

„Nein“ zur Einführung der Doppik!

Rede der Finanzministerin Sigrid Keler zum FDP-Antrag „Einführung der Doppik“
am 3. Juli 2008 vor dem Landtag Mecklenburg-Vorpommern

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
meine Damen und Herren Abgeordnete,

in Zeiten, in denen Bürger zu Kunden, die öffentlichen Verwaltungen zu Dienstleistern und Ämter zu Eigenbetrieben werden, erscheint die Einführung der betriebswirtschaftlichen Buchführung in der öffentlichen Verwaltung nur konsequent und zeitgemäß. Doch was sind eigentlich die Unterschiede zwischen der Kameralistik und der Doppik und welche speziellen Ansprüche an die Haushaltsführung gibt es eigentlich in der öffentlichen Verwaltung?

Die kameralistische Haushaltsführung ist eine Errungenschaft des 17. und 18. Jahrhunderts mit dem Ziel der Vermehrung der fürstlichen Einkünfte – daher auch der Begriff. „Camera“ meint hier nämlich die fürstliche Schatzkammer. Die kameralistische Buchführung wurde dann durch die Kriegs- und Domänenkammern Preußens übernommen und ist seitdem das spezifische Buchführungsverfahren für die öffentlichen Verwaltungen. In ihrer Grundidee verweist die Kameralistik also auf die politische Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten: Ein- und Ausgabenströme werden im Vorfeld festgelegt und dadurch die Exekutive verpflichtet, die beschlossenen politischen Maßgaben und Prioritäten auch entlang des Haushaltsplans zu realisieren. Das Hauptziel der Kameralistik ist es also, der Haushaltshoheit des Gesetzgebers zu entsprechen.

Mit der Doppik wäre dies viel schwieriger. Eine „Mittel-Lenkungsfunktion“ im Sinne des Haushaltsplans der Kameralistik kann nur durch eine Budgetplanung erreicht werden, die viel ungenauer und flexibler erfolgt. Eine weitere zentrale Funktion der Doppik, nämlich die Darstellung der Vermögenssituation im Sinne einer Bilanz, ist bezogen auf die öffentlichen Hände durchaus problematisch und eröffnet möglichen Manipulationsversuchen Tür und Tor. Meine Damen und Herren Abgeordnete, schauen Sie aus dem Fenster und versuchen Sie einmal den Wert des Schlossparks mit seinem alten Baumbestand zu schätzen. Wie viel mag das Reiterstandbild von Friedrich Franz II. wert sein? Oder die 850 Jahre alte Urkunde von Papst Hadrian IV. im Landeshauptarchiv? Sie sehen, die Schätzspielräume sind groß, die möglichen Ansatz- und Bewertungsregeln vielfältig – zu einem transparenten und durchschaubaren Haushalt trägt die Doppik nicht gerade bei. Auch der Bund lehnt im Übrigen aus diesen und weiteren Gründen die Einführung der Doppik für den Bundeshaushalt ab.

Von den Anhängern der Doppik wird der Kameralistik jedoch Ineffizienz vorgeworfen. Ein Grund dafür sei die detaillierte Planung und die damit einhergehende mangelnde Flexibilität. Entsprechend dem Grundgedanken der Kameralistik ist ihr Hauptinstrument die im Vorfeld zu erstellende Haushaltsplanung. Folge sei unter anderem die fehlende Anreizstruktur für sparsames Haushalten, da eingesparte Mittel nicht den Finanzbestand erhöhen, sondern am Ende des Haushaltsjahres verfallen und nicht ausgeschöpfte Haushalte dazu führen können, dass die Haushalte der Folgejahre entsprechend zu kürzen sind. Dies führe zum – passend zur Jahreszeit – regelmäßig ausbrechenden Dezemberfieber.

Diese Kritik trifft vielleicht die klassische Kameralistik, vergisst jedoch, dass die öffentlichen Verwaltungen schon längst auf dem Weg zu einer erweiterten Kameralistik sind. Mit der flächendeckenden Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung sind wir hier auf dem richtigen Weg: Ziel ist es, dass jede Verwaltungsleistung auf ihren spezifischen Ressourcenverbrauch hin überprüft werden kann. So sollen gezielt Kostenfaktoren ermittelt und durch geeignete Steuerungsmaßnahmen reduziert werden. Der Einführung der staatlichen Doppik bedarf es hierfür allerdings nicht. Die Ergebnisse der Kosten- und Leistungs-Rechnung lassen sich nämlich nicht nur in ein doppisches, sondern auch in ein kameralistisches Haushaltssystem integrieren.

Meine Damen und Herren Abgeordnete,

Sie werden sich nun vielleicht fragen, warum wir vor diesem Hintergrund unsere Kommunen zur Doppik verpflichtet haben. Aber zwischen den Aufgaben der Kommunen und den Aufgaben eines Landes bestehen durchaus Unterschiede. So haben Kommunen z.B. die Verantwortung für alle Bereiche der Daseinsvorsorge - und dies ist ein Betätigungsfeld, in dem wirtschaftliches Handeln durchaus gefragt ist. Das Land ist hingegen in vielen Fällen nur Zuschussgeber, z.B. an die Kommunen oder andere Bedarfsträger, oder auch im Bereich der Wirtschaftsförderung und der Bildung. Und soweit ein wirtschaftliches Handeln in Betracht kommt, ist die Landesregierung bestrebt, diese Aufgaben aus der Verwaltung auszugliedern, wie z.B. beim Betrieb für Bau und Liegenschaften oder der Landesforstanstalt geschehen. In diesen Bereichen wird dann selbstverständlich das doppische Rechnungswesen angewendet. Wir sollten also erst einmal die Erfahrungen und Ergebnisse der sicher nicht einfach werdenden Einführung der Doppik in unseren Kommunen abwarten, bevor wir gravierende Veränderungen für den Landeshaushalt in Betracht ziehen.

Lassen Sie mich mit einem Hinweis auf die wirtschaftlichen Folgen einer möglichen Doppik-Einführung enden: Wollten wir auf ein doppisches System übergehen, müssten wir uns auch ein komplett neues Buchungssystem anschaffen. Entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für MV liegen nicht vor und sind auch aus den anderen Ländern nicht bekannt. Nach unseren Kenntnissen bewegen sich solche Kosten in den Ländern, die die Doppik schon eingeführt haben oder gerade vorbereiten, im **zwei-** oder sogar **dreistelligen** Millionenbereich. Ich sehe nicht, dass dem ein adäquater Nutzen gegenübersteht.

Denn auch aus den Ländern, die die Doppik eingeführt haben, hört man selbstkritische Töne. So wendet sich beispielsweise das niederländische Finanzministerium von der Doppik ab, weil man im politischen Prozess mit unlesbaren Haushalten, verschwommenen Ergebnisbeschreibungen des staatlichen Handelns und verlorenen Informationen zu kämpfen hatte. Und vergessen wir nicht: Mecklenburg-Vorpommern gehört zu den wenigen Ländern, die einen ausgeglichenen Haushalt haben und Schulden tilgen. Ganz schlecht können wir also nicht gewirtschaftet haben, auch ohne kaufmännisches Rechnungswesen. Wir sollten uns daher an ein Bonmot des alten Bismarcks erinnern: „Nur die Dummen lernen aus den eigenen Fehlern, während ich es vorziehe, aus den Fehlern anderer zu lernen.“ Aus diesem Grunde, meine Damen und Herren: Sagen Sie „Nein“ zur Einführung der Doppik! Sagen Sie „Nein“ zu diesem Antrag.