

Inhaltsübersicht – Doppik

	Seite
1. Einleitung	25
1.1 Die wichtigsten Fragen im Projektmanagement zur Einführung der Doppik in Brandenburg	25
1.2 Grundsatzentscheidungen	26
1.3 Fehlende Zielsysteme	28
1.4 Formelle und informell unterschiedliche Leistungsstruktur	29
1.5 Faktisch keine Projektleitung	30
1.6 Keine Akzeptanz des Projekts in der Führungsebene	30
1.7 Fehlende Fachkenntnisse	31
1.8 Ausblick	31
2. Erfassung und Bewertung des Vermögens, der Schulden und der Rechnungsabgrenzungsposten	32
2.1 Vorbemerkungen	32
2.2 Grundlagen der Erfassung	33
2.2.1 Inventur und Inventar	33
2.2.1.1 Wirtschaftliches Eigentum	33
2.2.1.2 Die Inventurverfahren	34
2.2.1.3 Inventurvereinfachungen	34
2.2.1.4 Kommunale Besonderheiten	35
2.2.3 Grundlagen der Bewertung	35
2.3.1 Einzuhaltende Grundsätze	35
2.3.2 Anschaffungskosten- und Zeitwertprinzip	36
2.3.3 Bewertungsvereinfachungen	38
2.4 Erfassung und Bewertung von Grundstücken	39
2.4.1 Ersterfassung	39
2.4.2 Erstbewertung	40
2.4.3 Folgebewertung	42
2.5 Erfassung und Bewertung von Gebäuden	42
2.5.1 Ersterfassung	42
2.5.2 Erstbewertung	42

Doppik – Inhaltsübersicht

	Seite
2.5.3 Folgebewertung	44
2.6 Erfassung und Bewertung der Infrastruktur	45
2.6.1 Ersterfassung	45
2.6.2 Erstbewertung	46
2.6.3 Folgebewertung	46
2.7 Erfassung und Bewertung von Zuwendungen	47
2.7.1 Ersterfassung	47
2.7.2 Erstbewertung	48
2.7.3 Folgebewertung	48
2.8 Erfassung und Bewertung von Finanzanlagen	48
2.8.1 Ersterfassung	48
2.8.2 Erstbewertung	49
2.8.3 Folgebewertung	49
2.9 Erfassung und Bewertung von Forderungen	50
2.9.1 Ersterfassung	50
2.9.2 Erstbewertung	50
2.9.3 Folgebewertung	51
2.10 Erfassung und Bewertung von Mobilien	51
2.10.1 Ersterfassung	51
2.10.2 Erstbewertung	51
2.10.3 Folgebewertung	52
2.11 Übrige Aktiva und Passiva	52
2.11.1 Immaterielle Vermögensgegenstände	52
2.11.2 Kunstwerke, Museen und Sammlungen	52
2.11.3 Vorratsvermögen	53
2.11.4 Flüssige Mittel	53
2.11.5 Rücklagen	53
2.11.6 Verbindlichkeiten	53
2.11.7 Rechnungsabgrenzungsposten	54

Inhaltsübersicht – Doppik

	Seite
2.12 Bilanzieller Gesamtzusammenhang	54
2.12.1 Bilanzkonsistenz	54
2.12.2 Bilanzpolitik	54
2.12.3 Bilanzkorrektur	55
3. Rückstellungen	56
3.1 Wann ist eine Rückstellung zu passivieren?	56
3.1.1 Gesetzliche Grundlagen für die Bildung von Rückstellungen	56
3.1.2 Welche Voraussetzungen zur Bildung einer Rückstellung müssen erfüllt sein?	57
3.2 Abgrenzung der Rückstellung zu anderen Bilanzposten	58
3.3 Bewertung der Rückstellungen	58
3.3.1 Bewertung der Rückstellungen nach den Grundsätzen des HGB alte Fassung	60
3.3.2 Bewertung der Rückstellungen nach dem BilMoG	60
3.4 Festlegungen in der Inventur- und Bewertungsrichtlinie	62
3.4.1 Festlegungen zur Inventur der Rückstellungen	63
3.4.2 Festlegungen zur Bewertung der Rückstellungen	64
3.5 Einzelfälle von Rückstellungen	64
3.5.1 Personalrückstellungen	64
3.5.1.1 Rückstellungen für Pensionen nach den beamtenrechtlichen Bestimmungen	64
3.5.1.2 Rückstellungen für Altersteilzeitverpflichtungen	65
3.5.1.3 Rückstellung für ausstehenden Urlaub, Mehrarbeit oder Gleitzeitguthaben	68
3.5.1.4 Rückstellung für leistungsorientierte Gehaltzulage	68
3.5.2 Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung	69
3.5.3 Rückstellungen für die Rekultivierung und Nachsorge von Abfalldeponien	69
4. Produktbildung und Produkthaushalt	71
4.1 Einleitung	71
4.2 Produktbildung	72
4.2.1 Klassifizierung von Produkten	72

	Seite
4.2.2 Funktionen von Produkten	74
4.2.3 Empfehlungen für die Produktbildung	76
4.3 Produkthaushalt	80
4.3.1 Aufbau des Haushaltsplans bzw. Haushaltsgliederung	80
4.3.2 Grundsätzliche Struktur eines Teilhaushaltes	82
4.3.3 Bestimmung von Produktgruppen und/oder Schlüsselprodukten (wesentlichen Produkten), Zielen und Kennzahlen	83
4.3.4 Interne Leistungsverrechnung	89
4.3.5 Produkte und Finanzhaushalt	93
4.3.6 Empfehlungen zum Aufbau des Produkthaushalts	97
5. Budgetierung und Bewirtschaftung im Neuen Kommunalen Rechnungswesen am Beispiel des Landkreises Osnabrück	99
5.1 Einleitung	99
5.1.1 Bedeutung der Budgetierung in der Doppik	99
5.2 Das Budget – Veränderungen durch die Doppik	99
5.2.1 Was ist drin im „Geldbeutel“?	100
5.2.2 Budgetverantwortung	100
5.2.2.1 Organisatorische oder produktorientierte Budgetbildung	101
5.2.3 Zeitliche Budgetbindung	101
5.2.4 Verwendungszweck für das Budget	101
5.2.5 Grundsätze der Budgetbewirtschaftung	102
5.2.6 Regeln für die Budgetierung	103
5.3 Entwicklung der Budgetierung beim Landkreis Osnabrück	103
5.3.1 Budgetierung als Teil einer veränderten Steuerung	103
5.3.2 Umsetzung der Budgetierung beim Umbau der Verwaltung	104
5.3.2.1 Einstieg in die Budgetierung	104
5.3.2.2 Einbeziehung der Personalkosten	105
5.3.2.3 Managementbedingte Ergebnisverbesserungen	106
5.3.2.4 Budgetierung nach Disponibilität	106
5.3.2.5 Budgetvarianten	107

Inhaltsübersicht – Doppik

	Seite
5.3.2.6 Sachstand vor Einführung der Doppik	106
5.4 Doppische Budgetierung beim Landkreis Osnabrück	107
5.4.1 Auswirkungen auf die Organisation der Buchführung	107
5.4.1.1 Das neue doppische Buchungskonzept	108
5.4.1.2 Erfahrungen mit dem doppischen Buchungskonzept	108
5.4.2 Budgetbildung in der Doppik	109
5.4.2.1 Definierte Budgetbereiche	109
5.4.2.2 Budgetierungsgrundsätze	109
5.4.2.3 Budgetdotierung im Rahmen der Haushaltsaufstellung	110
5.4.2.3.1 Eckpunkte des Haushaltsaufstellungsverfahrens	111
5.4.2.3.2 Übergang von der Kameralistik zur Doppik	112
5.4.2.3.3 Investiver Finanzhaushalt	113
5.5 Bewirtschaftung – Ausführung der Budgets	113
5.5.1 Unterjährige Steuerung und Berichtswesen	114
5.5.2 Praktische Bewirtschaftung	115
5.6 Schlussbetrachtungen	116
5.6.1 Weiterentwicklungen beim Landkreis Osnabrück	116

Anhang

1. Doppische Budgetierungsregelungen bzw. Budgetvermerk des Landkreises Osnabrück	118
2. Konzeption der doppischen Buchhaltung	120
6. Nutzen und Ausgestaltung einer kommunalen Kosten- und Leistungsrechnung im Kontext des doppischen Rechnungswesens	125
6.1 Einführung	125
6.2 Einordnung der KLR in das kommunale Rechnungswesen	125
6.2.1 Systeme des internen Rechnungswesens	126
6.2.2 Der Steuerungs- und Informationsbedarf in Kommunen	126
6.2.3 Die sechs Aufgaben der KLR im kommunalen Bereich	128
6.2.4 Flächendeckende vs. begrenzte KLR	129
6.3 Abgrenzung zentraler Begriffe	130

	Seite
6.3.1 Zentrale Begriffe im externen Rechnungswesen	130
6.3.2 Zentrale Begriffe im internen Rechnungswesen	131
6.3.3 Unterscheidung von Kosten	132
6.3.3.1 Unterscheidung nach dem Entstehungsgrund	132
6.3.3.2 Unterscheidung nach Abhängigkeit der Leistungsmenge	132
6.3.3.3 Unterscheidung nach Zurechenbarkeit auf Kostenträger	133
6.4 Konzeption der Kosten- und Leistungsrechnung	133
6.4.1 Besonderheit der kommunalen KLR	134
6.4.2 Konzeptionelle Ausgestaltung der Kostenartenrechnung	136
6.4.2.1 Aufwendungen und Kosten, Erträge und Erlöse	136
6.4.2.2 Verbindung der Kontenrahmen	137
6.4.2.3 Kalkulatorische Kosten	138
6.4.2.4 Primär- und Sekundärkosten	138
6.4.3 Konzeptionelle Ausgestaltung der Kostenstellenrechnung	139
6.4.3.1 Vor- und Endkostenstellen	140
6.4.3.2 Bildung von Kostenstellen	140
6.4.3.3 Die KLR in Abhängigkeit der Verwaltungsgröße	143
6.4.4 Konzeptionelle Ausgestaltung der Kostenträgerrechnung	144
6.4.4.1 Bestimmung der relevanten Leistungen	145
6.4.4.2 Vorkostenträger als umzulegende Kostenträger	145
6.4.4.3 Kostenträgerstückrechnung und Kostenträgerzeitrechnung	146
6.5 Verfahren der internen Leistungsverrechnung	147
6.5.1 Reihenfolge der Umlage	148
6.5.2 Wahl der Umlageschlüssel	149
7. Kommunale Haushaltssteuerung mit Zielen und Kennzahlen – Hinweis für die Ausgestaltung eines kommunalen, produktorientierten Zielsystems .	151
7.1 Einleitung	151
7.2 Gesetzliche Rahmenbedingungen	151
7.3 Problemkizze	152
7.4 Formulierung und Ausgestaltung kommunaler Produkte	152

Inhaltsübersicht – Doppik

	Seite
7.4.1 Die richtige Logik	153
7.4.2 Die SMART-Regelung als Richtschnur zur Zielentwicklung	153
7.4.3 Perspektiven öffentlichen Handelns	154
7.4.4 Beurteilung der Steuerungsrelevanz kommunaler Produkte	156
7.5 Kennzahlen und ihre Rolle für Produktziele	157
7.5.1 Von Grundzahlen und Verhältniszahlen	157
7.5.2 Kennzahlen für unterschiedliche Zwecke	158
7.5.3 Quellen für Kennzahlen und der Erhebungsaufwand	159
7.5.4 Das Kausalitätsproblem von Kennzahlen	160
7.6 Maßnahmen zur Umsetzung von Produktzielen	161
7.6.1 Maßnahmen vs. Produktziele	161
7.6.2 Der vielfältige Nutzen von Maßnahmen	161
7.6.3 Darstellung der Gesamtsystematik	162
7.7 Der Zielentwicklungsprozess	164
7.7.1 Leitbilder und Oberziele	164
7.7.2 Quellen für Ziele	165
7.7.3 Auswahl von Produktzielen und Maßnahmen	166
7.8 Zusammenfassung	169
8. Ziele und Kennzahlen im Neuen Kommunalen Rechnungswesen (NKR) am Beispiel des Landkreises Osnabrück	170
8.1 Einleitung	170
8.1.1 Handlungsbedarf für die Kommunen	170
8.1.2 Rechtliche Verankerung von Zielen und Kennzahlen	170
8.1.3 Kommunalverfassungsrecht und Haushaltswirtschaft	170
8.2 Bedeutung von Zielen und Kennzahlen im NKR	171
8.2.1 Konzept für eine strategische Steuerung	171
8.3 Strategische Steuerung beim Landkreis Osnabrück	172
8.3.1 Ausgangslage zur strategischen Steuerung	172
8.3.1.1 Entwicklung des Steuerungskreislaufes	172

	Seite
8.3.2 Das Steuerungsverständnis	173
8.3.2.1 Das strategische Zielsystem	174
8.3.2.2 Das System des Steuerungskreislaufes	174
8.3.3 Die Bausteine des Steuerungskreislaufes	175
8.3.3.1 Zielfindung – Strategische Ziele	175
8.3.3.2 Der Strategieworkshop	175
8.3.3.3 Das Strategiepapier	175
8.3.3.3.1 Mittelfristige Entwicklungsziele (MEZ)	176
8.3.3.3.2 Handlungsschwerpunkte (HSP) und Zuordnung zu den MEZ	176
8.3.4 Kennzahlen als Messgrößen für die Zielerreichung	177
8.3.4.1 Kennzahlen zur Beurteilung der MEZ	177
8.3.4.2 Kernkennzahlen Landkreis Osnabrück	178
8.3.5 Der Produkthaushalt als Hauptkontrakt	181
8.3.5.1 Der verwaltungsinterne Eckwertebeschluss	181
8.3.5.2 Die Erstellung der Kontraktentwürfe	181
8.3.5.3 Beschluss über den Haushalt	183
8.3.6 Umsetzung der Zielvereinbarungen	183
8.3.6.1 Bewirtschaftung, Jahresabschluss und Berichtswesen	183
8.3.6.2 Unterjährige Korrekturen – Gegensteuerung im Laufe des Jahres	183
8.3.7 Der Kreislauf schließt sich	184
8.4 Erfahrungen mit dem Steuerungskreislauf – Entwicklungspotentiale	184
8.5 Auswirkungen der Doppik auf den Steuerungskreislauf	184
8.5.1 Neue Ziele und Kennzahlen in der Doppik	185
8.5.1.1 Datenquelle Eröffnungsbilanz	185
8.5.1.2 Kennzahlen des doppischen Jahresabschlusses	186
8.5.1.2.1 Kennzahlen zum doppischen Jahresabschluss des Landkreises Osnabrück	186
8.6 Stolpersteine bei der Einführung von Zielen und Kennzahlen	188
8.7 Entwicklung von kommunalen Kennzahlensets	189
8.7.1 Kennzahlensets in anderen Bundesländern	189
8.7.2 Interkommunale Vergleiche	190
8.8 Rechtsfragen	190
8.8.1 Verbindlichkeit und Rechtscharakter von Zielen und Kennzahlen	190

Inhaltsübersicht – Doppik

	Seite
8.8.2 Eingriff in die Steuerungshoheit der Kommunen	190
8.9 Schlussbetrachtungen	191
Anhang	
1. Beschlussvorlage für den Kreisausschuss des Landkreises Osnabrück am 1.9.2008 über das Strategiepapier 2009	192
2. Strategiepapier des Landkreises Osnabrück 2009	193
9. Der Rechenschafts- oder Lagebericht	200
9.1 Einleitung	200
9.2 Aufgaben des Rechenschaftsberichtes	200
9.3 Grundsätze der Berichterstattung	201
9.4 Struktur des Rechenschaftsberichtes	202
9.5 Ausgestaltung des Rechenschaftsberichtes	202
9.5.1 Rechtliche Grundlagen	202
9.5.2 Summarische Darstellung der wirtschaftlichen Lage der Kommune	203
9.5.3 Bericht zur Erfüllung von Auflagen der Aufsichtsbehörde	203
9.5.4 Analyse der Haushaltswirtschaft	204
9.5.5 Ereignisse nach Ende des Haushaltjahres (Nachtragsbericht)	209
9.5.6 Prognosebericht und Berichterstattung über Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung (Chancen- und Risikobericht)	209
9.6 Zusammenfassende Schlussbemerkungen	210
10. Finanzbuchhaltung	211
10.1 Einführung	211
10.1.1 Finanzbuchhaltung	211
10.1.2 Organisation der kameralen Buchhaltung	211
10.1.3 Trennungsprinzip und abgestuftes Buchhaltungssystem im kommunalen Finanzwesen	212
10.2 Anforderungen der Verwaltungsdoppik an die Finanzbuchhaltung	212
10.2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen	212
10.2.2 Buchungsstoff	213
10.2.3 Anlagenbuchhaltung	213

Doppik – Inhaltsübersicht

	Seite
10.2.4 Belegwesen	213
10.3 Aufgaben und Organisation der Finanzbuchhaltung	214
10.3.1 Gestaltungsoptionen	214
10.3.2 Zahlungsverkehr	215
10.3.3 Liquiditätssteuerung (kurzfristig/langfristig)	216
10.3.4 Buchführung	217
10.3.5 Unterjährige Abstimmungen und Zwischenabschlüsse	219
10.3.6 Anordnungswesen (Trennungsprinzip)/Belegfluss	220
10.3.7 Mahnung, Beitreibung	221
10.3.8 Forderungsbewertung	221
10.3.9 Stundung, Niederschlagung	223
10.4 Organisationsformen	225
10.4.1 Allgemeines	225
10.4.2 Gemeindekasse	225
10.4.3 Zentrale Buchführung	226
10.4.4 Dezentrale Buchführung	227
10.4.5 Mischformen	228
10.4.6 Wahrnehmung von Aufgaben durch Dritte	229
10.4.7 Schnittstellen zur Haushaltsplanung, zum Controlling und zum Jahresabschluss	229
10.5 Sicherheitsanforderungen	230
10.5.1 Dienstanweisungen	230
10.5.2 Internes Kontrollsystem (IKS)	230
11. Jahresabschluss	232
11.1 Allgemeines	232
11.2 Bestandteile und Anlagen des Jahresabschlusses	232
11.2.1 Bilanz	232
11.2.1.1 Bilanzgliederung und Bewertungsmaßstäbe	232
11.2.2 Ergebnisrechnung	238
11.2.3 Finanzrechnung	238

Inhaltsübersicht – Doppik

	Seite
11.2.4 Teilrechnungen	239
11.2.5 Bilanzpolitische Gestaltungsspielräume bei der Jahresabschlusserstellung	240
11.2.6 Empfehlungen für den zeitlichen Ablauf der Erstellung des Jahresabschlusses	242
12. Die Prüfung der Eröffnungsbilanz durch das Rechnungsprüfungsamt (die örtliche Rechnungsprüfung)	252
12.1 Einleitung	252
12.1.1 Neue kommunale Rechnungsprüfung	252
12.1.2 Prüfungszuständigkeit/Einbeziehung Dritter	252
12.1.3 Begleitende Prüfung/Beratung durch das Rechnungsprüfungsamt	253
12.2 Prüfungsziele und Prüfungsplanung	255
12.2.1 Ziel der Eröffnungsbilanzprüfung	255
12.2.2 Rechtsgrundlagen für die Eröffnungsbilanzprüfung	255
12.2.3 Planung der Eröffnungsbilanzprüfung unter dem Gesichtspunkt des risikoorientierten Prüfansatzes	256
12.2.4 Untergliederung des Prüfstoffs in Prüffelder	257
12.3 Durchführung der Prüfung	258
12.3.1 Grundsatzdokumente und Inventur	259
12.3.2 Immaterielle Vermögensgegenstände/aktiver Rechnungsabgrenzungsposten/Sonderposten	260
12.3.3 Bebaute und unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte/Grundstücke in Entwicklung/Sonstige Rückstellungen	261
12.3.4 Infrastrukturvermögen/Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen/Rückstellungen	261
12.3.5 Finanzanlagevermögen	262
12.3.6 Forderungen und Verbindlichkeiten	262
12.3.7 Rückstellungen	263
12.4 Abschluss der Prüfungshandlungen	263
12.4.1 Vollständigkeitserklärung	263
12.4.2 Berichtsfassung und Bestätigungsvermerk	264

Anhang

1.	Prüfungsplan zur Prüfung der Eröffnungsbilanz der Landeshauptstadt Potsdam	266
13. Gesamtabchluss	275
13.1	Einleitung	275
13.2	Rechtliche Rahmenbedingungen	275
13.2.1	Überblick über die handelsrechtlichen Grundlagen	275
13.2.2	Überblick über die landesrechtlichen Regelungen	276
13.3	Konsolidierungskreis	279
13.3.1	Abgrenzung des Konsolidierungskreises	279
13.3.2	Ausnahmen von der Konsolidierungspflicht	281
13.4	Vollkonsolidierung	282
13.4.1	Summenabschluss	282
13.4.2	Kapitalkonsolidierung	285
13.4.3	Schuldenkonsolidierung	288
13.4.4	Zwischenergebniseliminierung	288
13.4.5	Aufwands- und Ertragskonsolidierung	289
13.5	Einbeziehung nicht voll zu konsolidierender Unternehmen	290
13.5.1	At Equity	290
13.5.2	Quotenkonsolidierung	291
13.5.3	At Cost	292
13.6	Bestandteile des Gesamtabchlusses	292
13.7	Erstellung des Gesamtabchlusses als praktisches Problem	292
13.7.1	Grundsätzliches zur Vorgehensweise	292
13.7.2	Notwendigkeiten bei der erstmaligen Erstellung	293
13.8	Schlussbemerkung	296
Stichwortverzeichnis	299