

Finanzministerium | Postfach 7127 | 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
Herrn Günter Neugebauer, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Nachrichtlich:
Herrn
Präsidenten
des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein
Dr. Alois Altmann
Hopfenstraße 30
24103 Kiel

Staatssekretär

21. September 2007

Bericht zum Integrierten Finanzmanagementsystem / Doppik

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

auf der 55. Sitzung des Finanzausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtages am 18.01.2007 vereinbarten Finanzausschuss, Finanzministerium und Landesrechnungshof, dass eine vertiefende Diskussion im Finanzausschuss zur Reform des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens geführt werden soll (Punkt 5 der Tagesordnung zu Umdruck 16/1576).

In der Anlage erhalten Sie einen Bericht des Finanzministeriums zum integrierten Finanzmanagementsystem auf Basis der doppelten Buchführung als Diskussionsgrundlage.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Dr. Arne Wulff

Anlagen

Bericht zum Integrierten Finanzmanagementsystem auf Basis der Doppik in
Schleswig-Holstein

Glossar

Integriertes Finanzmanagementsystem auf Basis der Doppik in Schleswig-Holstein

- Bericht an den Finanzausschuss -

1	Einleitung	2
2	Entwicklungen im Umfeld der Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens	2
2.1	Übergreifende Entwicklungen	2
2.2	Stand in anderen Bundesländern.....	4
2.3	EU und andere Länder.....	4
2.4	Reformstand in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein	5
3	Zielsetzung des künftigen Haushalts- und Rechnungswesens	12
4	Integriertes Finanzmanagement auf Basis der doppelten Buchführung.....	13
4.1	Steuerung mit dem Produkthaushalt.....	13
4.2	Integriertes Finanzmanagementsystem auf Basis der doppelten Buchführung ...	14
4.3	Vorgehensmodell zur Reform des Haushalts- und Rechnungswesens	26
4.4	Weiterentwicklung der bestehenden neuen Steuerungsinstrumente	28
5	Zusammenfassung.....	30

1 Einleitung

Die derzeitige finanzielle Haushaltslage sowie der Stand beim Einsatz der neuen Steuerungsinstrumente in Schleswig-Holstein erfordern dringend eine Neuausrichtung bei der Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens.

Aktuelle Entwicklungen in anderen Bundesländern, Aktivitäten des Bundes zur Vorbereitung eines Systemwechsels im öffentlichen Haushaltswesen sowie das Positionspapier des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein zur Reform des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens¹ geben wichtige Impulse für eine inhaltliche Auseinandersetzung mit Themen des Haushalts- und Rechnungswesens und der neuen Steuerungsinstrumente in Schleswig-Holstein.

Im nachfolgenden Bericht sollen Antworten gegeben werden zu Fragestellungen wie: „Warum beschäftigen wir uns derzeit mit der Doppik als möglichem neuen Rechnungswesen?“ „Wie könnte zukünftig eine Steuerung des Haushalts aussehen?“ „Wie gehen wir bei der Neuausrichtung der neuen Steuerungsinstrumente vor und was sind die nächsten Schritte?“. Dabei werden sowohl Perspektiven einer neuen Verwaltungssteuerung aufgezeigt als auch das weitere Vorgehen und konkret anstehende Aktivitäten des Finanzministeriums zur Neuen Steuerung vorgestellt.

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut:

In *Kapitel 2* wird ein Überblick über die Entwicklung des Haushalts- und Rechnungswesens in anderen Bundesländern, der EU sowie über die Beschlusslage und den Stand der neuen Steuerungsinstrumente in Schleswig-Holstein gegeben.

In *Kapitel 3* wird die Zielsetzung bei der Weiterentwicklung des Haushalts- und Rechnungswesens sowie die grundsätzliche weitere Vorgehensweise beschrieben.

Kapitel 4 skizziert unter 4.1 und 4.2 ein Grobmodell eines integrierten Finanzmanagementsystems auf Basis der doppelten Buchführung und beschreibt unter 4.3 und 4.4 ein Vorgehensmodell zur Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in Schleswig-Holstein sowie zur Weiterentwicklung der bestehenden Steuerungsinstrumente.

2 Entwicklungen im Umfeld der Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens

2.1 Übergreifende Entwicklungen

Die folgenden Entwicklungen beschleunigen bundesweit den Reformprozess des öffentlichen Haushalts- und Finanzwesens:

¹ Bericht des Landesrechnungshofes zur Reform des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens vom 29.11.2006

- **Positionspapier des Bundesrechnungshofes²** zur Reform des öffentlichen Haushaltswesens: So stellt der Bundesrechnungshof fest: *„Wegen der systembedingten Defizite der Kameralistik besteht in der Wissenschaft inzwischen weitgehend Konsens, dass eine grundlegende Neuordnung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens erforderlich ist.... Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollten weitergehende Ansätze zur Modernisierung bis hin zur Einführung der doppelten Buchführung geprüft werden, um einen umfassenden Reformprozess möglichst zügig in Gang zu setzen.“*
- **Bundesregierung richtet Projektgruppe** ein: Das BMF teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes und richtet eine Projektgruppe ein, die den Systemwechsel prüfen soll.
- **Bundesratsinitiative der Länder Hessen und Hamburg:** Hamburg und Hessen haben im Juli 2006 dem Bundesrat einen Gesetzesantrag zur Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes vorgelegt. Durch einen neuen § 1a HGrG soll die gesetzliche Grundlage für einen alleinigen Betrieb der Doppik als externes Rechnungswesen geschaffen werden.
- **Kirchhoff-Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit der Doppik:** Prof. Ferdinand Kirchhoff hat in seinem Gutachten vom 29.11.2006 die Verfassungsmäßigkeit der Doppik als alleiniges und führendes externes Rechnungswesen in der öffentlichen Verwaltung bestätigt.
- **Arbeitskreis „Aufstellung, Bewirtschaftung und Rechnungslegung bei Haushalten auf doppischer oder erweiterter kameraler Basis und bei produktorientierten Haushalten“:** Der Bund-Länder-Arbeitsausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ erteilt dem Arbeitskreis den Auftrag, einen Vorschlag für einheitliche Standards für die Haushaltswirtschaft auf doppischer oder erweiterter kameraler Basis und bei produktorientierten Haushalten zu erarbeiten. Der Arbeitskreis legt dem Arbeitsausschuss einen Bericht zur Beratung des weiteren abgestimmten Vorgehens von Bund und Ländern bis spätestens Juli 2009 vor.
- **Bund-Länder-Arbeitskreis KLR/Doppik:** Eine Arbeitsgruppe erarbeitet derzeit einen bundeseinheitlichen Produktrahmen, um der Forderung nach einheitlichen Regelungen im Haushaltswesen nachzukommen. Dieser Produktrahmen berücksichtigt den Funktionenplan aus dem kameralen System, so dass alle finanzstatistischen Anforderungen erfüllt werden können. Darüber hinaus werden einheitliche Regelwerke, wie der Verwaltungskontenrahmen und die Mindeststandards Doppik, den Doppik-einführenden Ländern als Orientierung zur Verfügung gestellt.
- **Doppik-Einführungsgesetz für die schleswig-holsteinischen Kommunen:** Das Doppik-Einführungsgesetz wird vom Landtag ohne Aussprache und einstimmig am 13.12.06 beschlossen. Laut einer Umfrage April/Mai 2006 haben

² Quelle: Bericht des Bundesrechnungshofes über die Modernisierung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens vom 17.08.2006

sich fast 80% der kommunalen Verwaltungen für die Einführung der Doppik entschieden oder tendieren zur Doppik-Einführung in ihrer Kommune.

Die verschiedenen Entwicklungen zeigen, dass ein Prozess zur grundlegenden Neuorientierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens sowohl auf Bundesebene wie auch auf Ebene der Länder und Kommunen eingeleitet wurde. Es ist davon auszugehen, dass sich in den nächsten Jahren die rechtlichen Rahmenbedingungen sowie die konzeptionellen Grundlagen für ein einheitliches Haushalts- und Rechnungswesen auf Basis der Doppik so gestalten, dass ein kaufmännisches Rechnungswesen in der öffentlichen Verwaltung zunehmend Einzug halten kann.

2.2 Stand in anderen Bundesländern

Im Bericht des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein zur „Positionsbestimmung im Zusammenhang mit Überlegungen zur Einführung der kaufmännischen doppelten Buchführung (Doppik) beim Land“ vom 29.11.2006 ist der Stand der Doppik-einführenden Bundesländer wie folgt zusammengefasst worden:

- „Der Senat der Hansestadt *Bremen* hat mit Datum vom 18.03.2003 die flächendeckende Einführung des betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens in der Kernverwaltung beschlossen; die Projektplanungen sehen eine Umsetzung bis zum Abschluss des Jahres 2008 vor.
- In Hamburg ist im Sommer 2003 die Entscheidung zur Einführung der Doppik in der Kernverwaltung getroffen worden; die Umsetzung ist bis Mitte 2007 vorgesehen. Am 15.08.2006 ist die Eröffnungsbilanz auf den 01.01.2006 vorgelegt worden; am 14.08.2007 wurde der kaufmännische Jahresabschluss, bestehend aus Bilanz und Ergebnisrechnung, zum 31.12.2006 vorgelegt.
- Mit Kabinettsbeschluss vom 14.07.1998 ist in *Hessen* beschlossen worden, die doppelte Buchführung sukzessive bis zum Jahr 2004 in allen Bereichen der Landesverwaltung einzuführen; zum 01.01.2005 sind die letzten hessischen Landesdienststellen auf die Doppik umgestellt worden.
- In *Nordrhein-Westfalen* haben CDU und FDP im Koalitionsvertrag vom 20.06.2005 vereinbart, bis zum Jahr 2008 ein neues Rechnungswesen im Sinne einer integrierten Verbundrechnung (IVR)⁵, die auf der doppelten Buchführung beruht, zu realisieren.“

In den übrigen Bundesländern werden verschieden ausgeprägte Systeme der Erweiterten Kameralistik mit sehr unterschiedlichen Entwicklungsständen betrieben.

2.3 EU und andere Länder

In anderen EU-Ländern, wie z.B. Großbritannien, Finnland, Schweden und Frankreich, wie auch weltweit zeichnet sich eine Orientierung hin zu einem ressourcenorientierten Haushalts- und Rechnungswesen auf Basis der doppelten Buchführung ab.

So führt die Schweiz mit dem Haushaltsjahr 2007 in der Bundesverwaltung das Neue Rechnungsmodell mit Erfolgsrechnung, Bilanz sowie Finanzrechnung ein. Ziel des Neuen Rechnungsmodells ist es, den Anforderungen der finanzwirtschaftlichen Gesamtsteuerung und den Bedürfnissen der betriebswirtschaftlichen Führung gleichermaßen Rechnung zu tragen sowie das Budgetrecht des Parlaments wirkungsvoll zu unterstützen.³

Die Europäische Kommission hat zu Beginn des Haushaltsjahres 2005 auf ein periodengerechtes Rechnungsführungssystem auf Grundlage der doppelten Buchführung umgestellt.

Aus den internationalen Entwicklungen heraus entstanden zwischenzeitlich internationale Standards zur Rechnungslegung im öffentlichen Bereich (IPSAS= International Public Sector Accounting Standards), die eine weltweite Vereinheitlichung der Rechnungslegung staatlicher Stellen gewährleisten sollen. Hierbei wird das Konzept des doppelten Rechnungswesens ebenfalls eindeutig präferiert.

2.4 Reformstand in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein

2.4.1 Beschlusslage

Im Zusammenhang mit der Einführung neuer Steuerungsinstrumente und der Weiterentwicklung des Haushaltswesens in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein sind bislang folgende Beschlüsse und Konzepte der Schleswig-Holsteinischen Landesregierung erfolgt⁴:

1995 hat die Landesregierung in einem **Eckwertebeschluss zur Flexibilisierung des staatlichen Haushaltswesens** (s. Umdruck 13/3434 Eckwerte Flexibilisierung) die ersten Schritte zur Modernisierung des Haushaltswesens eingeleitet. Ziel ist ein wirtschaftlicherer und sparsamerer Umgang mit den öffentlichen Mitteln. Der Verwaltung wurden z.B. durch weitergehende Deckungsfähigkeiten oder die Möglichkeit zur Rücklagenbildung größere Freiräume bei der Bewirtschaftung der Mittel eingeräumt. Die rechtliche Grundlage wurde in Schleswig-Holstein durch die Aufnahme einer Experimentierklausel (§ 10a LHO) zur Einführung in Modellbehörden geschaffen.

Mit dem in **1996** erarbeiteten **Grundlagenpapier** (Umdruck 14/168 Grundlagenpapier, Information der Finanzpolitischen Sprecher/innen vom 22.09.97) und dem darauf aufbauenden **Umsetzungskonzept** wurden die Konzepte zur Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein vorgelegt. Für den Geschäftsbereich des Justizministeriums gilt eine eigene Konzeption. In Ergänzung zum kameraleen Haushaltswesen soll mit der Kosten- und Leistungsrechnung ein betriebswirtschaftliches Instrument zur internen Steuerung der Behörden eingeführt und bislang nicht vorhandene Informationen über Kosten- und Leistungsströme der Verwaltung zur Verfügung gestellt werden. Ziel ist es, eine Grundlage für die Entscheidungsträger der Verwaltung zur wirtschaftlichen Steuerung zu schaffen und durch ein höheres Kostenbewusstsein einen wirtschaftlicheren Umgang mit den knappen Ressourcen zu fördern.

³ Quelle: Ebenda.

⁴ Vgl. auch Bericht des Finanzministeriums an den Finanzausschuss zur Modernisierung des Haushaltswesens vom 30.01.2003.

Auf Basis dieser vorbereitenden Arbeiten erfolgte **1998** die Ausschreibung eines integrierten EDV-Verfahrens für die Bereiche Mittelbewirtschaftung, Kosten- und Leistungsrechnung und Anlagenbuchhaltung. Die **Entscheidung fiel für die integrierte Standardsoftware SAP R/3**.

1998 wurde in Schleswig-Holstein die in 1997 im Bundesrat beschlossene Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) zur outputorientierten Budgetierung durch eine erneute LHO-Novellierung in Landesrecht umgesetzt. Damit ist es möglich, eine auf Produkte bezogene Budgetierung in Verbindung mit dezentraler Ressourcenverantwortung in der Landesverwaltung einzuführen.

In Abstimmung mit den Fraktionen des Schleswig-Holsteinischen Landtages wurde daraufhin **1999** ein Konzept zur Einführung einer **outputorientierten Budgetierung** (Umdruck 14/3815 Budgetierungskonzept) erarbeitet. Ziel ist es, die von der Verwaltung zu erbringenden Leistungen in Bezug zu den dafür vorgesehenen Haushaltsmitteln zu setzen sowie im Haushaltvollzug Fach- und Ressourcenverantwortung zusammenzuführen. Diese Festlegungen sind seit dem Haushalt 2000 schrittweise in Form von zusätzlichen Erläuterungen für folgende Bereiche im Finanzministerium erprobt und dem Landtag als zusätzliche Information zur Verfügung gestellt worden:

- ErlebnisWald Trappenkamp,
- Landesarchiv Schleswig-Holstein,
- Staatliche Internatsschule für Hörgeschädigte,
- Bereich „Kredite, Finanzderivate, Schulden“,
- Landesarchiv,
- Archäologisches Landesamt,
- Kataster- und Vermessungswesen,
- Bezügezahlung,
- Häfen und Schifffahrt (Seemannsschule),
- Justizvollzug (hier: JVA Lübeck)

In den zusätzlichen Erläuterungen werden neben den Haushaltsmitteln die Ziele des Verwaltungshandelns sowie die im kommenden Haushaltsjahr angestrebte Art, Menge, Qualität und die Kosten der Verwaltungsleistungen festgelegt. Sie sind als ergänzende Informationen in den genannten „gelben Seiten“ im Haushaltsplan dargestellt.

Da die Verbindung zwischen Kosten und Leistungen der Verwaltung in der Kosten- und Leistungsrechnung hergestellt wird, ist für eine outputorientierte Budgetierung eine Überleitung der Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung in das externe kamerale Rechnungswesen erforderlich. Diese Überleitung müsste bei Beibehaltung des kameralen Systems noch detailliert konzipiert und umgesetzt werden. Bei einer möglichen Einführung der doppelten Buchführung ist die Überleitungsrechnung obsolet, da internes und externes Rechnungswesen integriert sind.

Die Erfahrungen der ersten § 10a LHO Modellbehörden mit dem Einsatz der Flexibilisierungsmöglichkeiten wurden von allen Behörden grundsätzlich positiv beurteilt. Defizite gab es jedoch bei der Entwicklung eines Finanz- und Maßnahmencontrollings. Um allen Be-

hörden der Landesverwaltung ein einheitliches Vorgehen beim Aufbau eines Controllings zu ermöglichen, wurden daraufhin in **2000** das **Grundlagenpapier zur Zielbildung und Zieldefinition** (Umdruck 15/63 Zielbildung und Zieldefinition) sowie das **Rahmenkonzept Controlling** (Umdruck 15/584 Rahmenkonzept Controlling) als Leitfaden entwickelt und den Behörden zur Verfügung gestellt.

Das Grundlagenpapier zur Zielbildung und Zieldefinition soll eine Hilfestellung bei der Bildung und Definition von Zielen geben sowie einen einheitlichen Sprachgebrauch fördern. Als Grundlage für ergebnisorientiertes Verwaltungshandeln bilden Ziele den Ausgangspunkt eines Controlling-Prozesses, und es ist daher wichtig, ein gemeinsames Verständnis von Zielbildung und -definition innerhalb der Verwaltung zu erreichen.

Im Rahmenkonzept Controlling sind die Eckpunkte für den Aufbau und die Einführung des Controllings in der Landesverwaltung dargestellt. Es soll den Aufbau systematischer, zielorientierter Führungs- und Handlungsabläufe unterstützen, der Integration neuer und bereits vorhandener Modernisierungsansätze dienen sowie einen einheitlichen Sprachgebrauch fördern.

Nachdem im März 2000 die ersten Pilotbehörden mit der Kosten- und Leistungsrechnung gestartet sind, hat die Landesregierung im Dezember **2001** die **flächendeckende Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung** beschlossen (Umdruck 15/1717 flächendeckende KLR-Einführung). Seitdem ist die Kosten- und Leistungsrechnung sukzessive in 78 % der Behörden eingeführt worden. Die flächendeckende Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung sowie der Anlagenbuchhaltung findet ihre rechtliche Verankerung in den Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO).

Um die Einführung der outputorientierten Budgetierung auf hoch aggregierter Ebene weiter voranzutreiben und die Strukturen des kameraleen Haushalts und der Kostenrechnung näher zusammenzuführen, wurde **2004** beschlossen, die **Kapitel des Landeshaushaltes nach Aufgabenbereichen** umzustrukturieren (St-Vorlage vom 09.12.2004).

Durch eine Umstrukturierung der Kapitel des Landeshaushaltes entsprechend den politischen Aufgabenbereichen kann kurzfristig eine Grundlage für die Zuweisung von globalen Budgets für Politikbereiche im Rahmen des Eckwerteverfahrens erreicht werden.

In einem ersten Schritt erfolgte die Umstrukturierung in einigen Einzelplänen komplett sowie in Teilbereichen in den übrigen Einzelplänen:

- Im **Epl. 03** gelten mit Zustimmung des Finanzausschusses in den Kapiteln 0301 und 0302 Flexibilisierungsinstrumente. Der Kulturhaushalt ist seit Haushalt 2004/05 nach Kultursparten geordnet.
- Der **Epl. 04** wurde 2006 bereits komplett umstrukturiert. Die Ausgaben für die Schwerpunkte der Aufgabenbereiche sind in den jeweiligen Kapiteln veranschlagt. Im Kapitel 01 sind neben den Overheads ressortübergreifende Angelegenheiten (Fahrbereitschaft, Statistik, zentrale Ausbildung u.a.) sowie aus finanzieller Sicht weniger bedeutsame Aufgaben in abgegrenzten Maßnahme- oder Titelgruppen abgebildet.

- Die Kapitel des **Epl. 05** wurden ab Haushalt 2006 ebenfalls komplett nach Aufgabenbereichen neu eingerichtet bzw. gegliedert. Die Bezeichnungen der neuen Kapitel entsprechen dem Produktrahmenplan.
- Für den **Epl. 06** soll die Umsetzung zum HH 2009/2010 (Aufstellung in 2008) erfolgen. Der Vorschlag des MWV zur Umstrukturierung der Kapitel nach Aufgabenbereichen wird zurzeit mit dem FM abgestimmt.
- Im **Epl. 07** wurden 2006 zunächst die Personalausgaben des Ministeriums in den aufgabenbezogenen Kapiteln "Allgemeine Bewilligungen zur Sicherung der Unterrichtsversorgung", "Förderung der Gleichstellung" und "Sicherung der Qualitätsentwicklung der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege" veranschlagt.
- Der **Epl. 09** gliedert sich bereits nach den verschiedenen Aufgabenbereichen Justiz, Arbeit und Europa, wobei der Bereich Justiz nochmals nach Gerichtsbarkeiten, Staatsanwaltschaft und Vollzug in gesonderten Kapiteln abgebildet ist. Die ministeriellen Personalausgaben für die jeweiligen Fachaufgaben sind nicht in den Fachkapiteln enthalten, sondern weiterhin im Kapitel 01 veranschlagt. Die Ausgaben für die einzelnen Fachaufgaben sind also in den dazu gehörigen Fachkapiteln nicht vollständig ausgewiesen.
- Der **Epl. 10** ist teilweise umstrukturiert. Wegen der durch die Verwaltungsstrukturreform betroffenen Bereiche des MSGF (Verlagerungen etc.) wird die weitere Umstrukturierung entsprechend der daraus folgenden Ergebnisse vorgenommen werden.
- Der **Epl. 13** ist mit dem Haushalt 2006 komplett nach Aufgabenbereichen umstrukturiert worden.

2.4.2 Stand der Neuen Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung

Sämtliche Beschlüsse und Konzepte zur Neuen Steuerung gehen bislang von einer um neue Steuerungsinstrumente „erweiterten Kameralistik“ aus. Das heißt, alle Steuerungsinstrumente sind als zusätzliche Informationssysteme zum kameralen Haushaltswesen aufeinander aufbauend konzipiert und eingeführt worden.

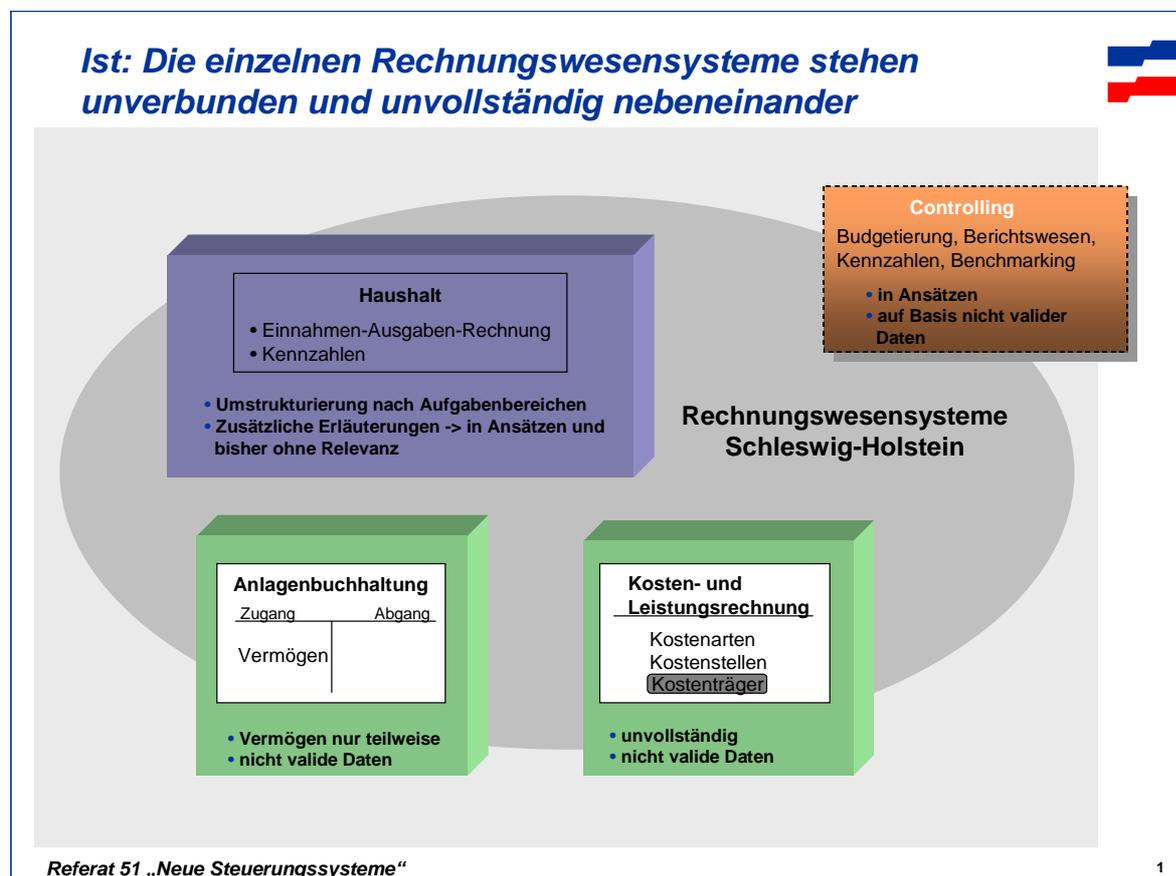
Nach wie vor ist jedoch die Kameralistik das führende Rechnungswesen in der Landesverwaltung und damit eine der zentralen Informationsquellen für die Entscheidungsprozesse auf politischer Ebene sowie auf der Verwaltungsebene. Das Haushalts- und Finanzwesen des Landes Schleswig-Holstein ist in weiten Teilen trotz nahezu flächendeckender Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung immer noch stark von den vom Bundesrechnungshof genannten „systembedingten Defiziten der Kameralistik“ geprägt.

Zu den Defiziten der Kameralistik gehören insbesondere:

- Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung,
- Inputorientierte Steuerung der Ressourcen (Titelbewirtschaftung),
- Keine Outputorientierung durch eine mangelhafte Transparenz der Ausgaben- und Leistungsbeziehungen,
- Intransparenz der produktorientierten Leistungserstellungsprozesse und der Ergebnisse öffentlicher Leistungserstellung,

- Keine vollständige Dokumentation des periodengerechten Ressourcenaufkommens und -verbrauchs,
- Keine vollständige Dokumentation des Vermögens und der Schulden sowie der Vermögensveränderungen,
- Fehlende Flexibilität und Anreizsysteme zum wirtschaftlichen Verwaltungshandeln,
- Keine politische ziel- bzw. programmorientierte Kontrolle des vollzogenen Budgets,
- Begrenzung der Rechnungsprüfung und der finanziellen Steuerung auf die Ordnungsmäßigkeit und die Ausgabenminimierung.
- Keine Konsolidierungsmöglichkeit ausgegliederter Organisationseinheiten wie z.B. Landesbetriebe

Die einzelnen Bausteine des derzeitigen Finanzmanagementsystems, bestehend aus dem kameralen Haushalt, der Kosten- und Leistungsrechnung, der Anlagenbuchhaltung sowie dem Controlling, wirken nicht ausreichend zusammen. Die zu Steuerungszwecken konzipierten Instrumente werden nicht konsequent gemäß ihrer Zielsetzung genutzt und enthalten demzufolge unvollständige und nicht valide Daten:



Insbesondere folgende Gründe führen zu der mangelnden Nutzung der Kosten- und Leistungsrechnung als internes Rechnungswesen:

- Verbindliche Vorschriften zur Nutzung der Kosten- und Leistungsrechnung sind nicht ausreichend: Konkrete rechtsverbindliche Vorgaben für die Nutzung der Er-

gebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung sowie der Anlagenrechnung im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung (Haushaltsaufstellungserlass), der Haushaltsbewirtschaftung (Haushaltsgesetz), der Erstellung der Vermögensübersicht (§ 86 LHO) und für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (§ 7 Abs. 2 LHO einschl. VV's dazu) existieren nicht. Für den Einsatz und die Nutzung der Kosten- und Leistungsrechnung gelten allein die Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO. Die allgemeinen Grundsätze zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) haben bisher keinen ausreichenden Handlungsdruck erzeugt, betriebswirtschaftliche Ergebnisse bei Entscheidungsfindungen heranzuziehen. Da verbindliche Vorschriften und Regelungen fehlen, beschränkt sich der Einsatz der Kosten- und Leistungsrechnung sowie der Anlagenbuchhaltung vornehmlich auf das operative Buchhaltungsgeschäft, während sich die Nutzung der Informationen in den Entscheidungsprozessen auf politischer Ebene und auf der Verwaltungsebene bisher nicht durchgesetzt hat.

- Informationsbedarf der Führungskräfte in der Landesverwaltung nur unzureichend konkretisiert: Da das Ziel der Kosten- und Leistungsrechnung sowie der Anlagenbuchhaltung ist, relevante Informationen für die Entscheidungs- und damit Steuerungsprozesse zu erzeugen, ist der Informationsbedarf durch die Führungskräfte festzulegen. Die Erfahrungen zeigen, dass der Informationsbedarf nur unzureichend definiert und vereinbart ist.
- Fehlende Controllingsysteme: Da in den Landesbehörden nur vereinzelt Controllingssysteme in Umsetzung des Rahmenkonzeptes Controlling für die Landesverwaltung Schleswig-Holstein (November 2000) eingeführt wurden, kann die Kosten- und Leistungsrechnung nicht effektiv genutzt werden. Das Controlling ist bisher als Führungsprozess mit regelmäßigen Berichtsterminen und -gesprächen kaum etabliert.
- Akzeptanzprobleme bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (Ergebnisse eines Workshops in 2005): Die fehlende Unterstützung durch Führungskräfte wirkt sich auf die Akzeptanz bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein aus. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wünschen sich ein stärkeres Engagement der Führungskräfte in Form von besseren Vorgaben und einer intensiveren Nutzung der Daten in den Entscheidungsprozessen. Weiterhin ist eine Unterstützung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen erforderlich. Hierbei wäre auch ein Informationsaustausch über Praxiserfahrungen hilfreich. In den Behörden ist die Einbindung der Kosten- und Leistungsrechnung in das Modell der Verwaltungssteuerung (Controlling) nicht ausreichend deutlich. Dieser Zusammenhang muss bei der Weiterentwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung stärker berücksichtigt werden.

Auch zur Unterstützung der politischen Entscheidungen wird die Kosten- und Leistungsrechnung zurzeit nur im Rahmen der zusätzlichen Erläuterungen im Haushalt in Teilbereichen genutzt.

Die oben beschriebenen Erfahrungen mit den eingeführten neuen Steuerungsinstrumenten in Schleswig-Holstein spiegeln dabei in ähnlicher Weise die Erfahrungen mit der Erweiterten Kernalistik in den anderen Bundesländern wider.

2.4.3 Diskussionsstand in Schleswig-Holstein

Die Diskussion um die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in Schleswig-Holstein ist derzeit im Wesentlichen geprägt durch:

- **Überlegungen des Finanzministeriums zur Einführung der doppelten Buchführung / Weiterentwicklung der neuen Steuerungsinstrumente:**

Die oben skizzierten Entwicklungen in Bund und Ländern, die dargestellten Defizite des kameralen Systems und die eigenen Erfahrungen mit der Erweiterten Kameralistik führen zu der Frage, wie bei der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens weiter vor gegangen werden soll. Derzeit gibt es hierzu innerhalb der Landesregierung noch keine abgeschlossene Meinungsbildung. Umso mehr ist es aus Sicht des Finanzministeriums unerlässlich, die Möglichkeit einer Einführung der doppelten Buchführung intensiv zu prüfen und gleichzeitig die Weiterentwicklung der vorhandenen Steuerungsinstrumente voranzutreiben.

Um die Entwicklung neuer Steuerungsinstrumente ressortübergreifend zu koordinieren, hat die Landesregierung am 10.07.2007 beschlossen, eine Kommission zur Entwicklung und zum Einsatz neuer Steuerungsinstrumente (NSI-Kommission) dauerhaft einzurichten. Sie soll die ressortübergreifenden Entscheidungsprozesse unterstützen und beschleunigen sowie die Akzeptanzbildung im Gesamtprozess sicherstellen. Sie dient dem ressortübergreifenden Informationsaustausch und der fachlichen Beratung. Darüber hinaus befinden sich ab dem 01.10.2007 die „Richtlinien zur Entwicklung und zum Einsatz neuer Steuerungsinstrumente (RL NSI-SH) im Einsatz. In den Richtlinien werden u.a. die zentralen und dezentralen Aufgaben im Rahmen der Entwicklung neuer Steuerungsinstrumente festgelegt.

- **das Positionspapier des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein:** Der Landesrechnungshof hat am 13.12.2006 dem Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages und dem Finanzministerium ein Papier zur Positionsbestimmung des Landesrechnungshofes zur Reform des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens vorgelegt. Insbesondere geht es in dem Bericht um die Betrachtung der beiden kontrovers diskutierten Konzepte einer Erweiterten Kameralistik bzw. eines doppischen Haushalts- und Rechnungswesens. Als wesentliche Punkte werden im Fazit genannt:

- Eine Reform des Rechnungswesens des Landes ist erforderlich.
- Das Ziel ist die Darstellung der tatsächlichen Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage des Landes sowie die Erhöhung der Transparenz.
- Eine sorgfältige Analyse zur Wahl des zukünftigen Rechnungswesenssystems ist notwendig.
- Ein neues Rechnungswesen sollte nicht übereilt eingeführt werden, die Erfahrungen anderer Länder sowie die Erarbeitung gemeinsamer Grundsätze und Regelwerke für die Haushaltsordnungen sollten abgewartet werden.

3 Zielsetzung des künftigen Haushalts- und Rechnungswesens

Wenn über die Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens diskutiert wird, ist oft von einer „Versteinerung“ des Haushaltes ohne wesentliche Steuerungsmöglichkeiten die Rede. Auf der anderen Seite wird häufig angeführt, dass im Rahmen von Organisationsänderungen Verwaltungen, durch kaufmännische Buchführung und mit größeren Entscheidungsspielräumen ausgestattet, aus der Verlustzone gebracht werden können.

Ein ähnlicher scheinbarer Widerspruch ergibt sich aus der Diskussion um die erforderlichen finanziellen Investitionen in ein neues Haushalts- und Rechnungswesen versus einer zu priorisierenden, weil dringenderen Haushaltskonsolidierung. Nicht nur im öffentlichen Bereich, sondern auch aus der Privatwirtschaft ist das Phänomen bekannt, dass erst in schlechten Zeiten der Ruf nach Reformen und Steuerungssystemen laut wird. Leider werden genau in diesen Zeiten die finanziellen Mittel gebraucht, um Löcher zu stopfen, wo eigentlich ein vorhandenes Steuerungsinstrumentarium Effizienzpotentiale und Einsparmöglichkeiten aufzeigen sollte. Spielraum für Investitionen in ein besseres Haushalts- und Rechnungswesen scheint es in dieser Situation nicht zu geben.

Welche Wege kann es aus diesem „Dilemma“ geben und welche Richtung soll bei der inhaltlichen Ausgestaltung eines neuen Haushalts- und Rechnungswesens in Schleswig-Holstein eingeschlagen werden?

Aus Sicht des Finanzministeriums geht es bei der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens darum, ein kaufmännisch orientiertes Rechnungswesen mit einer neuen Verwaltungssteuerung zu verknüpfen und dem Parlament eine Ausrichtung des Verwaltungshandelns an den strategisch-politischen Zielen zu gewährleisten. Diese neue Steuerung spiegelt sich inhaltlich-fachlich und verfahrensmäßig in der Konzeption einer Steuerung mit Produkthaushalten wider (siehe unter 4.1).

Die Orientierung des zukünftigen Haushalts- und Rechnungswesens an politische Aufgabenbereiche über Produkthaushalte sowie die Identifizierung von unwirtschaftlichen Bereichen in einer kaufmännisch geführten Verwaltung sollen dazu beitragen, politische Handlungs- und Gestaltungsspielräume zu erhalten bzw. zurückzugewinnen.

Ein neues Haushalts- und Rechnungswesen sollte sich dabei an folgenden Zielen ausrichten:

- Vollständige Erfassung, Bewertung und Fortschreibung des Vermögens,
- Darstellung des vollständigen periodengerechten Ressourcenverbrauchs,
- Darstellung der Belastungen auch für zukünftige Generationen,
- Produkt- und Prozessorientierung bei konsequenter Anwendung des Wirtschaftlichkeitsprinzips als Handlungsmaßstab und Orientierung an politisch beschlossenen Erfolgsindikatoren,
- Sicherstellung einer an den Leistungen orientierten Budgetierung,
- Unterstützung einer prozess- und wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung,
- Schaffung einer einheitlichen Datenbasis für eine konsolidierte Darstellung des Landshaushaltes.

Bei der Frage nach der Priorisierung der Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung und zur Entwicklung eines neuen Haushalts- und Rechnungswesens kann es aus Sicht des Finanzministeriums nur ein „sowohl als auch“ geben. Die Haushaltskonsolidierung wird voraussichtlich ein in den nächsten Jahren vorrangiges Ziel der Finanzpolitik Schleswig-Holsteins bleiben. Die Reform des Rechnungswesens darf keinesfalls so lange warten, da ein modernes Haushalts- und Rechnungswesen entscheidend zur Haushaltskonsolidierung und zur Sicherung der zukünftigen finanzpolitischen Handlungsfähigkeit beitragen kann. Hier kommt es darauf an, ein schrittweises und für Schleswig-Holstein handhabbares Vorgehen zu gewährleisten. Unter Punkt 4.3 wird ein solches Vorgehensmodell skizziert. Im Folgenden werden die inhaltlichen Eckpunkte eines integrierten Finanzmanagementsystems auf Basis der doppelten Buchführung beschrieben.

4 Integriertes Finanzmanagement auf Basis der doppelten Buchführung

4.1 Steuerung mit dem Produkthaushalt

Der Bundesrat hat im Jahr 1997 zur Sicherung der Legitimationsfunktion des parlamentarischen Budgetrechts den § 6a HGrG im Haushaltsrecht verankert. § 6a HGrG ermöglicht eine umfassende Budgetierung im Wege der vollständigen Flexibilisierung der Haushaltsansätze durch eine Haushaltsermächtigung nach Leistungszwecken. Es werden die Leistungen einer budgetierten Organisationseinheit nach „Art und Umfang“ durch den Haushalt festgelegt. An die Stelle der Ausgabezwecke tritt somit die Gliederung nach Leistungszwecken im Sinne von Produkthaushalten.⁵

Produkthaushalte setzen die Leistungen eines Verwaltungsbereiches in Bezug zu seinem Budget. An die Verantwortung für ein bestimmtes Budget ist damit auch die Verantwortung zur Erbringung vereinbarter Leistungen gebunden. Über die Festlegung von Leistungszielen im Haushalt soll zudem eine stärkere Orientierung an den politischen Schwerpunkten erreicht werden. Ausgehend von den Eckwerten der politischen Zielplanung würden Eckwerte-Budgets auf Produktbereichsebene festgelegt, die im Planaufstellungsprozess weiter über Produktgruppen bis zur Produktebene herunter gebrochen werden. Der Produkthaushalt ist damit ein durchgängiges und in sich konsistentes Planungsinstrument, das kaskadenartig von einer Grobplanung auf Produktbereiche bis hin zur Feinplanung auf Produktebene in sich schlüssig aufgebaut ist.

Das klassische Haushaltsaufstellungsverfahren würde durch die Einführung von Produkthaushalten nicht grundsätzlich verändert, sondern um die intensivere Einbindung der budgetierten Organisationseinheiten ergänzt werden.

Ein neues Kerninstrument bei der Aufstellung und Bewirtschaftung von Produkthaushalten wären Ziel- und Budgetvereinbarungen zwischen den Ressorts und ihren nachgelagerten

⁵ Quelle: NRW-Papier zur „Aufstellung, Bewirtschaftung und Rechnungslegung bei produktorientierten Haushalten auf doppelter Basis“ vom 10.03.2006

Budgeteinheiten. Diese bilden den Abschluss des Aufstellungsverfahrens, nachdem der Haushaltsbeschluss des Parlaments feststeht. Das heißt, Budgetvereinbarungen detaillieren und konkretisieren die globalen Finanzziele (Budgets) und die strategischen Fachziele des Produkthaushaltes. Durch die Budgetvereinbarungen würde die Haushaltsermächtigung der Regierung an einzelne Verwaltungseinrichtungen delegiert werden.

Die Verknüpfung der Budgets an die Leistungen einer Verwaltungseinheit sowie die stärkere Beteiligung am Haushaltsaufstellungs- und Budgetierungsprozess würde die Eigenverantwortung der Verwaltungsbereiche erhöhen. Es würde nicht mehr detailliert festgelegt, was wann wie zu machen ist, sondern über Ziele und Budgets der Rahmen abgesteckt, innerhalb dessen sich die Verwaltungsbereiche flexibler bewegen könnten. Somit entstünde einerseits mehr Gestaltungsfreiheit auf dem Weg, die Ziele zu erreichen, zum anderen würde sich der Druck erhöhen, effizient und auskömmlich mit dem Budget umzugehen.

An die Erstellung des Produkthaushaltes würde sich ein Controlling-Prozess anschließen, der Plan-Ist-Abweichungen unterjährig feststellt, so dass auf Budgetschwankungen oder Zieldefizite reagiert werden kann. Da die einzelnen Verwaltungsbereiche für ihr Budget eigenverantwortlich wären, wären sie auch für die Entwicklung von Gegensteuerungsmaßnahmen zuständig. Überplanmäßige Ausgaben könnten so „an der Quelle“ vermieden oder reduziert werden.

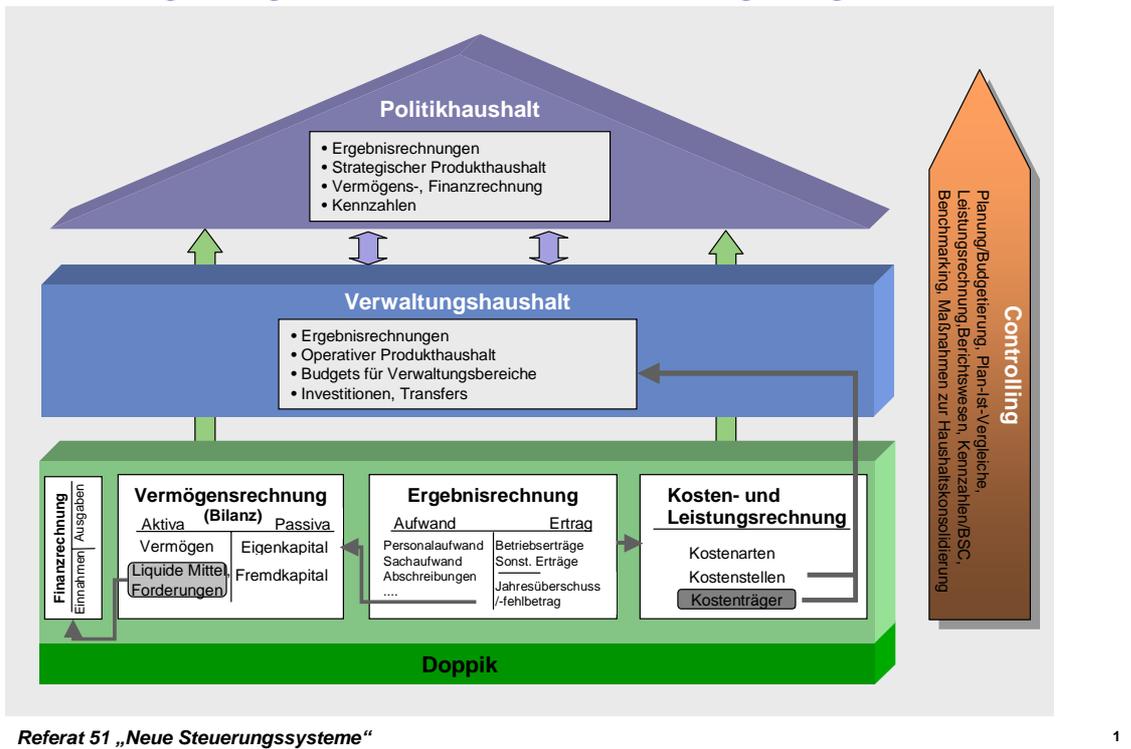
Die Ermittlung des Produkthaushaltes im Verbund des integrierten Finanzmanagementsystems sowie ein Beispiel zur Struktur eines Produkthaushaltes sind unter 4.2.6 beschrieben.

4.2 Integriertes Finanzmanagementsystem auf Basis der doppelten Buchführung

Ein modernes integriertes Finanzmanagementsystem wäre dadurch gekennzeichnet, dass die einzelnen Steuerungsinstrumente „(Produkt-)haushalt“, „Kosten- und Leistungsrechnung“, „Ergebnisrechnung“, „Vermögensrechnung (Bilanz)“ sowie das „Controlling“ miteinander verknüpft sind, aufeinander aufbauen und eine vollständige Datenermittlung gewährleisten. Je höher dabei die systemseitige Integration ist, desto zuverlässiger und effizienter ist es.

Nachfolgend sollen die Eckpunkte eines integrierten Finanzmanagementsystems auf Basis der doppelten Buchführung grob skizziert werden, um eine Vorstellung der konzeptionellen Zielrichtung zu vermitteln.

Soll: Das integrierte Finanzmanagementsystem bietet der Landesregierung die erforderlichen Steuerungsmöglichkeiten



4.2.1 Doppik

Im System der doppelten Buchführung (Doppik) wird jeder Geschäftsvorfall auf mindestens zwei verschiedenen Konten, also doppelt verbucht. Die Konten sind dabei unterteilt in Bestandskonten (Bilanzkonten), auf denen das Vermögen bzw. die Schulden erfasst werden sowie Erfolgskonten, auf denen erfolgswirksame Vorgänge erfasst werden. Zusätzlich besteht die Möglichkeit der Einrichtung von Finanzkonten als weitere Aufgliederung des Kas senkontos, um nach Zahlungsarten zu unterscheiden.

Man unterscheidet erfolgsneutrale Buchungen, die nur die Vermögensrechnung (Bilanz) betreffen, wie z.B. der Kauf von Rohstoffen und erfolgswirksame Buchungen, die sowohl Bilanz- als auch Ertragskonten betreffen, wie z.B. Gehaltszahlung. Im ersten Fall findet eine Vermögensumschichtung statt, im zweiten ein Verbrauch von Ressourcen.

Alle erfolgswirksamen Vorgänge verändern zum einen den Vermögensbestand und zum anderen das Betriebsergebnis. In der Vermögensrechnung wird dadurch das Vermögen automatisch und vollständig erfasst, in der Ergebnisrechnung wird der tatsächliche, in der Buchungsperiode entstandene Ressourcenverbrauch ermittelt. Sowohl in der Vermögensrechnung als auch in der Ergebnisrechnung wird durch die doppelte Buchführung der Erfolgssaldo (=Gewinn/Verlust) der Periode ermittelt und somit eine Abstimmung der Erfolgsermittlung sichergestellt.

Doppelte Buchführung heißt also „Buchen auf (mindestens) zwei Konten“ und „Erfolgsermittlung sowohl in Vermögensrechnung als auch Ergebnisrechnung.“

Die Integration einer Kosten- und Leistungsrechnung wird dadurch erleichtert, dass beide Systeme Konten als Buchungsbasis verwenden. Es entfällt also die bisherige Überleitung von Buchungen auf Titeln in der Mittelbewirtschaftung zur Kontensystematik der Kosten- und Leistungsrechnung. Bereits bei der Buchung werden so automatisch alle Teilsysteme des integrierten Finanzmanagementsystems bedient.

4.2.2 Vermögensrechnung (Bilanz)

In der Vermögensrechnung (Bilanz) werden Vermögen (= Aktiva) und Kapital (= Passiva) zu einem bestimmten Stichtag in Kontoform gegenübergestellt. Dabei stellt die Aktivseite die Kapitalverwendung, die Passivseite die Kapitalherkunft dar. Das Kapital setzt sich wiederum aus Eigenkapital und Fremdkapital (Schulden, Versorgungslasten) zusammen.

Die Vermögensrechnung ist Bestandteil des Jahresabschlusses, sie stellt zusammen mit der Ergebnisrechnung (= Gewinn- und Verlustrechnung) den wirtschaftlichen Erfolg sowie die finanzielle Gesamtlage dar.

Die Vermögensrechnung erfüllt folgende Funktionen:

- **Dokumentationsfunktion:** Die Vermögensrechnung gibt eine verbindliche Auskunft über das vorhandene Vermögen. Durch das Festhalten des Vermögens in der Vermögensrechnung wird diese zu einer beweiskräftigen Urkunde über die vom Land getätigten Geschäfte. Die Vermögensrechnung stellt somit den formellen Abschluss der Buchhaltung dar.
- **Erfolgsermittlungsfunktion:** Eine weitere Funktion der Vermögensrechnung besteht in der Ermittlung des Periodenerfolges. Der Vergleich des Eigenkapitals am Beginn des Geschäftsjahres mit dem Ende des Geschäftsjahres ergibt unter Berücksichtigung der Einlagen und Entnahmen den Gewinn/Verlust einer Periode.
- **Informationsfunktion:** Ziel der Vermögensrechnung ist es zum einen, ein Instrument zur Steuerung von Parlament und Landesverwaltung zu erhalten. Zum anderen stellt sie für die Öffentlichkeit, Gläubiger, Marktpartner und Beschäftigten ein Informationsinstrument bezüglich ihres zukünftigen Verhaltens gegenüber dem Land dar.

Während die Ergebnisrechnung die Aufwendungen und Erträge einer Periode enthält, zeigt die Vermögensrechnung, welche Vermögensgegenstände einerseits sowie Schulden und Lasten (z.B. Pensionsrückstellungen) andererseits auf künftige Generationen entfallen.

4.2.3 Ergebnisrechnung

Die Ergebnisrechnung (auch Gewinn- und Verlustrechnung = GuV) ermittelt parallel zur Vermögensrechnung durch einen systematischen Buchungsabschluss den Jahreserfolg (=Jahresüberschuss/-fehlbetrag), wobei beide Rechnungen durch das doppelte Prinzip der Buchführung miteinander verknüpft sind. Während die Erfolgsermittlung in der Vermögensrechnung aber stichtagsbezogen durch Gegenüberstellung von Bestandsgrößen geschieht, ergibt sich in der Ergebnisrechnung der Erfolg aus der Saldierung aller Aufwendungen und Erträge einer Abrechnungsperiode.

Die Ergebnisrechnung ergänzt die Vermögensrechnung, indem sie nicht nur den Erfolgsaldo ausweist, sondern darüber hinaus auch dessen Zusammensetzung erkennen lässt und somit einen detaillierteren Einblick in den eigentlichen Prozess der Aufwandsentstehung und Ertragsbildung ermöglicht. Der Jahresüberschuss/-fehlbetrag der Ergebnisrechnung erhöht bzw. vermindert das Eigenkapital in der Vermögensrechnung. Die Integration beider Rechnungen erfolgt durch den Abschluss der Ergebniskonten über das Eigenkapitalkonto.

Ziel der Ergebnisrechnung in der öffentlichen Verwaltung ist es, die monetären Wirkungen dezentraler Entscheidungen eines Haushaltsjahres transparent zu machen und somit die finanzielle und politische Effizienz jedes Geschäftsbereiches der Landesverwaltung in der betrachteten Periode aufzuzeigen.

4.2.4 Finanzrechnung

In der Finanzrechnung wird die Entwicklung des Geldvermögens, unterteilt nach Buch- und Bargeld, aus der Vermögensrechnung betrachtet. Im Allgemeinen dient die Finanzrechnung hauptsächlich der Aufstellung kurz- und mittelfristiger Finanzpläne, um Zahlungsströme nach den Kriterien von Rentabilität und Liquidität zu steuern. Finanz- und Liquiditätsrechnung spielen in Haushaltsplanung und -vollzug eine wesentliche Rolle, Bestandteil des eigentlichen Verwaltungsabschlusses sind sie nicht. Zur Sicherstellung der Liquidität ist jedoch eine detaillierte Planung und Dokumentation der Einnahmen und Ausgaben, Einzahlungen und Auszahlungen unerlässlich. Alle notwendigen Daten werden im doppelten Rechnungswesen erfasst und durch die Finanz- und Liquiditätsrechnung ausgewiesen; ein kameraler Haushalt wird hierfür nicht benötigt.

4.2.5 Kosten- und Leistungsrechnung

In der Kostenrechnung werden die Aufwendungen aus der Ergebnisrechnung Kontierungsobjekten (Kostenstellen, Kostenträger, Anlagen) zugeordnet. Dies geschieht im doppelten Verbund durch die Buchung der Aufwendungen auf kostenrechnungsrelevanten Konten (=Kostenarten).

Ergänzend zur Kostenrechnung erfolgt in der Leistungsrechnung eine Erfassung der Leistungsmengen pro Kostenträger und Kostenstelle. Dadurch entsteht eine Verbindung zwischen Kosten und erbrachten Leistungen. Dies ermöglicht zum einen eine outputorientierte Bewertung des Ressourcenverbrauchs und zum anderen eine betriebswirtschaftliche Auswertung nach Organisationsstrukturen und Leistungen der Verwaltung.

In der Kostenstellenrechnung werden die Kostenstellen als Orte der Leistungserbringung nach verwaltungsorganisatorischen Aspekten aufgebaut. Kostenstellen erlauben es, eine Verwaltungsorganisation nach betriebswirtschaftlichen Erwägungen zu strukturieren und Verantwortung innerhalb einer Organisation sichtbar und bewertbar zu machen. Damit ist die Einführung von Kostenstellen eine Voraussetzung für die Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung. Eine Kostenstelle verfügt über Ressourcen, wird beplant und bebuht und benötigt in der Regel eine/n Kostenstellenverantwortliche/n, die/der die Einhaltung vereinbarter Leistungs- und Kostenziele im Rahmen des Zielvereinbarungssystems und der internen Budgetierung gewährleistet und verantwortet.

Die Kostenstellenrechnung bildet damit die Grundlage für die Aufstellung von Budgets für Verwaltungsbereiche im Rahmen der Haushaltsaufstellung.

Kostenträger sind die Grundlage der Leistungskalkulation und -bewertung von Produkten der Verwaltung. (Kostenträger-) Einzelkosten werden bei der Buchung direkt auf die Kostenträger übernommen, die Gemeinkosten werden im Wege der internen Leistungsverrechnung über Kostenstellen anteilig auf die Kostenträger verrechnet. Darüber hinaus ist die Kostenträgerrechnung Grundlage für Gebühren- bzw. Preiskalkulationen und Wirtschaftlichkeits- oder Ergebnisrechnungen für bestimmte Leistungen.

Für die Erstellung von Produkthaushalten ist die Kostenträgerrechnung zentrales Planungsinstrument, da auf den Kostenträgern die Kosten der einzelnen Produkte geplant werden und zu Produktgruppen bzw. -bereichen zusammengefasst werden.

Die Kosten- und Leistungsrechnung liefert insgesamt die Basisdaten für die interne Budgetierung, Leistungskalkulation, Kosten- und Leistungsoptimierung, Budgetüberwachung und für das Verwaltungscontrolling sowie die Haushaltsplanung und -kontrolle. Darüber hinaus ist sie die Grundlage für betriebswirtschaftliche Analysen im Rahmen einer kontinuierlichen Prozessoptimierung und Optimierung von Organisationsstrukturen. Sie dient der Verbesserung der operativen und strategischen Entscheidungsprozesse, der Information der Führungskräfte und ist als Datenquelle eine wesentliche Voraussetzung für das Verwaltungscontrolling.

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist damit zentrales Element sowohl der Steuerung mit dem Produkthaushalt als auch der Verwaltungssteuerung im Rahmen eines integrierten Finanzmanagementsystems.

4.2.6 Politik- und Verwaltungshaushalt

Ziel eines möglichen zukünftigen Haushaltes ist die Aufstellung und Steuerung eines ressourcenverbrauchsorientierten, in Produktgruppen gegliederten Politikhaushaltes. Dieser würde den bisher kamerale Haushalt ersetzen und alle zur strategisch-politischen Steuerung relevanten Informationen enthalten. Eine erste Vorstellung über einen zukünftigen Produkthaushalt bieten die derzeitigen so genannten „gelben Seiten“ im Haushalt.

Der Verwaltungshaushalt würde einerseits zur Ermittlung des Politikhaushaltes durch eine Detailplanung dienen und andererseits zur operativen Steuerung der einzelnen Verwaltungsbereiche. Durch diese Aufteilung in Politik- und Verwaltungshaushalt würde gewährleistet, dass das Parlament sowie die Verwaltungsspitze ein aussagekräftiges und von kleinteiligen, titelspezifischen Detailinformationen befreites Führungsinstrumentarium erhalten. Während der Politikhaushalt auf hoch aggregierter Ebene die politisch-strategischen Informationen enthält, wären im Verwaltungshaushalt alle notwendigen Informationen zur Detailplanung, Budgetierung und Bewirtschaftung sowie die Aufteilung auf Organisationseinheiten vorhanden. Er würde mit Budgets, Budgetverantwortlichen und Bewirtschaftungsregeln die operative Ausführung des Politikhaushaltes sicherstellen. Politik- und Verwaltungshaushalt stellen somit unterschiedliche Berichtsebenen innerhalb eines Planungssystems dar.

Wesentliche Datengrundlage für beide Berichtsebenen des Produkthaushaltes ist die Kosten- und Leistungsrechnung. Hier werden in der Kostenträgerrechnung die Kosten der einzelnen Produkte geplant und erfasst sowie nach Produktgruppen und Produktbereichen⁶ aggregiert. In der Kostenstellenrechnung werden die Budgets der einzelnen Verwaltungsbereiche ermittelt und zusammengefasst. Darüber hinaus liefert die Kosten- und Leistungsrechnung Daten zur Ermittlung von Kennzahlen.

Die Kosten- und Leistungsrechnung bietet die notwendige Flexibilität und den erforderlichen Detaillierungsgrad, der für die operative Umsetzung der Zielvorgaben des Politikhaushaltes erforderlich ist. So können Änderungen in der Organisation und der Produktstruktur in der Kostenrechnung über die Kostenstellen und Kostenträger abgebildet werden.

Die Aufteilung der Aufgaben und Inhalte von Politikhaushalt und Verwaltungshaushalt würde durch das doppische Rechnungswesen unterstützt, da es sowohl die Sicht auf das gesamte Land als auch alle Details der Verwaltungsbereiche integriert zur Verfügung stellt.

Aufbau Politikhaushalt

Der Politikhaushalt bestünde aus

- einer Landesergebnisrechnung, die den Erfolg des Landes für das zu planende Haushaltsjahr darstellt, sowie der Aufteilung der Landesergebnisrechnung in Ergebnisrechnungen der Ressorts, die den Verwaltungserfolg der einzelnen Geschäftsbereiche des Landes abbilden.
- einem Produkthaushalt, der die aggregierten Produktergebnisse auf Ebene der Produktbereiche (wie z.B. Umwelt), der Produktgruppen (wie z.B. Naturschutz) und ggf. ausgewählte, politisch besonders relevante Produktergebnisse aufzeigt.
- der Vermögensrechnung des Landes
- der Finanzrechnung des Landes mit den geplanten Einnahmen und Ausgaben
- Kennzahlen zur Steuerung von Leistungen, Qualitäten und Effizienz

Aufbau Verwaltungshaushalt

Der Verwaltungshaushalt bestünde aus

- Ergebnisrechnungen für Verwaltungsbereiche unterhalb der Ebene der Ressorts. Diese beinhalten eine Zusammenfassung der Produktergebnisse sowie der Kosten eines Verwaltungsbereiches und stellen den wirtschaftlichen Erfolg eines Verwaltungsbereiches dar.
- Operativen Produkthaushalten, die die Produktergebnisse eines Verwaltungsbereiches bis hinunter zur Produktebene abbilden.
- Budgets für Verwaltungsbereiche, die sich aus den Planungen der Kostenstellenkosten ergeben.

⁶ Der Begriff „Produktbereich“ korrespondiert zu dem Begriff der „Aufgabenbereiche“ im Konzept für die Outputorientierte Budgetierung auf Basis der Kameralistik

- Investitionen, die von den Verwaltungsbereichen detailliert geplant werden. Die Investitionen fließen in alle Bestandteile des integrierten Finanzmanagements ein, indem sie in der Vermögensrechnung den Bestand erhöhen, in der Ergebnisrechnung und Kosten- und Leistungsrechnung die Aufwendungen in Form von Abschreibungen, sowie in der Finanzrechnung die Ausgaben.
- Transfers. Um das Transferbudget separat steuern zu können, ist es erforderlich, die Transfer-Einnahmen sowie die Aufwendungen zur Abwicklung der Transfers gesondert zu planen und zu erfassen.

Folgendes Beispiel soll den Unterschied zwischen der heutigen kameralen Haushaltsstruktur und einem Produkthaushalt verdeutlichen. Dabei ist zu beachten, dass erst in der fachlichen Konzeption die genauen Festlegungen getroffen werden und das Beispiel insofern nur eine grobe Vorstellung liefern kann.

Bei der heutigen Haushaltsaufstellung werden sämtliche Einnahmen und Ausgaben als Haushaltsansätze jeweils pro Einzelplan und Kapitel in Titeln geplant. Dabei können mehrere Titel zu Titelgruppen zusammengefasst werden, um eine aggregierte Berichtsebene herzustellen. Die Kapitel sind teilweise aufgabenbezogen, teilweise organisationsbezogen aufgestellt:



Haushaltsschema heute

...

Kapitel: 0507 Bezügezahlungen

Kapitel: 0506 Wirtschaft

Einzelplan: 05 Finanzministerium
Kapitel: 0505 Steuerwesen

	Soll 2006 T €	Soll 2007 T €	Soll 2008 T €
Titel 050542201 „ Bezüge...Beamtinnen und Beamten“	108.714	109.667	109.466
Titel 0505xxxxx „ ...“			
Titel 050553402 „Ermittlungen im Steuerfahndungsdienst“	14	12	12
Titel 050553302 „Für Kartenmaterial im Rahmen der Einheitsbewertung“	0,9	0,9	0,9
Titel 0505xxxxx „“			
Titel 0505xxxxx „“			
Summe Titelgruppe			

	Jahr	Steuer- einnahmen	Verw.- einnahmen	Personal- ausgaben	Sächl. Verw.- ausgaben
Summe Kapitel 0501 „Allgemeine Angelegenheiten“	2007 2006						
Summe Kapitel 0502 „Finanzen und Haushalt“	2007 2006						
Summe Kapitel 0505 „Steuerwesen“	2007 2006						
Summe Einzelplan 05	2007 2006						

Referat 51 „Neue Steuerungssysteme“ 1

Haushaltsvermerke geben Erläuterungen zu den einzelnen Haushaltstiteln bzw. legen Deckungsfähigkeiten zu anderen Titeln fest.

Im Produkthaushalt wären die Haushaltsansätze als Erträge und Aufwendungen produktorientiert gegliedert:



Beispiel eines Schemas für einen Produkthaushalt

Einzelplan: 05 Finanzministerium
Produktbereich: Steuerwesen
Produktgruppe: Festsetzung von Steuern

Ziele der Produktgruppe:
 Gleichmäßige Festsetzung der Steuern nach Maßgabe der Gesetze. (§85 AO)

Leistungsmengen und Kennzahlen:
 Finanzkennzahl: Kosten pro Fall = x €
 Erledigungsquote: Zu erledigende Fälle/erledigte Fälle = x %
 Durchlaufzeit: Erklärungseingang bis Bescheiddatum = x Tage
 Beanstandungsquote: Zu erledigende Fälle/Anzahl Beanstandungen = x %
 Abweichungsvolumen: Summe der von der Steuererklärung abgewichenen Beträge

Ergebnisplan

	Jahres-Ergebnis 2000x2	Ansatz 2000x1	Haushaltsansatz 2000x	Planung 2000x+1	Planung 2000x+2	Planung 2000x+3
Erträge						
- Zuweisungen und Zuschüsse						
- Transfererträge ...						
Aufwendungen						
- Personalaufwand						
- Versorgungsaufwand						
- sächl. Verwaltungsausgaben						
- Abschreibungen ...						
Ergebnis der gewöhnlichen Verwaltungstätigkeit						
- sonst. Erträge / Aufwendungen						
Jahresergebnis						

Investitionen

	Jahres-Ergebnis 2000x2	Ansatz 2000x1	Haushaltsansatz 2000x	Planung 2000x+1	Planung 2000x+2	Planung 2000x+3
Investitionsprojekt A						
Investitionsprojekt B						

Referat 51 „Neue Steuerungssysteme“

2

Die Investitionen sowie Transfermittel (im Beispiel aus Vereinfachungsgründen nicht aufgeführt) würden gesondert vom Produkt-Ergebnis dargestellt.

Der Produkthaushalt unterscheidet sich vom kameralen Haushalt zunächst also hauptsächlich durch die Gliederung in Produktgruppen (outputorientiert) statt in Titeln (inputorientiert) sowie durch den Ansatz von Erträgen und Aufwendungen (ressourcenorientiert) statt Einnahmen und Ausgaben (Geldverbrauchsorientiert). Beim Produkthaushalt gäbe es daneben die Informationen aus dem kaufmännischen Rechnungswesen über Vermögensrechnung und Ergebnisrechnung:

Entwurf Politikhaushalt



Produktbereiche	Ansatz 20XX in T €
Produktbereich „Steuerwesen“	XXXXXXXX
- Produktgruppe „Festsetzung von Steuern“	XXXXXXXX
- Produktgruppe „Prüfungen“	XXXXXXXX
-	
Produktbereich „Wirtschaft“	XXXXXXXX
- Produktgruppe „.....“	XXXXXXXX
- Produktgruppe „.....“	XXXXXXXX
- ...	
Produkt-Ergebnis Schleswig-Holstein	XXXXXXXX

Finanzrechnung Schleswig-Holstein	
Ausgaben	Einnahmen

Vermögensrechnung Finanzen	
Aktiva	Passiva
Vermögen	Eigenkapital
Liquide Mittel, Forderungen	Fremdkapital

Ergebnisrechnung Schleswig-Holstein	
Aufwand	Ertrag
Personalaufwand	Betriebserträge
Sachaufwand	Sonst. Erträge
Abschreibungen	Jahresüberschuss / fehlbetrag
....	

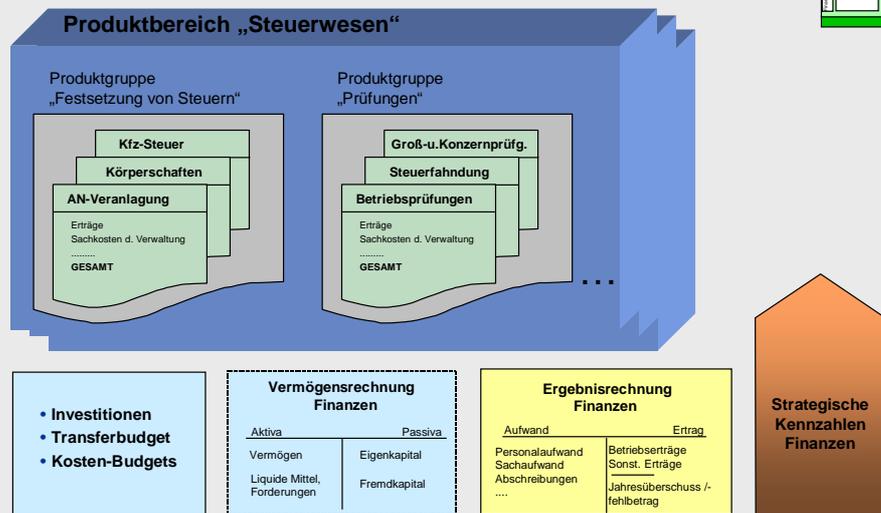
**Strategische
Kennzahlen
Schleswig-
Holstein**

- Zusammenfassung der Verwaltungshaushalte zu einem Politikhaushalt
- Alle strategisch wichtigen Informationen auf einem Blick
- Bei Bedarf zusätzlich Detailinformationen aus den Verwaltungshaushalten

Im Verwaltungshaushalt stünden die Detailinformationen bis auf Produktebene zur Verfügung:

Entwurf Verwaltungshaushalt

Beispiel: „Geschäftsbereich Finanzen“



- Produktorientierte Steuerung
- Detailsteuerung nach Verantwortungsbereichen und Aufgabenfeldern
- Zielorientierung in Richtung der politisch-strategischen Aufgabenfelder

Referat 51 „Neue Steuerungssysteme“

3

Insgesamt wäre der Produkthaushalt auf Basis der doppelten Buchführung im Vergleich zur jetzigen Haushaltsstruktur durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- Gliederung des Haushaltes nicht mehr nach Titeln, sondern nach Produktgruppen innerhalb der Einzelpläne
- Veranschlagung der Budgets nach Leistungszwecken
- Beschreibung der politischen Zielsetzung der Ressorts im Haushalt
- Aufwand und Ertrag werden jeweils für eine Produktgruppe dargestellt.
- Ergänzung der Produktgruppen-Ergebnisse durch Ziele, Leistungskennzahlen sowie Mengen- und Qualitätsindikatoren.
- Ablösung des Gruppierungsplanes durch den Verwaltungskontenrahmen
- Ausweis von Transfer- und Investitionsmitteln –getrennt vom Produktbudget-
- Auszahlungen und Einzahlungen werden in einem Finanzplan für den gesamten Haushalt ausgewiesen.
- Aufstellung einer Bilanz für den Gesamthaushalt.
- Aufstellung einer Ergebnisrechnung mit der Gegenüberstellung von Aufwand und Ertrag als Gesamt-Ergebnisrechnung „Land“ sowie für jedes Ressort.
- Ausgleich von Aufwand und Ertrag statt Ausgaben und Einnahmen, dadurch müssen insbesondere auch die Abschreibungen und Pensionsrückstellungen durch die Erträge eines Haushaltjahres gedeckt werden.⁷

⁷ Quelle: Strategische Zielbestimmung für das „Projekt Doppik“, Hamburg, vom 01.07.2004

Der Produkthaushalt wäre übersichtlicher gestaltet und würde einen wesentlich geringen Umfang als der bisherige kamerale Haushalt aufweisen, ohne auf die Detailinformationen verzichten zu müssen. Ein Zahlenbeispiel aus Hamburg verdeutlicht dies:

„Von den rd. 8.840 Ausgabetiteln des Haushaltsplanentwurfs 2004... mit einem Volumen von 10 Mrd. Euro hatten gut 5.830 keinen Planansatz. Von den verbleibenden 3.010 Ausgabetiteln des Haushaltes hatten über 330 einen Planwert zwischen 1.000 und 10.000 Euro mit einem Planvolumen von 1,488 Mio. Euro. Mithin enthielten 70 Prozent der Ausgabetitel eine Ausgabeermächtigung, auf die lediglich 0,01 Prozent des Haushaltsvolumens entfielen.“⁸

In Schleswig-Holstein dürfte sich ein ähnliches Bild ergeben. Im Vergleich zur Anzahl der Titel im kameralen Haushalt geht Hamburg von ca. 100 Produktgruppen mit jeweils 20 Aufwands- und Ertragsarten im Produkthaushalt aus.

Wesentlich im Sinne einer neuen Steuerung ist jedoch, dass im Produkthaushalt über Ziele und Kennzahlen die Leistungen der Verwaltung im Zusammenhang mit dem Budget dargestellt würden. Im Produkthaushalt würde also nicht nur die finanzielle Seite, sondern auch die Leistungsseite festgelegt. Im Haushaltsvollzug würden dann ebenfalls sowohl das finanzielle Ergebnis pro Produkt(-gruppe) und Verantwortungsbereich als auch die Verwaltungsleistung gesteuert.

4.2.7 Controlling

Controlling⁹ zieht sich als Führungsprozess über alle Instrumente des integrierten Finanzmanagementsystems. Das Controlling leistet systematische Unterstützung für Organisationseinheiten bzw. Betrachtungseinheiten (z.B. Produkte, Produktbereiche) bei Entscheidungs- und Führungsprozessen und bedient sich dabei der Daten aus allen Instrumenten des integrierten Finanzmanagements.

Controlling zeichnet sich durch das Zusammenspiel aus Planung, Vollzug, Analyse der Abweichungen (der Ist-Daten von den Plan-Daten) sowie der Ableitung von Gegensteuerungs-Maßnahmen aus. Es bedient sich dabei des Berichtswesens, das die Kommunikation zwischen Politik und Verwaltung, zwischen Führungskräften und Mitarbeitern steuert. Dabei unterstützt es auch die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns.

Das Controlling umfasst insbesondere die folgenden Aufgaben:

- Planung und Budgetierung

Das Controlling initiiert, moderiert und steuert den Planungs- und Budgetierungsprozess mit allen Beteiligten. Hierzu stellt es den logischen Ablauf der Planung, ausgehend von politischen und strategischen Zielvorgaben, über eine Grobplanung sowie der Abstimmung der Ziele aus den Verwaltungsbereichen mit den Zielvorgaben und der anschließenden Detailplanung sicher. Es stellt Systeme zur Planung und ein

⁸ Quelle: Ebenda.

⁹ Controlling meint hier sowohl die Funktion und den Prozess von Steuerungsaufgaben als auch die organisatorische Verankerung in einer Controlling-Abteilung.

entsprechendes Berichtswesen für den Planungsprozess zur Verfügung und berät die Verwaltungsbereiche bei der Erstellung ihrer Detailplanungen.

- Plan-Ist-Vergleiche

Über Plan-Ist-Vergleiche auf allen Ebenen des Finanzmanagements werden Abweichungen vom Plan festgestellt und lokalisiert. Plan-Ist-Vergleiche gibt es für alle Elemente der Kosten- und Leistungsrechnung, der Ergebnisrechnung sowie der Bestandteile des Politik- und Verwaltungshaushaltes. Über Abweichungsanalysen werden aus dem Controlling wesentliche Impulse für eine Effizienzverbesserung sowie eine frühzeitige Gegensteuerung gegeben. Der reine Vergleich von Plan und Ist und die Analyse der Ursachen reichen jedoch nicht aus. Controlling entfaltet erst dann seine Wirkung, wenn aus den Analysen Maßnahmen zu Kurskorrekturen eingeleitet werden.

- Berichtswesen

Berichte sind das Medium, über welches ein Kommunikationsprozess zwischen den Verantwortlichen stattfindet. Die Erfordernis nach einem Berichtswesen leitet sich automatisch aus der Verantwortung für Ressourcen, Aufgaben und Ergebnisse ab. Das Controlling sorgt dafür, dass ein institutionalisierter Berichtsprozess mit regelmäßigen Berichtsterminen und organisatorischer Verankerung von Berichtsgesprächen entsteht. Darüber hinaus entwickelt das Controlling Berichte, die abgestimmt auf die jeweiligen Informations- und Steuerungsbedürfnisse der Empfänger sind.

- Kennzahlen / Balanced-Scorecard

Kennzahlen dienen der effizienten Steuerung der Verwaltung nach Zielen. Aufgabe des Controllings ist es, bei der Entwicklung aussagefähiger, empfängerorientierter Kennzahlensysteme zu unterstützen und in das Berichtswesen zu integrieren. Der Balanced-Scorecard-Ansatz klassifiziert dabei die Ziele in fachlicher Sicht (Wirkung von Verwaltungshandeln), quantitativer Sicht (Output der Verwaltung), qualitativer Sicht und wirtschaftlicher Sicht (Effizienz von Verwaltungshandeln). Kennzahlen gibt es ebenfalls auf allen Ebenen des Finanzmanagementsystems. So gibt es Kennzahlen zu Verwaltungsleistungen, Rentabilitäts-Kennzahlen aus Vermögens- und Ergebnisrechnung sowie Liquiditäts-Kennzahlen aus der Finanzrechnung.

- Benchmarking

Benchmarking-Prozesse sind gekennzeichnet durch Vergleiche eigener Leistungen mit denen aus anderen Verwaltungsbereichen, anderen Bundesländern oder der Privatwirtschaft. Verglichen werden z.B. Produktkosten, -qualitäten oder Kosten von Verwaltungsbereichen. Das Controlling begleitet Benchmarking-Prozesse, indem es die Daten im Wesentlichen aus der Kosten- und Leistungsrechnung entsprechend auswertet und aufbereitet.

Darüber hinaus gibt es noch weitere Aufgaben des Controllings, wie die Unterstützung von Make-or-Buy-Entscheidungen, Wirtschaftlichkeitsrechnungen, Unterstützung bei Investiti-

entscheidungen und die Begleitung von strategischen Entscheidungsprozessen wie z.B. der Aufgabenanalyse und -kritik.

Die zentralen und dezentralen Controllingprozesse sind mit den Führungs-, Fach- und Serviceprozessen zu verzahnen. Neben einem Finanzcontrolling gibt es weitere Controllingbereiche, wie z.B. das Personalcontrolling, Zuwendungscontrolling, Controlling der Rechtmäßigkeit, das Prozesscontrolling oder auch das Maßnahmencontrolling. Durch ein integriertes System sind die steuerungsrelevanten Informationen zu beschaffen, zu entwickeln, zu analysieren und zur Verfügung zu stellen.

4.3 Vorgehensmodell zur Reform des Haushalts- und Rechnungswesens

Im Folgenden wird ein mögliches Vorgehen des Finanzministeriums zur Neuausrichtung des Haushalts- und Rechnungswesens beschrieben. Ziel ist eine integrierte Vorgehensweise, die sowohl konkrete Schritte zur Erarbeitung einer Entscheidungsgrundlage für die Einführung der doppelten Buchführung im Rahmen eines integrierten Finanzmanagementsystems beinhaltet als auch die weiteren Vorhaben über die Erarbeitung von strategischen Vorgaben zur Verwaltungssteuerung koordiniert. Erfahrungen aus dem Einsatz bestehender Steuerungsinstrumente werden dabei ebenfalls Berücksichtigung finden.

4.3.1 Erarbeitung strategischer Eckpunkte

Um die Themen der Verwaltungssteuerung, der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens sowie der Verwaltungsstrukturreform aufeinander abzustimmen und in einen Gesamtrahmen der Verwaltungsmodernisierung zu bringen, ist es erforderlich, strategische Eckpunkte zu definieren, nach denen sich die Konzepte und Maßnahmen der einzelnen Teilbereiche der Modernisierung ausrichten. Hier geht es darum, strategische Zielsetzungen zu definieren, Zusammenhänge und Interdependenzen zu beschreiben sowie Perspektiven aufzuzeigen, wie die zukünftigen kaufmännischen Rechnungsinformationen in die Entscheidungsprozesse von Politik und Verwaltung integriert werden können.¹⁰ Erfahrungen in anderen Bundesländern, wie z.B. in Baden-Württemberg¹¹, zeigen darüber hinaus, dass es außerordentlich wichtig ist, die Auswirkungen der Verwaltungsstrukturreform bei der Entwicklung der neuen Steuerungsinstrumente zu berücksichtigen.

Die Eckpunkte zur neuen Steuerung dienen bei der weiteren Entwicklung der neuen Steuerungsinstrumente als Leitplanke und Richtschnur sowohl bei der inhaltlichen Gestaltung der Konzepte als auch bei der Vorgehensweise zur Einführung.

Zur Erarbeitung der Eckpunkte zur neuen Steuerung ist geplant, im Rahmen der NSI-Kommission eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe einzurichten. Ziel ist es, ein Eckpunkte-Papier mit strategischen Vorgaben zur Verwaltungsmodernisierung und zum neuen Haushalts- und Rechnungswesen zu erarbeiten.

¹⁰ Interview der Zeitschrift Kommune21, 11/2006, mit Dietmar Bräunig, Professor für Management personaler Versorgungsbetriebe

¹¹ Beratende Äußerung des Landesrechnungshofes Baden-Württemberg zur Wirtschaftlichkeit des Projekts NSI in der Landesverwaltung, März 2007

4.3.2 Konzept „Integriertes Finanzmanagementsystem auf Basis der Doppik“

Ziel ist es, ein Konzept für ein integriertes Finanzmanagementsystem auf Basis der doppelten Buchführung aus fachlicher, rechtlicher, organisatorischer, technischer und finanzieller Sicht zu entwickeln und zu bewerten. Dabei sollen die Möglichkeiten und Perspektiven eines Umstiegs der Kameralistik auf die Doppik unter Berücksichtigung der Chancen und Risiken aufgezeigt werden. Zudem ist eine Ressourcen- und Zeitplanung sowie eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu erstellen.

Auf der Grundlage der Ergebnisse soll eine Kabinettsbefassung über die mögliche Einführung eines integrierten Finanzmanagementsystems auf Basis der doppelten Buchführung erfolgen.

4.3.3 Ermittlung einzelner Bilanzpositionen

Neben der strategischen und konzeptionellen Neuausrichtung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens schlägt das Finanzministerium vor, bereits erste konkrete Schritte in Richtung eines kaufmännischen Rechnungswesens einzuleiten. Diese Maßnahmen müssen dabei folgende Kriterien erfüllen:

- Sie müssen mit zukünftigen Konzeptionen des Haushalts- und Rechnungswesens in Einklang zu bringen sein.
- Sie müssen einen zusätzlichen Aussagewert über die finanzielle Lage haben und steuerungsrelevant sein.
- Sie müssen mit einem angemessenen Aufwand kontinuierlich fortführbar sein.
- Sie müssen nutzbringend für das spätere Konzept sein.

Aus den vorstehend genannten Kriterien und unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen werden bereits folgende Maßnahmen umgesetzt:

1. Vorbereitung der Vermögenserfassung und -bewertung

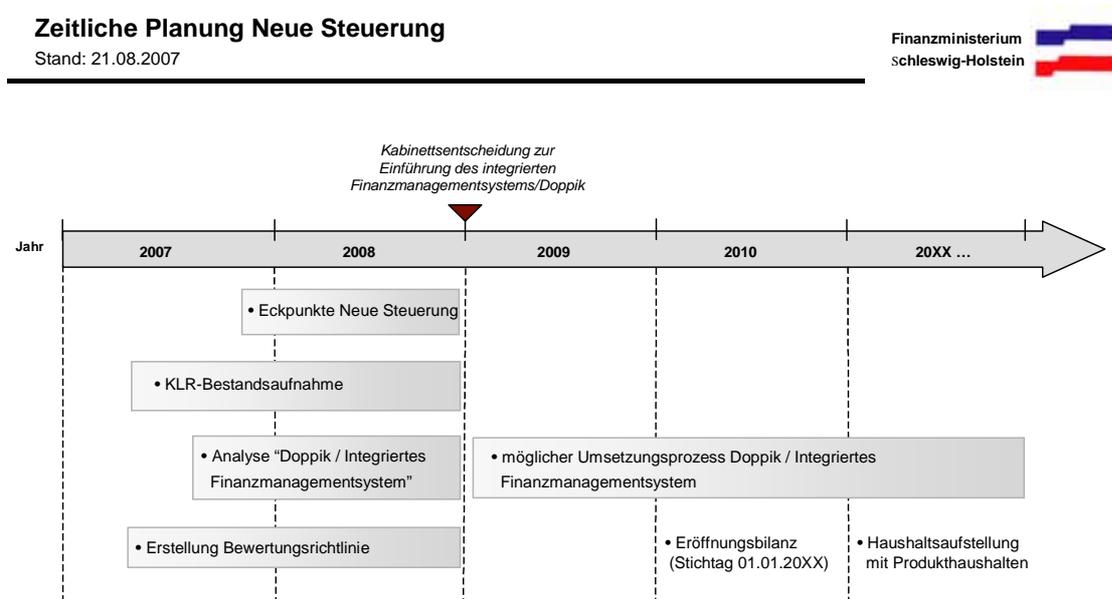
Die vollständige Vermögenserfassung und –bewertung kann aus Sicht des Finanzministeriums sowohl im Hinblick auf eine mögliche spätere Einführung der doppelten Buchführung als auch im Hinblick einer erforderlichen Vermögensdarstellung nach § 86 LHO bereits heute konzeptionell und organisatorisch vorbereitet und geplant werden. Entsprechende Arbeiten wurden bereits aufgenommen.

2. Erstellung einer Bewertungsrichtlinie

Um die Vermögens- und Schuldenbewertung des Landes nachvollziehen zu können und eine Bewertungsstetigkeit sowie eine Vergleichbarkeit mit anderen Bundesländern bzw. anderen Institutionen der öffentlichen Verwaltungen zu gewährleisten, muss die Erfassung und Bewertung des Vermögens sowie der Schulden nach einheitlichen Standards erfolgen, die jedoch Besonderheiten Schleswig-Holsteins berücksichtigen. Diese Standards werden im Rahmen einer Richtlinie für die Erfassung und Bewertung des Vermögens sowie der Schulden (kurz: Bewertungsrichtlinie) für Schleswig-Holstein entwickelt.

4.3.4 Zeitplan

Aus den oben dargestellten Vorhaben ergibt sich folgender Zeitplan für die weiteren Hauptschritte in Richtung eines neuen Haushalts- und Rechnungswesens:



Parallel zu den oben genannten Aktivitäten zur mittel- bis langfristigen Planung und Entwicklung eines neuen Haushalts- und Rechnungswesens werden die bestehenden neuen Steuerungsinstrumente weiterentwickelt, um hier möglichst kurzfristig Ergebnisse zu erzielen, die zu einer besseren Steuerung führen.

4.4 Weiterentwicklung der bestehenden neuen Steuerungsinstrumente

4.4.1 Bestandsaufnahme KLR / Controlling

Unter der Federführung des Finanzministeriums soll bis Ende 2008 eine Bestandsaufnahme des Einsatzes und der Nutzung der Kosten- und Leistungsrechnung durchgeführt werden, um auf Basis der Ergebnisse Handlungsstrategien zur Optimierung des Einsatzes und der Nutzung der Kosten- und Leistungsrechnung in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein zu entwickeln. Gleichzeitig können die Ergebnisse der Bestandsaufnahme als Ausgangspunkt für die Weiterentwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung im Rahmen eines zukünftig integrierten Finanzmanagementsystems auf Basis der doppelten Buchführung dienen.

4.4.2 Optimierung des Einsatzes und der Nutzung der Neuen Steuerungsinstrumente (Modellbehörde Finanzministerium)

Ziel ist es, ressortübergreifend den Einsatz und die Nutzung der neuen Steuerungsinstrumente, wie insbesondere die Kosten- und Leistungsrechnung inkl. Berichtswesen, den Zielbildungsprozess sowie die prozess- und wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung zu verbessern. Aus diesem Grund werden eine ressortübergreifende NSI-Kommission eingerichtet und NSI-Richtlinien erlassen, um die organisatorischen Voraussetzungen für den Einsatz und die Nutzung der neuen Steuerungsinstrumente zu schaffen.

Das Finanzministerium will im gesamten Reformprozess des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens beim Einsatz und der Nutzung der neuen Steuerungsinstrumente eine Vorreiterrolle einnehmen. Hierzu ist eine abteilungsübergreifende Arbeitsgruppe im Finanzministerium eingerichtet worden, mit dem Ziel, den Einsatz und die Nutzung der Kosten- und Leistungsrechnung im Finanzministerium zu optimieren und Steuerungsinstrumente, wie Zielvereinbarungen und Controlling, konsequent weiterzuentwickeln und einzuführen.

4.4.3 Zuwendungscontrolling

Gleichzeitig mit den Anmeldungen zum Haushalt 2007/2008 wurde im Finanzministerium eine Bestandsaufnahme des vorhandenen Zuwendungscontrollings in der Landesverwaltung durchgeführt. Sie ist Anlass dafür, das bestehende Konzept zum Zuwendungscontrolling zu überarbeiten. Ziel ist es, Zuwendungen noch besser entsprechend politischer Zielvorgaben steuern zu können und ihre Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit besser darzustellen und zu überprüfen.

Die Weiterentwicklung des Zuwendungscontrollings beinhaltet folgende Elemente:

- Eine Strukturierung der Zuwendungen nach Produktbereichen, Produktgruppen und Produkten (Einbeziehung in den Produkthaushalt)
- Ein hierarchisches Zielsystem, mit Zielvereinbarungen und messbaren Zielen, das dieser Struktur entspricht
- Aus den Zielen abgeleitete und mit den Zielvereinbarungen verbundene Budgets
- Ein Berichtswesen zur Zielerreichung mit Daten des Haushaltsvollzuges, der Kosten und Leistungsrechnung sowie Indikatoren für Effektivität und Qualität
- Systematische Nutzung der Kosten- und Leistungsrechnung

Dem Finanzausschuss liegt ein separater Bericht über das Zuwendungscontrolling vor.

5 Zusammenfassung

Trotz der zurzeit noch bestehenden unterschiedlichen Ausrichtung der einzelnen Bundesländer bei der Weiterentwicklung ihrer Haushalts- und Rechnungswesensysteme ist eine zunehmende Tendenz in Richtung Doppik erkennbar. Die Erfahrungen mit der Erweiterten Kameralistik in Schleswig-Holstein und in den anderen Bundesländern zeigen, dass zwei in der Grundkonzeption so unterschiedliche Systeme wie die Kameralistik und betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente nur schwer „von Hand“ zu integrieren sind.

Die Einführung der doppelten Buchführung bietet nach derzeitigem Erkenntnisstand folgende Vorteile gegenüber der Erweiterten Kameralistik:

- Systemimmanente Integration von externem und internem Haushalts- und Rechnungswesen
- Ablösen von kameralen Denk- und Handlungsweisen über eine durchgängige Steuerungslogik in externem und internem Rechnungswesen
- Konsolidierungsmöglichkeit der Kernverwaltung mit ausgegliederten Organisationseinheiten zu einem „Konzern Land“

Gerade der letzte Punkt wird mit zunehmender Ausgliederung von Aufgaben der Landesverwaltung in (wirtschaftlich) selbständige Organisationseinheiten immer wichtiger, wenn es darum geht, den Gesamtüberblick über die finanzielle Lage in Schleswig-Holstein zu behalten. Schon jetzt berichten Landesbetriebe und andere Verwaltungsbereiche auf Basis unterschiedlicher Buchungssysteme und sind nicht mehr unmittelbar miteinander vergleichbar bzw. zusammenfassbar.

Wesentlich für den Erfolg einer Einführung der doppelten Buchführung in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein ist jedoch die Verknüpfung mit einer kaufmännisch orientierten Verwaltungssteuerung sowie die Ausrichtung dieser Steuerung an den politischen Schwerpunkten. Dazu gehören eine Steuerung der Verwaltung nach Zielen und Ergebnissen sowie eine entsprechende Zusammenlegung von Fach- und Finanzverantwortung in den dezentralen Verwaltungseinheiten.

Der Produkthaushalt ist dabei ein Instrument, das sowohl auf der politisch-strategischen Ebene als auch auf der Ebene der Verwaltungssteuerung (als Verwaltungshaushalt) ein aussagekräftiges Führungsinstrumentarium für Parlament und Verwaltungsspitze darstellt.

Bei der Verwaltungsmodernisierung ist insgesamt darauf zu achten, dass die Weiterentwicklung des Haushalts- und Rechnungswesens und der Verwaltungssteuerung mit den Maßnahmen im Rahmen der Verwaltungsstrukturereform abzustimmen ist. Hierzu ist ein strategisches Eckpunkte-Papier erforderlich, das die Entwicklungsrichtung vorgibt und als Leitplanke für die inhaltliche Ausrichtung aller Maßnahmen dient.

Glossar

Begriff	Erläuterung
Abschreibungen	Werteverzehr von Gegenständen des Anlagevermögens, der innerhalb der betrieblichen Nutzungsdauer durch Abnutzung oder wirtschaftlichen Werteverlust entstanden ist.
Abweichungsanalyse	Letzte Phase im Steuerungsprozess, in der die Ursachen von Abweichungen zwischen Plänen (Plan) und tatsächlichen Zuständen (Ist) analysiert werden. Bei auftretenden Abweichungen sollen geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen durch die jeweilige Führungskraft eingeleitet werden. Die Ergebnisse dieser Analysen sollen außerdem in den Planungsprozess für künftige Planperioden einfließen, um zukünftige Planabweichungen zu verhindern oder zu vermindern.
Aktiva	Vermögensgegenstände bzw. Wirtschaftsgüter, die auf der Aktiv-Seite der Bilanz ausgewiesen werden. Dabei wird nach der voraussichtlichen Nutzungsdauer unterschieden in Anlagevermögen und Umlaufvermögen.
Anlagenrechnung/-buchhaltung	Dient dem Nachweis des Vermögens und der Periodisierung des Werteverlustes durch die Ermittlung der Abschreibungen.
Aufwand	Wert aller verbrauchten Güter und Dienstleistungen pro Periode, z.B. Materialverbrauch
Ausgabe	Wert aller zugegangenen Güter und Dienstleistungen pro Periode, z.B. Einkauf von Material auf Rechnung
Auszahlung	Abgang liquider Mittel pro Periode, z.B. Bezahlung einer Rechnung für Material
Balanced-Scorecard	Strategieorientiertes Steuerungsinstrument, das über monetäre Kennzahlensysteme hinausgeht, in dem es finanzielle Kennzahlen (z.B. Kostendeckungsgrad) mit einer Kunden-, einer internen Geschäftsprozess- und einer Lern- und Entwicklungsperspektive verbindet. Mit dieser integrativen Vorgehensweise werden sowohl der Output als auch die Wirkungen (Outcome) ständig hinterfragt. Die Balanced-Scorecard der Verwaltung umfasst 5 Dimensionen: 1. Leistungsmerkmale 2. Finanzwirtschaft 3. Prozessqualität 4. Kundenzufriedenheit 5. Leistungswirkung
Benchmarking	Bedeutet „Lernen von besten Lösungen“. Das Instrument gewinnt in der Verwaltung zunehmend an Bedeutung. Es ist eine Methode überbehördlicher Zusammenarbeit, bei der Produkte, Prozesse,

Begriff	Erläuterung
	Methoden, Kosten oder Kundenzufriedenheit in und zwischen Verwaltungen verglichen werden. Ziel eines solchen Vergleiches ist es, bei aller Unterschiedlichkeit von Verwaltungen Ursachen für Abweichungen aufzudecken, zu analysieren und Verbesserungen vorzuschlagen oder mit besseren Argumenten die eigene strategische Position zu hinterfragen und zu verdeutlichen. Benchmarking ist eine Hilfe zur Analyse des behördlichen Ergebnisses und zur Reflexion der behördlichen Situation.
Betriebsergebnis	Das Betriebsergebnis ist das Ergebnis der betrieblichen Leistungserstellung, hier der Verwaltungsleistung. Es wird ermittelt durch Abzug der Verwaltungskosten von den Verwaltungserlösen.
Bilanz (Vermögensrechnung)	Stichtagsbezogene Gegenüberstellung von Vermögen (= Aktiva = Kapitalherkunft) und Schulden (= Passiva = Kapitalverwendung)
Budget	Eine Haushaltsposition, die im Sinne eines Etats innerhalb eines bestimmten Zeitraums maximal verbraucht werden kann.
Budgetierung	System der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit für ihren Finanzrahmen bei festgelegtem Leistungsumfang mit bedarfsgerechten, in zeitlicher und sachlicher Hinsicht selbst bestimmten Mitteleinsatz bei grundsätzlichem Ausschluss der Überschreitung des Finanzrahmens.
Controlling	Controlling befasst sich mit der Konzeption und dem Betrieb von qualitativen und quantitativen Steuerungsinstrumenten, der Ausrichtung der Steuergrößen auf die strategischen Zielgrößen, mit der Koordination der Informationsflüsse, mit der Moderation der Analyse und Interpretation der Ergebnisse und damit der Unterstützung der Entscheidungsprozesse von Politik und Verwaltung.
Dezentrale Ressourcenverantwortung	Verlagerung der Verantwortung für Personal, Finanz-, Sachmittel und Organisationskompetenz vom Ministerium zu einer Dienststelle vor Ort.
Doppelte Buchführung, DOPPIK	Kennzeichnend für die Doppik (DOPPELte Buchführung in KONTen) ist, dass die Buchungssätze aus zwei wertgleichen Buchungen zum einen auf Bestandskonten, zum anderen auf Erfolgskonten bestehen. Jeder erfolgswirksame Geschäftsvorfall verändert somit zum einen den Vermögensbestand und zum anderen das Betriebsergebnis. In der Vermögensrechnung (Bilanz) wird somit das Vermögen automatisch und vollständig erfasst, in der Ergebnisrechnung (GuV) wird der tatsächliche, in der Buchungsperiode entstandene Ressourcenverbrauch ermittelt. Somit erfolgt eine Erfolgsermittlung sowohl in der Vermögensrechnung als auch in der

Begriff	Erläuterung
	Ergebnisrechnung.
Eigenkapital	Finanzielle Mittel, die dem Verwaltungsbetrieb im Gegensatz zum Fremdkapital zeitlich unbefristet zur Verfügung stehen. Es schafft die Grundlage für die wirtschaftliche Tätigkeit des Verwaltungsbetriebes und wird auf der Passiv-Seite der Bilanz ausgewiesen. Das Eigenkapital ergibt sich aus der Differenz von Vermögen (Anlage- und Umlauf-Vermögen) abzüglich aller Schulden. Es entspricht dem so genannten Reinvermögen, d.h. dem Teil des Vermögens, der mit Eigenkapital finanziert ist.
Einnahme	Wert aller veräußerten Leistungen und Produkte pro Periode
Einzahlung	Zugang liquider Mittel pro Periode
Ergebnisrechnung	Gegenüberstellung der Kosten und Erlöse einer Periode, meist gegliedert in Betriebs- und neutrales Ergebnis. Ergebnisrechnungen kann es für unterschiedliche Objekte geben, wie z.B. Produkte, Verwaltungsbereiche bzw. für die gesamte Landesverwaltung.
Erlös	Wert aller erbrachten Leistungen pro Periode im Rahmen der „eigentlichen“ betrieblichen Leistungen (Verwaltungsleistung), z.B. Gebühren
Ertrag	Wert aller erstellten Leistungen und Produkte pro Periode
Erweiterte Kameralistik	Ausbau der Kameralistik um eine nachrichtlich geführte Kosten- und Leistungsrechnung
Finanzplanung	Erstellung einer Übersicht der prognostizierten oder vorgegebenen Einzahlungen und Auszahlungen eines Verwaltungsbetriebes für einen bestimmten Zeitraum. Das primäre Ziel der Finanzplanung besteht in der Kapitalbedarfsplanung und der Liquiditätsplanung. Unter Kapitalbedarf versteht man die Menge an Finanzkapital, die benötigt wird um Investitionen zu tätigen, bzw. Vermögen zu finanzieren. Im Gegensatz zum Kapitalbedarfsplan ist der Liquiditätsplan eine kurzfristige Planung für Zahlungsströme mit einem Prognosezeitraum von unter 1 Jahr.
Finanzrechnung	In der Finanzrechnung werden pro Periode die Ausgaben den Einnahmen gegenübergestellt. Aus dem Saldo ergeben sich die liquiden Mittel.
Fremdkapital	Finanzielle Mittel, die dem Verwaltungsbetrieb im Gegensatz zum Eigenkapital zeitlich befristet überlassen werden. Das Fremdkapital ist auf der Passiv-Seite der Bilanz ausgewiesen. Es stellt also einen Teil der Mittel dar, mit denen das Unternehmensvermögen finanziert wurde.

Begriff	Erläuterung
Gewinn- und Verlustrechnung (GuV)	Bildet zusammen mit der Vermögensrechnung den Jahresabschluss. Sie ergänzt die Vermögensrechnung, indem sie nicht nur den Erfolg ausweist, sondern auch seine Zusammensetzung offen legt.
IPSAS	Die International Public Sector Accounting Standards sind Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Bereich. Sie basieren auf den IFRS und sind auf die spezifischen Bedürfnisse von Organisationseinheiten des öffentlichen Sektors angepasst.
Indikator	Empirisch messbare Hilfsgröße, die nicht direkt messbare Phänomene, Zusammenhänge oder Faktoren anzeigt.
Investitionen	Auszahlungen eines Verwaltungsbetriebes für Vermögensteile. Sie beziehen sich auf das Sach-Anlagevermögen und Sach-Umlaufvermögen.
Jahresabschluss	Instrument der handelsrechtlichen Rechnungslegung, das aus einer Bilanz und einer GuV und, bei Kapitalgesellschaften, dem Anhang besteht.
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	Ermittelt sich aus der Gewinn- und Verlustrechnung durch Abzug sämtlicher Kosten von den Erlösen. Er beinhaltet damit das betriebliche und das neutrale Ergebnis.
Kameralistik	<p>Sie ist das regelmäßig bestehende Rechnungssystem im öffentlichen Sektor. Ihr Ziel ist der treuhänderische Nachweis, woher Finanzmittel kommen und wohin sie geflossen sind (Rechenschaftslegung). Kameralistik ist lediglich inputorientiert und ist nach sog. Einzelplänen, Kapiteln und Titeln strukturiert. Sie gibt den Ressourceneinsatz auf Basis des Zahlungszu- oder -abflusses an, ohne die Effizienz ihrer Verwendung messen zu können.</p> <p>Der Begriff der Kameralistik wird auch für die Art der Buchführung verwendet: Einfache Buchführung mit Buchung der Zahlungsvorgänge - unabhängig vom Werteverzehr - in einem einzigen Konto.</p>
Kaufmännische Buchführung	Man unterscheidet bei den kaufmännischen Buchführungssystemen zwischen der einfachen und der doppelten Buchführung. Die einfache Buchführung ist weitgehend auf die Erfassung von Zahlungsvorgängen beschränkt ist, die Bilanzerstellung ist nur durch Inventur möglich und die Gewinnermittlung erfolgt durch Vermögens-Vergleich. (Doppelte Buchführung s. Doppik)
Kennzahlen	Kennzahlen bilden Sachverhalte ab (z.B. Ergebnisse, Wirkungen, Strukturen, Qualitäten, Kosten etc.). Eine Kennziffer ist eine Verhältniszahl, die verschiedene Größen zueinander in Beziehung setzt, z.B. einzelne Kostenarten zu Gesamtkosten; einzelne Personengruppen zu einer Gesamtmenge

Begriff	Erläuterung
	(ausländische Schüler zu Schülern gesamt), etc. Sie ermöglichen wesentliche Erkenntnisse für den Zielerreichungsgrad, den eigenen Leistungsstand und nicht zuletzt Anregungen für Verbesserungen.
Konto	Zweiseitig geführte Rechnung in einer Buchführung zur Aufnahme und wertmäßigen Erfassung von Geschäftsvorfällen. Es werden die Plus- und Minus-Veränderungen auf der entsprechenden Seite des so genannten T-Kontos erfasst. Jedes Konto hat eine Soll- und Habenseite, an denen der Anfangsbestand bzw. Schlussbestand feststellbar ist.
Konzern	Zusammenschluss rechtlich selbstständiger Unternehmen zu einer wirtschaftlichen Einheit unter einheitlicher Leitung. Teilweise werden Verwaltungsbetriebe (z.B. eine Stadt oder ein Bundesland) als ein Konzern angesehen, bei dem neben der Kernverwaltung auch die Beteiligungen (z.B. Stadtwerke) wirtschaftlich einheitlich geleitet und gesteuert werden.
Konzernabschluss	Konsolidierter Jahresabschluss, der die (Einzel-) Abschlüsse der rechtlich selbstständigen Konzern-Unternehmen zusammenfasst. Konzerninterne Verflechtungen werden dabei eliminiert.
Kosten	Wert aller verbrauchten Güter und Dienstleistungen pro Periode und zwar für die Erstellung der „eigentlichen“ betrieblichen Leistungen (Verwaltungsleistung)
Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)	Teil des internen Rechnungswesens, der sich mit der systematischen Erfassung und Auswertung der innerhalb einer Abrechnungsperiode entstandenen Kosten und Leistungen beschäftigt. Sie dient u.a. der Transparenz von Kosten und Leistungen und soll als Kern eines zukünftigen Controllings zur Verbesserung von Effizienz und Effektivität beitragen. Für die Aufstellung sog. Produkthaushalte ist sie unverzichtbarer Bestandteil, weil nur über die Kosten- und Leistungsrechnung die verschiedenen Leistungen und Kosten der Verwaltung zu Produkten, Produktgruppen oder Produktbereichen gebündelt werden können.
Kosten, kalkulatorisch	Kosten, denen kein Aufwand oder Aufwand in einer anderen Höhe gegenübersteht; sie werden in der Kosten- und Leistungsrechnung verrechnet (z.B.: kalkulatorische Mieten, Zinsen, Abschreibungen, Wagnisse). Damit wird z.B. im Falle einer unentgeltlichen Nutzung von Räumen, Krediten oder Anlagegütern die damit normalerweise verbundene Kostenwirkung fingiert, um ein realistisches Bild über die Kosten zu erhalten, die der Betrieb verursacht.
Kostenart	Kostenunterscheidung nach Art der verbrauchten

Begriff	Erläuterung
	Ressource (z.B. Sachkosten, Personalkosten, Kapitalkosten)
Kostenstelle	Ort, an dem die zur Leistungserstellung benötigten Güter und Dienstleistungen verbraucht werden; selbstständiger Teilbereich des Verwaltungsbetriebes, für den der Kostenanfall erfasst und kontrolliert wird.
Kostenträger	Gibt an, für welchen Zweck, also für welches Produkt bzw. Teilprodukt (ggf. auch Projekt) die Kosten angefallen sind.
Kostenträger-Gruppen / -Hierarchien	Zusammenfassung von Kostenträgern nach unterschiedlichen Kriterien, wie z.B. Zugehörigkeit zu einem Produkt, einer Produktgruppe oder Zugehörigkeit zu einem Verwaltungsbereich.
Leistung	Ergebnis eines betrieblichen Erzeugnisprozesses, d.h. mengenmäßiger Output (z.B. produzierte Stückzahl, bearbeitete Verwaltungsakte); aber auch der Wert des Prozessergebnisses, d.h. der bewertete mengenmäßige Output.
Leistungsverrechnung, interne	Bezieht sich auf interne Leistungen, die nicht für den Absatz des Verwaltungsbetriebs bestimmt sind, z.B. wenn die Leistungen einer zentralen Bezügeberechnung auf diejenigen Dienststellen verrechnet werden, in denen die Bezügeempfänger beschäftigt sind. Ziel der Leistungsverrechnung ist, Bereiche oder Produkte mit allen Kosten zu belasten, die von ihnen direkt oder indirekt verursacht werden.
Liquidität	Fähigkeit, fällige Zahlungsverpflichtungen uneingeschränkt erfüllen zu können.
Liquiditätsrechnung	Dynamische Rechnung, die das Verhältnis zwischen anfallenden Kosten und den zur Verfügung stehenden Mitteln berechnet. Sie stellt kurz- bis mittelfristig das Verhältnis von Fremdkapital (Schulden) zu Zahlungsmitteln, kurzfristigen Forderungen und schnell veräußerbaren Betriebsvermögen dar.
Make-or-Buy-Entscheidung	Wahlentscheidung über Eigenerstellung/-leistung oder Fremdbezug.
Output	Die von einem Verwaltungsbetrieb in einer Periode hergestellte Menge an Gütern und Dienstleistungen.
Outputorientierte Steuerung	Ausrichtung von Planungs-, Steuerungs- und Kontrollmechanismen an Wert und Menge der Leistungsausbringung bei der Erstellung von Produkten und Leistungen mit den zur Verfügung gestellten Ressourcen.
Passiva	Finanzielle Mittel, die dem Verwaltungsbetrieb zur Finanzierung der Aktiva zur Verfügung stehen und auf der Haben-Seite der Bilanz ausgewiesen werden.

Begriff	Erläuterung
	Sie zeigen an, wie das Vermögen finanziert wurde. und setzen sich zusammen aus Eigenkapital und Fremdkapital.
Politikhaushalt	Enthält alle zur strategisch-politischen Steuerung relevanten Informationen und ersetzt den bisher kamerale Haushalt.
Produkt	Leistungen, die unmittelbar der Erreichung politischer Ziele dienen und damit steuerungsrelevant sind. Produkt werden für Empfänger außerhalb der Verwaltungseinheit erbracht (z.B. Bürger, Wirtschaft). Das Produkt ist Objekt und Basis der Budgetierung und erscheint im Produkthaushalt. Es muss Mengen und Qualitäten haben.
Produktgruppe, - bereich	Zusammenfassung mehrerer Produkte, um auf grober Ebene planen und berichten zu können.
Produkthaushalt	Ist im Gegensatz zum herkömmlichen Haushalt nicht input-, sondern outputorientiert, da er nach Produkten und nicht nach dem kamerale Gruppierungsplan gegliedert ist. Der Produkthaushalt setzt eine Kosten- und Leistungsrechnung voraus.
Produkthaushalt, operativer	Detaillierter Produkthaushalt, der die Produktergebnisse eines Verwaltungsbereiches bis hinunter zur Produktebene abbildet.
Produkthaushalt, strategischer	Aggregierter Produkthaushalt, der auf Ebene der Produktbereiche und -gruppen die strategisch-politische Zielrichtung vorgibt.
Produktrahmenplan, länderübergreifender	Regelwerk, das eine standardisierte Produktbildung zur besseren Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Bundesländern gewährleisten soll. Der Produktrahmenplan wird im Rahmen des Bund-Länder-Arbeitskreises KLR/Doppik entwickelt.
Ressourcenverbrauch	Zur Verfügung gestellte Geld-, Sach- oder Personalmittel für die Erfüllung einer Aufgabe bzw. für die Erstellung eines Produktes oder einer Leistung.
Rückstellungen	Sind Bilanzposten für ungewisse Verbindlichkeiten, also wirtschaftliche Verpflichtungen, die dem Grunde nach (<i>ob</i>) oder der Höhe nach (<i>wie viel</i>) noch nicht bestimmt sind. Durch ihre Passivierung wird dem im deutschen Bilanzrecht vorherrschenden Gläubigerschutzgedanken Rechnung getragen, da sichergestellt wird, dass ein Unternehmen bei Eintritt der ungewissen Verbindlichkeit über hinreichend Kapital verfügt, um die Verpflichtung zu erfüllen. Rückstellungen werden im Verwaltungsbereich u. a. für Pensionen gebildet.
Transfer	Ohne Gegenleistung gewährte Einkommensleistung eines öffentlichen Trägers.
Vermögensrechnung (Bilanz)	Gegenüberstellung aller Vermögenspositionen und

Begriff	Erläuterung
	Schulden zu einem bestimmten Stichtag.
Verwaltungshaushalt	Enthält alle notwendigen Informationen zur operativen Steuerung der Verwaltung wie z.B. Detailplanung, Budgetierung und Bewirtschaftung sowie die Aufteilung auf Organisationseinheiten. Er gewährleistet die operative Ausführung des Politikhaushaltes.
Zielvereinbarungen	Sie werden zwischen zwei unterschiedlichen Steuerungs- und Verantwortungsebenen (Politik und Verwaltung bzw. zwischen hierarchisch gestuften Verwaltungsebenen) abgeschlossen. Zielvereinbarungen ersetzen das Steuern über Einzeleingriffe und Einzelanweisungen durch ein Steuern auf der Grundlage von Zielen oder Ergebnissen. Die Steuerung über Zielvereinbarungen soll die "Kontraktpartner" zu einer stärkeren Ziel- und Ergebnisorientierung verpflichten.
Zusätzliche Erläuterungen	Bilden derzeit die Zielvereinbarungen zwischen Parlament und Landesregierung zu den Haushaltstiteln und Haushaltsansätzen ab. Neben der globalen Zielbeschreibung erfolgt die Darstellung des Outputs, d.h. wie und wodurch die Zielerreichung gemessen werden soll.