

Doppik in der Praxis: Bisher vor allem intransparent und ineffizient!

Jörg Bogumil/Lars Holtkamp

Über die Wirkungen der Einführung der Doppik in den Kommunen ist in den letzten Heften von Verwaltung & Management sehr kontrovers diskutiert worden, woran wir nicht ganz unschuldig waren.¹ Wesentliche Argumente unserer empirisch gestützten Sichtweise auf die bisher wahrnehmbaren Wirkungen der Doppik haben wir in diesen Beiträgen bereits skizziert. Allerdings haben wir uns dabei vor allem auf Daten eigener Erhebungen in NRW gestützt. Strittig blieb daher die Frage, ob wir uns sowohl bezüglich der Ziele der Doppik als auch bezüglich der empirischen Erkenntnisse nicht vor allem auf den „Sonderfall“ NRW beziehen würden, der nicht zu verallgemeinern sei. In diesem Beitrag erweitern wir nun unsere empirische Grundlage, um zu zeigen, dass die von uns angesprochenen Problemlagen nicht nur NRW-spezifisch sind. Zuerst betrachten wir nochmals die Zielvorstellungen, die mit der Doppik verbunden sind, anschließend die bisher feststellbaren Wirkungen.

Was sind die Ziele der Einführung der Doppik?

Bevor man sich mit den Wirkungen der Doppik beschäftigt, sollte Klarheit über

die Zielvorgaben herrschen, damit nicht in ungerechtfertigter Weise Zielverfehlungen festgestellt werden. Die Reform des Haushalts- und Rechnungssystems durch das Ressourcenverbrauchskonzept zielt

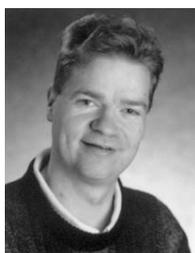
darauf ab, aussagefähigere Informationen über die reale Finanzlage in den Kommunen zu erhalten. Damit sollen die Kommunen in die Lage versetzt werden, ihre Verwaltungssteuerung zu verbessern. Deutlich wird diese untrennbare Zielvorgabe in folgendem Zitat des Landesrechnungshofes Rheinland-Pfalz:

„Ziel der Haushaltsreform war die Einführung eines Rechnungswesens, das nicht nur zahlungsorientiert ist und den „Geldverbrauch“ nachweist, sondern vollständig über den Verbrauch an finanziellen und sachlichen Ressourcen informiert, indem auch der Werteverzehr des kommunalen Vermögens berücksichtigt wird. Damit sollte das neue Haushaltsrecht als Grundlage dienen, dass sich Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Haushaltsführung wirtschaftlicher als bisher verhalten. Mit der kommunalen Doppik sollte demnach nicht nur ein neues Rechnungssystem eingeführt, sondern insbesondere die Verwaltungssteuerung verbessert werden. Die kommunalen Mandatsträger



Prof. Dr. Jörg Bogumil

Professor für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik der Ruhr-Universität Bochum.



Prof. Dr. Lars Holtkamp

Professor für Politik und Verwaltung an der FernUniversität Hagen.

¹ Christoph Reichard hat auf unseren Beitrag in Heft 4/2011 zu den Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) in NRW hin eine Replik in Heft 6/2011 verfasst, auf die wir wiederum in Heft 1/2012 geantwortet haben.

sollten in die Lage versetzt werden, nicht nur anhand von Ausgabeermächtigungen, sondern durch Vorgabe von Zielen für kommunale Leistungen zu steuern (Hervorhebung d. A.).²

Diese Vorgaben gelten im Prinzip für alle Bundesländer, was nicht verwunderlich ist, angesichts der Beschlüsse der Innenministerkonferenz vom 21.11.2003 zur Reform des Gemeindehaushaltsrechtes, in denen diese Ziele nahezu identisch formuliert wurden. Insofern ist es berechtigt zu fragen: Haben wir nun bessere Informationen über die Finanzlage in den Kommunen und ist die Verwaltungssteuerung verbessert worden?

Wirkungen der Doppik

Durch die Doppik und die auf ihr aufbauende Kosten- und Leistungsrechnung ist es an vielen Stellen möglich, genauer festzustellen, was bestimmte öffentliche Leistungen kosten. So kostet beispielsweise ein Kindergartenplatz zwischen 500 und 900 Euro, von denen die Eltern durchschnittlich 200 Euro bezahlen, der Rest wird von den Kommunen oder dem Land subventioniert. Ähnliche Daten haben wir über VHS-Kurse, Personalausweise oder zahlreiche andere Verwaltungsleistungen. Eigentlich interessiert jedoch nicht nur, was etwas kostet, sondern wie die Qualität der Leistungen ist, denn das Verhältnis von Qualität und Kosten soll die Grundlage für politische Entscheidungen bilden.³ Im Bereich der Qualität gibt es jedoch nach wie vor größere Erfassungsschwierigkeiten. Zudem stellt sich die Frage, ob diese Daten immer Hilfestellungen geben, die politische Steuerung zu optimieren. Dort, wo dies nicht der Fall ist, sind sie interessant, aber möglicherweise nutzlos.

Relativ unstrittig ist, dass auf der Basis der Doppik prinzipiell die reale Finanzlage unter Berücksichtigung von Vermögen, Abschreibungen und Schulden besser erfasst werden kann, wenngleich es auch hier Spielraum für Buchungstricks und Schönrechnerei gibt, aber dies spricht nicht generell gegen dies Instrument. Die Transparenz über die reale Vermögenslage einer Kommune kann durch die Doppik ohne Zweifel erhöht werden. Die Fragen, die sich anschließen, sind indes: Stehen die Kosten für den Aufbau der Doppik in ei-

nem vernünftigen Verhältnis zum Nutzen? Werden durch die Doppik der Informationsstand für die Kommunalpolitik und die politische Steuerung verbessert?

Diese Punkte sind zumindest umstritten. Die vorliegenden empirischen Untersuchungen offenbaren erhebliche Befürchtungen, dass sich die Versprechungen der Doppik nicht einlösen lassen. Deutlich wird dies nicht nur an unseren repräsentativen Befragungen aus NRW⁴, sondern auch, wenn man Ergebnisse der Rech-

zunächst mit der Änderung des Rechnungsstils und der Aufstellung der ersten Eröffnungsbilanzen. Formell müssen auch Ziele und Kennzahlen angegeben werden, dies ist jedoch oft nicht mit einer verstärkten Ergebnisorientierung gleichzusetzen, denn die Ziele werden oft auf der Produktionsebene von der Verwaltung gebildet, sind eher operativer Natur und werden von der Politik kaum beachtet.⁷

Auch zum Thema Transparenz kommt der Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz

»Stehen die Kosten für den Ausbau der Doppik in einem vernünftigen Verhältnis zum Nutzen?«

nungshöfe und Regierungskommissionen anderer Bundesländer sowie die Umfrage der KGSt und der kommunalen Spitzenverbände aus dem Jahr 2010 heranzieht.⁵ Am umfassendsten wurde die kommunale Doppik in Rheinland-Pfalz vom Landesrechnungshof in Kooperation mit dem Institut für Gesetzesfolgenabschätzung der Universität Speyer in seinem aktuellen Bericht untersucht. Im Fazit heißt es dort für die geprüften und detailliert befragten Kommunen:

„Mit der Umstellung des Rechnungswesens, die landesweit einen Einführungsaufwand von hochgerechnet mindestens 140 Mio. Euro verursacht hat und einen zusätzlichen Personalaufwand von überschlägig 14 Mio. Euro im Jahr erfordert, sind bisher keine geldwerten Steuerungsvorteile verbunden. Die Mehrzahl der Gemeinden und Gemeindeverbände hat die doppelischen Steuerungsinstrumente (Ziele, Leistungsmengen, Kennzahlen, Kosten- und Leistungsrechnung sowie Berichtswesen) noch nicht eingeführt. Soweit sie zum Einsatz kommen, ist ihre Ausgestaltung für eine Steuerung weitgehend ungeeignet“⁶

Ein Hauptgrund der erheblichen Einführungskosten liegt sicher in der Einführung von neuen IT-Systemen, dennoch ist die Frage des Nutzens zu thematisieren. Natürlich beschäftigten sich die Kommunen

zu ganz ähnlichen Ergebnissen wie wir für NRW:

„Durch die Umsetzung des Haushaltsrechts werden die Haushaltspläne im Vergleich zur Kameralistik vielfach deutlich umfangreicher. Dadurch sind Transparenz und Steuerungsnutzen der Pläne empfindlich beeinträchtigt.“⁸

„Von den 785 befragten kommunalen Entscheidungsträgern beurteilen nur 20% die Lesbarkeit der kommunalen Haushaltspläne mit gut bis sehr gut“⁹.

Möglicherweise profitieren mittlerweile die Dezernenten und Amtsleiter von den neuen doppelischen Haushaltsplänen (wenngleich auch hier Zweifel bestehen, denn längere Berichte sind keine besseren Berichte), die Kommunalpolitiker aber sicher nicht. In unserer Umfrage in NRW hatten fast 80 Prozent der Fraktionsvorsitzenden und 85 Prozent der Bürgermeis-

2 Vgl. Landesrechnungshof Rheinland Pfalz 2011, S. 47.

3 Vgl. Bolay 2012.

4 Vgl. Bogumil/Ebinger/Holtkamp 2011.

5 Vgl. hierzu Buchholz/Lazar 2010, Bolay 2012, Schäfer u.a. 2010, Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz 2011, Landesrechnungshof Mecklenburg Vorpommern 2011.

6 Vgl. Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz 2011, S. 4.

7 Vgl. Buchholz/Lazar 2010, S. 299.

8 Vgl. ebd.

9 Vgl. Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz 2011, S. 58.

ter die Doppik als intransparenter angesehen.¹⁰ Vielfach verstehen nicht einmal die Haushaltsexperten der Fraktionen die neuen Pläne und sehnen sich nach den alten Unterabschnitten zurück.

Bis zum empirischen Beweis des Gegenteils ist deshalb davon auszugehen, dass die Transparenz und die Effizienz der Doppik, genauso wie die des Neuen Steuerungsmodells zuvor,¹¹ zumindest bisher fraglich sind. Dass durch eine bessere Informationsversorgung quasi automatisch bessere politische Entscheidungen getroffen werden, ist darüberhinaus sowieso ein Mythos von Teilen der betriebswirtschaftlichen Verwaltungswissenschaft, auf den wir immer wieder hingewiesen haben.¹² Entsprechend zeigen nicht nur unsere Ergebnisse aus NRW, sondern auch die Umfrage der KGSt und der kommunalen

Vertreter mit dem NKF-Haushalt festzustellen sei, der zudem wenig steuerungsrelevante Informationen vermittele. Internationale Studien zeigen sogar, dass output- oder gar outcome-orientierte Steuerung auch nach jahrzehntelanger Implementierung unterbleiben.¹⁵

Insgesamt ist uns bisher kein einziger extern evaluierter „Erfolgsfall“ der Doppik in Deutschland bekannt. Politische Entscheidungsträger tun also gut daran, wenn sie für Bund und Länder die Doppik mit outputorientierter Budgetierung nicht automatisch einführen, sondern zunächst die Kosten dieser Reform prüfen und in kleinen Modellprojekten erproben. Noch besser wäre ein systematischer Austausch über die Erfahrungen der Doppik-Vorreiter auf Landesebene, die sich wieder auf dem Rückzug befinden,¹⁶ durch eine Zu-

»Uns ist kein einziger extern evaluierter 'Erfolgsfall' der Doppik in Deutschland bekannt.«

Spitzenverbände, dass die ergebnisorientierte Steuerung nur „schleppend voranschreitet“, obwohl einige Kommunen die Doppik bereits mehrere Jahre nutzen.¹³

Dies bestätigt auch eine empirische Studie zur Einführung des NKF im Landschaftsverband Westfalen Lippe (LWL).¹⁴ Der LWL hat die formalen Elemente des NKF und die systemtechnische Umsetzung von der kameralen auf die doppische Buchführung erfolgreich bewältigt, sogar ein Jahr vor dem verpflichtenden Termin (1.1.2009) in NRW. Allerdings besteht sowohl in der Verwaltung als auch in den politischen Gremien des LWL weitgehender Konsens, dass nun knapp fünf Jahre nach Einführung des NKF weiterhin intransparenter beraten wird und dass eine deutliche Überforderung der politischen

sammenarbeit der Landesrechnungshöfe. Auf dieser Grundlage könnte sich dann die Innenministerkonferenz nochmals mit diesem Thema beschäftigen.

Literatur

Bogumil, J. (2011): Die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung, In: Blanke, Bernhard//Nullmeier, F./Reichard, C./Wewer, G. (Hg.), 2011: Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. aktualisierte und ergänzte Auflage. Wiesbaden, S. 536-545.

Bogumil, J./Grohs, S./Kuhmann, S./Ohm, A.K. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 29, Berlin.

Bogumil, J./Ebinger, F./Holtkamp, L. (2011): Vom Versuch das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW, in: Verwaltung & Management, Heft 4, S. 171-180.

Bogumil, J./Ebinger, F./Holtkamp, L. (2012): Vom Versuch, unerfreuliche Ergebnisse als normative Wissenschaft abzutun, in: Verwaltung und Management, Heft 1, S. 3-6

Bolay, F. (2012): Ist die Neue Verwaltungssteuerung in Hessen gescheitert? in: Verwaltung und Management 1/12: 17-20.

Buchholz, G./Lazar, A. (2010): Entwicklung der ergebnisorientierten Steuerung in der Kommunalverwaltung. Wesentlich Erkenntnisse aus der KGSt Umfrage zum Stand der Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, in: Verwaltung & Management, Heft 6, S. 293-303.

Holtkamp, L. (2008): Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodell, in: der moderne staat 2/08: 423-446.

Jethon, A. (2010): Die Problemlagen bei der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) im Landschaftsverband Westfalen Lippe, Masterarbeit, Institut für Arbeitswissenschaft, Ruhr-Universität Bochum.

KGSt 2008: Stand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens. Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage, Materialien 4/2008, Köln.

KGSt 2010: Stand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens. Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage, Materialien 6/2010, Köln.

Küchler-Stahn, N./Siegel, J. P. (2010): Fünf Thesen zur Weiterentwicklung der kommunalen Haushaltssteuerung, in: Verwaltung & Management, Heft 6, S. 304-310.

Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz 2011: Kommunalbericht 2011, Mainz, Landtagsdrucksache 16/30 (downloadbar unter <http://www.rechnungshof-rlp.de/icc/internet/med/522/522408ec-4c63-9031-674bed5340d17ef8,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf>).

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern 2011: Kommunalfinanzbericht 2011, Landtagsdrucksache 5/4476 (downloadbar unter http://www.lrh-mv.de/land-mv/LRH_prod/LRH/Veroeffentlichungen/Jahres-_und_Sonderberichte/Jahresberichte/Jahresbericht_2011_-_Teil_1_Kommunalfinanzbericht.pdf).

Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (2010): Handreichung Neues Kommunales Finanzmanagement. 4. Auflage. Düsseldorf.

Reichard, C. (2011): Vom Versuch, NSM und NKF in einen Topf zu werfen, in: Verwaltung & Management, Heft 6, S. 283-287.

Schäfer, K.H./Krömmelbein, M./Siegel, R. 2010: Controlling als Instrument der Neuen Steuerung in Hessen, in: Controlling 2010, Heft 1, S. 42ff.

10 Vgl. Bogumil/Ebinger/Holtkamp 2011, S. 176.

11 Vgl. Bogumil u.a. 2007, Holtkamp 2008.

12 Vgl. Bogumil 2011.

13 Vgl. Buchholz/Lazar 2010, S. 298.

14 Vgl. Jethon 2010.

15 Vgl. Küchler-Stahn/Siegel 2010, S. 305.

16 Vgl. Bolay 2012.