

Begründung:

Die Doppik als neues Rechnungssystem für Kommunen

„Neues Kommunales Finanzmanagement“ ist der Oberbegriff für das doppelte kommunale Haushalts- und Rechnungswesen, das gegenwärtig durch die Innenministerkonferenz beraten wird. Den Kommunen soll neben einem reformierten kameralistischen Haushalts- und Rechnungswesen ein doppeltes Haushalts- und Rechnungssystem bereitgestellt werden.

Bereits die für 2003 angekündigte überarbeitete Gemeindehaushaltsverordnung ist in einigen Teilen schon auf ein neues Rechnungssystem abgestellt, ob nun erweiterte Kameralistik oder Doppik. Bis zur endgültigen Einführung einer dieser beiden Systeme wird aber auch das gesamte Regelwerk einer Überarbeitung bedürfen. Sicher werden bestimmte Vorschriften auf beide Systeme anwendbar, aber in bestimmten Detailfragen die Unterschiede doch so gravierend sein, daß separate Regelwerke erarbeitet werden müssen.

Die Kommunen sollen zukünftig entscheiden können, welche Art von Rechnungssystem eingeführt werden soll.

Ziel ist es, ein Haushaltsrecht zu entwickeln, das folgende Vorteile gegenüber der Kameralistik bietet:

- die Darstellung des Gesamtressourcenaufkommens und -verbrauchs,
- die Darstellung des Vermögens der Kommune,
- die Hervorhebung der Ziele und Ergebnisse des Verwaltungshandelns und damit auch eine Outputorientierung,
- die Unterstützung einer flexiblen Mittelbewirtschaftung,
- die Aufhebung der Fragmentierung des Rechnungswesens im „Konzern Kommune“ zwischen der Kernverwaltung und den Sondervermögen bzw. Eigen- und Beteiligungsgesellschaften durch einen einheitlichen Rechnungsstil.

Die doppelte Buchführung unterstützt das Erreichen der oben genannten Ziele. Sie erlaubt die Buchung sowohl von Zahlungsgrößen als auch von Erfolgsgrößen, also von Aufwendungen und Erträgen. Die Bilanz ist integraler Bestandteil des Rechnungswesens und beinhaltet die Vermögensdarstellung. Sie bildet die Brücke zum vollständigen Ausweis des Ressourcenverbrauchs.

Die oben genannten Reformziele können zum Teil auch durch eine erweiterte Kameralistik erreicht werden. Auch sie ermöglichen das Erfassen von Abschreibungen oder den vollständigen Vermögensnachweis in entsprechenden Übersichten. Nur die doppelte Buchführung erlaubt jedoch die Darstellung des vollständigen Ressourcenverbrauchs ohne systematische Schwierigkeiten und ohne eine Fragmentierung des Rechnungswesens innerhalb der Kommune. Hierin liegen die stärksten konzeptionellen Argumente für die Einführung der Doppik als Rechnungswesen in den Kommunen.

Mit der Entscheidung für die doppelte Buchführung wird die Frage aufgeworfen, inwieweit sich ein kommunales Haushaltsrecht an den rechtlichen Regelungen orientieren kann, die für privatwirtschaftliche Unternehmen gelten, oder ob davon unabhängig ein an die kommunalen Zielsetzungen angepaßtes, gesondertes Rechnungswesen zu entwerfen ist. Für ein kommunalspezifisches Rechnungswesen auf der Basis des doppelten Buchungsstils spricht, daß die Ziele der privatwirtschaftlichen Unternehmen nicht mit denen der öffentlichen Haushalte identisch sind. Statt der Gewinnerzielung steht die Bedarfsdeckung und die Daseinsvorsorge für die Bürgerinnen und Bürger im Zentrum des kommunalen Handelns. Außerdem hat Planung einen viel höheren Stellenwert, weil an ihr das Budget-

recht des Rates anknüpft. Auch sind dem öffentlichen Bereich durch den Gesetzgeber Aufgaben zugewiesen, die z.B. eine Kommune erfüllen muß, auch wenn es in der Regel unrentabel ist, um im Sprachgebrauch der Privatwirtschaft zu bleiben.

Trotzdem muß bei der Umsetzung eines neuen Rechnungssystems folgenden Forderungen Rechnung getragen werden.

1. Eine Vereinheitlichung im "Konzern Kommune" ist nur möglich, wenn das Rechnungswesen der Gemeinde mit dem der kaufmännisch bilanzierenden Sondervermögen und Beteiligungsgesellschaften vergleichbar ist.
2. Betriebswirtschaftliche und kaufmännische Software läßt sich in der Kommune nur wirtschaftlich einsetzen, wenn die Grundprinzipien aus der kaufmännischen Rechnungslegung Anwendung finden.
3. Für eine flächendeckende Anwendung eines doppelten Rechnungswesens bedarf es einer Vielzahl von Regeln für die Ausfüllung allgemeiner Rechnungslegungsgrundsätze. Diese müssen willkürfreie und nachprüfbar Ergebnisse sicherstellen. Das kaufmännische Regelwerk ist ein vollständiges in sich schlüssiges Referenzsystem.

Das kaufmännische Rechnungswesen gilt immer dann als Referenzmodell, wenn die spezifischen Ziele und Aufgaben des Rechnungswesens einer Kommune dem nicht entgegenstehen.

Ein weiteres Problem was zu klären ist, wie kann die erst 2001 neu angeschaffte Finanzsoftware auch für die zukünftigen Ziele verwendet werden. Bei der Entscheidung für die Software der Firma H&H wurde bereits darauf geachtet, daß sie für zukünftige Aufgaben ausbaufähig ist. So hat die Firma H&H bereits ein Doppikmodul entwickelt, das in die bestehende Software integriert werden und das Grundprogramm auch zukünftig weiter genutzt werden kann.