

Haushaltsreformen in Deutschland: Wohin geht die Reise? – Interview mit Juniorprofessor Dr. Dennis Hilgers

[8. Dezember 2009]

Das Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland befindet sich im Umbruch. Sowohl auf kommunaler als auch auf staatlicher Ebene beginnen Schritt für Schritt immer mehr Gebietskörperschaften damit, ihr Haushalts- und Rechnungswesen durch Umstellung auf die erweiterte Kameralistik bzw. die Doppik zu modernisieren. In diesem Modernisierungsprozess spielen auch Deutschlands Hochschulen durch ihre Forschungsaktivitäten eine wichtige Rolle.

HaushaltsSteuerung.de sprach hierzu mit Dr. Dennis Hilgers, Inhaber der Juniorprofessur „Public Management“ an der Universität Hamburg.



Dr. Dennis Hilgers,
Juniorprofessor für „Public
Management“ an der Universität
Hamburg

HaushaltsSteuerung.de: Herr Dr. Hilgers, Ihr Vorgänger im Bereich „Public Management“ an der Universität Hamburg, Herr Prof. Budäus, hat in seinem „Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland“¹ auf die schwierige Situation des Bereichs „Public Managements“ an deutschen Universitäten hingewiesen. Wie beurteilen Sie die Situation? Was hält den Staat Ihres Erachtens davon ab, diesen Fachbereich substantiell auszubauen?

Hilgers: Wir befinden uns in einer Zeit, in der die staatlichen Hochschulen mehr Freiheit denn je genießen (z.B. Hochschulfreiheitsgesetz in NRW) und somit mehr denn je über ihre strategische Ausrichtung nachdenken (auch um sich von privaten und anderen öffentlichen Hochschulen abzugrenzen bzw. Alleinstellungsmerkmale für Drittmittelgeber zu erlangen). Insbesondere die wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten verschärfen dabei Ihr Profil und clustern sich zu wichtigen Themenfeldern (z.B. Logistik, Finance, Gesundheit, etc.). Dies ist eine sehr zu begrüßende Entwicklung hin zu effektiven Kooperationen in Forschung und Lehre, in Abkehr monolithischer Einzellehrstühle. Eine derartige Entwicklung ist allerdings für das Themengebiet des Public Managements, mit dem Betrachtungsgegenstand der öffentlichen Kernverwaltung unter der Lupe der Wirtschaftswissenschaft bzw. der Managementforschung, nicht zu erkennen. Trotzdem gibt es bezüglich der Steuerung und zukunftsfähigen Ausrichtung staatlicher und

¹ Vgl. http://doppikvergleich.de/uploads/tx_jdownloads/BS-0154_Berliner_Manifest.pdf, S. 45.

kommunaler Gebietskörperschaften enormen Forschungsbedarf und auch international ist dieses Fach völlig anerkannt und hinreichend vertreten.

HaushaltsSteuerung.de: Einmal aus Sicht eines potentiellen Nachwuchsforschers gefragt: Warum sollten sich Studienanfänger Ihrer Ansicht nach gerade für eine Studienrichtung „Public Management“ entscheiden? Welche beruflichen Möglichkeiten eröffnen sich diesen angehenden Akademikern?

Hilgers: Ich halte nach wie vor ein Studium bzw. eine Vertiefung im Bereich Public Management für eine gute Entscheidung, auch aufgrund der beruflichen Perspektiven. Aufgrund der wenigen Lehrstühle in Deutschland genießen die Studierenden derzeit ein gewisses Alleinstellungsmerkmal bei den Arbeitgebern und bei einer Staatsquote von knapp 50% sollte es hinreichend Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor geben. Der öffentliche Sektor benötigt, wie jede andere Wirtschaftsbranche, gut ausgebildetes und hoch qualifiziertes Personal. Außerdem wird sich im öffentlichen Dienst in den kommenden Jahren zunehmend der demographische Wandel bemerkbar machen und eine Pensionswelle in Gang setzen. Grundsätzlich ermöglicht der Masterabschluss einen Laufbahneinstieg in den höheren Dienst, der Bachelor in den gehobenen Dienst und damit für Einige eine attraktive Beamtenkarriere.

HaushaltsSteuerung.de: Mit dem Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsatzgesetzes (HGrG-MoG) können Bund und Länder inzwischen auf die Doppik umstellen, ohne parallel die Kameralistik weiterführen zu müssen. Haben Sie den Eindruck, dass dies zu einem Anstoß für die flächendeckende Einführung der Doppik in der Bundesverwaltung bzw. in den Landesverwaltungen werden könnte?

Hilgers: Die „staatliche Doppik“ aus dem HGrG-MoG ist zweifelsohne ein gutes Signal und bietet einen ersten rechtlichen sicheren Rahmen für eine Umstellung! Leider kann derzeit von einer Modernisierungswelle des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens auf der staatlichen Ebene aber nicht gesprochen werden. Lediglich die Bundesländer Hamburg, Hessen und NRW planen (bzw. implementieren bereits) ein integriertes Haushalts- und Rechnungswesen auf kaufmännischer Basis. Der Bund hat sich mit dem Umstieg auf eine „moderne“ Kameralistik leider mittelfristig gegen ein reines kaufmännisches Rechnungswesen und nur für eine halbherzige Implementierung einer Produktorientierung sowie einer Kostenrechnung entschieden.



HaushaltsSteuerung.de: In den meisten Ländern werden die Kommunen verpflichtet auf ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen umzusteigen. Wird es für die Länder angesichts dessen und vor dem Hintergrund des HGrG-MoG nun nicht sogar zu einer „politischen Pflicht“ ebenfalls auf die Doppik umzustellen? Schließlich könnten die Kommunen kritisch hinterfragen, warum gerade sie auf die Doppik umstellen müssten, während die meisten Landesverwaltungen selbst nicht zu diesem Schritt bereit seien.

Hilgers: Dies ist in der Tat eine frappierende Situation und zeigt, wie heterogen das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland derzeit ist (insbesondere wenn man bedenkt, dass länderabhängig auch noch verschiedene Bewertungsansätze und Bilanzierungsvorschriften für die Kommunen bestehen). Es bleibt zu hoffen, dass sich aus dieser Diskrepanz ein Eigenleben auf der Länderebene entwickelt und kein falsches Signal in Richtung der Kommunen gesandt wird.

HaushaltsSteuerung.de: Der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP lässt die Frage unbeantwortet, ob der Bund bei seinem Vorhaben zur Einführung der erweiterten (modernen) Kameralistik bleibt oder nun doch gleich auf die Doppik umstellt.² Was würden Sie dem Bund aus wissenschaftlicher Sicht empfehlen: klassische Kameralistik, erweiterte Kameralistik oder Doppik? Und warum?

Hilgers: Mit der Verabschiedung des Ergebnisses der im Oktober 2006 eingesetzten Projektgruppe „Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens (MHR)“ in Form eines „Feinkonzepts einer erweiterten Kameralistik“ hat sich die Bundesregierung als zukünftiges Rechnungssystem für ein gemischtes System aus Kameralistik und wesentlichen Elementen der „staatlichen Doppik“ entschieden. Dabei bleibt aufgrund der damit verbundenen Signalwirkung für die Länderebene die Kameralistik auf Staatsebene auf absehbare Zeit das führende System. Diese „Moderne Kameralistik“ soll trotz ihrer kameralen Grundorientierung im Rahmen eines sehr komplexen Gesamtsystems über die Haushaltsprodukte ergebnis- und ressourcenorientiert ausgerichtet werden. Aus wissenschaftlicher Sicht wäre mit diesen Ansprüchen verbunden sicherlich das Konzept der Mehrkomponenten bzw. der Integrierten Verbundrechnung (wie z.B. in Ländern Hamburg oder NRW) der effizientere Ansatz gewesen, lassen sich mit diesem doch sehr valide aus Vermögens- bzw. Ergebnisrechnung Kosteninformationen systemimmanent ableiten. Unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit und dem damit verbundenen Anspruch auf eine transparente Darstellung der Verschuldungssituation wäre ebenso eine standardisierte Vermögensrechnung in Form einer HGB-orientierten Bilanz zu wünschen gewesen. Insbesondere was die impliziten Schulden betrifft (z.B. Verbindlichkeiten für Pensionsrückstellungen) ist ein Informationsbedarf festzustellen.

² Vgl. <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091024-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>.



HaushaltsSteuerung.de: Ein bedeutendes Ziel der Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens war ein Mehr an Transparenz. Muss dieses Ziel aus Sicht des Bürgers nicht vielleicht als gescheitert betrachtet werden, wenn man sich vor Augen führt, dass in der Gemeinde bzw. im Landkreis des Bürgers meist „doppisch“, in seinem Bundesland i.d.R. „kameral“ und im Bund vermutlich „erweitert kameral“ gerechnet wird?

Hilgers: In der Tat dienen die unterschiedlichen Rechnungslegungsregimes und die daraus resultierenden Konsequenzen für die Haushaltssteuerung nicht der Transparenz, der Verständlichkeit und der Nachvollziehbarkeit für den Bürger. In diesem Kontext sind grundsätzliche im Sinne eines wahren, klaren und partizipativen Bürgerhaushalts neue Konzepte der Integration und der Zusammenarbeit mit dem Bürger zu überdenken, was sich als zukünftig kardinale Aufgabe für die eGovernment- bzw. eDemocracy-Forschung artikulieren lässt.