

Die Rolle von Kennzahlen im neuen doppischen Haushaltsrecht – ein Interview mit Prof. Dr. Gunnar Schwarting

[27. März 2009]

Mit der Einführung der kommunalen Doppik wurden seitens des Gesetzgebers verschiedene Zielsetzungen verbunden: So sollen z.B. die Transparenz der Haushaltswirtschaft erhöht und die Steuerungsmöglichkeiten verbessert werden. Eine entscheidende Rolle spielen in diesem Zusammenhang Finanzkennzahlen und produktorientierte Kennzahlen.

HaushaltsSteuerung.de sprach zu diesem Thema mit Prof. Dr. Gunnar Schwarting, dem Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz und Honorarprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften (DHV) in Speyer.



Prof. Dr. Gunnar Schwarting,
Geschäftsführer des
Städtetages Rheinland-Pfalz

HaushaltsSteuerung.de: Herr Professor Schwarting, die Einführung der Doppik führt dazu, dass zum Teil abenteuerlich anmutende interkommunale Bilanzpostenvergleiche (z.B. auf Basis der Eigenkapitalquoten) angestellt werden.¹ Fürchten Sie, dass derartige Vergleiche in Zukunft zunehmen werden, z.B. durch Pressevertreter?

Schwarting: Da die Doppik neu ist, wird die öffentliche Aufmerksamkeit sicherlich höher sein als im bisherigen kameralistischen System. Ob und inwieweit Medien Kennzahlenvergleiche zu Finanzdaten erstellen werden, lässt sich nur schwer beurteilen. In der Vergangenheit waren Leistungsvergleiche großräumiger Art eher die Regel.

HaushaltsSteuerung.de: Im Sinne der interkommunalen Vergleichbarkeit sind Finanzkennzahlvergleiche sicher nichts per se schlechtes. Woran liegt es, dass interkommunale Finanzkennzahlenvergleiche auf Basis doppischer Informationen so schwierig sind? Was muss bei interkommunalen Finanzkennzahlenvergleichen auf Basis der Doppik beachtet werden? Sind die Anforderungen hier höher, als bei den vorhandenen Kennzahlenvergleichen auf Grundlage kameraler Daten?

Schwarting: Die Anforderungen an Kennzahlenvergleiche sind grundsätzlich in allen Systemen gleichartig. Entscheidend ist, dass die ermittelten Kennzahlen aussagefähig sind und für die betreffenden Vergleichskommunen auf gleicher Basis erhoben worden sind. So differieren bspw. Aufwendungen für Abschreibungen bereits dann, wenn je nach

¹ Vgl. z.B. Magin, Christian: Kommunale Doppik: (Miss-)Verständnisse und Weiterentwicklungen, erschienen in: der gemeindehaushalt (2007), 108. Jahrgang, Heft 8, Seite 175-180, abgerufen unter: <http://www.hfv-speyer.de/muehlenkamp/Publikationen/Missverst%C3%A4ndnisse%20und%20Weiterentwicklungen.pdf>, Zugriff am 03. Januar 2009, S. 6 ff der Internetversion.



Landesrecht unterschiedliche Nutzungszeiträume zu Grunde gelegt werden. Deshalb müssen Kennzahlen – dies allerdings ist recht aufwendig – zunächst „gleichnamig“ gemacht werden.

HaushaltsSteuerung.de: Wie schätzen Sie die Unterschiede in den doppelten Rechtsgrundlagen der Bundesländer ein – führen diese in letzter Konsequenz dazu, dass gegenwärtig keine sinnvollen Finanzkennzahlenvergleiche zwischen Kommunen (unterschiedlicher Bundesländer) praktiziert werden können? Und ist das nicht vor dem Hintergrund, dass ein Ziel der Doppik-Einführung ein Mehr an Transparenz ist, paradox? Was wäre zu tun, um derartige Probleme zu lösen?

Schwarting: In der Tat besitzen die haushaltsrechtlichen Regelungen zwischen den Bundesländern und innerhalb der Bundesländer zahlreiche Freiheitsgrade, die von den Kommunen ausgefüllt werden können. Insofern müssen über Vergleichsringe oder ähnliche Einrichtungen Kennzahlenvergleiche erarbeitet werden, die tragfähig sind und Hinweise für die eigene Arbeit liefern.

HaushaltsSteuerung.de: Ein anderes Thema: Einige Länder haben ihren Kommunen auch vorgegeben über produktorientierte Kennzahlen output- bzw. wirkungsorientiert zu steuern. Halten Sie das für sinnvoll?

Schwarting: Das neue Haushaltsrecht erhebt den Anspruch, die Steuerung zu unterstützen; deshalb ist der Ansatz, Steuerung über produktbezogene Kennzahlen auch einzulösen, sehr vernünftig. Die bisher vorliegenden Kennzahlensets sind dagegen stark „finanzlastig“. Im Moment ist eine produktorientierte Steuerung allerdings nur auf der Basis von Informationen aus der eigenen Kommune möglich.

HaushaltsSteuerung.de: Ausgehend von dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung definieren die Verantwortlichen vor Ort die steuerungsrelevanten Ziele und Kennzahlen in Eigenverantwortung. Wäre es nicht sinnvoll, dass bei Leistungen die in vergleichbarer Manier in allen Kommunen erbracht werden, auch einheitliche Kennzahlen verwendet werden? Das würde doch den Prozess des „Lernen vom Besten“ beflügeln, oder? Wer wäre ggf. geeignet, einen derartigen Prozess der Bildung von „Standardkennzahlen“ anzustoßen?

Schwarting: Dass größere Vergleichsgruppen sinnvoll und nützlich sein könnten, wird niemand bestreiten. Das könnten Kommunen in einer Region, Kommunen eines gleichartigen Funktionstyps oder Kommunen geclustert nach spezifischen Merkmalen sein. Ein Beispiel mag hier Schweden sein, das über den schwedischen Kommunalverband jährlich eine größere Menge an Kennzahlen publiziert.