

Dr. Patrick Opdenhövel
Staatssekretär im Ministerium der Finanzen
des Landes Nordrhein-Westfalen

Es gilt das gesprochene Wort.

VERANSTALTUNG in BERLIN
am MITTWOCH, dem 11.09.2019

EPOS NRW:

Das doppelte Ziel im Blick - Umstellungsprozess vor dem Abschluss

Begrüßung

- Sehr geehrte Frau Professor Wüstemann,
sehr geehrter Herr Dr. Dressel,
sehr geehrter Herr Dr. Worms,
sehr geehrter Herr Riedel,
sehr geehrter Herr Beutel,
sehr geehrter Herr Duveneck,

sehr geehrter Herr Dr. Rüdiger,

sehr geehrter Herr Schneider,

sehr geehrter Herr Dr. Mangelsdorff,

sehr geehrte Damen und Herren,

auch ich möchte zunächst die Gelegenheit nutzen und Sie ganz herzlich hier in den Räumlichkeiten des Deutschen Städtetags willkommen heißen.

- Sicherlich ein gut gewählter Ort für unseren heutigen Austausch. Schließlich sind die Städte und Gemeinden, zumindest was das Thema der Doppik angeht, dem Bund und den meisten Ländern etwas voraus.

Einleitung in das Thema

- Die interessantesten Impulse meiner beiden Vorredner zeigen bereits, wie spannend das Thema Doppik ist. Ich persönlich denke, dass wir hier und heute nicht nur ein

Thema für Finanzfachleute diskutieren. Ich bin der Auffassung, dass mit der Wahl des „richtigen“ Rechnungswesens sehr viel mehr verbunden ist.

- Führen wir uns die Lehren aus der Finanzmarktkrise und der daraus resultierenden staatlichen Finanzkrise vor Augen. Wolfgang Schäuble hat einmal gesagt: „Eine gemeinsame Währung kommt nicht ohne Solidarität aus“. Wenn wir die angesprochene Solidarität als notwendige Voraussetzung für die partnerschaftliche Koexistenz von Staaten und Gebietskörperschaften in der EU auffassen,

dann bedeutet dies unter anderem, dass wir die Probleme unserer Nachbarn als unsere eigenen betrachten müssen. Dann sollte für diese Betrachtung aber auch ein gemeinsamer und geeigneter Maßstab verwendet werden. Daher bin ich der Überzeugung, dass Transparenz und Verlässlichkeit der öffentlichen Rechnungslegung notwendige Voraussetzungen für unseren Erfolg als Gemeinschaft sind.

- Auf die Rolle, die die Doppik dabei spielen kann, möchte ich deshalb – aus dem nordrhein-westfälischen Blickwinkel heraus – näher eingehen.

Blick zurück in die Geschichte

- In unmittelbarer Nähe zum Ministerium der Finanzen in Düsseldorf befindet sich das Schloss Jägerhof. Das Schloss Jägerhof beheimatet das Goethe-Museum und

dieses ist – das sei nebenbei bemerkt – wie Nordrhein-Westfalen in Gänze immer einen Besuch wert.

- Johann Wolfgang von Goethe war einer der bedeutendsten deutschen Köpfe und wurde 1776 von Herzog Carl August von Sachsen-Weimar-Eisenach in die Regierung berufen. 1782 wurde er zum Finanzminister ernannt. Goethe war also ein Mann vom Fach.
- Im Bestand des Goethe-Museums findet man neben sehr vielen anderen spannenden wie anregenden Exponaten

das Werk „Wilhelm Meisters Lehrjahre“. Es stammt aus dem Jahr 1795. Darin ist folgendes zu lesen:

„Ich ging soeben unsere Bücher durch, und bei der Leichtigkeit, wie sich der Zustand unseres Vermögens übersehen lässt, bewundere ich aufs neue die großen Vorteile, welche die doppelte Buchhaltung dem Kaufmann gewährt. Es ist eine der schönsten Erfindungen des menschlichen Geistes, und ein jeder guter Haushalt sollte sie in seiner Wirtschaft einführen.“

Aktualität des Themas

- Sich mit diesem Appel aus Goethes Werk auseinanderzusetzen, erscheint mir als Staatssekretär im Ministerium der Finanzen gerade in der heutigen Zeit naheliegend. Wenn ich über Themen wie EPOS.NRW oder EPSAS nachdenke, stelle ich mir die Frage: Hatte Goethe damals wie heute Recht? Sollte ein jeder guter Haushalt die Doppik in seiner Wirtschaft einführen?
- Obschon Goethe, einer der bedeutendsten Denker der deutschen Zeitgeschichte, die Vorteile der Doppik sehr

plakativ beschrieb, wird die Kameralistik in vielen deutschen Gebietskörperschaften noch immer als „state of the art“ angesehen.

- Die Kameralistik sollte sicherstellen, dass nicht mehr Geld ausgegeben als eingenommen wird. Gleichzeitig sollte sie ermöglichen, dass die Gelder auch für die geplanten Zwecke eingesetzt werden.
- Der Wert der Verwaltungskameralistik besteht ohne Zweifel darin, dass sie die Sicherung eines demokratischen Staates in doppelter Hinsicht unterstützt.

Indem sie erstens dazu beiträgt, die Zahlungsfähigkeit des Staates zu erhalten, und indem sie zweitens die Durchsetzung demokratisch getroffener Entscheidungen fördert.

- Es geht daher für mich nicht um die dogmatische Frage, ob die Kameralistik gut oder schlecht ist. Die Kameralistik leistet die Dinge, die sie leisten kann, sehr gut. Als Finanzflussrechnung ist sie unbestreitbar.
- Jedoch muss man sich vor Augen führen, dass die Kameralistik weder Informationen über Kosten- und

Leistungen liefert, noch über das Vermögen. Reine Geldschulden an den Kapitalmärkten weisen die kameralen Rechnungslegungen der öffentlichen Haushalte aus. Aber darüberhinausgehende Verpflichtungen und deren Veränderungen, wie zum Beispiel solche aus Pensionen, erfasst die Kameralistik nicht.

- Die entscheidende Frage lautet für mich somit: Sind die durch die Doppik zusätzlich zu gewinnenden Informationen - z.B. bezüglich des Vermögens und der impliziten Verbindlichkeiten – hinreichend wichtig? Können

politische Entscheidungsprozesse mithilfe zusätzlicher ökonomischer Rationalität unterstützt werden?

- Ich bin bei der Beantwortung dieser Frage letztlich im Sinne Goethes zu der Überzeugung gelangt, dass das staatliche Rechnungssystem zu einem Ressourcenverbrauchskonzept reformiert werden sollte. Auch implizite Ressourcenverbräuche sollte eine vorausschauende Finanzpolitik in den Blick nehmen, da sie in der Zukunft zu Zahlungen führen. Oder um es doppisch auszudrücken: Wie jeder gute Kaufmann sollte

auch die Politik den Barwert zukünftiger Erfüllungsbeträge in ihrer Kalkulation berücksichtigen. Anderenfalls nehmen wir zukünftigen Generationen schlimmstenfalls Handlungs- und Entscheidungsspielräume. Die Doppik kann einen wirksamen Beitrag dazu leisten, dass dies nicht passiert. Davon bin ich überzeugt.

Umsetzung von EPOS.NRW

- Daher setze ich mich für die Einführung der Doppik mit dem Programm EPOS.NRW bereits seit langem ein. Bis 2017 als zuständiger Abteilungsleiter. Seither als Staatssekretär im Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Mit EPOS.NRW haben die Landesregierung und der Landtag das Programm „Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen“ gestartet. Unser Ziel ist die

Einführung der Integrierten Verbundrechnung. Diese basiert auf der Doppik und umfasst insbesondere die Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung.

- Einen sehr wichtigen Meilenstein werden wir mit dem anstehenden Jahreswechsel erreichen. Wir beabsichtigen, die Einführung des SAP-Systems in der Fläche der gesamten Landesverwaltung bis dahin abgeschlossen zu haben. Dabei sind wir auf einem guten Weg. In Zahlen ausgedrückt bedeutet dies:
 - 60 Budgeteinheiten

- mit insgesamt rund 550 Dienststellen
- und mehr als 65.000 Nutzer

arbeiten in der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung mit dem EPOS.NRW-SAP-System.

- Dieser Prozess war sehr mühselig. Und er war kostspielig. Aber: Er versetzt uns in die Lage, mit neuen Instrumenten steuern zu können.
- Wie Unternehmen und vielzählige Kommunen über die doppelte Buchführung Transparenz über ihre

wirtschaftlichen Verhältnisse schaffen, so sollte auch das Land dies gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern tun. Angesichts knapper öffentlicher Kassen haben die Menschen ein Recht darauf, dass Politik die Transparenz, die aus EPOS.NRW erwächst, zu konsequentem und verantwortungsbewusstem Handeln nutzt. Ich sehe große Chancen, über einen zielgerichteten Mitteleinsatz politische Handlungsspielräume zu erhalten.

- Mit einem doppelten Rechnungswesen verfügen wir grundsätzlich über geeignete Instrumente, um bei

knappen Ressourcen mithilfe aussagekräftiger Informationen zielgenau zu steuern und nachhaltig Vorsorge betreiben zu können. Ich sage können, denn wir müssen es auch wollen. Der Erfolg hängt von den handelnden Akteuren ab.

- Die Landesregierung investiert daher einen nicht unerheblichen Aufwand in das Thema Steuerung. Eine interministerielle Arbeitsgruppe befasst sich beispielsweise mit dem Thema Benchmarking. Es konkretisieren sich zudem Überlegungen für eine

weitergehende Abbildung von politisch prioritären Zielen der Landesregierung in EPOS.NRW.

- Ganz besonderes Augenmerk widmen wir dem Thema Produkthaushalt. Die Abgeordneten des Unterausschusses Modernisierung des Budgetrechts und Finanzcontrolling im Landtag von Nordrhein-Westfalen haben meines Erachtens nach etwas ganz Bemerkenswertes vollbracht. In mehreren Workshops haben die Abgeordneten fraktionsübergreifend ihre Anforderungen an ein modernes Haushaltswesen

formuliert. Die Beratungen der Abgeordneten mündeten in einem Beschluss, durch den die Landesregierung aufgefordert ist, den laufenden Modellversuch auf weitere Budgeteinheiten auszuweiten und ihn qualitativ zu erweitern. Beispielsweise um die Planung und Beratung mehrjähriger Fachziele und daraus abgeleiteter Budgets.

- Ich kann mich heute nicht an dieses Pult stellen und garantieren, dass wir alle Wünsche des Parlaments bereits im nächsten Jahr werden erfüllen können. Was ich

aber sagen kann ist, dass das Ministerium der Finanzen diesen Prozess nachhaltig unterstützen wird.

- Schon den Umstand, dass aufgrund von EPOS.NRW ein fraktionsübergreifender Diskussionsprozess über die Fortentwicklung des Budgetrechts des Landtags in Gang gesetzt werden konnte, bewerte ich sehr hoch.
- Ob der nordrhein-westfälische Produkthaushalt kommen wird oder nicht, vermag ich heute zwar noch nicht vorherzusagen. Ich lasse mich aber gerne zu der Aussage hinreißen, dass schon die Diskussion über das Thema

bleibende Werte für das nordrhein-westfälische Haushaltswesen schaffen wird.

Harmonisierung der Rechnungslegung in den Gebietskörperschaften

- Ich habe Ihnen den nordrhein-westfälischen Prozess gerne in der gebotenen Kürze vorgestellt. Ich bin nicht so vermessen zu sagen, dass das, was wir für Nordrhein-Westfalen als den richtigen Weg ansehen, zwangsläufig

der richtige Weg für alle anderen sein muss. Ich halte es aber für richtig, dass das Land Nordrhein-Westfalen – immerhin das bevölkerungsreichste Bundesland der Bundesrepublik Deutschland – sich in eine Diskussion über ein einheitliches europäisches Rechnungswesen einbringt.

- Als immer noch leidenschaftlicher Historiker möchte ich an Jacob Solls lesenswertes Buch „The Reckoning: Financial Accountability an the Making and Breaking of Nations” anknüpfen. Jacob Soll kommt in seinem Buch zu der

Erkenntnis, dass Transparenz und eine verlässliche Rechnungslegung eine gute Regierungsführung fordern. Oder um es etwas plakativer zu formulieren: Finanzielle und politische Verlässlichkeit sind zwei Seiten einer Medaille.

- Wir sind daher gut beraten, uns mit der Frage nach der Einführung der Doppik gerade im europäischen Kontext intensiver auseinanderzusetzen. Der Erfolg der Europäischen Union muss einem überzeugten Europäer zwangsläufig am Herzen liegen.

- Meine Position ist in aller Kürze die, dass ein hinreichendes Maß an Einheitlichkeit und Standardisierung in der europäischen Rechnungslegung anzustreben ist. Auf Dauer sollte es kein grundsätzlich heterogenes Haushalts- und Rechnungswesen auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen geben. Gleiches gilt für die Bundesebene und natürlich auch im Verhältnis des Haushalts- und Rechnungswesen der EU zu deren Mitgliedstaaten.

- Wenn die Mehrheit der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union heute bereits nach doppischen Grundsätzen Rechnung legt, wenn die Kommunen mehrheitlich doppisch Rechnung legen, wenn Länder wie Hamburg, Hessen oder Nordrhein-Westfalen dies tun und wenn die Unternehmen in der Gemeinschaft dies tun, was spricht dann dagegen, dass sich auch die Bundesrepublik Deutschland dazu auf den Weg macht?

Schlussstatement

- Mein Blick für das Bundesland Nordrhein-Westfalen ist jedenfalls darauf gerichtet, die mithilfe von EPOS.NRW möglichen „Benefits“ zu erzielen. Nachdem ich meinen Gedankengang mit einem Zitat von Johann Wolfgang von Goethe begonnen habe, erscheint mir in diesem Lichte ein Zitat von ihm als gutes Schlusswort:

Es ist nicht genug zu wissen - man muss auch anwenden.

Es ist nicht genug zu wollen - man muss auch tun.