

## **Gesetzentwurf**

### **der Bundesregierung**

#### **Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Haushaltsgrundsatzgesetzes (Haushaltsgrundsatzmodernisierungsgesetz – HGrGMOG)**

##### **A. Problem und Ziel**

Auf staatlicher Ebene sind gegenwärtig unterschiedliche Entwicklungstendenzen zur Umgestaltung des Haushalts- und Rechnungswesens festzustellen. In einigen Bundesländern sind Reformvorhaben auf den Weg gebracht worden; dort sollen die bislang kameralen Haushalts- und Rechnungswesensysteme auf doppische Systeme umgestellt werden. Auch für die Kameralistik des Bundes hat der Bundesrechnungshof in seinem Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) über die Modernisierung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens (Bundestagsdrucksache 16/2400) Reformbedarf gesehen. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der HGrG-Initiative (HGrG: Haushaltsgrundsatzgesetz) der Länder Hamburg und Hessen (Bundratsdrucksache 504/06) und der breiten Reformdebatte sind die Grundsätze für einheitlich geltende rechtliche Rahmenbedingungen neu zu regeln. Wesentliches Ziel ist dabei, eine Koexistenz unterschiedlicher Rechnungswesensysteme zu ermöglichen, innerhalb dieser Systeme jeweils ein Mindestmaß einheitlicher Vorgaben zu setzen und über die jeweiligen Gebietskörperschaften hinaus eine Einheitlichkeit der erforderlichen übergreifenden Datenlieferung zu gewährleisten.

##### **B. Lösung**

Die Lösung besteht einerseits in einer Abkehr von der bisher zwingenden Verpflichtung, das Haushalts- und Rechnungswesen kameral zu gestalten und alternative Möglichkeiten nur zusätzlich und mit entsprechendem Doppelaufwand zuzulassen. Andererseits wird der bereits zu beobachtenden Tendenz divergierender und möglicherweise alsbald ohne Gegensteuerung nicht mehr harmonisierbarer Entwicklungen entgegengewirkt, indem für die Ausgestaltung typisierbarer Reformvorhaben einheitliche Vorgaben etabliert werden. Dies umfasst Systeme auf doppischer Basis, aber auch – wie bisher – kameral Haushalte oder erweitert kameral Gestaltungswesen sowie produktorientierte Haushalte oder Produkthaushalte. Schließlich wird geregelt, dass die Gebietskörperschaften unabhängig von der Ausrichtung ihrer Haushaltswirtschaft weiterhin für statistische Anforderungen und sonstige Berichterstattungspflichten Daten auf einheitlicher Grundlage (Gruppierungs- und Funktionenplan) zu liefern haben.

**C. Alternativen**

Keine

**D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte**

Keine. Aus dem Gesetz allein folgen unmittelbar keine zwingenden Handlungsvorgaben zur Umgestaltung des Haushalts- und Rechnungswesens für die Gebietskörperschaften, es werden lediglich Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet. Sofern Reformvorhaben umgesetzt werden, können sich im Vergleich zu den bisherigen gesetzlichen Anforderungen wegen des Wegfalls von Doppelaufwand Einsparungen ergeben.

**E. Sonstige Kosten**

Keine

**F. Bürokratiekosten**

Für die Verwaltung bleiben bestehende Informationspflichten (Datenübermittlungen) unberührt.

Für Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger werden keine Informationspflichten eingeführt, vereinfacht oder abgeschafft.

**BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND**  
**DIE BUNDESKANZLERIN**

Berlin, *26* Februar 2009

An den  
Präsidenten des  
Deutschen Bundestages  
Herrn Dr. Norbert Lammert  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des  
Haushaltsgrundsätzegesetzes  
(Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz – HgrGMoG)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Abs. 1 NKRG  
ist als Anlage 2 beigelegt.

Der Bundesrat hat in seiner 854. Sitzung am 13. Februar 2009 gemäß Artikel 76  
Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus  
Anlage 3 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates  
wird nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen





## Anlage 1

## Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz – HGrGMOG)

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

### Artikel 1

#### Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes

Das Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Artikel 123 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407), wird wie folgt geändert:

- Nach § 1 wird folgender § 1a eingefügt:

#### „§ 1a Haushaltswirtschaft

(1) Die Haushaltswirtschaft kann in ihrem Rechnungswesen im Rahmen der folgenden Vorschriften kameral oder nach den Grundsätzen der staatlichen doppelten Buchführung nach § 7a (staatliche Doppik) gestaltet werden. Die Aufstellung, Bewirtschaftung und Rechnungslegung des Haushalts kann gegliedert nach Titeln, Konten oder Produktstrukturen (Produkthaushalt) erfolgen.

(2) Die Bestimmungen dieses Gesetzes für den Haushaltsplan, für Titel sowie für Einnahmen und Ausgaben gelten bei doppischem Rechnungswesen entsprechend. Soweit im Folgenden nichts anderes geregelt ist, treten in Teil I und in § 56 an die Stelle des Haushaltsplans der Erfolgsplan und der doppische Finanzplan, an die Stelle von Titeln Konten. An die Stelle von Einnahmen treten Erträge im Erfolgsplan und Einzahlungen im doppischen Finanzplan, an die Stelle von Ausgaben treten Aufwendungen im Erfolgsplan und Auszahlungen im doppischen Finanzplan. Bei Produkthaushalten treten an die Stelle der Titel die Produktstruktur und an die Stelle von Einnahmen und Ausgaben die zur Produkterstellung zugewiesenen Mittel.

(3) Die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans als Produkthaushalt erfolgt leistungsbezogen durch die Verbindung von nach Produkten strukturierten Mittelzuweisungen mit einer Spezialität nach Leistungszwecken. Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen sind durch Gesetz oder den Haushaltsplan verbindlich festzulegen. Für die Bereiche, für die ein Produkthaushalt aufgestellt wird, ist grundsätzlich eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.“

- In § 2 werden in Satz 1 nach dem Wort „Finanzbedarfs“ die Wörter „beziehungsweise bei doppisch basierter Haushaltswirtschaft auch des Aufwands“ eingefügt.

- § 6a wird wie folgt geändert:

- In der Überschrift werden die Wörter „Leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung“ durch das Wort „Budgetierung“ ersetzt.
- Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) In den Fällen des Absatzes 1 sollen durch Gesetz oder Haushaltsplan für die jeweilige Organisationseinheit Regelungen zur Zweckbindung, Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit getroffen werden.“

- Nach § 7 wird folgender § 7a eingefügt:

#### „§ 7a

#### Grundsätze der staatlichen Doppik

(1) Die staatliche Doppik folgt den Vorschriften des Ersten und des Zweiten Abschnitts Erster und Zweiter Unterabschnitt des Dritten Buches Handelsgesetzbuch und den Grundsätzen der ordnungsmäßigen Buchführung und Bilanzierung. Dies umfasst insbesondere die Vorschriften zur

- laufenden Buchführung (materielle und formelle Ordnungsmäßigkeit),
- Inventur,
- Bilanzierung nach den
  - allgemeinen Grundsätzen der Bilanzierung,
  - Gliederungsgrundsätzen für den Jahresabschluss,
  - Grundsätzen der Aktivierung und Passivierung,
  - Grundsätzen der Bewertung in der Eröffnungsbilanz,
  - Grundsätzen der Bewertung in der Abschlussbilanz,
- Abschlussgliederung.

Maßgeblich sind die Bestimmungen für Kapitalgesellschaften.

(2) Konkretisierungen, insbesondere die Ausübung handelsrechtlicher Wahlrechte, und von Absatz 1 abweichende Regelungen, die aufgrund der Besonderheiten der öffentlichen Haushaltswirtschaft erforderlich sind, werden von Bund und Ländern in dem Gremium nach § 49a Absatz 1 erarbeitet.

- § 10 wird wie folgt geändert:

- In der Überschrift werden die Wörter „Einzelpläne, Gesamtplan, Gruppierungsplan“ durch die Wörter „Gliederung von Einzelplänen und Gesamtplan“ ersetzt.
- In Absatz 1 wird der den Satz abschließende Punkt durch die Wörter „, bei einem doppischen Rechnungs-

- wesen aus einem Erfolgsplan auf Ebene der Einzelpläne sowie des Gesamtplans und aus einem doppelten Finanzplan auf Ebene des Gesamtplans.“ ersetzt.
- c) In Absatz 2 werden nach Satz 3 die folgenden Sätze 4 und 5 angefügt:
- „Die Einteilung nach Konten richtet sich nach den Verwaltungsvorschriften über die Gruppierung der Erträge, Aufwendungen und Bestände (Verwaltungskontenrahmen). Die Einteilung nach Produktstrukturen ist so vorzunehmen, dass eine eindeutige Zuordnung nach den Verwaltungsvorschriften über die funktionale Gliederung des Produkthaushalts (Produktrahmen) sichergestellt ist.“
- d) Dem Absatz 4 wird folgender Satz angefügt:
- „Bei doppisch basierten Haushalten tritt an die Stelle der Nummern 2 und 3 eine Übersicht über den Zahlungsmittelfluss von Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, Investitionstätigkeit, Finanzierungstätigkeit sowie über die sich daraus ergebenden zahlungswirksamen Veränderungen des Zahlungsmittelbestandes (doppischer Finanzplan) und eine Übersicht über den Finanzierungssaldo.“
6. § 11 wird wie folgt geändert:
- a) In der Überschrift werden die Wörter „Übersichten zum Haushaltsplan, Funktionenplan“ durch die Wörter „Übersichten zum Haushaltsplan“ ersetzt.
- b) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
- aa) In Nummer 1 Buchstabe a werden nach dem Wort „Gruppierungsübersicht“ die Wörter „beziehungsweise Kontenrahmen“ eingefügt.
- bb) In Nummer 3 werden nach den Wörtern „Planstellen der“ die Wörter „Beamtinnen und“ eingefügt und die Wörter „Angestellten und Arbeiter“ durch die Wörter „Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ ersetzt.
- c) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 angefügt:
- „(3) Bei Produkthaushalten ist die Funktionenübersicht nach Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b durch eine Produktübersicht zu ersetzen. Die Produktübersicht richtet sich nach Verwaltungsvorschriften über die funktionale Gliederung des Produkthaushalts (Produktrahmen).“
7. In § 12 Absatz 1 Satz 1 werden nach dem Wort „Ausgaben“ die Wörter: „in kamerale Haushalten, Aufwendungen und Erträge in doppelten Haushalten sowie die zur Produkterstellung vorgesehenen Mittel in Produkthaushalten“ eingefügt.
8. § 13 Absatz 3 wird aufgehoben.
9. § 15 wird wie folgt geändert:
- a) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:
- „(2) Absatz 1 gilt bei doppisch basierten Haushalten für Auszahlungen entsprechend. Bei doppisch basierten Haushalten können außerdem Rücklagen nach § 7a gebildet werden. Die Bildung und Inanspruchnahme von Rücklagen, abgesehen von Sonder-
- posten mit Rücklagenanteil, bedarf der haushaltsrechtlichen Ermächtigung.“
- b) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.
10. § 17 wird wie folgt geändert:
- a) In Satz 1 wird nach dem Wort „Ein“ das Wort „finanzieller“ eingefügt.
- b) In Satz 2 werden die Wörter „Einnahmen aus Krediten“ durch das Wort „Kredite“ ersetzt.
11. In § 18 Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans“ durch die Wörter „dem Haushaltsplan des Bundes oder des Landes“ ersetzt.
12. § 19 wird wie folgt geändert:
- a) In der Überschrift werden die Wörter „Erhebung der Einnahmen, Bewirtschaftung der Ausgaben“ durch die Wörter „Bewirtschaftung der Ansätze des Haushaltsplans“ ersetzt.
- b) Dem Absatz 1 werden die folgenden Sätze angefügt:
- „In der staatlichen Doppik sind Erträge und Forderungen vollständig zu erfassen. Forderungen sind rechtzeitig einzuziehen.“
- c) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 1 werden das Wort „Ausgaben“ durch die Wörter „Die Ermächtigungen des Haushaltsplans“ und das Wort „geleistet“ durch die Wörter „in Anspruch genommen“ ersetzt.
- bb) In Satz 2 wird das Wort „Ausgabemittel“ durch das Wort „Ermächtigungen“ ersetzt.
- cc) Satz 3 wird aufgehoben.
- d) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 angefügt:
- „(3) Für die Bewirtschaftung von Ermächtigungen des Bundes durch Landesstellen sind die Bewirtschaftungserfordernisse des Bundes zu berücksichtigen, soweit in Rechtsvorschriften des Bundes oder Vereinbarungen nicht etwas anderes bestimmt ist.“
13. § 21 wird aufgehoben.
14. In § 22 Absatz 4 Satz 2 werden nach den Wörtern „bedarf es“ die Wörter „in kamerale Haushalten“ eingefügt.
15. § 27 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:
- „Ermächtigungen dürfen nur zu im Haushaltsplan bezeichneten Zwecken und Leistungen, soweit und so lange sie fortauern, und nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet oder in Anspruch genommen werden.“
- b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 1 werden nach den Wörtern „Ausgaben können“ die Wörter „in kamerale Haushalten“ eingefügt.

- bb) Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt:  
 „Dies gilt für Fälle nach § 15 Absatz 2 entsprechend.“
- c) Die bisherigen Sätze 2 und 3 werden die Sätze 3 und 4.
- d) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 angefügt:  
 „(4) Die Bildung und die Inanspruchnahme von doppischen Rücklagen bedürfen der Einwilligung des für die Finanzen zuständigen Ministeriums.“
16. § 33a wird aufgehoben.
17. § 34 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
- aa) Dem Wort „Zahlungen“ werden die Wörter „Im kamerale Haushalt sind“ vorangestellt und nach den Wörtern „geleistet werden,“ wird das Wort „sind“ gestrichen.
- bb) Folgender Satz 2 wird angefügt:  
 „Für doppisch basierte Haushalte sind die §§ 7a und 49a entsprechend anzuwenden.“
- b) Absatz 4 wird wie folgt geändert:
- aa) Nach den Wörtern „Für das neue Haushaltsjahr sind“ werden die Wörter „im kamerale Haushalt“ eingefügt.
- bb) Folgender Satz wird angefügt:  
 „Für doppisch basierte Haushalte sind die §§ 7a und 49a entsprechend anzuwenden.“
18. Dem § 37 werden folgende Absätze 3 und 4 angefügt:  
 „(3) Bei doppisch basierten Haushalten umfasst die Rechnungslegung zumindest die Rechnungslegung zum Erfolgsplan (Erfolgsrechnung), die Rechnungslegung zum doppischen Finanzplan (Finanzrechnung) nach § 10 Absatz 4 Satz 2 und die Vermögensrechnung (Bilanz).  
 (4) Bei Produkthaushalten ist über die nach Produkten strukturierte Mittelzuweisung sowie über Art und Umfang der erbrachten Leistungen Rechnung zu legen.“
19. § 38 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 werden die Wörter „In der Haushaltsrechnung“ durch die Wörter „In der kamerale Haushaltsrechnung“ ersetzt.
- b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
- aa) Die Wörter „Bei den einzelnen Titeln und entsprechend bei den Schlusssummen sind“ werden durch die Wörter „In kamerale Haushalten sind bei den einzelnen Titeln und entsprechend bei den Schlusssummen“ ersetzt.
- bb) Folgender Satz 2 wird angefügt:  
 „Für doppisch basierte Haushalte sind die §§ 7a, 37 Absatz 3 und 4 sowie § 49a entsprechend anzuwenden.“
20. § 39 wird wie folgt geändert:
- a) Die Wörter „In dem kassenmäßigen Abschluss sind“ werden durch die Wörter „In kamerale Haushalten sind in dem kassenmäßigen Abschluss“ ersetzt.
- b) Folgender Satz wird angefügt:  
 „Für doppisch basierte Haushalte sind die §§ 7a, 37 Absatz 3 und 4 sowie § 49a entsprechend anzuwenden.“
21. § 40 wird wie folgt geändert:
- a) Die Wörter „In dem Haushaltsabschluss sind“ werden durch die Wörter „In kamerale Haushalten sind in dem Haushaltsabschluss“ ersetzt.
- b) Folgender Satz 2 wird angefügt:  
 „Für doppisch basierte Haushalte sind die §§ 7a, 37 Absatz 3 und 4 sowie § 49a entsprechend anzuwenden.“
22. Nach § 49 werden folgende §§ 49a und 49b eingefügt:
- „§ 49a  
 Gremium zur Standardisierung  
 des staatlichen Rechnungswesens
- (1) Zur Gewährleistung einer einheitlichen Verfahrens- und Datengrundlage jeweils für Kameralistik, Doppik und Produkthaushalte richten Bund und Länder ein gemeinsames Gremium ein. Das Gremium erarbeitet Standards für kamerale und doppische Haushalte sowie für Produkthaushalte und stellt dabei sicher, dass die Anforderungen der Finanzstatistik einschließlich der der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen berücksichtigt werden. Beschlüsse werden mit den Stimmen des Bundes und der Mehrheit von zwei Dritteln der Zahl der Länder gefasst. Die Standards werden jeweils durch Verwaltungsvorschriften des Bundes und der Länder umgesetzt. Das Gremium erarbeitet die Standards für doppische Haushalte und Produkthaushalte erstmals zum 1. Januar 2010 und überprüft die Standards für doppische Haushalte, Produkthaushalte und kamerale Haushalte anschließend einmal jährlich. Näheres regelt eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern.
- (2) Zur Gewährleistung der Vergleichbarkeit der Haushaltswirtschaft bei Bund und Ländern kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, nähere Bestimmungen erlassen über die Standards für kamerale und doppische Haushalte sowie für Produkthaushalte, insbesondere zum Gruppierungs- und Funktionenplan, zum Verwaltungskontenrahmen und Produktrahmen sowie zu den Standards nach § 7a Absatz 2 für die staatliche Doppik.
- § 49b  
 Finanzstatistische Berichtspflichten
- Bund und Länder stellen unabhängig von der Art ihrer Haushaltswirtschaft sicher, dass zur Erfüllung finanzstatistischer Anforderungen einschließlich der der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sowie für sonstige Berichtspflichten die Plan- und Ist-Daten weiterhin nach dem Gruppierungs- und Funktionenplan mindestens auf Ebene der dreistelligen Gliederung bereitgestellt werden.“
23. § 57 Absatz 3 wird aufgehoben.
24. § 59 wird aufgehoben.

## **Artikel 2**

### **Änderung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes**

§ 3 Absatz 1 des Finanz- und Personalstatistikgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 2006 (BGBl. I S. 438) wird wie folgt geändert:

1. Nummer 1 wird wie folgt geändert:

a) Buchstabe a wird wie folgt gefasst:

„a) die Haushaltsansätze der Einnahmen und Ausgaben in haushaltsrechtlicher Gliederung nach Einzelplan und Kapitel sowie in der Gliederung nach Einnahme- und Ausgabearten sowie Aufgabenbereichen entsprechend dem jeweils festgelegten Gruppierungs- und Funktionenplan;“.

b) Buchstabe c wird wie folgt gefasst:

„c) die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben nach der Jahresrechnung in haushaltsrechtlicher Gliederung nach Einzelplan und Kapitel sowie in der Gliederung nach Einnahme- und Ausgabearten sowie Aufgabenbereichen entsprechend dem jeweils festgelegten Gruppierungs- und Funktionenplan;“.

2. Nummer 2 Buchstabe a wird wie folgt gefasst:

„a) die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben nach dem Kassenergebnis entsprechend dem jeweils festgelegten Gruppierungsplan;“.

## **Artikel 3**

### **Bekanntmachungserlaubnis**

Das Bundesministerium der Finanzen kann den Wortlaut des Haushaltsgrundsätzegesetzes in der ab 1. Januar 2010 geltenden Fassung im Bundesgesetzblatt bekannt machen.

## **Artikel 4**

### **Inkrafttreten**

(1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am 1. Januar 2010 in Kraft.

(2) Abweichend von Absatz 1 tritt Artikel 1 Nummer 22, soweit dadurch das Haushaltsgrundsätzegesetz durch Einfügung eines § 49a Absatz 1 geändert wird, am Tage nach der Verkündung in Kraft.

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

#### I. Überblick – Zielsetzung und Notwendigkeit, Begriffsklarstellungen

In Abschnitt I wird unter Gliederungsnummer 1 zunächst auf die Ausgangslage hingewiesen und die Zielsetzung des Vorhabens dargestellt sowie zum besseren Verständnis und zur Vermeidung von Wiederholungen auf die wesentlichen Grundbegriffe und die Grundvoraussetzungen für die unterschiedlichen Reformmodelle der Haushaltswirtschaft in den Gebietskörperschaften eingegangen. Die wesentlichen gesetzlichen Änderungen werden sodann unter Nummer 2 zusammengefasst.

#### 1. Allgemeines

##### 1.1 Ausgangslage und Zielsetzung

Das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder war durch die Haushaltsreform 1969 grundlegend neu gestaltet worden. In den Folgejahren erfuhr das Haushaltsrecht verschiedene Änderungen. Insbesondere mit dem am 1. Januar 1998 in Kraft getretenen Haushaltsrechtsfortentwicklungsgesetz wurde grundsätzlich die Möglichkeit geschaffen, den Dienststellen bei der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln mehr Flexibilität einzuräumen; ferner wurde die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) gesetzlich verankert.

Gegenwärtig sind auf staatlicher Ebene unterschiedliche Entwicklungstendenzen zur Umgestaltung des Haushalts- und Rechnungswesens festzustellen. In einigen Bundesländern sind Reformvorhaben auf den Weg gebracht worden; dort sollen die bislang kamerale Haushalts- und Rechnungswesensysteme auf doppische Systeme umgestellt werden. Auch für die Kameralistik des Bundes hat der Bundesrechnungshof in seinem Bericht nach § 99 BHO über die Modernisierung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens (Bundstagsdrucksache 16/2400) Reformbedarf gesehen. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der HGrG-Initiative der Länder Hamburg und Hessen (Bundesratsdrucksache 504/06) und der breiten Reformdebatte sind die Grundsätze für einheitlich geltende rechtliche Rahmenbedingungen neu zu regeln. Wesentliches Ziel ist dabei, eine Koexistenz unterschiedlicher Rechnungswesensysteme zu ermöglichen, innerhalb dieser Systeme jeweils ein Mindestmaß einheitlicher Vorgaben zu setzen und über die jeweiligen Gebietskörperschaften hinaus eine Einheitlichkeit der erforderlichen übergreifenden Datenlieferung zu gewährleisten.

Die Lösung durch das vorliegende Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz besteht einerseits in einer Abkehr von der bisher zwingenden Verpflichtung, das Haushalts- und Rechnungswesen kameral zu gestalten und alternative Möglichkeiten nur zusätzlich und einen Doppelaufwand verursachend zuzulassen. Andererseits wird der bereits zu beobachtenden Tendenz divergierender und möglicherweise alsbald ohne Gegensteuerung nicht mehr harmonisierbarer Entwicklungen entgegengewirkt, indem für die Ausgestaltung typisierbarer Reformvorhaben einheitliche Vorgaben etabliert werden. Dies umfasst Systeme auf doppischer Basis, aber auch – wie bisher – kamerale Haushalte oder erweiterte kame-

rale Gestaltungsweisen sowie produktorientierte Haushalte oder Produkthaushalte. Schließlich wird geregelt, dass die Gebietskörperschaften unabhängig von der Ausrichtung ihrer Haushaltswirtschaft weiterhin für statistische Anforderungen und sonstige Berichterstattungspflichten Daten auf einheitlicher Grundlage zu liefern haben.

Aus dem Entwurf eines Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetzes ergibt sich für die Gebietskörperschaften keine Verpflichtung zur Umgestaltung des Haushalts- und Rechnungswesens, es werden lediglich Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet. Sofern Reformvorhaben konkret umgesetzt werden sollen, bedarf es jeweils gesonderter Beschlüsse und Überprüfungen und ggf. Anpassungen der jeweiligen finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben und Haushaltsordnungen.

##### 1.2 Begriffsbestimmungen

###### Rechnungswesen

Die (reine, traditionelle, klassische) Kameralistik stellt sich in ihrem Rechnungsstil als einfache Buchführung einer zahlungsorientierten Einnahmen- und Ausgabenrechnung dar. Sie ist nach Haushaltstiteln gegliedert, dient dem Nachweis der Einhaltung von Haushaltsrecht, Haushaltsplan und Haushaltsliquidität und ist um einen Nachweis des Vermögens und der Schulden zu ergänzen. Dieser Vermögensnachweis als kamerale Vermögensrechnung, die die nach Artikel 114 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) geforderte Rechnungslegung über Vermögen und Schulden darstellt, enthält nicht unbedingt bewertetes Vermögen, sondern z. B. nur einen flächenmäßigen Nachweis der Immobilien.

Der sog. Erweiterten Kameralistik wird in einem zusätzlichen Rechenwerk regelmäßig eine grundsätzlich flächendeckende KLR beigestellt, die den Ressourcenverbrauch leistungsbezogen abbildet und zunächst in einer Vorstufe als reine Kostenrechnung ausgebildet sein kann. Der Erweiterten Kameralistik kann neben der Abbildung des leistungsbezogenen Ressourcenverbrauchs bewertetes Vermögen, insbesondere der Anlagenbuchhaltung, in Form eines erweiterten Vermögensnachweises hinzugefügt werden. Dem erweiterten Vermögensnachweis liegen eine Bewertung und laufende Vermögensbuchungen zu Grunde, die die Entwicklung des Vermögens durch Zu- und Abgänge nachvollziehbar macht, während der Vermögensnachweis lediglich einer „Bestandsaufnahme“ ohne Vergleich mit dem vorherigen Vermögensstand entspricht.

Bei der doppelten Buchführung (staatliche Doppik) handelt es sich um ein Rechnungswesen, bei dem technisch das Ergebnis auf zwei verschiedene Arten (Erträge abzüglich Aufwendungen und Vermögensvergleich) ermittelt wird und das aus sog. Buchungssätzen mit jeweils zwei Kontierungsanweisungen besteht, die auf zwei verschiedenen Konten verbucht werden. Eine Vermögensrechnung mit Ausweis der Nettoposition (Vermögen abzüglich Schulden) ist diesem Rechnungswesen immanent und wird durch Bilanzen verkörpert. Außerdem wird bei der staatlichen Doppik die „Konzernkonsolidierung“ des Staatshaushalts unterstützt, indem die Gesamtsicht auf den Kernhaushalt und die von der

Gebietskörperschaft beherrschten Einrichtungen zusammengefasst werden können. Die staatliche Doppik wird um eine Finanzrechnung ergänzt, die hier die Rolle der Liquiditätsdarstellung wahrnimmt. Außerdem kann die staatliche Doppik auch um eine KLR ergänzt werden.

#### Haushaltsdarstellung

Von den vorstehend erläuterten Arten des Rechnungswesens ist die Haushaltsdarstellung zu unterscheiden. Neue Steuerungsinstrumente lösen sich in der Haushaltsdarstellung stärker von der titelorientierten Betrachtungsweise und legen den Fokus auf eine eher ergebnisorientierte Sicht. Der Begriff „produktorientierter Haushalt“ kennzeichnet eine gegenüber der reinen titel- oder kontenbezogenen Darstellung der zur Verfügung gestellten Haushaltsermächtigungen neue Form des Haushalts. Ihr hervorgehobenes Charakteristikum ist die Ergänzung (im Sinne einer Erläuterung) des reinen finanziellen Inputs um den erwarteten Output in Form von Verwaltungsleistungen/-produkten. Dieser Outputansatz dient dazu, die kamerale oder doppelte Haushaltsbudgets stärker an Wirkungen, Ergebnissen und Leistungen auszurichten. Bei produktorientierten Haushalten bleibt das titel- oder kontenbezogene System führend.

Davon zu unterscheiden sind sog. Produkthaushalte, bei denen der Haushaltsgesetzgeber über einen leistungsbezogenen Ansatz im Dispositiv entscheidet. Damit richtet sich der Steuerungsansatz für Politik und Verwaltung ausschließlich auf Produktstrukturen und die zur Produkterstellung zugewiesenen Mittel.

Wenn Haushalte mit dezentraler Ergebnisverantwortung im Sinne des § 6a HGrG verbunden sind, wird diese Form der Verwaltungssteuerung regelmäßig als Budgetierung bezeichnet. Die Budgetierung erhält über § 6a eine eigenständige Gesetzesgrundlage im HGrG. Mit der Budgetierung werden den Verwaltungen Gestaltungsspielräume zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung unter Berücksichtigung zu erwartender Leistungsziele eröffnet.

#### Kameralistik

Die Kameralistik ist eine zahlungsorientierte Einnahmen- und Ausgabenrechnung, die in Einzelpläne, Kapitel und Titel untergliedert ist. Sie dient dem Nachweis der Einhaltung von Haushaltsrecht, Haushaltsplan und Haushaltsliquidität und ist um einen Vermögensnachweis (kamerale Vermögensrechnung) zu ergänzen. Einnahmen- und Ausgabentitel werden durch den Gruppierungs- und den Funktionenplan nach ökonomischen bzw. funktionalen Kriterien strukturiert.

Haushaltsgesetzliche Bewilligungs- und Ermächtigungsgrundlage ist das titelbezogene Dispositiv, d. h. Zweckbestimmung, Betrag für das Haushaltsjahr, Verpflichtungsermächtigung, Haushaltsvermerk sowie die personalrechtlichen Ermächtigungen. Dabei werden öffentliche Leistungen hinsichtlich ihrer Qualität und Quantität nicht beschrieben. Zentrale finanzpolitische Steuerungsgröße ist der zahlungsmäßige Einnahmen- und Ausgabensaldo, insbesondere die Nettokreditaufnahme.

#### Erweiterte Kameralistik

Bei der Erweiterten Kameralistik wird das Gliederungssystem der Kameralistik (Einzelplan, Kapitel, Titel) grundsätzlich beibehalten und die sachliche Spezialität durch kamerale Haushaltsansätze grundsätzlich gewahrt. Haus-

haltsgesetzliche Bewilligungs- und Ermächtigungsgrundlage ist das titelbezogene Dispositiv (wie bei der Kameralistik). Allerdings wird hier in einem zusätzlichen Rechenwerk regelmäßig eine grundsätzlich flächendeckende KLR beigestellt, die den Ressourcenverbrauch leistungsbezogen abbildet und zunächst in einer Vorstufe als reine Kostenrechnung ausgebildet sein kann. Der Erweiterten Kameralistik kann neben der KLR ein erweiterter Vermögensnachweis hinzugefügt werden. Dem erweiterten Vermögensnachweis liegt im Gegensatz zur Vermögensdarstellung eine Berechnung zu Grunde, die die Entwicklung von Vermögen und Schulden durch Zu- und Abgänge nachvollziehbar macht, während die Vermögensdarstellung lediglich einer „Bestandsaufnahme“ ohne Vergleich mit dem vorherigen Vermögensstand entspricht. Im erweiterten kamerale System setzt dies allerdings eine Ressourcenverbrauchssicht voraus, die sich nach Einzelplänen und Kapiteln gliedern lässt.

In der Erweiterten Kameralistik ist weiter die auf die Liquidität ausgerichtete Sichtweise vorherrschend, die Ressourcenverbrauchssicht und/oder die Vermögenssicht treten/tritt lediglich ergänzend hinzu.

#### Staatliche Doppik

Bei der doppelten Buchführung (staatliche Doppik) handelt es sich um ein Rechnungswesen, bei dem die Ressourcenverbrauchssicht (Erträge und Aufwendungen) und die Vermögenssicht im Vordergrund stehen. Die Liquiditätssicht wird aber weiterhin für das Zahlungsmanagement unterstützt.

Bei der staatlichen Doppik wird technisch das Ergebnis auf zwei verschiedene Arten ermittelt (Erträge abzüglich Aufwendungen und Vermögensvergleich). Eine Vermögensrechnung mit Ausweis der Nettoposition (Vermögen abzüglich Schulden) ist diesem Rechnungswesen immanent und wird durch Bilanzen verkörpert. Außerdem wird bei der staatlichen Doppik die „Konzernkonsolidierung“ des Staatshaushalts unterstützt, indem die Gesamtsicht auf den Kernhaushalt und die von der Gebietskörperschaft beherrschten Einrichtungen zusammengefasst werden. Die staatliche Doppik wird um eine Finanzrechnung ergänzt, die hier die Rolle der Liquiditätsdarstellung wahrnimmt. Außerdem kann die staatliche Doppik um eine KLR ergänzt werden.

Bei doppelten Haushalten (ohne Produkthaushalt) kann die Gliederungslogik der Kameralistik (Einzelplan, Kapitel und Titel/Konto) grundsätzlich beibehalten werden. Haushaltsgesetzliche Bewilligungs- und Ermächtigungsgrundlage ist das Dispositiv, das im Gegensatz zur Kameralistik keine zahlungsorientierten sondern Aufwands- und Ertragsdaten enthält. Im doppelten System bedeutet dies eine dezentrale Ausprägung mindestens der Ergebnis- und Finanzrechnung je Einzelplan und Kapitel (optional auch Vermögensrechnung). Unterhalb dieser Ebene tritt bei doppelten Haushalten an die Stelle der Titel die Einteilung in verschiedene Ertrags- und Aufwandsarten. Bei doppelten Haushalten tritt an die Stelle der Spezialität von Ausgabezwecken die Spezialität nach Aufwandszwecken. Bei einem doppelten Rechnungswesen wird die sachliche Spezialität aus der Kontenstruktur abgeleitet, wobei davon auszugehen ist, dass eine Verdichtung von Ergebnissen der Konten erfolgt. In der Regel wird das doppelte Rechnungswesen jedoch mit Produkthaushalten verbunden.

### Produktorientierte Haushalte

Während Kameralistik, Erweiterte Kameralistik und staatliche Doppik die verschiedenen Rechnungsstile kennzeichnen, beziehen sich die Begriffe „produktorientierter Haushalt“ und „Produkthaushalt“ auf die Haushaltsdarstellung. Neue Steuerungsinstrumente lösen sich in der Haushaltsdarstellung stärker von der titelorientierten Betrachtungsweise und legen den Fokus auf eine eher ergebnisorientierte Sicht.

Der Begriff „produktorientierter Haushalt“ kennzeichnet eine neue Form des Haushalts. Bei produktorientierten Haushalten tritt neben die Titel- oder neben die Ressourcenverbrauchssicht die Produktsicht. Unter einem Produkt wird dabei grundsätzlich eine Verwaltungsleistung oder ein Bündel dieser Leistungen bzw. das Ergebnis von Leistungserstellungsprozessen verstanden, die sich an Empfänger außerhalb der Verwaltung richten. Kennzeichnend für einen produktorientierten Haushalt ist die Ergänzung (im Sinne einer Erläuterung) des rein finanziellen Inputs um den erwarteten Output in Form von Verwaltungsleistungen/-produkten. Zur Beschreibung der Leistungsangaben werden in der Regel Kennzahlen und/oder Indikatoren beigefügt. Dieser Outputansatz dient dazu, die kameralen oder doppischen Haushaltsbudgets stärker an Wirkungen, Ergebnissen und Leistungen auszurichten. Durch diese Korrelation kann ein produktorientierter Haushalt die sachgerechte Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel erleichtern. Bei produktorientierten Haushalten bleibt das titel- oder kontenbezogene System jedoch führend, d. h. haushaltsgesetzliche Bewilligungs- und Ermächtigungsgrundlage ist das titel- oder kontenbezogene Dispositiv.

### Produkthaushalt

Bei Produkthaushalten werden ebenfalls die Gliederungsebenen von Einzelplänen und Kapiteln beibehalten. Führend ist jedoch nicht mehr die Titel- sondern die Produktsicht, d. h. haushaltsgesetzliche Bewilligungs- und Ermächtigungsgrundlage sind die nach Produkten strukturierten Mittelzuweisungen. Damit tritt bei Produkthaushalten an die Stelle der sachlichen Bindung nach Ausgabezwecken die sachliche Bindung nach Produkten bzw. nach Leistungszwecken.

Produkte dienen der Erreichung politischer Ziele und sind dadurch steuerungsrelevant. Der Definition von Mengen bzw. der Mengeneinheiten (quantitative Kennzahlen) und ggf. Qualitäten (qualitative Kennzahlen) auf der Grundlage eines logisch nachvollziehbaren Kennzahlensystems kommt hierbei eine Schlüsselrolle zu; so sind Kennzahlen zu definieren, mit denen die Aufgabenerfüllung und die Zielerreichung bei dem jeweiligen Produkt durch aussagefähige und messbare Größen beurteilt werden können. Das System der outputorientierten Steuerung geht mit der Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung und der Integration von Fach- und Ressourcenverwaltung zwingend einher.

### 1.3 Funktionen des Haushalts und gesetzliche Fundierungen

Öffentliche Haushalte haben eine Reihe von Funktionen zu erfüllen; hierzu zählen insbesondere die Bedarfsdeckungs-, Kontroll- und Informationsfunktion. Diese Funktionen spiegeln sich auch im öffentlichen Haushaltsrecht wider. Sie beanspruchen in kameralen, erweitert kameralen und in doppischen Systemen sowie bei produktorientierten Haus-

halten und Produkthaushalten grundsätzlich gleichermaßen Geltung.

Grundgesetz, Länderverfassungen, Haushaltsgrundsätze-gesetz sowie die Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder enthalten eine Reihe von Regelungen, deren Einhaltung für eine geordnete und wirtschaftliche Haushaltswirtschaft – grundsätzlich auch in nichtkameralen Systemen – unerlässlich ist, da sie dieser gleichsam eine innere Struktur verleihen.

### 1.4 Grundlagen und Ziele neuer Steuerungsansätze im Haushalts- und Rechnungswesen

Erweiterte Kameralistik, staatliche Doppik und produktorientierte bzw. Produkthaushalte eröffnen verstärkt die Möglichkeit, den Blick auf die Effizienz und Effektivität des Mitteleinsatzes zu lenken sowie Zukunftslasten in finanzpolitische Entscheidungen einzubeziehen. Produktorientierte bzw. Produkthaushalte rücken die Mittelverwendung und den Erfolg in den Fokus. Die Berücksichtigung von Zukunftslasten aus der Versorgung und aus Abschreibungen erweitern die fiskalischen Entscheidungsparameter um einen Nachhaltigkeitsfaktor.

Vor diesem Hintergrund verfolgen erweitert kameraler (unter Einschluss eines erweiterten Vermögensnachweises) und doppisch basierte Haushalte folgende Zielsetzungen und Wirkungen:

- Die Vermögenssituation der öffentlichen Haushalte und ihre Veränderung soll stärker berücksichtigt werden.
- Finanzielle Belastungen sollen – unabhängig von ihrer Zahlungswirksamkeit – auf den Zeitraum ihrer Verursachung bezogen werden (z. B. entstehende Pensionsansparungen).

In der Erweiterten Kameralistik ist dabei weiter die auf die Liquidität ausgerichtete Sichtweise vorherrschend. Die Ressourcenverbrauchssicht und/oder die Vermögenssicht treten/ tritt lediglich ergänzend hinzu.

Im doppischen System stehen Ressourcenverbrauchssicht und Vermögenssicht im Vordergrund. Die Liquiditätssicht wird weiterhin für das Zahlungsmanagement unterstützt.

Die Ressourcenverbrauchs- und die Vermögenssicht stützen eine nachhaltige Finanzpolitik und fördern die intergenerative Gerechtigkeit. Dies entspräche auch der Auffassung, dass die Schulden durch künftige Nutzenpotenziale „gedeckt“ bzw. gerechtfertigt sind, die durch Vermögenswerte verkörpert werden.

Es kann darüber hinaus die Transparenzfunktion des parlamentarischen Budgetrechts bei doppisch basierten Haushalten durch eine vollständige („Konzern-“)Konsolidierung gestärkt werden, indem Landesbetriebe, Sondervermögen und juristisch selbständige Einrichtungen des öffentlichen und privaten Rechts auf die beherrschende Gebietskörperschaft konsolidiert werden.

Ein produktorientierter Haushalt verfolgt darüber hinaus die nachstehenden Zielsetzungen und Wirkungen:

- Ergänzung um eine Outputorientierung, mit der die Programmfunktion des Haushalts gestärkt wird.
- Erleichterung einer priorisierenden und sachgerechten Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel.

- Verstärkung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes für die Entscheidung des Budgetgesetzgebers, um mit den eingesetzten Mitteln das bestmögliche Ergebnis zu erreichen.

Der Fokus bei produktorientierten Haushalten soll auf das Zusammenwirken von Mittelbereitstellung durch den Haushaltsgesetzgeber einerseits und Verwaltungshandeln der Exekutive andererseits gelenkt werden. Durch diese Korrelation kann ein produktorientierter Haushalt die sachgerechte Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel erleichtern. Dazu wird der aus dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz abgeleitete Anspruch, mit den eingesetzten Mitteln das bestmögliche Ergebnis zu erzielen, in den Entscheidungsfokus des Parlaments gerückt.

Bei Produkthaushalten verstärken sich die vorstehenden Tendenzen dadurch, dass hier die kamerale Sichtweise in den Hintergrund tritt. Im Dispositiv – also im verbindlichen Teil des Haushaltsplans – werden die nach Produkten strukturierten Mittelzuweisungen als primäre Steuerungsgrößen verankert.

Den neuen Veränderungsansätzen ist gemeinsam zu eigen, dass sie die Vermögenssicht, den Ressourcenverbrauch, dessen periodengerechte Abgrenzung sowie die verursachungsgerechte Abbildung des Werteverzehrs in den Blickpunkt neuer Steuerung von Politik und Verwaltung stellen. Sie lösen sich von der bisherigen, weitgehend auf die Liquidität ausgerichteten Sicht des rein kamerale Systems. Der Umstieg auf ein erweitert kamerales oder doppisches Rechnungswesen erfordert rechen- und informationstechnische Änderungen. Parallele Rechenwerke zu vermeiden, ist Gegenstand der vorliegenden Änderung des Haushaltsgrundsatzgesetzes.

## 1.5 Definition und Festlegung von Haushaltsstrukturen

### 1.5.1 Strukturen und Bestandteile des Haushalts

Die skizzierten Ansätze der Haushaltsmodernisierung erfordern eine Anpassung der geltenden Gliederungs- und Darstellungsprinzipien.

Mit der Gliederung des Haushalts sollen heute und auch künftig neben der Einheitlichkeit folgende Ziele erreicht werden:

- Klare Abgrenzung nach Verantwortungsbereichen, um die Haushaltsaufstellung, den Haushaltsvollzug und die Rechnungslegung zu erleichtern.
- Auskunft über den wirtschaftspolitischen Gehalt des Haushalts zur Sicherung der gesamtwirtschaftlichen Funktion des Haushalts.

Die kamerale Haushalte gliedern sich in Einzelpläne und darunter in Kapitel nach institutionellen und/oder funktionalen Gesichtspunkten. Unterhalb der Ebene Einzelplan/Kapitel werden in kamerale Haushalten die bekannten Titel ausgewiesen.

Bei doppischen und erweitert kamerale Haushalten kann dieses Gliederungssystem grundsätzlich beibehalten werden. Im doppischen System bedeutet dies eine dezentrale Ausprägung mindestens der Ergebnis- und Finanzrechnung je Einzelplan und Kapitel (optional auch Vermögensrechnung). Im erweitert kamerale System setzt dies eine

Ressourcenverbrauchssicht voraus, die sich nach Einzelplänen und Kapiteln gliedern lässt. Unterhalb dieser Ebene tritt bei doppischen Haushalten an die Stelle der Titel die Einteilung in verschiedene Ertrags- und Aufwandsarten.

Bei produktorientierten Haushalten tritt neben die Gliederung in Titel oder neben die Ressourcenverbrauchssicht die Produktsicht, führend bleibt die Titelsicht. Hier sollten Kennzahlen und/oder Indikatoren zur Beschreibung der Leistungsangaben beigelegt werden.

Bei Produkthaushalten werden ebenfalls die Gliederungsebenen von Einzelplänen und Kapiteln beibehalten. Jedoch steht die Produktzuordnung im Vordergrund. Hier müssen mindestens Mengen und Preise sowie Kennzahlen und/oder Indikatoren zur Beschreibung der Leistungsangaben jedenfalls erläuternd beigelegt werden. Produkthaushalte basieren in der Regel auf einem doppischen Rechnungswesen. In diesem Fall können sie – gemeinsam mit den rein doppischen Haushalten – unter der Rubrik „doppisch basierte Haushalte“ zusammengefasst werden.

Die Liquiditätsbeurteilung lässt sich in allen Fällen herleiten. Wie in der reinen Kameralistik ist sie auch in der Erweiterten Kameralistik führendes Element des Haushalts; im doppisch basierten System lässt sich die obligatorische Finanzrechnung aus den Finanzkonten ableiten.

Um die Haushaltsstrukturen für künftige parallele Verfahrensweisen vergleichbar zu machen, bedarf es auf der Ebene der Einzelpläne und Kapitel im Haushaltswesen grundsätzlich keiner Änderungen. Soweit für den Vergleich von Daten auf der darunterliegenden Ebene des Rechnungswesens eine Notwendigkeit zur Vereinheitlichung besteht, ist zu gewährleisten, dass die Anforderungen der Finanzstatistik und Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nach den vorgegebenen Kriterien unabhängig vom jeweiligen Rechnungswesen erfüllt werden können.

Die vom doppischen System gebotene Möglichkeit einer sog. systeminhärenten Konzernkonsolidierung, mit der alle Betriebe, Sondervermögen und Beteiligungen mit der Kernverwaltung zusammengefasst und einheitlich dargestellt werden können, kann genutzt werden.

### 1.5.2 Struktur und Bestandteile der mittelfristigen Finanzplanung

Haushalts- und Finanzplanung stehen zeitlich und sachlich in einem engen Zusammenhang. Im Rahmen eines doppischen Haushaltswesens wären entsprechend angelegte mittelfristige Plan-Ergebnis- und Plan-Finanzrechnungen zu erstellen. Eine Plan-Vermögensrechnung ist nicht zwingend erforderlich, kann aber wesentliche Entwicklungslinien (Verschuldung, Nettoposition, Struktur des Anlagevermögens) aufzeigen. Werden produktorientierte Haushalte oder Produkthaushalte aufgestellt, sollte die mittelfristige Finanzplanung zusätzlich zur Finanzentwicklung zumindest auch die mittelfristige aggregierte Zielentwicklung darstellen.

### 1.5.3 Wahrung der sachlichen Spezialität

Der Haushaltsplan muss mit seinen Ansätzen und Zweckbestimmungen grundsätzlich so genau sein, dass eine wirksame Bindung der Regierung (der Verwaltung) an den fiskalischen Willen des Parlaments eintritt. Der Grundsatz der

sachlichen Spezialität hat daher eine hohe verfassungsrechtliche Bedeutung.

Im Rahmen der reinen Kameralistik wird der sachlichen Spezialität durch eine detaillierte Titelstruktur Rechnung getragen. Entsprechend dem Gruppierungsplan werden dabei die Einnahmen nach ihrem Entstehungsgrund und die Ausgaben nach ihrem Zweck titelweise veranschlagt. Die gesetzliche Feststellung erstreckt sich auf das so genannte Dispositiv mit Zweckbestimmung, Betrag für das Haushaltsjahr, Verpflichtungsermächtigungen, Haushaltsvermerken sowie der personalrechtlichen Ermächtigung. Dabei werden öffentliche Leistungen hinsichtlich ihrer Qualität und Quantität nicht beschrieben.

Bei der erweiterten Kameralistik wird die sachliche Spezialität ebenfalls durch kamerale Haushaltsansätze grundsätzlich gewahrt. In Abhängigkeit vom Detaillierungsgrad der Titelstruktur können zusätzliche Informationen (vgl. zu produktorientiertem Haushalt) hinzukommen.

Bei einem doppischen Rechnungswesen (ohne Produkthaushalt) tritt an die Stelle der Spezialität von Ausgaben Zwecken die Spezialität nach Aufwandszwecken. Die sachliche Spezialität wird aus der Kontenstruktur abgeleitet, wobei davon auszugehen ist, dass eine Verdichtung von Ergebnissen der Konten erfolgt. In der Regel wird das doppische Rechnungswesen jedoch mit Produkthaushalten verbunden.

Für produktorientierte Haushalte wird die sachliche Spezialität durch die Titelstruktur gewahrt. Sie wird erläuternd ergänzt durch Zusatzinformationen über Leistungen. Sie folgt in ihrem verbindlichen Teil ausschließlich dem inputorientierten Zahlungsprinzip.

Demgegenüber verfolgen Produkthaushalte als outputorientierte Steuerungsmodelle das Ziel, das Gebot der sachlichen Spezialität mit der Hinwendung zu einer produkt- (bzw. leistungs-)orientierten Spezialität zu verwirklichen. Damit tritt bei Produkthaushalten an die Stelle der Spezialität von Ausgaben Zwecken eines kameralen Haushalts eine Verbindung der nach Produkten strukturierten Mittelzuweisungen mit einer Spezialität nach Leistungszwecken. Produkte bzw. Produktbereiche bilden im Rahmen outputorientierter Steuerungsmodelle mit der gegenüber dem traditionellen kameralen Haushalt eher pauschal gehaltenen globalen Budgetermächtigung das haushaltsrechtliche Dispositiv. Darüber hinaus kann in einem outputorientierten Steuerungsmodell dem Erfordernis der sachlichen Spezialität zusätzlich durch die Klassifizierung des Ressourcenverbrauchs in einem Leistungs- und Erfolgsplan Rechnung getragen werden. Unter einem Produkt wird dabei grundsätzlich eine Verwaltungsleistung oder ein Bündel dieser Leistungen bzw. das Ergebnis von Leistungserstellungsprozessen verstanden, die sich an Empfänger außerhalb der Verwaltung richten. Produkte dienen damit der Erreichung politischer Ziele und sind dadurch steuerungsrelevant. Der Definition von Mengen bzw. der Mengeneinheiten (quantitative Kennzahlen) und ggf. Qualitäten (qualitative Kennzahlen) auf der Grundlage eines logisch nachvollziehbaren Kennzahlensystems kommt hierbei eine Schlüsselrolle zu; so sind Kennzahlen zu definieren, mit denen die Aufgabenerfüllung und die Zielerreichung bei dem jeweiligen Produkt durch aussagefähige und messbare Größen beurteilt werden können. Das System der outputorientierten Steuerung geht mit der Dezentralisierung

der Ressourcenverantwortung und der Integration von Fach- und Ressourcenverwaltung zwingend einher.

#### Budgetierung

Die Gliederungs- und Darstellungsstruktur von Haushalten mit Budgetierung geht im Allgemeinen auf Grund des Ressortprinzips von Gliederungseinheiten unterhalb der Ressortebene – also von organisatorischen Einheiten, in die sich die Ressorts gliedern – aus, die den budgetierten „Organisationseinheiten“ im Sinne des § 6a HGrG entsprechen. Diese Gliederungsstruktur findet auch bei Produkthaushalten Anwendung. Die Legitimationsfunktion des Haushalts erfordert nach § 6a HGrG, die budgetierten Organisationseinheiten (Budgeteinheiten) so zu gliedern, dass eine Veranschlagung der Budgets nach aussagekräftigen Leistungszwecken möglich wird. Den budgetierten Organisationseinheiten werden alle Mittel zugeordnet, die zur Deckung ihrer Ausgaben, Aufwendungen oder Produktkosten erforderlich sind.

Unabhängig vom Haushalts- und Rechnungswesen wird im Zusammenwirken zwischen Parlament und Regierung keine grundsätzlich andere Verfahrensweise oder andere Funktionsverteilung in Betracht kommen als bisher.

#### 1.5.4 Standards und Instrumente für ein neues Haushalts- und Rechnungswesen

Vergleichbar den Regeln der Kameralistik sind für die erweiterte Kameralistik, die staatliche Doppik, produktorientierte Haushalte und Produkthaushalte, insbesondere auch für die Darstellung der Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnungen, bundeseinheitliche Standards unverzichtbar, die festzulegen und ggf. weiterzuentwickeln sind.

Im Folgenden wird auf die einzelnen Instrumente näher eingegangen:

##### 1.5.4.1 Mindeststandards Doppik

Die Grundsätze der staatlichen Doppik sind gesetzlich zu regeln. Konkretisierungen fachlich-technischer Art, die allein der Vergleichbarkeit der Haushalte dienen, sind untergesetzlich in Mindeststandards festzulegen. Die von einem Bund-Länder-Arbeitskreis „KLR/Doppik“ bereits in den Jahren 2004 bis 2006 erarbeiteten „Mindeststandards Doppik“ stellen einen ersten Orientierungsrahmen dar. Die Ausrichtung an den vorliegenden Mindeststandards ergibt insofern einen wichtigen Beitrag zur Investitionssicherheit, als die Vermögenserfassung und -bewertung in aller Regel einen aufwändigen Prozess darstellt. Die aktuellen Mindeststandards sollen insoweit eine Vereinheitlichung der Entwicklung in Bundes- und Landesbehörden gewährleisten. Damit kann vermieden werden, dass spätere aufwändige Bewertungsanpassungen notwendig sind.

Die Mindeststandards konzentrieren sich auf operative Fragen der Buchhaltung, der Vermögenserfassung und -bewertung und geben einen informatischen Überblick zur Verbesserung des Verständnisses der operativen Buchführungs-, Bilanzierungs- und Inventarisierungsregeln.

Zur Frage des zugrunde zu legenden Rechnungslegungsstandards standen zwei Alternativen zur Diskussion. Zum einen die Rechnungslegung nach Handelsgesetzbuch (HGB) und zum anderen nach den International Financial Reporting Standards (IFRS) (vormals International Accounting Standards (IAS)), welche für den öffentlichen Bereich in den In-

ternational Public Sector Accounting Standards (IPSAS) ihre Ausprägung finden.

Die aktuellen doppischen Reformmodelle der Länder verwenden als Rechnungslegungsstandard das HGB. Der Bund-Länder-Arbeitskreis „KLR/Doppik“ stellte fest, dass es zwischen dem HGB und den IPSAS keine wesentlichen oder grundsätzlichen Abweichungen in den Rechnungslegungszielen gibt. Daher soll das HGB die Grundlage bilden.

#### 1.5.4.2 Verwaltungskontenrahmen

Der Verwaltungskontenrahmen (VKR) stellt das doppische Korrelat zum kameralen Gruppierungsplan dar. Im öffentlichen Bereich werden derzeit verschiedene Kontenrahmen verwendet. Die Finanzministerkonferenz (FMK) hat sich mit Beschluss vom 26. Juni 2003 für eine einheitliche Anwendung des Verwaltungskontenrahmens in den Ländern entschieden. Der VKR stellt einen betriebswirtschaftlichen Kontenrahmen für die doppelte Buchführung zur Verfügung, der auf Basis des in Landesbetrieben und anderen Einrichtungen weit verbreiteten Industriekontenrahmens erstellt wurde und sowohl die „Konzernkonsolidierung“ erleichtert als auch hinreichend öffentliche Spezifika für die transparente Haushaltsdarstellung enthält. Durch seinen Aufbau nach dem Abschlussgliederungsprinzip geben die Kontengruppen des VKR gleichzeitig die Gliederungsstruktur für die Ergebnis- und Vermögensrechnung und damit für die aggregierte Darstellung in Haushaltsplan und Haushaltsrechnung vor. Eine originäre Erfassung von Einzahlungen und Auszahlungen ist durch entsprechende IT-Unterstützung sicherzustellen. Der siebenstellige VKR entfaltet Verbindlichkeit bis zur dritten Stelle (Hauptkontenebene), für darüber hinausgehende Untergliederungen wird lediglich eine Empfehlung ausgesprochen.

Werden lediglich Module der staatlichen Doppik (z. B. Ergebnisrechnung oder Vermögensrechnung) oder ein produktorientierter Haushaltsplan eingesetzt, sollte ebenfalls der VKR angewendet werden. Gleiches gilt für die erweiterte Kameralistik, um damit die Numerik mit dem Kosten- und Erlösartenplan der KLR gleichzusetzen.

#### 1.5.4.3 Produktrahmen

Der Produktrahmen stellt das doppische Korrelat zum kameralen Funktionenplan dar. Derzeit entwickelt der Bund-Länder-Arbeitskreis „KLR/Doppik“ bereits seinen Produktrahmen, der die Grundlage bund-/länderübergreifender Strukturen für eine funktionale Gliederung von Haushaltsdaten schaffen soll, weiter. Der bereits von den Innenministern der Länder abgestimmte Produktrahmen für die kommunalen Haushalte soll dabei integriert werden. Mit dem integrierten Produktrahmen (IPR) wird das Ziel verfolgt, einheitliche Mindestinhalte für eine produktorientierte Gliederung bei Bund, Ländern und Kommunen zu definieren, eine Aggregation der Daten auf den genannten Ebenen zum Zwecke der Vergleichbarkeit (Benchmarking) zu ermöglichen und eine einheitliche Datenbasis für die Aufstellung von Produkthaushalten zu schaffen. Derzeit kann der IPR wegen seiner ressourcen- und outputorientierten Perspektive den Funktionenplan mit seiner zahlungsorientierten Ausrichtung nicht ersetzen. Deshalb ist der Funktionenplan weiterhin von Bund und allen Ländern im bisherigen Umfang zu bedienen.

#### 1.5.4.4 Ergebnis- bzw. Erfolgsrechnung, Vermögensrechnung

Die Ergebnis- bzw. Erfolgsrechnung bildet im Rahmen der staatlichen Doppik den Ressourcenverbrauch in periodischer Abgrenzung ab. Im Gegensatz zur Kameralistik berücksichtigt sie u. a. als Aufwand die Zuführung zu Rückstellungen (z. B. Pensionsrückstellungen) sowie Abschreibungen auf Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens. Die diesen zu Grunde liegenden Investitionsausgaben werden – anders als in der Kameralistik – in der Ergebnisrechnung hingegen nicht erfasst. Der Saldo aus der Ergebnisrechnung (betriebswirtschaftlich der Gewinn oder Verlust) wird in die Vermögensrechnung bzw. Bilanz übergeleitet, in der sich auch die Investitionen sowie alle übrigen finanziellen Transaktionen – z. B. Kreditaufnahmen, Forderungen, Beteiligungen – niederschlagen. Hinsichtlich der Beurteilung des (betriebswirtschaftlichen) Ergebnisses kann es keine Deckung des Fehlbetrages durch Kreditaufnahme geben; dies kommt nur im Rahmen der Betrachtung des Finanzierungssaldos zum Zuge, was bei der Kameralistik zentrale Bedeutung hat.

In der erweiterten Kameralistik kann ein erweiterter Vermögensnachweis abgebildet werden.

#### 1.5.4.5 Finanz- und Investitionsrechnung

Die doppische Finanzrechnung zielt auf die Erfassung der Finanzlage einer öffentlichen Einrichtung, indem sie aus allen Einnahmen und Ausgaben einer Periode den Zahlungssaldo, also die Veränderung der Bestandsposition der liquiden Mittel in der Vermögensrechnung ermittelt.

Sie bildet den Fluss von Einnahmen und Ausgaben während der betrachteten Haushaltsperiode ab und liefert somit wichtige Informationen zur Sicherung der strukturellen Zahlungsfähigkeit im Sinne eines Ausgleichs der Einnahmen und Ausgaben in der Haushaltsperiode.

Als „Gesamtergebnis“ der Finanzrechnung, deren „technische“ Beschreibung Bestandteil der „Mindeststandards Doppik“ ist, ergibt sich die Veränderung des Zahlungsmittelbestandes. Damit ermittelt die Finanzrechnung als Rechnungsziel die Größe, von der ein kameraler Haushaltsausgleich in Einnahmen und Ausgaben abhängt.

In der Finanzrechnung für die gesamte Gebietskörperschaft kann durch die differenzierte Erfassung aller Investitionsgrößen auch die verfassungsmäßige Obergrenze der Nettokreditaufnahme dargestellt werden.

Die Investitionsrechnung stellt in erster Linie als Planungsinstrument einen Annex zur Finanzrechnung dar. Mit ihrer Hilfe werden den Ausgaben für Investitionen (Mittelverwendung) die für Investitionszwecke zur Verfügung stehenden Einnahmen (Mittelherkunft) gegenübergestellt.

#### 1.6 Auswirkungen der Reformoptionen auf Haushaltsdarstellung, -aufstellung und -vollzug

Die erweiterte Kameralistik ist dadurch gekennzeichnet, dass neben den weiterhin führenden kameralen Haushalt eine Kosten- und Leistungsrechnung und ggf. ein erweiterter Vermögensnachweis treten.

Eine Darstellung dieser Rechnungen im Haushalt ist nicht zwingend. Soll allerdings die KLR in Form einer Planrechnung Eingang in den Haushalt finden, kann dies in Form

eines produktorientierten Haushaltes geschehen. Damit kann sich auch der Weg zu einer neuen Steuerungslogik mittels leistungsorientierter Budgetierung eröffnen.

Rein doppische Haushalte bestehen aus einem hierarchisch gegliederten Erfolgsplan, einer nach Aufwands- und Ertragsarten gegliederten Haushaltsübersicht, einem doppischen Finanzplan, der an die Stelle der Finanzierungsübersicht und des Kreditfinanzierungsplanes tritt, den ebenfalls in Aufwand und Ertrag gegliederten Wirtschaftsplänen sowie den Investitionsplänen der Aufgaben- oder Verwaltungsbereiche.

Das doppische Rechnungswesen unterstützt eine Konzerndarstellung des Staatshaushalts. Die (Fach-)Ressorts bereiten die mit dem Finanzministerium zu verhandelnden Teilkonzernpläne (Voranschläge) vor. Der Finanzminister erstellt die zentralen Einzelpläne (z. B. des Beteiligungswesens) und führt eine Zusammenfassung zu einer konsolidierten Gesamtsicht in Form eines Gesamterfolgsplans, nicht aber einer Planbilanz, durch.

Produktorientierte Haushalte und Produkthaushalte unterscheiden sich in der Darstellung dadurch, dass die Leistungsdaten im ersten Fall lediglich die klassischen Erläuterungen ersetzen oder ergänzen, im letzteren Fall die sachliche Spezialität des Dispositivs bestimmen: Bei Produkthaushalten tritt an die Stelle von Einnahme- oder Ausgabebetiteln mit Zweckbestimmung und Ansatz verbindlich eine Leistungsbeschreibung in Form eines Produktes oder einer Produktgruppe und der dafür bewilligten Gegenleistung in Form einer Ermächtigung, für die Erstellung des Produktes oder der Produktgruppe Ressourcen zu verbrauchen. Transfermittel, Projektansätze und Investitionsvorhaben werden, ggf. auch in Form der Spezialität nach Leistungszwecken, zusätzlich ausgewiesen. Die Zuordnung der Ansätze erfolgt im Sinne des Transparenzgebotes (Wahrheit und Klarheit des Haushalts) nach einem bund-/länderübergreifenden staatlichen Produktrahmen.

#### Aufstellung eines doppischen Haushalts

Das Verfahren der Aufstellung eines doppischen Haushalts unterscheidet sich nicht grundlegend von der Aufstellung eines kameralen Haushalts. Allerdings erfolgt eine Aufbereitung zusätzlicher Informationen. Die Aufwands- und Ertragsplanung ist insbesondere wegen des gegenüber der Kameralistik zusätzlich zu berücksichtigenden Abschreibungs- und Rückstellungsbedarfes insofern komplexer als eine Einnahmen-/Ausgabenplanung. Der Liquiditätsbedarf wird zusätzlich festgestellt. Fachbehörden und Fachressorts müssen ihre spezifischen Erträge und die kassenmäßig zu erwartenden Einzahlungen sowie ihren Aufwandsbedarf einschließlich der aus der Anlagenbuchhaltung abzuleitenden Abschreibungen und der nach kaufmännischen Grundsätzen zu bestimmenden Rückstellungen sowie den sich daraus und aus den geplanten Investitionen ergebenden, voraussichtlich notwendigen Auszahlungsbedarf ermitteln und im üblichen Verfahren dem Finanzministerium vorlegen. Das Finanzministerium hat daraus einen Gesamtplan und einen in Ein- und Auszahlungen ausgeglichenen doppischen Finanzplan (doppischer Finanzplan bedeutet nicht mittelfristige Finanzplanung, sondern eine Darstellung der geplanten Zahlungsströme des Haushaltsjahres) vorzulegen, ggf. um zu konsolidierende Einrichtungen ergänzt. Der Haushaltsplanentwurf wird im üblichen Verfahren über das Kabinett der Legislative vorgelegt.

#### Aufstellung eines Produkthaushalts

Produkthaushalte erfordern eine Plankostenrechnung, die auf der Grundlage von KLR-Daten die zu erbringenden Produkte (Leistungen) mengen- und qualitätsmäßig erfasst, die daraus erwachsenen Ertragswartungen und Kosten feststellt und zuordnet, um dann auf der Ausgangsbasis der Rechnung „Produktmenge mal Produktpreis“ und politischer Zielsetzungen die Haushaltsansätze zu bestimmen. Produktbudgets werden zur Abgeltung der Produktkosten gewährt. In diesem Zusammenhang werden produktspezifische Erlöse zwar gesondert ausgewiesen (Bruttoveranschlagung), jedoch bei der Zuweisung eines Produktbudgets saldiert; Ähnliches gilt für Finanzierungsbeiträge und -bedarfe. Für alle Ansätze werden mit den geforderten Leistungsangaben spezifische Kennzahlen präsentiert, die eine Steuerung im Hinblick auf Kosten, Ergebnisse, Qualität und Wirkungen im Sinne einer Zielerreichung ermöglichen.

Im klassischen „Bottom up“-Verfahren ist die Plankostenrechnung von den nachgeordneten Fachverwaltungen im Rahmen ihrer Haushaltsanmeldung durchzuführen. Voraussetzung der Plankostenrechnungen der nachgeordneten Einrichtungen ist deshalb eine verlässliche Zielplanung der Regierung und der Fachressorts, die auch die Struktur der späteren Zielvereinbarungen vorbestimmen sollte, insbesondere da die Erstellung der Plankostenrechnungen und Investitionsplanungen mit einem nicht zu vernachlässigenden Arbeitsaufwand verbunden ist. Der Aufwand kann durch Anwendung eines vorgeschalteten Top-down-Verfahrens deutlich verringert werden. Die Planungsunterlagen der Behörden schaffen die Basis für die Haushaltsverhandlungen der Ressorts mit dem Finanzministerium und der abschließenden Beratung im/Entscheidung durch das Kabinett.

#### Aufstellung eines produktorientierten Haushalts

Bei produktorientierten Haushalten bleibt das titel- bzw. kontenbezogene Dispositiv führend. Gleichwohl kann auch bei diesen Haushalten ein outputorientiertes Aufstellungsverfahren entsprechend den Ausführungen zum Produkthaushalt praktiziert werden. Auch hier können aus Produktmengen und -preisen Produktbudgets ermittelt werden, die dann ggf. mittels Überleitungsrechnung in den Haushalt überführt werden. Bei produktorientierten Haushalten auf kameraler Basis müssen dabei insbesondere relevante weil zahlungswirksame von kameralistisch irrelevanten weil zahlungsunwirksamen Kosten getrennt werden, um das (kameraler) Dispositiv produktorientierter Haushalte zu ermitteln. Dies kann im Wege einer Überleitungsrechnung nachvollziehbar gemacht werden.

#### Haushaltsvollzug in der erweiterten Kameralistik

Die Erweiterte Kameralistik unterscheidet sich von der reinen Kameralistik insbesondere durch die grundsätzlich flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung. Die Kosten- und Leistungsrechnung ist jedoch weder Bestandteil des Haushaltsgesetzes bzw. des Haushaltsplans noch des Haushaltsvollzugs. Sollten auf Basis der KLR-Daten ergänzende aufwandsbezogene Positionen in den Haushaltsplan eingefügt werden, handelt es sich um Erläuterungen zum führenden, verbindlichen kameralen Haushaltsteil. Erläuterungen sind nicht – soweit nicht ausdrücklich für verbindlich erklärt – Bestandteil des Haushaltsvollzugs. Für Bewirt-

schaftungsmaßnahmen in der Erweiterten Kameralistik gelten daher dieselben Regelungen wie in der Kameralistik.

Ausgangspunkt für die erweiterte Kameralistik ist ebenfalls die Haushaltsstelle. Zur Durchführung der erweiterten Rechnungswesenfunktionen werden zusätzlich weitere Mitkontierungen zur Zuordnung zu Kostenstellen, Produkten und ggf. Projekten mitgeführt. Beim optionalen erweiterten Vermögensnachweis kommt die Bebuchung der entsprechenden Vermögensposten hinzu.

Die dargestellten Instrumente des kameraleen Haushaltsvollzugs bleiben vollständig erhalten. Durch die Nebenrechnungen sind zusätzliche Budgetsteuerungen auf Ebene von Produkten (Kostenträger), Kostenstellen und Projekten grundsätzlich systemimmanent möglich.

Die Zuständigkeiten für die Umsetzung der Nebenrechnungen sind nicht gesetzlich geregelt. Eine möglichst integrierte Aufgabenwahrnehmung innerhalb des Bereichs Haushaltsvollzug/Mittelbewirtschaftung ist jedoch sinnvoll. Die kameraleen Grundprinzipien (Prozesse, Konten, Rollen) des Haushaltsvollzugs bleiben in der erweiterten Kameralistik erhalten.

Grundsätzlich erfolgt die Haushaltssteuerung im Vollzug der erweiterten Kameralistik nach den gleichen Grundsätzen wie in der Kameralistik. Auf Basis der durchgeführten Nebenrechnungen können allerdings erweiterte Steuerungsmöglichkeiten ergriffen werden. So lassen sich die Daten aus der KLR für die Bemessung von Budgets heranziehen. Gegenwärtig wird die Vergleichbarkeit von Leistungen der Verwaltungen immer wichtiger, um die notwendige Finanzausstattung für das staatliche Handeln bestimmen zu können. Im Rahmen von Benchmarkingprozessen kann auf die KLR-Werte zurückgegriffen werden, um die Kostenstrukturen für einzelne Leistungen vergleichen zu können. Weiter können die neuen Informationen aus dem erweiterten Vermögensnachweis eine Grundlage für eine Erweiterung der Steuerungsmöglichkeiten bieten (Nachhaltigkeit, Generationengerechtigkeit).

#### Haushaltsvollzug bei der Doppik ohne Produktbezug

Die Bewirtschaftung in der staatlichen Doppik gleicht der kameraleen insoweit, als die Bewirtschaftung der Mittel so zu erfolgen hat, dass diese zur Erreichung des jeweils bewilligten Zwecks ausreichen. Die Bewirtschaftung folgt dabei in ihrer Systematik und Logik der Veranschlagung. Die Zielstellung entspricht dabei der Philosophie von Wirtschaftsplänen. Entscheidend ist, was Gegenstand der Bewilligung und was Zweck derselben ist.

Das Budget laut Haushaltsplan wird zu Beginn des Haushaltsjahres betragsmäßig sowohl auf die Sachkonten (Vermögens-/Erfolgsrechnung) als auch die Finanzkonten (Finanzrechnung) der staatlichen Doppik verteilt. Bei rein doppischen Haushalten stellen sie die rein haushaltsrechtliche Ermächtigung dar. Dabei können analog zum kameraleen Rechnungswesen gegenseitige Deckungsfähigkeiten hinterlegt werden.

Im Modell der staatlichen Doppik (ohne Produktbezug) würden Bewilligungen einerseits auf Basis von Hauptkonten oder Kontengruppen, andererseits nach Organisationseinheiten erfolgen können, ohne dass der Bewilligungsgegenstand in seiner Zweckbindung enger gefasst wäre. Dabei könnte

zugelassen sein, dass Aufwand auch bei unterschiedlichen Kostenarten, insbesondere zwischen Personal- und Sachaufwand, „deckungsfähig“ ist. Zwischen den Organisationseinheiten werden innerbetriebliche Verrechnungen aus dem internen Leistungsaustausch nachgewiesen, deren Herkunft wesentlich aus der KLR stammt.

Eine derartige Veranschlagung alleine nach Konten und Organisationseinheiten ist danach theoretisch möglich, aber für staatliche Gebietskörperschaften eher realitätsfremd, gleichwohl rechtlich zulässig. Es bedarf im Verhältnis Parlament zu Regierung weiterer Konkretisierungen nach Leistungszwecken.

#### Haushaltsvollzug bei der Doppik mit Produktbezug

Bei doppisch basierten Produkthaushalten sind die Produkte bzw. deren Aggregate Gegenstand des Dispositivs, verknüpft mit einem zugeordneten Budget. Entscheidend ist, was mit dem zur Verfügung gestellten Budget geleistet (Output) werden soll. Ergänzend zu dem nach Quantität und Qualität im Dispositiv festgelegten Leistungsplan treten weitere beschreibende Kennzahlen hinzu, die auch die Wirkung der Leistung (Outcome) enthalten können. Die Spezialität der Zuordnung nach Konten und Organisationen tritt dadurch in den Hintergrund. Über den Produktplan, der die spezifische hierarchische Tiefengliederung nach Leistungen und Produkten enthält, kann statistisch auch nach Maßgabe des integrierten Produktrahmens berichtet werden. (Die Berichtspflichten nach dem Finanz- und Personalstatistikgesetz bleiben davon unberührt.)

#### Haushaltsvollzug bei Produkthaushalten

In einem Produkthaushalt wird der Haushaltsplan leistungsbezogen aufgestellt; damit ist der Produkthaushalt Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung. Haushaltsplanung und -bewirtschaftung gründen dabei auf einem System der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit für ihren Finanzrahmen bei festgelegtem Leistungsumfang mit bedarfsgerechtem, in zeitlicher und sachlicher Hinsicht selbst bestimmtem Mitteleinsatz im Rahmen des vom Budgetgesetzgeber zugewiesenen Budgets bei grundsätzlichem Ausschluss der Überschreitung des Finanzrahmens.

Die sachliche Spezialität bezieht sich somit im Gegensatz zur Kameralistik und reinen Doppik nicht mehr auf den Ausgaben- bzw. Aufwandszweck, sondern auf eben die einzelnen Produkte bzw. Produktbereiche der Verwaltung. Hierdurch ändert sich auch die rechtliche Qualität der Bindung, da Mittelbereitstellung in Form einer eher pauschal gehaltenen Budgetermächtigung und Leistung miteinander verknüpft werden. Produkthaushalte, die neben Finanzgrößen auch Leistungsgrößen enthalten, erfordern im Haushaltsvollzug eine systematische Erfassung von Leistungen. Diese sollte systematisch – ähnlich wie bei produktorientierten Haushalten – in einer Kosten- und Leistungsrechnung erfolgen.

Die Kontierung der KLR knüpft an die Konten der Erfolgsrechnung an.

Die Implementierung eines outputorientierten Haushalts mit Produktbudgets verändert auch die Ausführung der Pläne. Das für Produkte im Leistungsplan ausgewiesene Budget, das geprägt ist von Leistungsmengen, ggf. vereinbarten Qua-

litäten zu den im Haushaltsplan festgelegten Preisen, stellt einen Ermächtigungsrahmen dar, der grundsätzlich nicht überschritten werden darf. Unterschreitungen der Menge vermindern – bei entsprechendem Haushaltsvermerk – die Budgetermächtigung; Gleiches gilt für die Nichterfüllung der Qualitätsvorgaben. Im Haushaltsvermerk kann zu Mengen und ggf. Qualitäten ein Korridor festgelegt werden, innerhalb dessen Abweichungen ohne Auswirkungen auf die Budgetermächtigung bleiben. Im Rahmen der Vorgaben des Leistungsplans ist die Budgetermächtigung bei entsprechendem Haushaltsvermerk gegenseitig deckungsfähig.

Eine Überschreitung der für das jeweilige Produkt oder Projekt im Leistungsplan festgelegten Menge (überplanmäßige Maßnahme) oder die Erstellung nicht im Leistungsplan vorgesehener Produkte (außerplanmäßige Maßnahmen) bedarf der vorherigen Zustimmung (Einwilligung) des Finanzministeriums, soweit sie sich nicht in dem eingeräumten Korridor oder im Rahmen der zugelassenen Deckungsfähigkeit bewegt.

Wie in der Kameralistik kann – wenn die (unterjährige) Entwicklung der Einnahmen oder Ausgaben es erfordert – das Finanzministerium haushaltsrechtliche Sperren ausbringen. Dieser unterjährige Eingriff wird in der Regel entsprechenden Einfluss auf den Leistungserstellungsprozess haben.

Eine überjährige Übertragbarkeit der Produkte auf die nächste Haushaltsperiode ist in der Regel nicht vorgesehen. Davon unberührt bleiben Regelungen für eine Übertragbarkeit der bei der Leistungserstellung nicht verbrauchten Ressourcen.

Haushaltsvollzug bei produktorientierten Haushalten

Bei produktorientierten Haushalten bleibt das titel- bzw. kontenbezogene Dispositiv führend.

Die Aussagen zum Vollzug kameraler und doppischer Haushalte gelten deshalb uneingeschränkt auch hier.

Es ist zweckmäßig, die Leistungserstellung im laufenden Prozess über Nebenrechnungen – ähnlich wie bei Produkt Haushalten – produktbezogen abzubilden. Inwieweit daraus Steuerungsinformationen für den Haushaltsvollzug gewonnen werden können, hängt von der Ausgestaltung des produktorientierten Haushalts ab. Bei einer lediglich ist-bezogenen produktbezogenen Darstellung (ex post) können die zusatzkontierten Ist-Beträge zu stichtagsbezogenen Vergleichsrechnungen verwendet werden. Sofern die produktbezogene Darstellung auch Planwerte (ex ante) umfasst, können Soll-Ist-Abweichungen im Haushaltsvollzug ermittelt und durch Anwendung der in dem titel- bzw. kontenbezogenen Bereich zur Verfügung stehenden Instrumente gesteuert werden.

Je nach Ausgestaltung des produktorientierten Haushalts können die Leistungsangaben, die im Verhältnis Exekutive – Legislative erläuternden Charakter haben, innerhalb der Exekutive Leistungsvorgaben im Sinne eines in Zahlen gegossenen Leistungsprogramms der Regierung sein. In diesem Fall ist eine Bedienung des produktorientierten Teils im Haushaltsvollzug für die Belange der Exekutive erforderlich.

#### 1.7 Kompatibilität der Haushaltsdaten mit statistischen Erfordernissen

Eine getrennte Überprüfung der beiden Rechensysteme, der Finanzstatistik einerseits und der Volkswirtschaftlichen Ge-

samtrechnungen (VGR) andererseits, auf Kompatibilität erübrigt sich im Wesentlichen, da die beiden Rechensysteme untereinander weitgehend abgestimmt sind. Werden die finanzstatistischen Belange berücksichtigt, sind zugleich größtenteils die der VGR erfüllt.

In der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland mit ihren weitgehend autonomen öffentlichen Haushalten haben die Finanzstatistiken die wichtige Aufgabe, ein in sich konsistentes und differenziertes Gesamtbild über die Finanzen des Staates zu erstellen. Grundvoraussetzung für die Erfüllung dieser Aufgabe ist die Vergleichbarkeit der statistischen Daten aller öffentlichen Haushalte. Die finanzstatistischen Daten sind direkt Grundlage nationaler politischer Entscheidungen, der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und indirekt Basis wichtiger Entscheidungen im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts (Maastricht-Kriterien für das Staatsdefizit und die Staatsverschuldung).

Die Finanzstatistiken gewinnen die Finanzdaten (Einnahmen und Ausgaben) von Bund, Ländern und Gemeinden direkt aus deren Haushalts-, Kassen- und Rechnungsunterlagen auf Basis einheitlicher Haushaltssystematiken, die einen sehr detaillierten, qualitativ hochwertigen Nachweis ermöglichen und zugleich die Belastung der Berichtsstellen durch die Statistik so gering wie möglich halten. Sie erfassen die Finanzen der staatlichen Haushalte entsprechend den Phasen der Haushaltsplanung (Haushaltsansatzstatistik), der Abwicklung im Laufe des Haushaltsjahres (monatliche und vierteljährliche Kassenstatistik) sowie der Rechnungslegung nach Abschluss des Haushaltsjahres (Rechnungsstatistik). Neben den Einnahmen und Ausgaben wird auch der Stand der Schulden und des Finanzvermögens statistisch erfasst. Einnahmen und Ausgaben werden auf der Grundlage der einheitlichen Haushaltssystematiken finanzstatistisch nach folgenden beiden Hauptkategorien zweidimensional gegliedert:

#### – ökonomisch-finanzwirtschaftlich

Die den bisherigen Einnahme- und Ausgabearten entsprechenden Positionen (gemäß Gruppierungsplan) werden auch in einem künftigen doppischen oder erweitert kamerale Rechnungswesen für einzel- und gesamtwirtschaftliche Analysen der öffentlichen Finanzen insbesondere auch in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auf Bundes- und Landesebene dringend benötigt. Für die notwendige Konsolidierung bei der Bildung des öffentlichen Gesamthaushalts müssen dabei unbedingt – wie bisher – die Zahlungsbeziehungen zu Gemeinden und Gemeindeverbänden, zum Bund, zu anderen Ländern, zu Zweckverbänden sowie zu öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen mit eigenem Rechnungswesen eindeutig abgrenzbar sein. Darüber hinaus muss ein neues Rechnungswesen auch die Positionen der Schuldenstatistik und der Statistik des Finanzvermögens bereitstellen.

#### – funktional

Für internationale Vergleiche der Staatsfinanzen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, für wichtige fachpolitische Entscheidungen auf Bundes- und Landesebene und als Grundlagen für ein Benchmark ist eine funktionale Gliederung der öffentlichen Finanzen unverzichtbar. Auch für ein neues Rechnungswesen nach kauf-

männischen Grundsätzen muss daher eine bundesweit einheitliche funktionale Untergliederung der Finanzen geregelt werden. Bei einem einheitlichen Produktplan, der durch detailliertere Untergliederung ausreichend Spielraum für individuelle Gegebenheiten vor Ort in den einzelnen Ländern gibt, muss auch der bisherige Funktionenplan bedienbar bleiben.

Ein neues doppisches Rechnungswesen würde für die Finanzstatistiken zusätzliche wertvolle Informationen über das Vermögen der öffentlichen Haushalte bringen und darüber hinaus einen direkten Vergleich und die Integration mit den Finanzdaten der öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen mit eigenem kaufmännischem Rechnungswesen zum Sektor Staat bzw. zu einer Gesamtbilanz des öffentlichen Sektors ermöglichen. Voraussetzung ist allerdings, dass es einheitlich und zeitgleich eingeführt wird und die gleiche haushaltssystematische Differenzierung zulässt wie bisher, da andernfalls mangels Vollständigkeit keine sinnvolle statistische Verwertungsmöglichkeit besteht.

In einem neuen doppischen oder erweitert kameralem System müssen die finanzstatistischen Anforderungen und andere Berichterstattungspflichten vollständig berücksichtigt werden.

Die Finanzstatistik muss als direkte Basis des Staatskontos im Rahmen der Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens die Belange der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) sichern. Sie deckt neben dem Staatskonto noch weitere wichtige Aggregate der volkswirtschaftlichen Verteilungsrechnung ab. Die simultane Differenzierung der öffentlichen Finanzen in der Finanzstatistik nach ökonomischen und funktionalen Kategorien (Matrix) wird in vollem Umfang auch für Zwecke der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen benötigt und muss daher bei einer auf doppisches Rechnungssystem ausgerichteten Finanzstatistik ebenfalls gewährleistet sein.

Nach dem derzeit unterschiedlichen Stand der Haushaltsreform zeichnet sich ab, dass für eine – zeitlich überhaupt nicht eingrenzbar – Phase die drei Systeme Kameralistik, erweiterte Kameralistik und staatliche Doppik parallel nebeneinander bestehen werden. Solange der Bund und die Mehrzahl der Länder ein kamerales Haushalts- und Rechnungswesen anwenden, kann ein Gesamtbild aller öffentlichen Finanzen und damit auch der Vergleich zwischen den Ländern nur auf der Grundlage der bisherigen Einnahmen- und Ausgaben größten sichergestellt werden. Länder mit doppischem Rechnungswesen müssen deshalb weiterhin Gruppierungs- und Funktionenplan im Plan und Ist bedienen und entsprechend der geltenden Rechtsgrundlage des Finanz- und Personalstatistikgesetzes die Daten bereitstellen. Darüber hinaus können Daten des doppischen Rechnungswesens übermittelt werden.

Im Einzelnen müssen in dieser Phase Bund und Länder weiterhin sicherstellen:

- eine jährliche Berichterstattung über Plandaten in einer Gliederung nach den ökonomischen und funktionalen Kategorien des Gruppierungs- und Funktionenplans,
- eine jährliche Berichterstattung über Ist-Daten in einer Gliederung nach den ökonomischen und funktionalen Kategorien des Gruppierungs- und Funktionenplans,

- eine monatliche und vierteljährliche Berichterstattung über die öffentlichen Finanzen im Laufe des Jahres in einer Gliederung nach den Kategorien des Gruppierungsplans sowie
- die Abstimmung der vorgenannten Berichtssysteme aufeinander.

Jedes System (rein kamerales, erweitert kamerales und ein doppisches) muss sicherstellen, dass es alle für die Finanzstatistik und die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erforderlichen Daten enthält und bereitstellen kann.

Um sicherzustellen, dass die statistischen Anforderungen bei parallel bestehenden Rechnungswesen mit gleicher Qualität wie bisher erfüllt werden, wird die Lieferung von Daten gemäß Gruppierungs- und Funktionenplan rechtlich gesichert sein.

Doppisch buchende Gebietskörperschaften sollten zusätzlich Daten nach der neuen abschlussorientierten Systematik des Konten- und Produktrahmens bereitstellen, insbesondere um ein konsolidiertes Bild der Finanzlage von Land und Kommunen zu ermöglichen. Dies setzt eine verlässliche Abstimmung der Buchungsstandards voraus.

#### 1.8 Beteiligung der Rechnungshöfe und parlamentarische Entlastung der Regierung

Die Rechnungshöfe prüfen unabhängig von der gewählten Art des Haushalts- und Rechnungswesens die Rechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung. Durch den vorliegenden Gesetzentwurf werden die – im Grundgesetz und in den Landesverfassungen normierten – umfassenden Prüfungsbefugnisse, die sich auf die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung erstrecken, nicht eingeschränkt.

Die Prüfung kameraler Haushalte erstreckt sich insbesondere auf Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben, Maßnahmen, die sich finanziell auswirken können sowie das Vermögen und die Schulden.

Bei erweitert kameralem Haushalten können zusätzlich insbesondere die Kosten- und Leistungsrechnung in ihren Ergebnissen und in ihrem systemischen Aufbau als auch die Wertansätze in der Vermögensrechnung und ihre Weiterentwicklung Prüfungsgegenstände sein.

Die Prüfung von Haushalten nach den Regeln der staatlichen Doppik umfasst u. a. die Eröffnungsbilanzen sowie die Abschlüsse (Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung, Anhang und Lagebericht) des Bundes und der Länder einschließlich der Buchführung sowie ggf. die Kosten- und Leistungsrechnung und das Controlling. Hierzu gehört z. B. die Überprüfung der Ansätze in der Bilanz auf die zutreffende Wertermittlung nach den festgesetzten Bewertungsregelungen. Die Rechnungshöfe prüfen insbesondere, ob der Jahresabschluss unter Beachtung der für die staatliche Doppik geltenden Grundsätze ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage ergibt. Den Rechnungshöfen kann die Feststellung von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen übertragen werden.

Bei produktorientierten Haushalten und Produkthaushalten können auch die erhobenen Kennzahlen hinsichtlich ihrer

Aussagekraft für die Ziele, Wirkungen und Ergebnisse der Leistungen/Produkte geprüft werden.

Die Rechnungshöfe können aufgrund ihrer Prüfungserfahrungen beraten. Dies gilt auch für das einzurichtende Standardisierungsgremium.

Zur Unterrichtung des Parlaments für die Erteilung der Entlastung der Regierung fassen die Rechnungshöfe jährlich das Ergebnis ihrer Prüfungen in einem Bericht (Bemerkungen) zusammen. Bei staatlicher Doppik wird in dem Bericht auch mitgeteilt, welche wesentlichen Beanstandungen sich bei der Prüfung der Eröffnungsbilanzen und der Abschlüsse ergeben haben und ob die dargestellte Vermögens-, Finanz- und Ertragslage den tatsächlichen Verhältnissen entspricht.

## 2. Die wesentlichen gesetzlichen Änderungen

Eine zentrale Bedeutung kommt dem neuen § 1a Absatz 2 HGrG zu. In dieser Bestimmung werden die doppischen Korrelate zu Ausgaben, Einnahmen und Titeln quasi „vor die Klammer gezogen“ (Generalklausel), so dass die Regelungen für kamerale Haushalte analog für doppische Haushalte Anwendung finden – sofern im Einzelfall nicht explizit ausgeschlossen.

Die Grundsätze einer staatlichen Doppik sind in § 7a – neu – HGrG geregelt. Nicht alle technischen Einzelheiten die Doppik betreffend können im Gesetz geregelt werden (z. B. Ausgestaltung Verwaltungskontenrahmen, Integrierter Produktrahmen, Standards staatliche Doppik); diese sollen deshalb in einem Standardisierungsgremium (neuer § 49a Absatz 1 HGrG) festgelegt werden.

Bevor die Novelle in Kraft tritt, muss eine hinreichende Konkretisierung des untergesetzlichen Regelwerks sichergestellt sein. Derzeit wird daran bereits in diversen existierenden, gesetzlich aber noch nicht unterfütterten Bund-Länder-Arbeitsgruppen intensiv gearbeitet. Um zu gewährleisten, dass die untergesetzlichen Regelwerke bis zum Inkrafttreten der HGrG-Reform durch Beschluss des Standardisierungsgremiums vorliegen, ist ein gestaffeltes Inkrafttreten vorgesehen: § 49a Absatz 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes am Tage nach Verkündung im Bundesgesetzblatt; die Gesetzesänderungen im Übrigen später am 1. Januar 2010.

Die Erstellung eines konsistenten Gesamtbildes über die Finanzen aller öffentlichen Haushalte war bisher dadurch gesichert, dass sich alle Statistiken über die öffentlichen Finanzen (Finanzstatistiken) direkt an den gemeinsam vereinbarten Systematiken der öffentlichen Haushalte (Gruppierungsplan und Funktionenplan) orientierten. Die Länder dürfen aufgrund der Änderung des HGrG künftig doppisch basierte Rechnungswesenssysteme mit entsprechend ausgerichtetem Haushaltswesen anwenden, ohne gleichzeitig einen Haushaltsplan nach kameraler Systematik aufzustellen. Demzufolge kann die Bereitstellung vergleichbarer finanzstatistischer Daten über alle öffentlichen Haushalte nur sichergestellt werden, wenn diese Länder verpflichtet sind, weiterhin ihre Finanzen (Einnahmen, Ausgaben) nach der für die Haushalte des Bundes und der Länder festgelegten gemeinsamen Systematik des Funktionen- und des Gruppierungsplans für die Finanzstatistiken zu melden. Eine entsprechende Klarstellung wurde in das Personal- und Finanzstatistikgesetz aufgenommen.

## II. Finanzielle Auswirkungen

Keine. Aus dem Gesetz allein folgen unmittelbar keine zwingenden Handlungsvorgaben zur Umgestaltung des Haushalts- und Rechnungswesens für die Gebietskörperschaften, es werden lediglich Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet. Sofern Reformvorhaben umgesetzt werden, können sich im Vergleich zu den bisherigen gesetzlichen Anforderungen wegen des Wegfalls von Doppelaufwand Einsparungen ergeben.

Auch den statistischen Ämtern entstehen für die Erfassung der auf Basis eines doppischen Rechnungswesens buchenden Länderhaushalte keine zusätzlichen Kosten im Vergleich zur bisherigen Rechtslage.

## III. Bürokratiekosten

Für die Verwaltung bleiben bestehende Informationspflichten (Datenübermittlungen) unberührt.

Für Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger werden keine Informationspflichten eingeführt, vereinfacht oder abgeschafft.

## IV. Gesetzesfolgenabschätzung

Ziel dieser grundlegenden Modernisierung ist, die bestehenden unterschiedlichen Entwicklungstendenzen zur Umgestaltung des Haushalts- und Rechnungswesens durch ein Mindestmaß einheitlicher Vorgaben zu harmonisieren und eine Vergleichbarkeit der Datengrundlage zu gewährleisten. Damit kann auch eine Koexistenz unterschiedlicher Rechnungssysteme ermöglicht werden. Aufgrund der tatsächlich zu beobachtenden Entwicklungen in den verschiedenen Gebietskörperschaften gibt es hierzu keine Alternative.

Reformvorhaben in den Gebietskörperschaften bedürfen allerdings jeweils gesonderter Beschlüsse und gegebenenfalls weiterer rechtlicher Maßnahmen bezüglich etwaiger finanzverfassungsrechtlicher Vorgaben (z. B. in den Landesverfassungen) und der Bestimmungen der jeweiligen Haushaltsordnungen. Das vorliegende reformierte Haushaltsgrundsätzegesetz für sich kann keine Ermächtigungsgrundlage für Reformvorhaben darstellen, noch leiten sich unmittelbar Handlungspflichten zur Umgestaltung des Haushalts- und Rechnungswesens ab. Gleichwohl werden aber nunmehr die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen für eine Modernisierung der Haushalts- und Rechnungswesenssysteme geschaffen.

Länder, die eine Doppik einführen, werden in Verwaltungen, in denen die Bewirtschaftung von Landes- und Bundesmitteln erfolgt, ggf. mit zwei Haushaltssystemen arbeiten. Alle sich daraus ergebenden Folgen liegen im Verantwortungsbereich der jeweiligen Länder.

Das Bundesministerium der Justiz hat den Gesetzentwurf rechtssystematisch und rechtsförmlich geprüft.

## V. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt für die Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes aus Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes (GG). Für die Änderung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 73 Absatz 1 Nummer 11 GG.

## B. Besonderer Teil

### Zu Artikel 1 (Änderung des Haushaltsgrundsätze-gesetzes)

#### Zu Nummer 1 (§ 1a – neu – HGrG)

Die Kameralistik und die Doppik stellen zwei grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten zur Gestaltung des staatlichen Rechnungswesens dar. Die Kameralistik ist ein vor allem zahlungsorientiertes Rechnungswesen, während im Zentrum der staatlichen Doppik der aufwands- und ertragsorientierte Ergebnisplan steht. Die staatliche Doppik überträgt das kaufmännische Rechnungswesen auf die staatlichen Haushalte.

Es sind auch Mischformen dieser beiden Rechnungswesenssysteme möglich. Praktische Relevanz besitzt dabei die Erweiterte Kameralistik, die die bisherige Kameralistik grundsätzlich beibehält, aber um eine möglichst flächendeckende KLR ergänzt wird und um einen erweiterten Vermögensnachweis ergänzt werden kann. Es bedarf nicht zwingend einer gesonderten Normierung der Erweiterten Kameralistik, da

- für diese Variante der Kameralistik unverändert die kamerale haushaltsrechtlichen Regelungen Geltung besitzen,
- die Anwendung spezifischer doppischer Instrumente oder Regelungen ergänzend zum weiterhin komplett anzuwendenden Instrumentarium bzw. Regelwerk des kamerale Haushalts- und Rechnungswesens erfolgt,
- Ergänzungen auch der Kameralistik in § 6a geregelt sind.

#### Zu Absatz 1

Künftig soll alternativ zum bisherigen kamerale Rechnungswesen die neue Option eines doppischen Rechnungswesens eröffnet sein. Die nähere Beschreibung der Doppik wird in § 7a vorgenommen. Ferner wird alternativ zum titel- bzw. kontenstrukturierten Haushalt auch ein nach Leistungen, das heißt i. d. R. nach Produkten, spezifizierter Haushalt zugelassen.

Die Typisierung ist in der Praxis auch in Mischformen und Kombination anzutreffen.

#### Zu Absatz 2

Soweit Vorschriften des HGrG sowohl für eine kamerale als auch für doppisch basierte Haushaltswirtschaft Geltung besitzen, werden die bisherigen kamerale Regelungen beibehalten und entsprechend auf doppisch basierte Haushalte angewandt. Dabei sind bei doppischem Rechnungswesen die Begriffe

- Haushaltsplan durch Erfolgsplan und doppischen Finanzplan bzw. bei Produkthaushalten durch Produkthaushaltsplan,
- Titel durch Konten,
- Einnahmen durch Erträge (Erfolgsplan) und durch Einzahlungen (doppischer Finanzplan) und
- Ausgaben durch Aufwendungen (Erfolgsplan) und durch Auszahlungen (doppischer Finanzplan)

zu ersetzen.

Bei Produkthaushalten gelten – soweit nichts anderes festgelegt wird – die Regelungen für die Titel in analoger Anwendung. Dabei treten an die Stelle der Titel die Produktstruktu-

ren, die z. B. Produktgruppen sein können. Gegebenenfalls werden wiederum die aggregierten Produktstrukturen in einzelne Produkte aufgegliedert. Da bei Produkthaushalten die Produkte bzw. Produktbereiche das für die Haushaltsplanung, -bewirtschaftung und -rechnung strukturierende Element darstellen, das insbesondere die haushaltspolitische Ermächtigung abbildet, treten in diesem System an die Stelle der kamerale Ausgaben und Einnahmen die für die Produkterstellung zugewiesenen Mittel. Dies können bei kamerale Produkthaushalten kamerale Ausgaben und Einnahmen oder bei doppisch basierten Produkthaushalten Aufwendungen bzw. Erträge und Auszahlungen bzw. Einzahlungen sein.

Die Ersetzungsregelungen des § 1a Absatz 2 finden dann keine Anwendung, wenn aufgrund besonderer Umstände eine explizite Regelung an entsprechender Stelle des HGrG getroffen wird.

#### Zu Absatz 3

Der Produkthaushalt unterscheidet sich vom produktorientierten Haushalt dadurch, dass die Produkte bzw. Produktgruppen Kernbestandteil des Dispositivs des Produkthaushalts sind. Im produktorientierten Haushalt hingegen besitzen Produkte oder Produktgruppen lediglich erläuternden Charakter und sind nicht Bestandteil des Dispositivs.

#### Zu Nummer 2 (§ 2 HGrG)

Im Zentrum der kamerale Haushaltsplanung steht die Beratung und Festlegung der notwendigen Ausgaben. Im doppisch basierten Haushaltsplan hingegen steht die Verhandlung des Aufwands, also des Ressourcenverbrauchs, im Zentrum. Die Planung des Liquiditätsbedarfs ist daneben im doppischen Finanzplan ebenfalls vorzunehmen.

#### Zu Nummer 3 (§ 6a HGrG)

##### Zu Buchstabe a

Die leistungsbezogene Haushaltswirtschaft für Produkthaushalte ist in § 1a Absatz 3 geregelt. Regelungsgegenstand des § 6a bleibt die Budgetierung als ein System der dezentralen Verantwortung für finanzielle Haushaltsmittel. Die Überschrift war entsprechend anzupassen.

##### Zu Buchstabe b

Redaktionelle Anpassung und Straffung der Vorschriften.

#### Zu Nummer 4 (§ 7a – neu – HGrG)

Mit § 7a werden die Grundstrukturen doppischer Haushalte erstmals explizit und verbindlich kodifiziert.

#### Zu Absatz 1

Charakteristikum der Doppik ist, dass sie auf kaufmännischen Verfahren und Instrumenten basiert. Die staatliche Doppik folgt den genannten Vorschriften des Handelsgesetzbuchs. Ein vollständiger oder unveränderter Nachvollzug des HGB auf die staatliche Haushaltswirtschaft ist allerdings nicht sinnvoll. Die genannten Vorschriften des HGB bilden sozusagen das Muster, an dem sich die fortzuentwickelnden Mindeststandards Doppik, die maßgeblich für die staatliche Doppik sein sollen, orientieren. Es bedarf daher der Konkretisierung, in welchem Maße die Strukturen, Regeln und Verfahren kaufmännischer Buchführung und Bilanzierung auch für die staatlichen Haushalte nachvollzogen werden.

Die Orientierung am HGB wird auf das Dritte Buch Erster und Zweiter Abschnitt (Erster und Zweiter Unterabschnitt) beschränkt, in denen die Regelungen für die Handelsbücher festgelegt werden (insbesondere Grundsätze der Buchführung, der Bilanzierung, der Gewinn- und Verlustrechnung, des Lageberichts und der Konzernkonsolidierung). Die beiden Abschnitte enthalten alle wesentlichen Regelungen. Ausnahmen davon (z. B. Erster Abschnitt Dritter Unterabschnitt) können nach Absatz 2 der Vorschrift in dem Gremium nach § 49a Absatz 1 HGGr im Rahmen der Standards für die staatliche Doppik erarbeitet werden.

**Zu Absatz 2**

Die durch Absatz 1 definierten grundsätzlichen Strukturen, Regeln und Verfahren doppischer Haushalte bedürfen weiterer Ausführungs- und Erläuterungsbestimmungen. Diese Ausführungs- und Erläuterungsbestimmungen dienen allein der Vergleichbarkeit der Haushalte. Sie betreffen technisch-fachliche Festlegungen, die einheitlich für alle Gebietskörperschaften zu treffen sind und untergesetzlich in Verwaltungsvorschriften geregelt werden. Diese Details sind im Gremium nach § 49a Absatz 1 zu erarbeiten.

Konkretisierungen sind z. B. notwendig, wenn die entsprechenden Regelungen des HGB Differenzierungen vorsehen (etwa nach Unternehmensgrößenklassen), die für die Haushalte von Bund und Ländern nicht relevant sind. Die Funktionen des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens unterscheiden sich in verschiedener Hinsicht zudem von denen des betrieblichen Rechnungswesens, so dass ggf. auch Wahlrechte bei der Vermögensbewertung eingeschränkt werden sollten. Abweichende Regelungen könnten sich für die öffentlichen Haushalte ferner hinsichtlich der Aktivierungs- und Passivierungspflichten und der Erstbewertung von Vermögen und Schulden als notwendig oder zweckmäßig erweisen.

**Zu Nummer 5 (§ 10 HGGr)**

**Zu Buchstabe b**

Die organisatorische Struktur doppischer Haushalte folgt grundsätzlich der bisherigen kameralen Gliederung in Ge-

samtplan und Einzelpläne. Wesentlich für doppische Haushalte ist die Differenzierung im Gesamtplan nach Erfolgsplan, in dem die Aufwendungen und Erträge enthalten sind, und nach doppischem Finanzplan, der die Ein- und Auszahlungen abbildet. Die Aufstellung des doppischen Finanzplans erfolgt auf der Gesamtebene, die Bewirtschaftung und Rechnungslegung von doppischen Finanzplänen auf Ebene der Einzelpläne.

**Zu Buchstabe c**

Die Gliederung doppischer Haushalte sowie von Produkthaushalten ist durch die Generalklausel des § 1a Absatz 2 nicht definiert. Die Gliederung von doppisch basierten Haushalten nach Kapiteln ist eine nicht zwingende Einschränkung. Insbesondere bei Produkthaushalten orientieren sich die Haushaltsstrukturen primär an Aufgaben und nicht an Organisationskriterien.

Entsprechend der Einteilung in kamerale Kapitel kommt für doppische Haushalte oder für Produkthaushalte auch eine an der Aufbauorganisation (Verwaltungs- bzw. Geschäftsbereiche) orientierte Einteilung in Betracht. Insoweit besteht zwischen den verschiedenen Systemen kein grundlegender Unterschied.

Die Einteilung nach Konten soll neben den aufwandsrelevanten Sachverhalten auch nicht aufwandsrelevante Ein- und Auszahlungen (z. B. Investitionen) berücksichtigen.

**Zu Buchstabe d**

Bei doppisch basierten Haushalten tritt an die Stelle einer Finanzierungsübersicht und eines Kreditfinanzierungsplans eine Übersicht über die Ein- und Auszahlungen (doppischer Finanzplan). Ein Beispiel für eine solche Übersicht ist nachfolgend beigefügt.

Die Regelungen für doppisch basierte Haushalte fordern oder implizieren keinen originären doppischen Finanzplan. Der doppische Finanzplan zum Gesamtplan kann derivativ erstellt werden.

Beispiel:

	Plan 2009 EUR			
1. Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit				
2. - Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit				
<b>3. = Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit</b>				
4. Einzahlungen aus empfangenen Investitionszuschüssen				
5. + Einzahlungen aus der Veräußerung von Sachanlagen				
6. + Einzahlungen aus der Veräußerung von Finanzanlagen				
7. + Sonstige Investitionseinzahlungen				
8. - Auszahlungen für geleistete Investitionszuschüsse				
9. - Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken/Gebäuden				
10. - Auszahlungen für Baumaßnahmen				
11. - Auszahlungen für den Erwerb von beweglichen Anlagevermögen				
12. - Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen				
13. - Sonstige Investitionsauszahlungen				
<b>14. = Saldo aus laufender Investitionstätigkeit</b>				
15. Einzahlungen aus gegebenen Darlehen				
16. - Auszahlungen für gegebene Darlehen				
17. + Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten				
18. - Auszahlung für die Tilgung von Krediten				
<b>19. = Saldo aus laufender Finanzierungstätigkeit</b>				
<b>20. = Zahlungswirksame Veränderungen des Finanzmittelbestandes</b>				

Ergänzend ist in doppisch basierten Haushalten der Finanzierungssaldo auszuweisen.

#### **Zu Nummer 6** (§ 11 HGrG)

##### **Zu Buchstabe b**

Ergänzung für doppisch basierte Haushalte (Kontenplan); im Übrigen redaktionelle Aktualisierungen.

##### **Zu Buchstabe c**

Bei Produkthaushalten tritt an die Stelle der kameralen Funktionenübersicht die Produktübersicht. Diese Übersicht basiert auf dem Produktrahmen, der zwischen Bund und Ländern im Gremium nach § 49a Absatz 1 vereinbart wird.

#### **Zu Nummer 7** (§ 12 HGrG)

Ergänzungen in Absatz 1 für doppisch basierte Haushalte und Produkthaushalte. Bei dem unverändert gebliebenen Absatz 2 greift die Generalklausel des § 1a Absatz 2. Die Verpflichtungsermächtigungen sind beim jeweiligen Dispositiv auszubringen.

#### **Zu Nummer 8** (§ 13 HGrG)

Die Vorschrift ist obsolet, weil es weder beim Bund noch bei den Ländern entsprechende Anwendungsfälle und kein entsprechendes Bedürfnis an einer Fortführung dieser Regelung gibt.

#### **Zu Nummer 9** (§ 15 HGrG)

##### **Zu Buchstabe a**

Die Generalklausel des § 1a Absatz 2 kann bei Absatz 1 nicht angewandt werden, so dass die Regelungen zur Übertragbarkeit bei doppischem Rechnungswesen explizit getroffen werden. Etwaige Aufwandsermächtigungen des Erfolgsplans werden nicht übertragen. In der Doppik existiert hierfür das Instrument der Rücklagenbildung.

Etwaige nicht ausgeschöpfte, aber weiterhin benötigte Zahlungsermächtigungen des doppischen Finanzplans müssen dagegen – wie im kameralen Haushaltswesen – ins Folgejahr übertragen werden. Es wird eine gesonderte Rücklage gebildet.

Um das Budgetrecht des Parlaments zu wahren, ist die Inanspruchnahme von Rücklagen parlamentarisch zu billigen.

Sonderposten mit Rücklagenanteil werden korrespondierend zu den anteiligen Abschreibungen der Investitionszuschüsse erfolgswirksam aufgelöst. Im Ergebnis sind diese Prozesse erfolgsneutral. Einer gesonderten Ermächtigung bedarf es hierzu nicht.

(Ergebnis-)Rücklagen sind dem Eigenkapital zuzurechnen. Sie ergeben sich rechnerisch aus einem Überschuss der Erfolgsrechnung (siehe § 37 Absatz 3), soweit nicht eine unmittelbare Zuordnung zum „Eigenkapital“ erfolgt. Rücklagen können auch mit einer Zweckbindung (z. B. Konjunkturausgleich) versehen werden.

Die Inanspruchnahme von Rücklagen bedarf der parlamentarischen Ermächtigung, die allgemein oder im Einzelfall erteilt werden kann.

##### **Zu Buchstabe b**

Der bisherige Absatz 2 wird unverändert Absatz 3.

#### **Zu Nummer 10** (§ 17 HGrG)

Die Änderungen dienen der Klarstellung, dass kein Fehlbetrag der Erfolgsrechnung gemeint ist, sondern ein Fehlbetrag auf Ebene der Zahlungsmittel.

#### **Zu Nummer 11** (§ 18 HGrG)

Redaktionelle Anpassung, um die Nettodarstellung von Bundes- oder Landesbetrieben unabhängig von der Haushaltswirtschaft des Bundes oder des Landes weiterhin zu ermöglichen.

#### **Zu Nummer 12** (§ 19 HGrG)

##### **Zu Buchstabe b**

Durch Satz 2 findet die Generalklausel des § 1a Absatz 2 keine Anwendung. Für doppisch basierte Haushalte ist zwischen Erträgen und Forderungen zu differenzieren. Hinsichtlich der Erträge kann – anders als bei Einnahmen in der Kameralistik – keine rechtzeitige Erhebung normiert werden, da sich die Erträge als Buchung einer entsprechend ergebnisrelevanten Maßnahme darstellen. In der Doppik geht es vielmehr um die Realisierung von ausstehenden Forderungen.

##### **Zu Buchstabe c**

Die Änderungen dienen dazu, etwaige Missverständnisse durch eine ansonsten zwingende Anwendung der Generalklausel des § 1a Absatz 2 zu vermeiden. Mit dem Begriff „Ermächtigungen“ werden nicht nur die Kategorien Ausgaben, Auszahlungen, Aufwendungen und die zur Produkterstellung zugewiesenen Mittel, sondern gleichzeitig die Verpflichtungsermächtigungen für alle Systeme des Rechnungswesens einbezogen.

##### **Zu Buchstabe d**

Zwischen Bund und Ländern ist die Geltung des Haushaltsrechts des Bundes dann umstritten, wenn Landesdienststellen, einschließlich der Gemeinden, Teile des Bundeshaushalts ausführen. Mit Verweis auf das HGrG konnten die Länder bislang den Standpunkt vertreten, dass die Ausführung von Teilen des Bundeshaushalts durch die Länder nach den Vorschriften des Landesrechts erfolgen kann, weil das Haushaltsrecht von Bund und Ländern grundsätzlich gleich geregelt war. Auf dieser Grundlage konnte die Bewirtschaftung in der Praxis kompromissorientiert ausgestaltet werden, was u. a. in der VV-BHO zu § 34 Rn. 1.11 Niederschlag gefunden hat. Mit der Novellierung des HGrG können sich im Ergebnis die Unterschiede zwischen dem Haushaltsrecht des Bundes und der Länder erweitern. Das Konkurrenzverhältnis der verschiedenen Haushaltssysteme bei der Bewirtschaftung von Bundesmitteln durch Landesdienststellen wird daher in Absatz 3 geregelt, so dass die Bewirtschaftung in diesen Fällen auch künftig nach einheitlichen Maßstäben erfolgen kann. Von der Regelung in Absatz 3 kann durch Rechtsvorschriften des Bundes oder durch Vereinbarung zwischen dem Bund und der betreffenden Landesstelle abgewichen werden.

**Zu Nummer 13** (§ 21 HGrG)

Die Vorschrift ist obsolet, weil es weder beim Bund noch bei den Ländern entsprechende Anwendungsfälle und kein entsprechendes Bedürfnis an einer Fortführung dieser Regelung gibt.

**Zu Nummer 14** (§ 22 HGrG)

Die Ergänzung begrenzt die Anwendung von Satz 1 auf kamerale Haushalte. In doppisch basierten Haushalten wären übertragbare Aufwendungen begrifflich nicht einschlägig. Die notwendigen Regelungen für doppische Rücklagen sind mit § 15 Absatz 2 getroffen.

**Zu Nummer 15** (§ 27 HGrG)**Zu Buchstabe a**

Mit dem Begriff „Ermächtigungen“ werden nicht nur die Kategorien Ausgaben, Auszahlungen, Aufwendungen und die zur Produkterstellung zugewiesenen Mittel, sondern gleichzeitig die Verpflichtungsermächtigungen für alle Systeme des Rechnungswesens einbezogen.

**Zu Buchstabe b**

Folgeänderungen zu § 15 Absatz 2, um Gleichstellung zwischen kameralen und doppisch basierten Haushalten zu erreichen.

**Zu Buchstabe d**

Die Regelung ergänzt § 15 Absatz 2 spezifisch zu Rücklagen. Soweit keine rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen sind, muss das Finanzministerium aus haushaltswirtschaftlichen Gründen die Möglichkeit besitzen, finanzielle Belastungen für die Folgejahre zu steuern.

**Zu Nummer 16** (§ 33a HGrG)

Durch die vollständige Normierung der Haushaltswirtschaft nach doppischen Grundsätzen verliert § 33a als Vorschrift zur ergänzenden Buchführung und Bilanzierung nach dem HGB seine Bedeutung.

**Zu Nummer 17** (§ 34 HGrG)

Für doppisch basierte Haushalte gelten grundsätzlich die Buchführungsregelungen des HGB. Zahlungen der Finanzrechnung werden dem Jahr zugeordnet, in dem sie geleistet wurden. Aufwendungen werden jedoch dem Jahr zugeordnet, in dem sie wirtschaftlich anfallen. Es sind hierfür in der Doppik zum Jahresende i. d. R. Rechnungsabgrenzungen zu bilden.

Näheres regelt ggf. das Gremium nach § 49a Absatz 1.

**Zu Nummer 18** (§ 37 HGrG)**Zu Absatz 3 – neu –**

Die Struktur der Rechnungslegung doppisch basierter Haushalte wird durch Absatz 3 spezifiziert. Die Rechnungslegung muss Angaben zum Abschluss der in § 10 Absatz 4 aufgeführten Bestandteile des doppischen Finanzplans enthalten.

**Zu Absatz 4 – neu –**

Bei Produkthaushalten ist über die im Dispositiv veranschlagten Parameter Rechnung zu legen. Bei doppisch basierten Produkthaushalten ist damit sowohl nach Absatz 3 als auch nach Absatz 4 Rechnung zu legen.

**Zu Nummer 19** (§ 38 HGrG)

Die Regelungen zu spezifischen Angaben im Rahmen der Haushaltsrechnung werden auf kamerale Haushalte eingegrenzt, für die sie konzipiert wurden. Für doppisch basierte Haushalte treffen bereits die Kategorien, die sich bei Anwendung der Generalklausel nach § 1a Absatz 2 ergeben würden, nicht zu. Für doppisch basierte Haushalte sind die Vorschriften des § 37 Absatz 3 und 4 in Verbindung mit § 10 Absatz 4 sowie die nach § 7a in Verbindung mit § 49a Absatz 1 festzulegenden einheitlichen Standards einschlägig.

**Zu Nummer 20** (§ 39 HGrG)

Die Regelungen zu spezifischen Angaben im Rahmen des kassenmäßigen Abschlusses werden auf kamerale Haushalte eingegrenzt, für die sie konzipiert wurden. Für doppisch basierte Haushalte treffen bereits die Kategorien, die sich bei Anwendung der Generalklausel nach § 1a Absatz 2 ergeben würden, nicht zu.

Für doppisch basierte Haushalte sind für die Angaben zum kassenmäßigen Abschluss die Vorschriften des § 37 Absatz 3 und 4 in Verbindung mit § 10 Absatz 4 sowie die nach § 7a in Verbindung mit § 49a Absatz 1 festzulegenden einheitlichen Standards einschlägig.

**Zu Nummer 21** (§ 40 HGrG)

Die Regelungen zu spezifischen Angaben im Rahmen des Haushaltsabschlusses werden auf kamerale Haushalte eingegrenzt, für die sie konzipiert wurden. Für doppisch basierte Haushalte treffen bereits die Kategorien, die sich bei Anwendung der Generalklausel nach § 1a Absatz 2 ergeben würden, nicht zu.

Für doppisch basierte Haushalte sind für die Angaben zum Haushaltsabschluss die Vorschriften des § 37 Absatz 3 und 4 in Verbindung mit § 10 Absatz 4 sowie die nach § 7a in Verbindung mit § 49a Absatz 1 festzulegenden einheitlichen Standards einschlägig.

**Zu Nummer 22** (§§ 49a – neu – und 49b – neu – HGrG)**Zu § 49a****Zu Absatz 1**

Im Rahmen der Kameralistik sind die haushaltsrechtlichen und -systematischen Verfahrens- und Datengrundlagen für die Haushalte von Bund und Ländern durch das HGrG sowie die BHO bzw. die Landeshaushaltsordnungen definiert. Etwaige Problemfälle in der Anwendung des gemeinsamen Haushaltsrechtsrahmens werden im Bund-Länder-Arbeitsausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ erörtert und bereinigt. In doppischen Haushalten gibt es bereits aufgrund der Tatsache, dass eine Anlehnung an das HGB erfolgt, eine Reihe von systematischen Details festzulegen, die auf die Vergleichbarkeit der Haushalte eine ganz erhebliche Auswirkung haben. Ausgangsbasis einheitlicher Standards für doppische Haushalte und Produkthaushalte sind die

„Mindeststandards Doppik“, der Verwaltungskontenrahmen sowie der Integrierte Produktrahmen auf der Grundlage der Arbeiten des Bund-Länder-Arbeitskreises „KLR/Doppik“. Das Gremium nach § 49a Absatz 1 befasst sich dabei mit Ausführungs- und Erläuterungsbestimmungen vorwiegend technisch-organisatorischer Art. Regelungen, die die grundsätzliche Definition und Festlegung von Haushaltsstrukturen und damit die Ausgestaltung der staatlichen Haushaltswirtschaft und des staatlichen Rechnungswesens betreffen, wären dem jeweiligen Gesetzgeber vorbehalten.

Für erweitert kamerale Haushalte sollen diese Standards ebenfalls insoweit greifen, als sie z. B. den Verwaltungskontenrahmen und ggf. den Produktrahmen verwenden und Vermögens- und Schuldenkategorien jeweils vollständig erfassen und bewerten.

Das zu beauftragende Bund-Länder-Gremium sollte der Arbeitsausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ sein, der sich zur Erarbeitung der technischen Einzelheiten wiederum eines Expertengremiums bedienen kann. Die Standards müssen mit Inkrafttreten der HGrG-Novelle zur Anwendung bereitstehen, damit die Aufstellung, Bewirtschaftung und Rechnungslegung doppischer Haushalte bzw. von Produkthaushalten einheitlich erfolgt.

Die Umsetzung erfolgt durch Verwaltungsvorschriften des Bundes und der Länder. § 49 Absatz 1 Satz 4 begründet keine rechtliche Verpflichtung der Länder zum Erlass entsprechender Verwaltungsvorschriften. Auf der Grundlage der zwischen Bund und Ländern getroffenen Absprachen ist aber davon auszugehen, dass die Länder die mit der vorgesehenen Mehrheit erzielten Arbeitsergebnisse des Standardisierungsgremiums durch Verwaltungsvorschriften umsetzen.

Die Stimmengewichtung von Bund und Ländern bezieht die föderale Ausprägung der Haushaltswirtschaft ebenso ein wie das Interesse nach Vergleichbarkeit der Rechnungsergebnisse berücksichtigt wird. Auf das Erfordernis der Einstimmigkeit wurde verzichtet, um – unter Beachtung der föderalen Belange – ein effektives Verfahren zu ermöglichen. In dem Gremium wird die externe Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof und einen Landesrechnungshof vertreten. Diese nehmen nach ihrem Ermessen an den Sitzungen beratend teil. Die gesetzlichen Beteiligungsrechte der Rechnungshöfe bleiben unberührt. Auch das Statistische Bundesamt sowie die Zentrale Datenstelle der Länderfinanzminister können als Gäste an den Sitzungen des Gremiums beratend teilnehmen. Um die Belange der Finanzstatistik einschließlich der der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erfüllen zu können, wird diese Vorgabe in das Gesetz aufgenommen.

Die Einzelheiten des Gremiums und seiner Verfahrensregeln sowie die Festlegung angemessener Übergangsfristen für die Anwendung festgelegter Standards werden in einer Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung geregelt.

#### Zu Absatz 2

Die Verordnungsermächtigung ist als Kann-Bestimmung formuliert, ihre Inanspruchnahme liegt im Ermessen der Bundesregierung. Sie ermöglicht die Regelung einheitlicher Vorgaben zur Gewährleistung der Vergleichbarkeit der Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern. Insbesondere in

dem Fall, dass über das Gremium nach § 49a Absatz 1 im Ergebnis keine einheitliche Handhabung erreicht wird, kann die Bundesregierung, wenn eine Vergleichbarkeit der Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern nicht mehr gewährleistet ist, mit Zustimmung des Bundesrates im genannten Umfang Regelungen per Verordnung erlassen. Die Reichweite der Verordnungsermächtigung ist auf den Arbeitsbereich des Gremiums beschränkt. Damit soll dem Ziel eines „gestuften“ Vorgehens innerhalb des § 49a Rechnung getragen werden.

#### Zu § 49b

Die Erfüllung der finanzstatistischen Anforderungen ist unabhängig vom System des Rechnungswesens sicherzustellen. Es müssen die finanzstatistischen Daten (Ausgaben und Einnahmen) nach dem Gruppierungs- und dem Funktionenplan – wie bisher auf Ebene der dreistelligen Gliederung – bereitgestellt werden. Entsprechend der Regelung in § 49a Absatz 1 wird die Erfüllung der Anforderungen der Finanzstatistik einschließlich der der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in das Gesetz aufgenommen.

#### Zu Nummer 23 (§ 57 HGrG)

Der Regelungsgehalt ist mittlerweile hinfällig geworden.

#### Zu Nummer 24 (§ 59 HGrG)

Die Vorschrift ist gegenstandslos geworden.

#### Zu Artikel 2 (Änderung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes – § 3 Absatz 1)

##### Zu Nummer 1

Die Neufassung dieser Rechtsvorschrift soll sicherstellen, dass der Bund und alle Länder, auch wenn sie neue Rechnungssysteme anwenden, in der Haushaltsansatz- und Jahresrechnungsstatistik weiterhin die Einnahmen- und Ausgabendaten in der simultanen Untergliederung nach allen Gruppen und Funktionen des Gruppierungs- und Funktionenplans melden (d. h. jede Funktion nach allen Gruppierungen bzw. jede Gruppe nach allen Funktionen). Bisher gab es einen einheitlichen haushaltssystematischen Rahmen, auf den sich die Finanzstatistiken bei der Erfassung ihrer Merkmale (Einnahmen, Ausgaben) bezogen. Da mit den neuen Regelungen im HGrG künftig unterschiedliche Haushalts- und Rechnungswesenssysteme nicht mehr ausgeschlossen sind, muss sich die Gliederung der Einnahmen und Ausgaben für finanzstatistische Zwecke entsprechend der Regelung in § 49b HGrG auf den für Bund und Länder einheitlichen Gruppierungs- und Funktionenplan beziehen. Zur Gewährleistung einer einheitlichen Verfahrens- und Datengrundlage wird nach § 49a Absatz 1 HGrG ein Bund-Länder-Gremium eingerichtet, das auch den Gruppierungs- und Funktionenplan für die Haushalte von Bund und Ländern durch Beschlüsse verbindlich festlegt, welche durch Verwaltungsvorschriften der einzelnen Gebietskörperschaften umzusetzen sind. Bis zu einer erstmaligen Festlegung durch das Gremium nach § 49a Absatz 1 HGrG gilt der nach bisheriger Rechtslage festgelegte Gruppierungs- und Funktionenplan.

In Buchstabe a sind – wie bisher bereits in Buchstabe c – die Erhebungsmerkmale Einnahmen und Ausgaben aus Gründen der Rechtsklarheit ausdrücklich benannt worden.

**Zu Nummer 2**

Die Neufassung dieser Rechtsvorschrift soll sicherstellen, dass der Bund und alle Länder, auch wenn sie neue Rechnungssysteme anwenden, in der vierteljährlichen Kassenstatistik weiterhin die Einnahmen- und Ausgabendaten in der Untergliederung nach Gruppen des Gruppierungsplans melden. Auch hier muss sich die Gliederung der finanzstatistischen Merkmale entsprechend der Regelung in § 49b HGrG auf den für Bund und Länder einheitlichen Gruppierungsplan beziehen.

**Zu Artikel 3 (Bekanntmachungserlaubnis)**

Neubekanntmachungsermächtigung für das Bundesministerium der Finanzen aufgrund der umfangreichen Änderungen des Haushaltsgrundsatzgesetzes.

**Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)**

Die HGrG-Reform soll zum 1. Januar 2010 in Kraft treten. Da die Standards des Gremiums nach § 49a Absatz 1 HGrG bis zum 1. Januar 2010 vorliegen müssen, muss das Standardisierungsgremium nach § 49a Absatz 1 HGrG bereits vor Ende 2009 seine Arbeiten aufnehmen und Standards erstellen.

**Anlage 2****Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des Gesetzes auf Bürokratiekosten geprüft, die durch Informationspflichten begründet werden.

Mit dem vorliegenden Entwurf werden für Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger keine Informationspflichten eingeführt, geändert oder aufgehoben.

Informationspflichten der Verwaltung sind insbesondere durch die Möglichkeit zur Einführung der staatlichen Doppik berührt. Die im jeweiligen Einzelfall zu treffende Entscheidung, Doppik einzuführen, führt zur Anwendung der Vorschriften des Handelsgesetzbuchs hinsichtlich laufender Buchführung, Inventur, Bilanzierung und Abschlussgliederung. Dadurch können Bürokratiekosten für die Verwaltung entstehen. Eine Quantifizierung dieser Kosten ist erst nach Erstellung der methodischen Grundlagen zur Anwendung des Standardkosten-Modells für den Bereich der Verwaltung möglich.

Der Nationale Normenkontrollrat hat im Rahmen seines gesetzlichen Prüfauftrags daher keine Bedenken gegen das Regelungsvorhaben.

## Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 854. Sitzung am 13. Februar 2009 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Möglichkeit einer an die Haushaltsplanaufstellung gekoppelten Pflicht der Länder zur Vorlage des Finanzplans zu prüfen.

Die gesetzlichen Bestimmungen zur Erstellung und Vorlage des Finanzierungsplans sind sowohl im StabG als auch im HGrG geregelt. Es gibt unterschiedliche Rechtsauffassungen darüber, ob auch die Länder, die ihren Haushaltsplan für zwei Jahre aufstellen (§ 9 Absatz 1 HGrG), dennoch den Finanzplan jährlich aktualisieren und vorlegen (§ 50 Absatz 3 HGrG, § 9 Absatz 3, § 14 StabG) müssen. Der administrative Aufwand für die Aktualisierung ist groß und steht in keinem Verhältnis zum Informationsgewinn. Es sollte deshalb den Ländern, die einen Zwei-Jahres-Haushalt aufstellen, freigestellt werden, ihren Finanzplan auch nur alle zwei Jahre zu aktualisieren und vorzulegen.

