



Universität Hamburg



PUBLIC MANAGEMENT

Dienstleistungszentrum für
Lehre, Forschung und Praxis

NKR als Grundlage für die Verwaltungsmodernisierung

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus

Osnabrück, 15. September 2010

Dietrich.Budaeus@alice-dsl.net

Agenda

- ➔ **Wandel des Funktions- und Rollenverständnis von Staat u. Verwaltungen in Deutschland als Ausgangspunkt**
- ➔ **Informationssystem und Ressourcensteuerung**
- ➔ **Analyse- und Gestaltungsebenen von Verwaltungsmodernisierung**
- ➔ **Konzeptioneller Bezugsrahmen einer neuen Ressourcensteuerung – 3-E-Modell**
- ➔ **NKR als informationsmäßige Ausgestaltung des Bezugsrahmens**
 - ➔ **IVR**
 - ➔ **Steuerungspyramide**
- ➔ **Umsetzungsprobleme und Entwicklungstendenzen**



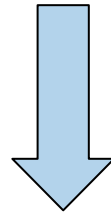
Info.system als Grundlage d. Ressourcensteuerung

NKR → Informationssystem → Verwaltungsmodernisierung

Kodifiziertes Informationssystem

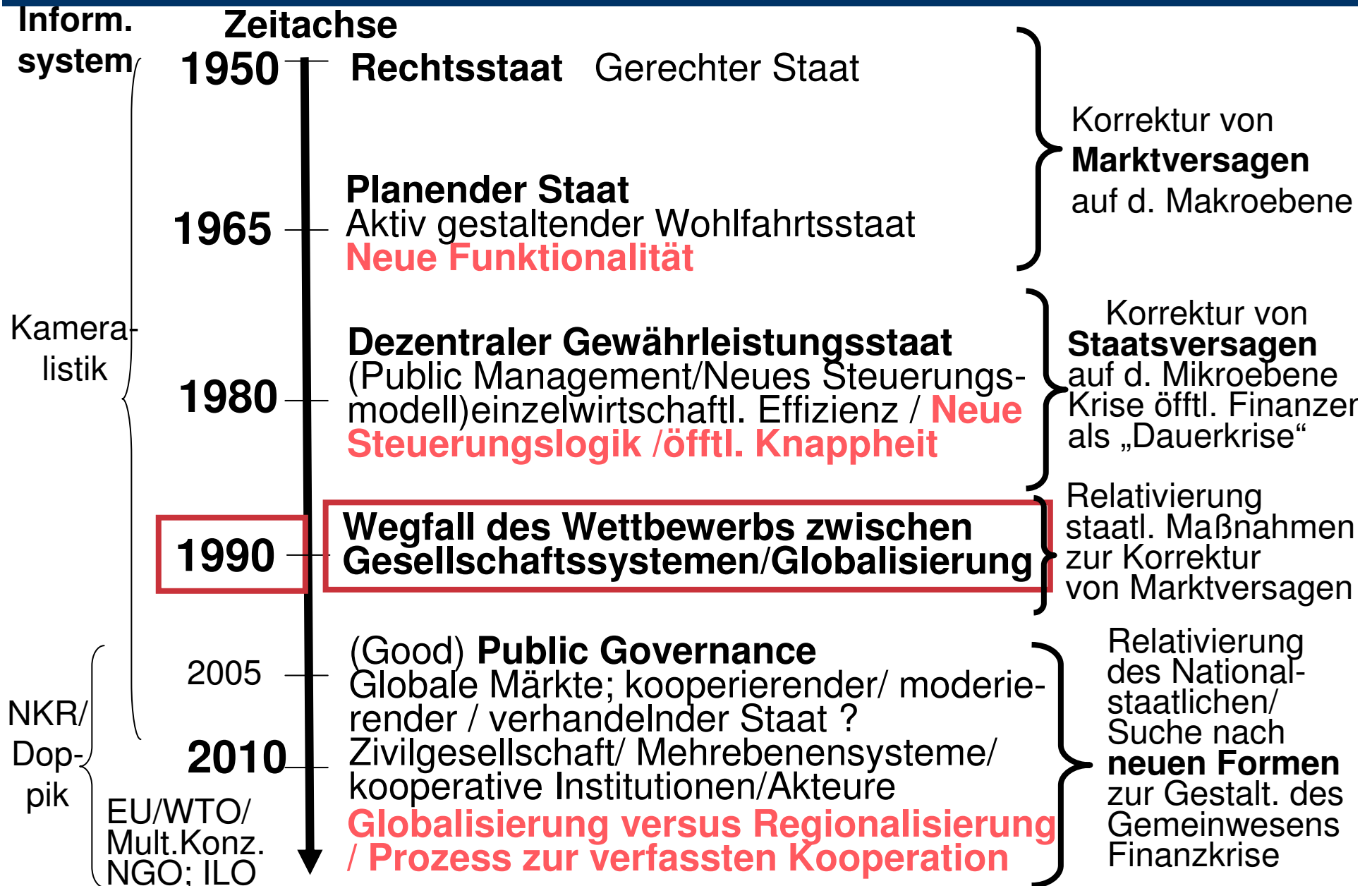


steuert/dokumentiert



**Entscheidungen von Politik und Verwaltungen
über Verwendung öffentlicher Ressourcen**

Info. system im Kontext des Wandels d. Funktions- u. Rollenverständnis von Staat und Verwaltungen nach dem 2. Weltkrieg



Fehlsteuerung auf Basis d. kamerale Info.system

→ nicht der **Realität** entsprechende **Abbildung**
entscheidungsrelevanter Sachverhalte

Finanzwirtschaftlich **unzulängliche Messung**



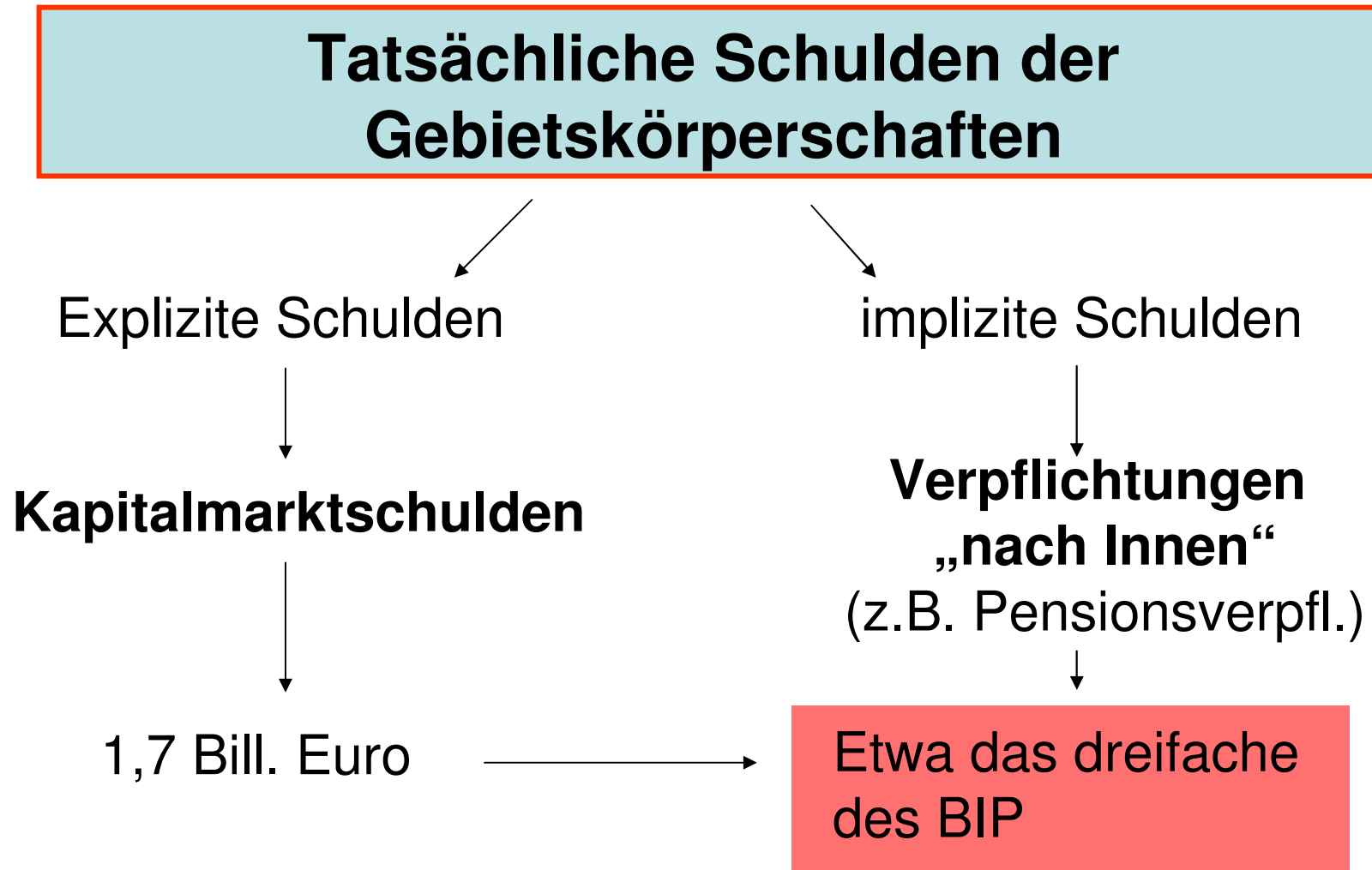
langfristig **finanzielle Schwierigkeiten** der
Gebietskörperschaften → Verschuldung/Generationen-
gerechtigkeit

→ **Intransparenz** des kamerale Haushalts- und RW
→ kurzfristige durch Individualnutzen der
Entscheidungsträger geprägte Politik
(Public Choice)

Intransparenz und Fehlinformation von Entscheidungsträgern und Öffentlichkeit (generelles Prinzip von Politik)

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

Fehlsteuerung auf Basis d. kamerale Info.systems



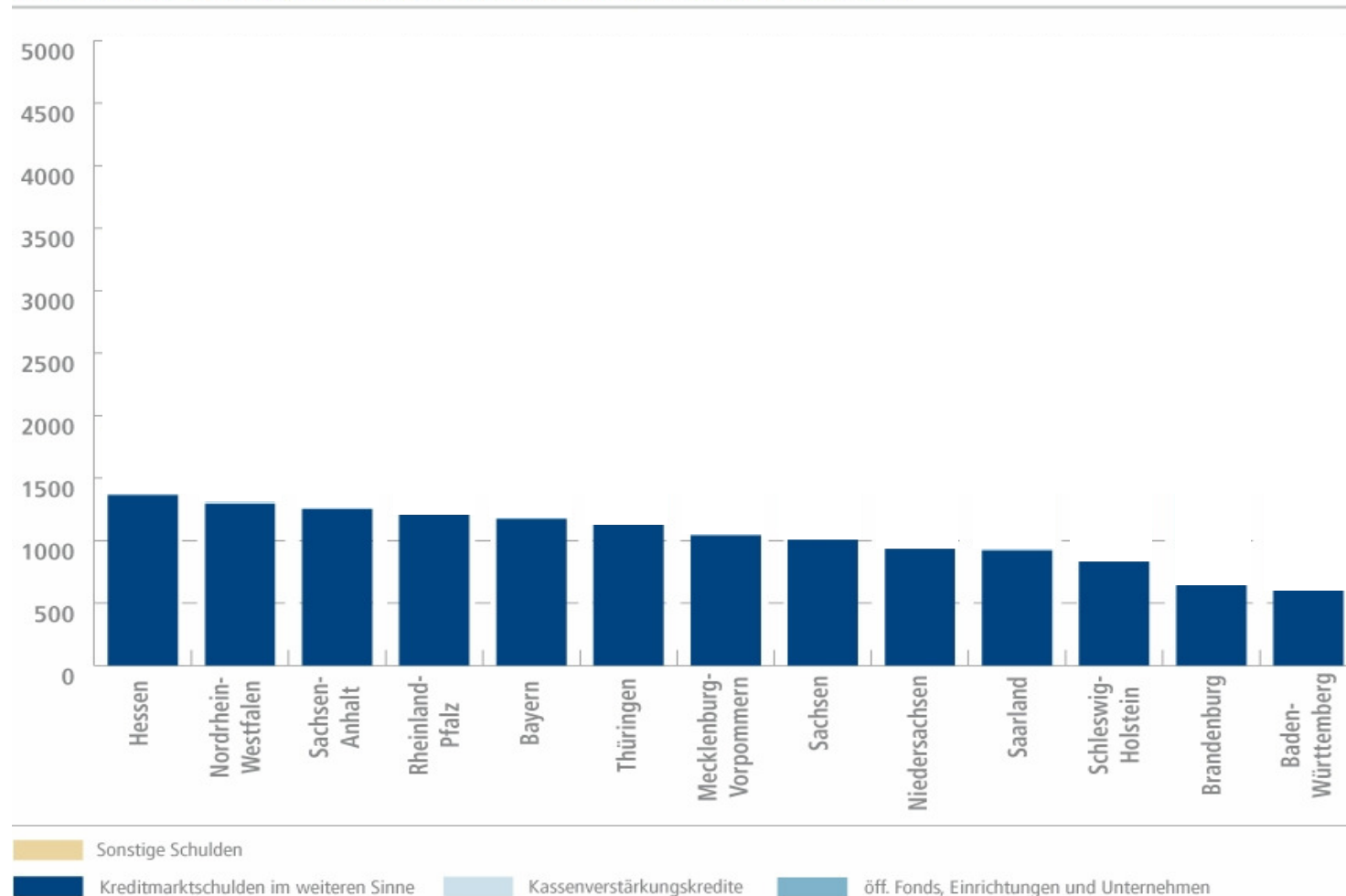
Beispiel Hamburg (2006): kameral: 24 Mrd. € - doppisch: 44 Mrd.

Fehlsteuerung auf Basis d. kameralen Info.systems

Dezentralisierung / Schattenhaushalte

Beispiel : Kreditmarktschulden d. Kernverwltg. d. Kommunen u. tatsächl. 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

Reale Situation

Hohes Maß an Intransparenz

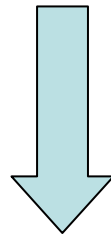
Kaum mehr handhabbare Verschuldung

Hohes Maß an Demokratiedefizit

Tendenz zur Fehlsteuerung

Generationenungerechtigkeit

Glaubwürdigkeitsproblem für Politik u. Verwaltung



Neue Institutionelle Ausgestaltung des öffentlichen Haushalts- u. Rechnungswesens

Grundlage einer neuen Steuerung von Verwaltungen u. Politik

Neue institutionelle Ausgestaltung des öffentlichen Haushalts- u. Rechnungswesens(NKR) → Doppik

Als Grundlage einer glaubwürdigen/Transparenten Steuerung von Verwaltung und Politik

Kommunale Ebene
Erneuerung auf Basis
der Doppik seit 2003

Bedingt auf staat-
licher Ebene (Hessen/
Hamb., NRW, Bremen)

Transparenz- u. Demokratiegebot

Steuerungsfunktion

Informationsfunktion

Schutzfunktion

Neues HRW / HGrGMoG

aber derzeitige Praxis

sehr heterogenes NKR → **Einheitliches Grundkonzept**

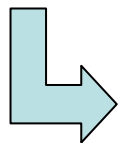
Zwischenfazit:

Neues Informationssystem zur Vermeidung von Fehlsteuerung aufgrund neuer Strukturen, von Intransparenz und ökonomischer Knappheit

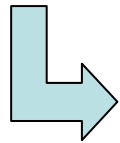
entscheidende **notwendige** aber

nicht hinreichende Voraussetzung

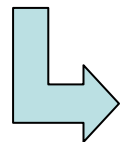
einer neuen **effektiven und effizienten Ressourcensteuerung** durch Politik und öfftl. Verwaltungen



Einordnung NKR in den Modernisierungsprozess von Verwaltung und Politik

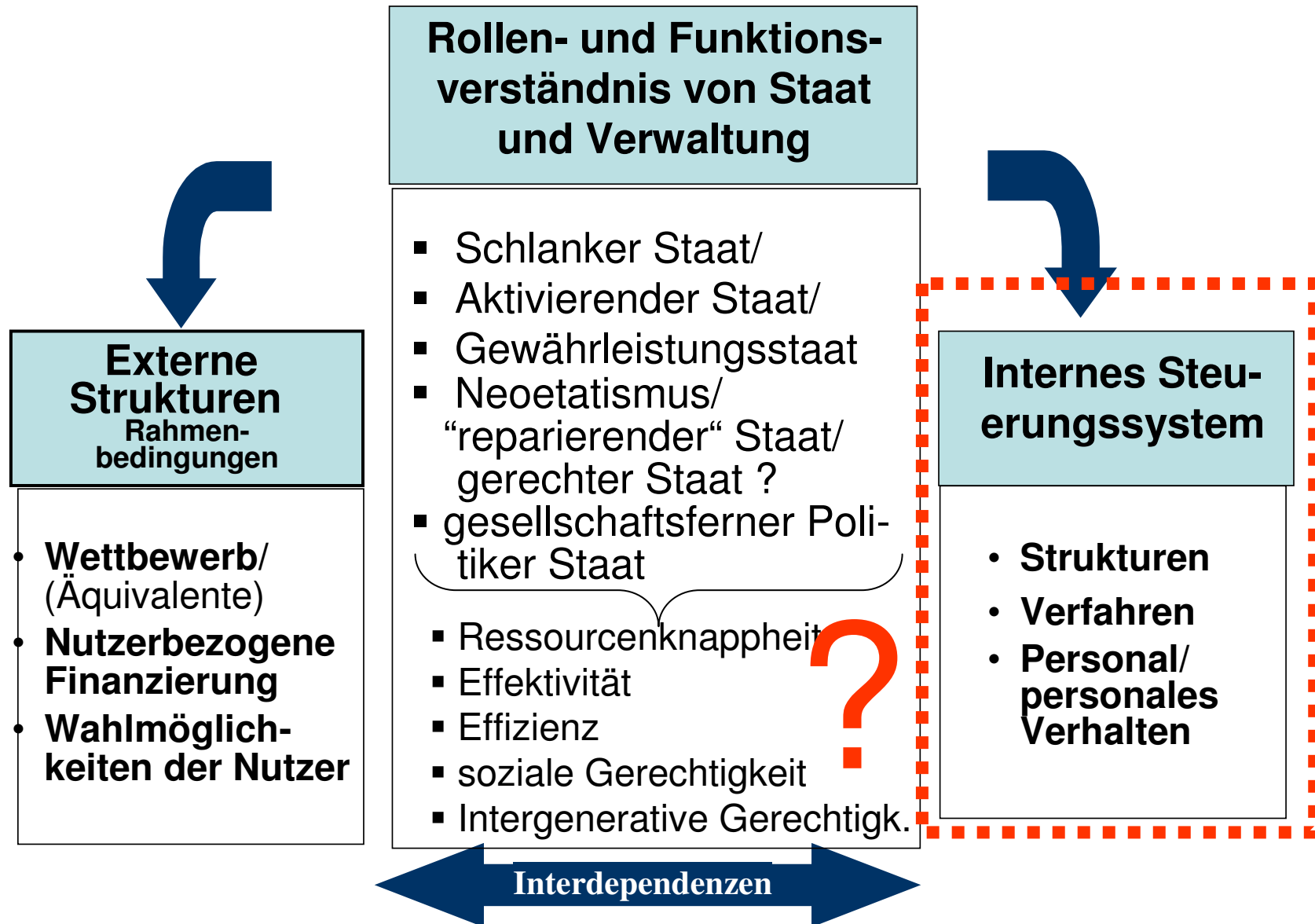


Konzeptioneller Bezugsrahmen für Ausgestaltung (3-E-Modell)

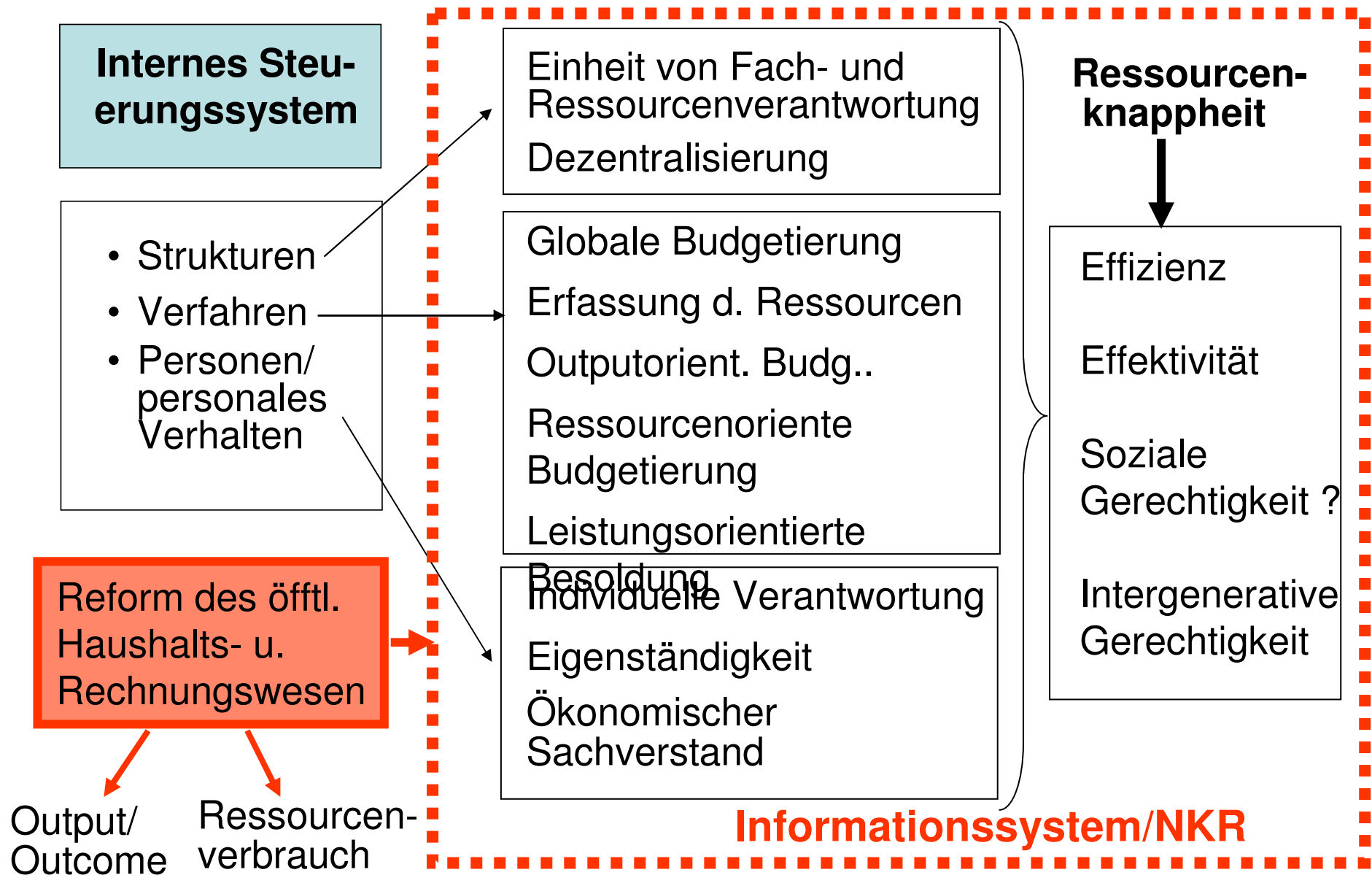


Gestaltungselemente der Ressourcensteuerung

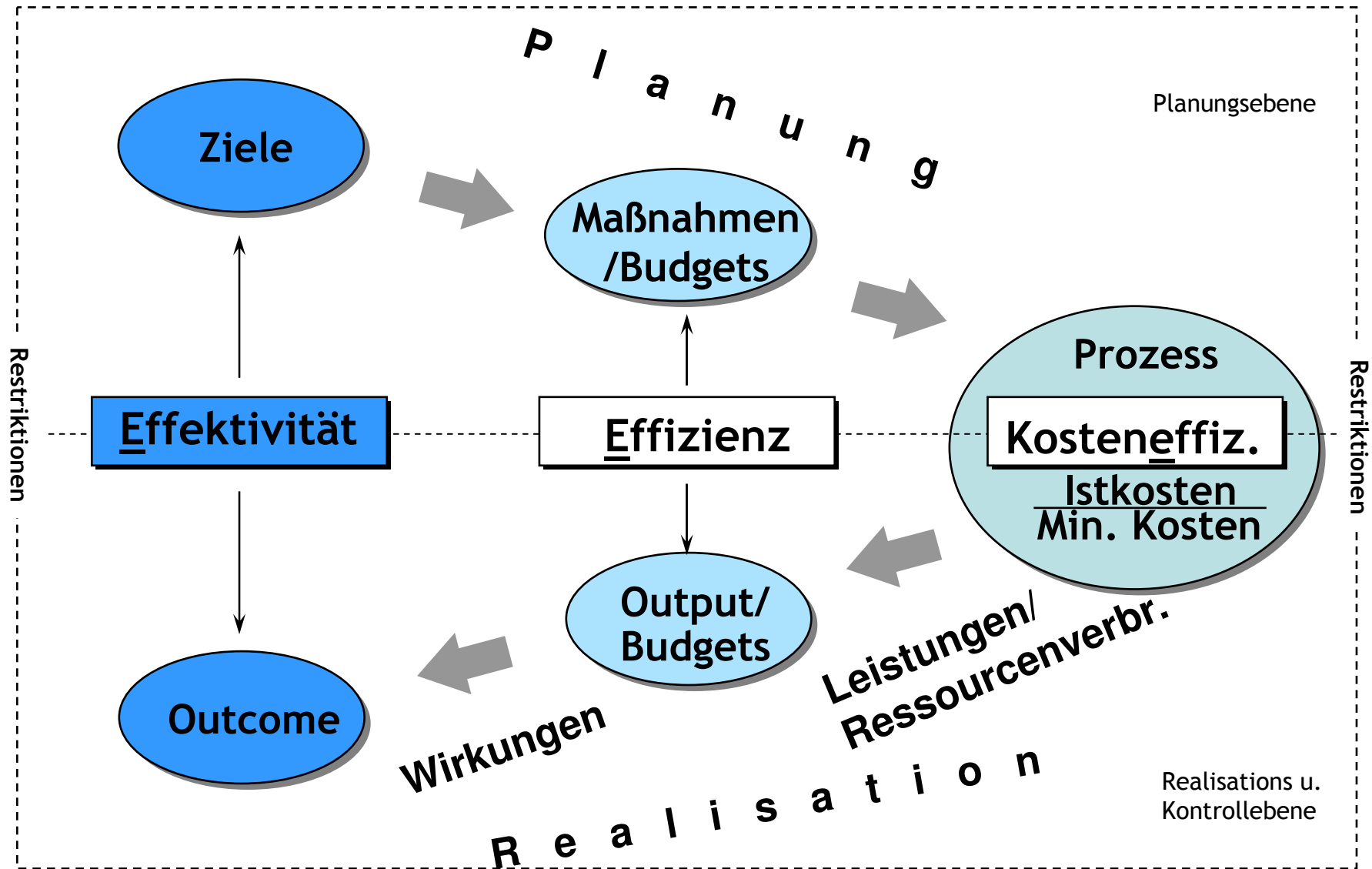
Analyse- / Gestaltungsebenen der Ressourcensteuerung



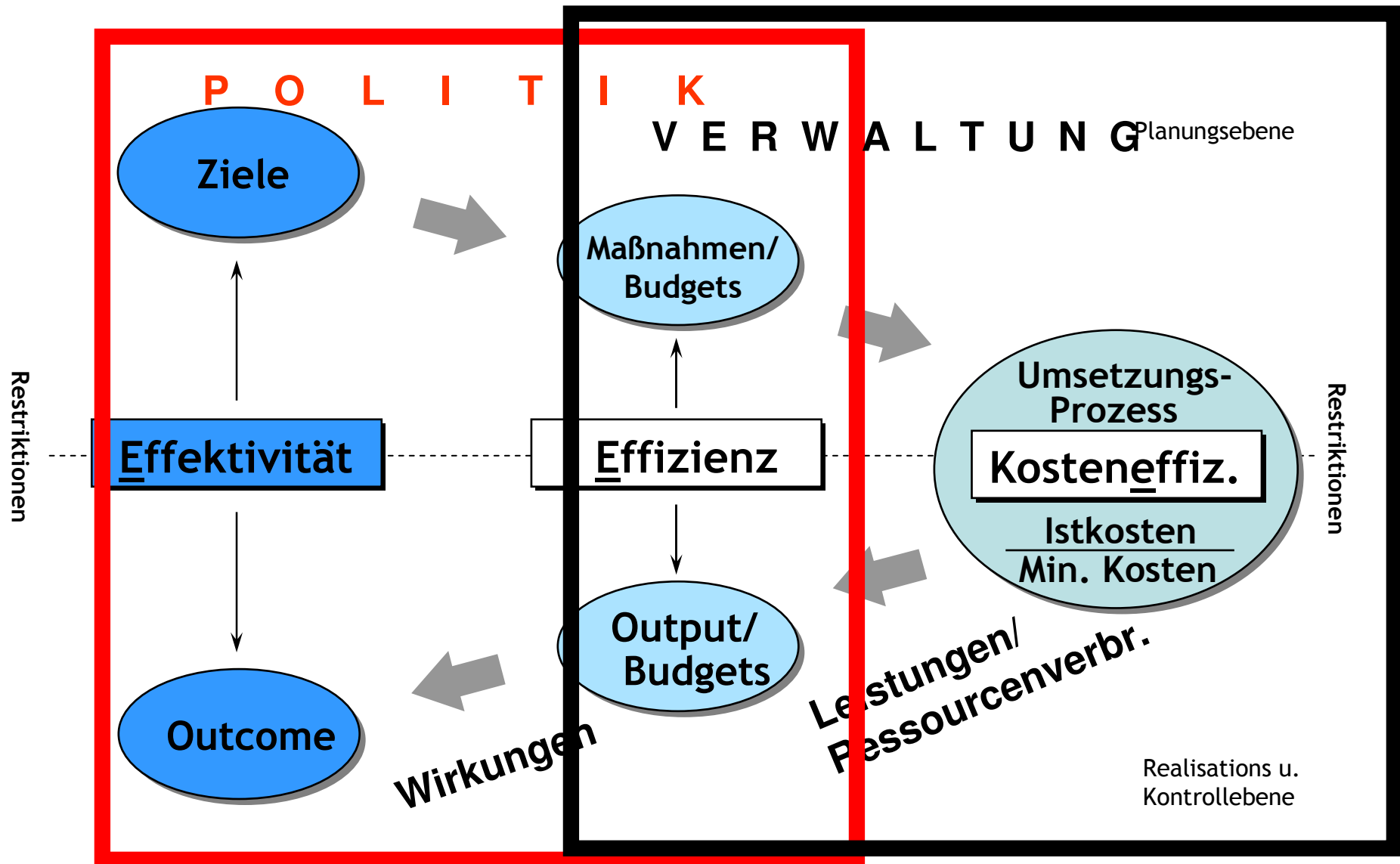
Neues Informationssystem (Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens) als Grundlage der Ressourcensteuerung

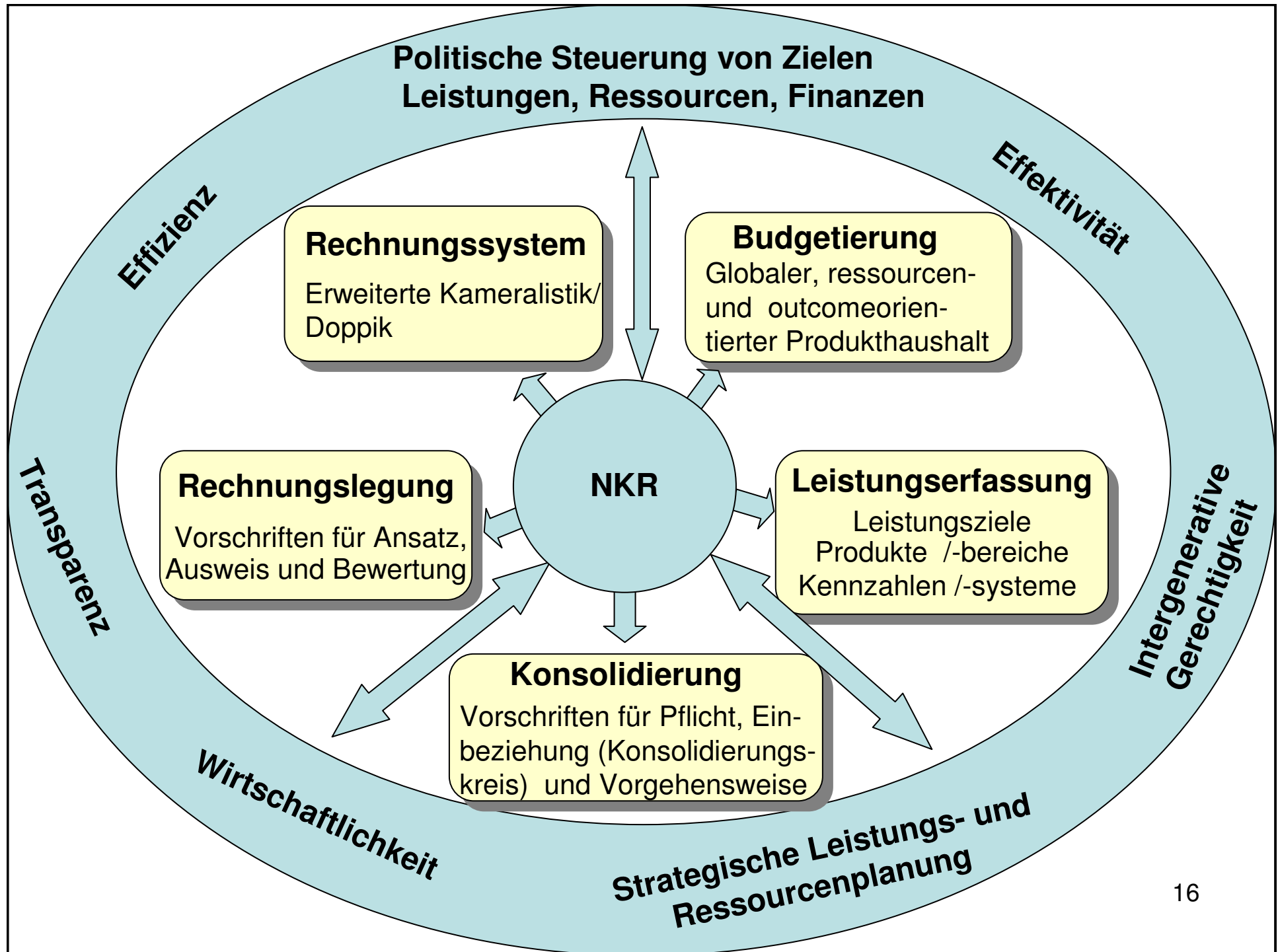


3-E-Modell als konzeptioneller Bezugsrahmen

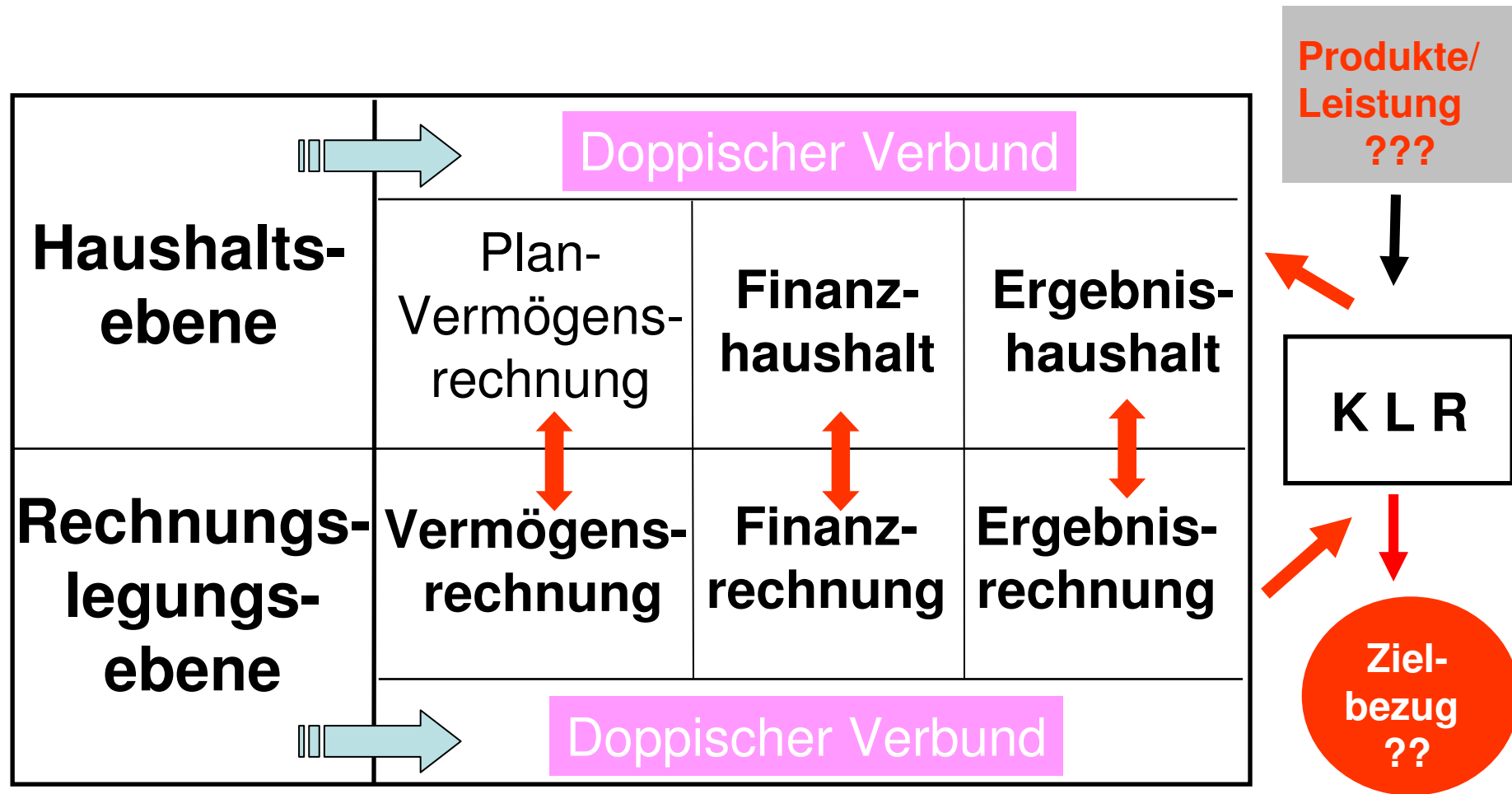


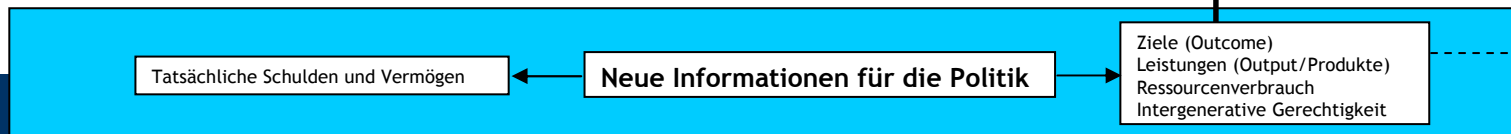
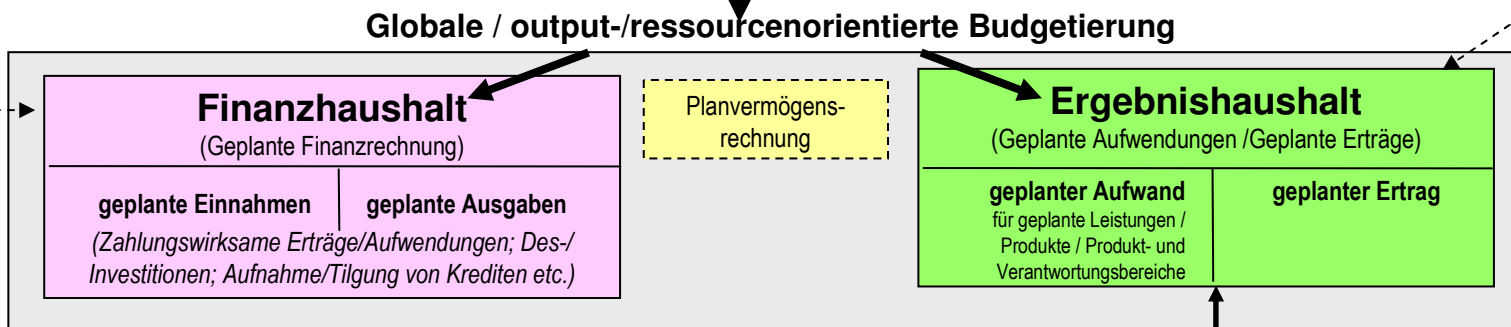
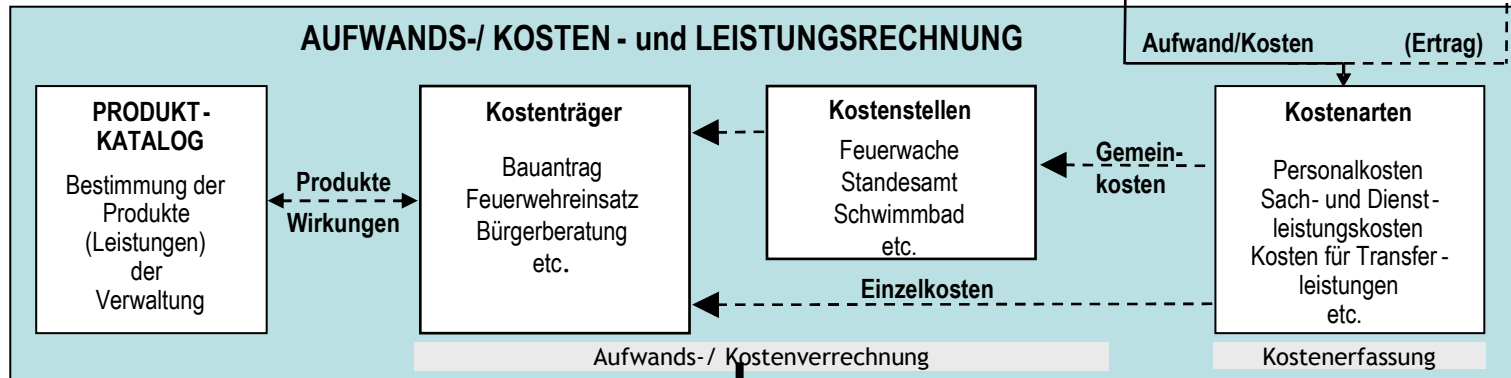
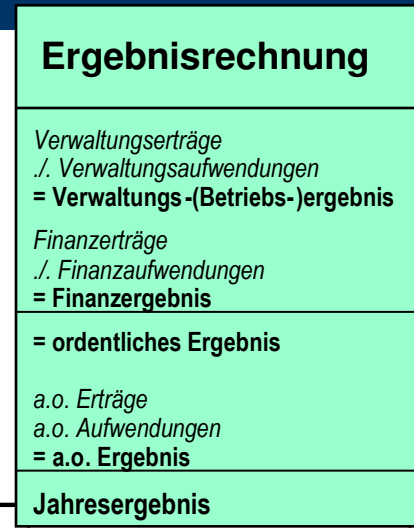
Zuständigkeitsbereiche von Politik und Verwaltung im 3- E- Modell





Integrierte Verbundrechnung (IVR) als doppischer Verbund

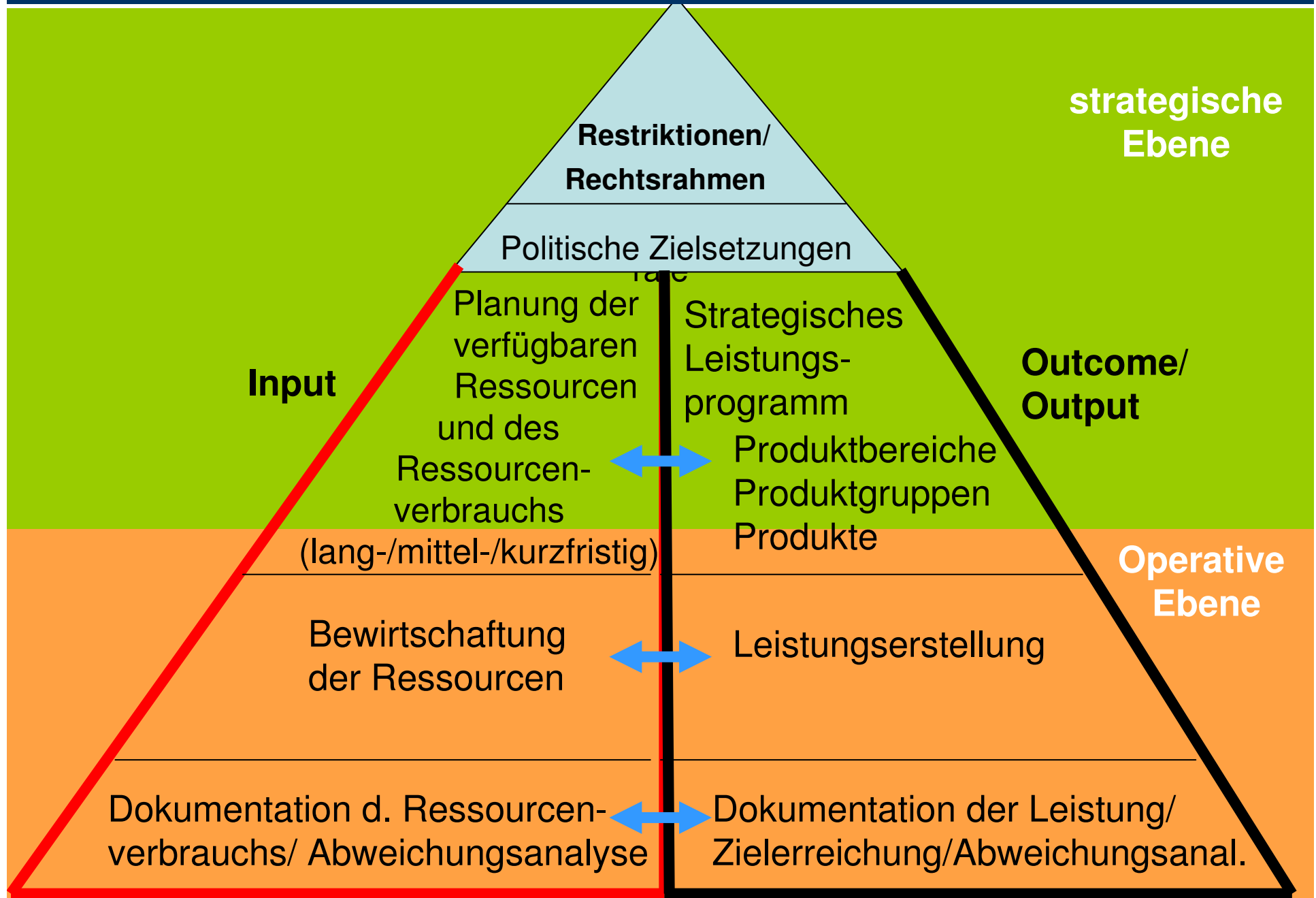




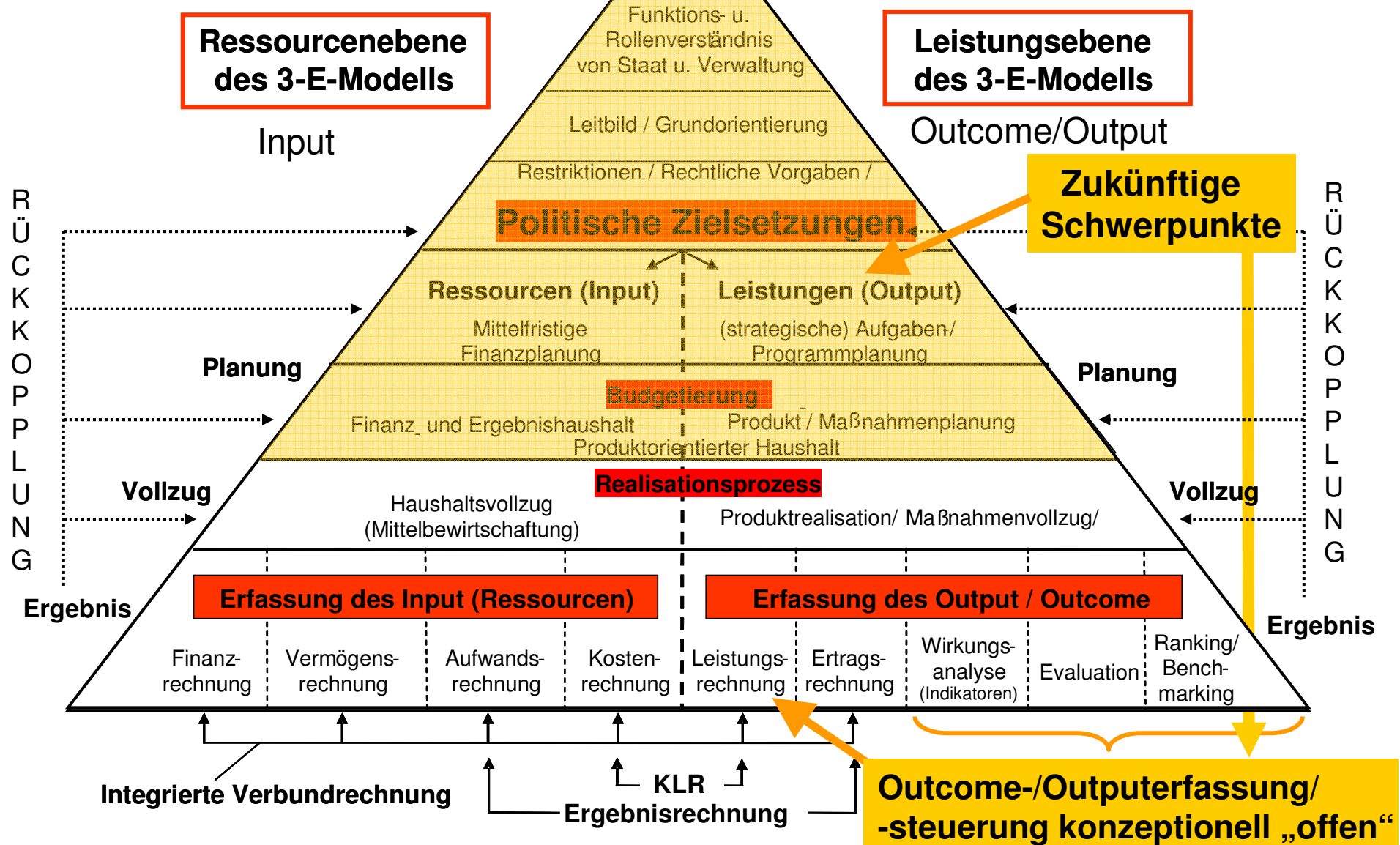
REFORMIERTERS RECHNUNGSWESEN

REFORMIERTERS HAUSHALTSWESEN

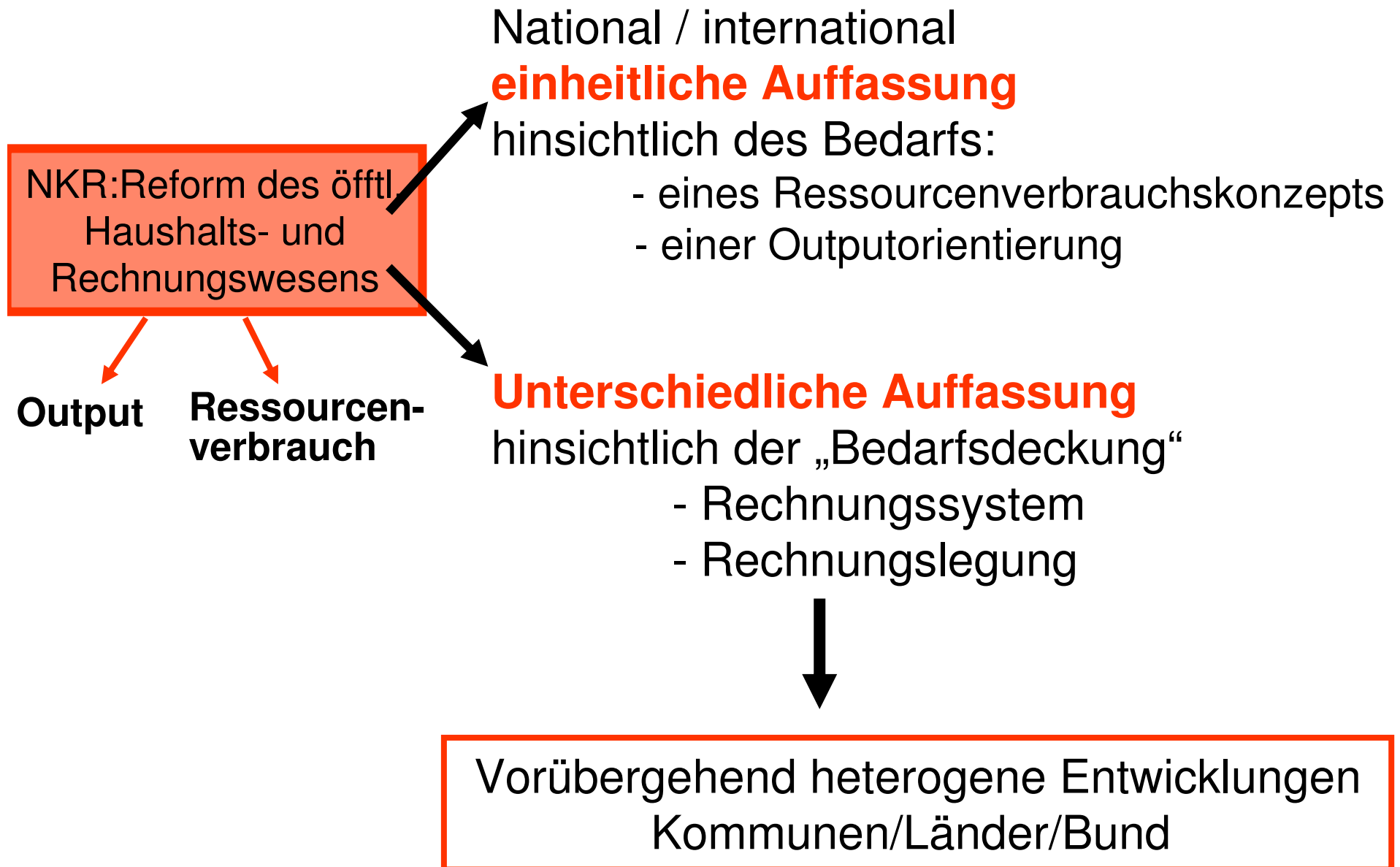
Grundstruktur der informationsmäßigen Ausgestaltung des 3-E-Modells



Verfahrens- und informationsmäßige Ausgestaltung des 3-E-Modells (Informations- Steuerungs- pyramide)



Einheitlichkeit / Unterschiede hinsichtlich der Grundlagen der Ressourcensteuerung



Aktuelle Entwicklungstendenzen

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

22

Insgesamt produktive Lernprozesse in Politik und Verwaltung

Probleme/ Beeinträchtigungen

→ **Heterogenität** von Ansatz, Ausweis und Bewertung

Kennzahlen ??

Vergleichbarkeit ??

Schaffung von Begründungszwängen !!

Mindestmaß an Standardisierung

→ Warum nur kommunale Ebene ?????

→ Einstellung der Reform auf Bundesebene / Beschluss des Haushaltsausschusses des Bundestages (Juli 2010)

→ Verzögerungsstrategien in einzelnen Gebietskörperschaften

→ **Allgemeine 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

Probleme/Beeinträchtigungen

- ↳ 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
- ➔ Anforderungen seien zu „kleinteilig“ - pragmatischere Vorgehensweise

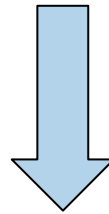
➔ Kritiken an der Doppik aus der Wissenschaft

- ↳ 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 zu gewährleisten

Grundlegende Probleme der Modernisierung

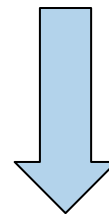
Verwaltungsmodernisierung /NKR



Politikreform

(Nicht „durch Gesetz“ institutionalisierbar)

aber



Realität: Gesellschaftsferner/problemresistenter
Politiker Staat (Public Choice)

Wie geht es weiter? Grundlegende Probleme d. Modernisierung

(1)

Strukturprobleme von Staat und Verwaltung

- ↳ Problem der Einnahmen
- ↳ Problem der Ausgaben
- ↳ Organisation öffentl. Aufgaben?
- ↳ Motivation der Mitarbeiter ?

Wachsende Transaktionskosten und Intransparenz

Aufkündigung des Gesellschaftsvertrags durch Teile der Gesellschaft?

(2)

Versagen gesellschaftlicher Eliten innerhalb und außerhalb des politisch-administrativen Systems

Vertrauensschwund / Systemfunktionalität ??

Indikatoren / Folgen

- ↳ Korruption ?
- ↳ Wahlbeteiligung ?
- ↳ Negierung der Rechtsordnung?
(*Steuerhinterziehung, Schwarzarbeit, Eigentumsordnung, etc.*)

Maßnahmen zur Rückgewinnung eines geordneten und verantwortlichen Haushaltswesens:

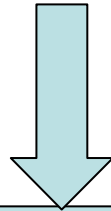
- ➔ Flächendeckende **Einführung der Doppik** auch auf **Staatsebene** sowie Weiterentwicklung mit hoher institutioneller Verbindlichkeit
- ➔ Konsequente Einbeziehung von **Haushaltsrisiken**
- ➔ Nutzung der Chancen des HGrGMoG:
Standardisierung: Mindestmaß an Einheitlichkeit des Haushaltswesens im Föderalismus - Rolle des Bundes?
- ➔ Konsequente Darlegung der Realität: Strategische Ausrichtung – **kein kurzfr. Krisenaktivismus! Aber: Sanierung** öfftl. Haushalte unter Einbeziehung der **demographischen Entwicklung** und der 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 Jahresergebnissen** ($E < A$)
Sanktionsmechanismen/ Sanktionsproblem !!!!!
- ➔ Ausbau / Nutzung des Wissenschaftssystems / **Public Management**

Maßnahmen zur Rückgewinnung eines geordneten und verantwortlichen Haushaltswesens:

- ➔ Der Einzelne kann weit mehr im Reformprozess erreichen als er vorgibt! Reformprozess bisher personen- statt systemdeterminiert
- ➔ Politiker und Verwaltungsmitglieder sind Angestellte der Gesellschaft (und nicht umgekehrt)



„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)