

Einführung der Doppik bei den Kommunen – ein Zwischenbericht aus Sicht der Statistik

Ausgangssituation

Lange Zeit bildete die Art des Rechnungswesens eine verlässliche Trennlinie zwischen öffentlichem und Privatsektor: auf der einen Seite die kaufmännische, sog. doppelte Buchführung, die von Gesetzes wegen (Handelsgesetzbuch, Abgabenordnung) für Kleinbetriebe wie für Großunternehmen vorgeschrieben ist; und auf der anderen Seite die Kameralistik, nach deren Vorgaben öffentliche Stellen ihr Finanzgebaren darzulegen haben. Während die kaufmännische Buchführung als wichtiger Teilbereich der allgemeinen Betriebswirtschaftslehre fortlaufend methodisch-wissenschaftlich weiterentwickelt und an veränderte Rahmenbedingungen angepasst wird und entsprechende (Grund-)Kenntnisse weit verbreitet sind, gilt die Kameralistik eher als „Geheimwissenschaft“, die in ihrer Antiquiertheit den Erfordernissen für die Steuerung einer modernen Verwaltung nicht mehr angemessen erscheint. In der Tat stellt das „einfache“ Geldverbrauchskonzept, das der kameralen Einnahme-/Ausgabenrechnung zugrunde liegt – wofür werden, jeweils bezogen auf ein Haushaltsjahr, die Einnahmen verausgabt – einen entscheidenden methodischen Nachteil gegenüber dem umfassenderen Ressourcenverbrauchskonzept der kaufmännischen Rechnungslegung dar. Nicht zuletzt deshalb fand bereits seit Mitte der

achtziger Jahre vor allem im Kommunalbereich indirekt ein schleichendes Abgehen von der Kameralistik dadurch statt, dass immer mehr, vor allem wirtschaftliche Aufgaben aus den Kernhaushalten ausgelagert und Einrichtungen mit Sonderrechnungen – und mit kaufmännischer Buchführung – übertragen wurden.

Aus Sicht der Statistik verhieß die allgemeine Umstellung der Rechnungslegung im Kommunalbereich durchaus die grundsätzliche Chance zu einer Verbesserung der Aussagekraft der Finanzstatistiken; auch deswegen, weil mit der Doppikeinführung eine Vermögensrechnung – und dem vorausgehend eine Vermögensbewertung – verbunden ist. Daneben schienen so auch zwei Probleme, die die Statistik in ihrem Bemühen vollständige und vergleichbare Datengrundlagen zu den öffentlichen Finanzen zur Verfügung zu stellen, seit einiger Zeit herausforderten, obsolet bzw. leichter zu lösen zu sein:

Erstens das vermehrt zu beobachtende Auseinandertriften der kameralen Buchungssystematiken in den einzelnen Bundesländern, wodurch die Vergleichbarkeit der Ergebnisse gefährdet wurde bzw. immer aufwändigere und schwierigere Bereinigungsarbeiten notwendig waren. Und zweitens die ausstehende Zusammenfassung bzw. Integration der Daten der Kernhaushalte und der ausgelagerten Einrichtungen zum „Öffentlichen Gesamthaushalt“¹. Mit dem gleichen Rechnungswesen in allen Teilbereichen sind dafür deutlich bessere Voraussetzungen gegeben.

Bundesebene

Auf Bundesebene hatten die für die Kommunalaufsicht zuständigen Innenminister der Länder bereits Ende 2003 auf ihrer Konferenz das Ende des bisher angewandten kameralistischen Rechnungswesens beschlossen und sich auch auf Empfehlungen für das stattdessen einzuführende doppelische Rechnungswesen geeinigt. Dies schloss Entwürfe hinsichtlich Kontenrahmen und Produktplan ein, die an die Stelle der in der Kameralistik verwandten Unterteilung der Einnahme- und Ausgabearten nach Gruppierungs- bzw. der Aufgabenbereiche (Einzelpläne) nach Gliederungsziffern treten sollten.

Ausgehend von diesen Vorgaben und in Absprache mit den wichtigsten Datenkonsumenten entwickelte die Statistik daraus frühzeitig ihre Systematik für die künftigen Finanzstatistiken auf doppischer Basis. Da von einer sukzessiven Übernahme des neuen Rechnungswesens und von daher für eine gewisse Dauer von einem Nebeneinander von kameralen und doppischen Statistikmeldungen auszugehen war, knüpfen die neuen Statistiken vorerst nicht an der Ergebnisrechnung (Aufwand und Ertrag), sondern an der Finanzrechnung (Aus- und Einzahlungen) an. Nur auf dieser Basis erscheint die für die Gesamtergebnisbildung in der Übergangszeit notwendige Zusammenfassung von kameralen und doppischen Daten vertretbar.

Der Beschluss der Innenministerkonferenz (IMK) hatte allerdings ver-

¹ Im Kommunalbereich ist hier häufig, in Analogie zur Privatwirtschaft, vom Konzern „Stadt“ die Rede.

Schematischer Aufbau von Konten- und Produktplan

Kontenplan				
Kontenklasse				
	Kontengruppe			
		Kontenart		
			Konto	
				Bezeichnung
6				Einzahlungen
	60			Steuern und ähnliche Abgaben
		601		Realsteuern
			6011	Grundsteuer A
Produktplan				
Haupt-Produktbereich				
	Produktbereich			
		Produktgruppe		
			Produkt	
				Bezeichnung
1				Zentrale Verwaltung
	12			Sicherheit und Ordnung
		121		Statistik und Wahlen
			1211	z. B. Wahlen und sonstige Abstimmungen

säumt, einen einheitlichen Einföhrungstermin und einen verbindlichen Endtermin bis zur Umstellung des Rechnungswesens vorzuschreiben.

Außerdem enthielt der Beschluss die Option, alternativ zur Doppik die Einföhrung einer sog. erweiterten Kameralistik zulassen zu können.

Hinsichtlich der der ursprünglich beabsichtigten Richtungs- bzw. Disziplinierungswirkung des IMK-Beschlusses erwiesen sich diese Aufweichungen als kontraproduktiv, wie die anschließende Regelungsetzung in den einzelnen Bundesländern bestätigte. Im Ergebnis weichen nämlich

jetzt alle Bundesländer hinsichtlich Terminen (einschl. Übergangszeiten), Optionsmöglichkeiten und Systematikvorgaben für die Doppik mehr oder minder voneinander und von den Vorgaben der Innenministerkonferenz, und damit auch der Finanzstatistik, ab.

Saarland

Im Saarland begannen die konkreten Vorarbeiten zur Einföhrung der Doppik im Jahr 2005. Im Rahmen des Projektes „Neues kommunales Rechnungswesen“ hatten sich das Innenministerium, der Städte- und Gemeindetag sowie der Landkreistag

zusammengeschlossen, um die notwendigen Regelungstexte zu entwerfen. Den gesetzgeberischen Abschluss der Arbeiten bildete das „Gesetz Nr. 1598 über das Neue Kommunale Rechnungswesen im Saarland“ vom 12. Juli 2006 (Amtsblatt des Saarlandes vom 14. September 2006, S. 1614). Darin wird den Gemeinden in Artikel 1 „Gesetz zur Einföhrung des Neuen Kommunalen Rechnungswesens im Saarland“, § 1 die Umstellung auf die doppelte Buchführung zwischen dem 1. Januar 2007 und dem 1. Januar 2009 vorgeschrieben. Diese Frist wurde zwischenzeitlich bis zum 1. Januar 2010 verlängert.

Bezüglich der Systematikvorgaben, d. h. hinsichtlich Kontenrahmen und Produktplan, wurden auch im Saarland eigene Lösungen verwirklicht, die von den IMK-Empfehlungen und auch von den seinerzeit bereits vorliegenden Entwürfen etwa von NRW oder Rheinland-Pfalz abweichen. Erschwerend kommt aus statistischer Sicht hinzu, dass im Saarland die Gliederungstiefe, bis zu der die verabschiedeten (Muster-)Pläne als verbindlich erklärt wurden, nicht den Anforderungen der Finanzstatistiken entsprechen und es im strengen Sinne also „den“ saarländischen Kontenrahmen bzw. Produktplan nicht gibt. In den diesbezüglichen Verwaltungsvorschriften² wurden die Kommunen lediglich angehalten, bei ihrer freien, weitergehenden Konten- und Produktuntergliederung u. a. auch die Anforderungen der Finanzstatistik zu berücksichtigen.

² Verwaltungsvorschriften zu haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Kommunal selbstverwaltungsgesetzes (KSVG) und der Kommunalhaushaltsverordnung (KommHVO) - (VV Kommunalhaushaltsrecht) vom 6. November 2006 (Amtsblatt des Saarlandes vom 13. Dezember 2006, S. 2105)

Die Finanzstatistiken sind bundeseinheitlich im Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz – FPStatG – in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 2006 (BGBl. I S. 438)) geregelt; nach § 3 Absatz 2 FPStatG sind bei Anwendung des kommunal doppelischen Rechnungswesens die Ein- und Auszahlungen nach Produktgruppen „entsprechend der für die Finanzstatistik maßgeblichen Systematik“ zu erfassen. Konkret bedeutet dies, dass

- hinsichtlich der Einzahlungs-/Auszahlungsarten eine Erfassung auf Ebene der (vierstelligen) Konten zu erfolgen hat; der saarländische Muster-Kontenrahmen ist jedoch nur bis zur Ebene der (dreistelligen) Kontenarten verpflichtend;
- hinsichtlich der Funktionen eine Erfassung auf Ebene der Dreisteller (= Produktgruppen) notwendig ist; im Saarland ist der Produktplan jedoch erstens nur bis zur Ebene der (zweistelligen) Produktbereiche fest vorgegeben, und zweitens existiert keine Vorschrift, nach der einheitlich und verbindlich Produktgruppen und (vierstellige) Produkte diesen Produktbereichen zuzuordnen wären.

Konsequenzen und erste Erfahrungen der Statistik

Unterschiedliche Systematikvorgaben sind nur vordergründig ein rein formales Problem, das sich edv-technisch relativ einfach mit entsprechenden Umsetzungsprogrammen – und damit im Wesentlichen nur einmalig einen größeren Aufwand verursachend – lösen ließe. Wichtiger, aber

auch weitaus schwieriger und komplizierter – und damit fehleranfälliger – ist es, die inhaltliche Deckungsgleichheit der umzusetzenden Positionen zu erreichen und fortdauernd zu gewährleisten. Einheitliche Systematiken bedeuten einheitliche Zuordnungsvorschriften, die Voraussetzung dafür sind, dass gleiche Vorgänge und Tatbestände überall gleich verbucht werden. Umgekehrt sind mit unterschiedlichen Systematiken Ausgestaltungen voneinander abweichende Abgrenzungsrichtlinien verbunden, sodass für die geforderte inhaltliche Deckungsgleichheit häufig eine Eins-zu-eins-Umsetzung von Positionen nicht ausreicht. Die Umsetzung einer landesspezifischen auf die bundeseinheitliche Statistiksystematik stellt daher in jedem Fall eine komplexe Aufgabe dar. Allerdings braucht es bei einer zwar landestypischen, aber einheitlichen und verbindlichen Systematik nur eine (Landes-) Lösung, die alle Gemeinden übernehmen können. In Ländern wie dem Saarland, wo eine weitergehende buchhalterische Gestaltungsfreiheit eingeräumt wurde, ist dagegen für jede Kommune ein individuelles Programm zu erstellen, das die formal und inhaltlich notwendigen Umsetzungen vornimmt.

In allen Ländern, in denen die Doppikeinführung bereits fortgeschritten ist, hat die Finanzstatistik bei den aktuellen Erhebungen mit mehr als bloßen Anlaufschwierigkeiten zu kämpfen. Die Probleme etwa bei der Vierteljährlichen Kassenstatistik sind so schwerwiegend, dass das Statistische Bundesamt Quartalsergebnisse auf Länderebene – die auf absehbare Zeit noch auf Basis der Kameralistik als bundesweit noch führender Buch-

führungsart erstellt werden – nicht mehr veröffentlicht. Die unter den gegebenen Rahmenbedingungen zu befürchtenden und möglichen Probleme sind in der Praxis auch eingetreten.

Im Saarland sieht das Zeittableau für die Doppikeinführung bislang folgendermaßen aus:

- zum 1. Januar 2007:
3 Kommunen haben umgestellt;
- zum 1. Januar 2008:
13 Kommunen haben umgestellt;
- zum 1. Januar 2009:
46 Kommunen haben umgestellt;
- zum 1. Januar 2010:
alle Kommunen sollen umgestellt haben.

Während damit seit Jahresbeginn eine klare anzahlmäßige Überlegenheit der Doppikanwender unter den 58 saarländischen Gemeinden/Gemeindeverbände existiert, sind die Verhältnisse hinsichtlich des gebuchten Finanzvolumens weniger eindeutig, u. a. deshalb, weil die Landeshauptstadt Saarbrücken immer noch die Kameralistik einsetzt.

Die Umstellung auf das doppelische Rechnungswesen war und ist in allen Gemeinden mit einer enormen, schwer zu stemmenden Arbeitsbelastung verbunden. Der zusätzliche Aufwand, der notwendig ist, um mit Hilfe von Umsetzungsprogrammen die Anforderungen der Finanzstatistiken erfüllen zu können, stellt sich als umso größer heraus, je weniger und je später eine Kommune den Appell, bei ihrer freien Systematikgestaltung möglichst auch die Belange der Statistik zu berücksichtigen, beherzigt hat.

Als Folge ist bei den laufenden Finanzstatistiken eine starke Zunahme von verspätet eingehenden, vielfach lücken- und fehlerhaften Meldungen zu verzeichnen. Dabei kann die sachlich-inhaltliche Überprüfung der Datenlieferungen in der jetzigen Phase nur sehr begrenzt erfolgen, da entsprechendes Erfahrungswissen sowie Vergleichswerte noch weitgehend fehlen. Die Durchführung von Rückfragen gestaltet sich im Vergleich zu kameralen Zeiten deutlich mühsamer und langwieriger, da die zu überprüfende Statistikposition in der Kommune erst anhand der individuellen Umsetzungstabelle identifiziert und den vor Ort verwandten Buchungskennziffern zugeordnet werden muss, bevor diese dann untersucht werden können.

Fazit

Die bundesweite Umstellung des kommunalen Rechnungswesens auf die Doppik hat in der Art und Weise, wie sie vonstatten ging, für die Finanzstatistik - und damit auch für deren Nutzer in Verwaltung, Politik und Wissenschaft - zu einer deutlichen Verschlechterung der Arbeitsbedingungen geführt, unter der letztlich die Ergebnisqualität zu leiden droht. Dass der dafür ursächliche „Geburtsfehler“ bei der Doppikeinführung, die Uneinheitlichkeit, in einem zweiten Anlauf revidiert wird, erscheint unwahrscheinlich. Zumindest Änderungen und Weichenstellungen in diese Richtung sind jedoch unerlässlich, wenn die Erstellung valider und vergleichbarer Finanzstatistiken nicht dauerhaft gefährdet werden soll.

(Autor: Alwin Baus)

Wasser- und Abwassergebühren in den saarländischen Gemeinden

Nach den Vorschriften des Umweltstatistikgesetzes sind im dreijährigen Turnus die Entgelte für die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung zu erheben. Damit wurden nun zum ersten Mal für die Jahre 2005 bis 2007 bundesweit bei allen Wasserversorgungsunternehmen bzw. Stadt- und Gemeindewerken die Trinkwasserpreise und die Abwassergebühren erfragt. Zu melden sind lediglich die wiederkehrenden Entgelte für den Bezug von Frischwasser und die Entsorgung von Abwasser. Einmalige Zahlungen, wie zum Beispiel Anschlussgebühren, werden nicht berücksichtigt. Die Erhebung beschränkt sich auf haushaltsübliche Entgelte, die Sonderpreise für Großabnehmer werden nicht mit einbezogen.

Neben dem allgemeinen Informationsbedarf zur Kostenbelastung der privaten Haushalte erfüllt die amtliche Statistik damit auch die im Zuge der umweltökonomischen Betrachtungen gestellte Anforderung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie, für die private Wassernutzung die Kosten zu quantifizieren.

Die Komponenten des Trinkwasserentgeltes sind der verbrauchsabhängige Kubikmeterpreis und die verbrauchsunabhängige Wassergrundgebühr. Beim Abwasser werden in der Regel das mengenbezogene Abwasserentgelt je Kubikmeter Frischwasserverbrauch, das flächenbezogene Niederschlagswasserentgelt je Quadratmeter versiegelter oder sonstiger Fläche sowie die verbrauchsun-

abhängige Grundgebühr zugrunde gelegt. Die nachfolgend angeführten Entgelte der Wasserversorgung stellen die Bruttowerte einschließlich sieben Prozent Mehrwertsteuer dar. Entgelte für die Abwasserentsorgung unterliegen im Allgemeinen nicht der Mehrwertsteuerpflicht.

Im Jahr 2007 kostete ein Kubikmeter Trinkwasser bei Abgabe an private Haushalte im Saarland durchschnittlich 1,80 Euro. In den beiden Vorjahren lag dieser Wert bei 1,78 bzw. bei 1,74 Euro. Die Grundgebühr schlug 2007 landesweit mit 4,85 Euro monatlich zu Buche, das heißt 58,20 Euro im Jahr. Hier gab es gegenüber den Monatsbeträgen der Vorjahre in Höhe von 4,53 bzw. 4,05 Euro bereits deutlichere Preissprünge. Unterstellt man nun einen bundesdurchschnittlichen Zwei-Personen-Modellhaushalt mit einem jährlichen Wasserverbrauch von 80 Kubikmetern, dann lag seine Wasserrechnung im Jahr 2007 im Landesdurchschnitt bei etwa 202 Euro und bundesweit bei 190 Euro (vgl. dazu die Angaben in Tab. 1).

Die landesweite Streuung des Trinkwasserpreises 2007 reicht von 1,34 Euro in der Gemeinde Beckingen bis zu 2,16 Euro in Ens Dorf. Nahe am Landesmittelwert von 1,80 Euro liegen vor allem die Kommunen in den Kreisen Neunkirchen und Saarpfalz, während im Kreis St. Wendel fast überall mehr als 2,00 Euro pro Kubikmeter Frischwasser verlangt werden – außer in Nonnweiler (1,39 Euro). Bei den monatlichen Grundgebühren beträgt der niedrigste Tarif 1,64 Euro in Mandelbachtal, der höchste liegt bei 10,16 Euro in Wadern. Unter dem Landesdurchschnitt von 4,85