



Universität Hamburg



**PUBLIC MANAGEMENT**

Dienstleistungszentrum für  
Lehre, Forschung und Praxis

Prof. Dr. Dr. h.c. D. Budäus a. D.

**Gibt es einen Weg zwischen Kameralistik und Doppik?  
Auf dem Weg zu einem neuen Haushalts- und Rechnungswesen**

**Reform des öffentlichen Haushalts- und  
Rechnungswesen in Deutschland  
– Stand und Perspektiven –**

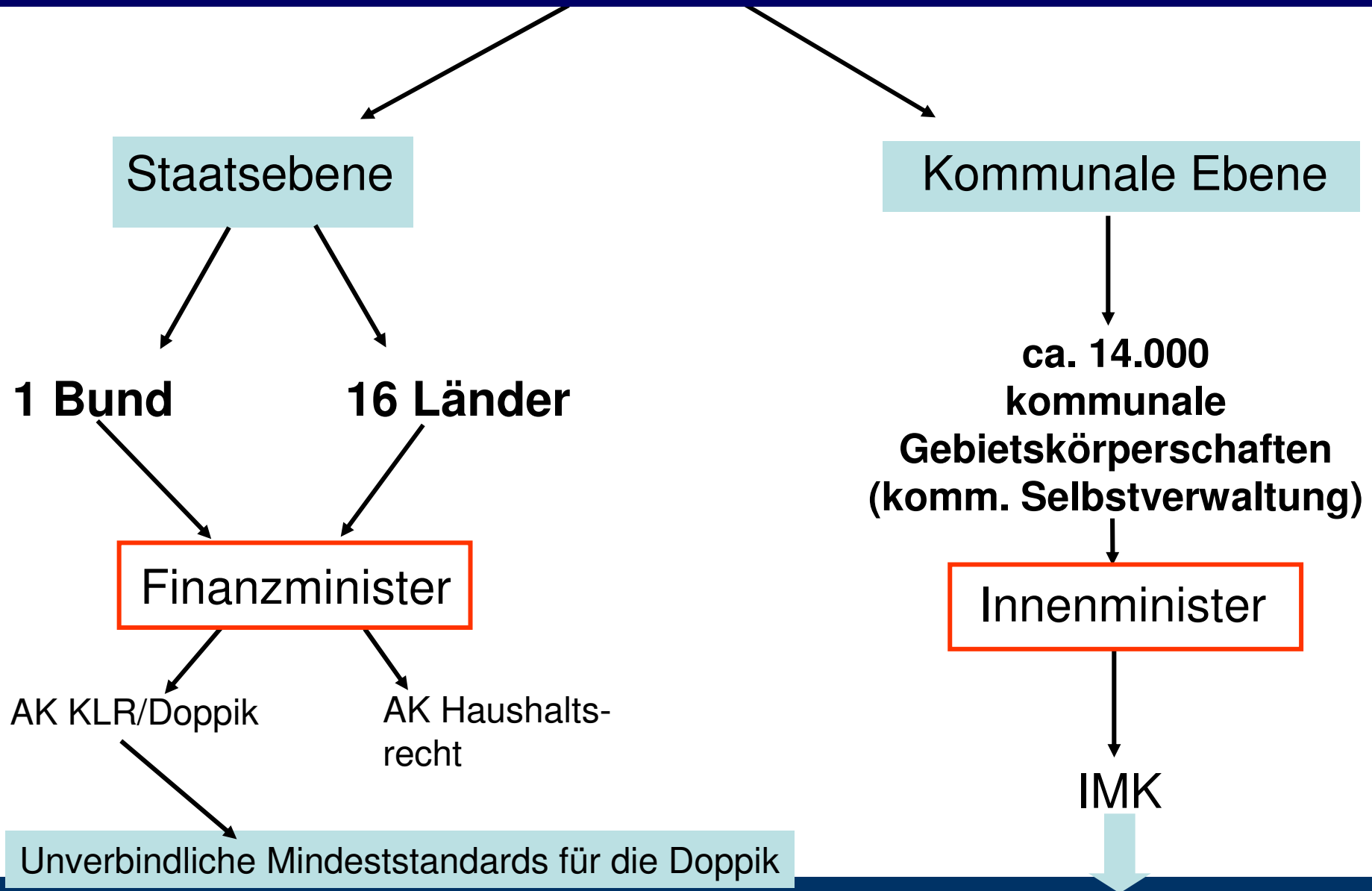
**Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus**

**Graz, 21. Oktober 2009**

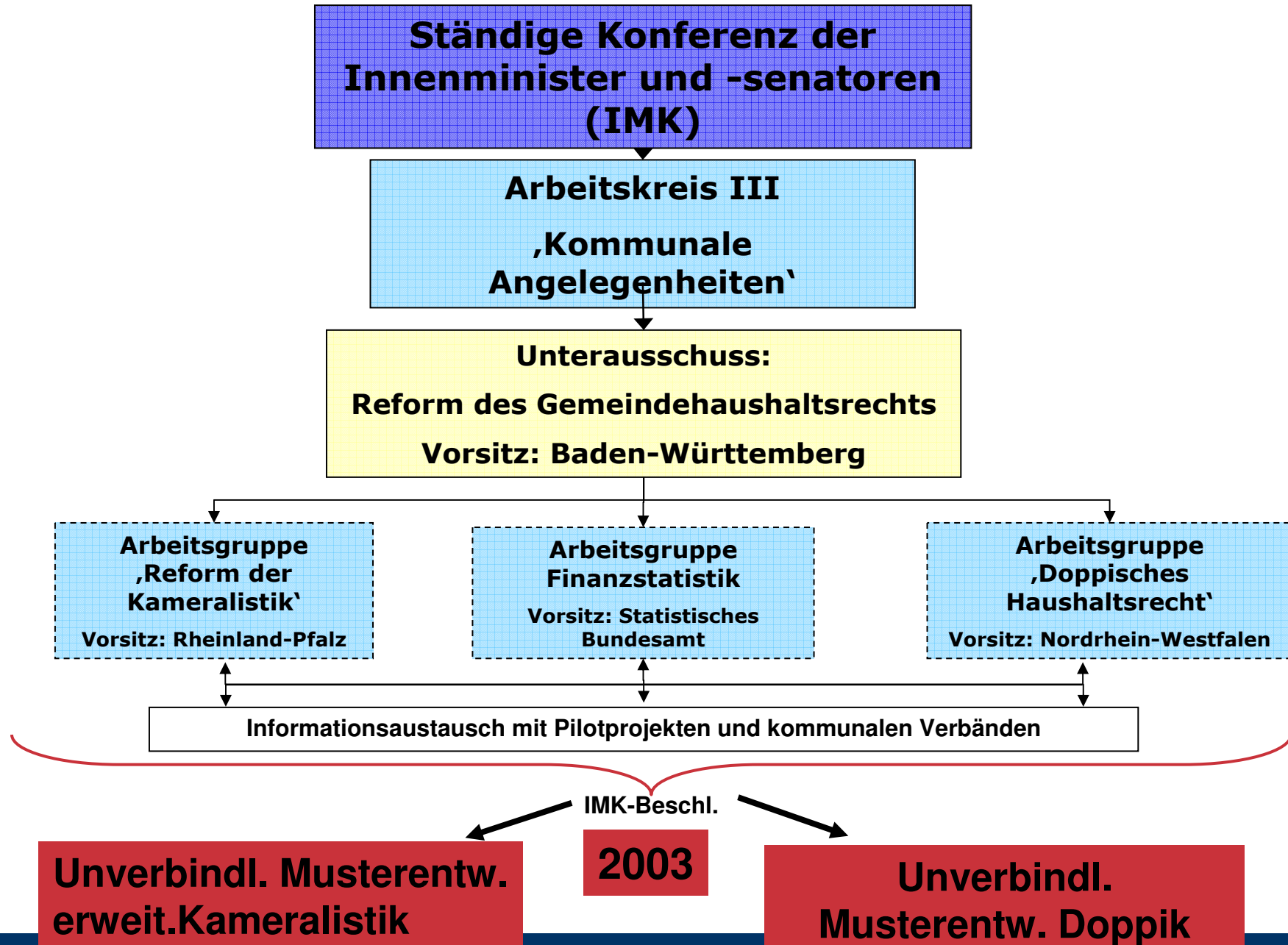
# Agenda

- ➔ **Organisation des Reformprozesses auf staatlicher und kommunaler Ebene im föderalen System Deutschlands**
- ➔ **Reformbereiche des öffentlichen Rechnungs- und Haushaltswesens und ihre Varianten**
- ➔ **Zur (heterogenen) Reformsituation auf den föderalen Ebenen**
- ➔ **Probleme - Erfahrungen - Empfehlungen**

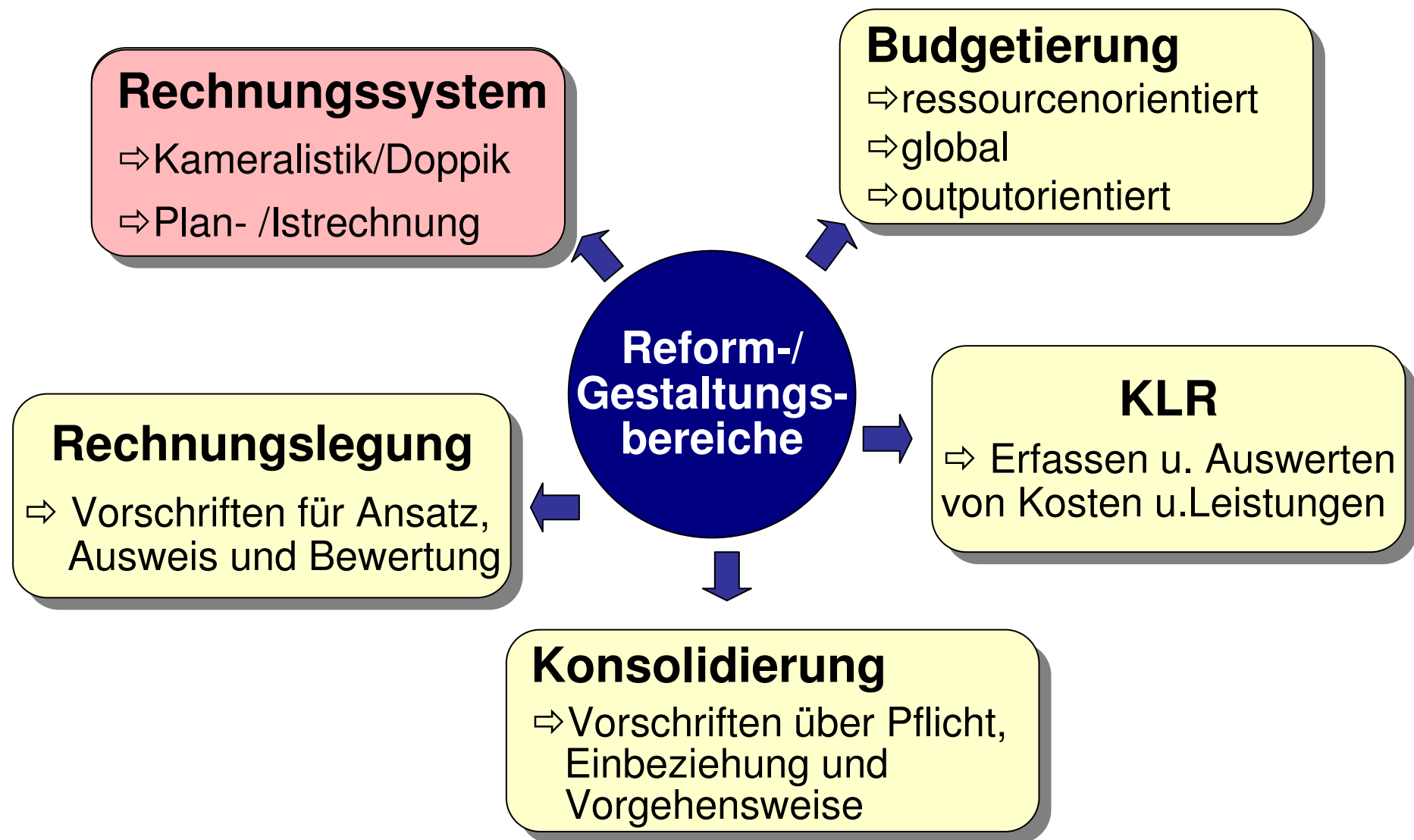
# Organisation des Reformprozesses im föderalen Aufbau Deutschlands



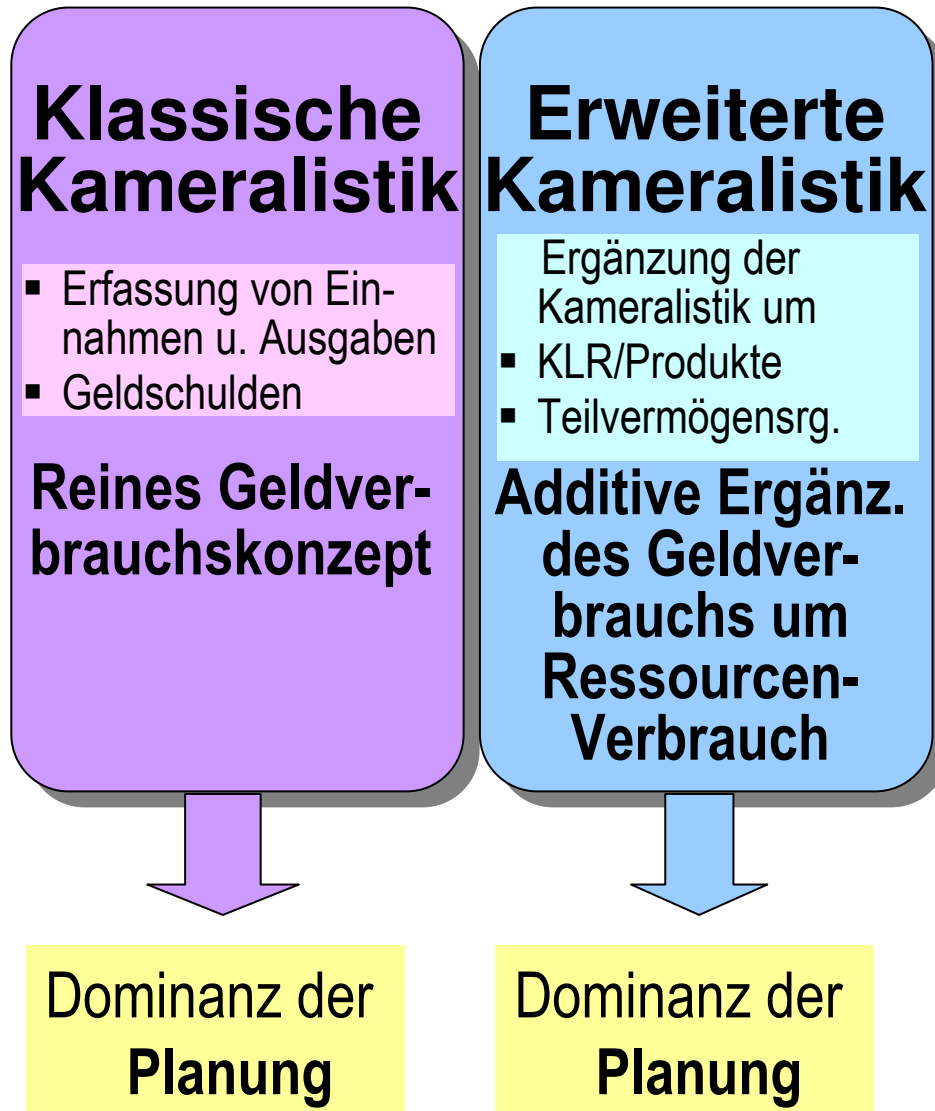
# Organisation der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens bis 2003



# Reform-/Gestaltungsbereiche des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens



# Rechnungssysteme



# Erweiterte Kameralistik

Gesamtplan



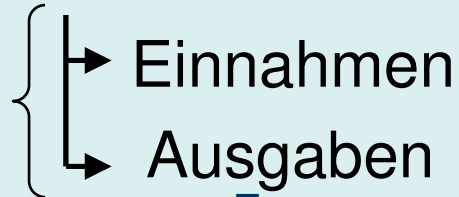
Einzelplan



Kapitel



Titel



**Geldverbrauch**

Erfordert flächendeckende Vermögensrechnung

Kamerales Konto

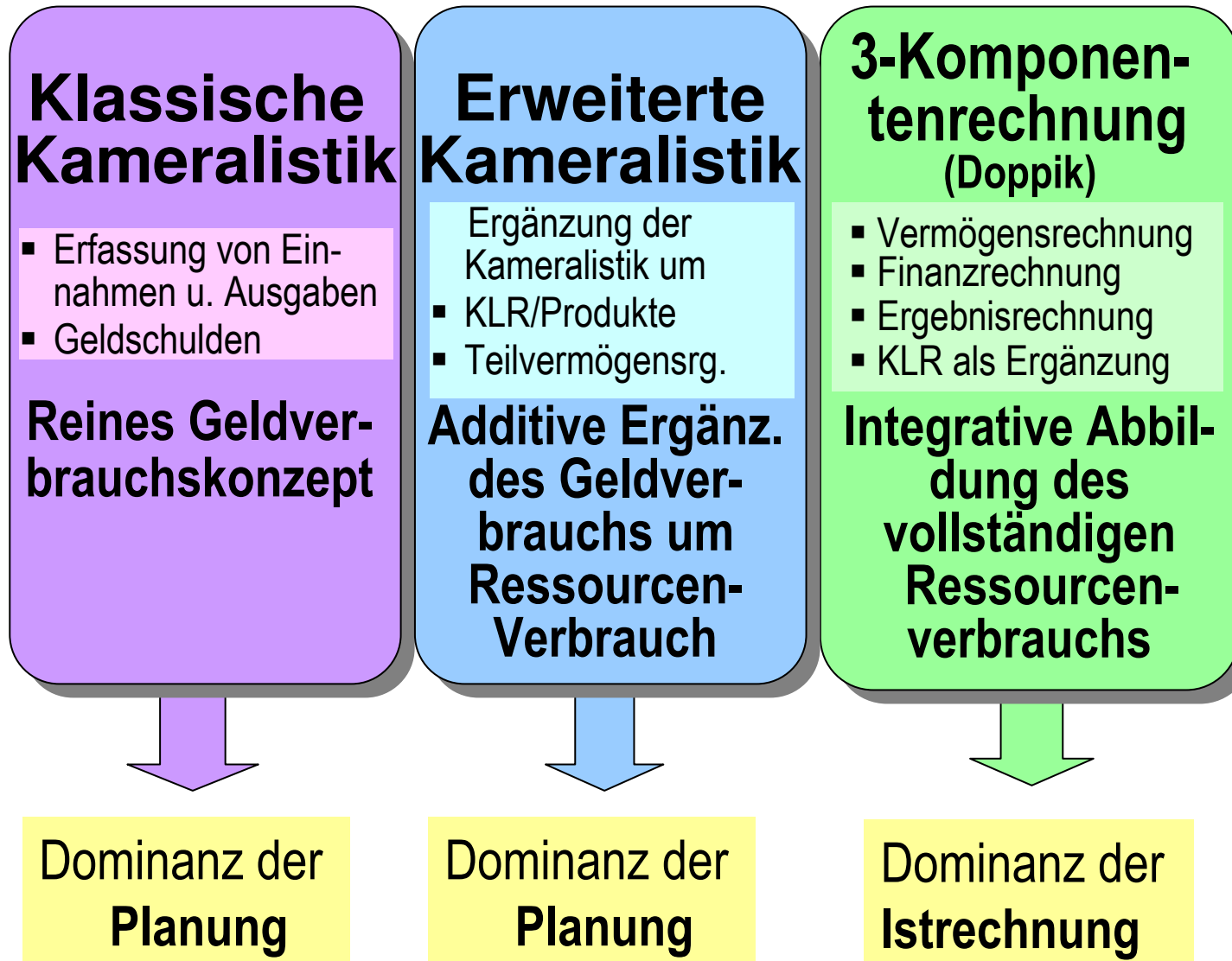
Soll	Ist	Rest
------	-----	------

KLR

Kameralistik (Geldverbrauchskonzept)

Erweiterte Kameralistik

# Rechnungssysteme





# Drei-Komponenten-Rechnung

## Vermögensrechnung

Aktiva (Kapitalverwendung)	Passiva (Kapitalherkunft)
<b>Vermögen</b> = = <b>Kasse</b> = =	<b>Eigenkapital</b> = = <b>Fremdkapital</b> = =

Summe d. Vermögens = Summe d. Kapitals

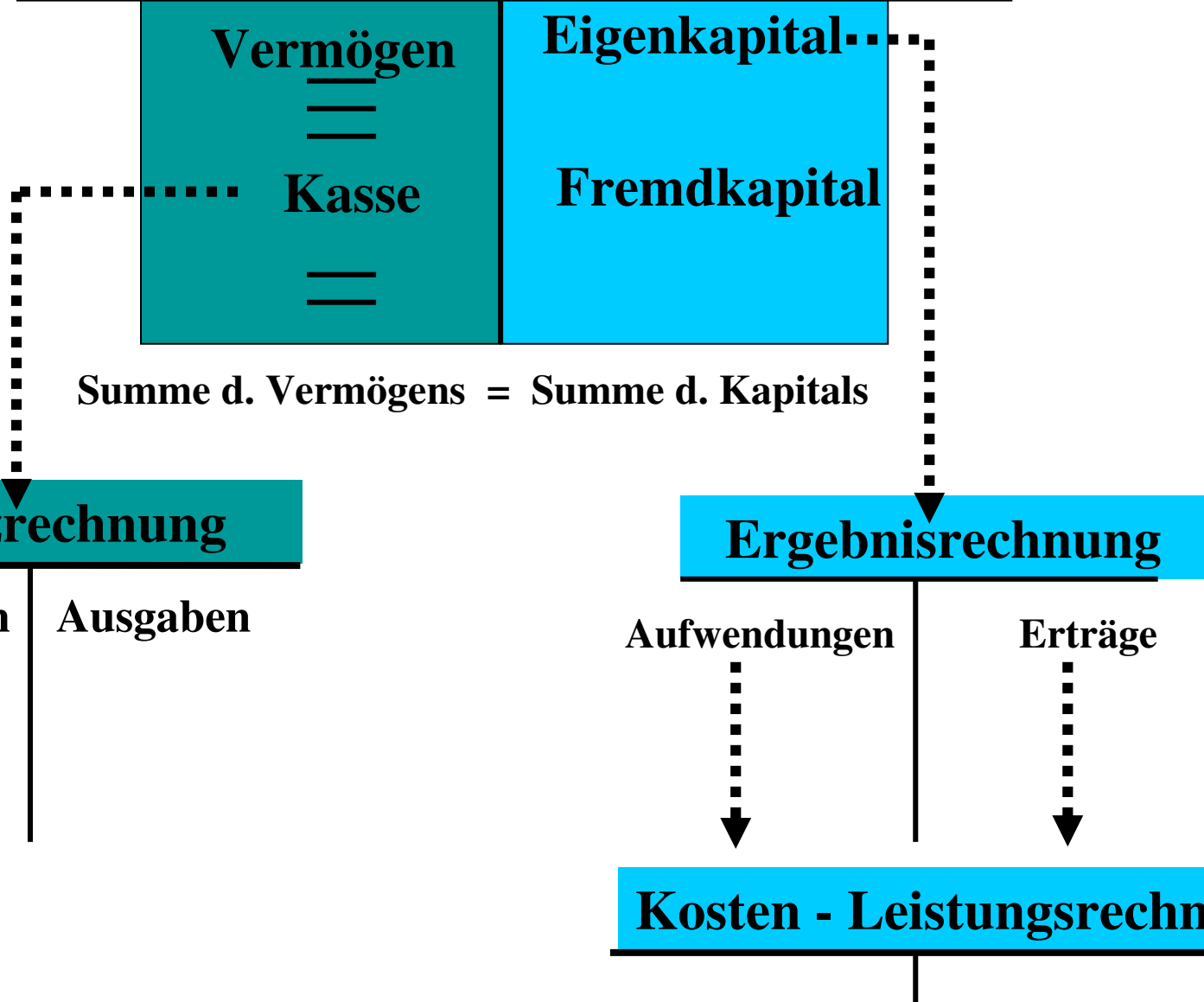
## Finanzrechnung

Einnahmen    Ausgaben

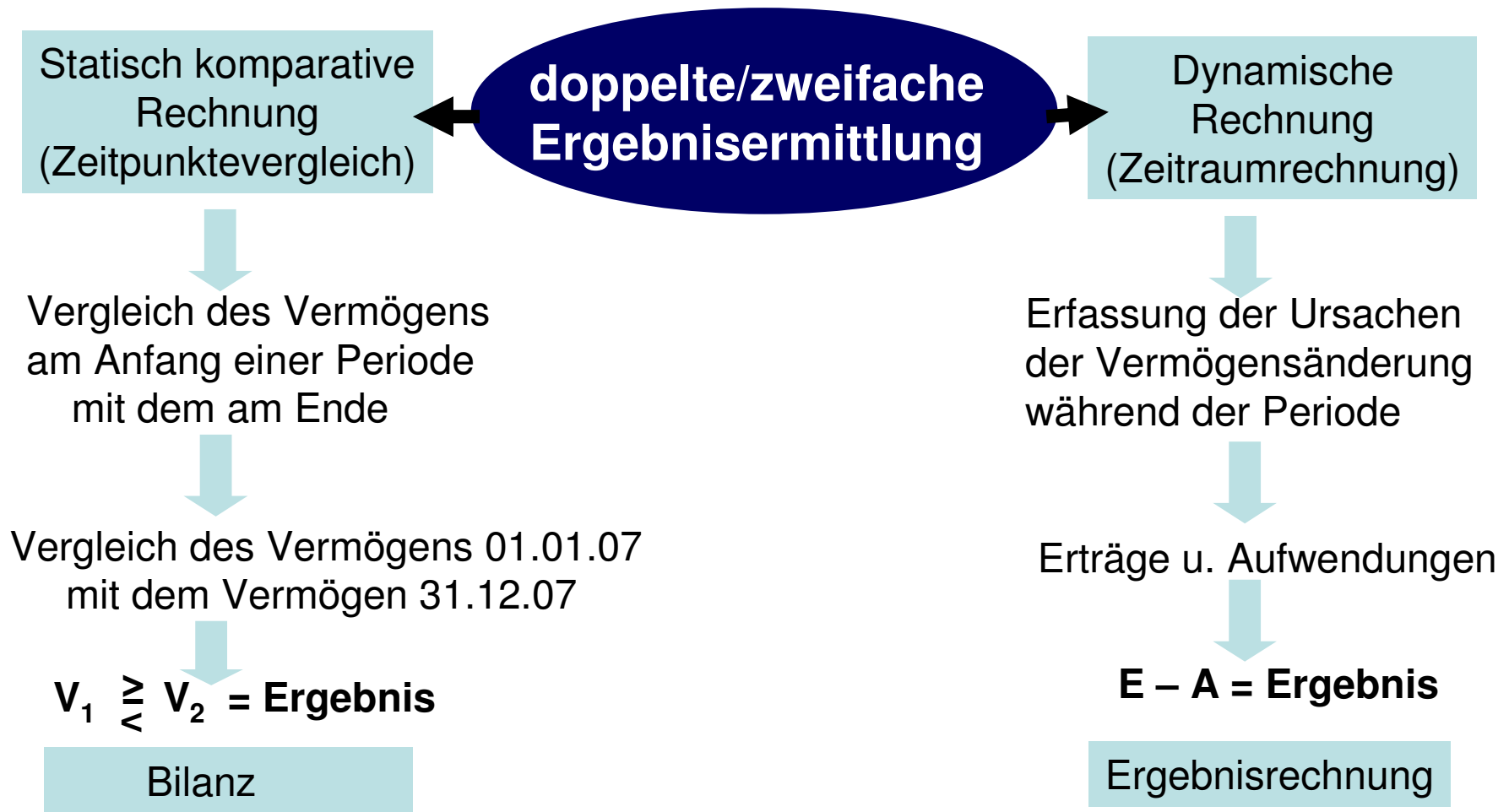
## Ergebnisrechnung

Aufwendungen    Erträge

## Kosten - Leistungsrechnung



# Was ist Doppik



# Situation Hamburg 2006

Nach bisherigem  
kameralen  
Informationssystem

Doppik/Eröffnungsbilanz

## Vermögen

Anlagevermögen → ??

Umlaufvermögen → ??

## Schulden

24,037 Mrd.

Eigenkapital ??

## Vermögen

Mrd.

Anlagevermögen: 46,8

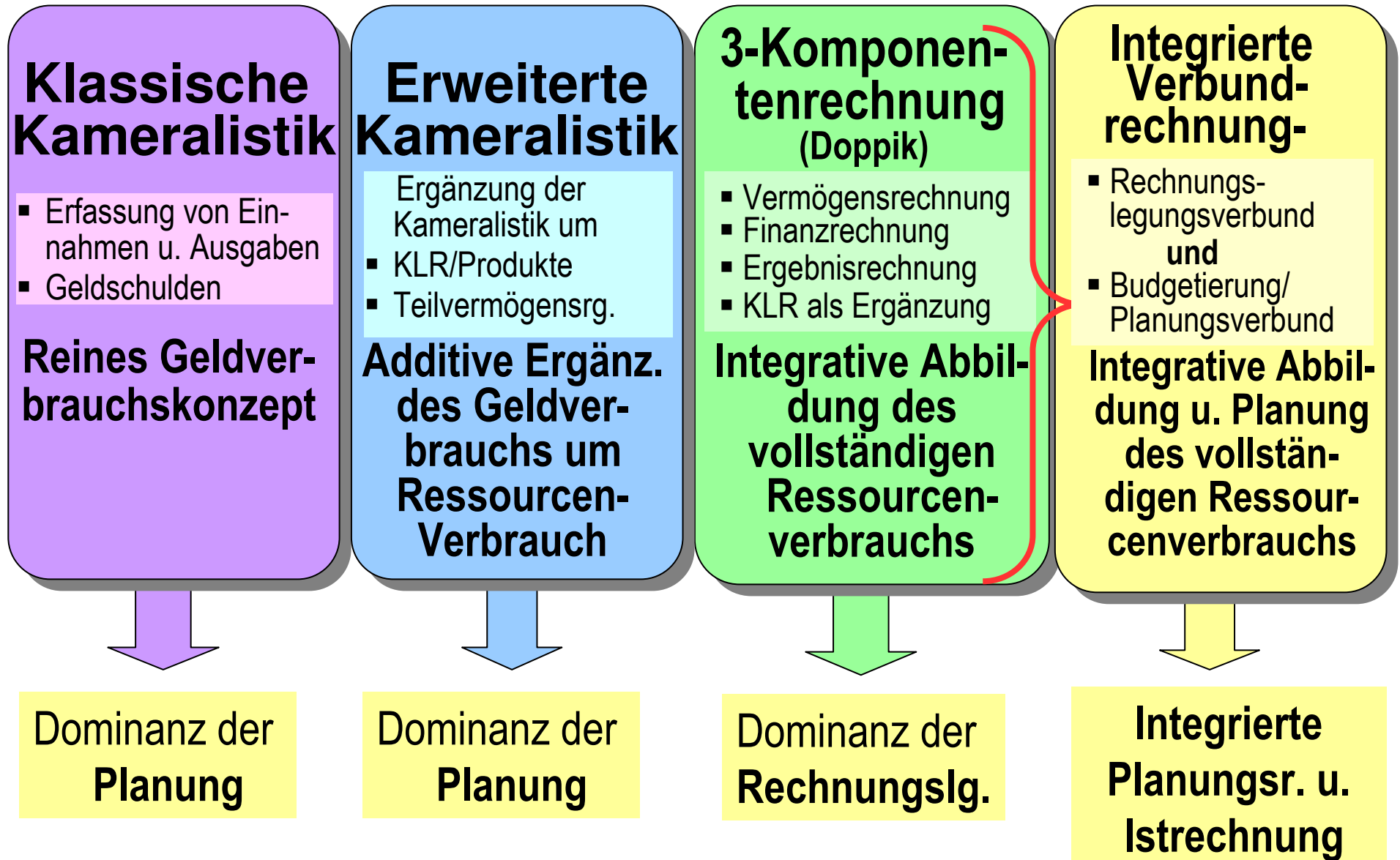
Umlaufvermögen: 3,1

## Schulden

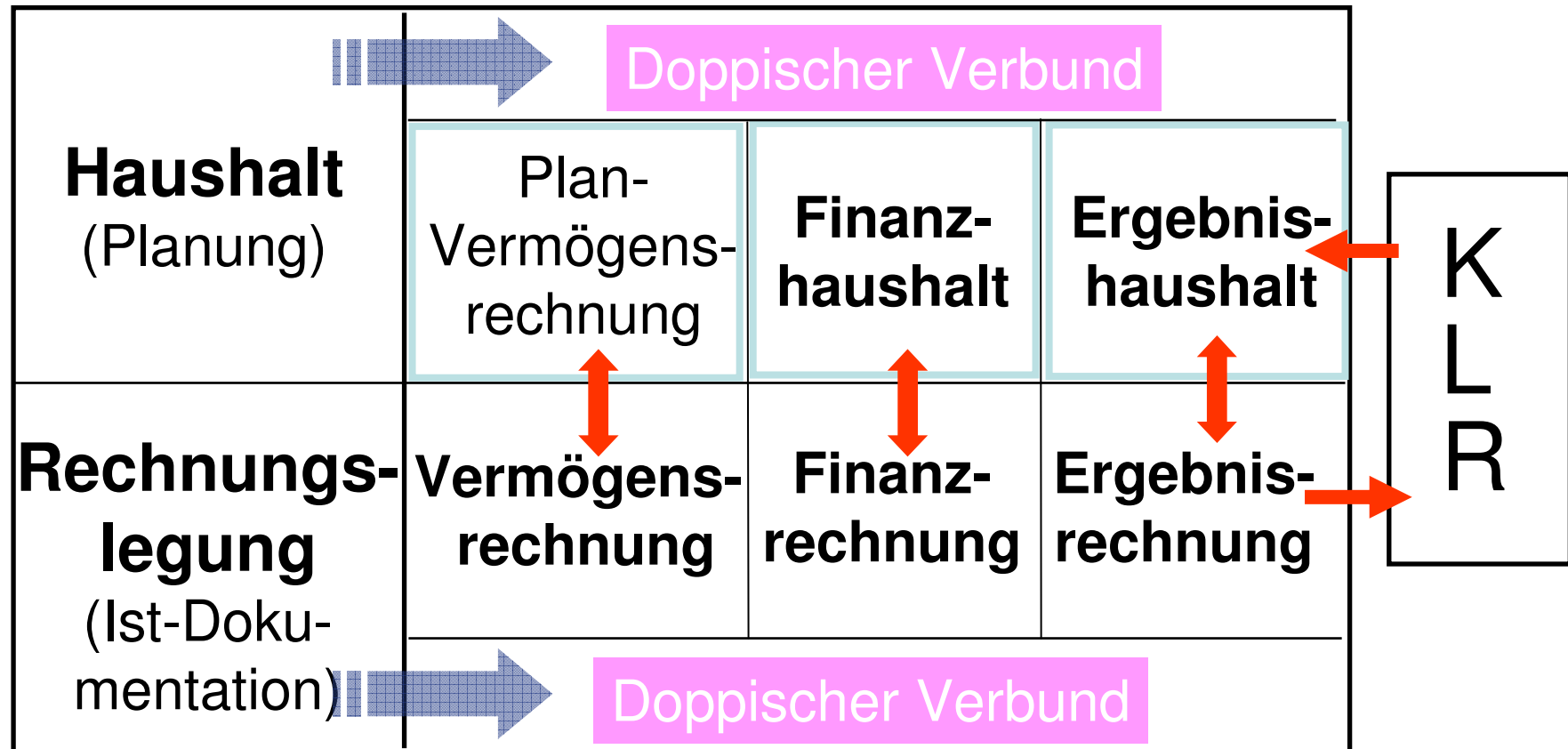
44,1 Mrd.

Eigenkapital: 4 Mrd.

# Rechnungssysteme



# Integrierte Verbundrechnung (IVR) als doppischer Verbund



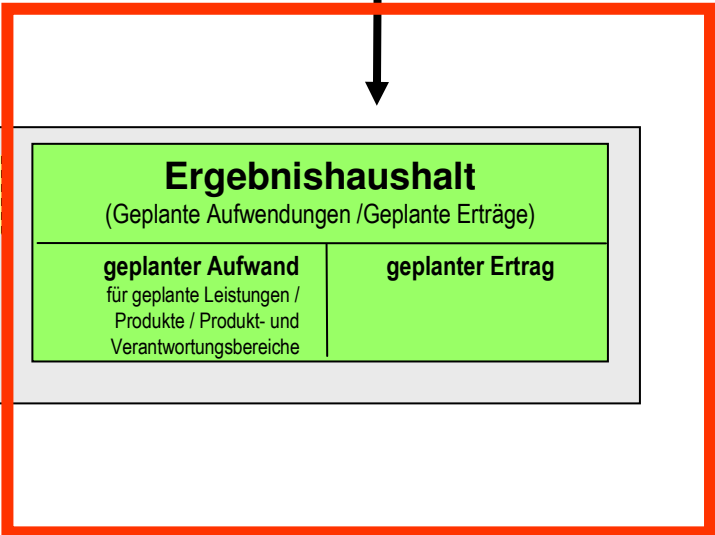
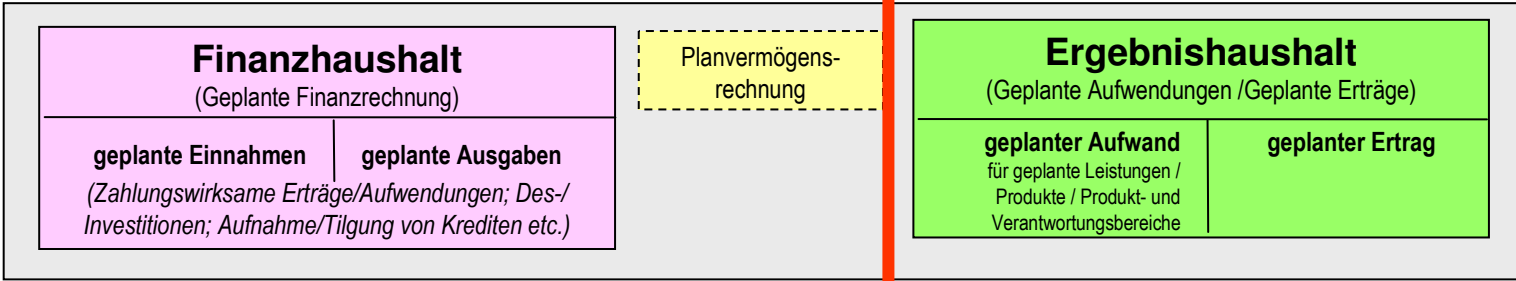
Rechnungswesen

Finanzrechnung	
Einzahlungen ./i. Auszahlungen <i>Verwaltungstätigkeit Investitionstätigkeit Finanzierungstätigkeit</i>	
Veränderung liquider Mittel	

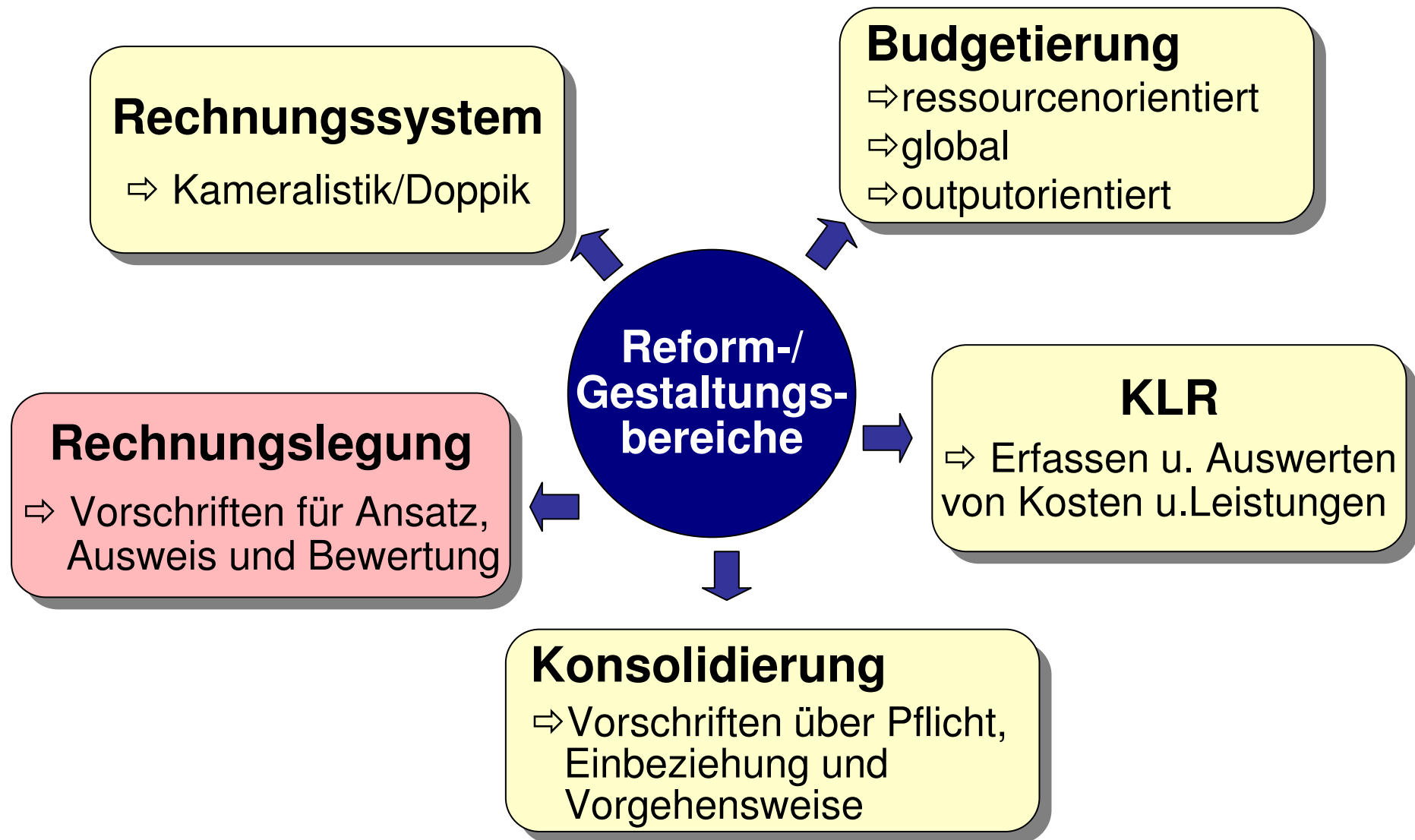
Bilanz	
Aktiva	Passiva
<b>Anlagevermögen</b> - <i>Verwaltungsvermögen</i> - <i>Realisierbares Vermögen</i>	<b>„Eigenkapital“</b> - <i>Rücklagen</i> - <i>Jahresergebnis</i>
<b>Umlaufvermögen</b> - <i>Vorräte</i> - <i>Liquide Mittel</i>	<b>Sonderposten</b>  <b>Fremdkapital</b> - <i>Verbindlichkeiten</i> - <i>Rückstellungen</i>

Ergebnisrechnung	
<i>Verwaltungserträge</i> ./i. <i>Verwaltungsaufwendungen</i> = <b>Verwaltungs-(Betriebs-)ergebnis</b>	
<i>Finanzerträge</i> ./i. <i>Finanzaufwendungen</i> = <b>Finanzergebnis</b>	
= <b>ordentliches Ergebnis</b>	
<i>a.o. Erträge</i> a.o. <i>Aufwendungen</i> = <b>a.o. Ergebnis</b>	
<b>Jahresergebnis</b>	

Haushaltungswesen



# Reform-/Gestaltungsbereiche des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens



# Rechnungslegung

## Referenzmodelle

**HGB**

- Gläubigerschutzprinzip
- Ausschüttungsbemessungsgrundlage

**IFRS**

- Information für Anleger
- Tatsächl. Verhältnisse d. Vermögens-/ Finanz-/Ertragslage
- Realistische Bewertungskonzeption

**IPSAS**

- Nicht rechtsverb.
  - basieren auf IAS/ IFRS
  - noch zu wenig auf öffentl. Sektor ausgerichtet
- erste Ansätze  
eigenst. Framework

**ÖRS**

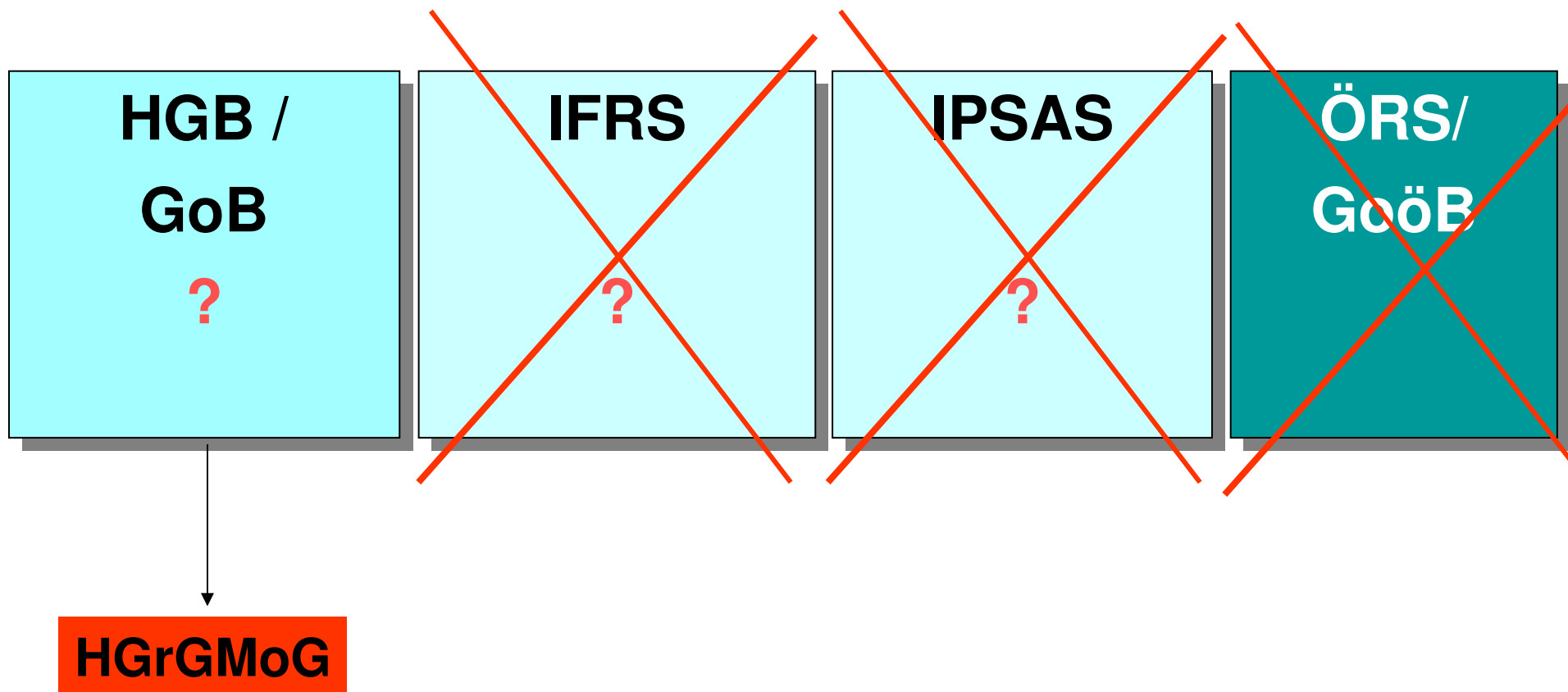
- Wesentl. Teil  
**GoöB**
- Informationsfunktion
  - Schutzfunkt.
  - Interg. Gerech.

Eignungen und Defizite bezogen auf d. öfftl. Sektor finden im Eckpunktepapier f. GoöB Berücksichtigung

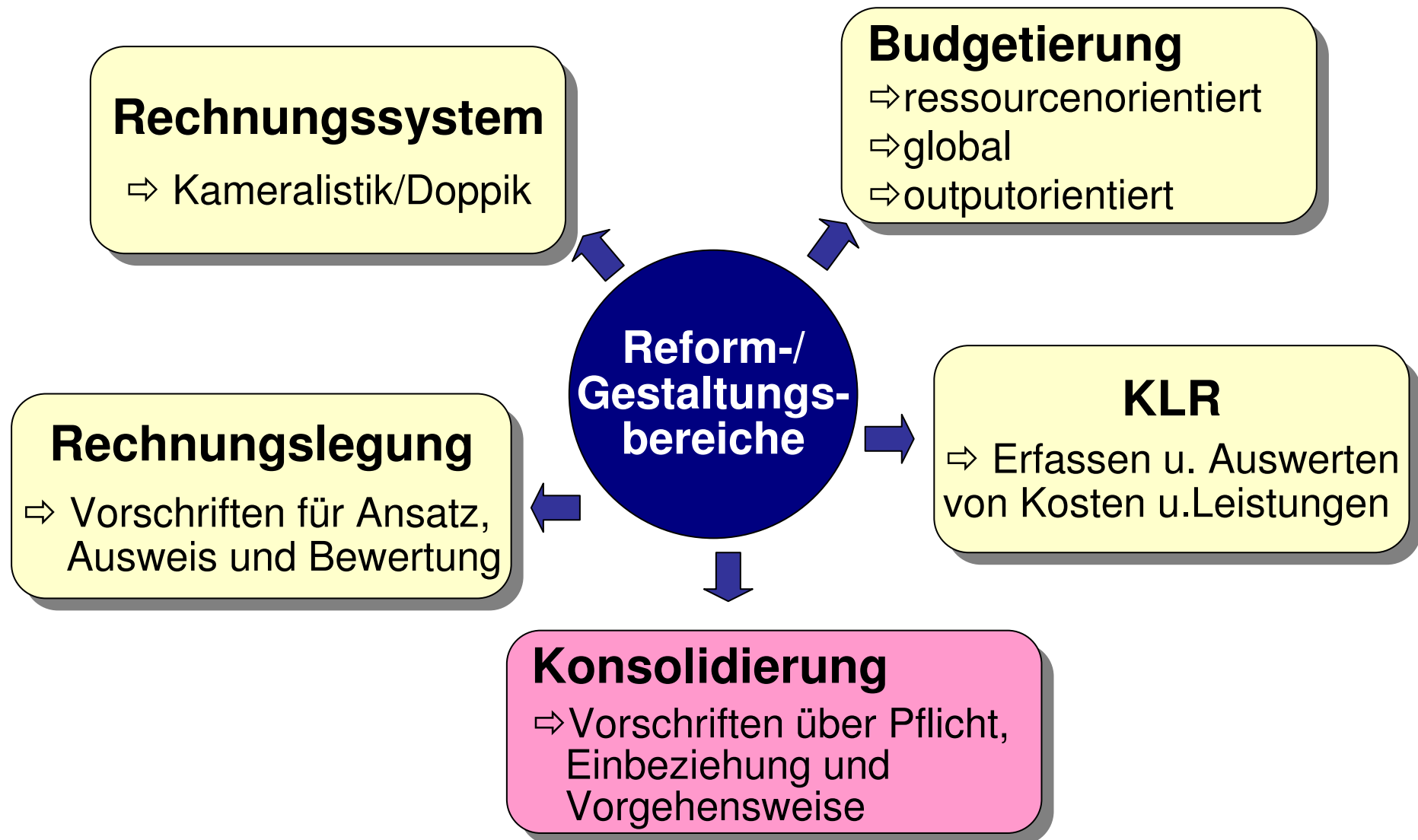


# Rechnungslegung

## Referenzmodelle für Ansatz, Ausweis und Bewertung



# Reform-/Gestaltungsbereiche des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens

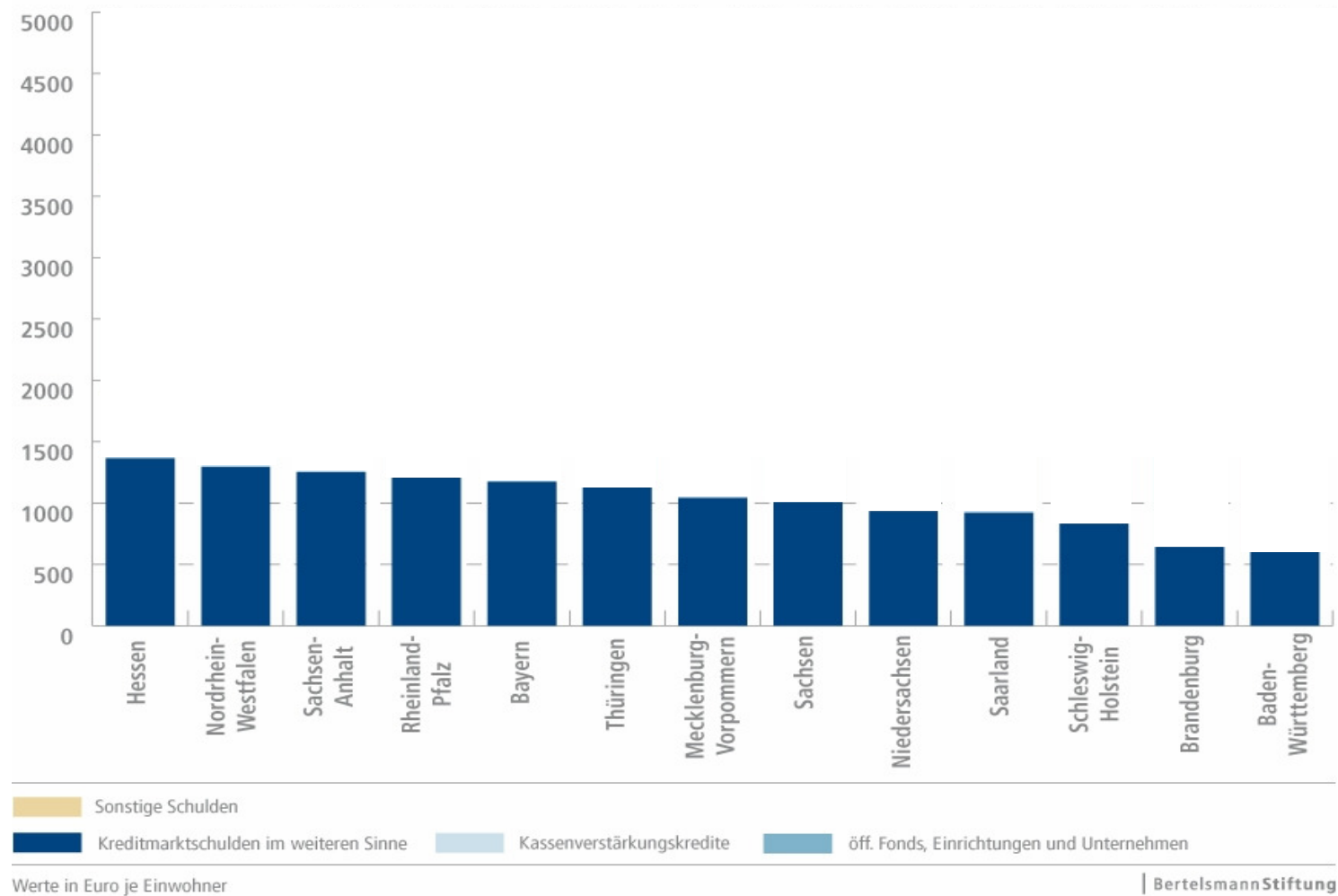


# Konsolidierung

- ➔ Konsolidierung/Gesamtabschluss ist die eigentliche Zielsetzung der Reform (Grundlage für die Beurteilung der Gebietskörperschaft als Ganzes)
  - ↳ Gesamtergebnisrechnung
  - ↳ Gesamtbilanz
  - ↳ Gesamtanhang
  - ↳ Lagebericht
- ➔ **Konsolidierung in ersten Ansätzen praktiziert und gut entwickelt (NRW-Kommunen, Hamburg, Hessen)**
- ➔ Konsolidierung der Kernverwaltung mit den dezentralen Einheiten setzt einheitliches Rechnungssystem voraus
  - ↳ in Form der Doppik
- ➔ Konsolidierungsmethode
- ➔ Konsolidierungskreis – unterschiedlich (z.B. Sparkassen)

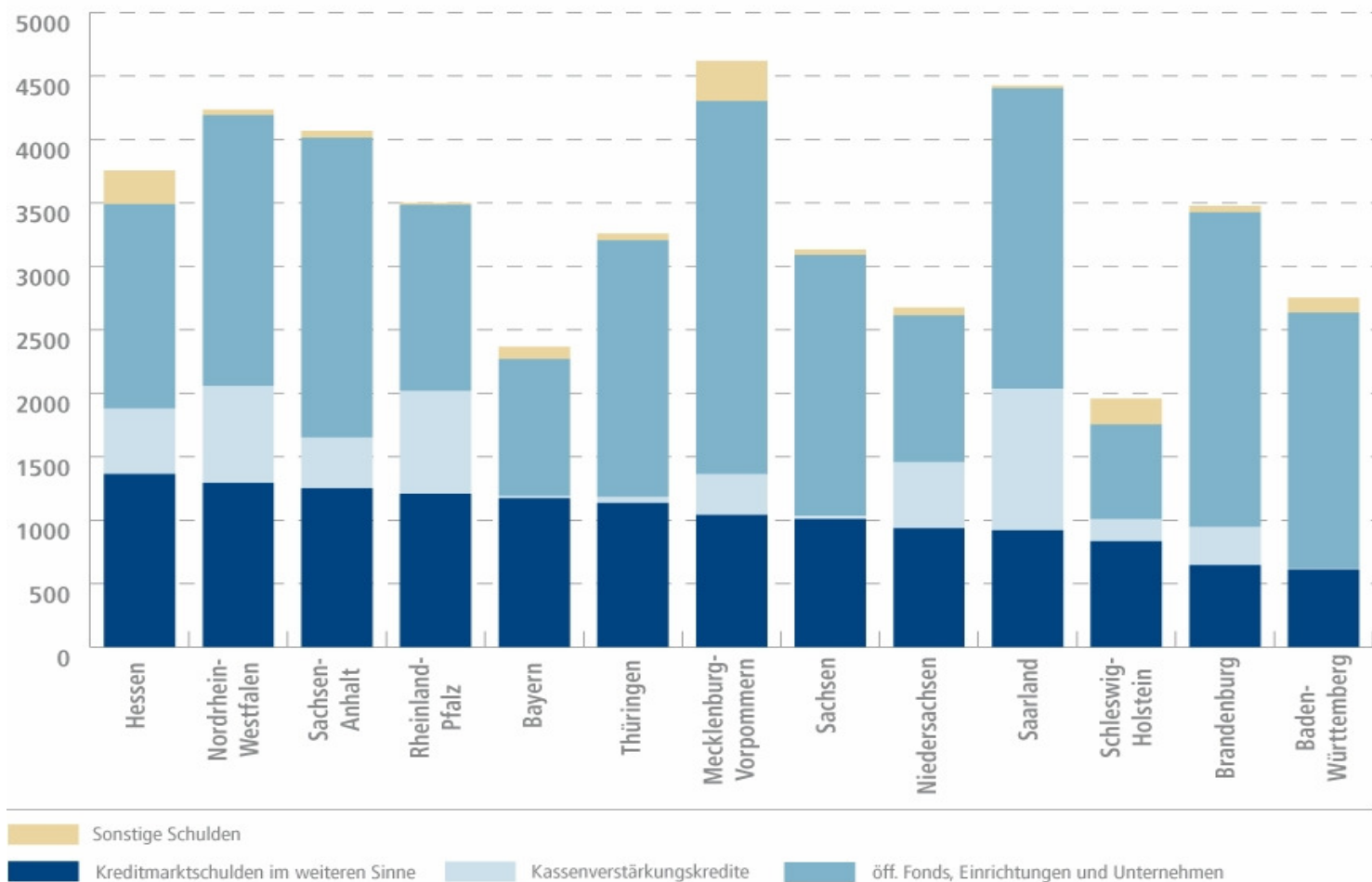
# Beispiel : Schulden der Kommunen – Kreditmarktschulden der Kernverwaltung und tatsächliche Schulden

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



# Beispiel : Schulden der Kommunen – Kreditmarktschulden der Kernverwaltung und tatsächliche Schulden

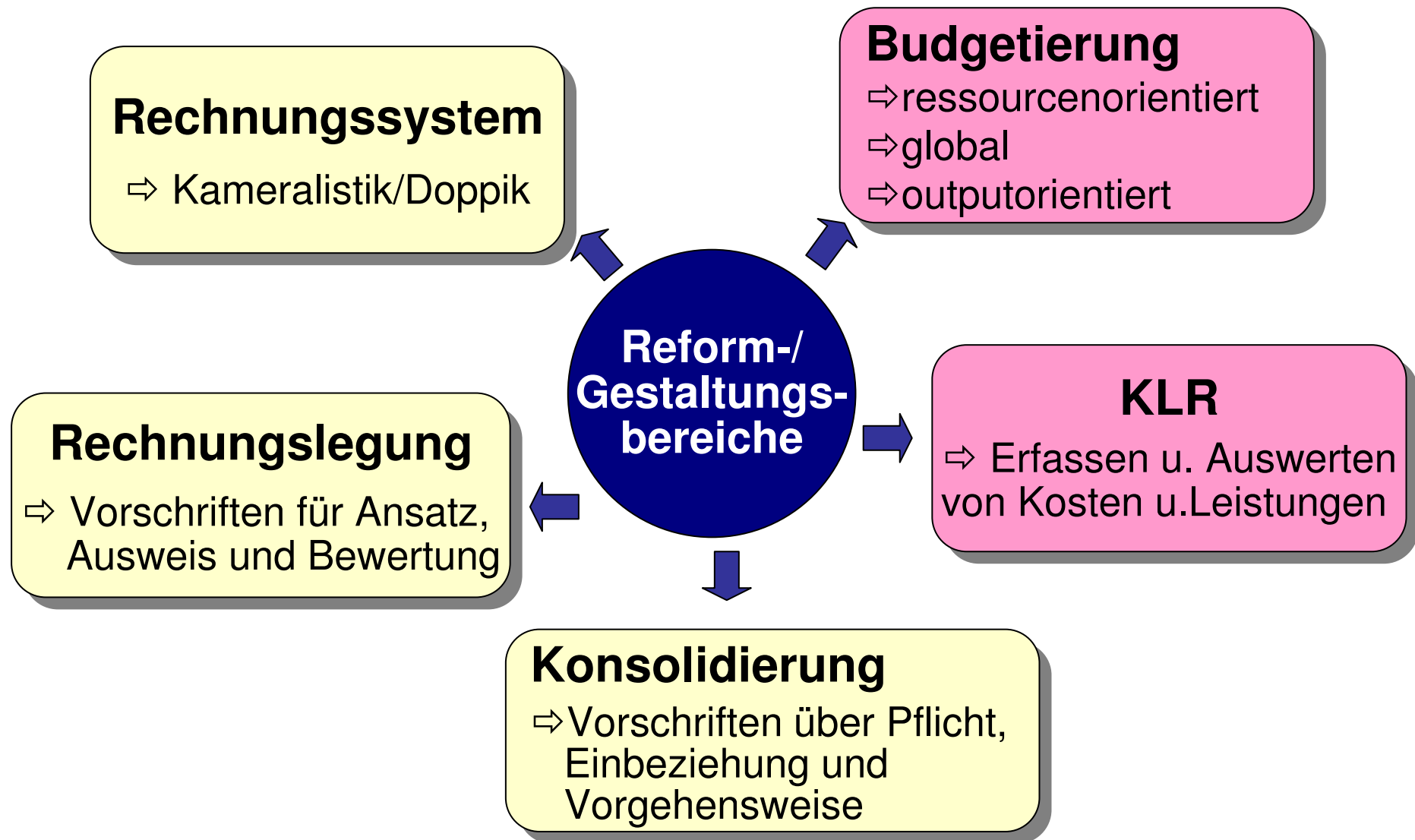
Höhe und Struktur der Schulden der Gemeinden (GV) und Zweckverbände am 31.12.2007 (sortiert nach Kreditmarktschulden der Kernhaushalte)

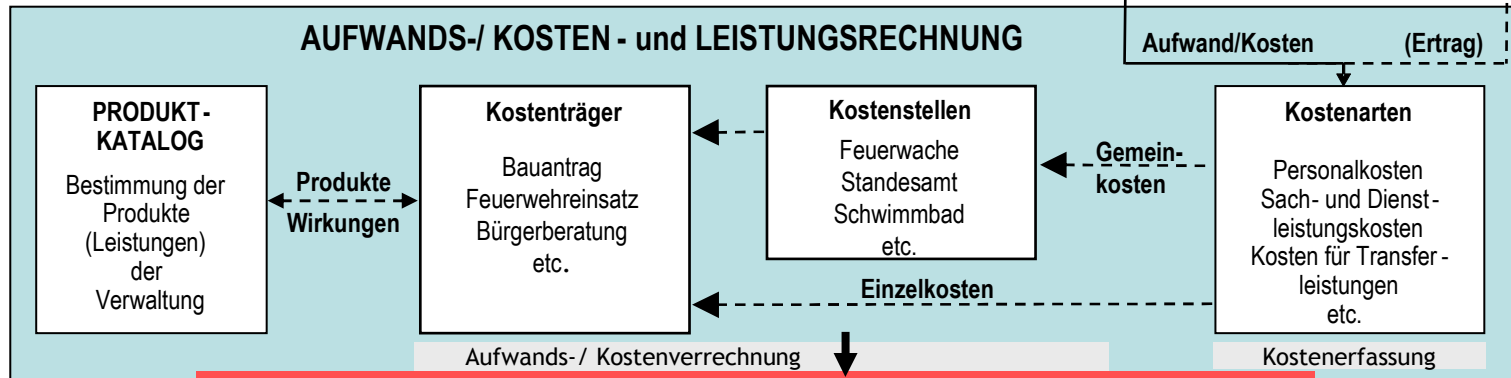
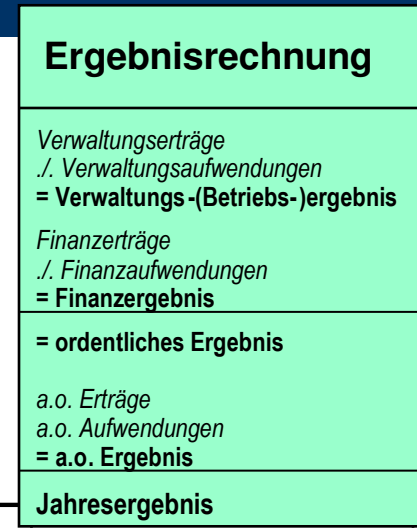


Werte in Euro je Einwohner

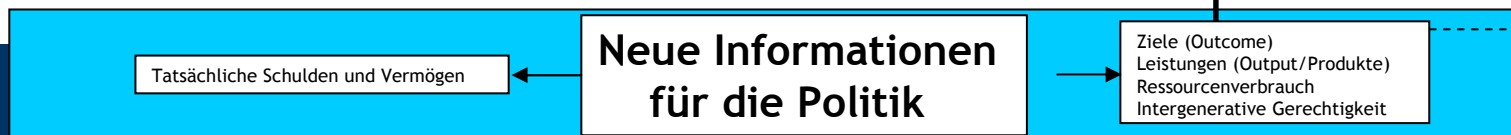
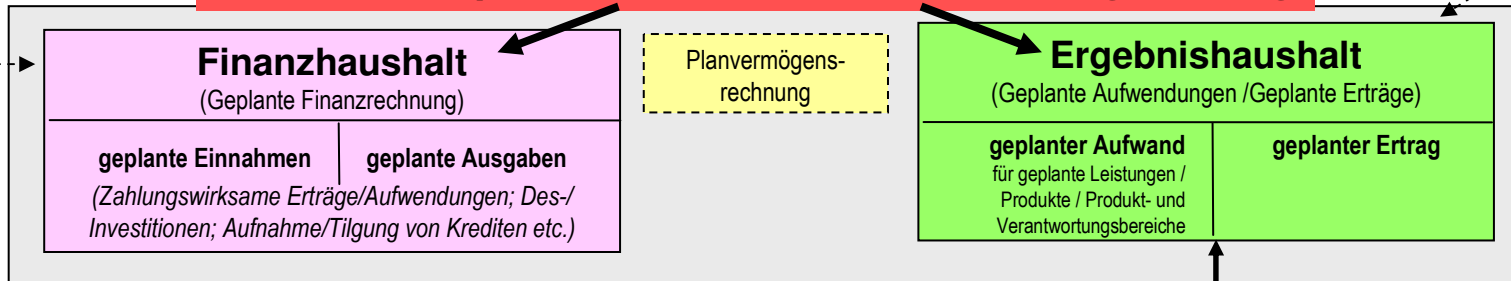
Bertelsmann Stiftung

# Reform-/Gestaltungsbereiche des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens





## Globale / output-/ressourcenorientierte Budgetierung



REFORMIERTERS RECHNUNGSWESEN

REFORMIERTERS HAUSHALTSWESEN

# Kosten- und Leistungsrechnung weitgehend „eingeführt“.

➔ Kostenrechnung

➔ Produktkataloge als Leistung



praktische Konsequenzen ??? / bisher zu geringe  
systematische Verknüpfung mit der Budgetierung.

**Kernproblem:** Leistungskonzept /-erfassung /-management

Input/ Ziele/ Wirkungen/ Ergebnisse / Kontrakterfüllung/Kostenträger ??

Bisher sehr heterogene Ansätze/Aktivitäten/ Benchmarking auf  
komm. Ebene / IKO / Vergleichsringe. Flächendeckende  
Produktkataloge als Leistungserfassung reicht nicht –  
Programme erste Ansätze der Wirkungsorientierung (NHH)



# Zusammenfassung der Reformsituation (Stand Okt. 2009)

## Neue Dokumentation (Rechnungswesen) und Planung (Haushaltswesen) von Verwaltung und Politik (HRW)

**Kommunale Ebene**

Reform des HRW auf Basis der Doppik seit 2003 (IMK-Beschlüsse) weitgehend flächendeckend

Produkte/ Wirkungen/ Benchmarking

**Länder-ebene**

Bisher Reform des HRW auf Basis der Doppik

- Hamburg
- Hessen (NRW, Bremen)

ansonsten KLR/ erweiterte Kameralistik

Erste Ansätze Produkte/ Ergebnisse

**Bundes-ebene**

Moderne Kameralistik (Feinkonzept Mitte 2009)

- Ergebnisorientierter HH
- KLR
- Vermögensrechnung

**Schulden-Bremse (GG)**

**HGrGMoG (01.01.2010)**

derzeitige Praxis  
**sehr heterogenes HRW**

## Rechnungslegung: Zur aktuellen Situation

Über Ansatz, Ausweis und Bewertung  
**systematischen empirischen Informationen**

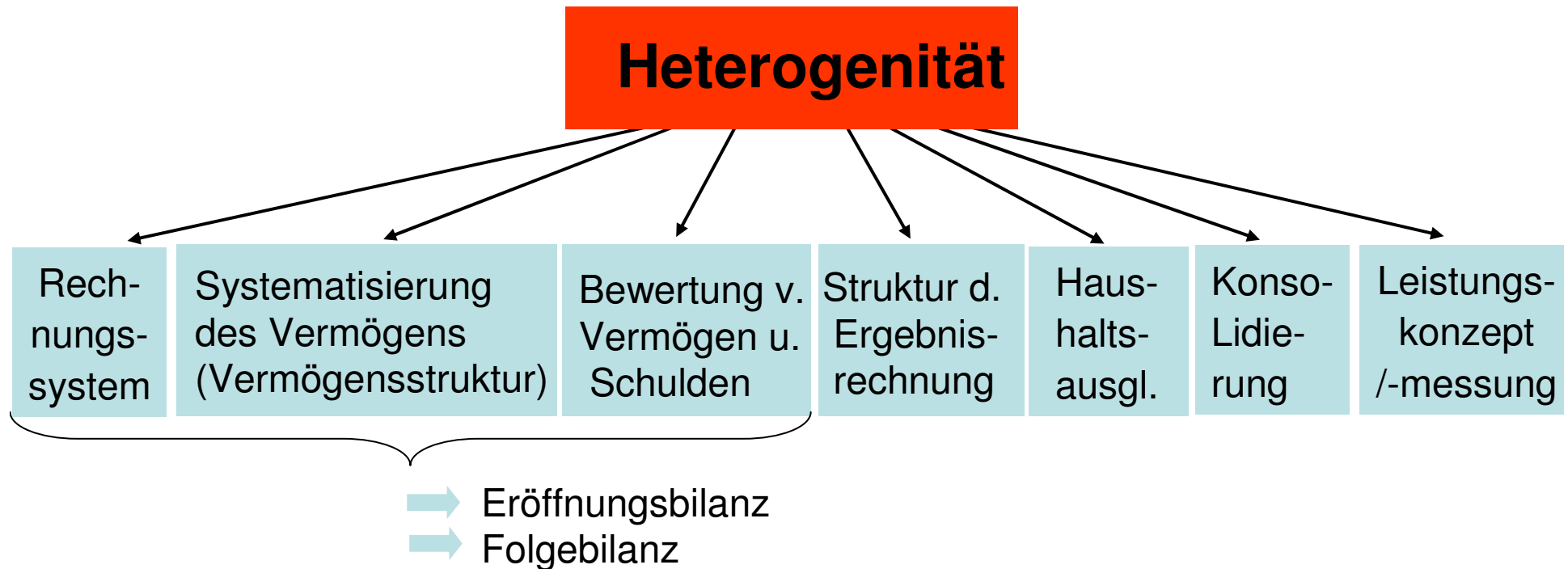
**Bertelsmann/KGSt-Projekt**  
**([www.doppikvergleich.de](http://www.doppikvergleich.de))**



**Heterogenität**



# Haushalts- u. Rechnungswesen: Zur aktuellen Situation



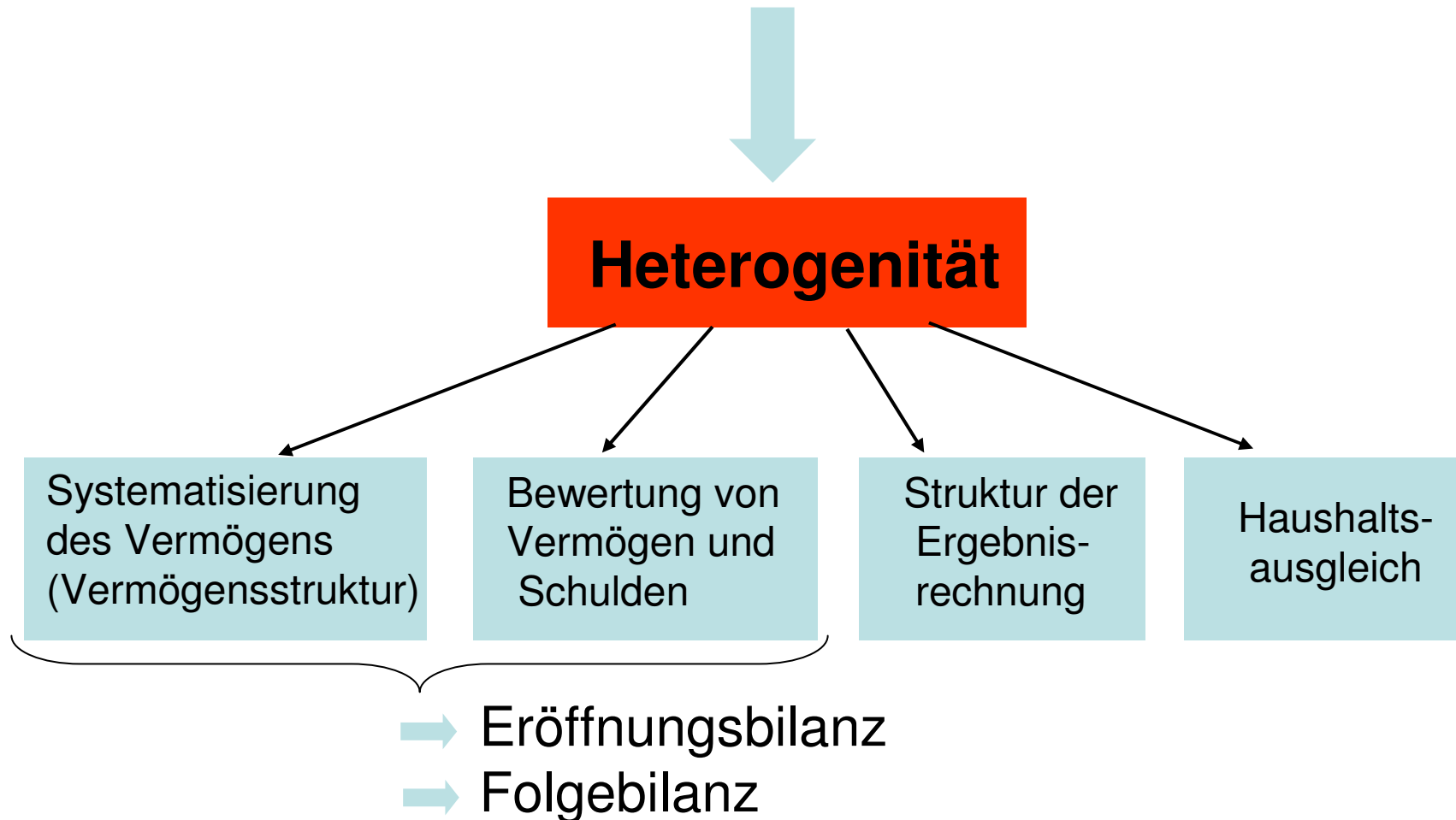
**Vergleichbar: 16 HGB für den Unternehmenssektor**

**Vorübergehendes Umstellungsproblem ! ?**

HGrGMoG

# Rechnungslegung: Zur aktuellen Situation

Über Ansatz, Ausweis und Bewertung bisher **keine systematischen empirischen Informationen**



**Vergleichbar: 16 HGB für den Unternehmenssektor**

# Probleme - Erfahrungen - Empfehlungen

Grundlegende Fehlinterpretationen des doppelischen Haushalts- und Rechnungswesen

➔ **Doppik sei lediglich eine andere Buchungstechnik**

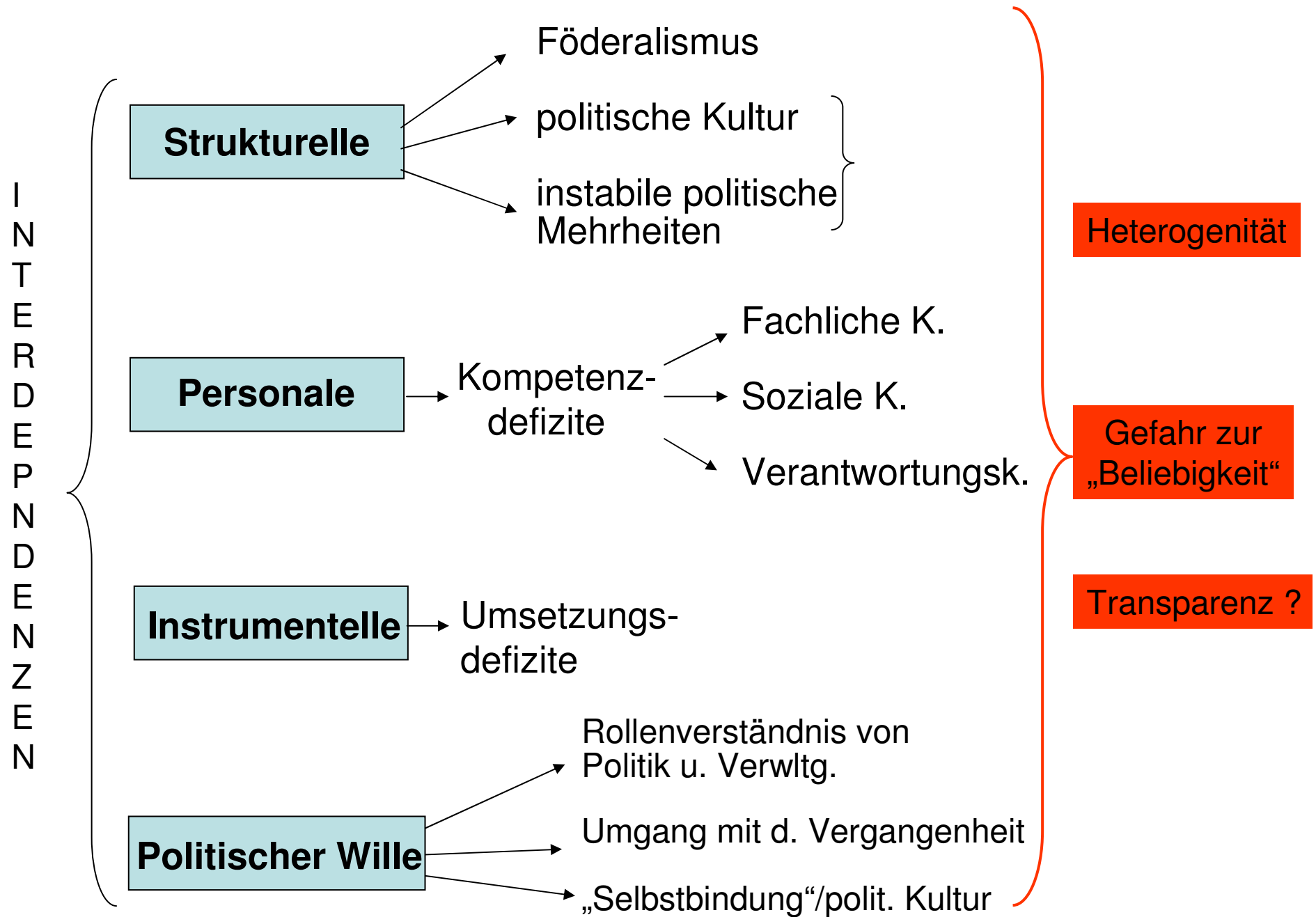


**Doppik steht für ein neues ressourcenverbrauchs- und outputorientiertes Informationssystem in Form der integrierten Verbundrechnung (IVR)**

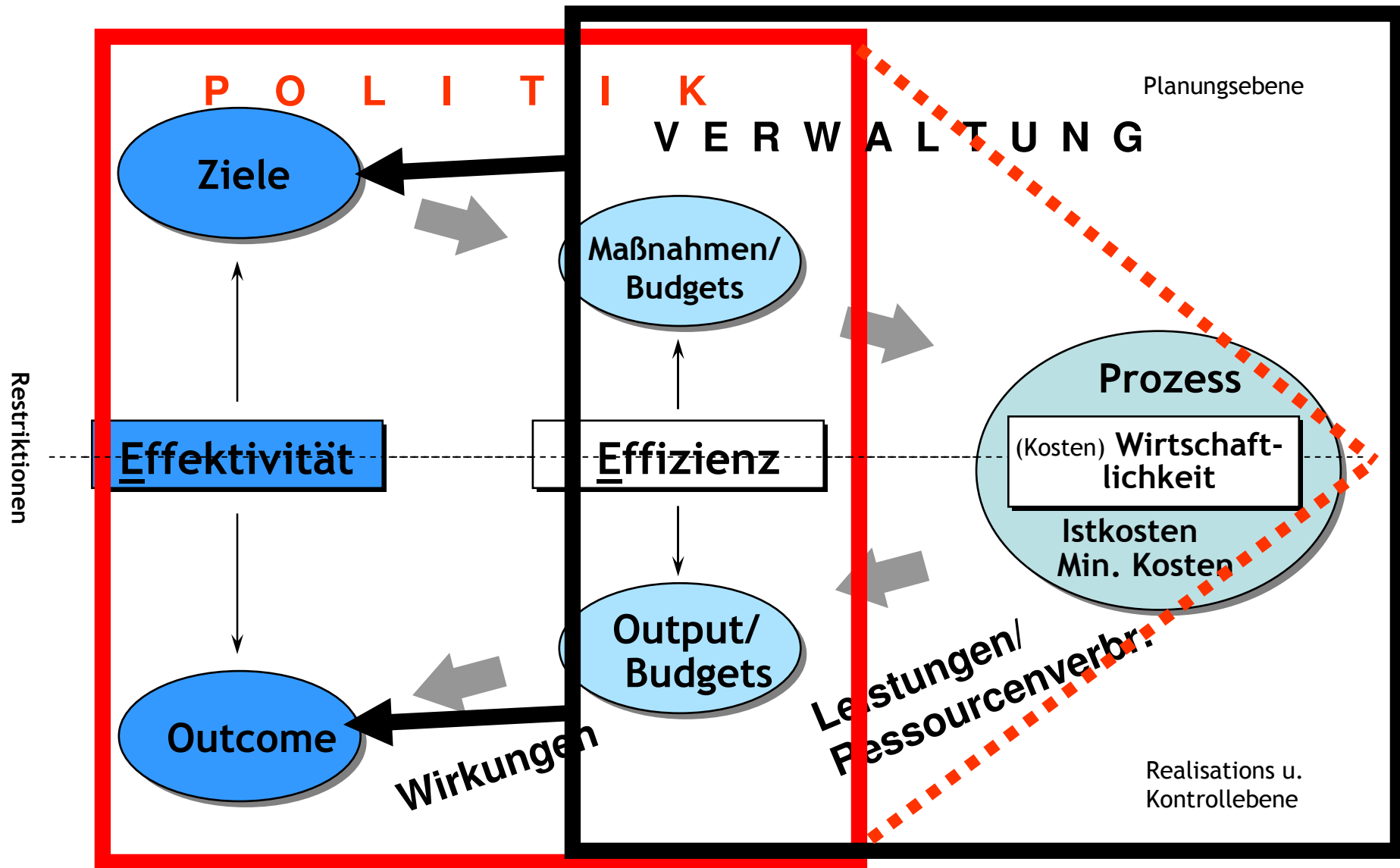
➔ **Generelle Funktion und Leistungsfähigkeit**

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

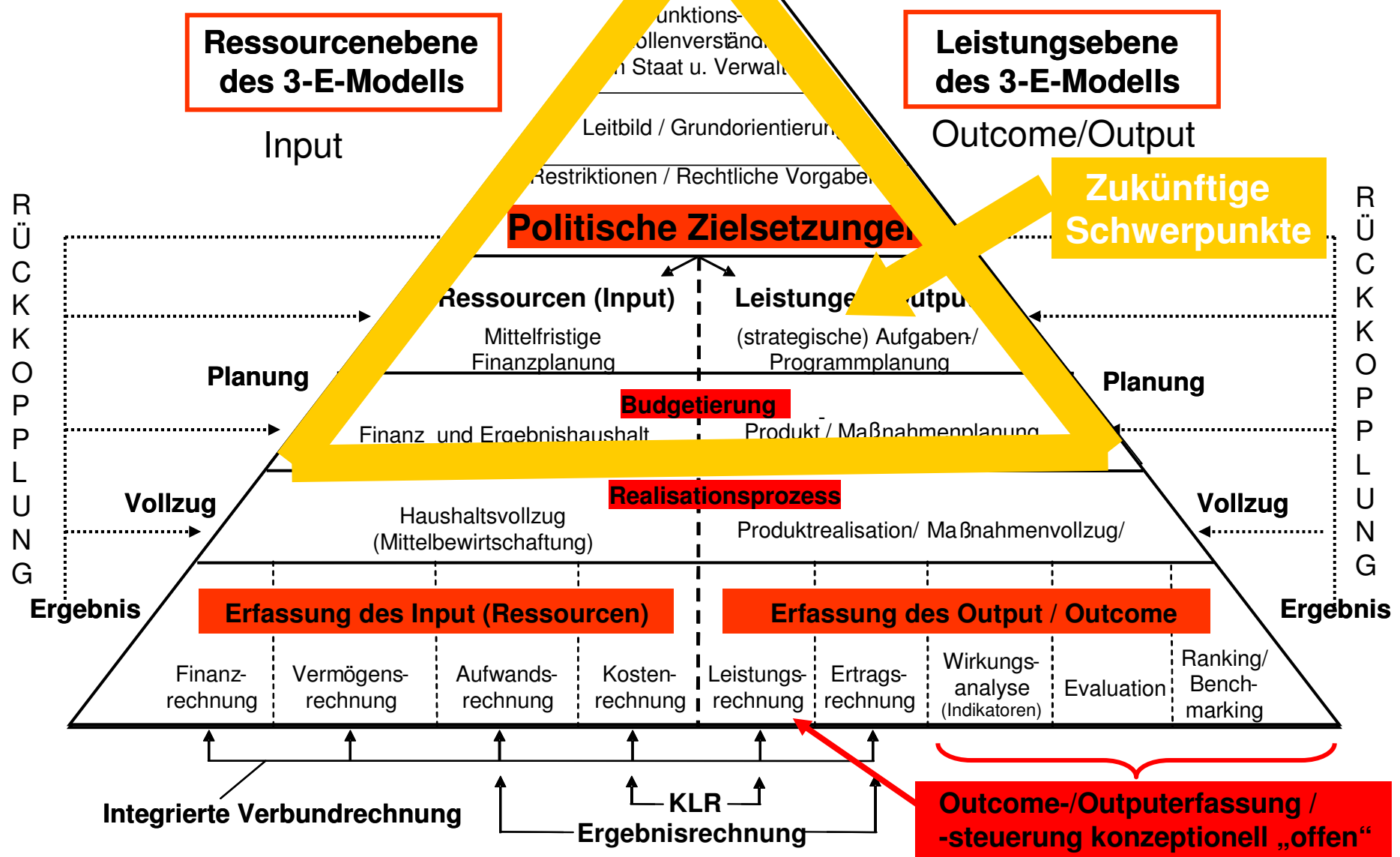
# Grundlegende Probleme der aktuellen Reform



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



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





## Probleme - Erfahrungen - Empfehlungen

- ➔ Institutionelle Gewährleistung eines **einheitlichen Rechnungssystems** für alle Gebietskörperschaften
- ➔ Organisatorische Gewährleistung eines **Mindestmaßes an Standardisierung** auch bei föderaler Struktur  
(Standardisierung als Wert an sich- Standardisierungsgremium)
- ➔ **Konsolidierung** (Gebietskörperschaft als Ganzes) als zentrale Zielsetzung
- ➔ Verwaltungsreform erfordert **Politikreform** / Polit-Kultur
- ➔ Ausdifferenzierung der Leistungsseite nach **Steuerungsrelevanz** (flächendeckendes Produktkonzept ist nicht hinreichend)

## Probleme - Erfahrungen - Empfehlungen

- ➔ Ausdifferenzierung der Leistungsseite nach **Steuerungsrelevanz** (flächendeckendes Produktkonzept ist nicht hinreichend)
- ➔ Handhabung des **Budgetrechts** der Legislative
- ➔ **Motivation/Sanktion** der maßgebenden Entscheidungsträger (Problem der Abkopplung von Entscheidungsträgern und Betroffenen/Folgewirkungen)
- ➔ Gewährleistung der notwendigen **Kompetenz** der Entscheidungsträger (Wachsende Komplexität der Entscheidungsprobleme vs. sinkende Kompetenz der Entscheidungsträger- Medien/ Populismus)
- ➔ Festlegung eines „**engen**“ **Zeitraumens** von Umstellungen

## Probleme - Erfahrungen - Empfehlungen

- ➔ **Kooperationsstrategien** von Verwaltungen:  
Verwaltungsabkommen über gemeinsame Nutzung d. Software
- ➔ Vermeidung von „**Kompetenzspielchen/Organisierter Unverantwortlichkeit**“ Bund – Länder – Kommunen
- ➔ Wesentlich stärkere Einbeziehung/ stärkerer Ausbau **wiss. Kompetenz** (Public Management)
- ➔ Statt „perfekte“/ dogmatische Lösungen – **pragmatische Lösungen**  
(ABC - 80% zu 20% Lösungen)
- ➔ **Kommunikation und Information** wird als Erfolgsfaktor  
Von Reformen i.d.R. weitgehend unterschätzt



Universität Hamburg



**PUBLIC MANAGEMENT**

Dienstleistungszentrum für  
Lehre, Forschung und Praxis

**Vielen Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit**

**Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus**

**[dietrich.budaeus@alice-dsl.net](mailto:dietrich.budaeus@alice-dsl.net)**