

Ringvorlesung:
Der öffentliche Sektor im Wandel

Vom Haushaltsplan zum Wirtschaftsplan
- Herausforderung für Verwaltung und Politik

Prof. Dr. Günter Dannemann

Forschungsstelle Finanzpolitik an der
Universität Bremen

18. Mai 2006

Folien

- **Kameralistik versus Doppik** 1-5
- **Herausforderung für die Verwaltung** 6
- **Herausforderung für die Politik** 7
- **Ein Blick nach draußen** 8-14
- **Ein Blick nach vorn** 15

Kameralistische Buchführung

Begriff:

- kameral von camera (fürstliche Rechnungskammer)
- 1762 formulierte der österreichische Hofrat Johann Mathias Puechberg die Verwaltungskameralistik.

Technik:

- Ausgabe / Einnahme
vermindert / erhöht das Geldvermögen
(Auszahlung + Verbindlichkeit) / (Einzahlung + Forderung)
- Soll – Ist = Rest
Anordnung Ausführung positiv: Überschuss
(Anspruch) (Zahlung) negativ: Defizit

→ einfache Buchführung: Jeder Vorgang wird einmal gebucht.

Doppelte Buchführung

Begriff:

- Doppik (doppelt in Konten)
- 1494 erfand der italienische Franziskanermönch und Mathematiker Lucia Pacioli („Alles über Arithmetik, Geometrie und Proportionen“) die doppelte Buchführung.

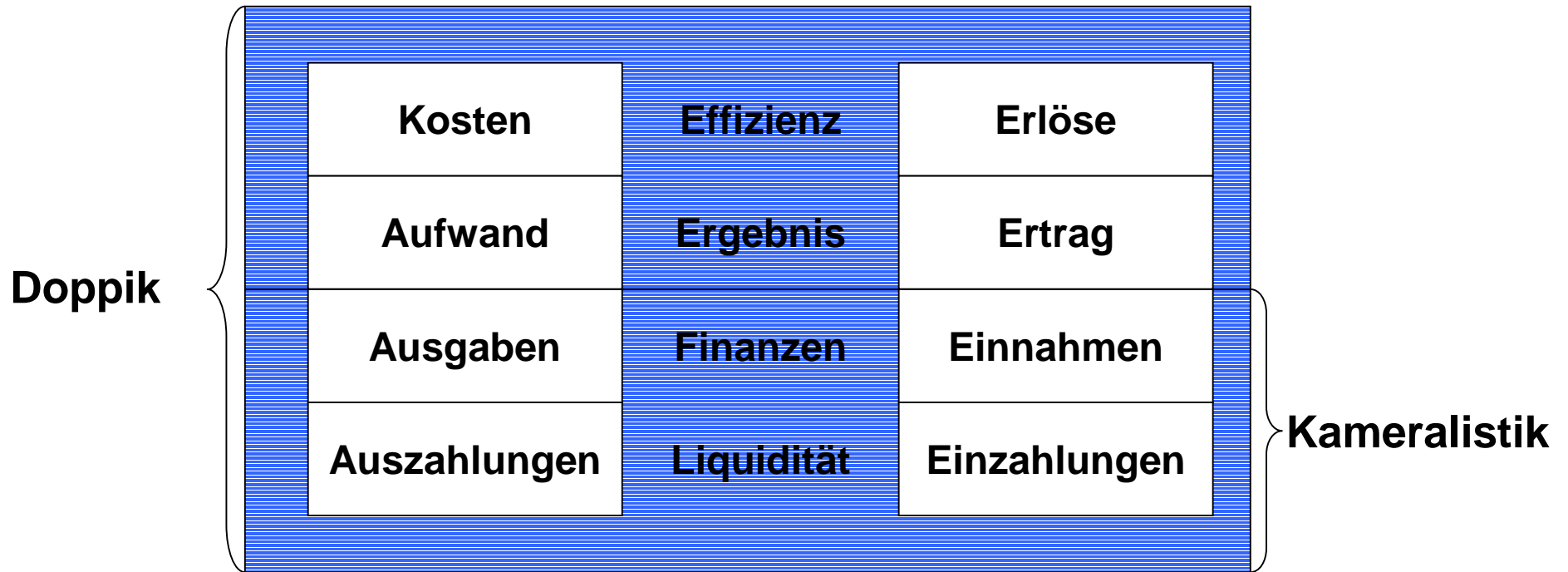
Technik:

- Jeder Geschäftsvorgang hat zwei Seiten:
 - Verkauf / Abgabe von Wert = Zufluss von Geld / Empfang von Wert
 - Kauf / Empfang von Wert = Abfluss von Geld / Abgabe von Wert
- Jeder Geschäftsvorgang wird auf **zwei Konten** gebucht.
- Aktivseite Passivseite
 - Vermögen Schulden / Eigenkapital
 - Mittelverwendung Mittelherkunft

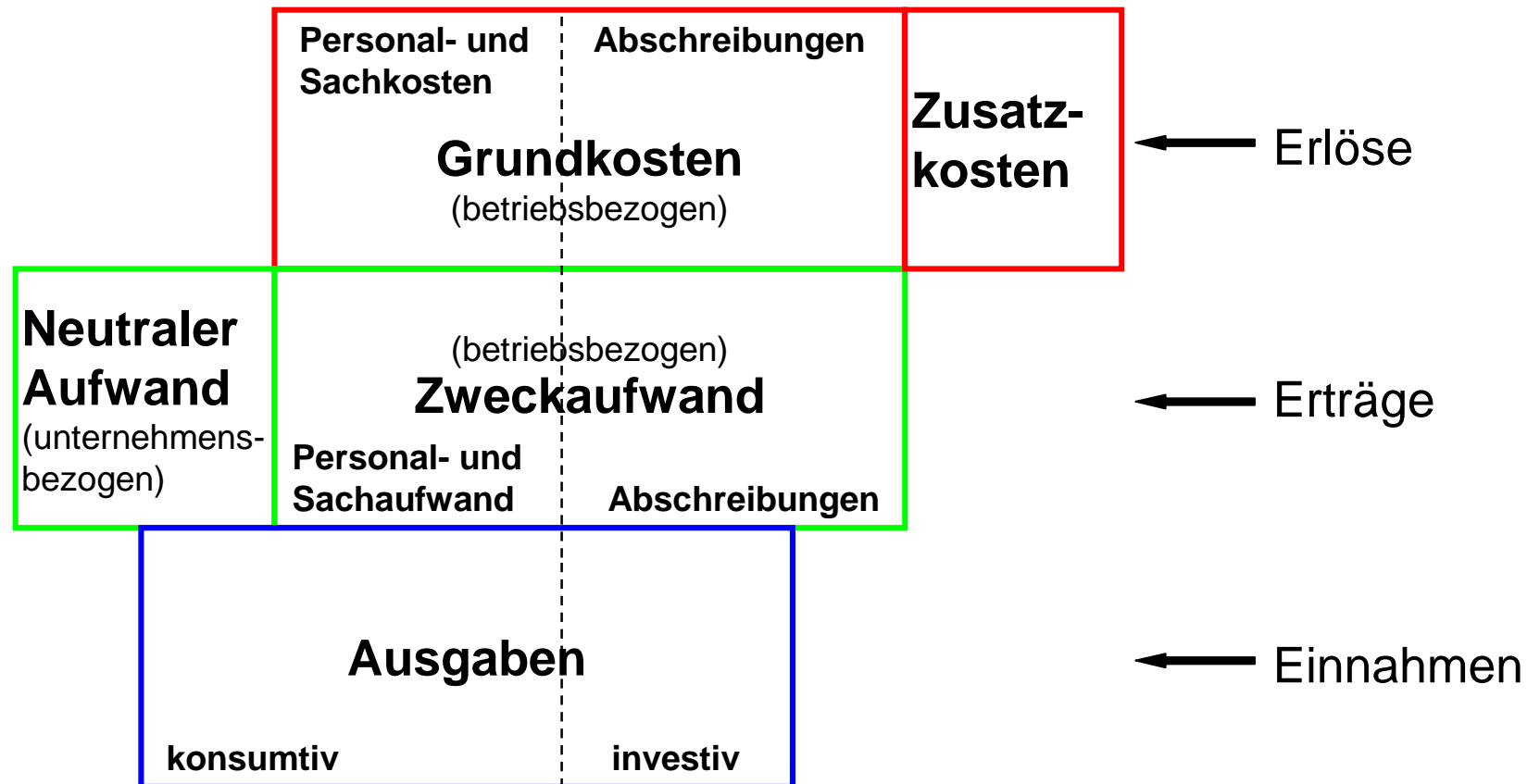
→ selbstkontrollierendes Rechenwerk

Prinzipielle Unterschiede

18.05.2006



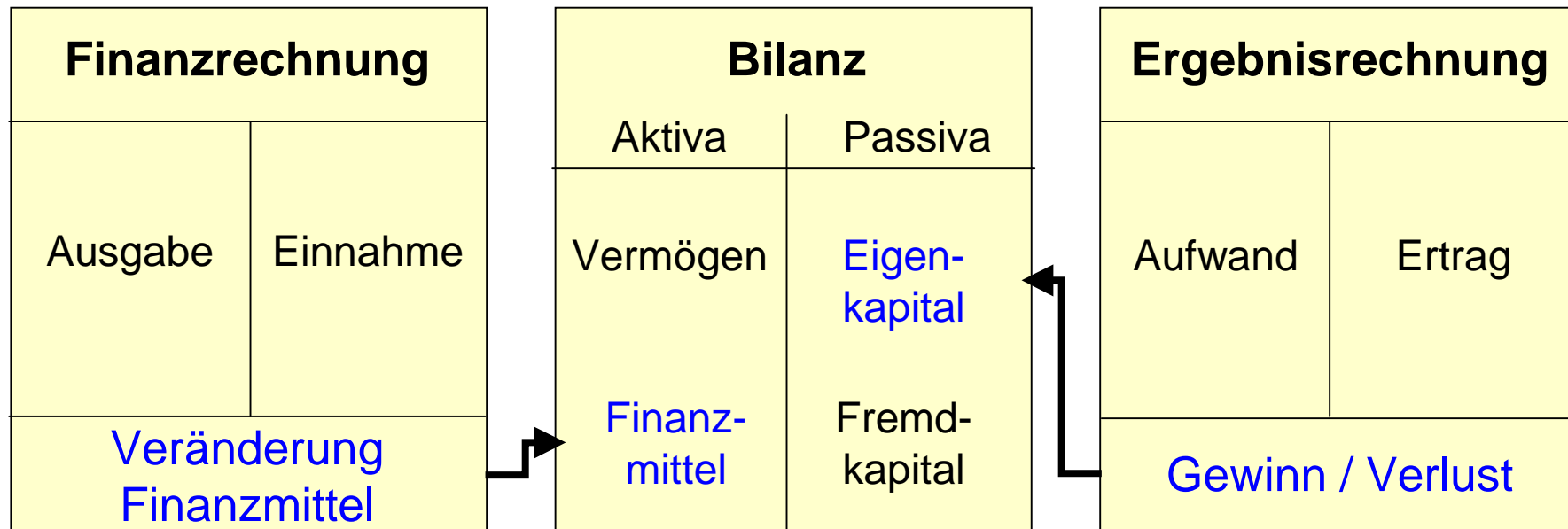
- Kosten-Leistungsrechnung
- Doppik → Ressourcenverbrauchsrechnung
- Geldverbrauchsrechnung ← Kameralistik



- Pensionsrückstellungen (Aufwand / Kosten)
- Abschreibungen (Werteverzehr)
- kalkulatorische Zinsen und Unternehmerlohn (Vollkosten)
- neutraler Aufwand (betriebsfremd, periodenfremd, außerordentlich)

Drei-Komponenten-Modell

18.05.2006



↑
Haushaltsabschluss

Haushaltsplan

↑
Bilanz

↑
GuV

Wirtschaftsplan

auch: Ergebnisplan
Erfolgsplan

dazu: Finanzplan
Vermögensplan
Investitionsplan

Folien

- **Kameralistik versus Doppik** 1-5
- **Herausforderung für die Verwaltung** 6
- **Herausforderung für die Politik** 7
- **Ein Blick nach draußen** 8-14
- **Ein Blick nach vorn** 15

Verknüpfung von:

- Ausgaben / Einnahmen
Aufwand / Ertrag
Kosten / Erlöse
 - Input und Output
 - Vermögen und Schulden
 - Konsolidierung der Konzernbestandteile
 - Land und zwei Stadtgemeinden
- } Finanzbuchhaltung
(ab 01.01.2003)
- Produktgruppenhaushalt
(ab 2000)
- Bewertung des Anlagevermögens
(im Verfahren)
- Kernverwaltung
 - Sonderhaushalte
 - Eigenbetriebe / Stiftungen
 - Beteiligungen
 - Zuwendungsempfänger

Ziel :

- Konzernbilanz des Stadtstaates Bremen
- Ergebnisrechnung des Konzerns

→ **Produktivbetrieb des vollständigen IöR 2008**

Folien

- **Kameralistik versus Doppik** 1-5
- **Herausforderung für die Verwaltung** 6
- **Herausforderung für die Politik** 7
- **Ein Blick nach draußen** 8-14
- **Ein Blick nach vorn** 15

- „leistungsfähige und vor allem bürgerfreundliche Verwaltung“
- Leitgedanke: „Das WAS bestimmt die Politik, das WIE bestimmt die Verwaltung.“
- „Das Parlament verliert dabei den Einfluss auf die einzelnen Haushaltsstellen, gewinnt aber neuen Einfluss bei der Frage, wofür bestimmte Gelder verwendet werden sollen. Art, Menge, Preis und Qualität der zu erbringenden Verwaltungsleistungen werden bestimmt. So werden die Parlamentarier **in ihrer demokratischen Verantwortung gestärkt.**“
- „Haushalts- und Finanzpolitiker sind an einer eher strategischen, die Fachpolitiker an einer eher operativen Ausrichtung interessiert.“
- Zur Auslagerung öffentlicher Aufgaben in Eigenbetriebe / Gesellschaften: „Hier verbirgt sich die **größte Skepsis** der Parlamentarier gegenüber den Kontrollmöglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers.“
- „Die flächendeckende Einführung des betrieblichen Rechnungswesens einschließlich der Kosten- und Leistungsrechnung ist flankierend zur Bewirtschaftung knapper Mittel **unumgänglich.**“

Folien

- **Kameralistik versus Doppik** 1-5
- **Herausforderung für die Verwaltung** 6
- **Herausforderung für die Politik** 7
- **Ein Blick nach draußen** 8-14
- **Ein Blick nach vorn** 15

Entwurf der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2006 (in Mio. Euro) der Stadt Dortmund

18.05.2006



Aktiva

1. Anlagevermögen	
1.1 Immaterielle Vermögensgegenstände	1
1.2 Sachanlagen	4.271
1.3 Finanzanlagen	2.122
	6.394
2. Umlaufvermögen	
2.1 Vorräte	1
2.2 Forderungen u. sonstige Vermögensgegenstände	158
2.3 Liquide Mittel	4
	163
3. Aktive Rechnungsabgrenzung	29
	6.586

Passiva

1. Eigenkapital	
1.1 Allg. Rücklage	2.308
1.2 Sonderrückstellungen	38
1.3 Ausgleichsrücklage	269
	2.615
2. Sonderposten	
2.1 für Zuwendungen	1.150
2.2 für Beiträge	19
2.3 für den Gebührenaussgleich	6
2.4 sonstige Sonderposten	5
	1.180
3. Rückstellungen	
3.1 Pensionsrückstellungen	750
3.2 Instandhaltungsrückstellungen	43
3.3 sonstige Rückstellungen	276
	1.069
4. Verbindlichkeiten	
4.1 Vblk aus Krediten für Investitionen	954
4.2 Vblk aus Krediten zur Liquiditätssicherung	521
4.3 Vblk aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	15
4.4 Vblk aus Lieferungen u. Leistungen	0
4.5 Vblk aus Transferleistungen	122
4.6 sonstige Vblk	109
	1.721
3. Passive Rechnungsabgrenzung	1
	6.586

Auszug aus dem Gesamtergebnisplan für den Haushaltsansatz 2006 in Euro

18.05.2006



01	Steuern und ähnliche Abgaben	507.016.440
02	+ Zuwendungen und allgemeine Umlagen <i>davon Sonderposten aus Zuwendungen</i>	395.559.187 26.719.207
03	+ Sonstige Transfererträge	73.319.300
04	+ Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	259.008.018
05	+ Privatrechtliche Leistungsentgelte	20.690.482
06	+ Kostenerstattungen und Kostenumlagen	49.156.756
07	+ Sonstige ordentliche Erträge <i>davon Verkauf von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens</i> <i>davon nicht zahlungswirksame ordentliche Erträge</i>	63.483.613 0 261.553
08	+ Aktivierte Eigenleistungen	11.549.266
09	+/- Bestandsveränderungen	0
10	= Ordentliche Erträge	1.379.783.062
11	- Personalaufwendungen <i>davon Beihilfen</i> <i>davon Pensionsrückstellungen</i>	277.829.348 4.542.500 22.162.422
12	- Versorgungsaufwendungen	25.079.650
13	- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen <i>davon Unterhalt und Bewirtschaftung</i>	247.915.359 64.141.425
14	- Bilanzielle Abschreibungen	83.022.490
15	- Transferaufwendungen	611.405.021
16	- Sonstige ordentliche Aufwendungen	233.554.494
17	= Ordentliche Aufwendungen	1.478.806.362
18	= Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit (10 - 17)	-99.023.300
19	+ Finanzerträge	4.973.700
20	- Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	72.339.325
21	= Finanzergebnis (19 + 20)	-67.365.625
22	= Ordentliches Ergebnis (18 + 21)	-166.388.926
23	+ Außerordentliche Erträge	0
24	- Außerordentliche Aufwendungen	0
25	= Außerordentliches Ergebnis (23 + 24)	0
26	= Jahresergebnis (22 + 25)	-166.388.926

Regelungen zum Haushaltsausgleich (Dortmund)

18.05.2006



Haushaltsausgleich (Plan / Rechnung):

Erträge größer / gleich Aufwendungen

→ gilt als erfüllt, wenn Fehlbedarf / Fehlbetrag durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gedeckt werden kann

- Eröffnungsbilanz Dortmund

Rücklage 269 Mio. Euro (bis 1/3 des Eigenkapitals, höchstens 1/3 der jährl. Steuereinnahmen und Zuweisungen der Jahre 2003-2005)

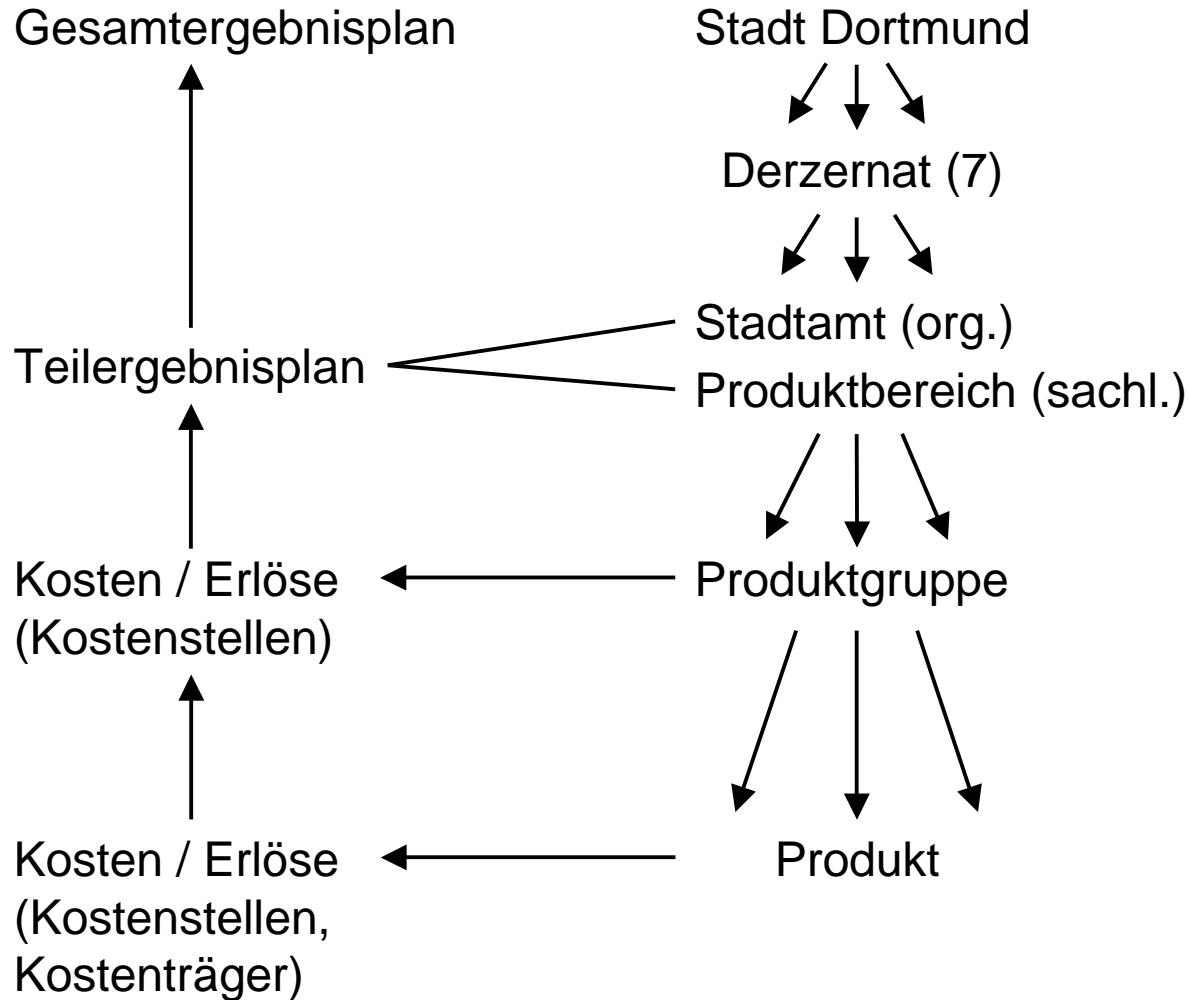
- Fehlbedarf 2006 – 166 Mio. EUR → **Haushalt gilt als ausgeglichen**
- Fehlbedarf 2007 – 120 Mio. EUR
- 2008 – 108 Mio. EUR
- 2009 – 67 Mio. EUR

d.h. 2007 reicht Rücklage von 103 Mio. EUR nicht mehr aus

- Genehmigung durch Kommunalaufsicht erforderlich
- **Vorlage eines Haushaltssanierungskonzeptes**
 - **kann nur genehmigt werden, wenn im letzten Jahr der mittelfristigen Finanzplanung Erträge größer / gleich Aufwendungen**

Verzahnung des kaufmännischen Rechnungswesen mit dem Output (Dortmund)

18.05.2006



Bsp. mit Kennziffern

Sozialamt	50
Soziales	090
Hilfen zur Gesundheit, zur Pflege und zur Eingl. v. Menschen mit Behinderungen	04
Hilfen für Menschen mit Behinderungen (Anzahl: 1220)	02

- „Seit Anfang 2005 ist die gesamte Landesverwaltung von einer kameralistischen Einnahmen-Ausgaben-Rechnung flächendeckend auf das kaufmännische Rechnungswesen mit integrierter Kosten- und Leistungsrechnung auf der Basis der Software SAP umgestellt.“
- „Auf der Basis unserer Produktdefinitionen, der kaufmännischen Buchführung und der Kosten- und Leistungsrechnung führt Hessen sukzessive bis Ende 2008 in allen Behörden der Landesverwaltung den Produkthaushalt ein.“
- „Resultat all dessen wird eine Bilanz des „Konzerns Land Hessen“ mit seinen Vermögenswerten und Schulden sein.“
(bis Ende 2008)

- „Auch das Rechnungs- und Haushaltswesen in Deutschland wird mittel- bis langfristig doppisch, dies zeichnet sich bereits heute ab.“
- Im staatlichen Bereich haben sich „neben Hamburg Hessen und Bremen bereits auf den Weg zu einem doppischen Landeshaushalt gemacht.“
- „Auch eine (noch stärker) erweiterte Kameralistik erlaubt keine Konzernrechnungslegung, die die kaufmännisch buchführenden Töchter der Stadt einbezieht.“ „Einen Großteil dessen, was Hamburg (mittelbar) ausgibt, geben heute die aus der Kernverwaltung ausgegliederten Organisationseinheiten aus.“
- „Der Senat wird im Jahr 2006 die Eröffnungsbilanz der Freien und Hansestadt Hamburg rückwirkend zum Stichtag 01.01.2006 vorlegen. Der erste vollständige Jahresabschluss, der eine Geschäftsbilanz und eine Ergebnisrechnung für das Geschäftsjahr 2006 enthält, wird im Jahr 2007 veröffentlicht. Im Jahr 2008 wird für das Geschäftsjahr 2007 erstmalig ein **Konzernabschluss** erstellt.“

Gesamtschulden Hamburgs bei doppischer Betrachtung

18.05.2006

Art der Schulden	Mrd. Euro
Schulden des Kernhaushalts	20
Rückstellungen für Pensionen	15 – 20
Sonstige Rückstellungen (z.B. Altlastensanierungen)	erheblich
Kassenkredite	1
Schulden öffentlicher Unternehmen	13
Nichtgebildete Pensionsverpflichtungen der öffentlichen Unternehmen	1
Gesamt	deutlich über 50

Erwartung:

„Im Vergleich mit dem kameralen Ergebnis ist ein kaufmännisch schlechteres Ergebnis von bis zu **1 Mrd. Euro p.a.** nicht unwahrscheinlich.“

Folien

- **Kameralistik versus Doppik** 1-5
- **Herausforderung für die Verwaltung** 6
- **Herausforderung für die Politik** 7
- **Ein Blick nach draußen** 8-14
- **Ein Blick nach vorn** 15

Die „Neue Welt“

- „Welche Vorteile gewährt die doppelte Buchhaltung dem Kaufmanne! Es ist eine der schönsten Erfindungen des menschlichen Geistes, und ein jeder guter Haushalter sollte sie in seiner Wirtschaft einführen.“

Johann Wolfgang von Goethe in „Wilhelm Meisters Lehrjahre“

- Diese Empfehlung wird nach meiner Überzeugung bis spätestens 2020 auf allen Ebenen der öffentlichen Haushalte Realität.
- Welche Konsequenzen hat das kaufmännische Rechnungswesen für Politik und Verwaltung? Wird die „Neue Welt“ besser? Instrumentell ist die Frage eindeutig mit ja zu beantworten. Die Informationen werden vollständig sein, Produkte werden definiert und „gemessen, gezählt, gewogen“. Erstellung der Mittelfristigen Finanzplanung, Aufstellung des Konzernwirtschaftsplans und Controlling seines Vollzugs werden auf der Basis rationalerer Grundlagen als bisher erfolgen können. Möge die **Verwaltung** und die **Politik** die hierin liegenden Chancen nutzen.
- Es wird sich zeigen, dass die öffentliche Wirtschaft nicht grundsätzlich weniger kreativ und leistungsfähig ist als die private Wirtschaft.
- Parlamentarier und Bürger aller Gebietskörperschaften werden endlich erfahren,
 - **wo die Steuern bleiben,**
 - **ob sie effizient eingesetzt werden**
 - **und in welcher Höhe nach einem Haushaltsjahr das Vermögen vergrößert oder verkleinert worden ist.**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Diese Vortragsunterlagen finden Sie auf unserer
Internetseite

www.fofi.uni-bremen.de

unter der Rubrik „**Forschung**“.