



## **Unterausschuss Modernisierung des Budgetrechts und Finanzcontrolling des Haushalts- und Finanzausschusses**

### **1. Sitzung (öffentlich)**

14. November 2017

Düsseldorf – Haus des Landtags

15:30 Uhr bis 16:15 Uhr

Vorsitz: Dr. Marcus Optendrenk (CDU)

Ergebnisprotokoll: Thomas Kürschner

### **Verhandlungspunkte und Ergebnisse:**

#### **Vor Eintritt in die Tagesordnung**

Der **Vorsitzende Dr. Marcus Optendrenk (CDU)** begrüßt die Anwesenden und teilt mit, dass Herr **Christian Loose (ordentliches Mitglied – AfD)** sich entschuldigen lässt. Er wird von Frau **Gabriele Walger-Demolsky (AfD)** vertreten.

#### **1 Konstituierung**

Der Unterausschuss Modernisierung des Budgetrechts und Finanzcontrolling konstituiert sich unter Vorsitz von **Dr. Marcus Optendrenk (CDU)**. **Eva Lux (SPD)** übernimmt das Amt der stellvertretenden Vorsitzenden.

Der Vorsitzende weist auf die Regelung in § 53 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Landtags NRW vom 1.6.2017 hin.

Der Vorsitzende legt dar, dass der Unterausschuss bei der Wahrnehmung der ihm übertragenen Aufgaben durch das Budgetbüro, Herrn Thomas Kürschner, sowie durch den Gutachterdienst Haushalts- und Finanzrecht, Frau Eva Kiwitt,

Unterausschuss Modernisierung des Budgetrechts und Finanzcontrolling 14.11.2017  
1. Sitzung (öffentlich)

unterstützt wird. Des Weiteren stehen Herr Hans-Joachim Donath sowie Herr Frank Schlichting dem Unterausschuss zur Seite.

Der Vorsitzende macht darauf aufmerksam, dass die Sitzungen der Unterausschüsse grundsätzlich nicht schriftlich protokolliert werden. Es werden Tonmitschnitte aufgezeichnet, die anschließend den Mitgliedern zugänglich sind. Von den Sitzungen werden Ergebnisprotokolle erstellt.

Ausgenommen von dieser Regelung sind Anhörungen und Expertengespräche etc.

## 2 Was ist EPOS.NRW?

Der Vorsitzende erläutert, dass aufgrund des langen Vorlaufes beim Programm EPOS.NRW zur Gewährleistung eines gemeinsamen Kenntnisstandes die Landesregierung gebeten wurde, eine Einführung in die Thematik zu geben.

**StS Dr. Patrick Opdenhövel** stellt als Teilnehmer den zuständigen Abteilungsleiter **MDgt Dr. Lukas Mangelsdorff (MdF)** sowie Herrn **RD Frank Derix (MdF)** als Leiter der Fachlichen Leitstelle, den Verantwortlichen für das Umsetzungsmanagement Herrn **MR Ralf Wehrmann (MdF)** und den Leiter des Landesamtes für Finanzen Herrn **Direktor Hanns-Lothar Endell (LaFin)** vor.

**StS Dr. Patrick Opdenhövel** gibt seine Ausführungen zur Präsentation im Nachgang zu Protokoll, die in der Anlage zu TOP 2 zu finden sind.

Herr **Hans-Willi Körfges (SPD)** weist darauf hin, dass es sehr differenzierte Erkenntnisgewinne gibt und es sinnvoll ist, dass sich alle auf einen allgemeinen Stand bringen, um gemeinsam weiter arbeiten zu können. Dabei sollte sich der Unterausschuss die Erfahrungen von umgestellten Einrichtungen aus der Landesverwaltung mitteilen lassen. Für das Parlament ist von maßgeblicher Bedeutung, dass das Budgetbüro für die Abgeordneten so funktioniert, dass der Erkenntnisgewinn gemeinsam gehoben werden kann. Deshalb sollte frühzeitig geklärt werden, wie die Zusammenarbeit zwischen Parlament und Budgetbüro stattfinden kann und an welcher Stelle so ein Budgetbüro auf Dauer angesiedelt sein muss, um für den Haushaltsgesetzgeber den Support leisten zu können. Das Vorgehen ist richtig, zunächst eine gemeinsame Basis zu schaffen, außerdem in den Fraktionen in internen Diskussionen die Befürchtungen des Verlusts an Möglichkeiten gegenüber dem kameralen System zu führen und dann die parlamentsrelevanten Aspekte schnell anzugehen.

Unterausschuss Modernisierung des Budgetrechts und Finanzcontrolling 14.11.2017  
1. Sitzung (öffentlich)

**StS Dr. Patrick Opdenhövel** betont, dass die Landesregierung ein Interesse daran hat, dass der Unterausschuss reibungslos arbeiten kann und entsprechend inhaltlich unterstützt wird.

### 3 Verschiedenes

Der Vorsitzende schlägt vor, die nächste Sitzung am 16. Januar 2018, 14 Uhr durchzuführen.

Der Vorsitzenden regt an, in der nächsten Sitzung den Landesrechnungshof zu bitten, den Beratungsbericht (Vorlage 17/96) für den Unterausschuss vorzustellen, um daraus weitere Arbeitsschritte abzuleiten.

Für die Terminplanung, die Unterstützung durch das Budgetbüro und die weitere Vorgehensweise im Unterausschuss lädt der Vorsitzende zu einer Obbleuterunde am Rande der nächsten Plenarrunde vom 29.11.-1.12.2017 ein. Vertreter der Landesregierung wird der Vorsitzende zum Obbleutegespräch dazu zu bitten, um einen Hinweis zu bekommen, wo sich Erfahrungen einholen lassen.

Frau **Monika Düker (GRÜNE)** schlägt auch vor, sich praktische Beispiele anzuschauen.

Herr **MDgt Dr. Lukas Mangelsdorff (MdF)** kündigt an, dass auch der Haushaltsentwurf 2018 zwei Modellprodukthaushalte enthält. Einmal die Aus- und Fortbildungseinrichtungen der Finanzverwaltung im Epl. 12 und ein Modellprodukthaushalt, ein sogenanntes W-Kapitel, zu den Justizvollzugseinrichtungen im Epl. 04. Das W-Kapitel für die Justizvollzugseinrichtungen ist im Haushaltsentwurf noch nicht enthalten. Daher wird es eine extra Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss, den Rechtsausschuss und den Unterausschuss geben.

gez. Dr. Marcus Optendrenk  
(Vorsitzender)

### Anlage

14.11.2017/18.11.2017

17





# EPOS.NRW

## Was ist EPOS?

TOP 2 der ersten und konstituierenden Sitzung des  
Unterausschusses Modernisierung des Budgetrechts und  
Finanzcontrolling des Haushalts- und Finanzausschusses  
am 14. November 2017



---

## EPOS.NRW

- E** = Einführung
- P** = Produkthaushalte
- O** = outputorientiert
- S** = Steuerung
- N** = neu
- R** = Rechnung
- W** = Wesen

Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung - Neues Rechnungswesen

## Warum EPOS.NRW?

Ministerium der Finanzen  
des Landes Nordrhein-Westfalen



- Das Königsrecht des Landtags ist die Haushaltsgesetzgebung. Der Haushaltsplan ist das vom Parlament verabschiedete

### **„Regierungsprogramm in Zahlen“.**

- Durch das kameralistische System kann dieses Recht nur eingeschränkt ausgeübt werden.

---

3



1. Fundstelle des Zitats „Regierungsprogramm in Zahlen“: Piduch, Grundgesetz, Artikel 110, Rn. 9.
2. Weiteres Zitat: „Der Haushaltsplan verkörpert insgesamt das Gestaltungselement einer Regierung für zentrale Bereiche der Politik“ (siehe BVerfGE 45, 32).

## Warum EPOS.NRW?

Ministerium der Finanzen  
des Landes Nordrhein-Westfalen



### Defizite des kameralistischen Systems:

- Unvollständige Informationslage (keine Leistungsdaten)
- Kameralistik = nur inputorientiert
- Kameralistik = Vielzahl differenzierter Ansätze, schwieriger Überblick
- Kameralistik = ausschließlich jährliche Zahlungsdaten; Zukunftsverpflichtungen werden unzureichend abgebildet

4



1. In der 14. WP wurde die Einführung der Integrierten Verbundrechnung in der Landesverwaltung beschlossen. Das Programm EPOS.NRW wurde dazu ins Leben gerufen. Grundlage war ein fraktionsübergreifender Konsens, dass das Land ebenfalls die Doppik und die KLR einführen sollte, nachdem dieses Vorgehen bereits den Kommunen im Rahmen des NKF aufgegeben wurde. Was waren die Gründe für diesen Weg und tragen die Überlegungen von damals heute noch?
2. Wir sollten uns folgende **Fragen** heute (wie damals schon erfolgt) stellen: Der Landtag

ermächtigt die Landesregierung im kameralen Landeshaushalt dazu, Geld im Haushaltsvollzug eines Haushaltsjahres für bestimmte Zwecke (z.B. Personal oder Sachausgaben) ausgegeben zu dürfen. Kann man daher bezüglich des Landeshaushalts heute ohne Abstriche von einem umfassenden Regierungsprogramm in Zahlen sprechen? Wo sind die fachpolitischen Zielvorstellungen im Haushalt verbindlich niedergelegt?

3. Die Kameralistik hat ihre Schwächen. Will man diese Schwächen beseitigen, muss man Reformen des Haushalts- und Rechnungswesens in den Blick nehmen, wie NRW dies z.B. im NKF oder bei EPOS.NRW getan hat.

## Ziele und Instrumente von EPOS.NRW

Ministerium der Finanzen  
des Landes Nordrhein-Westfalen



### Verbesserungen mithilfe von EPOS.NRW:

- **Transparenz** durch vollständige und verursachungsgerechte Darstellung aller verbrauchter Ressourcen des Landes



#### Instrumente:

Doppelte Buchführung und  
Finanzrechnung

5



1. Das Ziel, das wir mithilfe von EPOS.NRW erreichen wollen, ist ein **Mehr an steuerungsrelevanten Informationen und Festlegungen im Landeshaushalt**. Zu diesem Zweck führt NRW die Integrierte Verbundrechnung ein. **Neben** dem Geld in der Kasse werden künftig das vorhandene Vermögen (u.a. Grundstücke, Gebäude und Unternehmensbeteiligungen) und Zukunftsverpflichtungen (z.B. Pensionen) stärker in den Blick rücken. Das Mittel der Wahl ist die doppelte Buchführung - auch Doppik genannt – mit ihren Komponenten Vermögens- und Ergebnisrechnung.

2. Durch Abschreibungen wird deutlich, dass regelmäßige Instandsetzungen erforderlich sind, um den Status Quo zu erhalten. Das heißt, dass das neue Rechnungswesen Transparenz schafft und dadurch Handlungsbedarfe aufzeigt, die man aus dem kameralen Rechnungswesen heraus ohne weiteres nicht erkennen könnte. Natürlich erhält das Parlament weiterhin auch zahlungsbasierte Informationen erhält, da EPOS.NRW sowohl die gewohnte Zahlungssicht bietet (Wieviel Geld ist in der Kasse) als auch die vollständige Ressourcensicht (Wieviel Vermögen ist da inkl. Sachwerten).

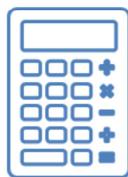
## Ziele und Instrumente von EPOS.NRW

Ministerium der Finanzen  
des Landes Nordrhein-Westfalen



### Verbesserungen mithilfe von EPOS.NRW:

- **Wirtschaftlichere Mittelverwendung** durch Identifizierung von Kostentreibern



#### Instrument:

Kosten- und Leistungsrechnung

1. Um es mit den Worten von Prof. Eibelshäuser (Präsident des LRH Hessen a.D.) zu formulieren: *„Häufig wird in der Praxis mehr Transparenz dort gewünscht, wo sie das eigene Handeln in einem guten Licht erscheinen lässt. Sobald jedoch das Mehr an Transparenz dazu führen könnte, gewohnte Verfahrens- und Vorgehensweisen in Frage zu stellen, sieht die Sache oftmals anders aus. Diese Denkhaltung meine ich, wenn ich sage, dass Transparenz nicht immer erwünscht ist. Wir müssen alle begreifen, dass Transparenz eine elementare Voraussetzung für wirtschaftliches und sparsames Handeln*

*darstellt“ (inform 01/08).*

2. Das Mittel der Wahl ist die KLR. In der KLR werden die durch die Doppik ermittelten Aufwendungen und Erträge nach dem Verursacherprinzip den Verwaltungsorganisationen – hier spricht man von Kostenstellen - und den Verwaltungsaufgaben – hier spricht man von Kostenträgern – zugeordnet.

## Ziele und Instrumente von EPOS.NRW

Ministerium der Finanzen  
des Landes Nordrhein-Westfalen



### Verbesserungen mithilfe von EPOS.NRW:

- **Bessere Verwaltungssteuerung** durch Verabredung sowie Abbildung von Zielen und Kennzahlen



#### Instrumente:

Produkthaushalt, Budgetierung und unterjähriges Berichtswesen über den Haushaltsvollzug

7



1. Die rechtliche Bindung der Verwaltung durch den Haushalt erschöpft sich im kameralen Haushalt in der monetär begrenzten Ermächtigung zum Geldausgeben. Damit wird der Verwaltung de facto ein weiterer Spielraum eingeräumt zu entscheiden, welche quantitativen und qualitativen Ziele sie mit dem Einsatz der Gelder erreichen möchte. Dies gilt jedenfalls in den Fällen, in denen fachliche Zielvorgaben nicht bereits durch gesetzliche Vorgaben des Landtags eindeutig definiert sind. Der Landtag überlässt der Verwaltung somit de facto ein weites Gestaltungsfeld im Vollzug des Haushalts. Es

ist sicherlich grundsätzlich richtig, der Verwaltung Gestaltungsspielräume im Haushaltsvollzug einzuräumen. Verfassungsrechtlich ist dies aufgrund der Gewaltenteilung auch geboten. Das Haushaltsgrundsätzegesetz ermöglicht jedoch die Gliederung der Haushalte von Bund und Ländern nach Produkten (Produkthaushalt). Für diesen Fall ist die Bindung von Produktbudgets an verbindliche Kennzahlen rechtlich vorgesehen (§1a Abs. 3 HGrG).

2. Wenn man aus Sicht des Landtags folgende Fragen mit **Ja** beantwortet, sind die Einführung des Produkthaushalts, der Budgetierung und ein unterjähriges Berichtswesen die konsequenten Folgen: Soll der Landeshaushalt - als Regierungsprogramm in Zahlen verstanden –

- der Verwaltung strategische fachpolitische Ziele vorgeben,
- den zur Zielerreichung erforderlichen monetären Aufwand beziffern,
- und sich in regelmäßiger Wiederkehr an der Realität messen lassen?

3. Eine Gegenfrage, die voraussichtlich jeder hier im Raum mit **Nein** beantworten dürfte: Stellt die Erreichung einer jährlichen Ausgabensteigerung bereits die höchste Form der Staatskunst bzw.

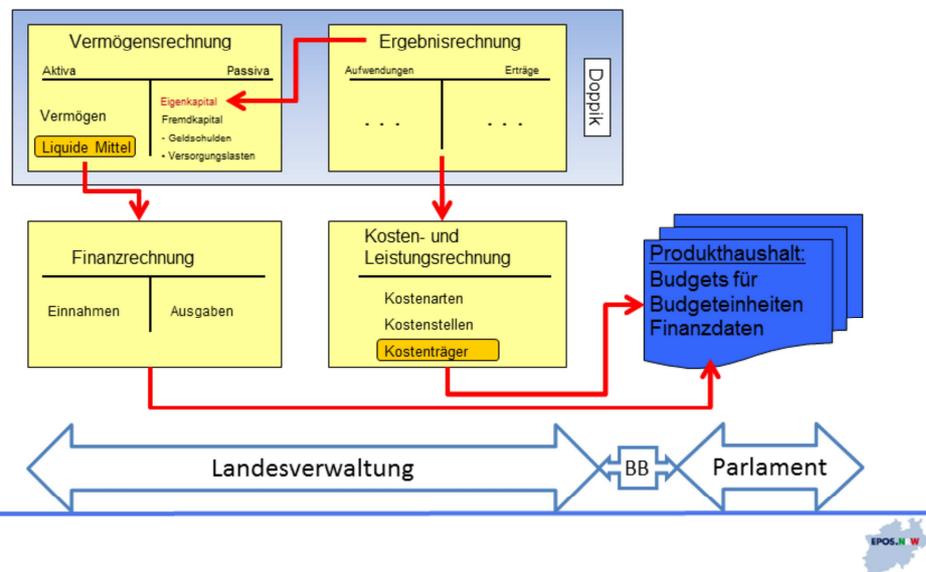
bereits die beste Form der Aufgabenerfüllung dar?

## Zusammenwirken der Instrumente

Ministerium der Finanzen  
des Landes Nordrhein-Westfalen



Das Zusammenspiel der Instrumente von EPOS.NRW bezeichnet man als Integrierte Verbundrechnung:



8



1. Dieses Schaubild verdeutlicht, dass die in EPOS.NRW eingesetzten Instrumente nicht isoliert betrachtet werden sollten. Man sollte sie als ineinandergreifende Mechanismen ansehen, deren reibungsloses Zusammenspiel ein wichtiger Erfolgsfaktor für die angestrebte Reform ist.
2. Exkurs auf den Beratungsbericht des LRH nach § 88 Abs. 2 LHO: Das reibungslose Zusammenspiel stellt für die Budgeteinheiten in der Praxis eine Herausforderung dar, derer die Landesverwaltung derzeit nicht vollständig gerecht wird. Hierzu hat der LRH dem Landtag seine Feststellungen und

Empfehlungen mit dem Ziel vorgelegt, eine Diskussion anzustoßen und aus dieser abgeleitet Maßnahmen zu initiieren, mit denen die Ziele von EPOS.NRW erreicht werden können. Das FM NRW würde eine Diskussion über die Feststellungen und Empfehlungen des LRH im UA MBF ausdrücklich begrüßen und sich selbstverständlich daran gerne beteiligen.

3. Der Vollzug der Integrierten Verbundrechnung ist eine Aufgabe der Landesverwaltung. Die aus der Integrierten Verbundrechnung gewonnenen Daten würden – vorausgesetzt entsprechende politische Beschlüsse würden getroffen – den Produkthaushalt in aggregierter Form speisen. Aufgrund der hohen Aggregationsebene im Haushalt wird bei Ihnen, den Abgeordneten, der Bedarf nach zusätzlichen Informationen bestehen, die das Zahlenmaterial weiter erläutern. Im Bundesland Hessen hat man deshalb ein Budgetbüro im Landtag eingerichtet, das als Schnittstelle zwischen der Landesverwaltung und den Abgeordneten den Informationsfluss sicherstellt. Die Festlegung der Anforderungen an das Budgetbüro im Landtag von NRW ist u.a. Gegenstand des Einsetzungsbeschlusses für den UA MBF. Daher ist das Budgetbüro in der Präsentation als BB dargestellt enthalten.

## Nationales und internationales Umfeld

Ministerium der Finanzen  
des Landes Nordrhein-Westfalen



- International, Europa: z.B. in Großbritannien, Schweden, Frankreich, Kanada, Südafrika, Neuseeland u.W. wird nach dem Ressourcenverbrauchskonzeptverfahren; EU: Harmonisierung durch EPSAS wird angestrebt
- Bundesländer: Hessen, Hamburg und Bremen haben bereits die doppelte Buchführung eingeführt, Baden Württemberg führt eine Vermögensrechnung ein
- NRW-Kommunen: Für die NRW-Kommunen ist mit dem NKFG vom 16. November 2004 die Gemeinde-Haushaltsreform beschlossen worden, nach der die Gemeinden künftig Bilanzen aufzustellen haben

9



1. Kernbotschaft: NRW steht mit dem eingeschlagenen Weg nicht allein da.
2. Weitere Länder, die man auf Nachfrage nennen könnte: Kanada, Schweiz, Österreich
3. Ggf. kurzer Exkurs zum Thema EPSAS:  
Worum geht es?

Bislang geschieht die Rechnungsführung des öffentlichen Sektors in der EU nach nationalen Vorschriften. In der Eurostaaten-Krise (ab 2009) wurde offenbar, dass die die nicht den Ressourcenverbrauch abbildenden (kameralen) Rechnungssysteme der verschiedenen Mitgliedsstaaten kein ausreichendes Informations- und Steuerungssystem sind und

die inkohärenten Daten der Mitgliedsstaaten krisenverschärfend sein können. Deshalb forderte der Rat 2011 die EU-Kommission auf, eine Bewertung vorzulegen, ob die internationalen Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor, die sog. International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), für die Mitgliedstaaten geeignet sind.

Nach öffentlicher Konsultation kam die EU-Kommission in ihrem Bericht vom 6.3.2013 zu dem Ergebnis, dass die IPSAS zwar in ihrer gegenwärtigen Form nicht ohne weiteres in den EU-Mitgliedstaaten eingeführt werden können, sie aber einen Bezugsrahmen für eine mögliche harmonisierte Rechnungsführung des öffentlichen Sektors in der EU darstellen könnten.

#### Wie ist der aktuelle Stand in den Mitgliedsstaaten?

Die Kommission verweist darauf, dass die meisten Mitgliedsstaaten die Periodenrechnung bereits eingeführt hätten bzw. würden. Bereits 14 Mitgliedsstaaten verweisen in ihren Regularien auf IPSAS. Beispiele: Frankreich, Schweiz, Niederlande und Spanien. Die britischen Vorschriften zur staatlichen Rechnungslegung würden ebenfalls in weiten Teilen mit den IPSAS übereinstimmen.

#### Wie ist der Diskussionsstand in der EU / im Bund / in

### anderen Bundesländern?

Sachstandsschilderung durch BMF vom 29.06.2017: Eurostat beteiligt viele „Stake-holder“ (u.a. KOM, EZB, IPSASB, Weltbank, IWF, EURH). Die EU-Kommission hat Finanzmittel mit einem Volumen von 140 Mio. € zur Kofinanzierung von Reformprojekten (Einführung Doppik in den Mitgliedsstaaten) zur Verfügung gestellt. Portugal, Malta und Zypern nehmen dieses Programm (Structural Reform Support Service) in Anspruch und führen derzeit die Doppik ein. Damit würden drei weitere Mitgliedsstaaten zu den „Doppikern“ wechseln. Der weit überwiegende Teil der Mitgliedsstaaten würde eine Periodenrechnung betreiben.

Deutsche Kernforderungen, wie der Erhalt der Wahlfreiheit Kameralistik/Doppik und Beibehaltung des Vorsichtsprinzips gemäß dem Handelsgesetzbuch (HGB) werden von anderen Mitgliedstaaten nicht unterstützt. Das Tempo der Entwicklung der EPSAS durch Eurostat ist ungebremst. Fazit BMF: „Wachsende Wand der stillschweigenden Zustimmung“.

Aktuell befasst sich eine durch die Kommission eingesetzte sog. Working Group mit den EPSAS. Die Interessen der BRD werden in der Working Group durch BMF, Bayern sowie Hamburg vertreten. Die

nächste Sitzung erfolgt am 21./22. November in  
Luxemburg. Eine Positionierung der EU-Kommission  
wird für 2018 erwartet.

## Fazit

---

Ministerium der Finanzen  
des Landes Nordrhein-Westfalen



- Mithilfe von EPOS.NRW sollen Budgets und Kennzahlen den maßgeblichen Kern des Haushalts bilden.
- Die Ergebnisse des fachpolitischen Diskurses (Politische Ziele und Kennzahlen) sollen in den Vordergrund rücken.
- Man braucht daher sicherlich kein Finanzexperte zu werden, um EPOS.NRW für seine politischen Ziele einzusetzen.



**Danke für Ihre Aufmerksamkeit!**