

Kein Allheilmittel

von Ulrich Maly

Hält das neue Haushalts- und Rechnungswesen, was es verspricht? Nach mehreren Jahren Erfahrung mit der Doppik kann die fränkische Metropole Nürnberg Antworten geben. Anhand von fünf Thesen zeigt sich: Nicht alle Erwartungen werden erfüllt.

Nach einem Beschluss des Ältestenrats im Jahr 2000 hat die Stadt Nürnberg zum 1. Januar 2005 ihr gesamtes Haushalts- und Rechnungswesen von der Kameralistik auf die Doppik umgestellt. Zeitgleich wurde dafür eine neue Standard-Software eingeführt. Im November 2010 berät die Stadt inzwischen ihren siebten doppelischen Haushalt. Das erlaubt es, eine Bilanz zu ziehen: Sind die Erwartungen, welche die Verwaltung an die Umstellung hatte, auch erfüllt worden? Anhand von fünf Thesen, die bei der damaligen Diskussion über die Umstellung auf ein doppelisches Haushalts- und Rechnungswesen aufgestellt wurden, soll dies überprüft werden.

Ein doppelischer Haushalt ist transparenter als ein kameralistischer Haushalt. Das kann auch aus heutiger Sicht noch bejaht werden. Der doppelische Haushalt ermöglicht ein besseres Bild des Vermögens, der Schulden und des Ressourcenverbrauchs. Die Vermögenssituation und die Rücklagenveränderungen werden in der Bilanz deutlich. Mit den Abschreibungen wird der Werteverzehr dargestellt. Die zeitlichen

Abgrenzungen der entsprechenden Geschäftsvorfälle am Jahresende sind wesentlich transparenter als die Restebildung bei einem kameralistischen Haushalt. Zudem werden durch die Darstellung der Rückstellungen ungewisse, aber hinreichend sicher zu erwartende Verbindlichkeiten richtigerweise



Doppik ist kein Zauberwerk, bringt aber Vorteile.

in das Haushalts- und Rechnungswesen einbezogen. Ob damit das Haushalts- und Rechnungswesen der Stadt Nürnberg besser mit den Bilanzen anderer deutscher Städte ähnlicher Struktur und Größe verglichen werden kann, darf jedoch bezweifelt werden.

Die Doppik erleichtert die outputorientierte Steuerung und die Entwicklung hin zu einem Produkthaushalt. Dies ist aus heutiger Perspektive

etwas kritischer zu sehen. Das liegt aber weniger an der Doppik als an der Konstruktion des Produkthaushalts. Hier stellt sich die Frage, ob der Produkthaushalt überhaupt der Lebenswirklichkeit der Menschen, die in den Städten über Geld zu entscheiden haben, entspricht. Gerade bei der Verteilung der Finanzen ist

das Denken in Instanzen stark ausgeprägt. In der Regel wird im Stadtrat über das Budget für eine Dienststelle, ein Referat oder Dezernat diskutiert und nicht über einzelne Produkte. Die Darstellung der Produkte müsste über eine differenzierte Kosten- und Leistungsrechnung erfolgen, während der Haushalt die Organisationssicht widerspiegeln

sollte. Aufgrund der Vorgaben der bayerischen kommunalen Haushaltsverordnung wird aber selbstverständlich auch die Stadt Nürnberg ihren Haushalt in einen Produkthaushalt umwandeln. Diese Umstellung erfolgt derzeit. Die Bewertung könnte also in einigen Jahren positiver ausfallen.

Die Umstellung auf die Doppik funktioniert nur dann, wenn einheitliche Regeln für alle Kommunen in Deutschland

aufgestellt werden. In der damaligen Diskussion über die Umstellung auf ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen wurden von den Kommunen einheitliche Regeln etwa für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz, die Bewertung des Anlagevermögens oder die Rückstellungsbildung, ähnlich den Vorgaben im Handelsgesetzbuch, gefordert. Der heutige Befund zeigt allerdings, dass eher die Uneinheitlichkeit die Regel ist. Dazu zwei Beispiele: Die Stadt Nürnberg hat das Anlagevermögen in ihrer Eröffnungsbilanz nach Anschaffungs- und Herstellungskosten bewertet. Dies war nur deshalb möglich, weil die Stadt bereits im kameralistischen Haushalt seit über 20 Jahren eine Anlagenbuchführung geführt hat. Andere Städte haben dagegen ihr Anlagevermögen in der Eröffnungsbilanz mit vorsichtig geschätzten Zeitwerten bewertet, die in der Regel höher als die Anschaffungs- und Herstellungskosten liegen. Somit lassen sich die Eröffnungsbilanzen von ansonsten in Struktur und Größe durchaus ähnlichen Städten an dieser Stelle nicht mehr vergleichen.

Unterschiedlich gehandhabt wird auch die Darstellung der Pensionsrückstellungen. Der Ausweis von

künftigen Verpflichtungen ist sinnvoll. Allerdings stimmt dies zum Zeitpunkt der Umstellung vom kameralistischen auf den doppischen Haushalt nicht mit dem Prinzip der Generationengerechtigkeit überein. In den Pensionsrückstellungen der Stadt Nürnberg sind entsprechend den Vorgaben der bayerischen kommunalen Haushaltsverordnung sowohl die Rückstellungen für die aktiven Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als auch die für alle Versorgungsempfänger ausgewiesen. Dies führt zu einer Eigenkapitalverkürzung in der Bilanz der heutigen Generation, deren Ursache aber in Entscheidungen der früheren Generationen liegt.

Die Doppik macht den städtischen Kernhaushalt mit den Rechenwerken der städtischen Tochterunternehmen kompatibel, ermöglicht Konzernbilanzen und erhöht so die Gesamtverantwortung der Steuerung. Hinter dieser These stand die Erwartungshaltung, dass durch den Aufbau einer Konzernbilanz das Steuerungsverhalten des Stadtrats bei den Tochterunternehmen verstärkt wird. Der städtische Haushalt, der in Nürnberg derzeit eine Bilanzsumme von rund 3,5 Milliarden Euro ausweist, wird von den Stadträten jedoch wesentlich intensiver kontrolliert

als der Konzernhaushalt, dessen Bilanzsumme bei rund 15 bis 20 Milliarden Euro liegt. Nach heutigem Befund gilt für Nürnberg, dass sich das Steuerungsverhalten des Stadtrats durch die Doppik nicht verändert hat. Allerdings gibt es in Nürnberg auch noch keine Konzernbilanz.

Die Doppik alleine ist kein Allheilmittel. Die Doppik war und ist kein Zauberwerk. Zusätzlich werden gute Budgetierungsmodelle, eine möglichst flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung sowie eine praktikable interne Leistungsverrechnung benötigt. Weiterhin ist ein Controlling einzurichten, um sowohl den Fachressorts als auch der zentralen Querschnittsverwaltung die nötigen Informationen für die Steuerung zu liefern. Alleine der Prozess der Umstellung auf das doppische Haushalts- und Rechnungswesen brachte die Stadtverwaltung voran: Zu keiner Zeit wurde mehr über die Bewertung des Anlagevermögens, die Höhe der Verbindlichkeiten, die Problematik der Rückstellungen oder die Erwirtschaftung der Abschreibungen diskutiert.

Dr. Ulrich Maly ist Oberbürgermeister der Stadt Nürnberg.