

Standpunkt

Wie weiter mit dem neuen öffentlichen Rechnungswesen? Wohin mit der Ergebnissteuerung?



Dr. Ferdinand Schuster

Geschäftsführer des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V.

In der jüngsten Zeit hat sich die Kritik an der Doppik, der weitgehend am HGB ausgerichteten kaufmännischen Rechnungslegung, verstärkt. Von Forderungen nach Modifikation von Standards bis hin zur kompletten Ablehnung reicht ein breites Spektrum an Meinungen, die in der kommunalen Welt vertreten werden. Kritisiert wird ein Überfluss an Informationen, deren Steuerungsrelevanz in Zweifel gezogen wird. Bemängelt wird auch das auf den ersten Blick politisch verhängnisvolle Signal, das der vollständige Ausweis der Verschuldung etwa durch Einbezug zukünftiger Belastungen oder Verbindlichkeiten öffentlicher Unternehmen aussendet. Sollen denn modern buchende Kommunen schlechter dastehen als solche mit konventioneller Rechnungslegung? Gleichen die Informationsgewinne den Aufwand der Einführung der doppischen Buchführung aus?

Gäbe es nicht die gesetzliche Verpflichtung, manch ein Kommunalpolitiker würde wohl gern das Rad der Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens zurückdrehen. Die alte kamerale Welt mag nicht immer gut gewesen sein, kiloschwere Haushaltspläne haben auch damals schon nur wenige wirklich durchschaut, aber die neue Wirklichkeit lässt das Vergangene in mildem Licht erscheinen. In der Doppik wie in der Kameralistik gilt schließlich, dass entscheidend ist, was am Ende in der Kasse liegt.

Auch der hartnäckigste Haushaltsmodernisierer wird nicht bestreiten können, dass die neue Rechnungslegung in den Kommunen derzeit ihre erste Bewährungsprobe durchlebt. Erst auf mittlere oder gar langfristige Sicht wird man die Frage beantworten können, ob sich tatsächlich Entscheidungen aufgrund der durch das neue Haushaltswesen gewonnenen Transparenz verbessern und ob

doppisch buchende Kommunen eine zukunftsorientiertere Politik betreiben. Mit anderen Worten, ob die erweiterten Informationen auch für eine ergebnisorientierte Steuerung auf Basis von Zielen genutzt werden.

Kurzfristig haben doppisch buchende Kämmerer zwar auch nicht mehr Geld in der Kasse, wissen aber immerhin etwas besser, was ihnen noch einiges mehr fehlt, als die kamerale Zahlen besagen. Eigentlich sollte das keine schlechte Ausgangslage sein, um mit Finanzministern in den Verteilungskampf um knappe Gelder zu gehen und der Öffentlichkeit zu verdeutlichen, wie groß das Loch in den kommunalen Kassen wirklich ist.

Stattdessen treten einige den Rückzug an, lassen die in der Produktgliederung angelegte Ergebnissteuerung außer Betracht und beschränken sich auf die rein finanzielle Sicht der Dinge, die derzeit

alles überlagert. Dies bedeutet zwar keinen Rückzug aus der Doppik, die erweiterte finanzielle Sicht bleibt bestehen, aber die Outputsteuerung, die das Neue Steuerungsmodell bereits lange vor der „Doppikwelle“ propagierte, wird damit klammheimlich zu Grabe getragen. Was damit zugleich in die Grube fährt, ist die langfristige Gestaltungsperspektive, die eigentlich mit der neuen (Haushalts-) Steuerung beabsichtigt war.

Dass jedoch gerade in Krisenzeiten schwerwiegende Strukturentscheidungen fallen, die langfristig das Gesicht der Gemeinde verändern, ist kaum zu bestreiten. Und dass gerade langfristig wirkende Entscheidungen auch ein entsprechendes langfristig ausgelegtes Steuerungssystem benötigen, erscheint auf den ersten Blick logisch. Der Produkthaushalt mit Leistungskennzahlen und nicht finanziellen Größen stellt Informationen bereit, die über die Inputperspektive hinausreichen und kann Auswirkungen von Sparmaßnahmen unmittelbar verdeutlichen. Im (sehr seltenen) Idealfall können sogar über Veränderungen an Outputs hinaus Wirkungen bei den Betroffenen angezeigt werden. Viele Kommunalpolitiker aber empfinden offenbar Produkthaushalte mit ihren Leistungsbeschreibungen und Kennzahlenaufstellungen als überflüssiges Beiwerk. Und so entscheidet wohl in diesen Tagen meist der aktuelle Geldverbrauch über das Schicksal von Maßnahmen oder Einrichtungen, nicht deren Leistung oder Wirkung.

Vielleicht ist der Grund dafür, dass das System der neuen Verwaltungssteuerung mit Produkthaushaltsplänen und Kennzahlen auch schlicht am Bedarf – am kommunalpolitischen Nutzer – vorbeigeplant worden ist? Haben wir möglicherweise ein „Schönwetter-System“ errichtet, das in stürmischen Zeiten auseinandergeht?

Vergangene Erfahrungen mit betriebswirtschaftlichen Modernisierungsmaßnahmen haben gezeigt, dass folgende drei Problembereiche zu erwarten sind:

- Entwicklung unzureichender Instrumente
- Mangelhafte Einführung an sich zweckmäßiger Instrumente
- Mangelnde Nutzung effektiv eingeführter zweckmäßiger Instrumente.

Es wird kaum zu bestreiten sein, dass die Doppik im Vergleich zum kamerale System zusätzliche Informationen bereitstellt und den tatsächlichen Ressourcenverbrauch besser abbilden kann. Somit ist das Instrument der Doppik grundsätzlich zweckmäßig, um die Steuerung zu verbessern. Angesichts der praktisch flächendeckenden Umstellung auf doppische Rechnungslegung in den deutschen Kommunen scheint auch die mangelhafte Einführung nicht das Problem zu sein. Die Nutzung des neuen Instrumentariums dürfte daher der entscheidende Punkt sein.

Haushaltspläne sind durch die vielen neuen Informationen in Form von Produkten und Kennzahlen zuweilen umfangreicher geworden als die alten kamerale Pläne, obwohl eigentlich das Gegenteil versprochen wurde. Oft stehen Gemeinderäte und wohl auch manche Dezernenten ratlos vor den neuen Zahlenwerken und können mit der Flut an vermeintlich nützlichen Hinweisen wenig anfangen.

Manches an der derzeitigen Situation erinnert an die Phase der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung. Auch damals, in den neunziger Jahren, entstanden Produktkataloge mit einer perfekten Abbildung des gesamten Verwaltungshandelns, die am Ende des Tages nur „Kenner“ als hilfreich empfanden. Vollständigkeit und Perfektion mögen in der Theorie ehrenwerte Ziele sein, in der Gemeinderatssitzung zählt die tägliche Praxis.



So erscheint es naheliegend, die Nutzer – also die Politiker – zu fragen, welche Informationen sie denn benötigen und welche Steuerungsgrößen echte Relevanz für die eigene Arbeit entfalten. So könnte theoretisch ein adressatengerechtes Planungssystem entstehen. Es ist jedoch nicht zu bestreiten, dass sich politische Prioritäten, wenn man sie denn überhaupt objektiv ermitteln könnte, ändern. Wer versuchen würde, für alle möglichen Änderungen und Unwägbarkeiten das umfassende System zu entwerfen, wird verlieren oder seine Nutzer mit Informationen überfrachten.

Das neue öffentliche Rechnungswesen in Form von Produkthaushalten wird jedoch nur überleben, wenn es gelingt, Komplexität zu reduzieren und „schlanke Pläne“ zu entwickeln, welche die Flexibilität beweisen, aktuell notwendige Informationen zu liefern, die wiederum die politische Entscheidungsfindung unterstützen. Die Erfahrung mit der Kosten- und Leistungsrechnung hat gezeigt, dass nur eine Vereinfachung und Konzentration mit „Mut zur Lücke“ Systeme mit praktischem Nutzen hervorbringen. Die Patentlösung gibt es dabei nicht, aber es führt auch kein Weg daran vorbei, auf ein System mit hoher Nutzerfreundlichkeit hinzuwirken. ■