

Zahlenfriedhöfe vermeiden

Interview mit Dietmar Bräunig, Professor für Management personaler Versorgungsbetriebe an der Universität Gießen, über konzeptionelle Mängel bei der Einführung der Doppik in Deutschland, internationale Standards und die kleinen Schritte in Kommunen.

Herr Professor Bräunig, die Kameralistik hat doch über mehrere Jahrhunderte ihren Zweck erfüllt. Warum ist das heute nicht mehr so?

Die Kameralistik als Rechnungssystem ist in einem etatistischen Umfeld entstanden. Sie unterstützt die hierarchische Umsetzung von Haushaltsplänen, indem sie Zahlungen abbildet. Es geht dabei primär nicht um Wirtschaftlichkeit, sondern um Ordnungsmäßigkeit. Deshalb stellt Wirtschaftlichkeit für Verwaltungen eine Rechtsvorschrift, nicht aber ein betriebswirtschaftliches Prinzip dar. Mit einem „modernen“ kaufmännischen Rechnungswesen, ergänzt um

Das kann man so sehen. Deshalb tun sich Verwaltungen auch so schwer damit, auf die Doppik umzustellen. Verwaltungen funktionieren in Deutschland nach wie vor hierarchisch, also im Sinne Ihrer Frage durchaus paternalistisch. Mit der Doppik holt sich der öffentliche Sektor aber ein anderes Verwaltungsparadigma ins Haus, nämlich das der dienstleistenden Wirtschaftseinheit. Die Verwaltungen merken bei der Einführung der doppelten Buchführung, dass in ihr viel mehr Potenzial steckt, als sie tatsächlich nutzen können. Gleichzeitig merken sie auch, dass sie in ihrer traditionellen Welt das neue Rechnungswesen nicht wirklich brauchen. Diejenigen

Informationen, die sie für ihre hierarchische Verwaltungssteuerung benötigen, liefert die Kameralistik in ausreichender Weise. Die Verwaltung in Deutschland übernimmt die doppelte Buchführung, ohne das Paradigma der Verwaltungssteuerung zu verändern. Es bedarf einer ökonomischen beziehungsweise vertraglichen Verwaltungssteuerung, damit das mit der Doppik einhergehende Effizienzpotenzial realisiert werden kann.

Sie haben kürzlich darauf hingewiesen, dass die Privatisierungswelle,

etwa kommunaler Krankenhäuser, auch ein Ausdruck unzureichender Steuerungsinstrumente der Öffentlichen Hand sei. Können Sie diese Überlegung konkretisieren?



Dietmar Bräunig

Wir beobachten tatsächlich seit Jahren, dass die Öffentliche Hand defizitäre Krankenhäuser verkauft. Wir beobachten ebenfalls, dass diese wenige Jahre nach der Privatisierung hochprofitabel arbeiten, was sie als öffentliche Häuser nicht taten. Da die Versorgungsqualität nach der Privatisierung in der Regel nicht schlechter wird, muss der Grund dafür in der Art der Führung und Steuerung liegen. Bei privaten Krankenhäusern sorgen Anreizsysteme und Leistungsorientierung für ein Entrepreneurship-Verhalten. Wenn man aber erst privatisieren muss, um effizient arbeiten zu können, dann ist das der Offenbarungseid des öffentlichen Sektors in seinen bisherigen Strukturen.

Warum spielen die aus dem anglo-amerikanischen Raum stammenden International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) in der deutschen Doppik-Debatte kaum eine Rolle?

„Wir erleben eine Zersplitterung des öffentlichen Rechnungswesens.“

Kostenrechnung und Controlling im Kontext einer ökonomischen Verwaltungssteuerung lassen sich deutliche Effizienzpotenziale realisieren.

Die deutschen Vorstellungen von der Rolle des Staates sind im Unterschied zu den liberalen angelsächsischen Traditionen eher paternalistisch geprägt. Ist der Doppik-Umstieg also auch eine Kulturrevolution?

Die IPSAS wurden im Jahr 2000 als weltweit gültige Standards verabschiedet. Mitte der 1990er Jahre, als diese entwickelt wurden, stieß die neue Entwicklung in Deutschland auf wenig Interesse. Bis heute wird bei uns noch nicht gesehen, welche Bedeutung Kapitalmärkte weltweit für den öffentlichen Sektor haben und wie wichtig ein effizienter und konkurrenzfähiger öffentlicher Sektor für eine Volkswirtschaft ist. Das Desinteresse an den IPSAS zeigt, dass die angesprochene Kulturrevolution in Deutschland noch nicht stattgefunden hat. Vielleicht gibt es aber auch politische Gründe, diese Entwicklung nicht zu forcieren. Eine Rechnungslegung nach IPSAS schafft beispielsweise auf konsolidierter Basis Transparenz in Bezug auf die Verschuldungssituation des gesamten öffentlichen Sektors.

Wäre es nicht sinnvoll, einen nationalen Standard zu schaffen, anstatt eine Doppik-Ausprägung für jedes Bundesland zu definieren?

Mit Sicherheit. Aktuell ist es doch so, dass jedes Bundesland und mit

ihm die Kommunen ein anderes öffentliches Rechnungswesen haben. Wir erleben gegenwärtig eine völlige Zersplitterung des öffentlichen Rechnungswesens. Die einen setzen weiter auf Kameralistik, die anderen auf Doppik mit diesen oder jenen Standards. Im Grunde zeigt sich hier, dass es keine bilanztheoretische Fundierung des öffentlichen Rechnungswesens gibt. Das Rechnungswesen etwa einer Unternehmung befriedigt Informationsbedürfnisse nach bestimmten Zweckmäßigkeiten. In Deutschland führen wir eine kaufmännische Rechnungslegung für öffentliche Verwaltungen ein, ohne zu wissen, welchen Zwecken diese dienen soll. Das liegt daran, dass wir über kein ökonomisches Verwaltungssteuerungsmodell verfügen, welches die Informationsbedürfnisse und damit die Rechnungszwecke eindeutig definiert. Zunächst bedarf es einer ökonomischen Governance für den öffentlichen Sektor, darauf aufbauend einer ökonomischen Verwaltungssteuerung. Aktuell weiß niemand, welche Rechnungsinformationen tatsächlich benötigt werden. Wir diskutieren instrumentale

Fragen vor grundsätzlichen Fragen des öffentlichen Sektors und machen deshalb den dritten Schritt vor dem ersten und zweiten.

Wenn Sie kleineren Kommunen einen Rat geben sollten, welche Faktoren würden Sie als erfolgskritisch bezeichnen?

Die entscheidende Frage ist, was mit den durch die Doppik gewonnenen Informationen über die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns gemacht wird. Ich würde jeder Kommune, die umstellt, raten, sich Gedanken zu machen, wie sie die kaufmännischen Rechnungsinformationen in die Entscheidungsprozesse von Politik und Verwaltung integrieren kann. Dafür sollte jede Kommune eine Verfahrensweise verankern, damit aus den neuen Rechnungen keine Zahlenfriedhöfe werden. Nur wenn die Kommune lernt, mit betriebswirtschaftlichen Rechnungsinformationen zweckorientiert umzugehen, schafft sie auch Effizienz. Dies ist ein kleiner Schritt, aber einer in die richtige Richtung.

Interview: Rainer Hill