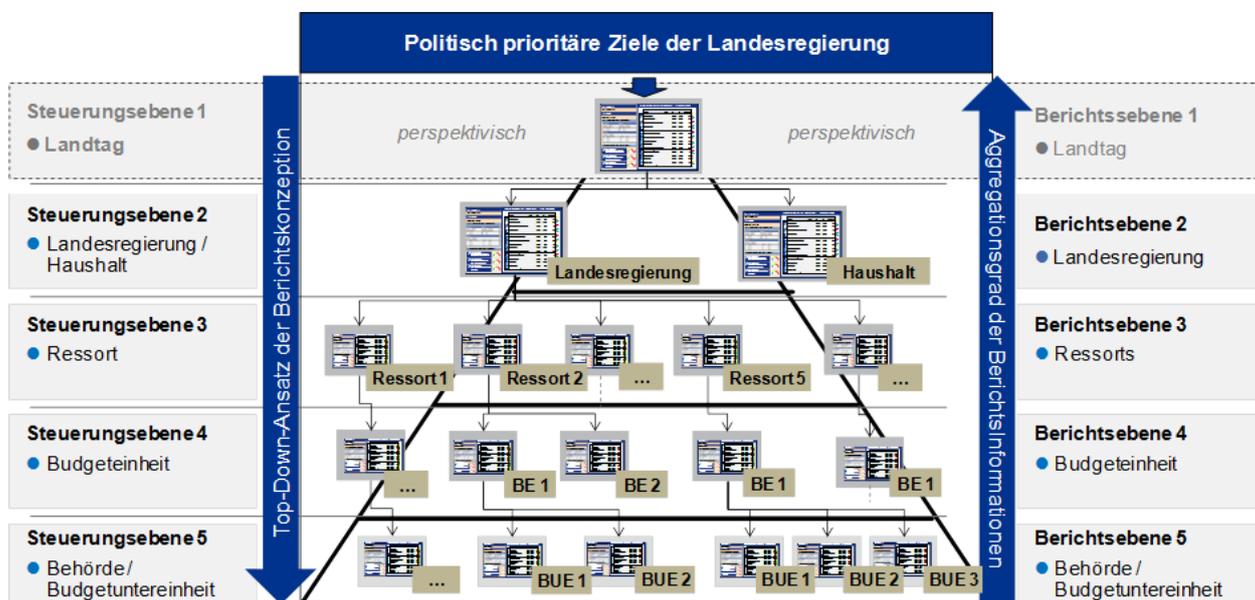
Das Berichtswesen hat zum Ziel, der jeweiligen Führungsebene die notwendigen Informationen zur erfolgreichen Steuerung und Leitung des Verantwortungsbereiches zur Verfügung zu stellen. Dabei steht stets der Berichtszweck im Vordergrund, d.h. „wozu“ der jeweilige Bericht generiert wird, um den entsprechenden politischen Führungsverantwortlichen die notwendigen Informationen bereitzustellen.

Für die Aufbereitung von steuerungsrelevanten Informationen im Rahmen des Berichtswesens ist zu beachten, dass die Abgrenzung zwischen politisch-strategischer Führungsebene und der Verwaltungsführung als Berichtsempfänger zwingend erforderlich ist, um einer Überversorgung mit Informationen vorzubeugen. Zu diesem Zweck soll sich die Berichtshierarchie entlang der einzelnen Steuerungsebenen und mit stufenweise auf die jeweilige Adressatenebene abgestimmten Berichtsinhalten ausrichten (siehe nachstehende Abbildung). Jede Steuerungsebene hat unterschiedliche Anforderungen an das Berichtswesen.



sen. Nicht nur der Inhalt und die Datengranularität, sondern auch die Darstellungsform und Periodizität der Berichte sollen dem Rechnung tragen.

Bezogen auf diese Steuerungsebenen muss das Berichtswesen somit die notwendigen Steuerungsinformationen aus Sicht des gesamten Zielsystems transportieren sowie Handlungsbedarfe zur Einleitung von Gegenmaßnahmen aufzeigen. Daneben soll auch der von der jeweiligen Steuerungsebene individuell geforderte Informationsbedarf berücksichtigt werden.



**Abbildung 13: Berichtsebenen zur Gewährleistung eines adressatengerechten Informationsflusses**

## Berichtsinhalte

Die Konzeption der wesentlichen Berichtsinhalte ergibt sich aus der Ableitung politisch prioritärer Ziele und Kennzahlen der jeweiligen Steuerungsebene.

Voraussetzung dafür ist, dass sich die Inhalte des Berichtswesens

- an den Verantwortlichkeiten, Kompetenzen und Bedürfnissen des Entscheidungsträgers ausrichten,



- in strukturierter Form die entscheidenden Kennzahlen (Kosten- und Leistungskennzahlen) in der jeweils erforderlichen Tiefe aufzeigen,
- einen Austausch über die Ergebnisse überhaupt ermöglichen und fördern sowie
- Antworten auf politische Fragestellungen geben.

Dabei muss das Berichtswesen die verschiedenen Bestandteile in der Weise konsolidieren, dass alle notwendigen Informationen zur Schaffung der Transparenz enthalten sind, ohne eine unüberschaubare "Informationsflut" zu generieren. Bei jeder Berichtserstellung muss daher gelten: So viel Informationen wie nötig, so wenig Informationen wie möglich!

**Berichtsform (Visualisierung)**

Das Berichtswesen sollte den jeweiligen Entscheidungsträgern einen einfachen Zugang bieten, der im Überblick die wesentlichen Steuerungsinformationen darstellt. Hierbei spielt die Darstellungsart und graphische Aufbereitung der Informationen eine ganz entscheidende Bedeutung.

Die nachstehende Tabelle stellt die möglichen Anforderungen der verschiedenen Steuerungsebenen an das Berichtswesen gegenüber. Die Ebene Landtag wurde dabei nicht berücksichtigt, da das Parlament in Phase II noch nicht als Steuerungsebene vorgesehen ist.

Ebene	Landesregierung, Haushalt	Ressort	Budgeteinheit, Budgetuntereinheiten
<b>Inhalt</b>	Ergebnisdarstellung (Kosten, Erlöse), Vermögensdarstellung (incl. expliziter und implizierter Schulden), Finanzkennzahlen (zur Liquiditäts- und Investitionssteuerung), ausgewählte Leistungs- und Kostenkennzahlen	vertiefende Leistungs- und Kostenkennzahlen (Fallzahlen, Bearbeitungsdauer, Bearbeitungszeit, Produktivität), Qualitätskennzahlen, Kennzahlen zur Mitarbeiter- und Kundenzufriedenheit	detaillierte Leistungs- und Kostenkennzahlen (Fallzahlen, Bearbeitungsdauer, Bearbeitungszeit, Produktivitätskennzahlen, Rückstände, Krankenstand), Qualitätskennzahlen, Kennzahlen zur Mitarbeiterzufriedenheit und Kundenzufriedenheit
<b>Granularität</b>	Aggregierte Daten je Budgeteinheit	Aggregierte Daten je Budgeteinheit, Aggregierte Daten je Budgetuntereinheit	Aggregierte Daten je Budgetuntereinheit, Einzelposten



<b>Form</b>	anspruchsvolle, grafisch unterlegte Darstellung	Dashboards, Ad-Hoc-Abfragen	Dashboards, Ad-Hoc-Abfragen, Standardberichte
<b>Erstellung</b>	EPOS.NRW-Competence Center	ressort-eigene Berichtersteller <sup>21</sup>	ressort-eigene Berichtersteller <sup>22</sup>

**Tabelle 2: Anforderungen der verschiedenen Steuerungsebenen an das Berichtswesen**

**Prozesse und Organisation**

Eine erfolgreiche Steuerung kann nur ermöglicht werden, wenn das Berichtswesen effektiv und effizient ausgestaltet ist. Effektiv ist ein Berichtswesen dann, wenn die zugrundeliegenden Informationen mit hoher Datenqualität vorliegen und als objektiv akzeptiert sind. Effizient ist ein Berichtswesen, wenn die jeweils relevanten Informationen rechtzeitig und mit dauerhaft vertretbarem Aufwand den Entscheidungsträgern zur Verfügung gestellt werden können.

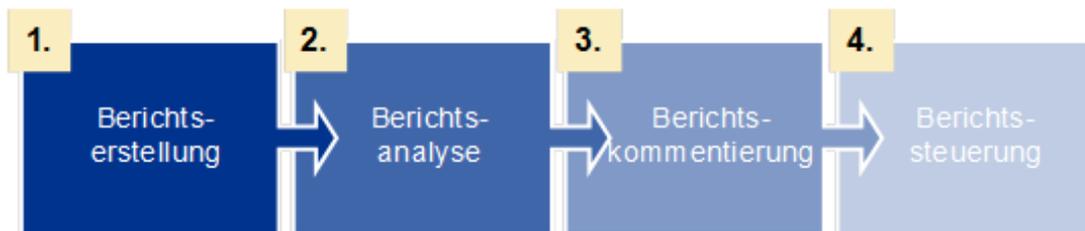
Dabei ist insbesondere die Integration in die betriebliche Organisation und deren Abläufe zu berücksichtigen (Berücksichtigung bestehender Workflows und Berechtigungen).

Im Rahmen der einzurichtenden Berichtsprozesse steht vordergründig das Aufgabenspektrum des Berichtswesens, welches durch die Controller wahrgenommen wird, im Fokus.

Ausgehend von der Erstellung des Berichts und damit einhergehender Datenmanagement-Aktivitäten (Berichtserstellung) folgt dessen Analyse hinsichtlich Plausibilität und zu gewinnender Erkenntnis für die Organisationssteuerung (Berichtsanalyse). Die gewonnenen Erkenntnisse werden nachfolgend dokumentiert und für die einzelnen Führungsverantwortlichen auf der jeweiligen Steuerungsebene vorbereitet (Berichtskommentierung). Die eigentliche Nutzung der Berichts- und Steuerungsinformationen stellt den Abschluss des Berichtsprozesses dar (Berichtssteuerung - siehe nachstehende Abbildung).

<sup>21</sup> Ggf. mit technischer Unterstützung des EPOS.NRW Competence Centers

<sup>22</sup> w.v.

**Abbildung 14: Berichtsprozesse im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung**

## 7.6.2 Technische Umsetzung

### EPOS.NRW.SAP-System / Fachanwendungen

Eine moderne informationstechnische Lösung für das Berichtswesen wird immer mit einer Systemarchitektur, bestehend aus einer Datenbank (Data-Warehouse-System<sup>23</sup>) und Werkzeugen zur Analyse und Aufbereitung (Business-Intelligence-Tools<sup>24</sup>) erstellt.

Mit dem Data-Warehouse-System „Business Warehouse“ (BW) und den dazugehörigen Business-Intelligence-Tools „Business Explorer“ (BEx) und „BusinessObjects“ (BO) verfügt das EPOS.NRW-SAP-System über geeignete Mittel, die geforderten Auswertungen und Berichte zur Verfügung zu stellen. Es können allerdings nur diejenigen Daten ausgewertet werden, die auch zuvor erfasst wurden. Das System enthält bereits die relevanten Kosten- und Budgetwerte sowie einige aus Vorsystemen der Budgeteinheiten importierte Leistungsdaten.

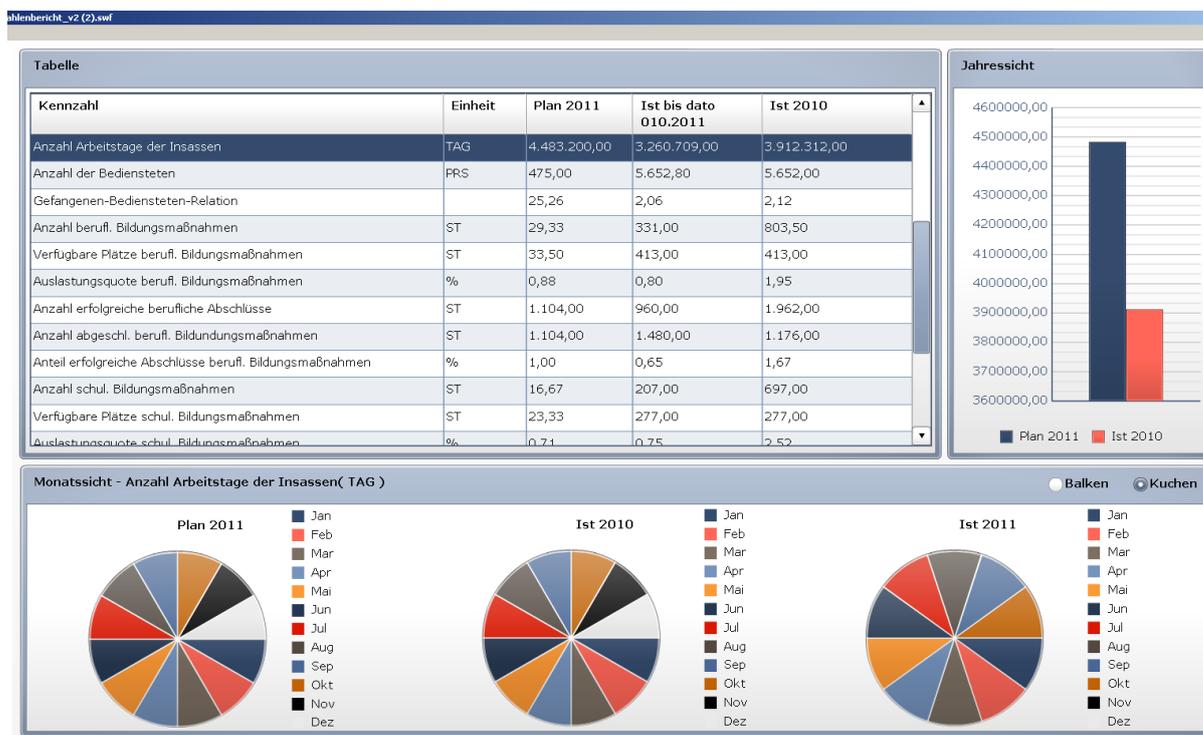
Mit diesen Daten können nicht nur die Mitarbeiter des EPOS.NRW-Competence-Centers, sondern auch die Ressorts selbst Berichte erstellen. Hierfür wurde die fachliche SAP-Rolle „Berichterstellung“ entwickelt.

<sup>23</sup> Data-Warehouse-Systeme („Datenlagersysteme“) sind IT-Systeme zur Konsolidierung, Integration und langfristigen Speicherung von Unternehmensdaten.

<sup>24</sup> Business-Intelligence-Tools („Geschäftsinformationssysteme“) sind IT-Werkzeuge zur Aufbereitung, Darstellung, Analyse und Verteilung von Geschäftsinformationen.



Die nachfolgende Abbildung soll veranschaulichen, wie ein Bericht mit steuerungsrelevanten Kennzahlen aus dem EPOS.NRW-SAP-System aussehen könnte.



**Abbildung 15: Mögliche Berichtsdarstellung mittels des EPOS.NRW-SAP-Systems**

In verschiedenen Bereichen der Landesverwaltung sind ebenfalls Data-Warehouse-Systeme und BI-Tools im Einsatz (u. a. Polizei, Steuerverwaltung). Diese Systeme dienen der Binnensteuerung und verfügen über eine Vielzahl an Fachinformationen aus Vorsystemen, allerdings nicht über die Kosteninformationen aus dem EPOS.NRW-SAP-System.

Um einen ganzheitlichen Steuerungsansatz zu ermöglichen, sollen aber Fach- und Kosteninformationen zusammengeführt werden. Es ist dabei unerheblich, ob diese Zusammenführung im EPOS.NRW-SAP-System geschieht oder in ressorteigenen Systemen. Entscheidend ist vielmehr, dass bei der Steuerung sowohl Fach- als auch Kosteninformationen zum Einsatz kommen. Das

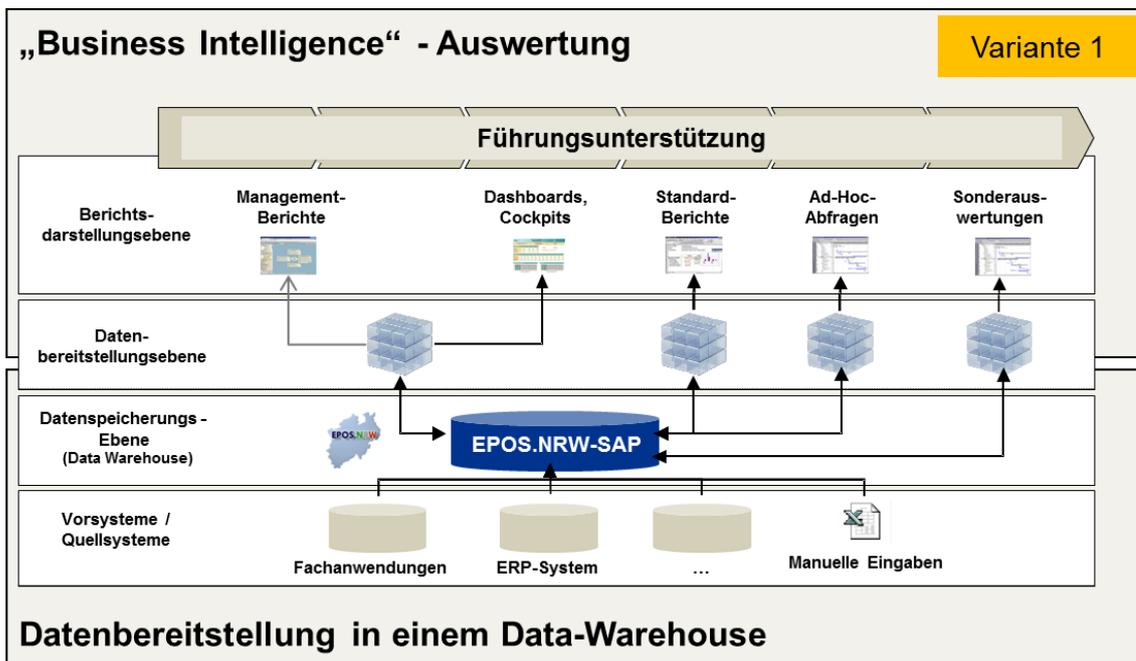


EPOS.NRW-SAP-System kann in diesem Zusammenhang auch als Datenlieferant für ressorteigene Data-Warehouse-Systeme fungieren.

**Zur Konsolidierung und Aufbereitung** der steuerungsrelevanten Daten sind also **zwei Szenarien** denkbar.

Bei der ersten Variante werden die Kosten- und Fachkennzahlen im EPOS.NRW-SAP-System konsolidiert und für adressatengerechte Berichte zur Verfügung gestellt.

**Variante 1: EPOS.NRW-SAP als zentrales Data-Warehouse**



**Abbildung 16: EPOS.NRW-SAP als zentrales Data-Warehouse**

Bei der zweiten Variante werden die Kosten- und Fachkennzahlen in einem Fachsystem konsolidiert. Das EPOS.NRW-SAP-System ist in diesem Fall eines von mehreren Vorsystemen.



Variante 2: EPOS.NRW-SAP als Vorsystem

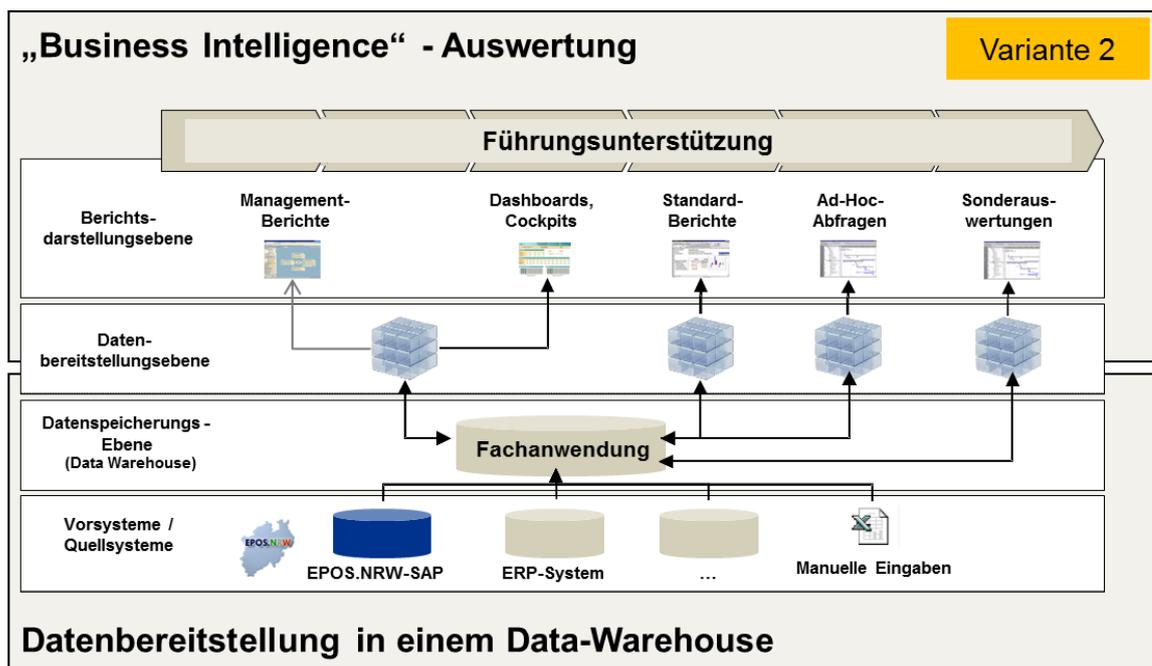


Abbildung 17: EPOS.NRW-SAP als Vorsystem

Die Entscheidung, welches Szenario in den Budgeteinheiten zum Einsatz kommt, ist im Einzelfall nach **wirtschaftlichen Aspekten** zu treffen, sollte aber auch die **Akzeptanz** durch die Berichtsempfänger berücksichtigen. Es ist durchaus sinnvoll, bestehende Informationssysteme zur Binnensteuerung, deren Schwerpunkt auf Fachkennzahlen liegt, um die fehlenden Kosteninformationen zu ergänzen.

Fachkennzahlen, die für die ressortübergreifende Steuerung des Haushalts erforderlich sind, **müssen** allerdings im EPOS.NRW-SAP-System vorgehalten werden. Dies sind nach aktuellem Stand:



- Stückzahlen der Produkte (z. B. Anzahl der Fälle, Anzahl der Hafttage etc.)
- Anzahl der Mitarbeiter auf Kostenstellen
- Verwaltungskosten pro Mitarbeiter

Für die Aufstellung des Produkthaushaltes in Phase III sind gegebenenfalls weitere Fachkennzahlen im EPOS.NRW-SAP-System vorzuhalten.

### **Nutzen für den Endanwender**

Das Hauptziel des steuerungsrelevanten Berichtswesens ist die Unterstützung der Führungskräfte im Entscheidungsprozess. Dieses Ziel wird erreicht, wenn das Berichtswesen die folgenden Kriterien erfüllt:

1. Verdichtung kurz- und langfristiger Ziele, finanzieller und nicht-finanzieller Kennzahlen, strategischer und operativer Informationen,
2. Darstellung der wichtigsten Steuerungsgrößen (Kennzahlen),
3. Verdeutlichung von Zusammenhängen der Informationen,
4. Ordnung der Informationen zur schnellen Aufnahme,
5. Empfängerorientierte Informationsaufbereitung,
6. Angemessener Detaillierungsgrad,
7. Einbettung in bereits bestehende Informations- und Berichtssysteme bzw. -prozesse.



# Anlage

## Gesamtdarstellung aller in diesem Steuerungskonzept angesprochenen Kennzahlen

<b>Festlegungen und Empfehlungen zu Kennzahlen</b>			
Legende: BE = Budgeteinheit, BUE = Budgetuntereinheit, VB = Verantwortungsbereich (innerhalb BUE)			
<b>I. Beispiele für im Haushaltsplan abzubildende Kennzahlen</b>			
<b>Nr.</b>	<b>Steuerungsebene Adressaten</b>	<b>Kennzahl (ggf. Berechnung)</b>	<b>Kennzahlentyp und Steuerungszweck</b>
I.1	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB Haushaltsabt. FM  in besonderen Fällen auch Landesregierung	Gesamtkosten je Produktgruppe  (z.B. Steuerfall, geschlossener Justizvollzug, Transfermaßnahme, Emissionsprüfung)	Budgetrelevanz
I.2	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB Haushaltsabt. FM  in besonderen Fällen auch Landesregierung	Stückzahlen (zu der o.a. Produktgruppe festgelegte Men- genangaben - z.B. Zahl der Steuerfälle, Haft- tage, Transfermaßnahmen, Emissionsprüfun- gen)	Budgetrelevanz
I.3	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB Haushaltsabt. FM  in besonderen Fällen auch die Landesregie- rung	Stückkosten (Kosten je Bezugseinheit, d.h. je Mengen- o- der Volumeneinheit)	Budgetrelevanz Kostenkennzahl mit Leistungsbezug  Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Op- timierungspotenzialen
I.4	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB Haushaltsabt. FM  in besonderen Fällen auch Landesregierung	Personalkostenanteil (Anteil der Personalkosten an den Gesamt- bzw. Stückkosten)	Budgetrelevanz



II. Beispiele für Kennzahlen, die der Binnenorganisation dienen und darüber hinaus auch in Haushaltsverhandlungen angesprochen werden können			
Nr.	Steuerungsebene Adressaten	Kennzahl (ggf. Berechnung)	Kennzahlentyp und Steuerungszweck
II.1	Leitung BE Leitung BUE/VB Ressortspitze Haushaltsabt. FM	Intendanzkosten (Quotient aus Intendanzkosten zu Gesamtkosten der jeweiligen Organisationseinheit)	Kostenkennzahl mit Vorkostenbezug  Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen  Budgetrelevanz
II.2	Leitung BE Leitung BUE/VB Ressortspitze Haushaltsabt. FM  in besonderen Fällen auch die Landesregierung	Liegenschaftskosten (Quotient aus Kosten des Liegenschafts- und Facilitymanagements zur Zahl der genutzten Quadratmeter der jeweiligen Organisationseinheit)	Kostenkennzahl mit Vorkostenbezug  Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen  Budgetrelevanz
II.3	Leitung BE Leitung BUE/VB Ressortspitze Haushaltsabt. FM	IT- und IuK-Kosten (Quotient aus IT-/IuK-Kosten zu den Gesamtkosten der jeweiligen Organisationseinheit)	Kostenkennzahl mit Vorkostenbezug  Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen  Budgetrelevanz
II.4	Leitung BE Leitung BUE/VB Ressortspitze Haushaltsabt. FM  in besonderen Fällen auch die Landesregierung	IT- und IuK-Kosten (Quotient der IT- und IuK-Kosten zur Gesamtzahl aller Mitarbeiter - MAK)	Kostenkennzahl mit Vorkostenbezug  Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen  Budgetrelevanz
II.5	Leitung BE Leitung BUE/VB	Druckereikosten (Quotient aus Druckerei-Kosten zu den Gesamtkosten der jeweiligen Organisationseinheit)	Kostenkennzahl mit Vorkostenbezug  Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen  Budgetrelevanz
II.6	Leitung BE Leitung BUE/VB	Fahrbetriebskosten (Quotient aus Fahrbetriebskosten zu den Gesamtkosten der jeweiligen Organisationseinheit)	Kostenkennzahl mit Vorkostenbezug  Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen  Budgetrelevanz
II.7	Leitung BE Leitung BUE/VB Ressortspitze Haushaltsabt. FM	Fahrbetriebskosten (Quotient aus Fahrbetriebskosten zur Zahl der gefahrenen Kilometer)	Kostenkennzahl mit Vorkostenbezug  Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten  Budgetrelevanz
II.8	Leitung BE Leitung BUE/VB Ressortspitze Haushaltsabt. FM  in besonderen Fällen auch die Landesregierung	Verwaltungskostenquote (Summe der Gesamtkosten aller Vorkostenstellen im Verhältnis zur Gesamtzahl aller Mitarbeiter- MAK)	Kostenkennzahl mit Vorkostenbezug  Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen  Budgetrelevanz



II. Beispiele für Kennzahlen, die der Binnenorganisation dienen und darüber hinaus auch in Haushaltsverhandlungen angesprochen werden können			
Nr.	Steuerungsebene Adressaten	Kennzahl (ggf. Berechnung)	Kennzahlentyp und Steuerungszweck
II.9	Leitung BE Leitung BUE/VB Ressortspitze Haushaltsabt. FM	Kosten pro Hafttag	Kostenkennzahl mit Leistungsbezug Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen Budgetrelevanz
II.10	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB Haushaltsabt. FM	Auslastungsquote der Haftplätze	Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen Budgetrelevanz
II.11	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB Haushaltsabt. FM	Durchschnittsbelegung der Haftanstalt	Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen Budgetrelevanz
II.12	Leitung BE Leitung BUE/VB Ressortspitze Haushaltsabt. FM	Kosten pro Beschäftigungstag von Inhaftierten	Kostenkennzahl mit Leistungsbezug Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen Budgetrelevanz
II.13	Leitung BE Leitung BUE/VB Ressortspitze Haushaltsabt. FM	Kosten pro Bildungsabschluss von Inhaftierten	Kostenkennzahl mit Leistungsbezug Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen Budgetrelevanz
II.14	Leitung BE Leitung BUE/VB Ressortspitze Haushaltsabt. FM	Verwaltungs(Bewirtschaftungs-) kosten pro Transferprogramm sowie daraus abgeleitet pro 100,- € Transfermittel	Kostenkennzahl mit Leistungsbezug Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Budgetrelevanz
II.15	Leitung BE Leitung BUE/VB Ressortspitze Haushaltsabt. FM	Verwaltungs(Bewirtschaftungs-) kosten pro Transfermaßnahme (im Durchschnitt)	Kostenkennzahl mit Leistungsbezug Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Transfermaßnahmenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen Budgetrelevanz
II.16	Leitung BE Leitung BUE/VB Ressortspitze Haushaltsabt. FM	Transfermittelhöhe je Transfermaßnahme (im Durchschnitt)	Kostenkennzahl mit Leistungsbezug Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Wirtschaftlichkeitsprüfung zur Ermittlung der Verhältnismäßigkeit Budgetrelevanz
II.17	Leitung BE Leitung BUE/VB Ressortspitze Haushaltsabt. FM  in besonderen Fällen auch die Landesregierung	Rücklaufquote (Verhältnis zurückgezahlter Transfermittel in einer Betrachtungsperiode zu bewilligten Mitteln)	Kostenkennzahl mit Leistungsbezug Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Wirtschaftlichkeitsprüfung zur Ermittlung der Verhältnismäßigkeit Budgetrelevanz



II. Beispiele für Kennzahlen, die der Binnenorganisation dienen und darüber hinaus auch in Haushaltsverhandlungen angesprochen werden können			
Nr.	Steuerungsebene Adressaten	Kennzahl (ggf. Berechnung)	Kennzahlentyp und Steuerungszweck
II.18	Ressortspitze Haushaltsabt. FM	Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben in %)	Budgetrelevanz
II.19	Leitung BE Leitung BUE/VB Ressortspitze Haushaltsabt. FM	Anzahl Mitarbeiter (absolute Personenzahl <u>und</u> Zahl der VZÄ in Summe der Beamten und Tarifbeschäftigten)	Budgetrelevanz
II.20	Haushaltsabt. FM	Fläche in qm davon selbst genutzt (nicht vermietet oder anderen Verwaltungen überlassen)	Budgetrelevanz
II.21	Leitung BE Leitung BUE/VB Ressortspitze Haushaltsabt. FM	Anteil der Fortbildungskosten an den Gesamtkosten (inkl. zugehöriger Reisekosten)	Kostenkennzahl  Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen  Budgetrelevanz
II.22	Leitung BE Leitung BUE/VB Ressortspitze Haushaltsabt. FM	Fortbildungskosten je Mitarbeiter (Fortbildungskosten inkl. zugehöriger Reisekosten im Verhältnis zur Anzahl aller Mitarbeiter der Budgeteinheit- Personen)	Kostenkennzahl  Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen  Budgetrelevanz
II.23	Leitung BE Leitung BUE/VB Ressortspitze Haushaltsabt. FM	Anzahl der zu bearbeitenden Arbeitnehmerfälle	nicht beeinflussbares Mengengerüst Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Veränderungen  Budgetrelevanz
II.24	Leitung BE Leitung BUE/VB Ressortspitze Haushaltsabt. FM	Kosten je Arbeitnehmerfall	Kostenkennzahl mit Leistungsbezug  Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten und Ermittlung von Optimierungspotenzialen  Budgetrelevanz
II.25	Ressortspitze Fachabteilung Haushaltsabt. FM	Anzahl geschaffener Arbeitsplätze (z. B. in Werkstätten für behinderte Menschen)	Leistungskennzahl Zeitreihenvergleich  Budgetrelevanz
II.26	Ressortspitze Fachabteilung Haushaltsabt. FM	Anzahl geförderter Maßnahmen (programmbezogen auch regional differenzierbar)	Leistungskennzahl Zeitreihenvergleich  Budgetrelevanz
II.27	Ressortspitze Fachabteilung Haushaltsabt. FM	Anzahl durchgeführter Beratungen im Rahmen von Fördermaßnahmen	Leistungskennzahl Zeitreihenvergleich  Budgetrelevanz



III. Beispiele für Kennzahlen, die ausschließlich der Binnenorganisation dienen			
Nr.	Steuerungsebene Adressaten	Kennzahl (ggf. Berechnung)	Kennzahlentyp und Steuerungszweck
III.1	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB	Inhaftierten-Bediensteten-Relation	Leistungskennzahl Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen
III.2	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB	Mehrarbeitsstunden der Bediensteten pro VZÄ	Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen ggf. Budgetrelevanz
III.3	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB	Krankenquote der Bediensteten	Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen
III.4	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB Haushaltsabt. FM	Anzahl der Haftplätze	Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen Budgetrelevanz
III.5	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB Haushaltsabt. FM	Anzahl der Hafttage	Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen Budgetrelevanz
III.6	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB	Anzahl der Arbeitstage der Inhaftierten	Leistungskennzahl Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen
III.7	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB	Beschäftigungsquote der Inhaftierten	Leistungskennzahl Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen
III.8	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB	Anzahl berufliche Bildungsmaßnahmen	Leistungskennzahl Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen
III.9	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB	Auslastungsquote berufliche Bildungsmaßnahmen	Leistungskennzahl Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen
III.10	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB	Anzahl beruflicher Abschlüsse	Leistungskennzahl Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen
III.11	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB	Anzahl und Anteil erfolgreicher schulischer Abschlüsse	Leistungskennzahl Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen
III.12	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB	Anzahl schulischer Bildungsmaßnahmen	Leistungskennzahl Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen
III.13	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB	Auslastungsquote schulischer Bildungsmaßnahmen	Leistungskennzahl Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen



III. Beispiele für Kennzahlen, die ausschließlich der Binnenorganisation dienen			
Nr.	Steuerungsebene Adressaten	Kennzahl (ggf. Berechnung)	Kennzahlentyp und Steuerungszweck
III.14	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB Haushaltsabt. FM	Kosten je Rechtsbehelf	Kostenkennzahl mit Leistungsbezug Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten und Ermittlung von Optimierungspotenzialen Budgetrelevanz
III.15	Leitung BE Leitung BUE/VB Ressortspitze Haushaltsabt. FM	Durchlaufzeit für Arbeitnehmerfälle (Zeit zwischen Eingang der Steuererklärung und Versand des Steuerbescheides)	Leistungskennzahl Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten und Ermittlung von Optimierungspotenzialen
III.16	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB	Bestandsquote Rechtsbehelfe ohne ruhende Verfahren - Fälle pro Bearbeiterin/Bearbeiter	Leistungskennzahl Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten und Ermittlung von Optimierungspotenzialen
III.17	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB	Produktivität - Fälle pro Bearbeiterin/Bearbeiter	Leistungskennzahl Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten und Ermittlung von Optimierungspotenzialen
III.18	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB	Durchlaufzeit Rechtsbehelfsstelle - in Kalendertagen	Leistungskennzahl Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten und Ermittlung von Optimierungspotenzialen
III.19	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB	Durchlaufzeit von Rechtsbehelfen im Finanzamt - in Kalendertagen	Leistungskennzahl Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten und Ermittlung von Optimierungspotenzialen
III.20	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB	Erledigte Massenrechtsbehelfe - Fälle pro Bearbeiterin/Bearbeiter	Leistungskennzahl Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten und Ermittlung von Optimierungspotenzialen Behördenvergleich zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen
III.21	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB	Besetzungsquote Rechtsbehelfsstelle in %	Leistungskennzahl Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten und Ermittlung von Optimierungspotenzialen
III.22	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB	Durchschnittliche Ist-Besetzung der Rechtsbehelfsstelle	Leistungskennzahl Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten und Ermittlung von Optimierungspotenzialen
III.23	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB	Altfallquote an Rechtsbehelfen - Fälle pro Bearbeiterin/Bearbeiter	Leistungskennzahl Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten und Ermittlung von Optimierungspotenzialen



<b>III. Beispiele für Kennzahlen, die ausschließlich der Binnenorganisation dienen</b>			
<b>Nr.</b>	<b>Steuerungsebene Adressaten</b>	<b>Kennzahl (ggf. Berechnung)</b>	<b>Kennzahlentyp und Steuerungszweck</b>
III.24	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB	Kontrollquote Futtermittelüberwachung (Anzahl der durchgeführten Kontrollen im Verhältnis zur Anzahl der geplanten Kontrollen innerhalb des Jahres jeweils bis zum Messzeitpunkt bzw. insgesamt je Jahr mit dem Ziel, den Ressourceneinsatz zu steuern)	Leistungskennzahl Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten und Ermittlung von Optimierungspotenzialen  Budgetrelevanz
III.25	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB	Kartierumfang der Landschaftsdaten (Quotient der tatsächlichen Kartierfläche zur geplanten Kartierfläche im Berichtsjahr (Sollwert mind. 1,0, um den Finanz- und Personaleinsatz zu dokumentieren)	Leistungskennzahl Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten und Ermittlung von Optimierungspotenzialen
III.26	Ressortspitze Leitung BE Leitung BUE/VB	Zugriffszahl auf die Internet- Fachinformationsangebote des Naturschutzes (Summe der erfolgreichen Seitenabfragen pro Quartal, um damit differenziert die verschiedenen Informationsangebote zu analysieren und eine direkte Steuerung der verfügbaren Mittel zu unterstützen.	Leistungskennzahl Zeitreihenvergleich zur Feststellung von Auffälligkeiten und Ermittlung von Optimierungspotenzialen  Budgetrelevanz

**Tabelle 3: Vollständige Übersicht aller im Steuerungskonzept angesprochenen Kennzahlen**