

# Haushalts- und Rechnungswesen

## 1. Modernisierung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens

Der Bundesrechnungshof hat im August 2006 dem Deutschen Bundestag über die Notwendigkeit einer Modernisierung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens berichtet. Dabei hat er eine Gesamtschau über bisherigen Ansätze zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts im Bund ab dem Jahre 1998 gegeben und weitergehende Aktivitäten für einen umfassenden Reformprozess gefordert. Im Einzelnen:

In der Bundesrepublik Deutschland wurden auf Grundlage eines sogenannten Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes seit dem Jahre 1998 erste Maßnahmen zur Modernisierung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens eingeleitet. Das herkömmliche kamerale Haushalts- und Rechnungssystem wurde durch die (freiwillige) Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung ergänzt. Eine höhere Kostentransparenz soll die Steuerungsmöglichkeiten für öffentliche Dienstleistungen und die Wirtschaftlichkeit verbessern. Gesetzgeberisches Ziel war es zudem, mehr Haushaltsflexibilität zu erreichen, ohne das parlamentarische Budgetrecht zu beeinträchtigen. Zugleich sollte durch mehr Eigenverantwortung der Bewirtschafter deren Motivation und Eigeninteresse an einem wirtschaftlichen Mitteleinsatz gestärkt werden.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes wurden die Modernisierungsziele des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes im Bereich der Bundesverwaltung bisher nur bedingt erreicht. Haushaltsaufstellung und Haushaltsdurchführung des Bundes orientieren sich weiter am Input und am Geldverbrauch, während betriebswirtschaftliche Daten zu wenig berücksichtigt werden. Kostentransparenz und Steuerung konnten noch nicht durchgreifend verbessert werden. Es fehlt bisher ein umfassender Ansatz, der die Notwendigkeit, Ausgestaltung und Umsetzung einer Reform des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens systematisch in den Blick nimmt. Obwohl wichtige Grundlagen für die Modernisierung gelegt und Impulse gegeben wurden, sind weitere Anstrengungen erforderlich, um betriebswirtschaftliches Denken im Planen und Handeln der Verwaltung stärker zu verankern.

Inzwischen gibt es in den Ländern sowie im internationalen Bereich weitergehende

Reformansätze. Diese reichen von einer umfassenden Erweiterung der bestehenden Einnahme- und Ausgaberechnung (Kameralistik) bis hin zum vollständigen Umstieg auf eine doppelte Buchführung. Wegen der systembedingten Defizite der Kameralistik besteht in Deutschland inzwischen weitgehend Konsens, dass eine grundlegende Neuordnung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens erforderlich ist. Die Konzepte gehen dahin, ein Ressourcenverbrauchskonzept zugrunde zu legen, das auch den nicht zahlungswirksamen Werteverzehr erfasst. Zudem sprechen sich viele Sachkenner dafür aus, die inputorientierte Haushaltsplanung zu einem outputorientierten Verfahren zu transformieren, um eine stärkere Leistungsbezogenheit zu erreichen.

Angesichts einer Vielzahl verschiedenartiger Reformbestrebungen bei Ländern und Gemeinden sowie im inter- und supranationalen Bereich, die teilweise bereits weit fortgeschritten sind, sieht der Bundesrechnungshof die Gefahr, dass die im Haushalts- und Rechnungswesen dargestellten Ergebnisse national und international langfristig nicht mehr vergleichbar sind. Insbesondere bei Bund und Ländern sollten die Haushaltsstrukturen gleichartig aufgebaut sein, um Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit der Daten zu gewährleisten. Auch aus wirtschaftlichen Gründen ist es angezeigt, einen möglichst einheitlichen Ansatz für das Haushalts- und Rechnungswesen von Bund und Ländern zu bewahren.

Der Bundesrechnungshof hat daher die Bundesregierung aufgefordert, weitergehende Ansätze zur Modernisierung zu prüfen, um einen umfassenden Reformprozess in Gang zu setzen. Aufbauend auf einer grundlegenden Analyse unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Bundeshaushalts mit dessen großen Umfang an Transferleistungen sollen die Vor- und Nachteile der in Betracht kommenden Rechnungssysteme gegenübergestellt und bewertet werden.

Der Bundesrechnungshof bringt seine Erfahrungen und Erkenntnisse in den Modernisierungsprozess mit ein, auch um sicherzustellen, dass die Anforderungen der Finanzkontrolle von vorne herein mit berücksichtigt werden.

Zentrale Bedeutung für den Bundesrechnungshof werden u. a. die folgenden Aspekte haben:

- Wahrung des Budgetrechts des Parlaments einschließlich der parlamentarischen Kontrolle,
- stärkere Berücksichtigung der Generationengerechtigkeit durch periodengerechte Zuordnung der Kosten,

- aussagefähige Vermögensrechnung (Bilanz),
- stärkere Outputorientierung anhand von Produkten und Zielen,
- Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung (Budgets),
- transparenterer Nachweis über das Handeln der öffentlichen Verwaltung (z. B. Kosten, Leistungen, Kennzahlen),
- Besonderheiten des Bundeshaushalts gegenüber Ländern und Kommunen.

Das Bundesministerium der Finanzen teilt die Einschätzung des Bundesrechnungshofes. Es hat im Oktober 2006 eine Projektgruppe eingerichtet, die einen Systemwechsel in Richtung eines ergebnisorientierten Haushalts, auch unter Berücksichtigung einer möglichen Einführung der Doppik, umfassend prüfen wird. Der Bundesrechnungshof arbeitet hierbei eng mit dem Bundesministerium der Finanzen zusammen und wird die Arbeit der Projektgruppe mit Erkenntnissen und Erfahrungen unterstützen.

## **2.     Transparenz von Haushaltsrisiken**

Bereits lange vor den derzeitigen Überlegungen zur grundlegenden Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens hat der Bundesrechnungshof die Problematik bestehender Haushaltsrisiken untersucht. In seinem Jahresbericht 1998 hat er sich intensiv mit der Frage beschäftigt, welche nicht in der Haushalts- und Vermögensrechnung ausgewiesenen Belastungen und Risiken für zukünftige Haushalte bestehen. Er berichtete dem Parlament über die Belastungen für künftige Haushalte des Bundes, die in früheren Haushaltsjahren verursacht, aber erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen werden. Die größten Risiken erwachsen dem Bund insbesondere aus der Verschuldung einschließlich hierdurch verursachter Zins- und Tilgungsleistungen, den eingegangenen Rechtsverpflichtungen für künftige Haushaltsjahre und den anstehenden Versorgungsausgaben. Weitere Risiken stellen ein steigendes Ausmaß an übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen dar. Diese Belastungen schränken den finanzwirtschaftlichen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum des Bundes erheblich ein.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten alle Zahlungsverpflichtungen sowie die bestehenden Ausgabe- und Einnahmerisiken so offengelegt werden, dass der Haushaltsgesetzgeber möglichst lückenlos über die möglichen Vorbelastungen und Risiken künftiger Haushaltsjahre unterrichtet wird. Nur bei vollständiger Kenntnis dieser Daten ist der

Haushaltsgesetzgeber in der Lage, die für die Verwirklichung seiner politischen Zielvorstellungen geltenden haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die möglichen Auswirkungen seiner Entscheidungen umfassend zu berücksichtigen.

Als Ergebnis der Bemühungen des Bundesrechnungshofes enthält der jährlich von der Bundesregierung vorzulegende Finanzplan seit dem Jahre 1999 einen Ausblick auf die Entwicklungen des Bundeshaushaltes jenseits des Finanzplanungszeitraums von fünf Jahren. Der Finanzplan für die Jahre 2006 - 2013 enthält beispielsweise einen Überblick über mögliche Vorbelastungen und Risiken für den Bundeshaushalt aufgrund von Zinsausgaben, Versorgungsleistungen, Gewährleistungen, Verpflichtungsermächtigungen, privater Vorfinanzierung öffentlicher Baumaßnahmen und Zahlungen aus Sondervermögen. Bereits seit dem Jahre 1996 legt die Bundesregierung aufgrund gesetzlicher Verpflichtung in jeder Wahlperiode des Deutschen Bundestages einen Versorgungsbericht vor. Darin sind die Versorgungsleistungen in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft für den gesamten öffentlichen Dienst in Deutschland darzustellen und zu analysieren. Dieser gibt erste Anhaltspunkte über mögliche Vorbelastungen zukünftiger Haushalte.

Den bisherigen Ansätzen ist gemeinsam, dass sie die zusätzlichen Informationen für die Haushaltswirtschaft in Form ergänzender Berichte zur Verfügung stellen. Es fehlt allerdings ein integriertes System, in dem alle relevanten Daten übersichtlich und verbunden dargestellt werden. Auch hier kann ein modernisiertes Haushalts- und Rechnungswesen einen wesentlichen Beitrag zur transparenteren Darstellung leisten.

Insbesondere seit dem Jahre 2001 wirkt der Bundesrechnungshof verstärkt auf eine Fortentwicklung der Vermögensrechnung des Bundes hin. Bislang fehlt dem Bund eine vollständige Übersicht über sein Vermögen und seine Schulden. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, die Vermögensrechnung mit zusätzlichen Daten anzureichern und mittelfristig zu einem aussagefähigen und belastbaren Informations- und Steuerungsinstrument für Parlament und Bundesregierung umzugestalten. Neben den Bundesschulden sollten als Verbindlichkeiten beispielsweise auch zukünftige Lasten (Rückstellungen z.B. für Pensionsverpflichtungen, Gewährleistungen, unterlassene Instandhaltungsmaßnahmen sowie ökologische Altlasten) dargestellt werden. Bislang ausgegliederte Nebenhaushalte sollten integriert werden. Eine auf diese Weise angereicherte Vermögensrechnung würde einen wichtigen Beitrag zur Darstellung von Vorbelastungen und Haushaltsrisiken leisten.

Die Vervollständigung der Vermögensrechnung des Bundes hat bislang erst wenige Fortschritte gemacht. Der Bundesrechnungshof misst diesem Thema eine wichtige Bedeutung zu. Im Zuge der Modernisierungsüberlegungen zum staatlichen Haushalts- und Rechnungswesen wird er es erneut aufgreifen.

### **3. Haushaltskonsolidierung**

Im Rahmen seiner jährlichen Bemerkungen (Jahresbericht) trifft der Bundesrechnungshof auch Aussagen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes, die den laufenden Bundeshaushalt, die Planung des nächsten Haushalts sowie die Finanzplanung des Bundes zum Gegenstand haben. Hierzu analysiert er die Haushaltslage und weist auf besondere Haushaltsrisiken und bedenkliche Entwicklungen hin.

In den Beiträgen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung hat sich der Bundesrechnungshof in den letzten Jahren u. a. mit den Folgen der ständig steigenden Staatsverschuldung befasst und eine stärkere Haushaltskonsolidierung empfohlen. Er hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die zunehmende Staatsverschuldung zu steigenden Zinsbelastungen führt und damit der finanzielle Handlungsspielraum insbesondere für zukünftige Haushalte immer stärker eingeengt wird. Der Bundesrechnungshof hat auf die Gefahr hingewiesen, dass durch die zunehmende Aufnahme neuer Kredite zur Tilgung fälliger Kredite (sog. Anschlussfinanzierung) Zinsen für solche Kredite zu zahlen sind, deren Gegenwert schon nicht mehr vorhanden ist. Die weiter steigende Zinsbelastung führt dazu, dass im Bundeshaushalt Mittel für volkswirtschaftlich wichtige Bereiche (z. B. Investitionen in die Infrastruktur, Forschung, Bildung) fehlen. Der Bundeshaushalt gerät zunehmend in eine „Schuldenfalle“.

Der Bundesrechnungshof hat daneben auf die strukturellen Probleme des Bundeshaushalts hingewiesen, die sowohl die Ausgaben wie auch die Einnahmen betreffen. Steigenden Sozialausgaben vor allem für die Alterssicherungssysteme und für den Arbeitsmarkt standen in den letzten Jahren stagnierende Steuereinnahmen gegenüber. Der Anteil der Investitionen am Haushaltsvolumen ist immer weiter zurückgegangen. Die entstehenden Finanzierungslücken wurden durch Einmalmaßnahmen wie Vermögensverwertungen (Verkauf von Beteiligungen und Forderungen) sowie höhere Nettokreditaufnahmen

geschlossen. Hinzu kommen die unter Nr. 2 erwähnten Belastungen und Risiken für zukünftige Haushalte.

Angesichts dieser Entwicklung hat der Bundesrechnungshof dafür plädiert, die verbesserte wirtschaftliche Entwicklung und die daraus folgenden höheren Steuereinnahmen konsequent zur Begrenzung der Neuverschuldung einzusetzen. Dieser Schritt könnte zu einer nachhaltigen Konsolidierung des Haushalts beitragen.

Zudem sollte der Konsolidierungsprozess durch eine wirksamere normative Kreditbegrenzungsregelung unterstützt werden. Nach der deutschen Verfassung dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten („golden rule“). Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat sich die verfassungsrechtliche Regelung der Kreditobergrenze als unzureichend erwiesen, den Schuldenanstieg zu bremsen. Der Bundesrechnungshof hat daher vorgeschlagen, eine Regelung zu entwickeln, nach der in wirtschaftlichen Normalzeiten ganz auf eine Haushaltsfinanzierung durch Kredite verzichtet werden muss. Als Zwischenschritt sollte zumindest die für die Kreditobergrenze maßgebliche Berechnungsgröße der Investitionsausgaben vermindert werden. So sollten vor allem die Einnahmen aus Vermögensverwertungen von den Investitionen abgesetzt werden, weil sie eine vermögensmindernde Wirkung haben. Das gleiche gilt für die Einnahmen aus Darlehensvergaben und aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen. Darüber hinaus sollten die bei jedem Investitionsgut entstehenden Wertverluste berücksichtigt werden, um eine Kreditfinanzierung von Ersatzinvestitionen auszuschließen, die ausschließlich der Bestandserhaltung dienen.