

Steuern statt rudern – Zum Nutzen der Doppik für die politische Steuerung

*Thomas Grieger, Referent, Programm Bereich Finanzmanagement, KGSt, Köln
Dr. Marc Gnädinger, Referent, Finanzministerium Hessen*

Stand: Februar 2008

„Ein Ozeandampfer wird gesteuert: Der Kapitän weiß, wo er hinfahren will. Er legt die Route auf seiner Seekarte fest, er prüft während der Fahrt regelmäßig, ob das Schiff noch auf Kurs ist und nimmt dann (wenn nötig) eine Korrektur vor.“

(Dopatka, Friedrich, u. a.: KGSt- Politikerhandbuch 1999, S. 65)

Mit diesem bildhaften Vergleich forderte die KGSt in einer 1999 herausgegebenen Publikation Kommunalpolitiker dazu auf, zu steuern statt zu rudern! Heute – rund zehn Jahre später – hat diese Aufforderung nicht an Aktualität verloren.

Die politische Navigation im Sinne eines Ineinandergreifens von demokratisch legitimierter Planung, Lenkung und Kontrolle ist eine Herausforderung. Die Geschicke von Kommunen sollen zielgerichtet – auch mittels des Haushaltsplans – durch Kommunalpolitiker gesteuert werden. Folglich stellt sich die Frage nach optimaler Ausgestaltung der politisch-strategischen Steuerung.

Wie kann die Doppik auf diesem Weg behilflich sein? Das ist die Frage, die Finanz-, aber auch Fachpolitiker beschäftigt bzw. beschäftigen sollte. Tatsächlich können Informationen aus der Doppik die kommunalpolitische Steuerung erheblich begünstigen – insbesondere dann, wenn die generierten Daten passgenau mit weiteren Instrumenten der Haushaltswirtschaftsmodernisierung verknüpft und die Beteiligten vom Innovationsnutzen überzeugt sind.

Situation in den Kommunen – Gesetzliche Rahmenbedingungen

Politik, Verwaltung und Wissenschaft teilen heute weitgehend die Einschätzung, dass der Doppik ein beflügelnder Charakter im Kontext der politischen Steuerung zukommt. So hat die Innenministerkonferenz im November 2003 die Erneuerung der kommunalen Haushaltswirtschaft auf den Weg gebracht. Zwei Elemente wurden besonders berücksichtigt: die Umsetzung des Ressourcenverbrauchskonzepts und die konsequente Ablösung der Input- durch die Outputsteuerung bzw. die Steuerung über Wirkungsziele. Damit wurde das Fundament einer Erneuerung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens gebaut. Die Länder haben diese Entwicklung aufgegriffen und das in ihrer Zuständigkeit befindliche Gemeindehaushaltsrecht grundlegend novelliert. Seither wächst die Phalanx derjenigen Kommunen stetig, die auf dieser Basis ihr Haushalts- und Rechnungswesen erneuern.

Situation in den Kommunen – Einführungs- und Umsetzungsstand

Um den Stand der Einführung und Umsetzung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens zu klären, hat die KGSt gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden im Sommer 2007 eine bundesweite Umfrage bei den Kommunen durchgeführt. Dabei haben viele Kommunen – vor allem aus den Ländern, die bereits frühzeitig die gesetzlichen Grundlagen für die kommunale Doppik geschaffen haben – den Nutzen des doppischen Rechnungswesens überwiegend positiv eingeschätzt.

Etwa jede sechste der an der Umfrage beteiligten Kommunen hat bereits eine Eröffnungsbilanz – die Hälfte dieser Kommunen aus Nordrhein-Westfalen –, und zahlreiche weitere werden bis zum Stichtag 1. Januar 2009 eine Eröffnungsbilanz vorlegen. Darin zeigt sich die ambitionierte und fordernde Fristsetzung in den Ländern NRW, Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland. Bis spätestens zum Jahr 2012 wollen dann 90 Prozent der an der Umfrage beteiligten Kommunen eine Eröffnungsbilanz vorlegen.

Festgestellt wurde auch, dass Ziele und Kennzahlen noch nicht die aktuelle Diskussion in den Fraktionen, Ausschüssen und Entscheidungsgremien bestimmen. Beinahe drei Viertel der beteiligten Kommunen haben das Thema nicht oder nicht abschließend bearbeitet. Ohne produktorientierte Ziele und die Verbindung von Finanz- und Leistungsinformationen kann der neue doppische Haushalt aber weder output- und wirkungsorientiert dargestellt noch gesteuert werden.

Mithilfe der Doppik eine Kommune steuern

Bislang eher zurückhaltende Kommunen können heute vom Erfahrungsschatz von Reformkommunen der ersten Stunde profitieren. Politische Entscheidungsträger sollten das sich bietende Potenzial aus der Doppik nutzen. Der Rat ist das oberste Entscheidungsorgan einer Kommune. Er wird von den Wählerinnen und Wählern für die Dauer einer Wahlperiode demokratisch dazu legitimiert die Geschicke seiner Kommune zu steuern. Im Etat spiegelt sich das gesamte Aufgabenspektrum der Kommune finanziell wider. Gerade deshalb sollte sich der Rat hier nicht in die Rolle des „Abnickers“ drängen lassen. Haushaltsanträge in der Kameralistik haben tendenziell den Charakter des „Ruderns“. Die Bereitstellung von mehr oder weniger Mitteln für einzelne Posten führt nicht automatisch zu Leistungsverbesserungen bzw. -verschlechterungen. Damit wird der Rat – zugespitzt formuliert – zum Leichtmatrosen, statt die Richtung konkret vorzugeben. Umgekehrt werden die Ratsmitglieder aber vom Wahlvolk in die Verantwortung genommen. Sie und niemand anders sind gegenüber den Einwohnern verantwortlich. Daher muss ihnen auch die Chance gegeben werden diese Verantwortung wahrzunehmen. Mithilfe der Doppik wird der Rat wieder in die Lage versetzt sein als „Königsrecht“ betitelt Budgetrecht dem Wählerauftrag entsprechend wahrzunehmen. Er wird zum Steuermann der Kommune, der ganz besonders in stürmischen Zeiten, in denen Kohle, ohne die ein Dampfschiff nicht in Fahrt bleibt, ein knappes Gut ist, nachhaltige und möglicherweise einschneidende Entscheidungen zu treffen

hat. Für politische Entscheidungsträger werden sich dazu die Steuerungsmöglichkeiten insbesondere in folgenden Richtungen verbessern:

1. Generationengerechte Politik wird gesichert

Heute genutztes kommunales Vermögen verliert heute an Wert. Die Kameralistik macht es bisher möglich, diesen Wertverlust zu verschleiern und den Ersatz in die Zukunft zu verschieben. Durch die doppelte Buchführung wird der Werteverzehr des Vermögens – als Abschreibungen – verbucht und damit über die gesamte Nutzungsdauer verteilt. Die Kameralistik in Kombination mit dem Kassenwirksamkeitsprinzip benachteiligt nachfolgende Generationen, indem Kinder und Enkel für heutigen Werteverzehr aufkommen müssen. Künftige Belastungen aufgrund fälliger Pensionszahlungen für kommunale Bedienstete sind ebenfalls nicht einsehbar. Die Doppik verhindert Werteverzehr und das Wirtschaften auf Kosten kommender Generationen nicht, aber sie macht die Lage transparent. Und sie entfaltet den entsprechenden öffentlichen Druck, durch eine volle Erwirtschaftung der Abschreibungen und des Aufwandes für zukünftige Ausgaben diese unfaire und kurzsichtige Tatsache zu beheben.

Damit ist die Doppik kein Garant oder Synonym für eine generationengerechte Kommunalpolitik, gleichwohl liefert sie Informationen zum vollständigen Ressourcenverbrauch und -aufkommen. So werden verantwortungsbewusste Kommunalpolitiker erstmals in die Lage versetzt, glasklar zu erkennen, ob und in welchem Umfang ihre Kommune auf Kosten kommender Generationen wirtschaftet. Entsprechend können Kurskorrekturen mit dem Ziel einer periodengerechten Finanz- und Leistungs politik vorgenommen werden.

2. Mehr Transparenz im politischen Diskussionsprozess

Ein produktorientierter Haushalt auf Basis der Doppik stellt für die Politik die notwendige und umfassende Transparenz hinsichtlich des Leistungsangebots ihrer Kommune her. Leistungsanforderungen und verfügbare Finanzmittel werden miteinander verknüpft. Je nach Ausgestaltung können folgende wichtige Fragen beantwortet werden:

- Welche Leistungen können oder sollen durch die Kommune angeboten werden?
- Welche Wirkungsziele gibt es im Hinblick auf die Zielgruppe?
- Werden die richtigen Leistungen angeboten und gibt es Alternativen?
- Stimmen Quantität und Qualität der Leistungen?
- Wie hoch sind die Kosten der Leistungserbringung?
- Welche Entgelte werden erhoben und wie hoch ist der Deckungsbeitrag?
- Werden die Leistungen rechtmäßig und wirtschaftlich erbracht?
- Erreichen die Leistungen ihr Ziel?

Mit Beantwortung dieser Fragen wird der Haushalt zum Gesamleistungsauftrag politischer Führungskräfte an die Verwaltung. Output- und wirkungsorientierte Informationen fließen in Gegenüberstellung mit der vollständigen Finanzseite in den Haushalt ein. Aus Haushaltsanträgen werden unter Integration der Leistungsseite echte Aufträge an die Verwaltung. Mithilfe der Informationen kann die Politik ihre Haushaltsplanung qualitativ aufwerten, Ergebnisse sowie Zielerreichung kontrollieren und bei Bedarf lenkend eingreifen. Neben dem Rat an sich werden insbesondere auch die Fachpolitiker der Fraktionen in ihrer Arbeit unterstützt. Fachausschüsse beraten die in ihrer Zuständigkeit liegenden Teilbudgets vor. Die Qualität der Beratungen wird durch steuerungsrelevante Informationen über Finanz- und Leistungsziele verbessert. So können ebenfalls die Beratungen auf Ausschussebene versachlicht und um Produkt- und Wirkungsziele ergänzt werden. Politische Steuerung bedeutet – insbesondere in finanziell schwierigen Situationen – das Setzen von Prioritäten. Bei produktorientierten Haushalten/Produkthaushalten werden Finanz- und Leistungsziele in den Haushaltsplan aufgenommen. Mithilfe unterjähriger Berichtswesen wird der Effekt qualitativer Aufwertung weiter forciert. Mit der damit erreichten Transparenz kann die Politik ihr Budgetrecht besser nutzen. Im Umkehrschluss resultiert aus der Stärkung des Budgetrechts eine verstärkte Pflicht zur wirtschaftlichen Aufgabenerledigung.

(Zur qualitativen Aufwertung der Beratungen: Vgl. KGSt-Bericht „Steuerung kommunaler Haushalte: Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis“, KGSt-Bericht 9/1997, S. 23)

3. Die Kommunikation mit der Bürgerschaft wird beflügelt

Mit Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens sowie der Verbuchung aller Aufwendungen und Erträge auf die Produkte der jeweiligen Kommunalverwaltung werden Bürgerinnen und Bürger künftig sehen, wie ihre Steuern, Gebühren und Beiträge sowie das von früheren Generationen vererbte kommunale Vermögen genutzt werden. Diese Wissensgrundlage begünstigt im Gegenzug einschneidende politische Weichenstellungen. Budgetrelevante Beschlüsse mit dem Ziel der Realisierung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit werden seitens der Politik einfacher gegenüber der Bürgerschaft vermittelbar. Der Rat wird in die Lage versetzt den Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft darüber zu geben, welcher Nutzen für die Abgaben geschaffen wird. Dieser Effekt wird zusätzlich dadurch verstärkt, dass viele Bürger kaufmännische Grundkenntnisse aus ihrem Berufs- und Erwerbsleben mitbringen. Mit Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik werden Wirtschaft und das politisch-administrative System zumindest „die gleiche Sprache sprechen“, wobei Unterschiede zwischen Doppik und kaufmännischer Rechnungslegung bei Privaten anfangs erläuterungsbedürftig sein werden.

4. Der Dialog zwischen Politik und Verwaltung wird verstärkt

Im Produkthaushalt werden letztlich Finanz- und Leistungsziele durch den Rat/Kreistag verbindlich festgelegt. Ein derartiger Beschluss setzt einen intensiven und stetigen Diskussionsprozess zwischen Politik und Verwaltung voraus. So müssen etwaige Informationsvorsprünge der Verwaltung gegenüber Vertretern der Politik ausgeglichen werden. Die Verwaltung muss umfassend informieren, Trends benennen und evaluieren, ob erhoffte

Wirkungen/unerhoffte Nebenwirkungen eingetreten sind – das gilt auch für Beteiligungen der Kommune. Mithilfe des Controllings ist sicherzustellen, dass die Informationsversorgung zwischen Politik und Verwaltung gewährleistet ist.

Mithilfe eines auf der Doppik aufbauenden Finanzcontrollings kann die Politik ihre Steuerung verbessern. Im Detail ergeben sich folgende wesentliche Chancen:

- Die Auswirkungen von Aufgabenänderungen auf den kommunalen Haushalt werden besser einschätzbar.
- Der administrative Leistungsprozess kann über Kennzahlen gelenkt werden.
- Die Aufteilung der Budgetmittel auf kommunale Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben kann anhand objektiv nachprüfbarer Kriterien durchgeführt werden.
- Die Effektivität (Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit) der kommunalen Aktivitäten kann bewertet werden. Alternative Leistungen können anhand ihrer Wirksamkeit auf die Effektivität verglichen werden. Zwar wird bereits mit der Kameralistik den einzelnen Ausgabetiteln ein Zweck zugeordnet, dieser beschreibt aber kein Ziel im ökonomischen Sinne, sondern z. B. den „Erwerb“ von Produktionsfaktoren.
- Die Effizienz (Produktivität, Kostenwirtschaftlichkeit) der kommunalen Leistungen kann gemessen werden. Im Sinne der Lenkung können Konsequenzen folgen.
- Die Fragmentierung des Kernhaushaltes hat in der Vergangenheit zu Einbußen in der Transparenz geführt. Bei Aufstellung einer kommunalen „Konzernbilanz“ kann die finanzielle Leistungsfähigkeit wieder unter Integration der ausgelagerten Bereiche beurteilt und gesteuert werden. Daneben kann die Politik die Hauhaltswirtschaft der Kommune wieder unter Beachtung eines einheitlichen Rechnungsstoffs beurteilen, weil der Ressourcenverbrauch im Kernhaushalt und in den ausgelagerten Einheiten ermittelt wird.

(In inhaltlicher und in Teilen wörtlicher Übernahme aus Dopatka, Friedrich, u. a.: KGSt- Politikerhandbuch 1999, S. 58)

5. Kostentransparenz begünstigt wirtschaftliches Handeln

Informationen aus der Doppik können mit produktorientierten Haushalten/ Produkthaushalten verknüpft werden. Ziel ist die kombinierte Darstellung von Finanz- und Leistungsdaten im produktbasierten Haushalt. Bereits die politische Diskussion zu Produkten, angestrebten Mengen, tatsächlichen Kosten und Wirkungen/Zielen – z. B. auch auf Fachausschussebene – führt in der Regel zu einer kritischen Prüfung des kommunalen Aufgabenkatalogs. Musste bis dato häufig der „Rasenmäher“ einen Beitrag zur Meisterung der kommunalen Finanzkrise leisten (sofern dieser dazu überhaupt in der Lage war), kann die Gegenüberstellung von Leistungs- und Finanzziele perspektivisch helfen Rationalisierungspotenziale zu erkennen und auszuschöpfen.

Wirtschaftliches Handeln erfordert vollständige Kosteninformationen. Mittels der traditionellen Verwaltungskameralistik standen politischen Akteuren in weiten Teilen ausschließlich Einnahme- und Ausgabepositionen als informatorische Grundlage für budgetrelevante Entscheidungen zur Verfügung. Im neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen auf Grundlage der Doppik werden Aufwendungen und Erträge mittels der Erfolgsrechnung transparent. Hinzu kommt die Bilanzierung der gemeindlichen Vermögenswerte und Schulden, ohne die sich die Kosten der kommunalen Leistungen (z. B. Substanzverzehr von Anlagegütern) nicht vollständig erfassen lassen. Daraus ergeben sich vor dem Hintergrund des Ziels der Wirtschaftlichkeit insbesondere folgende Vorzüge für die politisch-strategische Steuerung:

- Einzelne Kostenbestandteile können einer kritischen politischen Prüfung unterzogen werden. Es wird nachvollziehbar, welche Kosten mit welchen Leistungen verbunden sind. Alternative Leistungen können verglichen werden.
- Der bislang verdeckte Substanzverzehr wird aufgedeckt, womit der Re-Investitionsbedarf zielgenauer kalkuliert werden kann. Die längerfristige Handlungs- und Leistungsfähigkeit wird – auch unter Abbildung von Rückstellungen – transparent. Die Informationen können in Entscheidungen der Kommunalpolitik einfließen.
- Interkommunale Kosten- und Leistungsvergleiche mit anderen Kommunen werden auf Grundlage einer soliden Datenbasis möglich. Zumindest innerhalb eines Landes lässt sich die gemeinsame Basis darstellen.
- Vergleiche mit Privaten, z. B. für „make or buy“-Entscheidungen werden möglich. Bisher scheiterten Vergleiche mit Privaten häufig insbesondere daran, dass bei der kommunalen Leistungserstellung der tatsächliche Ressourcenverbrauch nur unvollständig erfasst wurde. Dieser Umstand ändert sich mit Durchsetzung des Ressourcenverbrauchsprinzips.

(Zur Kostentransparenz als Voraussetzung der Wirtschaftlichkeit: Vgl. Dopatka, u. a. : KGSt- Politikerhandbuch 1999, S. 49 f. und 54 ff.)

6. Eine outputorientierte Budgetierung wird erleichtert

Das Institut der Budgetierung ist der Forderung nach Effizienz im Haushaltsvollzug dienlich. Jüngst ist die Budgetierung trotz dieser wünschenswerten Wirkung zusehends in den Verdacht geraten, das Budgetrecht der Gemeinderäte bzw. Kreistage auszuhöhlen. Die Kritik ist nur in Grenzen berechtigt. Tatsächlich unterbleiben bei allen Unterformen der Budgetierung kleinteilige, titelgenaue Budgetvorgaben bzw. die Vorgaben werden durch Deckungsfähigkeit, Übertragbarkeit und Lockerung des Gesamtdeckungsgrundsatzes flexibel handhabbar. Damit werden die Möglichkeiten zu Detaileingriffen der Räte zunächst eingeengt. Bei einer rein inputorientierten Budgetierung werden mit der Zuteilung von Finanzmitteln wenige oder keine Absprachen über Menge, Qualität oder Wirkung der zu erstellenden Leistung verbunden, was problematisch ist. Unter Einbeziehung von Produktinformationen bleibt das

Budgetrecht als wesentlicher Bestandteil der Demokratie und der kommunalen Selbstverwaltung aber trotz Budgetierung operabel. Die vormals anzutreffende politische Inputsteuerung kann durch eine Outputsteuerung seitens der Räte abgelöst werden. Damit steht den Räten ein alternatives und qualitativ aufgewertetes politisch-strategisches Steuerungsinstrument zur Verfügung. Mit der Bewilligung von Haushaltsmitteln weiß der Rat, welche Leistungen mithilfe der bereitgestellten Ressourcen erstellt werden sollen. Der produktorientierte Haushalt/Produkthaushalt wird zum Hauptkontrakt zwischen Politik und Verwaltung. (Die KGSt bestätigt die Anwendbarkeit der Budgetierung unter Einhaltung des Budgetrechts: Vgl. KGSt-Bericht „Steuerung kommunaler Haushalte: Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis“, KGSt-Bericht 9/1997, S. 13 f.)

Ausgewählte Herausforderungen und Handlungsempfehlungen

Im Vergleich zu den Chancen für die politische Steuerung aus Etablierung der Doppik fällt die Bilanz kommunaler Akteure heute mancherorts noch nicht ganz so rosig aus. Teils hat sich der Steuerungsnutzen noch nicht vollends eingestellt. Tatsächlich gilt es einige Dinge bei Einführung der Doppik zu beachten. Gleichzeitig stellt der Wirkbetrieb die Beteiligten vor Herausforderungen. Im Folgenden werden einige wesentliche Herausforderungen bei Implementierung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens benannt und konkrete Handlungsempfehlungen abgeleitet:

1. Technische Voraussetzungen schaffen

- a. Der Ressourcenverbrauch ist möglichst vollständig abzubilden. Eine „Doppik light“, z. B. aufgrund unvollständiger Abschreibungen, führt zu falschen Steuerungsergebnissen.
- b. Die Daten aus dem neuen Buchführungssystem müssen für das interne Rechnungswesen (z. B. für die Kosten- und Leistungsrechnung) nutzbar gemacht werden. Gleiches gilt für die Verzahnung mit dem kommunalen Haushaltswesen (Produkthaushalte mit Darstellung von Zielen, Leistungen und Wirkungen und Budgetierung). Die Instrumente aus dem neuen Haushalts- und Rechnungswesen sind kein Steinbruch, aus dem man sich nach Belieben bedienen kann. Die Implementierung muss integriert erfolgen. (Zur Forderung nach integrierter/abgestimmter Implementierung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens: Vgl. KGSt-Bericht „Steuerung kommunaler Haushalte: Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis“, KGSt-Bericht 9/1997, S. 14)

2. Keine Steuerung ohne Steuermann

- c. Die technisch korrekte Implementierung ist nur eine Seite der Medaille. Zur politisch-strategischen Steuerungsunterstützung ist die Ertüchtigung des Rechnungswesens mithilfe der Doppik und dessen Verzahnung mit dem betrieblichen Rechnungswesen sowie Neuerungen auf Ebene des Haushalts-

wesens (Produkthaushalt, Budgetierung) nur eine notwendige, jedoch längst keine hinreichende Bedingung. Selbst das technisch beste Doppiksystem wird scheitern, wenn bei Einführung und Etablierung die potenziellen Nutzer vergessen werden. Oder anders: Stell dir vor, es ist Doppik und keiner macht mit. Daraus folgt die Notwendigkeit zur Involvierung politischer Entscheidungsträger in den Modernisierungsprozess. Kommunalpolitiker sind im Hinblick auf die Ziele und den konkreten Nutzen der Doppik zu schulen.

- d. Neben den Zielen steht die konkrete Anwendung. Der Umgang mit der Doppik als Steuerungsinstrument sowie einschlägige Fachtermini (z. B. Finanzkennzahlen) müssen erlernt werden. Nur wenn kommunale Entscheidungsträger von den angewandten Instrumentarien überzeugt sind, werden sie diese nutzen und können als Multiplikatoren wiederum andere überzeugen – insbesondere die Bürgerinnen und Bürger. So hat die KGSt auf diesen Bedarf reagiert. Unter dem Titel „Steuerung mit dem doppischen Haushalt oder: Betriebswirtschaft zum Anfassen“ werden Seminare für Kommunalpraktiker angeboten.

3. „Top Leistungs- und Finanzziele“ in den Produkthaushalt aufnehmen

Die Bildung von Produkten darf nicht zu einer „Produktbürokratie“ führen. So ist ein flächendeckendes Korsett aus detaillierten Produkt- und Wirkungsinformationen wenig förderlich. Bei der Leistungsvielfalt einer Kommunalverwaltung würden die politischen Akteure überfordert, eine strategische Steuerung wäre unmöglich. Die Regel für die Produkt- und Kennzahlbildung sollte lauten: So viel wie nötig und so wenig wie möglich! Daher sollten in den produktorientierten Haushalt/Produkthaushalt nur weitgehend aggregierte Top-Leistungs- und Finanzziele aufgenommen werden. Ob „Top-Ziele“ auf dem Aggregationsniveau von Produkten, Produktgruppen oder Produktbereichen aufgeführt werden, hängt von der örtlich gewählten Aggregation der Leistungen und der Größe der Gemeinde/des Kreises ab. Bei Bedarf können dem Rat/den Ausschüssen tiefere Informationen vorgelegt werden – das Ausmaß hängt vom jeweiligen Steuerungsbedarf ab.

4. Klare Verantwortlichkeiten schaffen

Der Hauptkontrakt zwischen Politik und Verwaltung muss dem Dezentralisierungsziel von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung folgend – auch bei budgetierten Organisationseinheiten – erkennen lassen, wer für welche Leistungs- und Finanzziele während Planung, Entscheidung, Vollzug und Rechenschaftslegung verantwortlich ist. Politischen Entscheidungsträgern muss klar sein, wer innerhalb der Verwaltung für die Produktion spezifischer Leistungen die Fach- und Ressourcenverantwortung trägt. Dazu leistet ebenfalls die konsequente Einbeziehung (nicht auf kostenrechnende Einheiten beschränkte) innerbetriebliche Leistungsverrechnung einen Beitrag.

5. Adressatengerechtes Berichtswesen

Ein auf die Bedürfnisse und Anforderungen der Kommunalpolitik zugeschnittenes Berichts-

wesen ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für eine mittels der Doppik gestärkte politische Steuerung. Berichte sollen der Politik die erforderlichen Informationen zugänglich machen. Insbesondere ist darauf zu achten, dass das Berichtswesen ausschließlich steuerungs- und entscheidungsrelevante Informationen enthält und keine Zahlenfriedhöfe produziert werden. Dazu müssen Daten teils quantitativ und qualitativ verdichtet werden.

Aus dem (unterjährigen) Berichtswesen müssen steuerungsrelevante Informationen hervorgehen, z. B.:

- In welcher Menge und Qualität wurden die festgelegten Leistungen durch die Administration erbracht?
- In welchem Umfang wurden die Leistungen durch welche Zielgruppe in Anspruch genommen?
- Welche Hindernisse sind bei der Leistungserbringung aufgetreten und wie gedenkt die Verwaltung das zu bewältigen, um den im Haushaltsplan vorgegebenen Rahmen einzuhalten?

Und Bericht ist nicht gleich Bericht – typische Fehler sollten für ein politikgerechtes Berichtswesen vermieden werden:

- Berichte der Fachbereiche und der Fachverantwortlichen sollten nicht ungefiltert weitergegeben werden. Das würde zu einer Informationsflut in Rat und Ausschüssen führen.
- Umgekehrt sollen Berichte auch nicht so weit zusammengefasst werden, dass wesentliche Informationen verloren gehen und Nachfragen der Räte provoziert werden. Es kommt auf die richtige Balance an.
- Im Sinne einer outputorientierten Steuerung dürfen Berichte nicht ausschließlich Finanzkennzahlen enthalten. Mindestens ebenso wichtig sind Leistungskennzahlen.

(In inhaltlicher und in Teilen wörtlicher Übernahme aus Dopatka, u. a.: KGSt- Politikerhandbuch 1999, S. 59 f.)

Fazit

Sicherlich wird in einem durch enge Verflechtungen organisierten Bundesstaat wie der Bundesrepublik Deutschland und auch in Erfüllung internationaler Standards perspektivisch eine Harmonisierung des Haushalts- und Rechnungswesens stattfinden müssen. Zweifels- ohne bietet die Doppik aber schon heute herausragende Chancen für eine verbesserte politisch-strategische Steuerung der Räte auf Ebene von Gemeinden und Kreisen. Mit technischer Implementierung einzelner Bausteine des neuen Haushalts- und Rechnungswesens allein ist dieses Ziel jedoch nicht erreichbar. Die Umsetzung der Doppik in den Kommunen muss sich nicht nur an technischen Kriterien messen lassen, sondern sie muss auch politikverträglich gestaltet sein. Eine Reform von diesem Ausmaß braucht nicht nur Verbündete seitens der Verwaltung, sondern ebenso politische Unterstützer – auch über den

Kreis von Haushaltspolitikern der Fraktionen hinaus. Das Gelingen eines derartigen Prozesses setzt ein hohes Maß an Konsensbereitschaft zwischen administrativer und politischer Führung voraus. Reformanstrengungen, die ausschließlich von der Verwaltung forciert und betrieben werden und dabei die politische Ebene ausblenden, sind zum Scheitern verurteilt. Das Sprichwort: „Selbst ein kluger Kopf stößt selten durch die dicke Wand derer, die er auf seinem Weg vergessen hat mitzunehmen“, trifft hier mehr als anderswo zu.

Gleichzeitig besteht eine Holschuld der politischen Entscheidungsträger. Die Bergung und Nutzung des Steuerungspotenzials aus der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens ist politische Führungsaufgabe. Haushalts- und Fachpolitiker aller Couleur sind aufgefordert, steuerungsrelevante Informationen einzufordern und so selbst federführend am Modernisierungsprozess mitzuwirken.

Literatur

Steuerung kommunaler Haushalte: Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis, in: KGSt-Bericht Nr. 9/1997

Dopatka, u. a.: KGSt-Politikerhandbuch 1999