

# Kommunen zu Mandanten machen

*Manche Revolutionen finden, unbeachtet von der Öffentlichkeit, in aller Stille statt. Das trifft auch auf den Wechsel in der Rechnungslegung in der öffentlichen Verwaltung zu, den in den nächsten sieben Jahren alle deutschen Städte und Landkreise durchsetzen müssen.* EVA ENGELKEN

Schon 1999 hatte die Innenministerkonferenz (IMK) das alte System der Kameralistik zum Auslaufmodell erklärt. Damit hatte sie den Kommunen die Aufgabe gestellt, entweder das kameralistische Rechnungswesen durch eine erweiterte Version oder durch ein Haushalts- und Rechnungswesen auf Grundlage der doppelten kaufmännischen Buchführung, die so genannte Doppik, zu ersetzen.

Im November 2003 hatte die IMK dann Leittexte und Musterentwürfe für die haushaltsrechtliche Umsetzung der Reform vorgelegt. Ziel der Reform: Die Steuerung der Kommunen sollte von der Input- auf die Outputorientierung umgestellt werden, statt am Ressourceneinsatz sollte sich die Steuerung am Ergebnis der Verwaltungstätigkeit orientieren. Die Länder erhoffen sich von der verbesserten Abbildung der Vermögenslage Hilfe bei der Konsolidierung ihrer teilweise dramatisch verschuldeten Städte.

## Stadtstaaten Bremen und Hamburg als Vorreiter

Mittlerweile beschäftigen sich die meisten Städte mehr oder weniger intensiv mit der Reform. Eine Umfrage der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft BDO Deutsche Warentreuhand AG und des Meinungsforschungsinstituts TNS Emnid unter 200 Kommunen im September 2005 hat ergeben, dass die Hälfte der befragten Kommunen den Umstellungsprozess bereits eingeleitet hat. 30 Prozent befinden sich noch in der Planungsphase, 18 Prozent haben noch keine Entscheidung getroffen und

erst drei Prozent haben völlig umgestellt. Bei den Stadtstaaten sind hier Hamburg und Bremen Vorreiter.

Der Hamburger Senat hatte bereits im August 2003 die Einführung der doppelten Buchführung als Form eines neuen Rechnungswesens für die Hamburger Verwaltung beschlossen. Von den Flächenstaaten haben bisher Nordrhein-Westfalen, Hessen und Niedersachsen Gesetze verabschiedet. Während in NRW verbindlich die Einführung der Doppik vorgeschrieben ist, haben die Kommunen in Hessen die Wahl zwischen der erweiterten Kameralistik und der Doppik. Ein solches Wahlrecht wollen auch Bayern, Baden-Württemberg und Schleswig Holstein ihren Kommunen ermöglichen, während die übrigen Länder überwiegend die Doppik vorschreiben.

## Kommunale Vermögen unterschiedlich bewertet

Weitere Unterschiede innerhalb der Länder liegen in den Bewertungskonzepten des kommunalen Vermögens. In dem einen wird das kommunale Vermögen zum vorsichtig geschätzten Zeitwert oder Wiederbeschaffungswert bewertet, in dem anderen zu Anschaffungs- und Herstellungskosten.

Da die Übergangsfristen frühestens 2008, teils erst 2010 oder 2012 enden, erwarten viele Beobachter, dass die große Umstellungswelle erst noch kommt. In jedem Fall stehen die Kommunen vor einer riesigen Herausforderung, die lukrative Geschäfte für externe Berater verspricht – ob zunächst beim Umstellungsprozess oder später bei der Prüfung der kommunalen Jahresabschlüsse. Ähnliche Chancen ergeben sich, wenn schließlich alles umgestellt ist. Dazu zählt auch die Aufstellung eines konsolidierten kommunalen Konzernabschlusses, in dem Gewinne und Verluste der gesamten Verwaltung inklusive ihrer kommunalen Eigenbetriebe dargestellt werden. Nach Schätzungen liegt das Volumen des Beratungsbedarfs im dreistelligen Millionen- wenn nicht gar im Milliardenbereich.

## Zahlreiche Chancen auf neue Mandate erwartet

Viele Wirtschaftsprüfer und Steuerberatungsgesellschaften scharren schon jetzt mit den Hufen in Erwartung neuer Mandate. „Wann erleben Sie das sonst, dass über 10.000 Unternehmen ein neues Rechnungslegungssystem einführen“, fragt WP/StB Edmund W. Nowak, Partner



AUTORIN

### Eva Engelken

aus Mönchengladbach ist Volljuristin und wurde an der zur Verlagsgruppe Handelsblatt gehörenden Georg von Holtzbrinck-Schule für Wirtschaftsjournalisten ausgebildet. Sie schreibt über unternehmensrelevante Rechts- und Wirtschaftsthemen unter anderem für „Handelsblatt“, „Wirtschaftswoche“ und „VDI-Nachrichten“. E-Mail: engelken@rechtstext.com; [www.rechtstext.com](http://www.rechtstext.com)

bei der Sozietät Markmiller und Partner in München. Dr. Mark Fudalla von der Prüfungsgesellschaft KPMG in Köln warnt allerdings vor zu viel Euphorie. „Das ist ein sich entwickelnder Markt und man muss erst abwarten, ob sich die hoch gesteckten Erwartungen erfüllen werden – obwohl es aus Gründen der Qualitätssicherung natürlich wünschenswert wäre, wenn möglichst viele Wirtschaftsprüfer beteiligt werden.“ Gleichwohl brummt das Geschäft mit der Doppikberatung vor allem in Nordrhein-Westfalen bereits kräftig. Allein die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft BDO Deutsche Warentreuhand AG zählt 50 neue Mandate im Bereich Doppik. „Das ist eine sehr erfreuliche Entwicklung“, sagt WP/StB Bernhard Holz, für die Doppik zuständiger Partner der BDO in Bonn.

### Zufrieden mit der Akquise unter Kommunalkunden

„Sehr zufrieden mit der Akquise“ zeigt man sich bei der Prüfungsgesellschaft PKF Fasselt & Partner in Duisburg, die neben vielen anderen mit der Gemeinde Hiddenhausen einen kleinen, aber zugkräftigen Kunden gewonnen hat. Das kleine Städtchen im nördlichsten Zipfel Nordrhein-Westfalens hat nämlich im Juni 2005 als erste Gemeinde bundesweit

**Mit Einführung der Doppik werden Kommunen für Wirtschaftsprüfer als Mandanten zunehmend interessanter.**

auf Grund des seit Anfang 2005 gültigen nordrhein-westfälischen Gesetzes zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF-Gesetz) einen von Wirtschaftsprüfern testierten Jahresabschluss vorgelegt. Nach Inkrafttreten des NKF-Gesetzes, dem Erprobungen in sieben Modellkommunen vorausgegangen waren, sind die Kommunen hier nun flächendeckend dabei, auf Doppik umzustellen.

### Bundesländer setzen auf Modellkommunen

In anderen Ländern konzentriert sich die Beratung bisher auf Modellkommunen, wie etwa Salzgitter in Niedersachsen, die von der Wibera AG, die zur Gruppe PwC Deutsche Revision gehört, beraten wurde. Häufig machen die Wirtschaftsprüfer dabei gemeinsame Sache mit den IT-Beratern. In Brühl in Nordrhein-Westfalen beispielsweise hat die Firma Datev zusammen mit der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG als Partner die Umstellung auf ein kaufmännisches Rechnungswesen gestemmt. 230 Beratungstage hat die



nordrhein-westfälische Stadt mit 48.000 Einwohnern dafür bei Datev abgefragt.

In Hürtgenwald, einer Gemeinde mit rund 8.900 Einwohnern, arbeitet Datev mit der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Curacon GmbH zusammen. Ein Doppik-Pilot der ersten Stunde ist das baden-württembergische Wiesloch, das zusammen mit der Softwarefirma SAP schon 1999 auf ein kaufmännisches Rechnungswesen umgestellt hat.

Die für Wirtschaftsprüfer entscheidende Frage, „Wann nehmen Kommunen bei der Umstellung überhaupt Wirtschaftsprüfer als Berater in Anspruch?“, beantwortete BDO mit ihrer besagten Umfrage unter 200 Kommunen. Demnach nehmen 70 Prozent der Kommunen externe Unterstützung im Umstellungsprozess in Anspruch, wobei sie unterschiedliche Partner heranziehen: 55 Prozent der befragten Kommunen kooperieren mit Verbänden, mit anderen Kommunen arbeiten 52 Prozent zusammen, 47 Prozent kooperieren mit Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und 42 Prozent mit IT-Beratungen. Dabei lagen die Wirtschaftsprüfer klar vorne, was die Frage nach der kompetentesten externen Unterstützung betrifft. Von der externen Beratung erwarten sich die Kommunen übrigens Know-how, Erfahrung, Fachkompetenz sowie Zeitersparnis.

### 30 Prozent der Kommunen wollen selber umstellen

Übrig bleiben 30 Prozent der Kommunen, die die Umstellung im Alleingang versuchen, wie beispielsweise das niedersächsische Uelzen, das ganz auf externe Wirtschaftsprüfer verzichten will. Wenn Kommunen keine externe Unterstützung beanspruchen, liegt das laut BDO-Studie an ausreichendem internem Know-how oder schlicht an den fehlenden Finanzmitteln.

Ob sich eine Wirtschaftsprüfungskanzlei in dem neuen Marktsegment positionieren kann, hängt vor allem davon ab, ob sie bereits kommunale Beratungsmandate hat. Viele der bisherigen Beteiligten – KPMG, PwC Wibera, BDO, Mummert & Partner, Ecovis, Rödl & Partner, PKF und zahlreiche regionale Wirtschaftsprüfungsgesellschaften wie Markmiller und Partner oder kommunale Prüfungsverbände – haben schon Mandate bei den Beteiligungs-

#### AUS DEM EIGENEN VERLAG

### Haufe Doppik Office für Kommunen

Haufe Doppik Office bietet Kommunen und ihren Beratern umfassende Unterstützung bei der Einführung der Doppik. Haufe Doppik Office überzeugt durch umfassende Grundlageninformationen und bewährte Lösungsansätze für die einzelnen Projektschritte. Arbeitshilfen wie Bewertungs-Tools auf Excel-Basis, Projektpläne oder Checklisten erleichtern die Umsetzung in die Praxis. Die Kommunalgesetze der Länder als Rechtsgrundlage vervollständigen das Werk.



Rudolf Haufe Verlag, Freiburg im Breisgau; CD-ROM; 128 Euro, drei Updates pro Jahr à 49 Euro; ISBN 3-448-07215-X

Eigengesellschaften der Kommunen und Kreise oder bei anderen kameralistisch buchenden Körperschaften wie Industrie- und Handelskammern. „Um Kommunen bei der Einführung der Doppik zu prüfen, muss man die ‚Sprache der Kameralistik‘ sprechen“, bringt es StB Dr. Angret Rozanski von Ecovis in Rostock auf den Punkt. Berater, die noch nie etwas mit Kommunen zu tun hatten, dürften sich daher schwer tun, an neue kommunale Mandate zu kommen, lautet das übereinstimmende Fazit zahlreicher Kommunalberater.

### Größe der Gesellschaft nicht entscheidend

Im Gegensatz zur Überzeugung vieler großer Gesellschaften komme es auf die Größe der Gesellschaft dagegen nicht unbedingt an, betont vBP/StB Wolfgang

Marx, Geschäftsführer der Berliner Ecovis Buwis Partnerschaftliche Treuhand Steuerberatungsgesellschaft mbH, der früher selber im Finanzausschuss einer Stadt saß und dort die Einführung der Doppik plante: „Ist der kommunale Bezug gegeben, haben auch sehr kleine Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaften eine gute Chance, sich ein Beratungsmandat zu sichern“, so Marx' Einschätzung. WP/StB Dr. Marian Ellerich von PKF Fasselt & Partner in Duisburg ergänzt: „Gerade kleine Gemeinden schätzen die Betreuung durch kleinere und mittlere Gesellschaften. Diese sollten ruhig ihre Kontakte nutzen.“

### Große Gesellschaften bieten kostenlose Seminare

Außer auf ihre bisherigen Kontakte setzen vor allem die großen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften wie PwC, KPMG, BDO, Deloitte und Ernst & Young auf teilweise kostenlose Seminare und Fortbildungen der Kommunen. Dabei arbeiten sie oft mit Verlagen oder Stiftungen wie der Friedrich-Naumann-Stiftung zusammen. Gleiches tun die IT-Berater. Die Firma Datev setzt regelrechte Marketingkurse ein, in denen sie Wirtschaftsprüfer fit macht, um Bürgermeistern die Beratung durch Wirtschaftsprüfer schmackhaft zu machen. Gutes Argumentieren ist hier wichtig, denn zunächst kostet die Umstellung die Kommune Geld.

Bei 100.000 Einwohnern kommen leicht bis zwei Millionen Euro zusammen. „Unstrittig ist, dass die Umstellung nicht zum Nulltarif zu haben ist“, resümierte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG schon 2004 in einer Studie, bei der sie 202 Kommunen befragte. Außerdem erschließe die Doppik weder neue Geldquellen noch senke sie bestehende Belastungen. Andererseits haben viele Kommunen ein Rechnungswesen, das dringend erneuert werden muss. Wer die Kommune davon überzeugt, dass moderne und entrümpelte Verwaltungsabläufe Gewinn bringen, hat sein Mandat eigentlich fast sicher. Ein weiterer Vorteil, den kommunale Ansprechpartner langsam erkennen, ist, dass die Doppikeinführung die Steuerung einer Kommune verbessert.

Wirtschaftsprüfer müssen jedoch damit

rechnen, dass die neuen Erkenntnisse für die Kommunen oft schmerzhaft sind. Dies ist spätestens dann der Fall, wenn die finanziellen Verpflichtungen – etwa für die Beamtenpensionen – in der Bilanz für jedermann lesbar stehen und die Presse die Überschuldung der Stadt bekannt gibt. Die Stadt Salzgitter in Niedersachsen erfuhr dies im April 2005, als sie erstmals eine kaufmännische Eröffnungsbilanz für

ihre Kernverwaltung vorstellte. Es zeigte sich, dass die Schulden der Stadt ihr Vermögen um 4,4 Millionen Euro übertrafen.

### Rentable Kooperation mit Wirtschaftsprüfern

Dass sich die Zusammenarbeit mit Wirtschaftsprüfern jedoch letztlich lohnt, bestätigen die Beteiligten der Kommunen, die die Umstellung bereits

hinter sich haben. Als sehr „kompetent und vertrauensvoll“ bezeichnete im Sommer 2005 Martina Hackländer, Leiterin der Finanzbuchhaltung bei der Gemeinde Hiddenhausen, die Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsprüfern. Und in Brühl lobte Dieter Freytag, Kämmerer der Stadt, die Umstellung der Kommune auf das neue Rechnungswesen sei „sehr gut gelungen“.



#### GASTBEITRAG

## Doppik-Umstellung in der öffentlichen Verwaltung – Herausforderung für mittelständische Wirtschaftsprüfer

von WP/StB Dr. Marian Ellerich, PKF Fasselt & Partner, Duisburg

Die Doppik-Umstellung in der öffentlichen Verwaltung stellt auf Grund ihrer Komplexität sowohl für die öffentlichen Mandanten als auch für den Wirtschaftsprüfer eine besondere Herausforderung dar. Zu bewältigen sind unter anderem:

- rechtliche Probleme, insbesondere bei der Analyse und Würdigung von Normen und Vertragsbeziehungen auch öffentlich-rechtlicher Art im Hinblick auf eine bilanzielle Abbildung von Ansprüchen und/oder Verpflichtungen
- rechnungslegungstechnische Probleme, vor allem in Bezug auf die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung
- steuerliche Probleme, die bei der Umstellung im Zuge der Analyse möglicher Verpflichtungen aufgedeckt werden
- organisatorische Probleme, die sowohl das Umstellungsprojekt als auch die künftige Organisation von Arbeitsabläufen im Rechnungswesen betreffen

Weitere Aufgaben bestehen in der Einrichtung neuer Kosten- und Leistungsrechnungssysteme sowie in der Unterstützung bei der Softwareauswahl und -implementierung. Nicht zuletzt gilt es, eine sorgfältige Vorbereitung und Steuerung des Umstellungsprojekts zu gewährleisten und so auch Reibungsverluste und zeitaufwändige Doppelarbeiten zu verhindern.

#### Eröffnungsbilanz aufstellen

Die Vorbereitung der Aufstellung einer Eröffnungsbilanz bildet einen Schwerpunkt

in jedem Umstellungsprojekt. Hier stehen regelmäßig die Inventur des Anlage- und Umlaufvermögens, die Erfassung von Risiken und Schulden, die Bewertung der Liegenschaften sowie die bilanzielle Behandlung der Pensions- und Beihilfeansprüche einschließlich der zugehörigen Rückforderungsansprüche gegen vorherige Dienstherren im Vordergrund.

Die Pflicht zur Prüfung der Eröffnungsbilanz ergibt sich für die Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen aus dem Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement (NKFG). Das Gesetz eröffnet die Möglichkeit, die Prüfung nicht durch die örtliche Rechnungsprüfung, sondern durch einen Wirtschaftsprüfer durchführen zu lassen. In diesen Fällen hat der Wirtschaftsprüfer im Vorfeld die Frage der Interessenkollision zu prüfen, insbesondere wenn er bereits bei der Vorbereitung der Eröffnungsbilanz beratend mitgewirkt hat.

#### Komplexe Jahresabschlüsse

Die bisherigen Erfahrungen im Rahmen der Durchführung der Prüfung kommunaler Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse haben gezeigt, dass die Erstellung und Prüfung von Jahresabschlüssen von Gebietskörperschaften bedingt durch

- unterschiedliche Regelwerke in den einzelnen Bundesländern,
- das vielschichtige Tätigkeits- und Leistungsgebiet und die damit verbundenen vertraglichen Vereinbarungen,
- die notwendigerweise noch im Aufbau be-

findlichen Abläufe im neuen doppischen Rechnungswesen,

- die Vielzahl noch zu erarbeitender Bilanzierungsfragen für spezifische kommunale Sachverhalte (z.B. bilanzielle Abbildung von interkommunalen Kooperationen, Mitgliedschaften in Zweckverbänden),
- die gegenüber der handelsrechtlichen Rechnungslegung und Bilanzierung deutlich komplexere Einbindung einer Finanzrechnung sowie von Teilergebnis- und Teilfinanzrechnungen im NKF sowie
- die bisher noch mangelnde Rechnungslegungs- und Prüfungsroutine bei den zu prüfenden Gebietskörperschaften sehr komplex sind und hohe Anforderungen an den Wirtschaftsprüfer als Berater und/oder Prüfer stellen.

#### Aufgaben nicht unterschätzen

Der mittelständische Wirtschaftsprüfer bringt durch sein interdisziplinäres Fachwissen ideale Voraussetzungen zur Begleitung der Umstellung der Rechnungslegung der öffentlichen Hand mit. Dies gilt auch und in besonderem Maße für die Prüfung von Eröffnungsbilanzen und Folgeabschlüssen. Die Aufgabe sollte jedoch im Hinblick auf die aufgezeigten Besonderheiten nicht unterschätzt werden.

Zur Prüfung des Jahresabschlusses von Gebietskörperschaften wird derzeit vom Institut der Wirtschaftsprüfer der Entwurf eines Prüfungsstandards (IDW EPS 730) erarbeitet, in dem die Besonderheiten der Prüfung Berücksichtigung finden.