



## Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

H 1120 - 5/04-05 - II 1

Düsseldorf, 22.12.2003

### **Vorlage für den Haushalts- und Finanzausschuss Haushaltsentwurf 2004 / 2005: Einleitender Bericht zum Einzelplan 12**

Im Rahmen der auswärtigen Klausursitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 04.12. und 05.12.2003 in Dortmund wurde zugesagt, eine Ausfertigung des einleitenden Berichts zum Einzelplan 12 zu übersenden.

Dieser Bitte wird mit dieser Vorlage entsprochen.

In Vertretung des Staatssekretärs

Steller

Anlg.: 1 Ausfertigung des einleitenden Berichts zum Einzelplan 12





**Anlage zur Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss vom 22.12.2003 –  
H 1120 -5/04 – 05 - II 1**

**Dr. Harald Noack  
Staatssekretär im Finanzministerium  
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Es gilt das gesprochene Wort

**Haushaltsentwurf 2004 / 2005  
Einleitender Bericht zum Einzelplan 12**

**Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses  
am 04./05.12.2003 in Dortmund**

Anrede,

Der bewährten Tradition folgend möchte ich Ihnen zunächst einen allgemeinen Überblick über den Entwurf des Doppelhaushalts 2004/2005 (Stand: 1. Ergänzungsvorlage) sowie die jeweiligen Kenndaten für den Einzelplan 12 verschaffen.

Die Gesamteinnahmen des Einzelplans 12 betragen im Haushaltsjahr 2004 949,7 Mio. Euro und im Haushaltsjahr 2005 1.026,9 Mio. Euro. Damit steigen die Einnahmen gegenüber dem Haushaltsjahr 2003 um 47,8 Mio. Euro (+5,3%) bzw. 125,0 Mio. Euro (+13,9 %).

Die Steigerungen ergeben sich insbesondere durch die Anpassung der Vermischten Einnahmen der Finanzämter (Verspätungszuschläge, Säumniszuschläge) an die Ist-Entwicklung der Vorjahre sowie durch die erhöhten Darlehenstilgungen des Bau- und Liegenschaftsbetriebes.

Das Ausgabevolumen des Einzelplans 12 erhöht sich 2004 um 26,1 Mio. Euro (+1,5 %) auf 1,75 Mrd. Euro und 2005 um weitere 15,5 Mio. Euro (gegenüber 2003 + 2,4 %) auf 1,77 Mrd. Euro.

Die Erhöhung basiert im Wesentlichen darauf, dass mit dem Haushalt 2004 die bisher im Einzelplan 20 etatisierte Maßnahme „Koordination und Implementierung von Produkthaushalten und Kosten- und Leistungsrechnung“ (Kostenvolumen 2004: 11,0 Mio. Euro; 2005: 9,6 Mio. Euro) in den Einzelplan 12 verlagert, die Managementfee an den Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW als Folge der Einführung der Zentralisierung des Gebäudemanagements (2004: 0,8 Mio. Euro, 2005: 2,3 Mio. Euro) im Einzelplan 12 zentral veran-

schlagt sowie die globalen Minderausgaben um 31,9 Mio. Euro gegenüber dem Haushaltsjahr 2003 reduziert worden sind.

Im Einzelnen verändern sich die Ausgabenbereiche wie folgt:

Die Personalausgaben, die rd. 82 % der Gesamtausgaben des Einzelplans ausmachen, werden 2004 um 22,2 Mio. Euro auf insgesamt 1,44 Mrd. Euro sinken. Im Haushaltsjahr 2005 steigen die Personalausgaben auf 1,46 Mrd. Euro.

Die Ansätze bei den Sächlichen Verwaltungsausgaben steigen 2004 um 5,0 % auf 239,4 Mio. Euro. 2005 sinken die Ausgaben wieder um 1,0 Mio. Euro auf 238,4 Mio. Euro.

Die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke wurden 2004 um 3,2 Mio. Euro auf 7,9 Mio. Euro und 2005 nochmals um 0,2 Mio. Euro auf 7,7 Mio. Euro reduziert.

Die Investitionsausgaben steigen 2004 um 4,6 Mio. Euro auf 64,3 Mio. Euro und sinken 2005 um 1,2 Mio. Euro auf 63,1 Mio. Euro.

Durch den Wegfall globaler Minderausgaben ergibt sich bei den Besonderen Finanzierungsausgaben im Haushaltsjahr 2004 ein Ansatz von 2,8 Mio. Euro. Dieser Ansatz bleibt 2005 unverändert.

Damit behält der Einzelplan 12 auch in den kommenden Haushaltsjahren seine Struktur als Verwaltungshaushalt.

Nach Darstellung der Eckdaten möchte ich nunmehr auf einige wesentliche Aspekte des Einzelplans 12 eingehen.

### **Personalhaushalt des Einzelplans 12:**

Der Stellenbestand im Einzelplan 12 sinkt im Jahr 2004 um 1.159 Stellen auf 29.451 Stellen, für 2005 ist eine Reduzierung um weitere 28 Stellen vorgesehen.

Die Stellenreduzierung ist auf die Verlagerung der Fachstellen aus den Einzelplänen in die Bezirksregierungen (1. Ergänzungsvorlage) sowie auf die Realisierung von kw-Vermerken zurückzuführen. Im Hinblick auf die hohe Zahl der kw-Realisierungen (1018), erscheint es mir erforderlich, hierzu einige Anmerkungen zu machen:

Die Steuerverwaltung ist in der Vergangenheit immer wieder kritisiert worden, der kw-Abbau laufe zu langsam. Vertreter des Hauses haben demgegenüber stets die Absicht bekräftigt, den geforderten Personalabbau zu erbringen. Wie ernst es uns mit dieser Absicht ist, zeigen die Zahlen aus dem Entwurf 2004. Der Stellenabbau im Tarifbereich wird kontinuierlich fortgesetzt, der Stellenbestand bei den Beamten des gehobenen Dienstes und des mittleren Dienstes sinkt um etwas mehr als 700 Stellen.

Ende 2005 werden wir alle fälligen kw-Vermerke im Planstellenbereich der Steuerverwaltung erfüllt haben. Zur Ihrer Erinnerung sei angemerkt, dass ich Ihnen dies bereits auf der Klausurtagung im letzten Jahr angekündigt hatte.

In diesem Zusammenhang taucht natürlich sofort die Frage nach den Auswirkungen der Verlängerung der Wochenarbeitszeit auf.

Im Kapitel 12 020 sind etwas mehr als 1.400 neue kw-Vermerke ausgebracht. Über sie soll die Verlängerung der Wochenarbeitszeit durch Personalabbau haushaltswirksam werden.

Der zwingende Personalabbau wird in der Steuerverwaltung über abgesenkte Einstellungszahlen bei den Beamtenanwärtern gesichert. Der Ersatzbedarf für den gehobenen Dienst in den Jahren 2007 und 2008 liegt bei etwa 600 Beschäftigten jährlich. Die Einstellungszahlen für 2004 und 2005, mit dem diese Abgänge ersetzt werden sollten, liegen bei 300. Die Einstellungszahlen im mittleren Dienst bleiben wie in den letzten Jahren bei 0. Damit ist die termingerechte Realisierung der kw-Vermerke aus der Verlängerung der Wochenarbeitszeit gesichert.

### **Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB NRW)**

Im dritten Geschäftsjahr des BLB NRW wurden wichtige Schritte zur Verwaltungsmodernisierung vorangetrieben. Exemplarisch nenne ich die Einrichtung einer Schiedsstelle zur Schlichtung von Streitigkeiten zwischen dem BLB NRW und den Verwaltungen aus dem Mietverhältnis, die Einführung der einheitlichen Software SAP R3, sowie die Zentralisierung des Gebäudemanagements beim BLB NRW ab dem 01.01.2004.

Die Entscheidung über die Art und Weise der Zentralisierung des Gebäudemanagements hat einige Zeit in Anspruch genommen. Dies war auch notwendig. Die Landesregierung hat nunmehr ein Modell gewählt, wonach der BLB NRW nicht selbst Erbringer der

Gebäudemanagementleistungen wird. Er wird lediglich die bestehenden Bedarfe nach außen bündeln. Dazu übernimmt er ab dem 01.01.2004 das Vertragsmanagement für alle zwischen dem Land NRW und Dritten abgeschlossenen oder noch abzuschließenden Verträge, die im Zusammenhang mit Gebäudemanagementleistungen stehen.

Das hieraus resultierende Einsparpotential, das im Haushaltsentwurf 2004/2005 berücksichtigt ist, beträgt für das Jahr 2004 rd. 1,6 Mio. € und für das Jahr 2005 rd. 4,5 Mio. €. Bis zum Jahr 2007 ist eine Steigerung des Einsparpotentials auf rd. 10,5 Mio. € jährlich vorgesehen.

Der BLB NRW erhält für seine Tätigkeit eine Managementfee in Höhe von 33,3 % der Einsparungen.

Darüber hinaus fließen im Jahr 2004 rd. 172 Mio. € und im Jahr 2005 rd. 266 Mio. € vom BLB NRW an das Land. Zur Mobilisierung des entsprechenden Kapitals hat der BLB NRW ein systematisches Verkaufsprogramm vorgeschlagen, in dessen Rahmen er zunächst nicht betriebsnotwendige Grundstücke sowie unbebaute Grundstücke identifiziert und die Nutzungsmöglichkeit im Rahmen der Standortkonzepte überprüft.

Zudem wird er Gebäude ermitteln, die im Rahmen der Unterbringungsstrategie für die Landesverwaltung in absehbarer Zukunft entbehrlich werden. Diese Liegenschaften können nicht erst nach Leerzug, sondern sofort veräußert werden. Die Vermarktungschancen steigen deutlich, wenn der Erwerber die Zeit der Zwischennutzung durch die Landesverwaltung für seine Projektentwicklung nutzen und Vorprojektzinsen vermeiden kann.



Das Veräußerungsprogramm umfasst ein Volumen von 139 Mio. € im Jahr 2004 und 220 Mio. € im Jahr 2005. Voraussetzung für eine Veräußerung bleibt daneben immer die Wirtschaftlichkeit der Veräußerung im Einzelfall.

Insgesamt geben die Wirtschaftspläne 2004 und 2005 eine positive Entwicklung wieder. Das Jahresergebnis laut Erfolgsplan verbessert sich im Jahr 2005 auf einen Verlust von rd. 19 Mio. €.

### **Projekt FISCUS**

Wie Sie sicherlich wissen, wird im Rahmen des Projektes FISCUS eine bundesweit einheitliche Software für die Finanzämter entwickelt. Die Reorganisation des Projektes zu Beginn des Jahres 2001 hat sich ausgezahlt. Die Straffung des Projektmanagements auf Verwaltungsseite und die Gründung der fiscus GmbH als sog. Software-Haus haben das Vorhaben einen großen Schritt nach vorne gebracht. Das belegen beispielhaft folgende Projekte:

- Die für die Aufgaben Bußgeld, Strafsachen und Steuerfahndung entwickelte Software wird seit November 2002 im Pilotland Schleswig-Holstein erprobt. Voraussichtlich ab Ende 2003 wird das Programm einen Funktionsumfang haben, der einen Einsatz auch außerhalb der Pilotierung sinnvoll macht.
- Das Projekt Grunderwerbsteuer wird - wenngleich mit noch nicht vollem Funktionsumfang - seit Mitte dieses Jahres im Finanzamt Hilden erprobt.
- Für die Erhebung werden noch in diesem Jahr erste Testprogramme zur Verfügung stehen. Es versteht sich von selbst, dass

die kassentechnische Abwicklung und Überwachung von Zahlungen Kernstück einer Software für Finanzämter ist. Daher ist das Erhebungsprogramm von zentraler Bedeutung.

Natürlich werden auch die anderen Aufgaben der Finanzämter angegangen. Insoweit besteht für die fiscus GmbH eine laufend aktualisierte Roadmap mit allen weiteren Planungen.

Ich bin davon überzeugt, dass es richtig ist, mit FISCUS das Konzept einer länderübergreifenden Kooperation konsequent weiter zu verfolgen. Die zur Sicherung der Steuereinnahmen erforderliche Qualität der Programme kann nur durch einheitliche Software garantiert werden. Und nur eine gemeinsame Entwicklung kann den Aufwand zur Entwicklung dieser Programme in einem vertretbaren Rahmen halten. Besonders wichtig ist, dass einheitliche Programme zu einem reibungslosen Informationsaustausch zwischen den Ländern und zur besseren Verfolgung von Steuersündern beitragen. Hier möchte ich nur beispielhaft die Maßnahmen zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs erwähnen.

### **Risikomanagement**

Ständig komplexer werdenden Steuergesetze, gestiegene Fallzahlen, personalwirtschaftliche Zwänge und der steigende Druck seitens der Bürger auf zeitnahe Steuererstattungen sind derzeit die wesentlichen Herausforderungen im Bereich der Arbeitnehmerveranlagung.

Die Verwaltung begegnet diesem Druck durch einen möglichst effizienten Einsatz der Personalressourcen. Das Stichwort heißt "Risikomanagement". Die einem Vorgang gewidmete Arbeitsintensität muss sich nach der steuerlichen Bedeutung des Falles und der Hö-

he des steuerlichen Ausfallrisikos richten. Dabei werden die Personalressourcen auf die gewichtigen und schwierigen Fälle mit nennenswertem Risiko konzentriert. "Kleine" Fälle sind mit möglichst geringem Personalaufwand zu erledigen. Ziel ist, die Personalressourcen dorthin zu lenken, wo sie die größte Effizienz entfalten. Dadurch wird nicht nur die Erledigung der Fälle beschleunigt, sondern auch die Arbeitsqualität und die steuerlichen Ergebnisse werden verbessert.

Natürlich haben die Finanzämter auch die sog. "kleineren" Fälle weiterhin im Griff. Diese Fälle werden zunächst maschinell auf Plausibilität geprüft. Dabei auffallende Steuererklärungen werden ebenfalls intensiv geprüft. Weitere Absicherungen erfolgen durch eine willkürliche Stichprobe und durch in regelmäßigen Abständen - z. B. alle vier Jahre - liegende Vollprüfungen.

Schwerpunkt des Risikomanagements war bislang die Veranlagungsstelle und hier insbesondere die Arbeitnehmerveranlagung. Die bisherigen positiven Erfahrungen haben die Finanzämter ermutigt, die neuen Bearbeitungsweisen auch im Bereich der selbständig tätigen Steuerpflichtigen und bei anderen Steuerarten zu erproben. Auch hier sind die ersten Erfahrungen positiv. Daher wird die Verwaltung das Risikomanagement auch in diesen Bereichen zügig voranbringen.

### **Pilotversuch des Landes NRW: Vereinfachte Einkommensteuererklärung für Arbeitnehmer**

Eine große Anzahl von Einkommensteuererklärungen hat einen steuerrechtlich relativ „einfachen“ Erklärungsinhalt. Um den Service für die Steuerbürger zu verbessern und den Steuerpflichtigen auch die Erstellung der Erklärung zu erleichtern, hat die Finanzverwaltung

NRW einen vereinfachten Einkommensteuer-Erklärungsvordruck für Arbeitnehmer entwickelt. Der Vordruck umfasst auf einem Blatt DIN A4 die wesentlichen Teile des Einkommensteuer-Mantelbogens und zweier Anlagen N. Nach ersten Schätzungen können mit dem Vordruck (und ggf. den zusätzlichen Anlagen „Kind“ und „AV“ für die Riester-Rente) über 50 % der insgesamt eingehenden Einkommensteuer-Erklärungen abgewickelt werden.

Mit Zustimmung des Bundes soll der neue, vereinfachte Vordruck zunächst für 2 Jahre (VZ 2003 und 2004) zu Erprobungszwecken in fünf Finanzämtern in NRW (Bochum-Mitte, Bochum-Süd, Herne-Ost, Herne-West und Geldern) mit insgesamt rd. 180.000 Arbeitnehmerfällen eingesetzt werden, bevor über die bundesweite Einführung entschieden wird.

Zum Schluss möchte ich Ihren Blick noch auf einige Projekte des Finanzministeriums lenken, die zur Effizienzsteigerung, zur Verbesserung der Arbeitsabläufe und zur Verwaltungsmodernisierung beitragen sollen.

### **Einführung von Produkthaushalten/Kostenleistungsrechnung**

Mit Kabinettsbeschluss vom 18. März 2003 hat die Landesregierung entschieden, künftig Produkthaushalte aufzustellen und als deren unverzichtbare Grundlage landesweit die Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.

Produkthaushalte und Kosten- und Leistungsrechnung sind Kernstücke einer Haushaltsreform und eines neuen Rechnungswesens. Sie bilden ein wesentliches Element der neuen Verwaltungssteuerung, die auf Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung

ausgerichtet ist. Zielvereinbarungen sollen künftig sowohl die Leistungserwartungen als auch die Budgetgestaltung umfassen. Damit soll die bisherige Input-Darstellung um die Abbildung des Ressourcenverbrauchs ergänzt werden. So werden Parlament und Verwaltung künftig regelmäßig über die Korrelation von Ressourceneinsatz und den damit zu erbringenden Leistungen der Verwaltung, ins Bild gesetzt.

Mit der Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung sind Optimierungseffekte zu erwarten, die zur Haushaltskonsolidierung beitragen sollen. Dazu haben Erfahrungen aus Kommunen und teils auch schon aus anderen Ländern gezeigt, dass die Delegation von Verantwortung auf nachgeordnete Bereiche neue Motivation und neues Engagement freisetzt, was zu deutlich effizienterem Verwaltungshandeln führt.

Schließlich wird auch die künftige Rechnungslegung auf die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung zurückgreifen müssen, um der künftigen Soll-Darstellung zu entsprechen. Bei der grundsätzlichen Bedeutung der Kosten- und Leistungsrechnung – sie erfordert eine sach- und zeitgerechte Abgrenzung der Ausgaben in Bezug zur Periode des Werteverzehrs – wird sie langfristig von der Kameralistik zur doppelten Buchführung, der diese Abgrenzungen immanent sind, überleiten.

Flankiert von einem leistungsfähigen Controlling, das zeitnah und stringent den Grad der Zielerreichung sowohl hinsichtlich der Kosten- und Produktivitätsziele als auch bezüglich der qualitativen Aspekte offen legt, wird das Bündel aller neuen Steuerungsinstrumente

einer modernen und leistungsfähigen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen dienen. Sie braucht dann Vergleiche mit anderen Verwaltungen und auch mit Teilen der Privatwirtschaft nicht zu scheuen.

In diesem Sinne wird die Landesregierung, vertreten durch das Finanzministerium, auch weiterhin die vom Haushalts- und Finanzausschuss erbetene Unterstützung der Arbeit der von ihm eingerichteten Arbeitsgruppe „Haushaltsrecht und Haushaltsvollzug gemeinsam zukunftsorientiert gestalten“ erbringen. Hier können die Einzelheiten eines künftigen Haushaltsverfahrens abgestimmt und die generellen Eck-Kennzahlen eines Controlling-Systems ausgewählt werden.

Es wird vermutlich nicht leicht sein, die vielfältigen und tiefgreifenden Reformansätze gegen alle Widerstände durchzusetzen. Um ein homogenes und schlagkräftiges Reform-Werk zu schaffen, bedarf es daher dringend der breiten politischen Unterstützung. Insoweit begrüße ich die im parlamentarischen Bereich ergriffenen Initiativen ausdrücklich und möchte besonders hervorheben, dass hier kein Dissens zwischen Parlament und Verwaltung besteht.

Zur Fortführung der Maßnahmen sind im Einzelplan 12 Haushaltsmittel in Höhe von 11,0 Mio. Euro (2004) und 9,6 Mio. Euro (2005) sowie personelle Ressourcen in nicht unerheblichem Umfang etatziert worden. Die Veranschlagung entsprechender Mittel und zusätzlicher Stellen ist in Zeiten knapper Haushalte ein eindeutiges Indiz dafür, dass wir in die Zukunft investieren wollen, um eine leistungsfähige, reformierte Verwaltung im Lande Nordrhein-Westfalen zu

schaffen, die dann ihrerseits dazu bei trägt, als „return-on-invest“ das staatliche Handeln effizienter und effektiver zu gestalten.

Im Bereich der Verwaltungsmodernisierung wird der Prozess zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung fortgesetzt. Im Rahmen der Fortführung der Aufgabenkritik sind folgende neue Projekte angestoßen worden, die in den kommenden Haushaltsjahren weitergeführt und realisiert werden sollen.

### **Projekt „Aufgabenerhebung NRW“**

Um eine einheitliche Datenbasis für eine kritische Analyse der Aufgaben und Aufgabenzusammenhänge zu schaffen, hat die Landesregierung beschlossen, sämtliche Aufgaben der Landesverwaltung zu erheben und in eine fortschreibungsfähige Aufgabendatenbank einzustellen (Projekt „Aufgabenerhebung NRW“). Die Datenbank wird voraussichtlich bis März 2004 realisiert. Im Anschluss daran soll mit Hilfe dieser Datenbank überprüft werden, wo im Einzelnen Aufgabenträgerschaft, Entscheidungskompetenzen und Mittel zusammengeführt werden können. Aufgabenkritische Untersuchungen im Rahmen der Zweckkritik können auf dieser Basis im Laufe der Jahre 2004 bzw. 2005 zielgerichtet unter Berücksichtigung politischer Prioritätensetzung geplant und durchgeführt werden.

### **Projekt „Haushaltsbenchmark NRW“**

Mit Blick auf die Zeitschiene des Projektes „Aufgabenerhebung NRW“ wurde im 1. Halbjahr 2002 ein **Haushaltsbenchmark** mit anderen Bundesländern durchgeführt, um zeitnah aufgabenkritische Folgeuntersuchungen auf den Ergebnissen dieses Benchmarks festlegen zu können. Die Landesregierung hat in diesem sachlichen

Kontext für die Aufgabenbereiche „**Kindergärten**“ und „**Jugendhilfeleistungen**“ weitergehende Untersuchungen mit externer Hilfe beschlossen. Die Untersuchungsaufträge wurden zwischenzeitlich vergeben und die Untersuchungen begonnen. Mit ersten Ergebnissen ist bereits im Laufe des nächsten Jahres zu rechnen.

### **Projekt „Machbarkeitsstudie Beschaffungswesen NRW“**

Eine im Jahr 2002 durchgeführte Machbarkeitsstudie zur Identifizierung von Möglichkeiten zu Wirtschaftlichkeitsverbesserungen im Bereich des Beschaffungswesens des Landes ist zu dem Ergebnis gelangt, dass dort erhebliche Potentiale vorhanden sind. Für die in dieser Hinsicht besonders aussichtsreichen Beschaffungsbereiche EDV-Hardware / EDV-Software und Bürobedarf / Büromöbel wurden weitergehende Untersuchungen unter Einschaltung externer Sachverständiger beschlossen. Die Ausschreibungsverfahren laufen, die Auftragsvergaben werden noch im November 2003 erfolgen.

Mit ersten konkreten und realisierungsfähigen Maßnahmenvorschlägen wird im Laufe des kommenden Jahres gerechnet.