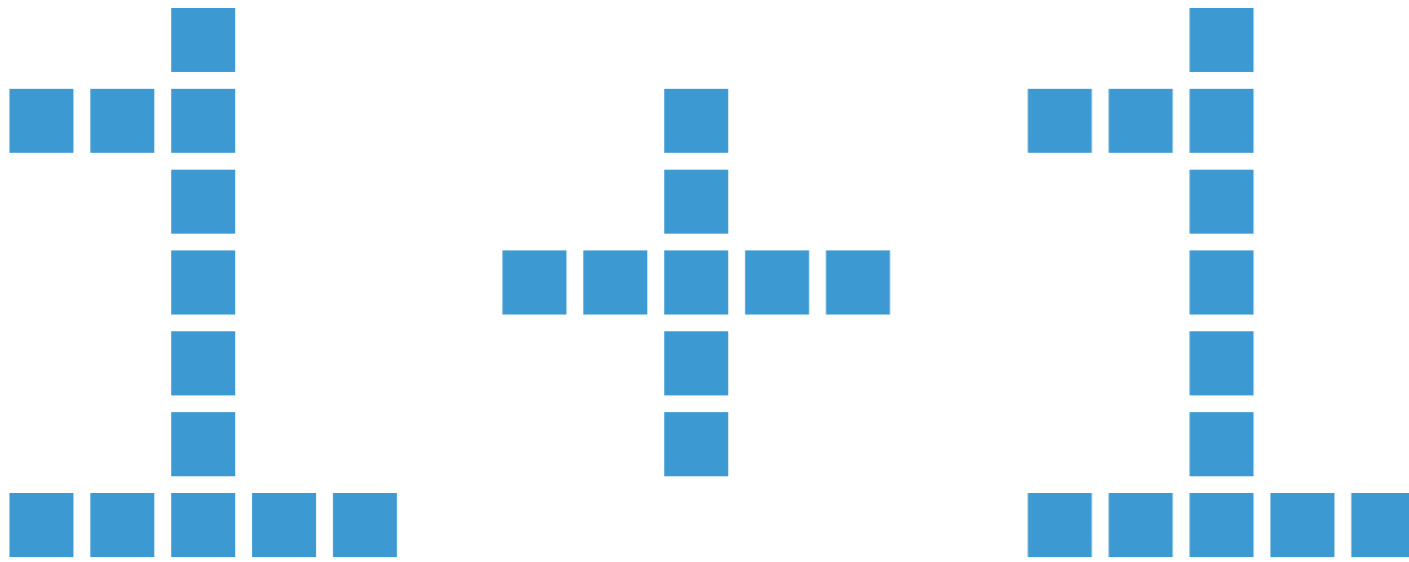


Bringt doppelt gebucht mehr in die Kasse?



Text Hermann Kiefer, BGS; Dr. Ulrich Keilmann,
Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz

Im Frühjahr 2007 ging das Land Nordrhein-Westfalen mit einer öffentlichen Ausschreibung als weiteres Bundesland einen entscheidenden Schritt zum Aufbau eines landesweiten doppischen Rechnungswesens mit einer outputorientierten Steuerung. Auch dort erwartet man, dass der Paradigmenwechsel auf ein komplett neues System mit Kosten in Höhe von mehreren hundert Millionen Euro verbunden sein wird.

Rheinland-Pfalz hat sich dagegen bereits vor einigen Jahren für einen eigenen Weg entschieden: Im Vordergrund standen dabei Überlegungen, durch zusätzliche Mechanismen die systembedingten Steuerungsdefizite der Kameralistik beheben zu können. Die Nachteile der Kameralistik sind hinlänglich bekannt: Im Zentrum steht als Basis des finanziellen Handelns einerseits ein relativ starrer Haushaltsplan, der als Ergebnis eines politischen Konsensprozesses quasi ein in Euro und Cent umgesetztes politisches Programm der Regierung repräsentiert, andererseits die Umsetzung dieses Plans in Form der Bewirtschaftungsaktivitäten der Verwaltungseinheiten, die sich in den Ein- und Auszahlungsflüssen der öffentlichen Hand niederschlagen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Steuerungsrelevanz

Nun kann und soll mit dem vorliegenden Artikel nicht der empirische Nachweis geführt werden, die Wirtschaftlichkeit oder Unwirtschaftlichkeit der doppelten Buchführung nachzuweisen. Für erwerbswirtschaftlich

ausgerichtete Unternehmen ist diese Form des Rechnungswesens sicherlich richtig. Hier stehen allerdings auch andere Fragen im Vordergrund als bei der öffentlichen Verwaltung, wie z. B. der Vermögensbegriff im Wertschöpfungsprozess:

>> Werden Vermögenswerte für die Produktion von Gütern und Dienstleistungen eingesetzt oder werden sie einfach nur so „verbrannt“?

>> Erfolgt die Nutzung von Vermögenswerten auf eine möglichst effiziente Art und Weise?

>> Ist das Vermögen eines Unternehmens nach einem Jahr kleiner oder größer geworden?

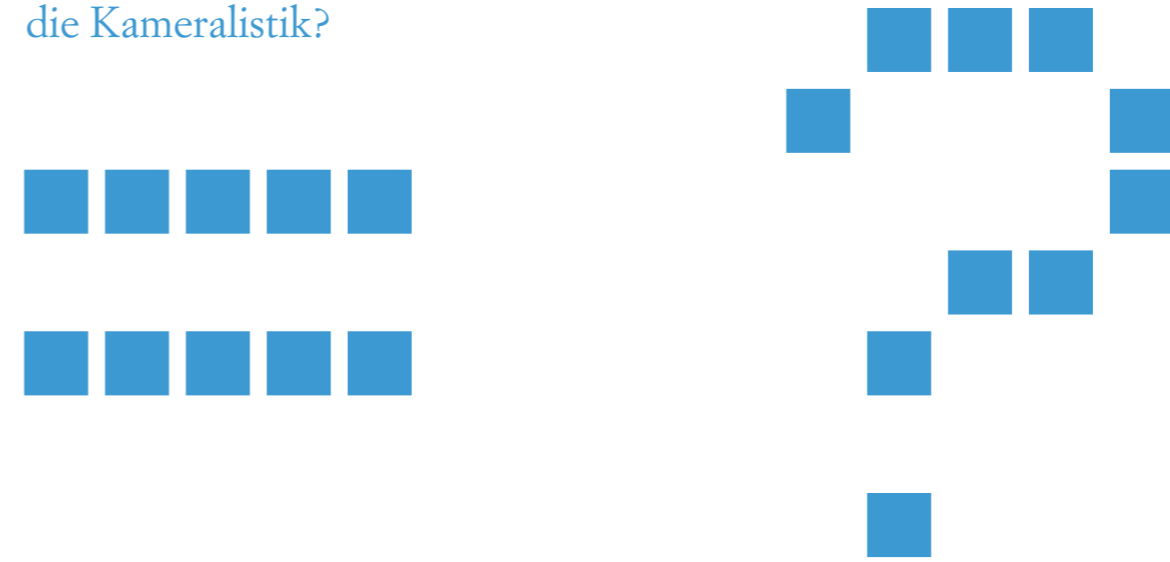
Die Antworten auf diese Fragen helfen dem Unternehmer zu beurteilen, ob er sein Unternehmen gut oder schlecht geführt hat.

Einem Politiker oder einem Verwaltungschef, dessen Apparat in großen Bereichen abweichend organisiert und strukturiert ist, helfen diese Antworten oft nicht weiter, weil er andere „Güter“ oder „Produkte“, z. B. im Rahmen der äußeren und inneren Sicherheit, generieren muss. Für sie gilt gerade nicht das Ausschlussprinzip. Vielmehr kann sie grundsätzlich jeder nutzen, ohne – mit Ausnahme der Steuerlast – etwas dafür zu zahlen.

Was hat es mit den viel kritisierten Schwimmbädern auf sich? Sie sind in kommunaler Trägerschaft defizitär, stellen aber gleichzeitig eine wichtige Einrichtung für die Gesundheitsfür- und -vorsorge dar. Bei rein betriebswirtschaftlicher Betrachtung müsste man sie eigentlich abschaffen, denn vom Nichtschwimmen ist noch niemand nachweislich krank geworden.

>> Doppik vs. Kameralistik

Schlägt das kaufmännische Rechnungswesen die Kameralistik?



Schon an Hand dieser einfachen Fragestellungen lässt sich aufzeigen, dass man die Grundlagen der modernen Betriebswirtschaft nicht 1:1 von der Wirtschaft auf die Verwaltung übertragen kann: Die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen lassen dies – zumindest zurzeit – nicht zu.

Beispiel Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz hat man sich bereits vor rund einem Jahrzehnt mit dem Thema Doppik auseinandergesetzt und sich für einen individuellen Weg entschlossen. Seit den Neunziger-Jahren verfolgt das Land konsequent die individuelle Gestaltung der Finanzsysteme und forciert und betreibt mittlerweile mit HAVWeb, Web-IRMA, den angebundenen Controlling-Systemen und dem Modul PAB (Personalausgabenbudgetierung) eine integrierte Verfahrensplattform, mit der der Bewirtschaftungskreislauf einerseits voll abgedeckt werden kann und in dem andererseits ein großer Teil der methodischen Vorschläge zur Verbesserung der Kameralistik bereits eingeflossen sind.

Ein Teil der Gesamtstrategie besteht darin, dass man die Institutionen des Landes, die die großen Vermögenswerte bewirtschaften, mittlerweile in sogenannte Landesbetriebe ausgegliedert hat, die nach kaufmännischen Gesichtspunkten geführt werden. Dies ist zum einen der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB), der die landeseigenen Immobilien bewirtschaftet, der Landesbetrieb Mobilität (LBM), der für die

Straßen, einen Teil des Schienennetzes und für Teile des Luftverkehrs zuständig ist, der Landesbetrieb für Daten und Information (LDI) als Landesdienstleister für die IT und der Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz.

Die Landesbetriebe nutzen zwar das kaufmännische Rechnungswesen und richten ihren Betrieb zunehmend nach modernen betriebswirtschaftlichen Methoden aus, sind jedoch im Rahmen ihrer Aufgaben an die bestehenden Rahmenbedingungen gebunden. Entscheidend für die Rolle der Landesbetriebe ist die Tatsache, dass für die Nutzung der Einrichtungen und Produkte Preise in irgendeiner Form zu entrichten sind und dass der Aufrechterhaltung und Mehrung des „Tafelsilbers“ – sprich Vermögen – des Landes eine neue Bedeutung beigemessen wird: Beispielsweise unterliegen die Straßen einem Werteverzehr, dem durch Abschreibungen im Rechnungswesen sprichwörtlich Rechnung getragen werden muss. Der Abnutzung der Infrastruktur stehen die Abschreibungen im Rechnungswesen gegenüber. Aber bereits dieses einfache Beispiel verdeutlicht die Tatsache, dass man auch durch den Einsatz der kaufmännischen Buchführung nicht wie durch Wunderhand das Geld vermehren könnte: Wer auf den Straßen fährt, hat einen Nutzen durch die Nutzung, er verbraucht die Straße sozusagen. Im zweiten Schritt stellt sich dann die Frage, wer für die Reparatur aufkommt. Im Zweifelsfall muss es derjenige sein, der sie nutzt. Ob er dann direkt in Form einer Maut zahlt oder via Kfz-Steuer ist letztlich unerheblich.



Ausgesprochen

readme.txt sprach zu diesem Thema mit
Herrn Dr. Ulrich Keilmann, Grundsatzreferent
Haushalt im Ministerium der Finanzen
Rheinland-Pfalz.

readme.txt: Herr Dr. Keilmann, welche grundlegenden Defizite hat die klassische Kameralistik und warum sind diese Defizite in den einschlägigen Expertenkreisen erst seit einigen Jahren so in der Diskussion?

Herr Dr. Keilmann: Der sicherlich wesentliche Nachteil der Kameralistik ist mangelhafte Abbildung des Ressourcenverbrauchs. Alle Diskussionen jedoch darauf zu reduzieren greift deutlich zu kurz. Die unterschiedlichen Buchführungssysteme sind vielmehr Phänomene, die sich aus den Bedarfen an ein System entwickelt haben und nicht umgekehrt. Entsprechend haben sich vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Anforderungen (Gewinnorientierung bzw. Abbildung politischer Ziel- und Planvorgaben) unterschiedliche Buchführungssysteme (Doppik bzw. Kameralistik) herausgebildet. Selbstverständlich kann – mit mehr oder minder großen Verrenkungen – jedes Buchführungssystem auch die jeweils anderen Anforderungen abbilden. Zentrale Fragen aber sind die der Steuerungsrelevanz und der Wirtschaftlichkeit – schließlich macht es wenig Sinn für hunderte von Millionen Euro ein neues Rechnungswesen aufzusetzen, wenn man mit diesem hochkomplexen System nur relativ wenige Ausgaben der öffentlichen Hand nach den Grundsätzen der Erwerbswirtschaft, den Großteil aber im bisherigen kamerale System wirtschaftlicher und effektiver steuern könnte.

Das Wissen um diese Steuerungsrelevanz und die bis dato nicht empirisch nachgewiesene Wirtschaftlichkeit der Doppik in der Verwaltung war früher präsenter als heute. Nur einige Landesrechnungshöfe scheinen sich noch daran zu erinnern.¹ Außerdem ist m. E. das Interesse der Industrie, sich neue Märkte für Hardware, Software, Wartung, Pflege, Beratung, Schulung u. v. m. zu erschließen, nicht gänzlich von der Hand zu weisen und sicher mitursächlich für die aktuelle Diskussion.

readme.txt: Welche Maßnahmen hat Ihr Haus ergriffen, um diese Defizite zu beseitigen?

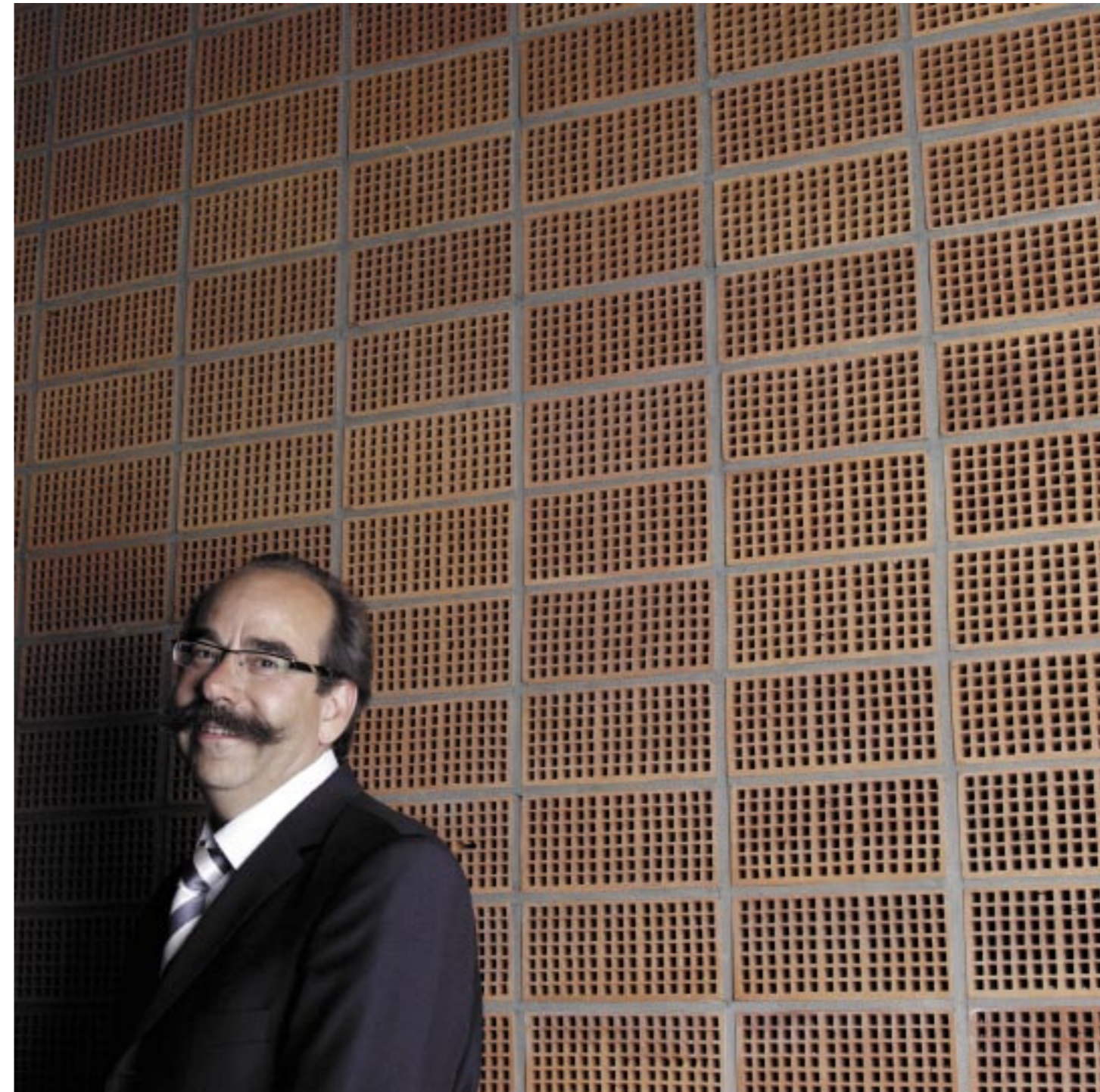
Herr Dr. Keilmann: Auf die analysierten Defizite hat das Land Rheinland-Pfalz mit einer differenzierten Verwaltungsoptimierung² reagiert. Im Ergebnis heißt das:

1. Bereits 1996 haben wir einen Finanzierungsfonds mit dem Ziel gegründet, eine versicherungs-mathematisch berechnete Versorgungsrücklage für neu eingestellte Beamte und Richter aufzubauen, um erstens Vorsorge für künftige Versorgungsausgaben zu treffen, zweitens die eingeforderte Kostentransparenz hinsichtlich künftiger Ausgabeverpflichtungen zu schaffen und um drittens eine unmittelbare Vergleichbarkeit zwischen Beamten und Beschäftigten herzustellen.

2. Wir eröffneten und eröffnen auch heute noch denjenigen Verwaltungsbereichen, die betriebswirtschaftlich geführt werden können, als Landes-

Dr. Ulrich Keilmann, Grundsatzreferent Haushalt im Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz

(...) schließlich macht es wenig Sinn für hunderte von Millionen Euro ein kaufmännisches Buchführungssystem aufzusetzen



¹ Vgl. dazu ganz aktuell die beratende Äußerung des Landesrechnungshofs Baden-Württemberg vom 29. März 2007, Az.: IV-2000 W 20-04.70, das Positionspapier des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 16/1576 vom 29. November 2006 sowie Fischer-Heidberger, Präsident des Bayerischen Obersten Rechnungshofs, Am Ziel vorbei, in: Move, März 2007, S. 16 f.

² Vgl. dazu Deubel/Keilmann, Der rheinland-pfälzische Weg der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der Landesverwaltung, in: Verwaltung und Management 2005, S. 236 ff.; Keilmann, Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements aus der Sicht des Landes Rheinland-Pfalz, in: Hill (Hrsg.), Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements, 2005, S. 131 ff. j.m.w.N.

betrieb die Möglichkeit, nach kaufmännischen Gesichtspunkten gesteuert werden zu können.

3. In den zunächst kameral verbleibenden Bereichen haben wir bereits ab 1998 die neuen rechtlichen Möglichkeiten konsequent genutzt, um die Verwaltungssteuerung zu flexibilisieren, zu dezentralisieren und anreizorientiert auszugestalten. Dazu zählt auch unser bekanntes Bonus-Malus-System.

4. Parallel dazu haben wir mit den Verwaltungen und den Bediensteten die Kosten- und Leistungsrechnung in geeigneten Bereichen eingeführt.

5. Schließlich haben wir als weiteren wesentlichen Veränderungsprozess das bundesweit beachtete Instrument des Leistungsauftrages³ eingeführt. Mit dem Leistungsauftrag kann im kameralen System eine outputorientierte Steuerung ermöglicht werden, ohne zwingend einen flächendeckenden Ansatz verfolgen zu müssen. Vielmehr können sich Exekutive und Legislative mit ausgewählten Leistungsaufträgen auf die Verfolgung ihrer zentralen politischen Ziele konzentrieren.

Die so genannten Leistungsaufträge wurden erstmals in der Schweiz erprobt und stellen in Rheinland-Pfalz als erstem Bundesland in Deutschland ein völlig neues Steuerungsmodell für Quantität und Qualität von öffentlichen Gütern dar. Können Sie erläutern, wie die Leistungsaufträge formuliert und gesteuert werden und welche Erfahrungen Sie damit gemacht haben?

Die ersten Leistungsaufträge wurden 2002 im Haushalt ausgebracht. Seitdem entwickeln wir die Leistungsaufträge weiter, haben ein wissenschaftliches Gutachten dazu vom Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer erstellen lassen⁴ und in einem bundesweiten Workshop⁵ unsere bisherigen Erfahrungen kommuniziert und mit Vertretern des Bundes sowie anderer Länder diskutiert. Im Ergebnis hat der Leistungsauftrag zwei wesentliche Vorteile:

1. Der Leistungsauftrag ist völlig problemlos zu handhaben. Er wird parallel zum bekannten fiskalisch geprägten Haushaltsaufstellungsverfahren aufgestellt, vollzogen und in der Haushaltsrechnung abgebildet. Er wird mit den vorhandenen Instrumentarien im Vorwort zum betreffenden Kapitel dargestellt, ohne dass es einer eigenen, speziellen Software bedarf. Entsprechend fallen teure Software-, Hardware-, Schulungs- und Beratungskosten und korrespondierende Umstellungskosten erst gar nicht an.

2. Der Leistungsauftrag wird Top-down erstellt und hat damit den großen Vorteil, dass nicht erst hunderte von Produkten definiert werden müssen, um in einem mühsamen Bottom-up-Prozess das eigentliche Steuerungsziel definieren zu können. Deswegen kann man den Leistungsauftrag einfach und schnell dort einsetzen, wo man steuernd tätig werden möchte und muss ihn nicht zwingend flächendeckend einführen.

³ Vgl. Keilmann/Hermonies, Der Leistungsauftrag, Verwaltung und Management 2004, S. 306 ff.

⁴ Hermonies, Der Leistungsauftrag im rheinland-pfälzischen Haushaltsrecht, Dissertation, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, 2006

⁵ Grimm (Hrsg.), Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags in Rheinland-Pfalz, Workshop zur politischen Steuerung durch Zielvorgaben im Haushalt im Landtag Rheinland-Pfalz am 16. Februar 2005

readme.txt:

Wo wird die Reise hingehen? Werden die Bundesländer, die das kaufmännische Rechnungswesen einführen, am Ende doch erfolgreicher sein als die anderen? Welche Erfahrungen haben die hessischen Kollegen gemacht, die ja nunmehr komplett kaufmännisch aufgestellt sind?

Herr Dr. Keilmann

Zu Erfahrungen aus Hessen sollten Sie meine hessischen Kollegen befragen, dort ist man näher an deren Ergebnissen dran. Außerdem steht es mir nicht zu, deren Arbeit zu bewerten. Ich kann mir nur nicht vorstellen, dass man viel Geld in ein neues Verfahren investiert, um am Ende des Einführungsprozesses festzustellen, dass das alte System wirtschaftlicher und zumindest nicht schlechter war.

Im Ergebnis halte ich die Einschätzung des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein für recht zutreffend, wenn er konstatiert: „Eine Reform des Rechnungswesens verändert die finanzielle Lage des Landes nicht. Vorrangiges Ziel aller Reformbemühungen muss die Sanierung des Landeshaushalts sein.“⁶ „Die Landesregierung sollte keinesfalls vorschnell der Versuchung erliegen, durch ein neues Rechnungswesen die Verwaltung wieder auf Jahre hinaus mit sich selbst zu beschäftigen und darüber die wesentlichen Maßnahmen zur Haushaltssanierung aus dem Auge zu verlieren.“⁷

Dennoch sehe ich langfristig eine internationale Entwicklung hin zur kaufmännischen Buchführung in der öffentlichen Verwaltung, nicht zuletzt auch wegen der dahinterstehenden wirtschaftlichen Interessen der Beratungs- und Informationsindustrie. Aber auch in unserem Modell werden wir früher oder später dahin kommen, insbesondere die ausgegliederten Landesbetriebe mit dem Landeshaushalt in einem sog. konsolidierten Konzernhaushalt abbilden zu müssen. Dann kann es durchaus sinnvoll sein, in beiden Bereichen ein einheitliches (kaufmännisches) Buchführungssystem zu haben. Bis dahin hoffen wir, dass die heutigen Entwicklungen dazu beitragen, die Umstellungskosten deutlich zu reduzieren.

readme.txt:

Herr Dr. Keilmann, wir bedanken uns für das Gespräch.

⁶ Positionspapier des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein (LRH SH), Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 16/1576 vom 29. November 2006, S.16

⁷ Positionspapier des LRH SH, Fn. 6, S.16