

Weg des weichen Übergangs

Interview mit Erich Gohrke, Geschäftsführer der Dogro-Partner ProFiskal Software GmbH, über den Weg von der Kameralistik zur Doppik.

Herr Dr. Gohrke, eine ganze Reihe von Kommunen steigt derzeit auf die kaufmännische Buchhaltung um. Ist dies das Ende der Kameralistik?

Es ist sicher richtig, dass die doppische Buchhaltung im kommunalen Rechnungswesen an Bedeutung gewinnt. Die Frage ist nur, in welchem Zeitraum man den Übergang von der Kameralistik zur Doppik vollzieht.

Macht es für jede Kommune Sinn, auf das doppische Buchungssystem umzusteigen?

Im gesamten Prozess der Verwaltungsreform wird unter anderem die Vergleichbarkeit der Leistungen zwischen den Kommunen angestrebt. Voraussetzung hierfür ist die Vereinheitlichung der Rahmenbedingungen sowie der Ein-

satz eines adaptierten Rechnungswesens. Somit muss nicht differenziert werden, ob eine Kommune klein, mittel oder groß ist. Auf dieser Grundlage ist ein standardisiertes Benchmarking möglich. Insofern macht es für alle Städte, Gemeinden und Landkreise Sinn, das Rechnungswesen zu reformieren.

Wo sehen Sie die Vorteile der Doppik?

In einer doppischen Buchhaltung wird der gesamte Ressourceneinsatz und -verbrauch umfassend dargestellt. Mit dem Einsatz der Doppik ist eine periodengerechte Betrachtung des Haushalts möglich, diese zeitliche Abgrenzung ist ein weiterer wesentlicher Vorteil dieses Buchungssystems. Durch weitere Komponenten des privatwirtschaftlichen Rechnungswesens, zum Beispiel der Anlagenbuchhaltung, können zudem die Vermögenswerte und die Abschreibungen detailliert dargestellt werden. Damit ergeben sich zusätzliche Möglichkeiten zur Steuerung der Investitionen.

Wie lange wird sich die erweiterte Kameralistik noch halten?

Wir haben schon vor zwei Jahren prognostiziert, dass es noch zehn bis fünfzehn Jahre dauern wird, bis



Erich Gohrke

die kameralistischen Kernverfahren abgelöst werden. Dies hängt maßgeblich von den gesetzlichen Rahmenbedingungen ab.

Wie würden Sie den derzeitigen Stand der Reformbemühungen des öffentlichen Rechnungswesens einschätzen?

Wenn man die drei staatlichen Ebenen in Deutschland betrachtet sind sicher die Kommunen am weitesten vorangeschritten. Etwas schwerer tun sich die Landesverwaltungen. Das Projekt zur Einführung der Doppik in der hessischen Landesverwaltung ist beispielsweise auf einen Zeithorizont bis 2008 angelegt. Erfahrungsgemäß verlängert sich ein solches Projekt um mindestens zwei Jahre.

Web-Service

Die Beschlüsse der Innenministerkonferenz (IMK) und eine Entscheidungshilfe Doppik – Kameralistik finden sich auf den Webseiten des baden-württembergischen Innenministeriums unter www.baden-wuerttemberg.de. Die komplizierten Links zu den entsprechenden pdf-Dateien finden Sie natürlich auch auf unserer Website unter www.kommune21.de

Noch komplizierter sieht es in der Bundesverwaltung aus. Ich kann mir nicht vorstellen, dass beispielsweise das Finanzministerium mittelfristig auf ein doppeltes Buchführungssystem um-

„Die Umstellung auf die Doppik erfordert einen immensen Aufwand.“

steigen wird. In großen Bundesbehörden, wie der Bundesanstalt für Arbeit, sehe ich aufgrund der spezifischen Geschäftsprozesse keine Ansätze, dass in naher Zukunft auf die Doppik umgestellt wird.

Zukünftig sollen die kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen nicht mehr kameralistisch, sondern doppisch aufgestellt werden. Ist dies der richtige Weg, den Kommunen vorzuschreiben, welches Rechnungswesen eingesetzt wird?

Eine landesweite Rahmenvorgabe kann sich sicher fördernd und beschleunigend auswirken. Ich kann mir aber nicht vorstellen, dass man zum gegenwärtigen Zeitpunkt den Kommunen die Umstellung explizit vorschreibt. Vorher müssen zum einen die gesetzlichen Rahmenbedingungen in ausreichendem Maße geschaffen werden. Zum anderen erfordert eine Umstellung einen immensen Aufwand. Damit meine ich weniger die

Beschaffung von Soft- und Hardware, als die Investitionen in die Anpassung der Organisationsstrukturen, Geschäftsprozesse und die damit verbundene Qualifikation des Personals.

Es gibt eine ganze Reihe von Softwareprodukten für das kommunale Rechnungswesen. Worin unterscheiden sich die Programme?

Es gibt durchaus unterschiedliche Ansätze und Konzepte bei den Software-Herstellern, die Standardlösungen anbieten. Einige waren ausschließlich im Bereich der Privatwirtschaft tätig und haben den Weg in die öffentliche Verwaltung gesucht. Andere, wie auch unser Unternehmen, sind

Glossar zum Rechnungswesen

Kaufmännische Buchführung/ kaufmännisches Rechnungswesen

Auf der doppelten Buchführung beruhendes Rechenwerk, das dem Kapitalgeber in Form von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung (Externes Rechnungswesen) eine wahrheitsgetreue Auskunft über die finanzielle (Vermögens- und Ergebnis-)Situation und Entwicklung einer Organisationseinheit geben soll. Gleichzeitig bedient es in der Regel die Kosten- und Leistungsrechnung (Internes Rechnungswesen) zur Steuerung und Kontrolle der Leistungsprozesse durch die Verantwortlichen.

Doppelte Buchführung (Doppik)

Buchführung ist die planmäßige und lückenlose Aufzeichnung aller Geschäftsvorfälle einer Organisa-

tionseinheit mit dem Ziel, jederzeit einen Überblick über die Vermögenslage und den Stand der Schulden zu ermöglichen. Bei der doppelten Buchführung werden die Geschäftsvorfälle in zweifacher Reihenfolge und sachlicher Ordnung mit Auswirkung auf das (Betriebs-)Vermögen gebucht. Die Buchung erfolgt auf mindestens zwei Konten – Soll und Haben. Die Erfolgsermittlung erfolgt durch die Gewinn- und Verlustrechnung.

Kameralistik

Rechnungswesen des Öffentlichen Haushalts, bei dem nur Ein- und Auszahlungen (kein Bezug zu Leistungen oder etwa der Abschreibung) und der Nachweis der Einhaltung von Haushaltsrecht und

-plan – liquiditäts- und inputorientiert – im Vordergrund stehen.

Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)
Erfassung der Kosten, die bei der Aufgabenwahrnehmung entstehen, im Verhältnis zu den erbrachten Leistungen innerhalb eines bestimmten Zeitraumes. Zuordnung zu den verschiedensten Bezugsgrößen und Auswertung für spezielle Zwecke (internes Rechnungswesen).

Gewinn- und Verlustrechnung (GuV)

Meist staffelförmige Gegenüberstellung der Erträge und Aufwendungen einer Organisationseinheit in einer Periode (meist Kalenderjahr); ausgehend von den Umsatzerlösen wird das Jahresergebnis als Gewinn oder Verlust ermittelt.

den Weg von der Kameralistik zur Doppik gegangen. Alle Anbieter von Standardsoftware steuern derzeit auf das gleiche Ziel zu: die Basis für das kommunale Rechnungswesen wird die Doppik sein. Der Weg zu diesem Ziel ist, wie bereits erwähnt, unterschiedlich. Es gibt Unternehmen, die ausgehend von einer Finanzbuchhaltung ein Dualsystem, also eine ad-

„Die Kommunen haben die Wahl: in einem Schritt umsteigen oder den weichen Übergang finden.“

aptierte Kameralistik, anbieten. Andere gehen vom klassischen kameralistischen Verfahren aus, um mit Hilfe von Zusatzkontierungen auch eine Gewinn- und Verlustrechnung sowie Bilanzen darstellen zu können. Dies ist natürlich eine Herausforderung für die

Kommunen, die die Wahl haben, welchen Weg sie gehen möchten: Entweder in einem Schritt umsteigen oder den weichen Übergang zu finden.

Und Sie empfehlen den weichen Übergang?

Ja, denn die Geschäftsprozesse der öffentlichen Verwaltung müssen an das neue Rechnungswesen angepasst werden, das heißt die Abläufe sind neu zu organisieren und die Mitarbeiter müssen entsprechend qualifiziert werden. Ich meine, dass dies

in mittleren und größeren Kommunen nicht ad hoc geschehen kann. Nach unserer Erfahrung ist es deshalb sinnvoll, den Weg des weichen Übergangs zu gehen. Also nicht einen harten Schnitt zu machen und von heute auf morgen auf



Klassische Finanzbuchhaltung.

die Doppik umzustellen, sondern schrittweise Elemente der kaufmännischen Buchhaltung einzuführen.

Welche Rolle spielt das Internet und damit verbunden das Thema e-Govern-

Beschluss der Bundesländer

Am 24. November 2000 hat die Innenministerkonferenz der Bundesländer die Eckpunkte für die Reform des kommunalen Haushaltsrechts gebilligt und Aufträge zur Erarbeitung von Musterentwürfen für die notwendigen Rechtsvorschriften erteilt:

Durch ein neues kommunales Haushaltsrecht zu einem doppischen Haushalts- und Rechnungssystem (Doppik) soll das zweigliedrige kaufmännische Rechnungssystem an die Erfordernisse der öffentlichen Verwaltung angepasst

und um eine dritte Rechnungskomponente – eine im Rechnungsverbund geführte Finanzrechnung (Kapitalflussrechnung) – erweitert werden. Durch ein vollständiges Ressourcenaufkommens- und Ressourcenverbrauchskonzept wird die wirtschaftliche Steuerung der Kommunen als Ganzes und der einzelnen kommunalen Dienstleistungen möglich. Das kameralistische Haushalts- und Rechnungssystem soll so umgestaltet werden, dass es durch ein partielles Ressourcenaufkommens- und Ressourcenverbrauchskonzept eine wirtschaftlichere Steuerung der

Kommunen ermöglicht. Das baden-württembergische Innenministerium empfiehlt Kommunen mit ausgelagerten Aufgaben, die in Eigenbetrieben, Eigengesellschaften oder anderen Einrichtungen (zum Beispiel Krankenhäuser, Pflegeheime) mit kaufmännischem Rechnungswesen wahrgenommen werden, die Einführung des doppischen Haushalts- und Rechnungswesens in der Kernverwaltung anzustreben, um wieder eine Gesamtdarstellung der kommunalen Finanzsituation in Form einer konsolidierten Gesamtbilanz zu erreichen.

ment bei der Entwicklung von Finanzsoftware?

„In zehn Jahren betreiben 70 Prozent der Kommunen ihr Rechnungswesen auf doppischer Basis.“

Die Kommunalverwaltungen sind bestrebt, einen besseren Bürgerservice anzubieten und bauen dazu die virtuelle Kommune auf. Ziel ist es, rund um die Uhr Zugang zur Verwaltung zu bieten und auch die Kommunikation mit den ansässigen Unternehmen zu verbessern. Auf der Grundlage der Finanzsoftware können für den Bürger relevante Informationen, wie zum Beispiel die Kontenauskunft über Steuern und Abgaben, bereitgestellt werden.

Auch Ihr Unternehmen hat eine Lösung für das virtuelle Rathaus entwickelt. Wandelt sich Dogro zum Komplettanbieter für e-Government-Lösungen?

Das würde ich nicht sagen, unsere Kernkompetenz ist das öffentliche Rechnungswesen. Selbstverständlich müssen wir unsere Lösungen an neue Geschäftsprozesse anpassen, die sich durch das virtuelle Rathaus ergeben. Wir bieten für den Internetauftritt der Kommune Ergänzungen an, die neben der Kontenauskunft diverse Antragstellungen online ermöglichen. Zusätzlich verfügt unsere Lösung über ein Ratsinformationssystem und Workflow-Komponenten.

Wo sehen Sie die Vorteile Ihres eigenen Konzeptes?

Wir können den Weg von der Kameralistik zur Doppik deshalb gut begleiten, weil wir in beiden Buchungssystemen Erfahrung haben. Unsere Finanzbuchhaltung ist im Mittelstand sowie bei Eigenbetrieben im Einsatz und seit 1994 haben wir Kunden, die die Doppik

in Verbindung mit der Kameralistik einsetzen. Dadurch können wir

nach unserer Auffassung eine der besten Lösungen für den Übergang von der Kameralistik zur Doppik anbieten.

Ein Blick in die Zukunft: Wann rechnen alle Kommunen doppisch?

Ich schätze, dass in etwa zehn Jahren 70 Prozent der Kommunen ihr Rechnungswesen auf doppischer Basis betreiben.

Interview: Alexander Schaeff

Modellprojekte

Nordrhein-Westfalen: Zur Erarbeitung eines Konzepts für ein kommunales Haushaltswesen als Baustein eines modernen Neuen Kommunalen Finanzmanagements wurde Anfang 1999 ein Modellprojekt vom Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen initiiert. Die Kommunen Brühl, Dortmund, Düsseldorf, Moers und Münster haben einen Vorschlag für ein kommunales Haushaltsrecht auf der Basis der kaufmännischen Buchführung erarbeitet. Seit August 2000 läuft die Phase II des Modellprojekts. Für die Praxiserprobung ist das Team aus fünf Modellkommunen um die Gemeinde Hiddenhausen und den Kreis Gütersloh erweitert worden. Die sieben Kommunen werden zunächst eine ausgewählte Anzahl von Ämtern auf das doppische Haushaltswesen umstellen. Im Herbst 2003 wird eine Bilanz der bis dahin gesammelten Erfahrungen gezogen.

Im Internet:
www.neues-kommunales-finanzmanagement.de
www.moers.de

www.muenster.de
www.duesseldorf.de
www.dortmund.de
www.bruehl.de
www.kreis-guetersloh.de
www.hiddenhausen.de

Hessen: Der Landkreis Darmstadt-Dieburg, die Stadt Dreieich und der Lahn-Dill-Kreis haben begonnen, das bestehende kamerale Rechnungswesen der Verwaltung durch ein doppisches Rechnungswesen mit Vermögens-, Erfolgs- und Finanzrechnung auf Grundlage des Verwaltungskontenrahmens abzulösen. Die beiden Landkreise haben den Buchungsbetrieb zum 1. Januar 2001 aufgenommen und werden darauf aufbauend sukzessive weitere Instrumente zum Einsatz bringen; die Stadt Dreieich plant einen Komplettstart zum 1. Januar 2002.

Im Internet:
www.doppik-hessen.de
www.dreieich.de
www.lahn-dill-kreis.de
www.darmstadt-dieburg.de