

## **1. BAG-Bundeskongress** **„Neues Rechnungswesen der Kommunen“** **in Frankfurt am Main am 19.06.2008**

Unter der Überschrift „Neues Rechnungswesen der Kommunen“ fand der erste Bundeskongress der Bundesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Finanz- Kassen- und Rechnungsbeamten (BAG) am 19.06.2008 in den historischen Räumlichkeiten des Sponsors Commerzbank im Herzen des Finanzzentrums von Deutschland – Frankfurt am Main statt. Diese Veranstaltung ist die Nachfolgeveranstaltung der traditionellen Drei-Länder-Arbeitstagungen der Kämmererverbände Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, die jahrzehntelang in Bad Oeyenhausen stattgefunden hatte.

Schirmherr Marius Nieland, Vorsitzender der BAG und Kämmerer der Stadt Essen, begrüßte die ca. 180 Tagungsteilnehmer, Referenten, Moderatoren, Podiumsdiskussionsteilnehmer, die ehemaligen BAG Vorsitzenden Dr. Johannes Werner Schmidt und Manfred Nieland, die Vorsitzenden der Fachverbände, Sponsoren und Medienpartner und den aus Israel angereisten Gast Amir Bartov, Kämmerer der Stadt Raanana und Vorsitzender des Israelischen Kämmererverbandes. Marius Nieland ging kurz auf die Ergebnisse der Sitzung des BAG Vorstandes am Vorabend ein und stellte die neu gewählten Vorstandmitgliedern vor (Details im Bericht von Anke Bauermann, GemH /2008 S.). Der BAG Vorsitzende wies darauf hin, dass Frankfurt am Main auch der Gründungsort der BAG sei. Er betonte die Bedeutung der strategischen Ausrichtung der Arbeitsgemeinschaft, die neue Herausforderungen rechtzeitig in Angriff nehmen müsse, denn die Aufgaben der Finanz-, Kassen- und Rechnungsbeamten werden in Zukunft umfassender sein; Finanzmanager seien gefragt, die den „Konzern Stadt“ planen, steuern und kontrollieren.

In Anschluss folgten eine kurze Begrüßung durch den Gastgeber Markus Beumer, Vorstand der Commerzbank, und ein Grußwort von Uwe Becker, Kämmerer der Stadt Frankfurt am Main. Letzterer drückte seine Freunde über die Wahl des Veranstaltungsortes aus und erwähnte neben der wirtschaftlichen und finanziellen Bedeutung auch die geschichtlichen und kulturellen Seiten der Stadt.

Rainer Beutel, Vorstand KGSt eröffnete die Veranstaltung mit seinem Impulsreferat „1 HGB, aber 16 kommunale Rechnungswesen – ist das der richtige Weg?“. Er leitete das Referat mit einem Zitat aus einer Haushaltsrede von Dr. Ludwig Erhard ein, dass die Menschen zwar das Atom spalten, aber nicht mit den in der Staatskasse vorhandenen Haushaltsmitteln auskommen können! Dem gegenüber, so Rainer Beutel, ermögliche die Einführung der Doppik ein transparentes Handeln, da sie sich in eine bessere politische Steuerung ummünzen lasse und so zu einem besseren „Auskommen“ führe.

Rainer Beutel ging weiter auf die Entwicklungsgeschichte der Doppik-Diskussion ein und entwickelte eine gelungene Analogie zur Aussage von Ludwig Erhard: die Doppik-Diskussion ist viel zu langsam vorangeschritten! Der Staat in Gestalt der Länder ergriff mit unterschiedlicher Intensität das Thema, leider reagierten die Kommunen ähnlich. Rainer Beutel basierte seine Aussage auf einer von der KGSt

durchgeführte Umfrage auf bundesweiter Ebene, welche ergab, dass in 2007 nicht einmal die Hälfte der auf Doppik umstellenden Kommunen am Ziel angekommen seien. Schlussfolgerung nach Rainer Beutel: Es herrscht große Uneinheitlichkeit im Hinblick auf die Übergangsfristen.

Ein weiteres Problem laut Rainer Beutel sei die vielschichtige Entwicklung, sowohl im Hinblick auf die Inhalte als auch auf die Akteure, welche eine große Bandbreite von Ansichten, Meinungen, aber vor allem von Anwendungen in der Praxis entstehen ließen. Rainer Beutel bezog sich auf ein weiteres Projekt der KGSt zusammen mit der Bertelsmann Stiftung, welches die Zielsetzung hat, wichtige Unterschiede der haushaltsrechtlichen Regelungen herauszuarbeiten, Folgen abzuschätzen und Empfehlungen zum Umgang und zur Änderung zu erarbeiten. Ein Beispiel aus der Bewertung von Grundstücken des Infrastrukturvermögens, welches eine Auswahl an extrem unterschiedlicher Wertdefinitionen für Alternativbewertungen aus den Bewertungsrichtlinien der verschiedenen Länder hat (als Beispiel wurde von ihm ein gebietstypischer Bodenrichtwert für Ein- bis Zweifamilienhäuser von bis zu 10 Prozent des durchschnittlichen Bodenrichtwerts für baureifes Land in mittlerer Lage einer Kommune herangezogen).

Rainer Beutel forderte die Kommunen auf, dem „Durcheinander“ entgegenzuwirken und empfahl dabei die folgenden Maßnahmen: Transparenz herzustellen z.B. durch eine Datenbank, Vorschläge zur Novellierung der haushaltsrechtlichen Regelungen zu erarbeiten und z.B. an die Innenministerkonferenz (IMK) und andere wichtige Akteure der Länder und der Kommunen zu richten sowie ein Kommunikationskonzept zu entwickeln. Die KGSt und die Bertelsmann Stiftung haben ein spezielles Konzept vorgeschlagen.

Eine Harmonisierung der Doppik sei notwendig, denn so Rainer Beutel, die Kommunen hüten einen Schatz – den Erkenntnisgewinn aus interkommunalen Vergleichen und dies könne helfen Kosten zu vermeiden. Auch die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), weltweiter Standards zur Rechnungslegung öffentlicher Verwaltungen, könne dazu dienen für die Harmonisierung - vor allem in Zusammenhang mit der Bewertung des Sachanlagevermögens - für eine gewisse Vereinheitlichung über die Grenzen der Bundesländer hinweg zu sorgen!

Nach dem Vortrag von Herr Beutel folgte eine lebendige und kontroverse Podiumsdiskussion mit Markus Beumer, Vorstand der Commerzbank, Rainer Beutel, Vorstand der KGSt, Uwe Becker, Kämmerer der Stadt Frankfurt, Ekkehard Grunwald, Kämmerer der Stadt Salzgitter, Marius Nieland, Kämmerer der Stadt Essen, Dr. Ernst Wolowicz, Kämmerer der Landeshauptstadt München unter der Moderation von Jan Hofer, bekannt als Chefsprecher der Tagesschau und darüber hinaus studierter Wirtschaftswissenschaftler.

Der zweite Abschnitt des Tages verlief unter dem Thema: „*Gestaltung der Eröffnungsbilanz – Vorgaben und Spielräume*“ und umfasste zwei Impulsreferate und eine anschließende Podiumsdiskussion unter der Leitung von Dr. Birgit Frischmuth, Deutscher Städtetag. WP/StB Dr. Mariam Ellerich, Vorsitzender der ÖFA eröffnete den Nachmittagssession mit dem Thema „*Praxisbezogene Problemdarstellung*“ und begann seinen Vortrag mit dem provokativen, aber durchaus von manchen Kollegen gewünschten Gedanken, dass die Einführung der

doppische Rechnungslegung mit einem Kassensturz zu vergleichen sei. Problematisch sei jedoch, dass dieser „Kassensturz“ zu verschiedenen Bewertungsansätzen möglich sei! Dr. Mariam Ellerich erläuterte in diesem Zusammenhang exemplarisch die verschiedenen Bewertungsansätze (fortgeführte historische Werte, vorsichtig geschätzte Zeitwerte und Mischformen) und die bilanziellen Konsequenzen bei Anwendung der jeweiligen Methoden. Dadurch, dass die Länder unterschiedliche Wege bei der Bewertung und beim Haushaltsausgleich beschritten haben, sei aber die länderübergreifende und auch teilweise landesinterne Vergleichbarkeit, zumindest in den ersten Jahren stark eingeschränkt. Dr. Mariam Ellerich betrachtete diese Entwicklung als fragwürdig, denn international beobachtet man seit einigen Jahren grundsätzlich eine Angleichung der Rechnungslegung, die Kommunen schienen jedoch einen anderen Weg zu suchen mit ihren länderspezifischen Doppik-Konzepten. Dr. Mariam Ellerich widmete sich auch dem Thema strategischer Überlegungen in der Bilanzpolitik, bat aber hierbei um Vorsicht. Die Formel „Aktiva hoch und Passiva niedrig zu bewerten“ sei keine adäquate Handlungsmaxime und die Bilanzpolitik sei kein Ersatz einer Haushaltskonsolidierung! Dr. Mariam Ellerich betonte, dass die Herausforderungen der Zukunft bei dem Vermögenserhalt lägen und die Risiken der fortlaufenden Aufzehrung des Eigenkapitals und der Überschuldung beachtet werden müssen. Dies sei insbesondere im Hinblick auf das Rating und die Refinanzierungsmöglichkeiten wichtig. Auch das zweite wichtige Hauptziel der Gemeindehaushaltsrechtsreform, die neue Steuerung unterstützt durch die Bildung von Kennzahlen war Gegenstand des Vortrags von Dr. Mariam Ellerich; die Vor- und Nachteile des Kennzahlensets und die Umsetzung einer Steuerungsphilosophie wurden detailliert erläutert.

WP/StB Dr. Norbert Vogelpoth, PwC Vorstand, folgte mit dem letzten Impulsreferat des Tages unter dem Thema: „*Kommunales doppisches Rechnungswesen im Überblick - Ländervergleich*“. Er betonte die ursprüngliche Zielsetzung der ressourcenorientierten Darstellung und Steuerung der Kommunalverwaltungen nach den Absichten der Innenministerkonferenz. Wie Dr. Norbert Vogelpoth jedoch in seinem Vortrag aufzeigte sei die Entwicklung in den einzelnen Ländern unterschiedlich verlaufen: 11 Länder sind ausschließlich zur Doppik übergegangen, vier Länder haben ein Wahlrecht zwischen der Doppik und der erweiterten Kameralistik und ein Land hat bisher keine Festlegung – Berlin! Darüber hinaus befasste er sich mit den unterschiedlichen Bewertungsgrundsätzen des Sachanlage- und Beteiligungsvermögens und griff hierbei das Beispiel der Bewertung von Sparkassen auf.

Dr. Norbert Vogelpoth ging auch auf die Auswirkungen des Bilanzmodernisierungsgesetz (BilMoG) für Kommunen ein. Zielsetzung dieses Gesetzes sei es, ein modernes HGB zu schaffen als vollwertige, dauerhafte Alternative zu IFRS. Dr. Norbert Vogelpoth zeigte in einem kurzen Überblick die wichtigsten Änderungen bei Bilanzposten auf. Das Hauptproblem ergibt sich jedoch aus dem fehlenden dynamischen Verweis auf das HGB. Wie Dr. Norbert Vogelpoth betonte, hat dies gravierende Konsequenzen für den Gesamtabschluss, da die Kommunen ihren Abschluß nach dem NKF aufstellen würden, ihre AGs, GmbHs und Eigenbetriebe würden aber nach dem HGB bilanzieren. In Zukunft würden letztere nach dem BilMoG die Bilanz und nichtkaufmännische Eigenbetriebe nach dem HGB ohne die Vorschriften des BilMoG ihre Abschlüsse aufstellen. Fazit: Das Durcheinander werde nach Einführung des BilMoGs noch größer, weil der

dynamische Verweis fehle. Dr. Norbert Vogelpoth rief die Tagungsteilnehmer auf, sich rechtzeitig dieses Problems anzunehmen und praktikable Lösungsansätze zu erarbeiten.

Ferner sprach sich Dr. Norbert Vogelpoth für eine Harmonisierung der Rechnungslegung für Kommunen aus und bezog sich dabei auf die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Er gab einen kurzen Überblick über den aktuellen Stand der Projekte. Die Entwicklung von Standards zu spezifischen Rechnungslegungsproblemen der öffentlichen Hand sei zur Zeit in Bearbeitung. Der Grundgedanke, eigenständige „Grundsätze ordnungsmäßiger öffentlicher Buchführung (GoöB)“ zu entwickeln, werde diskutiert und auch von Dr. Norbert Vogelpoth begrüßt.

Eine lebhafte und kontroverse Diskussion folgte unter der Moderation von Dr. Birgit Frischmuth, Deutscher Städtetag. Weitere Teilnahme an der Podiumsdiskussion waren Dr. Mariam Ellerich, Vorsitzender ÖFA, Dr. Norbert Vogelpoth, Vorstand PwC, Ernst Schneider, Kämmerer der Stadt Solingen und Vorsitzender des Fachverbandes der Kämmerer in NRW e.V. und Dr. Jörg Hopfe, Leiter Kundenbetreuung Öffentliche Kunden, der NRW Bank.

Im Anschluss der Podiumsdiskussion folgte die Verabschiedung einer Resolution der BAG und der angeschlossenen Landesverbänden NRW, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Saarland, Brandenburg und Baden-Württemberg an die IMK, welche die IMK und damit die einzelnen Bundesländer dazu auffordert, sobald wie möglich ein einheitliches kommunales Rechnungswesen zu konzipieren.

Abschließend des in jeder Hinsicht exzellent gestalteten und informativen Tagungstages folgte das Abschlussreferat eines von Deutschlands renommiertesten Ökonomen: Prof. Dr. Dr. H.C. Hans-Werner Sinn zum Thema „Ist Deutschland noch zu retten?“. In seinen scharfsinnigen und wegweisenden 6 + 1-Punkte - Programm analysiert er die Ursachen warum Deutschland zum kranken Mann Europas geworden ist.

Die exzellent organisierte und durchgeführte Tagung bot eine hervorragende Plattform für einen Know-how Austausch der BAG Mitglieder. Daher gilt der Dank an die Organisatoren und Sponsoren, diese Tagung erst ermöglicht haben. Unter den Teilnehmern besteht Einigkeit, dass diese Veranstaltung das Interesse auf eine baldige Wiederholung geweckt hat!