



Universität Hamburg



**PUBLIC MANAGEMENT**

Dienstleistungszentrum für  
Lehre, Forschung und Praxis

Prof. Dr. Dr. h.c. D. Budäus a. D.

# **Doppisches Haushalts- und Rechnungswesen als Grundlage einer glaubwürdigeren Steuerung von Verwaltung und Politik**

**Dietrich Budäus**

**Wiesbaden, 25. September 2009**

# Agenda

- ➔ **Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland im historischen Kontext**
- ➔ **Defizite und Folgen eines intransparenten Haushalts- und Rechnungswesens**
- ➔ **Doppisches Haushalts- und Rechnungswesen als neues Steuerungssystem**
- ➔ **Konkretisierung der Steuerungsinstrumente**
- ➔ **Missverständnisse und aktuelle Probleme einer Reform des öffentlichen HRW auf Basis der Doppik**
- ➔ **Notwendige Maßnahmen zur Rückgewinnung von Transparenz und eines geordneten Haushaltswesens**

# Dominantes Funktions- und Rollenverständnis von Staat und Verwaltungen in Deutschland nach dem 2. Weltkrieg

Zeit	Dominante Merkmale/Kennzeichnung	Funktion	Steuerungslog.
1950	<b>Rechtsstaat</b> gerechter Staat	Korrektur v. <b>Marktversagen</b> auf d. Makroebene	<b>Bürokratie/</b> Planbarkeit v. Wohlstand
1965	<b>Planender Staat</b> aktiv zu gestaltender Wohlfahrtsstaat <b>Neue Funktionalität</b>		
1980	<b>Dezentraler Gewährleistungsstaat</b> Schlanker Staat (Public Management/Neues Steuerungsmodell) einzelwirtschaftl. Effizienz / <b>Neue Steuerungslogik / öfftl. Knappheit/Verschuldung</b>	Korrektur v. <b>Staatsversagen</b> auf d. Mikroebene	Ökonomie/ <b>Knappheit</b> öfftl. Ressourcen
1990	<b>Wegfall des Wettbewerbs zwischen Gesellschaftssystemen</b>	Relativierung der Korrekt. v. <b>Marktversagen</b>	<b>Neoliberalismus</b>
	<b>Internationalisierung/Globalisierung (Good)Public Governance</b> <b>Globalisierung versus Regionalisierg. /Prozess zur verfassten intern. Kooper.</b>	Abbau d. Nationalstaatlichen/ <b>Neue Form</b> d. Gemeinwesens im internat. Kontext ?	Verschuldung u. deren Kaschierung
2008	<b>Krisen finanzierender Staat / Finanz-/Gesellschaftskrise</b> <b>Krisen-/ Ressourcenaktivismus</b>	Reaktion auf d. Systemkrise	<b>Neoetatismus</b> öffentl. Ressourcen: „freies Gut“

# Dominantes Funktions- und Rollenverständnis von Staat und Verwaltungen in Deutschland nach dem 2. Weltkrieg

<i>Zeit</i>	<i>Dominante Merkmale/Kennzeichnung</i>	<i>Funktion</i>	<b>Haushaltswirtsch. Anpassungen</b>
1950	<b>Rechtsstaat</b> Gerechter Staat	Korrektur v. <b>Marktversagen</b> auf d. Makroebene	1967: Ergänzung <b>109 GG</b> /gesamtwirt. Gleichgewicht / <b>StWG</b>
1965	<b>Planender Staat</b> Aktiv gestaltender Wohlfahrtsstaat <b>Neue Funktionalität</b>		
1980	<b>Dezentraler Gewährleistungsstaat</b> (Public Management/Neues Steuerungsmodell) einzelwirtschaftl. Effizienz / <b>Neue Steuerungslogik / öfftl. Knappheit/ Verschuldung</b>		
1990	<b>Wegfall des Wettbewerbs zwischen Gesellschaftssystemen</b>	Korrektur v. <b>Staatsversagen</b> auf d. Mikroebene	1969 <b>Haushaltsref. HGrG</b> /Änderungen 115 GG <b>Verschuldg./Investitionen</b>
	<b>Internationalisierung/Globalisierung (Good)Public Governance</b> <b>Globalisierung versus Regionalisierg. / Prozess zur verfassten intern. Kooper.</b>	Relativierung der Korrekt. v. <b>Marktversagen</b>	<b>1998 Novelle HGrG</b> /FHH ;Hessen/ Kameral. bleibt verbindl./ <b>Doppik als Ergänzung</b>
		Abbau d. Nationalstaatlichen/ <b>Neue Form</b> d. Gemeinwesens im internat. Kontext ?	<b>2003 Beschl. IMK</b> f. komm. Ebene
2008	<b>Krisen finanzierender Staat / Finanz-/Gesellschaftskrise</b> <b>Krisen-/ Ressourcenaktionismus</b>	Reaktion auf d. Systemkrise	<b>2009 Schuldenbremse HGrG MoG</b> : Doppik als Alternat./HGB Standardsettingkom.; Erweit. Kameral. Bund

# Defizite des klassischen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen

**Das tradierte kamerale öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen ist in hohem Maße intransparent und liefert nur sehr unzureichende Informationen über die tatsächliche Situation einer Gebietskörperschaft.**

**Es wirkt dem Vertrauen in Demokratie, Politik und Verwaltungen entgegen.**

Beispiel 1: Bundesebene

Beispiel 2: Landesebene Freie und Hansestadt Hamburg

Beispiel 3: Kommunale Ebene

**Beispiel : Unseriöse Information:**  
**(Bund) Angebl.Tilgung des Erblastentilgungsfonds**

FAZ 28. 01 2009  
**Schuldenfalle Erblastentilgungsfonds**  
**Wenig getilgt, viele neue Kredite**

DER SPIEGEL 6/2009  
**DER MÜNCHHAUSEN TEST**

Handelsblatt 29.01.09  
**DDR-ALTSCHULDEN sorgen für Skandal**

Handelsblatt 29.01.09  
**SCHULDENTILGUNG**  
Volksverdummung

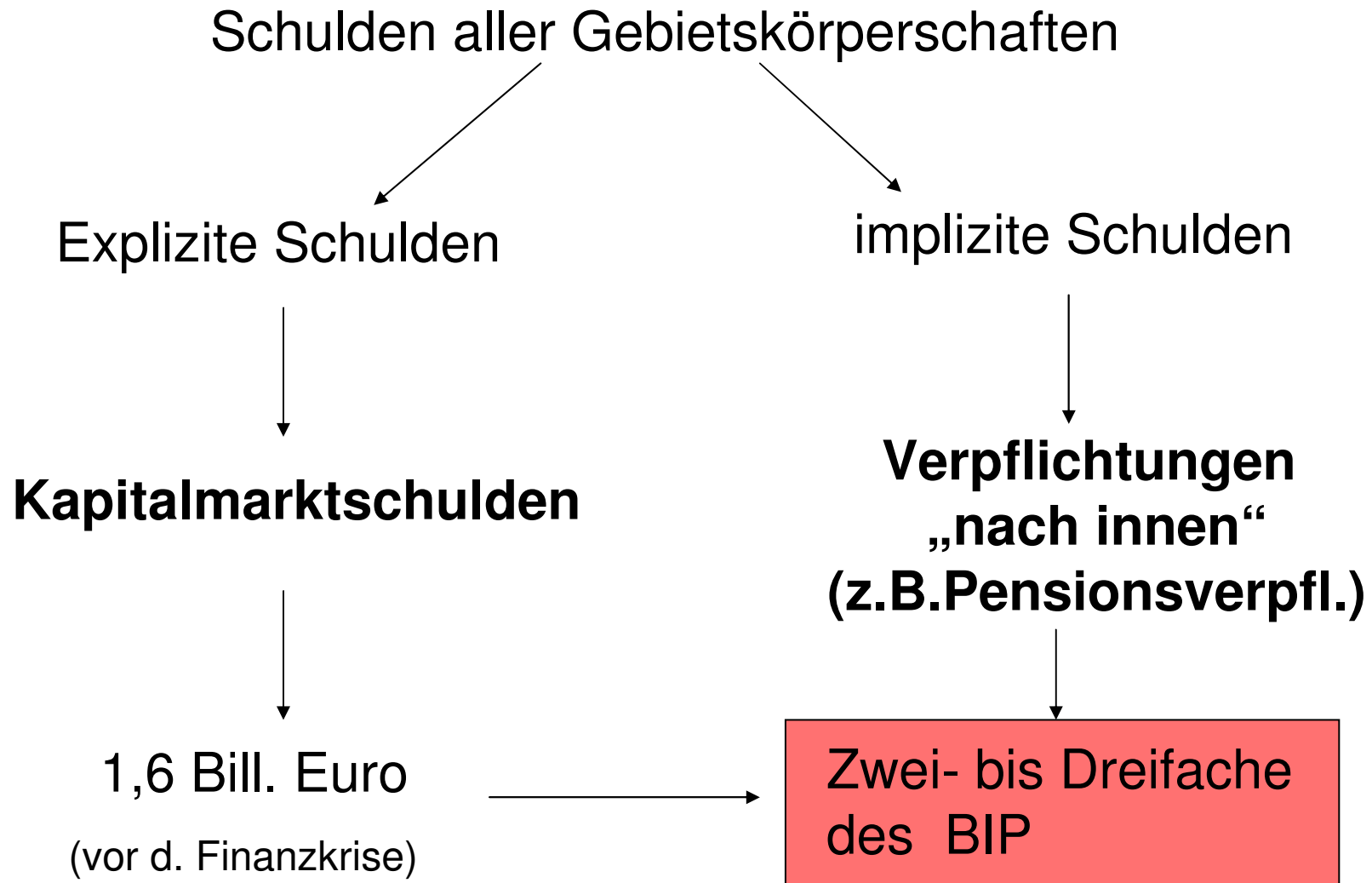
Die Welt online 28.01.2009  
**Buchungstrick**

Handelsblatt 29.01.09

**HAUSHALT:** Hat die Regierung in Sachen  
Erblastentilgungsfonds die Unwahrheit gesagt?  
Merkel und Steinmeier in der Schuldenfalle

Beispiel :  
(Bund)

# Unvollständige Information: Unterscheidung zwischen expliziten und impliziten Schulden



# Beispiel : Hamburger Eröffnungsbilanz 2006/ (Länder) Anstehende Eröffnungsbilanz Hessen 2008



Hamburg zieht Bilanz



August 2006

Eröffnungs-  
bilanz  
Hessen  
2008



wichtige  
Impulse für die  
Diskussion/  
weitere Entwicklung



# Situation Hamburg 2006

Nach bisherigem  
kameralen  
Informationssystem

Doppik/Eröffnungsbilanz

**Vermögen**

Anlagevermögen → ??

Umlaufvermögen → ??

**Schulden**

24,037 Mrd.

**Eigenkapital ??**

**Vermögen**

**Mrd.**

Anlagevermögen: 46,8

Umlaufvermögen: 3,1

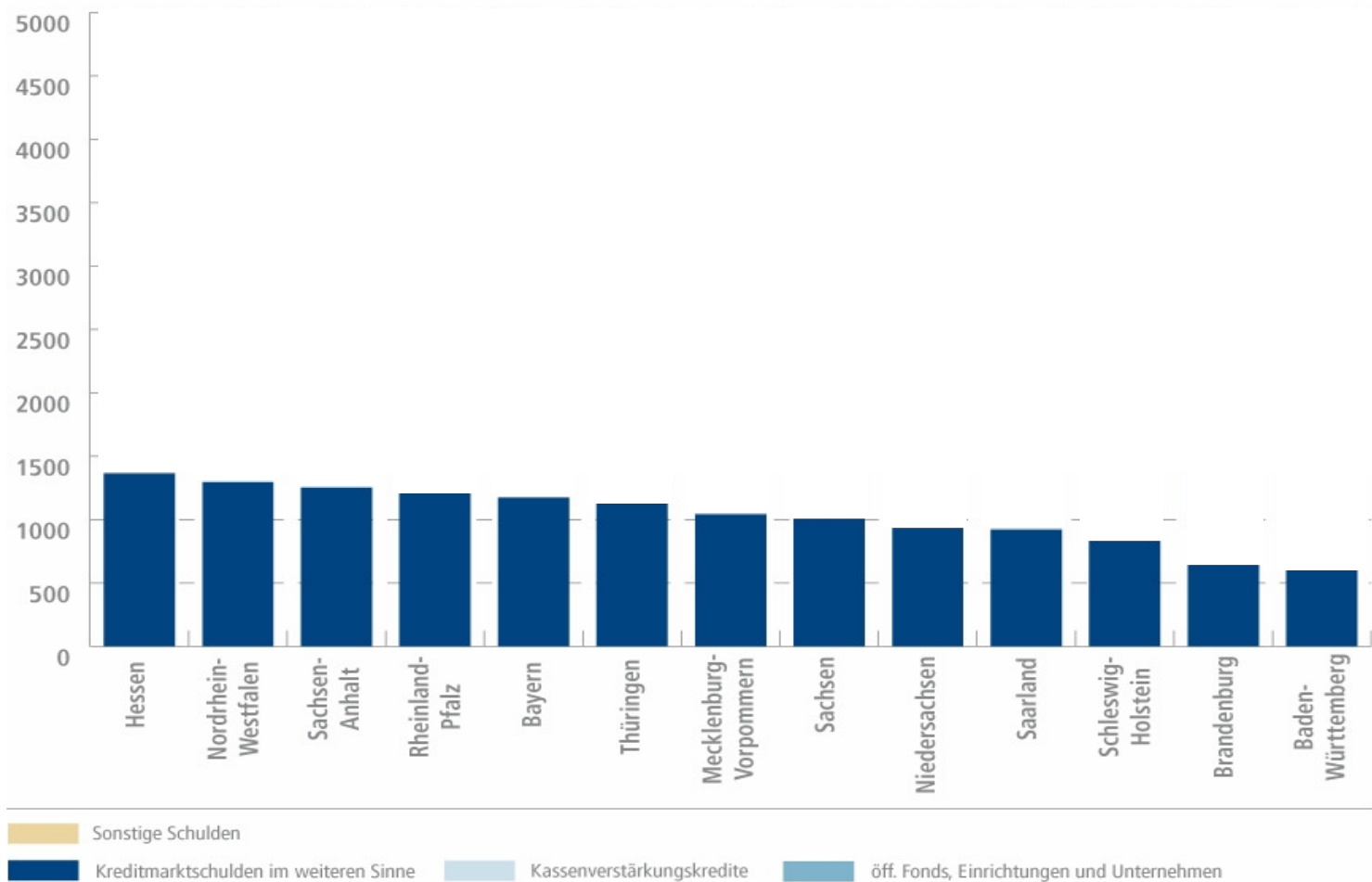
**Schulden**

44,1 Mrd.

**Eigenkapital: 4 Mrd.**

# Beispiel : Schulden der Kommunen – Kreditmarktschulden (Kommunen) d. Kernverwaltung und tatsächliche Schulden

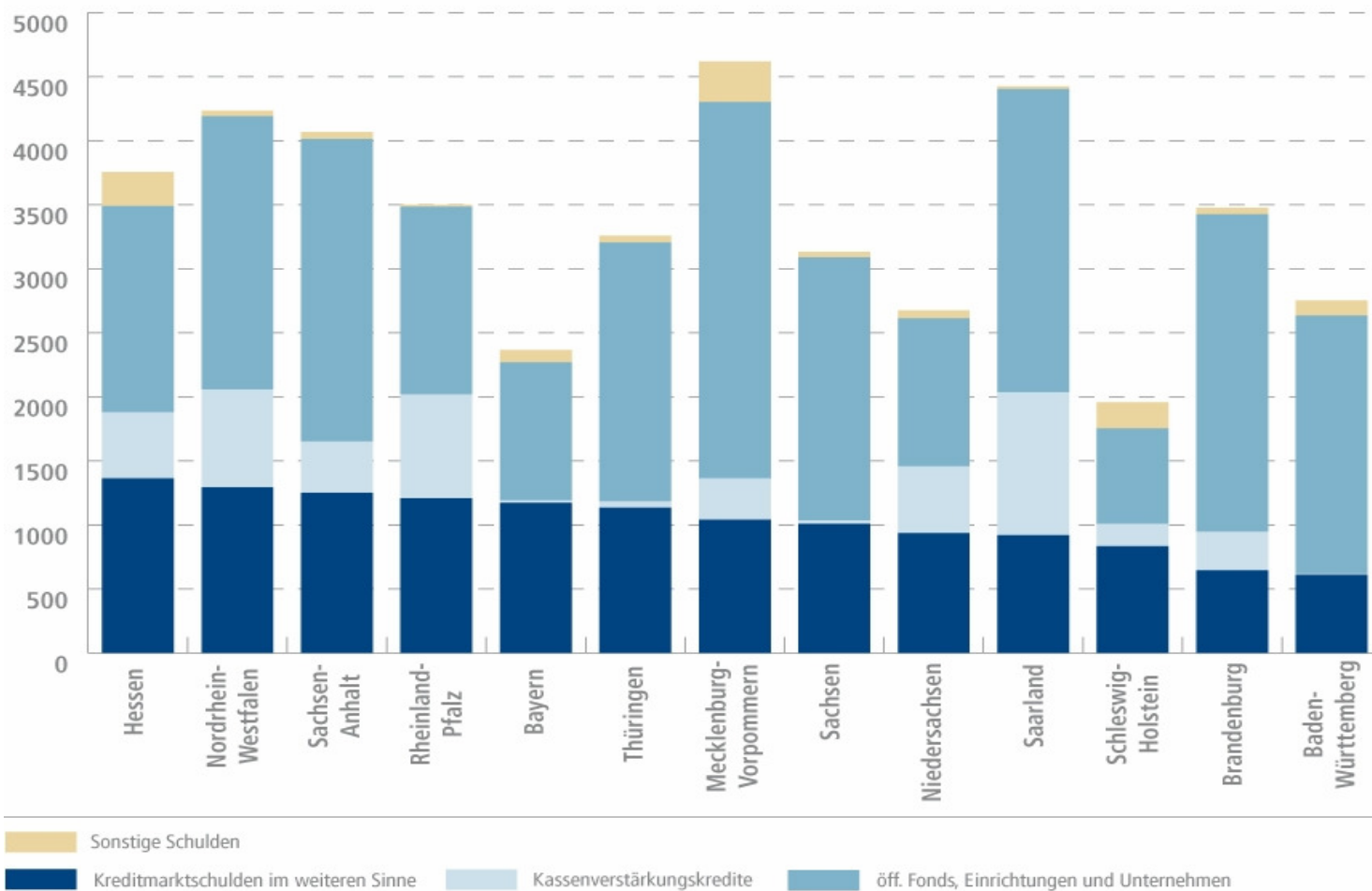
Höhe und Struktur der Schulden der Gemeinden (GV) und Zweckverbände am 31.12.2007 (sortiert nach Kreditmarktschulden der Kernhaushalte)



Werte in Euro je Einwohner

# Beispiel : Schulden der Kommunen – Kreditmarktschulden (Kommunen) d. Kernverwaltung und tatsächliche Schulden

Höhe und Struktur der Schulden der Gemeinden (GV) und Zweckverbände am 31.12.2007 (sortiert nach Kreditmarktschulden der Kernhaushalte)



Werte in Euro je Einwohner

# Fazit: System einer virtuellen Welt - vor der Krise und danach

Konstruktion einer **virtuellen Welt** in den vergangenen 20 bis 30 Jahren durch:

Kameralistik

Informationssystem, das nur den aktuellen **Geldverbrauch** einer Haushaltsperiode erfasst

Deficit spending/Keynesianismus

**Verschuldung** als (scheinbarer) Problemlöser

Public Choice - Institutionenökonomie

„**Gebrochenes Verhältnis**“ von Politik  
zur Ressourcenknappheit und zum Abbau der öfftl.  
Verschuldung

**„Gebrochenes Verhältnis“ von Politik  
zur Ressourcenknappheit und zum Abbau der öfftl.  
Verschuldung schon weit vor der Finanzkrise**

- ↳ **Umgang mit der öffentlichen Verschuldung** (z.B. Wahlprogramme)
- ↳ **Intransparente / innovative mit hohen Risiken behaftete Finanzierungs- und Organisationsmodelle** zur Handhabung der Ressourcenknappheit und zum Abbau der öfftl. Verschuldung
- ↳ **Aktionismus** zur Veräußerung von Infrastrukturvermögen zur Finanzierung von **Konsumausgaben** - insbesondere **Sale and lease back-Verfahren**

**Geben Sie mir Ihr Geld -  
und ich zeige Ihnen, wie  
das öffentliche Haushalts- und  
Rechnungswesen  
funktioniert !**

Was macht der  
Staat da eigentlich  
mit uns ?

Kann man das  
auch bei seiner  
Steuererklärung  
anwenden?

# Reale Situation

Hohes Maß an Intransparenz

Hohes Maß an Demokratiedefizit

Tendenz zur Fehlsteuerung

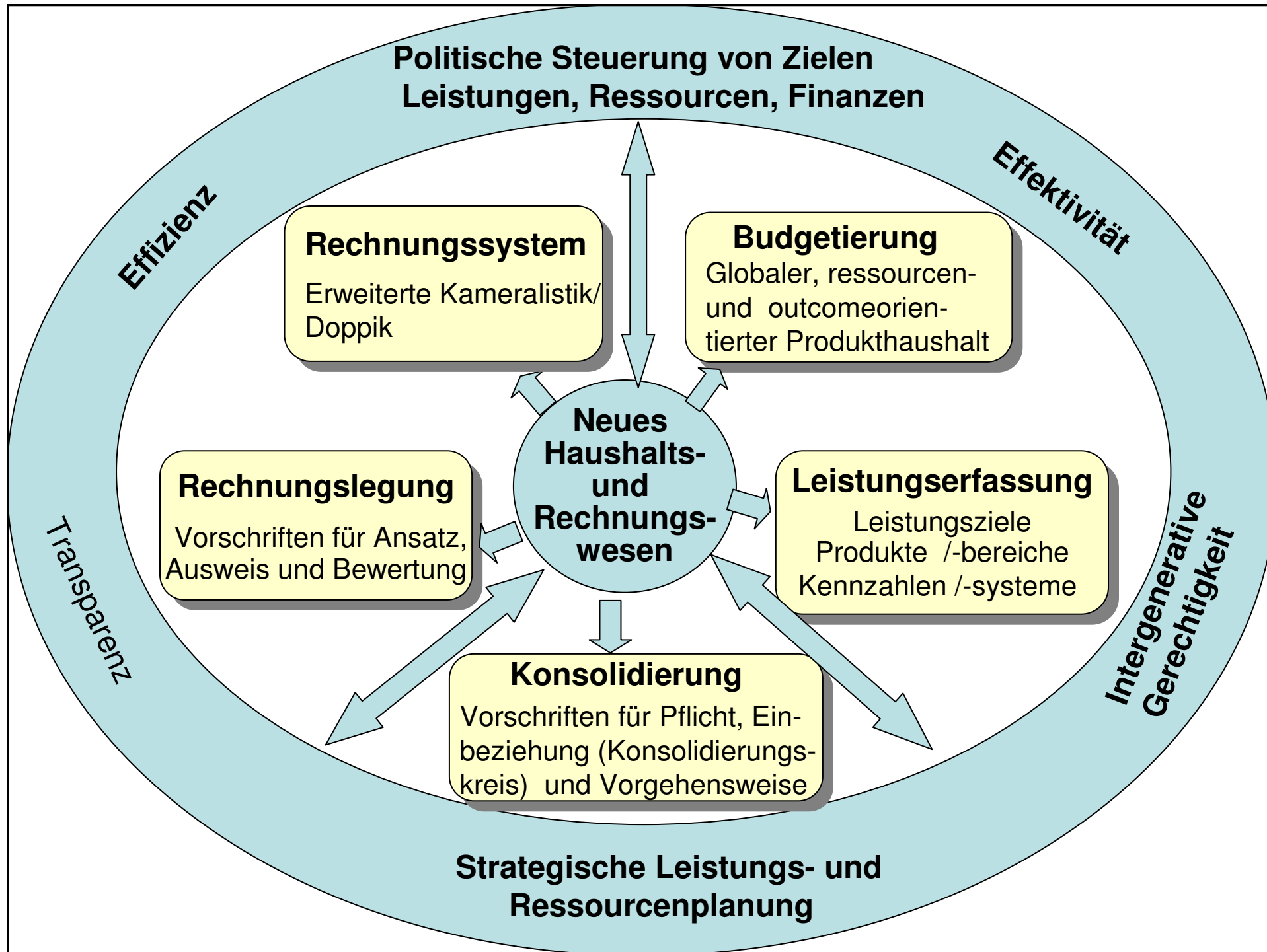
Generationenungerechtigkeit

**Glaubwürdigkeitsproblem für Politik u. Verwaltung**

**„Die Gesellschaft hat das Recht, von jedem öffentlichen Bediensteten Rechenschaft über sein Verwaltungshandeln zu verlangen“**

*(Artikel 15 der französischen Deklaration der Menschen- und Bürgerrechte vom 26.08.1789)*

**Neue Institutionelle Ausgestaltung des öffentlichen Haushalts- u. Rechnungswesens**





# Grundlage einer neuen Steuerung von Verwaltungen u. Politik

**Neue institutionelle Ausgestaltung des öffentlichen Haushalts- u. Rechnungswesens** → **Doppik**

Als Grundlage einer glaubwürdigen Steuerung von Verwaltung und Politik

**Kommunale Ebene  
Erneuerung auf Basis  
der Doppik seit 2003**

Bedingt auf staatlicher Ebene (Hessen/  
Hamb., NRW, Bremen)

Transparenz- u. Demokratiegebot

Steuerungsfunktion

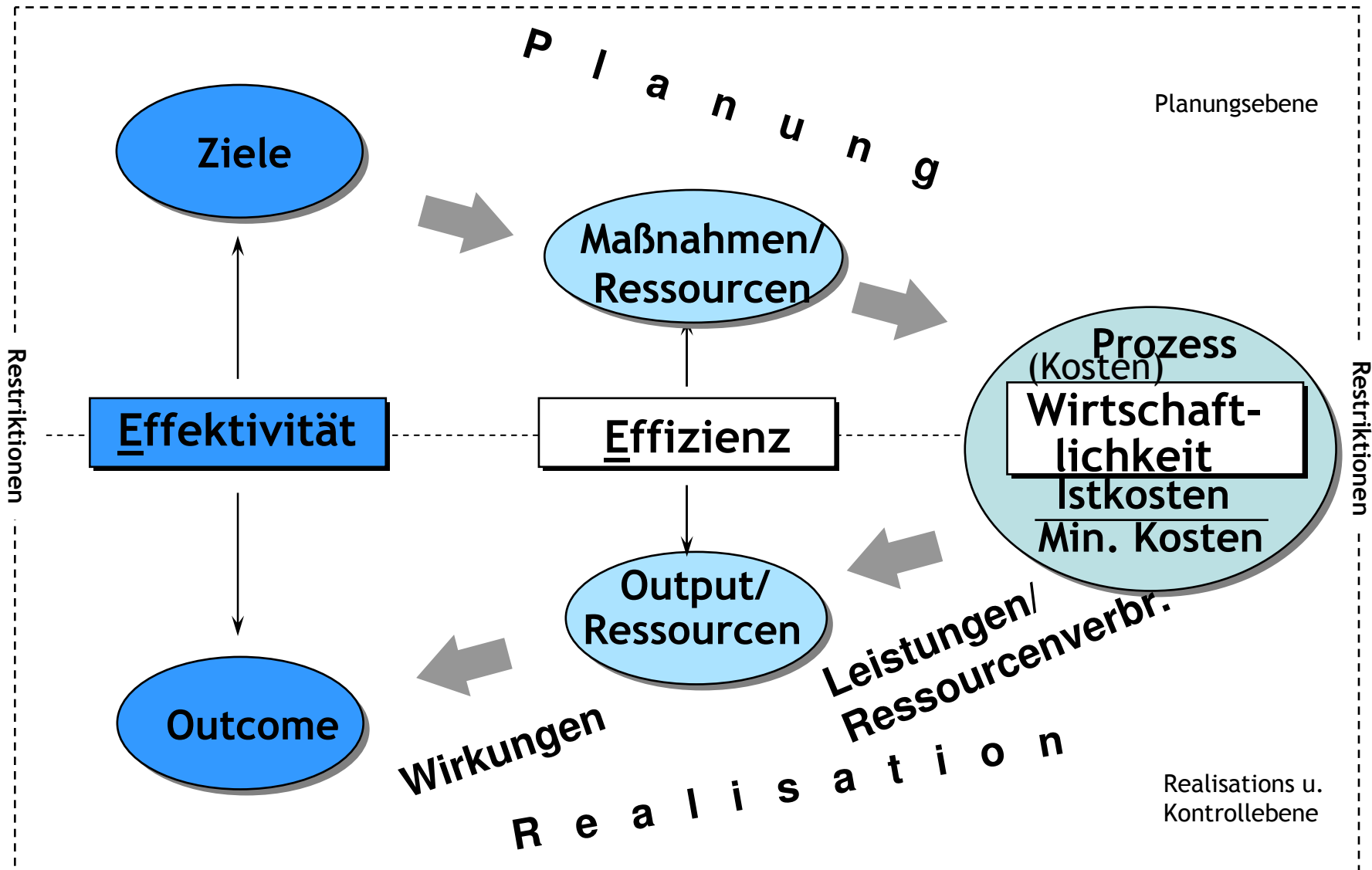
Informationsfunktion

Schutzfunktion

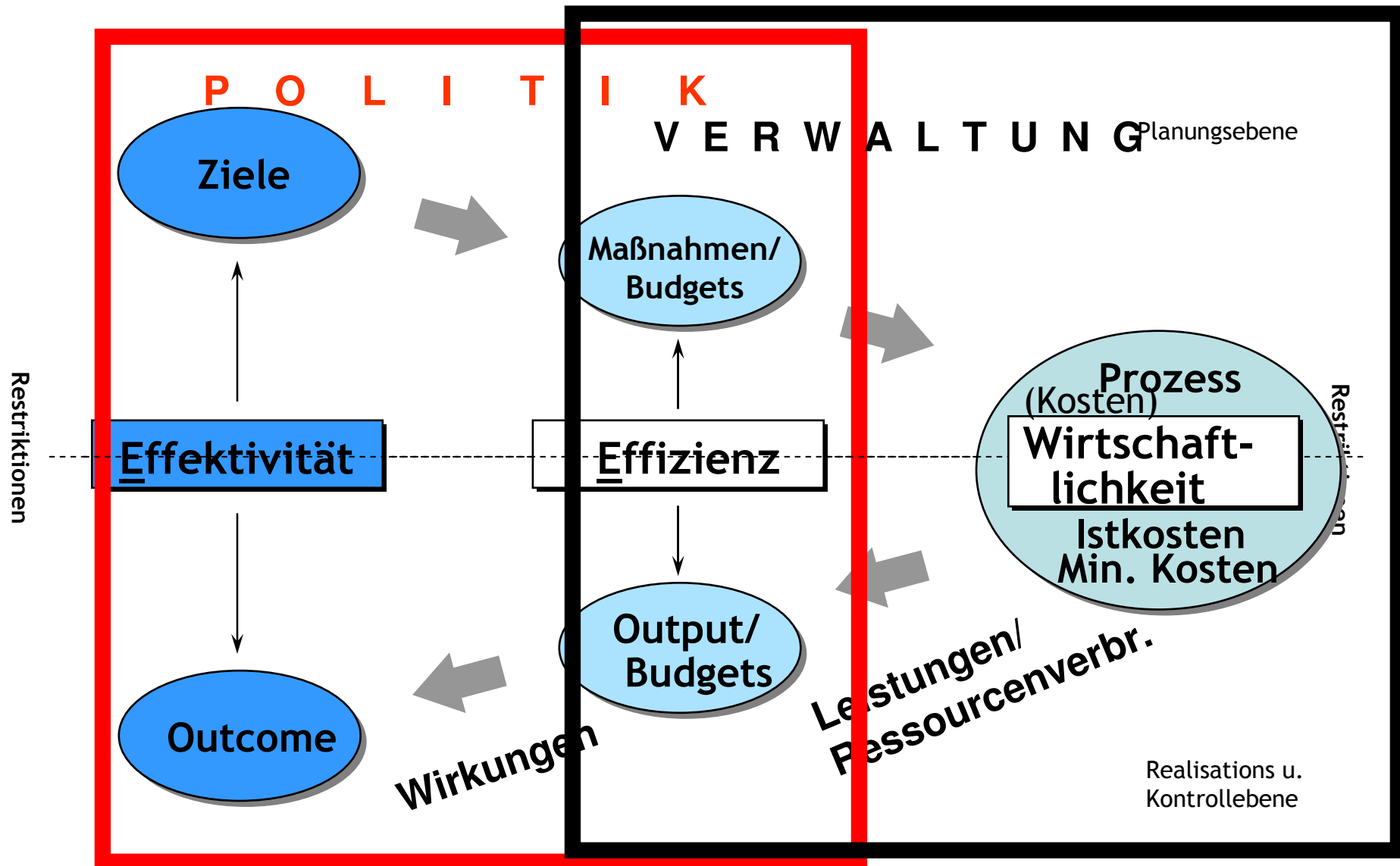
derzeitige Praxis

**Heterogenes Haushalts- u. Rechnungswesen**

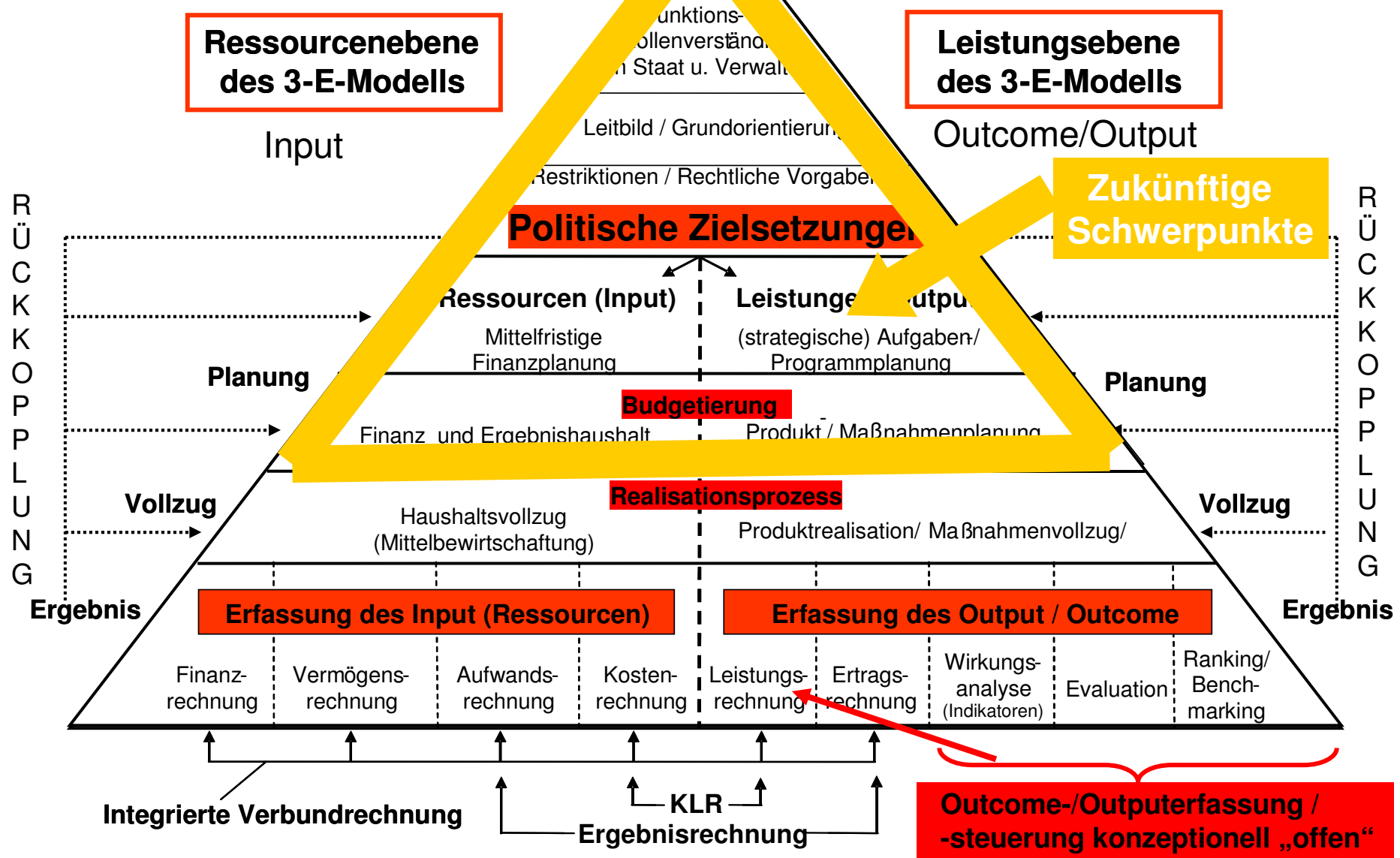
# 3-E-Modell als konzeptioneller Bezugsrahmen für die neue Steuerung und ein „glaubwürdiges“ Informationssystem

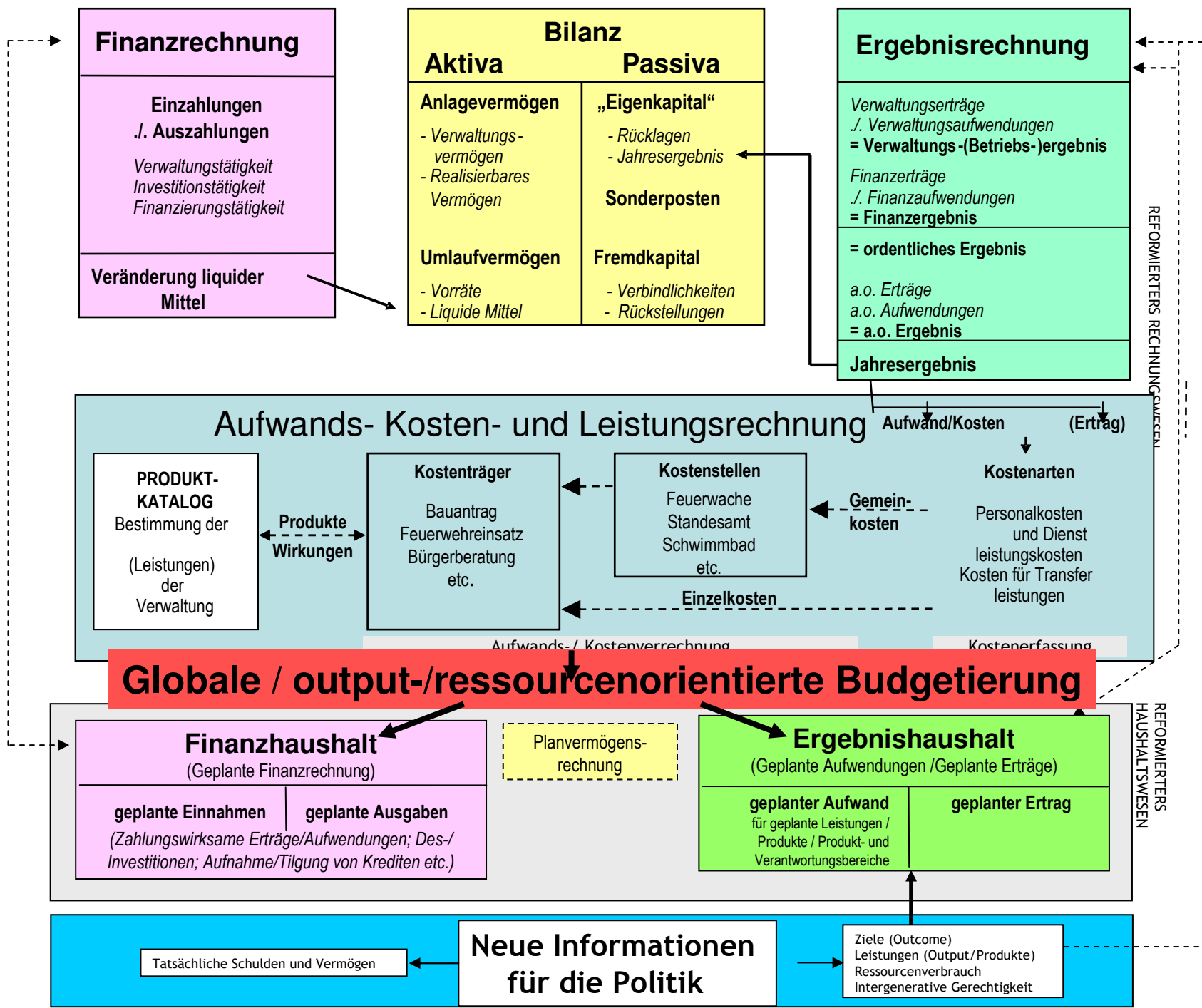


# Neues Informationssystem und Zuständigkeitsbereiche von Politik und Verwaltung im 3- E- Modell



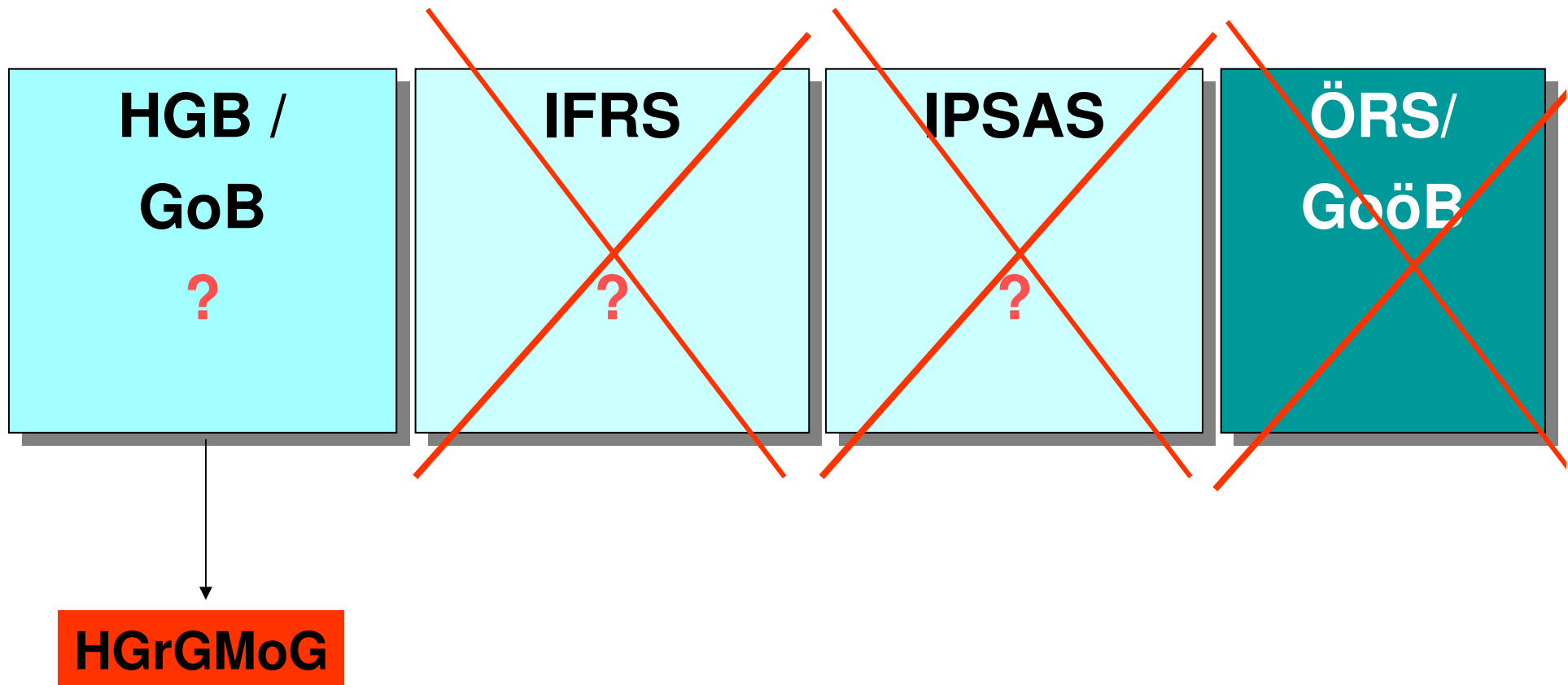
# Instrumentelle und verfahrensmäßige Ausgestaltung des 3-E-Modells (Informations-Steuerungspyramide)





# Rechnungslegung

## Referenzmodelle für Ansatz, Ausweis und Bewertung



# Fehlinterpretationen und Probleme der Doppik

Grundlegende Fehlinterpretationen des doppelischen Haushalts- und Rechnungswesen

➡ **Doppik sei lediglich eine andere Buchungstechnik**



**Doppik steht für ein neues ressourcenverbrauchs- und outputorientiertes Informationssystem in Form der integrierten Verbundrechnung (IVR)**

➡ **Generelle Funktion und Leistungsfähigkeit**

## Generelle Funktion und Leistungsfähigkeit

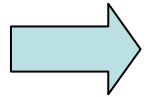
➔ **Funktion und Leistungsfähigkeit der Doppik (IVR) würde überschätzt**

Löst /verhindert – allein -  
kein einziges Problem  
z.B. der Verschuldung

**Doppik kann Fehlsteuerungen nicht verhindern – macht diese aber – konsequent praktiziert - schwieriger und transparenter**



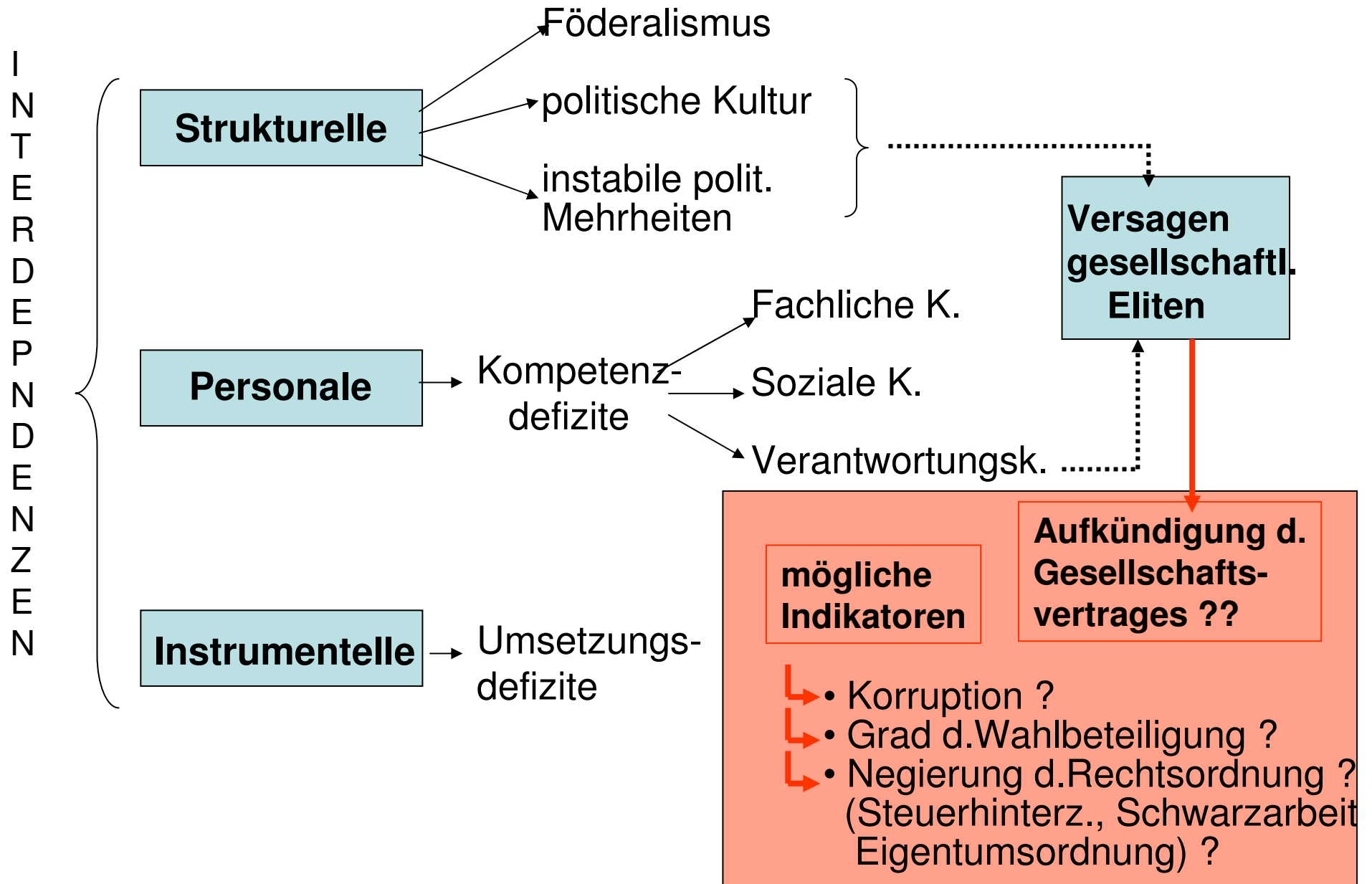
# **Missstände im privatwirtschaftlichen(doppischen) Unternehmenssektor sprechen gegen deren staatliche Anwendung**



**Doppik habe die Banken- / Finanzkrise verursacht !!!!!**

**und ist von daher für den öffentlichen Sektor ungeeignet ????**

# Grundlegende Probleme der aktuellen Reform



# Aufkündigung des Gesellschaftsvertrags ?



**Nicht der Einzelfall von Missständen  
ist das Problem**  
*- dieser läßt sich nie vermeiden –*  
**sondern die Summe von Fällen  
und die Durchdringung aller Bereiche**

## Maßnahmen zur Rückgewinnung einer geordneten und verantwortlichen Staatswirtschaft:

- ➔ Flächendeckende **Einführung d. Doppik** auch auf **Staatsebene**
- ➔ Konsequente Einbeziehung von **Haushaltsrisiken**
- ➔ Nutzung der Chancen des HGrGMoG  
**Standardisierung – Mindestmaß an Einheitlichkeit des Haushaltswesens im Föderalismus**
- ➔ Polit. Strategien: **weg vom Krisenaktivismus - Sanierung** öfftl. Haushalte unter Einbeziehung der **demographischen Entwicklung**

## Maßnahmen zur Rückgewinnung einer geordneten und verantwortlichen Staatswirtschaft:

➔ Mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung mit **hoher Verbindlichkeit**

➔ institutionelle Regeln für **Verfahren** bei **negativen Jahresergebnisses** ( $E < A$ )

**Sanktionsproblem !!!!! -**

↳ **Zweckbindung bestimmter Steuereinnahmen/Erträge für Haushaltsausgleich** (abgestuftes Verfahren)

z.B. Kommunen 25% / 50% / 75% / 100% der Grundsteuer;  
Länder/Bund 25% / 50 % / 75% / 100% der MWSt-Anteils

↳ **leistungsorientierte Besoldung** f. Politik u. Vwltg.  
(auf Basis der Ergebnisrechnung)



Universität Hamburg

**Dietrich Budäus**

**Vielen Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit**