

Modernisierung des Haushalts- und  
Rechnungswesens des Bundes

„Die erweiterte Kameralistik –  
eine Chance für die strategische  
Steuerung?“

Strategiedialog 2008

Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften /

Bundesministerium des Inneren

Berlin, 15. September 2008

- 
- I. Ausgangssituation
  - II. Entscheidung des Bundes
  - III. Haushaltsrechtlicher Kontext
  - IV. Steuerungsziele des Bundes
  - V. Fazit und Ausblick

# I. Ausgangssituation

II. Entscheidung des Bundes

III. Haushaltsrechtlicher Kontext

IV. Steuerungsziele des Bundes

V. Fazit und Ausblick

# Trends und aktuelle Entwicklungen

Haushalts- und Rechnungswesen wandelt sich international und national zunehmend. Trends sind:

- Ressourcenorientierung (accrual accounting / accrual budgeting)
- Ergebnisorientierung (Performance Budgeting)
- Fiskalregeln (Fiscal Rules / Procedures)

## Heterogenes Rechnungswesen in Deutschland

- Diskussion um die Doppik als Rechnungswesen begann bei den deutschen Kommunen bereits Anfang der 90'er Jahre.
- Innenministerkonferenz der Länder vereinbarte 2003 Umstellung der Kommunalhaushalte bis 2013 auf die Doppik bzw. die Erweiterte Kameralistik.
- Debatte um Doppik setzte in den Bundesländern Ende der 90'er Jahre ein (führte u.a. zu Reformprojekten in Hessen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen).
- Ab 2006 Projekt MHR des Bundes.

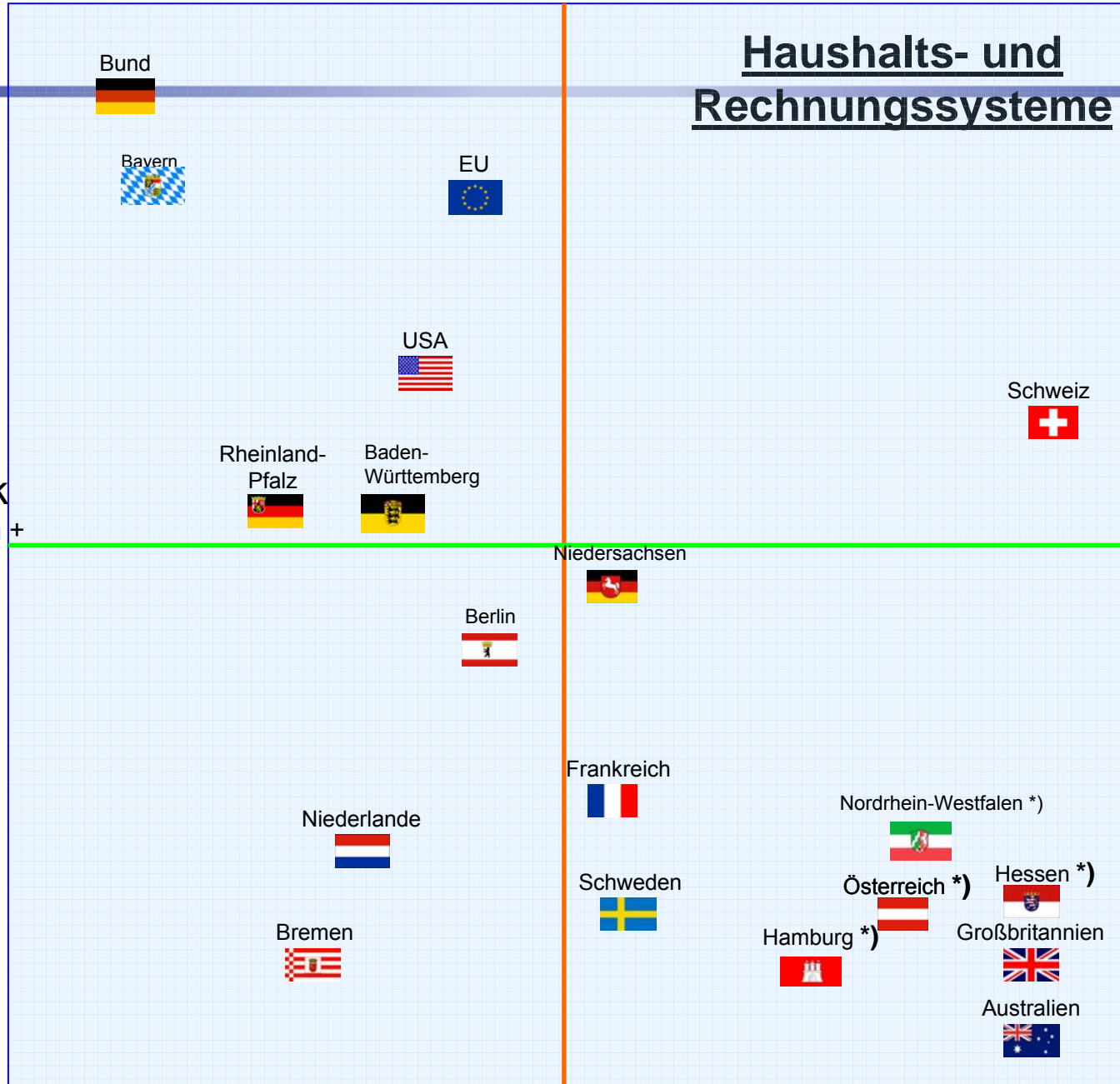
## Heterogenes Rechnungswesen auch im Ausland

- Doppik (Planung und Rechnungslegung)  
Großbritannien (seit 1998)  
Australien (seit 1999)  
Schweiz (seit 2007)  
Österreich (ab 2011, Verfassungsänderung Januar 2008)
- Doppische Rechnungslegung  
Frankreich (kamerale Aufstellung, seit 2006)  
EU-KOM (kamerale Aufstellung, seit 2005)  
Schweden (semi-cash Aufstellung, seit 1997)
- Kamerales Rechnungswesen  
Niederlande (Kernhaushalt)  
Deutschland (Bund)

Haushalts- und  
Rechnungssysteme

Kameralistik  
Rechnungswesen +  
Haushalt

Doppik  
Rechnungswesen +  
Haushalt



Ergebnis

\*) in Umsetzung

## **Aktuelle Anlässe für das Reformprojekt**

- Best-Practice für moderne Budgetsysteme (OECD, IWF, KOM)
- EU-Debatte zur Qualität der öffentlichen Finanzen
- BRH-Bericht über die Modernisierung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens (August 2006)
- „1a-Initiative“ der Länder Hessen und Hamburg



# Reformbedarf des Bundes

- Ressourcenverbrauch erfassen und Vermögensrechnung vervollständigen
- Ausgabenstruktur verbessern und Ergebnisorientierung aufbauen
- Verbesserung der fiskalischen Steuerung (Verfahren und Ergebnis)

I. Ausgangssituation

## **II. Entscheidung des Bundes**

III. Haushaltsrechtlicher Kontext

IV. Steuerungsziele des Bundes

V. Fazit und Ausblick

## Mögliche Systeme

- (Kameralistik)
- Erweiterte Kameralistik
- Doppik

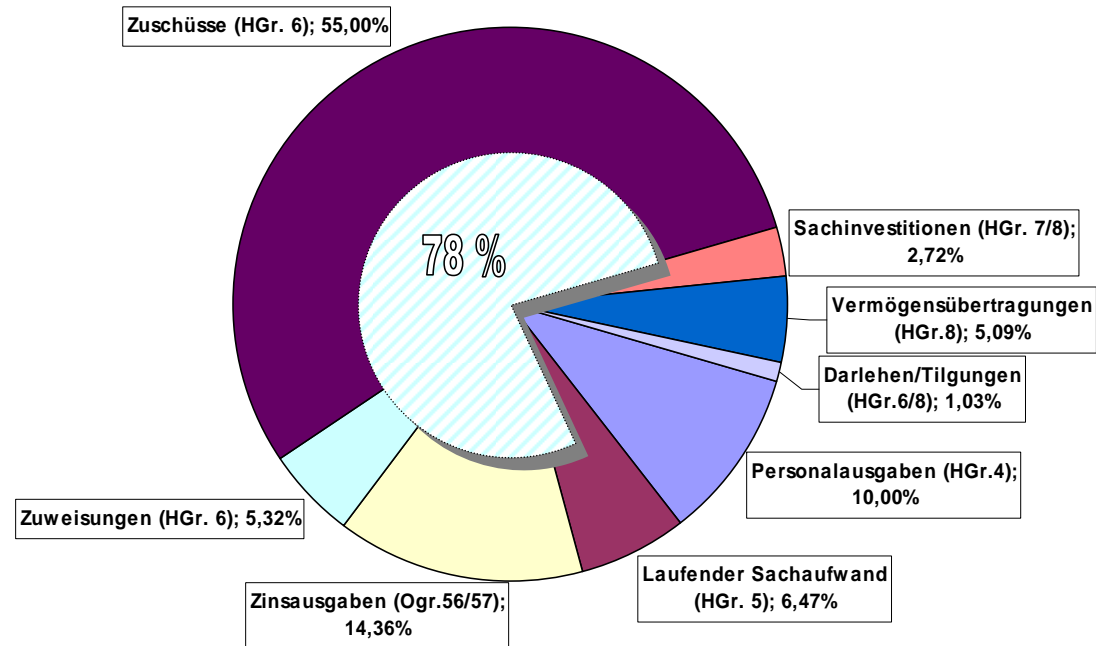
Sinnvoll verkoppelt mit

- fiskalischer Steuerung und
- Outputorientierung

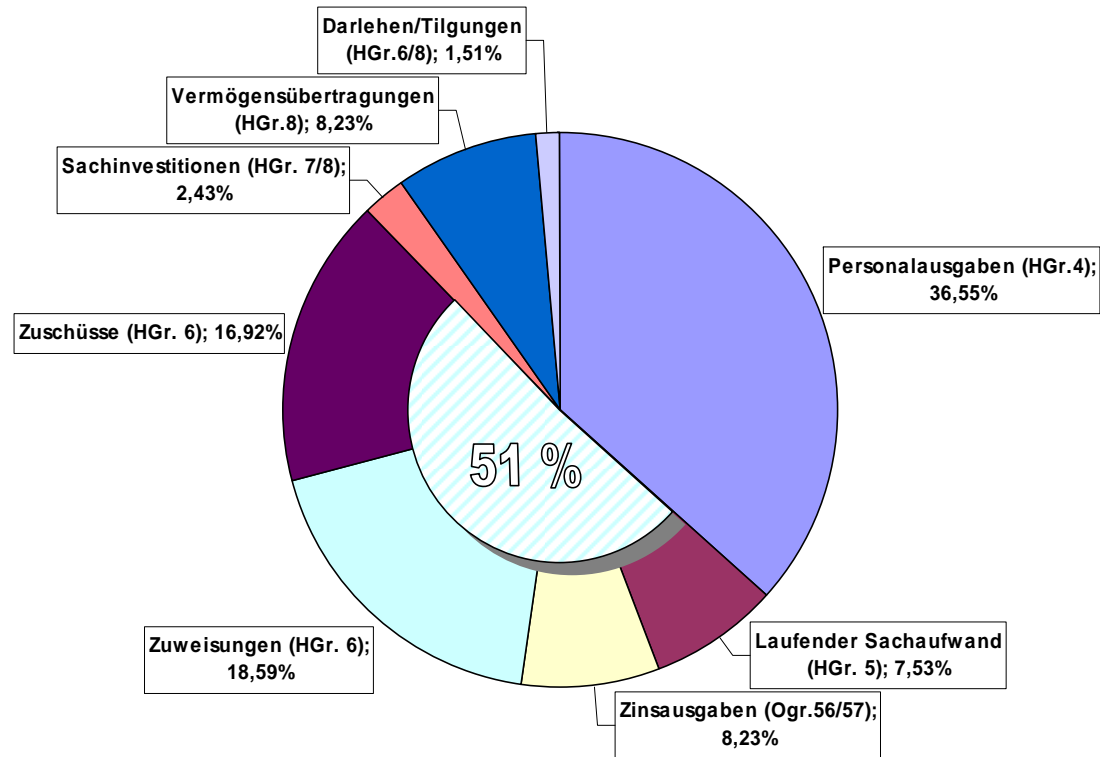
## **Vor- und Nachteile der Doppik**

- (+) Vollständige Erfassung des Ressourcenverbrauchs
- (+) Outputorientierte Steuerung
- (+) Vollständige Vermögenserfassung
- (-) Liquiditätssteuerung nur sekundär
- (-) Aufwandsperspektive bei Bund weniger relevant als bei Ländern (20:50)
- (-) Erheblicher finanzieller und organisatorischer Mehraufwand

Ausgabenstruktur des Bundes 2006



Ausgabenstruktur der Länder 2006



## **Vor- und Nachteile der Erweiterten Kameralistik**

- (+) Direkte Steuerung der Liquidität bleibt erhalten
- (+) Erfassung des Ressourcenverbrauchs und verbesserte Vermögenserfassung
- (+) Outputorientierte Steuerung
- (+) Akzeptanz hoch durch Verbindung von kameraler Steuerung mit Ergebnisorientierung und Erfassung des Ressourcenverbrauchs
- (-) paralleler Betrieb zweier Rechnungswesen mit Sonderrechnungen
- (-) Kosten können bei akribischem Ausbau hoch ausfallen

## BMF-Votum

Unter Abwägung der Kosten und des Nutzens der Modernisierungsoptionen bietet die **Erweiterte Kameralistik** in Kombination mit dem „top-down-Ansatz“ für den Bund die beste Entwicklungsperspektive:

1. Haushaltsstruktur des Bundes weniger „doppik-reagibel“ als bei Ländern und Kommunen
2. Ressourceninformationen können auch aus einer KLR gewonnen werden
3. Zahlungsdaten für den Bund mindestens genauso wichtig wie Aufwand- und Ertragslage
4. Doppik (auch) nicht resistent gegen Manipulationen
5. Risiko, Systemstabilität zu verlieren
6. Buchungs-Standards entwickeln sich noch



## Resonanz auf das Grobkonzept

- ▶ Zwei Kurzgutachten bestätigen, dass das Konzept grundsätzlich schlüssig, vollständig und umsetzbar ist. Gleichzeitig werden für die kommende Feinkonzept-Phase eine Reihe von Hinweisen zur instrumentellen Optimierung des Konzepts gegeben.
- ▶ BRH konstatiert, dass das BMF mit dem Grobkonzept die wesentlichen Anregungen des BRH-Berichts nach § 99 BHO vom August 2006 aufgreift. Auch der BRH weist darauf hin, dass das Grobkonzept weiter zu konkretisieren ist.
- ▶ Der IWF begrüßt den Reformansatz mit seiner Ressourcen- und Ergebnisorientierung und den Verzicht auf ein vollständig doppeltes System.

I. Ausgangssituation

II. Entscheidung des Bundes

**III. Haushaltsrechtlicher Kontext**

IV. Steuerungsziele des Bundes

V. Fazit und Ausblick

## **Reformprojekte basieren zwar auf geltender Rechtslage ...**

- ▶ Die Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesen hat ihre Motivation in den konzeptionellen Defiziten der Kameralistik.
- ▶ Das favorisierte Modell der Erweiterten Kameralistik kann auf Basis des geltenden Rechts umgesetzt werden:
  - § 6 HGrG – KLR
  - § 6a HGrG – leistungsbezogene Haushaltsaufstellung
  - § 33a HGrG – zusätzliche Buchführung/Bilanzierung nach HGB
- ▶ Gegenwärtig praktizierte Modelle der Erweiterten Kameralistik (z.B. Niedersachsen) oder der Doppik (z.B. Hessen) arbeiten auch auf Basis dieser Sonderregelungen.

## **... aber ein neuer rechtlicher Rahmen wird notwendig**

- ▶ Ein Bund-Länder-Arbeitskreis (BLAK II) besteht seit Februar 2007, um auszuloten, ob bzw. unter welchen rechtlichen und statistischen Bedingungen ein paralleler Betrieb unterschiedlicher Haushaltssysteme möglich wäre.
- ▶ Der BLAK II soll einen Bericht zur konzeptionelle Konkretisierung der grundlegenden Rechnungswesen- und Haushaltssysteme (Kameralistik, Erweiterte Kameralistik, Doppik, produktorientierter Haushalt, Produkt-haushalt) erstellen und den Entwurf eines neuen Rechtsrahmens (HGrG; ggf. auch Änderungen des GG und der BHO/LHO) vorlegen.
- ▶ Zeitplan: Bericht und Entwurf einer HGrG-Novelle sollen dem übergeordneten Bund-Länder-Arbeitsausschuss Haushaltsrecht und Haushaltssystematik im September 2008 vorgelegt werden.
- ▶ Aktueller Stand: Grundlagen sind weitgehend abgesteckt. Eine HGrG-Novelle könnte bis zum Ende der Legislaturperiode umgesetzt werden.

I. Ausgangssituation

II. Entscheidung des Bundes

III. Haushaltsrechtlicher Kontext

**IV. Steuerungsziele des Bundes**

V. Fazit und Ausblick

# Modell der Modernen (Erweiterten) Kameralistik des Bundes

Wesentliche Aspekte:

- ▶ Fiskalpolitisches Steuerungsverfahren
- ▶ Haushaltsstruktur
- ▶ Steuerungsgrößen

## **Fiskalpolitisches Steuerungsverfahren**

### **„Bottom-up-Aufstellungsverfahren“**

Anmeldungen der Ressorts werden zusammengetragen und im weiteren Prozess möglichst auf den Umfang zurückverhandelt, der mit der aktuellen und mittelfristigen finanzpolitischen Situation vereinbar ist.

### **„Top-down-Aufstellungsverfahren“**

Zu Beginn des Verfahrens wird das anzustrebende fiskalische Gesamtziel für den kommenden Haushalt wie für die mittlere Frist auf hoher politischer Ebene (Koalition, Kabinett) vereinbart. Die Ressortverhandlungen oberhalb der Arbeitsebene konzentrieren sich auf wenige politisch zentrale Streitpunkte.

**- Fiskalregel -  
(Art. 115 GG / neue Schuldenregel - Föko II)**

## Haushaltsstruktur

- Gliederung in Einzelpläne und Kapitel
- Kameraler Teil bleibt führend
- Stark reduzierte kamerale Titelstruktur
- Ergänzender produktorientierter Teil auf doppischer Basis



# Steuerungsgrößen

- Primär Einnahmen/Ausgaben
- Sekundär Aufwand/Ertrag durch möglichst flächendeckende KLR mit differenzierter Detailschärfe für
  - Anlagenbuchhaltung
  - fachliche Ziele
- Kennzahlen

## Exkurs

Modernisierung des Haushalts-  
und Rechnungswesen

als Bestandteil des

Regierungsprogramms

„Zukunftsorientierte Verwaltung  
durch Innovation“



---

I. Ausgangssituation

II. Entscheidung des Bundes

III. Haushaltsrechtlicher Kontext

IV. Steuerungsziele des Bundes

**V. Fazit**

## Fazit und Ausblick:

- Reform des Haushalts- und Rechnungswesens wichtiger Baustein für eine moderne Verwaltung des Bundes
- Nächster Schritt: Erstellung eines Feinkonzepts für eine Moderne (Erweiterte) Kameralistik des Bundes insbesondere mit den Schwerpunkten produktorientierter Haushalt, KLR/Anlagenbuchhaltung, Vermögensrechnung und IT bis Mitte 2009.

## Chance für strategische Steuerung?

- Bundesebene besitzt bereits positive Ansätze zur Steuerung.
- Dieser Weg soll weiter beschritten und ausgebaut werden.
- Modernisierungs-Projekt soll für eine systematische Herangehensweise sorgen, so dass ein stimmiges und möglichst flächendeckendes Gesamtkonzept umgesetzt werden kann.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit !