

# Über ein Jahrzehnt Doppik – Versuch einer Bilanz

Der Streit Kameralistik versus Doppik währte bereits Jahrzehnte und die Verfechter einer Doppikeinführung im öffentlichen Sektor schienen Ende der 1990er-Jahre vor allem in Bundesländern zu finden zu sein, die schon ältere Pilotprojekte hatten. Mit seinem seit 2005 geltenden Gesetz zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) setzte sich Nordrhein-Westfalen jedoch an die Spitze der Bewegung. Eine gute Dekade nach seiner Einführung ist es Zeit für eine Bestandsaufnahme des NKF. Hat das doppelte Rechnungswesen für eine verbesserte politische Steuerung gesorgt? Schaffen die neuen Ziele und Kennzahlen eine höhere Transparenz für die Bewertung des Verwaltungshandelns?



**Lars Martin Klieve**

Finanzvorstand der Stadtwerke Essen AG,  
ehemaliger Kämmerer der Stadt Essen

Ausschlaggebend für die schnelle Einführung des NKF dürfte nicht zuletzt die Erfahrung der Kommunalaufsicht mit dem Nebeneinander von kameralen Kernhaushalten und kaufmännischer Buchführung in teils weitgespannten Beteiligungsunternehmen gewesen sein. Als besonders gestaltungsanfällig erwiesen sich vor Einführung des NKF Verkäufe aus dem für Vermögen „blinden“ kameralen Haushalt an rein kommunale Beteiligungsunternehmen. Hierdurch konnten damals haushaltsverbessernde Einnahmen generiert werden, obwohl tatsächlich im besten Fall zinsgünstige Kassenkredite in teurere Unternehmensdarlehen getauscht wurden. Schlimmstenfalls wurde der Zufluss für neue laufende Ausgaben genutzt, die auch in den Folgejahren, in denen es keinen Transaktionserlös mehr gab, den Haushalt belasten würden. So waren scheinbare Gestaltungsspielräume entstanden, die jedoch eher der Kategorie „Haushaltskosmetik“ zuzurechnen waren.

Solcherlei „Verschiebebahnhöfe“ konnten mit der Einführung der kommunalen Doppik in Nordrhein-Westfalen und der mit kurzer Übergangsfrist folgenden Konzernbilanz tatsächlich stillgelegt werden. Zugleich wurde damit die Kreativität manchen kommunalen Akteurs weg von der

Entwicklung von Umgehungstatbeständen hin zu echten strukturellen Ergebnisverbesserungen gelenkt.

Das NKF hat wesentliche Beiträge zu einem ehrlicheren Haushaltswesen in den Kommunen geleistet. Dazu gehört etwa die Ergebnisrelevanz von nicht zahlungsbezogenen Aufwandspositionen wie Abschreibungen und Pensionsrückstellungen: Unseriöse (etwa nicht fristenkongruente) Finanzierungen wirken seitdem nicht länger haushaltsentlastend und schwerwiegende Verpflichtungen aus Versorgungslasten wurden sowohl im Ergebnis als auch in der Bilanz erstmalig sichtbar.

Erstmals wurde durch das Eigenkapital in der kommunalen Bilanz verbunden mit dem Überschuldungsverbot auch eine gewisse Endlichkeit öffentlicher Finanzen sichtbar. Als überschuldet gilt nach § 75 Abs. 7 GO NRW eine Gemeinde dann, wenn nach der Bilanz das Eigenkapital aufgebraucht ist. Wenngleich an die Überschuldung keine gesetzlich normierten Sanktionen geknüpft sind, so hat doch bereits der Ausweis von Eigenkapital eine heilsame Wirkung. Schließlich drohen sämtliche Werte, die eine Stadt – teilweise in Jahrhunderten – aufgebaut hat, bei fortgesetzten Defiziten von



© Stasique / shutterstock

Schulden überstiegen zu werden. Bildlich gesprochen, gehört eine überschuldete Stadt nicht mehr den Bürgerinnen und Bürgern, sondern den Banken. Eine gesonderte Ahndung dieser ultimativen Verletzung haushaltsrechtlicher Grundsätze wäre gerade deshalb angebracht.

Ferner sollte der Gesetzgeber insbesondere in Städten mit ausgedehnten Beteiligungsstrukturen dem in § 116 GO NRW verankerten Gesamtabschluss noch größere Relevanz verschaffen. Bislang ist für die Haushaltsaufsicht immer noch allein der Einzelabschluss maßgeblich. Dies ist verständlich, da zahlreiche Gesamtabschlüsse erst mit gehöriger Verspätung vorliegen. Die Verspätungen wiederum würden vermutlich dann ein Ende finden, wenn für die Haushaltsgenehmigung zusätzlich *auch* auf den aktuellen Gesamtabschluss abzustellen wäre, und zwar in formeller (Vorliegen) und materieller Hinsicht (Kapital- und Ergebnislage).

Eine bis heute kaum geschlossene Lücke empfinde ich als besonders schmerzhaft: Mit dem NKF sollte auch der bereits zuvor – etwa im Neuen Steuerungsmodell – verfolgte Ansatz einer verbesserten politischen Steuerung realisiert werden. Soweit ersichtlich, ist das bis heute nur unzulänglich erfolgt. Viele ehrenamtliche Mandatsträger in Räten und Kreistagen empfinden die Aggregationsebene der doppelten Haushalte als unübersichtlich. Im kameralen Haushalt wurde vielfach entlang einzelner Haushaltsstellen sehr kleinteilig, ausschließlich inputorientiert und damit „suboptimal“ gesteuert. Mit der NKF-Einführung wurden dann vie-

len Kommunalpolitikern die lieb gewonnenen Haushaltsstellen genommen, ohne etwas Neues an deren Stelle zu setzen, was diese als politisches Steuerungsinstrument hätten empfinden können. Dabei finden sich in Gestalt der in § 12 GemHVO NRW verankerten produktorientierten Ziele und Kennzahlen durchaus Instrumente, die geeignet wären, einen qualitativen Mehrwert für die Politik zur Bewertung des Verwaltungshandelns zu schaffen und zugleich einen ergebnisorientierten Steuerungsnutzen zu stiften.

Bislang werden überwiegend örtliche Insellösungen praktiziert, die den Nachteil mit sich bringen, dass sie keine überörtliche Vergleichbarkeit bieten. Was noch schwerer wiegt: Die angebotenen Kennzahlen sind meist wenig geeignet, eine Steuerungswirkung zu entfalten. Das gilt insbesondere für die Vielzahl rein tätigkeitsorientierter Kennziffern, die lediglich Fallzahlen abbilden. Die Erklärung hierfür ist einfach. Derartige Tätigkeitsnachweise (zum Beispiel Anzahl der Brandeinsätze, Zahl der erteilten Bescheide) sind jeglicher Kritik enthoben, weil sie sich ausschließlich aus nicht beeinflussbaren äußeren Einflüssen (etwa die Zahl der Alarmierungen bzw. der Anträge) ergeben. Diese Unangreifbarkeit macht solche Messgrößen für Verwaltungsmitarbeiter so beliebt. Für Politiker sind diese jedoch unbrauchbar und lassen sich auch durch Relationen zu Mitteleinsatz oder Personal nicht wesentlich veredeln. Entscheidend sollte insbesondere für die politischen Entscheidungsträger, aber auch alle anderen Leser des (NKF-)Haushalts doch die Möglichkeit sein, die Wirkung

des Verwaltungshandelns bewerten zu können.

Da jede Kommune zu Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Dienstleistungsqualität verpflichtet ist, sollte sich jeder Verwaltungsbereich mit seinen Leistungen an diesen drei Grundsätzen orientieren und seine individuellen Ziele durch Kennzahlen messen. Damit würde das Spannungsverhältnis dieser vielfach auseinanderstrebenden Zieldimensionen in jedem einzelnen Bereich gegenwärtig. Schnelligkeit und Rechtssicherheit einer Bearbeitung können ebenso *miteinander* in Konflikt geraten wie beides zu wirtschaftlicher Erledigung in Konkurrenz stehen kann.

Mit der Festlegung auf wirkungsorientierte Ziele und Kennzahlen würde das Verwaltungshandeln an den Kriterien gemessen, die für die Bürger im Mittelpunkt stehen. Diese sind nämlich vor allem an rechtmäßiger Ordnung, hohem Leistungsstandard und niedrigen Abgaben interessiert. Folgerichtig sind das für die Volksvertreter auch die zentralen Blickrichtungen. Nach nunmehr einem guten Jahrzehnt NKF bestehen selbst bei mir als überzeugtem Anhänger kommunaler Selbstverwaltung und somit möglichst niederschwelliger Rechtsvorgaben Zweifel, ob wirklich aussagekräftige Kennzahlen, die auch noch einen interkommunalen Vergleich erlauben, ohne Regelung durch das Land erreicht werden. Eine solche Regelung könnte die vorläufige Abrundung einer Reform sein, die schließlich auch durch den Landesgesetzgeber angestoßen wurde. |