



**Budgetierungsrichtlinie**  
**des Programms EPOS.NRW**

**Stand: 15.07.2013**

## Inhaltsverzeichnis

1	Präambel	1
2	Budgetierung und Produkthaushalt	2
2.1	Ziele der Budgetierung	2
2.2	Einführung eines Produkthaushalts ab Phase III	4
2.2.1	Grundsätzliches	4
2.2.2	Produkte, Produktgruppen, Produktbereiche und Integrierter Produktrahmen	5
2.2.2.1	Produktbereich	5
2.2.2.2	Produktgruppen	6
2.2.2.3	Produkt und internes Produkt	6
2.2.2.4	Integrierter Produktrahmen (IPR)	7
2.3	Beitrag der Budgetierung zur Haushaltssteuerung	7
3	Grundlagen der Budgetierung	9
3.1	Budgetierung, Budget	9
3.1.1	Begriff	9
3.1.2	Definition der Budgeteinheiten	9
3.1.3	Bildung von Budgeteinheiten	9
3.1.4	Budgetarten in den Budgeteinheiten	11
3.1.4.1	Ergebnisbudget	11
3.1.4.2	Transfermittelbudget	14
3.2	Weitere haushaltsrechtliche Grundsätze	16
3.2.1	Grundsätze zu § 7 LHO	16
3.2.2	Grundsätze zu § 9 LHO	17
4	Aufstellung des Haushalts- und Finanzplans (Teil II LHO)	18
4.1	Bestandteile und Gestaltung der Haushaltsdarstellung im Zielsystem	18
4.1.1	Gesamtplan im Zielsystem	18
4.1.2	Einzelpläne im Zielsystem	19
4.1.3	Gliederung der Budgeteinheiten im Zielsystem	19
4.1.4	Leistungsbeziehungen innerhalb und zwischen Budgeteinheiten	20
4.1.5	Einzelplan 20 im Zielsystem	20
4.1.6	Verpflichtungsermächtigungen	20
4.1.7	Auflösung der 020er Kapitel im Zielsystem	21
4.1.8	Auflösung der 900er Kapitel im Zielsystem	21
4.2	Haushaltsdarstellung in Phase II	22
4.2.1	Grundsätzlich	22
4.2.2	Verpflichtungsermächtigungen in Phase II	22

4.2.3	020er Kapitel in Phase II	22
4.2.4	900er Kapitel in Phase II	23
4.3	Haushaltsaufstellung im Zielsystem	23
4.3.1	Eckwertebeschluss	23
4.3.2	Kabinettvorlage zum Haushaltsplanentwurf	24
4.3.3	Parlamentarisches Verfahren	24
4.3.4	Ziel- und Budgetvereinbarungen	25
4.3.5	Zentrale Budgetreserve	25
4.4	Besonderheiten im Zusammenhang mit Nachtragshaushalten	26
4.4.1	Funktion des Nachtragshaushaltes	26
4.4.2	Verfahren zur Aufstellung des Nachtragshaushaltes	26
4.4.3	Rechtliche Konsequenzen für die Budgets	26
4.5	Besonderheiten im Zusammenhang mit Ergänzungsvorlagen	26
4.6	Änderungen an der Mittelfristigen Finanzplanung	27
5	Regelungen zur Ausführung des Haushaltsplans (Teil III der LHO)	28
5.1	Ermächtigung zur Bewirtschaftung in der Budgetierung	28
5.1.1	Produktverantwortung	28
5.1.2	Bewirtschaftungs-Grundregeln in der Budgetierung	28
5.1.3	Budgetsteuerung	29
5.2	Transformation der kameralen Titel in Kostenarten in Phase II	30
5.2.1	Grundsatz	30
5.2.2	Transformation Hauptgruppe 6 und Obergruppen 88 und 89	30
5.2.3	Unterscheidung konsumtiver und investiver Ansätze in Phase II	31
5.3	Bewirtschaftungsgrundsätze einzelner Mittelzuweisungen	31
5.3.1	Allgemeine Grundsätze	31
5.3.2	Allgemeine Deckungsgrundsätze	31
5.3.3	Zweckbindung	32
5.3.4	Bewirtschaftung des Ergebnisbudgets	33
5.3.5	Investitionen	33
5.3.6	Transfermittelbudget	34
5.3.7	Verpflichtungsermächtigungen	34
5.3.8	Anforderungen an die Verfolgung von Cashpositionen in Phase II	34
5.4	Unterjähriges Berichtswesen im Zielsystem	35
5.4.1	Monatsabschlüsse/Quartalsabschlüsse	35
5.4.2	Rechenschaftsberichte zur Budgetsteuerung	35
5.4.3	Rechenschaftsbericht gegenüber dem Landtag	36
5.5	Leistungsbeziehungen der Budgeteinheiten	36
5.5.1	Innerhalb einer Budgeteinheit	36
5.5.2	Leistungsbeziehungen zwischen Budgeteinheiten in Phase II	37
5.6	Stellenbewirtschaftung und Personalkosten	37

5.7	Maßnahmen von Ressorts und Finanzministerium	38
5.7.1	Allgemeines	38
5.7.2	Eingriffsrechte der Fachressorts	38
5.7.3	Eingriffsrechte des Finanzministeriums	39
6	Regelungen zur Ergebnisverwendung und Minderbudgets	40
6.1	Ergebnisverwendung	40
6.1.1	Rücklagenbildung zum Ergebnisbudget	40
6.1.2	Investitionsmittel	40
6.1.3	Transfermittel	41
6.1.4	Leistungsunterschreitungen	41
6.1.5	Zielerreichung und Haushaltsplanung	42
6.2	Ergebnisausgleich und Ergebnisverwendungsbeschluss	42
6.3	Globale Minderbudgets	43

## 1 Präambel

(1) Die folgende Richtlinie erläutert die wesentlichen Grundlagen und Verfahrensweisen für Aufstellung, Bewirtschaftung und Rechnungslegung mit der Budgetierung. In Ergänzung zu dieser Richtlinie sind dem Leitfaden Budgetierung detaillierte Regelungen und Empfehlungen zur Budgetierung in der täglichen Anwendung bei der Einführung und Umsetzung mit EPOS.NRW zu entnehmen.

(2) In Abgrenzung zur hier veröffentlichten Richtlinie werden Regelungen

- zur Einrichtung und Führung einer Kosten- und Leistungsrechnung unter Berücksichtigung von internen Leistungsverrechnungen in der Richtlinie zur Kosten- und Leistungsrechnung sowie in den ergänzenden Leitfäden,
- zur Bildung und Messung mit Hilfe von Kennzahlen in der Kennzahlenrichtlinie,
- zur Erfassung und Bewertung der Vermögens- und Schuldpositionen in der Bilanzierungs- und Bewertungsrichtlinie
- zur Ausgestaltung der Buchungslogik für die Buchung typischer Geschäftsvorfälle im Geschäftsvorfallleitfaden und
- Kommentierungen zum Landeskostenrahmen im Kontierungsleitfaden

erläutert.

(3) Die Richtlinie ist im Aufbau wie folgt gestaltet:

- Zunächst werden die generellen Regelungen eines komplett budgetierten und umgesetzten Produkthaushaltes erläutert.
- Daran anschließend sind in separat gekennzeichneten Textstellen oder Abschnitten spezifische Regeln zur Umsetzung in der Rolloutphase (sog. Phase II) bis zur Einführung des vollständigen Produkthaushaltes beschrieben.

(4) Adressaten der Budgetierungsrichtlinie sind zumindest der/die Beauftragte(n) für den Haushalt, der/die Budgetverantwortliche, der/die Kostenstellenleiter(in) und die Prüfung (Innenrevision, Geschäftsprüfung).

(5) Ausnahmen oder Abweichungen von dieser Richtlinie bedürfen der Zustimmung des Finanzministeriums. Auf den Landesrechnungshof findet die Budgetierungsrichtlinie nur insoweit Anwendung, als sie mit der in der Landesverfassung geregelten Sonderstellung als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle vereinbar ist.

## 2 Budgetierung und Produkthaushalt

### 2.1 Ziele der Budgetierung

(1) Das Programm EPOS.NRW soll die Grundlagen zu einer Verwaltungsmodernisierung schaffen, mit der sowohl Fach- und Ressourcenverwaltung integriert als auch zugleich Verantwortung für die Ressourcen dezentralisiert werden. Die mit dem Programm EPOS.NRW verfolgte Integration und Delegation der Fach- und Ressourcenverantwortung ist ein wesentliches Ziel moderner Haushaltswirtschaft. Wer für die Fachziele bzw. Ergebnisse der Verwaltungsleistungen verantwortlich ist, verfügt im Sinne umfassender Ergebnisverantwortung auch über sämtliche Ressourcen (Raum- und Sachausstattung, Personal, Finanzmittel) und entscheidet weitestgehend selbst über deren konkreten Einsatz, um die Zielerreichung in optimaler Weise sicherstellen zu können. § 6a des Haushaltsgrundsätzegesetzes (nachfolgend HGrG) beschreibt unter der amtlichen Überschrift „Budgetierung“ die Voraussetzungen, die im Rahmen eines Systems der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit erfüllt sein müssen. § 17a der Landeshaushaltsordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (nachfolgend LHO) greift diese Regelung auf und setzt sie in geltendes Landesrecht um.

(2) Korrespondierend zu der Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung werden durch Gesetz oder Haushaltsplan Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen festgelegt und Vereinbarungen zu den Sach- und Ergebniszielen zwischen Fachressort und Budgeteinheit getroffen. Die politische Letztverantwortung verbleibt beim jeweiligen Fachressort.

(3) Die Verantwortung für diese Budgets liegt – unbeschadet der Rechte der oder des BdH - meist in Fachabteilungen der Ministerien oder in Landesoberbehörden bzw. bei Landesbetrieben. Eine umfassende Integration und Delegation der Fach- und Ressourcenverantwortung an den Ort der Leistungserstellung und Kostenentstehung setzt daher - über die Haushaltsbudgets hinaus - in aller Regel eine (interne) Budgetdelegation im Rahmen des Haushaltsvollzugs - z.B. auf einzelne nachgeordnete Behörden (Budgetuntereinheiten) wie Justizvollzugsanstalten - in der Verantwortung des zuständigen Fachressorts voraus.

(4) Diese interne Budgetierung ist ein sehr wichtiges Element moderner Verwaltungs- und damit auch der Haushaltswirtschaft, da sie die Umsetzung einer dezentralen Ressourcenverantwortung auf Ebene der Leistungserstellung erst ermöglicht. Dabei ist Kernbestandteil einer Budgetierung, dass neben dem Ressourcenaufkommen für bestimmte Produkte bzw. Aggregationsebenen von Produkten auch die dort mit den Ressourcen erzielten Leistungen über Kennzahlen vereinbart, gemessen und dargestellt werden.

(5) Der Budgetzuschnitt ist elementarer Bestandteil des Haushaltsplans (Aufstellungsverfahren) und damit Grundlage globaler politischer Zielsetzung, während zur Rechnungslegung und Kontrolle des Haushaltsvollzuges ein Nachweis über die Budgetverwendung zu erbringen ist. Es werden Globalbudgets für Budgeteinheiten vergeben (Dispositiv), die meist eine Zusammenfassung mehrerer Behörden, die an den gleichen

Produkten arbeiten, darstellen (z.B. alle Justizvollzugsanstalten). Gleichzeitig werden mit dem Globalbudget wenige Kennzahlen für die Leistungsseite ins Dispositiv gestellt.

(6) Im Einzelnen werden durch die globale outputorientierte Ergebnisbudgetierung die folgenden Zielsetzungen verfolgt:

- Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen und Informationsmöglichkeiten für Politik und Verwaltung durch Gegenüberstellung der einzusetzenden Mittel und der damit zu erzielenden Leistungen (Produkt- bzw. Outputorientierung),
- Ablösung des Geldverbrauchskonzepts zu Gunsten eines Ressourcenverbrauchskonzepts und damit Herstellung der sog. Periodengerechtigkeit, d.h. Abbildung des auf den Zeitraum der Verursachung entfallenden Werteverzehrs,
- Delegation der Budgetverantwortung als Grundlage allgemeiner Motivationssteigerung, Anreizfunktion durch Eigendisposition und Beteiligung an Ergebniserfolgen (Einbehaltung des überwiegenden Teils der doppisch erzielten Gewinne durch den Erwirtschafter),
- Schaffung von Kostentransparenz und Erhöhung des Kostenbewusstseins,
- Identifizierung der Kostentreiber,
- Steigerung von Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns und
- Grundlage für ein aussagekräftiges Verwaltungscontrolling.

(7) In Programmphase II (Übergangssystem) setzt die Budgetierung im Rahmen von EPOS.NRW auf der kameralen Gesamtausgabenbudgetierung auf. Maßgeblich für die Reste-/Deckungsbeurteilung sind vorerst die kameralen Regelungen. Innerhalb des EPOS.NRW-Landesmasters ist die Bewirtschaftung allerdings doppisch geprägt, um die doppische Bewirtschaftung zu erproben. Es soll bereits in Phase II innerhalb der Budgeteinheiten eine weitgehende Delegation der Budgetverantwortung gemäß § 17 a LHO erfolgen, um mit Blick auf die Ergebnisbudgetierung in Phase III frühzeitig Erfahrungen in der Budgetierung zu sammeln. Hinsichtlich der Personalkosten kann bei Filialverwaltungen eine Ausnahme geboten sein, um dem Bedarf eines homogenen Personaleinsatzes durch zentrale Personalausgleichs- oder Personalzuweisungsmaßnahmen nach objektiven Kriterien gerecht werden zu können.

(8) Maßgebliche Regelungen zur Delegation der Fach- und Ressourcenverantwortung sowie zu erweiterten Deckungsfähigkeiten und Übertragbarkeiten treffen die haushaltsgesetzlichen Regelungen, insbesondere die §§ 7, 9, 10 und 25 HHG. Die EPOS-Behörden im Sinne des § 25 Absatz 1 HHG profitieren aufgrund der Regelung in § 25 Absatz 2 HHG von weitergehenden Deckungsfähigkeiten als es bei den Bereichen der Fall ist, die noch nicht auf EPOS.NRW umgestellt sind.

(9) Im Zielsystem in Phase III ist vorgesehen, eine flächendeckende Ergebnisbudgetierung in Verbindung mit einem doppischen Produkthaushalt einzuführen. Die operative Steuerung der Produkterstellung und damit die eigenverantwortliche Bewirtschaftung der Budgets werden den Budgeteinheiten übertragen. Die diesen bewilligten Mittel werden verursachungsgerecht den jeweiligen Mittelverteilungsebenen bis hin zu den Budgetuntereinheiten (BUE) zugewiesen.



## 2.2 Einführung eines Produkthaushalts ab Phase III

### 2.2.1 Grundsätzliches

(1) Mit der flächendeckenden Einführung der Integrierten Verbundrechnung (IVR) in Phase II soll – abhängig vom Ergebnis einer Evaluation in Phase II – die Implementierung eines doppelten Produkthaushalts in Phase III gemäß § 1a und § 7a HGrG ermöglicht werden. Die IVR ist ein Verbund verschiedener Komponenten des Rechnungswesens und des Haushaltswesens. Haushalts- und Rechnungswesen werden dabei in einer Weise verknüpft, dass in Haushaltsplan und Haushaltsrechnung die gleichen Inhalte wiedergegeben werden. Gleichzeitig dient das Rechnungswesen der Erstellung von Nachweisrechnungen für die haushaltsrelevanten Informationen. Wesentliche Festlegungen bezüglich des Produkthaushalts sind deshalb darzustellen und von den Budgeteinheiten bei der Anwendung der Integrierten Verbundrechnung bereits in Phase II zu beachten.

(2) Die im Haushalt maßgeblichen Produkte werden dann auf Basis der bei ihrer Erstellung anfallenden Kosten und Erlöse abgebildet. Auf der Ebene der Budgets werden Ausgaben durch Aufwendungen und Einnahmen durch Erträge ersetzt. Dabei summieren sich alle Produktkosten zu den Aufwendungen und Produkterlöse zu Erträgen. Für die Veranschlagung der Investitionen rücken die Zahlungsströme der Investitionsauszahlungen und die Mittelherkunft aus den Einzahlungen in die Haushaltsdarstellung auf Budgetebene.

(3) Beim Produkthaushalt werden im verbindlichen Teil des Haushaltsplans die nach Produkten strukturierten Mittelzuweisungen als primäre Steuerungsgrößen verankert. Unter einem Produkt wird eine Verwaltungsleistung oder ein Bündel dieser Leistungen bzw. das Ergebnis von Leistungserstellungsprozessen verstanden, die sich an Empfänger außerhalb der Gebietskörperschaft richten. Leistungen, die sich an Empfänger innerhalb der Gebietskörperschaft richten, sind interne Produkte. Produkte (auch interne), Produktgruppen bzw. Produktbereiche als verbindliche Leistungsbeschreibungen und die dafür bewilligte Gegenleistung, für die Erstellung des Produkts etc. Ressourcen einzusetzen (Erlöse und Kosten), bilden das haushaltsrechtliche Dispositiv. In diesem Zusammenhang werden produktspezifische Erlöse in eigener Verantwortung gesondert ausgewiesen (Bruttoveranschlagung), jedoch bei der Zuweisung des Produktbudgets saldiert, um den Zuführungsbedarf zu ermitteln.

(4) Produkthaushalte erfordern gemäß § 1a Abs. 3 HGrG eine Plankostenrechnung, die auf der Grundlage von Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung der vorangegangenen Haushaltsperioden und aktuellen Plandaten des laufenden Jahres die zu erbringenden Produkte mengen- und qualitätsmäßig erfasst, die daraus erwachsenen Erlöserwartungen und Kosten (unter Berücksichtigung absehbarer Kostenänderungen) feststellt und zuordnet, um dann auf der Ausgangsbasis der Rechnung „Produktmenge mal Produktpreis“ und politischer Setzungen die Haushaltsansätze zu bestimmen (zur Plankostenrechnung siehe Richtlinie zur Kosten- und Leistungsrechnung). Im Produkthaushalt müssen mindestens Mengen und Preise sowie Kennzahlen und/oder Indikatoren zur Beschreibung der Leistungsangaben jeweils erläuternd beigefügt werden (zur Kennzahlenbildung siehe Kennzahlenrichtlinie). Die Grundlage für die Rechnungslegung bilden Ist-Kosten und Erlöse, d.h. Kosten und Erlöse, die im



Rahmen der Produkterstellung tatsächlich anfallen, wie sie in der Ist-Kosten- und Leistungsrechnung erfasst werden.

(5) Im Sinne des Transparenzgebotes (Haushaltswahrheit und -klarheit) erfolgt eine Zuordnung der Produkte, nicht der internen Produkte, zu den Ebenen des Integrierten Produktrahmens. Transfermittel und Investitionsvorhaben werden zusätzlich ausgewiesen. Dabei werden für Transfermittel eigene Budgets abgebildet. Investitionsvorhaben werden verursachungsgerecht einem Budget zugeordnet. Die Gliederungsebenen von Einzelplänen und Kapiteln werden im Produkthaushalt beibehalten.

(6) Für den Produkthaushalt ist je Einzelplan und Kapitel/Budgeteinheit fernerhin jeweils eine Ergebnis-, Finanz- und Vermögensrechnung auszuprägen. Die Ergebnisrechnung dokumentiert periodenbezogen den tatsächlichen Ressourcenverbrauch (Aufwendungen) und stellt ihm das Ressourcenaufkommen (Erträge) gegenüber. Sie berücksichtigt u.a. als Aufwand die Zuführung zu Rückstellungen sowie Abschreibungen auf Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens. Der Saldo aus der Ergebnisrechnung wird in die Vermögensrechnung übergeleitet. Die Vermögensrechnung dokumentiert stichtagsbezogen die vorhandenen aktuell nutzbaren Ressourcen (Vermögensgegenstände) und stellt sie ihrer Finanzierung (Eigen- und Fremdkapital) gegenüber. In ihr schlagen sich auch die Investitionen sowie weitere finanzielle Transaktionen (bspw. Forderungen) sowie die Bestandsposition der liquiden Mittel (Zahlungsmittelbestand) nieder. Die Deckung eines Fehlbetrages durch Kreditaufnahme ist ausgeschlossen. Dies kann nur bei Betrachtung des Finanzierungssaldos in Erwägung gezogen werden. Dieser wird in der doppischen Finanzrechnung ermittelt, die auf die Erfassung der Finanzlage einer öffentlichen Einrichtung abzielt. Dazu stellt sie alle Einzahlungen und Auszahlungen einer Periode gegenüber und ermittelt so die Veränderung der Bestandsposition der liquiden Mittel in der Vermögensrechnung. Die Finanzrechnung wird ferner dazu genutzt, die Obergrenze für die Nettokreditaufnahme darzustellen (bis einschließlich 2019). Dies bedingt eine differenzierte Erfassung aller Investitionsgrößen durch die Budgeteinheiten.

(7) Die mittelfristige Finanzplanung wird zumindest auch die mittelfristige, aggregierte Zielentwicklung darstellen.

## **2.2.2 Produkte, Produktgruppen, Produktbereiche und Integrierter Produktrahmen**

### **2.2.2.1 Produktbereich**

(1) Zu einem Produktbereich (z.B. Steuerverwaltung) werden alle Produktgruppen (ggf. Produkte) zusammengefasst, die unter sachlichen Gesichtspunkten gleichartigen Zielen dienen. Die Produktbereiche sind eine Aggregationsebene von Produkten der Landesverwaltung, die dem Erreichen politischer Ziele dienen. Die Festlegung der Produktbereiche folgt daher vor allem der politischen Zielsetzung von Landtag und Landesregierung (Fachminister/innen).

(2) Die Aufgaben der obersten Landesbehörden unterscheiden sich regelmäßig ganz erheblich von den Aufgaben, die von nachgeordneten Behörden auszuführen sind. Während im nachgeordneten Bereich häufig quantitativ konkret zu definierende Produkte erzeugt werden, hinter denen sich die Verwaltungsleistungen verbergen, sind bei obersten

Landesbehörden infolge ihrer Zuarbeit für die politische Ebene, ihrer Aufsichtsfunktion, ihrer zahlreichen über die Landesgrenzen hinausgehenden Belange und der engen Frequenz beim Wechsel der Aufgabenart einwandfreie und leicht nachvollziehbare Produktdefinitionen nur selten möglich.

(3) Hierfür ist die Einrichtung sogenannter ministerieller Geschäftsfelder anstelle der sonst üblichen Produktbereiche und Produktgruppen vorgesehen. Die Kosten eines solchen ministeriellen Geschäftsfeldes werden danach nicht weiter auf den nachgeordneten Bereich verrechnet/umgelegt. Sie sind auf der ministeriellen Ebene (wie bisher in einem eigenen Kapitel) in einer eigenen Budgeteinheit zu etatisieren.

(4) Jede Budgeteinheit ist in Phase III für die Erfüllung der Sachziele in einem Produktbereich oder mehreren Produktbereichen verantwortlich.

#### **2.2.2.2 Produktgruppen**

(1) Zu einer Produktgruppe werden alle Produkte zusammengefasst, die unter sachlichen Gesichtspunkten gleichartigen Zielen dienen. Dabei spielen bei der Festlegung von Produktgruppen weniger die politischen Zielsetzungen eine Rolle als sachliche Differenzierungsmerkmale, die sich aus den Aufgaben der Landesverwaltung ergeben. Die Produktgruppen (z.B. Steuerfestsetzung, Außenprüfung, Steuerfahndung etc.) sind Kern der Leistungsinformation im Haushalt.

(2) Die Produktgruppen müssen daher so differenziert gebildet werden, dass

- der Landtag einerseits aussagekräftige Informationen über alle Aufgaben der Landesverwaltung erhält (Differenzierungsgebot), sich also insbesondere aussagekräftige Kennzahlen zu den (Sach-) Zielen (ab-) bilden lassen,
- der Haushaltsplan andererseits nicht mit Informationen überfrachtet wird (Bepackungsverbot), die für die politische Willensbildung nicht wesentlich sind oder wegen ihres bloßen Umfangs die Transparenz des Haushaltsplans einschränken.

#### **2.2.2.3 Produkt und internes Produkt**

(1) Gemäß dem Integrierten Produktrahmen (IPR) wird unter einem Produkt eine Leistung oder ein Bündel von Leistungen verstanden, die sich an Empfänger außerhalb der Gebietskörperschaft richten. Produkte sind somit das Ergebnis des verwaltungsbetrieblichen Leistungserstellungsprozesses.

(2) Erbringt ein zentraler Dienstleister (z. B. Landesamt für Besoldung und Versorgung) Leistungen für andere Budgeteinheiten (internes Produkt), so ergeben sich im Zielsystem Produkthaushalt und Bilanzierung<sup>1</sup> in der Budgeteinheit des zentralen Dienstleisters insoweit grundsätzlich Erlöse in eigener Verantwortung. Die leistungsempfangenden Budgeteinheiten müssen die dort entstehenden Aufwendungen aus dem eigenen Ergebnisbudget leisten.

---

<sup>1</sup> Das Zielsystem Produkthaushalt und Bilanzierung wird nach der Flächeneinführung des Produkthaushalts und der Bilanzierung ab dem Jahre 2017 erreicht.

#### **2.2.2.4 Integrierter Produktrahmen (IPR)**

(1) Auf Bund-Länder-Ebene ist auf der Grundlage des Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetzes ein Integrierter Produktrahmen (IPR) erarbeitet worden. Dieser IPR ist verbindlich für Bund und Länder, die Produkthaushalte führen. Für produktorientierte Haushalte hat der IPR empfehlenden Charakter.

(2) Mit dem IPR wird das Ziel verfolgt, einheitliche Mindestinhalte für eine produktorientierte Gliederung zu definieren, eine Aggregation der Daten auf verschiedenen Ebenen zum Zwecke der Vergleichbarkeit zu ermöglichen und eine einheitliche Datenbasis für die Aufstellung von Produkthaushalten zu schaffen.

(3) Der IPR ist in drei Ebenen gegliedert. Die erste Ebene wird als Fachebene bezeichnet. Es gibt maximal zehn Fachebenen (von 0 bis 9). Die Fachebenen sind in Aufgabenebenen (2. Ebene) gegliedert und diese wiederum in Produktebenen (3. Ebene). Folgende verbindliche Rahmenbedingungen für die Anwendung des IPR sind Voraussetzung für die Vergleichbarkeit von Produkthaushalten und ggf. produktorientierten Haushalten:

1. Die KLR muss flächendeckend eingeführt sein.
2. Datenbasis ist eine Vollkostenrechnung. Das bedeutet, dass alle angefallenen Kosten und Erlöse/Leistungen den Produkten zuzuordnen sind. Dies kann auch in einer ergänzenden Rechnung über den Weg der internen Verrechnung oder der Umlage erfolgen.
3. Jedes Produkt muss eindeutig der Produktebene (3. Ebene) des IPR zuordenbar sein. Die erste und zweite Ebene des IPR sind Aggregationsebenen. Das heißt, dass die bundes- bzw. länderspezifische Einteilung nach Produkten so vorzunehmen ist, dass eine eindeutige Zuordnung der Produkte zum IPR sichergestellt ist.

(4) Für das Land Nordrhein-Westfalen kommt eine Darstellung im IPR mit dem Zielsystem Produkthaushalt frühestens ab 2017 in Betracht.

(5) Regelungen für Phase II: In Phase II sind die Produktstrukturen so aufzubauen, dass sie dem vom Standardisierungsgremium nach §§ 7a und 49a HGrG beschlossenen IPR eindeutig zugeordnet werden können.

### **2.3 Beitrag der Budgetierung zur Haushaltssteuerung**

(1) Durch die Einführung der Budgetierung konzentrieren sich die Aufgaben der Landesregierung auf die strategischen Entscheidungen und das damit verbundene Controlling der Budgeteinheiten sowie auf die politischen Aufgaben der Ministerialverwaltung.

(2) Das Verhältnis zwischen Landesregierung und der Leitung der Budgeteinheiten, also zwischen jedem Fachressort und den ihm nachgeordneten Budgeteinheiten ist daher von besonderer Bedeutung. Zielsetzung der Delegation und Integration von Sach- und Ressourcenverantwortung ist, dass sich die Landesregierung gegenüber den Budgeteinheiten auf generelle Regelungen beschränkt. Diesem Leitgedanken folgend soll die Budgetierung die Haushaltssteuerung unterstützen. Die Haushaltssteuerung durch die Landesregierung umfasst dabei die Fiskalsteuerung und die wirkungsorientierte Steuerung auf Ebene des Haushalts.

(3) Die Fiskalsteuerung bezieht sich

- auf die Schätzansätze der Steuern,
- die wesentlichsten Ausgaben und
- die Einhaltung existierender Fiskalregeln (Schuldenbremse)

über die Steuerung von Kenngrößen (Nettokreditaufnahme, Primärausgaben). Diese Zielgrößen werden im Rahmen des Top-Down-Verfahrens bzw. des Eckwertebeschlusses festgelegt.

(4) Die wirkungsorientierte Steuerung auf Ebene des Haushalts umfasst die Steuerung der Effektivität und die Effizienz über zu erreichende Ziele im Verhältnis mit notwendigen Ressourcen. Die Effektivität misst dabei den Ressourceneinsatz für prioritäre Aufgaben und die Effizienz das Verhältnis der Zielerreichung zum Mitteleinsatz. Kenngrößen für die wirkungsorientierte Steuerung bilden deshalb Produkte, dazugehörige Kennzahlen und der Ressourceneinsatz.

(5) Während Effektivität, d.h. die Messung der Zielerreichung und die Bestimmung der dafür notwendigen Ressourcen, die Definition politisch prioritärer Aufgaben durch Politik und Parlament voraussetzt, kann die sachlich/fachliche Diskussion über die Prioritäten durch die Darstellung des Zusammenhangs zwischen Ressourceneinsatz und Wirkung (Effizienz) unterstützt werden.

(6) Letztere verlangt eine Darstellung der Aufgaben im Haushalt über künftige Produkte und Ziele sowie Kennzahlen zur Messung der Ziele und eine Erfassung des Ressourceneinsatzes durch ein entsprechendes Rechnungswesen. Dabei können Landtag und Landesregierung sich durchaus auch mit operativen Fragen befassen; in der Regel dürften sich aber eher Problemstellungen auf der strategischen Steuerungsebene ergeben.

(7) Auf der Ebene der Ressorts steht die Budget- und Organisationssteuerung im Vordergrund. Das Budget umfasst daher die Vorgabe von produkt- bzw. budgetbezogenen Ressourcen und Kennzahlen, deren Erreichung in der Verantwortung der Ressorts und deren nachgeordneten Bereichen liegt. Dafür besteht durch die Delegation der Fach- und Ressourcenverantwortung weitgehende Handlungsfreiheit zur Erreichung der Sachziele. Mit diesem Steuerungsansatz sollen Gestaltungsspielräume in der operativen Steuerung und damit im Tagesgeschäft geschaffen werden, um eine bessere Effektivität der Prozesse und die Optimierung der budgetierten Ansätze zu erreichen. Dies erfordert eine intensive Überwachung und Steuerung der Budgets sowie der Prozesse der Aufgabenerledigung durch die Ressorts und deren nachgeordneten Bereiche, an denen das Finanzministerium und der Landtag nicht beteiligt sind. Zur Umsetzung der Budget- und Organisationssteuerung stellt das Programm EPOS.NRW den Ressorts entsprechende Hilfsmittel, wie die Integrierte Verbundrechnung und eine Kosten- und Leistungsrechnung, zur Verfügung. Auf diese Weise lassen sich Ressourceneinsparungen erzielen, die sowohl den budgetierenden dezentralen Einheiten vor Ort als auch dem Haushalt zugutekommen.

## 3 Grundlagen der Budgetierung

### 3.1 Budgetierung, Budget

#### 3.1.1 Begriff

(1) Der Begriff Budgetierung bezeichnet ein System der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit für ihren Finanzrahmen bei festgelegtem Leistungsumfang mit bedarfsgerechtem, in zeitlicher und sachlicher Hinsicht selbstbestimmtem Ressourceneinsatz bei grundsätzlichem Ausschluss der Überschreitung des ihr eingeräumten Budgets. Die Landesregierung beabsichtigt, das Haushaltswesen mittelfristig vollständig auf globale outputorientierte Ergebnisbudgets mit der Integrierten Verbundrechnung als Grundlage umzustellen.

(2) Die Budgets im Haushaltsplan werden nach § 17a LHO als Ergebnisbudgets an Budgeteinheiten, also Organisationseinheiten der Landesverwaltung, vergeben.

#### 3.1.2 Definition der Budgeteinheiten

(1) Eine Budgeteinheit ist eine Organisationseinheit, der im Haushaltsplan ein Budget zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zugeordnet ist.

(2) Eine Budgeteinheit stellt die Zusammenfassung gleichartiger Produkte, Produktgruppen und Produktbereiche zu einem Ergebnisbudget dar. Die Budgeteinheit repräsentiert also die Zweckbindung des Ergebnisbudgets an aus Haushaltssicht zusammengehörige Leistungszwecke.

(3) Die Budgeteinheit ist somit Gegenstand der gesetzlichen Budgetermächtigung im Haushaltsplan im Sinne der sachlichen Spezialität. Der Budgeteinheit müssen daher in ihrem Budget alle sachlich zusammengehörigen Mittel (Ressourcen) zur Verfügung stehen, die gleichartigen (Sach-) Zielen dienen.

(4) Die Budgeteinheit muss die Verantwortung für alle Budgets (ggf. auch zur weiteren Unterverteilung auf Budgetuntereinheiten, z.B. einzelne Behörden) tragen und eine umfassende Verantwortung für ihre Produkte übernehmen. Sie soll die Budgetrisiken eigenverantwortlich bewältigen, fortlaufend vergleichbar (z.B. Zeitreihenvergleiche) sein, die operativen Zielsetzungen im Rahmen des Globalbudgets übernehmen sowie haushalts- und organisationsrechtliche Kontrolle über Ressourcen und Prozesse zur Produkterstellung erhalten.

#### 3.1.3 Bildung von Budgeteinheiten



(1) Die Struktur der Budgeteinheiten orientiert sich grundsätzlich an den kameralen Kapiteln. Bei der Bildung der Budgeteinheiten sind die folgenden Anforderungen zu erfüllen:

- Die Budgeteinheiten müssen Organisationseinheiten im Sinne des § 17 a LHO sein und eine Mindestgröße erreichen, die eine eigenverantwortliche Budgetbewirtschaftung zulässt.

Voraussetzung ist hierfür ein Mindestmaß an Budgetflexibilität. Ferner sollen Budgeteinheiten einen Personalkörper aufweisen, der Personalmaßnahmen (Stellenbewirtschaftung und Personalentwicklung) ermöglicht.

- Die Budgeteinheiten müssen in der Lage sein, die umfassende Verantwortung für ihre (internen) Produkte zu übernehmen. Dies bedingt die Zusammenfassung der wesentlichen für die Produkterstellung erforderlichen Ressourcen in Budgeteinheiten mit klarem Sachauftrag. Dem steht eine sinnvolle Zentralisierung von Leistungen nicht entgegen (z.B. landesweit LBV, BLB NRW).
- Die Budgeteinheiten sollten gegenüber organisatorischen Veränderungen im Ressortzuschnitt weitgehend stabil sein, um über längere Zeiträume vergleichbare Daten zu erhalten. Budgeteinheiten - mit Ausnahme der Ministerien - sollten daher bei Umressortierungen ohne umfassende (interne) Neustrukturierung von einem in ein anderes Ressort umgesetzt werden können.

(2) Jedes Produkt ist eindeutig einer Budgeteinheit zuzuordnen. Die Hierarchisierung zu Produktgruppen und Produktbereichen findet nur innerhalb der Budgeteinheiten statt. Ziel ist es, im Sinne der sachlichen Spezialität die einem Leistungszweck im Sinne eines Produktbereichs gewidmeten Mittel eindeutig einer Budgeteinheit zuzuordnen. Bei der Hierarchisierung ist darauf zu achten, dass die Produkte steuerungsrelevant vor allem für die Binnensteuerung der Budgeteinheiten sind und das Aufgabengebiet der Budgeteinheit vollständig abdecken. Produktbereiche und Produktgruppen sollen im Haushalt steuerungsrelevante Informationen für den Landtag abbilden.

#### **Budgetverteilerebene**

(3) Organisationseinheiten, die innerhalb der Budgeteinheit einen organisatorisch und steuerungssystematisch abgegrenzten Bereich an Ressourcen und zu erbringenden Leistungen (Unter-Budgets) erhalten, sind eine von mehreren denkbaren Budgetverteilerebene und/oder Budgetuntereinheit. Die Oberfinanzdirektionen sind beispielsweise aufgrund ihrer Funktion als Landesmittelbehörde zum einen Budgetverteilerebene, zum anderen erfüllen sie jedoch eigenständige dienststellenspezifische Verwaltungsaufgaben, erhalten hierfür ein eigenständig zu bewirtschaftendes Budget und sind somit gleichzeitig Budgetuntereinheit.

#### **Budgetuntereinheiten**

(4) Organisationseinheiten, auf die Ergebnisbudgets intern delegiert werden, werden als Budgetuntereinheiten bezeichnet.

(5) Als Budgetuntereinheiten werden in der Regel die einzelnen Dienststellen (Behörden und Einrichtungen) einer Budgeteinheit definiert. Jede einzelne Behörde bzw. Einrichtung stellt eine eigene Budgetuntereinheit dar, die ein eigenständig zu bewirtschaftendes Unter-Budget innerhalb der Budgeteinheit erhält. In Ausnahmefällen können auch mehrere Behörden zu einer Budgetuntereinheit zusammengefasst werden. Insbesondere kann dies erfolgen, wenn eine Mindestgröße, die eine eigene Bewirtschaftung zulässt, nicht erreicht wird.

(6) Die Bewirtschaftungssteuerung innerhalb der Budgeteinheit obliegt dabei der jeweiligen Budgeteinheit.

(7) Ein Ministerium erfüllt die Aufgaben einer obersten Landesbehörde. Diese hat aber auch eigenständige dienststellenspezifische Verwaltungsaufgaben zu erfüllen. In diesem Fall stellt ein Ministerium gleichzeitig sowohl eine vollständige Budgeteinheit, als auch eine Budgetuntereinheit dar.



(8) Die Bildung von Budgetuntereinheiten sollte sich an den Verrechnungskreisen der Kosten- und Leistungsrechnung orientieren und nach Möglichkeit in sich geschlossene Verrechnungsbereiche umfassen, so dass Umorganisationen leichter durchzuführen sind.

#### **Verantwortungsbereiche innerhalb der Budgetuntereinheiten**

(9) Regelungen für Phase II: Im Rahmen der internen Budgetierung sind in den Budgeteinheiten bereits in Phase II Budgetuntereinheiten zu bilden.



(10) Innerhalb einer Budgetuntereinheit können sich Bereiche ergeben, die wiederum ein eigenständiges Unter-Budget auf Ebene der Budgetuntereinheit zur selbstständigen Bewirtschaftung erhalten. Diese eigenständigen Budgetbereiche innerhalb der Budgetuntereinheit werden als Verantwortungsbereiche bezeichnet.

### **3.1.4 Budgetarten in den Budgeteinheiten**

(1) Eine Budgeteinheit kann zwei Budgetarten aufweisen, wobei das sogenannte Ergebnisbudget den Kern bildet. Neben dem durch die Produktkosten legitimierten Ergebnisbudget werden im Haushaltsplan Budgets für Transfermittel ausgewiesen.

#### **3.1.4.1 Ergebnisbudget**

##### **Grundsätzliches**

(1) Das Ergebnisbudget wird den Budgeteinheiten zur Erstellung der in den Vereinbarungen zu den Sach- und Ergebniszielen festgelegten Produkte übertragen. Das Ergebnisbudget umfasst das Ergebnis der Verwaltungstätigkeit. Das sind neben den gesamten Verwaltungsaufwendungen (Summe aller Produktkosten) einer Budgeteinheit auch die Erlöse in eigener Verantwortung. Ist die Budgeteinheit berechtigt, Erlöse in eigener Verantwortung zu erzielen, so mindern diese den Zuführungsbedarf. Soweit die Erlöse in eigener Verantwortung nicht ausreichen, um die Produktkosten abzudecken (Regelfall), benötigt die Budgeteinheit zur Bewirtschaftung ihrer Produktkosten Erlöse zur Abgeltung der Produkte, die ihr durch den Haushaltsgesetzgeber bewilligt werden müssen. Werden von der Summe der "Produktkosten" die "Erlöse in eigener Verantwortung" subtrahiert, ergibt sich der Bedarf zur Produktabgeltung. Die ermächtigte Produktabgeltung deckt somit unter Berücksichtigung der "Erlöse in eigener Verantwortung" die anfallenden Kosten der Budgeteinheit im Kernbereich ab. Dies ist im weitesten Sinne vergleichbar mit der Handhabung bei Landesbetrieben. In die globale outputorientierte Ergebnisbudgetierung fließen sowohl Personalkosten als auch Sachkosten ein. Die bisherige Personalausgabenbudgetierung wird in die Ergebnisbudgetierung übergeleitet.

(2) Ein zusätzlicher Bestandteil des Ergebnisbudgets können sog. Projektressourcen sein. Projektressourcen werden für einmalige überjährige, politisch indizierte, aber dennoch temporäre Maßnahmen von wesentlicher Bedeutung ausgewiesen, bspw. für das Projekt

Digitalfunk oder das Programm EPOS.NRW. Projekte der generellen Verwaltung sollen nicht separat im Haushalt dargestellt werden. Für die Projekte sind regelmäßig alle mit der Projektarbeit verbundenen Kosten und ggf. Erlöse enthalten, so dass hier keine Trennung zwischen Projektkosten im engeren Sinne und deren Verwaltungskosten vorzunehmen ist. Alle veranschlagten Projektressourcen sind Bestandteil der Produktabteilung. Wenn diese zweckgebunden verwendet werden sollen, ist für sie ein entsprechender Vermerk auszubringen. Ihr Ansatz und Verwendungszweck werden dann in den Erläuterungen zum Ergebnisbudget dargestellt. Zur Separierung der Projektressourcen und Verfolgung der Ansätze erfolgt die Abbildung im System als eigenes Buchungsobjekt.

### **Erlöse in eigener Verantwortung**

(3) Als Erlöse in eigener Verantwortung gelten alle Erlöse einer Budgeteinheit, die in einem unmittelbaren Leistungs-Gegenleistungs-Verhältnis stehen und deren tatsächlicher Anfall von der Budgeteinheit beeinflusst werden kann (z.B. Nutzungsentgelte). Sie sind damit der privatwirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand vergleichbar. Erlöse in eigener Verantwortung sind Beträge, die zur Abgeltung der Produktkosten verwendet werden sollen und daher den Zuführungsbedarf mindern. Unstreitig fallen hierunter Nutzungsentgelte, wenn z.B. eine Budgeteinheit Räume oder Kraftfahrzeuge Dritten bzw. Beschäftigten gegen ein Entgelt überlässt.

(4) Die Entscheidung, ob es sich um Erlöse in eigener Verantwortung handelt, wird nicht zuletzt von dem Willen des Gesetzgebers abhängen, welche Beträge er in die Verantwortung von Budgeteinheiten geben will. Ein Maßstab hierfür kann darin gesehen werden, ob eine Budgeteinheit Einfluss auf Grund und Höhe unter Managementgesichtspunkten nehmen kann. Ist der Einfluss nur in Ausübung gesetzlichen Ermessens möglich, dürfte dies regelmäßig nicht zur Annahme von Erlösen in eigener Verantwortung führen.

(5) Dagegen sind Erlöse, die keine Erlöse in eigener Verantwortung darstellen, zwar Bestandteile der Ergebnisbudgets der Budgeteinheiten; die sie erfassende Budgeteinheit hat diese jedoch an die zentrale Budgeteinheit (Einzelplan 20, zentraler Haushaltsbuchungskreis) abzuführen.

(6) Veränderungen der Erlöse in eigener Verantwortung gegenüber dem Planansatz wirken auf die Ergebnisbudgets im Laufe des Bewirtschaftungszeitraums als Budgeterhöhung oder Budgetverminderung. Die Budgeteinheit kann derartige Budgeterhöhungen, soweit sie nicht zum Budgetausgleich benötigt werden, nach eigener Entscheidung zur Leistungsoptimierung einsetzen, sie muss dagegen Budgetverminderungen eigenverantwortlich aus ihrem Budget ausgleichen.

(7) Rechtlich werden Festlegung und Zuordnung der Erlöse in eigener Verantwortung zu den Ergebnisbudgets der einzelnen Budgeteinheiten im Haushaltsplan jeweils für ein Haushaltsjahr entschieden. Gleichwohl muss eine einmal getroffene Zuordnung von Sachverhalten, die zu den Erlösen in eigener Verantwortung zählen, auf Dauer Bestand haben.



### **Erträge zur Produktabgeltung**

(8) Als Erträge zur Produktabgeltung werden im Ergebnisbudget die durch die parlamentarische Ermächtigung den Budgeteinheiten für die Erstellung ihrer Produkte zugestandenen Ressourcen gebucht. Auf Ebene der Produkte werden diese als produktspezifische Erlöse zur Abgeltung betrachtet. Die Erträge zur Produktabgeltung werden aus dem Einzelplan 20 durch eine aufwandswirksame Buchung zu Beginn der Bewirtschaftungsperiode zugewiesen.

### **Verfahrenserträge und -aufwendungen**

(9) Als Sonderfall des Ergebnisbudgets können sog. neutrale Bestandteile in Betracht kommen, welche beispielsweise sog. Verfahrenserträge<sup>2</sup> und -aufwendungen<sup>3</sup> umfassen. Derartige neutrale Aufwendungen und Erträge sind nicht frei gestaltbar und können damit auch nicht in die gegenseitige Deckungsfähigkeit mit den übrigen im Ergebnisbudget enthaltenen Ansätzen einbezogen werden. Hier sind beispielsweise die Auslagen in Rechtssachen<sup>4</sup> zu nennen. Ihr Umfang wird von Gerichten bestimmt, die gemäß Artikel 97 Grundgesetz in richterlicher Unabhängigkeit entscheiden.

(10) Im Produkthaushalt werden die Verfahrenserträge und -aufwendungen im Dispositiv abgebildet und im Erläuterungsteil beschrieben. Dabei ist die Einstufung als neutraler Bestandteil des Ergebnisbudgets zuvor zwischen Ressort und Finanzministerium abzustimmen und kann durch ein entsprechendes Attribut auf Ebene der Kostenarten vorgenommen werden. Über die daraufhin erfolgende Zuordnung zu einem Kostenträger lässt sich dann der Erläuterungsteil im Haushalt darstellen. Anhand von Auswertungen lässt sich beispielsweise feststellen, in welcher Höhe ein Strafprozess davon betroffen ist.

### **Investitionsbedarf**

(11) Eine Sonderrolle - nicht zuletzt wegen der bis einschließlich zum Jahr 2019 gegebenen Maßgeblichkeit für die Kreditaufnahme - nehmen die Investitionen ein. Investitionsauszahlungen werden im Sinne einer Haushaltsermächtigung durch den Gesetzgeber im Dispositiv gesondert ausgewiesen und berechtigen die Budgeteinheit, entsprechende Investitionen zu tätigen.

(12) Im Dispositiv werden die doppischen Investitionsauszahlungen und für die geplante Investition ggf. durch die Budgeteinheit erhaltene Einzahlungen bspw. aus Zuwendungen, Zuschüssen und Beiträgen angegeben. Erläuternd wird die Mittelherkunft für die Investitionen hinzugefügt, um dem Gesetzgeber die Finanzierungsseite der Investitionen aufzuzeigen. Dabei gilt im Sinne der Ressourcenverbrauchskonzepts die Regel, dass Investitionen zunächst aus den veranschlagten planmäßigen Abschreibungen zu finanzieren sind. Dafür werden die

---

<sup>2</sup> Bei der Justiz z.B. Gerichtsgebühren, Geldstrafen, Geldbußen.

<sup>3</sup> Bei der Justiz z.B. Auslagenersatz und Betreuervergütungen.

<sup>4</sup> Im Bereich der Justiz fallen darunter beispielsweise: Aufwandsentschädigungen und Vergütungen an Vormünder, Pfleger und Betreuer, die in vollem Umfang rechtlich gebunden sind. Weiterhin sind dies Vergütungen von Rechtsanwälten im Rahmen der Prozesskostenhilfe und der Beratungshilfe, die Gebühren und Auslagen der in Straf- und Bußgeldsachen beigeordneten Rechtsanwälte, die Entschädigung von Sachverständigen und Zeugen sowie die Vergütungen und Auslagen der Insolvenzverwalter und Treuhänder. Alle vorgenannten Leistungen basieren auf bundesgesetzlichen Regelungen (z.B. ZPO, RVG, JVEG).

planmäßigen Abschreibungen budgetiert. Darüber hinaus können die Budgeteinheiten ihren Investitionsbedarf aus freien Rücklagen oder aus dem Ergebnisbudget finanzieren.

(13) Der nicht durch Einzahlungen oder eigene Mittel der Budgeteinheit gedeckte Finanzierungsbedarf wird aus dem Gesamthaushalt gewährt. Bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse dürfen Einnahmen aus Krediten gemäß Artikel 83 Satz 2 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen nur bis zur Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen eingestellt werden. Mit Inkrafttreten der Schuldenbremse im Jahr 2020 sind die Haushalte der Länder grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes). Die zahlungsorientierte Sicht bleibt daher bei der Ermittlung der konkreten Kreditverfassungsgrenze im jeweiligen Haushaltsjahr führend. Bei dieser Ermittlung ist deshalb weiterhin auf die Summe der Investitionsausgaben im Haushalt abzüglich der Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie der Beiträge und sonstigen Zuschüsse für Investitionen abzustellen.

(14) Die Regelung zur Darstellung der Investitionen im Dispositiv impliziert, dass Investitionen brutto - Einzahlungen Dritter und Auszahlungen an Dritte - geplant und gebucht werden. Die Angabe von Nettoansätzen und Buchung von Rotabsetzungen sollen künftig nicht mehr möglich sein. Alle Einzahlungen und Auszahlungen für Investitionen und die dafür notwendige Finanzierung sind ein Bestandteil des Finanzplans und der abschließenden Finanzrechnung je Budgeteinheit.

(15) Der Landtag bewilligt die Investitionsauszahlungen und die veranschlagte Finanzierung dieser.

(16) Regelung für Phase II: Die Veranschlagung der Investitionsauszahlungen und der dafür erhaltenen Einzahlungen sowie die Finanzierung aus der veranschlagten planmäßigen Abschreibungen werden bereits in Phase II angewendet, um den Gedanken des Ressourcenverbrauchskonzepts umfänglich Rechnung zu tragen.

#### **3.1.4.2 Transfermittelbudget**

(1) Sofern von einer Budgeteinheit Transferprogramme verantwortet werden, wird dort ein Transfermittelbudget gebildet. Transfermittel betreffen Geldleistungen aus dem Landeshaushalt an Dritte, die in sogenannten Transferprogrammen entweder aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen oder als Zuwendungen für Maßnahmen oder an Institutionen gewährt werden. Eigentümer oder wirtschaftlicher Eigentümer der mit den Geldleistungen erworbenen Vermögensgegenstände bzw. Verantwortlicher der Maßnahmen ist in diesen Fällen nicht (mehr) das Land. Die Bewirtschaftung kann außerhalb der verantwortenden Budgeteinheit vorgenommen werden. Die Bewirtschaftungskosten sind bei Budgeteinheiten im Ergebnisbudget zu veranschlagen.

(2) Transferprogramme, die mehrere Organisationseinheiten betreffen, sind verursachungsgerecht in dem Transfermittelbudget derjenigen Organisationseinheit abzubilden, die die Letztverantwortung trägt.

(3) Zu Transferbudgets gehören:

- Zuweisungen an öffentliche Empfänger (ohne Land NRW),

- zweckgebundene Zuschüsse an nichtöffentliche Empfänger,
- Schuldendiensthilfen,
- zweckgebundene Darlehen sowie
- Geldleistungen, auch soweit sie aufgrund eines unmittelbar durch Rechtsvorschriften begründeten Rechtsanspruchs geleistet werden (gesetzliche Leistungen).

(4) Zu den Transferbudgets gehören dagegen nicht:

- Sachleistungen,
- Ersatz von Aufwendungen,
- Entgelte aus Verträgen, die den Preisvorschriften für öffentliche Aufträge unterliegen und
- satzungsgemäße Mitgliedsbeiträge einschließlich Pflichtumlagen.

(5) Erstattungen innerhalb des öffentlichen Bereichs oder zwischen dem öffentlichen Bereich und den sonstigen Bereichen insbesondere als Ersatz für entstandene Ausgaben, die kameral der HG 6 zuzuordnen sind, sind regelmäßig dem Ergebnisbudget zuzurechnen. Nur wenn es sich um Erstattungen für geleistete Zuwendungen (Kofinanzierungen) handelt, kommt eine Verwendung im Transfermittelbudget in Betracht.

(6) Regelung für Phase II: In Phase II erfolgt grundsätzlich eine Orientierung an der kameralen HG 6 und den HG 88/89. Dennoch sind Erstattungen innerhalb des öffentlichen Bereichs oder zwischen dem öffentlichen Bereich und den sonstigen Bereichen insbesondere als Ersatz für entstandene Ausgaben, die kameral der HG 6 zuzuordnen sind, regelmäßig dem Ergebnisbudget zuzurechnen. Nur wenn es sich um Erstattungen für geleistete Zuwendungen (Kofinanzierungen) handelt, kommt eine Verwendung im Transfermittelbudget in Betracht.

(7) Es ergibt sich folgendes Bild der Transfermittel:

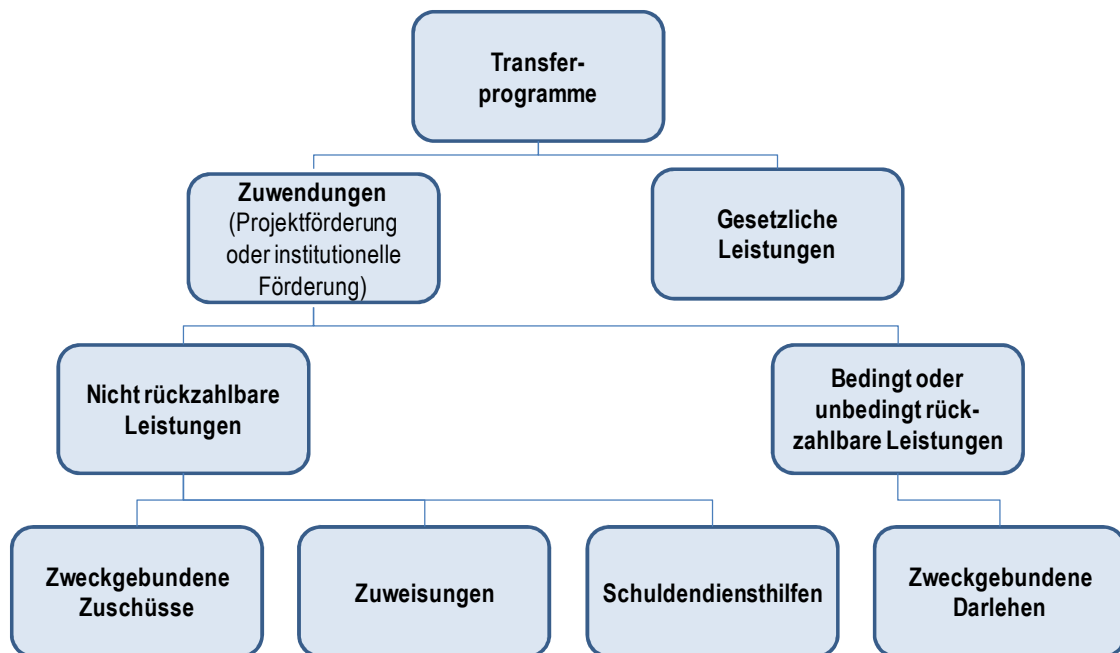


Abbildung 1 Übersicht Transfermittel

## 3.2 Weitere haushaltsrechtliche Grundsätze

### 3.2.1 Grundsätze zu § 7 LHO

(1) Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit umfassen das Sparsamkeits- und das Ergiebigkeitsprinzip. Nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Ressourcen (Zweck-Mittel-Relation) anzustreben. Das Ergiebigkeitsprinzip (Maximalprinzip) verlangt, mit einem bestimmten Mitteleinsatz das bestmögliche Ergebnis zu erzielen. Das Sparsamkeitsprinzip (Minimalprinzip) verlangt, ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erzielen. Bei der Ausführung des Haushaltsplans steht der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in seiner Ausprägung als Sparsamkeitsprinzip im Vordergrund.

(2) Vor dem Hintergrund der künftigen Integrierten Verbundrechnung bedeutet dies, dass sich die Exekutive in Haushaltsaufstellung und -vollzug zur Sicherstellung des Haushaltsausgleiches nach der Gesamtheit der verfügbaren Ressourcen (Erträge) als Obergrenze richtet. Der Ressourcenverbrauch (Aufwendungen) ist unter Beachtung des Prinzips der Gesamtdeckung (§ 8 LHO) an die verfügbaren Mittel (Erträge) anzupassen.

(3) Nach dem Sparsamkeitsprinzip sind die im Rahmen der Vereinbarungen mit dem Fachressort den Budgeteinheiten aufgrund der im Haushaltsplan ausgewiesenen Ziele im Sinne von Ergebnissen (Output) mit dem geringstmöglichen Ressourcenaufwand zu erreichen. Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen (Sachziele) sind dabei in vielen Fällen nicht als Fixgrenze etwa für Leistungsmengen zu verstehen - so können insbesondere im Fall gesetzlicher Leistungspflichten die Sachziele keine verbindlichen Obergrenzen darstellen. Die

Verfolgung des Maximalprinzips durch eine bewusste und nachhaltige Übererfüllung von Sachzielen kann zwar ebenfalls wirtschaftlich sein, verstößt aber gegen den Grundsatz des § 6 LHO, wonach nur Aufwendungen zu berücksichtigen sind, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind.<sup>5</sup>

### 3.2.2 Grundsätze zu § 9 LHO

(1) Die Stellung der oder des Haushaltsbeauftragten im Sinne des § 9 LHO hat mit dem Ziel der Integration von Fach- und Ressourcenverantwortung ab Phase III i.d.R. die Leitung der Budgeteinheit inne.

(2) Die Behördenleitung kann operative Aufgaben im Sinne des § 9 LHO (z.B. Haushaltsführung, Controlling) innerhalb der Budgeteinheit delegieren. Unabhängig von einer solchen Delegation operativer Aufgaben verbleibt die Verantwortung für die Budgetbewirtschaftung im Sinne des § 9 LHO ungeteilt bei der Leitung der Budgeteinheit.

(3) Die Leitung der Budgeteinheit wirkt bei der Aushandlung der Vereinbarungen zu den Sach- und Ergebniszielen zwischen Fachressort und Budgeteinheit mit und kontrolliert die Einhaltung dieser Vereinbarung. Sie ist für den Ausgleich des Budgets verantwortlich und kann in der Budgeteinheit entsprechende (Not-) Maßnahmen treffen. Darüber hinaus verantwortet sie die Erstellung des Jahresabschlusses und die Erstellung des Lageberichts und der Rechenschaftsberichte der Budgeteinheit.

(4) Die Leitung der Budgeteinheit sorgt bei interner Budgetierung für alle Budgetuntereinheiten für eine klare Organisation der Budgetverantwortung. Dazu werden den Leitungen der Budgetuntereinheiten Befugnisse zugeteilt, die sich unmittelbar aus den sich aus § 9 LHO ergebenden Befugnissen der Leitung der Budgeteinheit ableiten.

---

<sup>5</sup> So könnten zum Beispiel in bestimmten Fällen durch die Bereitstellung einer Übererfüllung die Durchschnittskosten je Leistung gesenkt werden, da die Fixkosten auf eine höhere Anzahl erstellter Leistungen verteilt würden. In Anwendung von § 6 LHO darf sich die Entscheidung über die zu erstellende Leistungsmenge allerdings ausschließlich an dem durch die Sachziele definierten notwendigen Maß orientieren, und nicht etwa an Grenzkostenerwägungen.

## 4 Aufstellung des Haushalts- und Finanzplans (Teil II LHO)

### 4.1 Bestandteile und Gestaltung der Haushaltsdarstellung im Zielsystem

#### 4.1.1 Gesamtplan im Zielsystem

(1) Im Zielsystem – doppischer Produkthaushalt – wird die Gliederungsebene der Einzelpläne beibehalten. Aufgegeben wird jedoch die Titelsicht. An deren Stelle tritt die Produktgruppensicht für die jeweilige Budgeteinheit. An die Stelle von Einnahme- und Ausgabtiteln tritt verbindlich eine Leistungsbeschreibung in Form einer Produktgruppe und der dafür bewilligten Gegenleistung in Form einer Ermächtigung, für die Erstellung der Produktgruppe Ressourcen zu verbrauchen (siehe 2.2.1). Zusätzlich werden Transfermittel und Investitionen ausgewiesen. Produkthaushalte erfordern eine Plankostenrechnung, die auf der Grundlage von KLR-Daten die zu erbringenden Produkte (Leistungen) mengen- und qualitätsmäßig erfasst, die daraus erwachsenen Erlöserwartungen und Kosten feststellt und zuordnet, um dann auf der Ausgangsbasis der Rechnung „Produktmenge mal Produktpreis“ und politischer Setzungen die Haushaltsansätze zu bestimmen. Produktbudgets werden als Ergebnisbudget zur Abgeltung der Produktkosten gewährt. In diesem Zusammenhang werden Erlöse in eigener Verantwortung (produktspezifische Erlöse) zwar gesondert ausgewiesen (Bruttoveranschlagung), jedoch bei der Zuweisung eines Produktbudgets saldiert. Ähnliches gilt für Finanzierungsbeiträge und –bedarfe. Für alle Ansätze werden mit den geforderten Leistungsangaben auf Produktebene oder –gruppenebene oder - sofern erforderlich - auf -bereichsebene spezifische Kennzahlen präsentiert, die eine Steuerung in Hinblick auf Kosten, Ergebnisse, Qualität und Wirkungen im Sinne einer Zielerreichung ermöglichen. Für die Kennzahlenbildung wird auf die Kennzahlenrichtlinie verwiesen. Produkte dienen der Erreichung politischer Ziele und sind dadurch steuerungsrelevant. Der Definition von Mengen bzw. der Mengeneinheiten (quantitative Kennzahlen) und ggf. Qualitäten (qualitative Kennzahlen) auf der Grundlage eines logisch nachvollziehbaren Kennzahlensystems kommt hierbei eine Schlüsselrolle zu; so sind Kennzahlen zu definieren, mit denen die Aufgabenerfüllung und die Zielerreichung bei dem jeweiligen Produkt durch aussagefähige und messbare Größen beurteilt werden können.

(2) Der Gesamtplan besteht nach § 10 Abs. 1 HGrG aus einem Gesamterfolgsplan und einem Gesamtfinanzplan sowie auch weiterhin in der Anlage zum Haushaltsgesetz nach § 13 Absatz 4 LHO:

1. Haushaltsübersicht als Zusammenfassung aller Aufwendungen und Erträge sowie Verpflichtungsermächtigungen,
2. Finanzierungsübersicht und einen
3. Kreditfinanzierungsplan.

Bei doppisch basierten Produkthaushalten tritt an die Stelle der Nummern 2 und 3 eine Übersicht über den Zahlungsmittelfluss von Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, Investitionstätigkeit, Finanzierungstätigkeit sowie über die sich

daraus ergebenden zahlungswirksamen Veränderungen des Zahlungsmittelbestandes (doppischer Finanzplan) und eine Übersicht über den Finanzierungssaldo.

- (3) Nach § 11 Abs. 1 Ziffer 1 Buchstabe a) HGRG ist im Zielsystem der Kontenrahmen beizufügen. Dem Haushaltsplan werden in Phase III als Anlagen ferner beigelegt eine Produktgruppenübersicht, eine Übersicht über die durchlaufenden Posten und eine Übersicht über die Planstellen und Stellen.
- (4) Der Gruppierungsplan nach § 13 Abs. 2 LHO wird im Zielsystem die Konzern-Ergebnisrechnung gegliedert nach Aufwands- und Ertragsarten sein. Die Darstellung im Funktionenplan wird im Zielsystem ersetzt durch eine aggregierte Darstellung aller Produktgruppen und deren KLR-Ergebnis. Die Funktionenübersicht wird in Phase III durch eine Produktübersicht ersetzt. Eine Planvermögensrechnung wird nicht aufgestellt.

#### **4.1.2 Einzelpläne im Zielsystem**

(1) Die Haushaltsdarstellung folgt im Zielsystem für alle Budgeteinheiten den nachstehenden verbindlichen inhaltlichen und formalen Vorgaben: Der Haushaltsplan gliedert sich wie bisher in Einzelpläne. Diese wiederum gliedern sich in Kapitel/ Budgeteinheiten, die drei Teile aufweisen:

1. das Ergebnisbudget als verbindliche Festlegung des Haushaltsansatzes auf Produkt-, Produktgruppen bzw. Produktbereichsebene im Sinne der Ressourcen- und Outputorientierung sowie den Erläuterungen zu den Produktbereichen und Produktgruppen sowie strategischen Zielen,
  2. Transfermittelbudgets als verbindliche Festlegung des Haushaltsansatzes auf Produkt-, Produktgruppen- bzw. Produktbereichsebene und
  3. eine Investitionsübersicht auf Zahlungsstrombasis. Die investiven Ermächtigungen sind in den entsprechenden Budgetarten (i.d.R. Ergebnisbudget) enthalten
- (2) Je nach Aufgaben- und Organisationsstruktur in den Ressorts kann ein Einzelplan aus einer oder mehreren Budgeteinheit(en) bestehen.
- (3) Für den Einzelplan sowie je Kapitel bzw. Budgeteinheit wird im Haushalt ein Erfolgsplan und Finanzplan abgebildet.

#### **4.1.3 Gliederung der Budgeteinheiten im Zielsystem**

(1) Entsprechend den vorstehenden Ausführungen wird der Haushaltsplan in Einzelpläne und auf Kapitelebene in Budgeteinheiten gegliedert (vgl. 3.1.3). Als Gliederungsmaßstab kommen Größe, Umressortierbarkeit und Aufgabengleichheit von Verwaltungseinheiten in Betracht. Auch eine regionale Untergliederung widerspricht nicht dem Prinzip, Budgeteinheiten nach organisatorisch trennbaren und verantwortbaren Gesichtspunkten zuzuschneiden. Eine Sonderrolle nehmen dabei diejenigen Verwaltungseinheiten ein, die für eine zentrale Aufgabenwahrnehmung zuständig sind und deren "Abnehmer" entweder in einem Ressort oder über Ressortgrenzen hinweg verteilt sind. Ähnlich wie bei Landesbetrieben oder dem Landesamt für Besoldung und Versorgung steht hierbei eine wirtschaftliche

Aufgabenerledigung durch Bündelung des fachlichen oder IT-orientierten Know-hows in konzentrierter Form - wie auch bei einem sog. Shared-Service-Center - im Vordergrund.

(2) Völlig andere Rollen nehmen die Schulen, Universitätsklinik und Hochschulen ein. Während letztere nach dem Hochschulfreiheitsgesetz nicht in die Gliederung nach Budgeteinheiten aufzunehmen sind<sup>6</sup>, wird für den Schulbereich nach Festlegung in dem Kabinettsbeschluss vom 27.06.2006 zur Grundsatzentscheidung der Integrierten Verbundrechnung und dem Kabinettsbeschluss vom 30.10.2012, nach dem für den Schulbereich im Einvernehmen mit dem Finanzministerium eine Variante des EPOS.NRW-Landesmasters mit eingeschränkter Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werden kann, noch geklärt werden müssen, wie eine sinnvolle Einbeziehung in Produkthaushalte unter der doppelten Ressourceträgerschaft des Landes und der Kommunen gestaltet werden kann.

#### **4.1.4 Leistungsbeziehungen innerhalb und zwischen Budgeteinheiten**

(1) Zur Darstellung von Leistungsbeziehungen innerhalb einer Budgeteinheit bzw. zwischen Budgeteinheiten vgl. Richtlinie Kosten- und Leistungsrechnung.

#### **4.1.5 Einzelplan 20 im Zielsystem**

(1) Die Positionen des bisherigen Einzelplans 20 werden grundsätzlich auch in das neue System in zentraler Form übernommen. Dabei wird der Einzelplan 20 die Rolle der zentralen Budgeteinheit des Landes übernehmen.

#### **4.1.6 Verpflichtungsermächtigungen**

(1) Der Begriff der Verpflichtungsermächtigung (VE) bezeichnet besondere Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren. Er stellt somit eine Ausnahme zu dem Grundsatz der Jährlichkeit des Haushalts dar, Verpflichtungen zu Lasten von Aufwendungen und Auszahlungen nur für das laufende Haushaltsjahr eingehen zu können. Rechtlich gesehen handelt es sich bei den VE zu Grunde liegenden Sachverhalten um Verträge oder einseitige Bindungen (z.B. Zuwendungsbescheide über mehrjährige Förderungen), die noch nicht oder noch nicht vollständig erfüllt worden sind. Verpflichtungsermächtigungen sind im Produkthaushalt auf Ebene der Budgeteinheiten auszuweisen (§ 10 Abs. 2 HGrG), um die Belastungen für künftige Haushaltsjahre zu dokumentieren. Sie werden entweder für ein Jahr oder für mehrere Haushaltsjahre veranschlagt. Wenn die Verpflichtungsermächtigungen für mehrere Haushaltsjahre veranschlagt werden, dann sollen sie in Jahresbeträge aufgeteilt werden. Ferner werden Verpflichtungsermächtigungen für künftige Jahre ausgebracht, wenn die Angabe von jahresbezogenen Fälligkeiten nicht möglich erscheint. Die Verpflichtungsermächtigungen werden in Höhe der geplanten Aufwendungen bzw. Auszahlungen ausgewiesen und in der Regel nach Fälligkeit gestaffelt.

---

<sup>6</sup> Je Hochschule und Universitätsklinikum erfolgt eine eigene Darstellung als Transfermittelbudget des zuständigen Ministeriums.



#### 4.1.7 Auflösung der 020er Kapitel im Zielsystem

(1) Die 020er Kapitel sind im Zielsystem aufzulösen. Die Auflösung der 020er Kapitel folgt dem dezentralen Steuerungsansatz von EPOS.NRW, in dem bisher zentral veranschlagte Ressourcen soweit wie möglich dort zu veranschlagen sind, wo auch die Produktkosten entstehen. Im Übrigen werden die in den 020er Kapitel etatisierten Mittel der jeweiligen Budgeteinheit Ministerium und in den dort zu bildenden ministeriellen Geschäftsfeldern eingegliedert.

(2) Bei Eintritt ins Zielsystem werden jährlich in einer zentralen Einheit nach versicherungsmathematischen Grundsätzen berechnete Rückstellungen für Beihilfen der aktiven Beamten und auch der Anwartschaften, die die später im Ruhestand lebende Versorgungsempfänger betreffen, erfasst. Im Zielsystem ist die tatsächlich gezahlte Beihilfe mit den tatsächlich gezahlten Pensionen im Einzelplan 20 bzw. in der zentralen Budgeteinheit zu erfassen.

(3) Insoweit in einem Einzelplan weitere Kapitel mit ressortzentralen Veranschlagungen ohne Organisationscharakter vorhanden sind, werden die Veranschlagungen verursachungsgerecht den Budgeteinheiten zugeordnet und diese Kapitel ebenso aufgelöst.

#### 4.1.8 Auflösung der 900er Kapitel im Zielsystem

(1) Im Zielsystem sind die 900er Kapitel, wie die 020er Kapitel auch, zugunsten der verbleibenden Budgeteinheiten aufzulösen. Bei Eintritt ins Zielsystem Produkthaushalt und Bilanzierung werden jährlich an zentraler Stelle im Einzelplan 20 nach versicherungsmathematischen Grundsätzen berechnete Pensionsrückstellungen für alle Beamten erfasst. Zu diesem noch festzulegenden Zeitpunkt werden die bis zu diesem Zeitpunkt angefallenen Versorgungsanwartschaften ergebnisneutral in einer Pensionsrückstellung erfasst. Es werden Aufwand und die entsprechenden Pensionsrückstellungsbeträge für die aktiven Beschäftigten im Einzelplan 20 berücksichtigt. Diese Beträge werden dann die jeweiligen Budgets der Budgeteinheiten erhöhen, damit der entsprechende Aufwand in den jeweiligen Budgeteinheiten durch die entsprechenden Budgetbestandteile gedeckt wird. Dabei wird auf der Grundlage der Rückstellungszuführungen ein Pauschbetrag für alle Beschäftigten ermittelt, in der Produktabgeltung der Budgeteinheiten vorgesehen und schließlich dort als Aufwand erfasst. Aus dem zentralen Buchungskreis werden auch die Versorgungsbezüge für inaktive Beamte gezahlt. Diese Beträge gehen nicht in die Ergebnisbudgets der anderen Budgeteinheiten in den Ressorts ein.

(2) Das Verfahren einer zentralen Verbuchung von Pensionsrückstellungen hat mehrere Vorteile:

- Verringerung des Verwaltungsaufwands, da nicht bei jeder Budgeteinheit Pensionsrückstellungen ermittelt und ausgebracht werden müssen,
- beim Wechsel von Beamten muss keine Pensionsrückstellung zwischen Budgeteinheiten umgebucht werden,
- landeseinheitliche Vorgehensweise, da sowohl Budgeteinheiten als auch Landesbetriebe keine Pensionsrückstellungen ausweisen,

- die Einheitlichkeit von Ansatz und Bewertung von Pensionsrückstellungen wird gewährleistet und die Budgeteinheiten von Fragen zu dieser Thematik entlastet und
- in den Sonderfällen der Auflösung der Pensionsrückstellung bei verkürzter Pensionsdauer muss der hieraus resultierende Ertrag nicht mehr dezentral abgeschöpft werden.

## **4.2 Haushaltsdarstellung in Phase II**

### **4.2.1 Grundsätzlich**

(1) Bis zur Erreichung des Zielsystems wird der kamerale Haushalt wie bisher auf- und dargestellt. Maßgeblich für die Haushaltsaufstellung und Reste/Deckungsbeurteilung nach §§ 9, 25 jährliches Haushaltsgesetz bleibt damit vorerst das kamerale Haushaltsrecht. Zum detaillierten Vorgehen wird auf den Leitfaden Budgetierung verwiesen.

(2) Nachrichtlich können die Budgeteinheiten (Modellbehörden i.S.d. § 25 Abs. 1 HHG) die bereits einen Produkthaushalt erstellen, mit Zustimmung des Finanzministeriums diese Darstellung zu den kameralen Angaben nachrichtlich beifügen. Dies gilt für den Haushaltsplan und die Haushaltsrechnung. Dabei gelten für die Verwaltungsbereiche, die als Budgeteinheiten nachrichtlich einen Produkthaushalt darstellen können, die Regelungen der Budgetierungsrichtlinie.

(3) Im Übergangssystem ergibt sich wegen des weiterhin führenden kameralen Haushalts die Notwendigkeit, eine Identitätsrechnung zu erstellen. Die Identitätsrechnung soll sicherstellen, dass die dem Haushaltswesen zugrunde liegenden Daten deckungsgleich in Kameralistik, Doppik und KLR verarbeitet werden. Nach Erreichen des Zielsystems Produkthaushalt und Bilanzierung ist zu prüfen, wann die Identitätsrechnung als kamerale Nachweisrechnung entfallen kann.

(4) Für Verwaltungsbereiche, die keinen Produkthaushalt darstellen können, gelten die bisherigen kameralen Regelungen.

### **4.2.2 Verpflichtungsermächtigungen in Phase II**

(1) Der Budgetierungsprozess Verpflichtungsermächtigungen (VE) kommt in Phase II zur Anwendung. Die VE werden mit den doppischen Kontierungselementen und Sachkonten/Kostenarten abgebildet. Zur Abbildung von Verpflichtungsermächtigungen in Phase II wird auf den Leitfaden Budgetierung verwiesen.

### **4.2.3 020er Kapitel in Phase II**

(1) Hinsichtlich des Umgangs mit zentralen Veranschlagungen, beispielsweise für IT- oder Bauerhaltungsmaßnahmen, erfolgt in Phase II eine direkte verursachungsgerechte Zuordnung bereits bei Aufstellung des Haushalts zu der Budgeteinheit, für die diese Mittel bestimmt sind. Die 020er Kapitel und weitere Kapitel mit zentralen Veranschlagungen ohne Organisationscharakter werden sukzessive aufgelöst.

(2) Bis zum Eintritt ins Zielsystem „Produkthaushalt und Bilanzierung“ werden die Beihilfeaufwendungen mit Durchschnittssätzen bei den Budgeteinheiten, welche nicht direkt Beihilfezahlungen vornehmen als Aufwand und Kosten angesetzt. Hierbei wird ein Durchschnittsbetrag pro Beschäftigtem berücksichtigt, der in gleicher Höhe im Ergebnisbudget zur Deckung zugewiesen wird. Diese im Ergebnisbudget hierfür vorgesehenen Mittel können nicht frei bewirtschaftet werden. Die tatsächlich gezahlte Beihilfe ist Teil des Ergebnisses der Budgeteinheit, die die Beihilfezahlung vornimmt. Diese Zahlungen sind auch Grundlage für die eventuell anzupassenden Durchschnittsbeträge in den Budgeteinheiten der Ressorts. Für Landesbetriebe bestehen bis auf weiteres die geltenden Regelungen fort.

#### **4.2.4 900er Kapitel in Phase II**

(1) In der Zeit bis zur Erreichung des Zielsystems bleiben die 900er Kapitel bestehen und werden in der jeweiligen Budgeteinheit Ministerium eingegliedert. Aus Vereinfachungsgründen werden bis auf weiteres für die jährlichen Versorgungsanwartschaften einschließlich künftiger Beihilfen 30 % der Bezüge der aktiv Beschäftigten berücksichtigt. Für die Budgetsteuerung in den Budgeteinheiten werden in den Ergebnisbudgets daher die entsprechenden Beträge berücksichtigt, aus denen der entsprechende Aufwand bzw. die Kosten in gleicher Höhe gedeckt werden. Der Aufwand bzw. die Kosten werden pro Budgeteinheit oder Untereinheit erfasst und in Budget und KLR übernommen. Die im Ergebnisbudget hierfür vorgesehenen Mittel können daher nicht frei bewirtschaftet werden. Für die Landesbetriebe bestehen bis auf weiteres die derzeit geltenden Regelungen fort.

### **4.3 Haushaltsaufstellung im Zielsystem**

#### **4.3.1 Eckwertebeschluss**

(1) Grundlage und Ausgangspunkt zur Erstellung des Eckwertebeschlusses ist der Aufstellungserlass des Finanzministeriums, der auf aktuellen Rahmendaten aus der Steuerschätzung sowie der mittelfristigen Finanzplanung basiert. Basierend auf den strategischen Mehrjahresplanungen im Zusammenhang mit der mittelfristigen Finanzplanung gleichen die Ressorts ihre politische Zielplanung für die bevorstehende Haushaltsperiode mit den laut Aufstellungserlass verfügbaren Finanzmitteln ab (Programmplanung). Auf Basis dieser Programmplanung formulieren die Ressorts ihre Vorschläge für die (Budget) Eckwerte des (Plan) Haushaltsjahrs. Diese werden durch das Finanzministerium zusammengeführt und für die Entscheidung im Kabinett aufbereitet. Dazu prüft das Finanzministerium die durch die Ressorts vorgeschlagenen Eckwerte vor dem Hintergrund der Erreichung des Gesamt-Haushaltsausgleichs. Falls notwendig findet eine Abstimmung zwischen Finanzministerium und dem zuständigen Ressort zu einzelnen Eckwerten statt. Sollte im Rahmen dieser Abstimmung kein Einvernehmen erzielt werden können, stellt das Finanzministerium die betreffenden Eckwerte-Vorschläge streitig dar. Vor dem Hintergrund der Steuerschätzung und politischer Schwerpunktsetzungen der Landesregierung bereitet das FM die vorgeschlagenen Eckwerte für den anstehenden Kabinettsbeschluss auf. Auf dieser Grundlage fasst das Kabinett den Eckwertebeschluss der Landesregierung. Damit werden für Budgeteinheiten und Ressorts

sowohl die politischen Zielsetzungen als auch die finanziellen Eckwerte festgelegt (Top-Down-Ansatz).

#### **4.3.2 Kabinetttvorlage zum Haushaltsplanentwurf**

(1) Im Anschluss an den Eckwertebeschluss erstellen die Budgeteinheiten ihre Budgetkalkulation im Einvernehmen mit den Ressorts in Form einer groben Kostenplanung. Im Vordergrund steht daher die Planung der Ergebnisse der Budgeteinheit, der erwarteten Ressourcenbedarfe einschließlich der Investitionsbedarfe für die Produktgruppen des Haushalts und korrespondierender Verwaltungsleistungen (Leistungskennzahlen) (Bottom-Up-Planung).

(2) Diese Budgetkalkulation ist Gegenstand der Haushaltsanmeldung und der sich anschließenden Maßnahmen im Sinne von § 28 LHO (Interdependente Phase I). Dabei ist zu beachten, dass im Rahmen der Budgetkalkulation als Budgetziele nicht allein die Ergebnisziele der Budgeteinheit verstanden werden, sondern künftig auch die mit den Budgets erreichbaren Sachziele und damit die Plausibilität und Wirtschaftlichkeit der Kosten und Leistungen für alle Produktgruppen Gegenstand der Haushaltsanmeldung und der Maßnahmen i.S. § 28 LHO sind.

(3) Die Haushaltsanmeldung der Budgeteinheiten darf die im Eckwertebeschluss festgelegten Werte nur in begründeten Ausnahmefällen überschreiten. Solche Überschreitungen unterliegen einer ausführlichen Begründungspflicht durch das Ressort und sind mit Deckungsvorschlägen im eigenen Ressort auszustatten.

(4) Das Ergebnis ist die Kabinetttvorlage zum Haushaltsplanentwurf, der auch künftig vom Finanzministerium verantwortet wird. Unbenommen bleibt die Möglichkeit, Punkte, zu denen zwischen Finanzministerium und Ressort kein Einvernehmen hergestellt werden konnte, zur Herbeiführung einer Entscheidung in das Kabinett einzubringen (Hinweis auf § 28 LHO).

#### **4.3.3 Parlamentarisches Verfahren**

(1) Die im Haushaltsplan für die Budgeteinheiten veranschlagten Budgetziele werden im Rahmen der Haushaltsberatungen durch die jeweiligen Fachausschüsse des Landtages hinsichtlich ihrer Angemessenheit, Effizienz und Effektivität geprüft. Damit steht den Fachausschüssen eine deutlich verbesserte Informationsbasis zur Verfügung. Hauptaufgabe des Haushalts- und Finanzausschusses bleibt der Haushaltsausgleich über alle Ressorts und (Einzel-) Budgets hinweg.

(2) Das im Rahmen des Parlamentarischen Verfahrens verabschiedete Haushaltsgesetz bildet die verbindliche Grundlage der nachfolgenden Budgetvereinbarungen.

(3) Diese Vereinbarungen ergeben sich zwischen

- Ressortspitze und den jeweiligen Budgeteinheiten bezüglich der Darstellungen zu den Produktgruppen des Erläuterungsteils im Produkthaushalt (Produktgruppen-Budgets und Leistungsdaten) (Budgetvereinbarungen I) und
- der Spitze der jeweiligen Budgeteinheit und den jeweiligen Budgetuntereinheiten bezüglich der Angaben innerhalb der jeweiligen Produktgruppen (Produkt-Budgets und

Leistungsdaten). Grundlage dieser Budgetvereinbarungen II sind die Budgetvereinbarungen I.

(4) Die Budgetvereinbarungen stellen keine einem privatrechtlichen Vertrag vergleichbaren Übereinkunft dar, sondern gestalten die Umsetzung des legislativen Willens auf Seiten der Exekutive - soweit möglich einvernehmlich - für alle Ressorts und Budgets aus.

(5) Budgetvereinbarungen sind daher auch keine die Legislative bindenden Vereinbarungen zwischen Legislative und Exekutive, sondern schaffen die Voraussetzungen für den Haushaltsvollzug im Sinne einer dezentralen Bewirtschaftung der Budgets durch die Budgeteinheiten.

#### **4.3.4 Ziel- und Budgetvereinbarungen**

(1) Auf der Grundlage des Kabinettsbeschlusses zum Haushaltsplanentwurf beginnen die Budgeteinheiten in Vorbereitung der Haushaltsplanausführung mit der Feinplanung ihrer Budgets in Form einer Plan-KLR für alle Budgetuntereinheiten und Produkte.

(2) Als Grundlage der Feinplanung werden aus dem Haushaltsplanentwurf durch die Ressorts und die Leitungsinstanzen der Budgeteinheiten Zielwerte für die wesentlichen Sach- und Ergebnisziele der Budgetuntereinheiten abgeleitet. Auf dieser Basis erfolgt die dezentrale Ziel-, Maßnahmen- und Kostenplanung der Budgetuntereinheiten.

(3) Im Anschluss an die Verabschiedung des Haushaltsgesetzes im Landtag ergeht der Feststellungserlass des Finanzministeriums. Auf Basis des Feststellungserlasses des Finanzministeriums geben die Ressorts die Haushaltsermächtigung der Exekutive an die nachgeordneten Budgeteinheiten weiter. In diesem Zusammenhang werden die Ansätze des Haushaltsplans zwischen den Ressorts und den Budgeteinheiten konkretisiert und es werden die Budgetvereinbarungen I abgeschlossen. Auf dieser Grundlage erfolgen dann die Budgetvereinbarungen II zwischen den Budgeteinheiten und den ihnen nachgeordneten Budgetuntereinheiten. Die Budgeteinheiten sorgen dabei in einem interdependenten Verhandlungsprozess (interdependente Phase II) mit den Budgetuntereinheiten für eine etwaige Anpassung der Sach- und Ergebnisziele in der Plan-Kostenrechnung. Weiterhin können die Budgetuntereinheiten in einer weiteren interdependenten Phase Budgetvereinbarungen zwischen der BUE und ihren einzelnen Verantwortungsbereichen führen.

(4) Das vorstehend beschriebene Procedere bildet die Grundlage für den Haushaltsvollzug im Sinne der dezentralen Budgetbewirtschaftung. Die in den Budgetvereinbarungen festgelegten Ziele, Bewirtschaftungsaufgaben und -regeln sind verbindlich. Unterjährige Änderungen bedürfen einer Vereinbarung zwischen den beteiligten Einheiten und sind mit dem zuständigen Fachressort abzustimmen.

#### **4.3.5 Zentrale Budgetreserve**

(1) Für den Fall der unvorhergesehenen Inanspruchnahme von Ressourcen sollte durch das Finanzministerium eine zentrale Budgetreserve im Einzelplan 20 gebildet werden. Diese zentrale Budgetreserve dient der Absicherung von Haushaltsrisiken (z.B. Tarifrissen). Die zentrale Budgetreserve korrespondiert mit dem Verzicht auf die Einbeziehung von

Wagniskosten als Zuschläge in den Produktkosten und andere Risikoübernahmen durch den zentralen Haushalt. Die zentrale Budgetreserve soll die jährlichen Wagnis- und Risikokosten im langjährigen Mittel nicht nennenswert überschreiten.

(2) Sollten Ressourcen aus der zentralen Budgetreserve einer anderen Budgeteinheit zur Verfügung gestellt werden, so erhöhen diese die Produktabgeltung der jeweiligen Budgeteinheit.

## **4.4 Besonderheiten im Zusammenhang mit Nachtragshaushalten**

### **4.4.1 Funktion des Nachtragshaushaltes**

(1) Während des laufenden Haushaltsjahres können Veränderungen an den Budgets der Budgeteinheiten durch einen Nachtragshaushalt vorgenommen werden.

### **4.4.2 Verfahren zur Aufstellung des Nachtragshaushaltes**

(1) Ausgangspunkt für die Aufstellung eines Nachtragshaushaltes ist ein entsprechender Aufstellungserlass durch das Finanzministerium. Auf Grundlage des Aufstellungserlasses werden durch die Fachressorts die Budgets neu kalkuliert. In diesen Prozess sind die Leitungen der jeweils nachgeordneten Budgeteinheiten zur Abstimmung der angepassten Fach- und Ressourcenziele einzubeziehen. Im Zuge der so angepassten Budgetkalkulationen erfolgen anschließend Maßnahmen im Sinne des § 28 LHO, an denen Fachressorts und Finanzministerium beteiligt sind. Ergebnis dieser Verhandlungen ist der Kabinetttentwurf und -beschluss über den Nachtragshaushaltsplan. Auf Basis des Kabinettschlusses passen die Budgeteinheiten ihre Feinplanung auf der Basis der Plan-Kostenrechnung an die geänderten Budgets an. Zeitgleich mit Anpassung der Feinplanung in den Budgeteinheiten wird im parlamentarischen Verfahren der Nachtragshaushalt behandelt und beschlossen. Auf der Grundlage der Verabschiedung des Gesetzes über den Nachtragshaushalt im Landtag werden die Vereinbarungen der Sach- und Ergebnisziele zwischen Fachressorts und Budgeteinheiten angepasst.

### **4.4.3 Rechtliche Konsequenzen für die Budgets**

(1) Mit dem Beschluss des Nachtragshaushaltes im Landtag werden die betroffenen Budgets verändert. Etwaige Wirkungen auf bis zu diesem Zeitpunkt erwirtschaftete Budgetunterdeckungen oder -überschüsse sind im Planungsverfahren für den Nachtragshaushalt angemessen unter Beachtung der Leistungsseite zu berücksichtigen.

## **4.5 Besonderheiten im Zusammenhang mit Ergänzungsvorlagen**

(1) Im Rahmen eines Haushaltsaufstellungsverfahrens oder bei Nachtragshaushalten können Veränderungen an den Budgets durch Ergänzungsvorlagen vorgenommen werden.

## **4.6 Änderungen an der Mittelfristigen Finanzplanung**

(1) Änderungen an der Mittelfristigen Finanzplanung sind kurzfristig nicht beabsichtigt. Sie wird allerdings nach vollständiger Umstellung des Haushalts auf die Integrierte Verbundrechnung auf Aufwands- und Ertragsbasis dargestellt. Mit zunehmender Erfahrung mit dem Produkthaushalt und der politischen Zielbildung ist jedoch auch eine Veränderung der Mittelfristigen Finanzplanung notwendig und sinnvoll. Im Zielsystem wird die Mittelfristige Finanzplanung um eine Ressourcenverbrauchsplanung und eine Planung der Leistungsentwicklung ergänzt. In die Mittelfristige Finanzplanung sollen dann auch mittelfristige Sachziele (v.a. Wirkungsziele) aufgenommen werden. Darüber hinaus soll die strategische Zielsetzung der Landesregierung deutlicher herausgearbeitet werden.

## **5 Regelungen zur Ausführung des Haushaltsplans (Teil III der LHO)**

### **5.1 Ermächtigung zur Bewirtschaftung in der Budgetierung**

#### **5.1.1 Produktverantwortung**

(1) Durch das Haushaltsgesetz wird der Budgeteinheit die Ermächtigung erteilt, ihr Budget grundsätzlich eigenverantwortlich zu bewirtschaften. Die Vereinbarungen zu den Sach- und Ergebniszielen zwischen Fachressort und Budgeteinheit konkretisieren diese (dezentrale) Bewirtschaftungsbefugnis lediglich. Einschränkungen der dezentralen Bewirtschaftungsbefugnis können im Haushaltsplan bestimmt werden.

(2) Gemäß § 17a LHO ist mit der Übertragung eines Budgets auf eine Budgeteinheit eine umfassende Verantwortung für die mit diesem Budget festgelegten Ziele verbunden. Diese Ziele werden im Haushaltsplan "nach Art und Umfang" festgelegt und in den Vereinbarungen der Sach- und Ergebnisziele zwischen Fachressort und Budgeteinheit jeweils für eine Haushaltsperiode verbindlich konkretisiert.

(3) Diese Produktverantwortung der Budgeteinheit bleibt auch beim „Outsourcing“ von Produkten oder Leistungen (Aufgaben der Verwaltung oder Teile davon werden im Auftrag der Verwaltung durch Dritte erfüllt) bestehen. In Unterschied zu den Transfermitteln verbleibt beim „Outsourcing“ die Produktverantwortung bei der Verwaltung. Die Budgeteinheit muss die entsprechende Leistungserfüllung durch die beauftragten Dritten sicherstellen und daher die Auftragsausführung überwachen. Die Kostenerstattung an Dritte ist im Rahmen von Outsourcing als Teil der Produktkosten zu behandeln und entsprechend im Haushalt zu veranschlagen.

(4) Public-Private-Partnership-Projekte sind insofern wie Outsourcing zu behandeln, so dass auch hier die Verwaltung in der vollen Produktverantwortung verbleibt. Diese Grundsätze gelten auch für den Rechtsformwandel, also beispielsweise die Gründung von Landesgesellschaften privaten Rechts.

(5) Diese Grundsätze der Produktverantwortung gelten neben den Ergebnisbudgets auch für Transfermittelbudgets.

(6) Die Ermächtigung zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung des Budgets gilt in den Modellbehörden und während der Umstellung für die jeweils bereits umgestellten Budgeteinheiten bereits in Phase II.

#### **5.1.2 Bewirtschaftungs-Grundregeln in der Budgetierung**

(1) Die Vereinbarungen der Sach- und Ergebnisziele zwischen Ressorts und Budgeteinheiten sind die verbindliche Grundlage des Haushaltsvollzuges in dezentraler Verantwortung für die Budgetbewirtschaftung.



(2) Mit diesem Prinzip der Delegation und Integration der Sach- und Ressourcenverantwortung bei der Leitung der Budgeteinheiten geht einher, dass die Ressorts sich gegenüber den Budgeteinheiten auf generelle Regelungen beschränken sollen. Einzelfallweisungen können in einzelnen Sachfragen von hohem politischem Interesse begründbar sein, im Allgemeinen sollte die Bewirtschaftung der Budgets grundsätzlich in der Eigenverantwortung der Budgeteinheiten liegen.

(3) In den Budgeteinheiten bleibt dagegen das Weisungs- und Letztentscheidungsrecht der jeweils übergeordneten Führungsebene durch die Budgetierung unberührt. Die internen Vereinbarungen über Budget- und Leistungsziele haben eine andere Qualität als die Vereinbarungen zu Sach- und Ergebniszielen zwischen Ressort und Budgeteinheit, weil die Budgeteinheit ihr Budget letztlich nicht (allein) von der übergeordneten Verwaltungsebene delegiert bekommt; die Budgets nach § 17a LHO sind vielmehr Ausdruck der sachlichen Spezialität des Haushalts.

(4) Weisungsrechte sollten allerdings auch in Budgeteinheiten in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips nur dann ausgeübt werden, wenn Fragen - insbesondere des Budgetausgleich oder Sachfragen - auf der nachgeordneten Ebene nicht zufriedenstellend erledigt werden (können), also insbesondere dann, wenn die Gefahr besteht, vereinbarte Ziele zu verfehlen.

(5) Die Bewirtschaftungs- und Eingriffsrechte des Finanzministeriums und der Fachressorts, vor allem zur Sicherung des Ergebnisausgleichs, bleiben bestehen. Die Budgetbewirtschaftung steht insoweit unter dem haushaltsrechtlichen Eingriffsvorbehalt zum Zweck des Ergebnisausgleichs.

### **5.1.3 Budgetsteuerung**

(1) Gemäß § 17a LHO ist als Voraussetzung für die Budgetierung das Vorhandensein geeigneter Informations- und Steuerungsinstrumente durch die Budgeteinheiten sicherzustellen.

(2) Insbesondere ist durch diese Instrumente eine Überschreitung der in den Vereinbarungen zwischen Fachressort und Budgeteinheiten zu Art und Umfang der zu erbringenden Sach- und Ergebnisziele und damit verfügbaren Ressourcen oder Aufwands-Volumina durch die Budgeteinheiten zu verhindern und deren Zielerreichung sicherzustellen. Zur Erfüllung dieser Anforderungen sind durch die Budgeteinheit die Instrumente der Integrierten Verbundrechnung bereitzustellen und anzuwenden.

(3) Bei Bewirtschaftungsentscheidungen ist auf Grundlage dieser Informations- und Steuerungsinstrumente sicherzustellen, dass die Kostenfolgen von Entscheidungen (z.B. durch Abschreibungen oder Personalkosten) das Ergebnisbudget nicht überschreiten.

## **5.2 Transformation der kameralen Titel in Kostenarten in Phase II**

### **5.2.1 Grundsatz**

(1) Vor dem Hintergrund der Gesamtausgabenbudgetierung in Phase II werden anstatt Titeln nunmehr Budgets mit Kostenartengruppen und Kostenarten (mit hinterlegten Sachkonten) bewirtschaftet. Nach Abschluss der Haushaltsaufstellung und der Verabschiedung des jeweiligen Haushaltsgesetzes sind deshalb die kameralen Titel in die o. g. Budgetwerte der jeweiligen Budgeteinheit zu transformieren (Budgetartenwerte). Anschließend sind innerhalb dieser Budgetarten die Werte der kameralen Titel über die entsprechenden Kostenartengruppen und Kostenartengruppenanteile der Budgetuntereinheiten dort den jeweiligen Kostenarten zuzuordnen. Zum Vorgehen bei der Überleitung kameraler Titel wird auf den Budgetierungsleitfaden verwiesen.

(2) Die Kostenartengruppen sind landesweit gültig und einheitlich ausgeprägt. Für die jeweiligen Budgeteinheiten werden Kostenartengruppen und Kostenarten nur insoweit geplant und mit Ist-Daten versehen, soweit diese in den jeweiligen Verwaltungen genutzt werden. Den Kostenartengruppen sind Kostenarten zugeordnet, die sich an den Erfolgskonten der Finanzbuchhaltung orientieren. Mit Blick auf die Deckungsfähigkeiten der Hauptgruppen 4 und 5 sind die Kostenartengruppen- und Kostenarten-Zuordnungen vor Ort in eigener Budgetverantwortung im Rahmen der §§ 9 und 25 HHG verschiebbar. Maßgeblich ist lediglich die Gesamtdeckung in den Budgetarten getrennt nach konsumtiven und investiven Positionen. Etwaige bestehende Flexibilisierungen kameraler Ansätze sollen auch im Zuge der Einführung der Budgetierung bestehen bleiben.

(3) Es obliegt den Ressorts diese Gesamtdeckung in der eigenen Steuerung der Budgetuntereinheiten sicher zu stellen.

(4) Zusätzlich können bereits im kameralen Planungsprozess die Haushaltsmittel verursachungsgerecht nach Ergebnisbudget und Transfermittelbudget veranschlagt werden, sofern nicht bereits ein Vorgehen gem. §§ 9 und 25 HHG erfolgt.

### **5.2.2 Transformation Hauptgruppe 6 und Obergruppen 88 und 89**

(1) In Phase II orientiert sich die Zuordnung von Haushaltsansätzen zum Transfermittelbudget an der kameralen Gruppierung. Bei Haushaltsansätzen der Hauptgruppe 6 sowie der Obergruppen 88 und 89 ist grundsätzlich eine Zuordnung zum Transfermittelbudget vorzunehmen.

(2) In den Fällen, in denen kameral durch Deckungsfähigkeiten verknüpfte Einnahmen und Ausgaben unterschiedlichen Budgetarten zuzuordnen wären, ist die Ausgaben-/Aufwandsseite in der Betrachtung führend. Daraus folgt, dass Zuweisungen, die eine Budgeteinheit von dritter Seite erhält bzw. zweckgebundene Einnahmen ebenfalls dem Transferbudget zugeordnet werden, wenn eine haushalterische Verknüpfung mit Haushaltsansätzen der Hauptgruppe 6 sowie der Obergruppen 88 und 89 besteht. Zugewiesene Mittel, die per Haushaltsvermerk in die Produktion der jeweiligen Budgeteinheit mit einfließen, werden dagegen dem Ergebnisbudget zugeordnet.

(3) Erstattungen innerhalb des öffentlichen Bereichs oder zwischen dem öffentlichen Bereich und den sonstigen Bereichen insbesondere als Ersatz für entstandene Ausgaben, die kameral der HG 6 zuzuordnen sind, sind regelmäßig dem Ergebnisbudget zuzurechnen. Nur wenn es sich um Erstattungen für geleistete Zuwendungen (Kofinanzierungen) handelt, kommt eine Verwendung im Transfermittelbudget in Betracht.

### **5.2.3 Unterscheidung konsumtiver und investiver Ansätze in Phase II**

(1) In Organisationseinheiten, die nach den Grundsätzen der staatlichen doppelten Buchführung arbeiten, wird der doppische Investitionsbegriff in der Bewirtschaftung verwendet. Die Anwendung ist der Bilanzierungs- und Bewertungsrichtlinie und dem dazugehörigen Leitfadens zu entnehmen. Bei der Buchung der Überleitung in den Dualismus werden die kameralen Investitionsmerkmale angewendet.

(2) Die Höhe der entsprechenden doppischen Beträge kann mittels Schätzung anhand der Erfahrungen der letzten drei Haushaltsjahre ermittelt werden und ist mit einer Begründung zu dokumentieren. Dabei kann auch eine Schätzung anhand von Stichproben erfolgen, um den Ermittlungsaufwand überschaubar zu gestalten.

(3) In Phase II ergeben sich die Werte für die Veranschlagung der Abschreibungen aus den Abschreibungen des vorhandenen Vermögens. Hinzuzuziehen sind die Abschreibungen des neuen Vermögens aus den Planinvestitionskosten. In Höhe der budgetierten Abschreibung wird während der Phase der übergeleiteten Gesamtausgabenermächtigung ein Buchgeldanspruch entstehen.

## **5.3 Bewirtschaftungsgrundsätze einzelner Mittelzuweisungen**

### **5.3.1 Allgemeine Grundsätze**

(1) Die Bewirtschaftungsbefugnis einer Budgeteinheit bezieht sich auf das Ergebnisbudget und die Investitionsauszahlungen. Darüber hinaus können den Budgeteinheiten zur Bewirtschaftung Transfermittelbudgets zugewiesen werden. Soweit für diese 'Sondermittel' oder Investitionsauszahlungen nachfolgend keine besonderen Regelungen getroffen wurden, gelten die Regelungen für das Ergebnisbudget sinngemäß.

(2) Eine eventuelle Ermächtigung zur Übertragbarkeit von Budgets muss durch entsprechende Haushaltsvermerke geschaffen werden.

### **5.3.2 Allgemeine Deckungsgrundsätze**

(1) Alle Ansätze der Produktgruppen einer Budgeteinheit sind in vollem Umfang gegenseitig deckungsfähig, soweit nicht im Nachstehenden oder im jährlichen Haushaltsgesetz anderweitige Regelungen getroffen werden.

(2) Budgets unterschiedlicher Budgeteinheiten sind - aufgrund der sachlichen Spezialität - grundsätzlich nicht gegenseitig deckungsfähig. Ergebnisbudget und Transfermittelbudget sind jeweils gesondert zu bewirtschaften. Es besteht keine Deckungsfähigkeit zwischen allen neben

dem Ergebnisbudget bewilligten Budgets, auch nicht mit dem Ergebnisbudget (Kernbudget). Der Grund liegt in der Budgethoheit des Parlaments, die nicht durch eigenmächtige Entscheidungen der Budgeteinheit unterlaufen werden darf. Um die bisherigen Flexibilisierungsmöglichkeiten (vgl. Deckungskreise im kameralen Haushalt) im Zuge der Einführung der Budgetierung nicht zu beschneiden, können durch Haushaltsvermerke Ausnahmen zugelassen werden.

(3) Ausgewiesene Investitionsmittel innerhalb eines Budgets der Budgeteinheit sind grundsätzlich in sich deckungsfähig. Eine Deckungsfähigkeit mit Mitteln anderer Budgets der Budgeteinheit besteht grundsätzlich nicht. In Bezug auf die Deckungsfähigkeit zwischen doppisch investiven und konsumtiven Mitteln soll die Beschränkung gelten, dass konsumtive Mittel zur Deckung investiver Mittel eingesetzt werden können und nicht umgekehrt (einseitige Deckungsfähigkeit), durch Haushaltsvermerke kann eine abweichende Regelung getroffen werden. Im letzteren Fall dürfen investive Mittel im Vollzug nur in Höhe des nicht durch Kreditaufnahme ausgeschöpften Anteils zur Deckung konsumtiver Mittel verwendet werden.

(4) Im Ergebnisbudget ggf. enthaltene Ansätze für Projekte sind mit den Ansätzen des gesamten Ergebnisbudgets deckungsfähig. Eine abweichende Regelung wegen der Zweckbindung der Projektressourcen kann durch Haushaltsvermerke getroffen werden.

(5) Transfermittelbudgets sind von den Verwaltungsaufwendungen (Bewirtschaftungs- bzw. Administrationskosten) zu trennen und folglich nicht mit dem Ergebnisbudget für die Verwaltung zu vermischen (keine gegenseitige Deckungsfähigkeit). Sollten darüber hinaus mehrere Transfermittelbudgets für eine Budgeteinheit im Haushaltsplan ausgewiesen sein, besteht diese Restriktion auch hierfür, so dass in der Gruppe der Transfermittelbudgets keine gegenseitige Deckungsfähigkeiten gegeben sind. Transfermittelbudgets sind daher getrennt auszuweisen, da der Haushaltsgesetzgeber explizit seine politische Entscheidung für die etatisierten Transferprogramme getroffen hat. Bezug nehmend auf die vorstehenden Grundsätze kommt es darauf an, zur Haushaltsanmeldung das Transfermittelbudget so zu strukturieren, dass ggf. erforderliche Deckungsfähigkeiten zwischen einzelnen Transfermaßnahmen dadurch erreicht werden, dass diese Mittel haushaltstechnisch in einem Transferprogramm zusammengefasst werden. Sollten im Übrigen Deckungsfähigkeiten für haushaltstechnisch getrennte Transferprogramme hergestellt werden, sind dafür entsprechende Haushaltsvermerke auszubringen.

### **5.3.3 Zweckbindung**

(1) Erträge und Einzahlungen sind auf die Verwendung für bestimmte Aufwendungen und Auszahlungen zu beschränken, soweit sich dies aus einer rechtlichen Verpflichtung ergibt. Sie können durch Vermerk im Haushaltsplan auf die Verwendung für bestimmte Aufwendungen oder Auszahlungen beschränkt werden, wenn die Beschränkung sich aus der Herkunft oder Natur der Erträge ergibt oder ein sachlicher Zusammenhang dies erfordert und durch die Zweckbindung die Bewirtschaftung der Mittel erleichtert wird.

#### 5.3.4 Bewirtschaftung des Ergebnisbudgets

(1) Den Budgeteinheiten werden in Form des Ergebnisbudgets die zur Erstellung der in der Vereinbarung zu den Sach- und Ergebniszielen mit dem Fachressort festgelegten Produkte notwendigen Ressourcen übertragen.

(2) Für die Erträge zur Produktabgeltung und Erlöse in eigener Verantwortung, die gemeinsam das Budget ergeben, besteht im Ergebnisbudget grundsätzlich vollständige gegenseitige Deckungsfähigkeit hinsichtlich aller einbezogenen Kosten- und Erlösarten. Es besteht also keine Trennung zwischen den verschiedenen Mittelarten (wie z.B. früher zwischen Personal- und Sachmitteln), es sei denn, es wurden bestimmte Zweckbindungen durch Vermerk ausgebracht. Ausgenommen sind Pensions- und Beihilfeaufwendungen. Für Pensions- und Beihilfeaufwendungen werden in den Budgeteinheiten Pauschalbeträge in den Ergebnisbudgets vorgesehen, die in dieser Höhe zweckgebunden sind. Kosten und Erlöse für Projekte werden in der Finanzbuchhaltung verbucht und in die Kosten- und Leistungsrechnung übernommen und bilden dort regelmäßig eigene Kostenträger. Überplanmäßige Aufwendungen sind durch das laufende Ergebnisbudget abzudecken. Sollte insoweit kein Ausgleich erfolgen, so kommt danach die gebundene Rücklage und soweit noch ein Deckungsbedarf besteht die freie Rücklage in Betracht.

(3) Die zur Legitimation des Ergebnisbudgets erforderlichen Leistungsangaben sind im Sinne von § 17 a LHO durch Kennzahlen in den Haushaltsplan und in die Haushaltsrechnung einzubeziehen.

(4) Ordentliche Erträge und Aufwendungen verstärken bzw. belasten das Ergebnisbudget der betroffenen Budgeteinheit. Erträge und Aufwendungen sind ordentlich, wenn sie im Rahmen von Vorgängen anfallen, die einen regelmäßigen (planbaren) Teil des normalen Verwaltungsbetriebes darstellen.

(5) Eine Verstärkung des Ergebnisbudgets durch Verfahrenserträge als sog. neutrale Erträge bedarf der Einwilligung des Finanzministeriums. Ebenso kann bei Verfahrensaufwendungen ein Antrag vom zuständigen Fachressort beim Finanzministerium auf Deckung der neutralen Aufwendungen durch die zentrale Budgetreserve gestellt werden. Voraussetzung für die Genehmigung dieses Antrages ist der Ressort-Nachweis der Unabweisbarkeit und Unaufschiebbarkeit der Aufwendungen.

(6) Neutrale Erträge sind daher grundsätzlich an den Landeshaushalt abzuführen. Neutrale Aufwendungen sind grundsätzlich aus der zentralen Budgetreserve auszugleichen.

#### 5.3.5 Investitionen

(1) Weil für die Finanzierung der Investitionen neben den erhaltenen Einzahlungen zunächst die budgetierten Abschreibungsbeträge eingesetzt werden, werden sowohl im Plan als auch im Ist die Abschreibungen als Produktkosten ausgewiesen.

(2) Nach Ablauf der Abschreibung ist kein Automatismus gegeben, der zu einem Anspruch auf eine Ersatzinvestition führt. Diese kann die Budgeteinheit erst tätigen, wenn sie (erneut) vom Haushaltsgesetzgeber dazu ermächtigt worden ist.

(3) Im Jahr der Veranschlagung bewilligte aber nicht verbrauchte Investitionsansätze sind – wie bisher gemäß § 19 Abs. 1 Satz 1 LHO – übertragbar.

(4) Hinsichtlich der Verbuchung von Investitionsmitteln in den einzelnen Budgetarten wird auf die Regelungen der Bilanzierungs- und Bewertungsrichtlinie verwiesen.

### **5.3.6 Transfermittelbudget**

(1) Wenn nach politischer Entscheidung die Bewirtschaftung der Transfermittel auf eine andere Budgeteinheit als auf diejenige Budgeteinheit, bei der die Transfermittel veranschlagt sind, übertragen wird, dann ist der bewirtschaftenden Budgeteinheit die Bewirtschaftungs- und Buchungsberechtigung der Transfermittel zu übertragen (Auftragsbewirtschaftung).

(2) Die Bewirtschaftung (Administration) - gleichgültig, ob es sich um eine Auftragsbewirtschaftung oder um eine "Eigenbewirtschaftung" handelt - umfasst Aufgaben wie Planen, Festsetzen/Verteilen, Steuern, Überwachen, Prüfen, Anträge bearbeiten, Klären von Zweifelsfragen, Erteilen von Zuwendungsbescheiden etc. sowie das Verbuchen. Die Bewirtschaftungsleistungen gehen in die KLR der bewirtschaftenden Budgeteinheit ein, wobei auch Kennzahlen im Sinne der Kennzahlenrichtlinie erwartet werden, die insbesondere zur Effizienz der Verwaltungsleistungen Aussagen enthalten sollen. Liegt der Fall einer Auftragsbewirtschaftung vor, werden sowohl bei der beauftragenden, als auch bei der beauftragten Budgeteinheit Administrationskosten anfallen, so dass bei zwei verschiedenen Einheiten die jeweilige KLR Bewirtschaftungskosten ausweisen wird. Es ist nachrichtlich im Produkthaushalt eine Relation von allen ermittelbaren Bewirtschaftungskosten zu veranschlagten Transfermitteln im Rahmen der Auftragsbewirtschaftung herzustellen.

(3) Auch hier werden aussagekräftige Kennzahlen im Haushalt ausgewiesen, die sich aus der Wirkung der Transfermittel ergeben (Effektivitätskennzahlen). Sollten Transfermittel für investive Maßnahmen eingesetzt werden, so sind diese im Produkthaushalt gesondert auszuweisen.

(4) Personal- und Sachmittel, die unmittelbar im Zusammenhang mit einem Transferprogramm stehen, aber nicht zu den Bewirtschaftungskosten (Administration in Form von z.B. Antragsprüfung, Klärung von Zweifelsfragen, Erteilung von Zuwendungsbescheiden etc.) rechnen, können - soweit dies haushaltsgesetzlich zugelassen ist - aus dem Transfermittelbudget geleistet werden. Hierzu zählen z.B. Evaluierungen und Werkverträge.

### **5.3.7 Verpflichtungsermächtigungen**

(1) Bei - auch nur teilweiser - Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen werden insoweit die entsprechenden Haushaltsmittel in den Folgejahren zugewiesen.

### **5.3.8 Anforderungen an die Verfolgung von Cashpositionen in Phase II**

(1) Mit Blick auf den kameralen Haushalt ergeben sich Titel, die den o.g. Budgetarten nicht zugeordnet werden, gleichwohl aber einer Soll-Ist-Verfolgung bedürfen. Hierzu zählen insbesondere die Zahlungen der Versorgungsbezüge (vgl. 900er-Kapitel) und der Beihilfe für pensionierte Beamte. Die Verfolgung wird separat dargestellt.

## 5.4 Unterjähriges Berichtswesen im Zielsystem

(1) Die Empfehlungen und Festlegungen in diesem Abschnitt stehen unter dem Vorbehalt der Entscheidung der Landesregierung zu Phase III, die auf der Grundlage der im Rahmen einer Evaluation gesammelten Erfahrungen gegen Ende von Phase II getroffen werden soll.

(2) Die Budgeteinheiten müssen auf Basis der Integrierten Verbundrechnung und der Vereinbarungen zu Art und Umfang der Sach- und Ergebniszielen mit dem Fachressort und der internen Budgetvereinbarung ein (internes) Controlling- und Berichtswesen aufbauen, das jederzeit einen aktuellen Überblick über den Stand der Zielerreichung und die Budgetsituation für alle Budgeteinheiten und ggf. Budgetuntereinheiten erlaubt. Hierzu sind insbesondere der Aufbau einer Plan- und Ist-Kostenrechnung mit monatlichen Abschlüssen sowie die zeitnahe Erfassung von aussagekräftigen Kennzahlen zu den Sachzielen erforderlich.

(3) Nach entsprechender Beschlussfassung durch das Kabinett werden die Daten für die Landesregierung in einem monatlichen Bericht dargestellt mit einer Kurzeinschätzung des jeweiligen Ressorts, wie sich die eigene Einschätzung zur Erreichung der Ressourcen und Leistungsziele bezogen auf Produktbereichs- oder Produktgruppenebene bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres darstellt.

### 5.4.1 Monatsabschlüsse/Quartalsabschlüsse

(1) Regelungen zu Monatsabschlüssen und Quartalsabschlüssen enthält die Richtlinie zur Kosten- und Leistungsrechnung.

### 5.4.2 Rechenschaftsberichte zur Budgetsteuerung

(1) Alle Rechenschaftsberichte werden in Form von Plan-Ist-Vergleichen mit den Vorgaben aus der Vereinbarung zu den Sach- und Ergebniszielen zwischen Fachressort und Budgeteinheit erstattet und müssen eine Vorschau auf das Gesamtjahr in Form einer Hochrechnung der Sach- und Ergebnisziele sowie eine Darstellung der tatsächlichen oder drohenden Ziel- und Budgetabweichungen und der jeweils ergriffenen Maßnahmen enthalten.

(2) Im Rahmen des unterjährigen Berichtswesens haben die Budgeteinheiten gegenüber dem zuständigen Fachressort vierteljährliche Rechenschaftsberichte (Standardberichte) anzufertigen, die auf einer monatlich stattfindenden internen Bewertung der Zielerreichung und auf den Quartalsabschlüssen der Integrierten Verbundrechnung beruhen. Auf der Grundlage der Rechenschaftsberichte soll vierteljährlich eine einvernehmliche Bewertung der Zielerreichung durch Fachressort und Budgeteinheit erfolgen. Die Ergebnisse dieser gemeinsamen Bewertung sind dem Finanzministerium zusammen mit einer Kurzform des Rechenschaftsberichts der Budgeteinheit mitzuteilen.

(3) Gegebenenfalls sind darüber hinaus Sonderberichte anzufertigen, falls die Budgeteinheiten Schwierigkeiten bei der Einhaltung der Sach- oder Ergebnisziele sehen oder sonst eine Information des Fachressorts erforderlich ist. Im Falle einer drohenden Leistungsunterschreitung sollten sich Budgeteinheit und Fachressort gemeinsam darum bemühen, die Ursache hierfür zu identifizieren, um noch unterjährig Maßnahmen ergreifen zu können, die eine möglichst hohe Zielerreichung in dem betroffenen Haushaltsjahr



sicherstellen. Das Finanzministerium ist durch das Fachressort ab einer noch festzulegenden Größenordnung (Schwellenwerte) zeitnah und umfassend über jede Gefährdung des ordentlichen Haushaltsvollzugs zu informieren.

(4) Alle Berichte sind nach dem Grundsatz der Adressatenorientierung an dem Informationsbedarf des jeweiligen Adressaten zu orientieren und möglichst knapp zu halten. Grundsätzlich sollen Sonderberichte nur anlass- und entscheidungsbezogen erstattet werden.

### **5.4.3 Rechenschaftsbericht gegenüber dem Landtag**

(1) Der Rechenschaftsbericht gegenüber dem Landtag beruht auf dem Abschluss des zweiten Quartals und dem Jahresabschluss des Vorjahres. Der Rechenschaftsbericht gegenüber dem Landtag ist Kern der outputorientierten Budgetwirtschaft und soll dem Landtag die notwendigen Informationen über Zielerreichung und Budgetvollzug im Vorfeld der im Herbst jeden Jahres bevorstehenden Haushaltsberatungen geben.

(2) Der Rechenschaftsbericht gegenüber dem Landtag wird daher vom zuständigen Fachminister oder der zuständigen Fachministerin erstattet, ergänzt mit einer politischen Bewertung der Sach- und Finanzkennzahlen aus dem Vorjahr und des ersten Halbjahres.

(3) Die Budgeteinheiten informieren daher das zuständige Fachressort in ihrem Halbjahresbericht über ihre Bewertung der Zielerreichung. Die Fachministerien bereiten diese Informationen für den Rechenschaftsbericht gegenüber dem Landtag auf und geben den Bericht dem Finanzministerium und der oder dem Ministerpräsident/in vorab zur Kenntnis.

(4) In dem Rechenschaftsbericht sind die Daten aus dem Halbjahresabschluss so aufzubereiten, dass sie auch für Landtagsabgeordnete, die mit den Details der einzelnen Budgeteinheiten nicht immer im Einzelnen vertraut sein können, verständlich und für ihre Tätigkeit, insbesondere die bevorstehenden Haushaltsberatungen, handlungsrelevant sind.

(5) Zeitgleich mit den Rechenschaftsberichten der Fachressorts gegenüber den Fachausschüssen erstattet der Finanzminister oder die Finanzministerin im Haushaltsausschuss einen politischen Rechenschaftsbericht über den gesamten Haushaltsvollzug im Vorjahr und im ersten Halbjahr des laufenden Jahres.

## **5.5 Leistungsbeziehungen der Budgeteinheiten**

### **5.5.1 Innerhalb einer Budgeteinheit**

(1) Sollten Leistungsbeziehungen innerhalb einer Budgeteinheit (z. B. zwischen einzelnen BUE) bestehen, so sind diese innerhalb eines Buchungskreises und damit innerhalb einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) gegeben. In diesen Fällen erfolgen die Geschäftsvorfallerfassung sowie die Verrechnung der Sekundärkosten über ein in der KLR vorgesehenes Verrechnungs-Modell mit Innenauftragsmechanismus im Ergebnisbudget. Es werden keine Rechnungen erstellt. Die Regelungen des Budgetierungsleitfadens sind anzuwenden.



## 5.5.2 Leistungsbeziehungen zwischen Budgeteinheiten in Phase II

(1) 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 Sekundärkosten bei den leistungsempfangenden Budgetuntereinheiten.

(2) Etwaige Plan-Verrechnungspreise sind durch die Plankostenrechnung für ein Haushaltsjahr durch den Dienstleister festzulegen und dem jeweiligen Leistungsempfänger rechtzeitig mitzuteilen. Der Leistungsempfänger kann Preisänderungen, die über der Inflationsrate liegen, widersprechen. Die Höhe des Verrechnungspreises wird dann im Rahmen der Haushaltsverhandlungen gemeinsam verhandelt und festgelegt. Dabei kann auch vereinbart werden, dass der Leistungsempfänger die benötigten Leistungen kurz- oder mittelfristig bei anderen Lieferanten beschafft. Kommt es zu keiner Einigung, so entscheidet das jeweilige Ministerium oder bei ressortübergreifenden Fällen das Finanzministerium.

## 5.6 Stellenbewirtschaftung und Personalkosten

(1) Bereits mit der Einführung der Budgetierung in Phase II und später des Produkthaushalts gehen die Personalkosten als Teil der Produktkosten in dem Ergebnisbudget der jeweiligen Budgeteinheit auf. Eine gesonderte Personalausgabenbudgetierung ist nicht (mehr) vorgesehen. Die Personalkosten sind - bis auf die Pensions- und Beihilfekosten - daher zu allen anderen Kosten im Ergebnisbudget voll gegenseitig deckungsfähig.

(2) Der Stellenplan bleibt vorerst wirksam. Erst wenn genügend Erfahrungen in der Bewirtschaftung von Ergebnisbudgets gesammelt worden sind, ist zu prüfen, ob der Stellenplan zur Haushalts- und Budgetsteuerung weiterhin erforderlich ist.

(3) Sollte dieser nicht mehr erforderlich sein, so stellen Stellenpläne und Stellenübersichten in einem ersten Schritt unverbindliche Erläuterungen zum Haushaltsplan dar. In den Stellenplänen und Stellenübersichten sind die jeweils geplanten befristeten und unbefristeten Beschäftigungsverhältnisse zu einem festzulegenden Stichtag des Planjahres anzugeben und bei den Vorjahreswerten den tatsächlichen Beschäftigungsverhältnissen gegenüber zu stellen.

(4) Die Budgeteinheiten sind, nach Schaffung der notwendigen gesetzlichen Anpassungen, langfristig nicht mehr an Stellenpläne und Stellenübersichten, sondern an die sich aus der Summe der in den Stellenplänen und Stellenübersichten ergebenden Stellen für unbefristet beschäftigtes Personal als Kapazitätsobergrenze gebunden. In gleicher Weise gilt das rechnerische Personalkostenbudget, das dieser Kapazitätsobergrenze entspricht, als Finanzierungsobergrenze für Personalausgaben für unbefristet beschäftigtes Personal.

(5) Die Kapazitäts- und Finanzierungsobergrenze gilt für unbefristete Beschäftigungsverhältnisse, so dass die Budgeteinheiten – entsprechende Budgetmittel vorausgesetzt – über die Obergrenzen hinaus befristete Beschäftigungsverhältnisse begründen

können. Die Anzahl der befristeten Beschäftigungsverhältnisse sind, gegliedert nach der jeweiligen Restlaufzeit, ebenfalls nachrichtlich im Haushalt anzugeben.<sup>7</sup> Erst in einem weiteren Schritt ist zu prüfen, ob die genannten Kapazitäts- und Finanzierungsobergrenzen noch erforderlich sind und das Budget allein den verfügbaren Rahmen vorgeben kann.

## **5.7 Maßnahmen von Ressorts und Finanzministerium**

### **5.7.1 Allgemeines**

(1) Die Budgeteinheiten entscheiden im Rahmen ihrer Sach- und Ressourcenverantwortung selbstständig über den Einsatz der ihnen zur Verfügung gestellten Ressourcen, um die Erreichung der ihnen gesetzten Ziele in optimaler Weise sicherzustellen. Diese integrierte Sach- und Ressourcenverantwortung wird bei der Leitung der Budgeteinheiten personalisiert und von dort ggf. auf Budgetuntereinheiten weiter delegiert. In die Bewirtschaftung der Budgets der Budgeteinheiten soll daher nur zum Zweck der Sicherung des Haushaltsausgleichs eingegriffen werden.

(2) Vor dem Hintergrund dieser veränderten Schwerpunktsetzung in der Aufgabenteilung zwischen Regierung und Verwaltung ist auch die Ausgestaltung der Eingriffsrechte von Fachressorts und Finanzministerium zu verstehen.

### **5.7.2 Eingriffsrechte der Fachressorts**

(1) Der Budgetvollzug regelt sich grundsätzlich nach den am Jahresbeginn mit den Fachressorts getroffenen Vereinbarungen zu Sach- und Ergebniszielen als generelle Bewirtschaftungsregeln für die Budgeteinheiten. Diese Vereinbarungen können in begründeten Fällen auch unterjährig geändert werden, insbesondere zur Anpassung der vereinbarten Ziele oder der Bewirtschaftungsregeln bzw. -auflagen.

(2) Da Budgets im Regelfall den Bedarf decken (auskömmliches Budget), kann nur in den Ausnahmefällen des § 37 LHO (unvorhergesehener und unabweisbarer Bedarf) eine Mittelinanspruchnahme über das zugewiesene Budget hinaus in Betracht kommen.

(3) In diesen Fällen haben die Ressorts zunächst alle Möglichkeiten, den Budgetausgleich aus eigener Kraft zu erreichen, auszuschöpfen.

(4) Dabei gilt das nachfolgend dargestellte Verfahren. Das bedeutet, dass sie

1. prüfen müssen, ob Einsparungen innerhalb der Budgetuntereinheit bzw. Budgeteinheit des laufenden Jahres diesen Ausgleich ermöglichen, ohne dass die Leistungsziele aus der Budgetvereinbarung verändert werden,
2. eine Inanspruchnahme bestehender gebundener und freier Rücklagen der Budgeteinheit einplanen müssen.

---

<sup>7</sup> Hier ist es denkbar, diese Anzahl als durchschnittliche Zahl der befristeten Beschäftigungsverhältnisse für das gesamte Haushaltsjahr zu ermitteln. Die genaue Ermittlung dieser Zahl soll in der Erprobung dieser Richtlinie festgelegt werden.

### 5.7.3 Eingriffsrechte des Finanzministeriums

(1) Dem Finanzministerium steht zum Eingriff in die unterjährige Bewirtschaftung der Budgets aller Budgeteinheiten eine noch näher zu konkretisierende Einsparauflage zur Verfügung. Eine Einsparauflage in diesem Sinne ist als Budgetkürzung durch Veränderung der Planansätze anzusehen.

(2) Zur Sicherung des Haushaltsausgleichs, etwa bei ausbleibenden Einnahmen, kann das Finanzministerium eine Einsparauflage über eine, mehrere oder alle Budgeteinheiten verhängen. Ein Einvernehmen mit den betroffenen Fachressorts oder Budgeteinheiten ist dafür nicht notwendig. Die von der Einsparauflage betroffenen Budgeteinheiten werden vom Finanzministerium verpflichtet, einen festzulegenden prozentualen Anteil ihres Budgets bis zum Ende der laufenden Haushaltsperiode einzusparen. Das Finanzministerium soll die Einsparauflage auf bestimmte Budgetarten, nicht aber auf bestimmte Ausgaben oder Kostenarten beschränken.

(3) Durch diese Regelung kann einerseits das Finanzministerium sicherstellen, dass die erforderlichen Einsparungen tatsächlich erbracht werden. Auf der anderen Seite bleibt die Entscheidung darüber, wie die Einsparungen im Detail aufgebracht werden, den betroffenen Budgeteinheiten überlassen. Durch diese Flexibilisierung können die Budgeteinheiten auf der Grundlage ihrer internen Controllingdaten selbstständig darüber entscheiden, in welcher Form die Anzahl oder die Qualität der von ihnen erstellten Verwaltungsleistungen zu reduzieren ist, um angesichts der faktischen Budgetkürzung den höchst möglichen Grad der Zielerreichung sicherstellen zu können.

(4) Für über die Einsparauflage hinaus gehende Überschüsse gilt die Regelung in Abschnitt 6.5.1 entsprechend.

(5) Erreicht der rechnerische Budgetüberschuss einer Budgeteinheit nicht die vom Finanzministerium festgelegte Einsparquote, so soll im Rahmen der Ergebnisverwendung festgelegt werden, dass neben der sofort möglichen Abführung an den Gesamthaushalt der fehlende Betrag als zusätzlicher Abführungsbetrag in maximal drei Folgejahren zu erwirtschaften ist. Das Finanzministerium kann in diesem Fall die Gesamteinsparsumme zu Lasten anderer Budgeteinheiten mit höheren Überschüssen realisieren, so dass zwischen den betroffenen Budgeteinheiten eine Ausgleichspflicht in den Folgejahren in Form einer Verbindlichkeit entsteht. Durch diese zeitliche Flexibilisierung besteht für die betroffenen Budgeteinheiten die Möglichkeit, zeitlich oder inhaltlich kritische Maßnahmen auch in Anbetracht der Einsparauflage weiter verfolgen zu können, falls in anderen Budgeteinheiten Mittel kurzfristig nicht oder weniger dringend benötigt werden.

## **6 Regelungen zur Ergebnisverwendung und Minderbudgets**

### **6.1 Ergebnisverwendung**

(1) Die Empfehlungen und Festlegungen in diesem Abschnitt stehen unter dem Vorbehalt der Entscheidung der Landesregierung zu Phase III, die auf der Grundlage der im Rahmen einer Evaluation gesammelten Erfahrungen gegen Ende von Phase II getroffen werden soll.

(2) Mit Budgetüberschüssen soll je nach Art des Budgets gemäß den nachstehenden Regelungen verfahren werden. Regelungen zur Ergebnisverwendung können im Rahmen des Haushaltsgesetzes im Vorhinein festgelegt werden.

#### **6.1.1 Rücklagenbildung zum Ergebnisbudget**

(1) Hat die Budgeteinheit in ihrem Ergebnisbudget ein positives Ergebnis (Budgetüberschuss) erwirtschaftet, so können aus diesen Mitteln unter Berücksichtigung der sachlichen Zielerreichung (vgl. 6.5.4) wie folgt Rücklagen für die Budgeteinheit gebildet werden:

- Ein vorzuschlagender Teil des Budgetüberschusses wird in die gebundenen Rücklagen der Budgeteinheit abgeführt. Die gebundenen Rücklagen stehen der Budgeteinheit in zukünftigen Haushaltsperioden zum Ausgleich möglicher Unterdeckungen zur Verfügung (vgl. Abschnitt 5.7) und sind daher ein wesentlicher Teil der Vorsorge für den Haushaltsausgleich bei vollständig budgetierten Haushalten.
- Ein vorzuschlagender Teil des Überschusses wird im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen den freien Rücklagen der Budgeteinheit zugeführt und kann für Aufwendungen oder Investitionen der nächsten Jahre verwendet werden. Voraussetzung hierfür ist die adäquate Zielerreichung in Ansehung aller Budgetziele. Andernfalls kann die Bildung freier Rücklagen ganz oder teilweise durch den Landtag verweigert werden. Für die Inanspruchnahme der Mittel aus den gebildeten freien Rücklagen bedarf es einer parlamentarischen Ermächtigung.
- Ein vorzuschlagender Teil des Überschusses stellt eine Abführung an den Landeshaushalt dar.

(2) Denkbar ist dabei, dass eine Ergebnisverwendung als Zuführung zu den freien und gebundenen Rücklagen ermöglicht wird, wenn der Überschuss im Ergebnisbudget managementbedingt entstanden ist. Von der Rücklagenbildung ausgenommen sind etwaige im Jahr der Veranschlagung bewilligte aber nicht verbrauchte Projektmittel, wenn sie zweckgebunden sind. Ausgenommen von der Übertragung sind eingesparte Mittel für Versorgungsanwartschaften (Zuführung zu Pensionsrückstellungen) und kalkulatorische Beihilfekosten; diese Ergebnisbudget-Anteile fließen dem Landeshaushalt in voller Höhe zu.

#### **6.1.2 Investitionsmittel**

(1) Am Ende eines Haushaltsjahres nicht verbrauchte Investitionsauszahlungen werden in vollem Umfang zweckgebunden in die nächste Haushaltsperiode übertragen. Diese Mittel

stehen der Budgeteinheit in der folgenden Haushaltsperiode uneingeschränkt für deren ursprünglichen Verwendungszweck zur Verfügung. Für die Möglichkeit der Inanspruchnahme bedarf es der frühzeitigen<sup>8</sup> vorherigen Mitteilung an das Finanzministerium, um die haushaltstechnische Berücksichtigung und die Mittelbeschaffung für das Planjahr zu gewährleisten.

### 6.1.3 Transfermittel

(1) Am Ende eines Haushaltsjahres nicht verbrauchte Transfermittel fließen in vollem Umfang an den Landeshaushalt zurück. Rücklagen aus Transfermitteln werden nicht gebildet.

(2) In Phase II erfolgt im doppischen Rechnungswesen eine Rücklagenbildung, sofern Transfermittel (HGr. 6 und OGr. 88/89) haushaltsrechtlich für übertragbar erklärt wurden.

### 6.1.4 Leistungsunterschreitungen

(1) Die Zuweisung der Ergebnisbudgets an die Budgeteinheiten erfolgt auf der Grundlage einer Konkretisierung zu Sach- und Ergebniszielen zwischen Fachressort und Budgeteinheit. In dieser Vereinbarung werden die von der Budgeteinheit im Rahmen der Bewirtschaftung des Ergebnisbudgets in dem jeweiligen Haushaltsjahr zu erreichenden Sach- und Ergebnisziele festgelegt. Diese Festlegung stellt in aller Regel eine Detaillierung und Priorisierung der im Produkthaushalt angegebenen Ziele (Produktkennzahlen) dar. Durch die Vereinbarungen der Sach- und Ergebnisziele wird die Budgeteinheit gegenüber dem Fachressort an die Erfüllung dieser detaillierten Zielsetzung gebunden. Etwaige Veränderungen von Budgets oder Zielen im Haushaltsverfahren zwischen Haushaltsanmeldung und Haushaltsbeschluss sind in der Vereinbarung der Sach- und Ergebnisziele zu berücksichtigen.

(2) Ist die Zielerreichung gefährdet, so hat die Leitung der Budgeteinheit das vorgesetzte Fachressort unverzüglich darüber zu unterrichten (vgl. Abschnitt 5.4.3). Dabei stellt die Beurteilung der Zielerreichung in aller Regel eine Beurteilung der Gesamtzielerreichung anhand verschiedener Kennzahlen dar, deren Zielwerte meist nicht alle erreicht oder alle nicht erreicht sein werden. Der Priorisierung der Ziele in der Vereinbarung der Sach- und Ergebnisziele zwischen Fachressort und Budgeteinheit kommt daher eine besondere Bedeutung zu.

(4) Die abschließende Bewertung der Zielerreichung und damit der Leistungserfüllung erfolgt nach Abschluss des jeweiligen Haushaltsjahres in Ansehung der tatsächlichen Zielerreichung der Budgeteinheiten (Kennzahlen). Ein wesentlicher Aspekt bei dieser Analyse und Bewertung möglicher Zielabweichungen, insbesondere von Leistungsunterschreitungen sind deren Ursachen.

(5) Im Rahmen des Ergebnisverwendungsbeschlusses entscheidet der Landtag (vgl. Abschnitt 6.6) in Ansehung der Zielerreichung über die Bildung von Rücklagen aus Budgetüberschüssen (vgl. Abschnitt 6.5.1).

(6) Bei Leistungsunterschreitungen, die die Budgeteinheit zu verantworten hat (managementbedingte Fehlsteuerung) und daraufhin eintretenden Überschüssen, erfolgt (ggf.

---

<sup>8</sup> D.h. vor dem Kabinettsbeschluss für den Haushalt, spätestens i.Z.m. einer Ergänzungsvorlage.

anteilig) keine Bildung von Rücklagen für die betreffende Budgeteinheit; die Mittel werden (ggf. anteilig) an den Gesamthaushalt abgeführt.

(7) Auch bei nicht von der Budgeteinheit zu verantwortenden Leistungsunterschreitungen (Leistungen werden von den Leistungsempfängern nicht abgerufen), werden die darauf beruhenden Überschüsse an den Gesamthaushalt abgeführt. Das gilt nicht, wenn es sich um eine zeitliche Verzögerung der Leistungsumsetzung handelt und diese in geeigneter Weise dargelegt wird. Bei Leistungsunterschreitungen dieser Art ist jedoch immer zu prüfen, in welchem Umfang für die Folgezeit Budgetkürzungen vorzunehmen sind.

### **6.1.5 Zielerreichung und Haushaltsplanung**

(1) Bei der Planung der Budgets im Rahmen der Haushaltsplanung (vgl. Abschnitt 4.3) wird ebenfalls die Zielerreichung, vor allem die Leistungserstellung der vorangegangenen Haushaltsjahre berücksichtigt. In diesem Zusammenhang prüft das Fachressort nicht nur den Grad der Zielerreichung, sondern vor allem auch die erbrachte Leistungsmenge und die damit in unmittelbarem Zusammenhang stehenden durchschnittlichen (Stück-) Kosten der in den vergangenen Jahren erstellten Produkte, sowie deren Abweichungen von den Planwerten. Auf dieser Basis wird entschieden, welche Produkte im Rahmen der Konkretisierung der Sach- und Ergebnisziele beauftragt werden, mit welcher Stückzahl und zu welchem 'Preis' im Sinne von Plan-Stückkosten. In der Haushaltsplanung entscheidet daher nicht nur die Zielerreichung (Effektivität), sondern auch die Effizienz der Bewirtschaftung darüber, welches Budget einer Budgeteinheit für das zu beplanende Haushaltsjahr zur Verfügung gestellt wird. Insbesondere bei nachhaltigen Leistungsunterschreitungen (z.B. nachhaltiger Mengenrückgang) sind Maßnahmen zu treffen, um die Kostensituation (z.B. durch Ressourcenkürzungen) entsprechend anzupassen. Derartige Maßnahmen werden Gegenstand der Konkretisierung der Sach- und Ergebnisziele zwischen Fachressort und Budgeteinheit und führen zu einer Kürzung der Haushaltsansätze entsprechend der - ggf. über mehrere Jahre - vereinbarten Ressourcenkürzung (z.B. Personalabbau). In ähnlicher Weise sind die Produkte und Förderprogramme auf ihre Effektivität zu prüfen. Produkte oder Programme mit mangelnder Effektivität, weil etwa die Sachziele mehrfach verfehlt wurden oder die Verwaltungskosten unverhältnismäßig hoch sind, sind im Rahmen der kontinuierlichen Aufgabenkritik auf Optimierungspotentiale bzw. auf ihre Eignung und Notwendigkeit zu überprüfen.

## **6.2 Ergebnisausgleich und Ergebnisverwendungsbeschluss**

(1) Auf der Grundlage eines von dem zuständigen Fachressort im Einvernehmen mit dem Finanzministerium erarbeiteten Vorschlags entscheidet der Landtag über die Ergebnisverwendung. Von dem Ergebnisverwendungsvorschlag soll nur abgewichen werden, wenn die Zielerreichung in Ansehung aller Budgetziele eine entsprechende Ergebnisverwendung nicht rechtfertigt. In solchen Fällen kann die Bildung einer freien Rücklage ganz oder teilweise verweigert werden.

### **6.3 Globale Minderbudgets**

(1) Sollten globale Minderausgaben zwecks Deckung von Defiziten für den Produkthaushalt in Betracht kommen, sind diese - soweit möglich - direkt der jeweiligen Budgeteinheit zuzuordnen. Diese Minderausgaben sind von den Budgeteinheiten zu erwirtschaften. Ist eine Verteilung des globalen Minderbudgets - insbesondere aus zeitlichen Gründen - vor Gesetzesbeschluss nicht (mehr) möglich, so soll dieses auch weiterhin im Einzelplan 20 oder in den Budgeteinheiten Ministerium veranschlagt und im Laufe des Haushaltsvollzugs vom jeweiligen Ressort auf die einzelnen Budgeteinheiten verteilt werden. Dies führt zu einer Reduzierung der ursprünglichen Budgets um das (anteilige) Minderbudget der von diesem globalen Minderbudget betroffenen Budgeteinheiten im Laufe des Haushaltsvollzugs.