

Der Weg zur Doppik und zur Eröffnungsbilanz

Die Umstellung auf die Doppik erfordert eine abschließende Aufstellung über die gesamten Vermögensgegenstände und Schulden mittels Inventarverzeichnis und Eröffnungsbilanz. Diese bilden damit den Grundstein der künftigen doppelischen Haushaltsführung.

Typische Abläufe im Umstellungsprozess auf die Doppik wurden vom AWW-Arbeitskreis „Strategisches Finanzmanagement“ gezielt herausgearbeitet und haben Eingang gefunden in die hier vorgestellten Checklisten zur Umstellung auf die Doppik und zur Erstellung einer Eröffnungsbilanz. Sie orientieren sich an einer fiktiven deutschen Kommune, sind aber auch exemplarisch für andere vergleichbare Körperschaften geeignet. Beide Checklisten erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, in ihrer kompakten Form bieten sie jedoch den Vorteil eines schnellen Überblicks und Einstiegs für einen bereits mit der Materie vertrauten Personenkreis, ohne dabei zu sehr in die fachliche Tiefe zu gehen.

Beabsichtigt ist, dass Praktiker und Entscheidungsträger bei der Planung bzw. der bevorstehenden Umsetzung von den grundsätzlichen Erfahrungen bereits abgeschlossener Doppik-Umstellungen profitieren. Im Idealfall können so, ohne großen Aufwand, typische Probleme und Fehler in der Planung und Durchführung vermieden werden.

Die Checklisten können Sie auch unter dem folgenden Link von der Internetseite der AWW herunterladen:

[www.awv-net.de/
themen/fachergebnisse/
doppik](http://www.awv-net.de/themen/fachergebnisse/doppik)



✓ Checkliste Umstellung auf die Doppik

1

Vorbereitungsphase



Gesetzliche Vorgaben und Ausführungsbestimmungen und Richtlinien für die Inventur- und Bewertung liegen vor

- Appell an Gesetz- und Verordnungsgeber, rechtzeitig die Grundlagen und Arbeitshilfen bereitzustellen
- Schaffung eines anzuwendenden Regelwerks, ggf. auch zunächst vorläufige Regelungen
- Inventur- und Bewertungsrichtlinien erstellen und von Politik beschließen lassen; verbindlich kommunizieren
- auf staatlicher Ebene mit Standards staatlicher Doppik (§§ 7a, 49a HGrG) inzwischen als normativer Rahmen verfügbar
- Länder- bzw. gebietsübergreifender Austausch der Praxiserfahrungen mit Synergieeffekten
- offene Formulierungen und (zu viele) Wahlmöglichkeiten haben sich im kommunalen Bereich als nachteilig erwiesen



Politik ist eingebunden

- exekutive Spitze als Projekt-Promoter unabdingbar
- fraktionsübergreifende Mitnahme des parlamentarischen Raums als wesentlicher Adressat des Umstellungsergebnisses erforderlich



Kenntnisse im Projekt- und Veränderungsmanagement sind vorhanden

- Verantwortlichkeiten sind geklärt
- zentrales Projektmanagement unter Beibehaltung der fachl. Verantwortlichkeiten (Verweis auf Projekthandbuch)
- Projektleitung von sonstigen dienstlichen Verpflichtungen freistellen
- Dokumentation findet statt



Projektziele sind klar definiert

- Definition des Projektauftrags, des Projektbeginn und -endes; Stakeholder identifizieren



Projektstruktur im Detail festlegen



Lenkungskreis bilden

- Mitwirkende: Entscheider (Verwaltungsspitze), Projektleitung

- Tagungsintervall: quartalsweise und anlassbezogen
- Aufgaben: Konkretisiert Projektauftrag; legt Meilensteine fest; überwacht Meilensteine; entscheidet!!!; nimmt Berichte entgegen; erteilt Aufträge

Steuerungskreis bilden

- Mitwirkende: Projektleiter und Teilprojektleiter, Abteilungsleiter
- Tagungsintervall: monatlich
- Aufgaben: Berichtet Lenkungskreis und bereitet Entscheidungen vor, nimmt Aufträge entgegen, erteilt Aufträge, nimmt Arbeitsergebnisse entgegen; dokumentiert das Projekt

Teilprojekte und Arbeitsgruppen festlegen

- Mitwirkende: Teilprojekt- bzw. Arbeitsgruppenleiter, Mitarbeiter
- Tagungsintervall: 14-tägig
- Aufgaben: Erfasst Ist-Prozesse; entwickelt Soll-Prozesse; bearbeitet Aufträge; berichtet über Umsetzungsstand und Ergebnisse an Steuerungskreis
- externe/Berater heranziehen zu Lasten des Budgets der Fachverwaltung

Zeitplan und Meilensteine festlegen



Internes und externes Kommunikationskonzept ist erstellt

- Kommunikation der Beteiligten ist gewährleistet
- Pressesprecher sind eingebunden
- offensiv werbendes Kommunikationskonzept (z. B. Symposien, Aufsätze)
- Betroffene lfd. informieren



Entscheidung, ob „Big Bang“, Pilotierung oder Staffelung ist getroffen

- klarer Zeitplan mit Meilensteinen liegt vor
- bei Staffelung: Multiplikatoreneffekt in der Verwaltung nutzen
- bei Pilotverfahren: nur in Teilbereichen sinnvoll



Qualifiziertes Personal steht zur Verfügung

- rechtzeitiger Aufbau qualifizierten internen Personals (nicht nur der Kämmerei)
- frühzeitiges Erarbeiten eines bedarfsorientierten Schulungskonzeptes; Soll-Ist-Vergleich fachlicher Kenntnisse
- ggf. Einbindung/Freistellen von Personal mit entspr. Vorkenntnissen (Bsp. FinVerw./Steuerverwaltung, z. B. Betriebsprüfer/Innendienst)
- ggf. Einstellen von Externen mit kaufmännischen Kenntnissen mit dem Ziel Hilfe zur Selbsthilfe sowie der Strukturierung des Projekts

2

Umsetzungsphase



Eröffnungsbilanz ist erstellt (s. gesonderte Checkliste, S. 25)

- Entwurfssfassung sollte vor der Haushaltsplanung des ersten doppischen Haushaltsjahres vorliegen
- von Beginn an regeln, was, wie und durch wen Bewertungen und Entscheidungen dokumentiert werden; begleitende Prüfung und Abstimmung von Zweifelsfragen



IT und Software sind umgestellt

- prüfen, ob die bisher eingesetzten IT-Verfahren die Anforderungen an die Doppik erfüllen und die Vorverfahren kompatibel mit der Finanzbuchhaltung sind
- früh genug mit Überlegungen zur Umstellung IT beginnen bzw. im Projektplan berücksichtigen
- gründliche Marktanalyse; Ausschreibung durchführen
- Umstieg auf Rechenzentrumslösung oder interkommunale Zusammenarbeit prüfen
- Wirtschaftlichkeitsanalyse durchführen
- Pflichten- und Lastenheft für Software erstellen



Haushaltsplanung liegt vor

- Entwurfssfassung der EB sollte vor der HH-Planung des ersten doppischen Haushaltsjahres vorliegen
- Plausibilität durch Überleitungsmatrix herstellen
- offene Fragen klären oder benennen
- Darstellung nach Produkten oder nach Organisation (Budgetebene)
- Detailinformationen der Politik klären und vereinbaren, z.B. welche Konten werden im Haushaltsplan geöffnet
- „Zahlenfriedhöfe“ vermeiden; Haushaltsplan möglichst adressatengerecht darstellen; Volumen möglichst reduzieren



Laufende Buchhaltung ist aktualisiert

- Rückstände vor Umstellung abarbeiten
- Organisation der Buchhaltung prüfen und ggf. anpassen
- Einrichtung einer Zentralbuchhaltung

**Kosten- und Leistungsrechnung ist erstellt**

- Sensibilisierung der Politik und Verwaltungsstellen hinsichtlich des Zusammenspiels von Kosten und Leistungen
- KLR nur in wirklich wichtigen Bereichen voll ausprägen
- einfache und plausible Verrechnungsregeln für interne Leistungen aufstellen

**Jahresabschluss ist aufgestellt**

- Jahresabschluss als Projekt begreifen
- in die Jahreszeitplanung einbinden (Zyklus-Betrachtung)
- Aufstellungsverfügung mit Zeitplan und Zuständigkeiten
- Prioritäten durch Verwaltungsleitung setzen
- Betroffene informieren und einbinden
- Vollständigkeitserklärung der Ämter einfordern
- Unterjährige Klärung und Abstimmung aller Konten, insbesondere der Anlagebuchhaltung
- Projekt- und Terminplanung mit Zielvorgabe zur Bewältigung der Rückstände

**Finanz- und Controllingberichte sind erstellt**

- mit Adressaten abstimmen, was, wann und in welcher Form berichtet werden soll („weniger ist mehr“)
- Politik einbinden und über politisch diskutierte Quoten berichten
- Kennzahlenangebote und -vergleiche Dritter nutzen, z.B. KGSt, GPA NRW

**Budgetierung und Deckungsregeln sind erstellt**

- Qualifizierung und Sensibilisierung der Budgetverantwortlichen mit Betonung auf „Verantwortung“
- Budgetierung regeln

**Steuerung der Verwaltung**

- Haupt- und Finanzausschuss wird zum Steuerungsausschuss, der die Budgets der Fachbereiche festlegt und überwacht
- Politik definiert Ziele und schließt Zielvereinbarungen mit der Verwaltungsleitung und diese wiederum mit den Amtsleitungen
- Politik erhält Berichte zur Zielerreichung und wird rechtzeitig informiert, wenn die Zielerreichung gefährdet ist
- alle Beteiligten lassen sich im Sinne einer lernenden Einheit darauf ein



Kickoff-Veranstaltung durchführen

- Einladung aller Mitwirkenden
- politische Einführung in das Projekt
- fachliche Einführung in das Projekt
- Ausblick auf Vorteile der Doppik gegenüber bisherigem System

✓ Checkliste Eröffnungsbilanz erstellen

1

Vorbereitung



Rahmen setzen

- Checkliste „Umstellung auf die Doppik“ beachtet
- Projektstruktur und Zeitplanung ausrichten, Meilensteine überwachen und ggf. anpassen. Von der Konzeption bis zum Erstellen der EB in einer Entwurfsfassung sind rund 3 Jahre zu kalkulieren
- Pflichtaufgaben (z. B. HH Planung, Nachtrags-HH, Jahresrechnung) und Fehlzeiten (z. B. Urlaub, Ferien) einplanen
- Pareto-Prinzip (80/20-Regel) beachten
- Scheingenauigkeit (z. B. bei Erfassung GWG) vermeiden
- Spannungsverhältnis zwischen Vereinfachungseffekte und Vollständigkeit auflösen, Wesentlichkeitsgedanke mit nachhaltiger Wirkung auch für Folgebilanzierung
- (neue) organisatorische Prozesse erforderlich, die Informationsbeschaffung im Rahmen der erstmaligen Inventurarbeiten bzw. Eröffnungsbilanzierung nachhaltig auch für Folgeabschlüsse verfügbar machen und Geschäftsvorfälle ohne unmittelbare Zahlungswirksamkeit fortlaufend erfassen (Bsp. Immobilien, Kunstgegenstände, Bestandsfortschreibungen)



Qualität der Akten prüfen

- durch Fachamt
- Akten enthalten alle erforderlichen Angaben zur Bewertung der Vermögensgegenstände sowie zur Einschätzung der Chancen und Risiken



Akten vervollständigen

- durch Fachamt

2

Vermögen und Schulden erfassen und bewerten



Inventur- und Bewertungsleitfaden erstellen

- durch Teilprojekt Bewertung
- ggf. vorgegebene Regelungen beachten

**Körperliche Bestandsaufnahme durchführen (Inventur)**

- durch Teilprojekt Inventur
- Beauftragung aller Fachverwaltungen

**Sachanlagen erfassen**

- durch Bauabteilung
- Grundstücke, Gebäude, Infrastruktur, Anlagen im Bau usw.

**Übrige Sachwerte erfassen**

- durch Teilprojekt Inventur
- z.B. Lagerbestände

**Inventarverzeichnis erstellen**

- durch Teilprojekt Inventar
- zentral auf Grundlage der Meldungen der Fachverwaltungen

**Prüfen, ob Inventar stimmig**

- durch Rechnungsprüfungsamt

**Sachanlagen und übriges Inventar bewerten**

- durch Finanzabteilung
- Vertragskataster erstellen
- Investitionskostenzuschüsse mit zeitlicher Bindung sind bekannt
- Verträge mit längerer Laufzeit sind bekannt (z.B. Wartungsverträge)

**Sonderposten und Rechnungsabgrenzungsposten erfassen**

- durch Bauabteilung oder andere zuständige Fachverwaltung
- z.B. Zuwendungen Dritter, Beiträge der Bürger

**Sonderposten und Rechnungsabgrenzungsposten bewerten**

- durch Finanzabteilung
- Vertragskataster erstellen
- Investitionskostenzuschüsse mit zeitlicher Bindung sind bekannt
- Verträge mit längerer Laufzeit sind bekannt (z.B. Wartungsverträge)

**Prüfen, ob Bewertungen stimmig**

- durch Rechnungsprüfungsamt

**Sachanlagen fortschreiben**

- durch Finanzabteilung

**Sonderposten und Rechnungsabgrenzungsposten fortschreiben**

- durch Finanzabteilung

**Forderungen ermitteln**

- durch Finanzabteilung
- anhand der Kasseneinahmereste

**Forderungen bewerten**

- durch Finanzabteilung
- anhand des Bewertungsleitfadens
- zeitnahe und umfassende Restbereinigung der KER
- Festlegen der neuen Standards, insb. im Jugend- und Sozialhilfebereich
- Festlegung von einheitlichen Quoten für Wertberichtigungen
- frühzeitige Erfassung und Bewertung von Forderungen

**Bankverbindlichkeiten ermitteln**

- durch Finanzabteilung

**Kassenbestände ermitteln**

- durch Finanzabteilung
- Konten, Wechselgeld und Handvorschüsse sind bekannt

**Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen ermitteln**

- durch Fachamt

**Rückstellungen ermitteln**

- durch Personalamt
- z.B. für Pensionen, Beihilfe, Altersteilzeit, Urlaub und Überstunden
- Kenntnis über rückstellungspflichtige Sachverhalte
- interne Regelung bzw. Handreichung insb. für Bürgschaften (ggf. Anhang)
- Gewährleistungen, Nachschusspflichten, Risiken aus Gerichtsverfahren und Steuer-rückzahlungen

Risiken an Finanzabteilung melden

- durch Fachamt
- Risiken, die zur Bildung weiterer Rückstellungen führen oder im Anhang anzuführen sind

Rückstellungen bewerten

- durch Finanzabteilung

Anhangsangaben formulieren

- durch Finanzabteilung
- Kenntnis über anhangspflichtige Sachverhalte (insbesondere erteilte Bürgschaften)
- Checkliste für die Verwaltung

Finanzanlagen ermitteln

- durch Finanzabteilung

Finanzanlagen bewerten**Forderungen abstimmen**

- durch Finanzabteilung und Beteiligungsmanagement

Verbindlichkeiten abstimmen

- durch Finanzabteilung und Beteiligungsmanagement

Vollständige Unterlagen zusammenstellen

- durch Finanzabteilung

Unterlagen dem Bürgermeister vorlegen

- durch Finanzabteilung

Vorläufige Eröffnungsbilanz erstellen

- durch Projektleitung

3

Eröffnungsbilanz beschließen und veröffentlichen

Eröffnungsbilanz unterschreiben

- durch Bürgermeister
- mit allen Bestandteilen

Aufstellungsbeschluss fassen

- durch Gemeindevorstand

Endgültige Prüfung durchführen

- durch Rechnungsprüfungsamt, ggf. durch externe Wirtschaftsprüfer

Bericht erstellen

- durch Rechnungsprüfungsamt

Unterlagen an Gemeindevertretung versenden

- durch Rechnungsprüfungsamt
- Unterlagen: Eröffnungsbilanz und Prüfbericht

Eröffnungsbilanz feststellen

- durch Gemeindevertretung

Festgestellte Eröffnungsbilanz veröffentlichen

- durch Bürgermeister

Eröffnungsbilanz an Kommunalaufsicht versenden

- durch Bürgermeister