

»» Kommunale Doppik: Dilemma zwischen Differenzierung und Vergleichbarkeit



Nr. 204, 27. Oktober 2020

Autoren: Dr. Stephan Brand, Telefon 069 7431-6257, stephan.brand@kfw.de
Dr. Johannes Steinbrecher, Telefon 069 7431-2306, johannes.steinbrecher@kfw.de

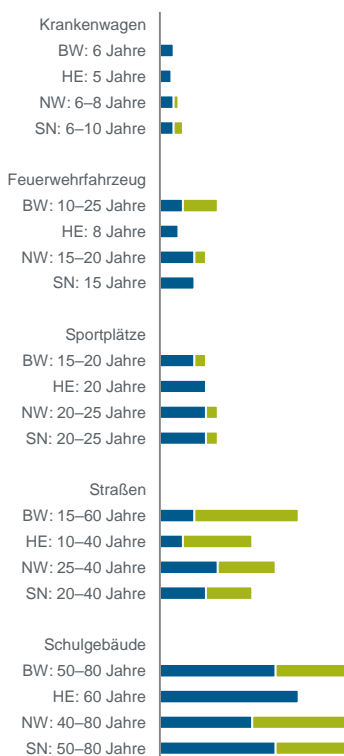
Seit 2009 wechselten viele Kommunen von einer kameralistischen zu einer doppelbuchung, die in Anlehnung an die kaufmännische Buchführung das Finanzmanagement in den Städten, Gemeinden und Landkreisen modernisieren sollte. Mittlerweile buchen 62 % der Kommunen im KfW-Kommunalpanel 2020 doppisch.¹ Zu den Zielen der durchaus aufwändigen und kostenintensiven Umstellung zählte vor allem eine genauere Darstellung des Ressourcenverbrauchs, um mehr Haushaltssteuerung und Generationengerechtigkeit zu ermöglichen. Der Weg dahin sollte über zusätzliche Transparenz und Informationen durch neu verfügbare Kennzahlen gehen.

Große Unterschiede bei der Doppik

Tatsächlich ermöglicht die Doppik einen detaillierteren Blick auf finanzwirksame Aktivitäten wie Investitionen oder Verschuldung. Wie eine Studie im Auftrag der KfW zeigt, gestaltete sich die Umstellung bundesweit aber nicht einheitlich, denn in den 13 Flächenländern wählte man bei vielen Details eine eigene Herangehensweise.² Damit konnten örtliche Spezifika zwar besser berücksichtigt werden, zugleich ging dadurch aber Vergleichbarkeit verloren.

Ein Beispiel sind die unterschiedlichen Abschreibungsdauern, die von den Kommunen für ihre Investitionsgüter gewählt werden können (Grafik 1). Teilweise lassen sich die Differenzen durch Unterschiede in den Eigenschaften oder der Nutzung erklären: viel befahrene Straßen müssen früher ersetzt werden, Spielräume bei den Abschreibungen erscheinen da sinnvoll. Demgegenüber gibt es aber relativ vergleichbare Güter, die trotzdem eine große Bandbreite an Abschreibungsjahren erlauben.

Grafik 1: Unterschiedliche Abschreibungsdauern in den Kommunen



Quelle: Eigene Darstellung nach Jänchen, I. (2020).

Doppik eröffnet unterschiedliche Haushaltsspielräume

Diese Unterschiede haben Folgen für die kommunalen Haushalte. Kann eine lange Abschreibungsdauer gewählt werden, verringert sich die finanzielle Belastung pro Jahr, dafür wird ein längerer Zeitraum benötigt, bis die Anschaffung refinanziert wurde. Auch für die Möglichkeiten der Finanzierung und der damit einhergehenden Konditionen hat die unterstellte Lebensdauer Konsequenzen. Neben einer Reihe an weiteren Unterschieden in den Buchungsvorschriften (z. B. zum Haushaltsausgleich oder den Bewertungsansätzen) führt dies zu einer unterschiedlichen Haushaltsbelastung und damit zu großen Disparitäten bei den Finanzspielräumen zwischen den Kommunen, selbst wenn das gleiche Gut angeschafft wird.

Geringe Vergleichbarkeit der Daten

Jenseits der Problematik, dass viele Daten für die interessierte Öffentlichkeit schlichtweg (noch) nicht verfügbar sind, erschwert die Vielzahl an abweichenden Detailregelungen und das Fehlen harmonisierter Rechnungslegungsstandards, Daten einzelner Kommunen miteinander zu vergleichen oder zu aggregieren, insbesondere länderübergreifend. Damit wird jedoch ein Vorteil des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung ausgehebelt: Die Kommunen können kaum voneinander lernen, weil eine belastbare Datengrundlage fehlt. Eines der Ziele der Doppik-Umstellung ist somit noch nicht erfüllt.

Auch muss in Anbetracht der großen Spielräume kritisch gesehen werden, ob die Doppik tatsächlich die erhoffte Steuerungswirkung für die Haushalte entfalten kann. So deuten die Ergebnisse der Studie darauf hin, dass die tatsächlichen Ergebnisse kaum Auswirkungen auf die Haushaltsplanungen haben. Somit basieren kommunalpolitische Entscheidungen trotz Doppik häufig nur auf der Basis fiktiver Plandaten und nicht auf den Ergebnissen der tatsächlichen Finanzwirtschaft.

Öffentliche Debatten benötigen belastbare Daten

Die Mängel in der Bereitstellung umfangreicher und vergleichbarer Haushaltsdaten sind nicht nur innerhalb der Kommunen, sondern auch auf übergeordneter Ebene misslich. Die wirtschaftspolitische Debatte mit Blick auf die Kommunen in den Ländern und im Bund wie z. B. um die Altschuldenhilfe, Konjunkturpakete oder Corona-Hilfen benötigt eine solide Faktenbasis. Die Doppik würde eigentlich viele analytische Zugänge zur kommunalen Finanzlage ermöglichen. Ohne eine konsolidierte Erfassung und harmonisierte Bewertung wird dieses Potenzial aber bis auf Weiteres ungenutzt bleiben.

¹ Vgl. Krone, E. und H. Scheller (2020): KfW-Kommunalpanel 2020, Hrsg. KfW Research.

² Vgl. Jänchen, I. (2020): Bedeutung der Doppik für die kommunalen Investitionen [...], Hrsg.: KfW Research.