

12. Mai 2022

### Schriftliche Stellungnahme

zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses  
des Landtags von Mecklenburg-Vorpommern am 23. Mai 2022 zum Thema

„Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der Kameralistik im Hinblick auf eine  
bessere Darstellung des Ressourcenverbrauchs und die Chancen zur Einbindung  
bzw. Ausweisung einer Generationenbilanzierung“

#### Zielsetzung, Zielgruppen und Abwägung von Kosten und Nutzen

Bei der Frage nach einer Anreicherung des kameralistischen Haushalts auf Landes-  
ebene oder einem Umstieg auf die Doppik sollten zunächst die **Ziele** eines solchen  
Unterfangens konkretisiert werden. Dann ist zu klären, mit welchen **Maßnahmen**  
die identifizierten Unzulänglichkeiten zielgenau behoben werden können. **Kosten**  
**und Nutzen** der einzelnen Lösungsansätze sollten dann abgewogen werden. Mehr  
ist dabei nicht immer besser.

Beim Festlegen der Ziele sollte berücksichtigt werden, dass die Informationen von  
**unterschiedliche Nutzergruppen** verwendet werden. Das **Parlament** benötigt In-  
formationen um den Haushaltsplan festzustellen und zu kontrollieren. Reformen  
des Rechnungswesens und der Berichterstattung sollten daher die Rolle des Parla-  
ments in diesem Haushalts- und Rechenschaftszyklus erleichtern. Die **Verwaltung**  
benötigt detaillierte Finanzinformationen um angemessene Entscheidungen zu  
treffen und öffentliche Einrichtungen effizient und effektiv zu führen. Schließlich  
sollte die interessierte **Öffentlichkeit** Zugang zu Informationen über die Verwen-  
dung öffentlicher Mittel durch ihre Regierungen haben. Darüber hinaus werden In-  
formationen vom **Stabilitätsrat** zur Überwachung der Haushalte und der Einhaltung  
der Defizitregel benötigt. Die Bedarfe und damit der notwendige Detaillierungsgrad  
können sich zwischen diesen Gruppen unterscheiden.

#### Schon heute keine reine Kameralistik in Mecklenburg-Vorpommern

Die Kameralistik in ihrer Reinform stellt lediglich auf Zahlungsströme ab. Die Buch-  
führung erfasst Vorgänge dann erst im Moment der Zahlung. So fehlen wichtige  
Informationen. Beispielsweise könnten die Soll-Ansätze recht einfach überschritten

werden, wenn bereits eingegangene kurzfristige Verpflichtungen nicht erfasst würden. In der Buchführung des Landes Mecklenburg-Vorpommern werden mit **Haushaltsüberwachungslisten** Festlegungen und Anordnungen jedoch bereits vor dem tatsächlichen Zahlungseingang oder –ausgang berücksichtigt.

Dies ist nur ein Element, das die Kameralistik schon heute ergänzt. Ein weiteres Beispiel ist die **Vermögensübersicht** des Landes Mecklenburg-Vorpommern, die mit der Haushaltsrechnung veröffentlicht wird. Es handelt sich dabei zwar um keine vollständige Bilanz, da beispielsweise das Liegenschaftsvermögen nicht wertmäßig ausgewiesen wird und bewegliche Sachen des Anlagevermögens und des Umlaufvermögens oder immaterielles Vermögen gar nicht aufgeführt werden. Zukünftige Zahlungsverpflichtungen für die Versorgung oder übernommene Bürgschaften lassen sich aber nachverfolgen. Diese Angaben können auch ohne vollständige Informationen zum Vermögen als Frühwarnungen für mögliche künftige Probleme dienen.

Der Bund plant seine **Vermögensrechnung weiter zu vervollständigen** und zusätzliche Positionen wertmäßig auszuweisen. Dies wäre ebenfalls für den Landeshaushalt Mecklenburg-Vorpommern denkbar. Bei den bislang fehlenden Positionen handelt es sich um Posten, die schwieriger bewertet werden können als beispielsweise die auch beim Land Mecklenburg-Vorpommern bereits aufgeführten Kreditmarktschulden. Wenn eine Vervollständigung der Vermögensrechnung gelänge, könnte hieraus der **Ressourcenverbrauch** abgeleitet werden. Die Betrachtung einzelner relevanter Positionen könnte jedoch auch schon einen Mehrwert bieten. Die Bilanz und das ausgewiesene Eigenkapital haben ohnehin eine eher beschränkte Aussagekraft.<sup>1</sup> Schritte in diese Richtung könnten zudem eine spätere potentielle Umstellung auf die Doppik erleichtern.

### **Einbindung oder Ausweisung einer Generationenbilanzierung**

Zusätzliche Elemente wie eine Generationenbilanzierung oder andere Tragfähigkeitsanalysen, die auf langfristigen Projektionen beruhen, können wie die mittelfristige Finanzplanung als **ergänzende Berichterstattung** eingesetzt werden. Mit ihrer in die Zukunft gerichteten Betrachtungsweise liefern sie Hinweise auf die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik – **unabhängig davon, ob der Haushalt kameral oder doppisch gestaltet wird**. Bei einer Entscheidung für die Ergänzung um eine solche Analyse bietet es sich an, die Nachhaltigkeitsindikatoren regelmäßig mit derselben Methodik zu ermitteln. Für den Gesamtstaat veröffentlicht das Bundesministerium der Finanzen beispielsweise in der Regel einmal je Legislaturperiode einen Tragfähigkeitsbericht und liefert so eine Zusatzinformation für Parlament und Öffentlichkeit.<sup>2</sup>

Veränderungen der Indikatoren über die Zeit hinweg können dann eher ein Indiz für etwaige Probleme sein, während die bloße Interpretation der Indikatoren zu einem Stichtag ohne Vergleichsmöglichkeit schwieriger ist. Der lange Projektionszeitraum führt unweigerlich zu einer hohen Prognoseunsicherheit. Technische Annahmen, etwa zur Diskontrate, beeinflussen das Ergebnis stark. Bei einer Analyse auf Landesebene muss auf regionalisierte Projektionen von bereits unsicheren Vorhersagen zurückgegriffen werden und Wanderungsbewegungen zwischen den Regionen spielen eine Rolle. Wie zutreffend Aussagen zu intergenerativen Verteilungswirkungen sind, hängt letztlich davon ab, wie gut die alters- und geschlechtsspezifische Zuordnung von gegenwärtigen und zukünftigen Zahlungen gelingt. Generell sollte über Sensitivitätsanalysen mit variierenden Annahmen aufgezeigt werden, wie entscheidend einzelne Annahmen für das Ergebnis sind.

---

<sup>1</sup> Woisin, M. (2020): Politische Buchhaltung – Bemerkungen zur Doppik in Hamburg, In: M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller, M. Woisin (Hrsg.): „Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2020“, Berlin, S. 367-382.

<sup>2</sup> Bundesministerium der Finanzen (2020): Tragfähigkeitsbericht 2020: Fünfter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.

## Erweiterung der Kameralistik versus Umstieg auf die Doppik

Sollte der kameralistische Haushalt um zusätzliche Elemente ergänzt werden, wenn ebenso ein vollständiger Umstieg auf die Doppik möglich wäre? Zunächst lässt sich nicht bestätigen, dass die Doppik einer erweiterten Kameralistik zwangsläufig überlegen ist. Es gibt **keine belastbaren empirischen Belege** für die Kosten und den Nutzen der Umstellung eines Landeshaushalts auf die Doppik.

Dies liegt erstens daran, dass diese Reformen oft aus vielen Elementen bestehen und es dann kaum zu isolieren ist, welche Komponente welchen Effekt hat. Zweitens ist die Entscheidung zur Umstellung auf ein doppisches System in der Regel endogen. Daher kann eine kausale Interpretation der erzielten Ergebnisse problematisch sein. Dies kann erklären, warum sich die meisten der vorhandenen Studien auf qualitative Ansätze stützen oder auf die Gemeindeebene konzentrieren, bei der die Umstellung überwiegend verpflichtend war.<sup>3</sup> Trotz dieser Herausforderungen ist es bemerkenswert, dass kaum Studien vorliegen, die zumindest Teilaspekte des Nutzens und der Kosten analysieren – in Anbetracht des Umfangs der Reform und der klaren Empfehlungen zur Einführung der Doppik im öffentlichen Sektor, die vielfach ausgesprochen werden. Dies gilt nicht nur für Deutschland. Eine systematische Literaturübersicht über 136 Studien kommt zu dem ernüchternden Fazit, dass es keine schlüssigen Belege dafür gäbe, dass die Doppik im öffentlichen Sektor den Regierungen oder den Bürgerinnen und Bürgern erhebliche Vorteile gebracht hätte.<sup>4</sup> Umso wichtiger ist es, die erhofften Ziele zu konkretisieren, um dann unterschiedliche Optionen vergleichen zu können.

Mit Blick auf einen möglichen späteren Umstieg auf einen doppischen Haushalt bietet es sich zudem an, bei der Weiterentwicklung der Kameralistik auf eine mögliche **spätere Anschlussfähigkeit** zu achten. So könnte eine Vervollständigung der Vermögensrechnung bereits als „Vorarbeit“ gesehen werden. Das Ausweisen einer Generationenbilanzierung wäre in beiden Fällen als Ergänzung zu sehen.

---

<sup>3</sup> Christofzik, D. I., Dorn, F., Gäbler, S., Raffer, C. und Rösel, F. (2020): Bremst die Doppik öffentliche Investitionen? Ergebnisse aus drei aktuellen Evaluationsstudien. *Wirtschaftsdienst*, 100(9), 707-711.

<sup>4</sup> Azhar, Z., Alfian, E., Kishan, K. und Assanah, N. H. (2021): Accrual Accounting at Different Levels of the Public Sector: A Systematic Literature Review. *Australian Accounting Review*.