

Modernisierung des Haushaltswesens auf der Bundesebene

Peter Mießen

- Ministerialdirektor im Bundesministerium der Finanzen -

2. Bundeskongress
Haushaltsmodernisierung
Berlin, 15. Juni 2009

Kritik am heutigen kameralen Haushaltssystem - Schwachstellenanalyse -

- **Kritik kameraler Titelhaushalt**
 - fehlende Transparenz durch 5500 Ausgabetitel mit 4000 Kleinsttiteln, die 3,7 % der Ausgaben abbilden, 3100 flexibilisierte Titel
 - fehlende Outputorientierung
 - Verfahrenstechnische Vereinfachungen Personalhaushalt
- **Kritik an Ressourcenorientierung und Vermögensrechnung**
 - unvollständige und uneinheitliche Vermögensrechnung,
 - keinerlei Aussagen über Ressourcenverbrauch
 - Bundesbilanz Deloitte: In 2004 Finanzverschuldung 803 Mrd. € / Nettoposition 1.333 Mrd. €
- **Kritik an fiskalischer Steuerung**
 - Planungsverfahren verbesserungsbedürftig (bottom-up- Planung)
 - Diskussion Schuldenregel (Föderalismus-Kommission II)

Reformbedarf des Bundes

Ausgabenstruktur verbessern
und Ergebnisorientierung
aufbauen



Ressourcenverbrauch
erfassen und
Vermögensrechnung
vervollständigen

Verbesserung der
fiskalischen Steuerung
(Verfahren und Ergebnis)

Eckpunkte des Grobkonzepts (Juli 2007)

- Haushaltsstruktur: Einzelpläne, Kapitel mit führendem kameralen Teil (mit ergebnisorientierter Haushaltsstruktur und stark reduzierter Titelstruktur) und ergänzenden Aufwands- und Ertragsdaten
- Steuerungsgrößen: primär Einnahmen/Ausgaben und fachliche Ziele, sekundär Aufwand/Ertrag,
- Steuerungsverfahren: top-down (mit Fiskalregel)
- Bewirtschaftung: primär nach Ein-/Auszahlungen, sekundär nach Aufwand/Ertrag
- Rechnungslegung: kamerale Haushaltsrechnung, vollständige Vermögensrechnung, fachliche Zielkontrolle, Ressourcendaten
- Technik: HKR, Finanz- und Anlagenbuchhaltung, flächendeckende KLR mit differenzierter Detailschärfe
- Kosten: Investitions- und Schulungsaufwand abhängig vor allem von Ausbaugrad und Komplexität der KLR; Kosten unterhalb Doppik

Entstehung und Eckpunkte des Feinkonzepts

- Grobkonzept Juli 2008 – Juni 2009 mit externer Beratung (KPMG / T-Systems) zum Feinkonzept weiterentwickelt
- Eckpunkte des Grobkonzepts unverändert – bis auf Umstieg auf den Produkthaushalt (vorher: produktorientierter Haushalt)
- Feinkonzept von BMF-Leitung noch zu billigen, mit dem Lenkungsausschuss zu erörtern und dem Parlament zuzuleiten
- Veröffentlichung im Juli 2009
- Einige Eckpunkte auf den folgenden Seiten.

Feinkonzept: 1. Der neue Haushalt

- Aufbau des Haushalts (Einzelplan, Kapitel) bleibt
- Titel werden nur noch auf Gruppenebene informativ im Haushalt ausgewiesen
- Personalhaushalt soll zum Kapitel erhalten bleiben

- Ermächtigungsgrundlage wird der Produkthaushalt
- Eine Feinsteuerung soll vermieden werden (Ziel: max. 1000 Produkte)
- für jedes Produkt gibt es ergebnis- und ressourcenorientierte Erläuterungen

Schema Produktblatt

Produkt X (Produktbezeichnung)

- **Erläuterungen**

- Produktziel
- Erläuterungen
- Beschreibung des gesetzlichen oder politischen Auftrags

2. Verbindlicher Teil

- Verbindliche Kennzahl
- Haushaltsvermerke
- Finanzierung

3. Ergänzende Erläuterungen

- Überleitungsrechnung
- Informativische Kennzahlen
- Sonstige Erläuterungen

Feinkonzept: 2. Einführung einer flächendeckenden KLR

Zwecke der Kosten- und Leistungsrechnung:

- Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Kosten und Leistungen
- Unterstützung der Haushaltsverfahren für Planung und Bewirtschaftung
- Datenbereitstellung für die Vermögensrechnung
- Grundlage für interne Kalkulation von Gebühren, Beiträgen und sonstigen Leistungen
- Hilfestellung für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

Grundlagen der Kosten- und Leistungsrechnung

- Kostenrechnung auf Basis des Verwaltungskontenrahmens (VKR) und unter Berücksichtigung der Standards staatlicher Doppik für Bundesbehörden
- Einführung einer Anlagenbuchhaltung im Hinblick auf Ressourcendarstellung im Haushaltsplan und Vermögensrechnung
- Kennzahlenbuch

Erweiterte KLR

- Gebühren-, Beitragskalkulation
- Differenziertere Produktsichtweise
- Leistungsverrechnung (z.B. bei DLZ)

Basis-KLR

- Produkthaushalt unterstützen
- Daten für Rechnungslegung
- interne Steuerung der Behörden

Feinkonzept: 3. Vermögensrechnung vervollständigen

- Vermögensrechnung beschränkt sich derzeit auf Geldforderungen, geldwerte Rechte und Schulden
- seit 1953 wird das bewegliche Sachvermögen nicht ausgewiesen
- Rückstellungen für Pensions- und Beihilferückstellungen sind nicht enthalten
- Infrastrukturvermögen nicht enthalten
- realisiert als Nebenbuchhaltung mit insgesamt geringer Integration in die Haushaltsausführung

Konzeptionelle Ausrichtung der Vermögensrechnung

- sachliche Gliederung der Vermögensrechnung erfolgt nach dem durch Bund und Länder erarbeiteten Verwaltungskontenrahmen
- unterteilt in Kontenklasse, Kontengruppe, Hauptkonto, Konto

	31.12.JJ	31.12.VJ
Vermögen		
Anlagevermögen		
Immaterielle Vermögensgegenstände		
Sachanlagen		
Finanzanlagen		
<i>Summe Anlagevermögen</i>		
Umlaufvermögen		
Vorräte		
Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände		
Wertpapiere		
Flüssige Mittel		
<i>Summe Vermögen</i>		
Schulden		
Verbindlichkeiten		
Anleihen		
Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten		
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen		
Rückstellungen		
Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen		
Sonstige Rückstellungen		
<i>Summe Schulden</i>		
Nettoposition		

Geplanter weiterer Verlauf des Projektes MHR

- Nächste Schritte:
Erstellung eines Feinkonzepts für eine Moderne (erweiterte) Kameralistik des Bundes bis Juni 2009
- Parlamentarische Beratung HGrG-Novelle bis Mitte 2009
- Ab 2010: Umsetzung des Feinkonzepts in Pilotprojekten mit Ressorts
- Ab 2014: Roll-out in mehreren Stufen

Reformprojekte basieren zwar auf geltender Rechtslage ...

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

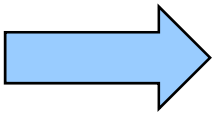
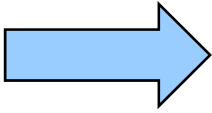
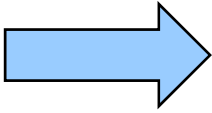
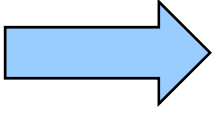
... aber ein neuer rechtlicher Rahmen wird notwendig

- Die faktische Umstellung der meisten Kommunalhaushalte und einiger Länderhaushalte auf die Doppik macht eine Koordination dringend erforderlich (einheitlicher Rechtsrahmen; Vergleichbarkeit finanzstatistischer Daten).
- Paralleler Betrieb des heute obligatorischen kameralen Haushaltswesens und der neuen doppelischen Reformmodelle führt zu doppeltem finanziellen Aufwand, der auf Dauer nicht tragbar ist (Juli 2006: „1a-Initiative“ der Länder Hessen und Hamburg).

Konsequenz: Bund-Länder-Arbeitskreis II

- ▶ Ein Bund-Länder-Arbeitskreis (BLAK II) lotete seit Februar 2007 aus, ob bzw. unter welchen rechtlichen und statistischen Bedingungen ein paralleler Betrieb unterschiedlicher Haushaltssysteme möglich wäre.
- ▶ Der BLAK II hat einen Bericht zur konzeptionelle Konkretisierung der grundlegenden Rechnungswesen- und Haushaltssysteme erstellt (Kameralistik / Doppik, Titelhaushalt / Produkthaushalt) und den Entwurf eine HGrG-Novelle (HGrGMoG) erarbeitet.
- ▶ Kabinettsbeschluss RegE: 17.12.2008, BR 1: 13.2.2009, BT 1: 5.3.2009, BT 2/3: 19.6.2009 (?), BR 2: 10.7.2009
HGrG-Novelle wäre damit noch in dieser Legislaturperiode umgesetzt.

Wesentlicher Inhalt des HGrGMoG

-  Künftig können statt der Kameralistik die Doppik und statt des Titelhaushalts der Produkthaushalt angewandt werden.
-  Die Regelungen für die Doppik folgen dem HGB. Weitere Einzelheiten können durch ein Standardisierungsgremium von Bund und Ländern festgelegt werden.
-  Damit wird die Einheitlichkeit der heute bereits existierenden Systeme sichergestellt.
-  Die Vergleichbarkeit der Haushalte von Bund und Ländern insgesamt wird durch die weiter geltenden statistischen Berichtspflichten (Gruppierungs-/Funktionenplan) gewährleistet.

Wesentliche Ergebnisse

- Das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen wandelt sich im In- und Ausland spürbar.
- Die Reformziele sind mit verschiedenen Reformansätzen realisierbar.
- Die Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte ist zu gewährleisten.
- Das HGrGMoG eröffnet den haushaltsrechtlichen Spielraum für unterschiedliche Haushaltssysteme.
- Die HGrG-Novelle stellt die weitreichendste Reform des Haushaltsrahmenrechts seit 1969 dar.