

# Zweimal Umsteigen?

**Doppik oder erweiterte Kameralistik – diese Frage stellt sich kaum noch. Jetzt geht es um den richtigen Weg zur Doppik: Harter Schnitt oder weicher Übergang. Experten bezweifeln, dass ein sukzessiver Umstieg sinnvoll und wirtschaftlich ist.**

Ulrich Rolfsmeier hält es für eine Frage der Generationengerechtigkeit: „Wir haben die Haushaltswirtschaft von der Kameralistik auf die doppelte kaufmännische Buchführung umgestellt, weil wir nicht auf Kosten zukünftiger Generationen leben wollen“, sagte der Bürgermeister von Hiddenhausen, einer Gemeinde in NRW, die kürzlich eine Eröffnungsbilanz sowie einen testierten Jahresabschluss beschlossen hat. Für Frank Herbsleb, Amtsleiter der Kämmererei der Stadt Zörbig (Sachsen-Anhalt), bringt die Doppik mehr Licht ins Dunkel des Haushalts: „Wir sehen wichtige Vorteile im neuen Rechnungsstil und betrachten die Doppik als eine Art Taschenlampenfunktion, da nur bei Licht betrachtet, der finanzwirtschaftliche Deckungserfolg und künftig auch die erbrachten Leistungen mit den dafür erforderlichen Kosten aufgezeigt werden.“

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist heute unumstritten, dass nur der doppische Buchungsstil die Voraussetzungen schafft, die Steuerung der Verwaltung zu verbessern und damit die Effektivität von Verwaltung und Politik zu steigern. Mit unterschiedlichen Graden der Rechtsverbindlichkeit haben sich inzwischen die meisten Bundesländer – Kommunalrecht ist Landesrecht – für die Einführung

der Doppik in den Kommunen ausgesprochen. Auch in Ländern, die ein Optionsmodell mit der erweiterten Kameralistik als Alternative in Erwägung ziehen, zum Beispiel Bayern, Hessen und Baden-Württemberg, wird sich die Doppik in den nächsten zehn Jahren durchsetzen. Denn die Front der Optionsbefürworter bröckelt: In Baden-Württemberg gibt es Hinweise, dass doch die Doppik favorisiert wird. In Bayern wird nach Aussage des Innenministeriums eine erweiterte Kameralistik rechtlich nicht mehr unterstützt.

Eine aktuelle Studie des Deutschen Städtetags über den Stand der Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunen besagt: Zwei Drittel der Städte haben bereits entschieden, dass in den kommenden Jahren mit der Reform des Gemeindehaushaltsrechts ein kaufmännisches Rechnungswesen, also die Doppik, eingeführt wird. Während in 30 Prozent der Städte bisher keine Entscheidung in dieser Frage gefallen ist, gaben nur drei Prozent an, dass sie sich für die erweiterte Kameralistik entschieden hätten.

Die Frage lautet heute also nicht mehr: Doppik oder erweiterte Kameralistik? Es geht um den richtigen Weg zur kaufmännischen

Rechnungslegung: Harter Schnitt oder weicher Übergang. Während man vor einigen Jahren noch der Auffassung war, dass ein sukzessiver Umstieg von der Kameralistik zur Doppik sinnvoll und wirtschaftlich ist, bezweifeln Experten inzwischen die Sinnhaftigkeit dieser Methode. Horst Körner, Geschäftsführer der Firma arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung, sagt: „Der Weg von der Kameralistik über die erweiterte Kameralistik zur Doppik ist die teuerste Variante des Umstiegs.“ Denn außer mit dem Wort habe die alte Kameralistik mit der erweiterten Kameralistik nicht mehr viel gemeinsam. Dies bedeute, dass man doppelt umsteigen müsse. Hingegen seien die inhaltlichen Anforderungen bei erweiterter Kameralistik und Doppik gleich – von der Haushaltsgenehmigungsfähigkeit über den Rechnungsstoff bis hin zu Rechnungslegungsvorschriften. Also könne man auch sofort auf die Doppik umstellen. Eckard Beyer, Vertriebsleiter für Kommunalbehörden beim Software-Hersteller SAP, schätzt sogar, dass die Projektkosten für den weichen Übergang etwa doppelt so hoch sind wie bei der direkten Umstellung auf die Doppik (*Interview, S. 24*).

Dieser Argumentation folgen nicht alle Kommunen. Erst kürzlich

entschied sich die niedersächsische Stadt Lüneburg für den weichen Doppik-Umstieg über die erweiterte Kameralistik. Viele wählen diesen Weg auch aus psychologischen Gründen. Weil die Mitarbeiter stark durch die Kameralistik geprägt sind, müssten sie schrittweise an den neuen Buchungsstil herangeführt werden (*siehe S. 23*). Gute Erfahrungen mit dem direkten Weg hat die Stadt Mülheim an der Ruhr gemacht. Unnötige Doppelarbeiten durch einen Parallelbetrieb wurden vermieden. Erfolgsfaktoren in Mülheim waren eine sorgfältige Projektplanung und eine Umstellung in „Wellen“ (*siehe S. 22*).

Auch arf-Geschäftsführer Körner empfiehlt für die meisten Kommunen den direkten Umstieg von der einfachen Verwaltungskameralistik auf die Doppik. Dies sei durch den Einsatz moderner DV-Verfahren in einem Zeitraum von zwei bis drei Jahren möglich. Mittlerweile seien am Markt etwa ein dutzend Software-Produkte erhältlich, die durchaus in der Lage sind, doppische Haushalte abzubilden. Bei der Systemauswahl lautet Körners Rat: „Machen Sie drei Beispielsbuchungsfälle und lassen Sie sich danach als Bericht eine Bilanz mit Sachkontengliederung zeigen. Wenn hier Nachbuchungen notwendig sind, bedeutet dies, dass keine kaufmännische Buchungsmaschine dahinter steckt.“

Die Kosten für die Einführung des neuen Rechnungswesens hängen von einer Reihe von Faktoren ab. Die Größe der Verwaltung spielt ebenso eine Rolle wie die Frage, wie groß die Kernverwaltung ist oder wie viele Ausgliederungen bestehen. Jede Umstellung birgt mehrere Kostenbestandteile: Li-

zenzgebühren für das DV-Verfahren, Kosten für die Anpassung der Software an die Bedürfnisse der Kommune (Customizing), gegebenenfalls Aufwendungen für die betriebswirtschaftliche Betreuung, um das Konzept zu erstellen, sowie Personal- und Schulungskosten. Den mit Abstand höchsten Aufwand erfordert die Vermögenserfassung und -bewertung. Rechne man die internen Faktoren ein, schätzt Horst Körner, dass für kleine Gemeinden bis 5.000 Einwohner der Aufwand unter 100.000 Euro liegt. Bei einer Großstadt liegt das Investitionsvolumen bei 10 bis 20 Millionen Euro.

Der Aufwand sollte sich rechnen. Die alte Kameralistik war eine Art Geheimwissenschaft – das berühmte Buch mit sieben Siegeln –, mit der die wahre Lage des Haushalts verschleiert und die finanzielle Leistungsfähigkeit aller öffentlichen Haushalte überzeichnet wurde. Die Aussagen von Ulrich Rolfsmeier und Frank Herbsleb zeigen, wo die Vorteile der doppelten Buchführung in Kontenform (Doppik) liegen. In der bisherigen kameralistischen Rechnung werden erst künftig fällig werdende Verpflichtungen nicht erfasst. Das Ausmaß dieser Lasten wird durch eine Bilanz erstmals sichtbar. Das neue Rechnungslegungssystem schafft so Transparenz. Es ermöglicht erstmals einen vollständigen Überblick über Gemeindevermögen und -schulden und damit auch über den Vermögensverzehr. Die Finanzprobleme der öffentlichen Hand können mit einem neuen Rechnungswesen nicht gelöst werden, aber die Doppik ist der Einstieg in die Sanierung der Haushalte.

*Alexander Schaeff*