

Rat der Stadt Erlangen, 15. Mai 2013

Macht die Einführung der Doppik bei Städten eigentlich Sinn?

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister Dr. Balleis,
meine sehr geehrten Damen und Herren,

herzlichen Dank für die Einladung zu Ihrer heutigen Ratssitzung hier in Erlangen und für die Möglichkeit, einen fünfzehnminütigen Vortrag zu der Frage zu halten, ob die Einführung der Doppik bei Städten eigentlich Sinn macht.

Mit Ihrer schönen Stadt bin ich schon seit 1975 durch regelmäßige Besuche verbunden, weil seitdem Teile meiner Familie in Dechsendorf wohnen und ich immer wieder gerne hierher komme. Seit 2006 nun noch häufiger durch die enge Zusammenarbeit, mit Herrn Oberbürgermeister Dr. Balleis als Verwaltungsratsvorsitzendem der KGSt in Köln, die aktuell für fast 1.800 Mitgliedskommunen mit rund 75 Millionen Einwohnern im Rahmen der Verbesserung des kommunalen Managements tätig wird.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,
Goethe sagt in seinem Werk „Wilhelm Meisters Lehrjahre“ zur Doppik: Welche Vorteile gewährt doch die doppelte Buchführung dem Kaufmann! Sie ist eine der schönsten Erfindungen des menschlichen Geistes und ein jeder guter Haushalter sollte sie in seiner Wirtschaft einführen.

Die Meinungen, meine sehr geehrten Damen und Herren, über den Sinn der Einführung der Doppik bei Kommunen sind trotz dieser prominenten befürwortenden Aussage durchaus geteilt. Vermutlich auch deshalb – neben der Thematik Konnexitätsprinzip – hat Ihr damaliger Innenminister Beckstein den bayerischen Kommunen ein Wahlrecht zwischen Kameralistik und Doppik eingeräumt.

Erlangen hat sich für die Einführung der Doppik entschieden.
Ich finde, mit sehr guten Gründen. Und zwar nicht nur deshalb, weil das Alte auch das Gute ist. Die Doppik ist älter als die Kameralistik. Die venezianischen Kaufleute, die bekanntlich gut mit Geld umgehen konnten, wendeten sie schon an. Nein, vielmehr aus aktuellen guten kommunalen Gründen, auf die ich gleich noch eingehen werde.

Doch wenden wir uns zunächst den ablehnenden Stimmen zu, von denen es im öffentlichen Sektor einige gegen die Einführung der Doppik gibt.
Die Gegner der kommunalen Doppik sagen: um Himmels Willen, der Aufwand für die Einführung und die gesamte Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik ist zu hoch. Und was kommt da schon an besseren Informationen heraus? Verwirrt das Ganze nicht mehr, als dass es weitergehende und wertvollere Informationen vermittelt? Nimmt die Intransparenz, vor Allem für die Politik und die Bürgerschaft nicht eher zu? Sind bislang haushaltsmäßig recht gut dastehende Kommunen nicht plötzlich verschuldet und was macht die Einführung der Doppik dann denn noch für einen Sinn?

Das kann man nicht so einfach abtun. Das sind gewichtige, auch ernstzunehmende, verständliche Argumente. Und auch Thilo Sarrazins Aussage, Schuldenabbau ginge doch auch ohne Doppik, trifft für sich gesehen durchaus zu.

Aber das ist eben nur die eine Seite der Medaille. Ich finde, die für die Einführung der Doppik bei Kommunen sprechenden Argumente überwiegen deutlich. Ich gehe vielleicht sogar so weit, etwas provokativ zu sagen, Sie sollten die Einführung der Doppik nur dann **n i c h t** konsequent umsetzen, wenn

- Ihnen der Überblick über die gesamte Finanz- und Vermögenslage der Stadt Erlangen nicht so wichtig ist,

- wenn Sie lieber auf kurzfristige als auf langfristige und zukunftsbezogene Wirkungen Ihrer politischen Entscheidungen achten wollen,
- wenn Sie Generationengerechtigkeit für keinen besonders hoch einzuschätzenden Wert halten,
- wenn Sie lieber vermeintliche Handlungsspielräume nutzen, als auch unbequeme Informationen in Ihre Entscheidungen einbeziehen,
- und wenn Sie eine integrierte Betrachtung von Finanz- Leistungs- und Wirkungs- Informationen eher hinderlich finden.

Schon Bismarck warnte vor der Minderschätzung künftiger Bedarfe. Und das passt sehr gut in unseren thematischen Zusammenhang. Als hätte Bismarck schon ein heute sehr aktuelles Thema gekannt: viele kaputte Autobahnbrücken und kein Geld zurückgelegt!

DIE DOPPIK MACHT GANZ PRAKTISCH SINN, so Dr. Gerhard Steger aus dem österreichischen Finanzministerium zur dortigen Umstellung auf die Doppik auf Bundesebene. Für Kommunen, meine Damen und Herren, macht sie erst Recht ganz praktisch Sinn. Der hohe Anteil an Infrastrukturvermögen wie Grundstücke, Gebäude, Brücken, Straßen macht es notwendig, in unseren Kommunen über den Zeitraum weniger Jahre hinauszudenken. Zukunftsbelastungen wie Pensionsverpflichtungen und wachsende Beihilfeaufwendungen tun ein Übriges dazu.

Sie als kommunale Entscheidungsträger sollten mit der Beschlussfassung über den Haushalt des laufenden Jahres den Gesamtverbrauch an Ressourcen kennen. Das sind eben nicht nur laufende Ausgaben sondern auch Vermögensverzehr, Schuldenentwicklung unter Einbeziehung der Beteiligungen und alle Zukunftsbelastungen im Kernhaushalt und den Beteiligungsunternehmen. Mit jedem Haushalt beschließen Sie über wirtschaftliche Weichenstellungen und Entwicklungen der Stadt Erlangen. Das bedingt einen vollständigen Blick auf die Lage, eine umfassende Transparenz.

Die Kameralistik schaut nur auf das Haushaltsjahr und grob auf einige Jahre im Voraus, nicht aber auf die gesamte Situation und die langfristige Entwicklung. Die Doppik aber tut das.

1983 fragte ich als neuer Kämmerer der westfälischen Stadt Borken den Haupt- und Personalamtsleiter, warum wir so viele Beamte und so wenige Angestellte einstellten. Die Antwort des alten Kämpen:

Beamte sind billiger, bei den Bruttogehältern und wegen der ersparten Sozialversicherungsbeiträge! Das spricht doch für sich, oder?

Als Verwaltungschef dieser 42.000 Einwohner-Stadt fragte ich 1987 nach der Gesamtwirtschaftlichkeit eines Projektes zur Ausweisung eines Gebietes mit 500 neuen Wohneinheiten. Ich bekam nur Teilinformationen vom Liegenschaftsamt, Planungsamt und aus der Kämmererei - jeder nur sektoral auskunftsfähig und das Ganze auch nur für einen begrenzten Zeitraum ein paar Jahre vorwärts und rückwärts.

Niemand konnte mir Auskunft zur Gesamtwirtschaftlichkeit geben, die ich aber sehr dringend alleine schon für die Kalkulation der Bauland-Quadratmeterpreise unserer überwiegend städtischen Flächen gehabt hätte.

Ressourcenaufkommen- und verbrauch ist eben mehr als nur Einzahlung und Auszahlung in einer bestimmten Periode in bestimmten Fachbereichen.

Ein weiterer Punkt ist kommunalpolitisch für die Einführung der Doppik noch interessanter. Die Entscheidungen über den Bau von Schulgebäuden, die Einrichtung neuer Busverbindungen, den Betrieb eines Museums oder ein Stadtentwicklungskonzept, wie Sie es erfolgreich für die Erlanger Innenstadt umgesetzt haben, stehen nicht isoliert im Raum, sondern sind Bestandteil politischer Inhalte und Sachziele. Und hier liegt die Chance der Doppik, wenn man sie nicht nur als ein neues Buchhaltungssystem begreift, sondern die in ihr liegenden Möglichkeiten besserer politischer Steuerung nutzt. Indem man ein Zielsystem zur Grundlage des doppelischen Haushalts macht und mit vollem Überblick über den Ressourcenverbrauch Prioritäten setzt und darüber entscheidet, welche Ressourcen man für welche Ziele und welchen Zielerreichungsgrad einzusetzen bereit ist.

Das Alles ist im Prinzip ganz einfach. Ist im Bewusstsein eines ehrbaren, ordentlichen Kaufmannes ohnehin verankert. Gerade bei Ihnen, in der Heimat des in Fürth geborenen Ludwig Erhard. Nicht nur ein Bayer, sondern gar ein Franke! Leider hat der öffentliche Sektor das hiernach Offensichtliche in den Jahrzehnten nach Ludwig Erhard nicht so recht beherzigt. Schulden und Zukunftsverpflichtungen wurden aufgehäuft, ohne eine Gesamtbetrachtung mit langfristig angelegter Sichtweise zuzulassen. Wozu das im Extremfall führen kann, sehen wir heute in einigen europäischen Ländern.

Das wäre denen mit Doppik so voraussichtlich nicht passiert. Da wären die Warnampeln eher auf rot gesprungen. Die Doppik steht nämlich im Sinne einer These des früheren Stuttgarter Oberbürgermeisters Manfred Rommel dafür, dass die unangenehme Wahrheit allemal besser ist, als die angenehme Unwahrheit.

Klar bringt die Doppik unangenehme Wahrheiten auf den Tisch. Das hat man nicht immer gerne. Aber das Vogel - Strauß - Prinzip der Kameralistik kann doch nicht der Stein der Weisen sein. Kurzfristig bequemer, langfristig fataler - keine Alternative, oder?

Nun hat es nach dem Beschluss der Innenministerkonferenz zur Einführung der Doppik im Jahr 2003 viele Stimmen gegeben, die angesichts des Umstellungsaufwandes fragten: kann eine erweiterte Kameralistik unter Einbeziehung von Kosten- und Leistungsrechnung die gewünschten Informationen nicht ebenso liefern?

Meine Einschätzung dazu, auch aus der Sicht der Erfahrungen der KGSt und der Evaluierung verschiedener Modelle lautet: wenn ich den Aufwand betrachte, den die Einrichtung ergänzender Rechnungen und Nebenrechnungen und zusätzlich die Einbeziehung der Beteiligungsunternehmen verursacht, dann frage ich mich, warum man nicht besser gleich ein geschlossenes System wie die Doppik nimmt.

Eine Bilanz wird eingerichtet, gewissermaßen ein Wertespeicher, daneben wird eine kaufmännische Rechnung eingeführt, die dem Ressourcenverbrauch die Erträge gegenüberstellt und im Rahmen eines Gesamtabchlusses wird unter Einbeziehung der städtischen Beteiligungen, die ohnehin über ein kaufmännisches Rechnungswesen verfügen, der Gesamtüberblick über alle kommunal verantworteten Tätigkeiten gewährleistet.

Das gelingt umso mehr wenn einem zeitnahen Gesamtabchluss ein aussagefähiger Lage- und Rechenschaftsbericht beigefügt wird. Das erhöht die kommunalpolitischen Steuerungsmöglichkeiten enorm. Natürlich muss im Sinne von Augenhöhe zwischen Politik und Verwaltung eine Schulungsoffensive für Kommunalpolitiker damit einhergehen, aber das lässt sich doch wohl darstellen.

Das wird durch die Erfahrungen derjenigen Kommunen, die die Doppik schon frühzeitig und konsequent eingeführt haben, bestätigt, die zudem berichten, dass nach belastbarer Einführung eines doppelischen Systems interne wie externe Nutzer sich nicht nur daran gewöhnt, sondern auch die besseren Erkenntnismöglichkeiten genutzt haben.

Gute Beispiele außerhalb Erlangens finden Sie in Mannheim, Osnabrück, Potsdam-Mittelmark, Hilden bei Düsseldorf, bei den Landkreisen Lörrach und Soest oder auch in der Nachbarschaft in Nürnberg, um nur einige zu nennen.

Wichtig für den Erfolg ist, die Einführung der Doppik als Teil der Verwaltungsmodernisierung zu begreifen und einzusetzen und alle Möglichkeiten der Verbesserung kommunalpolitischer Steuerung zu nutzen.

Die Notwendigkeit dazu ergibt sich umso mehr vor dem Hintergrund für die Zukunftsgestaltung absehbarer Herausforderungen, die mit den Stichwörtern Schuldenbremse und Europäischer Fiskalpakt noch unvollständig charakterisiert sind.

Erfolg hat das Projekt Einführung der Doppik selbstverständlich nur dann, wenn es sich der vollen Aufmerksamkeit des Rates, aller Ausschüsse und der Verwaltungsführung sicher sein kann. Sie müssen den Umstellungsprozess aktiv begleiten, sich einbringen, Fragen stellen, Impulse geben, den Nutzen für die Steuerung der Stadt im Blick behalten.

Ich wünsche Ihnen, dass Ihnen das gelingt und dass das schöne und lebenswerte Erlangen in der hiesigen Metropolregion immer stärker wird!