



Vorlage
an den Haushalts- und Finanzausschuss
des Landtags Nordrhein-Westfalen

**Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes
Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2024 (Haushaltsgesetz
2024)**

**Im Nachgang zur Klausursitzung des Haushalts- und Finanzaus-
schusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 27./28. September
2023**

Schriftliche Stellungnahme zu den noch ausstehenden Fragen

Anlagen: - 2 -

Im Rahmen der Erörterung zum oben genannten Gesetzentwurf wurden in der Klausursitzung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags am 27./28. September 2023 Fragen gestellt, die mit dieser Vorlage schriftlich beantwortet werden.

I. Beantwortung der in den Zuständigkeitsbereich des Ministeriums der Finanzen fallenden Themen

Frage:

Wie hoch waren die möglichen Ausgabevolumen für Coronamaßnahmen zu Beginn des Jahres 2023?

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Jägerhofstr. 6
40479 Düsseldorf
Telefon (0211) 4972-0
Telefax (0211) 4972-1217
Poststelle@fm.nrw.de
www.fm.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
U74 bis U79
Haltestelle
Heinrich Heine Allee

Antwort:

Zu Beginn des Jahres 2023 bestand für Coronamaßnahmen grundsätzlich kein mögliches Ausgabevolumen mehr. Aus besonderen Gründen konnten Ausgaben noch im Rahmen des Auslaufzeitraums bis zum 30.06.2023 geleistet werden. In Ausnahmefällen kann es aber auch danach noch zu Mittelabflüssen aus dem Corona-Rettungsschirm kommen (z.B. noch nicht abgeschlossene Maßnahmen aufgrund lfd. Rechtsbehelfsverfahren im Rahmen der Soforthilfe). Bis zum 30.06.2023 sind Ausgaben in Höhe von 231,5 Mio. EUR geleistet worden. Für die zweite Hälfte des Jahres 2023 werden nach Angaben der Ressorts noch 132,8 Mio. EUR benötigt.

EPOS.NRW

Es wurde gebeten, die Planungen der Landesregierung zu EPOS.NRW näher zu erläutern und dabei insbesondere auch auf die Ressourcen einzugehen.

Antwort:

Die in der Sitzung angesprochene Steigerung des Mittelansatzes für EPOS.NRW um 20 Mio. Euro betrifft im Einzelplan 12 die Haushaltsstelle bei Kapitel 12 010 Titel 547 20. Dort sind die Mittel für den Betrieb, die Anpassung, Entwicklung und Wartung von EPOS.NRW sowie das Bezügeverfahren NRWave zusammengefasst veranschlagt.

Die Ansatzserhöhung resultiert aus der beabsichtigten Umsetzung der Projekte „Migration EPOS.NRW zu S/4-HANA, „Archivierung“ und „e-Rechnung“ in Höhe von insgesamt 18.952.400 Euro. Darüber hinaus haben sich Mehrbedarfe in Höhe von 1.047.600 Euro ergeben, die auf den gestiegenen Stundensätzen bei IT.NRW beruhen.

Hinsichtlich der Änderungen zu § 25 des am 23. August 2023 in den Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2024 (Haushaltsgesetz 2024), wonach die Umstellung von Haushaltsaufstellung und Haushaltsrechnung auf doppelte beziehungsweise produktorientierte Daten nicht vorgesehen ist, wird auf den als Anlage 1 beigefügten Bericht zur Neuausrichtung des Rechnungswesens verwiesen.

Zum Mittelzufluss für den Landeshaushalt in Höhe von 250 Mio. Euro aus der NRW.BANK:

Wie bereits mitgeteilt, ist der NRW.BANK der Kaufpreis aus dem WestSpiel-Verkauf in Höhe von 141,3 Mio. Euro zugeflossen.

Die Beteiligungserträge der NRW.BANK aus der WestLotto-Beteiligung addieren sich darüber hinaus auf rund 155 Mio. Euro. Mit Schreiben vom 27.09.2023 an Herrn Landtagspräsidenten - Vorlage 18/1787 - wurden die Erträge der NRW.BANK aus der Glücksspielbeteiligung an WestLotto exakt aufgeschlüsselt. Sie werden nachfolgend noch einmal vorgetragen:

Auf Basis des Jahresab-schlusses zum	Entnahmen der NRW.BANK bei der WestLotto OHG in Mio. Euro	Ergebnisabführung der Nordwestlotto in NRW GmbH an die NRW.BANK in Mio. Euro	Ausschüttung der WestEvent GmbH & Co. KG an die NRW.BANK in Mio. Euro
31.12.2002	8,806	1,058	0,359
31.12.2003	8,831	1,147	0,303
31.12.2004	8,930	0,573	0,818
31.12.2005	8,615	1,387	0,476
31.12.2006	8,412	0,898	0,605
31.12.2007	1,704	0,969	0,579
31.12.2008	7,714	0,842	0,304
31.12.2009	7,889	0,859	0,453
31.12.2010	8,019	0,876	0,215
31.12.2011	8,762	0,964	0,525
31.12.2012	8,852	0,962	0,359
31.12.2013	8,976	0,968	0,173
31.12.2014	8,465	-0,023	0,479
31.12.2015	8,980	0,919	0,527
31.12.2016	8,994	0,982	0,842
31.12.2017	9,580	0,991	0,586
31.12.2018	0	0,133	0,511
31.12.2019	0	0,230	0,360
31.12.2020	0	0,168	0
31.12.2021	0	0	0
31.12.2022	0	0	0
Gesamt	131,529	14,903	8,474

Ausschüttungen, Entnahmen und Ergebnisabführungen aus der WestLotto-Gruppe sind, ebenso wie die bei der WestLotto OHG thesaurierten Ergebnisse, von der NRW.BANK, seit sie ertragssteuerbefreite Förderbank ist, in Betrieben gewerblicher Art der gebotenen Ertragsbesteuerung unterworfen worden. Der verbleibende Betrag ist in den jeweiligen Jahren über die Gewinn- und Verlustrechnung der NRW.BANK in ihre Vorsorgereserven und ihr Eigenkapital eingeflossen.

Die Erträge aus den Glückspielbeteiligungen sind dort keinem gesonderten Posten zugeordnet worden, sondern sind wie alle anderen Erträge und Aufwendungen in das Betriebsergebnis der Bank geflossen. Im Rahmen der Ergebnisverwendung - insbesondere Risikovorsorge und Vorsorgereserven - wurde ebenfalls keine weitere Differenzierung vorgenommen. Hierzu bestand auch kein Anlass.

Ein tatsächliches Treuhandverhältnis zwischen der NRW.BANK und dem Land über das Halten der beiden Glücksspielbeteiligungen gab es nicht. Dies hat nicht zuletzt historische Gründe. Denn die Beteiligungen sind nach jahrzehntelanger Praxis der alten West LB Girozentrale auf die NRW.BANK übertragen worden, als es zur Aufspaltung in West LB AG und NRW.BANK gekommen ist. Damals gab es die Festlegung, dass diese Beteiligungen nicht in das Wettbewerbsgesetz der West LB AG gehen, sondern in die Förderbank. Das rechtliche Konstrukt ist, bezogen auf die Beteiligungen, dabei nicht verändert worden. Wie in der Plenarsitzung vom 20.09.2023 mitgeteilt, hat die NRW.BANK die beiden Beteiligungen quasi treuhänderisch für das Land gehalten.

Es war das Verständnis von der NRW.BANK und dem Land, dass es sich um ein quasi treuhänderisches Verhältnis handelte. Das kam in der bestehenden mittelbaren Beteiligungsverwaltung durch das Finanzministerium und durch die im Jahr 2017 in der NRW.BANK gewählte Portfoliobezeichnung „Beteiligungen im öffentlichen Interesse“ zum Ausdruck. Diesem Verständnis trägt auch Rechnung, dass das Portfolio „Beteiligungen im öffentlichen Interesse“ im Rahmen der Segmentberichterstattung der NRW.BANK eben nicht dem Fördergeschäft, sondern dem Segment Stäbe/Dienste zugeordnet wurde. Letztlich ist dieses Verständnis Ausfluss des Auftrags aus dem Glücksspielstaatsvertrag, nach dem insbesondere das Veranlassen von großen Lotterien eine staatliche Aufgabe ist.

Zusammen mit der NRW.BANK erarbeitet das Ministerium der Finanzen gerade den Weg, in welcher Form die Übertragung der dargestellten Beträge von der NRW.BANK auf das Land am besten gelingen kann. Dies steht aber unter der Voraussetzung, dass der Landtag den eingebrachten Haushalt einschließlich des hier diskutierten Ansatzes verabschiedet. Erst dann kann die Übertragung des dargestellten Betrages auf das Land erfolgen. Hierzu gehört dann auch, dass die dafür möglicherweise notwendigen Gremienbeschlüsse auf Seiten der Bank erst im Jahr 2024 getroffen werden und nicht bereits zum jetzigen Zeitpunkt. Das gebietet auch der Respekt vor dem Landtag als Haushaltsgesetzgeber.

II. Beantwortung der in den Zuständigkeitsbereich der anderen Ministerien fallenden Themen

Einzelplan 06 - Geschäftsbereich Ministerium für Kultur und Wissenschaft

Zu Kapitel 06 072 Titel 633 20 und 684 10

In der Klausursitzung des Haushalts- und Finanzausschusses wurde die Frage zu den Berechnungsgrundlagen der Grundfinanzierung der gemeinwohlorientierten Weiterbildungseinrichtungen gestellt.

Antwort:

Mit Inkrafttreten der Novelle im Jahr 2022 stellt das Weiterbildungsgesetz (WbG) auf die Förderung der hauptamtlich besetzten pädagogischen Stellen ab. Hierbei erstattet das Land gemäß § 13 WbG den Gemeinden und Gemeindeverbänden als Trägern der Volkshochschulen die Personalkosten für die im Rahmen des Pflichtangebots besetzten Stellen für hauptamtlich oder hauptberuflich tätige pädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Kostenerstattungen erfolgen nach Durchschnittsbeträgen. Sie betragen für eine hauptamtlich oder hauptberuflich pädagogisch besetzte Stelle im Pflichtangebot 70.000 Euro (§ 13 Abs. 3 WbG).

Auch die Bildungsstätten anderer Träger wie der Kirchen und freien Vereinigungen werden als Einrichtungen der Weiterbildung gefördert. Das Land gewährt den Trägern anerkannter Einrichtungen einen Zuschuss zu den Kosten einer mindestens im Umfang von 75 Prozent besetzten Stelle. Die Bezuschussung erfolgt nach Durchschnittsbeträgen in Höhe von 60 Prozent der Durchschnittsbeträge gemäß § 16 Absatz 4 WbG, das entspricht 42.000 Euro.

Neu anerkannte Einrichtungen erhalten eine jährliche Förderung für zwei Stellen (§ 16 Abs. 5 WbG).

Zusätzlich erhalten die Träger den Unterschiedsbetrag nach § 8 WbG.

Dieser gleicht mögliche Nachteile durch die Umstellung auf eine reine Personalkostenförderung aus.

Einzelplan 07 - Geschäftsbereich Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration

Zu Kapitel 07 040

Frage:

Zu welchen Teilen bezieht sich der aktuelle Aufwuchs im KiBiz-Deckungskreis laut Haushaltsplanentwurf 2024 (rd. 383 Mio. Euro, Seite 77) auf die Dynamisierung und auf den Platzaufwuchs?

Antwort:

Der Mittelbedarf für die KiBiz-Finanzierung wird von diversen Einzelparametern wie beispielsweise den Betreuungszahlen U3/Ü3, der Gruppenverteilung, dem Dynamisierungsfaktor oder den Trägeranteilen beeinflusst. Konkrete Zahlen lassen sich aufgrund der Komplexität nur mit einem hohen Berechnungsaufwand darstellen. Überschlägig lässt sich aber feststellen, dass im vorgelegten Haushaltsplanentwurf 2024 in Bezug auf den Aufwuchs in Höhe von rund 383 Millionen Euro im KiBiz-Deckungskreis rund 1/3 des Mehrbedarfs auf die Dynamisierung und 2/3 auf den Platzaufwuchs entfällt.

Zu Kapitel 07 060

Frage:

In welchem finanziellen Umfang ist eine Dynamisierung der Personal- und Sachkosten in den Haushaltsansätzen enthalten?

Antwort:

Auskünfte auf Basis des Haushaltsplanentwurfes 2024 stehen unter dem Vorbehalt der Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers. Vor diesem Hintergrund wurden Entscheidungen über Zuweisungen bzw. Zuwendungen noch nicht getroffen, wodurch eine Antwort zu einem möglichen finanziellen Umfang der Dynamisierung der Förderpauschalen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich ist.

Zu Kapitel 07 080

Frage:

Welche Kommunen partizipieren voraussichtlich auch im Jahr 2024 an der SOE Förderung?

Antwort:

Auskünfte auf Basis des Haushaltsplanentwurfes 2024 stehen unter dem Vorbehalt der Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers. Vor diesem Hintergrund wurden Entscheidungen über Zuweisungen bzw. Zuwendungen noch nicht getroffen, wodurch eine Antwort auf die Frage der 2024 an der SOE-Förderung partizipierenden Kommunen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich ist. Im Jahr 2023 nehmen folgende Kommunen neu am Förderprogramm teil: Bad Salzuflen, Bocholt, Bönen, Coesfeld, Emmerich am Rhein, Gronau, Herzebrock-Clarholz, Lengerich, Mülheim an der Ruhr, Plettenberg, Rheda-Wiedenbrück, Stadtlohn, Wuppertal. Weitergefördert werden daneben die Kommunen: Ahlen, Augustdorf, Bergheim, Dortmund, Duisburg, Düren, Essen, Gelsenkirchen, Gevelsberg, Gladbeck, Gütersloh, Hagen, Hamm, Herne, Horn-Bad Meinberg, Krefeld, Kreuztal, Mönchengladbach, Oer-Erkenschwick, Velbert, Werdohl und Wesseling.


Einzelplan 10 - Geschäftsbereich Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr

In der Klausursitzung des Haushalts- und Finanzausschusses wurde zugesagt, eine Liste aller von den Einsparauflagen betroffenen Titel zur Verfügung zu stellen. Diese Liste ist als Anlage 2 beigefügt.

Die Aussage gegenüber dem Haushalts- und Finanzausschuss, dass die Minderung des Ansatzes bei der NRW Stiftung Naturschutz (Titel 10 010 685 10) in Höhe von 500.000 Euro auf den Einsparauflagen beruht, wird nachträglich korrigiert.

Der Aufwuchs in 2023 war durch einen Fraktionsantrag erfolgt. Fraktionsanträge wirken sich jedoch nicht auf die Finanzplanung aus. Somit konnte eine Fortschreibung in 2024 nicht erfolgen.

Eine Einsparung wurde hier nicht vorgenommen.


Dr. Marcus Optendrenk



Neuausrichtung des Rechnungswesens

Bericht an den Haushalts- und Finanzausschuss
des Landtags Nordrhein-Westfalen



Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	1
2	Historie	2
2.1	Fachliche Ursprünge	2
2.2	Konzeptionsphase	2
2.3	Rollout	2
2.4	Konsolidierungsphase/Status quo.....	3
3	Bewertung	4
3.1	Planungsprozesse Produkthaushalt.....	4
3.2	Produkthaushalt und Binnensteuerung.....	5
3.3	Steuerung durch konsolidierte Abschlüsse	6
3.4	Ressourcensituation	7
3.5	Fazit.....	8
4	Neuausrichtung.....	9
4.1	Technik	9
4.2	Haushaltssteuerung	9

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Planungsschritte	5
-----------------------------------	---



1 Zusammenfassung

Derzeit steht eine technische Aktualisierung des für das Rechnungswesen eingesetzten Bewirtschaftungssystems an. In diesem Rahmen stellte sich die Frage, auf welcher fachlichen Basis diese Umstellung erfolgen soll.

Der Mehraufwand für eine fachliche Weiterentwicklung zu einem Produkthaushalt und zu einem konsolidierten Jahresabschluss ist hoch und angesichts der notwendigen Haushaltskonsolidierung nicht zu leisten. Auf Grund des engen haushaltswirtschaftlichen Rahmens soll auf eine Fortentwicklung in Richtung Produkthaushalt und Konzernabschluss verzichtet werden. Ein signifikanter Mittelmehrbedarf für die kommenden Jahre wird damit vermieden.

Stattdessen ist das Ziel, auf eine effektive und effiziente Haushaltssteuerung im Rahmen einer angereicherten Kameralistik auf Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung im Rahmen des bestehenden doppelischen Systems hinzuwirken. Die bislang geschaffene technische Basis, das aufgebaute Know-How der Beschäftigten und die bereits erhobenen und bewirtschafteten Daten werden als Fundament für eine fachliche Redimensionierung genutzt.



2 Historie

2.1 Fachliche Ursprünge

Das Programm EPOS.NRW¹ wurde mit mehreren Kabinettsbeschlüssen ab dem Jahr 2003 ins Leben gerufen.

Ziel des Programms EPOS.NRW war die Einführung eines neuen doppischen Rechnungswesens mit den Elementen Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung ergänzt um eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) zur „Integrierten Verbundrechnung“ und die Vorbereitung einer möglichen Einführung eines Produkthaushaltes. Damit eng verbunden war die Einführung eines outputorientierten Steuerungsansatzes unter Nutzung der Möglichkeiten des neuen Rechnungswesens, insbesondere der KLR.

2.2 Konzeptionsphase

Die Grundkonzeption (Landesmaster) wurde in den Jahren 2009/2010 geschaffen. In Kooperation des SAP-Kompetenzzentrums² und eines Generalunternehmers wurde auf der Grundlage der zuvor erstellten Fachkonzepte ein SAP-System aufgebaut, das einen Großteil der im Land vorhandenen Anforderungen abdecken sollte.

2.3 Rollout

Mit Beginn des Rollouts im Jahre 2011 wurde in den Dienststellen des Landes schrittweise das Rechnungswesen auf das SAP-basierte System umgestellt. Zwischenzeitlich wurde in den Jahren 2015 bis 2017 das System grundlegend durch Logistik-Komponenten erweitert. Als wichtiger Meilenstein konnte mit dem Abschluss des Rollouts zum Jahreswechsel 2019/2020 die Einführung des Systems in der gesamten Landesverwaltung im Wesentlichen abgeschlossen werden. Folglich wurde das bisherige Bewirtschaftungsverfahren final geschlossen. Die Kassenorganisation wurde gestrafft. Zahlreiche Vorverfahren wurden über Schnittstellen angebunden und nachgelagerte Verfahren werden mit aktuellen Daten versorgt.

Die Umstellung umfasste die laufende Haushaltsbewirtschaftung. Die technische Umsetzung der Haushaltsaufstellung und der Haushaltsrechnung zum Produkthaushalt war kein Auftrag des Rollouts, um einer abschließenden politischen Beschlussfassung nicht vorwegzugreifen.

¹ Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen.

² SAP CC, angesiedelt ursprünglich beim Ministerium der Finanzen, dann beim Landesamt für Finanzen, nun beim Landesbetrieb IT.NRW.



Derzeit sind 59 Budgeteinheiten eingerichtet, rund 600 Dienststellen wickeln ihre Buchhaltung über das System ab. Hinzu kommen weitere externe Organisationseinheiten, die für das Land insbesondere Zuwendungen bewirtschaften sowie einige Sondervermögen als technische Buchungskreise.³

2.4 Konsolidierungsphase/Status quo

Weitere Restarbeiten – insbesondere im Bereich besonders aufwändiger Vorverfahren – wurden im Anschluss an den Flächenrollout abgeschlossen.

In diese Zeit fällt auch die Intensivierung des Modellversuchs Produkthaushalt. Dieser wurde durch den Unterausschuss Modernisierung des Budgetrechts und Finanzcontrolling (UA MBF) des Haushalts- und Finanzausschusses intensiv begleitet, durch Initiativen qualitativ wie quantitativ erweitert und optimiert. Der abschließende Bericht enthält u. a. Prüfaufträge, die bei einer Weiterentwicklung in Richtung eines Produkthaushaltes zu berücksichtigen wären.⁴

Die Budgeteinheiten erstellen spätestens seit Abschluss des Rollouts regelmäßig simplifizierte Jahresabschlüsse, sogenannte Finanzberichte, und legen diese dem Landesrechnungshof vor.

³ Das teilrechtsfähige Sondervermögen BLB NRW und die Landesbetriebe nutzen eigenständige SAP-/Non-SAP-Systeme.

⁴ Vorlage UA MBF vom 17.01.2022, 17/6629.



3 Bewertung

3.1 Planungsprozesse Produkthaushalt

Insbesondere im Rahmen der durch den UA MBF angestoßenen Initiativen wurden die Anstrengungen verstärkt, haushalterische Planungsprozesse der Budgeteinheiten aktiv zu erproben.

Dabei wurde von folgendem Musterprozess ausgegangen:

- Planungsbeginn auf Ebene des Einzelplans für die jeweilige Budgeteinheit auf Ebene von Produkten und insbesondere Kostenstellen,
- Betragsmäßige Anpassung auf Grund zentraler Aufstellungsvorgaben auf Ebene der Kostenstellen,
- Meldung von notwendigen Einzelanpassungen auf Grund von konkreten geplanten Maßnahmen in den Dienststellen,
- Einarbeitung akzeptierter Einzelanpassungen im System,
- Planung statistischer Kennzahlen (Ebene Dienststelle) und weiterer Leistungsabgaben/-aufnahmen (zwischen Dienststellen),
- Planumlage,
- Nebenplanung weiterer Kennzahlen und Zahlungsgrößen ohne unmittelbaren Verrechnungsbezug.

Der Zusatzaufwand im Vergleich zur kameralen Haushaltsaufstellung und Haushaltsausführung ist sehr hoch. Der Prozess bedient sich der Kosten- und Leistungsrechnung (o. a. Prozessschritt Planumlage), wodurch die Produktplankosten kalkuliert werden.⁵ Die KLR erfordert in Abhängigkeit vom staatlichen Leistungsportfolio ein komplexes Verrechnungsmodell, das zahlreiche aktiv teilnehmende Stellen bedingt – bis auf die Ebene von einzelnen Kostenstellen (z. B. Sachgebieten).

Der oben aufgeführte generalisierte Prozess ist auch bei Einzelmaßnahmen durchzuführen, wie sie beispielsweise bei bestimmten Beschaffungsprogrammen oder bei Anträgen von Mitgliedern des Landtags im Sinne von § 10 Abs. 5 LHO auftreten.

Beispiel: Beschaffung fünf zusätzlicher Kraftfahrzeuge à 30.000 Euro im nächsten Haushaltsjahr

Kameraler Haushalt	Produkthaushalt
Erhöhung des Ansatzes von Titel 811 01 <i>Erwerb von Dienstkraftfahrzeugen</i> um 150.000 Euro	Anlage eines Investitionsprojekts, Bestimmung von Anlagenklasse, betriebsgewöhnlicher Nutzungsdauer und

⁵ Vorgeschrieben nach § 1a Abs. 3 Satz 3 HGrG.



Kameraler Haushalt	Produkthaushalt
	voraussichtlichen Zugangszeitpunkten sowie nutzenden Kostenstellen
	Plan-Abschreibungslauf
	Überprüfung und ggf. Anpassung von Verrechnungsschlüsseln, Planumlage
	Anpassung von Output-Kennzahlen an Produktgruppen

Tabelle 1: Planungsschritte

Es wird deutlich, dass der Planungsaufwand in einem Produkthaushalt ein Vielfaches (insbesondere auch zeitlich) von kameralen Planungsprozessen beträgt. Dies betrifft nicht nur Investitionen und die daraus resultierenden Abschreibungen, sondern auch konsumtive Maßnahmen; je weniger diese Aufwendungen einen unmittelbaren Leistungsbezug aufweisen (z. B. Mieten, Energie, Servicepersonal), desto komplexer werden die notwendigen Planungsprozesse.

3.2 Produkthaushalt und Binnensteuerung

Im Produkthaushalt erfolgt die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans leistungsbezogen durch die Verbindung von nach Produkten strukturierten Mittelzuweisungen mit einer Spezialität nach Leistungszwecken (§ 1a Abs. 3 Satz 1 HGrG). D. h. die sachliche Spezialität wird durch die einzelnen Produkte bzw. Produktgruppen abgebildet. Daraus folgt, dass angesichts des Umfangs staatlicher Verwaltungsleistungen eine Gliederungstiefe zu definieren ist, die das Parlament in die Lage versetzt, sich den Haushalt in angemessener Zeit zu eigen zu machen, ihn umfänglich zu steuern und gleichzeitig politische Schwerpunkte zu definieren. Seitens des Ministeriums der Finanzen ergaben Analysen im Rahmen des Modellversuchs zum Produkthaushalt, dass eine Wesentlichkeitsgrenze von 1 Mio. Euro angemessen sein dürfte. Daneben besteht die enge bundesrechtliche Einschränkung, dass Produkte aus einer Leistung oder einem Bündel von Leistungen bestehen müssen, die sich an Empfänger außerhalb der Gebietskörperschaft richten; werden interne Produkte ausgebracht, sind diese zu verrechnen.⁶

Diese notwendige bzw. vorgeschriebene Festlegung von Produkten, übergeordneten Zielen und Leistungs- sowie Qualitätskennzahlen kollidiert immer wieder mit den Steuerungserfordernissen vor Ort. Die Zusammenführung von Ressourcen- und

⁶ Vgl. Nr. II.5 Integrierter Produktrahmen nach §§ 10 Abs. 2 Satz 5 und 11 Abs. 3 i. V. m. § 49a HGrG.



Ergebnisverantwortung zur sogenannten Dezentralen Ressourcenverantwortung im Sinne des Neuen Steuerungsmodells bedingt eine Binnensteuerung, die sich aus den abstrakten Größen des Produkthaushalts nur mühsam operationalisieren lässt. Dies betrifft Behörden und Einrichtungen aller Größenordnungen. Kleinere Budgeteinheiten registrieren eine Diskrepanz zwischen internen Informationsansprüchen, externen Berichtspflichten und übergeordneten haushalterischen strategischen Steuerungsdaten. Größere Budgeteinheiten, gerade auch solche mit einem mehrstufigen Behördenaufbau, stellen fest, dass wichtige (ressourcenintensive) Querschnittsfunktionen sich in den Produkten der Haushaltsebene nicht wiederfinden. Es folgt eine aufwändige und mit Reibungsverlusten behaftete lokale Operationalisierung.

Budgeteinheiten, die als „interne Dienstleister“ (z. B. Rechenzentren, Aus- und Fortbildungseinrichtungen) tätig werden, müssen ihre Produktkosten auf die nutzenden Budgeteinheiten verrechnen.⁷ Verrechnungsmodalitäten, die im Rahmen der Haushaltsaufstellung geplant und kalkuliert werden, führen bei Abweichungen im Haushaltsvollzug zu Budgeteffekten, die weder durch die leistungsabgebenden, noch die Leistungsaufnehmenden Stellen angemessen aufgefangen werden können.

3.3 Steuerung durch konsolidierte Abschlüsse

Ein Bestandteil des Programms EPOS.NRW ist die Entscheidung über einen Gesamtabschluss. Das Ministerium der Finanzen vertritt seit jeher die Auffassung, dass die Entscheidung über die Erstellung eines Gesamtabschlusses in zeitlichem Zusammenhang mit der Entscheidung über den Produkthaushalt getroffen werden soll.⁸

Im Rahmen des Systemaufbaus wurden grundlegende technische Vorarbeiten geleistet, um zu einem späteren Zeitpunkt für eine Konzernkonsolidierung gerüstet zu sein. Die für darüber hinaus gehende Arbeiten notwendige Fachsoftware wurde noch nicht beschafft.

Kleinste rechnungslegende Einheit ist eine Budgeteinheit, z. B. der Landtag oder die ordentliche Gerichtsbarkeit. In der Vermögensrechnung (Bilanz) und der Erfolgsrechnung (Gewinn- und Verlustrechnung) sind Leistungsbeziehungen zwischen den Budgeteinheiten verzeichnet, die im Rahmen einer Konzernkonsolidierung zu eliminieren wären. Ergebnis wäre ein Gesamtabschluss der Kernverwaltung. Denkbar sind weitere (größere) Konsolidierungskreise: In einem nächsten Schritt könnten Sondervermögen und Landesbetriebe integriert werden. Erweitert man den Konsolidierungskreis darüber hinaus, kämen Beteiligungen hinzu. Der Aufwand für die Konsolidierung steigt mit der Vergrößerung des Konsolidierungskreises exponentiell an.

⁷ Siehe Fußnote 6.

⁸ Vgl. Nr. 3 lit. c) der Vorlage 17/1238 – FM NRW – 1-10-19-08 ASt, EPOS.NRW – vom 17.10.2018.



Ein konsolidierter Abschluss steht in keinem fachlichen und rechtlichen Wirkungszusammenhang zum Produkthaushalt oder zum kamerale Haushalt. Allenfalls mittelbar bestünde die Möglichkeit, Ergebnisse aus konsolidierten Abschlüssen in die Haushaltsaufstellung einzubeziehen.

3.4 Ressourcensituation

Für das Programm EPOS.NRW wurden rund 191 Mio. EUR verausgabt. Die geplanten Gesamtausgaben der Systemeinführung in der Landesverwaltung wurden eingehalten. In nicht unerheblichem Umfang (ca. 20 v. H.) darin enthalten sind landesinterne Personalausgaben, die während der Laufzeit angefallen sind und dem Grunde nach ebenfalls für den Betrieb oder die Vorbereitung der Ablösung des Bestandsverfahrens HKR-TV notwendig geworden wären. Das Verfahren HKR-TV (Eigenentwicklung) konnte durch SAP als zukunftsfähige und wirtschaftliche Standardsoftware abgelöst werden. Erst dadurch wird es mittelfristig möglich sein, Verbindungen zu anderen Digitalisierungsprojekten (z. B. my.NRW⁹) herzustellen. Ganz unabhängig von der Frage, ob ein Produkthaushalt eingeführt wird, war die damals getroffene Umstellungsentscheidung auf ein zukunftsfähiges SAP-System notwendig und sinnvoll. Gleiches gilt auch für die dadurch entstandenen Kosten.

Für die Einführung eines Produkthaushalts würden nunmehr signifikante zusätzliche Sachausgaben in zweistelliger Millionenhöhe anfallen. Neu zu konzipieren, zu beschaffen und zu betreiben wären Lösungen für den Haushaltsplandruck, die Mittelverteilung und Mittelüberwachung sowie die Haushaltsrechnung.

Mit Entfall der Option des Produkthaushalts ist lediglich eine kamerale Mittelverteilung und Mittelüberwachung einzuführen. In reduzierter Form wäre eine kamerale Planungsfunktion auch in einem Produkthaushalt notwendig geworden, da diese Funktion zur Erfüllung finanzstatistischer Anforderungen einschließlich der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen notwendig ist.¹⁰ Die einzuführende kamerale Haushaltsüberwachung wird optimierte Budgetierungsprozesse ermöglichen. Die vielfach manuell geführten Haushaltsüberwachungslisten werden damit obsolet.

Bis zum Ende des Flächenrollouts und während der aktuellen Konsolidierungsphase waren die Implementierung und der Verfahrensbetrieb, solange sie nur die Haushaltsausführung betrafen,¹¹ für die transformierten Budgeteinheiten weitgehend personalhaushaltsneutral. Mit einer Umstellung der Haushaltsaufstellung, der

⁹ Digitales Personalwirtschaftssystem (in Einführung).

¹⁰ Unter anderem auf Grund von § 49b HGrG ist sicherzustellen, „dass zur Erfüllung finanzstatistischer Anforderungen einschließlich der der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sowie für sonstige Berichtspflichten die Plan- und Ist-Daten weiterhin nach dem Gruppierungs- und Funktionenplan mindestens auf Ebene der dreistelligen Gliederung bereitgestellt werden“.

¹¹ § 17b Abs. 2 Satz 2 2. Alt. LHO.



Haushaltsrechnung und der sachlichen wie zeitlichen Verbindung aller Komponenten (Haushaltskreislauf) der Integrierten Verbundrechnung entstünde ein erheblicher quantitativer wie qualitativer personeller Mehrbedarf. Dieser Bedarf entstünde für operative Tätigkeiten in den Dienststellen und Einrichtungen, in den Buchungs- und Kostenrechnungsservices (BKS) der Budgeteinheiten sowie für strategische Aufgaben in den obersten Landesbehörden. Hinzu kämen weitere Aufwendungen im Ministerium der Finanzen und beim Verfahrensbetreiber IT.NRW. Dieser Personalmehrbedarf wurde seitens des Ministeriums der Finanzen auf etwa 200 zusätzliche Haushaltsstellen geschätzt. Ganz abgesehen von der Ausgabensteigerung wäre die Stellenbesetzung angesichts der demographischen Entwicklung schwierig.

Für einen konsolidierten Abschluss wären weitere Haushaltsmittel vorzusehen. Benötigt würde ein entsprechender technischer Unterbau. Eine Organisationseinheit an zentraler Stelle mit adäquater personeller Ausstattung wäre zu schaffen. Wie auch für den Themenkomplex des Produkthaushalts ist mit Herausforderungen bei der Personalbeschaffung zu rechnen. Von zusätzlichen wiederkehrenden Aufwendungen auf Grund der üblichen Abschlussprüfungen ist auszugehen.¹²

3.5 Fazit

Auf Grund des engen haushaltswirtschaftlichen Rahmens wird im Interesse eines Konsolidierungsbeitrags auf eine Fortentwicklung in Richtung Produkthaushalt und Konzernabschluss verzichtet. Die Ausgabendisziplin und die Priorisierung von Ausgabeschwerpunkten überlagern theoretisch mögliche mittelfristige, derzeit nicht bezifferbare Steuerungsvorteile. Ein signifikanter und aktuell nicht tragfähiger haushalterischer Mehrbedarf für die kommenden Jahre wird vermieden.

Vielmehr wird auf eine effektive und effiziente Haushaltssteuerung im Rahmen der Kameralistik auf Basis des bestehenden doppischen und kostenrechnerischen Systems hingewirkt. Auch weiterhin wird der weit überwiegende Teil des täglichen Buchungsgeschäfts parallel kameral und kaufmännisch verarbeitet; Haushaltsaufstellung, -vollzug und -rechnung im haushaltsrechtlichen Sinne bleiben indes kameral. Weitere Optimierungsmöglichkeiten, wie z. B. Vereinfachungen des doppischen Rechnungswesens oder die Stärkung der Binnensteuerung mittels Kosten- und Leistungsrechnung, werden im weiteren Projektverlauf intensiv geprüft bzw. schrittweise und pragmatisch umgesetzt. Ziel ist es, aus den bereits erreichten fachlichen und technischen Standards ein Maximum an zusätzlichem Nutzen zu erzielen.

¹² Z. B. durch Wirtschaftsprüfungsgesellschaften entsprechend §§ 316 ff. HGB, beauftragt durch den LRH, vgl. Geschäftsbericht des Landes Hessen 2021, Seite 139.



4 Neuausrichtung

4.1 Technik

Der Service und Support für die bisherige ERP-Software wird von der Firma SAP SE zum 31.12.2027 eingestellt. Angesichts des funktionalen Umfangs des Systems sowie der Verbreitung in der Landesverwaltung und der damit verbundenen hohen Anzahl von Anwenderinnen und Anwendern sollte der Umstieg auf die Nachfolgeversion S/4HANA möglichst zeitnah erfolgen.

Die strukturellen Grundlagen des aktuellen SAP-Systems wurden in den Jahren 2009/2010 gelegt. Ungeachtet der Weiterentwicklung des fachlichen Umfelds haben sich über die bisherige produktive Laufzeit auch weitere technische Anforderungen und potentielle Optimierungsmöglichkeiten ergeben. Diese werden im Rahmen der Umstellung auf S/4HANA genutzt.

4.2 Haushaltssteuerung

4.2.1 Kosten- und Leistungsrechnung

Die Kosten- und Leistungsrechnung soll durch die Budgeteinheiten intensiv vertieft werden, um das Verhältnis von Kosten und Leistungen bei der Aufgabenwahrnehmung zu verbessern.¹³

Die bislang hohe Abstraktionsebene insbesondere bei den Produktgruppen wird zugunsten einer besseren Steuerbarkeit aufgegeben. Die Behörden und Einrichtungen können die KLR zu internen Steuerungszwecken nutzen. Dies betrifft z. B. die Gebühren- und Entgeltkalkulation, die Unterstützung bei Make-or-Buy-Entscheidungen oder die Objektivierung von Aufgabenkritik.

Die Behörden und Einrichtungen haben somit künftig die Möglichkeit, nicht nur die Kosten, sondern auch die strategische und operative Zielorientierung sowie Mengen- und Qualitätskennzahlen unabhängig von Zwängen des Rechnungswesens zu betrachten. Diese Zielvorstellung soll schrittweise und pragmatisch mit den Ressorts entwickelt werden.

4.2.2 Vermögens- und Erfolgsrechnung

Die Haushaltsrechnung (hier: Vermögensnachweis nach §§ 73, 86 LHO) greift in zunehmendem Maße z. B. auf die Anlagenbuchhaltung zurück. Als einer der ersten Schritte wird die Anlagenbuchhaltung und in einschlägigen Auszügen das

¹³ Nr. 3 VV zu § 7 LHO.



Umlaufvermögen für die Führung des Landesgrundbesitzverzeichnisses und die Beschickung der Haushaltsrechnung (Anlage VIb) eingesetzt.¹⁴

Eine weitere Optimierung der Vermögensdarstellung regt auch der Landesrechnungshof an, die diesbezüglichen Hinweise werden durch das Ministerium der Finanzen intensiv geprüft.¹⁵

Die Daten der Anlagenbuchhaltung stehen der Investitionssteuerung zur Verfügung. Im Rahmen betriebswirtschaftlicher Steuerungsprozesse kann so insbesondere verhindert werden, dass es in Budgeteinheiten oder Teilbereichen davon zu Investitionsstaus kommt. Nur mit Hilfe adäquater Vermögenserhaltung bzw. zielgerichtetem Vermögensaufwuchs ist es möglich, das Leistungsvermögen der Landesverwaltung zu erhalten und zielgerichtet zu verbessern.

Die Prozesse der Vermögens- und der Erfolgsrechnung werden auf Kostentreiber untersucht, auf ihren jeweiligen Steuerungsnutzen geprüft und bei Bedarf vereinfacht. Grundsätzlich orientiert sich das Rechnungswesen auch künftig an den Standards staatlicher Doppik¹⁶, weicht von diesen jedoch im Interesse wirtschaftlicherer Prozesse ab.¹⁷ Die Fertigung und die Vorlage von Finanzberichten wird aus Gründen der Qualitätssicherung im Grundsatz fortgeführt. Die weitere Beibehaltung der Standards staatlicher Doppik und die damit einhergehende Orientierung am Handelsrecht sowie an den Grundsätzen der ordnungsmäßigen Buchführung und Bilanzierung stellt sicher,¹⁸ dass ein national anerkannter, erprobter und praxisgerecht dokumentierter Rahmen eingehalten wird. Für den Fall, dass sich im Kontext europäischer Rechnungslegungsstandards mittelfristig eine Internationalisierung abzeichnen sollte, trifft dieses Vorhaben auf ein doppeltes Fundament.

Die Gewährleistung einer hohen Datenqualität in der Erfolgsrechnung dient unmittelbar der Standardisierung des internen Rechnungswesens sowie der Sicherung von Qualität und Wirtschaftlichkeit der KLR.

¹⁴ Runderlass FM NRW – H 1308 – 000003 – IV B 8 – vom 2. Mai 2023, MBI. NRW. 2023 S. 446.

¹⁵ „Insbesondere durch eine Verwendung der im System EPOS.NRW vorhandenen Daten könnte der Vermögensnachweis kurzfristig aussagekräftiger gestaltet werden.“, Auszug aus dem Leitsatz zu Tz. 6, Jahresbericht 2023 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2022.

¹⁶ Standards für die staatliche doppelte Buchführung nach § 7a HGrG i. V. m. § 49a HGrG.

¹⁷ Beispiel: Auf die bislang noch nicht implementierte Bildung von Pensionsrückstellungen wird verzichtet. Diese nähme erhebliche Personal- und Zeitressourcen in Anspruch, bedürfte jährlicher Überprüfungen und komplexer Neuberechnungen. Die Berücksichtigung der laufenden Kosten, die durch diese implizite Verschuldung entstehen, kann jedoch auch ausreichend genau durch Pauschalen in der KLR (Tz. 4.2.1) erfolgen.

¹⁸ § 7a Abs. 1 Satz 1 HGrG.



4.2.3 Berichtswesen

Dem Berichtswesen kommt mit Blick auf die parlamentarische Steuerungs- und Kontrollfunktion eine besondere Bedeutung zu. Der Haushaltsvollzug wird durch geeignete Berichte des Ministeriums der Finanzen begleitet.

Übersicht zur titelscharfen Darstellung der Einsparauflage des Einzelplans 10

Kapitel	Titel	Bezeichnung	Betrag* - in EUR -
10 010	453 01	Trennungentschädigung	25.000
10 010	511 01	Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände	50.000
10 010	527 01	Reisekosten	125.000
10 010	525 01	Fortbildung	50.000
10 010	526 01	Sachverständige	100.000
10 010	526 02	Gerichtskosten	50.000
10 010	537 12	Versuche und Untersuchungen	202.000
10 010	539 00	Umweltpreise	600
10 010	541 00	Veranstaltungen und dgl.	15.400
10 010	541 11	Tagung Seilbahnausschuss (Bezeichnungsänderung für 2024 vorgeschlagen)	101.400
10 010	546 01	Vermischte Ausgaben	600
10 010	546 05	Entgelte an die NRW.BANK für die finanzielle Abwicklung bzw. Durchführung von Förderprogrammen	10.000
10 010	511 60	Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände (IT MUNV)	25.000
10 010	514 60	Verbrauchsmittel Datenverarbeitung (IT MUNV)	1.000
10 010	525 60	Aus- (und Fort)bildung auf dem Gebiet der ADV (IT MUNV)	2.000
10 010	537 60	Planung und Erarbeitung informationstechnischer Konzepte für das Ministerium	52.000
10 010	538 60	Ausgaben für Datenverarbeitung (IT MUNV)	65.000
10 010	812 60	Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen (IT MUNV)	5.000
10 030	537 11	Versuche und Untersuchungen (im Naturschutz)	45.000
10 030	537 64	Versuche und Untersuchungen (Grüne Infrastruktur)	150.000
10 030	541 64	Ausgaben für Veranstaltungen und dgl. (Grüne Infrastruktur)	150.000
10 030	883 64	Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden u. Gemeindeverbände (Grüne Infrastruktur)	600.000
10 050	633 72	Sonstige Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (Flächenkooperation)	180.000
10 050	683 72	Zuschüsse (an private Unternehmen) (Flächenkooperation)	800.000
10 050	883 72	Zuweisungen (an Gemeinden, GV) (Flächenkooperation)	400.000
10 050	892 72	Zuschüsse (an private Unternehmen) (Flächenkooperation)	50.000
10 050	893 72	Zuschüsse (an Sonstige) (Flächenkooperation)	50.000
10 050	537 69	Planungen, Untersuchungen (Zukunftsfragen Wasserwirtschaft)	270.000
10 060	537 13	Werkverträge im Umweltbereich	8.000
10 060	683 63	Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen (Umweltwirtschaft)	82.000
10 060	633 64	Sonstige Zuweisungen an Gemeinden u. Gemeindeverbände (Umwelt, Gesundheit, Gentechnik)	60.000
10 060	686 66	Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland (Nachhaltige Entwicklung)	82.000

Kapitel	Titel	Bezeichnung	Betrag* - In EUR -
10 060	537 67	Versuche, Untersuchungen, Beratungsleistungen (Regionale Klimaanpassung LIFE)	80.000
10 060	683 68	Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen (Ressourceneffizientes Wirtschaften)	50.000
10 060	534 70	Ausgaben für die Pflege von Auslandsbeziehungen und Förderung der politischen Zusammenarbeit	12.000
10 060	526 10	Ausgaben für Sachverständige für die Anerkennung als zugelassene Stelle nach § 11 EVPG	14.000
10 060	537 65	Versuche, Untersuchungen, Beratungsleistungen (Klimamaßnahmen)	52.000
10 060	427 77	Entgelte für Aushilfen (Umweltbildung, BNE)	20.000
10 060	686 77	Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland (Umweltbildung, BNE)	70.000
10 110	891 62	NE-Infrastrukturförderung	1.000.000
10 110	682 65	Zuwendungen für Planungsleistungen zur Bildung eines Planungsvorrates	1.100.000
10 120	536 10	Maßnahmen zur Sicherung der Verkehrsflughäfen	250.000
10 120	891 64	Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Unternehmen (Flugsicherheit, Umweltschutz, Luftfahrttechnologien)	500.000
10 130	881 10	Zuweisungen an die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes für den Ausbau der rheinisch-westfälischen Kanäle	2.000.000
10 140	537 20	Erbringung von Planungs- und Baumanagementleistungen durch die DEGES	500.000
10 140	883 13	Zuweisungen des Landes zur Verbesserung der Straßeninfrastruktur der Gemeinden und Kreise	2.300.000
10 150	777 11	Bau und Unterhaltung von Straßen und Radwegen...	13.100.000
10 400	511 01	Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte und Ausstattungsgegenstände (LANUV)	1.300.000
Anrechnung des partiellen Verzichts auf Einmalbetrag			1.187.700
Summe:			27.342.700

* auf volle Hundert gerundet