Finanzwesen

Doppisch denken

[04.11.2014] Mit der Doppikeinführung kommt mehr als ein neuer Buchungsstil in die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns. Doppisches Denken muss zulässig sein und gefördert werden. In Relation zu Fachdaten gesetzt, ergibt sich sogar eine Reihe an Folgenutzungsmöglichkeiten.

Die Kameralistik ist überwiegend eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung und liefert kein klares Bild über den Gesamtressourcenverbrauch der Verwaltung. Mit diesen und ähnlichen Aussagen begann das Kapitel der Kommunalen Doppik, des Neuen Kommunalen Finanz-Managements (NKF) oder, wie es in Mecklenburg-Vorpommern getauft wurde, des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR). Die Innenministerkonferenz im November 2003 und die dort gefassten Beschlüsse besiegelten schließlich das Ende der Kameralistik. Oder doch nicht?
Der Stand der Doppikeinführung in Mecklenburg-Vorpommern ist unterschiedlich. Einige Kommunen haben Eröffnungsbilanzen rechtskonform festgestellt. Andere – hierzu zählt auch die Landeshauptstadt Schwerin – befinden sich mit einem Entwurf auf dem Weg. Und wieder andere haben bereits den nächsten Schritt vollzogen: Sie haben Gesamt- oder Konzernabschlüsse erstellt, um zu sehen, wie es um die Kommune als Ganzes bestellt ist.
Die Buchführung dürfte technisch in allen Kommunen laufen, teilweise allerdings mit erheblichen Mängeln: Verbindliche Muster werden nicht korrekt verwendet, Haushaltsvermerke und Erläuterungen fehlen oder sind nur rudimentär vorhanden. Stellenweise mutet das jetzt überwiegend doppisch geprägte kommunale Haushalts- und Rechnungswesen kameralistisch an.

Mehr als ein neuer Buchungsstil

Das NKHR ist mehr als ein neuer Buchungsstil. Reformdruck oder landesgesetzliche Vorgaben reichen nicht aus, um damit nachhaltige Effekte zu erzielen. Erste Praxiserfahrungen zeigen, dass das neue System auch vor Ort gelebt werden muss. Wenn es gelingt, in schlanken Strukturen ein Stück der ihm zugrunde liegenden Philosophie zu verwirklichen, bietet es Verwaltung und Politik eine echte Chance, bessere Ergebnisse zu erzielen.
Bis einschließlich 2014 galt in Mecklenburg-Vorpommern für die Haushaltsjahre zur Beurteilung des Ausgleichs ausschließlich der Finanzhaushalt. Das lag unter anderem daran, dass Eröffnungsbilanzen der Kommunen fehlten. Mittlerweile liegen in den meisten Fällen zumindest belastbare Entwürfe vor.
Regelmäßig wird die Frage nach dem Sinn des damit einhergehenden Mehraufwands gestellt. Eigentlich sollte die Frage aber lauten, wie sich dieser Aufwand für Effekte nutzen lässt. Die ermittelten Bewertungen müssen in Relation zu Fachdaten gesetzt werden, beispielsweise mit raumbezogenen Daten. Derzeit werden in Schwerin geografische Informationen unter anderem in Bereichen des Umweltamts, der Stadtplanung, der Liegenschaftsverwaltung, im Amt für Verkehrsmanagement oder dem für Straßen- und Grünflächenunterhaltung zuständigen Eigenbetrieb erstellt und genutzt. Im Bereich Liegenschaften könnten öffentliche Karten entstehen, welche verfügbare Flächen, unterschieden nach Nutzungsmöglichkeiten und unter Angabe der gegenwärtigen Buchwerte, ausweisen. Viele Einsatzmöglichkeiten bieten sich auch für die Straßenverwaltung. Dazu zählt der Einbezug der wirtschaftlichen Restnutzungsdauer einzelner Straßen, Straßenabschnitte, Brücken oder Durchlässe. Daraus ergibt sich wiederum eine Reihe von Folgenutzungsmöglichkeiten.
Perspektivisch lassen sich aber auch Haushaltsdaten verknüpfen. Geo-Informationen könnten die

Wirtschaftlichkeit darlegen, indem sie visualisieren, welche Straße pro Quadratmeter die höchste Abschreibung produziert. Ergänzt um die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten wird die Nettobelastung aus einzelnen Straßen oder Brücken transparent und visuell unterstützt dargestellt.

Leistungen steuern

Kommunalvertretungen und politisch besetzte Verwaltungsleitungen können und dürfen nicht allein nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten entscheiden. Darüber hinaus verbietet der vielschichtige Aufgabenmix einer Kommune an vielen Stellen rein wirtschaftliche Entscheidungen. Es kommt auf die Steuerung der Leistungen an. Dabei sollten sich alle Kommunen mit folgenden Fragen intensiv beschäftigen: Wie kann ein neues Rechnungswesen die Leistungserstellung transparent und vergleichbar gestalten? Wo müssen Fachdaten den reinen Buchungsstoff ergänzen? Wo müssen Fachdaten und Buchungsstoff in Relation gesetzt werden? Welche Möglichkeiten gibt es bereits und welche müssen erarbeitet werden? Wie detailliert müssen der Ergebnishaushalt oder die Ergebnisrechnung heruntergebrochen werden? Und welche Details können oder müssen in die Kostenrechnung verlagert werden? Die Verantwortlichen sollten die Möglichkeiten des Systems nutzen und in der Auseinandersetzung mit den vorgenannten Fragen doppisches Denken zulassen. Denn die kommunale Doppik bietet den erforderlichen Instrumentenkasten, um korrespondierende Ergebnisse und Steuerungsansätze zu liefern.

Datenfriedhöfe verhindern

Werden die Bedürfnisse ehrenamtlich tätiger Gremienvertreter nicht berücksichtigt, wird es in gleichem Umfang schwerer, Haushaltspläne, Jahresrechnungen, Bilanzen oder Gesamtabschlüsse zu transportieren. Die bloße Vorlage eines Haushaltsplans wird oft als angemessene Antwort betrachtet. Würde im Dialog das tatsächliche Bedürfnis ergründet, könnte verhindert werden, dass bereits nach wenigen Doppikjahren Datenfriedhöfe entstehen. Oft genügt bereits ein erläuternder Satz zum Teilhaushalt, um das Informationsbedürfnis zu befriedigen.
Steigende Aufwendungen belasten die Kommunen. Lassen sich Problemlagen identifizieren und mit Haushaltsdaten belegen, können auf dieser Basis Ziele definiert werden. Wichtig ist, dass der Zielerreichungsgrad messbar ist. Je spezifischer das Ziel formuliert ist, desto passgenauer lässt sich für den Zielerreichungsgrad eine Kennzahl definieren. Wenn der Prozess solcherart gestaltet wird, kann über die wesentlichen Punkte in kommunalen Haushalten diskutiert und es können Lösungen erarbeitet werden.

()

Dieser Beitrag ist in der November-Ausgabe von Kommune21 im Schwerpunkt Finanzwesen erschienen. Hier können Sie ein Exemplar bestellen oder die Zeitschrift abonnieren.

Stichwörter: Finanzwesen, Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin