

# Haushaltsmodernisierung in den Bundesländern

Vielfältige Reformpfade

Studie

Gefördert durch



# Inhalt

<b>Executive Summary</b>	<b>3</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2. Forschungsdesign</b>	<b>7</b>
<b>3. Bestandsaufnahme zu den Modernisierungsvorhaben</b>	<b>8</b>
<b>4. Auswirkungen des Modernisierungsvorhabens</b>	<b>14</b>
<b>5. Verbesserungspotenziale und Fazit</b>	<b>20</b>

## **Autoren:**

Stefanie Beck  
Michael Plazek

## **Redaktion:**

Petra Brakel  
René Friese  
Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid  
Daniela Horn  
Dr. Ferdinand Schuster  
Robert Skopp

Die Autoren bedanken sich bei  
Herrn MDg Dr. Gert Leis, Finanz-  
ministerium des Landes Nordrhein-  
Westfalen, für die freundliche  
Unterstützung dieser Studie.

## Executive Summary

Das Thema Haushaltsmodernisierung wurde in Deutschland in den vergangenen Jahren nahezu ausschließlich auf kommunaler Ebene diskutiert und evaluiert, während die Reformprozesse auf der Ebene der Bundesländer weitgehend unberücksichtigt blieben. Aus diesem Grund konzentriert sich diese Studie explizit auf die Finanzministerien der Bundesländer, um – bisher einmalig – den derzeitigen Stand, Umsetzungserfahrungen sowie weitere Planungen zur Haushaltsmodernisierung in den einzelnen Ländern systematisch zu erheben.

Die Antworten der teilnehmenden Bundesländer lassen sich in folgenden zentralen Ergebnissen zusammenfassen:

### 1. Ergebnis

Das Haushaltswesen der Bundesländer bewegt sich generell hin zu einer Outputorientierung; die Mehrheit der Bundesländer orientiert sich im Haushaltswesen mittlerweile ganz oder teilweise an Produkten.

### 2. Ergebnis

Bei der Modernisierung des Haushaltswesens geht es nicht nur um den Dualismus „Kameralistik versus Doppik“. In der Praxis gibt es eine Vielzahl von Reformmodellen, die von den Bundesländern in unterschiedlicher Intensität umgesetzt werden.

### 3. Ergebnis

Entsprechend der Vielzahl der Reformmodelle sind Umfang und Dauer der jeweiligen Modernisierungsprojekte sehr unterschiedlich, vor allem hinsichtlich der Reichweite, der Art der eingeführten Instrumente sowie deren Einsatzumfang. Die große Mehrheit der Bundesländer hat – mindestens in Einzelbereichen – eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) eingeführt.

### 4. Ergebnis

Die zuweilen vertretene Annahme, eine Modernisierung des Haushaltswesens würde unvermeidbar hohe Kosten verursachen, ließ sich nicht bestätigen. Keine Landesverwaltung schätzte die Gesamtkosten (inklusive IT) höher als 150 Millionen Euro; die Hälfte der Antwortenden sah die Kosten sogar unter 50 Millionen Euro. Allerdings sind Inhalt und Zeitrahmen der Modernisierungsprojekte im Gegensatz zur kommunalen Ebene weniger klar definiert.

### 5. Ergebnis

Die Finanzministerien sind der maßgebliche Treiber der Modernisierungsprojekte. Außer den Haushaltsreferaten der Fachressorts werden nur wenige andere Institutionen und Verwaltungsbereiche fachlich in die Umsetzung einbezogen. Auch die Politik ist oft nur informativ in den Modernisierungsprozess eingebunden, obwohl ihre Unterstützung als wesentlicher Erfolgsfaktor eingeschätzt wird.

### 6. Ergebnis

Bei den Haushaltsbeschlüssen in Kabinett und Parlament setzen fast alle Bundesländer noch immer auf kamerale (zahlungsorientierte) Daten. Weniger als die Hälfte stellt dabei zusätzlich ergänzende ergebnis-, ressourcen- oder produktorientierte Daten bereit. Alle Länder, die solche Daten für den Kabinettsbeschluss zur Verfügung stellen, erachten dies allerdings als eine klare Verbesserung der Informationsqualität bei der Haushaltsdarstellung.

### 7. Ergebnis

Eine wesentliche Rolle nehmen Veränderungen im Planungsprozess ein, die in fast allen Ländern – vielfach in Form eines Übergangs zu einer Top-Down-Planung – umgesetzt wurden. Drei Viertel der Länder, die einen politischen Eckwertebeschluss einführen, geben an, dass sich durch das Modernisierungsvorhaben die Einhaltung

des Budgetrahmens verbessert hat. Dies kann als Hinweis auf die Tauglichkeit der neuen Konzepte bei der Haushaltskonsolidierung interpretiert werden.

#### **8. Ergebnis**

Etwa die Hälfte der Bundesländer verwendet Produkte, Kennzahlen und KLR-Daten im Rahmen der Haushaltsbewirtschaftung; in der Regel nutzen sie die Daten zudem für die Durchführung von Leistungsvergleichen (zum Beispiel zu Prozesseffizienz, Fallzahlen oder Leistungsqualität).

#### **9. Ergebnis**

Fast alle Bundesländer setzen bei der Mittelbewirtschaftung mittlerweile eine Budgetierung ein; nur sehr wenige scheinen jedoch über umfassend integrierte bzw. strategische Steuerungssysteme (Zielsysteme, Aufgaben- und Politikfeldplanung) zu verfügen.

#### **10. Ergebnis**

Drei Viertel der Bundesländer bestätigen, dass die Modernisierung ihres Haushalts- und Rechnungswesens eine nachhaltige Konsolidierung des Landeshaushalts unterstützen kann; zwei Länder sehen darin sogar eine wesentliche Voraussetzung.

Die Bundesländer erachten als wesentliche Erfolgsfaktoren der Haushaltsmodernisierung die Unterstützung durch die oberste Führungsebene und die Politik, ein schlüssiges, integriertes Gesamtkonzept sowie die starke Relevanz der Informationen für Entscheidungs- und Steuerungsprozesse. Wichtig erscheinen ihnen auch eine stärkere Einbindung der Führungskräfte, ein realistischer und schlanker Ansatz, gute technische Unterstützung, Akzeptanzmanagement sowie Qualifizierungsmaßnahmen. Für den langfristigen Erfolg der Reformen scheint es aktuell wichtig zu sein, den Blick verstärkt auf das vorhandene Potenzial der eingeführten Modernisierungsinstrumente für die tatsächliche Steuerung durch Verwaltung und Politik zu lenken.

## KAPITEL 1

# Einleitung

Das traditionelle Haushaltswesen wurde in den letzten zwanzig Jahren zunehmend kritisch betrachtet – etwa im Hinblick auf zu geringe Steuerungsmöglichkeiten, eine Konzentration lediglich auf Inputs statt auf die Ergebnisse des Verwaltungshandelns, mangelnde externe Transparenz und Verantwortlichkeit sowie bezüglich seiner Starrheit und fehlenden Flexibilität.<sup>1</sup> So haben nicht zuletzt internationale Trends zu New Public Management bzw. Public Governance<sup>2</sup> das traditionelle Haushaltswesen grundlegend herausgefordert. Aufgrund der traditionell starken Bedeutung des Budgets in der Steuerung und Prioritätensetzung der öffentlichen Verwaltung kommt einer Reform des Haushaltswesens eine zentrale Bedeutung als Treiber bzw. kritischer Hebel der Verwaltungsmodernisierung zu.

Eine Neuausrichtung des Haushaltswesens hat sich in der internationalen Verwaltungspraxis konsequenterweise zu einem Eckpfeiler der Verwaltungsmodernisierung entwickelt.<sup>3</sup> Drei wesentliche Zielfelder stehen dabei im Vordergrund: (1) eine nachhaltige Entwicklung öffentlicher Haushalte sowie die Erhöhung fiskalischer Disziplin, zunehmend verstärkt durch die Schuldenbremse; (2) die Steigerung der Effizienz und Effektivität öffentlicher Leistungen durch Ansätze einer verstärkten strategischen Ausrichtung von Haushalten sowie (3) eine verbesserte Transparenz für Bürger, Parlament bzw. die Verwaltung.<sup>4</sup> Vor allem zwei zentrale Pfade der Haushaltsmodernisierung lassen sich zur Umsetzung dieser Ziele international feststellen: Der erste ist durch eine stärkere Ergebnisorientierung des Haushaltswesens (performance budgeting) durch Integration von Wirkungs- und Leistungsdaten sowie eine Neustrukturierung des Budgets und umfassende Veränderungen der Budgetierungslogik gekennzeichnet.<sup>5</sup> Beim zweiten kommt es zu Änderungen der Rechnungslegung hin zu einer den tatsächlichen Ressourcenverbrauch erfassenden doppischen Rechnungslegung (accrual accounting), die mittlerweile bereits von einer Vielzahl der OECD-Länder (zum Beispiel Schweiz, Österreich, Vereinigtes Königreich, Frankreich, Schweden, Australien) umgesetzt wird.

Auch in Deutschland haben diese Ideen zunehmend Eingang gefunden und die Verwaltungspraxis wesentlich beeinflusst.<sup>6</sup> Stark geprägt von der Diskussion des Neuen Steuerungsmodells (NSM)<sup>7</sup> standen in den 90er-Jahren vor allem Themen der Ergebnissteuerung wie die Definition von Produkten, die Einführung einer KLR, eine outputorientierte Struktur des Budgets sowie der Aufbau von Controlling im Vordergrund vieler Reforminitiativen. Das Neue Steuerungsmodell als kommunales Reformmodell hatte von Anfang an auch eine starke Ausstrahlung auf Modernisierungsbestrebungen der Länder. In den letzten Jahren fanden – ebenso angeregt durch Umsetzungserfahrungen auf kommunaler Ebene – Ansätze einer Reform des Rechnungswesens und vor allem die Idee einer Umstellung auf eine doppische Rechnungslegung Eingang in die Modernisierungsagenden der Länder. Seit dem Erlass des Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetzes (HGrGMoG) im Jahr 2009 ist die „staatliche Doppik“ erstmalig als alleiniger Rechnungsstil der Länder zulässig. Gleichzeitig bietet das HGrGMoG für die Länder ein Optionsmodell, das eine Wahl zwischen der Kameralistik, der erweiterten Kameralistik, der Doppik oder auch von Mischformen aus diesen Systemen zulässt. Damit existiert in Deutsch-

1 Vgl.: Lüder, K. (2001); Budäus, D./Behm, C./Adam, B. (2005); Berens, W./Budäus, D./Buschor, E./Fischer, E./Lüder, K./Mundhenke, N./Streim, H. (2008); KGSt/Bertelsmann Stiftung (2009)

2 Vgl.: Pollitt, C./Bouckaert, G. (2011)

3 Vgl.: Ebd.

4 Vgl.: Seiwald, J./Meyer, R./Hammerschmid, G./Egger-Peitler, I./Höllner, M. (2012); Bergmoser, U. (2011)

5 Vgl.: Pollitt, C./Bouckaert, G. (2011)

6 Vgl.: Bergmoser, U. (2011)

7 Vgl.: KGSt (1993)

land auch auf Länderebene kein einheitliches Rechnungswesen mehr.<sup>8</sup> Dies birgt die Gefahr, dass die Länder im Detail unterschiedliche Regelungen treffen und die Unübersichtlichkeit des öffentlichen Haushaltsrechts, ähnlich wie auf kommunaler Ebene, weiter zunimmt. Schon seit Anfang der 1990er-Jahre waren Bestrebungen um die Reform des Haushaltswesens in Deutschland von einer sehr kontrovers geführten Diskussion „Doppik versus Kameralistik“ geprägt. Die Kameralistik wird insbesondere aufgrund ihrer Transparenzdefizite und fehlender Informationen zu Output, Outcome, Ressourcenverbrauch und Vermögen kritisiert. Die Doppik soll diese Defizite beheben und eine nachhaltige Finanzpolitik sowie die intergenerative Gerechtigkeit fördern.<sup>9</sup> Die Frage bzw. Notwendigkeit einer systematischen Verknüpfung der zwei Reformpfade Doppik und Neue Steuerung rückt somit zunehmend in den Vordergrund und wurde in einigen Reformkonzepten auf Länderebene bereits aufgegriffen. Weitreichendere integrierte Ansätze einer Neuen Steuerung wurden bereits in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sowie in den Flächenländern Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz eingeführt.

Trotz vieler Reforminitiativen und Aktivitäten auf Länderebene ist die Umsetzungsdynamik der Haushaltsmodernisierung in Deutschland bisher stark von der kommunalen Verwaltungsebene geprägt. Während für diese Ebene auch bereits empirische Belege über die Umsetzungserfahrungen vorliegen<sup>10</sup>, sind die Erfahrungen auf Länderebene dagegen bislang kaum untersucht. Vielmehr bleibt das Spektrum der Maßnahmen der Haushaltsmodernisierung auf Ebene der Bundesländer sehr breit und schwer fassbar, da die tatsächliche Umsetzung von entsprechenden Ankündigungen und Konzeptpapieren ohne übergeordnete gesetzliche Vorgaben wenig transparent und damit kaum nachprüfbar ist. Hinzu kommt, dass der erreichte Reformstand inzwischen teilweise wieder zurückgedrängt bzw. nicht mehr im Sinne der ursprünglichen Planung ausgebaut wird. Eine erste systematische Bestandsaufnahme fand im Rahmen des 2009 veröffentlichten „Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland“<sup>11</sup> statt, beruht aber auf dem Status quo vor Erlass des HGrGMOG.

Erste Untersuchungen über die Erfolge und Auswirkungen der Reformen auf Länderebene weisen auf einen eher begrenzten Umsetzungserfolg gerade im Hinblick auf die Einführung der Neuen Steuerung hin. Proeller und Siegel bewerten den Status der Umsetzung als „zurückhaltend“<sup>12</sup>, und eine Führungskräftebefragung auf Bundes- und Länderebene ergab ein insgesamt ambivalentes Bild der bisherigen Umsetzungserfahrungen.<sup>13</sup> So wird der Haushaltsrechtsreform zwar ein vergleichsweise hoher Nutzen im Hinblick auf eine verbesserte Verwaltungsführung zugesprochen (durchschnittlich 4,1 auf einer 6-stufigen Skala). Die konkreten Ansätze bzw. Instrumente wie Controlling, Kontrakte oder leistungsorientierte Budgetierung werden hingegen relativ kritisch beurteilt.

Bei der hier vorliegenden Untersuchung, die sich an die Haushaltsabteilungsleitungen der Länderfinanzministerien richtete, interessierte vor allem deren Sicht und Erfahrungen als zentrale Know-how-Träger im Hinblick auf die Umsetzung der Reformen des Haushaltswesens.

8 Budäus, D./Hilgers, D. (2009)

9 KGSt/Bertelsmann Stiftung (2009)

10 Vgl. insbesondere: Bals, H. (2008); Bogumil, J./Ebinger, F./Holtkamp, L. (2011); Bogumil, J./Grohs, S./Kuhlmann, S./Ohm, A. K. (2007); Deutscher Städtetag/PwC (2011)

11 KGSt/Bertelsmann Stiftung (2009)

12 Proeller, I./Siegel, J. P. (2009)

13 Hammerschmid, G./Proeller, I./Reichard, C./Röber, M./Geißler, R. (2010)

---

# Forschungsdesign

---

Die vorliegende Studie stellt die erste Fragebogen-gestützte Vollerhebung zur Haushaltsmodernisierung der deutschen Bundesländer dar. Ziel der Erhebung war eine Darstellung der Gesamtsituation der Haushaltsmodernisierung im Bundesländervergleich, die als Bestandsaufnahme für weitere Diskussionen im Modernisierungsprozess genutzt werden kann. Bisher wurden derartige Erhebungen nicht für die Landesverwaltung durchgeführt, sondern beschränkten sich auf die Modernisierungsvorhaben der Kommunen.

Im Mai 2011 wurden Fragebögen an die Leiterinnen und Leiter der Haushaltsabteilung der Finanzministerien aller deutschen Bundesländer verschickt. Die Befragung wurde durch die Haushaltsabteilung des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalen unterstützt. Insgesamt wurden 14 ausgefüllte Fragebögen zurückgesandt. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 87,5 Prozent. Die zwei Flächenländer, die nicht an der Befragung teilnahmen, begründeten dies schriftlich. Eines der beiden Bundesländer gab an, dass sich das Modernisierungsprojekt noch im frühen Planungsprozess befinde und hierzu noch keine Kabinettsbefassung, auf deren Basis eindeutige Angaben erfolgen könnten, stattgefunden habe. Im zweiten Fall wurde die Nichtteilnahme damit begründet, dass der Fragebogen einseitig auf das Ziel einer umfassenden Einführung aller Neuen Steuerungsmodelle ausgerichtet sei.

Nach einer ersten Erfassung der Daten erfolgten Anfang 2012 bei allen 14 teilnehmenden Bundesländern telefonische Nachfragen zur Validierung und Ergänzung der Fragebogen-basierten Antworten.

Die Erhebung umfasste Fragen zum aktuellen Stand sowie zu den weiteren Plänen des Haushaltsmodernisierungsvorhabens, zu dessen Auswirkungen auf die Qualität und das Tempo haushaltswirtschaftlicher Entscheidungen sowie zu dessen Nutzen und möglichen Optimierungspotenzialen. Einleitend wurde im Fragebogen erläutert, dass unter dem Begriff „Modernisierungsvorhaben“ sämtliche Ergänzungen der kameraleen Haushaltswirtschaft subsumiert werden sollen, wie zum Beispiel die Einführung von Produktblättern, KLR, Budgetierung, prozessuale Veränderungen, Anpassung der mittelfristigen Finanzplanung etc. Der Fragebogen beinhaltete offene und geschlossene Fragen, die sich zum Teil sowohl auf den gegenwärtigen Status als auch auf die zukünftige Planung der Haushaltsmodernisierung in den Bundesländern bezogen.

Den Adressaten wurde eine anonymisierte Auswertung zugesichert.

# Bestandsaufnahme zu den Modernisierungsvorhaben

## 1. Ergebnis

Das Haushaltswesen der Bundesländer bewegt sich generell hin zu einer Outputorientierung; die Mehrheit der Bundesländer orientiert sich im Haushaltswesen mittlerweile ganz oder teilweise an Produkten.

## 3.1 Inhaltliche Ausgestaltung

### Haushaltsdarstellung und -erfassung

Einleitend wurden die Teilnehmer nach der Art der Haushaltsdarstellung innerhalb ihrer Reformansätze befragt: rein titelorientierter Haushalt, produktorientierter Haushalt oder Produkthaushalt (siehe Erläuterung in blauer Box). Außerdem sollte unterschieden werden, ob die jeweilige Haushaltsdarstellung bereits umgesetzt wird (vergleiche Tabelle 1) oder sich noch in der Planung befindet. Es wird deutlich, dass bei der Haushaltsdarstellung der Bundesländer eine große Heterogenität vorherrscht und auch Mischformen aus den drei genannten Arten der Haushaltsdarstellung vorkommen. So erfolgt die Haushaltsdarstellung in Form eines flächendeckenden Produkthaushalts bisher nur in zwei Bundesländern.

Tabelle 1: Aktuelle Art der Haushaltsdarstellung	Anzahl der Bundesländer (N=13) <sup>14</sup>
Rein titelorientierter Haushalt	5
Rein titelorientierter Haushalt und in Teilbereichen produktorientierter Haushalt <sup>15</sup>	1
Produktorientierter Haushalt	3
Produkthaushalt und in Teilbereichen noch rein titelorientierter Haushalt <sup>16</sup>	1
Produkthaushalt	2
Mischform aus allen drei Arten <sup>17</sup>	1

#### Rein titelorientierter Haushalt\*

Beim titelorientierten Haushalt wird ein verbindliches Budget für jeden Titel festgelegt. Der durchschnittliche titelorientierte Landeshaushalt klassischer Prägung verfügt über mehrere Tausend Haushaltstitel. Dies stellt eine stark inputorientierte Art der Budgetbewilligung dar.

#### Produktorientierter Haushalt\*

Der produktorientierte Haushalt erweitert die rein inputorientierte Titel- bzw. Kontendarstellung um Informationen über den Output in Form von Produkten. Dadurch wird versucht, eine stärkere Wirkungsorientierung in die Haushaltsplanung zu integrieren. Allerdings bleibt im produktorientierten Haushalt die Gliederung nach Titeln bzw. Konten erhalten. Der Hauptunterschied zum Produkthaushalt liegt darin, dass beim produktorientierten Haushalt die inputorientierte Budgetdefinition weiterhin im Vordergrund steht, während im Produkthaushalt die zu erstellenden Produkte die primäre Entscheidungsgrundlage darstellen.

#### Produkthaushalt\*

Im Produkthaushalt wird der Umfang der geplanten Leistungen anhand von Produkten definiert, die der Erreichung bestimmter Ziele bzw. der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben dienen. In ihm wird für jede Organisationseinheit der Verwaltung die Art, Qualität und Menge der Produkte definiert, die jede Einheit mit ihrem Budget zu erstellen hat, sowie Ziele und Kennzahlen, die damit erreicht werden sollen. Damit besitzt der Produkthaushalt eine klare Output- und Wirkungsorientierung und stellt einen Gegenpart zum vorwiegend inputorientierten titel- bzw. kontenbezogenen Haushalt dar.

\*In Anlehnung an Bundestags-Drucksache 16/12060 (2009): Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Haushaltsgrundsatzgesetzes (Haushaltsgrundsatzmodernisierungsgesetz – HGRGMoG)



In vier Bundesländern ist eine Anpassung der Haushaltsdarstellung geplant. Einer dieser Bundesländer plant eine Umstellung auf den Produkthaushalt und macht keine Angaben zur derzeitigen Haushaltsdarstellung. Von den fünf Bundesländern, die heute rein titelorientierte Darstellungen umsetzen, planen drei bereits die Einführung einer produktorientierten Haushaltsdarstellung. Nur zwei Bundesländer mit einer rein titelorientierten Haushaltsdarstellung planen gegenwärtig keine Änderung.

In der Tatsache, dass drei Viertel der deutschen Bundesländer im Rahmen ihrer Haushaltsmodernisierung eine produktorientierte Haushaltsdarstellung bzw. eine Darstellung in Form eines Produkthaushalts gegenwärtig umsetzen oder eine solche Einführung planen, wird eine klare Tendenz hin zu einer Outputorientierung der Länderhaushalte deutlich. Diese Entwicklung entspricht auch dem internationalen Trend des Performance Budgeting (siehe Einleitung).

Outputorientierung ist zunächst einmal unabhängig vom Rechnungsstil. Diese beschriebene Entwicklung bei der Haushaltsdarstellung führt jedoch nicht zwingend zu einer Umstellung der Erfassung der Haushaltsdaten von kameral auf doppisch (vergleiche Tabelle 2).

Die Daten zeigen, dass die Erfassung der Haushaltsdaten – also der Rechnungsstil für die im Haushalt berücksichtigten Rechnungsgrößen – in den meisten antwortenden Bundesländern (acht) immer noch flächendeckend kameral erfolgt. Fünf dieser Bundesländer geben an, dass sie rein kameral erfassen, wobei ein Land Daten der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) mitbucht und drei Länder explizit angeben, eine erweiterte Kameralistik zu verfolgen, bei welcher der kameraler Haushalt um einzelne betriebswirtschaftliche Elemente ergänzt wird (ohne Abbildung von Produkten im Haushalt). Sechs Bundesländer erfassen die Haushaltsdaten mittlerweile in Teilbereichen (vor allem in Landesbetrieben) bzw. flächendeckend doppisch.<sup>18</sup>

Im Hinblick auf die doppische Rechnungslegung zeichnen sich in naher Zukunft kaum Änderungen ab, da nur zwei Bundesländer derzeit eine Umstellung (kameral zu erweitert kameral bzw. kameral zu doppisch) planen.

Tabelle 2: Erfassung der Haushaltsdaten	Anzahl der Bundesländer (N=14)
kameral	8
kameral und doppisch <sup>18</sup>	3
doppisch	3

Die Modernisierung der Haushaltsdarstellung geht im Gegensatz zu den Kommunen somit nicht zwangsläufig Hand in Hand mit einer Reform bei der Erfassung der Haushaltsdaten. Bei den Kommunen ist bis auf wenige Ausnahmen (zum Beispiel Bayern und Thüringen) eine Umstellung von Rechnungs- und Haushaltswesen auf die Doppik oder die erweiterte Kameralistik verpflichtend und wurde auch bereits in den meisten Kommunen umgesetzt.<sup>19</sup>

An dieser Stelle soll darauf hingewiesen werden, dass sich die doppische Erfassung sowie die Darstellung des Haushalts in Form eines Produkthaushalts nicht zwingend gegenseitig bedingen. Auch im kameralistischen Haushalt kann die traditionelle Titeltgliederung durch eine Produktgliederung ersetzt werden.

### Ergänzende Instrumente/Maßnahmen

Die breite Streuung der eingeführten Instrumente und Maßnahmen zeigt die große Heterogenität der Ansätze bei den jeweils gewählten Reformmodellen (vergleiche Tabelle 3 auf Seite 10). Neun der 14 Bundesländer haben prozessuale Änderungen des Haushaltskreislaufs wie beispielsweise die Einführung einer Top-Down-Planung vorgenommen (acht) bzw. planen eine derartige Änderung (eins).

## 2. Ergebnis

Bei der Modernisierung des Haushaltswesens geht es nicht nur um den Dualismus „Kameralistik versus Doppik“. In der Praxis gibt es eine Vielzahl von Reformmodellen, die von den Bundesländern in unterschiedlicher Intensität umgesetzt werden.

14 Ein Bundesland hat keine Angaben zur aktuellen Art der Haushaltsdarstellung gemacht.

15 Es sind verschiedene Leistungsaufträge implementiert.

16 Ein Bundesland veröffentlicht zwei Haushaltsberichte.

17 Produkthaushalt in Pilotbehörde, produktorientierter Haushalt in KLR-Behörden sowie rein titelorientierter Haushalt in den übrigen Behörden.

18 Drei Bundesländer haben hier angegeben, sowohl doppisch als auch kameral zu erfassen. Die doppische Erfassung erfolgt hierbei nur für die jeweiligen Landesbetriebe. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass weitere Bundesländer für ihre Landesbetriebe eine doppische Erfassung vorsehen.

19 Vgl.: Deutscher Städtetag/PwC (2011)

Hingegen kam es erst in vier Bundesländern zu einer Veränderung der mittelfristigen Finanzplanung im Hinblick auf Verbindlichkeit und haushaltskonforme Datendarstellung; drei weitere planen entsprechende Änderungen.

Nur drei Bundesländer geben an, dass sie momentan strategische Steuerungssysteme (Zielsysteme, Aufgaben- und Politikfeldplanung etc.) einsetzen. Die gleichen Länder setzen den Produkthaushalt um. Drei weitere planen die Einführung derartiger Systeme; sie beabsichtigen entweder die Einführung eines Produkthaushalts oder eines produktorientierten Haushalts.

Zehn Bundesländer haben – zumindest in ausgewählten Einrichtungen – eine KLR eingeführt; ein weiteres Bundesland plant diese Maßnahme. Sechs verwenden ein ergänzendes Berichtswesen; zwei weitere planen dessen Einführung. Eine Budgetierung wird sogar bereits in zwölf Bundesländern eingesetzt; bei einem weiteren ist dies in der Planung (siehe hierzu auch Kapitel 4.3).

<b>Tabelle 3: Ergänzende Instrumente/ Maßnahmen (Mehrfachnennungen möglich)</b>	<b>Umgesetzt (Anzahl der Bundesländer; N=14)</b>	<b>Geplant (Anzahl der Bundesländer; N=6)<sup>20</sup></b>
Budgetierung (kamerales Budget/KLR-Budget/Produktbudget)	12	1
Einführung einer KLR in ausgewählten Einrichtungen	10	1
Prozessuale Veränderungen im Haushaltskreislauf (zum Beispiel Top-Down-Planung)	8	1
Ergänzendes institutionalisiertes Berichtswesen	6	2
Veränderung der mittelfristigen Finanzplanung im Hinblick auf Verbindlichkeit und haushaltskonformer Datendarstellung	4	3
Strategische Steuerungssysteme (Zielsysteme, Aufgaben- und Politikfeldplanung etc.)	3	3

Insgesamt ist festzustellen, dass einzelne ergänzende bzw. neue Instrumente und Maßnahmen im Rahmen der Haushaltsmodernisierung eingeführt wurden. Insbesondere der Haushaltsplanungsprozess wurde in einigen Bundesländern angepasst. Jedoch haben die meisten Bundesländer bisher von weitreichenden Eingriffen und Umstellungen in Richtung eines integrierten Gesamtkonzepts abgesehen. Vor allem aufgrund der sehr heterogenen Verwendung der einzelnen Instrumente und Maßnahmen können keine allgemeingültigen Typen oder Konzepte abgeleitet werden.

### Rechtliche Grundlagen

Mit der Einführung neuer Instrumente und Maßnahmen sowie der Veränderung des Haushaltsprozesses geht in allen Bundesländern die Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen einher. So geben zwölf der teilnehmenden Bundesländer an, dass ihre Landshaushaltsordnung (LHO) im Zuge der Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens angepasst wurde bzw. wird. Nur zwei Länder planen bisher aufgrund des begrenzten Umfangs ihrer Modernisierungsvorhaben keine Änderung der LHO. Fast alle Bundesländer (13) beabsichtigen, weitere Gesetze, Rechtsverordnungen, Erlasse oder sonstige Verwaltungsvorschriften anzupassen.

Über die bereits angedachten Anpassungen hinaus sehen nur drei Bundesländer einen Verbesserungsbedarf bei den Änderungen oder Ergänzungen ihrer haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen.

## 3.2 Projektkonzeption und -verlauf

### Projektdauer

Bei den Antworten zu Projektdauer und -kosten sollte berücksichtigt werden, dass jedes Bundesland sein Modernisierungsprojekt unterschiedlich definiert. Die Projekte unterscheiden sich daher nicht nur inhaltlich, sondern teilweise auch im Umfang deutlich voneinander. Viele Bundesländer setzen bisher nur auf eine Teilmodernisierung und führen nicht vollständig und flächendeckend ein neues Haushaltssystem ein.

Die Hälfte der antwortenden Bundesländer (sieben) macht im Fragebogen Angaben zur geplanten bzw. tatsächlichen Dauer des Modernisierungsprojekts. Diese liegt zwischen fünf und elf Jahren. Hier scheint insbesondere die Einführung eines Produkthaushalts einen genaueren Projektplan zu erfordern, der auch klare Aussagen hinsichtlich der Projektdauer zulässt.

Nach eigenen Angaben hat die Hälfte der Teilnehmer (sieben) das Projekt bereits abgeschlossen; davon fünf innerhalb der geplanten Projektdauer. Nur zwei haben ihren Zeitplan um zwei bzw. drei Jahre überschritten.

Bei den Kommunen hatte der Deutsche Städtetag eine Übergangszeit von der Kameralistik zur Doppik von fünf Jahren bis zum Einzelabschluss empfohlen.<sup>21</sup> In den Bundesländern, in denen die Doppik flächendeckend eingeführt wurde, wurde nach Maßgabe der entsprechenden Gesetze je nach Bundesland eine Übergangszeit von zwei bis sechs Jahren für eine Umstellung der kommunalen Haushalte auf die Doppik angesetzt.

Durch die Umstellung auf die Doppik bzw. erweiterte Kameralistik wird erkennbar, dass die Kommunen in den meisten Bundesländern bei der Haushaltsmodernisierung den Ländern voraus sind. Dies könnte auch darauf beruhen, dass die Kommunen aufgrund der gesetzlichen Vorgaben der Länder unter einem größeren Druck standen, die Reformen bis zu einem bestimmten Stichtag umzusetzen. Für die Länder gibt es solche gesetzlichen Vorgaben nicht.

### Projektkosten

Die Frage nach den Projektkosten wurde von zehn der 14 Teilnehmer beantwortet. Bei allen diesen Bundesländern bewegen sich externe Beratungskosten, externe IT-Kosten sowie interne Personalkosten jeweils im unteren Kostenbereich (bis 50 Millionen Euro). Allerdings sind unter den restlichen vier Teilnehmern drei große Bundesländer mit zum Teil weitreichenden Modernisierungsvorhaben. Je nach Projektumfang und -dauer betragen die kumulierten Gesamtkosten für die drei Bereiche zwischen weniger als zehn und 150 Millionen Euro (vergleiche Tabelle 4).

Tabelle 4: Gesamtkosten des Modernisierungsprojekts (externe Beratungskosten, externe IT-Kosten sowie interne Personalkosten)	Anzahl der Bundesländer (N=10)
Weniger als 10 Millionen Euro	2
Zwischen 10 und 50 Millionen Euro	3
Zwischen 50 und 100 Millionen Euro	2
Zwischen 100 und 150 Millionen Euro	3

Befragt nach den geplanten externen Projektkosten gaben sechs Bundesländer an, den vorgesehenen Kostenrahmen eingehalten zu haben. Bei dreien kam es sogar zu einer Unterschreitung der avisierten Kosten, und nur bei einem Bundesland wurde mehr ausgegeben als geplant.

### 3. Ergebnis

Entsprechend der Vielzahl der Reformmodelle sind Umfang und Dauer der jeweiligen Modernisierungsprojekte sehr unterschiedlich, vor allem hinsichtlich der Reichweite, der Art der eingeführten Instrumente sowie deren Einsatzumfang. Die große Mehrheit der Bundesländer hat – mindestens in Einzelbereichen – eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) eingeführt.

### 4. Ergebnis

Die zuweilen vertretene Annahme, eine Modernisierung des Haushaltswesens würde unvertretbar hohe Kosten verursachen, ließ sich nicht bestätigen. Keine Landesverwaltung schätzte die Gesamtkosten (inklusive IT) höher als 150 Millionen Euro; die Hälfte der Antwortenden sah die Kosten sogar unter 50 Millionen Euro. Allerdings sind Inhalt und Zeitrahmen der Modernisierungsprojekte im Gegensatz zur kommunalen Ebene weniger klar definiert.

20 Sechs Bundesländer haben sich neben den bereits umgesetzten Instrumenten und Maßnahmen auch zu den geplanten Schritten geäußert.

21 Vgl.: Deutscher Städtetag/PwC (2011)

### Anpassung der IT-Systeme

Eine wichtige Komponente vieler Haushaltsmodernisierungsprojekte ist die Anpassung der vorhandenen IT-Systeme zur Bewältigung der neuen Anforderungen. Daher ist es nicht verwunderlich, dass zwölf Bundesländer Anpassungen an ihren IT-Systemen vorgenommen haben bzw. vornehmen werden. Bei acht Bundesländern wurde bzw. wird ein neues, integriertes IT-System in sämtlichen Bereichen (Finanzministerium und Fachressorts) eingeführt. Bei einem wird das bestehende IT-System durch ein neues Modul des bestehenden Systems ergänzt. Zwei weitere fügen ihrem IT-System ein neues eigenständiges System hinzu, das über eine Schnittstelle mit dem bisherigen verbunden wird. Ein Bundesland wählt eine Mischung aus diesen beiden Systemanpassungen. Neun der Bundesländer scheinen mit der Veränderung ihrer IT-Systeme zufrieden zu sein; nur drei derjenigen, die Änderungen vorgenommen haben, nennen explizit einen Optimierungsbedarf ihrer IT-Systemadministration. Eines davon hatte ein vollständig neues System eingeführt. Außerdem gaben sechs der zwölf Bundesländer, die Anpassungen vorgenommen haben, an, die zusätzliche IT-Unterstützung (zum Beispiel Planungstools) auch bei der Änderung ihres Planungsprozesses zu nutzen.

Lediglich zwei Bundesländer haben nach eigener Aussage auf IT-Anpassungen verzichtet. Eines der beiden nennt allerdings die Optimierung seiner IT-Systemadministration als Verbesserungsansatz für das Modernisierungsvorhaben.

Nach Ende des Modernisierungsprojekts wird die Mehrzahl der Bundesländer von SAP angebotene IT-Systemlandschaften für ihr Haushalts- und Rechnungswesen nutzen. Fünf Bundesländer werden nur noch mit SAP arbeiten. Vier weitere werden durch SAP ergänzte IT-Systeme nutzen. Nur fünf Bundesländer werden ausschließlich alternative IT-Systeme verwenden; genannt wurden: MACH Integriertes Haushalts- und Bewirtschaftungssystem, ProFiskal, Baan ERP LN und HAV-Web.

Tabelle 5: Für das Haushalts- und Rechnungswesen genutzte IT-Systemlandschaft nach der Umsetzung des Modernisierungsvorhabens (offene Frage)	Anzahl der Bundesländer (N=14)
Nur SAP	5
SAP und andere IT-Systeme	4
Nur andere IT-Systeme	5

### Akteure

Maßgeblicher Treiber bei der Entscheidung für die Modernisierung ist in allen befragten Bundesländern das jeweilige Finanzministerium, bei dem in der Regel auch die Federführung für das Modernisierungsvorhaben liegt. Nur ein Bundesland verweist darauf, dass die Federführung im Rahmen der Ressorthoheit gleichberechtigt durch die einzelnen Fachressorts erfolgt. Weitere maßgebliche Treiber sind die Landesregierungen als Ganzes (in neun Bundesländern) sowie die Landtage (in sechs Bundesländern). Die Staatskanzlei wird von keinem Bundesland explizit als maßgeblicher Treiber der Modernisierung gesehen. Der Landesrechnungshof sowie sonstige Verwaltungsbereiche werden jeweils nur in einem Bundesland als maßgebliche Treiber identifiziert. Bei der Interpretation der Angaben in diesem Abschnitt sollte berücksichtigt werden, dass die Fragebögen von den Finanzministerien ausgefüllt wurden.

In zehn Bundesländern wurde das Modernisierungsprojekt organisatorisch in einem Referat bzw. einer Stabsstelle der Haushaltsabteilung des federführenden Finanzministeriums angebunden. Zwei dieser Bundesländer haben zusätzlich eine Stabsstelle bei der Hausleitung. In einem Bundesland ist das Modernisierungsprojekt ausschließlich bei einer Stabsstelle der Hausleitung verankert. In vier Bundesländern wurde es als Referat in anderen Abteilungen des Finanzministeriums angesiedelt, beispielsweise in der Grundsatzabteilung.

### 5. Ergebnis

Die Finanzministerien sind der maßgebliche Treiber der Modernisierungsprojekte. Außer den Haushaltsreferaten der Fachressorts werden nur wenige andere Institutionen und Verwaltungsbereiche fachlich in die Umsetzung einbezogen. Auch die Politik ist oft nur informativ in den Modernisierungsprozess eingebunden, obwohl ihre Unterstützung als wesentlicher Erfolgsfaktor eingeschätzt wird.

Tabelle 6: Welche weiteren Institutionen werden im Rahmen des Projekts aktiv einbezogen? (Mehrfachnennungen möglich)	Fachliche Unterstützung (Anzahl der Bundesländer; N=11)	Informativ (Anzahl der Bundesländer; N=11)
Haushaltsreferate der Fachressorts	8	4
Landtag	4	7
Landesrechnungshof <sup>22</sup>	4	6
(Ausgewählte) nachgeordnete Behörden (zum Beispiel Bezirksamter, KLR-Behörden)	4	2
Staatskanzlei	3	5
Sonstige (zum Beispiel gesamte Landesverwaltung, Sonderbeauftragte der Ressorts) <sup>23</sup>	3	1

Die federführenden Ressorts binden auch andere Institutionen in das Modernisierungsvorhaben ein – entweder in Form einer fachlichen Unterstützung oder informativ (vergleiche Tabelle 6). Für eine explizit fachliche Unterstützung des Modernisierungsvorhabens werden (in acht Bundesländern) vor allem die Haushaltsreferate der Fachressorts genannt. Andere Institutionen (zum Beispiel Landtag, Staatskanzlei, Landesrechnungshof) werden hingegen vorwiegend informativ einbezogen.

Neun Bundesländer, die den Landtag und/oder die Landesregierung als entscheidende Akteure beim Voranbringen des Modernisierungsvorhabens ansehen, nennen auch die Akzeptanz des Projekts auf Führungsebene bzw. die (politische) Unterstützung als kritische Erfolgsfaktoren für ein Gelingen des Vorhabens. Jedoch sehen nur sechs Bundesländer die Politik in Form des Landtags vom Modernisierungsvorhaben selbst berührt.

Aus der Bewertung der Relevanz der einzelnen Akteure für das Modernisierungsvorhaben sowie deren organisatorischer Zuordnung kann geschlossen werden, dass aus Sicht der Verwaltung das Modernisierungsvorhaben hauptsächlich als eine Aufgabe der Exekutive und insbesondere als Thema der Haushaltsbereiche verstanden wird. Dies korrespondiert auch mit der Ansicht der meisten teilnehmenden Bundesländer, dass vor allem das Finanzministerium, die Fachressorts (jeweils zwölf Bundesländer) sowie nachgeordnete Bereiche (14 Bundesländer) von den Modernisierungsansätzen betroffen sind. Außerdem wird dies durch die Aussage gestützt, dass weniger als die Hälfte der antwortenden Bundesländer die Legislative – den Landtag – als unmittelbar von den Auswirkungen betroffen erachtet. Die Politik scheint somit weit weniger davon betroffen zu sein als die Verwaltung. Obwohl ihre Unterstützung als wesentlicher Erfolgsfaktor eingeschätzt wird, ist sie oft nur informativ in den Modernisierungsprozess eingebunden.

<sup>22</sup> Ein Bundesland bezieht den Landesrechnungshof sowohl durch fachliche Unterstützung als auch informativ ein.

<sup>23</sup> Ein Bundesland bezieht seine Sonderbeauftragten sowohl durch fachliche Unterstützung als auch informativ ein.

# Auswirkungen des Modernisierungsvorhabens

## 6. Ergebnis

Bei den Haushaltsbeschlüssen in Kabinett und Parlament setzen fast alle Bundesländer noch immer auf kamerale (zahlungsorientierte) Daten. Weniger als die Hälfte stellt dabei zusätzlich ergänzende ergebnis-, ressourcen- oder produktorientierte Daten bereit. Alle Länder, die solche Daten für den Kabinettsbeschluss zur Verfügung stellen, erachten dies allerdings als eine klare Verbesserung der Informationsqualität bei der Haushaltsdarstellung.

## 4.1 Relevanz für die politische Ebene

Befragt nach der Datenbasis für die Erstellung des Kabinettsbeschlusses zum Haushalt gaben 13 der 14 antwortenden Bundesländer an, kamerale – also zahlungsorientierte – Daten zu nutzen. Nur sechs Bundesländer verwenden ergänzend weitere Datengrundlagen, wobei sich die Einsatzvarianten stark unterscheiden: Drei Bundesländer setzen zusätzlich sowohl ergebnisorientierte Daten (definiert als nicht finanzielle mengen- und wirkungsorientierte Kennzahlen) als auch ressourcenorientierte Daten (definiert als sämtliche Daten, die den Werteverzehr abbilden – das heißt KLR-Daten, insbesondere Pensionsrückstellungen und Abschreibungen) sowie produktbezogene Daten ein. Je ein Bundesland nutzt zusätzlich ergebnis- und ressourcenorientierte Daten bzw. ergebnis- und produktbezogene Daten. Ein weiteres Bundesland gab an, zusätzlich zu den kamerale Daten ausschließlich ergebnisorientierte Daten zu verwenden (vergleiche Tabelle 7 zur Übersicht über die verschiedenen Anwendungstypen).

Ein einziges Bundesland gab an, zumindest für die bereits vollständig auf Doppik umgestellten Behörden im Zuge des Kabinettsbeschlusses ausschließlich produkt-, ergebnis- und ressourcenorientierte Daten zugrunde zu legen; kamerale Daten würden hierbei nicht mehr verwendet. Geplant sei, dieses Verfahren nach flächendeckender Doppik-Umstellung für alle Landesbehörden anzuwenden.

Alle Bundesländer gaben an, bei den Beratungen und Entscheidungen im Landtag dieselbe Datenbasis zu nutzen, die auch der Erstellung des Kabinettsbeschlusses zugrunde liegt.

Tabelle 7: Auf welcher Datenbasis erfolgen die Erstellung des Kabinettsbeschlusses bzw. die Beratungen / die Entscheidung im Parlament?	Anzahl der Bundesländer (N=14)
Ausschließlich kamerale (zahlungsorientierte) Daten	7
Kamerale Daten und zusätzlich ergebnisorientierte, ressourcenorientierte und produktbezogene Daten	3
Kamerale Daten und zusätzlich ergebnisorientierte und ressourcenorientierte Daten	1
Kamerale Daten und zusätzlich ergebnisorientierte und produktbezogene Daten	1
Kamerale Daten und zusätzlich ergebnisorientierte Daten	1
Ausschließlich ergebnisorientierte, ressourcenorientierte und produktbezogene Daten	1

Die geringe Verbreitung ergebnis-, ressourcen- und produktbezogener Daten beim Kabinettsbeschluss und bei den parlamentarischen Haushaltsberatungen korrespondiert mit den dargestellten Antworten zu der nur sehr wenig verbreiteten Aufnahme zusätzlicher Datengrundlagen (KLR-Daten, finanzielle Kennzahlen, nicht finanzielle Kennzahlen oder Ziele) in den rechtlich verbindlichen Teil des Haushalts. Insgesamt lässt sich somit feststellen, dass die Mehrheit der Landeskabinette und -parlamente und somit die Landespolitik

weiterhin ausschließlich auf der Basis kameraler, zahlungsorientierter Daten entscheidet. Die im Zuge nahezu aller Modernisierungsprojekte zusätzlich erhobenen Dateninformationen scheinen in den meisten Bundesländern noch allein der Verwaltung zur internen Nutzung vorbehalten zu sein.

Vor diesem Hintergrund muss die Aussage von 13 der insgesamt 14 Bundesländer, mit ihrem Modernisierungsvorhaben eine Verbesserung der Informationsgrundlage für politische Entscheidungen sowie die Unterstützung einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung zu verfolgen, kritisch hinterfragt werden. Wie kann diese Zielstellung erreicht werden, solange die Regierung und die Parlamentarier bei ihren Haushaltsberatungen dieselben Datengrundlagen wie früher nutzen?

### Aufnahme von Daten in den rechtlich verbindlichen Teil des Haushalts

Elf von 14 antwortenden Bundesländern verneinen eine Aufnahme von KLR-Daten im Rahmen einer produktorientierten/budgetorientierten Darstellung in den rechtlich verbindlichen Teil des Haushalts, der Gegenstand des Parlamentsbeschlusses ist. Die übrigen drei Bundesländer nehmen KLR-Daten dort auf und haben zumindest in Pilotprojekten Produkthaushalte eingeführt. Hieraus kann geschlossen werden, dass die Produktdarstellung in diesen Bundesländern eine hohe Verbindlichkeit hat.

Die Frage, ob finanzielle bzw. nicht finanzielle Kennzahlen oder Ziele in den rechtlich verbindlichen Teil des Haushalts aufgenommen werden, verneinten neun der hier antwortenden zwölf Bundesländer. Zwei Bundesländer nehmen an dieser Stelle alle drei Komponenten auf. In keinem der beiden Bundesländer betrifft dies jedoch den Gesamthaushalt, sondern lediglich ausgewählte Behörden oder Produktgruppenhaushalte. Ein Bundesland hat zumindest für Pilotbehörden die verbindliche Aufnahme von finanziellen und nicht finanziellen Kennzahlen vorgesehen.

## 4.2 Veränderungen im Haushaltsplanungsprozess

Elf Bundesländer geben an, dass im Rahmen des Modernisierungsvorhabens der Haushaltsplanungsprozess verändert wird. Acht dieser Bundesländer haben hinsichtlich ihres Planungsprozesses einen politischen Eckwertebeschluss zur Festsetzung des Budgetrahmens eingeführt bzw. planen dies.

Sieben der 14 Bundesländer haben im Planungsprozess einschließlich der mittelfristigen Finanzplanung eine Top-Down-Planung eingeführt bzw. planen dies im Zuge ihres Modernisierungsprojekts. Damit kehren sie von dem bisher meist angewandten Bottom-Up-Verfahren im Rahmen der Haushaltsplanungen ab (siehe Erläuterungen in blauer Box).

### 7. Ergebnis

Eine wesentliche Rolle nehmen Veränderungen im Planungsprozess ein, die in fast allen Ländern – vielfach in Form eines Übergangs zu einer Top-Down-Planung – umgesetzt wurden. Drei Viertel der Länder, die einen politischen Eckwertebeschluss einführen, geben an, dass sich durch das Modernisierungsvorhaben die Einhaltung des Budgetrahmens verbessert hat. Dies kann als Hinweis auf die Tauglichkeit der neuen Konzepte bei der Haushaltskonsolidierung interpretiert werden.

#### Bottom-Up-Planung

Die Bottom-Up-Planung steht für ein Planungsverfahren, bei dem die Planung ausgehend von der untersten Hierarchieebene stufenweise nach oben zur obersten Hierarchieebene erfolgt. Die Planung verläuft somit vom Detail zum Gesamten.

Im Rahmen der Haushaltsaufstellung wird bei diesem Ansatz der Finanzbedarf basierend auf entsprechenden Erfahrungen und Planungen jeweils von der unteren Einheit zur nächsthöheren Einheit gemeldet. Die einzelnen Ministerien geben die gesammelten Haushaltsvorschlüsse ihrer nachgeordneten Bereiche in Form einer Ressortanmeldung an das Finanzministerium weiter. In der Regel folgen hierauf zahlreiche Budgetverhandlungen mit dem Ziel der Kürzung einzelner angemeldeter Etatsätze.

#### Top-Down-Planung bzw. Retrograde Planung

Die Top-Down-Planung bzw. retrograde Planung steht für ein Planungsverfahren, bei dem die Planung ausgehend von der obersten Hierarchieebene stufenweise nach unten zur untersten Hierarchieebene erfolgt. Die Planung findet vom Gesamten zum Detail statt.

Im Rahmen der Haushaltsaufstellung werden bei diesem Ansatz nicht mehr die einzelnen Etatsätze von unten nach oben weitergereicht, sondern es erfolgt eine verbindliche Vorgabe des Budgetrahmens für jedes Ressort durch das Finanzministerium und die Regierungsspitze/Koalition. Die einzelnen Ministerien verteilen dann ihrerseits den vorgegebenen Budgetrahmen innerhalb ihres Ressorts.

Diese beiden genannten Instrumente sowie der in Abschnitt 3.2 erwähnte Einsatz zusätzlicher IT-Unterstützung (zum Beispiel Planungstools) eignen sich aus Sicht der Autoren besonders zur zentralen Steuerung von Haushaltskonsolidierungen. Inwiefern die eingeführten Instrumente tatsächlich auch zu diesem Zweck von den Bundesländern genutzt werden, wurde im Rahmen der Befragung nicht erhoben.

Befragt nach den Auswirkungen des veränderten Prozesses der Haushaltsaufstellung gaben sieben Bundesländer an, dass sich die Informationsqualität durch Einbeziehung ressourcenorientierter und/oder ergebnisorientierter Daten erhöht hat bzw. erhöhen wird (vergleiche Tabelle 8). Dies sind all diejenigen Bundesländer, die zur Erstellung des Kabinettsbeschlusses und bei den Haushaltsberatungen im Parlament nicht ausschließlich zahlungsbezogene (kamerale) Daten zur Verfügung stellen. Sechs Bundesländer erwarten eine verbesserte Einhaltung des Budgetrahmens bzw. Eckwertebeschlusses; fünf eine Verbesserung der Verbindlichkeit und Aussagekraft der mittelfristigen Finanzplanung.

Nur drei Bundesländer gehen von einer Vereinfachung der Haushaltsgespräche auf Verwaltungs- und Politikebene aus. Lediglich ein Bundesland rechnet infolge des Modernisierungsvorhabens mit einer zeitlichen Verkürzung des Aufstellungsprozesses oder einer Reduzierung der Anzahl der Planversionen bzw. der Beteiligten.

<b>Tabelle 8: Veränderungen im Prozess der Haushaltsaufstellung (einschließlich der Aufstellung der mittelfristigen Finanzplanung) (Mehrfachnennungen möglich)</b>	<b>Anzahl der Bundesländer (N=12)</b>
Erhöhung der Informationsqualität durch Einbeziehung von ressourcenorientierten und/oder ergebnisorientierten Daten	7
Verbesserte Einhaltung des Budgetrahmens/Eckwertebeschlusses	6
Verbesserung der Verbindlichkeit und Aussagekraft der mittelfristigen Finanzplanung	5
Vereinfachung der Referentengespräche/Chefgespräche/Kabinettsbefassung	3
Zeitliche Verkürzung des Aufstellungsprozesses/Reduzierung der Anzahl der Planversionen bzw. der Anzahl der Beteiligten	1
Sonstiges	3

Zwei Bundesländer gaben an, ressourcen- und/oder ergebnisorientierte Daten bei den Planungsentscheidungen derzeit nicht zu berücksichtigen, obwohl diese für den Planungsprozess erhoben werden.

### 4.3 Auswirkungen auf die Bewirtschaftung

#### Nutzung neu eingeführter Daten

Neun der 14 Bundesländer gaben an, Produkte, Kennzahlen und KLR-Daten im Rahmen der Bewirtschaftung zu verwenden. Bis auf ein Bundesland nutzen diese die Daten für die Durchführung von Leistungsvergleichen; sechs verwenden die Daten zur Unterstützung bei „Make-or-Buy“-Entscheidungen. Ein Bundesland setzt diese Daten auch zur Leistungsbeurteilung von Führungskräften ein.

<b>Tabelle 9: Nutzung von Produkten, Kennzahlen und KLR-Daten im Rahmen der Bewirtschaftung (Mehrfachnennungen möglich)</b>	<b>Anzahl der Bundesländer (N=9)</b>
Zur Durchführung von Leistungsvergleichen (im Hinblick auf Prozesseffizienz, etwa Fallzahlenvergleichen, oder bezüglich Leistungsqualität)	8
Zur Unterstützung bei „Make-or-Buy“-Entscheidungen	6
Für politische Entscheidungen zu Programmen, Maßnahmen etc. (zum Beispiel zur Beurteilung der Effektivität politischer Maßnahmen/Programme oder bei Entscheidungen mit langfristigen finanziellen Auswirkungen)	5
Zur Leistungsbeurteilung von Führungskräften	1

#### 8. Ergebnis

Etwa die Hälfte der Bundesländer verwendet Produkte, Kennzahlen und KLR-Daten im Rahmen der Haushaltsbewirtschaftung; in der Regel nutzen sie diese Daten zudem für die Durchführung von Leistungsvergleichen (zum Beispiel zu Prozesseffizienz, Fallzahlen oder Leistungsqualität).



Lediglich fünf Bundesländer erklärten dagegen, Produkte, Kennzahlen und KLR-Daten auch bei politischen Entscheidungen zu Programmen und Maßnahmen zu nutzen (zum Beispiel zur Beurteilung der Effektivität politischer Maßnahmen/Programme oder bei Entscheidungen mit langfristigen finanziellen Auswirkungen). Auch im Rahmen der Bewirtschaftung werden die Daten also eher für verwaltungsinterne Zwecke verwendet und weisen nur bei einer Minderheit der Landesverwaltungen eine Verbindung zu politischen Entscheidungen auf.

Drei Bundesländer gaben darüber hinaus explizit an, Produkte, Kennzahlen und KLR-Daten zwar zu erheben, aber im operativen Geschäft nicht zu verwenden. Überwiegend wurde dies damit begründet, dass den erhobenen Daten derzeit noch keine Steuerungseignung beigemessen wird.

Befragt nach der Nutzung zusätzlicher Berichte (KLR-Berichte, Produktberichte, Kennzahlenberichte), gaben acht Bundesländer an, dass diese nicht nur erstellt werden und relevante Informationen enthalten. Sie werden vielmehr auch im Tagesgeschäft von der Fachebene genutzt. In sieben dieser acht Bundesländer werden diese Informationen demnach auch von den Abteilungs- und Hausleitungen im Tagesgeschäft verwendet. Kein Bundesland gab an, dass zusätzliche Berichte zwar erstellt werden, aber wegen mangelnder Relevanz unberücksichtigt bleiben.

### Budgetierung

13 der 14 Bundesländer nutzen Budgets auch als ein Steuerungsinstrument innerhalb der Behörden. Zur Budgetüberwachung innerhalb der Behörden sowie bei den nachgeordneten Behörden werden dabei sehr unterschiedliche Instrumente eingesetzt; aus den Antworten lässt sich kein Trend zu einem bestimmten Vorgehen ableiten.

In den meisten Bundesländern werden die Budgets weiterhin auf kameraler Basis erstellt. Nur zwei Bundesländer geben an, derzeit bereits Budgets anhand produktorientierter KLR-Daten zu erstellen. Interessant ist hierbei, dass auch die Mehrzahl derjenigen Bundesländer, die bereits einen produktorientierten Haushalt bzw. Produkthaushalt eingeführt haben, kamerale Daten im Rahmen der Budgetierung zugrunde legt. Acht der 14 Bundesländer geben an, Personalbudgets zu verwenden. Nur ein Bundesland nennt explizit Produktsummenbudgets als eingesetzte Budgetierungsart.

Befragt nach Regelungen zur Deckungsfähigkeit zeigte sich kein klarer Trend; die Antworten fielen hierbei äußerst heterogen aus. Zumindest ergab sich, dass die Deckungsfähigkeit für die Behörden häufig nur innerhalb einer Budgetart – wie etwa der Sachkosten – besteht.

In acht Bundesländern reichen die vorhandenen Optionen bei einer Budgetüberschreitung für die einzelnen Behörden von Gesprächen und Verhandlungen mit dem Finanzministerium über obligatorische Gegenfinanzierungen innerhalb des Ressorts bis hin zu Verlustübertragungen ins nächste Haushaltsjahr. Sechs Bundesländer machen hierzu keine Angaben.

Besonders interessant erscheint die Frage, wie die Bundesländer mit möglichen Budgetüberschreitungen der Ressorts und Behörden umgehen. Werden im Rahmen der Budgetierung explizite Anreize für einen sparsamen Mittelumgang gesetzt und die betroffenen Behörden entsprechend „belohnt“? In den Antworten der 14 Bundesländer spiegelt sich bei dieser Frage eine große Bandbreite wider. Eine vollständige Übertragung der „Haushaltsreste“ auf das Folgejahr ist zumindest in ausgewählten Bereichen in fünf der Bundesländer möglich. Sechs Bundesländer sehen eine entsprechende Übertragung nur bis zu einem gewissen Prozentsatz vor (zwischen 50 und 80 Prozent). Drei Bundesländer (Flächenstaaten) geben an, dass aufgrund der Verwendung des kameralen Systems keine Bonus-/Malusregelungen vorliegen. Die detaillierten offenen Antworten der 14 Bundesländer auf diese Frage sind in Tabelle 10 auf Seite 18 dargestellt.

### 9. Ergebnis

Fast alle Bundesländer setzen bei der Mittelbewirtschaftung mittlerweile eine Budgetierung ein; nur sehr wenige scheinen jedoch über umfassend integrierte bzw. strategische Steuerungssysteme (Zielsysteme, Aufgaben- und Politikfeldplanung) zu verfügen.

**Tabelle 10: Umgang mit Budgetunterschreitungen im Rahmen der Budgetierung (offene Frage)**

Cluster	Bundesland <sup>24</sup> (N=14)	Antworten
Vollständige Übertragung von „Haushaltsresten“ auf das Folgejahr zumindest in Teilbereichen möglich	F1	Die Personalausgabenreste sollen vom Grundsatz her komplett ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden und sind dann in Richtung Sachausgaben deckungsfähig.
	F2	Es werden nur Landesbetriebe budgetiert. Im Fall von Budgetunterschreitung stellen die Landesbetriebe einen Antrag auf Überführung der Budgetreste ins Folgejahr mit Angabe eines Verwendungszwecks. Das Finanzministerium entscheidet dann nach Prüfung über die Genehmigung des Antrags (bis zu 100 Prozent Übertragbarkeit möglich).
	F3	Am Jahresende bestehende „Jahresüberschüsse“ in Form nicht genutzter Zuschüsse werden von dem Ressort und dem Finanzministerium dahin gehend analysiert, welche „Gewinne“ managementbedingt sind. Nur diese Beträge werden dann zu 100 Prozent in eine Rücklage überführt und ins nächste Haushaltsjahr übernommen.
	S1	Für die Bezirksebene wird der festgestellte Gewinn zu 100 Prozent ins Folgejahr übertragen und ist frei verfügbar. Auf Landesebene gibt es keine Budgetierung.
	S2	Nicht genutzte Budgets werden vollständig in eine „Rücklage“ des jeweiligen Kapitels überführt und können in den Folgejahren verausgabt werden.
Übertragung von „Haushaltsresten“ in das Folgejahr bis zu einem gewissen Prozentsatz möglich	F4	Für die Personalausgaben (mit Ausnahme der Versorgungsausgaben) sowie bei sächlichen Verwaltungsausgaben gibt das Finanzministerium am Jahresende einen festen Prozentsatz (in der Vergangenheit 60 bis 80 Prozent, ab 2012 mindestens 50 Prozent) für alle Ressorts in Abhängigkeit des Gesamtergebnisses verbindlich vor. Zu dessen Anteil können die Budgetreste in eine Rücklage für das Folgejahr überführt werden. Diese Rücklage ist zweckgebunden aufzulösen, wobei Personal- zu Sachausgaben deckungsfähig sind.
	F5	Die Bonus-/Malusregelung betrifft nur die in das entsprechende Haushaltsmodernisierungsprojekt integrierten Ressorts bzw. Behörden (zum Beispiel Polizei). Im Fall erreichter Ziele (diese werden nur allgemein und selten quantitativ vereinbart) werden zwei Drittel des Budgetüberschusses in das Folgejahr übertragen und ein Drittel fließt als „Benefit“ in den Gesamthaushalt zurück. Im Fall einer Budgetüberschreitung verhält es sich umgekehrt.
	F6	Es gibt eine Bonus-/Malusregelung. Die Bonusregelung sieht für die Budgets (hauptsächlich Haushaltsgruppe der Personalausgaben) eine Restbildung vor, die zu 75 Prozent übertragbar ist. Die restlichen 25 Prozent werden als Bonusdividende einbehalten und dienen der Finanzierung des Gesamthaushalts.
	F7	Derzeit dürfen 50 Prozent der nicht verbrauchten Finanzmittel (in Form von Zuschüssen) behalten werden; sie können im Folgejahr nur zweckgebunden verausgabt werden. Es wird angestrebt, zukünftig 80 Prozent der Restmittel in eine kamerale Rücklage zu überführen. Sollte sich dann ein Jahresüberschuss ergeben, bestünde ein Anspruch auf 80 Prozent dieses Überschusses. Dieses Anreizsystem gilt nur für die Staatsbetriebe.
	F8	Grundsätzlich wird im Gesamthaushalt keine Budgetierung genutzt. Es gibt aber einzelne budgetierte Bereiche (rund 20 Einrichtungen, zum Beispiel Einzelplan des Sozialministers, Studieninstitut, Universitätskliniken, Archivwesen), die Budgetreste (abzüglich einer Budgettendenz von 2 bis 3 Prozent) vollständig in das nächste Jahr übertragen können.
	S3	Eine Bonusregelung sieht vor, dass 75 Prozent der Budgetreste in das neue Jahr überführt werden dürfen, sofern die an das Budget geknüpften Leistungsziele erreicht wurden. Die restlichen 25 Prozent werden einbehalten.
	F9	Budgets werden den Ressorts vorgegeben und ermitteln sich als Nettobetrag aus Haushaltsausgaben und -einnahmen der letzten Finanzplanung, die betragsmäßig für jeden Titel mit den Ressorts verhandelt wird. Im Rahmen des Vollzugs bzw. Abschlusses erfolgt aber keine derartige Überwachung, lediglich Budgetnichteinhaltungen sind geregelt. Es gibt keine Bonus- oder Malusregelungen.
Keine „Bonusregelungen“ für das Folgejahr vorhanden	F10	Eine Nichteinhaltung der doppischen Budgets hat keine Auswirkung auf den kameralen Haushalt. Bonus-/Malusregelungen gibt es nicht.
	F11	Es sind keine expliziten Regelungen für den Fall einer Budgetunterschreitung getroffen.

24 F = Flächenland; S = Stadtstaat

### Einsatz eines strategischen Steuerungssystems

Lediglich fünf Bundesländer setzen für die Bewirtschaftung ein strategisches Steuerungssystem inklusive Zielsetzungen/Vorgaben ein bzw. planen einen Einsatz. Bis auf eines gaben alle diese Bundesländer an, hierbei die entsprechenden Zielsetzungen/Vorgaben aus dem strategischen Steuerungssystem auch unterjährig zu überwachen und bei politischen Entscheidungen entsprechend zu berücksichtigen. Bei einem Bundesland fanden diese derzeit unterjährig kaum Berücksichtigung, da das System noch nicht ausreichend eingespielt sei.

#### 4.4 Weitere Auswirkungen des Modernisierungsvorhabens

Alle 14 antwortenden Bundesländer sahen einen Zusammenhang zwischen der Modernisierung ihres Haushalts- und Rechnungswesens und einer nachhaltigen Konsolidierung des Landeshaushalts. Zwölf Länder stimmten der Aussage zu, dass die Modernisierung eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung unterstützen kann. Zwei von ihnen sehen in der Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens sogar eine wesentliche Voraussetzung hierfür. Dieses Ergebnis korrespondiert einerseits mit den eingangs dargestellten Zielsetzungen der Modernisierungsvorhaben, bei denen 13 der 14 Bundesländer angaben, mit ihrem Vorhaben auch die nachhaltige Haushaltskonsolidierung unterstützen zu wollen. Andererseits erstaunt es, dass nur zwei Bundesländer die neuen Steuerungsinformationen (also aussagekräftige Daten zum tatsächlichen Ressourcenverbrauch, Abbildung anfallender Pensionsverpflichtungen etc.) als wesentliche Instrumente für eine nachhaltige Haushaltspolitik erachten.

Bezogen auf die Auswirkungen des Modernisierungsvorhabens auf den Jahresabschluss gaben hingegen nur vier Bundesländer an, dass der Prozess der Aufstellung des Jahresabschlusses hierdurch verkürzt werden kann (und somit zum Beispiel die Analyse von Soll-/Ist-Abweichungen des Vorjahres für das Planjahr berücksichtigt werden kann). In diesen vier Bundesländern werden die Daten dann auch in die politische Diskussion im Landtag einbezogen. Eine deutliche Mehrheit von acht Bundesländern führten hingegen explizit an, dass der Prozess zur Aufstellung des Jahresabschlusses nicht verkürzt werden konnte bzw. dies auch nicht absehbar sei.

Als weitere aktive Nutzer der zusätzlichen Steuerungsinformationen stellten sich die Landesrechnungshöfe heraus. Sieben Bundesländer gaben an, dass ihr Landesrechnungshof die neuen Steuerungsinstrumente/Datengrundlagen für seine Aufgaben im Rahmen der Kontrolle der Verwaltung nutzte bzw. zukünftig nutzen würde. Nur zwei Bundesländer meldeten, dass keine Nutzung durch ihren Landesrechnungshof stattfindet. Drei Bundesländer äußerten sich zu der Frage, ob die Aussagekraft der Prüfergebnisse des Rechnungshofs durch die Nutzung dieser zusätzlichen Daten und Instrumente verbessert wird: Alle drei Bundesländer bejahten dies.

#### 10. Ergebnis

Drei Viertel der Bundesländer bestätigen, dass die Modernisierung ihres Haushalts- und Rechnungswesens eine nachhaltige Konsolidierung des Landeshaushalts unterstützen kann; zwei Länder sehen darin sogar eine wesentliche Voraussetzung.

# Verbesserungspotenziale und Fazit

Die Studienergebnisse zeigen deutlich, dass die Haushaltsmodernisierung in Deutschland nicht nur in den Kommunen zum Tragen kommt, sondern mittlerweile auch die Landesebene umfassend durchdrungen hat. Die Umsetzung der Modernisierungsvorhaben ist dabei allerdings durch eine außerordentlich hohe Heterogenität zwischen den Bundesländern gekennzeichnet. Starke Variationen gibt es sowohl bezüglich des Umfangs (von umfassend und integrativ angelegten Reformprojekten bis hin zu Pilot-Erprobungen einzelner Elemente) als auch bezüglich der tatsächlich eingesetzten Instrumente.

Während diese Heterogenität einerseits die erforderliche Anpassung an unterschiedliche Kontexte erlaubt, besteht andererseits die Gefahr, dass Vergleichbarkeit und Transparenz als zentrale Ziele der Haushaltsmodernisierung substanziell darunter leiden. Die Rahmenbedingungen des deutschen Föderalismus scheinen mit all ihren Vor- und Nachteilen ihre Wirkung – wenig überraschend – auch im Haushaltswesen zu entfalten.

Wichtiger scheint es allerdings, den Blick verstärkt auf die praktischen Auswirkungen der Reformen und das vorhandene Potenzial der neuen Instrumente und Haushaltsdaten zu lenken.

Befragt nach Verbesserungsansätzen (vergleiche Tabelle 11) im Rahmen ihres Modernisierungsvorhabens nannte die überwiegende Mehrheit der Bundesländer eine Anpassung der haushaltswirtschaftlichen Entscheidungsprozesse in Verwaltung und Politik (elf Nennungen) sowie eine Verbesserung der Aussagekraft der Berichtsinformationen (zehn Nennungen). In Verbindung mit dem konstatierten geringen Nutzungsgrad zusätzlicher Dateninformationen und Berichte durch die Verwaltungsspitze (Kabinetts) und den Landtag (vergleiche Abschnitt 4.1) zeigt sich, dass die antwortenden Bundesländer offenbar selbst starke Entwicklungspotenziale bei der tatsächlichen Nutzung der neuen

<b>Tabelle 11: Verbesserungsansätze bei der Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens (Mehrfachnennungen möglich)</b>	<b>Anzahl der Bundesländer (N=13)</b>
Anpassung der wesentlichen haushaltswirtschaftlichen Entscheidungsprozesse in Verwaltung oder Politik	11
Verbesserung der Aussagekraft der Berichtsinformationen	10
Fachliche Qualifizierung des Personals	4
Optimierung der eigenen Bewirtschaftungsorganisation	4
Optimierung des IT-Systembetriebs (Administration)	4
Anpassung/Ergänzung der haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen	3
Technische Qualifizierung des Personals	2
Optimierung der IT-Systemergonomie	1

Steuerungsinstrumente sehen, insbesondere durch die politische Führungsebene und das Parlament. Die Nutzung dieser Entwicklungspotenziale scheint auch eine zentrale Voraussetzung dafür zu sein, die angestrebte Verbesserung der Informationsgrundlage für politische Entscheidungen (von 13 Bundesländern als Ziel ihres Modernisierungsvorhabens genannt) zu erreichen.

Bei der Frage nach den kritischen Erfolgsfaktoren des Modernisierungsvorhabens wurde die Unterstützung bzw. die Akzeptanz durch die (politische) Führungsebene als wichtigste Voraussetzung gesehen (zehn Nennungen). Im Einzelnen wurde bei dieser offenen Frage beispielsweise geäußert, ein „Paradigmenwechsel von der Leitungsebene müsse unterstützt werden“ und eine „anhaltende, legislaturperiodenübergreifende politische Unterstützung insbesondere auch aus dem Parlament“ sei wichtig. Zu vermuten ist, dass die Unterstützung durch Politik und Verwaltungsspitze besonders ausgeprägt sein wird, wenn diese einen direkten Nutzen aus den neuen Steuerungsinformationen ziehen können. Voraussetzung hierfür ist wiederum, dass alle Steuerungsinformationen für die Haushaltsberatungen auch in einem adressatengerechten Umfang und in einer entsprechenden Darstellungsform zur Verfügung gestellt werden.

Neben der politischen Unterstützung sah die Mehrheit der befragten Bundesländer auch das konkrete Vorgehen im Modernisierungsprojekt als kritischen Erfolgsfaktor an. Auf die entsprechende offene Frage hin wurde beispielsweise auf die Notwendigkeit „einer breiten Beteiligung der Betroffenen“, „einer Integration zwischen strategischer und operativer Ebene“, einer „Beherrschbarkeit der Komplexität“ sowie der „technischen Umsetzbarkeit des Konzepts“ hingewiesen. Andere Faktoren wie etwa die fachliche Qualifikation der Mitarbeiter oder die Kosten des Modernisierungsprojekts wurden nur selten genannt. Letzteres ist ein weiteres Indiz dafür, dass die Modernisierungsvorhaben der Länder wohl entgegen mancher Vermutung keine unverhältnismäßig hohen Kosten verursachen.

Internationale Erfahrungen<sup>25</sup> weisen darauf hin, dass die zunächst fehlende Relevanz der neu gewonnenen Daten und Informationen für die politische Steuerung kein Phänomen allein der deutschen Haushaltsmodernisierung ist. Für den Erfolg der Reformen scheint es jedoch entscheidend zu sein, auch diesen Schritt in Angriff zu nehmen. Rein konzeptionelle Grundsatzdiskussionen, wie etwa die in Deutschland intensiv geführte „Doppik versus Kameratechnik“-Debatte, relativieren sich hingegen auf Basis der in den Ländern angewandten Praxis, die zahlreiche Mischformen aufweist.

Aus international vergleichender Perspektive<sup>26</sup> steht Deutschland häufig – zumeist mit Blick auf die Bundesebene – als Nachzügler der Haushaltsmodernisierung da. Dass dem insbesondere auf Länderebene nicht so ist, machen die Ergebnisse dieser Studie deutlich. In allen Ländern werden Modernisierungselemente umgesetzt, auch wenn die Nutzung der neu erhobenen Daten durch Kabinette und Länderparlamente noch ausbaufähig ist. Die mehrheitlich vorhandenen KLR-Bausteine und der deutliche Trend zur Outputorientierung können dabei durchaus als gute Basis für weitergehende Reformen aufgefasst werden. Um hierbei von den Lernerfahrungen anderer profitieren zu können, ist ein stärkerer Erfahrungsaustausch zwischen den Bundesländern und auch mit anderen Staaten anzuraten. Die Haushaltsmodernisierung sollte als ein langfristiger Innovationsprozess verstanden werden, wobei der Föderalismus die Chance bietet, unterschiedliche Wege auszuprobieren. Aus den vielfältigen Erfahrungen könnten sich unter Umständen erst nach einer gewissen Zeit in einzelnen Bundesländern erfolgreiche Standards herausbilden, die von anderen übernommen werden können. Hier sollte ein Blick auf die Kommunen mit ihren häufig bereits umfangreichen Erfahrungen mit diesem Vorhaben ebenfalls dabei helfen, Erfolg versprechende Reformpfade deutlicher zu erkennen.

25 Vgl. u. a.: Van Dooren, W./Van de Walle, S. (2008)

26 Vgl.: Pollitt, C./Bouckaert, G. (2011)

## Literaturverzeichnis

- Bals, H. (2008): Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement. Erfolgreich steuern und budgetieren. 2. Auflage, Heidelberg
- Berens, W./Budäus, D./Buschor, E./Fischer, E./Lüder, K./Mundhenke, E./Streim, H. (2008): Zum nicht mehr vertretbaren Haushalts- und Rechnungswesen in einem demokratischen Gemeinwesen (Hamburger Thesen). In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 61/3, S. 109–111
- Bergmoser, U. (2011): Zweckgerechte Vitalisierung des Budgetrechts der Legislative, Berlin
- Bogumil, J./Ebinger, F./Holtkamp, L. (2011): Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. In: Verwaltung&Management, 17/4, S. 169–224
- Bogumil, J./Grohs, S./Kuhlmann, S./Ohm, A.K. (2007): Zehn Jahre Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin
- Bouckaert, G./Halligan, J. (2008): Managing Performance, International Comparisons, Routledge, London/New York
- Budäus, D./Behm, C./Adam, B. (2005): Reformen des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland – Stand, Konzepte, Entwicklungsperspektiven. In: Verwaltung&Management, 1/2005, S. 48–53
- Budäus, D./Hilgers, D. (2009): Der reformierte Staat. Neue Verfahren zur öffentlichen Ressourcenbewirtschaftung bei Bund und Ländern. In: Innovative Verwaltung, Spezial 2/2009, S. 7–9
- Deutscher Städtetag/PwC (2011): Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, Berlin
- Hammerschmid, G./Proeller, I./Reichard, C./Röber, M./Geißler, R. (2010): Verwaltungsführung heute: Ergebnisse einer Führungskräftebefragung in der deutschen Ministerialverwaltung. Institut für den öffentlichen Sektor, Berlin
- KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell: Begründung – Konturen – Umsetzung. KGSt-Bericht 5
- KGSt/Bertelsmann Stiftung (2009): Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland, Gütersloh
- Lüder, K. (2001): Neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen, Berlin
- Pollitt, C./Bouckaert, G. (2011): Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, New York
- Proeller, I./Siegel, J. P. (2009). Performance Management in der deutschen Verwaltung – eine explorative Einschätzung. In: Der moderne Staat, 2/2009, S. 455–474
- Seiwald, J./Meyer, R./Hammerschmid, G./Egger-Peitler, I./Höllner, M. (2012): Neue Wege des Haushaltsmanagements – Internationale Trends, Erfahrungen und Entwicklungen, Berlin
- Van Dooren, W./Van de Walle, S. (2008): Performance Information in the Public Sector. How it is Used, Hampshire



## **Kontakt**

### **Institut für den öffentlichen Sektor e.V.**

Dr. Ferdinand Schuster  
Klingelhöferstraße 18  
10785 Berlin  
T +49 30 2068 2060  
de-publicgovernance@kpmg.com

**[www.publicgovernance.de](http://www.publicgovernance.de)**

Die enthaltenen Informationen sind allgemeiner Natur und nicht auf die spezielle Situation einer Einzelperson oder einer juristischen Person ausgerichtet. Obwohl wir uns bemühen, zuverlässige und aktuelle Informationen zu liefern, können wir nicht garantieren, dass diese Informationen so zutreffend sind wie zum Zeitpunkt ihres Eingangs oder dass sie auch in Zukunft so zutreffend sein werden. Niemand sollte aufgrund dieser Informationen handeln ohne geeigneten fachlichen Rat und ohne gründliche Analyse der betreffenden Situation.

© 2012 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.