

# Der kommunale Haushalt in der kaufmännischen Buchführung

Grundlagen, Methodik, Möglichkeiten der Doppik

Seminar „Umstellung auf doppelte Buchführung beim kommunalen Haushalt - was Rätinnen und Räte darüber wissen sollten“  
der GAR Baden-Württemberg

Stuttgart, Samstag, 6. Oktober 2007



---

---

---

---

---

---

---

---

## A. Gliederung

A. Gliederung

- |  |                                     |
|--|-------------------------------------|
| 1. Ausgangslage                              | 18. Produkte                        |
| 2. Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen | 19. Produkthaushalt                 |
| 3. Leitbild und grundsätzliche Annahme       | 20. Fragen an den Produkthaushalt   |
| 4. Ziele und Maßnahmen der Reform            | 21. Haushaltsrechnung               |
| 5. Steuerungsinstrumente des NSM             | 22. Jahresabschluss                 |
| 6. Grundlage Entwicklung der Doppik in D     | 23. 3-Säulen-Modell                 |
| 7. Stand der Einführung Haushaltsrechnung    | 24. Bilanzgliederung                |
| 8. Rechtliche Grundlage(n) in BaWü           | 25. Aktiva                          |
| 9. Benchmarking                              | 26. Passiva                         |
| 10. Controlling                              | 27. Sortierung                      |
| 11. Kosten und Leistungsrechnung (KLR)       | 28. Ein Beispiel: Bilanz des Bundes |
| 12. Kontraktmanagement                       | 29. Konten                          |
| 13. Dezentrale Verantwortung                 | 30. Rechnungslegung / Buchung       |
| 14. Budgetierung                             | 31. Eröffnungsbilanz                |
| 15. Doppik / Kaufmännisches Rechnungswesen   | 32. Doppik und EDV                  |
| 16. Von der Input- zur Outputorientierung    | 33. Zeitplanung und Projektumfang   |
| 17. Outputorientierung                       | 34. Abschluss und Diskussion        |

Freitag, 5. Oktober 2007



2

---

---

---

---

---

---

---

---

## I. Ausgangslage



Freitag, 5. Oktober 2007



3

---

---

---

---

---

---

---

---

## II. Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen

- Ausgehend von den Modernisierungsbewegungen in NL, UK, NZL u.a. wurde zu Beginn der 90er Jahre der Bedarf einer weit gehenden Umgestaltung der (kommunalen) öffentlichen Verwaltung fest gestellt, der unter dem Leitbild des New Public Management (NPM) / Neues Steuerungsmodell (NSM) vertreten wurde.
- Mehr **Wirtschaftlichkeit (Effizienz)** und **Bürgerorientierung** sind die zentralen Ziele der Verwaltungsreform in den Kommunen.

Freitag, 5. Oktober 2007



4

---

---

---

---

---

---

---

---

## III. Leitbild + grundsätzliche Annahme

- Zahlreiche einzelne Maßnahmen, Methoden und Instrumente werden unter dem Leitbegriff des NSM zusammengefasst. Stichworte sind dabei:
  - outputorientierte Steuerung des Ressourceneinsatzes,
  - Kosten- und Leistungsrechnung (KLR),
  - Budgetierung u.a.
- Kernannahme ist, dass eine Übernahme von Methoden des Managements privater Unternehmen auf die öffentliche Verwaltung möglich und sinnvoll ist.

Freitag, 5. Oktober 2007



5

---

---

---

---

---

---

---

---

## IV. Ziele und Maßnahmen der Reform

- Dezentralisierung der Bewirtschaftungskompetenz für Personal und Sachmittel (Ressourcenverwaltung)
- Dokumentation des öffentlichen Vermögens und der Schulden und Erstellung einer konsolidierten Gesamtbilanz der Kommune (Bilanz)
- Abbildung des Ressourcenaufkommens und des -verbrauchs (Ergebnisrechnung)
- Verwaltungsweite Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)
- Outputorientierter Haushalt mit Produktbudgets
- Zielvereinbarungen und Kontraktmanagement
- die Entwicklung von Kennzahlen über Kosten und Qualität der Verwaltungsleistungen als Steuerungsinstrumente sowie ggf. für interkommunale Vergleiche
- Einführung eines Berichtswesens für die periodische Information über die Zielerreichung als Grundlage für Steuerungsmaßnahmen

Freitag, 5. Oktober 2007



6

---

---

---

---

---

---

---

---

## V. Steuerungsinstrumente des NSM

- Benchmarking
- Controlling
- Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)
- Kontraktmanagement
- Doppik / Kaufmännisches Rechnungswesen
  - Jahresabschluss / Bilanz
  - Eröffnungsbilanz
  - Rechnungslegung / Konten

Freitag, 5. Oktober 2007



7

---

---

---

---

---

---

---

---

## VI. Entwicklung Doppik in D

- Modellprojekte nach Leitbild NSM seit 1994
- 2000 Ausarbeitung Rahmen der IMK
- 2003 Beschluss der IMK zur Einführung der Doppik auf kommunaler Ebene in D
- Umsetzung in zahlreichen Bundesländern (u.a. NRW, Niedersachsen, Hessen, RLP, u.v.a.m.)
- Doppik auch auf Landesebene in HB, HH, B, HE
- Einführung von Instrumenten NSM in BaWü, NRW, u.a.

Freitag, 5. Oktober 2007



8

---

---

---

---

---

---

---

---

## VII. Stand der Einführung Haushaltsrechnung

Bundesland	Kommunale Ebene	Staatliche Ebene	Bundesland	Kommunale Ebene	Staatliche Ebene
Baden-Württemberg	Wahlrecht	Kameralistik (mit KLR)	Niedersachsen	Doppik bis 2012	Kameralistik mit KLR
Bayern	Wahlrecht	Kameralistik	Nordrhein-Westfalen	Doppik bis 2009	Ertprobung der Doppik
Berlin	Kameralistik mit KLR		Rheinland-Pfalz	Doppik bis 2009	Kameralistik
Brandenburg	Doppik mit Übergang	Kameralistik (mit KLR)	Saarland	Doppik bis 2010	Kameralistik
Bremen	Doppik		Sachsen	Doppik bis 2010	Kameralistik
Hamburg	Doppik		Sachsen-Anhalt	Doppik bis 2009	Kameralistik
Hessen	Wahlrecht	Doppik	Schleswig-Holstein	Wahlrecht	Kameralistik (mit KLR)
Mecklenburg-Vorpommern	offen	Kameralistik	Thüringen	Doppik mit Übergang (?)	Kameralistik

Freitag, 5. Oktober 2007



9

---

---

---

---

---

---

---

---

### VIII. Rechtliche Grundlage(n) in BaWü

- Kommunalaufsicht = Ländersache
  - Behördenaufsicht durch Innenministerium, RPs
  - Rechnungshofprüfung, in BaWü ‚gpa‘
- In BaWü sind Kommunen geregelt durch:
  - GemO, GemHVO, GemKVO, EigBG u.a.
- Gesetzgebungsverfahren im Gang (Stand 10/2007)
  - Referentenentwurf von 2005
  - Beratung, Anhörung, Beschlussfassung bis Juni 2008
  - Endgültige Umsetzung (in Kommunen) bis zum 1.1.2014

---

---

---

---

---

---

---

---

### IX. Benchmarking

Definition und Begriffsbedeutung

Benchmarking = objektiver Vergleich mit anderen Einheiten anhand von definierten Kennzahlen oder Standards, um Möglichkeiten der Verbesserung zu ermitteln.

5-stufiger Prozess:

- Auswahl des Objektes (was ...)
- Bestimmung der Referenzeinheit (mit wem ...)
- Datenerhebung, -gewinnung und -verarbeitung (wie ...)
- Messung der wesentlichen Abweichung, Identifikation des Besten
- Festlegung und Durchführung von Verbesserungen (Maßnahme)

---

---

---

---

---

---

---

---

### X. Controlling

Definition und Begriffsbedeutung

- Controlling ≠ Kontrolle
- Controlling = Planung und Steuerung
- i.e.S. Bereitstellung von Informationen für Planung, Steuerung, Kontrolle und Systemgestaltung

Unterscheidung:

- Strategisches Controlling: ‚Die richtigen Dinge tun‘
- Operatives Controlling: ‚Die Dinge richtig tun‘

---

---

---

---

---

---

---

---

## XI. Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)

Definition und Begriffsbedeutung

KLR = Informationssystem, das alle Vorgänge erfasst und Leistungen entsprechende Kosten zuweist.  
In der öffentlichen Verwaltung eigentlich Leistungs- und Kostenrechnung.

Relevante Fragen in der öffentlichen Verwaltung

- Leistungstransparenz
- Kostentransparenz
- Transparenz der Wirkungen

---

---

---

---

---

---

---

---

## XII. Kontraktmanagement

NSM betont den managementorientierten Ansatz der Verwaltungssteuerung

„verwaltungsinternes Kontraktmanagement“ =  
bisherige Steuerung der Verwaltung über Einzelanweisungen und hierarchische Eingriffe wird durch eine Steuerung über Zielvereinbarungen (Kontraktmanagement) abgelöst.

Erweiterung und Überwindung des bisherigen Bürokratiemodells, das auf hierarchische und rechtliche Kontrollen fußt. Das NSM stellt Anreiz- und Ergebnisorientierung bei der Organisation von Verwaltung in den Vordergrund.

Nicht verwechseln! Kontraktmanagement ist nicht „Contracting-Out“, dass die Vergabe öffentlicher Aufgaben auf vertraglicher Basis an private Anbieter bezeichnet.

---

---

---

---

---

---

---

---

## XIII. Dezentrale Verantwortung

Ziel des NSM ist, die Kompetenzen stärker zu dezentralisieren (Fach- und Ressourcenverantwortung), d.h. von den Leitungsebenen (Hauptamt, Kämmerer) und von den politischen EntscheiderInnen (Magistrat, Rat) in die herkömmliche Hierarchie zu verlagern.

Dafür wird von den ausführenden Einheiten umfassend und transparent informiert (Berichtswesen, Kennzahlen).

Über den Rahmen wird ein „Kontrakt“ geschlossen (nicht förmlich zu verstehen).

---

---

---

---

---

---

---

---

## XIV. Budgetierung

Gesamtverantwortung auf der Fachebene auch in finanzwirtschaftlicher Hinsicht. Bewirtschaftung der Haushaltsmittel Aufgabenbereich (Budgetverantwortung).

Budgetierung = Setzen des – finanzwirtschaftlichen – Rahmens, der von der Fachebene eigenverantwortlich genutzt werden kann.

---

---

---

---

---

---

---

---

## XV. Doppik / kaufmännisches Rechnungswesen

Definition und Begriffsbedeutung

Kaufmännisches Rechnungswesen =  
doppelte Buchführung = Doppik

- DOPPIK: **D**oppelte Buchführung **i**n **K**onten
- Unternehmensrechnung, Übertragung auf öffentliche Verwaltung

---

---

---

---

---

---

---

---

## XVI. Von der Input- zur Outputorientierung

Kamerales Prinzip:

Festlegung der eingesetzten Mittel  
*„Inputsteuerung“*

Prinzip in der Doppik:

Festlegung der eingesetzten Mittel, der Mittelverwendung und der –wirkung  
*„Output-“ bzw. „Outcomesteuerung“*

---

---

---

---

---

---

---

---

## XVII. Outputorientierung

Outputorientierung =

Im Zentrum der Betrachtung stehen die Leistungen der Kommune für Ihre Bürgerinnen und Bürger (aber auch Unternehmen, Gäste, etc.)

Outputorientierte Steuerung =

Definition kommunaler Leistungen (wovon, wieviel, ggfs. an wen, in welcher Qualität, zu welchem Preis)

---

---

---

---

---

---

---

---

## XVIII. Produkt

Definition:

Ein Produkt ist eine abgrenzbare, beschreibbare Leistung oder eine Gruppe von Leistungen einer Organisationseinheit, die Dritte (z. B. BürgerInnen, Unternehmen, Haushalte) außerhalb der Verwaltung benötigen und nachfragen.

Beispiele: Reisepass, Bearbeitung eines Baubescheids

Innerhalb der Verwaltung verbleibende Leistungen werden als „Binnenprodukt“ (Leistung verbleibt vollständig im Verwaltungskreis und dient nur mittelbar externen Produkten) oder „Vorprodukte“ (Leistung fließt unmittelbar in externes Produkt ein) bezeichnet werden.

Beispiele: Gehaltsabrechnung, Leistungen der EDV-Abtlg.

---

---

---

---

---

---

---

---

## XIX. Produkthaushalt

Daraus folgt, dass in einem Produkthaushalt nicht nur festgelegt wird, wie viel Ressourcen (Geld, Personal) eingesetzt werden. Sondern auch, zu welchem Zweck, wie viel eines bestimmten Produkts (einer bestimmten Leistung) zur Verfügung gestellt werden sollen.

Mehrere fachähnliche Produkte werden zu so genannten ‚Budgets‘ zusammengefasst; beispielweise dem ‚Sozialbudget‘, das sämtliche Pflicht- und freiwilligen Leistungen umfasst, und somit dem Einzelplan entspricht.

---

---

---

---

---

---

---

---

## XX. Fragen an den Produkthaushalt

- sind die benannten Ziele normativ richtig (politische Bewertung)?
- sind die benannten Ziele aussagefähig (Haushaltsklarheit, Festlegung)?
- sind die Ziele korrekt in den benannten und definierten Produkte umgesetzt (Operationalisierung, Vollständigkeit, fehlende Beträge, fehlende Leistungen, fachfremde Leistungen und Produkte)?
- sind die definierten Produkte aussagefähig (klar, eindeutig, abgegrenzt)?
- ist die vorgesehene finanzielle Ausstattung ausreichend beziehungsweise überhöht?
- sind die entsprechenden finanzielle Ausstattungen der Produkte und die damit erreichbaren Ziele deckungsgleich (Verhältnis)?
- sind die angestrebten Produktziele richtig definiert (geeignet)?
- ist eine Zielerreichung messbar?
- wurden kamerale Haushaltstitel der vorangegangenen Haushalte gegebenenfalls zusammengefasst, wenn ja: wie viele, nach welchen Kriterien?
- wurden die kamerale Haushaltstitel korrekt in Produkte überführt (Auslassungen, Aufstockungen)?

Freitag, 5. Oktober 2007



22

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## XXI. Haushaltsrechnung

- Der Jahresabschluss stellt die Finanzrechnungen innerhalb eines festen Zeitraums – üblicherweise das Kalenderjahr – dar.
- Somit ersetzt *oder*ergänzt er die bisherige Haushaltsrechnung mit Vermögens- und Verwaltungshaushalt
- Die Bilanz ist die Darstellung der Vermögenswerte und -rechnung.

Freitag, 5. Oktober 2007



23

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## XXII. Jahresabschluss

Die Erstellung des Jahresabschluss erfolgt immer zu einem bestimmten Stichtag, üblicherweise um 31.12. eines Jahres. Der zeitliche Abschnitt zwischen zwei Abschlüssen, der betrachtete Zeitraum, bildet das Geschäftsjahr. Zum Jahresabschluss gehören:

- Die Vermögensrechnung (Bilanz) stellt die tatsächliche Vermögens- und Schuldenlage dar.
- Die Ergebnisrechnung (Gewinn- und Verlustrechnung) informiert über Erträge und Aufwendungen einer Periode.
- Die Finanzrechnung (Kapitalflussrechnung) ist der bisherigen Haushaltsrechnung vergleichbar. Sie weist weiterhin den Geldverbrauch (Ein- /Auszahlungen) aus.
- Anlagen, insbesondere Lagebericht

Freitag, 5. Oktober 2007



24

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### XXIII. 3-Säulen-Modell



Freitag, 5. Oktober 2007



25

---

---

---

---

---

---

---

---

### XXIV. Bilanzgliederung

Die Bilanz gliedert sich horizontal in zwei Teile, der Vermögenswerte – der Aktiva – einerseits und die Darstellung der Vermögensherkunft – der Passiva – andererseits.

Freitag, 5. Oktober 2007



26

---

---

---

---

---

---

---

---

### XXV. Aktiva

Aktiva

- Formen des Vermögens
- Wie wurde investiert?
- Wie wurden die Mittel eingesetzt?

Freitag, 5. Oktober 2007



27

---

---

---

---

---

---

---

---

## XXVI. Passiva

### Passiva

- Herkunft, Quellen der Finanzierung
- Wie wurde finanziert?
- Woher stammen die Mittel?

Freitag, 5. Oktober 2007



28

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## XXVII. Sortierung

Beide Seiten der Bilanz sind vertikal gegliedert und sortiert, und zwar:

- die Aktivseite absteigend nach „Flüssigkeit“ (Liquidität): Vermögenswerte, die sich am schwersten in Bargeld verwandeln lassen (z. B. Grundstücke) stehen oben, die dem Geld am nächsten stehenden Vermögenswerte (Kassenbestand, Bankguthaben) unten.
- Die Passivseite absteigend nach „Fälligkeit“: Oben die Finanzierungsquellen, die dem Unternehmen längerfristig zur Verfügung stehen, unten die kurzfristigen Verbindlichkeiten.

Freitag, 5. Oktober 2007



29

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## XXVIII. Ein Beispiel: Bilanz des Bundes

Bundesbilanz zum 31.12.2004\*

Aktiva		Passiva	
Liegenschaften	159,4	Bundesschuld	824,1
Infrastruktur	160,8	weitere Geldschulden	22,1
Bewegliches Sachvermögen	57,4	Pensionsrückstellungen	280,7
Finanzanlagen	107,8	Sonstige Rückstellungen	737,2
Forderungen	63,6	Sonderposten	40,6
Liquide Mittel	21,9		
Nettoposition	1333,8		
<b>Bilanzsumme</b>	<b>1904,7</b>	<b>Bilanzsumme</b>	<b>1904,7</b>

Freitag, 5. Oktober 2007



30

---

---

---

---

---

---

---

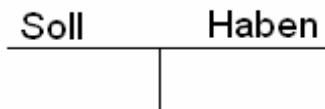
---

---

---

## XXIX. Konten

- Bevor sie in die Bilanz oder Gewinn- und Verlustrechnung einfließen, werden im laufenden Geschäftsverkehr die Finanzen eines Unternehmens auf Konten erfasst. Ein Konto ist eine Tabelle mit zwei Spalten: Einer Soll- (S) und einer Habenseite (H).
- „Soll“ ist immer links, „Haben“ ist immer rechts:



Freitag, 5. Oktober 2007



31

---

---

---

---

---

---

---

---

## XXX. Rechnungslegung / Buchung

- Die Buchung innerhalb des Rechnungswesens erfolgt nach festgelegten Standards.
- Buchungsvorschriften (HGB, GoB) regeln die Zuweisung zu bestimmten Konten
- Zur Feststellung wird ein Verwaltungskontenrahmen (VKR) festgelegt

Freitag, 5. Oktober 2007



32

---

---

---

---

---

---

---

---

## XXXI. Eröffnungsbilanz

- Zu Beginn der Buchungsphase in der Doppik wird eine Eröffnungsbilanz vorgelegt
- Dies macht eine erstmalige Bewertung aller Vermögen und Verbindlichkeiten erforderlich (aktivieren)
- Hierfür sind bestimmte Regeln zu beachten
- Bereiche besonderer Bedeutung sind:
  - Grund + Boden / Immobilien
  - Unternehmensbeteiligungen
  - Verschuldung (implizit / explizit)

Freitag, 5. Oktober 2007



33

---

---

---

---

---

---

---

---

