

Fragen und Antworten zur Doppik

■ Was ist die Doppik und wie funktioniert Sie?

Doppik ist die Abkürzung von "Doppelte Buchführung in Konten". Wer doppelt bucht verwendet ein kaufmännisches Rechnungswesen (doppelte Buchführung), wer kameral bzw. nur einfach bucht hat die Kameralistik (vor allem in der öffentlichen Verwaltung) im Einsatz.

Buchführung ist die planmäßige und lückenlose Aufzeichnung aller Geschäftsvorfälle einer Organisationseinheit mit dem Ziel, jederzeit einen Überblick über die Vermögenslage und den Stand der Schulden zu ermöglichen. Die doppelte Buchführung ist das System der kaufmännischen Buchführung gemäß § 238 HGB, welches die Ermittlung eines Periodenerfolges zweifach ermöglicht: 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. Die doppelte Erfolgsmittelteilung geschieht durch (Betriebs-) Vermögensvergleich und durch Gewinn- und Verlustrechnung.

Dagegen gibt es bei der einfachen Buchführung keine Sachkonten; die Bilanzerstellung ist nur durch Inventur möglich und die Gewinnermittlung erfolgt nur durch (Betriebs-) Vermögensvergleich. Es liegt also keine Kontrolle durch Gewinn- und Verlustrechnung vor.

Für Johann Wolfgang von Goethe war die doppelte Buchhaltung (Kunstworte: Doppik, doppisch) "eine der schönsten Erfindungen des menschlichen Geistes. Ein jeder guter Haushalter", so der Dichturfürst in seinem 1795 erschienenen Roman 'Wilhelm Meisters Lehrjahre', "sollte sie in seiner Wirtschaft einführen. Sie lässt uns jederzeit das Ganze überschauen, ohne dass wir es nötig hätten, uns durch das Einzelne verwirren zu lassen."

Die Doppik wurde 300 Jahre zuvor von dem Franziskanermönch Luca Pacioli in Venedig in seinem 1494 erschienenen Buch "Summa de Arithmetica" beschrieben.

■ Warum wird Doppik benötigt, wenn es mit der Kameralistik einen bewährten Standard für die öffentliche Verwaltung gibt?

Die Kameralistik bildet Geldverbrauch, die kaufmännische Doppik den Ressourcenverbrauch ab. Nicht zahlungswirksame Größen, z. B. der Ausweis von Abschreibungen oder Rückstellungen für Pensionen, gibt es in der traditionellen Verwaltungskameralistik in der Regel nicht.

Die Doppik bildet den Ressourcenverbrauch durch die Gegenüberstellung von Ertrag und Aufwand ab. Übersteigen die Aufwendungen die Erträge, kommt es „netto“ zu einem Ressourcenverzehr (d.h. es wird vorhandene Vermögenssubstanz angegriffen), im umgekehrten Falle zu einem Vermögenszuwachs. Die Vermögensrechnung als Bestandsrechnung zeigt zum Bilanzstichtag den Status des Vermögens und im überjährigen Vergleich die Entwicklung des kommunalen Vermögens. Darüber hinaus bietet die Doppik unter anderem durch den periodengerechten Ausweis der Aufwendungen (Stichwort: Pensionsrückstellungen) deutlich mehr Transparenz für Rat und Bürgerinnen und Bürger.

Die Doppik bietet vom externen Rechnungswesen bis hin zur Kosten- und Leistungsrechnung in einem sich selbst kontrollierenden System den gesamten „Basis-Buchungsstoff“, den eine Kommune zur Steuerung benötigt. Dazu wird in einem doppischen Rechnungssystem die Konsolidierung mit kommunalen Betrieben und die Vergleichbarkeit von Preisen, Kosten und Leistungen einfacher als in der Kameralistik.

- **Die Doppik ist der Rechnungsstil der Wirtschaft. Die Kommune hat jedoch andere Aufgaben als etwa die Gewinnerzielung. Ist die Doppik für ein kommunales Finanz- und Haushaltswesen geeignet?**

Ja. Dazu muss man Rechnungsstil und Organisationszweck unterscheiden. Die kaufmännische Doppik bezeichnet einen Rechnungsstil, wonach jeder Buchungssatz betragsgleich in Soll und Haben ausgeglichen sein muss

Wesensziel der Kommunen ist die Daseinsvorsorge, nicht die Gewinnerzielung. Die Doppik ist eine zweckneutrale Buchungstechnik, die von gemeinwohl- wie renditeorientierten Organisationen verwendet wird.

- **Ist die Doppik eine Modeerscheinung, die in ein paar Jahren vergessen sein wird?**

Nein, die Doppik ist keine Modeerscheinung. Die doppelte kaufmännische Buchführung wird seit dem 15. Jahrhundert verwendet. Auch sollte man nicht vergessen, dass die Doppik in anderen Ländern seit vielen Jahren auch in der öffentlichen Verwaltung Anwendung findet.

- **Erproben auch andere Bundesländer die Doppik?**

Ja. Neben den Projektkommunen in Hessen, die das neue kommunale Rechnungslegungssystem (NKRS) seit 2001 im Tagesbetrieb verwenden, setzt die Stadt Wiesloch in Baden-Württemberg, das von Prof. Lüder maßgeblich gestaltete Speyerer Verfahren seit einigen Jahren im Regelbetrieb ein. In Nordrhein-Westfalen wird das im Rahmen eines Modellprojekts entwickelte 'Neue Kommunale Finanzmanagement' (NKF) von einigen Modellkommunen erprobt. Hinzu kommen zahlreiche Einzelprojekte von Kommunen, die im Rahmen der Experimentierklauseln in den Gemeindeordnungen neue Wege im Haushalts- und Finanzwesen erproben. Eigentlich nicht mehr aktuell, die meisten haben sich bereits entschieden.

- **Wie unterscheiden sich die Ansätze in den einzelnen Bundesländern?**

Die Rechnungsstruktur aller Modelle beruht auf einer Drei-Komponenten-Rechnung aus Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung. Die Gliederung dieser Rechnungen unterscheidet sich in einigen Details. Die Bewertung des Vermögens ab dem Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz erfolgt weitgehend nach Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK).

Unterschiede bestehen zurzeit insbesondere beim verwendeten Kontenrahmen, der Form der Finanzrechnung (Hessen: indirekte Finanzrechnung; Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg: direkte Finanzrechnung) und bei der Frage der Bewertung des Altvermögens (Anschaffungs- und Herstellungskosten versus Wiederbeschaffungszeitwerte).

- **Wenn die Doppik in der Kommune eingeführt ist, wozu braucht es dann noch einen Produkthaushalt?**

Die Doppik ermöglicht Aussagen zu Ressourcenverbrauch und Vermögen sowie deren Entwicklungen. Die Frage, welchen Aufwand die Kommune für welche kommunale Leistung aufbringt und ob mit diesem „Output“ auch tatsächlich das gewünschte Ziel erreicht wird, ist damit aber noch nicht beantwortet.

Outputorientierung bedeutet im Kern, zu fragen, ob die erbrachten Leistungen (z.B. Hilfen zum Lebensunterhalt oder die Unterstützung caritativer Einrichtungen) auch dazu dienen, gewünschte Wirkungen (z.B. die Anzahl der Sozialhilfeempfänger zu verringern) zu erreichen.

Die Ergebnisse des Verwaltungshandelns lassen sich sinnvollerweise nur als Produkte quantifizieren. Eine ergebnisorientierte Steuerung setzt demnach Produkte voraus.

■ **Führt die Doppik dazu, dass die Verwaltung effizienter und bürgerfreundlicher wird?**

Ja und Nein - Ja, weil die gewonnenen Daten aus der doppischen Buchführung, in Verbindung mit einer Kosten- und Leistungsrechnung, überhaupt erst Entscheidungen zu Fragen der Effizienz ermöglichen. Bleiben etwa für Berechnungen über die Rentabilität einer Maßnahme Abschreibungen oder Pensionsrückstellungen unberücksichtigt, dann gehen von den derart gewonnenen Zahlen falsche Signale aus, die in der Folge zu einem wirtschaftlich falschen Verhalten führen können. Nein, weil die Einführung der Doppik nur dann zu einem wirtschaftlicheren Verhalten führt, wenn Politik, Verwaltung und Bürgerinnen und Bürger bereit sind, entsprechende Schlüsse zu ziehen und hieraus Maßnahmen abzuleiten.

■ **Ist der Aufwand für die Erfassung des Vermögens nicht zu groß, da die Kommunen ihr Vermögen, doch sowieso nicht einfach verkaufen können?**

Eigentlich nicht. Nur die erstmalige Erfassung der Vermögensbestände der Kommunen ist je nach Umfang der bereits vorhandenen Vermögensdaten und Unterlagen eine große logistische Herausforderung für die Kommunen sowie der personelle Aufwand. Dieser Aufwand ist jedoch einmalig zu leisten. Danach werden nur noch die Vermögensveränderungen erfasst (und meist auch durch geeignete Softwaresysteme unterstützt).

■ **Ist die Einführung der Doppik für kleine Kommunen nicht zu aufwändig?**

Nur die erstmalige Erfassung des Vermögens ist mit Aufwand verbunden. Der Aufwand für die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik wird künftig durch standardisierte Verfahren erleichtert. Dass der Arbeitsaufwand für den Buchungsbetrieb zu leisten ist, kann man nicht zuletzt daran sehen, dass in der freien Wirtschaft auch kleine Betriebe ohne Probleme mit der kaufmännischen Buchführung arbeiten. Und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Kasse und Kämmererei sind fachlich gut ausgebildet.

■ **Gibt es für Kommunen spezielle doppische Software?**

Das Angebot an doppischer Software, die von Kommunen eingesetzt werden kann, entwickelt sich auf Grund der steigenden Nachfrage schnell. Das neue kommunale Rechnungslegungs-System als Methodenkonzept lehnt sich eng an betriebswirtschaftliche Standards an. Die doppische Software benötigt aus diesem Grund für den Rechnungswesenkern keine speziellen Anpassungen. Vor- und Fachverfahren (z.B. Steuern und Veranlagungswesen, Jugend- und Sozialhilfe) können – soweit die Rechnungswesen-Software nicht über eigene Fachverfahren verfügt – über Schnittstellen angebunden werden.

Unser Partner, die DATEV eG in Nürnberg, ist bereits seit Jahrzehnten Spezialist und Marktführer auf dem Gebiet der doppelten Buchführung (vgl. Software- und Dienstleistungsangebot der DATEV).

■ **Sind die Kommunen für die technische Umsetzung des neuen Systems auf die Software einer bestimmten Firma angewiesen?**

Nein. Das Methodenkonzept („logisches Modell“) ist bewusst softwareunabhängig aufgebaut worden. (Vgl. Software- und Dienstleistungsangebot der DATEV)

■ **Vorschlag: Wie sollen die Kommunen angesichts ihrer angespannten Haushaltssituation zusätzliche Belastungen, wie die Bildung von Rückstellungen, erwirtschaften?**

Richtig ist, dass Rückstellungen für Pensionsansprüche Aufwand darstellen, der das Jahresergebnis belastet. Die (künftige) Belastung besteht aber immer.

Die Verpflichtung zur Zahlung von Pensionen besteht ganz unabhängig von der Frage, ob das Haushaltswesen kameral oder doppisch ist. Mit anderen Worten: Geld kostet es auf lange Sicht immer. Der Vorteil der Doppik besteht darin, dass sie die zukünftigen Belastungen offen legt und derjenigen Periode zuordnet, in der sie entstanden ist. Die Kameralistik hingegen hat allein den Geldverbrauch in der betrachteten Periode zum Gegenstand und bildet

zukünftige Belastungen nicht ab.

■ **Bleibt die Einteilung des kommunalen Haushaltes in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt bestehen?**

Nein. Das neue doppische Haushaltswesen besteht aus einer Drei-Komponenten-Rechnung mit Vermögensrechnung (Bilanz), Ergebnisrechnung und Finanzrechnung.

Die Ergebnisrechnung könnte von ihrer Funktion her – erweitert um zusätzlichen Rechnungssstoff wie Abschreibungen und Rückstellungen – mit dem Verwaltungshaushalt verglichen werden. Der Ausweis der Investitionen und ihrer Finanzierung erfolgt in der Finanzrechnung. Ein Teil der Finanzrechnung bildet gewissermaßen Größen ab, die mit dem kameralen Vermögenshaushalt verglichen werden könnten. Die Vermögensrechnung gibt es kameral nicht.

■ **Man hört immer nur Drei-Komponenten-Rechnung: Und wo bleibt der Produkthaushalt?**

Der wird nicht vergessen. Der Produkthaushalt „versteckt“ sich im Ergebnishaushalt.

Im Ergebnishaushalt – der in den Kommunen die Funktion der Gewinn- und Verlustrechnung der kaufmännischen Buchführung übernimmt – werden alle für die Gesamtkommune relevanten Aufwände und Erträge dokumentiert. Der Ergebnishaushalt setzt sich aus den Teilergebnishaushalten zusammen. Der Haushalt wird nach den einzelnen Verwaltungseinheiten aufgliedert, so dass es pro Amt, Abteilung, etc. einen (Teil-)Haushalt gibt. Die Gliederung nach Produkten orientiert sich am Leistungs- und Produktspektrum einer Kommune. Diesen Leistungen und Produkten werden, abhängig von der kommunenspezifischen Tiefengliederung, Budgets zugeordnet, die einen Produkt(teil)haushalt bilden.

Der Produkthaushalt erhält seine zentrale Stellung durch die Verknüpfung des Ressourceneinsatzes (Input) mit dem Ergebnis (Output) und den Wirkungen des Verwaltungshandelns über die Produkte und die zu ihrer Steuerung verwendeten Kennzahlen. Organisations- und Produktsicht bieten eine jeweils spezielle Sicht auf die Verwaltung und sind für die Steuerung gleichermaßen wichtig. Die Organisationssicht richtet den Blick nach „innen“, die Produktsicht auf die erstellten Leistungen.