

Will man Haushalt 4.0 verstehen, ist es hilfreich, zuerst die Vorgänger einordnen zu können. Dr. Ulrich Keilmann, Leiter der Überörtlichen Prüfung beim Hessischen Rechnungshof, versuchte sich daher an einem Darstellungsversuch der neuen Materie: Unter Haushalt 1.0 subsumiert er die Kameratechnik, eine inputorientierte Form der Buchführung, die primär in der öffentlichen Verwaltung – hier vor allem noch auf Landes- und Bundesebene – Anwendung findet. Der nächste Schritt zum Haushalt 2.0 ist dem Rechnungsprüfer zufolge das Neue Steuerungsmodell (NSM). Es empfiehlt eine Steuerung der Organisationseinheiten nicht über die Zuweisung von Haushaltsmitteln (es gibt X Mio. Euro für das Personal des Stadttheaters), sondern über die (zusätzliche) Definition des erwarteten Outputs (mit den



Allein mit der Veröffentlichung des Haushaltes in Form eines PDFs würde die öffentliche Verwaltung ihrer Rechenschaftspflicht nicht genügend nachkommen, findet Michael Peters, Data Scientist im Bereich Finanztransparenz bei der Open Knowledge Foundation.

Foto: BS/Open Knowledge Foundation

(BS/lkm) Die Begriffe "Digitaler Haushalt" und "Haushalt 4.0" sind noch recht neu im Kontext der Verwaltungsmodernisierung. Googelt man danach, bekommt man von der digitalen Mikrowelle, dem smarten Kübervt-Roboter bis zum kompletten Smart Home, bei dem sich vom Büro aus Heizung, Licht und vieles mehr steuern lassen reichlich Technik Angebote, aber vom Haushaltswesen und den aktuellen Entwicklungen, die in den Kämereien und Finanzbehörden von Bund und Ländern stattfinden, ist dort nichts zu finden. Worum geht es hier also konkret?

zugewiesenen Haushaltsmitteln wird das Theater im kommenden Haushaltsjahr X Vorstellungen mit Y Zuschauern und einer durchschnittlichen Steigerung der Sitzplatzauslastung um Z Prozent anbieten). Das Stichwort hieß hier "Outputorientierung". Haushalt 3.0 sei schließlich die Doppik. Hierbei findet im Gegensatz zur Kameratechnik eine Abbildung von Ressourcenverbrauch und -aufkommen statt. Der kommunale Vermögensbestand wird nachgewiesen. "Hier haben wir noch viel zu tun", betont Keilmann. Der Schritt zum Haushalt 4.0 seien letztendlich digitale Instrumente für mehr Transparenz und die bessere Steuerung kommunaler Finanzen. Hierzu zählt Keilmann neben offenen Haushalten auch Bürgerhaushalte.

Graphische Darstellung statt seitenlangem PDF

Während die Doppik in nahezu allen Kommunen umgesetzt worden sei, verfüge aktuell nur ein Bruchteil der öffentlichen Verwaltungen über offene Haushalte, so Michael Peters, Data Scientist im Bereich Finanztransparenz bei der Open Knowledge Foundation. Aktuell nutzten in Deutschland von rund 11.000 Kommunen gerade einmal 24 Kommunen sowie ein Landkreis den offenen Haushalt der Open Knowledge Foundation. "Status quo ist immer noch, dass ein Haushalt eine

Drucksache oder ein PDF ist. Diese sind häufig 1.000 Seiten lang", so Peters. Der Umfang der Haushaltspläne resultiert aus Vorschriften der Gemeindeordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung. Mit ihnen soll sichergestellt werden, dass die Kommunen bei der Aufstellung ihres Haushaltes den gesetzlich verankerten Informationsgehalt erfüllen. Mit dem daraus resultierenden Umfang schwindet jedoch die Zugänglichkeit, der Leser wird mit Informationen regelrecht erschlagen. Laut Peters erfüllt die Verwaltung mit diesen Konvoluten daher auch nicht ihre Rechenschaftspflicht. Besser seien daher offene Haushalte. Komplexe Daten könnten dort einfach und für jeden zugänglich dargestellt werden. Anhand der grafischen Darstellung soll so auch Laien ein Überblick über die Daten eines öffentlichen Haushalts ermöglicht werden. Die Nutzer hätte zudem die Möglichkeit, die Daten zu durchsuchen und nach eigenen Kriterien zu ordnen, zu vergleichen und zu visualisieren.

Analytik und Controlling

Der aktuelle Haushaltsplan der Freien Hansestadt Bremen umfasst mehr als 300 Seiten und steht als PDF auf der Homepage der Finanzsenatorin zur Verfügung. Doch auch hier hat man seit einigen Jahren in Ergänzung den offenen Haushalt. "Diese Anwendung ist für den Bürger



Bei einem digitalen Haushalt müsste den Anwendern unbedingt klargemacht werden, welchen einzigartigen Nutzen das digitale Produkt bietet, betonte Arne Schneider, Haushaltsdirektor der Hansestadt Bremen. Foto: BS/Freie Hansestadt Bremen



Haushalt 4.0 ist laut Dr. Ulrich Keilmann, Leiter der überörtlichen Prüfung beim Hessischen Rechnungshof, nach der Doppik der Schritt zu mehr Transparenz und besserer Steuerung. Foto: BS/Dombrowsky

entwickelt, sie eignet sich aber auch hervorragend für Kollegen", findet Arne Schneider, Haushaltsdirektor der Hansestadt Bremen. Doch in Bremen geht man noch einen Schritt weiter. Aktuell ist

man mit der Implementierung eines E-Haushaltes beschäftigt. Mit ihm soll insbesondere eine Verknüpfung von Finanz-, Personal-, und Fachkennzahlen ermöglicht werden. Der E-Haushalt

Langer Weg ohne genaues Ziel

Die Einführung der EPSAS in Europa

(BS/lkm) Mit den European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) sollen zukünftig einheitliche Rechnungslegungsstandards für alle staatlichen Ebenen eingeführt werden. Die EPSAS sollen auf der doppelten Buchführung mit Periodenabgrenzung (Doppik) basieren und verbindlich gelten. Ziel ist es, eine bessere Vergleichbarkeit, mehr Transparenz und nachhaltige Tragfähigkeit für die öffentlichen Haushalte in Europa zu schaffen. In Deutschland gibt es hier aber noch Skepsis.

Ein bunter Strauß, der optimiert werden muss

Modernisierung der HKR-Verfahren bei Bund, Ländern und Kommunen

(BS/lkm) Zur Modernisierung der öffentlichen Haushalte gehört auch das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR). Genauso breit wie das Thema, genauso vielfältig sind auch die Treiber, die hinter der Modernisierung der HKR-Verfahren stehen. Neben den zuständigen Referaten und Haushaltsabteilungen treiben u. a. auch die Rechnungshöfe, die Ressorts, die Systembetreiber und Softwarehersteller, der IT-Planungsrat und die EU die Modernisierung in diesem Bereich voran.

Rainer Heldt, Referatsleiter Reformen im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Hansestadt Bremen, zeigte auf dem Digitalen Staat, wie vielfältig die HKR-Themen sind. So fallen darunter neben EPSAS, der Finanzplanung, dem SAP-Relaunch, dem Forderungsmanagement, der E-Rechnung, dem E-Haushalt, der Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand, dem Investitionscontrolling, dem Aufbau einer Beteiligungsdatenbank unter anderem auch Governance, Risk and Compliance.

Dabei ist diese Aufzählung dem Haushalter zufolge noch lange nicht abschließend. "Das ist ein bunter Strauß, und das alles muss optimiert werden", betonte Heldt.

Die EU nehme dabei immer mehr Einfluss auf das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen in Deutschland. Ein Beispiel hierfür sei die E-Rechnung. Bremen arbeite hier an einem entsprechenden Leuchtturmprojekt, bei dem es um die Schaffung einer IT-, Organisations- und Prozess-Infrastruktur gehe. "Bremen soll hier keine Inselösung haben", betonte Heldt. Man wolle föderal mit anderen Ländern zusammenarbeiten. "Für die kleinen Kommunen bedeutet das, dass die Länder hier eine entsprechende Infrastruktur bereitstellen müssen. Die Länder können nicht von den Kommunen erwarten, so etwas aufzubauen", machte Heldt deutlich. André Zeranski, Projektleiter



"Wir sollten uns bei der Modernisierung des HKR nicht zurückhalten, sondern gestaltend eingreifen", findet Rainer Heldt, Referatsleiter Reformen im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Hansestadt Bremen. Foto: BS/Dombrowsky

bei der Robotron Datenbanks-Software, stellte in diesem Zusammenhang ein System zur Fördermittelverwaltung für Kommunen vor. "Viele Kommunen arbeiten hier noch mit Excel", so Zeranski. Hier seien die Daten jedoch nicht standardisiert angelegt und auch nicht automatisch auswertbar.

Standardisierte Lösung statt Excel-Wirrwarr

Für das kommunale Fördermittelmanagement bietet Robotron daher eine Gesamtlösung an, in der sowohl die Sicht des Zuwendungsempfängers als auch die des Zuwendungsgebers ab-

gebildet werden könnten. Dabei behalte jeder Fachbereich / jedes Amt die Verantwortung für "seine" Fördermittel. Darüber hinaus werde der Gesamtüberblick über alle erhaltenen und ausgegebenen Fördermittel ermöglicht. Schnittstellen zu verschiedenen Systemen sollen zudem die Parallelbearbeitung mit mehreren Programmen überflüssig machen, sodass z. B. Buchungen ausgelöst oder Plandaten aus dem Haushaltsplan importiert werden könnten. Schnittstellen zu den Mittelverteilungssystemen von SAP und SASKIA.de-IFR seien vorhanden. Der Austausch von finanzrelevanten Daten erfolge über den XFinanz-Standard.

Fachleute notwendig

Laut Heldt sollte man den aktuellen Digitalisierungshype nutzen, um sich in den Verwaltungen gegenseitig nach vorn zu schubsen. "Bei der Modernisierung der HKR sollten wir uns nicht zurückhalten, sondern gestaltend eingreifen", betonte der Reformler. Da das Thema jedoch sehr komplex sei, brauche man Fachkräfte und den entsprechenden Mut dafür. Oft seien es kleine Räder, an denen man auf dem Weg zur Modernisierung des Haushaltswesens drehen müsse, bevor man Großes in Gang setzen könne. "Wir wollen beispielsweise das Vier-Augen-Prinzip bei der E-Rechnung abschaffen, das kann man automatisiert machen. Hier gibt es aber noch viel Widerstand", erklärt Heldt.

"Mit den EPSAS ist es wie bei den Abgaswerten für Stickoxid. So richtig wollen wir das nicht, aber wir wollen auch saubere Luft", beschreibt Prof. Dr. Dennis Hilgers, Leiter des Instituts für Public und Nonprofit Management an der Universität Linz, die aktuelle Situation. Im Unterschied zu den Abgaswerten beschäftige man sich aber schon sehr lange mit den EPSAS, ohne zum Ziel zu kommen.

"Das Thema begleitet uns schon lange, aus mancher Sicht zu lange", findet auch Dr. Andreas Glöckner, Referent beim Hessischen Rechnungshof. Seit 2012 befasst man sich auf EU-Ebene in verschiedenen Taskforces, Working Groups und Konferenzen mit dem Thema. Auch der deutsche Bundestag und Bundesrat, die Rechnungshöfe, Forschung und Wirtschaft hätten sich in mehreren Berichten, Studien und Beschlüssen bereits mehrfach dazu geäußert.

Ausgangspunkt für die EPSAS waren die Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Laut Glöckner sprachen sich sowohl die EU-Kommission wie auch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder gegen eine EU-weite Einführung der IPSAS für die Mitgliedsstaaten aus. Die Kommission schlug daher die Schaffung und Einführung der EPSAS vor.

Die IPSAS sollten hierfür als Referenzrahmen dienen. Zunächst solle dabei eine stufenweise, freiwillige Umstellung auf die IPSAS erfolgen. Zeitgleich sollten ein EPSAS-Framework und Standards entwickelt werden und zuletzt die Umstellung auf EPSAS folgen. Bis zur vollständigen Harmonisierung sieht der Plan der EPSAS-Taskforce der EU eine Reformdauer von zehn Jahren – also bis 2025 – vor.

"Im Ergebnis würden die EPSAS sehr IPSAS-nah sein, denn IPSAS-Anwender werden kein

großes Interesse an abweichenden EPSAS haben", erläutert der Rechnungsprüfer. Die Bundesregierung erklärte vergangenes Frühjahr, dass sie eine verpflichtende Einführung der EPSAS ablehnt. Sie will die Wahlfreiheit bei den Rechnungssystemen erhalten und die Einflussnahme Dritter begrenzen.

Noch ist nichts beschlossen

Aber weder die EPSAS-Standards noch deren verbindliche Einführung sind beschlossene Sache. Eine vom Rat der EU eingeforderte Folgenabschätzung soll daher unter anderem eine Einschätzung der Notwendigkeit von Eingriffen auf EU-Ebene geben und politische Handlungsoptionen entwickeln. Die möglichen Optionen für die Folgenabschätzung reichen dabei laut Glöckner von einer verbindlichen EPSAS-Einführung über eine freiwillige Einführung bis hin zur kompletten Einstellung an der Arbeit am EPSAS-Projekt.



Nach zeitlichem Vorgehen könnten die EPSAS am Ende sehr IPSAS-nah sein, meint Dr. Andreas Glöckner vom Hessischen Rechnungshof. Foto: BS/Dombrowsky

soll das klassische Berichtswesen ersetzen und die Steuerung auf Basis von Wirkungszusammenhängen ermöglichen. Auf einer gemeinsamen Datenbasis sollen sich unterschiedliche Berichte generieren lassen – sowohl vorgefertigte Berichte als auch Ad-hoc-Analysen. Der E-Haushalt soll zudem über nutzerfreundliche Berichtsportale und Analysewerkzeuge verfügen. Benutzerspezifische Anwendungen sollen die für den jeweiligen Nutzer individuell wichtigsten Kennzahlen grafisch darstellen. In Zukunft soll mit dem E-Haushalt auch eine verbesserte Ressourcensteuerung mittels Gender Budgeting möglich sein. Später soll im E-Haushalt u. a. das Beteiligungscontrolling ergänzt werden.

Wichtige Bausteine sind dabei laut Schneider Transparenz, Analytik, ein ERP-System (Enterprise Resource Planning) zur Ressourcenplanung, die Digitalisierung sämtlicher Prozesse sowie die Automatisierung. Das Entscheidende sei aber das Marketing. Es sollte beim digitalen Haushalt an oberster Stelle stehen. Den Anwendern müsse klargemacht werden, welchen einzigartigen Nutzen das digitale Produkt biete. Um es mit den Worten des US-amerikanischen Soziologen Richard Sennett zu sagen: "Werkzeuge werden erfunden, bevor die Menschen vollständig erkennen, welchen Gebrauch sie davon machen können."

"Wenn man ein gewisses Interesse an Stabilität und Ausreißer in den Haushalten hat, muss man sich aber damit beschäftigen", meint Hilgers. Die Schwarze Null, die man im Bundeshaushalt erreicht habe, sei eine Kameratechnik. Sie sei zinsbedingt und nicht von struktureller Natur, warnt der Experte. "Nach kaufmännischem Ermessen betrachten wir die Staatsverschuldung sehr eindimensional", so Hilgers. Zwar werde EPSAS die Staatsverschuldung nicht aufhalten, aber eine Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens sei unabdingbar. Viele europäische Länder hätten den Mehrwert der EPSAS erkannt und würden Reformbereitschaft zeigen.

Reformbereitschaft vorhanden

Nach einer aktuellen Studie, die die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG in Zusammenarbeit mit dem Institut für den öffentlichen Sektor und T-Systems erstellt hat, finden 84 Prozent der befragten Haushaltsexperten aus 24 europäischen Ländern, dass sich die Vergleichbarkeit der Mitgliedsstaaten durch einen EPSAS-basierten Jahresabschluss erhöhen würde. 73 Prozent gehen davon aus, dass EPSAS zu mehr Transparenz der gegenseitigen Haftungsrisiken führen würden und 74 Prozent erwarten, dass die europaweit harmonisierten Standards Bürgern mehr Informationen über das staatliche Handeln und die finanzielle Situation zugänglich machen würden.

Zwei Drittel der befragten Experten gehen davon aus, dass eine Einführung der EPSAS nicht mehr allzu lange auf sich warten lässt: 63 Prozent erwarten, dass die neuen Standards innerhalb der kommenden zehn Jahre eingeführt werden. 13 Prozent glauben, dass sie nie kommen.