

Entwurf zu Positionspapier
„Erleichterungen im Rahmen der Thüringer Doppik“
Stand: 3.6.2018 / Version 3

Das vorliegende Positionspapier ist das Resultat des Erfahrungsaustauschs von doppisch buchenden Kommunen in Thüringen. Dazu fanden im Mai und Oktober 2017 bereits zwei von der Dualen Hochschule Gera-Eisenach (DHGE) ausgerichtete Tagungen zum Kommunalen Austausch und im Mai 2018 eine redaktionelle Beratung mit VertreterInnen der Städte Eisenberg, Gera und Jena sowie der DHGE statt.

Nach Diskussion und Unterzeichnung auf der dritten Tagung zum Kommunalen Austausch an der DHGE am 13.6.2018 wird das Positionspapier den Landtagsfraktionen und der Landesregierung des Freistaats Thüringen übergeben.

1. Anlass und grundlegende Aussagen

In Thüringen besteht seit 2009 ein unbefristetes Wahlrecht zwischen Einführung der Doppik oder Beibehaltung der Kameralistik für Gemeinden und Landkreise. Nur ungefähr 10% von ihnen, darunter ein Landkreis, haben sich bisher für die Doppik entschieden. Seitens des Gesetzgebers und der Landesbehörden in Thüringen gibt es seit etlichen Jahren kaum Initiativen oder Unterstützungsangebote für diejenigen, die den Übergang zur Doppik vollzogen haben, planen oder erwägen.

Wir als leitende MitarbeiterInnen der Doppik-Kommunen kritisieren das sehr. Das doppische kommunale Rechnungswesen ist unserer Meinung nach die einzig zukunftsweisende und nachhaltige Option. Mit der Doppik wird

- eine realistische Darstellung des Ressourceneinsatzes für die kommunalen Aufgaben erreicht und aufgezeigt, ob eine Kommune den Substanzerhalt der Vermögensgegenstände gewährleisten kann, die letztlich allen Bürgerinnen und Bürgern gehören,
- ein wichtiger Impuls für Verwaltungsmodernisierung, Steuerung durch Ziele und Kennzahlen sowie Transparenz der kommunalen Finanzlage gegeben,
- die Vergleichbarkeit von kommunalen Haushalten, öffentlichen Unternehmen und rein privaten Unternehmen verbessert, was kommunalen Mandatsträgern, und Verwaltungsmitarbeitern zugutekommt und die Gewinnung von Fachkräften für die kommunale Finanzverwaltung erleichtert,
- eine unerlässliche Voraussetzung für die Umsetzung der europäischen Rechnungswesenstandards für den öffentlichen Sektor EPSAS geschaffen, deren Einführung im kommenden Jahrzehnt bevorsteht.

In diesem Sinne hat sich die Koalition aus LINKE, SPD und Grünen im Koalitionsvertrag vom 20.11.2014 eine Prüfung „der verbindlichen Einführung der doppelten Buchführung auf möglichst vereinfachten Rechtsgrundlagen“ zur Aufgabe gemacht, allerdings im Rahmen von Gebiets- und Verwaltungsreform. Wir sehen insbesondere zur Gebietsreform keine Verknüpfung. Die Anwendung der Doppik muss für Kommunen jeder Größe erleichtert und attraktiv gemacht werden, erst danach stellt sich die Frage einer Verbindlichkeit.

Noch schlimmer als mangelnde Impulse und Unterstützung ist es daher, dass doppelkommunale Kommunen in Thüringen in verschiedener Weise gegenüber den kameralistischen Kommunen benachteiligt werden, was statt notwendiger Anreize zum Umstieg deren Gegenteil bewirkt. Auf diese Thematik wird unten detailliert eingegangen.

Zunächst jedoch möchten wir bekräftigen, dass wir die Einführung der Doppik in unseren – sehr unterschiedlichen – Kommunen für die richtige Entscheidung halten, die wir konsequent umsetzen wollen und allen anderen Kommunen empfehlen.

Wir sehen die einzig zukunftsfähige Entwicklung darin, dass am Ende einer möglicherweise langen Übergangsfrist alle Thüringer Kommunen die Doppik umsetzen. Dazu bedarf es

- eines klaren Bekenntnisses der Landespolitik zu diesem Ziel
- dauerhaft wirksamer Erleichterungen und Vereinfachungen der Thüringer Doppik
- während der Übergangsfrist weiterer flexibler Erleichterungen für die doppelkommunalen Kommunen, um Benachteiligungen gegenüber den kameralistischen Kommunen zu vermeiden.

2. Erleichterungen beim Umstieg auf Doppik

- Die Frist für die Aufstellung einer Eröffnungsbilanz soll gegenüber den geltenden Regelungen um zwei Jahre und die für die Aufstellung des ersten und zweiten doppelkommunalen Jahresabschlusses um ein Jahr gegenüber den geltenden Regelungen (jeweils sechs Monate) verlängert werden.

Die Erfahrung der Doppik-Kommunen zeigt, dass diese Zeiträume benötigt werden. Dies ist für eine Umstellung, die viele Jahrzehnte wirken soll, auch akzeptabel und angemessen.

- Für die besonders aufwendige Bewertung von Vermögensgegenständen und Forderungen sollen Vereinfachungen bzw. höhere Wertgrenzen verankert werden, insbesondere eine Wertgrenze für Einzelbewertung von mindestens 5.000 € und die Übernahme der GWG-Grenze von 800 € aus dem HGB. Weiterhin soll der Stichtag, ab dem mit realen Anschaffungs- und Herstellungskosten zu bewerten ist, auf fünf Jahre vor der jeweiligen Doppikeinführung festgelegt werden anstatt fix auf den 1.1.2005. Für die Wertberichtigung von Forderungen sollen, ausgehend vom Prinzip pauschalierter Einzelwertberichtigungen, Empfehlungen entwickelt werden.
- Weiterhin muss die fachliche Hilfestellung, Begleitung und Weiterbildung für Kommunen, die auf Doppik umsteigen, stark verbessert bzw. überhaupt wieder etabliert werden. Hierfür sollten Bildungseinrichtungen des Landes wie die DHGE, die Fachhochschulen oder die Thüringer Verwaltungsschule als Partner gewonnen werden. Daraus sollen fakultative fachliche Angebote, eine aktuelle Kommentierung des ThürKDG und der ThürGemHV-Doppik, die Erstellung bzw. Fortschreibung der Verwaltungsvorschriften, die Erarbeitung von Mustersets für Produktkennzahlen u.ä. hervorgehen.

3. Erleichterungen beim Nachweis des Haushaltsausgleichs innerhalb der Doppik

Nach § 18 ThürGemHV-Doppik ist der Haushaltsausgleich im Ergebnisplan und im Finanzplan nachzuweisen. Wir als Vertreter der doppelischen Kommunen halten dies grundsätzlich, gemessen an den Grundsätzen und Zielen der Doppik, für folgerichtig und die einzig sinnvolle Regelung.

Jedoch wird der Haushaltsausgleich im Ergebnisplan durch nicht zahlungswirksame Aufwendungen erschwert, was in der Kameralistik in keiner Weise der Fall ist und – leider – eine gravierende Benachteiligung und ein K.O.-Kriterium für viele Kommunen bei der Entscheidung für den Doppik-Umstieg darstellt.

Wir glauben, dass begrenzte flexibilisierende Regelungen hier ausreichend Erleichterung schaffen können, ohne die Grundsätze der Doppik aufzugeben:

- Abschreibungen (verringert um dazugehörige Sonderposten-Auflösung) für Vermögensgegenstände, die älter als 5 Jahre vor Doppik-Einführung sind, sollen durch Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage ausgeglichen werden können, um den Haushaltsausgleich nachzuweisen. Jedoch soll insgesamt nicht mehr als 50% der Allgemeinen Rücklage mit Stand Eröffnungsbilanz abgebaut werden dürfen, einschließlich der Regelung des folgenden Punktes.
- Die Rückstellungsbildung für Beamtenpensionen (genauer: für die in der Ruhestandszeit der Beamten abzuführenden Beiträge an die Versorgungskasse) soll durch eines der beiden im folgenden genannten Wahlrechte für die Kommunen
 - entweder befristet ausgesetzt werden (Auflösung der nach Erstellung der Eröffnungsbilanz erfolgten Zuführung über 5 Jahre, ab thüringenweit verbindlicher Doppikeinführung erneute Zuführung auf den dann aktuellen Stand über weitere 5 – 10 Jahre)
 - oder durch Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage entsprechend der jeweiligen Zuführung ausgeglichen werden können, um den Haushaltsausgleich nachzuweisen. Dabei wird diese Auflösung bei der Betrachtung der 50%-Grenze aus dem vorigen Punkt hinzugerechnet.Zu diesem Thema soll auch der Kommunale Versorgungsverband einbezogen werden.

4. Erleichterungen im Haushaltsvollzug und „Tagesgeschäft“

Leider gibt es die Tendenz, dass durch die Doppik zusätzliche Komplikationen für den Haushaltsvollzug und die tägliche Arbeit der Kommunalverwaltungen entstehen, ebenso wie für die Erstellung aller Anlagen und Dokumente des doppelischen Jahresabschlusses. Dies bietet meist keinen Mehrwert und führt vom Kerngehalt der doppelischen Steuerung weg. Daher regen wir Folgendes an:

- Einsetzung einer Arbeitsgruppe von Landesbehörden und kommunalen Vertretern zur Erarbeitung von Vereinfachungsvorschlägen für doppelische Dokumente/Formulare, Anhangsangaben und die Gliederungstiefe von Produkt- und Kontenrahmen.

- Solche Vereinfachungen können zum Teil generell gelten, aber sollen darüber hinaus auch von der Größe der Kommune abhängig gemacht werden. Vorbild können die Größenklassen von Kapitalgesellschaften nach § 267 HGB sein. Letztlich darf das Rechnungswesen einer Kommune nicht komplizierter sein als das einer GmbH vergleichbarer Größe (gemessen an Bilanzsumme, Erlösen, Arbeitnehmern).

Weiterhin kann Aufwand im Vollzug und für Nachtragshaushaltspläne verringert werden durch folgende Änderungen:

- Standardmäßige Einführung eines Gesamtdeckungsprinzips für Erträge und Aufwendungen über Teilpläne hinweg, verbunden mit der Möglichkeit, dies durch Haushaltsbeschluss einzuschränken.
- Einführung einer Übertragbarkeit ins jeweils nächste Haushaltsjahr für Einzahlungen aus Investitionsfördermitteln.
- normierte Information des Gemeinderats/Kreistags über den aufgestellten Jahresabschluss durch eine Ergänzung in § 19 Abs. 2 ThürKDG: „Der Jahresabschluss ist innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahrs aufzustellen und sodann dem Gemeinderat vorzulegen.“
- Einführung von Schwellenwerten für das Erfordernis eines Nachtragshaushaltes in Höhe von 3% der ordentlichen Aufwendungen/Auszahlungen im Ergebnis-/Finanzplan oder 0,3% der Gesamtstellenzahl, mindestens größer als 1 VbE, im Stellenplan.

5. Erleichterungen für die Aufstellung von Gesamtabschlüssen

Wir glauben, dass die wirtschaftliche und politische Steuerung einer Kommune nur sachgerecht möglich ist, wenn sie die Sondervermögen und wesentlichen Beteiligungen an Zweckverbänden und privatrechtlichen Gesellschaften einbezieht. Dazu das äquivalente Steuerungsinstrument aus der Privatwirtschaft (dort „Konzernabschluss“) heranzuziehen, ist sinnvoll und richtig. Damit wird eine viel bessere Darstellung der Aufgabenerfüllung und der eingesetzten Ressourcen für die Daseinsvorsorge und die umfassende Förderung des Gemeinwesens ermöglicht, als durch Beteiligungsberichte.

Allerdings ist die Aufstellung von Gesamtabschlüssen eine sehr schwierige Aufgabe, die derzeit viele Kommunen fachlich und personell überfordert. Erst recht gilt dies für die Entwicklung von adäquaten Steuerungs- und Controllinginstrumenten auf der Grundlage konsolidierter Gesamtabschlüsse. Deswegen schlagen wir Erleichterungen und Fristverlängerungen vor, möchten aber an dem Ziel der „Gesamtbetrachtung“ festhalten:

- anstelle der derzeit vorgesehenen Abschaffung der Pflicht zur Aufstellung von Gesamtabschlüssen:
 - Verlängerung der Frist für die erstmalige Aufstellung von Gesamtabschlüssen um 5 Jahre und
 - Erhöhung der Befreiungsmöglichkeiten nach § 20 Abs. 9 ThürKDG von 20% auf 50% von Bilanzsumme bzw. Rückstellungen/Verbindlichkeiten

- Vereinfachung von speziellen Konsolidierungsregelungen, die im kommunalen Umfeld keinen adäquaten Erkenntnisgewinn bringen, wie z.B. Abschaffung der Zwischenergebniseliminierung und Abschaffung der Neubewertungsmethode zugunsten der in Hessen angewandten Buchwertmethode
- spezielles Augenmerk für die fachliche und auch finanzielle Unterstützung von Pilotprojekten und Kommunen, die bereits vor Eintreten der Gesamtabchluss-Pflicht sich dieser Aufgabe stellen

6. Kontinuierlicher Dialog der Kommunen mit Landespolitik und –behörden ist nötig

Wir, die im folgenden genannten Unterzeichner, sind als leitende kommunale Mitarbeiter des Bereichs Finanzen und Rechnungswesen sehr gut in der Lage, zu einer Weiterentwicklung der Doppik in Thüringen beizutragen. Sehr gern möchten wir in einen Prozess zur Weiterentwicklung der Thüringer Doppik unsere Praxiserfahrung und unsere Motivation zur Verwaltungsmodernisierung einbringen.

Diese Motivation teilen wir mit unseren MitarbeiterInnen, gerade auch den jüngeren unter ihnen, welche häufig AbsolventInnen von Thüringer Bildungseinrichtungen und Hochschulen sind, wie z.B. TVS und DHGE. Sie sind die jungen Fachkräfte, die wir dringend benötigen und auf deren Impulse wir setzen müssen.

Daraus ergaben sich bereits interessante Projekte und eine Brückenfunktion zu wissenschaftlicher und fachlicher Unterstützung. Deswegen sollten interessierte VertreterInnen von Bildungseinrichtungen und Hochschulen eng in die weitere Arbeit einbezogen werden.

Wir schlagen die Einrichtung einer Arbeitsgruppe aus VertreterInnen des Landes, der kommunalen Verbände, der doppelischen Kommunen sowie von Hochschulen und Bildungseinrichtungen vor, um unsere Anliegen detailliert zu beraten und in Vorschläge zu Gesetzes- und Verordnungsänderungen umzusetzen.

Aber auch im Vorfeld eines solchen Prozesses und begleitend dazu stehen wir den Landesbehörden, Landtagfraktionen und Parteien sehr gern zu Rückfragen und Diskussionen zur Verfügung. Wir freuen uns darauf, einen Beitrag für starke und moderne Thüringer Kommunen zu leisten.

Gera, 13. Juni 2018

Unterschriften der jeweiligen an der Erarbeitung beteiligten Vertreter der Ebene „Finanzdezernent“ oder „Leiter Kämmerei“, z.B. J. Engelhardt (Gera), L. Cebulski (Eisenberg), M. Berger (Jena) und weitere, die sich zur Unterzeichnung entschließen