



PUBLIC MANAGEMENT

Dienstleistungszentrum für
Lehre, Forschung und Praxis

5. HAMBURGER FACHTAGUNG

Probleme und offene Fragen zur aktuellen Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens im nationalen und internationalen Kontext - 10 Thesen -

Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus

Universität Hamburg

Hamburg, 11. Juni 2015

Agenda

- ❖ Ereignisse und „Impressionen“ zum Spannungsfeld von Reform und öffentlicher Verschuldung
- ❖ Aktueller Stand der Reform d. öfftl. HH und RW in Deutschland
- ❖ Zum Paradoxon im Umgang mit der Doppik
- ❖ Verschuldungssillusion und Kapitalmarktabhängigkeit
- ❖ Standardisierung des öfftl. Rechnungswesens auf EU-Ebene (EPSAS)
- ❖ Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Ereignisse und „Impressionen“ zur Reform d. öfftl. HH u. RW Rechnungswesens u. Verschuldung

Bis ca. 2000 flächendeckend Kameralistik in Deutschland

1989 Programmatische Rede des KGSt-Vorsitzenden G. Banner zur organisierten Unverantwortlichkeit im öffentlichen Sektor (Karlsruhe)

Mitte **1990er** Erste bundesweite politische Unterstützung für die Einführung der Doppik durch die Grünen

1994- Erstes erfolgreiches doppeltes Reformprojekt Wiesloch
1999

2003 IMK-Beschluss zur Reform des Haushalts- und Rechnungswesens auf kommunaler Ebene (Ressourcenverbrauchskonzept)

2005 GoöB auf Basis der Integrierten Verbundrechnung (IVR)

2005 NKF- Einführungsgesetz NRW

Ereignisse und „Impressionen“ zur Reform d. öfftl. HH u. RW Rechnungswesens u. Verschuldung

2006 Eröffnungsbilanz der FHH/Jahresabschluss/2007 Konzernbilanz

2008 Hamburger Thesen (3. Hamburger Fachtagung)

2009 - Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland

- Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz (HGrGMG)

- Eröffnungsbilanz des Landes Hessen

- (kamerale) Schuldenbremse

2010 Einstellung des Reformprojekts MHR (Bund); Neuausrichtung KLR/VR

2014 Anpassung LHO der FHH /doppische Schuldenbremse

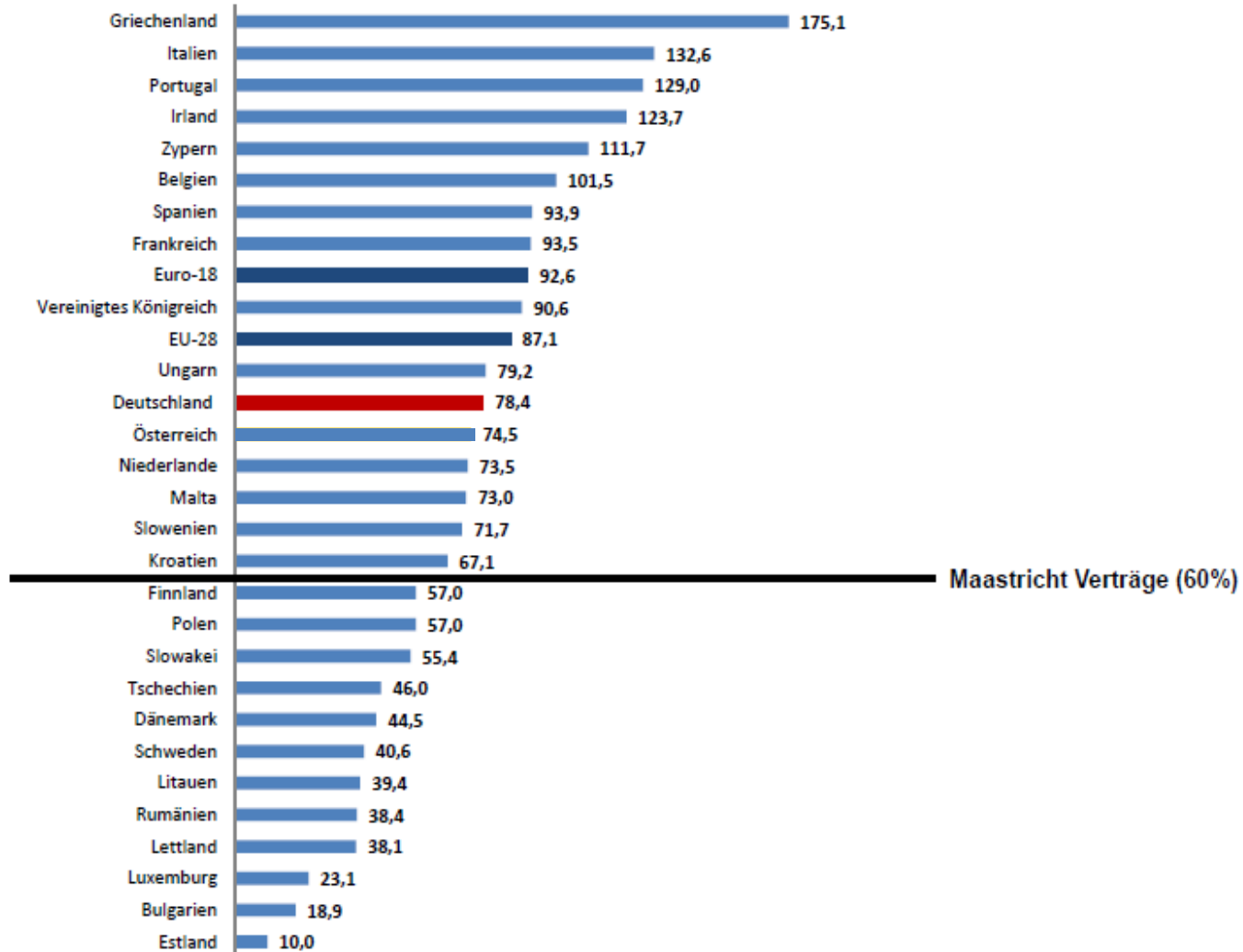
Seit **2012/2013**: Initiative der EU Kommission zur Standardisierung des öfftl. Rechnungswesens der Mitgliedsstaaten auf Basis der Doppik

2015 Reaktivierung der Hamburger Fachtagung als zentrale Diskussionsplattform der Reformbewegung - Gründung IPM

Seit **1990 bis heute**: Diskussion Kameralistik versus Doppik in Deutschland (aktuell stark intensiviert)

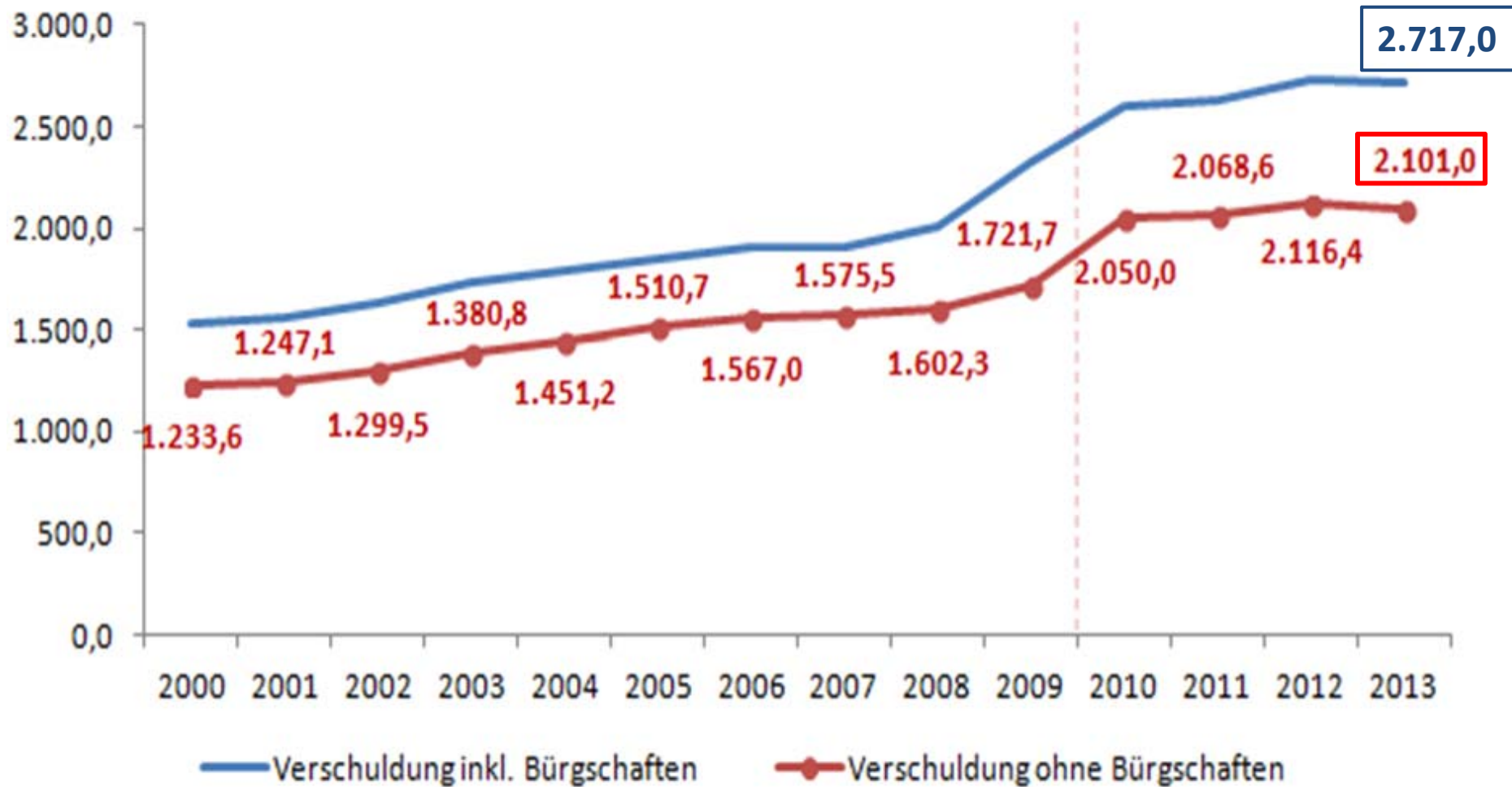
Zur Verschuldung in der EU

Staatsverschuldung der EU-Mitgliedsstaaten nach Maastricht-Vertrag zum 31.12.2013 im Vergleich (in Prozent des BIP)



Quelle: Burth (2014) /EuroStat

Verschuldung (u. Bürgschaften) Bund, Ländern und Kommunen in Deutschland 2000- 2013 (in Mrd. Euro)



Quelle: Burth (2014) /Statistisches Bundesamt

Bundeskanzlerin A. Merkel

Interview Hamburger Abendblatt,
Donnerstag 14. August 2014, S. 3

**„Wir haben 40 Jahre lang über
unsere Verhältnisse gelebt.“**

Rentenregelungen der derzeitigen Großen Koalition

• Mütterrente:	210 Mrd. EURO
• Abschlagsfreier Renteneintritt ab 63 bei 45 Beitragsjahren: (einschließlich Zeiten der Arbeitslosigkeit)	350 Mrd. Euro
• Höhere Erwerbsminderungsrente:	129 Mrd. Euro
• Solidarische Lebensleistungsrente:	163 Mrd. Euro
Notwendige Rückstellungen (Beitrag bis 2030 nicht über 22%)	852 Mrd. Euro

Quelle: Raffelhüschen/Moog, Universität Freiburg

Finanzminister Schäuble

Fokus, 31.10.2013

„Wenn mich junge Menschen fragen, wann wir endlich ganz ohne Schulden sind, dann sage ich: Hoffentlich nie. Denn Schulden verschwinden nur nach einer Währungsreform.“



Explizite Staatsverschuldung: 2,1 Bill. Euro
(Kapitalmarktschulden)

Implizite Staatsverschuldung: ca. 3,7 Bill. Euro
(interne Verbindlichkeiten)

**Tatsächliche
Verschuldung
ca. 5,8 Bill. €**

D. Engels, Präsident des Bundesrechnungshofs a.D.

Interview in: Wirtschaftswoche Nr. 10, 1.3.2014, S. 26 f.

„Endlich Schulden abbauen“

„Die nationalen Haushalte sollen nicht mehr nach der alten Kameralistik geführt werden. Brüssel will eine kaufmännische Bilanzierung – allerdings nicht nach deutschem Handelsgesetzbuch, sondern nach Standards und Wünschen der EU-Kommission.

Merkwürdigerweise interessiert das kaum jemanden in Berlin. Wir müssen uns aber fragen: Wäre diese Reform gut für uns ?“



**Heute (2015): „Nationale Gegenbewegung“ gegen EPSAS, obwohl nationale u. europäische Standardisierung im Rahmen des Projekts Europa
➔ unabdingbar. Kritische Position der Rechnungshöfe**


Deutscher Bundestag

Drucksache 18/4182

18. Wahlperiode

03.03.2015

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, dafür Sorge zu tragen, dass die in Deutschland bestehende **Entscheidungsfreiheit** bezüglich der **kameralen und doppischen** Systeme der Haushaltsplanung, -führung und Rechnungslegung bestehen bleibt; **doppische und periodengerechte** Buchführung soll auch bei einer möglichen Entwicklung von **EPSAS** allenfalls auf **freiwilliger Basis** eingeführt werden



Politik: Im Prinzip soll sich nichts ändern !! Problem liegt offensichtlich in einem doppisch./ periodengerecht. HH u. RW

Zur aktuellen Situation

Fazit: Probleme im Umgang mit der objektiv gegebenen Knappheit/Begrenztheit öffentlicher Ressourcen. Diese lässt sich durch Verschuldung auf Dauer ohne Systemgefährdung nicht umgehen. Der Zustand des öfftl. HH u. RW spielt hierbei eine zentrale Rolle

These 1:

Ein funktions- und leistungsfähiges öffentliches Gemeinwesen bedarf eines grundsätzlich einheitlichen auf die öffentliche Ressourcenknappheit ausgerichteten Haushalts- und Rechnungswesens (Mindeststandards).

- ist in Deutschland zur Zeit nicht gegeben.
- Bestrebungen zur nationalen Standardisierung existieren eher nicht.
- Nutzen der derzeitigen heterogenen Situation ist nicht erkennbar.



Heterogene Reformsituation in Deutschland

Reformsituation in Deutschland

Kommunen

**Reform des HRW
auf Basis der Doppik
seit 12 Jahren**
(IMK-Beschlüsse 2003)
**weitgehend flächen-
deckend (kaum
Konsolidierung)**

**Doppisches System
(Accrual Accounting)**
**Heterogenität der
Rechnungslegung**

Länder

**Bisher Reform auf
Basis der Doppik in:**
• Hamburg (RW)
• Hessen (HRW)
(NRW, Bremen)
ansonsten KLR/
erweit. Kameralistik

**- Doppik- Kameralistik – erweiterte Kameralistik
(Accrual – Cash – combination Cash /Accrual Acc.)**
Heterogenität der Rechnungssysteme

Bund

**2010 Abbruch Re-
form
Kameralistik
KLR
Hinwendung zur
Vermögensrech-
nung**

Standardisierungsbedarf: Rechnungssystem/-stil und Rechnungslegung

Reformsituation in Europa

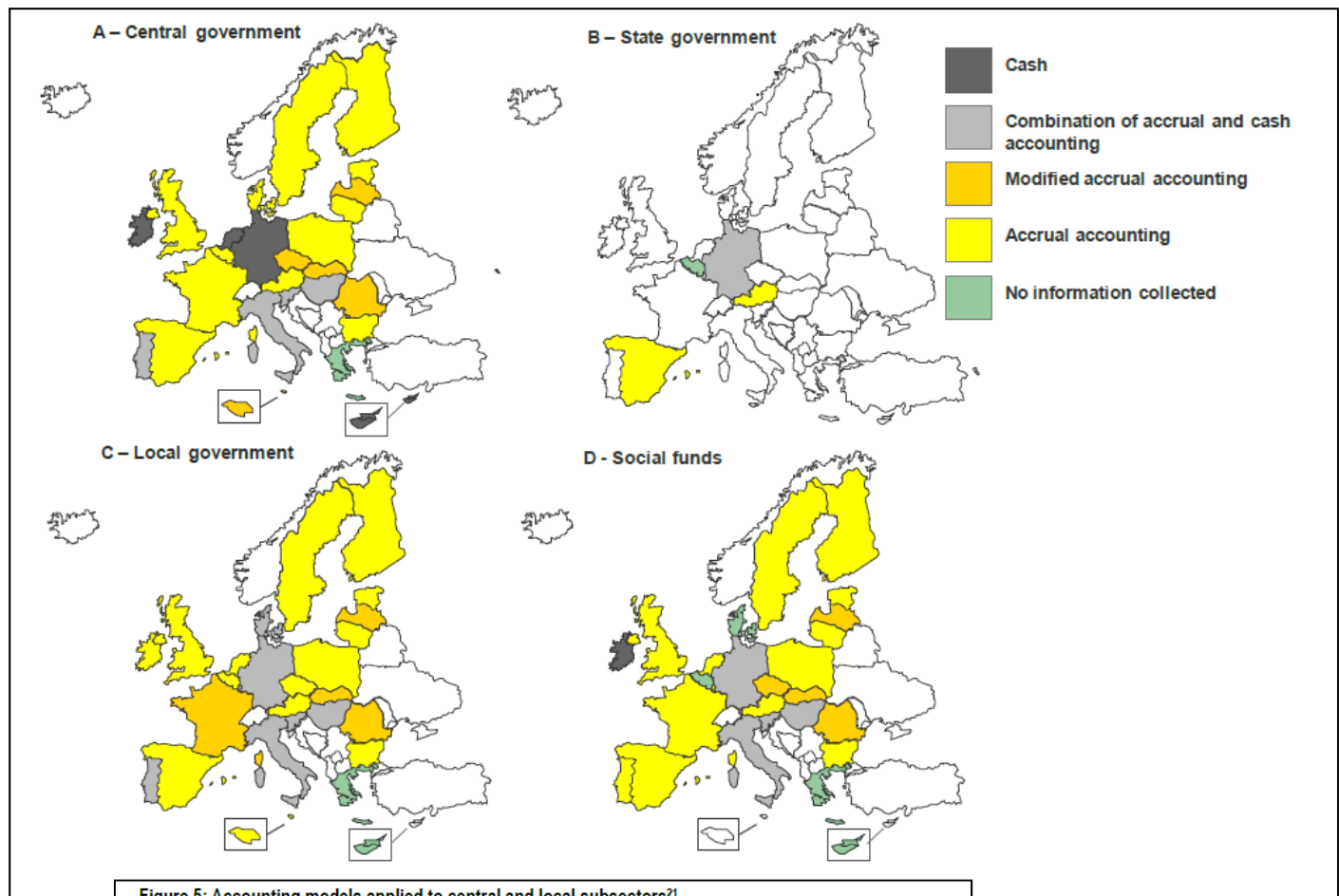
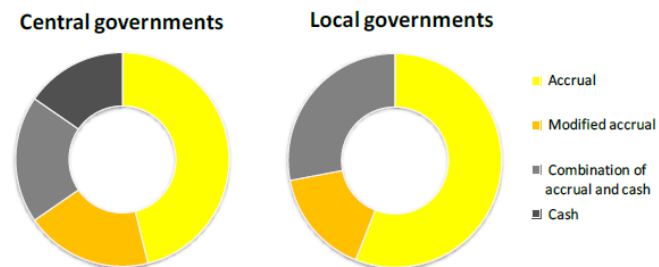


Figure 5: Accounting models applied to central and local subsectors²¹



Ernst&Young (2012)
 Overview and comparison of public accounting and auditing practices in the 27 EU Member States

These 2:

Geboten ist ein einheitliches System zur Handhabung und Dokumentation der Ressourcenknappheit, das auf dem (Ausgaben/Einnahmen periodisierenden) Ressourcenverbrauchskonzept basiert. Die Doppik stellt mit der IVR hierfür einen geeigneten Ansatz dar.

Die Einheitlichkeit des Rechnungssystems beinhaltet allerdings keine „automatische“ Lösung eines Mindestmaßes an **Einheitlichkeit von Ansatz, Ausweis u. Bewertung der Rechnungsgrößen**. Letzteres ist Gegenstand der EPSAS und setzt die Doppik voraus.



Klare Unterscheidung zwischen Rechnungssystem und Rechnungslegung

Paradoxon im Umgang mit der Doppik: Erklärung der Widerstände gegen notwendigen Systemwechsel

Kein Erkenntnisproblem über Leistungsfähigkeit der Doppik → durch Periodisierung Transparenz schaffendes Rechnungssystem

**Doppik kann kein Verschuldungsproblem lösen - aber:
durch Transparenz über Verschuldung → Systemproblem**

These 3:

Die Ablehnung der Doppik zwecks Beibehaltung des Status Quo ist einer **unzureichenden politischen Kapazität** zur Lösung der komplexen Staatsschuldenkrise u. den Bestrebungen zur Kaschierung dieses Sachverhalts geschuldet.

- **Kostenargumente** einer Umstellung (für Deutschld. 2,6 Mrd €)
- die Doppik habe als **Instrument zum Schuldenabbau** versagt,
- die Doppik habe den Gebietskörperschaften das **Schuldenproblem** überhaupt **erst „eingebrockt“**,
- zunehmende Versuche einer **Neudefinition von Verschuldung** durch Kassenkredite → übrige Schulden durch Sachinvestitionen gedeckt



- **Kosten des Status Quo ?**
- **Kosten mangelnder institutioneller Transparenz ?**
- **Kosten der situativen Schaffung von Transparenz ?**

These 4:

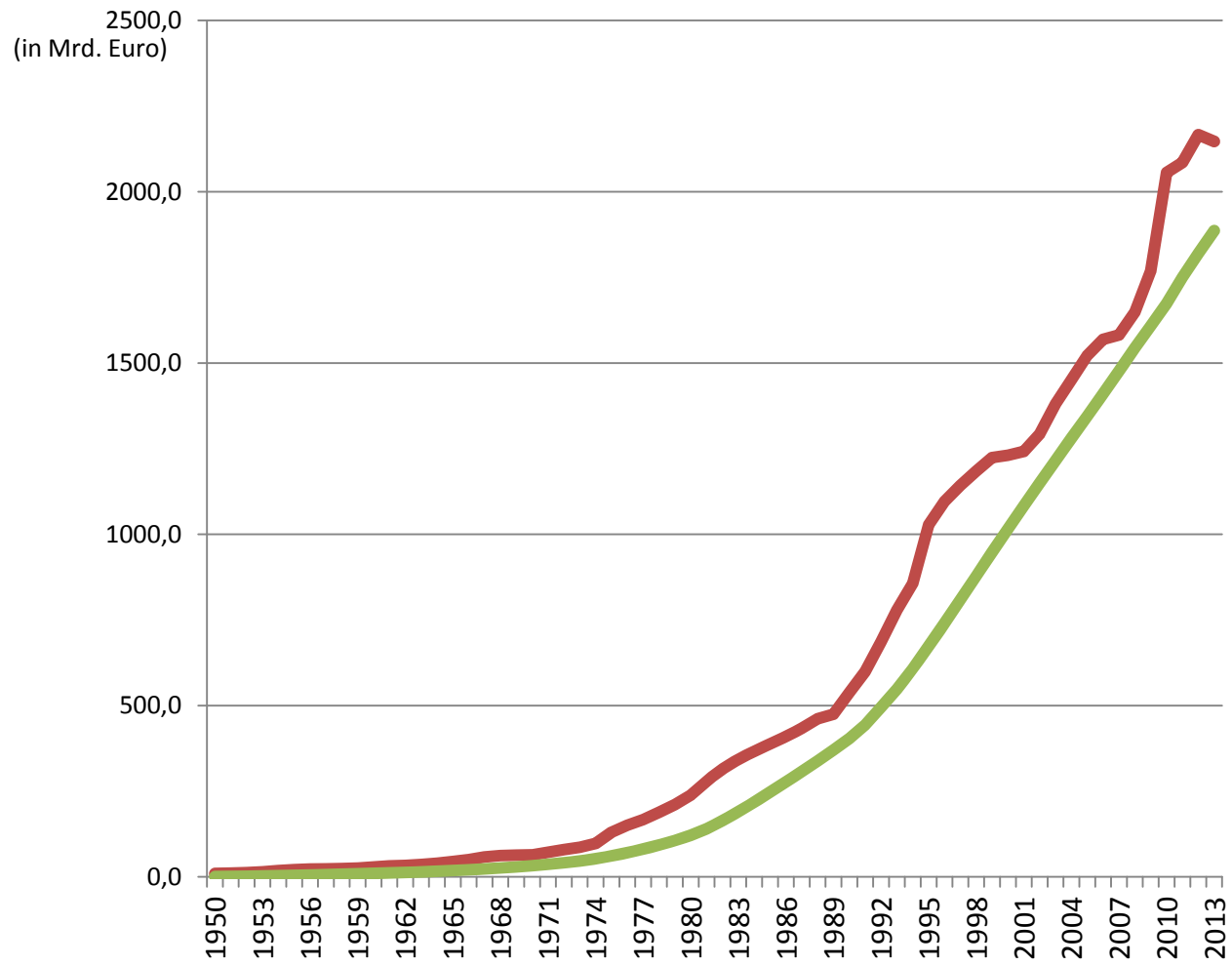
Es gibt in großen Teilen d. deutschen Gebietskörperschaften und d. EU-Mitgliedsstaaten eine tiefe zur Gewöhnung gewordene Staatsschuldenkrise, die politisch u. ökonomisch nicht beherrscht wird. Ursachen sind u.a.

- **mangelnde institutionelle Transparenz** d. klass. öfftl. HH u. RW.,
- **unzureichende Berücksichtigung öfftl. Ressourcenknappheit** im politischen Prozess → Fehlsteuerung öfftl. Ressourcen,
- **keine** konsequente **Sanktionierung** bei Regelverstoß (präventive Wirkung)
- Entscheidungsträger d. Verschuldung unterliegen einer **Verschuldungssillusion**

Verschuldungsillusion

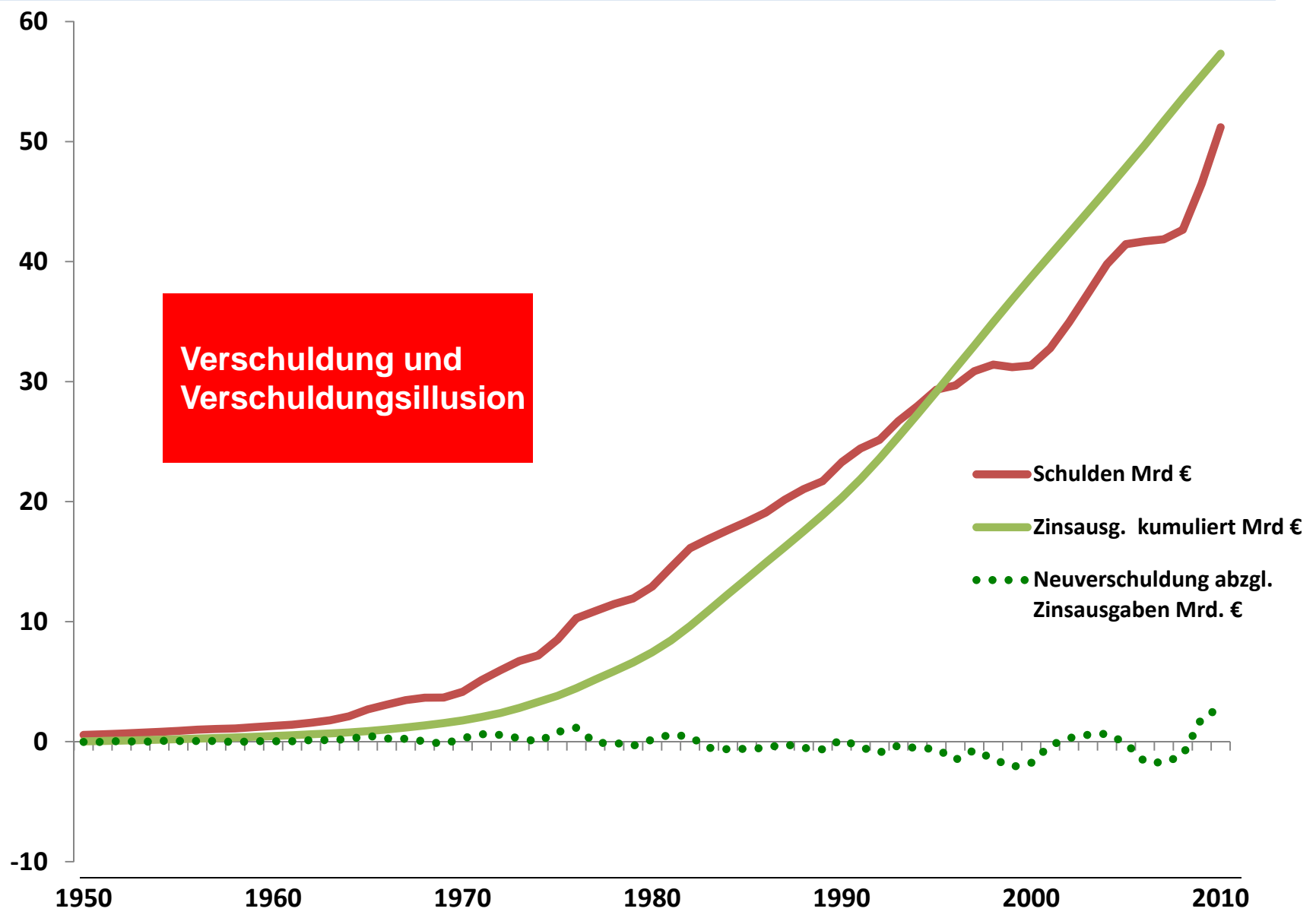


Verschuldung und Verschuldungsillusion



Quelle: Eigene Darstellung (Daten entnommen aus Statistisches Bundesamt; Institut des öffentlichen Sektors)

Verschuldung und kumulierter Zinsaufwand: Hessen: 1950-2010



Quelle d. Daten: Institut für den öffentlichen Sektor

These 5:

Die Anwendung derzeitiger auf der Doppik basierender Rechnungssysteme wie

HGB

IPSAS

als Referenzsysteme für das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen würde für die Handhabung (Planung) und Dokumentation (Rechnung) öffentlicher Ressourcenknappheit zu wesentlich besseren Ergebnissen führen als das klassische kameral geprägte System.

These 6:

Die Reform und Standardisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen ist pfadabhängig; HH und RW stellen eine Reformeinheit (Reformzwilling) dar. Der schrittweise Beginn mit dem RW ist unter Kapazitäts- und Machbarkeitsgründen sinnvoll. Die zukünftige Reform des HH muss von vornherein einbezogen werden.

These 7:

Die derzeitigen **Bestrebungen nach einer autonomen Reform des RW auf EU-Ebene** führen zu einer Fehlentwicklung.



Abstimmung/Identität von Haushaltsgrundsätzen und Prinzipien der Rechnungslegung

These 8:

Bei EPSAS geht es um die **europaweite Standardisierung** von Ansatz, Ausweis und Bewertung d. Rechnungsgrößen in der öffentlichen Vermögens-, Ergebnis-, Finanzrechnung **auf Basis der Doppik** – das doppelte Rechnungssystem wird dabei zwingend als **Standard der Rechnungslegung vorausgesetzt** .

Sinnvolles Referenzsystem sind die IPSAS, das einzige bisher international existierende/praktizierte System für Ansatz, Ausweis und Bewertung der Rechnungsgrößen.

Aktuelle Einschätzungen der EU-Kommission nach Konsultationsverfahren

Standards **ohne** oder
mit nur geringen
Anpassungen umsetzbar

IPSAS 1: Darstellung des Abschlusses
IPSAS 2: Geldflussrechnung
IPSAS 3: Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden
IPSAS 4: Auswirkungen von Wechselkursänderungen
IPSAS 5: Fremdkapitalkosten
IPSAS 9: Erträge aus Lieferungen und Leistungen
IPSAS 10: Rechnungslegung In Ländern mit Hyperinflation
IPSAS 11: Bau und Fertigungsaufträge
IPSAS 12: Vorräte
IPSAS 14: Ereignisse nachdem Abschlussstichtag
IPSAS 16: Finanzinvestitionen in Immobilien
IPSAS 19: Rückstellungen, Eventualverbindlichkeit und Forderungen
IPSAS 27: Landwirtschaft
IPSAS 32: Dienstleistungs-Konzessionen

Σ 14

Standards mit **not-**
wendigen Anpassungen
oder nur **selektiv** umzusetzen

IPSAS 7: Anteile an assoziierten Einheiten
IPSAS 8: Anteile an Joint Ventures
IPSAS 13: Leasingverhältnisse
IPSAS 15: Finanzinstrumente
IPSAS 17: Sachanlagen
IPSAS 18: Segmentberichterstattung
IPSAS 20: Beziehungen zu nahe stehenden Einheiten und Personen
IPSAS 21: Wertminderung nicht Zahlungsmittel generierender VG
IPSAS 22: Darstellung finanzstatistischer Informationen des Sektors Staat
IPSAS 23: Steuern und Transfers
IPSAS 24: Darstellung von Budgetinformationen
IPSAS 25: Leistungen an Arbeitnehmer
IPSAS 26: Wertminderungen Zahlungsmittelgenerierender Vermögen
IPSAS 31: Immaterielle Vermögen

Σ 14

Standards mit **not-**
wendigen Änderungen
für eine Umsetzung

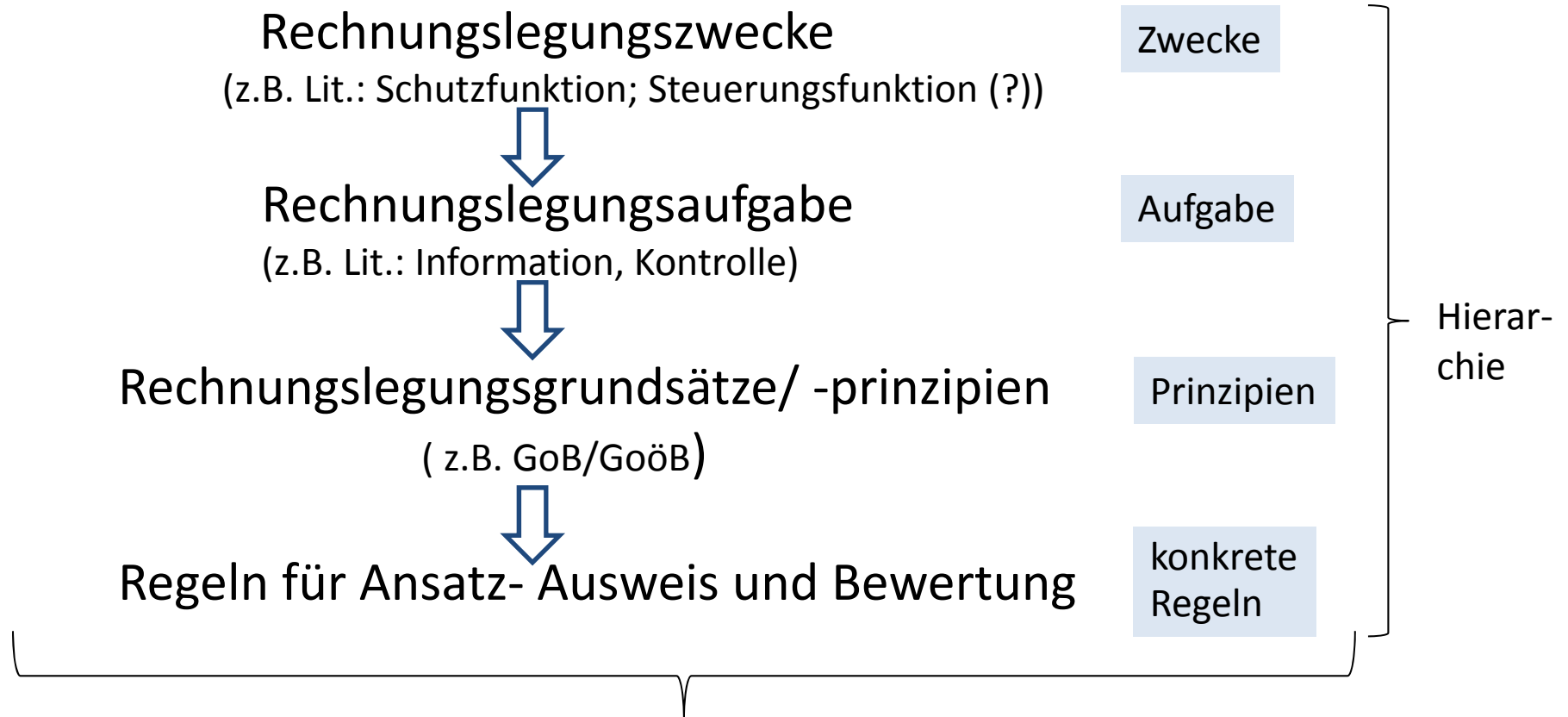
IPSAS 6: Konsolidierte und Einzelabschlüsse
IPSAS 28: Finanzinstrumente: Darstellung
IPSAS 29: Finanzinstrumente : Erfassung und Bewertung
IPSAS 30: Finanzinstrumente: Offenlegung

Σ 4

These 9:

Die herkömmliche Struktur eines Frameworks /Rahmenkonzepts für ein öffentliches Rechnungslegungssystem scheidet an den vor allem von Luhmann aufgearbeiteten und in die Managementlehre eingeflossenen Schwachstellen des Zweck-Mittel-Denkens/Schema → Hinwendung zur Systemtheorie.

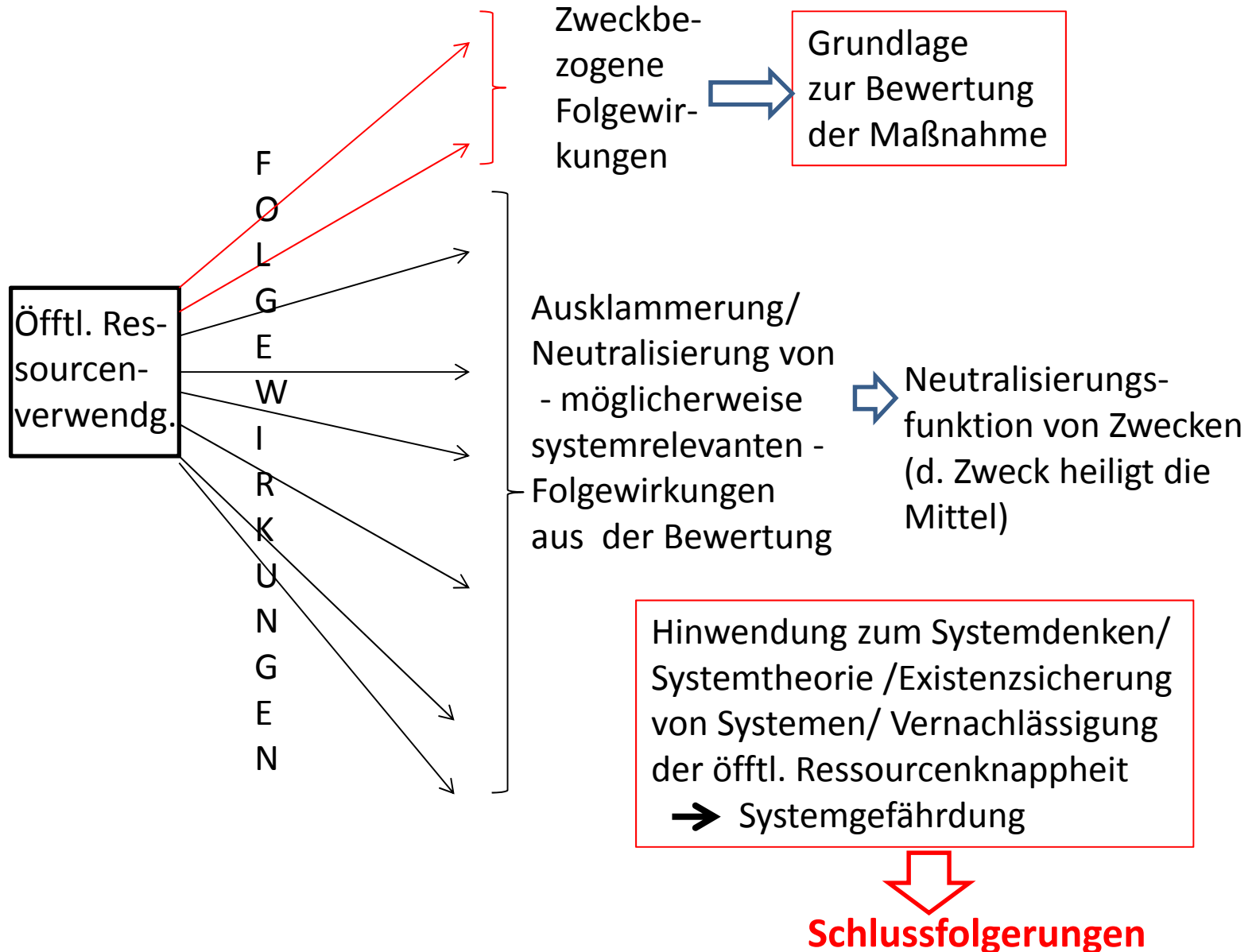
Klassisches Konzept/Framework eines Rechnungslegungssystems



Governance Grundlage: (1) Welche Interessen sollen berücksichtigt werden
(2) Wie werden diese Interessen umgesetzt

Quelle: In Anlehnung an Blab (2014)

Problematik das Zweck-Mittel-Schemas



Schlussfolgerungen vor dem Hintergrund der Europäischen Integration

Inzwischen

- Europäische Währungsunion
- Europäische Bankenunion
- Europäische Fiskalunion
- Europäische Haftungsunion
- Europäische Beschäftigungsunion
- Europäische Sozialunion
-

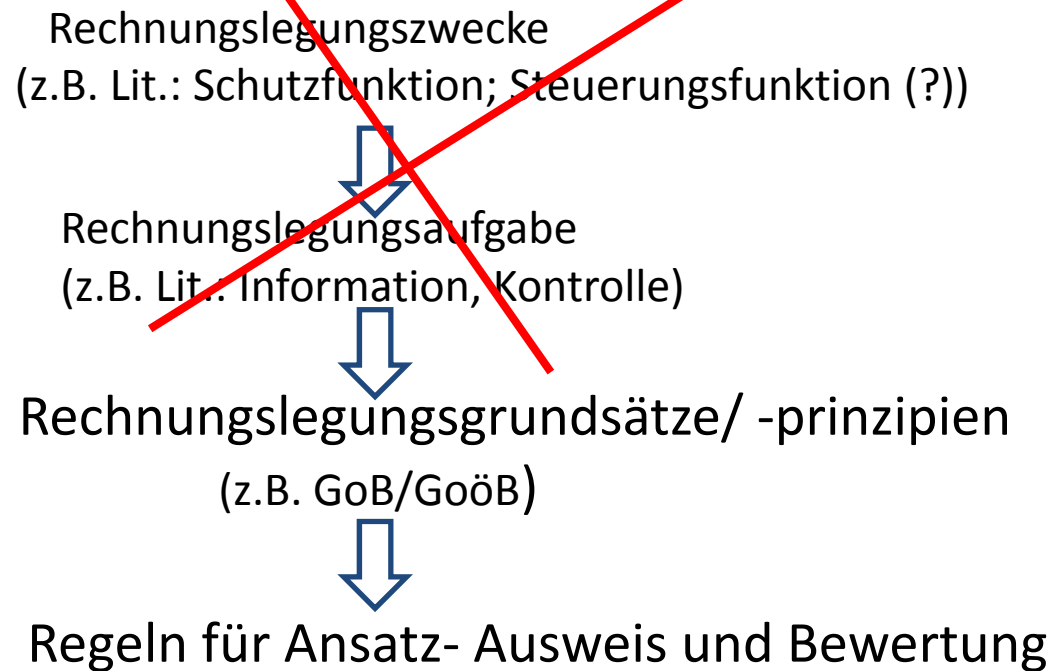
Keine „öffentl. Haushaltsunion“; keine „öffentl. Rechnungswesenunion“

Trotz aller Schwierigkeiten

These 10

EPSAS muss als ein wesentliches Element des Projekts Europa begriffen und kommuniziert und unter pragmatischer Vorgehensweise vorgebracht werden

¼ Jahrhundert
diskutiert
ohne befriedigendes
Ergebnis



- 1) Prinzipien und daraus abgeleitete Regeln zur Steuerung und Erfassung des öfftl. Knappheitsproblems (EPSAS)**
- 2) Rechnungs- und Haushaltswesen als „Einheit“**
- 3) Verbindl. Regeln zur öfftl. Knappheit ➤ Doppische Maastricht Kriterien**
- 4) Wirksame Sanktionsmechanismen bei Verstoß ➤ staatl. „Insolvenz“**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Hamburg 11. Juni 2015

Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus

www.dietrich-budaeus.de

Kontakt: d.budaeus@gmx.de