

Ohne Bedauern

Interview mit Klaus Lüder, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, über die verschiedenen Reformansätze im kommunalen Finanzwesen und den Stand der Umsetzung nach dem Abschied von der Kameralistik.

Herr Professor Lüder, wieso brauchen die Kommunen ein neues Rechnungswesen?

Es geht um Effizienz und Transparenz. Die Kommunen müssen aufgrund der finanziellen Lage darauf achten, alle Effizienzpotenziale zu nutzen. Dazu muss man Informationen über die Wirtschaftlichkeit des Handelns haben. Zudem sollte das Rechnungswesen selbst Anreize bieten, wirtschaftlich zu handeln. Beides kann man bei der Kameralistik nicht voraussetzen. Das Stichwort Transparenz betrifft die zunehmende Zahl von Ausgliederungen aus den Kernbereichen der Kommunalverwaltung, die über das Rechnungswesen wieder eingefangen werden sollen. Dies geschieht dadurch, dass man konsolidierte Abschlüsse erstellt und damit die gesamte Finanzlage einer Kommune sichtbar macht.

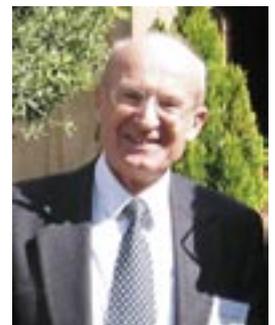
Die Reformansätze auf doppischer Basis heißen Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF) sowie Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKR), das mit Ihrem Namen verbunden ist. Was sind die Unterschiede?

Das erste ist, dass sich die Bilanz, die Vermögensrechnung nach dem NKF relativ eng an die Rechnungslegungsvorschriften des Han-

delsgesetzbuches anlehnt, während wir im NKR versuchen, den Belangen des öffentlichen Bereichs mehr Rechnung zu tragen. Es wird nach NKR unterschieden zwischen verwertbarem und realisierbarem Vermögen und Verwaltungsvermögen, das gebunden ist für die Belange der Verwaltung. Das hat auch Konsequenzen für die Bewertung. Das NKF sieht solche Differenzierungen nicht vor. Zudem gibt es Unterschiede hinsichtlich der Erstbewertung bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz. Wir gehen davon aus, dass diese Eröffnungsbilanzwerte auf Anschaffungskosten beruhen, sofern diese noch feststellbar sind. Das NKF will dagegen eine Zeitwert-Bewertung der Vermögensgegenstände feststellen. Bei der Ergebnisrechnung wird zwar bei beiden der Unterschied gemacht zwischen dem ordentlichen und dem außerordentlichen Ergebnis, nur ist das außerordentliche Ergebnis nach dem NKF enger abgegrenzt als nach dem NKR. Der Deckungsgrundsatz, dass die Erträge einer Periode grundsätzlich die Aufwendungen decken sollen, bezieht sich nach NKR nur auf den ordentlichen Teil des Gesamtergebnisses, während nach dem NKF der Deckungsgrundsatz für alle Aufwendungen und Erträge einschließlich der außerordentlichen Bestandteile gelten soll.

Wie ist der länderübergreifende Sachstand, was die Einführung der Reform angeht?

Wir sind relativ weit fortgeschritten. Es liegen Erfahrungen aus Pilotprojekten vor, die abgeschlossen sind, wie Wiesloch, oder demnächst abgeschlossen sein werden, wie in den nordrhein-westfälischen NKF-Kommunen und im niedersächsischen Uelzen. Die Innenministerkonferenz beziehungsweise deren Unterausschuss und verschiedene Arbeitsgruppen sind gerade dabei, die Rechtsgrundlagen für das neue Haushalts- und Rechnungswesen zu schaffen in Form der Erarbeitung eines Musterentwurfs für eine neue Gemeindehaushaltsverordnung. Soweit ich weiß, wird der Unterausschuss „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ seinen Entwurf noch in diesem Jahr vorlegen, sodass dann im nächsten Jahr die Voraussetzungen für Umsetzung dieser Vorstellungen in das Landesrecht gegeben sind. Der nächste Schritt müsste dann sein, die entsprechenden Rechtsvorschriften in den Ländern zu ändern.



Prof. Dr. Klaus Lüder

Man hat das Gefühl, dass nicht alle Länder an einem Strang ziehen. Teilen Sie diesen Eindruck?

Ja. In Deutschland wurden relativ viele Pilotprojekte durchgeführt, auch im Vergleich zum Ausland. Dabei hat man jedoch nicht gesagt: Wir werten die Ergebnisse eines Pilotprojektes systematisch aus und entscheiden dann über den Regelbetrieb, sondern es war und ist so, dass jedes Land sein eigenes Pilotprojekt haben will. Jeder versucht das Rad neu zu erfinden. Und jeder hat seine eigene Spezifikatio-

ginnt, einen Vermögensstatus zu machen, also sein Vermögen, seine Schulden vollständig zu erfassen und die Bewertungen durchführt. In den 90er-Jahren herrschte die Überzeugung vor, dass der erste Reformschritt sein sollte, Überlegungen über den Haushalt anzustellen. Ich glaube, dass es wichtig ist, erst die Rechnung umzustellen, und auf dieser Basis den Haushaltsplan zu erstellen. Und man sollte sich auch bereits überlegen, wie die Organisationsstruktur der Verwaltung in diesem Zuge umgestaltet werden muss.

Wie können die Umstiegs-kosten begrenzt werden?

Die Kostenfrage ist schwierig zu beantwor-

ten. Es ist versucht worden, den Nutzen zu quantifizieren – ich halte nicht viel davon. Es ist klar, dass es einen Umstellungsaufwand gibt. Den kann man minimieren, was die Software angeht, wenn man die Rechnung in dem Moment umstellt, wo ohnehin gerade neue Software beschafft werden muss. Das ist der eine Aspekt. Der zweite Punkt ist, dass die Kommunen sich gegenseitig unterstützen mit ihren Erfahrungen. Niedersachsen hat ja vor, die Umstellung über einen längeren Zeitraum einzuführen. Es ist daher denkbar, dass einzelne Kommunen mit der Umstellung beginnen und dann ihre Erfahrungen an die nächste Gruppe weitergeben.

Und ein kurzer Ausblick: Wie wird die Reform entwickeln?

Man sollte das Ganze relativ nüchtern betrachten. Es ist letztlich eine Frage der Zweckmäßigkeit. Man kann heute Verwaltun-

gen nicht mehr allein mit Einzahlungen und Auszahlungen steuern. Man muss Kosten und Leistungen haben und man braucht einen Überblick über sein Vermögen und seine Schulden. Darüber hinaus ist es nötig, sich einen Überblick über die Gesamtlage, einschließlich der vielen ausgegliederten Gesellschaften, zu verschaffen. Ich habe gelesen, dass kürzlich in Karlsruhe unter dem Dach einer Holdinggesellschaft der ausgegliederten Einrichtungen die 32. Einzelgesellschaft gegründet wurde. Das macht deutlich, dass es einfach notwendig ist, in Form eines Konzernabschlusses einen Gesamtüberblick zu liefern, denn ich gehe davon aus, dass sonst niemand einen solchen Gesamtüberblick besitzt. Übrigens: Meine Abschiedsvorlesung an der Universität, die ich im Juli halten werde, trägt den Titel: „Abschied von der Kameralistik“. Es dürfte nicht überraschen, dass ich diesen Abschied ohne Bedauern sehe, da ich von Anfang an das doppelte Rechnungswesen für das geeignetere gehalten habe.

Interview: Sabine Schutz

„Die Kommunen sollten vor allem akzeptieren, dass die Umstellung kommen wird.“

nen eingebracht, was dazu führt, dass die Dinge ziemlich auseinander laufen. Wie es dann hinterher sein wird mit der Vergleichbarkeit der Abschlüsse der Kommunen innerhalb eines Landes, und über die Ländergrenzen hinaus, ist daher noch eine relativ offene Frage.

Sie haben die NKR-Modellprojekte in Wiesloch und Uelzen begleitet. Welches ist die wichtigste Botschaft an die Kommunen, denen der Umstieg noch bevorsteht?

Die Kommunen sollten vor allem akzeptieren, dass die Umstellung kommen wird. Es ist zwar vorgesehen, dass in einzelnen Bundesländern die Doppik als Option kommen wird, so in Baden-Württemberg und auch in Rheinland-Pfalz, aber ich halte dies für eine Übergangslösung. Die Doppik wird sich auf lange Sicht durchsetzen. Man sollte sich in den Kommunen darauf vorbereiten, indem man be-

Zur Person

Professor Dr. Klaus Lüder, Jahrgang 1935, gilt als Nestor der neueren deutschen öffentlichen Rechnungslegung. Der Volkswirt lehrt und forscht seit 1981 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, wo er den Lehrstuhl für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Öffentliche Finanzwirtschaft und Allgemeine Betriebswirtschaftslehre inne hat.