

## **Bewertung des Regierungsentwurfs für ein Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG)**

[3. Januar 2009]

**Nun liegt er vor: Kurz vor Weihnachten (am 17. Dezember 2008) wurde ein Regierungsentwurf zur Modernisierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) vorgelegt. Dieser ist auf den Internetseiten des Bundesfinanzministeriums einsehbar.<sup>1</sup> Inhaltlich ist der Entwurf maximal ein erster Schritt zur notwendigen Erneuerung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens – ein großer Wurf ist der Entwurf nicht.**

**HaushaltsSteuerung.de hat für Sie die wichtigsten Inhalte, sowie die positiven und negativen Seiten des Regierungsentwurfs zusammengefasst.**

### **I. Wichtige Inhalte des Regierungsentwurfs<sup>2</sup>**

- Die Haushaltswirtschaft der staatlichen Gebietskörperschaften kann künftig kameral oder doppisch geführt werden (vgl. § 1a (1) neu). Der Parallelbetrieb (§ 33a alt) entfällt.
- In den Fällen, in denen Produkthaushalte aufgestellt werden, gibt es ein Junktim zwischen Produkthaushalt und Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) (vgl. § 1a (3) neu), d.h. sobald ein Produkthaushalt eingeführt wird, muss auch eine KLR eingeführt werden. Weiterhin sind Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen verbindlich festzulegen.
- Die staatliche Doppik folgt dem HGB und den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung (vgl. § 7a neu). Daneben wird es für Konkretisierungen ein Standardisierungsgremium geben (vgl. § 7a (2) neu und § 49a neu).
- Bei Produkthaushalten ist auch über Art und Umfang der erbrachten Leistungen Rechnung zu legen.

### **II. Bewertung des Regierungsentwurfs**

Eine Koexistenz unterschiedlicher Rechnungswesensysteme wird für die staatliche Ebene auf Grundlage des Regierungsentwurfs möglich. Positiv ist, dass nach dem Entwurf der bislang aufwendige Parallelbetrieb (die Weiterführung der Kameralistik bei staatlichen Gebietskörperschaften die auf die Doppik umstellen) auf Grundlage des bestehenden § 33a HGrG entfällt. Allerdings wird dies zur Folge haben, dass ein Teil der staatlichen

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu:

[http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_4320/DE/Wirtschaft\\_\\_und\\_\\_Verwaltung/Finanz\\_\\_und\\_\\_Wirtschaftspolitik/Foederale\\_\\_Finanzbeziehungen/003\\_\\_Haushaltsgrundsatzegesetz\\_\\_anl,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_4320/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/003__Haushaltsgrundsatzegesetz__anl,templateId=raw,property=publicationFile.pdf), Zugriff am 3. Januar 2009

<sup>2</sup> Es wird ausschließlich auf Artikel 1 des Entwurfes eingegangen.

Gebietskörperschaften allein die Doppik einführt, ein anderer Teil bei der Kameralistik bleibt und ein dritter Teil (z.B. der Bund) auf die erweiterte Kameralistik umstellen wird. Von einer einheitlichen Fortentwicklung kann demnach keine Rede sein. Was derartige Regelungen bewirken, kann bereits heute auf der kommunalen Ebene nachvollzogen werden. Es entsteht ein Durcheinander verschiedener Rechnungssysteme. Eine Verpflichtung zur Erneuerung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens auf Basis einer mit Zielen und Kennzahlen untermauerten Doppik entsteht mit Umsetzung des Regierungsentwurfes (leider) nicht.

Ungeklärt ist die Rolle der Statistik. Es sollen weiterhin statistische Daten auf Basis des Gruppierungs- und Funktionenplans bereitgestellt werden. Das gilt auch für staatliche Gebietskörperschaften, die auf die Doppik umstellen. Wie das konkret in der Praxis bei Gebietskörperschaften die auf die Doppik umstellen ermöglicht werden soll, bleibt allerdings unklar. Die Kommunen nutzen dazu die Finanzrechnung, die mit Einzahlungen und Auszahlungen (nicht Einnahmen und Ausgaben) rechnet, um eine Rückrechnung auf kamerale Daten für statistische Zwecke zu gewährleisten. Die neuen §§ 49a und 49b des Regierungsentwurfes greifen die Fragestellung der finanzstatistischen Anforderungen zwar auf, Antworten liefern sie aber (noch) nicht. Interessant sind vor diesem Hintergrund die verwirrenden Ausführungen auf Seite 20. Dort ist im Kontext der doppelischen Finanzrechnung mehrmals von Einnahmen und Ausgaben, statt von Einzahlungen und Auszahlungen, die Rede.

Fraglich ist zudem der Nutzen des Junktims zwischen Produkthaushalt und KLR. Müssen Ziele und Kennzahlen zwangsläufig der KLR entnommen werden? Hier hätte man sich auch eine andere Lösung vorstellen können. Eindeutig positiv an dem Entwurf ist, dass auch eine Rechnungslegung zu Art und Umfang der erbrachten Leistungen bei Verwendung von Produkthaushalten vorgesehen ist.

Spannend werden im Zuge der Steuerung über Ziele und Kennzahlen die Frage zur Struktur. Hier wirft der Regierungsentwurf sprachlich mehr Fragen auf, als er beantwortet. So ist auf Seite 13 z.B. Folgendes zu lesen: „Bei doppelischen Haushalten (ohne Produkthaushalt) kann die Gliederungslogik der Kameralistik (Einzelplan, Kapitel und Titel/Konto) grundsätzlich beibehalten werden.“ Gleichzeitig heißt es aber ebenfalls auf Seite 13: „Bei Produkthaushalten werden ebenfalls die Gliederungsebenen von Einzelplänen und Kapiteln beibehalten.“ Und um die Verwirrung komplett zu machen heißt es dann auf Seite 32 in der Begründung zu § 10 Absatz 2: „Die Gliederung von doppelisch basierten Haushalten nach Kapiteln ist eine nicht zwingende Einschränkung.“

Ebenso unverständlich ist die Besetzung des vorgesehenen Standardisierungsgremiums nach § 49a neu. Hier geht es wiederum u.a. um die Finanzstatistik. Auf Seite 37 wird

näheres zur Besetzung des Gremiums preisgegeben: „Das zu beauftragende Bundesländer-Gremium sollte der Arbeitsausschuss Haushaltsrecht und Haushaltssystematik sein, der sich [...] eines Expertengremiums bedienen kann.“ Daneben wird ebenfalls auf Seite 37 ausgeführt, dass auch die externe Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof und einen Landesrechnungshof vertreten sein soll. Weiterhin können das Statistische Bundesamt und die Zentrale Datenstelle der Länderfinanzminister als Gäste an den Sitzungen beratend teilnehmen. Kein Wort wird allerdings über die Kommunen verloren, die auf Basis des Beschlusses der Innenministerkonferenz von 2003 bereits mitten in der Doppik-Umstellung stecken bzw. diese zum Teil bereits vollzogen haben – gerade die Kommunen bzw. die Daten zu den Kommunal финанzen spielen aber auch für die Statistik, etc. eine wichtige Rolle.

### **III. Fazit**

Unter Punkt „C. Alternativen“ wird auf Seite 1 des Regierungsentwurfs kurz und knapp „Keine“ aufgeführt. Das mutet fast schon wie eine Provokation an, denn natürlich hätte es Alternativen zu dem Entwurf gegeben<sup>3</sup>: Eine ausschließliche Umstellung auf die Doppik wäre für die staatliche Ebene eine wesentlich konsequentere Lösung! Dann könnten endlich bei allen staatlichen Gebietskörperschaften Konzernbilanzen aufgestellt werden und die Statistik könnte mittelfristig auf ein am Ressourcenverbrauch orientiertes System umgestellt werden. Heute müssen die Reformer (Doppik-Gebietskörperschaften unter den Kommunen und künftig auch auf staatlicher Ebene) Rückrechnungen auf kamerale Daten für die Statistik vornehmen, während das den Reformverweigerern (Kameralistik-Gebietskörperschaften) erspart bleibt. Eine Umstellung oder zumindest die Formulierung eines festen Zeitpunktes für eine Umstellung der Statistik auf ein am Ressourcenverbrauch orientiertes System würde hingegen die Reformverweigerer in die Pflicht nehmen. Das würde die Anreize in Richtung Doppik verschieben.

Bereits heute ist absehbar, dass die Doppik der erweiterten Kameralistik überlegen ist. In den Ländern, in denen es derzeit ein Optionsrecht zwischen erweiterter Kameralistik und Doppik für die Kommunen gibt, entscheiden sich die Mehrheit der Kommunen für die Doppik-Einführung. Das wird auf der staatlichen Ebene perspektivisch nicht anders sein. Eine Reform der Reform ist also bereits absehbar. Der Zwischenschritt und vor allem die beabsichtigte Umstellung einiger (z.B. des Bundes) auf die erweiterte Kameralistik ist demnach eindeutig als Verschwendung von Steuergeldern anzusehen: Warum sollte ein System eingeführt werden, das in absehbarer Zeit wieder reformiert werden wird?

---

<sup>3</sup> Mit möglichen Alternativen sind hier Alternativen in technisch-konzeptioneller Hinsicht angesprochen. Ob es „politisch durchsetzbare Alternativen“ gegeben hätte, steht auf einem anderen Blatt.