

18. Wahlperiode

Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten Stefan Förster (FDP)

vom 13. März 2020 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 13. März 2020)

zum Thema:

Umstellung der Haushaltsführung im Land Berlin von Kameralistik auf Doppik

und **Antwort** vom 27. März 2020 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 31. März 2020)

Senatsverwaltung für Finanzen
Herrn Abgeordneten Stefan Förster (FDP)
über
den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

Antwort

auf die Schriftliche Anfrage Nr. 18/ 22991

vom 13. März 2020

über Umstellung der Haushaltsführung im Land Berlin von Kameralistik auf Doppik

Der Senat ist sich des Stellenwerts des Fragerechts der Abgeordneten bewusst und die Beantwortung Schriftlicher Anfragen der Mitglieder des Abgeordnetenhauses nach Artikel 45 Absatz 1 der Verfassung von Berlin hat eine sehr hohe Priorität. Gegenwärtig konzentriert der Senat seine Arbeit und seinen Ressourceneinsatz aber auf die Bekämpfung der infektionsschutzrechtlichen Gefährdungslage für die Berliner Bevölkerung. Vor diesem Hintergrund beantworte ich Ihre Schriftliche Anfrage im Namen des Senats von Berlin wie folgt:

1. Wie ist der Stand im Senat und den Berliner Bezirken zur Umstellung der Haushaltsführung von Kameralistik auf Doppik? Wann ist mit einer Umstellung zu rechnen, wann soll sie abgeschlossen sein?
2. Woran liegt es, dass die Umstellung in Berlin immer wieder hinausgezögert wird, während etwa der vergleichbare Stadtstaat Hamburg bereits vollständig auf Doppik umgestellt hat und gute Erfahrungen macht?
3. Stimmt der Senat zu, dass die periodengerechte Verbuchung von Transaktionen mittlerweile im Finanz- und Wirtschaftssystem bereits größtenteils Standard ist und auch in der Verwaltung nachvollzogen werden sollte?
4. Ist der Senat bereit und willens, sich in Hamburg von der dort geglückten Umstellung zu überzeugen und ggf. Hilfestellungen in Anspruch zu nehmen, damit das, was dort klappt, auch in Berlin bald funktionieren kann?
5. Woran scheiterte bisher eine zügige Umstellung in den Senatsverwaltungen und Bezirken?

Zu 1. bis 5.) Im Land Berlin findet die erweiterte Kameralistik (im Gegensatz zur klassischen Kameralistik) Anwendung. Dabei erfolgt eine Ergänzung der – klassischen – Kameralistik durch eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Die Einführung erfolgte in der Vergangenheit mit dem Ziel, vorhandene Informationsdefizite zu kompensieren, ohne dabei das Rechnungswesen vollständig umgestalten zu müssen.

Aufgabenbereiche der Kosten- und Leistungsrechnung sind:

- Kostenartenrechnung („*Welche Kosten sind entstanden?*“),
- Kostenstellenrechnung („*Wo sind die Kosten entstanden?*“),
- Kostenträgerrechnung („*Wofür sind die Kosten angefallen?*“).

Hierzu wurden systematisch alle Leistungen der Berliner Verwaltung und die dabei entstehenden Kosten in Form von Verwaltungsprodukten erfasst.

So sind pro Produkt systematisch und transparent Aussagen über:

- die Höhe der Kosten und Erträge,
- die Kosten- und Ertragsstruktur (Kosten- und Ertragsarten),
- den verantwortlichen Ort der Kostenentstehung (Kostenstelle) und
- die dabei erbrachte Leistung mit ihrer Menge (Output)

verfügbar.

Mit dieser Ergänzung der Kameralistik um einen vollständigen Ressourcenverbrauch bis hin zu einer Erweiterung der Vermögensrechnung im Sinne einer Bilanz und vor allem dem Nachweis der von der Verwaltung erbrachten Leistungen (Produkte) liegen ausreichende Zusatzinformationen vor, um die Verwaltung besser steuern zu können.

Insofern weist das in Berlin angewendete Rechnungswesen in Form der erweiterten Kameralistik incl. eines erweiterten Vermögensnachweises ein hohes Maß an Transparenz auf. Durch den systematischen Ausweis von Stückkosten sind Benchmarks für die Produkte zwischen den Bezirken möglich.

Um die „erweiterte Kameralistik“ mit der Doppik zu vergleichen, ist es hilfreich, diese an dem Konzept der Integrierten Verbundrechnung als objektivem Vergleichsmaßstab zu messen.

Die Integrierte Verbundrechnung (IVR) ist ein ganzheitlicher Ansatz für das Rechnungswesen des Öffentlichen Dienstes.

Eine IVR besteht dabei aus den vier Komponenten

- Vermögensrechnung,
- Ergebnisrechnung,
- Kosten- und Leistungsrechnung (KLR),
- Finanzrechnung.

Der Vorteil der Integration der Komponenten liegt darin, dass sie alle zueinander kompatibel verbunden sind und damit nicht der Gefahr unterliegen, durch getrennte Verbuchungen in Finanzrechnung, KLR und Doppik unterschiedliche Ergebnisse zu erzeugen.

Die sog. IVR kann zusätzlich zur – klassischen – Kameralistik nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung und Bilanzierung in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften des Handelsgesetzbuches erfolgen (vgl. § 33a HGrG). Bereits in der –

klassischen – Kameralistik ist eine integrierte Buchführung über Vermögen, Schulden, Einnahmen und Ausgaben vorgesehen (vgl. § 35 HGrG).

Das öffentliche Rechnungswesen hat eine Reihe von Funktionen zu erfüllen wie z.B. die Bedarfsdeckung-, Kontroll- und Informationsfunktion. Diese werden in unterschiedlicher Ausprägung durch die Rechnungssysteme und -stile erreicht.

Vermögens- und Ergebnisrechnung bilden zusammen das System der doppelten Buchführung (Doppik). Die in Berlin angewendete „erweiterte Kameralistik“ deckt die Bestandteile Finanzrechnung, KLR sowie Vermögensrechnung ab.

In der nachfolgenden Übersicht werden die mit den länderspezifischen Reformen des Haushalts- und Rechnungswesen regelmäßig verfolgten Ziele an Hand der beiden Instrumente gegenübergestellt:

Ziele	erweiterte Kameralistik	Doppik
vollständiger Ressourcenverbrauch	kalkulatorische Kosten der Anlagenbuchhaltung	Aufwandsarten für Abschreibungen
zukünftige Belastungen (Generationsgerechtigkeit)	stichtagsbezogene Feststellung der Pensionsrückstellung	stichtagsbezogene Feststellung der Pensionsrückstellung
Bilanzierung	manuell durch Erweiterung Vermögensrechnung	systemimmanent
Konzernbilanz	für ausgelagerte Bereiche mit doppischen Rechnungswesen nicht möglich	systemimmanent
Kostentransparenz	systemimmanent für Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger	an Hand der Aufwandsarten möglich, aber kein Bezug auf Kostenstellen oder Kostenträger
Outputorientierung	Kostenträger bzw. Produktabbildung	nicht enthalten

Die Gegenüberstellung zeigt, dass selbst eine vollständige Umstellung des Rechnungswesens auf die klassische Doppik nicht ausreicht, um allen Anforderungen gerecht zu werden, weil diesem Instrument der Nachweis der Leistungen (Produkte) fehlt. Auch ein doppisches System kommt nicht umhin, eine Kostenträgerrechnung zusätzlich einzuführen und entsprechende Produkte zu definieren.

Eine Umstellung des Rechnungswesens von der erweiterten Kameralistik auf die Doppik ist vor dem Hintergrund des damit verbundenen finanziellen und personellen Mehraufwands und des geringen Mehrwertes an Informationen nicht zu rechtfertigen.

Darüber hinaus wird auch der Bundeshaushalt weiterhin nach den Grundsätzen der Kameralistik erstellt. Eine Modernisierung erfolgte dahingehend, dass dort ebenso eine Erweiterung um die KLR und damit die Anwendung der „erweiterten Kameralistik“ erfolgte. Ein Umstieg auf die Doppik ist indes nicht angedacht.

6. Ist dem Senat bekannt, dass auch die EU-Kommission mit der Entwicklung einheitlicher europäischer Rechnungslegungsvorschriften (European Public Sector Accounting Standards, EPSAS) die Notwendigkeit der Anwendung von kaufmännischen Grundsätzen für öffentliche Gebietskörperschaften diskutiert? Wenn ja, wie beteiligt sich der Senat daran?

Zu 6.) Die Festlegung von europaweiten einheitlichen Standards kann Vorteile bringen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang aber, dass die diskutierten European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) nicht der klassischen in Deutschland angewendeten Doppik entsprechen, auch wenn es sich in beiden Fällen um ressourcenverbrauchsorientierte Systeme handelt. Die Abbildung des vollständigen Ressourcenverbrauchs findet jedoch bereits in der erweiterten Kameralistik Anwendung (siehe Antwort zu den Fragen 1. bis 5.), sodass in Bezug auf die Transparenz und Steuerung des Haushalts kein Mehrwert durch das diskutierte EPSAS gesehen wird.

7. Wie bewertet der Berliner Senat die am 11.09.2019 von den Ländern Hamburg und NRW vorgestellten „Berliner Thesen“ zur Einführung der Doppik inhaltlich?
8. Warum unterstützt das Land Berlin, anders als Bremen und Hessen, diese fünf Thesen zur öffentlichen Rechnungslegung in Deutschland nicht ebenfalls?

Zu 7. bis 8.) Einer flächendeckenden Harmonisierung wird sich nicht verschlossen. Unter Bezugnahme der Antworten auf die Fragen 1. bis 5. sowie 6. deckt jedoch die in Berlin angewendete „erweiterte Kameralistik“ das geforderte Informations- und Steuerungsbedürfnis ausreichend ab. Ein derartiger Mehrwert in der Anwendung der klassischen Doppik oder der diskutierten EPSAS, der eine Umstellung des Rechnungswesens mit dem damit einhergehenden finanziellen und personellen Mehraufwand rechtfertigen würde, wird nicht gesehen.

Berlin, den 27. März 2020

In Vertretung

Frédéric Verrycken
Senatsverwaltung für Finanzen