

www.doppikvergleich.de

| BertelsmannStiftung

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Str. 256

33311 Gütersloh

Telefon 0 52 41 / 810

Fax 0 52 41 / 81 681 396

E-Mail: alexandra.dordevic@bertelsmann.de

www.bertelsmann-stiftung.de

KGSt

KGSt

Lindenallee 13–17

50968 Köln (Marienburg)

Telefon 02 21 / 3 76 89-0

Fax 02 21 / 3 76 89-59

E-Mail: finanzmanagement@kgst.de

www.kgst.de

Zukunftsfähiges Wirtschaften

in einem demokratischen Gemeinwesen
auf der Basis vergleichbarer doppischer
Haushalte



**Kommunale Haushaltswirtschaft –
Unterschiede erkennen und Transparenz schaffen**



Inhalt

Seite 03	Vorwort
Seite 04	Aufbruch in die moderne Haushaltssteuerung
Seite 06	Besser wirtschaften mit der Doppik
Seite 07	Transparenz der Finanzen
Seite 10	Generationengerechtigkeit
Seite 12	Optimierte Haushaltssteuerung
Seite 14	Herausforderung Umstellung
Seite 17	Harmonisierungsnotwendigkeiten offenlegen
Seite 18	Einheitlicher Systemwechsel
Seite 18	Vergleichbarkeit herstellen
Seite 20	Salzgitteraner Spickzettel
Seite 24	Musterkalkulation zu Bewertungsunterschieden von Gebäuden

Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser,

die Einführung eines neuen kaufmännischen Haushalts- und Rechnungswesens bietet eine historische Chance: die finanziellen und strategischen Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand entscheidend zu verbessern. Vorreiter dieser Entwicklung sind die Kommunen. Sie helfen mit, das Land zukunftsfähig zu machen – dabei verdienen sie unsere Unterstützung.

Die Bertelsmann Stiftung und die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) haben ein Projekt gestartet, das die Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland begleiten soll. Mit diesem Projekt möchten wir die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Kommunen steigern und die Gerechtigkeit zwischen den Generationen fördern.

Fachlich unterstützt werden wir durch einen Beirat, der aus Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, kommunalen Führungskräften und Wissenschaftlern besteht. Unser gemeinsames Ziel ist es, Vorschläge zur Anwendung und Weiterentwicklung des neuen kommunalen Haushaltsrechts zu machen.

Mit dieser Broschüre wollen wir Sie über zentrale Punkte des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens informieren und für unsere Lösungen gewinnen.



Rainer Christian Beutel
Vorstand
KGSt, Köln



Dr. Kirsten Witte
Programmleiterin Wegweiser Kommune,
Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Aufbruch in die moderne Haushaltssteuerung



Prof. Dr. Dr. h.c.
Dietrich Budäus,
*bis Ende 2007 Inhaber des
Lehrstuhls Public Management
an der Universität Hamburg*

„Das immer noch in Deutschland ganz überwiegend praktizierte und in seiner Grundstruktur auf den absolutistischen, zentral organisierten Staat zurückgehende kamerale Haushalts- und Rechnungswesen ist für eine demokratische und wirtschaftliche Steuerung eines modernen, komplexen und dezentral organisierten Gemeinwesens nicht mehr geeignet. Politik und Verwaltungen treffen in Deutschland ihre Entscheidungen auf einer völlig unzureichenden Informationsbasis. Dies gilt es mit der Doppik zu ändern.“

Seit 1950 hat sich die Verschuldung der Bundesrepublik laufend erhöht – zunächst moderat, später rasant. Zwar hat der Konjunkturaufschwung der letzten Jahre etwas Entlastung gebracht. Das ändert aber nichts an der Tatsache, dass die Staatsschuld kaum noch getilgt werden kann. In dieser Situation gehen politische Handlungsspielräume verloren. Und Belastungen werden auf zukünftige Generationen verlagert.

Was für Bund und Länder gilt, gilt in gleichem Maße auch für die Kommunen: Sie befinden sich in der schwersten Finanzkrise seit Anfang der 70er Jahre. Nicht alle Kommunen sind verschuldet, aber in vielen Gemeinden müssen Kosten gesenkt werden. Für diejenigen, die auf lokaler Ebene Verantwortung tragen, stellen sich stets die gleichen Fragen: An welchen Stellen können und müssen Kosten gesenkt werden? Und welche Bereiche sind für die Entwicklung der Region so wichtig, dass sie möglichst ausgeklammert werden sollten?



Wenig hilfreich ist es, wenn derart weit reichende Entscheidungen auf einer unzureichenden Datengrundlage getroffen werden müssen. Doch was in einem Unternehmen undenkbar wäre, war – und ist zum Teil noch heute – in deutschen Kommunen Realität: Entscheidungen werden getroffen, ohne dass die tatsächlichen Kosten und Zukunftsbelastungen genau bekannt sind.

Geld- vs. Ressourcenverbrauch: ein grundlegender Unterschied

Geldverbrauchskonzept

*Die Anwendung des Geldverbrauchskonzepts in der kameralistischen Buchführung bedeutet, dass im Haushaltsplan und in der Jahresrechnung lediglich die **Einnahmen und Ausgaben** eines jeweiligen Haushaltsjahres abgebildet werden. Berücksichtigt werden dabei nur solche Posten, die zahlungswirksam sind, also in derselben Periode zu Ein- oder Auszahlungen führen.*

Ressourcenverbrauchskonzept

*Die Anwendung des Ressourcenverbrauchskonzepts ermöglicht eine **periodengenaue Ausweisung des vollständigen Werteverzehrs**. Dabei werden auch akut nicht zahlungswirksame Größen wie Pensionsrückstellungen oder Abschreibungen erfasst. Ausgaben, die heute verursacht werden, aber erst in der Zukunft anfallen, sind demgemäß bereits in der laufenden Haushaltsperiode als Aufwand zu planen und auszuweisen.*

Über dieses Problem wurde lange diskutiert und beraten. Mit ihrem Beschluss vom November 2003 haben die Innenminister der Länder schließlich den Startschuss zur Reform des Haushalts- und Rechnungswesens auf kommunaler Ebene gegeben. Ziel ist es, nicht länger nur die reinen Zahlungsvorgänge zu erfassen, sondern auch den Wertverlust der kommunalen Bilanzposten durch Benutzung und unterlassene Instandhaltungen darzustellen. Damit geht es um mehr Ehrlichkeit und Transparenz der Buchführung – also darum, eine verlässliche Grundlage für kommunalpolitische Entscheidungen zu schaffen, indem ihre tatsächlichen Kosten abgebildet werden.

„Wir müssen endlich Schluss damit machen, auf Kosten künftiger Generationen zu leben. Dazu brauchen wir ein gemeinsames Verständnis von intergenerativer Gerechtigkeit und ein Rechnungswesen, das uns jeden Verstoß und jeden Selbstbetrug vor Augen führt.“



Ministerialdirigent
Johannes Winkel,
Leiter der Abteilung
Kommunale Angelegenheiten
im Innenministerium NRW

Seither wächst die Zahl der Kreise, Städte und Gemeinden, die sich der Herausforderung stellen, ihr Haushalts- und Rechnungswesen zu erneuern. Im Kern geht es um die Ablösung der traditionellen Verwaltungskameralistik durch ein modernes, an kaufmännischen Grundsätzen orientiertes Buchungssystem: die Doppik.

Besser wirtschaften mit der Doppik



Johann Wolfgang
von Goethe,
Zitat aus Wilhelm Meisters
Lehrjahre, Erstes Buch,
Zehntes Kapitel

„Welche Vorteile
gewährt die doppelte
Buchhaltung dem
Kaufmanne! Es ist
eine der schönsten
Erfindungen des
menschlichen Geistes,
und ein jeder gute
Haushalter sollte sie
in seiner Wirtschaft
einführen.“

Die Vorzüge der Doppik im Vergleich zur traditionellen Verwaltungskameralistik liegen auf der Hand: Kommunen, die dieses Buchungssystem eingeführt haben, erhalten einen genaueren Überblick über das vorhandene Vermögen, die Schuldenlast und über den Wert der kommunalen Leistungen. Damit können finanzielle Spielräume exakt bestimmt und strategische Schwerpunkte genauer gesetzt werden. Die Kommunen erhalten damit die Chance, verantwortungsvolle Finanzentscheidungen zu treffen – sowohl gegenüber der heutigen als auch gegenüber künftigen Generationen.

Drei wesentliche Vorteile sprechen für das doppelische Haushalts- und Rechnungswesen: Transparenz, Generationengerechtigkeit und Steueroptimierung.

Kameralistik vs. Doppik: zwei gegensätzliche Buchungssysteme

Kameralistik

Die Kameralistik dokumentiert zahlungswirksame Vorgänge innerhalb eines laufenden Haushaltsjahres und ermöglicht einen Soll-Ist-Vergleich zwischen der Planung und Ausführung der öffentlichen Haushalte. Sie gibt jedoch keine Auskunft über die tatsächliche Entwicklung des sachlichen und finanziellen Vermögens und liefert keine Informationen zum faktischen Ressourcenverbrauch. Beispielsweise werden Pensionen für Beamtinnen und Beamte, die ihre Ansprüche im Laufe ihrer aktiven Tätigkeit für die Kommune erlangen, im kameralen Haushalt erst zum Zeitpunkt der Auszahlung haushaltswirksam. Eine Berücksichtigung in den Jahren des Entstehens der Ansprüche erfolgt nicht.

Doppik

Die Doppik, das kaufmännische Rechnungswesen mit doppelter Buchführung, bildet durch die periodengenaue Gegenüberstellung von Ertrag und Aufwand den Ressourcenverbrauch ab. Sie weist sowohl Vermögen als auch Schulden in einer Bilanz aus. Die Doppik schafft somit Transparenz und trägt dem Ziel der Generationengerechtigkeit Rechnung. Die Ansprüche auf Pensionsleistungen werden dabei über die aufwandsrelevante Erhöhung der Pensionsrückstellungen in den Jahren dargestellt, in denen sie tatsächlich entstehen.

Transparenz der Finanzen

- Heute müssen kommunale Führungskräfte ihre Entscheidungen auf einer unzureichenden Planungs- und Informationsbasis treffen. Wichtige Informationen – zum Beispiel über das Ausmaß der ansteigenden Pensionsverpflichtungen – fehlen im kameralen System. Hier schafft die Doppik die notwendige Haushaltstransparenz.
- Hinzu kommt ein zweiter Aspekt: Im Zuge der schwieriger werdenden Finanzlage sind viele Kommunen dazu übergegangen, bestimmte Teile des Haushalts aus dem Kernhaushalt auszulagern. Inzwischen werden schon rund 40 Prozent der öffentlichen Investitionen und Schulden nicht mehr im Kernhaushalt erfasst. Entstanden sind also fragmentierte Haushalte, die einen Gesamtüberblick nahezu unmöglich machen. Mit der Einführung der Doppik wird genau das Gegenteil erreicht: konsolidierte „Konzernbilanzen“, die ausgelagerte Einheiten wieder einbeziehen. Mit der durchgehenden Einführung des doppelischen Systems entsteht so ein transparentes Bild für den „Konzern Kommune“.

„Die Doppik zeigt nicht nur den tatsächlichen Ressourcenverbrauch auf, sie fördert den wirtschaftlichen Umgang mit den öffentlichen Ressourcen und trägt dem Gedanken der intergenerativen Gerechtigkeit Rechnung.“



Prof. Klaus Notheis,
Kämmerer der Stadt Bruchsal





Generationswechsel an der Rathausspitze (Teil 1)

In der Gemeinde Hintermberg haben die Bürgermeisterwahlen für einen Generationswechsel gesorgt: Der erst 34-jährige selbständige Handwerker Hans-Peter Unverzagt wird zum Bürgermeister seiner Gemeinde gewählt. Als sich der frisch gebackene Bürgermeister nach Amtsantritt einen umfassenden Überblick über die noch kameralen Gemeindefinanzen verschafft, wird ihm nochmals bewusst, dass wichtige Projekte – wie die im Bau befindliche Ortsumgehung – nicht im Kernhaushalt erfasst sind.

Auf Nachfrage erklären ihm seine neuen Kollegen in der Gemeindeverwaltung, dass die meisten herausstechenden Projekte gesondert in Eigenbetrieben erfasst werden und so nicht im eigentlichen Haushalt der Stadt veranschlagt werden. Angesichts der schwierigen Finanzsituation der Gemeinde sei das die einzige Möglichkeit gewesen, die Ortsumgehung überhaupt zu realisieren ...



Neu-Bürgermeister Unverzagt hat nun ein Problem: Im Wahlkampf hatte er die Sanierung und Neueröffnung des örtlichen Hallenbades versprochen, um insbesondere den Schülern und den Senioren eine anderthalbstündige Anfahrt in das Bad der Nachbarstadt zu ersparen. Nach seinen bisherigen Informationen war dieses Vorhaben aufgrund der prognostizierten Steuer-Mehreinnahmen realistisch gewesen. Ihm fehlt aber der Gesamtüberblick über die Entwicklung der Finanzen. Nun könnte es sein, dass er seinen Wählern erklären muss, dass es mit dem neuen Hallenbad wohl erstmal nichts werden wird. Kein guter Start für den Newcomer ...



Georg Gorrisen,
Landrat a.D., Kreis Segeberg,
Bad Segeberg

„Auch wenn die
Steuereinnahmen
jetzt wieder steigen:
Wir haben fast
überall defizitäre
Haushalte. Diese
Belastungen müssen
abgetragen werden,
wenn wir nicht auf
Zukunftsinvestitionen,
zum Beispiel in Schu-
len und Straßenbau,
verzichten wollen.“

- Heute genutztes Vermögen verliert durch die Benutzung an Wert. Die Kameralistik verschleiert diesen Wertverlust. Durch die doppelte Buchführung wird der Werteverzehr als Abschreibung verbucht und damit über die gesamte Nutzungsdauer verteilt. Damit verhindert die Doppik den Werteverzehr nicht, aber sie macht ihn sichtbar. Das Wesentliche ist: Wenn der jährliche Haushalt (ohne Schulden) ausgeglichen werden soll, müssen diese Kosten auch in dem Jahr durch Erlöse gedeckt werden. Diesen Zwang hat die Kameralistik nicht ausgeübt und es deshalb allen leicht gemacht, die künftigen Generationen den Werteverzehr von heute zweimal bezahlen zu lassen – die Schulden für die Investitionen von heute und die Neuanschaffungen.

- Die Veränderung des städtischen Vermögens im Vergleich zur Verschuldung zeigt in einem doppischen System von Periode zu Periode auf den Euro genau an, wie mit den vorhandenen Mitteln gewirtschaftet wurde und ob den Kindern Vermögen oder Schulden hinterlassen werden. Man kann erkennen, ob das, was ausgegeben wurde, auch tatsächlich selbst erwirtschaftet oder nur durch das „Verscherbeln von Tafelsilber“ oder die Aufnahme von Krediten finanziert wurde.

Nachrechnen in Hintermberg (Teil 2)

Neu-Bürgermeister Unverzagt beschließt, sich ein vollständiges Bild der gegenwärtigen Finanzlage seiner Gemeinde zu machen. Auf der nächsten internen Arbeitssitzung weist er seine Mitarbeiter an, den Kernhaushalt und die Wirtschaftspläne der Auslagerungen einmal für ihn auf einem Blatt Papier zusammenzuführen und eine einfache „Bilanz“ unter Zusammenführung wesentlicher Positionen zu erstellen. Die Mitarbeiter sind wenig begeistert; viel Arbeit kommt auf sie zu.

Zwei Wochen später werden Unverzagt die Unterlagen vorgelegt. Die so erstellte „Bilanz“ weist aus, dass die finanzielle Lage der Gemeinde nicht Besorgnis erregend ist und aktuell sogar aufgrund einer neuerlichen Steuerprognose mehr Mittel als geplant vom Land zur Verfügung stehen. Als der Bürgermeister aufatmet, bittet ihn der Kämmerer um ein Gespräch unter vier Augen.

Er eröffnet ihm, dass es da noch einen Posten gibt, der seines Erachtens nicht realistisch erfasst ist, nämlich die Pensionsverpflichtungen der kommunalen Beamten. Gemeinsam versuchen sie, die vorhandenen Verpflichtungen mit dem aktuellen Zinssatz und der erwarteten Zinsentwicklung auf die nächsten Jahre hochzurechnen. In seiner früheren Funktion als handwerklicher Unternehmer weiß Unverzagt, welche Informationen er braucht, um über eine Investition zu entscheiden. Insofern erscheint ihm diese Rechnung zwingend erforderlich, denn das geplante Schwimmbad muss auch in den kommenden Jahren unterhalten werden.

Nach zwei Stunden Rechnen und Überlegen ergänzt der Kämmerer, dass auch in anderen Bereichen der Gemeinde Sanierungsstaus vorhanden sind. Wie hoch im Einzelnen der Investitionsbedarf ist, weiß er allerdings nicht. Ein Teil des gemeindlichen Vermögens (z. B. die Gebäude) wurde bis dato nicht bewertet und für nicht bewertete Vermögensgegenstände konnten auch keine Abschreibungen gebildet werden ..., spät in der Nacht kommen beide zu dem Schluss, dass sie nicht in der Lage sind, aus den vorhandenen Daten eine vollständige Bewertung der finanziellen Leistungsfähigkeit ihrer Gemeinde abzuleiten, die als Basis für betriebswirtschaftliche Entscheidungen dient. Und dass es zum gegenwärtigen Zeitpunkt unverantwortlich wäre, ohne diese Datengrundlage Haushaltsmittel in großem Stil für die Sanierung eines Hallenbades zu bewilligen – schließlich haben beide Kinder, die diese Last eventuell einmal schultern müssen ...





Walter Lenz,
ehemaliger Kämmerer
der Stadt Heidelberg

„Durch das neue Haushalts- und Rechnungswesen der Kommunen erhalten die Kommunen ein von Grund auf neues Steuerungsinstrument, welches – abgeleitet aus einer Entwicklungsplanung mit operativen Maßnahmen – Ziele setzt. Dadurch entsteht erstmals ein politischer Haushalt, der den Gemeinderäten einen großen Gestaltungsspielraum verschafft.“

- In der Vergangenheit fußen Entscheidungen auf lückenhaften Informationen. Mit Hilfe von Doppik und kaufmännischer Rechnungslegung können diese Lücken geschlossen werden. Erst auf diese Weise wird politisch-strategische Steuerung möglich. Politik und Verwaltung können nun erkennen, wie sich das städtische Vermögen verändert, wie viel in welcher Höhe für welche Zwecke aufgewendet wird. All dies sind notwendige Informationen zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit städtischer Aufgabenerfüllung.
- Auch die Kommunikation mit den Bürgern wird dadurch erleichtert: Kurskorrekturen müssen nicht „aus dem Bauch heraus“ getroffen und verteidigt werden, sondern lassen sich finanz- und leistungspolitisch begründen, den Bürgern vermitteln und damit auch leichter umsetzen. Die Bürger können künftig sehen und nachvollziehen, wie ihre Steuern und Abgaben sowie das von früheren Generationen vererbte Vermögen genutzt werden.

Keine Entscheidungen ohne Transparenz (Teil 3)

Nachdem Bürgermeister Unverzagt die Sache überschlafen hat, kontaktiert er eine Jugendfreundin, die inzwischen Ratsherrin einer größeren norddeutschen Kommune geworden ist. Sie berichtet, dass ihre Gemeinde gerade die Umstellung auf ein neues kommunales Rechnungssystem abgeschlossen hat, das die von ihm geschilderten Anforderungen weitaus besser erfüllt. Unverzagt informiert sich eingehend über das doppelte Haushalts- und Rechnungswesen.



Einige Fraktionssprecher- und Haushaltsausschusssitzungen später bringt er die Angelegenheit in den Gemeinderat. Der Beschluss zur Umstellung fällt einstimmig.

Anschließend informiert Unverzagt die örtliche Presse. In einem Interview legt er seine Gründe für den Aufschub der geplanten Hallenbadsanierung dar. Der Pressevertreter insistiert: Hat Unverzagt seine Wähler vorsätzlich getäuscht? Musste er nicht wissen, dass es ein Finanzierungsproblem geben könnte? Aber der Bürgermeister kann den Investitionsaufschub gut begründen: Erst will er Klarheit über die Finanzlage haben. Die Kommentare in der Lokalpresse geben ihm Recht. Führende Haushaltspolitikern der Fraktionen stützen den Kurs des Bürgermeisters. Die Menschen verstehen die Entscheidung.



Herausforderung Umstellung

Die Einführung eines neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens muss gut vorbereitet werden. Bevor es losgeht, muss der Schulungsbedarf der Mitarbeiter geklärt werden, und es sollte ein Zeitplan erarbeitet werden, der die Schritte bis zur endgültigen Umstellung genau festlegt.

Die schlechte Nachricht ist: Die Umstellung macht Arbeit. Die gute Nachricht: Viele Beratungsangebote und Informationsquellen stehen zur Verfügung. Auch die KGSt und die Bertelsmann Stiftung haben unter www.doppikvergleich.de viele nützliche Tipps und Ansprechpartner zur Doppik zusammengetragen. Darüber hinaus können inzwischen zahlreiche Kollegen in Reformgemeinden zu ihren Erfahrungen befragt werden.

Informationen und Hilfestellung zur Umstellung des kommunalen Haushalts finden Sie hier:

- www.doppikvergleich.de
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)
www.kgst.de
- Bertelsmann Stiftung
www.wegweiser-kommune.de

Informationen der Länderinnenministerien zur Umstellung der kommunalen Haushalte auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen:

- Innenministerium Baden-Württemberg
www.innenministerium.baden-wuerttemberg.de/de/Doppik/83083.html
- Innenministerium Bayern
www.stmi.bayern.de/buerger/kommunen/finanzen/detail/08206/#
- Innenministerium Brandenburg
www.doppik-kom.brandenburg.de
- Bremen
www.finanzen.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen53.c.1642.de
- Hamburg
fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/finanzbehoerde/haushalt/doppik/start.html
- Innenministerium Hessen
www.hmdi.hessen.de/irj/HMDI_Internet?cid=ded139410b66be48ce0b0379139dfa8
- Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern
cms.mvnet.de/land-mv/NKHR_prod/NKHR/index.jsp
- Innenministerium Niedersachsen
www.mi.nkr.niedersachsen.de
- Innenministerium Nordrhein-Westfalen
www.im.nrw.de/bue/25.htm#
- Innenministerium Rheinland-Pfalz
www.ism.rlp.de/Internet/nav/5c8/5c800760-19ed-49dc-8ea6-da3489e828b9.htm
- Innenministerium Saarland
www.saarland.de/4283.htm
- Innenministerium Sachsen
www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/826.htm
- Innenministerium Sachsen-Anhalt
www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=pgfe6h6qoumf
- Innenministerium Schleswig-Holstein
www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/KommunaleFinanzen/Gemeindehaushaltsreform/doppelteBuchfuehrung/doppelteBuchfuehrung__node.html__nnn=true
- Innenministerium Thüringen
www.thueringen.de/de/tim/abteilungen/kommunales/finanzwesen/content.html

Die Umstellung – ein Erfahrungsbericht



Manuel Just,
Bürgermeister von
Hirschberg a. d. Bergstraße

Ein Erfahrungsbericht von Manuel Just, heute Bürgermeister von Hirschberg a. d. Bergstraße, ehemaliger Kämmerer von Rauenberg

Herr Just, Sie haben in Rauenberg zum 01.01.2006 das doppelte Rechnungswesen eingeführt. Welche Erfahrungen haben Sie dabei gemacht?

„Rauenberg ist mit ca. 7.500 Einwohnern von der Größe aus betrachtet als durchschnittliche Kommune Baden-Württembergs zu bewerten. Die Gemeinde verfügt über drei Ortsteile und einen Eigenbetrieb für die Abwasserbeseitigung. Daher war es von Anfang an wichtig, die mit dem Rechenzentrum Kommunale Informationsverarbeitung Baden-Franken (KIVBF) durchgeführte Pilotierung und die damit einhergehenden Erfahrungen und Erkenntnisse einer Vielzahl von Kommunen zur Verfügung zu stellen. Zurückblickend sind die Erfahrungen jedoch durchweg positiv.

Was hat Sie bewogen, sich dieser Herausforderung zu stellen?

„Zum einen handelte es sich bereits in meiner Studienzeit bei dem Thema „Neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen“ um mein „Steckenpferd“ und zum anderen der Herausforderung auch auf kommunaler Ebene dem Ansatz einer kompletten Ressourcenerwirtschaftung Rechnung zu tragen. Betriebswirtschaftlich gedacht wurde in den Kommunen bereits vorher, nur dargestellt wurde dieser Gedanke in letzter Konsequenz leider nicht, so dass politische Entscheidungen nicht immer in letzter – betriebswirtschaftlicher – Konsequenz hinterfragt wurden.

Wie haben Sie den Prozess denn organisiert, wer hat Ihnen geholfen?

„Wir hatten zwei Projektgruppen. Eine auf der Steuerungsebene mit den Amtsleitern und dem Bürgermeister und eine, die sich aus den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kämmererei zusammensetzte. Ergänzt wurde die Arbeit durch die Unterstützung des kommunalen Rechenzentrums. Ferner hatten wir vom ersten Tag an einen ambitionierten und straffen Projektplan, der auf zweieinhalb Jahre angelegt war und neben der Vermögensbewertung auch die Erstellung einer Kosten- und Leistungsrechnung sowie des Produktplans beinhaltete.

Gab es dabei Probleme?

„Das größte Problem war natürlich der riesige Zeitbedarf in einem sehr begrenzten Zeitfenster und neben einem laufenden Tagesgeschäft. Hinzu kamen eine Vielzahl an zum damaligen Zeitpunkt noch nicht gelösten Problemen wie beispielsweise der Umgang mit Rückstellungen für Pensionen oder im Rahmen des Finanzausgleichs. Wofür ebenfalls viel Zeit aufgewendet werden musste, war die Einbindung der kommunalpolitischen Ebene. Denn aufgrund des zu vollziehenden Quantensprungs muss natürlich auch der Gemeinderat die auf ihn wirkenden Änderungen verstehen bzw. das Plan- und Rechnungswerk nach erfolgreicher Umstellung ebenfalls verstehen können. D.h., wir waren vom ersten Tag an bemüht, dieses Gremium in dem Umstellungsprozess mitzunehmen.“

Würden Sie die Umstellung in Ihrer persönlichen Bilanz insgesamt als Erfolg bewerten?

„Natürlich! Ich bin nach wie vor vollständig von dem doppelten System überzeugt und der Auffassung, dass auch im Hinblick auf die intergenerative Gerechtigkeit der richtige Weg eingeschlagen wurde. Das Thema Nachhaltigkeit ist – und das völlig zu Recht – in aller Munde und sollte daher auch auf dem Finanzsektor gelebt und praktiziert werden. Und auch die Annahme, dass das System für kleinere Kommunen zu aufwendig und umfassend sei, kann ich so nicht bestätigen. Mehr noch möchte ich allen Kolleginnen und Kollegen den Mut vermitteln, sich an diese Aufgabe zu wagen, denn jeder einzelne wird sie meistern!“

Harmonisierungsnotwendigkeiten offenlegen

Seit 2003 wird die kommunale Rechnungslegung reformiert. Viele deutsche Gemeinden haben seither ihren Haushalt umgestellt – wobei allerdings viele verschiedene Lösungen entstanden sind. So unterschiedlich die Bundesländer, so verschieden sind auch die eingeführten Systeme, ihre Rechtsgrundlagen, Darstellungsformen und Begriffsdefinitionen.

Noch nicht überall in der Bundesrepublik haben sich die Länder bereits für die Doppik entschieden.

Ein schwieriger Zustand, der Vergleichbarkeit erschwert und den Nutzen der reformierten Buchungssysteme erheblich beeinträchtigt. Daher ist es angebracht, Notwendigkeiten der Harmonisierung offenzulegen.

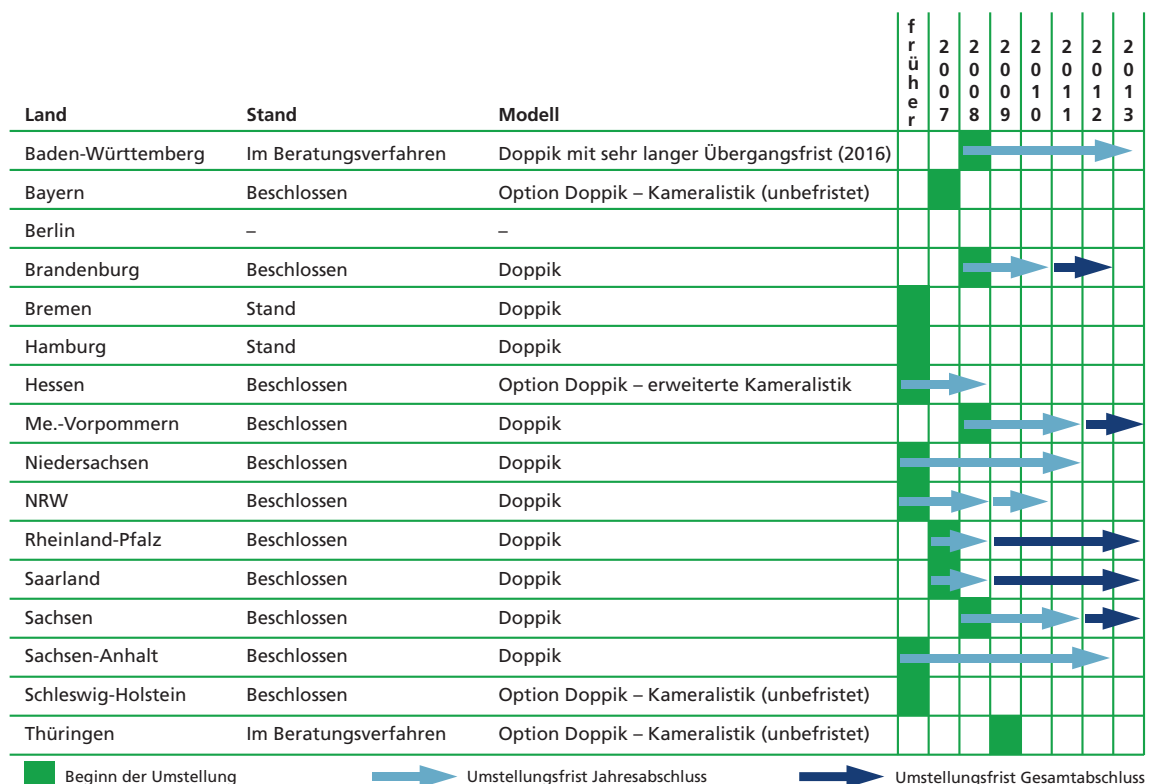
„Die unkoordinierte Entwicklung der kommunalen Haushaltsrechte in den Bundesländern ist weder für die Kommunen selbst noch für die Öffentlichkeit nachvollziehbar. Wir brauchen mittelfristig eine Harmonisierung von Begriffen, Darstellungsformen und Inhalten.“



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

Nicht überall ist die Doppik bereits beschlossene Sache

(nach Ländern, Stand: 07.05.2008)



Einheitlicher Systemwechsel



Dr. Birgit Frischmuth,
Finanzreferentin des
Deutschen Städtetages

„Auch mit Blick auf den Aufwand, den die kommunale Ebene zur Bedienung der finanzstatistischen Standards betreiben muss, sind eine einheitliche Ausrichtung auf ein doppisches Rechnungswesen und ein möglichst zügiger Abschluss der Reform zu favorisieren.“

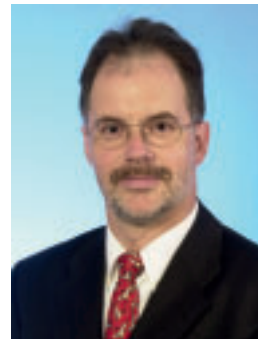
- Zunächst schafft das Nebeneinander von Kameralistik und Doppik eine Reihe von Problemen: Durch diese Zweigleisigkeit der Rechnungsstile müssen parallel zwei unterschiedliche Systeme angewendet, gepflegt und statistisch erfasst werden. Das ist ein enormer Mehraufwand gegenüber einer einheitlichen Lösung.
- Wenn Kommunen in verschiedenen Bundesländern ihr Haushalts- und Rechnungswesen in einer unterschiedlichen Systematik führen, wird ein länderübergreifender Vergleich dieser beiden Kommunen unmöglich. Niemand kann dann sagen, ob die Kommune X im nördlichen Bundesland besser wirtschaftet als die Kommune Y im Süden der Republik. Ein wesentlicher Vorteil des neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens geht dadurch verloren: die Vergleichbarkeit zwischen den Kommunen verschiedener Länder.

Vergleichbarkeit herstellen

- Wichtig ist darüber hinaus, innerhalb der doppischen Buchungssysteme Vergleichbarkeit herzustellen. Gegenwärtig werden zum Beispiel kommunales Vermögen und Schulden nach unterschiedlichen Länderregelungen bewertet. Damit sind Eröffnungsbilanzen nicht vergleichbar, länderübergreifende interkommunale Vergleiche werden erschwert. Diskussionen über mögliche Ursachen von Abweichungen auf Basis von Bilanzkennzahlen und Kennziffern im Rahmen von produktorientierten Haushalten sind auf dieser Grundlage nur schwer möglich.
- Auch die Vereinheitlichung wichtiger Grundbegriffe der Haushaltssystematik ist dringend geboten. Erst eine Vereinheitlichung von Begriffen – sowohl inhaltlich als auch sprachlich – macht die länderübergreifende Kommunikation zum kommunalen Haushalt möglich.



„Das Nebeneinander verschiedener kommunaler und staatlicher Rechnungslegungsvorschriften in den einzelnen Bundesländern führt zu unnötigen und ungerechtfertigten Kosten, die zum großen Teil den Steuerzahler belasten. So müssen z.B. Parallelbürokratien vorgehalten, für jedes Bundesland separate Software-Pakete entwickelt und zur Herstellung der Vergleichbarkeit der Rechnungslegungsdaten aufwändige Bereinigungen vorgenommen werden.“



Prof. Dr. Holger Mühlenkamp,
*Inhaber des Lehrstuhls für
öffentliche Betriebswirtschafts-
lehre an der Deutschen
Hochschule für Verwaltungs-
wissenschaften Speyer*

Salzgitteraner Spickzettel

Die Stadt Salzgitter hat eine Übersicht unterschiedlicher Begriffe erstellt, die von einzelnen Ländern im Zusammenhang mit der kommunalen Bilanz nach jeweiligem Haushaltsrecht vorgegeben sind.

Der Spickzettel entspricht damit der Grundidee der von KGSt und Bertelsmann Stiftung entwickelten Datenbank unter www.doppikvergleich.de. Beide stellen die verschiedenen haushaltsrechtlichen Regelungen gegenüber und schaffen durch diese vergleichende Darstellung Transparenz.

Vergleich der Gliederung der Vermögensrechnungen (Bilanzen)

	HGB-Gliederung	Niedersachsen
Aktiva	I. Anlagevermögen 2. Immaterielle Vermögensgegenstände (VG) 3. Finanzanlagen II. Umlaufvermögen 1. Vorräte 2. Forderungen u. so. VG 3. Wertpapiere 4. Kassenbestand III. Rechnungsabgrenzungsposten	I. Immaterielles Vermögen II. Sachvermögen inkl. Vorräte III. Finanzvermögen inkl. Forderungen u so. VG, Wertpapiere IV. Liquide Mittel V. Aktive Rechnungsabgrenzung
Passiva	I. Eigenkapital 1. Gezeichnetes Kapital 2. Kapitalrücklage 3. Gewinnrücklagen 4. Gewinnvortrag/Verlustvortrag 5. Jahresüberschuss/Fehlbetrag II. Rückstellungen III. Verbindlichkeiten IV. Rechnungsabgrenzungsposten	I. Nettoposition (Überschuss) 1. Basis-Reinvermögen 2. Rücklagen 3. Ergebnis und -verwendung 4. Sonderposten II. Schulden III. Rückstellungen IV. Passive Rechnungsabgrenzung

Stand: April 2008

Schon die Kommunikation wird wesentlich erleichtert oder gar erst möglich, wenn Sender und Empfänger von der gleichen Sache, von dem gleichen Inhalt reden und hierfür identische Begriffe verwenden. Was in Niedersachsen die „Netto-Position (Überschuss)“ ist, nennt sich „Eigenkapital“ in Sachsen-Anhalt und heisst „Kapitalposition“ in Sachsen, wobei die jeweiligen Bestandteile wieder unterschiedlich titulierte werden. Die Begriffsvielfalt macht den Salzgitteraner Spickzettel für das Kommunizieren und Vergleichen unentbehrlich – es sei denn, man will es nicht!



Ekkehard Grunwald,
Stadtrat und Stadtkämmerer
der Stadt Salzgitter

	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Sachsen
	I. Anlagevermögen 1. Immaterielles Vermögen 2. Sachanlagevermögen 3. Finanzanlagevermögen II. Umlaufvermögen 1. Vorräte 2. öffentl.-rechtl. Forderungen u. Forderungen aus Transferleistungen 3. sonstige privatrechtliche Forderungen, sonst. VG 4. Liquide Mittel III. Aktive Rechnungsabgrenzungsposten IV. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	I. Anlagevermögen 1. Immaterielle VG 2. Sachanlage 3. Finanzanlagen II. Umlaufvermögen 1. Vorräte 2. Forderungen u. so. VG 3. Wertpapiere des Umlaufvermögens 4. Liquide Mittel III. Aktive Rechnungsabgrenzung	I. Anlagevermögen 1. Immaterielle VG 2. Sonderposten für geleistete Investitionszuwendung 3. Sachanlagevermögen 4. Finanzanlagevermögen II. Umlaufvermögen 1. Vorräte 2. öffentl.rechtl. Forderungen u. Forderungen auf Transferleistungen 3. privatrechtl. Forderungen, Wertpapiere des Umlaufvermögens 4. Liquide Mittel III. Aktive Rechnungsabgrenzungsposten IV. Nicht durch Kapitalposition gedeckter Fehlbetrag
	I. Eigenkapital 1. Gezeichnetes Kapital 2. Kapitalrücklage 3. Gewinnrücklagen 4. Gewinnvortrag/Verlustvortrag 5. Jahresüberschuss/Fehlbetrag II. Rückstellungen III. Verbindlichkeiten IV. Rechnungsabgrenzungsposten	I. Eigenkapital 1. Allgemeine Rücklage 2. Sonderrücklage 3. Ergebnissrücklage 4. vorgetragener Jahresfehlbetrag 5. Jahresüberschuss/-fehlbetrag II. Sonderposten III. Rückstellungen IV. Verbindlichkeiten V. Passive Rechnungsabgrenzung	I. Kapitalposition 1. Basiskapital 2. Rücklagen 3. Ergebnis II. Sonderposten III. Rückstellungen IV. Verbindlichkeiten IV. Passive Rechnungsabgrenzungsposten

Quelle: Stadt Salzgitter – erstellt von Brunhilde Frye, Nicole Hubrig und Katja Stolte



Hintermberg schafft Transparenz – und entscheidet besser (Teil 4)

Knapp drei Jahre später ist der Hintermberger Haushalt auf ein doppeltes Haushalts- und Rechnungswesen umgestellt. Bürgermeister Unverzagt hat nun den Überblick über die tatsächliche Finanzlage, den er sich gewünscht hat. Das Ergebnis ist nicht so entmutigend, wie er befürchtet hatte: Zwar stehen den aktuellen Steuermehrreinnahmen einige Haushaltsrisiken gegenüber, und auch der Schuldenstand hat sich vergrößert.

Aber der Bürgermeister ist sich nun sicher, dass er das Hallenbad sanieren kann. Allerdings muss er dafür sorgen, dass ein anstehender Neubau der örtlichen Volkshochschule von der Nachbarstadt mitgenutzt und gemeinsam finanziert wird. Beides leitet er in die Wege. Als er die Wiedereröffnung des Hallenbades verkündet, kann er zusammen mit den Fraktionssprechern der Presse genau erklären, wie die Finanzierung des Vorhabens aussieht.



Nachtrag: Bei den Verhandlungen mit der Nachbarstadt über die gemeinsame Nutzung des neuen Volkshochschulgebäudes kommt Unverzagt mit seinem Bürgermeister-Kollegen ins Gespräch über den doppischen Haushalt, den beide vor kurzem eingeführt haben. Manchmal kann er den Ausführungen seines Kollegen jedoch nicht ganz folgen.

Die Nachbarstadt liegt zwar geographisch in der gleichen Metropolregion, aber in einem anderen Bundesland. Die beiden Bürgermeister stellen fest, dass ihre Bewertungsgrundsätze unterschiedlich sind und dass sie von verschiedenen Nutzungsdauern sprechen. Noch auf dem Heimweg denkt Bürgermeister Unverzagt darüber nach, was diese unterschiedlichen Festlegungen bedeuten: z.B. für den Haushaltsausgleich oder für das Führen der Finanzstatistik. Hier sieht er Verbesserungsbedarf. Und da er sich inzwischen viel mit dem doppischen Rechnungswesen befasst hat, beschließt er, seine Erfahrungen weiterzugeben und sich für eine Harmonisierung der kommunalen Haushaltssystematik stark zu machen. Denn er ist sich gewiss, dass seine Gemeinde im Vergleich zu anderen ziemlich gut abschneiden würde – wenn man sie denn direkt vergleichen könnte.

Musterkalkulation zu Bewertungsunterschieden von Gebäuden in den Bundesländern aufgrund unterschiedlicher Rückindizierungsvorschriften (Stand der Stellungnahme 10/07)

Annahmen für Musterbeispiel

- Muster-Verwaltungsgebäude (Typ 5.2) lt. WertR des Bundes und dem Runderlass des Bundesministeriums für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen 2001:
- 2-5-geschossig, unterkellert, Dach geneigt, mittlerer Ausstattungsstandard;
- durchschnittliche Geschosshöhe 3,40 m; Brutto-Grundfläche 5000 qm;
- fiktives Anschaffungsjahr 1966
 - NHK 2000 (ohne Baunebenkosten; Zuschlag Baunebenkosten 15%; inkl. 16% MWSt.): 1.205,- €/m²;
 - NHK 2000 inkl. Baunebenkosten: 1.385,75 €/m²;
- gewöhnliche ND für Gebäude dieser Art: 80 Jahre; Annahme einer technischen Wertminderung i.H.v. 210.000,- €

	Nordrhein-Westfalen (gilt auch für Brandenburg und Sachsen-Anhalt – keine Rückindizierung):	Saarland (Indizierung auf 1.1.1990; ähnlich: Thüringen, dort Rückindizierung auf 1991):	Niedersachsen (gilt auch für Bayern, Hessen, Sachsen und Schleswig-Holstein – Indizierung auf Anschaffungsjahr; hier auch für Rheinland-Pfalz, da max. Rückindizierung auf 1946)
Wiederbeschaffungswert (Wertbasis 2000)	6.928.750 €		
Baupreisindex (Wertbasis 2000)	Index 2006: 107,20 %	Index 1990: 81,30 %	Index 1966: 25,30 %
Wiederbeschaffungswert (untersch. Wertbasis)	Wertbasis 2006: 7.427.620 €	Wertbasis 1990: 5.633.074 €	Wertbasis 1966: 1.752.974 €
Wiederbeschaffungszeitwert (RND 40 Jahre)	3.713.810 €	2.816.537 €	876.487 €
abzüglich technischer Wertminderung	210.000 €		
Wert der baulichen Anlagen am Bilanzstichtag 2006 (Bilanzansatz, gerundet)	3.500.000 €	2.600.000 €	666.000 €

Quelle: Mühlenkamp / Glöckner, bisher unveröff. Stellungnahme
Rechtsvergleich Doppik (Stand der Stellungnahme 10/07)

Im Beirat sind folgende Personen:

Die Mitglieder des Projektbeirats

- Dr. Jürgen **Barthel**, *Stadtkämmerer, Stadt Kassel*
- Dr. Karl-Heinz **Binus**, *Vizepräsident, Sächsischer Rechnungshof, Leipzig*
- Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich **Budäus**, *bis Ende 2007 Inhaber des Lehrstuhls Public Management an der Universität Hamburg*
- Prof. Dr. Ernst **Buschor**, *ehemaliges Mitglied der Regierung des Kantons Zürich*
- Helmut **Dedy**, *Stellvertretender Hauptgeschäftsführer Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin*
- Dr. Birgit **Frischmuth**, *Hauptreferentin, Deutscher Städtetag, Berlin*
- Prof. Dr. Jürgen **Gornas**, *Institut für Verwaltungswissenschaften, Universität der Bundeswehr Hamburg*
- Georg **Gorrissen**, *Landrat a.D., Kreis Segeberg, Bad Segeberg*
- Ekkehard **Grunwald**, *Stadtkämmerer, Stadt Salzgitter*
- Prof. Dr. Andreas **Lasar**, *Professor für öffentliche Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Rechnungswesen und Controlling, Fachhochschule Osnabrück*
- Walter **Lenz**, *Stadtkämmerer a. D., Heidelberg*
- Prof. Dr. Holger **Mühlenkamp**, *Lehrstuhl für Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer*
- Prof. Dr. Martin **Richter**, *Lehrstuhl für Rechnungswesen und Wirtschaftsprüfung, Universität Potsdam*
- Ulrich **Rolfsmeyer**, *Bürgermeister, Gemeinde Hiddenhausen*
- Prof. Dr. Gunnar **Schwarting**, *Geschäftsführer, Städtetag Rheinland-Pfalz, Mainz*
- Ulrich **Uebele**, *Leiter des Revisionsamtes, Stadt Frankfurt am Main*
- Johannes **Winkel**, *Leiter der Abteilung Kommunale Angelegenheiten, Innenministerium Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf*
- Matthias **Wohltmann**, *Beigeordneter, Deutscher Landkreistag, Berlin*

Die Mitglieder der begleitenden Arbeitsgruppe

- Horst **Hüsemann**, *Landkreis Osnabrück, bis 30.06.2008*
- Dr. Patrick **Lehmann**, *Stadt Frechen*
- Claudia-Annette **Merx**, *Stadt Erfurt*
- Regina **Mittendorf**, *Stadt Magdeburg*
- Prof. Klaus **Notheis**, *Stadt Bruchsal*
- Renate **Ott**, *Stadt Nürnberg*
- Peter **Pelek**, *Stadt Mainz*
- Rüdiger **Schöning**, *Kreis Pinneberg*
- Lothar **Schulte**, *Stadt Duisburg*
- Norman **Sowada**, *Landkreis Potsdam-Mittelmark*
- Markus **Ulbig**, *Stadt Pirna*

Bertelsmann Stiftung

- Dr. Kirsten **Witte**, *Programmleiterin Wegweiser Kommune, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh*
- Günter **Tebbe**, *Berater, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh*
- Marc **Gnädinger**, *Projektmanager, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh*

KGSt

- Rainer Christian **Beutel**, *Vorstand, KGSt, Köln*
- Manfred **Pook**, *Programmbereichsleiter Finanzmanagement, KGSt, Köln*
- Thomas **Grieger**, *Referent, KGSt, Köln*

Es gibt noch viel zu tun ...

... auf dem Weg zu einem transparenten und vergleichbaren Haushalts- und Rechnungswesen in allen deutschen Kommunen. Wir laden Sie ein, mitzudiskutieren und Ihre Harmonisierungsvorschläge in unsere Projektarbeit einzubringen. Gelegenheit dazu haben Sie unter www.doppikvergleich.de.



Matthias Wohltmann,
*Beigeordneter des
Deutschen Landkreistages*

„Föderale Vielfalt ist
gut und wichtig, setzt
aber im Sinne des
kommunalen Ideen-
wettbewerbs Ver-
gleichbarkeit voraus,
für den das Haushalts-
recht den zentralen
Rahmen setzt.“



Impressum

© 2008 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256, 33311 Gütersloh

Telefon 0 52 41 / 81-0, Fax 0 52 41 / 81-81 999

www.bertelsmann-stiftung.de

© KGSt

KGSt

Lindenallee 13-17, 50968 Köln (Marienburg)

Telefon 02 21 / 3 76 89-0, Fax 02 21 / 3 76 89-59

www.kgst.de

Verantwortlich:

Dr. Kirsten Witte, Günter Tebbe, Marc Gnädinger, Bertelsmann Stiftung

Rainer Christian Beutel, Manfred Pook, Thomas Grieger, KGSt

Gestaltung:

PRGS GmbH Unternehmensberatung

www.prgs.de

Stand: 08/2008

Bildnachweis:

Motiv Schwimmbadrenovierung, Seite 4:

Sanierung Erlebnisbecken im SauerlandBAD in 57392 Schmallenberg – Bad Fredeburg

Motiv Goethe, Seite 6: www.onlinekunst.de

Motiv Wahlplakat, Seite 8: Landesmedienzentrum Baden-Wuerttemberg