

## **Berichtsvorlage**

zur Behandlung im: Verwaltungsausschuss

zur Kenntnis im:

---

Betreff: Einführung der Doppik bei der Universitätsstadt Tübingen

Bezug: Vorlage Nr. 537/06 Antrag Fraktion AL/Grüne  
Anlagen: 1 Bezeichnung: Zeitplan der Einführung

---

### **Zusammenfassung:**

Die Umstellung auf Kommunale Doppik bei der Stadt Tübingen befindet sich in der Vorbereitungsphase. Das erste Teilprojekt befasst sich mit der Vermögensbewertung. Sobald die landesgesetzlichen Grundlagen geschaffen sind, werden die weiteren Arbeitsgruppen eingerichtet. Die Umstellung auf das doppische System wird bei der Universitätsstadt Tübingen frühestens 2010 angestrebt.

### **Ziel:**

Diese Berichtsvorlage soll die Fragen aus der Vorlage 537/06 beantworten und einen Überblick über die geplante Reform des Gemeindehaushaltsrechts in Baden-Württemberg geben.

### **Bericht:**

#### **1 Anlass / Problemstellung**

Die Fraktion AL/Grüne hat mit Vorlage 537/06 angefragt, ob es Überlegungen / Planungen in der Verwaltung gibt, wann und auf welche Weise in Tübingen auf das doppische System umgestellt werden soll, wie viel Zeit für die Umstellung benötigt wird und mit welchen Kosten die Umstellung verbunden ist.

#### **2 Sachstand**

Die Reform des Gemeindehaushaltsrechts in Baden-Württemberg sieht als Kernpunkt vor, dass alle Kommunen von der Kameralistik auf die Doppik umstellen. Wegen der tief greifenden Veränderungen des kommunalen Haushaltsrechts wird diese Reform auch als **Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)** bezeichnet. Das Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts ist trotz bereits langjähriger Vorbereitungen und intensiver Diskussionen vom Gesetzgeber in Baden- Württemberg bis heute nicht verabschiedet worden. Sobald die entsprechenden Rechts-

grundlagen zum NKHR verbindlich vorliegen, wird die Stadtkämmerei eine detaillierte Projektplanung zur Einführung erarbeiten. Diese Berichtsvorlage gründet auf dem aktuellen Referentenentwurf des Innenministeriums vom 08.08.2005.

Voraussetzung für die Umstellung sind neben der vollständigen Erfassung, Bewertung und Fortschreibung des städtischen Vermögens die Bildung von Produkten nach dem dann gültigen Produktplan, die Schulung der städtischen Mitarbeiter und die Softwareanpassung. Dabei werden auch organisatorische Fragen eine Rolle spielen.

## **2.1 Grundbegriffe**

Der Begriff Doppik hat sich in der öffentlichen Verwaltung für die doppelte oder kaufmännische Buchführung eingebürgert. Er wird in der Wirtschaft nicht verwendet. Die kaufmännische Buchführung ist geschichtlich jünger als die kameralistische.

Die kaufmännische Buchführung stellt dem Firmenvermögen, das Aktiva genannt wird, die Finanzierung dieses Vermögens durch Eigenkapital oder Fremdkapital gegenüber. Letzteres wird als Passiva bezeichnet. Definitionsgemäß sind Aktiva und Passiva zu jeder Zeit gleich groß. Daraus folgt, dass jeder Geschäftsvorfall zwei Veränderungen entweder auf beiden Bilanzseiten oder nur auf einer Bilanzseite (Aktivtausch, Passivtausch) bewirkt. Damit nicht bei jeder Buchung eine neue Bilanz erstellt werden muss, wird während des laufenden Jahres auf Unterkonten gebucht, deren wichtigstes die so genannte Gewinn und Verlustrechnung (GuV-Konto) ist.

Ein wesentlicher Vorteil der kaufmännischen Buchführung wird darin gesehen, dass die Vermögensgegenstände der Aktivseite mit Hilfe von Abschreibungen laufend (jährlich) im Wert heruntergesetzt und so dem wahren Wert angenähert werden. Die Abschreibungen werden im GuV-Konto gebucht und vermindern den Gewinn. Sobald ein und sei es auch nur ein kleiner Gewinn erzielt wurde, ist sichergestellt, dass das vorhandene Vermögen erhalten geblieben ist. Umgekehrt weist ein Verlust aus, dass man ein Jahr von der Substanz gelebt hat, wenn man einmal von Sonderfällen der bilanziellen Entstehung von Verlusten absieht.

Auch die Buchung von Rückstellungen (nicht zu verwechseln mit den Rücklagen) ist ergebniswirksam. Rückstellungen im Sinne der Doppik gibt es in der Kameralistik in der Form der Haushaltsausgabereise, die ebenfalls ergebniswirksam sind.

Außerdem ergeben sich Vorteile in der Darstellung des Vermögens der Stadt. Während die badischen Kommunen ihr Vermögen schon immer in der Gesamtheit in einer Vollvermögensrechnung darstellen (stammt aus dem früheren badischen Haushaltsrecht), pflegt man bis heute im württembergischen Landesteil nur eine Darstellung des Geldvermögens in der Jahresrechnung.

## **2.2 Veränderungen**

Wie in den meisten Bundesländern ist auch der Gesetzgeber in Baden-Württemberg im aktuellen Gesetzesentwurf von dem noch im Entwurf der Innenministerkonferenz aus 2003 enthaltenen Wahlrecht zwischen Doppik und erweiterter Kameralistik abgerückt.

Das NKHR für Kommunen unterscheidet sich von der kaufmännischen Buchführung nach dem

Handelsrecht. Ein wichtiger Unterschied ist, dass die Kommunen weiterhin einen Haushaltsplan aufstellen und zusätzliche Rechnungswerke erstellen müssen.

Die Umstellung auf das NKHR zieht auf folgenden Ebenen Veränderungen nach sich:

a) methodisch

- Übergang vom Geldverbrauchskonzept (mit den Wertgrößen Ausgaben und Einnahmen) auf das Ressourcenverbrauchskonzept (mit den Wertgrößen Aufwendungen und Erträge)
- Wechsel des Buchungsstils von der Kameralistik zur Doppik.

b) inhaltlich

Der Aufbau des Rechnungswesens wird künftig dreigliedrig sein, weshalb die kommunale Doppik auch als Drei-Komponenten-Rechnung bezeichnet wird mit den der Ergebnisrechnung, der Finanzrechnung und der Vermögensrechnung (Bilanz).

Die Ergebnisrechnung löst den Verwaltungshaushalt ab. In der Ergebnisrechnung werden die laufenden Ressourcenströme einer Periode dargestellt und der Gesamtressourcenverbrauch ermittelt. Die Finanzrechnung enthält die bisherige Einnahmen- Ausgabenrechnung und ersetzt u.a. den Vermögenshaushalt. In der Finanzrechnung werden die Geldströme einer Periode abgebildet und die Zahlungsfähigkeit überwacht.

Eine Finanzrechnung wird demnach neben der aus dem kaufmännischen Rechnungswesen bekannten Gewinn- und Verlustrechnung (= Ergebnisrechnung) und der Bilanz (=Vermögensrechnung) für die Kommunen verbindlich vorgeschrieben sein.

In der Vermögensrechnung (Bilanz) lassen sich zukünftig das Vermögen und die Schulden der Kommune stichtagsbezogen ablesen.

Zudem muss das bisher rein monetäre Rechnungswesens um eine flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung, Produktdarstellungen und Produktinformationen, Ziele und Kennzahlen ergänzt werden.

Anstelle der herkömmlichen Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) soll durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) und die Bereitstellung von betriebswirtschaftlichen Informationen eine neue Steuerungsgrundlage geschaffen werden. Dies kann bis zur Darstellung von Ergebnissen und Wirkungen (Outcome – wirkungsorientierte Steuerung) ausgebaut werden.

c) strukturell

- Veränderung der Haushaltsgliederung, die zukünftig mit Hilfe von Teilhaushalten produktorientiert erfolgt
- Bildung von Teilhaushalten (Gliederung entweder nach der örtlichen Organisation oder nach den vorgegebenen Produktbereichen)

d) EDV-technisch

- Umstellung auf einen SAP Doppik-Mandanten

e) strukturell

- Veränderung der Haushaltsgliederung, die zukünftig mit Hilfe von Teilhaushalten produktorientiert erfolgt
- Bildung von Teilhaushalten (Gliederung entweder nach der örtlichen Organisation oder nach den vorgegebenen Produktbereichen)

f) EDV-technisch

- Umstellung auf einen SAP Doppik-Mandanten

## 2.3 Ziele der Reform

- Umstellung der bislang zahlungsorientierten Darstellung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens auf eine ressourcenorientierte Darstellung wonach jede Generation die von ihr verbrauchten Ressourcen mittels Entgelten und Abgaben wieder ersetzen soll, um nicht zukünftige Generationen damit zu belasten.
- Steuerung der Kommunalverwaltungen durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) statt durch die bisherige reine Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung).
- Deutlich verbesserte, vollständige Datenbasis, die neue Informationen liefert und die Transparenz erhöht: Die detaillierte und vollständige Darstellung der städtischen Vermögenslage ermöglicht der Politik und Verwaltung einen Gesamtüberblick über die städtische Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage
- Durch eine flächendeckende und richtige Darstellung des Ressourcenverbrauchs wird eine verursachungsgerechte Abbildung des tatsächlichen Werteverzehrs des städtischen Vermögens in Form von Abschreibungen des Anlagevermögens und die Verzinsung des eingesetzten Kapitals ermöglicht. Durch sie wird das Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit (Ertrag ./ Aufwand) realistisch aufgezeigt.
- Deutlichere und periodengerechte Darstellung des Investitionsrückstands (weiterer Beitrag zu einem Mehr an Generationengerechtigkeit)
- Eine detaillierte Kostenkenntnis erhöht die Kostentransparenz im kommunalen Finanzwesen und führt zu einem höheren Kostenbewusstsein in Politik und Verwaltung

## 2.4 Zeit und Kosten der Umstellung

Der Zeitplan für die Umstellung ist in Anlage 1 dargestellt. Er wurde seit 2005 laufend angepasst. Die Kosten der Umstellung sind noch nicht abzuschätzen. Die Nachbarstädte Ludwigsburg und Sindelfingen rechnen mit einem zusätzlichen Bedarf von 3 bis 4 Personalstellen. In Tübingen ist mit der Leitung der Teilprojektgruppe Vermögensbewertung und Auf- und Ausbau der Anlagenbuchhaltung bereits ein Mitarbeiter zu 60 % beschäftigt. Auch in Tübingen ist mit einem dauerhaften zusätzlichen Personalbedarf in der Stadtkämmerei zu rechnen. Es wird angestrebt, die Einführung in Zusammenarbeit mit unserem Rechenzentrum (KIRU) durchzuführen. Die Sachkosten (Softwarekosten) werden sich voraussichtlich nicht wesentlich verändern.

## 2.5 Teilprojekt Vermögensbewertung

Die Kommunale Doppik erfordert eine städtische Eröffnungsbilanz. Diese wiederum verlangt als Vorarbeit eine Vollvermögenserfassung und -bewertung. Aufgrund des dafür nötigen, erheblichen Zeitbedarfs war ein frühzeitiges Beginnen mit der Erfassung und Bewertung des städtischen Vermögens dringend geboten. Deshalb wurde von der Stadtkämmerei frühzeitig ein Teilprojekt Vermögensbewertung initiiert und gestartet.

Der Arbeitsumfang des Teilprojekts erstreckt sich auf die Erfassung und Bewertung folgender Vermögenskategorien:

- Immaterielles Vermögen wie Software, Lizenzen, Konzessionen
- bewegliches Sachanlagevermögen (Hardware, Mobiliar, Ausstattungsgegenstände, Feuerwehrfahrzeuge, Musikinstrumente, Sportgeräte, Maschinen etc.)
- Kunstgegenstände (wie Bilder und Skulpturen), Denkmäler
- unbewegliches Sachanlagevermögen:
  - unbebaute Grundstücke (Wald, Ackerland, Grünflächen etc.)
  - Gebäude ggf. inklusive Um- und Anbauten, Sanierungen und einzelnen Gewerken (Verwaltungs-, Wohngebäude, Feuerwehrgerätehaus, Schulen, Kindergärten, Kinderhorte und Kindertagesstätten, Mehrzweckhallen, Musikschule, Turn-, Sporthallen und sonst. Sportstätten und -anlagen, Spielplätze)
  - öffentliche Verkehrsflächen inklusive Aufbauten/Sonderbauwerke (Straßen, Wege, Plätze, Grünanlagen, Verkehrslenkungsanlagen, Bushaltestellen, Brücken, Tunnel, Brunnen, Wasserbauliche Anlagen, Gewässer etc.)
- Finanzvermögen (Beteiligungen, Sondervermögen, Forderungen etc.)

Die Arbeiten hierzu sind sehr zeit- und personalintensiv und können nur sukzessive bearbeitet werden.

Nach dem Willen des Baden-Württembergischen Gesetzgebers und auch nach Ansicht des Innenministeriums, des Gemeindetags und der Gemeindeprüfungsanstalt ermöglichen die vorgesehenen Bewertungsgrundsätze des Referentenentwurfs der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) den Baden-Württembergischen Kommunen die Erfassung und Bewertung der Vermögensgegenstände durch eigene Verwaltungsbedienstete ohne Beiziehung von externem Sachverstand. Aus diesem Grund wird die Stadtverwaltung die begonnene Projektarbeit ohne die Beauftragung externer Anbieter vorantreiben. In der Folge wird in allen Fachbereichen Personal gebunden werden, um das Projekt stemmen zu können. Inwieweit die Aufgaben von der Projektgruppe und den zu beteiligenden Fachleuten in den Fachabteilungen neben deren laufenden Tätigkeiten erledigt werden können, muss sich zeigen.

Um sich in der schwierigen Thematik Vermögensbewertung vor allem auch interkommunal auszutauschen und von Erfahrungen anderer Gemeinden zu profitieren, hat sich Tübingen mit anderen Gemeinden unterschiedlichster Größenordnungen, Landkreisen, Rechenzentren, dem Gemeindetag und der Gemeindeprüfungsanstalt zu einer Arbeitsgruppe „Forum Vermögensbewertung“ zusammengeschlossen. In Zusammenarbeit mit der bereits bestehenden Arbeitsgruppe (AG) Bilanzierung wurde mittlerweile ein Bilanzierungsleitfaden erarbeitet. Dieser konkretisiert die Bewertungsregelungen des Referentenentwurfs der GemHVO für einzelne Vermögenskategorien und überprüft sie auf deren praktikable Umsetzbarkeit. Außerdem zeigt er

konkrete Handlungsempfehlungen für alle Baden-Württembergischen Gemeinden zur Vermögensbewertung auf.

Durch den fachlichen Austausch und die aktive Mitwirkung der Tübinger Projektgruppe „an vorderster Front“ in diesem Forum erhält Tübingen über den Leitfaden hinaus wichtige Hinweise für das erfolgreiche Gelingen des Projekts Vermögensbewertung.

Damit das Projekt Vermögensbewertung als erstes Teilprojekt Richtung Kommunale Doppik gelingen kann, ist die Projektgruppe bei den umfangreichen Erfassungs- und Bewertungsarbeiten auf intensive Mithilfe und eine enge und gute Zusammenarbeit mit den jeweiligen Fachämtern und -abteilungen mit dem dortigen Fach- und Erfahrungswissen (z.B. der Bauleiter) angewiesen. Dies wirkt sich auf das Zeitbudget der für das Projekt benötigten Mitarbeiter aus.

Alle städtischen Fachbereiche werden berührt. Je nach Vermögenskategorie (Gebäude o.ä.) werden sich die Ansprechpartner der Projektgruppe bzw. die dann punktuell zu beteiligenden, Fachleute der Ämter und Abteilungen ändern. Mit diesen ist zu prüfen, welche Daten bereits vorhanden sind und wer welche Grunddaten und Informationen wie am besten beschaffen kann (z.B. durch Zuhilfenahme von EDV-gestützten Informationssystemen).

Die Projektarbeit besteht insbesondere aus 3 Komponenten:

- a) „Manuelle“ Vermögensbewertung von Altbeständen: Herunterbrechen der Bewertungsgrundsätze des Referentenentwurfs GemHVO auf die Tübinger Gegebenheiten; Festlegung des Bewertungsvorgehens und Erarbeitung praktikabler Bewertungsregeln für Tübingen
- b) Erfassung aller laufenden Neuzugänge im Vermögen, deren Verwaltung und Fortschreibung sowie die lückenlose Erfassung und Aufnahme des bestehenden Vermögensbestands in die Anlagenbuchhaltung; EDV-gestützter Auf- und Ausbau einer flächendeckenden, städtischen Anlagenbuchhaltung über SAP
- c) Erstellung einer ersten, städtischen Eröffnungsbilanz

Die Tübinger Projektgruppe Vermögensbewertung strebt eine pragmatische, kostengünstige, sachgerechte und gesetzeskonforme Bewertung des städtischen Vermögens an.

Die Freiräume, die das Gesetz mit Vereinfachungsregeln bei der Erstbewertung von Altbeständen bietet, sollen genutzt werden, ohne dabei die gesetzlichen Rahmenvorgaben zu vernachlässigen.

# Zeitplan zur Einführung der Doppik bei der Universitätsstadt Tübingen (Stand 4/2007)

