

dungsversuche verbunden mit der eidesstattlichen Versicherung oder eine Verjährung sein.

Zuständigkeit

Für die Bewertung von Forderungen ist die Kasse zuständig. Die vorzunehmenden Buchungen der Werteberichtigung haben auf Vorschlag der Kasse durch die Geschäftsbuchführung zu erfolgen.

Für zweifelhafte Forderungen wird eine Einzelwertberichtigung hinsichtlich des individuellen Ausfallrisikos vorgenommen.

Die Korrektur des Forderungsbestandes ist zeitnah vorzunehmen.

Insolvenz

Verfahren

Für alle Maßnahmen im Zusammenhang mit Verfahren aus der Insolvenzordnung (Regelinsolvenz, Verbraucherinsolvenz) ist die Kasse zuständig. Schreiben und Beschlüsse über Insolvenzantragangelegenheiten sind unmittelbar nach Posteingang an die Kasse weiterzuleiten. Von dort aus erfolgt die weitere Koordination und Bearbeitung der Insolvenzantragangelegenheiten.

Geltendmachung von Kleinbeträgen

Grundsätzlich gilt für Kleinbeträge in der jeweiligen Verfahrensstufe folgende Kleinbetragsgrenze

Art des Anspruchs	Verfahrensstufe	Kleinbetrag (€)
1. Kommunale Abgaben — örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuer, Gebühren, Beiträge (§ 13 KAG)	Festsetzung, Erhebung, Nachforderung, Erstattung, Vollstreckung	10
		25
2. Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuersteuergesetz)	Festsetzung, Erhebung, Einziehung	10
		25
3. Nebenforderungen und sonstige Ansprüche	Festsetzung, Erhebung, Einziehung	10
		25

Rolf Sturme
Leiter der Abteilung Stadtkasse/Vollstreckung
Kevelaer

Doppik — mehr Frust als Lust

• Kameralistik ade!

Seit dem 31. 12. 2007 ist die Kameralistik, und damit ein tradiertes, übersichtliches und mit der öffentlichen Finanzstatistik „nahtlos“ synchronisiertes Haushaltsführungs- und Rechnungslegungssystem, bei der südhessischen Gemeinde Bischofsheim Geschichte.

• Hurra Doppik!

Ab dem 1. 1. 2008 dominiert die Doppik, in der Ausprägung des hessischen NKRS (Neues Kommunales Rechnungs- und Steuerungssystem), die Finanzvorgänge in Bischofsheim.

Nach dem

- Aufbau- und Einführungsprozess,
- dem „Rumpfgeschäftsjahr“ 2007 (Übergangsbuchhaltung) und dem
- ersten vollen doppischen Haushalts- und Rechnungsjahr 2008

liegen vielfältige Erfahrungen vor, um ein erstes Fazit zum Neuen Kommunalen Rechnungs- und Steuerungssystem (NKRS) und zur Umstellung auf die Doppik zu ziehen.

Das Resümee ist ernüchternd. Die proklamierten Vorteile der Systemumstellung, wenn sie denn überhaupt (irgendwann) „sichtbar“ werden, sind allzu schwer erkaufte.

Das „Hybridsystem“ Doppik birgt eine Vielzahl von Schwachstellen und Problemen. Von zweierlei Herkunft, bedient es sich

— der Technik des Kaufmannes (doppelte Buchführung, „Soll an Haben“, Bilanz),

— will aber gleichzeitig die Besonderheiten des Öffentlichen Sektors abbilden (parlamentarisches Budgetrecht, Etatplanung, Finanzausgleichssystematiken, Umlagefinanzierungen, Transferzahlungen, Haushaltsreste ...),

und soll auch noch die statistischen Anforderungen (Haushalts- und Finanzstatistiken, Finanzrechnungen) erfüllen.

Dieses „Kunstprodukt“, welches den Versuch (zum Irrtum?) per Gesetz etablierte, zwei Rechnungslegungssysteme, die sich — aus guten Gründen — im Lauf von Jahrhunderten unterschiedlich entwickelt und ausgeprägt haben, zusammenzufügen (Synthese), läuft überhaupt nicht „rund“.

• „Zeitdieb“ doppische Anordnung

Das Dilemma beginnt bereits mit einer simplen Buchung:

Kameral wurde bspw. eine einzige Haushaltsstelle angesprochen, die in ihrer Aufbaukombination gleich die Kostenstelle und den Kostenträger sowie das Sachkonto bediente.

Damit war die Position im Planungs- und Rechnungssystem fixiert und auch die statistische Dimension war abgedeckt.

Doppisch werden nun die Auswahl eines Sachkontos, einer Kostenstelle und eines Kostenträgers notwendig; zusätzlich muss darauf geachtet werden, dass die Position (korrekt) in der direkten und/oder der indirekten Finanzrechnung Berücksichtigung findet.

Selbst eine einfache Buchung, ein „simpler“, ganz alltäglicher Vorgang, bedingt hier ein Mehrfaches an Zeit.

Bereits die normalen Geschäftsvorfälle erfordern einen Umfang an zeitlichen Ressourcen, der verglichen mit der Kameralistik, im Minimum 3x höher liegt. Von komplizierteren und komplexen Fällen ganz zu schweigen.

Für Vorgänge, die in der Kameralistik bspw. „relativ einfach zu handhaben und zu buchen waren“, müssen in der Doppik nun umfangreiche Überlegungen angestellt, Abstimmungen vorgenommen und mehrfach aufeinander aufbauende bzw. aufeinander folgende Buchungsfälle ausgelöst werden.

Für bestimmte Vorgänge, die kameral aus dem System abgeleitet werden konnten, sind in der Doppik umfangreiche „Nebenrechnungen“ (Excel-Kalkulationen, Listen und Tabellen) erforderlich.

- Umstandskrämerei

Oder auch die Sache mit den Investitionen:

In der Kameralistik gab es die Kennziffer „935“ für alle beweglichen Neu- und Ersatzbeschaffungen, von den geringwertigen Wirtschaftsgütern (GWG's), über beispielsweise einen PC bis hin z.B. zum Feuerlöschfahrzeug. Für Hochbauprojekte gab es die Ziffer „940“ und für Tiefbaumaßnahmen die „960“.

Damit waren alle Anforderungen gedeckt, einschl. der Statistik!

Doppisch sind zunächst einmal eine „Investitions-Nummer“ zu vergeben, einzurichten und ein „Text“ anzulegen, sonst geht gar nichts.

Erst danach ist der Betrag in Kombination mit einem Sachkonto, einer Kostenstelle und dem Kostenträger zu erfassen, wobei es bereits 25 (!) Sachkonten allein für die beweglichen Gegenstände zur Auswahl gibt.

Wie soll man die denn bitteschön bereits bei der Planung „punkt-genau“ treffen?

Wer weiss denn schon ein Jahr vorher, was evtl. kaputt geht und ersetzt werden muss?

Ein Ding der Unmöglichkeit hier mit üpl./apl. Positionen zu hantieren! Deshalb muss, bspw. weitaus stärker als kameral, mit Vorsorgeansätzen sowohl bei den GWG's als auch bei den sonstigen beweglichen Anlagegütern gearbeitet werden. Und dies in dem Bewusstsein, dass die tatsächliche Ausgabe letztlich bei einer anderen Kostenstelle und bei einem anderen Sachkonto als dem eigentlich beplanten zu buchen sein könnte.

Oder auch die Sache mit den GWG's:

Die „geringwertigen Wirtschaftsgüter“, die zunächst im Finanzhaushalt zu berücksichtigen sind, aber auch als Sofortabschreibung den Ergebnishaushalt belasten = „doppelte“ Planungsansätze, „doppelte“ Buchungen ...

Warum?

Kameral wurden GWG's gleich nur über den Verwaltungshaushalt (= Ergebnishaushalt, „GuV“) abgewickelt.

Viel einfacher also, und „unterm Strich“ mit dem gleichen Ergebnis, aber mit erheblich weniger Zeit, deutlich geringerem Aufwand und niedrigeren Buchungskosten.

- Millionen um Millionen

Oder die Sache mit den Fortbildungsmaßnahmen:

Bereits bis Ende 2008 wurden (nur in Hessen bei ca. 420 Kommunen) 1.000 Kolleginnen und Kollegen kommunaler Verwaltungen zum „Buchhalter Kommunal“ qualifiziert. Bei durchschnittlichen Kosten von ca. 3.000 € Aufwendun-

gen für die hessischen Städte und Gemeinden von drei Millionen Euro.

Eine „spekulative Hochrechnung“ für die Bundesrepublik bringt (bei ca. 8.800 Städten und Gemeinden) demnach, nur für solche Fortbildungsmaßnahmen, einen Kostenaufwand von mehr als 62 Millionen Euro.

In Bischofsheim bspw. summieren sich die „Doppik-Einführungskosten“ (Aus- und Fortbildung, Basis-Software, systemische und betriebswirtschaftliche Begleitung/Beratung) bis Ende 2008 auf (nur) ca. 100 T. €.

Wir wissen, aus dem Kontakt zu anderen Körperschaften, dass dieser Kostenaufwand relativ niedrig ist.

Andere Kommunen zahlten z.B. alleine für die Teilnahme an „Geleitzügen und Gemeinschaftsprojekten“ bereits 70 T. € oder auch schon für die Basis-Software-Programme 90 T. € und mehr ...

... aber mal angenommen (rein hypothetisch), die Einführungskosten lägen im Schnitt je Stadt und Gemeinde bei (niedrigen) 100 T. €, dann addiert sich die gigantische Summe von 880 Millionen Euro — nur für die Umstellung, vom laufenden Betrieb spricht da noch niemand!

Und der Einführungsaufwand der Kreisverwaltungen, der sonstigen Institutionen (z.B. Zweckverbände, Eigenbetriebe, Hochschulen ...) oder aber der Bundesländer ist da noch nicht berücksichtigt. Hessen bspw. hatte im Jahr 2000 Kosten i.H. von rd. 51 Mio. € genannt. Im Herbst 2004 war dann aber bereits von Kosten i.H. von nahezu 300 Millionen Euro die Rede. Und — seit geraumer Zeit „hört“ man so gar nichts mehr zu den „Transfer-Kosten“ des Landes Hessen.

Die Doppik-Umstellung jedenfalls kostet die „Öffentliche Hand“ Milliarden Euro.

- Unrealistische Fristen

Oder die Sache mit den Terminvorstellungen:

Der hessische Landesgesetzgeber erwartet die Eröffnungsbilanz (EB) und die Folgebilanzen — eigentlich — immer zum 30. 4. des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres

(§ 144s, Abs. 9: „... soll den Jahresabschluss ... innerhalb von vier Monaten aufstellen ...“)

Da hat man sich offensichtlich — bei der Konzeptionierung — nicht hinreichend mit den doppischen Charakteristika und Anforderungen beschäftigt, oder schlichtweg versäumt, sich überhaupt Gedanken zu machen.

Wie sonst wird es erklärlich, dass die gleiche Frist, von nur vier Monaten, die der seitherigen kameralen Jahresrechnungslegung zugestanden wurde, nun für die Aufstellung eines doppischen Jahresabschlusses normiert wird?

Nach dem Kassenwirksamkeitsprinzip war diese viermonatige Zeitspanne sicher hinreichend bemessen; nach dem Grundsatz der Periodengerechtigkeit sind die 4 Monate jedoch völlig unrealistisch und wirklichkeitsfern.

Die Kommunen werden ihre Eröffnungsbilanzen nicht innerhalb (und auch nicht nahe) an diesem Zeitkorridor erstellen können. Auch die Aufstellung der nachfolgenden Jahresabschlüsse wird viel mehr Zeit beanspruchen.

Dies belegen alle Städte und Gemeinden, die (freiwillig) zum 1. Januar 2005, 2006 oder 2007 auf die Doppik umgestellt haben.

Keine konnte einen vollständigen und abgestimmten Jahresabschluss innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Frist von 4 Monaten vorlegen.

Die Ursachen sind in der immensen Datenerfassung und Datenhaltung und in Schwierigkeiten mit der Software, der edv-technischen Verarbeitung der Anlagenbuchhaltung und der korrespondierenden Darstellung der Sonderposten, den umfangreichen Jahresabschlussbuchungen und den Abstimmarbeiten (Periodenabgrenzung, Wertberichtigungen, Rückstellungsproblematiken ...) sowie den erst viele Wochen nach Jahresabschluss zugehenden Abrechnungsgrundlagen (z.B. Versorgungskassenbescheide) zu finden.

Des Weiteren erwies es sich bisher — und dies insbesondere in Hessen — als schwierig, die Finanzrechnung mit der Vermögensrechnung (Bilanz) und der Ergebnisrechnung (Erfolgsrechnung, „GuV“) abzustimmen.

Auch in Bischofsheim werden wir die gesetzlich vorgesehene Frist für die Eröffnungsbilanz (EB) und die nachfolgenden Bilanzen nicht einhalten können.

Die gemachten Erfahrungen, die zu bewältigenden Schwierigkeiten, die zu lösenden Probleme und das schiere Arbeitspensum stellen auch unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor (zumindest zeitlich unlösbare) Herausforderungen.

Am Engagement, dem Einsatzwillen und der Implementierungskraft fehlt es in Bischofsheim gewiss nicht, wie der fristgerechte Start in die „schöne neue doppische Welt“ zum 1. 1. 08 bestätigt. Immerhin haben aus dem kommunalen Gemeinschaftsprojekt „Einführung der Doppik“ von 7 Teilnehmerkommunen nur 3 den ursprünglich anvisierten Umstellungstermin halten können.

Aber, wie zuvor schon eindringlich beschrieben, die „doppische Wirklichkeit“, mit Aufrechterhaltung und Gewährleistung des lfd. Buchhaltungs- und Kassenbetriebes, bestürmt und bedrängt, ja überlastet, die Ressourcen und vorhandenen Kapazitäten.

So musste die — kämmereiinterne (anspruchsvolle oder ehrgeizige?) — Zielvorstellung, den EB-Entwurf bereits im November 2008 erstellen zu können, aufgegeben werden — und inzwischen ist auch klar: selbst den 30. 4. 09 werden wir nicht realisieren können!

Wie so viele Unternehmen in der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise keine Prognosen mehr zur weiteren Entwicklung abgeben, sehen auch wir uns nicht in der Lage einen verlässlichen Zeitpunkt zu bestimmen, zumal die verfügbaren personellen Kapazitäten in den letzten Wochen und Monaten auch noch durch hohe Krankheitsausfälle tangiert wurden.

• Reformvorteile, Umstellungsgewinn?

Ist ein solch immenser (doppisch bedingter) Aufwand vertretbar?

Ist diese enorme (systemabhängige) Ressourcenbindung zweckvoll?

Zeigt sich ein Mehr-Wert?

Lassen wir die Zukunft entscheiden. Vielleicht offenbart sich ja noch eine Synthese.

• Vergleichbarkeit adieu!

Die (Jahrhundert-)Reform jedenfalls hätte vom Gesetzgeber sorgfältiger, durchdachter und strukturierter vorbereitet werden müssen.

Auch hätte es einer gleichgelagerten Umstellung vom Bund und allen Bundesländern mit ihren Städten und Gemeinden bedurft.

Wenn die „Doppik“ denn nun wirklich das neue und modernisierte Verfahren für das Rechnungswesen der öffentlichen Haushalte sein soll, warum konnten sich dann nicht mal die Bundesländer auf eine einheitliche Vorgabe verständigen?

Und — warum schickt man quasi ein ganzes Land auf den Experimentierpfad?

Ein solch aufwändiges und komplexes Verfahren kann sich eigentlich nur die (reformwillige) Bundesrepublik „leisten“, Warum denn einfach, wenn es auch kompliziert — und teuer — geht?

• Buchführungs-Wirrwarr

Was ist, in diesem Zusammenhang, mit den Begrifflichkeiten der „höheren Transparenz“, der „Einheitlichkeit und besseren Vergleichbarkeit“, mit denen die Reform beworben wurde?

Zwischenzeitlich ist doch mehr als deutlich geworden: von der proklamierten Einheitlichkeit sind die Städte und Gemeinden weiter entfernt als jemals zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland!

So macht der Bund erst mal nichts — und jedes Bundesland „macht was es will“, statuiert („willkürliche“) länderspezifische Regelungen, und verordnet seinen Kommunen das entsprechende „landestypische Doppik-Menü“.

In Hessen, mit „NKRS“ und der direkten und der indirekten Finanzrechnung, mal wieder besonders komplex, während bspw. die bayerischen Kommunen weiterhin bei der (seitherigen) Kameralistik bleiben können.

• Kameralistik versus Doppik

Der „Methodenstreit“ ist mittlerweile „gegessen“, da die Republik in den Veränderungsprozess „gestürzt“ wurde. Eine kleine Replik sei allerdings an dieser Stelle gestattet:

Es gab fundierte Gründe, warum die Kameralistik als Rechnungssystem für den öffentlichen Sektor entwickelt und über Jahrhunderte etabliert wurde. Die „Erfinder“ des staatlichen Rechnungswesens waren keine kurzichtigen Leute: sowohl bei der „Grundsteinlegung“ als auch bei den „updates“ bzw. Reformierungen „hat man sich etwas gedacht.“

Es gab — und es gibt — unterschiedliche Anforderungen. Das Rechnungswesen der Privatwirtschaft ist nicht 1:1 anwendbar. Die Anforderungen an ein (neues) kommunales Finanzwesen sind nicht deckungsgleich mit den handelsrechtlichen Regelungen erwerbswirtschaftlich tätiger Unternehmen. Die Unterschiede im Bereich der Aufgabenerfüllung sowie der Art der Finanzierung sind zu markant. Das private Rechnungssystem kennt Regelungen, welche in der Kameralistik nicht vorkommen; diese wiederum benötigt Grundlagen, über welche das kaufmännische Rechnungswesen nicht verfügt.

Und, die Art der „kreativen“ Buchführung, welche in der unternehmerischen Buchhaltung zu teils abenteuerlichen Darstellungen gereichte (Stichwort: Bilanzskandale), ist im kameralen System jedenfalls ausgeschlossen.

Auch insofern, im Blick auf die „Wahrheit der Zahlen“, ist die Kameralistik der „doppelten Buchführung“ — und dem doppischen Produkthaushalt — klar überlegen, denn der kameralen Etat war bspw. von vornherein als „Kostenartenrechnung“ gegliedert und gruppiert!

Hier gab es keine Bilanzfälschungen und gigantischen Manager-Pleiten.

• Profiteur „Change-Management“

Die Umstellung des öffentlichen Rechnungswesens und die Einführung der Doppik kostet die Städte und Gemeinden viel Geld. Milliarden Euro, die für neue Programme, Software, für Implementierung und Beratung aufgewendet werden müssen.

Wohin fließt das Geld? Wer verdient hier „goldene Nasen“? Eigentlich die „Consultants“ (Unternehmens-)Berater.

An was sind diese denn interessiert?

Consultants haben Lust an der Veränderung; sie verursachen am Liebsten den „Wandel“. Berater empfehlen mehrheitlich das zu tun, was gerade nicht getan wird: Verschanken und Hierarchie abbauen, sich „auf Kernaufgaben konzentrieren“ oder aber „Schlüsselpositionen“ schaffen und „Aufgaben besetzen“, Dezentralisieren, was zu konzentriert erscheint; „bündeln“ was dezentralisiert (... viel zu viel Diversifikation!) ist.

Oder auch: Outsourcen.

Irgendwann wird vielleicht soviel gebündelt und outgesourct sein, dass die gesamte Verwaltung an ein oder zwei Personen hängt. (... diese dürfen sich dann allerdings nicht mehr krank melden!)

Nach den (Unternehmens-)Beratern, welche die Veränderung vorgeschlagen haben, benötigt man (Durchführungs-) Berater, die einem helfen, den Veränderungsprozess zu strukturieren und dann benötigt man ein „reflektierendes“ Coaching, das den Veränderungsprozess moderiert.

Und nach einer gewissen Zeit werden Consultants kommen, die verkünden, dass sich die Umfeldbedingungen die Standortfaktoren und/oder die maßgeblichen Parameter geändert

haben — und wie man auf diese Veränderungen reagieren sollte, usw., usw.

Berater mögen Veränderungen, sie lieben Veränderungen, sie leben vom Wandel. Was auch sonst? (Sie können ja schlecht sagen, es soll alles so bleiben wie es ist und „zur Konsolidierung“ empfehlen, das Geld für Beratertätigkeiten einzusparen?)

• Spannung und Abenteuer

Manche finden (bzw. fanden) die Umstellung auf die Doppik und die damit einhergehenden Prozesse „spannend“, andere sehen (sahen) nur „kleine Anlaufschwierigkeiten“.

Eine nette Umschreibung dessen, was da landauf, landab an Zeit und Geld „verbrannt“ und an „Nerven“ strapaziert, ja „verbraucht“ wird.

Die Beschreibung „kleine Anlaufschwierigkeiten“ wird der Komplexität und der vielgestaltigen Problematik keineswegs gerecht. Solche Aussagen negieren die (oft „haarsträubende“) Wirklichkeit und diskreditieren das hohe Engagement der mit der „doppischen Realität“ befassten Mitarbeiterschaft.

Das Adjektiv „spannend“ vermittelt den Begriff „Abenteuer“.

Und — wahrhaftig, dass was da bezüglich der Doppik „abgeht“, könnte durchaus als „abenteuerlich“ bezeichnet werden: zeitraubende Bemühungen, anstrengende Anstrengungen, frustrierende Prozesse ...

Man ist versucht zu fragen: „Hat der Wahnsinn denn Methode?“

Vermutlich nein, aber vielleicht einen Namen: Doppik ...

Hagen Treber,
Leiter der Kämmerei der Gemeinde Bischofsheim (Hessen)

Vollstreckung

Zur Niederlegung der Insolvenztabelle beim Insolvenzgericht

Nach Eintragung der von den Insolvenzgläubigern bei ihm anmeldeten Forderungen hat der Insolvenzverwalter die Insolvenztabelle mit den Anmeldungen samt den dazugehörigen Urkunden wie z. B. Wechseln oder Vollstreckungsbescheiden zur Einsicht der Beteiligten in der Geschäftsstelle des Insolvenzgerichts niederzulegen. Zu erfüllen hat der Insolvenzverwalter diese Pflicht innerhalb des ersten Drittels des Zeitraums, der zwischen dem Ablauf der Anmeldefrist und dem vom Insolvenzgericht anberaumten Prüfungstermin liegt (§ 175 Abs. 1 Satz 2 InsO). Falls der Insolvenzverwalter seiner Pflicht zur Niederlegung der Insolvenztabelle beim Insolvenzgericht nicht fristgerecht nachkommt, können die Beteiligten beim Insolvenzgericht die Verlegung oder die Vertagung des Prüfungstermins beantragen (Preß/Henningsmeier im Hamburger Kommentar zur Insolvenzordnung, § 175 InsO Rdn. 7).

Ein Einsichtsrecht ist nur dann im Sinne des Gesetzes gewährt, wenn die Insolvenztabelle beim Insolvenzgericht in lesbarer Form ausgelegt ist. Für jeden Gläubiger muss darum

aus der Tabelle erkennbar sein, ob und in welcher Höhe die Eintragung jeder Forderung vollzogen ist und welche Bedeutung etwaige Vermerke haben. Die Niederlegung muss so geartet sein, dass die Insolvenztabelle mit Hilfsmitteln, die dem Einsichtnehmenden auf der Geschäftsstelle des Insolvenzgerichts zur Verfügung gestellt werden, wahrnehmbar ist (Becker in Nerlich/Römermann, Kommentar zur Insolvenzordnung, § 175 InsO Rdn. 11). Sind auf der Geschäftsstelle des Insolvenzgerichts also geeignete Gerätschaften zur Lesbarmachung vorhanden, so ist der Insolvenzverwalter befugt, die Insolvenztabelle auf einem Datenträger beim Insolvenzgericht einzuliefern.

Die auf der Geschäftsstelle niedergelegte Insolvenztabelle einsehen dürfen alle Verfahrensbeteiligten, also namentlich der Insolvenzschuldner und dessen etwaige Verfahrensbevollmächtigte, die Insolvenzgläubiger (auch wenn sie zugleich zur abgesonderten Befriedigung befugt sind), und zwar auch die nachrangigen, die Massegläubiger und die Mitglieder des Gläubigerausschusses, nicht hingegen die sogenannten „Neugläubiger“ oder „Nachinsolvenzgläubiger“, also die Personen, deren Forderungen gegen den Insolvenzschuldner persönlich erst nach Eröffnung des Insolvenz-