RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM

RUB

Empirische Befunde zur Einführung des NKF

Prof. Dr. Jörg Bogumil

Lehrstuhl Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik

Gliederung

1 Einleitung
2 Doppik im Bundesländervergleich
3 NKF in NRW
4 Fazit

Einleitung

- Gesetzlich erzwungener Umstellungsprozess von der Kameralistik auf das Neue Kommunale Finanzmanagement in allen Bundesländern, aber hohe Varianz im Umsetzungsprozess im Bundesländervergleich
- In NRW verpflichtende Einführung der Doppik bis zum 1.1.2009, NKF soll hier nicht nur eine neue Variante der Rechnungslegung sein, sondern auch die politische Steuerung verbessern:

„Die **politische Steuerung in den Gemeinden** wird sich mit der Einführung und Anwendung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements **grundlegend ändern**. Während die gemeindliche Steuerung bisher durch die Bereitstellung der erforderlichen Geldmittel geprägt war, soll künftig über Ziele und Kennzahlen gesteuert werden […] Es muss eine Verknüpfung zwischen Leitlinien, den örtlichen und strategischen Zielen und den daraus abgeleiteten Handlungen und deren Überprüfung (Messen der Zielerreichung und Umsetzbarkeit) bestehen.“ (Erläuterungen zu § 12 GemHVO NRW).

- Die Reform des Haushalts- und Rechnungssystems zielt also darauf ab, aussagefähigere Informationen über die reale Finanzlage in den Kommunen zu erhalten. Damit sollen die Kommunen in die Lage versetzt werden, ihre Verwaltungssteuerung zu verbessern.

Einleitung

- Haben wir nun bessere Informationen über die Finanzlage in den Kommunen?
- Ist die Verwaltungssteuerung verbessert worden?
- Empirische Datengrundlage: Quantitative Erhebung im Juni 2010 in NRW Kommunen über 20.000 Einwohnern (213), befragt wurden Bürgermeister, die Fraktionsvorsitzenden von CDU und SPD sowie die Personalratsvorsitzenden der Städte, Rücklauf : Bürgermeistern 55% , Fraktionsvorsitzenden der CDU 30%, SPD 36%, Personalratsvorsitzende: 42%, vier Fallstudien.

Reform des Haushalts- und Rechnungswesen auf Länderebene

(Quelle: Bertelsmann Stiftung/KGSt 2009 und www.haushaltssteuerung.de; ergänzt durch Kathrin Blasch und Doris Böhme 2013)

Land	Reformmodell auf Landesebene	Titel des Reformprojektes	Umsetzung
B	Erweiterte Kameralistik	Erweiterte Kameralistik	2004/05
BB	Erweiterte Kameralistik	Neues Finanzmanagement	2003-2010
BW	Erweiterte Kameralistik	Neue Steuerungsinstrumente	2005
BY	Erweiterte Kameralistik	Neue Steuerungselemente	seit 1995
HB	Doppik	Integriertes Öffentliches Rechnungswesen	2008
HE	Doppik	Neue Verwaltungssteuerung	2008
HH	Doppik	Neues Haushaltswesen Hamburg	2006-2013
MV	Erweiterte Kameralistik	Landes-Kosten-Leistungsrechnung Mecklenburg-Vorpommern	1999-2008
NDS	Erweiterte Kameralistik	Leistungsorientierte Haushaltswirtschaft Niedersachsen	2005
NRW	Doppik	Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung. Neues Rechnungswesen (EPOS.NRW	2006-2015
RP	Erweiterte Kameralistik		2002
SA	Erweiterte Kameralistik	Neue Steuerungsinstrumente (NSI)	seit 1996/97
SH	Erweiterte Kameralistik	Neue Steuerung	seit 1998
SL	Erweiterte Kameralistik	Neue Steuerung	1995
SN	Erweiterte Kameralistik	Neues Steuerungsmodell (NSM)	2003
TH	Erweiterte Kameralistik		2009

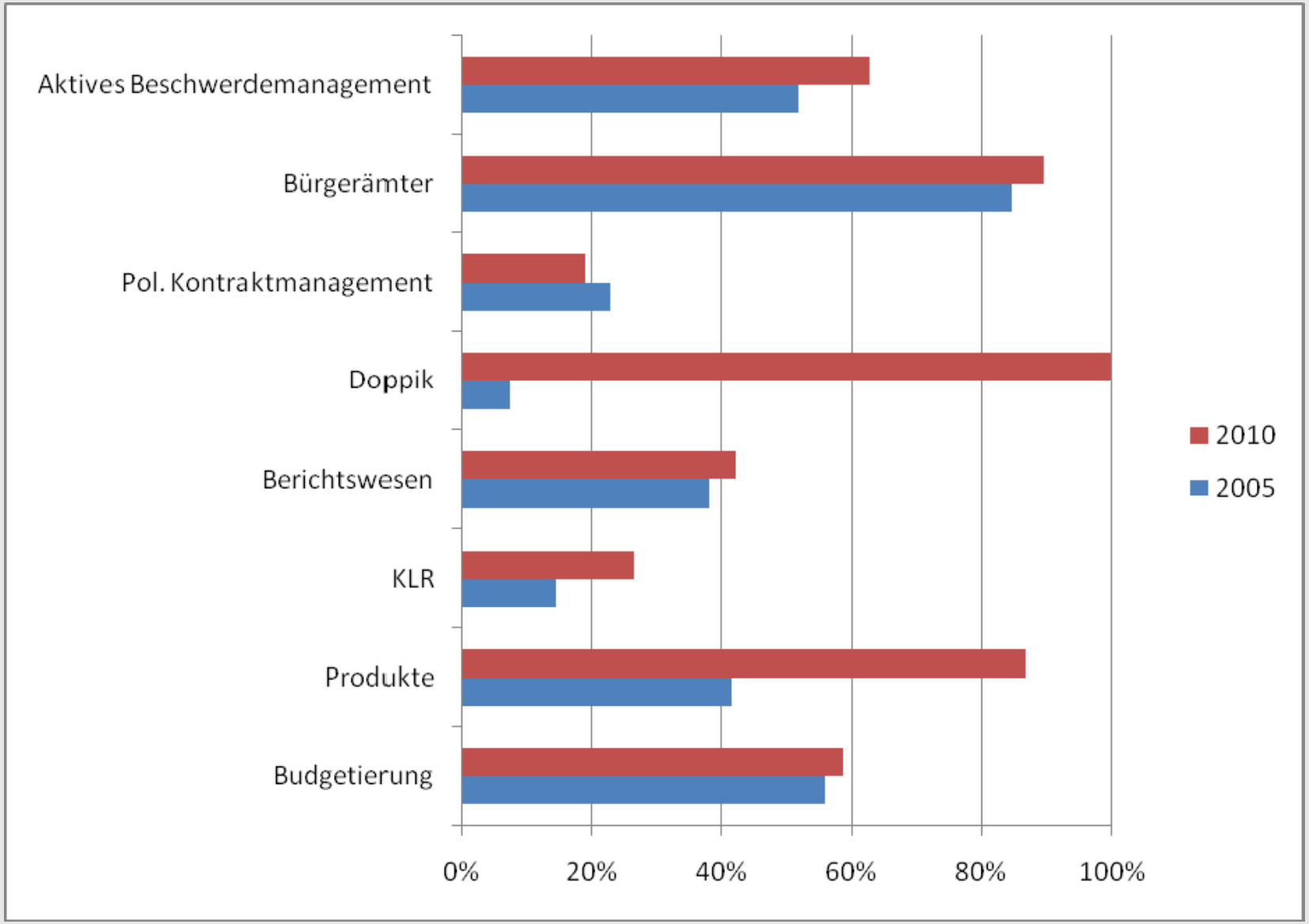
NKF im Bundesländervergleich

Reformstrang	Land	Doppik Ab	Gesamtab-schluss ab	Gemeinden Insg.	Gemeinden mit Doppik	Umsetzungs-stand in %
Ablösung der Kameralistik durch die Doppik	BB	2011	2013	419	419	100,00
	BW	2020	2022	1.101	37	3,36 (Jan 12)
	MV	2012	2015	808	808	100,00
	NDS	2012	2012	1.022	1.022	100,00
	NRW	2009	2010	406	406	100,00
	RP	2009	2013	2.258	2.258	100,00
	SA	2013	2016	345	22	6,38 (Jan 12)
	SL	2009	2014	52	52	100,00
	SN	2013	2016	498	44	8,84 (Jan 12)
Wahl zwischen Erweiterter Kameralistik und Doppik	HE	Wahl	*	426	424	99,53 (Jan 12)
	SH	Wahl	***	1.116	348	31,18 (Jan 12)
Wahl zwischen Kameralistik und Doppik	BY	Wahl	**	2.047	76	3,71 (Jan 13)
	TH	Wahl	*	978	38	3,89 (Jan 13)

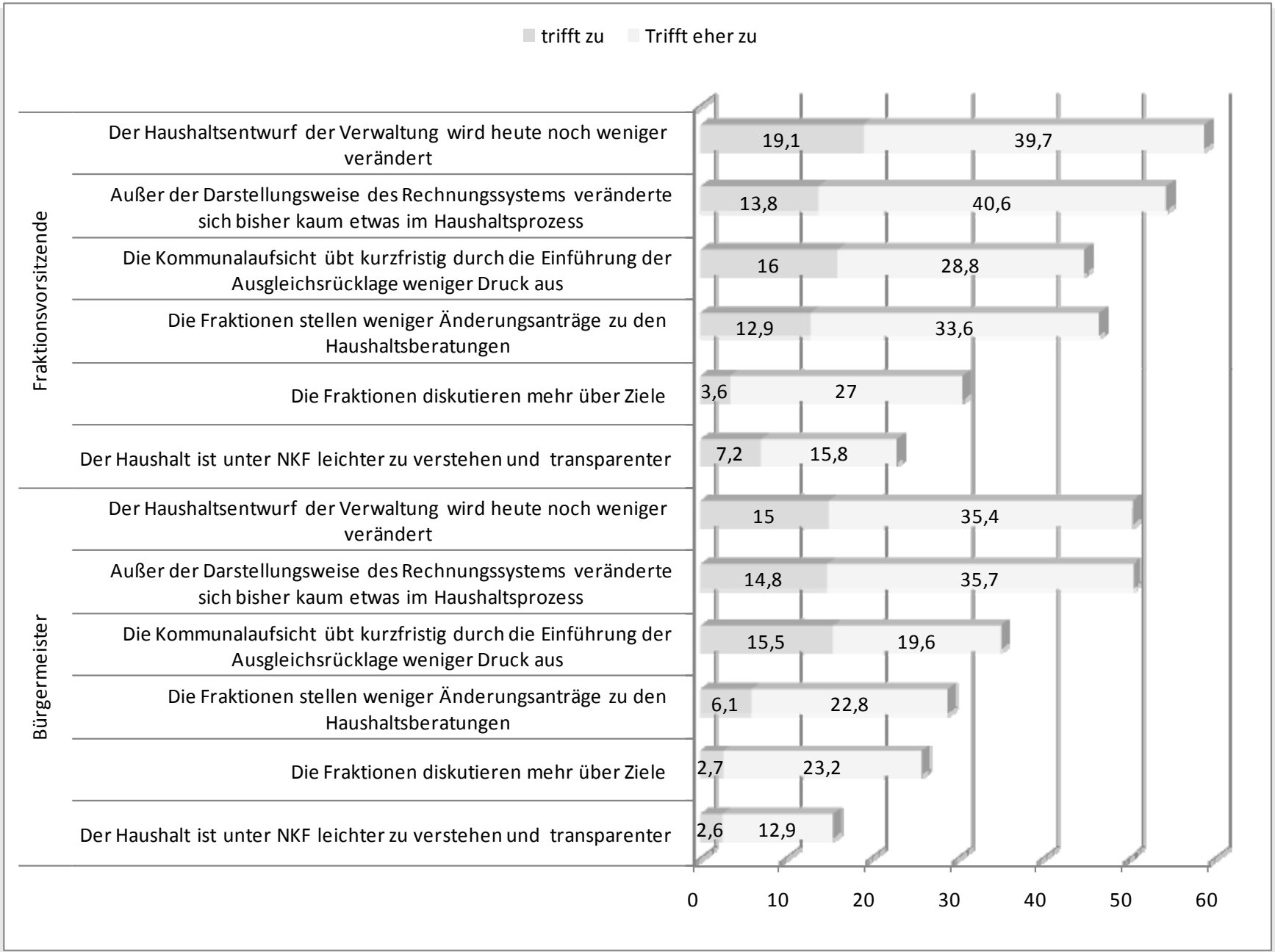
(* 3 Jahre, ** 5 Jahre, *** 6 Jahre nach dem ersten doppischen Jahresabschluss)

Quelle: Darstellung und Berechnung von Doris Böhme und Markus Heindl 2013

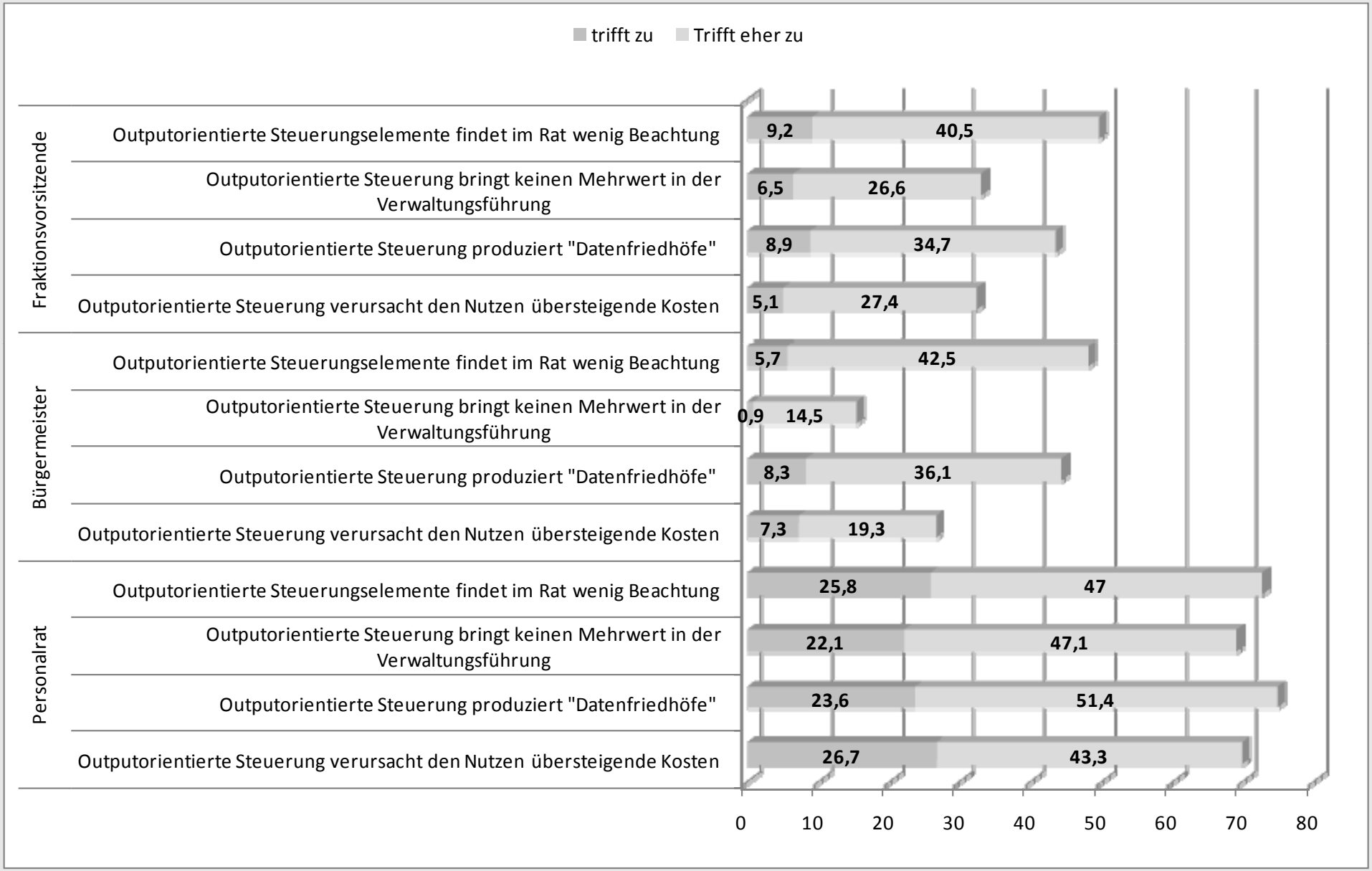
Vergleich der vollständigen Umsetzung von zentralen Reformelemente 2005/2010 in NRW



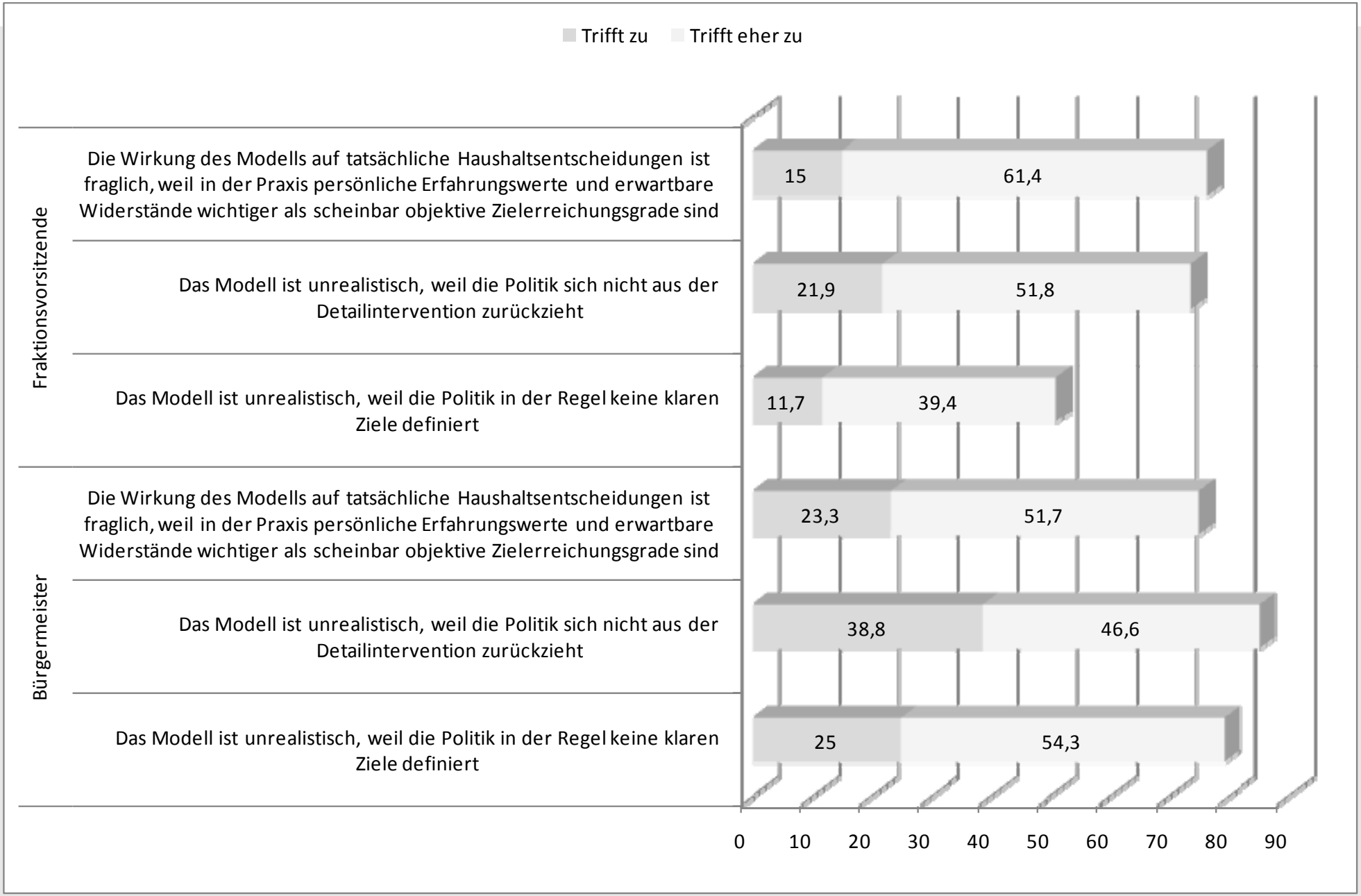
Der Haushaltsprozess unter NKF 2010



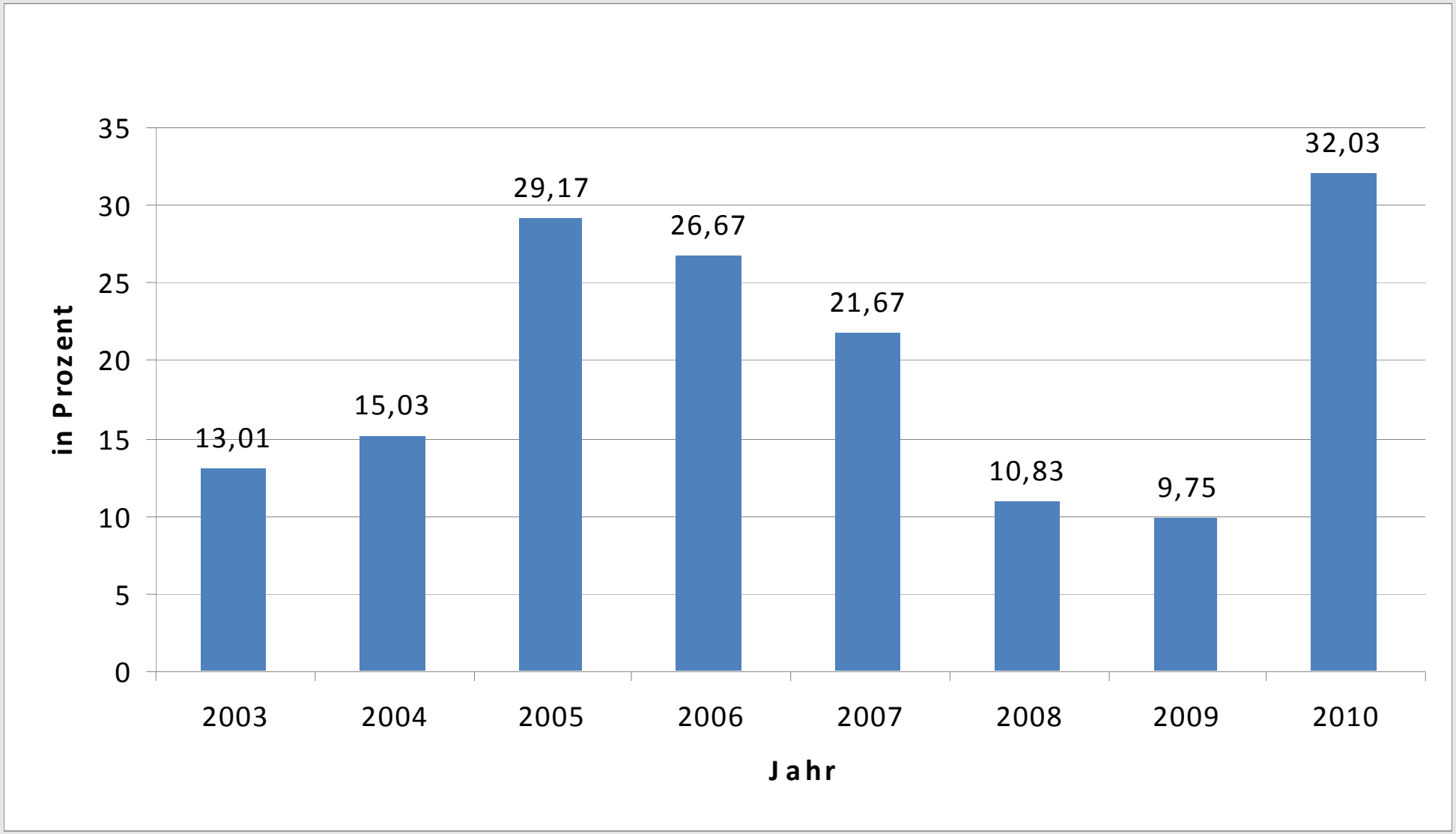
Probleme der outputorientierten Steuerung 2010



Neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung in 2010



Prozentanteil der Nothaushaltskommunen in NRW



Fazit

- NKF bringt sehr hohe Transaktionskosten für den Aufbau und den Unterhalt der Daten mit sich. Ob diese Kosten für den Aufbau der Doppik in einem vernünftigen Verhältnis zum Nutzen stehen, ist umstritten.
- Es ist unstrittig, dass auf der Basis der Doppik prinzipiell die reale Finanzlage unter Berücksichtigung von Vermögen, Abschreibungen und Schulden besser erfasst werden kann. An vielen Stellen ist es möglich, genauer festzustellen, was bestimmte öffentliche Leistungen kosten. Im Bereich der Qualität gibt es jedoch nach wie vor größere Erfassungsschwierigkeiten.
- Eine größere Transparenz über die Haushaltsprozesse ist zumindest für die Kommunalpolitik bisher aber nicht eingetreten. Der Informationsstand für die Kommunalpolitik wird durch die Doppik nicht verbessert. Die Produktkataloge entfachen keine nennenswerte Steuerungswirkung: der empirische haushaltspolitische Prozess bleibt von der Reform weitgehend unberührt.
- NKF zeitigt ähnliche Probleme wie das NSM, die „neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung“ wird weiterhin kaum umgesetzt
- Länderübergreifende und interkommunale Vergleichbarkeit der Daten zur Haushaltswirtschaft ist nicht mehr vorhanden, steigender Koordinationsaufwand auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene