

Institut für den öffentlichen Sektor

Führt das produktorientierte Haushalts- und Rechnungs- wesen zu besserer Leistungserstellung im öffentlichen Sektor?

**81. Jahrestagung des Verbands der Hochschul-
lehrer für Betriebswirtschaft (VHB)**

—

13.06.2019

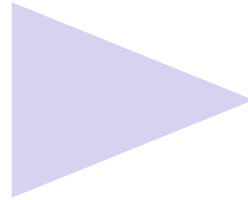
Gefördert durch



Definitionen



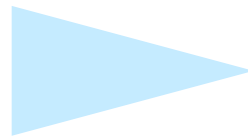
**Produktorientiertes
Haushalts- und
Rechnungswesen**



**Nach kaufmännischer
Rechnungslegung (Doppik)
aufgestelltes System, das nach
Produkten (Leistungsergebnissen)
gegliedert ist**



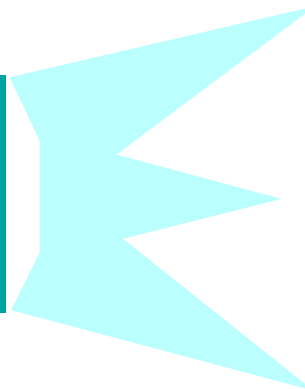
Öffentlicher Sektor



Im Fokus: deutsche Kommunen



**Bessere
Leistungserstellung**



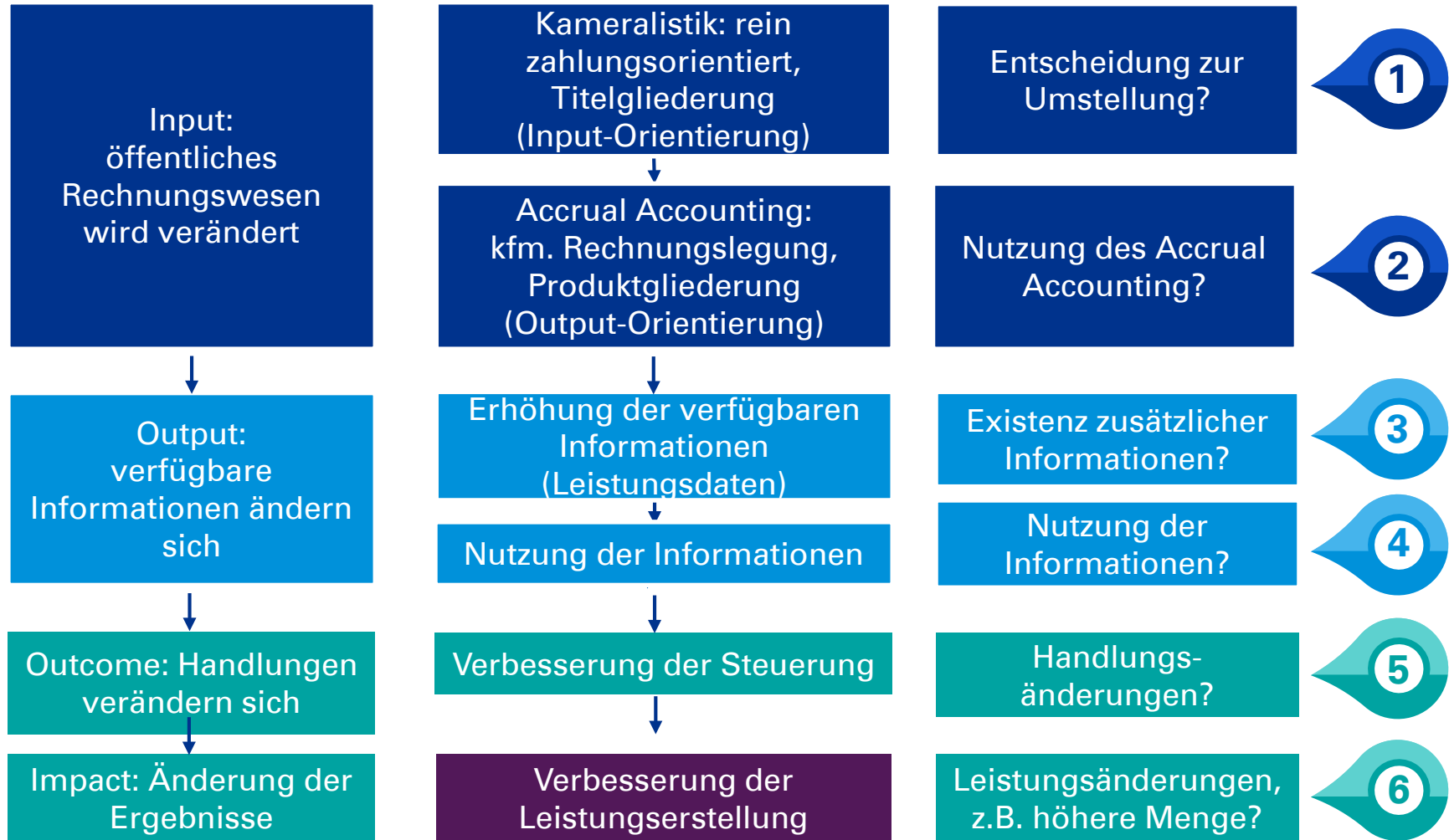
**Steigerung der Leistungsmenge
(z.B. höhere Produktionsmenge)**

**Steigerung der Effizienz
(z.B. gleiche Produktionsmenge
bei geringerem Faktoreinsatz)**

**Bessere Qualität des Produkts/
des Service (z.B. höherer Nutzen,
bessere Wirkung)**

These: Accrual Accounting führt zu besserer Leistungserstellung – Gang der Untersuchung

Fragen



1.1 Entscheidung für Accrual Accounting?



Bundesland in Deutschland	Reformmodell für die Kommunen mit Umstellungsfrist	Umstellung Doppik Kommunen	Reformmodell für die Landesverwaltung mit Umstellungsfrist
Baden-Württemberg	Doppik ab 1.1.2020: Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)	197 von 1.136 Kommunen	Kameralistik
Bayern	Doppikoption ab 1.1.2007: Neues Kommunales Finanzwesen (NKFW)	95 von 2.127 Kommunen	Kameralistik
Berlin	Kameralistik	0 von 1 Kommune	Kameralistik
Brandenburg	Doppik ab 1.1.2011: Kommunale Doppik	alle Kommunen (432)	Kameralistik
Bremen	Doppik ab 1.1.2010: Integriertes öffentliches Rechnungswesen (IÖR)	alle (Hansestadt Bremen und Bremerhaven)	Integriertes öffentliches Rechnungswesen (seit 2010)
Hamburg	Doppik ab 1.1.2006/2013: Strategische Neuausrichtung Haushaltswesen (SNH)	alle (Hansestadt Hamburg)	Projekt „Doppik“ (seit 2006)
Hessen	Doppik ab 1.1.2015: Neues Kommunales Rechnungs- und Steuerungssystem (NKRS)	alle Kommunen (447)	Neue Verwaltungssteuerung (NVS) (seit 2009)
Mecklenburg-Vorpommern	Doppik ab 1.1.2012: Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)	alle Kommunen (763)	Kameralistik
Niedersachsen	Doppik ab 1.1.2012: Neues Kommunales Rechnungswesen (NKR)	alle Kommunen (1.031)	Kameralistik
Nordrhein-Westfalen	Doppik ab 1.1.2009: Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF)	alle Kommunen (427)	Neues Rechnungswesen (EPOS.NRW) (Eröffnungsbilanz: 2018)
Rheinland-Pfalz	Doppik ab 1.1.2009: Kommunale Doppik	alle Kommunen (2.239)	Kameralistik
Saarland	Doppik ab 1.1.2010: Neues Kommunales Rechnungswesen (NKR)	alle Kommunen (58)	Kameralistik
Sachsen	Doppik ab 1.1.2013: Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)	alle Kommunen (441)	Kameralistik
Sachsen-Anhalt	Doppik ab 1.1.2013: Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)	alle Kommunen (233)	Kameralistik
Schleswig-Holstein	Doppikoption ab 1.1.2007: Neues Kommunales Rechnungswesen (NKR)	502 von 1.121 Kommunen	Kameralistik
Thüringen	Doppikoption ab 1.1.2007: Neues Kommunales Finanzwesen (NKFW)	42 von 866 Kommunen	Kameralistik

Gesamt (2017):

6.910 von 11.325 Kommunen

Quelle:
KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
et al. (2018):
Sind die EU-Staaten bereit für die EPSAS?
Die European Public Sector Accounting
Standards und die Harmonisierung
des öffentlichen Rechnungswesens aus
Sicht europäischer Experten, S. 14.

1.2 Die Situation bei deutschen Kommunen



Etwa 7.000 Landkreise und Städte haben bereits auf Accrual Accounting umgestellt bzw. haben für die Umstellung optiert.*
Das entspricht etwa 60 Prozent der kommunalen Einheiten.*

Damit stehen ca. 61 Millionen Einwohnern in Deutschland kaufmännische kommunale Jahresabschlüsse zur Verfügung.**

Lediglich die Kommunen in Bayern, Thüringen und Schleswig-Holstein besitzen das Wahlrecht zwischen Accrual Accounting und Kameralistik. Für die Kommunen der anderen Bundesländer ist die Umstellung auf das Accrual Accounting verpflichtend.*

* Quelle:
KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft et al. (2018): Sind die EU-Staaten bereit für die EPSAS?
Die European Public Sector Accounting Standards und die Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens
aus Sicht europäischer Experten, S. 14.

**Quelle:
Hilgers D. (2018): Nutzung von doppelischen Informationen –
Umsetzung, Akzeptanz und Perspektiven, S.5.

Fazit Frage 1:



2.1 Aber es gibt Vollzugsdefizite



Beispiel: Land Nordrhein-Westfalen (Stand 01.05.2017)

- 22 Kommunen ohne festgestellten Jahresabschluss 2014
- Weitere 6 Kommunen hatten die Feststellung des Jahresabschlusses 2014 noch nicht geplant
- Etwa 25 Prozent der Kommunen in NRW hatten keinen einzigen Gesamtabschluss für das Jahr 2010 (damit auch nicht für die Folgejahre) aufgestellt

Quelle: Ohne Autor – im Auftrag des Heimatministeriums Nordrhein-Westfalen (2017): Umfrage 2017 zu Jahresabschlüssen und Gesamtab schlüssen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, S. 2f.

Beispiel: Freistaat Sachsen (Stand 01.08.2018)

- 10 Jahre nach Einführung der Doppik: Teil der Städte und Gemeinden immer noch ohne belastbare Abschlüsse
- 22 Prozent der Kommunen und Zweckverbände ohne Eröffnungsbilanzen (Stand 01.08.2018)
- Lediglich 10 Prozent der Kommunen mit fristgerechtem Jahresabschluss (Haushaltsjahr 2016)

Sächsischer Rechnungshof (2019): Jahresbericht 2018, hier insb. Band II: Kommunalfinanzen, Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung, Kapitel 5 Umstellung auf Kommunale Doppik, S.77f.

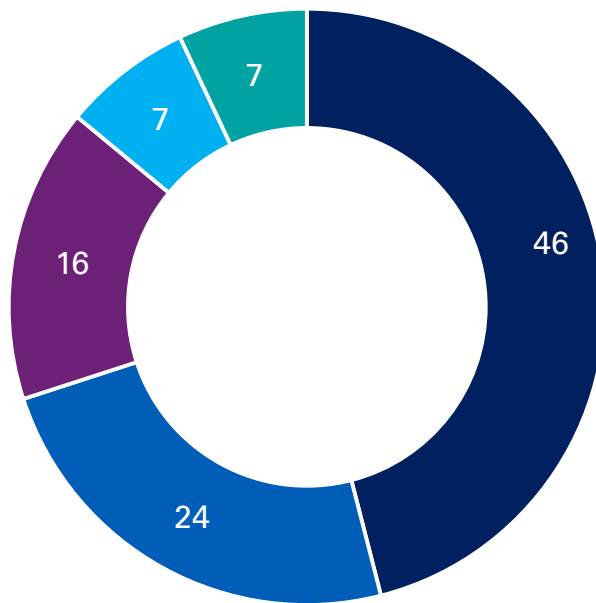
Fazit Frage 2:



3.1 Existenz zusätzlicher Informationen?



„Stand von Zielen und Leistungs- bzw. Wirkungskennzahlen“



- noch keine Umsetzung
- in sukzessivem Aufbau
- flächendeckender Einsatz
- vor der Doppikumstellung (ohne nähere Angabe)
- in ausgewählten Bereichen

Quelle:
Deutscher Städtetag, PwC (2011): Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, S.27

Fazit Frage 3:



4.1 Nutzung der Informationen?

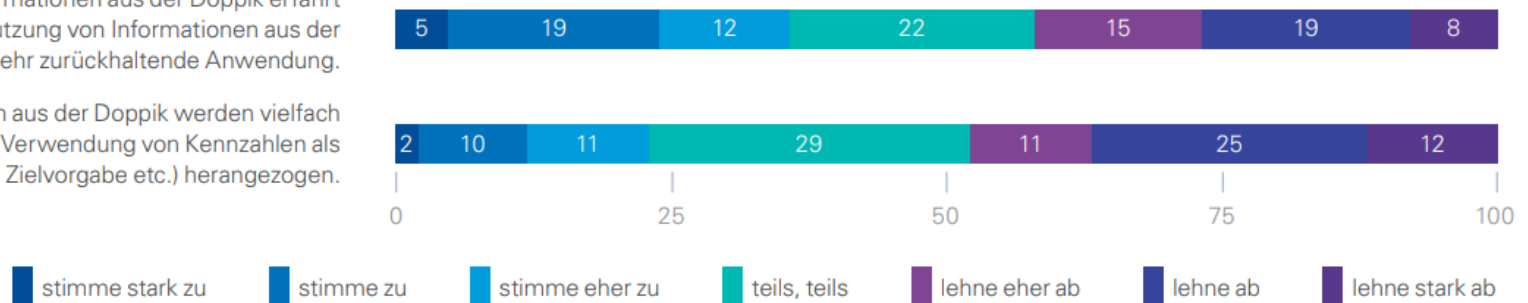
In deutschen Kommunen



„Einschätzungen zum Nutzen der Doppik“

Die Nutzung von Informationen aus der Doppik erfährt gegenüber der Nutzung von Informationen aus der Kameralistik eine sehr zurückhaltende Anwendung.

Die Informationen aus der Doppik werden vielfach zur Steuerung (Verwendung von Kennzahlen als Zielvorgabe etc.) herangezogen.



Quelle: Hilgers, D; Hoffsümmer, S.; Nitzl, C. (2017): Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland. In: PublicGovernance – Zeitschrift f. öffentliches Management, Frühjahr, S. 7

Fazit Frage 4:



5.1 Gibt es Handlungsänderungen?



Anmerkungen:

- „Die Steuerungseffekte bleiben bislang weit hinter dem zurück, was ursprünglich intendiert war“
- „Im Gegenzug ist eine Remanenz der kameralen Steuerungskultur und –prozesse zu beobachten.“

Quelle: Deutscher Städtetag, PwC (2011): Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, S. 49f.

Fazit Frage 5:



6.1 Gibt es Leistungsänderungen?



1

„Die Einführung des Accrual Accounting führt zu einer Zunahme der Kosteneffizienz in den Kommunen“ (Hypothese bestätigt)

2

„Die Einführung des Accrual Accounting führt zu einer Steigerung der zusätzlichen Kosteneffizienzgewinne in den Kommunen über Zeit“ (Hypothese nicht bestätigt)

Limitationen

- Fokussierung der Untersuchungen nur auf die kommunale Ebene
- Beschränkung auf Nordrhein-Westfalen
- Einbezogene Output-Variablen z. T. eher exogen bestimmt (z.B. „Bevölkerung älter als 65 Jahre“)
- Weitere externe Kontrollvariablen sollten mit einbezogen werden (z.B. der Einfluss von unterschiedlichen kommunalen Strukturen)

Quelle:

H. W. Lampe, D. Hilgers & C. Ihl (2015): Does accrual accounting improve municipalities' efficiency? Evidence from Germany, Applied Economics, S. 4359f.

Fazit Frage 6:



Abschließende Bemerkungen

Basis: eigene Beobachtungen

Inputorientierte Steuerungskultur dominiert nach wie vor: „cash burn rate“ als politisches Erfolgsmerkmal

Produkte sind Rechnungseinheiten – kein Steuerungsgegenstand

Leistungsdaten – wenn es sie überhaupt gibt – führen in den Haushalten ein Schattendasein

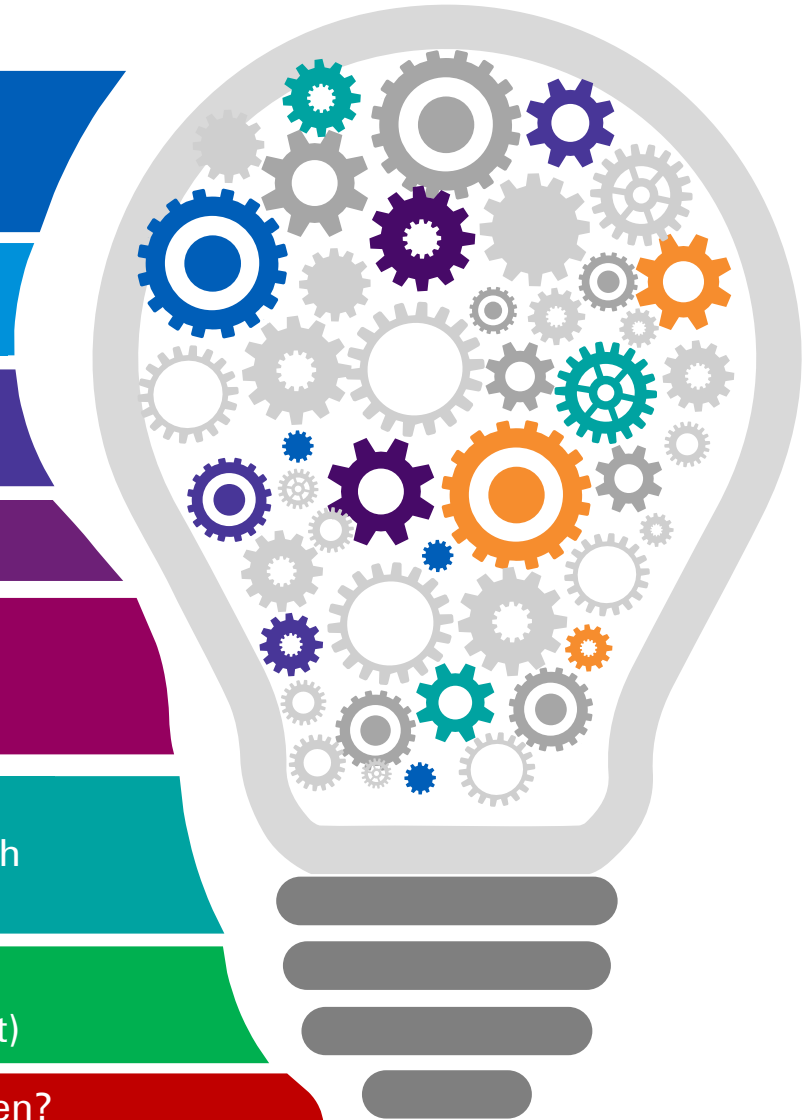
„Echte“ Wirkungsdaten kaum anzutreffen

Trotzdem: „Information overkill“ in den Haushaltsplänen – führt zu ablehnenden Reaktionen (Folge: „Vereinfachungsgesetze“)

Fokus von Politik und Öffentlichkeit liegt auf der Haushaltsaufstellung – der Abschluss ist unerheblich (Vollzugsdefizite als Symptom)

Kommunalaufsicht agiert weitgehend kameral (z. B. wird Potential des Gesamtabchlusses nicht genutzt)

Neue Steuerung einer neuen Generation vorbehalten?



Kontakt

Dr. Ferdinand Schuster

Geschäftsführer

T +49 30 2068 2060

fschuster@kpmg.com

Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Klingelhöferstraße 18

10785 Berlin

www.publicgovernance.de

www.my-government.de



Plötzlich Aufsichtsrat - was nun?

Das Taschenbuch für Aufsichtsräte in
öffentlichen Unternehmen

Jetzt bestellen

Quellenverzeichnis

- KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft et al. (2018) (Hrsg.): Sind die EU-Staaten bereit für die EPSAS? Die European Public Sector Accounting Standards und die Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens aus Sicht europäischer Experten.
- Lampe, H. W.; Hilgers, D. ; Ihl, C. (2015): Does accrual accounting improve municipalities' efficiency? Evidence from Germany, Applied Economics.
- Hilgers, D. (2018): Nutzung von doppischen Informationen – Umsetzung, Akzeptanz und Perspektiven.
- Hilgers, D; Hoffsummer, S.; Nitzl, C. (2017): Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland. In: PublicGovernance – Zeitschrift f. öffentliches Management, Frühjahr, S. 6-11
- Deutscher Städtetag, PwC (2011): Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens.
- Sächsischer Rechnungshof (2019): Jahresbericht 2018, hier insb. Band II: Kommunalfinanzen, Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung, Kapitel 5 Umstellung auf Kommunale Doppik.
- Ohne Autor – im Auftrag des Heimatministeriums Nordrhein-Westfalen (2017): Umfrage 2017 zu Jahresabschlüssen und Gesamtab schlüssen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen:
https://www.mhkgb.nrw/sites/default/files/media/document/file/NKF-Befragung_2017_ON.pdf