



Universität Hamburg



PUBLIC MANAGEMENT

Dienstleistungszentrum für
Lehre, Forschung und Praxis

Neues Haushalts- und Rechnungswesen – Transparenz trotz schlechter Zeiten

Ein Jahr Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen: Zwischenfazit und Ausblick unter Einbeziehung der internationalen Entwicklung

Prof. Dr. Dr. h.c. (em.) Dietrich Budäus
Universität Hamburg

Berlin 7. September 2010

Dietrich.Budaeus@alice-dsl.net

Agenda

- ➔ **Anlass und Kontext des Manifests**
- ➔ **Inhalte und Funktion des Manifests**
- ➔ **Was ist inzwischen geschehen ?**
- ➔ **Wie geht es weiter ? Was ist zu tun?**

Anlass und Kontext des Manifests

**Dysfunktionalität des klass. Haushalts- und Rechnungswesens /
Praktische Entwicklung seit 2003**

**Hamburger
Thesen**
(November 2007)

Projekt KGSt /
Bertelsmann Stiftung:
**Rechtsvergleich
Doppik**
(2007 bis 2009)

**Intransparenz & Fehlinformation
der Öffentlichkeit** **Art der Diskussion**
Finanzkrise/ Doppik

Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen

*Mehr Transparenz, Effektivität und Effizienz in Politik und Verwaltungen
durch ein einheitliches doppeltes Haushalts- und Rechnungswesen*

Berlin, 4. Mai 2009

Anlass und Kontext des Manifests

Hamburger Thesen vom November 2007

(„Kamerales Haushalts- und Rechnungswesen mit einem demokratischen Gemeinwesen nicht mehr vereinbar“)

- ➔ nicht der Realität entsprechende **Abbildung** entscheidungsrelevanter Sachverhalte
- ➔ wer die finanzwirtschaftliche Situation einer Gebietskörperschaft unzulänglich oder **falsch misst**, tendiert dazu, langfristig die Gebietskörperschaft in erhebliche finanzielle Schwierigkeiten zu bringen
- ➔ das kamerale Haushalts- und RW kommt mit seiner **Intransparenz** einer kurzfristig orientierten durch den Individualnutzen der Entscheidungsträger geprägten Politik entgegen

Anlass und Kontext des Manifests

Rechtsvergleich Doppik 2007 bis 2009

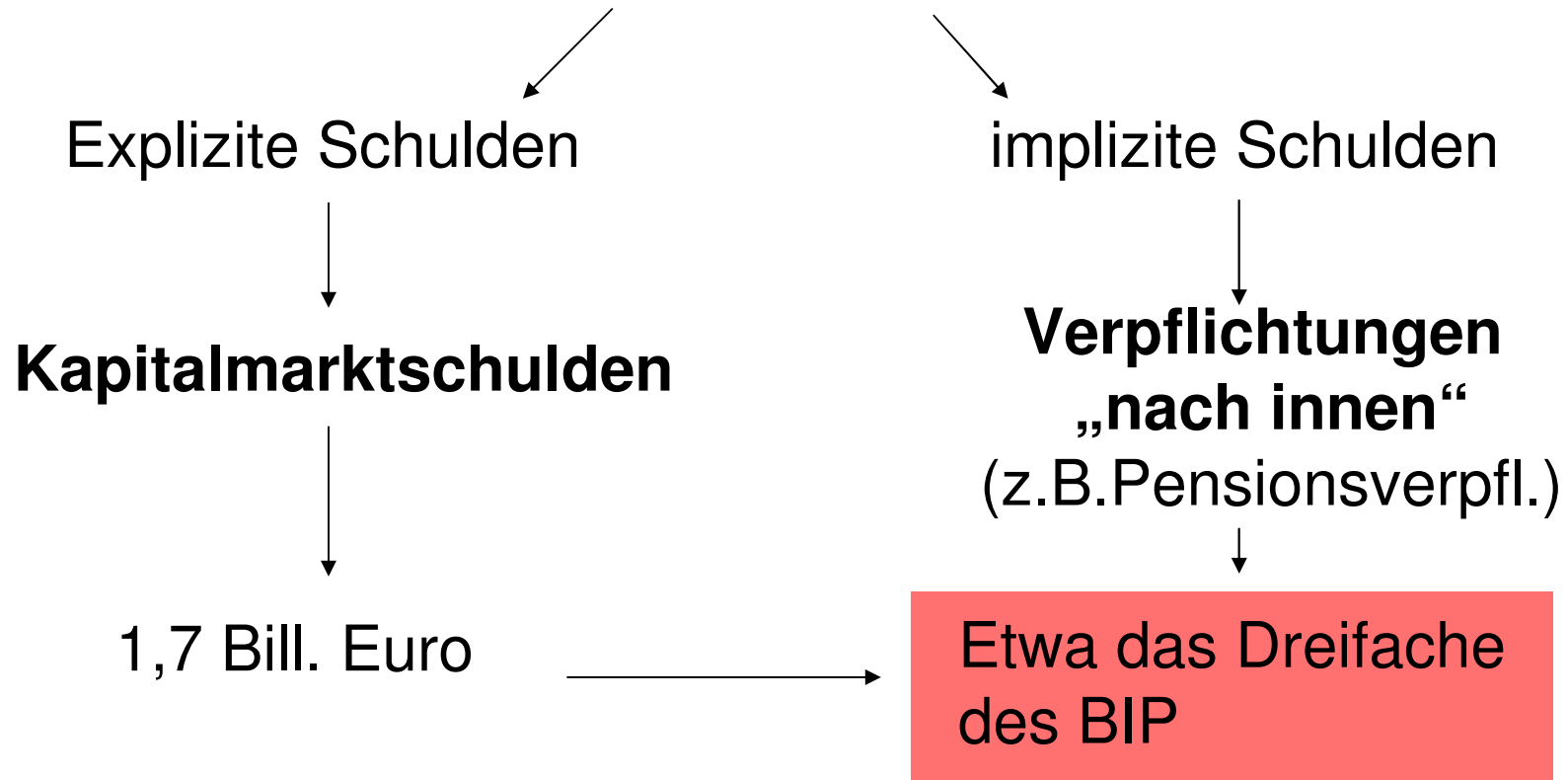
Projekt KGSt -Bertelsmann

- ➔ Heterogenität der Doppik in den einzelnen Bundesländern - vergleichbar 16 HGB
- ➔ Hilfestellung auf dem Weg zur Entwicklung von Mindeststandards für die Doppik
 - Ansatz
 - Ausweis
 - Bewertung
- ➔ Weiterentwicklung des Instrumentariums „Doppik“ mit d. einzelnen Subsystemen

Intransparenz und Fehlinformation von Entscheidungsträgern und Öffentlichkeit

- Einzelfälle → Erblastentilgungsfonds
angeblich getilgt (Anfang 2009)
- Schuldensituation insgesamt /
Konsequenzen der Eröffnungsbilanzen
- Dezentrale Einheiten/
Schattenhaushalte

Tatsächliche Schulden der Gebietskörperschaften



Situation Hamburg 2006

Nach bisherigem
kameralen
Informationssystem

Doppik/Eröffnungsbilanz

Vermögen	Mrd.
Anlagevermögen:	46,8
Umlaufvermögen:	3,1

(Geld)Schulden

24,037 Mrd.

Eigenkapital ??

Tatsächliche Schulden

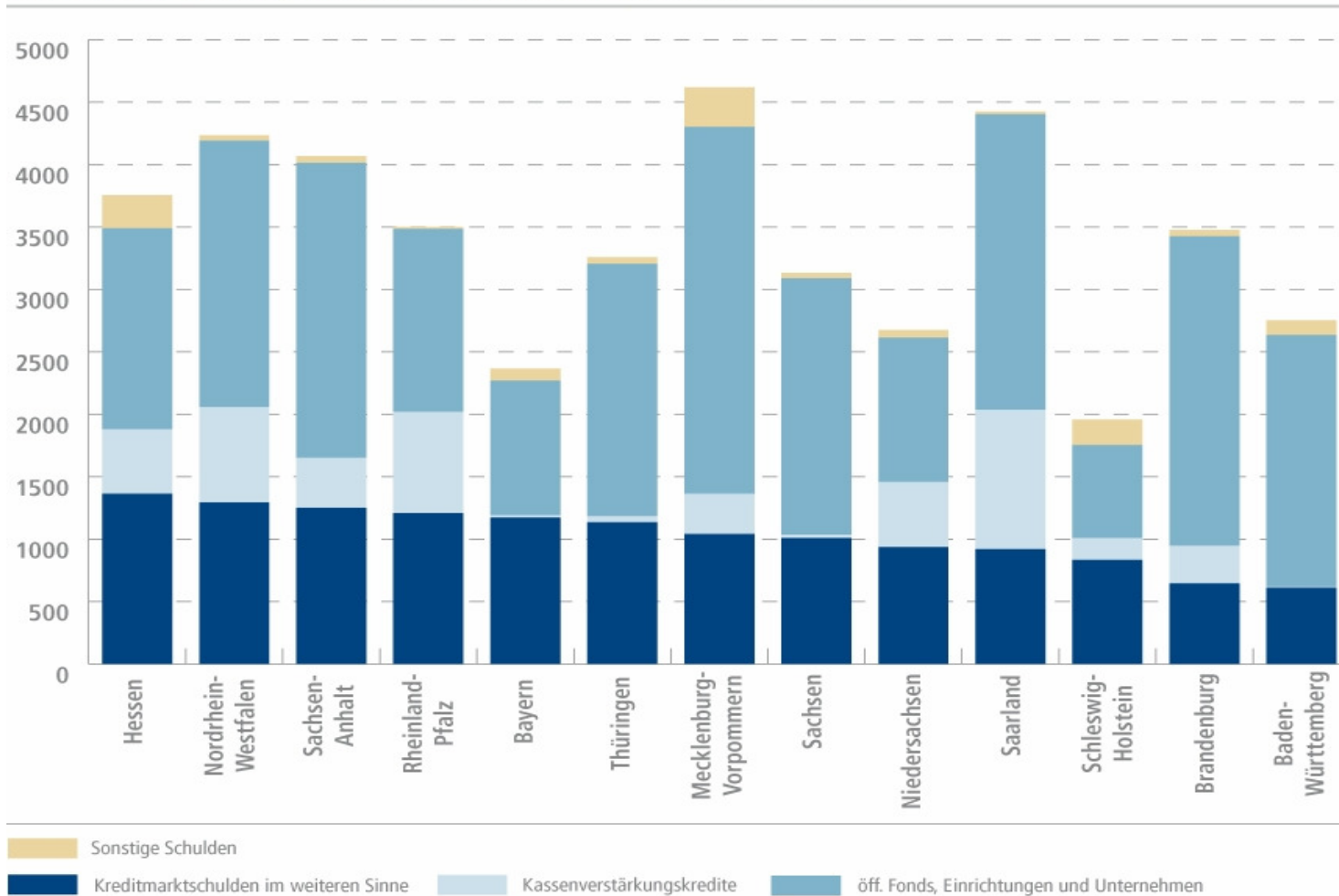
44,1 Mrd.

Eigenkapital: 4 Mrd.

Kontext und Anlass des Manifests

Beispiel : Schulden der Kommunen – Kreditmarktschulden
(Kommunen) 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

BertelsmannStiftung

Inhalte der Diskussion

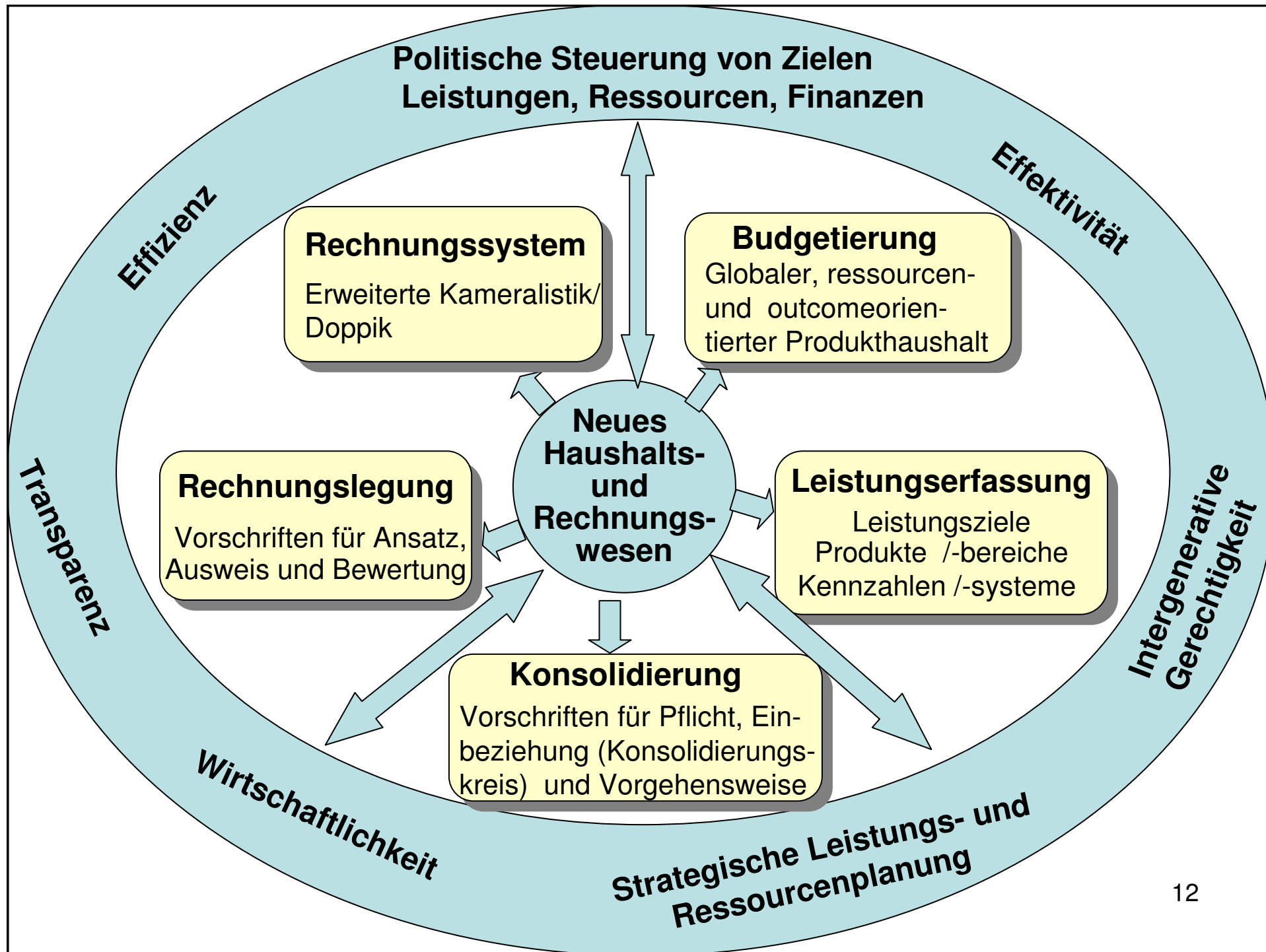
(Anfang 2009)

- Doppik lediglich spezifischer Rechnungsstil/
Buchhaltungstechnik
- Missstände bei privaten Banken /
Doppik habe die Bankenkrise verursacht !!!!!
→ ungeeignet für den Staatssektor ????

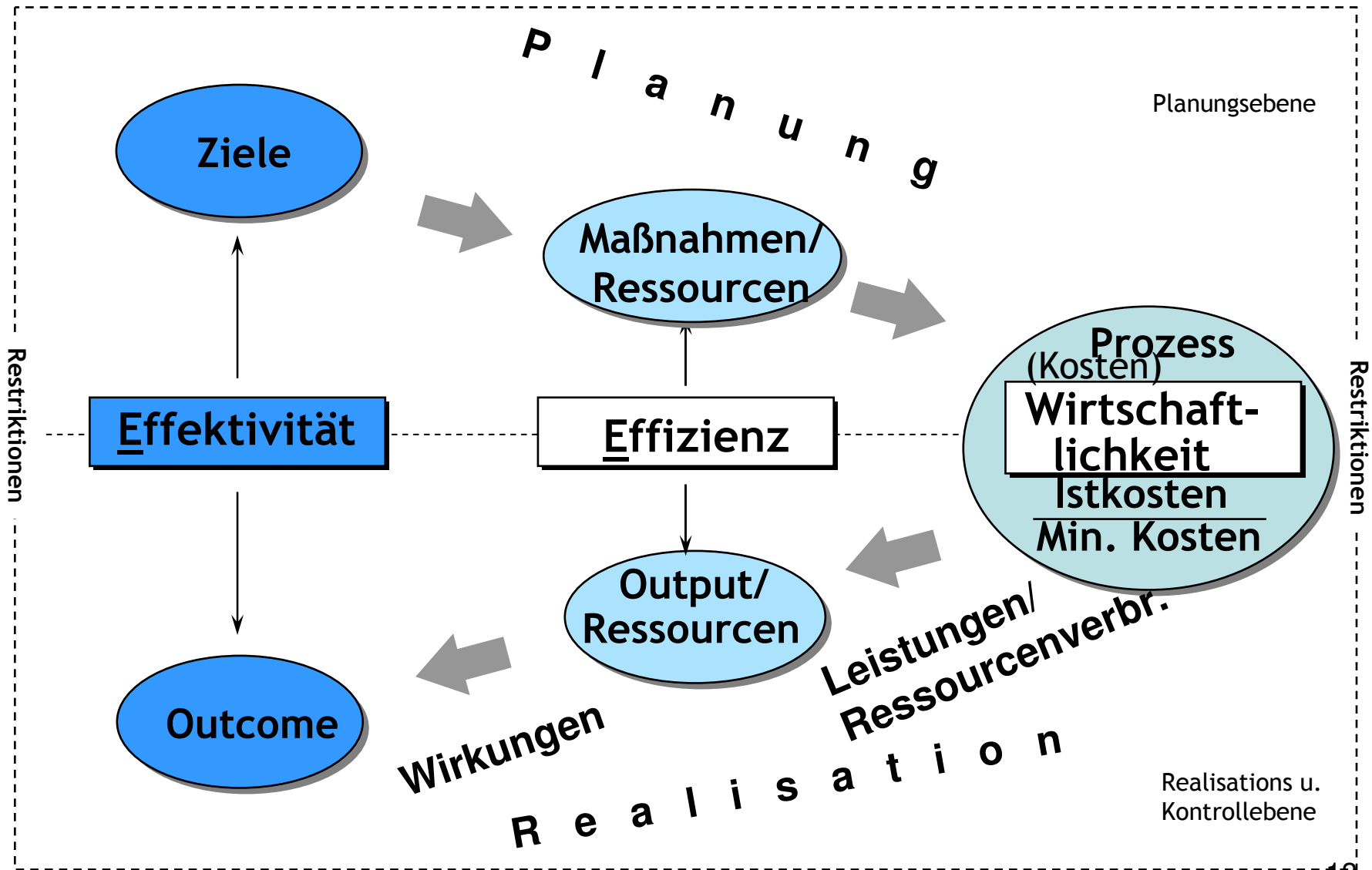
Inhalt und Funktion des Manifests

16 Thesen

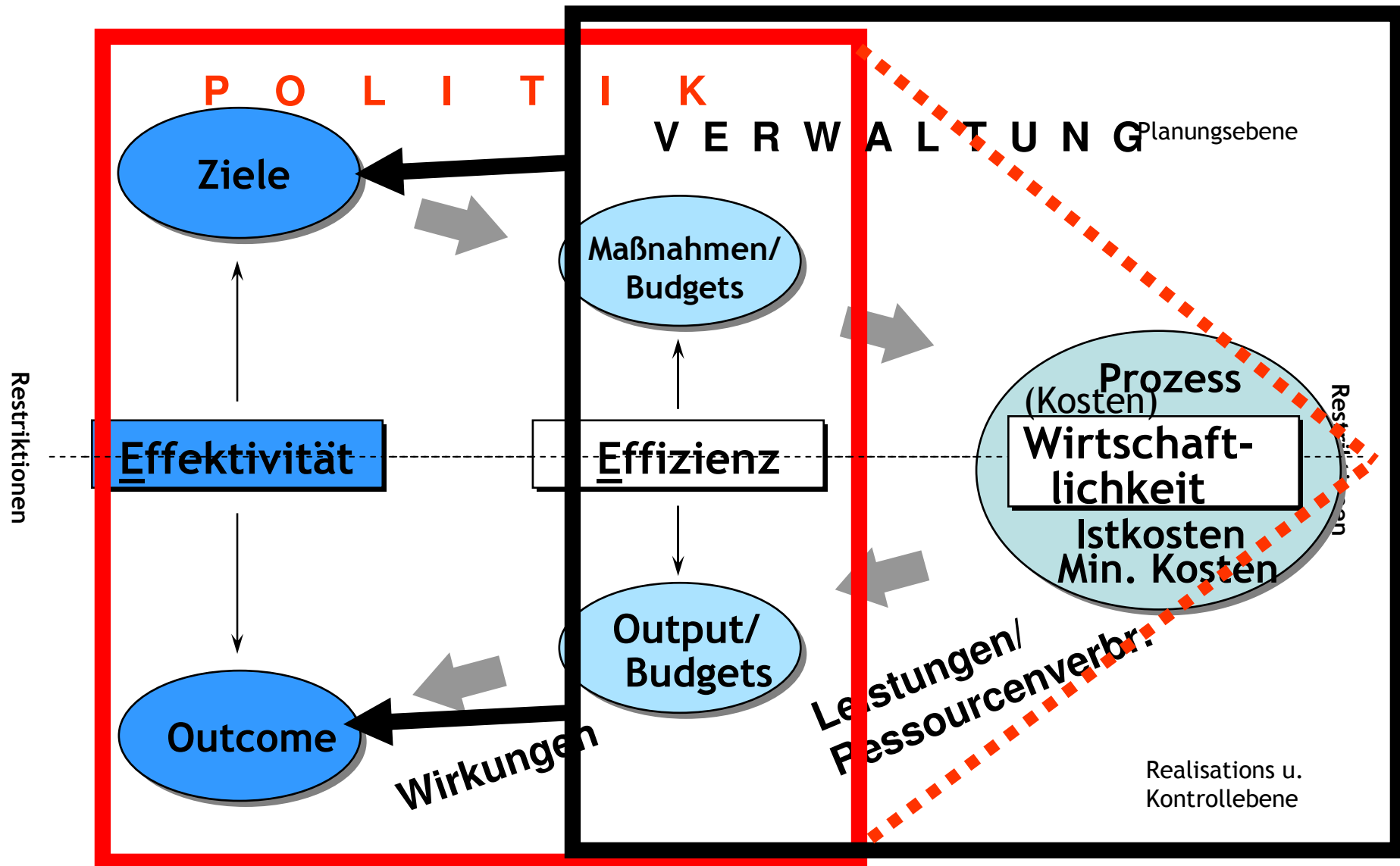
- 1-2** → Informationssystem – Transparenz – Demokratie
- 3-6:** → Doppik → Reformkonzept / neues Steuerungssystem für Politik und Vwltg. → Informations- und Schutzfunktion
- 7-8:** → Theoretisch fundierter, praxisrelevanter Bezugsrahmen eines integrierten Gesamtkonzepts → 3- E-Modell
- 9-14:** → Instrumentelle Ausgestaltung des Bezugsrahmens durch die integrierte Verbundrechnung (IVR) auf Basis der Doppik
- 15-16** → Defizite im Wissenschaftssystem und Fehlinterpretationen der Doppik

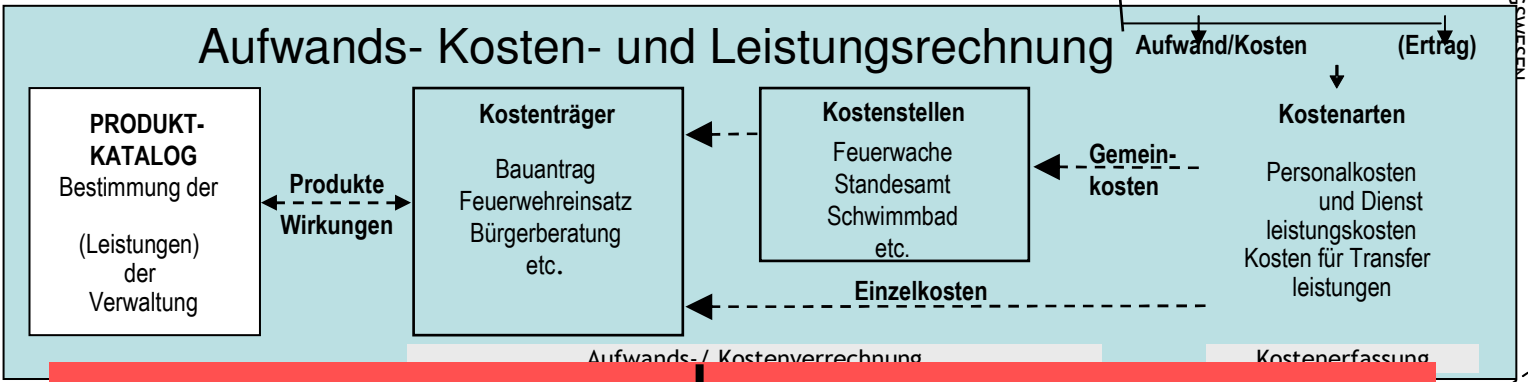
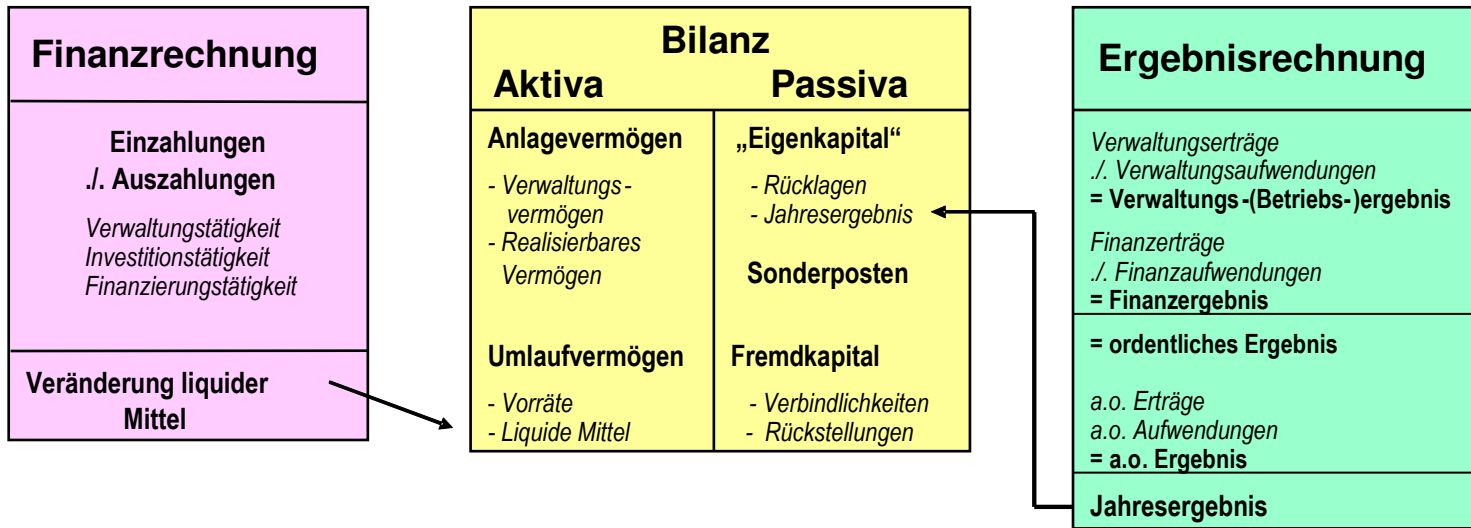


3-E-Modell als konzeptioneller Bezugsrahmen für die neue Steuerung und ein „glaubwürdiges“ Informationssystem

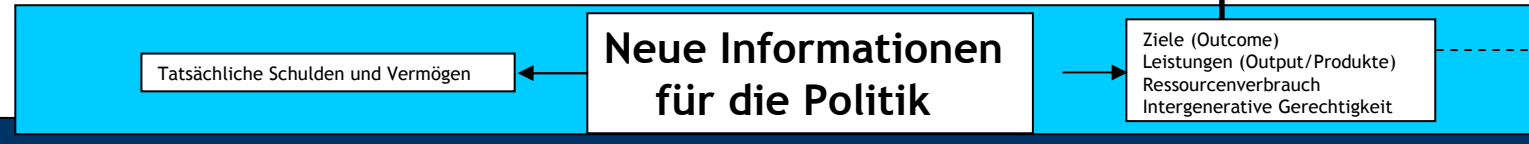
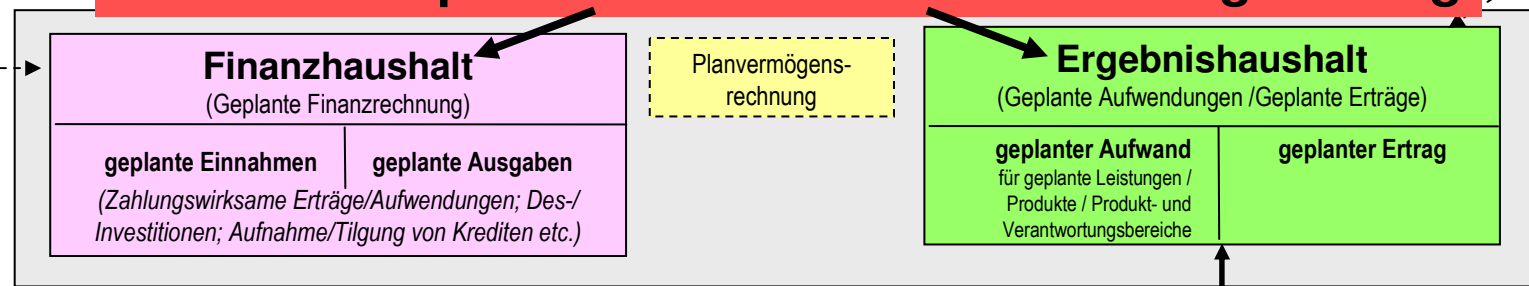


Neues Informationssystem und Zuständigkeitsbereiche von Politik und Verwaltung im 3- E- Modell





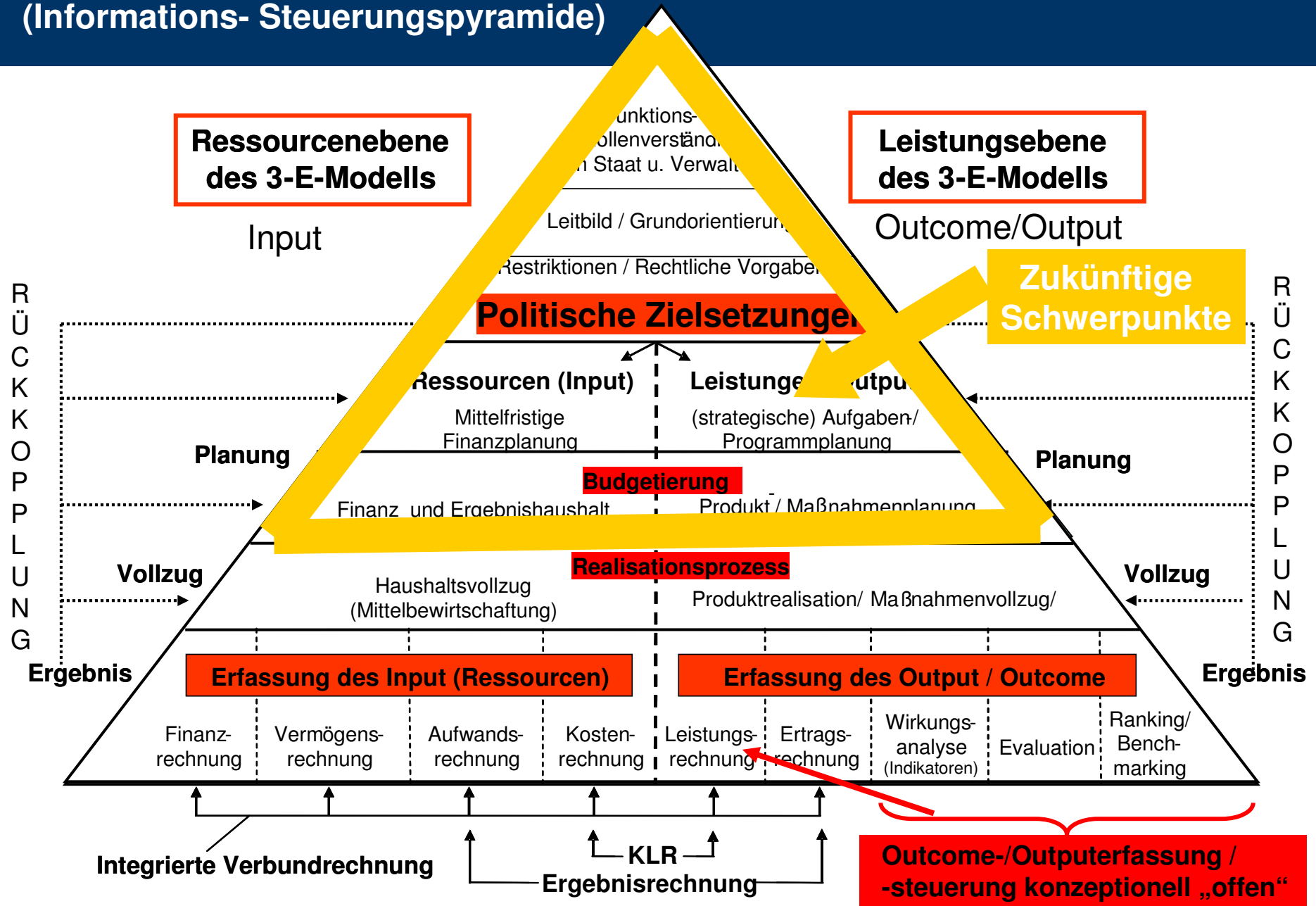
Globale / output-/ressourcenorientierte Budgetierung



REFORMIERTERS RECHNUNGSWESEN


REFORMIERTERS HAUSHALTSWESEN

Instrumentelle und verfahrensmäßige Ausgestaltung des 3-E-Modell (Informations- SteuerungsPyramide)



Was ist zwischenzeitlich passiert ?

(1) Konsequente Fortsetzung des Reformprozesses

- ➔ Fortführung der Umstellung auf die Doppik
 - ➔ Eröffnungsbilanz des Landes Hessen
 - ➔ Entwicklung kommunaler Gesamtabschlüsse in NRW / Hamburg
 - ➔ Entwicklung/ Einführung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen
 - ➔ Diskussion d. Eignung einzelner Kennzahlen/Kennzahlensysteme (EK !)
 - ➔ Diskussion / Weiterentwicklung des Lageberichts
 - ➔ Orientierung an IPSAS auf Staatsebene in Österreich u. der Schweiz
 - ➔ Entwicklung eigenständiges IPSAS-„Framework“ durch IPSAS-Board
- 

Was ist zwischenzeitlich passiert ?

- ➔ Einführung HGrMoG zum 1. Januar 2010
(Art d. Gesetzgebungsverfahrens f. d. Änderung des „Königsrechts“ des Parlaments)
- ➔ BRH hält Doppik generell für notwendig – auch für die Staatsebene

(2) Kritiken / Beeinträchtigungen des Reformprozesses

- ➔ Einstellung der Reform auf Bundesebene / Beschluss des Haushaltsausschusses des Bundestages (Juli 2010)
- ➔ Verzögerungsstrategien in einzelnen Gebietskörperschaften
- ➔ **Neuere Kritik der Praxis an der Doppik:**
 - ↳ Es gibt Wichtigeres zu tun als die Doppik einzuführen
 - ↳ Transparenz engt den politischen und administrativen Handlungsspielraum ein – insbesondere Schwierigkeiten bei der Kreditbeschaffung
 - ↳ Negatives EK wird als Ausdruck schlechter Politik/Verwaltung gesehen

Was ist zwischenzeitlich passiert ?

(3) Wesentliche außerhalb des unmittelbaren Reformprozesses liegende Ereignisse /Entwicklungen

- ➔ Einführung einer – kamental ausgerichteten – Schuldenbremse für die Staatsebene
- ➔ Kritik an dem intransparenten Haushalts- und Rechnungswesen einzelner EU-Staaten, insbesondere Griechenland
- ➔ Drohung eines staatlichen Konkurses Griechenlands - Internationale Rettungsaktion
- ➔ Diskussion eines Konkursrechts für Staaten/Gebietskörperschaften auf nationaler und internationaler Ebene.
- ➔ Zunehmender Zweifel, dass sich über Wachstum / Marktwirtschaft die aktuellen Probleme lösen lassen (vor allem Ressourcenprobleme)
- ➔ Zunehmende Frustration/Resignation d. Bevölkerung gegenüber Politik

Was ist zwischenzeitlich passiert ?

- ↳ Kameralistik sei hinreichend leistungsfähig (*„...wenn es diese nicht gäbe, so müsste sie erfunden werden“*)
- ➔ Versuch, erneut Grundsatzdebatte Kameralistik vs. Doppik zu führen
- ➔ Vertreter der Doppik seien realitätsfremd und wüssten nicht, wie Politik funktioniert
- ➔ **Kritiken an der Doppik aus der Wissenschaft**
 - ↳ Es existiere kein „ökonomisches Verwaltungssteuerungsmodell“, aus dem sich die Rechnungszwecke / Informationsbedürfnisse ableiten ließen
 - ↳ Niemand wisse, welche Rechnungsinformationen tatsächlich benötigt werden
 - ↳ Doppik eigne sich nur dort, wo privatwirtschaftlich sehr ähnliche Bereiche vorliegen, hingegen nicht für den ministeriellen und hoheitlichen Bereich

Versuch der Rückgewinnung des Status quo ex ante – Handlungsspielräume von Politik und Verwaltungen durch Intransparenz gewährleisten

Wie geht es weiter ?

Wesentliche Gründe für die Kritik:

- ➔ Führungskräfte haben bisher geglaubt, es handelt sich bei der Doppik lediglich um eine **Änderung der Buchungstechnik** ohne Einfluss auf das eigene Aufgabenfeld
- ➔ Die Reform ist in ihren Konsequenzen inzwischen bei den **Führungskräften** - zumindest in wesentlichen Teilen - **angekommen**
- ➔ Kritik und Widerstand sind nicht selten Ausdruck mangelnder Bereitschaft / **Fähigkeit**, die Notwendigkeit **einer Anpassung** an grundlegend geänderte Rahmenbedingungen zu akzeptieren
- ➔ Art und Niveau mancher Kritik lassen erkennen, dass gegen den fortgeschrittenen Reformprozess weniger das Sachargument die Kritik bestimmt, sondern eher der verzweifelte Versuch, den **Status quo ex ante** an sich zu „verherrlichen“
- ➔ Einführung d. Doppik „**Revolution**“ für Politik u. Vwltg. in Deutschland - rückwirkend vergleichbar mit der Reform von Stein/Hardenberg

Gründe für die Kritik ?

Unstrukturiertes Konglomerat an Gründen:

Allgemein

- ➔ Doppik „Revolution“ für Politik u. Vwltg. in Deutschland
➔ Kritik zwangsläufig aber auch notwendig
- ➔ Vergangenheitsorientierte Erhaltungskultur statt zukunftsorientierte Veränderungskultur
- ➔ Nachwirkungen von Bürokratiemodell, Kameralistik, Juristenmonopol

Führungskräfte:

- ➔ Doppik ➔ Änderung der Buchungstechnik ohne Einfluss auf das eigene Aufgabenfeld
- ➔ Konsequenzen der Doppik inzwischen unverkennbar ➔ relative Hilflosigkeit /allein gelassen
- ➔ Mangel an Macht- teilweise auch Fachpromotoren

Gründe für die Kritik ?

- ➔ Unzulängliche Kommunikation – Reformbedarf – Reformziele -
Umsetzungsprozess - Schwierigkeiten
- ➔ Reformprozess nicht selten als technisches an nach-
geordnete Stellen zu delegierendes Vorhaben gehandhabt
 - ➔ fundamentaler, zukunftsweisender politischer Prozess

Wie geht es weiter ? - Ausgangssituation

(1) Grundsatz:

Politik und Vwltg. haben Ressourcenknappheit nachhaltig zu lösen

(2) Verhaltensparadoxon von Politik und Verwaltungen

Entscheidungen beeinflussen durchweg zukünftige ökonomische Situation → gleichwohl Ablehnung eines Informationssystems zur systematischen/transparenenten Erfassung ökonomischer Konsequenzen

(3) Diskrepanz von Interesse und angestrebten Wirkungen

eher wenig Interesse an Doppik (kaum karriereträchtige Profilierungsmöglichkeiten) - Gleichzeitig aber grundlegende Neuausrichtung des politisch administrativen Systems

(4) Mangel an fundierten empirischen Studien über Notwendigkeit und Nutzen der Doppik

Wie geht es weiter ? Grundlegende Probleme der Reform

Strukturprobleme von Staat und Verwaltung

- ↳ Problem d. Einnahmen
- ↳ Anstieg d. Ausgaben
- ↳ Organisation öfftl. Aufgaben
- ↳ Motivation d. Mitarbeiter ?

↑
Wachsende Transaktionskosten

↔
Aufkündigung d. Gesellschaftsvertrages durch Teile der Gesellschaft??

Versagen gesellschaftl. Eliten innerhalb und außerhalb des politisch administrativen Systems

↓
Mögliche Indikatoren

- ↳ Korruption ?
- ↳ Grad d. Wahlbeteiligung ?
- ↳ Negierung d. Rechtsordnung? (Steuerhinterz., Schwarzarbeit Eigentumsordnung) ?

Maßnahmen zur Rückgewinnung eines geordneten und verantwortlichen Haushaltswesens:

- ➔ Flächendeckende **Einführung der Doppik** auch auf **Staatsebene** und deren Weiterentwicklung
- ➔ Konsequente Einbeziehung von **Haushaltsrisiken**
- ➔ Nutzung der Chancen des HGrGMoG
Standardisierung – Mindestmaß an Einheitlichkeit d. Haushaltswesens im Föderalismus - Rolle des Bundes?
- ➔ Konsequente Darlegung d. Realität. Strategische Ausrichtung – weg vom **kurzfr. Krisenaktivismus -Sanierung** öfftl. Haushalte unter Einbeziehung der **demographischen Entwicklung** und d. Ausdifferenzierung **Metropolregionen / übrige Räume**
 - ➔ Schrumpfungsstrategie
 - ➔ Neue intelligente Organisation öfftl. Aufgabenwahrnehmung
 - ↳ Kooperation Bürger/Unternehmen/Verwaltungen
 - ↳ Koproduktion
 - ➔ Aufgabenabbau / Verzicht/ Selbstorganisation

Maßnahmen zur Rückgewinnung eines geordneten und verantwortlichen Haushaltswesens:

- ➔ Mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung mit **hoher Verbindlichkeit** (s. Steuerungspyramide)
- ➔ Einführung von **Belastbarkeitskriterien** entsprechend unterschiedlicher Strukturen / Bedingungen d. einzelnen Gebietskörperschaften
- ➔ **Zweckbindung bestimmter Steuereinnahmen/Erträge für Schuldentilgung** (abgestuftes Verfahren)
z.B. Kommunen 25% / 50% / 75% / 100% der Grundsteuer;
Länder/Bund 25% / 50 % / 75% / 100% der MWSt-Anteils
- ➔ institutionelle Regeln für **Verfahren** bei **negativen Jahresergebnisses** ($E < A$)
Sanktionsmechanismen/ Sanktionsproblem !!!!! -
- ➔ Ausbau/Nutzung des Wissenschaftssystems / Public Management



Universität Hamburg



PUBLIC MANAGEMENT

Dienstleistungszentrum für
Lehre, Forschung und Praxis

**Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit**

Dietrich.Budaeus@alice-dsl.net