



Schleswig-Holstein
Ministerium für Inneres und
Bundesangelegenheiten

Doppik Basiswissen

Handreichung
für Mandatsträger/innen,
interessierte Bürger/innen
sowie Verwaltungsangehörige

Referat IV 30

Kommunale Finanzen, Kommunalen Finanzausgleich,
Sparkassenwesen
im Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten
des Landes Schleswig-Holstein

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der schleswig-holsteinischen Landesregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Personen, die Wahlwerbung oder Wahlhilfe betreiben, im Wahlkampf zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die Druckschrift nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner Gruppen verstanden werden könnte. Den Parteien ist es gestattet, die Druckschrift zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder zu verwenden.

Dienstgebäude Düsternbrooker Weg 92, 24105 Kiel | Telefon 0431 988-0 | Telefax 0431 988-2833 |
Poststelle@im.landsh.de | www.landesregierung.schleswig-holstein.de |

Inhaltsverzeichnis

1	Zielsetzung der Handreichung.....	5
2	Welche Informationen liefert die Kameralistik - und welche fehlen?	7
3	Doppik - Warum sie sich in der Privatwirtschaft durchgesetzt hat.....	10
4	Warum die Doppik auch für den öffentlichen Bereich sinnvoll ist	13
5	Die kommunale Doppik in Schleswig-Holstein.....	14
5.1	Das Drei-Komponenten-Modell	14
5.2	Ergebnisrechnung - gibt Auskunft über den wirtschaftlichen Erfolg	15
5.2.1	Ergebnisrechnung erfasst Aufwendungen und Erträge	17
5.2.2	Ergebnisrechnung enthält Abschreibungen.....	18
5.2.3	Ergebnisrechnung enthält Zuführungen und Auflösungen von Rückstellungen.....	20
5.3	Finanzrechnung - zeigt Veränderungen des Finanzmittelbestands	24
5.4	Zu den Besonderheiten der Bilanz in der kommunalen Doppik	27
5.5	Wie ist der doppelte Haushaltsplan aufgebaut?	29
5.6	Worauf achtet die Kommunalaufsicht bei der Haushaltsgenehmigung?	31
5.7	Last but not least - der doppelte Jahresabschluss	32
6	Fazit.....	34

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Allgemeiner Aufbau der Bilanz.....	10
Abbildung 2: Drei-Komponenten-Modell in der kommunalen Doppik.....	15
Abbildung 3: Aufspaltung der Ergebnisrechnung nach Erfolgsquellen.....	16
Abbildung 4: Unterschiedliche Abbildung von Investitionen in Finanzrechnung und Ergebnisrechnung.....	19
Abbildung 5: Darstellung einer Barwertermittlung	22
Abbildung 6: Schematische Darstellung zur Entwicklung einer Pensionsrückstellung.....	23
Abbildung 7: Aufspaltung der Finanzrechnung nach Tätigkeitsbereichen	26
Abbildung 8: Positionen der kommunalen Bilanz.....	27
Abbildung 9: Inhalt des Haushaltsplans.....	29
Abbildung 10: Darstellung erheblicher Investitionen und ihrer finanziellen Auswirkungen auf die Folgejahre	30

1 Zielsetzung der Handreichung

Diese Handreichung richtet sich in erster Linie an Sie als Mandatsträgerinnen, Mandatsträger oder interessierte Bürgerinnen und Bürger wie auch an Verwaltungsangehörige schleswig-holsteinischer Kommunen. Sie verfolgt das Ziel, mit Hilfe von praxisorientierten Beispielen erste Kenntnisse über die kommunale Doppik in Schleswig-Holstein zu vermitteln. Zu diesem Zweck sollen Ihnen die wesentlichen Unterschiede zwischen **neuer kommunaler Doppik** und **althergebrachter Kameralistik** dargestellt sowie die Vor- und Nachteile der jeweiligen Systeme näher gebracht werden. Dies wird Ihnen ggf. den Weg hin zu einem modernen zukunftsweisenden Rechnungswesen in Ihrer Kommune, aber auch den Umgang mit der Doppik erleichtern.

Zur Historie: Noch bis einschließlich 2006 galt für alle Kommunen in Schleswig-Holstein mit der Kameralistik ein einheitliches Haushaltsrecht. Seit 2007 dürfen die Gemeinden oder Kreise alternativ ein doppeltes Rechnungswesen anwenden.¹ Derzeit besteht in Schleswig-Holstein in dieser Hinsicht - anders als in den meisten anderen Bundesländern - also eine **Wahlfreiheit**. Das heißt, dass die schleswig-holsteinischen Kommunen selbst entscheiden können, welches Rechnungswesen sie betreiben. Seit 2007 hat die Anzahl der Kommunen in unserem Land, die ihre Haushaltswirtschaft freiwillig nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung führen, kontinuierlich zugenommen. Heute bucht die **Mehrheit** der Kommunen in Schleswig-Holstein **doppisch**: So haben zum Jahr 2016 zwei Drittel aller Kommunen ihr Haushaltsrecht von der Kameralistik auf die Doppik umgestellt, darunter sämtliche Kreise und kreisfreien Städte sowie 16 der 17² kreisangehörigen Städte, die der Aufsicht des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten (MIB) unterstehen.

Das kommunale doppelte Haushaltsrecht orientiert sich an dem in der privaten Wirtschaft vorherrschenden Rechnungswesen der doppelten Buchführung. Die schleswig-holsteinische kommunale Doppik basiert im Wesentlichen auf den Regelungen des deutschen Handelsgesetzbuchs (HGB).

Die Vorteile der Doppik gegenüber der Kameralistik bestehen in der Abbildung sämtlicher Vermögenswerte und Schulden in der **Bilanz** sowie in der Darstellung eines **realitätsnahen Ressourcenverbrauchs**. Aus dem doppelten Rechnungswesen kann durch **periodengerechte** Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen der **wirtschaftliche Erfolg** abgeleitet werden. Die Vorteile eines solchen periodengerechten Rechnungswesens werden auch auf **europäischer Ebene** gesehen. So verfolgt die europäische Kommission mit der Einführung einheitlicher europäischer Rechnungslegungsstandards (European Public Sector Accounting Standards - **EPSAS**) gleichfalls den Ansatz eines periodengerechten staatlichen Rechnungswesens in ihren Mitgliedsstaaten.

1 Vgl. hierzu IMK-Beschluss vom 21. November 2003 unter <http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/K/kommunales/kommunalefinanzen/Haushaltsreform/doppisch.html>.

2 Zu den genannten Städten gehört auch die Stadt Kaltenkirchen. Der Landrat des Kreises Segeberg ist ab 2012 zur Kommunalaufsicht über die Stadt Kaltenkirchen herangezogen worden.

Gewiss verursacht die Umstellung des Rechnungswesens von der Kameralistik auf die Doppik erst einmal Aufwand, während sich kurzfristig kaum ein Nutzen zeigt. In der Praxis hat sich bundesweit herausgestellt, dass mitunter die für die **Eröffnungsbilanz** erforderliche Erfassung und Bewertung des Vermögens und der Schulden erhebliche Ressourcen in Anspruch genommen hat. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit hat das MIB als Verordnungsgeber daher diverse **Erleichterungen** für die Erfassung und Bewertung des Vermögens und der Schulden vorgesehen, die von den Kommunen umfassend genutzt werden können und sollten. Selbstverständlich stehen darüber hinaus die jeweiligen Kommunalaufsichtsbehörden im Umstellungsprozess beratend und unterstützend zur Verfügung. Ferner hat der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein auf Basis einer durchgeführten Querschnittsprüfung kommunaler Körperschaften konkrete praktische Hinweise und Ratschläge zur Erstellung von Eröffnungsbilanzen gegeben, die ebenfalls hilfreich sind.³ Genauso verweisen möchten wir auf die Informations-Seiten zum **Neuen Kommunalen Rechnungswesen Schleswig-Holstein**. Dort enthalten sind Antworten zu häufig gestellten Fragen in Zusammenhang mit der kommunalen Doppik in Schleswig-Holstein.⁴

Sie werden am Ende der Lektüre erkennen, dass die Doppik mehr Transparenz schafft und hierdurch Ihre Entscheidungsgrundlagen verbessert. Die Doppik unterstützt damit nachhaltiges, wirtschaftliches Handeln im Sinne der **Generationengerechtigkeit**. Und dies ist angesichts des demografischen Wandels und knapper Mittel von wachsender Bedeutung. Es ist an Ihnen, die durch die Doppik bereitgestellten zusätzlichen Informationen in diesem Sinne zu nutzen!

3 Handreichung über die wesentlichen Ergebnisse aus der Querschnittsprüfung von Eröffnungsbilanzen kommunaler Körperschaften vom 16.10.2009, http://www.landesrechnungshof-sh.de/file/handreichung_eroeffnungsbilanzen_2009.pdf.

4 <http://www.nkr-sh.de>

2 Welche Informationen liefert die Kameralistik - und welche fehlen?

Der Begriff der **Kameralistik** bzw. des Kameralismus ist schon mehrere hundert Jahre alt. Er entwickelte sich aus dem lateinischen Begriff „camera“ im Sinne von fürstlicher Rechnungskammer bzw. für den fürstlichen Haushalt zuständige Behörde. Heute wird hierunter in der Regel das in der öffentlichen Verwaltung verwendete System der Buchführung verstanden. Die Buchführung im Sinne der Kameralistik ist auf den Nachweis von Ausgaben und Einnahmen sowie den Vergleich mit dem Haushaltsplan ausgerichtet.⁵

Über den kamerale **Haushaltsplan** erteilen die politischen Entscheidungsträger (Legislative) der Verwaltung (Exekutive) **Ermächtigungen**, bestimmte **Ausgaben** zu tätigen. Gleichzeitig werden im Haushaltsplan die **erwarteten Einnahmen** angesetzt. Nach Abschluss des Haushaltsjahres erfolgt in der **Jahresrechnung** die Gegenüberstellung der Soll-Zahlen des Haushalts mit den tatsächlich erzielten Ist-Zahlen. So wird erkennbar, inwieweit die Vorgaben des Haushaltsplans beim Vollzug des Haushalts erreicht wurden. Der Vorteil der Kameralistik liegt darin, dass sie vergleichsweise einfach aufgebaut und dadurch recht übersichtlich ist.

Ein großes Defizit der Kameralistik besteht dagegen darin, dass absehbare zukünftige finanzielle Verpflichtungen keinerlei Berücksichtigung finden. Denn in der **Kameralistik** kommt jede Generation grundsätzlich nur für die **Zahlungen** auf, die aktuell anstehen. Deutlich wird dies an dem folgenden Beispiel:

Beispiel 1:

Bei den **Gehältern** der **Beamtinnen und Beamten** werden im kamerale Rechnungswesen nur die Beträge erfasst, die **tatsächlich ausgegeben** werden.

Hierin sind noch keine Bestandteile für die Altersversorgung enthalten. Die **Pensionen** der Beamtinnen und Beamten schlagen in der Kameralistik erst zu Buche, wenn entsprechende Zahlungen nach deren Pensionierung geleistet werden.

Durch ihre Arbeitsleistung haben sich die Beamtinnen und Beamten ihre Pensionen allerdings bereits in früheren Jahren verdient und somit ihren Anspruch hierauf wirtschaftlich begründet. Gerechter wäre es, wenn für die Pensionen schon während der aktiven Dienstzeit der Beamtinnen und Beamten und somit auch von der Generation, die von der Arbeitsleistung der Beamtinnen und Beamten profitiert hat, entsprechende finanzielle Reserven angelegt würden.

⁵ Vgl. Engels/Eibelshäuser, 2010, Öffentliche Rechnungslegung - Von der Kameralistik zur Doppik, Teil 1, Tz. A.

Obwohl also solche zukünftigen finanziellen Verpflichtungen wie die erst in der Zukunft fälligen Pensionszahlungen einen nicht unwesentlichen Teil der öffentlichen Verschuldung darstellen, werden sie in der Kameralistik nicht abgebildet. Diesen Teil der (verdeckten) Verschuldung bezeichnen wir als **implizite Verschuldung**.

Doch nicht nur die Schulden, auch die vorhandenen Vermögenswerte bzw. deren Abnutzung bildet die Kameralistik nur unzureichend ab:

Im kameralen Haushalt und in der Jahresrechnung werden beispielsweise bei **Investitionsgütern** zwar im jeweiligen Jahr die anfallenden Anschaffungs- bzw. Herstellungsausgaben in voller Höhe gebucht. In den Folgejahren verschwinden die Investitionsgüter jedoch mehr oder weniger aus dem Blick des Kameralisten.

Beispiel 2:

Eine Kommune **baut** im Jahr 2016 einen neuen **Kindergarten** für **500.000 €**. Im kameralen Haushalt 2016 sind entsprechend 500.000 € bereitgestellt. Die Haushaltsmittel für den Kindergartenbau werden wie vorgesehen komplett 2016 ausgezahlt. In den folgenden Jahren fallen lediglich noch die Ausgaben für den laufenden Betrieb des Kindergartens im Haushalt an.

Obwohl der Kindergarten über Jahrzehnte und damit auch von künftigen Generationen genutzt wird, werden die Investitionsausgaben allein dem Haushaltsjahr zugerechnet, in dem der Bau bezahlt wurde. Gerechter wäre auch hier eine Verteilung der finanziellen Lasten auf die gesamte wirtschaftliche Nutzungsdauer des Kindergartens. Dadurch würde die heutige Generation nicht unverhältnismäßig hoch mit der Finanzierung des Kindergartens in Anspruch genommen.

Die beschriebenen Defizite sind in der Kameralistik systembedingt: Denn im kameralen Rechnungswesen werden traditionell nur so genannte **zahlungsstromorientierte Größen** erfasst. Dabei wird hier meist von Ausgaben und Einnahmen gesprochen. Dies entspricht in der betriebswirtschaftlichen Definition im Wesentlichen den **Auszahlungen** und **Einzahlungen**.

Problematisch ist, dass durch die Erfassung allein der zahlungswirksamen Geschäftsvorfälle im Umkehrschluss zahlungsunwirksame Geschäftsvorfälle des jeweiligen Haushaltsjahrs in der Kameralistik unberücksichtigt bleiben. Und dies wirkt sich dann u. a. wie in den Beispielen beschrieben aus.

Weitere Probleme der Kameralistik entstehen dann, wenn Aufgaben der öffentlichen Verwaltung in rechtlich selbstständige Organisationen ausgegliedert werden. Denn solche **Ausgliederungen**, die häufig in privatrechtlicher Form geführt werden, wenden häufig die

doppelte Buchführung an. Das wiederum führt im Ergebnis zu einem Nebeneinander von Kameralistik und doppelter Buchführung. Durch die Anwendung unterschiedlicher Systeme wird in der Folge die Gesamtbewertung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Kommune erschwert.

Im System der Kameralistik werden zukünftige finanzielle Verpflichtungen nicht abgebildet. Investitionen führen in der Kameralistik im Investitionszeitpunkt zu hohen einmaligen Belastungen, während die Folgejahre nicht belastet werden. Damit kann die Kameralistik keine umfassenden Informationen über die vorhandenen Vermögenswerte und Schulden liefern. Ebenfalls wird der Ressourcenverbrauch nicht vollständig abgebildet. Die Verwendung unterschiedlicher Rechnungssysteme in der Kernverwaltung einer Kommune und ihren Ausgliederungen erschwert zudem eine Gesamtbewertung der wirtschaftlichen Lage einer Kommune.

3 Doppik - Warum sie sich in der Privatwirtschaft durchgesetzt hat

„Welche Vorteile gewährt die doppelte Buchführung dem Kaufmanne! Sie ist eine der schönsten Erfindungen des menschlichen Geistes und ein jeder guter Haushalter sollte sie in seiner Wirtschaft einführen.“

Dieses Zitat stammt aus dem Bildungsroman „Meister Wilhelms Lehrjahre“ von Johann Wolfgang von Goethe aus 1795/96. Beschrieben hat das System der doppelten Buchführung schon früher der italienische Franziskanerpater Luca Pacioli in einem Buch von 1494. Der Begriff Doppik steht als Synonym für die „doppelte Buchführung in Konten“. ⁶ Ebenso wie die Kameralistik hat also auch das System der doppelten Buchführung eine lange Tradition. Dass sie sich in dieser Zeit bewährt hat, zeigt sich darin, dass sie heute das vorherrschende System der Buchführung in der Privatwirtschaft ist.

Die wesentlichen Regelungen hierzu finden sich heute im Dritten Buch des Handelsgesetzbuchs (§§ 238 ff. HGB). In der doppelten Buchführung werden sowohl die Vermögenswerte, z. B. Investitionsgüter, als auch deren Finanzierung über eigenes Kapital oder Schulden übersichtlich in der **Bilanz** dargestellt.

Abbildung 1: Allgemeiner Aufbau der Bilanz

Bilanz		
Aktiva		Passiva
Vermögensformen Wo ist das Kapital angelegt? 1. Anlagevermögen (z.B. Gebäude, Fuhrpark) 2. Umlaufvermögen (z.B. Vorräte, Betriebsstoffe)		Vermögensherkunft/Finanzierung Woher stammt das Kapital? 1. Eigenkapital 2. Fremdkapital
Vermögen	=	Kapital

Der Begriff Bilanz stammt vom italienischen „bilancia“ und bedeutet übersetzt Waage. Die Bestände in der Bilanz werden durch **Inventur** zunächst erfasst und dann bewertet. Jeder Geschäftsfall verändert die Bilanz in doppelter Weise, wodurch das System in sich konsistent und das **Gleichgewicht** der Bilanz immer erhalten bleibt.

⁶ Vgl. Engels/Eibelshäuser, 2010, Öffentliche Rechnungslegung - Von der Kameralistik zur Doppik, Teil 2, Tz. C II.

Beispiel 3:

Eine Kommune **kauft Vorräte auf Ziel** für 5.000 €.

Dieser Geschäftsfall tangiert einerseits die Aktivseite der Bilanz- das Umlaufvermögen erhöht sich. Andererseits steigen die Verbindlichkeiten (Fremdkapital) auf der Passivseite.

Aus der Bilanz lässt sich auf einen Blick herauslesen, wie das Vermögen finanziert ist (Eigen- oder Fremdkapital/ Schulden) und worin es besteht (Anlage- oder Umlaufvermögen). Dabei werden die Bilanzpositionen in einzelne **Konten** untergliedert (vgl. § 266 HGB). Durch Bestandsvergleich, also den Vergleich des Eigenkapitals am Ende des Jahres mit dem Eigenkapital am Anfang des Jahres, kann auf einfache Art und Weise der Jahreserfolg ermittelt werden.

Zusätzlich zu den Bestandskonten in der Bilanz werden so genannte Erfolgskonten geführt. Sämtliche **Erträge** und **Aufwendungen** gehen in eine separate so genannte **Gewinn- und Verlustrechnung** ein. Dabei werden die Geschäftsfälle grundsätzlich **periodengerecht** erfasst (§ 252 Absatz 1 Nummer 5 HGB). Das heißt, sie werden der Abrechnungsperiode zugeordnet, in der sie wirtschaftlich entstanden sind. Erst hierdurch werden belastbare Aussagen dazu möglich, ob die in der jeweiligen Periode erzielten Erträge ausreichen, die auf den gleichen Zeitraum entfallenen Aufwendungen zu decken. Dies stellt einen grundlegenden Unterschied zur Kamealistik dar, wo der Zeitpunkt der **Zahlung** und nicht der wirtschaftliche Zusammenhang mit der Leistung dafür verantwortlich ist, wann der Geschäftsfall verbucht wird.

Das **Ergebnis** der Gewinn- und Verlustrechnung - entweder also ein Gewinn oder ein Verlust - fließt wiederum in die **Bilanz** ein und führt dort zu einer Erhöhung oder einer Verminderung des **Eigenkapitals**.

Der Jahreserfolg wird in der doppelten Buchführung also nicht nur durch den oben genannten Bestandsvergleich des Eigenkapitals sichtbar, sondern darüber hinaus durch eine zusätzliche Gewinn- und Verlustrechnung.

Den Jahreserfolg zu ermitteln ist für einen Unternehmer der Privatwirtschaft essentiell. Denn hier gilt das Prinzip der **Gewinnmaximierung**. Wird das gesteckte Jahresziel hinsichtlich des Gewinns nicht erreicht, oder schlimmer noch, wird ein Verlust erwirtschaftet, so wird die Unternehmensleitung Gegenmaßnahmen einleiten müssen, um das Unternehmen auf Dauer fortführen zu können.

Das Rechnungswesen der doppelten Buchführung hat sich in der Privatwirtschaft durchgesetzt, weil es die wichtigsten **Informationsfunktionen** für Unternehmenseigner, Staat (Finanzämter) und Gläubiger (Fremdkapitalgeber) erfüllt.

Im System der doppelten Buchführung liefern die Bilanzen nicht nur umfassende Informationen zur Vermögens- und Finanzierungsstruktur, sondern im zeitlichen Vergleich auch zum Erfolg der Organisation.

Um den Informationsfunktionen nach möglichst einheitlichen Kriterien gerecht zu werden, gibt das HGB allgemeine **Bilanzierungsgrundsätze** vor. Herauszustellen ist hierbei vor allem das **Vorsichtsprinzip** (§ 252 Absatz 1 Nummer 4 HGB), welches im Wesentlichen dem **Gläubigerschutz** dienen soll. Das Vorsichtsprinzip zielt darauf ab, zu optimistische Einschätzungen hinsichtlich der Vermögens-, Schulden- und Ertragslage zu unterbinden.

Das Vorsichtsprinzip findet seinen Ausdruck z. B.

- im Realisationsprinzip, d. h., Gewinne dürfen erst ausgewiesen werden, wenn sie realisiert worden sind,
- im Niederstwertprinzip, d. h., das Vermögen ist von verschiedenen möglichen Wertansätzen (Marktwert oder Anschaffungskosten) mit dem jeweils niedrigeren Wert anzusetzen wie auch
- im Imparitätsprinzip, d. h., Verluste sind bereits dann auszuweisen, wenn deren Eintritt wahrscheinlich ist.

4 Warum die Doppik auch für den öffentlichen Bereich sinnvoll ist

Wir haben bereits herausgearbeitet, dass die Doppik gegenüber der Kameralistik umfassender informiert. In der Privatwirtschaft werden diese Informationen dringend von verschiedenen Interessengruppen benötigt. Diese Interessengruppen sind allerdings im Bereich der öffentlichen Verwaltung in der Regel weniger (Gläubiger) oder so gut wie gar nicht (Finanzämter) relevant. Einen Unternehmenseigner mit Gewinnerzielungsabsicht gibt es im öffentlichen Bereich meist ebenfalls nicht.

Die Reform der öffentlichen Haushaltswirtschaft verfolgt allerdings ein anderes Ziel, welches gleichermaßen eine periodengerechte Abgrenzung der Geschäftsfälle sinnvoll macht:

So soll beruhend auf dem Prinzip der **intergenerativen Gerechtigkeit** der gesamte Ressourcenverbrauch einer Periode regelmäßig durch Erträge derselben Periode gedeckt werden. Hierdurch soll erreicht werden, dass die heutige Generation die von ihr in Anspruch genommenen staatlichen Leistungen über die von ihr gezahlten Steuern, Gebühren und Beiträge selbst finanziert. Heute verursachte Finanzierungslasten sollen nicht in die Zukunft und damit auf nachfolgende Generationen verschoben werden.⁷ Ein bekanntes Problem stellen in diesem Zusammenhang die bereits erwähnten zukünftigen Pensionsverpflichtungen dar. Diese Auszahlungen, die erst nach der Pensionierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fällig werden, müssen jeweils – mangels getroffener Vorsorge – aus den regelmäßigen Einzahlungen bestritten werden. Die Konsequenzen hieraus: Seit Jahren haben die öffentlichen Haushalte stetig steigende Versorgungsauszahlungen zu bewältigen. Das schränkt die finanziellen Spielräume der politischen Entscheidungsträger mehr und mehr ein.⁸ Würden in den öffentlichen Haushalten die künftigen Versorgungsverpflichtungen bereits während der aktiven Dienstzeit der Beamtinnen und Beamten ihren Niederschlag finden, so würde die Finanzsituation dadurch ehrlicher im Hinblick auf die wahren Belastungen. Das Sichtbarmachen künftiger Belastungen ermöglicht wiederum den Entscheidungsträgern, rechtzeitig eine entsprechende finanzielle Vorsorge zu betreiben. Dies schützt künftige Generationen vor übermäßigen finanziellen Belastungen.

7 Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung der Gemeindeordnung und anderer Gesetze (Doppik-Einführungsgesetz) vom 23. August 2006, Landtagsdrucksache 16/923.

8 Vgl. Jahresbericht 2014 der Versorgungsausgleichskasse Schleswig-Holstein (VAK), Tz. 5.2.1.2 Entwicklung der Versorgungsleistungen der umlagepflichtigen Mitglieder von 2008 bis 2017 sowie auch Landtagsdrucksache 18/3327 vom 02. September 2015, Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 2015-2019, Tz. 3.1.2 Verpflichtungen aus Pensionszusagen.

5 Die kommunale Doppik in Schleswig-Holstein

Für die kommunale Doppik in Schleswig-Holstein dienen die Bestimmungen des deutschen HGB als Referenzmodell. Das bedeutet jedoch keineswegs eine Eins-zu-eins-Übernahme der Regelungen. Das wäre auch nicht immer sachgerecht gewesen. Die für die schleswig-holsteinischen Kommunen grundlegenden und entsprechend angepassten Vorschriften finden sich

- in den §§ 75, 76 sowie 95 bis 95 p der **Gemeindeordnung** für Schleswig-Holstein in der jeweils gültigen Fassung sowie
- in der **Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik** (GemHVO-Doppik) sowie den weiteren dazugehörigen untergesetzlichen Vorschriften.

Alle Regelungen hat das zuständige Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten insbesondere in enger Abstimmung mit den kommunalen Landesverbänden erarbeitet.

5.1 Das Drei-Komponenten-Modell

In der Privatwirtschaft besteht gemäß § 242 Absatz 3 HGB der Jahresabschluss der Kaufleute grundsätzlich aus

1. der Bilanz sowie
2. der Gewinn- und Verlustrechnung.

Beide Bestandteile finden sich auch in der in Schleswig-Holstein angewendeten kommunalen Doppik. In der **kommunalen Doppik** wird jedoch anstelle des Begriffs der Gewinn- und Verlustrechnung der Begriff **Ergebnisrechnung** verwendet. Ergänzt wird die kommunale Doppik durch eine dritte Komponente – die **Finanzrechnung**. Somit umfasst die kommunale Doppik in Schleswig-Holstein folgende Bestandteile:

1. die Bilanz,
2. die Ergebnisrechnung sowie
3. die Finanzrechnung.

Das so genannte **Drei-Komponenten-Modell** ist auch bekannt unter der Bezeichnung Speyerer Verfahren nach Professor Lüder oder Wieslocher Modell.⁹ Dabei stehen die unterschiedlichen Zahlenwerke keineswegs unabhängig nebeneinander, wie die unten stehende Abbildung deutlich macht. So wirkt sich der **Ergebnissaldo** der Ergebnisrechnung auf das **Eigenkapital** auf der Passivseite in der Bilanz aus. Der in der Finanzrechnung ermittelte **Liquiditätssaldo** fließt hingegen in das **Umlaufvermögen** auf der Aktivseite der Bilanz. Die Bilanz stellt also in der kommunalen doppelten Buchführung gewissermaßen das Bindeglied zwischen den einzelnen Komponenten dar.

⁹ Vgl. Bräse/Hase/Leder, 2014, Gemeindehaushaltsrecht Schleswig-Holstein, Tz. 2.2.4.

Abbildung 2: Drei-Komponenten-Modell in der kommunalen Doppik

Finanzrechnung	Bilanz		Ergebnisrechnung
Einzahlungen ./. Auszahlungen	Aktiva	Passiva	Erträge ./. Aufwendungen
Liquiditätssaldo	Anlagevermögen Umlaufvermögen	Eigenkapital Fremdkapital	Ergebnissaldo
	Vermögen	Kapital	

5.2 Ergebnisrechnung - gibt Auskunft über den wirtschaftlichen Erfolg

In der Ergebnisrechnung werden **Aufwendungen** und **Erträge** einer Periode einander gegenübergestellt. § 2 GemHVO-Doppik enthält - in entsprechender Anwendung gemäß § 45 GemHVO-Doppik - eine Mindestgliederung der Ergebnisrechnung.

Das Jahresergebnis wird dabei zur besseren Analyse nach den Quellen des Erfolgs aufgespalten in:

- Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit,
- ordentliches Jahresergebnis und
- außerordentliches Ergebnis¹⁰.

Das **Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit** umfasst sämtliche Aufwendungen und Erträge der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit der Kommune. Rechnet man das **Finanzergebnis**, also den Saldo der Erträge aus Zinsen sowie Dividenden etc. und Aufwendungen aufgrund von Zinsen für in der Bilanz ausgewiesene Verbindlichkeiten u. ä, hinzu, erhält man das **ordentliche Jahresergebnis**. Um schließlich das **Jahresergebnis** zu ermitteln, ist darüber hinaus noch das **außerordentliche Ergebnis** zu berücksichtigen. Hierin enthalten sind gemäß § 59 Nr. 6 GemHVO-Doppik Geschäftsvorfälle, die außerhalb der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit anfallen, selten vorkommen und von einiger materieller Bedeutung sind. Dies können zum Beispiel Aufwendungen sein, die einmalig infolge eines Unwetters entstanden sind. Die separate Darstellung des außerordentlichen Ergebnisses kann sinnvoll sein, um Fehlinterpretationen des Jahresergebnisses durch eben jene Geschäftsvorfälle außerhalb der normalen Geschäftstätigkeit zu vermeiden.

¹⁰ Das HGB sieht seit dem 23. Juli 2015 keine Unterteilung mehr in ordentliches und außerordentliches Ergebnis vor. Eine entsprechende Vereinfachung wird auch für das kommunale Haushaltsrecht in Schleswig-Holstein diskutiert.

Der doppelte Haushalt ist nach § 26 GemHVO-Doppik ausgeglichen, wenn der Gesamtbetrag der Erträge die Höhe des Gesamtbetrags der Aufwendungen erreicht oder übersteigt.

In der kommunalen Doppik haben die Entscheidungsträger ihren Fokus vor allem auf die Ergebnisrechnung zu lenken. Denn hieraus lässt sich erkennen, ob der Ressourcenverbrauch einer Periode/ eines Jahres tatsächlich durch Erträge derselben Periode/ desselben Jahres im Sinne der Generationengerechtigkeit gedeckt werden kann.

Abbildung 3: Aufspaltung der Ergebnisrechnung nach Erfolgsquellen

Ordentliche Erträge

Steuern und ähnliche Abgaben
Zuwendungen und allgemeine Umlagen
Sonstige Transfererträge
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte
Privatrechtliche Leistungsentgelte
Kostenerstattungen und Kostenumlagen

...

./. Ordentliche Aufwendungen

Personalaufwendungen
Versorgungsaufwendungen
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen
bilanzielle Abschreibungen

...

= Ergebnis laufende Verwaltungstätigkeit

Ergebnis laufende Verwaltungstätigkeit

Finanzerträge

./. Zinsen u. sonst. Finanzaufwendungen

= Finanzergebnis

+ Finanzergebnis

= Ordentliches Jahresergebnis

Außerordentliche Erträge

./. Außerordentliche Aufwendungen

= Außerordentliches Ergebnis

+ Außerordentliches Ergebnis

= Jahresergebnis

5.2.1 Ergebnisrechnung erfasst Aufwendungen und Erträge

Die Ergebnisrechnung erfasst Aufwendungen und Erträge. Hierin unterscheidet sich die Ergebnisrechnung systematisch von der Finanzrechnung, die auf Auszahlungen und Einzahlungen abstellt. Die Begriffe Aufwendungen und Auszahlungen sowie Erträge und Einzahlungen können folgendermaßen voneinander abgegrenzt werden:

Im betriebswirtschaftlichen Sinn versteht man unter Aufwand den in Geld bewerteten Verbrauch aller Güter einer Abrechnungsperiode. Das heißt, dass im Gegensatz zur Auszahlung nicht der Zahlungszeitpunkt entscheidend ist, sondern die wirtschaftliche Verursachung.

Beispiel 4:

Eine Kommune hat **Ende 2015** ein älteres Kopiergerät reparieren lassen. Die **Rechnung** des Technikers über 75 € geht allerdings erst im **Januar 2016** bei der Kommune ein und wird danach umgehend **gezahlt**.

Die Begleichung der Technikerrechnung stellt eine **Auszahlung** im Jahr **2016** dar. Da die Leistung des Technikers jedoch bereits 2015 erbracht und die Zahlung somit wirtschaftlich 2015 verursacht wurde, ist in der doppelten Buchführung in Höhe von 75 € ein **Aufwand** für **2015** zu verbuchen.

Aufwendungen können **gleichzeitig Auszahlungen** bezogen auf die Abrechnungsperiode sein. Das macht das folgende leicht abgewandelte **Beispiel** deutlich.

Beispiel 5:

Eine Kommune hat **Mitte 2015** ein älteres Kopiergerät reparieren lassen. Die **Rechnung** des Technikers über 75 € geht **1 Woche später** ein und wird auch umgehend **gezahlt**.

Die Begleichung der Technikerrechnung stellt eine **Auszahlung** im Jahr **2015** dar. Da die Leistung des Technikers ebenfalls 2015 erbracht wurde, ist in der doppelten Buchführung in derselben Höhe auch ein **Aufwand** für **2015** zu verbuchen.

Erträge sind betriebswirtschaftlich als in Geld bewerteter Wertezuwachs einer Abrechnungsperiode, z. B. für erbrachte Dienstleistungen, zu verstehen. Dabei können auch Erträge gleichzeitig Einzahlungen bezogen auf die Abrechnungsperiode sein.

Beispiel 6:

Eine Kommune hat einem Forstbetrieb von **Januar bis einschließlich März 2016** eine **Halle** zur Lagerung von ofenfertigem **Brennholz** zur Verfügung gestellt. Der zwischen Kommune und Forstbetrieb geschlossene Mietvertrag sieht vor, dass der **Mietzins** komplett im Voraus bis zum **15. Dezember 2015** an die Kommune gezahlt wird.

Die Zahlung der Miete zum 15. Dezember 2015 stellt für die Kommune **2015** eine **Einzahlung** dar. Da die Dienstleistung der Bereitstellung der Halle für Lagerzwecke jedoch erst 2016 erbracht wird, ist der **Ertrag** in Höhe der Mietzahlung erst **2016** zu berücksichtigen.

5.2.2 Ergebnisrechnung enthält Abschreibungen

Die Ergebnisrechnung enthält als weitere „neue“ Größen Aufwendungen für Abschreibungen. Diese stehen immer im Zusammenhang mit Investitionen.

Investitions- oder Anlagegüter sind dadurch gekennzeichnet, dass sie über längere Zeit, zuweilen über Jahre oder Jahrzehnte, genutzt werden. Sie verursachen meist im Anschaffungs- bzw. Herstellungsjahr vergleichsweise hohe Auszahlungen.

Es gibt **abnutzbare** und nicht abnutzbare Anlagegüter. Bei den abnutzbaren Anlagegütern ist die wirtschaftliche Nutzungsdauer durch Abnutzung, Verschleiß, technischen Fortschritt oder außergewöhnliche Ereignisse begrenzt. Nach der wirtschaftlichen Nutzungsdauer müssen die Anlagegüter in der Regel ersetzt werden. Zu den abnutzbaren Wirtschaftsgütern zählen beispielsweise Kraftfahrzeuge, Computer oder auch Straßen, Wege und Gebäude. Zu den **nicht abnutzbaren Anlagegütern** gehören dagegen Grund und Boden.

Die während der Nutzung der Anlagegüter eintretenden **Wertminderungen** werden in der doppelten Buchführung durch die Abschreibungen erfasst und in der Ergebnisrechnung den jeweiligen Abrechnungsperioden als Aufwand zugerechnet. Hiermit werden die Wertminderungen nicht nur sichtbar gemacht. Gleichzeitig werden die wirtschaftlichen Belastungen auf die gesamte Nutzungsdauer des Anlagegutes verteilt. Damit ist gewährleistet, dass nicht eine Generation unverhältnismäßig hoch in Anspruch genommen wird.

Es gibt verschiedene Abschreibungsmethoden. Meist wird der Einfachheit halber die lineare Abschreibungsmethode genutzt, in welcher der Anschaffungs- bzw. Herstellungswert des Anlagegutes als Aufwand gleichmäßig auf die voraussichtliche Nutzungsdauer verteilt wird. Bei dieser Methode wird eine gleichmäßige Abnutzung des Anlagegutes unterstellt.

Um eine einheitliche Vorgehensweise zu gewährleisten legt § 43 Absatz 1 GemHVO-Doppik für die kommunale Doppik in Schleswig-Holstein fest, dass grundsätzlich linear abzuschrei-

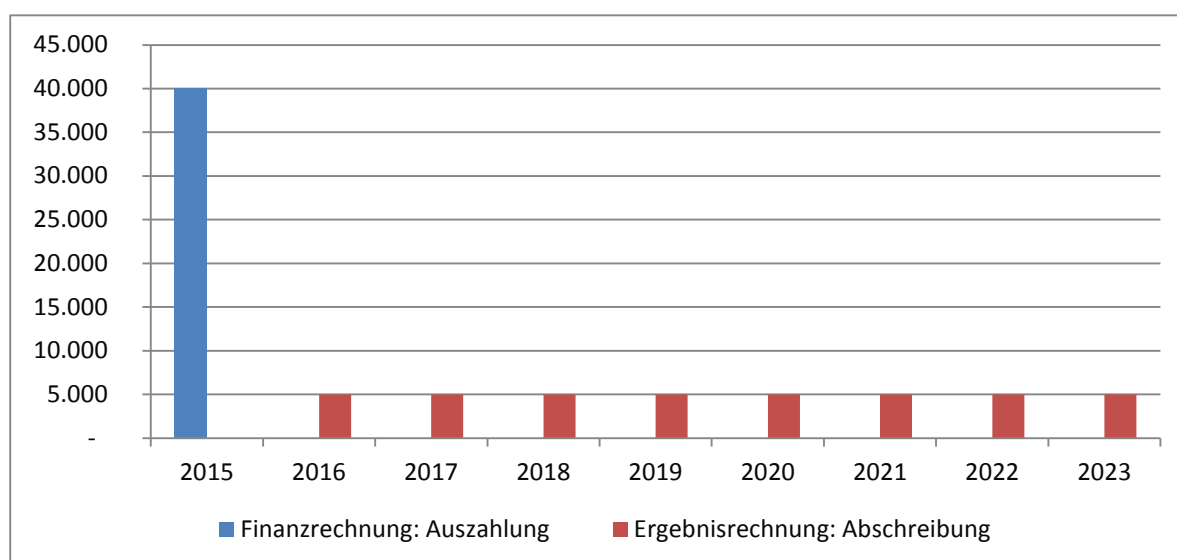
ben ist. Ebenfalls unter dem Gesichtspunkt der Einheitlichkeit ist für die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer die vom Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten herausgegebene Abschreibungstabelle¹¹ anzuwenden.

Aus der Abbildung 4 im nachfolgenden Beispiel wird erkennbar, dass Anschaffungs- bzw. Herstellungsauszahlungen und Abschreibungen zeitlich auseinanderfallen. Daher wird auch häufig für Abschreibungen der Begriff der **nicht zahlungswirksamen Aufwendungen** verwendet.

Beispiel 7:

Eine Kommune hat im Jahr **2015** einen neuen **Dienstwagen** für **40.000 €** gekauft. Die voraussichtliche wirtschaftliche **Nutzungsdauer** des Fahrzeugs beträgt **8 Jahre**. Die Kommune schreibt das Fahrzeug über die Nutzungsdauer hinweg linear mit jeweils **5.000 €** jährlich ab.

Abbildung 4: Unterschiedliche Abbildung von Investitionen in Finanzrechnung und Ergebnisrechnung



In Unternehmen der Privatwirtschaft fließen die Abschreibungen als Kosten auch in die Preiskalkulation ihrer Produkte ein. Über den Verkauf der Produkte erzielen die Unternehmen wiederum liquide Mittel, die dann grundsätzlich zur Finanzierung von Ersatzinvestitionen zur Verfügung stehen. Solche **Abschreibungsrückflüsse** stellen ein wichtiges **Finanzierungsinstrument** für Investitionen ins Anlagevermögen dar.

Das Ganze lässt sich von den grundlegenden Annahmen her auch auf die **kommunale Doppik** übertragen. Wenn jede Kommune ihre jährlichen Abschreibungen aus ihren jähr-

¹¹ Runderlass des Innenministeriums vom 8. Januar 2014 - IV 305 - 163.118.5.2.

lichen Erträgen also insbesondere ihren Steuern, Gebühren und Beiträgen erwirtschaftet, so stünden ihr zu gegebener Zeit ausreichende Mittel für Ersatzinvestitionen zur Verfügung und sie müsste hierfür keine Kredite aufnehmen.

5.2.3 Ergebnisrechnung enthält Zuführungen und Auflösungen von Rückstellungen

Weitere wichtige Größen stellen in der Ergebnisrechnung die Zuführungen und Auflösungen von Rückstellungen dar. **Rückstellungen** werden in der doppelten Buchführung gebildet für **ungewisse Verbindlichkeiten** und **drohende Verluste** aus schwebenden Geschäften.¹²

Auch dies ist Ausdruck der periodengerechten Erfolgsermittlung. Selbst wenn Höhe und Fälligkeit zukünftiger Zahlungsverpflichtungen noch nicht bekannt sind, werden solche Verbindlichkeiten als Aufwand in der Ergebnisrechnung der Abrechnungsperiode berücksichtigt, in der sie entstanden sind.

Beispiel 8:

Eine Kommune vermietet seit Jahren am gemeindeeigenen **Badestrand** ein kleines Gebäude an Frau H. Frau H betreibt hierin einen **Strandkiosk**. Nach der Sommersaison fällt im Herbst 2015 auf, dass das **Dach** des Kiosks **undicht** ist. Nach dem Mietvertrag ist die Gemeinde zur Instandsetzung verpflichtet. Die Kommune hat hierfür allerdings 2015 keinerlei Finanzmittel mehr zur Verfügung. Das Dach wird daher durch den Bauhof nur notdürftig geflickt.

Die Kommune bildet hierfür 2015 eine **Rückstellung** in Höhe der **geschätzten Reparaturkosten** von 7.000 € für die Instandsetzung des Daches. Die Zuführung zur Rückstellung wird als **Aufwand 2015 ergebniswirksam**.

Auch zukünftige Verpflichtungen zur Altersversorgung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden auf diese Art und Weise als Rückstellungen erfasst.

Grundsätzliche Regelungen zu Rückstellungen in der kommunalen Doppik enthält § 24 GemHVO-Doppik. Danach werden z. B. für die Pensionsverpflichtungen nach den beamtenrechtlichen Vorschriften so genannte **Pensionsrückstellungen** gebildet. Bereits in Vorjahren gebildete Rückstellungen werden als **Bestand** in der **Bilanz** ausgewiesen. **Zuführungen** und **Auflösungen** der Rückstellungen werden als **Aufwand** oder **Ertrag** in der **Ergebnisrechnung** erfasst. Sie sind ergebniswirksam, jedoch nicht zahlungswirksam.

Ist die Beamtin oder der Beamte bereits **pensioniert**, sind die noch zu leistenden künftigen Pensionszahlungen mit ihrem so genannten **vollen Barwert** in der Bilanz auszuweisen. Da-

¹² Vgl. § 249 HGB.

bei ist unter Barwert der heutige Wert der zukünftigen Zahlungen zu verstehen. Der Barwert einer Pensionsrückstellung gibt also die Höhe des Geldbetrages an, der ausreicht, um alle Leistungen auf Dauer mit diesem Vermögen sowie den über die Zeit erzielten Zinsen bestreiten zu können.¹³ Um den Barwert zu ermitteln, werden die in der Zukunft liegenden Zahlungen auf den heutigen Zeitpunkt abgezinst. Dieser Vorgehensweise liegt die Annahme zugrunde, dass derselbe Geldbetrag für uns einen umso höheren Wert besitzt, je früher wir ihn erhalten. Schließlich können wir den Geldbetrag ja in der Zwischenzeit „gewinnbringend“ verwenden.

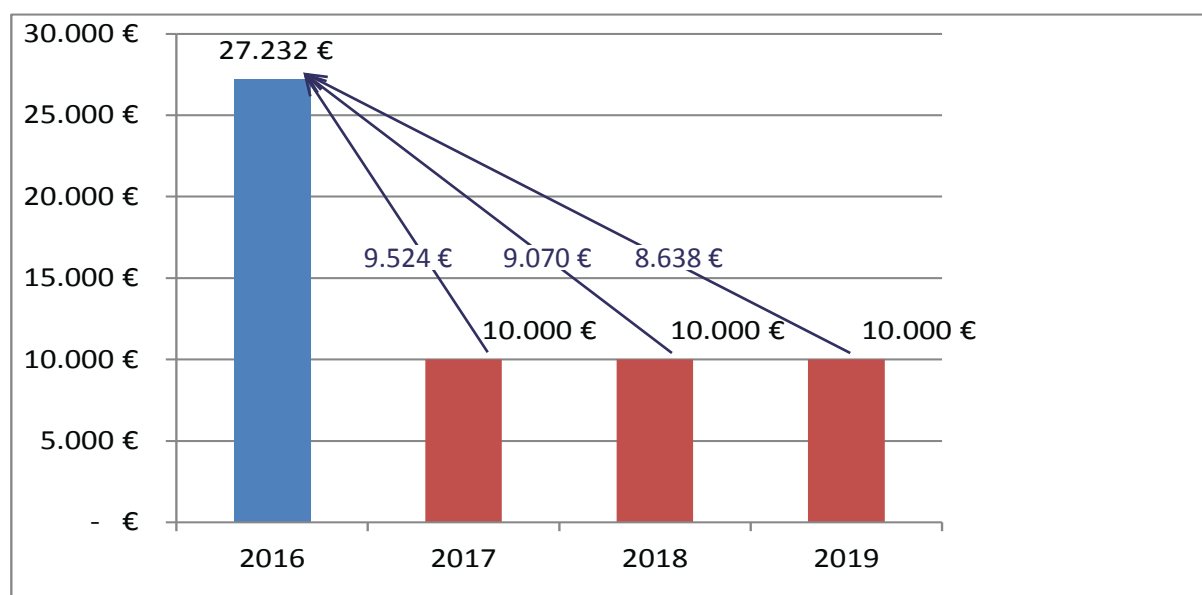
Das folgende Beispiel soll auf einfache Weise eine Barwertermittlung erklären.

¹³ Vgl. Grundsätze für die Bemessung von Pensionsrückstellungen durch die VAK vom 09. Oktober 2009.

Beispiel 9:

Bei einem Zinssatz von 5 % und in den Jahren 2017-2019 zu erwartender Zahlungen von jeweils 10.000 € beträgt der heutige Barwert für diese Zahlungen 27.232 €. Die **Abzinsungsfaktoren**, mit denen die einzelnen Jahreszahlungen im ersten Schritt multipliziert werden, errechnen sich im ersten Jahr aus $1/(1+0,05)^1$, im zweiten Jahr aus $1/(1+0,05)^2$ und im dritten Jahr aus $1/(1+0,05)^3$. Die jeweiligen Produkte werden anschließend zum Barwert addiert.

Abbildung 5: Darstellung einer Barwertermittlung



Aus der Abbildung wird klar, dass die Abzinsungsfaktoren und damit die Werte, die in den Barwert einfließen, umso niedriger sind, je weiter die Zahlungen in der Zukunft liegen. Mathematisch erklärt sich das dadurch, dass der Nenner in der oben dargestellten Formel von Jahr zu Jahr größer wird, der Abzinsungsfaktor verringert sich jeweils dementsprechend. Das bedeutet im Ergebnis, dass spätere Zahlungen weniger Einfluss auf den Barwert nehmen als frühere Zahlungen.

Doch nicht nur der Zahlungszeitpunkt, sondern auch die Höhe des Zinssatzes hat Einfluss auf den Barwert. Wählt man an Stelle von 5 % z. B. einen Zinssatz von 6 %, wird der Abzinsungsfaktor ebenfalls kleiner, was wiederum zu einem niedrigeren Barwert führt. Das bedeutet wiederum, je höher der gewählte Zinssatz, umso niedriger ist der Barwert zukünftiger Zahlungen. Umgekehrt gilt dementsprechend, je niedriger der gewählte Zinssatz, umso höher ist der Barwert.

Gemäß § 24 Satz 1 Nummer 1 GemHVO-Doppik ist für die Berechnungen von Pensionsrückstellungen für die zukünftigen Pensionszahlungen in schleswig-holsteinischen Kommunen einheitlich ein Zinssatz von 5 % zu Grunde zu legen.

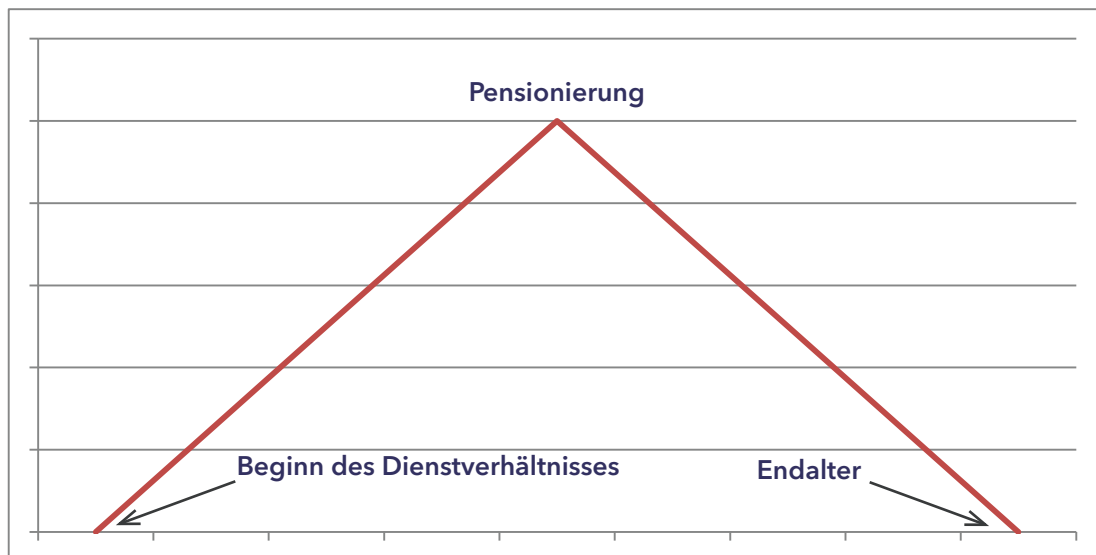
Für die noch **aktiven** Beamtinnen und Beamten werden die Pensionsrückstellungen im Gegensatz zu den bereits pensionierten Beamtinnen und Beamten **in Raten** über die Jahre entsprechend den erdienten Anwartschaften angesammelt. Damit wird während der aktiven Dienstzeit der Beamtinnen und Beamten über die Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen nach und nach Kapital aufgebaut, so dass bei Erreichen der Altersgrenze die Kommune über ausreichende Reserven verfügt, um den Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Später werden die Pensionsrückstellungen nach und nach wieder aufgelöst. Durch dieses System wird sichergestellt, dass die Finanzierung von bereits wirtschaftlich verursachten Zahlungsverpflichtungen nicht in die Zukunft verschoben wird.

Die Funktionsweise des Systems wird nochmals im folgenden Beispiel und in der darin enthaltenen Abbildung 6 verdeutlicht.

Beispiel 10:

Bei der **ratierlichen** Ansammlung der Pensionsrückstellungen für die aktiven Beamten erreicht die gebildete Rückstellung im Zeitpunkt der Pensionierung ihren höchsten Wert. In den folgenden Jahren wird sie entsprechend der zu leistenden Pensionszahlungen ratierlich aufgelöst.

Abbildung 6: Schematische Darstellung zur Entwicklung einer Pensionsrückstellung



Da die Berechnung von Pensionsrückstellungen sehr komplex ist, empfiehlt das MIB, die Beträge durch die **Versorgungsausgleichskasse der Kommunalverbände in Schleswig-Holstein (VAK)** ermitteln zu lassen.¹⁴ Der VAK gehören alle Gemeinden und Gemeindeverbände, Ämter und kommunalen Zweckverbände als Mitglied an, soweit sie Bedienstete mit Anspruch auf Versorgung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen beschäftigen.

Neben und unabhängig von der finanzmathematischen Berechnung der Pensionsrückstellungen übernimmt die VAK auch die tatsächliche Auszahlung der Pensionen an die Versorgungsempfänger. Um die Zahlungen zu finanzieren, erhebt die VAK gegenüber ihren Mitgliedern eine **Umlage**.

Sowohl die Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen wie auch die Umlage an die VAK schlagen sich in den Ergebnisrechnungen der Kommunen als Aufwand nieder. Trotzdem werden die Kommunen nicht zweifach belastet, denn:

1. Die jährlichen Zuführungen der Kommunen zu den Pensionsrückstellungen dienen der finanziellen Vorsorge für spätere Pensionszahlungen an die derzeit noch aktiven Beamten.
2. Die Umlagezahlungen der Kommune an die VAK sind demgegenüber zur Finanzierung der Pensionszahlungen an die bereits pensionierten Beamten gedacht. Da mit der Auszahlung der Pensionen durch die VAK die finanzielle Verpflichtung der Versorgungsempfänger gegenüber der Kommune teilweise eingelöst wird, kann die Kommune die in der Bilanz zur aktiven Dienstzeit der Versorgungsempfänger vorsorglich gebildete Pensionsrückstellung anteilig auflösen. Der Umlage an die VAK stehen somit in der Kommune die Erträge aus der Auflösung der Pensionsrückstellung gegenüber, so dass eine Doppelbelastung der Kommunen systematisch ausgeschlossen ist.

5.3 Finanzrechnung - zeigt Veränderungen des Finanzmittelbestands

Die **Finanzrechnung** der kommunalen Doppik ist das Pendant zur so genannten **Kapitalflussrechnung** in der Privatwirtschaft. Die Finanzrechnung wird Ihnen vertraut erscheinen, sofern Sie sich bereits mit der Kameralistik beschäftigt haben. Das liegt daran, dass die Finanzrechnung der kommunalen Doppik ähnlich wie die kameralen Rechenwerke zahlungsstromorientierte Größen enthält.

In der **Finanzrechnung** sind die im Haushaltsjahr eingegangenen **Einzahlungen** und geleisteten **Auszahlungen** getrennt voneinander nachzuweisen. Die Gliederung der Finanzrechnung richtet sich in entsprechender Anwendung nach § 3 GemHVO-Doppik.

¹⁴ Vgl. Erläuterungen zu § 24 GemHVO-Doppik.

Ähnlich wie die Ergebnisrechnung wird auch die **Finanzrechnung aufgespalten**. Die Darstellung der **Finanzmittelbewegungen** erfolgt nach **Tätigkeitsbereichen** als:

- Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit,
- Saldo aus Investitionstätigkeit sowie
- Saldo aus Finanzierungstätigkeit.

Aus der Addition des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit und des Saldos aus Investitionstätigkeit ergibt sich entweder ein **Finanzmittelüberschuss** oder ein **Finanzmitteldefizit**. Nimmt man den Saldo aus der Finanzierungstätigkeit hinzu, ergibt sich die Änderung des **Finanzmittelbestands**. Rechnet man im nächsten Schritt noch den Bestand an Finanzmitteln zu Beginn des Haushaltsjahres hinzu, so erhält man den **Finanzmittelbestand am Jahresende**.

Die Finanzrechnung ist im Gegensatz zur Ergebnisrechnung **liquiditätsbezogen** und dient dazu, den Einfluss der einzelnen Tätigkeitsbereiche auf den Finanzmittelbestand am Jahresende darzustellen. So werden die **Veränderung** des **Finanzmittelbestands** und deren **Ursachen** transparent gemacht.

Aus der Finanzrechnung lässt sich zudem rechnerisch die haushaltsrechtlich maximal zulässige Obergrenze für die Kreditaufnahme herleiten.

Abbildung 7: Aufspaltung der Finanzrechnung nach Tätigkeitsbereichen

Einzahlungen laufende Verwaltungstätigkeit

Steuern und ähnliche Abgaben
Zuwendungen und allgemeine Umlagen
Sonstige Transfererträge
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte
Privatrechtliche Leistungsentgelte
Kostenerstattungen und Kostenumlagen

...

./. Auszahlungen laufende Verwaltungstätigkeit

Personalauszahlungen
Versorgungsauszahlungen
Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen
Zinsen u. ä.

...

= Saldo laufende Verwaltungstätigkeit

Saldo laufende Verwaltungstätigkeit

Einzahlungen Investitionstätigkeit
./. Auszahlungen Investitionstätigkeit
= Saldo aus Investitionstätigkeit

+ Saldo aus Investitionstätigkeit

= Finanzmittelüberschuss/-defizit

Einzahlungen Finanzierungstätigkeit
./. Auszahlungen Finanzierungstätigkeit
= Saldo aus Finanzierungstätigkeit

+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit

= Änderungen des Bestands an eigenen Finanzmitteln

+ Finanzmittelbestand Jahresanfang

= Finanzmittelbestand Jahresende

5.4 Zu den Besonderheiten der Bilanz in der kommunalen Doppik

Die GemHVO-Doppik gibt in § 48 die **Positionen** an, die in der kommunalen Bilanz **mindestens** enthalten sein müssen. Die dort dargestellte **Bilanzgliederung** entspricht in groben Zügen der Gliederung in § 266 HGB für Kaufleute. Einige wenige Positionen, z. B. latente Steuern fehlen in der kommunalen Bilanz, da sie für die Kommunen keinen Sinn ergeben würden. Gleichzeitig treten andere Positionen hinzu.

Abbildung 8: Positionen der kommunalen Bilanz

Aktiva	Passiva
1. Anlagevermögen <ul style="list-style-type: none"> • Immaterielle Vermögensgegenstände • Sachanlagen • Finanzanlagen 	1. Eigenkapital <ul style="list-style-type: none"> • Allgemeine Rücklage • Sonderrücklage • Ergebnissrücklage • Vorgetragener Jahresfehlbetrag • Jahresüberschuss/ -fehlbetrag
2. Umlaufvermögen <ul style="list-style-type: none"> • Vorräte • Forderungen • Wertpapiere • Liquide Mittel 	2. Sonderposten
3. Aktive Rechnungsabgrenzung	3. Rückstellungen
	4. Verbindlichkeiten
	5. Passive Rechnungsabgrenzung

Charakteristisch für die kommunale Bilanz sind beispielsweise auf der Passivseite die **Sonderposten** u. a. für aufzulösende Zuschüsse. Regelungen zu den Sonderposten finden sich in § 40 Absatz 5 GemHVO-Doppik. Sie werden gebildet u. a. für **Fördermittel**, welche die Kommune für bestimmte **Investitionen** erhält.

Beispiel 10:

Eine Kommune beschafft für 500.000 € ein neues **Feuerwehrfahrzeug**. Feuerwehrfahrzeuge wie dieses werden regelmäßig zu **30 %** vom Kreis bezuschusst. Den Rest finanziert die Kommune über einen **Investitionskredit**. Das Feuerwehrfahrzeug wird in Betrieb genommen und mit seinen vollen Anschaffungskosten von 500.000 € im **Anlagevermögen** auf der **Aktivseite** der **Bilanz** aktiviert. Auf der Passivseite wird ein **Sonderposten** in Höhe des Zuschusses von **150.000 €** gebildet. Gleichzeitig entstehen zusätzliche **Verbindlichkeiten** von **350.000 €**.

Der gebildete Sonderposten wird über die wirtschaftliche Nutzungsdauer analog der anteiligen Abschreibungsaufwendungen für das Feuerwehrfahrzeug ertragswirksam aufgelöst.

Im Ergebnis schlagen somit nur die (Netto-)Abschreibungen auf den von der Kommune finanzierten Eigenanteil zu Buche. Dies ist sachgerecht, wenn man davon ausgeht, dass das nachfolgende Feuerwehrfahrzeug wieder in gleicher Höhe vom Kreis gefördert wird und somit Abschreibungsrückflüsse **nicht in voller Höhe** zur Refinanzierung einer Ersatzbeschaffung **erwirtschaftet** werden müssen.

Eine weitere Besonderheit in der Bilanz der kommunalen Doppik stellt die **Gliederung** des **Eigenkapitals**, u. a. in

1. die Allgemeine Rücklage,
2. die Sonderrücklage und
3. die Ergebnissrücklage dar.

Regelungen hierzu finden sich in § 25 GemHVO-Doppik.

1. Die **Allgemeine Rücklage** soll vergleichbar dem **Stammkapital** bei privatrechtlichen Gesellschaften besonders geschützt werden. Sie darf daher nur unter bestimmten Voraussetzungen mit Jahresfehlbeträgen verrechnet werden.
2. Eine **Sonderrücklage** wird gebildet z. B. für Investitionsförderungen, welche **nicht** aufgelöst werden sollen. Dadurch unterscheiden sie sich von den Investitionsförderungen, für die wie im Beispiel 10 erläutert Sonderposten gebildet werden. Sonderrücklagen werden dagegen gebildet z. B. für die so genannten **Sonderbedarfszuweisungen**. Im Unterschied zu den Investitionsförderungen, die über Sonderposten erfasst werden, **müssen** hier durch die Kommune die **vollen Abschreibungen erwirtschaftet werden**, um Vorsorge für Ersatzinvestitionen zu treffen.
3. Gemäß § 54 Absatz 3 GemHVO-Doppik ist darüber hinaus in der Eröffnungsbilanz eine **Ergebnissrücklage** in Höhe von 15 % der Allgemeinen Rücklage anzusetzen.

Später darf sie gemäß § 25 Absatz 3 GemHVO-Doppik grundsätzlich höchstens 33 % und soll mindestens 10 % der Allgemeinen Rücklage betragen. Die ErgebnISRücklage dient dem Ausgleich von Jahresfehlbeträgen (vgl. § 26 GemHVO-Doppik). Wenn dies mangels Masse nicht möglich ist, wird der Jahresfehlbetrag zunächst vorgetragen. Erst nach fünf Jahren darf dieser zu Lasten der Allgemeinen Rücklage ausgeglichen werden. Sinkt die ErgebnISRücklage unter 10 %, so ist die Kommune verpflichtet, die in § 6 Absatz 1 Nummer 8 GemHVO-Doppik genannten Übersichten zur Haushaltskonsolidierung zu erstellen.

5.5 Wie ist der doppische Haushaltsplan aufgebaut?

Auch in der kommunalen Doppik wird vor Beginn eines Haushaltsjahres ein Haushaltsplan aufgestellt. Die Ihnen ggf. aus dem kameralen kommunalen Haushaltswesen bekannte Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt entfällt jedoch.

Der doppische Haushaltsplan besteht gemäß § 1 GemHVO-Doppik aus **4 Komponenten**, und zwar

- dem Ergebnisplan,
- dem Finanzplan,
- den Teilplänen sowie
- dem Stellenplan.

Ergebnis- und Finanzplan entsprechen der bereits beschriebenen Gliederung. Bei den **Teilplänen** handelt es sich um Teil**ergebnis**- bzw. Teil**finanz**pläne. Diese sind gemäß § 4 GemHVO-Doppik entweder nach dem vom Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten bekannt gemachten **Produkt**rahmen oder nach **Organisationsbereichen** zu gliedern. Der Haushaltsplan enthält neben den für das relevante Jahr zu veranschlagenden Positionen die Ist-Ergebnisse des Vorvorjahres, die Haushaltsansätze des Vorjahres sowie die Planungspositionen der dem Haushaltsjahr folgenden drei Jahre: Ein Haushaltsplan für 2017 müsste dementsprechend folgende Positionen beinhalten:

Abbildung 9: Inhalt des Haushaltsplans

Ist 2015	Soll 2016	Soll 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020
----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

Bei der Aufstellung des Haushaltsplans sind die allgemeinen **Planungsgrundsätze** gemäß § 10 GemHVO-Doppik zu beachten. Erträge und Aufwendungen sind im Ergebnisplan in ihrer voraussichtlichen Höhe in dem Haushaltsjahr zu veranschlagen, dem sie wirtschaftlich zuzurechnen sind. Einzahlungen und Auszahlungen sind im Finanzplan in der Höhe der Höhe der voraussichtlich zu erzielenden oder zu leistenden Beträge zu veranschlagen.

Dem Haushaltsplan **sind** verpflichtend anzufügen

- ein **Vorbericht**,
- die **Bilanz** des **Vorvorjahres**,
- die **Hebesatzsatzung** sowie
- verschiedene weitere Übersichten und **Pläne**.

Dem Haushaltsplan **sollen** des Weiteren **Wirtschaftspläne** und oder **neueste Jahresabschlüsse** der Sondervermögen, Treuhandvermögen, Zweckverbände, Gesellschaften, Kommunalunternehmen oder Anstalten (ohne Sparkassen) beigelegt werden.

Der verbindlich vorgeschriebene **Vorbericht** soll gemäß § 6 GemHVO-Doppik einen Überblick über den Stand und die Entwicklung der Haushaltswirtschaft geben. Außerdem sollen die wesentlichen Zielsetzungen der Planung für das Haushaltsjahr und die folgenden drei Jahre sowie die Rahmenbedingungen der Planung erläutert werden. Der Inhalt des Vorberichts wird in § 6 GemHVO-Doppik detailliert vorgegeben. Dem Vorbericht sind verschiedene Übersichten beizufügen, für die in den meisten Fällen durch das MIB entsprechende Muster bereitgestellt wurden.

Beispiel 11:

Sehr informativ ist beispielsweise die nach Nummer 5 des § 6 Absatz 1 GemHVO-Doppik geforderte Darstellung der erheblichen Investitionen mit ihren finanziellen Auswirkungen auf die Folgejahre. Hierfür gibt es derzeit noch kein Muster. Diese könnte jedoch in etwa folgendermaßen aufgebaut sein:

Abbildung 10: Darstellung erheblicher Investitionen und ihrer finanziellen Auswirkungen auf die Folgejahre

Bezeichnung der Maßnahme	Nettoausszahlung ./. Zuwendungen	Abschreibungen/ Jahr	Zinsen 2 %/ Jahr	Fin. Auswirkungen/ Jahr
Umbau Feuerwehrentrale	185.700 €	61.900 €	3.714 €	65.614 €
Erwerb Anlagevermögen	60.000 €	4.000 €	1.200 €	5.200 €
Summe	245.700 €	65.900 €	4.914 €	70.814 €

Gerade vor größeren Vorhaben taucht immer wieder die Frage auf, wie sich die Investition in den folgenden Jahren in Form von Abschreibungen und Zinsen auf das Jahresergebnis der Kommune niederschlagen wird. Ist zumindest die Größenordnung der Auswirkungen bekannt, kann auf dieser Basis abgeschätzt werden, ob in den Folgejahren dementsprechend ausreichend Erträge zur (Re-)Finanzierung der Investition zur Verfügung stehen oder nicht. Abhängig vom Ergebnis kann die Kommune auf dieser Basis die möglicherweise erforderlichen Maßnahmen zur Ertragssteigerung ergreifen.

5.6 Worauf achtet die Kommunalaufsicht bei der Haushaltsgenehmigung?

Die Kommune hat für jedes Haushaltsjahr eine **Haushaltssatzung** zu erlassen (vgl. § 95 GO). Hierin setzt sie bestimmte **Eckwerte** des Haushaltsplans fest. Pflichtbestandteile sind u. a. die

- vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (**Kreditermächtigung**) sowie
- die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die künftige Haushaltsjahre mit Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen belasten (**Verpflichtungsermächtigungen**).

Der **Gesamtbetrag** der vorgesehenen **Kreditaufnahmen** bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der **Genehmigung** der **Kommunalaufsichtsbehörde** (§ 95 g Absatz 2 GO).

Das MIB hat eine **Kreditobergrenze** festgelegt.¹⁵ Diese wird rechnerisch aus der **Finanzrechnung** abgeleitet.

Sind in den Jahren, zu deren Lasten Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt sind, **Kreditaufnahmen vorgesehen**, so bedarf **auch** der **Gesamtbetrag** der **Verpflichtungsermächtigungen** im Rahmen der Haushaltssatzung der **Genehmigung** der **Kommunalaufsichtsbehörde** (§ 95 f Absatz 4 GO).

Es bestehen **weitere Genehmigungsvorbehalte**, soweit die Kommune

- kreditähnliche Rechtsgeschäfte (§ 95 g Absatz 5 GO) und
- Bürgschaften bzw. Verpflichtungen aus Gewährverträgen eingehen will (§ 95 h GO) oder
- beabsichtigt, Gemeindevermögen in Stiftungen einzubringen (§ 89 Absatz 3 i. V. m. § 95 j GO).

Die übrigen Festsetzungen in der Haushaltssatzung bezüglich des Ergebnis- oder Finanzplans, der Kassenkredite, der Steuersätze oder des Stellenplans und auch sämtliche Einzelpositionen des Haushaltsplans sind genehmigungsfrei.

Die **Gesamtgenehmigung** der genannten genehmigungspflichtigen Bestandteile durch die Kommunalaufsicht soll nach den Grundsätzen einer **geordneten Haushaltswirtschaft** erteilt oder versagt werden. Die Gesamtgenehmigung ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der **dauernden Leistungsfähigkeit** der Kommune nicht im Einklang stehen. Das MIB hat per Erlass¹⁶ erläutert, welche **Kennzahlen** zur Einschätzung der dauernden Leistungsfähigkeit heranzuziehen sind. Danach kann die dauernde Leis-

¹⁵ Runderlass des Innenministeriums vom 29. August 2013 - IV 305 - 163.221 (so genannter Krediterlass).

¹⁶ Runderlass des Innenministeriums vom 29. August 2013 - IV 305 - 163.221 (so genannter Krediterlass).

tungsfähigkeit zunächst als gesichert gelten, wenn die Kommune voraussichtlich in der Lage ist, ihren bestehenden Verpflichtungen nachzukommen, ihr Vermögen pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und die Finanzierungskosten und Folgekosten bevorstehender notwendiger Investitionen zu tragen. Konkrete Aufschlüsse hierzu ergeben sich aus der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung und der Ergebnisrücklage:

Die mittelfristige **Ergebnisplanung** soll in jedem Jahr in Erträgen und Aufwendungen ausgeglichen sein, d. h. sie soll möglichst einen Jahresüberschuss ausweisen, dabei sind das aktuelle **Haushaltsjahr**, die **drei nachfolgenden Jahre** sowie die **beiden vorangegangenen Jahre** - hier die Ergebnisrechnung, soweit sie vorliegt - zu betrachten.

Der Fokus der Kommunalaufsicht liegt im Haushaltsgenehmigungsverfahren hinsichtlich der genehmigungspflichtigen Bestandteile auf der Ergebnisrechnung bzw. Ergebnisplanung. Daher und aus Gründen der Generationengerechtigkeit muss es das vornehmste Ziel der Kommune sein, ihre Ergebnisrechnung auszugleichen.

5.7 Last but not least - der doppische Jahresabschluss

Nach Ende des Haushaltsjahres ist in der Doppik gemäß § 95 m GO i. V. m. § 44 GemHVO-Doppik innerhalb von drei Monaten - also i. d. R. bis **31. März** - ein **Jahresabschluss** unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung **aufzustellen**. Der Jahresabschluss muss ein den **tatsächlichen Verhältnissen** entsprechendes Bild der **Vermögens-, Finanz- und Ertragslage** der Kommune vermitteln.

Der Jahresabschluss besteht aus **fünf Komponenten**:

- der Ergebnisrechnung,
- der Finanzrechnung,
- den Teilrechnungen,
- der Bilanz sowie
- dem Anhang.

Nach § 51 GemHVO-Doppik sind im **Anhang** die zu den Posten der Bilanz und den Posten der Ergebnisrechnung verwendeten **Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden** anzugeben und so zu erläutern, dass sachverständige Dritte dies beurteilen können.

Dem Jahresabschluss ist ein so genannter **Lagebericht beizufügen**. Der Lagebericht ist nach § 52 GemHVO-Doppik so zu fassen, dass ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Kommune vermittelt wird. Über **Vorgänge** von besonderer Bedeutung, auch solcher, die **nach Schluss des Haushaltsjahres** eingetreten sind, ist zu berichten. Auch ist auf die Chancen und Risiken für die

künftige Entwicklung der Gemeinde einzugehen.

Jahresabschluss und Lagebericht sind von der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister zu unterzeichnen und bis spätestens **01. Mai** eines jeden Jahres der zuständigen **Kommunalaufsichtsbehörde** sowie der zuständigen **Prüfungsbehörde vorzulegen**. In Kommunen, in denen keine Prüfungsbehörde besteht, tritt an dessen Stelle ein Ausschuss der Gemeindevertretung (§ 95 n Absatz 5 GO). Hat die Prüfungsbehörde den Jahresabschluss geprüft und ihren **Schlussbericht** verfasst, werden die Unterlagen der **Gemeindevertretung** zur Beratung und **Beschlussfassung** vorgelegt. Bis spätestens **31. Dezember** hat diese über den Jahresabschluss zu beschließen.

Innerhalb von sechs Monaten nach Vorlage des Schlussberichts ist dies sowie das Vorliegen des Jahresabschlusses, des Lageberichts und des gefassten Beschlusses örtlich bekannt zu machen und danach öffentlich auszulegen, soweit nicht schutzwürdige Interessen entgegenstehen.

Der konsolidierte doppische **Gesamtabschluss** bezieht – soweit vorhanden – die wesentlichen organisatorisch bzw. rechtlich selbstständigen Ausgliederungen der jeweiligen Kommune in die Betrachtung ein. Durch die Einbeziehung wird ein besserer Gesamtüberblick über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ermöglicht und die Vergleichbarkeit von Kommunen untereinander deutlich verbessert. Der Gesamtabschluss ist nach § 95 o Absatz 6 GO grundsätzlich innerhalb von neun Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres zu erstellen. Da einigen Kommunen jedoch die Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die doppelte Buchführung Probleme bereitet, hat das MIB als Verordnungsgeber auch hier Erleichterungen geschaffen. Mindestens bis einschließlich für das Jahr 2018 oder für die ersten fünf doppischen Jahresabschlüsse kann die Kommune auf die Aufstellung eines Gesamtabschlusses verzichten. Gemeinden mit bis zu 4.000 Einwohnerinnen und Einwohnern sind nicht verpflichtet, einen Gesamtabschluss aufzustellen.

6 Fazit

Die Charakteristika der unterschiedlichen Buchführungssysteme können folgendermaßen gegenübergestellt werden:

Kameralistik	Doppik
Ist rein auf Ausgaben und Einnahmen ausgerichtete Finanzrechnung.	Bildet die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vollständig ab.
Stellt Verschuldungssituation nicht umfassend dar. Implizite Verschuldung fehlt.	Macht auch zukünftige finanzielle Verpflichtungen sichtbar.
Stellt auf Zahlungsströme ab.	Erfasst Ressourcenverbräuche und Ressourcenzuwächse.
Für die Buchung der Geschäftsfälle ist der Zahlungszeitpunkt relevant.	Für die Buchung der Geschäftsfälle ist der wirtschaftliche Zusammenhang mit der Leistung relevant.
Ermöglicht Beurteilung, ob der Haushaltsplan eingehalten wurde.	Ermöglicht Beurteilung des wirtschaftlichen Erfolgs.
Keine systematische Einbeziehung von Ausgliederungen.	Ermöglicht die Erstellung eines konsolidierten Gesamtabchlusses einschließlich Ausgliederungen.
Ist vergleichsweise einfach und übersichtlich angelegt - besitzt jedoch nur einen begrenzten Informationsgehalt	Bietet umfassende steuerungsrelevante Informationen, verursacht jedoch bei der Einführung einen einmaligen Umstellungsaufwand.

Sollten Sie in Ihrer Kommune davor stehen, von der Kameralistik auf die Doppik zu wechseln, so konnte Ihnen die Lektüre dieser Handreichung hoffentlich einen ersten Überblick über die kommunale Doppik in Schleswig-Holstein geben. Ihnen den Wechsel zu erleichtern, war das Ziel dieser Handreichung. Schrecken Sie nicht vor dem einmaligen Umstellungsaufwand zurück. Diesen haben schon andere Kommunen bewältigt. Richten Sie Ihren Blick auf die Informationsvorteile, welche die Doppik gegenüber der Kameralistik besitzt und die sich hieraus ergebenden mittel- bis langfristigen Vorteile für die nachhaltige Steuerung der Finanzen in Ihrer Kommune.

