

## Neues kommunales Rechnungswesen

---

I.

### 1 Momentaner Diskussionsstand in Deutschland

Landauf, landab ist derzeit die Diskussion im Gange, wie die kommunale Haushaltswirtschaft weiterentwickelt werden kann. Dabei wird je nach Bundesland einmal der Doppik oder einer Wahlfreiheit zwischen Doppik oder erweiterter Kameralistik der Vorzug gegeben. Bayern tendiert zu einer Wahlfreiheit, hat seine Haltung aber noch nicht eindeutig zu erkennen gegeben.

Die im Gang befindliche Entwicklung zeigt, daß einerseits die kaufmännische Buchführung um kamerale Elemente ergänzt wird (Quelle: **1**, S. 23 f.), andererseits sich die Kameralistik, insbesondere bei der Darstellung des Ressourcenverbrauchs, auf die Doppik zubewegt. Somit können die Ziele des Neuen Steuerungsmodells grundsätzlich auch im System der erweiterten Kameralistik, zum Teil mit Nebenrechnungen, erreicht werden. (Quelle: **1**, S. 17; **2**; **3**, Nr. 3.3; **4**, S. 577 f.).

Insgesamt wird im Abschluß der Diskussion wohl ein Mischsystem stehen (Quelle: **2**), wobei anzunehmen ist, daß dieses System auf doppischer Grundlage bestimmte kamerale Elemente übernehmen wird. Endgültige Festlegungen sind aber noch nicht getroffen.

Ein Vergleich der auf der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren am 21.11.2003 in Jena beschlossenen Leitentwürfe zu Doppik und Kameralistik zeigt Folgendes:

#### Gemeinsamkeiten von kommunaler Doppik und erweiterter Kameralistik

##### Übernahme doppischer Regelungen in die erweiterte Kameralistik

- **Produktbereichsgliederung**  
Verwaltungs- und Vermögenshaushalt werden künftig in Produktbereiche gegliedert.
- **Beschreibung von Produkten, Leistungen und Zielen**  
In jedem Produktbereich sollen Produktgruppen mit den zugehörigen Produkten und Leistungen und die Ziele beschrieben sowie Angaben zur Zielerreichung gemacht werden, die dann auch im Rahmen eines internen Berichtswesens berücksichtigt werden können.
- **Kosten- und Leistungsrechnung**  
Eine Kosten- und Leistungsrechnung soll geführt werden.
- **Flächendeckende Ermittlung der Abschreibungen**  
Zur vollständigen Darstellung des mit der Leistungserstellung verbundenen Ressourceneinsatzes müssen Abschreibungen flächendeckend ermittelt werden.
- **Vermögen und Bewertung, Rückstellungen**  
Entsprechend den Regelungen für die kommunale Doppik ist eine vollständige Vermögenserfassung und -bewertung nach den selben Grundsätzen und die Bildung von entsprechenden Rückstellungen vorgesehen.
- **Jahresrechnung**  
In der Vermögensrechnung sind Geldvermögen, Schulden, Anlage- und Umlaufvermögen vollständig auszuweisen (Quelle: **3**, Erläuterungen zum Leittext für eine Gemeindehaushaltsverordnung für die erweiterte Kameralistik, Nr. I, Ziffer 2; **4**, S. 576 f.).

## **Übernahme kameraler Elemente in die Doppik**

- Haushaltsplan  
Der Stadtrat kann auch in der Doppik sein Budgetrecht wahrnehmen (Quelle: **1**, S. 21).
- Bewirtschaftungsgrundsätze  
Die tragenden Prinzipien der Bewirtschaftung des doppelischen Haushalts sind aus der Kameralistik übernommen. Hierzu gehören
  - Gesamtdeckungsgrundsatz
  - Bildung von Budgets
  - Deckungsfähigkeit
  - Übertragbarkeit (von Ausgabeermächtigungen)
  - Bereitstellung über- und außerplanmäßiger Mittel (Quelle: **1**, S. 58 - 62)

## **Wesentliche Unterschiede zwischen erweiterter Kameralistik und kommunaler Doppik**

- Rechnungsabgrenzung  
Während in der erweiterten Kameralistik das Kassenwirksamkeitsprinzip angewandt wird, gilt in der Doppik das Prinzip der Periodenabgrenzung (Quelle: **3**, Erläuterungen zum Leitentwurf für eine Gemeindehaushaltsverordnung für die erweiterte Kameralistik, Nr. 1, Ziffer 3; **4**, S. 577).
- Konsolidierter Jahresabschluß  
Der Leitentwurf zur erweiterten Kameralistik sieht anders als der Leitentwurf zur kommunalen Doppik keine Verpflichtung zur Erstellung einer konsolidierten Ergebnisrechnung und konsolidierten Vermögensrechnung (Bilanz) vor (Quelle: **4**, S. 577).
- Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente  
Eine Kostenrechnung ist in ihren Prinzipien der doppelten Buchführung sehr ähnlich. Sie kann aus einer doppelischen Finanzbuchhaltung heraus besonders einfach mit Daten gefüllt werden (Quelle: **2**, S. 17).
- Investitionsprogramm  
Die Investitionen werden in der Doppik in den einzelnen Teilfinanzplänen dargestellt. Ein Investitionsprogramm gibt es in der kommunalen Doppik als Instrument zur Investitionssteuerung nicht mehr (Quelle: **1**, S. 56).

## **2 (Fehlende) verbindliche rechtliche Vorgaben**

Zur Zeit existieren nur die Leitentwürfe der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren zu einer kommunalen Doppik bzw. zur erweiterten Kameralistik. In der zentralen Frage nach den Vorgaben für einen künftigen Haushaltsausgleich ist der Leitentwurf zur Verwaltungsdoppik noch nicht abgeschlossen. Während die erweiterte Kameralistik ein Erwirtschaften der Abschreibungen als Kriterium für einen Haushaltsausgleich verbindlich vorschreibt, tragen nicht alle Länder den aus dem „Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit“ abgeleiteten Deckungsgrundsatz für den doppelischen Haushaltsausgleich mit (Quelle **5**, Protokollnotizen).

An dieser Stelle muß auf Folgendes klar hingewiesen werden: Beide Leitentwürfe für ein neues kommunales Haushaltswesen weisen den Ressourcenverbrauch durch flächendeckende Berücksichtigung der Abschreibungen unter Einbeziehung der Zuführungen zu Rücklagen und Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten und Aufwendungen aus. Im Vergleich zum derzeitigen kamerale Rechnungswesen führt dies zu einer Verschlechterung des ausgewiesenen Haushaltsergebnisses (Quelle **5**, Protokollnotizen).

Der Freistaat Bayern hat - basierend auf den Leitentwürfen der Innenministerkonferenz - noch keine landesrechtlichen Vorschriften erlassen.

### 3 Handlungsbedarf

Eine Umfrage bei den hinsichtlich der Einwohnerzahl mit Erlangen vergleichbaren Großstädten in Bayern hat ergeben, daß bislang ausschließlich Fürth einen Grundsatzbeschuß zur Einführung der Doppik (zum Jahr 2007/2008) gefaßt hat. In Ingolstadt, Regensburg und Würzburg spielt das Thema „Doppik“ derzeit keine Rolle (Quelle: Städteumfrage im Zuge der Aufgabenkritik). Angesichts der in Bayern noch nicht gesicherten Rechtslage erscheint dies auch nicht verwunderlich. Außerdem verweisen die genannten Städte darauf, ihre kameralen Softwarelösungen seien erst seit wenigen Jahren im Einsatz und könnten aus wirtschaftlichen Erwägungen in naher Zukunft nicht durch neue Software ersetzt werden.

Wie unter Ziffer 1 beschrieben, bestehen zwischen kommunaler Doppik und erweiterter Kameralistik vielfach Gemeinsamkeiten, die zu einer Einführung aus der herkömmlichen Kameralistik heraus gemeinsame Vorarbeiten erfordern:

Für die Stadt Erlangen besteht die Notwendigkeit, die Aktivitäten zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung nicht ruhen zu lassen und insbesondere die Anstrengungen zur Einführung einer vollständigen Anlagenbuchhaltung zu forcieren (vgl. Schreiben des Bayer. Staatsministeriums des Innern IB4-1516-31 vom 18.03.2004 zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts). Ein Produkthaushalt wird entsprechend rechtlicher Vorgaben zu entwickeln und Rückstellungen zu bilden sein, unabhängig davon, ob ein doppischer oder kameraler Buchungsstil bevorzugt wird.

Die Kämmerei beabsichtigt zur AGHV am **25.06.2004** einen ersten Terminplanentwurf mit Meilensteinen vorzulegen, wie die Stadt Erlangen einen Umstieg auf ein neues kommunales Haushaltswesen bewerkstelligen kann. In eine detaillierte Terminplanung werden die Ergebnisse aus der zu erstellenden Machbarkeitsstudie (siehe Ziffer 4) einfließen.

### 4 Softwareüberlegungen, Machbarkeitsstudie

Die Stadt Nürnberg führt zur Zeit neue Finanzsoftware (SAP R/3) ein. Obwohl rechtliche Bestimmungen für ein neues kommunales Rechnungswesen in Bayern noch fehlen, ist im Hinblick auf die interkommunale Zusammenarbeit zu entscheiden, ob die Stadt Erlangen die Finanzsoftware der Stadt Nürnberg - ggf. modifiziert - übernimmt. Gegen eine Übernahme dieser Softwarelösung, insbesondere zum jetzigen Zeitpunkt, sprechen u.a. folgende Gründe, die aber nicht als Argumente gegen die Doppik interpretiert werden dürfen:

1. Die vorhandene Finanzsoftware der Stadt Erlangen ist noch mehrere Jahre im Einsatz (vertragl. Bindungen für MPS - Finanzwesen und all-for-one - KLR und Anlagenbuchhaltung).
2. Fachkreise weisen darauf hin, daß ein Einsatz von SAP R/3 wegen der hohen Kosten ausschließlich als „integrierte Lösung“, also über eine Anwendung als Rechnungswesen hinaus, wirtschaftlich sinnvoll sein kann. Einsatzmöglichkeiten außerhalb einer Finanzsoftwarelösung sind aber bei der Stadt Erlangen derzeit nicht klar erkennbar. Die städtischen Eigenbetriebe haben keinen Bedarf an einem Ersatz ihrer vorhandenen Finanzsoftware geäußert.
3. Bislang bietet SAP R/3 weder einen lauffähigen, praxiserprobten Veranlagungsteil noch einen Programmteil zur EDV-technischen Unterstützung von Vollstreckungstätigkeiten.
4. Eine Übernahme von Änderungen an der Software (Release, Update) durch die Stadt Nürnberg würde auch die Stadt Erlangen binden. Dies zöge unausweichlich entsprechende Kostenbeteiligungen nach sich und würde wohl auch bedeuten, daß sich Erlangen an die entsprechenden Nürnberger Zeitpläne halten müßte. Dabei darf nicht übersehen werden, daß Upgrades eines Softwareprogramms in der Dimensionierung von SAP eigenständige Projekte darstellen (Quelle: **6**, „SAP erläutert Hintergründe des Abschieds vom alten ERP-System“).

5. Die Wartung für SAP R/3 wird je nach Release-Version kurz- bis mittelfristig eingestellt (voraussichtlich spätestens Jahresanfang 2009). Für das Nachfolgeprogramm mySAP ERP müssen neue Lizenzen erworben werden (Quelle: **6** „SAP erläutert Hintergründe des Abschieds vom alten ERP-System“ und „Fragen an Walldorf“).

Endgültige Klarheit, ob eine Zusammenarbeit mit der Stadt Nürnberg auf SAP-Basis wirtschaftlich sein kann, soll eine Machbarkeitsstudie liefern, die auch eine mögliche Zusammenarbeit mit der Stadt Fürth (infoma newsystem) oder eine Erlanger Lösung auf Basis bereits im Einsatz befindlicher Software (MPS, all-for-one) prüfen soll. Angesichts der Komplexität und Kostenintensität des zu beleuchtenden Themas einerseits und der Tatsache, daß aufgrund der Aufgabendichte eigenes Personal zur Aufgabenerledigung nicht frei gestellt werden kann, ist es erforderlich, zur Erstellung der Machbarkeitsstudie neutrales externes Know-how zu beschaffen.

Eine Auftragsvergabe zur Erstellung der Machbarkeitsstudie soll bis Ende Juni 2004 vorbereitet werden.

## **5 Zusammenfassung**

- Der Freistaat Bayern hat noch keine landesrechtlichen Vorschriften für die Ausgestaltung eines neuen Rechnungswesens (kommunale Doppik, erweiterte Kameralistik) erlassen.
- Anlagenbuchhaltung, Kosten- und Leistungsrechnung und Erstellung eines Produkthaushalts sind im Hinblick auf die zu erwartenden Anforderungen eines neuen Rechnungswesens, unabhängig vom Rechnungsstil, weiter voranzutreiben.
- Hinsichtlich der Einführung eines neuen Rechnungswesens ist nach Vorliegen der Machbarkeitsstudie ein mittelfristiger Zeitplan zu erstellen.
- Gegen eine Einführung SAP/R3 bei der Stadt Erlangen spricht eine Reihe von Gründen. Eine Machbarkeitsstudie soll endgültige Klarheit schaffen.

i.A.

Knitl

### **Quellen:**

- 1: Philipp Häfner, Doppelte Buchführung für Kommunen nach dem NKF, Rudolf Haufe Verlag, Freiburg i. Br., 1. Aufl. 2002
- 2: Willfried Merzbach, Referent beim hessischen Städtetag für Finanzen und Steuern, Das Märchen vom Wundermittel Doppik, Kommunalkassenzeitschrift 10/2002, S. 215 ff.
- 3: Arbeitskreis III Kommunale Angelegenheiten und Unterausschuss Reform des Gemeindehaushaltsrechts (URAG) der Innenministerkonferenz (IMK) 8./9.10.2003
- 4: Meurer/Stephan, Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Rudolf Haufe Verlag, Freiburg i. Br., 1. Aufl. 2004, Sonderdruck für arfGesellschaft für Organisationsentwicklung mbH
- 5: Zur Veröffentlichung freigegebene Beschlüsse der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21.11.2003 in Jena
- 6: Zeitung für Kommunale Wirtschaft - ZFK - Nr. 3/2004 vom 6.3.2004