

Zu viele Optionen

von Markus van der Zee

Bei der Reform des Haushaltswesens haben die einzelnen Bundesländer unterschiedliche Ansätze zur doppischen Buchführung entwickelt. Auch Kompromisse mit Reformgegnern haben zu einer bislang eher durchwachsenen Bilanz für die Doppik geführt.

Spätestens seit der Innenministerkonferenz 1999, auf der die Weichen für eine umfassende Haushaltsreform gestellt wurden, gilt die Kameralistik in den Kommunen als Auslaufmodell. In der Folgezeit wurden in vielen Teilen Deutschlands Reformprojekte geschaffen, welche die Einführung der kommunalen Doppik intensiv vorantrieben. Zeitgleich begannen Reformgegner ein zähes Ringen um die Beibehaltung der Kameralistik. Die daraus resultierenden Kompromisse haben sich bisweilen als erhebliche Reformbremsen entpuppt und dem Gesamtergebnis der Haushaltsreform geschadet.

Für die Gestaltung des kommunalen Rechnungswesens sind in Deutschland die Bundesländer zuständig. Bereits zu Beginn der Reform wurde deutlich, dass die einzelnen Länder völlig unterschiedliche Vorstellungen darüber hatten, in welcher Form und in welchem Zeitraum die Reform umgesetzt werden sollte. Der gut gemeinte föderale Grundgedanke hatte zur Folge, dass in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Ansätze der kommunalen Doppik entwickelt wurden.

Daher gibt es inzwischen mehrere Ausprägungen der kommunalen doppelten Buchführung, die sich teilweise erheblich voneinander unterscheiden.

Ein Kernpunkt der Haushaltsreform ist die erstmalige Erstellung einer Eröffnungsbilanz, die als Ausgangspunkt der doppischen Buchungen fungiert. Doch gerade bei diesem Teilprojekt werden die länderübergreifenden Unterschiede augenscheinlich. Es wurden völlig unterschiedliche Bewertungsrichtlinien entwickelt. Bewertungsgrenzen, Vereinfachungsregelungen und verschiedene Richtwerte machen eine Vergleichbarkeit spätestens an den Landesgrenzen zunichte. Besonders deutlich werden diese Unterschiede am Beispiel der niedersächsischen Stadt Salzgitter, die bei der Ermittlung des Eigenkapitals einen negativen Betrag errechnet hatte. Nach niedersächsischen Bewertungskriterien gilt Salzgitter als überschuldet und weist auf der Aktivseite einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag aus. Wären jedoch zum Beispiel nordrhein-westfälische Bewertungskriterien angewendet worden, stünde in Salzgitter ein positives Eigenkapital auf der Passivseite der Bilanz. Auch der doppische Haus-

haltsausgleich ist in den Bundesländern unterschiedlich definiert. So ist zum Beispiel die Hürde des Haushaltsausgleichs in Nordrhein-Westfalen relativ niedrig, da hier die Verzehrung einer vom Gesetzgeber definierten Ausgleichsrücklage möglich ist. Dies könnte allerdings dazu führen, dass eine nordrhein-westfälische Kommune, die einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen kann, diesen womöglich nicht erreicht hätte, wenn sie geografisch nur wenige Kilometer entfernt in den angrenzenden Bundesländern Niedersachsen, Rheinland-Pfalz oder Hessen gelegen wäre. Einer der größten rechtlichen Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern ist jedoch das so genannte Optionsmodell. Hierbei wird den jeweiligen Kommunen ein Wahlrecht zwischen der Einführung der Doppik und einer um kostenrechnerische Bestandteile erweiterten Form der Kameralistik

Anzeige

Link-Tipp

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) hat zusammen mit der Bertelsmann Stiftung einen Arbeitskreis gebildet, der das Ziel verfolgt, das kommunale Haushaltsrecht zu harmonisieren:

- www.verwaltungsdoppik.de

Den Deep Link finden Sie unter www.kommune21.de.

eingeräumt. Beispiele für Bundesländer, die dieses Wahlrecht vorsehen, sind zurzeit Hessen, Thüringen und Schleswig-Holstein. Der Freistaat Bayern ermöglicht entgegen der Beschlüsse der Innenministerkonferenz von 2003 den Kommunen sogar die Beibehaltung der Kameralistik. Das in Bayern geltende Konnexitätsprinzip, nach dem der auftragende Gesetzgeber als Verursacher für den finanziellen Ausgleich der von ihm aufgetragenen Aufgaben sorgen muss, könnte der Grund dafür sein, dass die Einführung der Doppik dort lediglich empfohlen wird.

Neben der unübersichtlichen gesetzlichen Situation haben auch verwaltungsinterne Fehler für ein mittelmäßiges Zwischenergebnis der Haushaltsreform gesorgt. Insbesondere die fehlende Akzeptanz in der Verwaltung und in den politischen Gremien ist dafür verantwortlich, dass der Reform verwaltungsintern die nötige Bedeutung genommen wird. Die Doppik-Einführung muss jedoch Chefsache sein und aktiv von

oberster Stelle begleitet werden. Oftmals ist auch eine gewisse Reformmüdigkeit in den Kommunalverwaltungen vorzufinden, die keinesfalls allein mit dem Klischee des oftmals unterstellten schwerfälligen Verwaltungshandelns zu begründen ist. Der Grund sind vielmehr halbherzige Reformen der Vergangenheit. Eine weitere Reform wird in den Kommunen nicht selten als sinnlose Zusatzbelastung wahrgenommen.

Zahlreiche Meldungen über erfolgreiche Doppik-Einführungen zeigen zwar, dass inzwischen sehr viele Kommunen auf die Doppik umgestellt haben, jedoch werden darin kaum Aussagen über die Qualität des neuen Rechnungswesens gemacht. Der Reformfrust verbunden mit einer spürbaren Mehrarbeit gerade während des Umstellungsprozesses hat dazu geführt, dass es in vielen Kommunen zu einer Verkameralisierung der Doppik gekommen ist. Gemeint ist damit, dass in den Kommunen soweit wie möglich eine Eins-zu-eins Übertragung der kameralisti-

schen Werte in das neue doppelte System vorgenommen wurde. Beispielsweise werden doppelte Planungselemente wie Produkte, Kostenstellen und Sachkonten zu festen Verbindungen zusammengeführt und ähneln im Bezug auf ihre Flexibilität dann der starren kameralistischen Haushaltsstelle.

Überleitungstabellen und Gegenüberstellungen kameralistischer und doppelter Komponenten sind sicherlich nützliche Arbeitshilfen während der ersten doppelten Haushaltsplanung und in der Phase direkt nach der Umstellung des Rechnungswesens. Allerdings muss möglichst schnell ein Abnabelungsprozess von diesen Überleitungshilfen erfolgen. Ansonsten wird der Reform ein Teil ihrer innovativen Wirkung genommen. Von einer aktiven Nutzung der doppelten Daten wird dann selbst mittelfristig keine Rede mehr sein können.

Markus van der Zee ist Berater im Servicebereich Kommunales Finanzmanagement bei der ITEBO GmbH, Osnabrück.