

LebensWerte Kommune | Ausgabe 3 | 2020

Die Umsetzung der Doppik in den Gemeinden des Freistaates Sachsen

René Geißler, Isabelle Jänchen, Claudia Lubk



Inhalt

Zusammenfassung	4
1. Einleitung	6
2. Geschichte der Doppik in Sachsen	6
3. Stand der Forschung zur Einführung und Anwendung der Doppik	8
4. Methodik des Projektes	11
5. Einführungsprozess und Umsetzungsstand	13
6. Haushaltsausgleich in der Doppik	20
7. Kommunale Steuerung	24
7.1 Bildung von Teilhaushalten und Produkten	25
7.2 Erhebung und Nutzung von Kennzahlen	27
7.3 Verbreitung des Berichtswesens	29
7.4 Bedeutung der doppischen Jahresabschlüsse	30
7.5 Strategisches Handeln	32
8. Wirkungen durch die Einführung der kommunalen Doppik	34
8.1 Wirkungen auf die kommunalen Finanzen	34
8.2 Wirkungen auf die Steuerung	37
8.3 Wirkungen auf das Personal	40
9. Fazit	43
10. Literatur	45
Mission	47
Ausblick	47
Impressum	48

Zusammenfassung

- Die Konferenz der Innenminister beschloss im Jahr 2003 für die Kommunen die Umstellung des kameralen auf ein doppisches Haushaltswesen. Wesentliche Ziele waren die transparente Darstellung der wirtschaftlichen Lage und eine betriebswirtschaftlich fundierte, zielorientierte Steuerung.
- Da die Doppik-Reform grundsätzlich alle bundesdeutschen Kommunen betraf, erschien in den Jahren ab 2010 eine Fülle von Evaluationen und Erfahrungsberichten. Sie berichteten in jeweils ähnlicher Weise von den Hürden der Doppik-Umstellung, den Mängeln in der laufenden Anwendung der neuen Instrumente und relativ geringen Veränderungen in der Haushaltssteuerung.
- Dieser Bericht widmet sich erstmals vertieft der Doppik in den sächsischen kreisangehörigen Gemeinden. Er basiert auf einer im Februar 2020 durchgeführten Befragung der Kämmerinnen und Kämmerer zum Prozess der Doppik-Umstellung, der Anwendung der doppischen Instrumente und den beobachtbaren Wirkungen. Dabei wird auch der Effekt typischer Einflussfaktoren wie Einwohnerzahl, Haushaltslage oder politische Unterstützung untersucht.
- Der Freistaat Sachsen legte die notwendigen Rechtsnormen Ende 2007 vor und beschloss die Umstellung zum Haushaltsjahr 2013. Der Prozess verlief zögerlich und der Sächsische Rechnungshof stellte regelmäßig Rechtsverstöße fest. Vor dem Hintergrund breiter Kritik aus den Kommunen erleichterte der Freistaat ab 2017 die Regelungen zum Haushaltsausgleich; setzte damit jedoch einen wesentlichen Bestandteil der Doppik praktisch außer Kraft.
- Die Mehrheit der Gemeinden stellte zum spätesten Zeitpunkt, Haushaltsjahr 2013, um. Überwiegend nahm die Umstellung zwei bis vier Jahre in Anspruch. Mit diesem Schritt war die rechtliche Vorgabe formal erfüllt. Über die Umstellung der Haushaltsplanung und der Buchungen hinweg erlahmte der Prozess jedoch schnell wieder. Die Feststellung der Eröffnungsbilanz zog sich einige Jahre und ist in einigen Fällen immer noch nicht realisiert. Ein aktueller Jahresabschluss fehlt mehrheitlich.
- Ein tieferer Blick auf zehn typische Instrumente bzw. Bestandteile der Doppik zeigt, dass die sächsischen Gemeinden nur die gesetzlich zwingenden Teile in der Breite umgesetzt haben (Eröffnungsbilanz, Produkte, Teilhaushalte, Budgets). Die Bestandteile, die gesetzlich wenig reguliert (Kennzahlen, Berichtswesen, Kosten- und Leistungsrechnung) oder freiwillig sind (Gesamtabschluss), fehlen größtenteils. Nur die Minderheit der Gemeinden hat konkrete Pläne, die Doppik auszuweiten.
- Die Umstellung auf die Doppik stieß auf eine Reihe von Hürden. Zu den externen, durch die Gemeinde nicht beeinflussbaren Hürden gehören unklare Rechtsgrundlagen und fehlende Unterstützung durch das Land. Interne Hürden sehen die Kämmerer bei der Arbeitsbelastung, den Fachkompetenzen und fehlendem Rückhalt der Lokalpolitik.
- Das Hauptziel der Doppik liegt in einer an Zielen orientierten und durch Kennzahlen gestützten Steuerung des Haushaltes. In der Befragung werden die Verbreitung und Nutzung der wichtigsten Steuerungsinstrumente untersucht:
 - Die Mehrzahl der Gemeinden hat ihre Teilhaushalte entsprechend der Produktbereiche gebildet. Die Anzahl der Teilhaushalte korreliert mit der Einwohnerzahl. In kleinen Gemeinden sind es meist bis zu fünf, in größeren Gemeinden bis zu zehn Teilhaushalte.

- Die Schlüsselprodukte sind besonders relevant für die kommunale Steuerung. Meist wurden diese durch Kämmerei und Verwaltungsführung definiert, seltener durch Fachämter und Gemeinderat. Nur wenige Gemeinden überschreiten die Zahl von 15. Die häufigsten Schlüsselprodukte sind Kita, Schulen und Verkehr. Die Auswahl folgte dem Budgetvolumen, nicht der strategischen Relevanz.
- Die Produkte des Haushaltes sollen zum Zweck der Steuerung mit Zielen und Kennzahlen hinterlegt werden. Nur eine kleine Gruppe von Gemeinden kommt dieser Verpflichtung vollständig nach. Selbst in Bezug auf die Schlüsselprodukte ist es nur jede zweite Gemeinde. Die geringe Fundierung der Produkte ist bedenklich, da diese für die große Mehrheit der Gemeinden wichtig für die Steuerung sind. Ohne Ziele und Kennzahlen kann eine echte Produktsteuerung jedoch nicht stattfinden. Eine Erklärung für die geringe Arbeit mit Kennzahlen liegt darin, dass diese von der Politik nicht nachgefragt und, wenn vorhanden, in Politik und Verwaltung kaum genutzt werden.
- Um steuerungsrelevante Daten systematisch aufzubereiten, ist ein regelmäßiges Berichtswesen notwendig. Nur in jeder vierten Gemeinde liegt dieses vor. Aber auch in diesen Gemeinden wird es nur gering genutzt; mehrheitlich von der Kämmerei, selten von den Gemeinderäten.
- Der Jahresabschluss ist für zwei Drittel der Gemeinden ein wichtiges Steuerungsinstrument. Allerdings liegt dieser nur in wenigen Fällen aktuell vor und kann daher auch nicht ausgewertet und zur Steuerung verwendet werden. Die Mehrheit der Gemeinden plant jedoch eine kennzahlenbasierte Auswertung für die Zukunft.
- Im Gegensatz zum Jahresabschluss ist der Gesamtabschluss mit allen Beteiligten in Sachsen nicht mehr pflichtig. Fast keine der befragten Gemeinden besitzt oder plant die Erstellung des Gesamtabschlusses. Gründe hierfür sind das ungenügende Kosten-Nutzen-Verhältnis und der nicht sichtbare Nutzen für die Steuerung.
- Für eine langfristige Entwicklung der Gemeinde im Allgemeinen und eine dauerhaft stabile Haushaltswirtschaft sind strategische mittelfristige Ziele hilfreich. 38 Prozent der befragten Gemeinden haben nach eigenen Angaben solche strategischen Ziele. Steuerungsrelevant für die Politik sind sie aber nur in jeder zweiten dieser Gemeinden. Gar nur in jeder siebten dieser Gemeinden werden sie durch Kennzahlen gemessen.
- Die Einführung der Doppik soll zu einer größeren Transparenz hinsichtlich des Ressourcenverbrauchs der Gemeinden führen. Tatsächlich sieht die Mehrheit der Befragten Verbesserungen bei der finanziellen Transparenz, z. B. in Bezug auf den Haushaltsausgleich, den Zusammenhang von Investitionen und Abschreibungen oder die Bedeutung von Fördermitteln. Die Doppik führt jedoch überwiegend nicht dazu, dass Folgekosten bei politischen Entscheidungen berücksichtigt werden.
- Die Doppik soll allgemein die Steuerung der Haushalts- und Lokalpolitik über Instrumente und Daten verbessern. In allen abgefragten Aspekten der Steuerung sehen die Gemeinden mehrheitlich keine Verbesserungen. Am größten sind diese noch mit 37 Prozent in Bezug auf die nachhaltige Planung, am geringsten mit 22 Prozent in Bezug auf Ziele und Kennzahlen. Auch wenn somit die Transparenz der Finanzlage gestiegen ist, hat dies wenig Rückwirkung auf die Steuerung.

- Für eine erfolgreiche Umsetzung der Doppik benötigen die Gemeinden ausreichend Personal in Zahl und Qualifikation. Die Doppik verschärft Engpässe, da der Personalbedarf an sich und die Qualifikationsansprüche steigen. Das in Anbetracht der Altersstruktur ohnehin bestehende Fachkräfteproblem wächst.
- Das Verhalten der sächsischen Gemeinden entspricht mit einer in Summe noch nicht zufriedenstellenden Doppik-Umsetzung und -Nutzung den Erfahrungen anderer Länder. Es zeigt sich, dass weniger formale Merkmale wie Einwohnerzahl und Haushaltslage die Doppik beeinflussen, sondern eher die Einstellungen der lokalen Akteure. Es ist nicht davon auszugehen, dass sich der geringe Anwendungsstand der doppelischen Instrumente über die Jahre von allein auswächst.

1. Einleitung

Der Haushalt ist das wichtigste Steuerungsinstrument der Kommunen. Er ist Gegenstand intensiver Diskussionen und Abbild der lokalen politischen Ziele und Prioritäten. Mit der Doppik soll diese Funktion des Haushaltes weiter gestärkt werden, indem er die finanziellen Verhältnisse realistischer darlegt und neue Instrumente der Steuerung bietet. Die Umstellung auf die Doppik, beschlossen durch die Innenministerkonferenz (IMK) bereits 2003, erwies sich als ungeahnt hürdenreich und langwierig. In den vergangenen Jahren ist eine Fülle von Studien und Praxisberichten zu Umstellung, Anwendung und Wirkung der Doppik erschienen. Für Sachsen fehlte, unbeachtet wertvoller Erhebungen des Rechnungshofes, eine ganzheitliche Betrachtung. Bertelsmann Stiftung und Hochschule Meißen haben eine solche Untersuchung für die kreisangehörigen Gemeinden, basierend auf einer Befragung der Kämmereien, durchgeführt. Intention ist es, ein realistisches Abbild der Doppik sieben Jahre nach deren Einführung in Sachsen zu geben. Damit soll

eine sachliche Diskussion über deren bessere Nutzung beflügelt werden.

2. Geschichte der Doppik in Sachsen

Die IMK beschloss im Jahr 2003 die Reform des Gemeindehaushaltsrechts und damit den Übergang von einem zahlungsorientierten zu einem ressourcenorientierten kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen. Ein Leittext für eine „doppische“ Gemeindehaushaltsverordnung wurde dabei als Grundlage erarbeitet und zur Verfügung gestellt (IMK 2003: 41).

Im Freistaat Sachsen begann die Erarbeitung der gesetzlichen Regelungen im Herbst 2005 in der Verantwortlichkeit des Sächsischen Innenministeriums (SMI). Dafür wurde eine Lenkungsgruppe eingerichtet, in der neben den Mitarbeitern des SMI auch Vertreter aus dem Sächsischen Finanzministerium, dem Sächsischen Rechnungshof sowie den kommunalen Spitzenverbänden des Sächsischen Städte- und Gemeindetages und des Sächsischen Landkreistages vertreten waren. In vier Arbeitsgruppen wurden die Texte für die Gemeindeordnung, die Kommunalhaushaltsverordnung, die Kommunale Kassen- und Buchführungsverordnung sowie die Bewertungsrichtlinie erstellt (Hoffmann, Jänchen und Wirth 2009: 17).

Im April 2007 wurde der Entwurf des „Gesetzes über das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen im Freistaat Sachsen“ in den Landtag eingebracht. Die Novellierung wurde am 7. November 2007 beschlossen und trat am 25. November 2007 in Kraft. Am 1. März 2008 folgte die Kommunale Haushaltsverordnung. Ziel war es, für alle sächsischen Gemeinden zum 1. Januar 2013 die Eröffnungsbilanzen aufzustellen und zum 31.12.2013 die ersten doppelischen Jahresabschlüsse vorzulegen.

Eine Experimentierklausel des Sächsischen Innenministeriums ermöglichte es vier sächsischen Kommunen, bereits vor Beschluss des Gesetzes im Jahr 2007 auf die Doppik umzustellen. „Frühstarterkommunen“ waren die Große Kreisstadt Pirna (Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge), die Stadt Grünhain-Beierfeld (Erzgebirgskreis), die Gemeinde Zschorlau (Erzgebirgskreis) sowie die Gemeinde Bockelwitz (Landkreis Mittelsachsen) (SRH 2007: 346). Zum Jahr 2008 stellten vier weitere Kommunen auf die Doppik um: Ehrenfriedersdorf (Erzgebirgskreis), Limbach-Oberfrohna (Landkreis Zwickau), Niederfrohna (Landkreis Zwickau) und Pulsnitz (Landkreis Bautzen) (SRH 2008: 295).

Bereits zu diesem Zeitpunkt zeigte sich, dass die fristgerechte Erstellung der Eröffnungsbilanzen nicht gelang. Zwei der vier „Frühstarterkommunen“ konnten auch Mitte 2008 noch keine Eröffnungsbilanz zur Prüfung vorlegen. Der Sächsische Rechnungshof wies bereits zu diesem Zeitpunkt auf die Bedeutung der fristgerechten Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse hin und merkte an, dass die jeweiligen Rechtsaufsichtsbehörden darauf hinzuwirken haben. Die Zusammenarbeit der Frühstarterkommunen und dem Sächsischen Rechnungshof wurde grundsätzlich als gut und konstruktiv eingeordnet (SRH 2008: 299/300).

Der Umstellungsprozess erfolgte in der Mehrzahl der Gemeinden eher zögerlich und die erforderlichen Vorarbeiten z. B. bei der Erfassung und Bewertung des Vermögens wurden hinausgezögert. Zum 1. Januar 2013 musste aufgrund der gesetzlichen Vorgaben die Doppik flächendeckend eingeführt werden. Hiervon ausgenommen waren 28 Körperschaften, die aufgrund von Ausnahmeregelungen eine Verschiebung auf 2014 bzw. 2015 beantragt hatten (SRH 2013: 83). In den Folgejahren forderte der Sächsische Rechnungshof in seinen jährlichen Kommunalberichten regelmäßig die Umsetzung der Rechtspflichten (fristgerechte Erstellung von Eröffnungsbilanzen sowie Jahresabschlüsse).

Unter den sächsischen Gemeinden wuchs die Ablehnung der Doppik; zum einen wegen des Aufwandes, zum anderen wegen des anspruchsvolleren doppelischen Haushaltsausgleichs und des bei Verstößen nötigen Haushaltsstrukturkonzepts. In der politischen Diskussion führte dies so weit, dass mit Gültigkeit ab 2017 Erleichterungsregelungen für den Ausgleich des Ergebnishaushaltes in der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) formuliert wurden. Vor allem die Kommunalen Spitzenverbände befürchteten, dass ansonsten der Ausgleich der Ergebnishaushalte für die Kommunen nur schwer erreichbar wäre und diese dadurch in ihren finanziellen Handlungsspielräumen gehemmt würden. Parallel wurde eine Regelung für den Ausgleich des Finanzhaushaltes in die Gemeindeordnung eingeführt, um ein geeignetes Maß an Liquidität sicherzustellen.

Der Beschluss der IMK im Jahr 2003 zur Reform des Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens hatte zum Ziel, die Transparenz und Generationengerechtigkeit der Haushalte zu steigern. Zentraler Bestandteil der Doppik ist die Bilanz als Teil des Jahresabschlusses. Für eine ganzheitliche Steuerung muss bekannt sein, welche Aufwendungen durch die Nutzung der einzelnen Ressourcen (Abschreibungen) entstehen. Für Sachsen kann festgestellt werden, dass in einem großen Teil der Kommunen die Haushaltsführung mittlerweile über mehr als sechs Jahre ohne fristgerechte Jahresabschlüsse und damit gegen geltendes Recht erfolgt.

3. Stand der Forschung zur Einführung und Anwendung der Doppik

Die Einführung der Doppik betraf seit Mitte der 2000er Jahre nahezu alle Kommunen Deutschlands, auch wenn letztlich Bayern, Thüringen und Schleswig-Holstein von der vollständigen Umstellung abrückten. Die Reform zielte darauf, über das Haushalts- und Rechnungswesen eines der zentralen Instrumente lokaler Politik und Verwaltung fundamental zu verändern. Sie traf auf Vorbehalte in den Kommunen und löste auch landespolitisch immer wieder Diskussionen aus. Es ist daher nicht verwunderlich, dass über die Jahre eine kaum zu überschauende Fülle empirisch basierter Untersuchungen (Erfahrungsberichte, Fallstudien, Befragungen, Statistiken) über Einführung, Nutzung und Wirkung der Doppik als Ganzes oder einzelner Elemente erschien. Herausgeber waren gleichsam Wissenschaft, Kommunalpraxis, kommunale Verbände, Rechnungshöfe, Beratungsunternehmen oder die Landtage. In diesem Kapitel stellen wir die zentralen Erkenntnisse der Jahre 2010 bis 2020 dar; nicht zuletzt, um daraus Hypothesen für die Untersuchung in Sachsen zu gewinnen.

Die Auswertung der Literatur ist in drei Themenbereiche gegliedert: (1) Schwierigkeiten im Umstellungsprozess, (2) Mängel in der Anwendung und (3) Wirkungen der doppischen Praxis.

Eines der grundlegenden Hemmnisse der Doppik-Einführung lag in den Vorbehalten der Lokalpolitik (KGSt 2010: 28; PwC und Deutscher Städtetag 2010: 32; Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2011; Böhme, Blasch, Heindl 2013; Weiß 2014; Schwarting 2017). Ein Nutzen aus der Doppik für die eigene Tätigkeit wurde nicht gesehen, vielmehr bestanden Befürchtungen hinsichtlich von Informationsverlusten, Fortbildungsbedarfen, steigender Komplexität und des weiter steigenden Wissensvorsprungs der Verwaltung. Diese Befürchtungen waren umso

größer bei kleinen Gemeinden. Kurzum, die Einführung der Doppik war meist kein lokalpolitisches Ziel und wurde dementsprechend auch nicht vorangetrieben. Strategie vieler Gemeinden war es, die Umstellungsfrist maximal auszuschöpfen und die Doppik inhaltlich auf das Minimum zu beschränken (GPA BW 2019; Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2011).

Viele Untersuchungen beklagen, dass Land oder Kommunalaufsicht keine fachliche Unterstützung boten (PwC und Deutscher Städtetag 2010: 32; Böhme, Blasch, Heindl 2013; Weiß 2014). Rechtsgrundlagen blieben lückenhaft oder missverständlich, Fristen wurden verschoben, Erläuterungen und Handreichungen fehlten. Die Innenministerien konnten kaum beraten, da das praktische Wissen dort nicht vorlag. Eine landesweite Koordination der Umstellung fand nicht statt (Schwarting 2017). Es kam zu teuren Inselösungen, gerade bei der Informationstechnologie (IT). Auch die Kommunalaufsicht war in den meisten Fällen nicht in der Lage, die Gemeinden zu unterstützen, da das Fachwissen dort nicht größer war als in den Gemeinden selbst. Hieraus erklärt sich auch das Phänomen, die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Einführung der Doppik nicht durchzusetzen.

Im Prozess der Einführung traten diverse operative und technische Herausforderungen auf. Teils wurde die Doppik mit ihren Instrumenten (Ziele, Kennzahlen) zu kompliziert, zu perfektionistisch, angegangen (KGSt 2010; Weiß 2014). Da eine solch umfangreiche Reform für die meisten Gemeinden Neuland war, kam es zwangsläufig auch zu Problemen in der Organisation des Prozesses (Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2011).

Insbesondere die Bewertung des Vermögens im Zuge der Eröffnungsbilanz erwies sich als ungeahnt anspruchsvoll (KGSt 2010; Böhme, Blasch, Heindl 2013; Weiß 2014). Sowohl der fachliche als auch der finanzielle Aufwand wurden oft unterschätzt. Hinzu traten „handwerkliche“ Fehler in der Bewertung und Bilanzierung (SRH 2015). In

vielen Untersuchungen wurden daher Verzögerungen in der Aufstellung der Eröffnungsbilanz und deren Prüfung attestiert (SRH 2018; Weiß 2014; PwC und Deutscher Städtetag 2010).

Ganz allgemein waren das Fach- und Erfahrungswissen zu Beginn der Umstellung naturgemäß gering. Dies betrifft sowohl die Kämmerereien als Hauptverantwortliche der Doppik-Reform, als auch (die oft vergessenen) Fachämter, Lokalpolitik oder Kommunalaufsicht (Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2011; Richter 2012; Weiß 2014). Jede dieser Gruppen nimmt in der Doppik eine unterschiedliche Rolle ein, besitzt unterschiedliche Rationalitäten und Ziele und bedarf daher eigener Fortbildungsprogramme, die oft nicht existierten.

Infolge der Neuigkeit der Aufgabe, der unerwarteten Komplexität und des geringen Fachwissens verzögerte sich der Einführungsprozess vielerorts und stiegen die Kosten, sowohl für das eigene Personal als auch für externe Berater oder Software (PwC und DST 2010; Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2011; Böhme, Blasch, Heindl 2013; Weiß 2014; Schwarting 2017). Diese Kosten mussten aus den laufenden Haushalten finanziert werden. Sie fielen oft unabhängig der Gemeindegröße an, belasteten also kleine und finanzschwache Gemeinden umso härter. Fördermittel des Landes gab es (meist) nicht.

Die bereits erwähnte Strategie, angesichts eher zögerlicher Motivation, fachlicher Lücken und hoher Kosten nur das Minimum der Doppik umzusetzen, setzte sich in den Jahren nach der Einführung fort. Die technisch formale Umstellung hatte Priorität. In vielen Kommunen liegen zwar Produkte vor, aber keine Ziele oder Kennzahlen (KGSt 2010; Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2011; Bogumil, Ebinger und Holtkamp 2011; Weiß und Schubert 2020). Wo vorhanden, beziehen sich Kennzahlen meist nur auf Kosten oder Mengen bzw. werden durch Führung und Politik wenig genutzt (Kroll und Proeller 2012; PwC und Deutscher Städtetag 2010; Weiß 2014; Weiß und Schubert 2020).

Andere Kommunen fielen wiederum in das entgegengesetzte Extrem und produzierten „Datenfriedhöfe“ (Bogumil, Ebinger und Holtkamp 2011).

Typische Instrumente, die häufig nicht vollständig oder nur mit großer Verzögerung Anwendung fanden, waren Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), Berichtswesen, Jahresabschluss und Gesamtabchluss (KGSt 2010; Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2011; Rechnungshof Mecklenburg-Vorpommern 2018; Weiß 2014; SRH 2015; Schwarting 2017). Allgemein wird ein Mangel an Managementinstrumenten attestiert (Weiß und Schubert 2020). Teils war die „Sollvorschrift“ offensichtlich zu schwach, die besagten Einführungshürden zu überwinden, teils war die Komplexität zu hoch und wiederum wurden Nutzen und Bedarf vor Ort nicht gesehen (Konzernabschluss). Es kam zu dauerhaften Verstößen gegen das Haushaltsrecht, welche durch die Behörden der Kommunalaufsicht nicht festgestellt bzw. nicht abgestellt wurden. Somit fehlten dauerhaft wichtige Informationen über die Finanzlage. In Bezug auf den Jahresabschluss baute sich in vielen Ländern auch ein Rückstau auf, der unter normalen Umständen kaum abzubauen ist und die Frustration der Verwaltung erhöht (Rechnungshof Mecklenburg-Vorpommern 2018).

Einige Probleme der Einführungsphase lebten auch nach der formalen Doppik-Umstellung fort. Lücken in den fachlichen Kompetenzen blieben erhalten (Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2011). Es waren anhaltend höhere Verwaltungskosten zu verzeichnen (Bogumil, Ebinger und Holtkamp 2011). Die Komplexität der Doppik blieb hoch und die Politik desinteressiert (Bogumil, Ebinger und Holtkamp 2011; Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2011).

Zeichnet die Literatur hinsichtlich des Einführungsprozesses und der laufenden Anwendung ein recht einheitliches (kritisches) Bild, so finden sich in Bezug auf die Wirkungen der Doppik auch positive Untersuchungen.

Zu den positiven Wirkungen gehören die Transparenz über Ressourcenverbrauch und Vermögen (PwC und Deutscher Städtetag 2010; Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2011; Burth 2012; Bogumil und Holtkamp 2012; Weiß 2014) sowie die besseren Informationen und Entscheidungsgrundlagen (KGSt 2010; Burth 2012; Böhme, Blasch, Heindl 2013; Hilgers und Burth 2015). Auch das wirtschaftliche Denken in der Kommune und die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung haben sich erhöht (PwC und Deutscher Städtetag 2014, Hilgers und Burth 2015). Teils wird eine „Gewöhnung“ an das neue System beobachtet und ein langfristiger „Nettonutzen“ prognostiziert (Burth und Hilgers 2012). Andere sehen dieses „Kosten-Nutzen-Verhältnis“ jedoch negativ (Bogumil, Ebinger und Holtkamp 2011; Weiß 2014).

Die aktuelle Literatur weist auch darauf hin, dass durch die Doppik bessere Entscheidungen getroffen werden. Allerdings müssen dazu die doppelischen Daten auch für die Steuerungs- und Rechenschaftsinstrumente genutzt und nicht ausschließlich für die Jahresabschlüsse erhoben werden. Dann kann die Doppik ein Umdenken in der Steuerungslogik mit sich bringen (Schellenberg und Glöckner 2019). Die Finanzrechnung kann der Politik helfen, die Verwaltung zu steuern. Die Ergebnisrechnung unterstützt bei der Bewältigung von Haushaltskrisen, da sie den Ressourcenverbrauch vollständig abbildet. Dadurch lassen sich kommunale Strategien auf dem Weg zu nachhaltigem finanzpolitischem Handeln abbilden (Bräunig 2019).

Die Lokalpolitik erlebt den befürchteten Informations- und Kontrollverlust (Böhme 2014). Der neue doppelische Haushaltsplan ist länger und komplizierter. Die Aussagekraft leidet (Rechnungshof Rheinland-Pfalz). So entstehen mancherorts Defizite in der demokratischen Kontrolle, der Informationsnachteil der Politik ist gewachsen (Bogumil, Ebinger und Holtkamp 2011).

Zu den weiteren genannten Wirkungen der Doppik zählen der erschwerte Haushaltsausgleich

(KGSt 2010), die geringere interkommunale Vergleichbarkeit (Böhme, Blasch, Heindl 2014) sowie der dauerhafte Mehraufwand in der Anwendung (Bogumil und Holtkamp 2012; Weiß 2013).

Allgemein hat sich die Steuerung (auch der Haushaltsprozess) in der Kommunen meist noch nicht wesentlich verändert. Die intendierte doppelische Steuerung über betriebswirtschaftliche Instrumente und Ziele war kaum zu finden (Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2011). Die Steuerungspotenziale werden nicht genutzt. Offensichtlich besteht kein Automatismus im Wandel der Steuerung zwischen der Einführung der Doppik und der politisch-administrativen Realität (KGSt 2010; Bogumil und Holtkamp 2012; Weiß 2014; Weiß und Schubert 2020). Auch ein Reifeprozess mit den Jahren der Anwendung ist nicht festzustellen (Weiß und Schubert 2020). Dies gilt umso mehr, wenn die doppelischen Instrumente nur lückenhaft und unvollständig praktiziert werden und keine „materiellen“ Anreize für neue Steuerungsformen bestehen. Der Reformelan, wo es ihn denn gab, flaute schnell ab und die Reform blieb unvollendet (Weiß 2014). Die Zweifel am Nutzen oder das Desinteresse an der Doppik hingegen blieben bestehen (PwC und Deutscher Städtetag 2010; Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2011).

Auffällig ist, dass sowohl die Hürden der Doppik-Einführung, die Probleme der Anwendung als auch die beobachtbaren Wirkungen in allen untersuchten Ländern ähnlich auftraten. Sie lassen sich kaum auf lokal-individuelle Gegebenheiten oder Landesrecht zurückführen. Auffällig ist des Weiteren, dass diese Beobachtungen auch über die Zeit stabil bleiben. Es kommt offenbar nicht zu einer automatischen Verbesserung über die Jahre der Praxis. Die Kommunen in den später umstellenden Ländern konnten kaum von Erfahrungen der früh umstellenden Länder (z. B. Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz) profitieren. Es scheint, als wären diese Beobachtungen und Schwierigkeiten doppikimmanent.

4. Methodik des Projektes

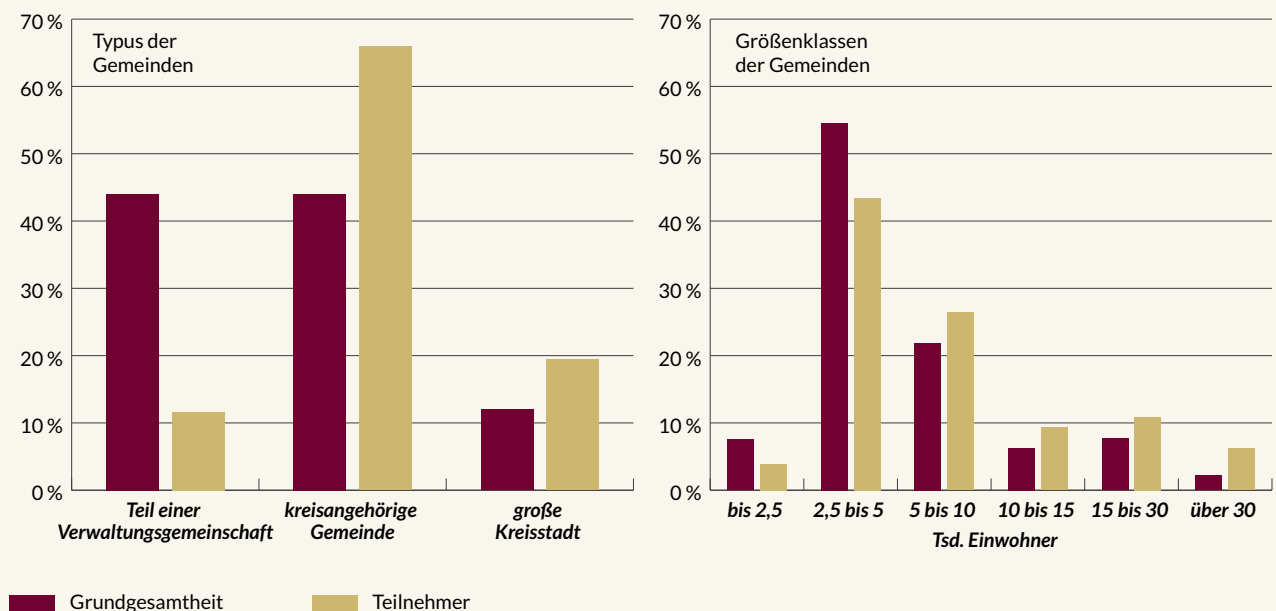
Ziel dieses Forschungsprojektes war es, den Stand der Doppik-Umsetzung sowie dessen Hintergründe in Sachsen zu untersuchen und daraus Empfehlungen für die kommunale Praxis abzuleiten. Von besonderer Bedeutung war es daher, Wissen, Einschätzungen und Erfahrungen der Praxis zu erheben. Dafür wurden sowohl qualitative (Expertengespräche) als auch quantitative (Fragebogen) Methoden genutzt.

Im ersten Schritt wurde die einschlägige Literatur zur Einführung und Anwendung der Doppik in den deutschen Kommunen sondiert (siehe Kapitel 3). Dieser Schritt ist notwendig, um die Befragung der Kämmergeien inhaltlich fokussieren zu können, Hypothesen zu bilden und etwaige Einflussfaktoren festzulegen. Auf Grundlage dieser Literaturauswertung wurden Expertinnen und Experten sächsischer Kämmergeien zu ihren persönlichen

Erfahrungen und Einschätzungen befragt. Im Anschluss an diese beiden Schritte wurde der Fragebogen konzipiert, einem zweistufigen Pretest unterzogen und im Februar 2020 an die Amtsleitungen aller Kämmergeien der kreisangehörigen Gemeinden online versandt. Diese waren gebeten, ihre persönlichen Einschätzungen anzugeben. Die Befragung erfolgte anonym. Im Wesentlichen bestand der Fragebogen aus geschlossenen Fragen (3er- oder 5er-Skala). Die drei kreisfreien Städte und die zehn Kreisverwaltungen wurden nicht einbezogen, da sich die Gegebenheiten dort wesentlich unterscheiden (z. B. Aufgabenkatalog und Verwaltungskraft).

Insgesamt beteiligten sich 129 Gemeinden an der Befragung, was einer Rücklaufquote von 31 Prozent entspricht. Ein tieferer Blick auf die Struktur der Teilnehmer zeigt, dass im Vergleich zur Grundgesamtheit aller kreisangehörigen Gemeinden Unterschiede auftreten (Abbildung 1). Gemeinden unter 5.000 Einwohner und Gemeinden in

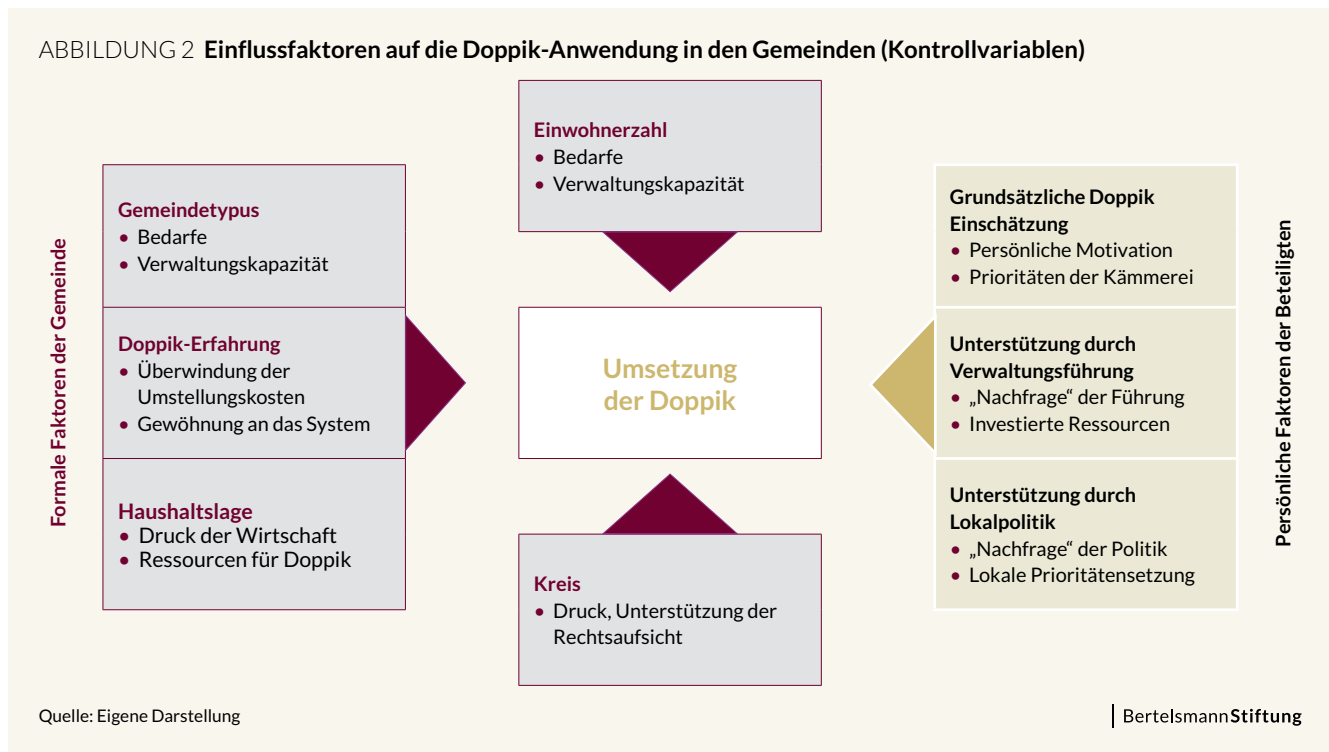
ABBILDUNG 1 Struktur der Grundgesamtheit und Teilnehmer, N=129



Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 2 Einflussfaktoren auf die Doppik-Anwendung in den Gemeinden (Kontrollvariablen)



Verwaltungsgemeinschaften sind unterrepräsentiert. Dies ist erklärbar, da nicht alle kleinen, verbandsangehörigen Gemeinden über eine eigene Kämmerei verfügen. Bezüglich der Kreise sind Leipzig und Görlitz unterrepräsentiert. Gemeinden aus dem Erzgebirgskreis, den Kreisen Meißen und Mittelsachsen sind überrepräsentiert. Für die übrigen fünf Kreise entsprach der Anteil der Gemeinden an den Teilnehmern ungefähr jenem der Grundgesamtheit (+/- zwei Prozentpunkte).

Ziel dieser Untersuchung ist es, Hintergründe für die Nutzung der doppischen Instrumente aufzuzeigen. Der Fragebogen erhob daher auch Informationen zu einigen aus der Literatur gewonnenen potenziellen Einflussfaktoren. Sie wurden mit den inhaltlichen Angaben in Beziehung gesetzt, um etwaige Zusammenhänge aufzudecken. Wir unterscheiden hierbei zwei Gruppen von Einflussfaktoren: Formale Merkmale der Gemeinde sowie Einstellungen der Akteure (Abbildung 2).

Zu den formalen Merkmalen zählen der Typus der Gemeinde, Einwohnerzahl, Kreis und Haushaltslage. Jedem dieser Merkmale wird ein Einfluss auf die Doppik-Praxis zugeschrieben. Zum Beispiel lässt sich argumentieren, dass kleinere Gemeinden mit dementsprechend geringerer Verwaltungskraft und einem kleineren Aufgabenkatalog weniger Instrumente anwenden. Hinsichtlich der Kreiszugehörigkeit kann die Rechtsaufsicht als Treiber der Doppik-Einführung wirken, der je nach Kreis unterschiedlich ausfällt. Bezüglich der Haushaltslage lässt sich ein Einfluss in beide Richtungen begründen. Gemeinden mit schwieriger Haushaltslage könnten die Doppik zur Haushaltskonsolidierung nutzen. Gleichsam benötigt die Doppik-Einführung finanzielle Ressourcen, was wiederum finanzstarke Gemeinden begünstigt.

Die Kodierung der Haushaltslage leitet sich aus den Angaben zum Haushaltsausgleich der Jahre 2018 bis 2020 ab. Wenn in diesen drei Jahren der

Haushaltsausgleich durchgehend nur über die Verrechnung mit dem Basiskapital erreicht wurde, gilt die Haushaltslage als „schwierig“, wurde in keinem Jahr auf diese Option zurückgegriffen, gilt sie als „entspannt“. Nähere Informationen zur Haushaltslage der teilnehmenden Gemeinden beinhaltet Kapitel 6.

Die zweite Gruppe von Einflussfaktoren sind persönliche Einstellungen der Handelnden vor Ort. Der erste Faktor erhebt die allgemeine grundlegende Einschätzung der befragten Amtsleitung zur Sinnhaftigkeit der Doppik. Die folgenden beiden Kontrollvariablen zielen auf die Unterstützung der Doppik durch Verwaltungsführung und Gemeinderat; wiederum aus der Einschätzung der befragten Amtsleitungen. Die vermutete Wirkungsrichtung ist jeweils gleich. Sieht die Kämmererei in der Doppik einen hohen Sinn, erfährt sie hohe Unterstützung der Verwaltungsführung und Politik, so wird die Doppik stärker eingeführt und in der Folge auch stärker genutzt. Fehlen die

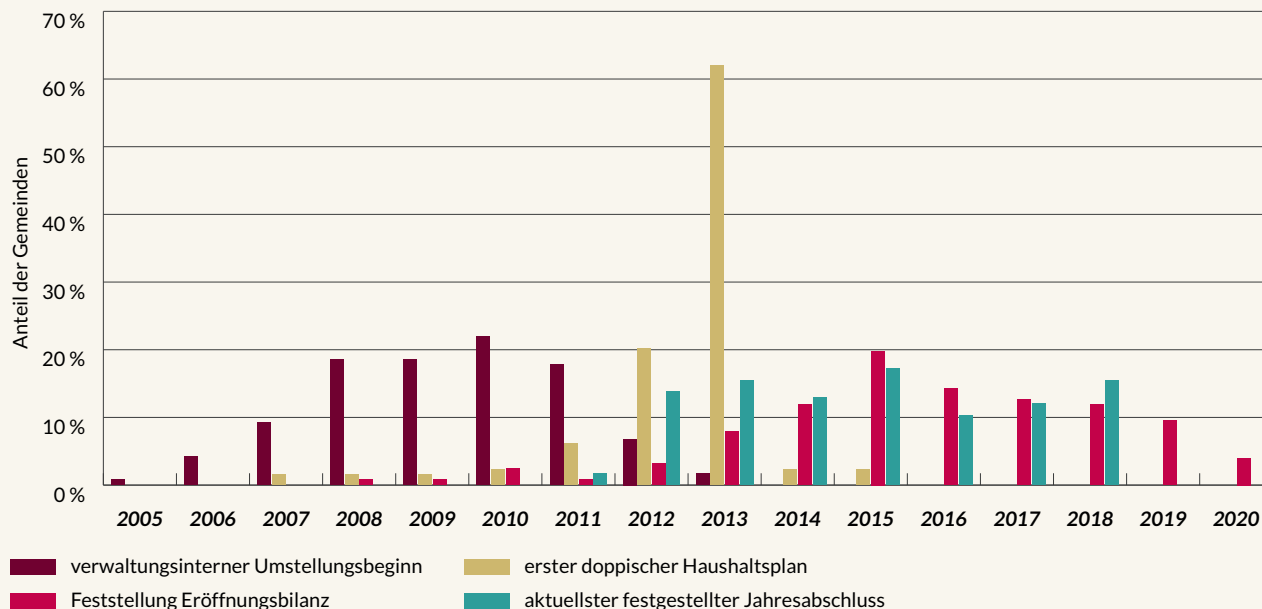
persönliche Überzeugung von der Sinnhaftigkeit sowie die Unterstützung von Führung und Politik, so hemmt dies die Doppik. Nähere Informationen zur Sinneinschätzung der Kämmererei sowie zur Unterstützung vermittelt Kapitel 5.

5. Einführungsprozess und Umsetzungsstand

In diesem Kapitel wird der Prozess der Doppik-Einführung beschrieben, vor allem die darin aufgetretenen Hürden und der aktuelle Stand doppischer Instrumente; drei Aspekte, die miteinander in Beziehung stehen.

Abbildung 3 zeigt vier Meilensteine der Doppik-Einführung. Angegeben ist jeweils, welcher Anteil der teilnehmenden Gemeinden im besagten Jahr diesen Meilenstein erreichte. Der optisch

ABBILDUNG 3 Meilensteine der Doppik-Einführung, N=116 bis 129



Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

und inhaltlich auffälligste Balken betrifft den ersten doppischen Haushaltsplan, den 62 Prozent der Gemeinden für das Jahr 2013 beschlossen. Die Häufung in diesem Jahr ist kein Zufall, sondern geht auf die gesetzlich vorgegebene Umstellungsfrist des Landes zurück. Gemeinden, welche diesen Termin nicht einhielten, mussten mit rechtlichen Konsequenzen rechnen. Die Balken der Vorjahre zeigen, dass sich die Hoffnung auf einen kontinuierlichen, gewissermaßen „freiwilligen“ Umstieg nicht erfüllten. Dies ist durchaus überraschend, denn die verwaltungsinternen Vorarbeiten begannen zwischen 2008 und 2011 auf recht ähnlichem Niveau. Es wäre zu erwarten gewesen, dass die ersten doppischen Haushaltspläne in einer gewissen zeitlichen Parallelität vorgelegt würden. Die Dauer der Umstellung belief sich für drei Viertel der Gemeinden auf Werte zwischen zwei und vier Jahren. In jeder sechsten Gemeinde zog sich die Umstellung fünf und mehr Jahre hin. Wünschenswert wäre ein möglichst schneller Umstellungsprozess gewesen, um die Verwaltungskapazitäten dauerhaft wenig zu beanspruchen.

Es ist anzunehmen, dass dieser zögerliche Umstellungsprozess z. B. auf Vorbehalten der lokalen Akteure, unklaren Rechtsgrundlagen und Signalen des Landes oder fachlichen Problemen beruhte (Abbildung 6).

Der Freistaat Sachsen hat in Anbetracht erheblicher Vorbehalte der Gemeinden die Ansprüche an die Doppik mehrfach gesenkt (Haushaltsausgleich und Gesamtabschluss). Die formale Umstellung war mit dem Beschluss des Haushaltsplans für 2013 erfolgt. Dass es viele Gemeinden (zumindest vorübergehend) bei dieser Minimallösung beließen und die Doppik nicht vollständig einführten, deuten die Daten für die Feststellung der Eröffnungsbilanz an (Abbildung 4). Zweifellos bestanden auch Engpässe bei den Prüfungsämtern, in vielen Fällen wurden diese Eröffnungsbilanzen jedoch auch Jahre nach der formalen Umstellung nicht durch die Gemeinden aufgestellt. In jeder vierten Gemeinde lagen vier und mehr Jahre zwi-

schen dem ersten doppischen Haushaltsplan und der Feststellung der Eröffnungsbilanz.

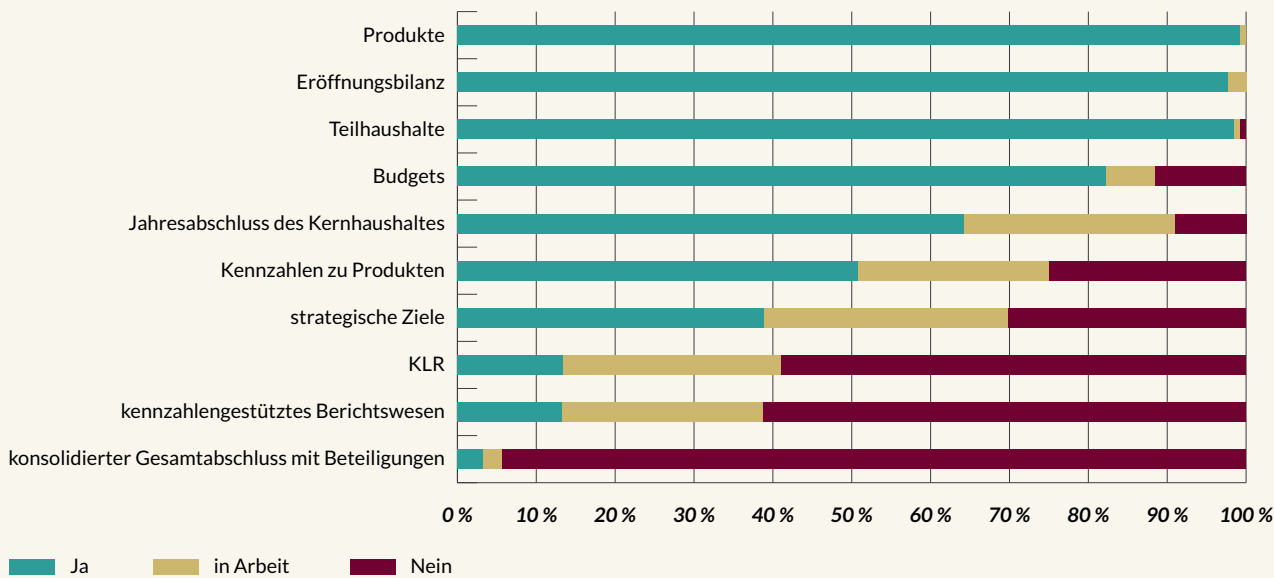
Die Balken zum Jahresabschluss zeigen nicht die erste, sondern die letzte Feststellung. Nur in gut einem Viertel der Gemeinden liegt diese Feststellung für 2017 oder 2018 vor, wie es die Gemeindeordnung eigentlich vorgibt. In über 60 Prozent der Gemeinden betrifft dieser aktuellste Jahresabschluss das Jahr 2015 oder Vorjahre. Damit fehlen essenzielle Informationen für die Haushaltspolitik.

Die Erkenntnisse aus Abbildung 3 zusammengefasst: Die sächsischen Gemeinden haben erst zu dem Zeitpunkt und nur in dem Maße auf die Doppik umgestellt, wie es gesetzlich unbedingt nötig war.

Mit Blick auf die potenziellen Einflussfaktoren sehen wir keinen Effekt von Gemeindetypus, Haushaltslage und Landkreis auf den Einführungsprozess. Daraus lässt sich ableiten, dass eine geringe Einwohnerzahl und schwierige Haushaltslage die Doppik nicht automatisch hemmen. Gleichsam gilt aber auch, dass eine hohe Verwaltungskraft und gute Haushaltslage die Doppik nicht befördert haben. Die Rechtsaufsicht hat offenbar in keinem Landkreis signifikanten Druck aufgebaut. Auf der anderen Seite tritt jedoch der positive Effekt der drei Einstellungsfaktoren deutlich hervor. Die Unterstützung durch Verwaltungsführung und Lokalpolitik sowie die positive Einstellung der Kämmerei führten dazu, dass der erste Haushaltsplan und die Feststellung der Eröffnungsbilanz früher erfolgten sowie der letzte Jahresabschluss aktueller ist.

Abbildung 4 zeigt die typischen doppischen Instrumente und deren Existenz in den teilnehmenden Gemeinden. Deutlich wird, dass manche Instrumente vollständig, andere kaum umgesetzt wurden. Eine Erklärung hierfür ist die sächsische Rechtslage, die z. B. den konsolidierten Gesamtabschluss freiwillig macht (Kapitel 2). Aber auch in Bezug auf KLR, Berichtswesen, strategische Ziele

ABBILDUNG 4 Vorhandene Doppik-Instrumente, N=123 bis 129



Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

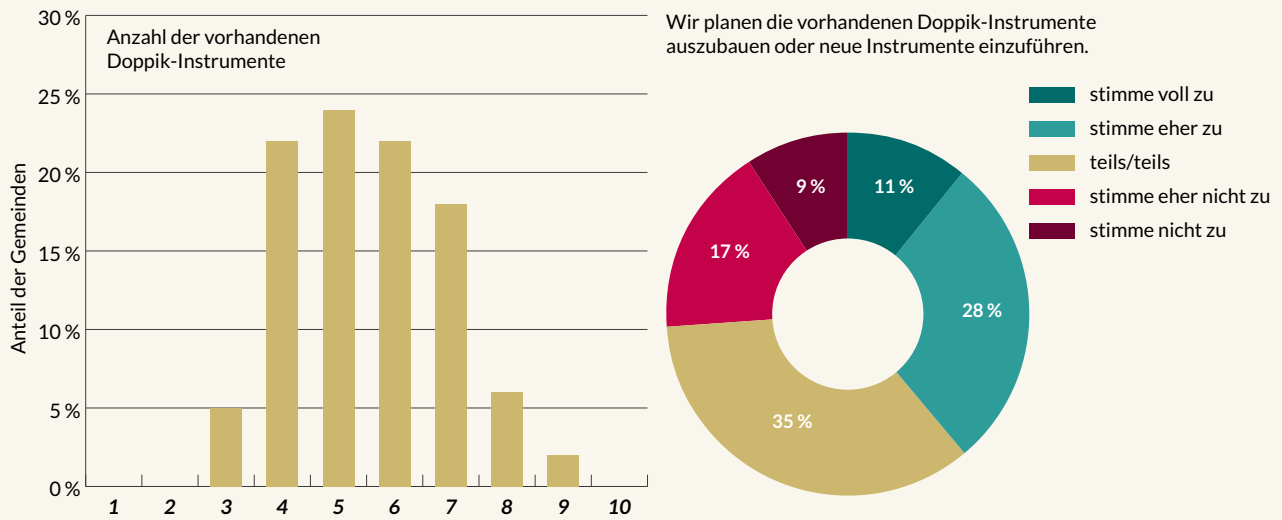
und Kennzahlen sind die rechtlichen Vorgaben vage. Positiv zu bewerten ist auf diese gewissermaßen „freiwilligen“ Instrumente der große Teil der Gemeinden, bei denen sie „in Arbeit“ sind. Die geringe Quote aktueller bestätigter Jahresabschlüsse ist hingegen mit Blick auf den örtlichen Informationsstand sowie die Planung und Steuerung bedenklich.

Die Existenz dieser Instrumente verändert sich nicht entlang der Einflussfaktoren Gemeindetypus, Einwohnerzahl oder Kreis. Die Haushaltslage wirkt auf die Verbreitung von Budgets: Gemeinden mit schwieriger Haushaltlage nutzen diese häufiger; wohl, da sie ein bewährtes Verfahren für Einsparungen sind. Die persönliche Zustimmung zur Doppik durch die Kämmerei spiegelt sich wider in häufigeren Jahresabschlüssen, Berichtswesen und KLR. Stärkerer Rückhalt der Verwaltungsführung bei der Doppik-Einführung begünstigt die Existenz strategischer Ziele, stärkerer Rückhalt der Lokalpolitik fördert die Erstellung der Jahresabschlüsse.

Zwischen einigen der aufgeführten Instrumente liegen auffällige statistische Korrelationen vor, was bedeutet, dass diese Instrumente in der Praxis „Hand in Hand“ gehen. So treten Produkte überproportional oft zusammen mit Teilhaushalten und Budgets auf, was sachlich folgerichtig ist. Kennzahlengestütztes Berichtswesen geht einher mit Produktkennzahlen und KLR. Strategische Ziele profitieren offenbar von Produktkennzahlen und Berichtswesen. Zwei Instrumentenpaare weisen inhaltlich zu erwartende Zusammenhänge hingegen statistisch nicht auf: Produkte und Produktkennzahlen, Teilhaushalte und Budgets. Diese Instrumente werden in Kapitel 7 dieses Berichts vertieft.

Eine Gemeinde, die all die oben genannten Instrumente praktiziert, hätte die Doppik damit vollständig umgesetzt. Allerdings existiert eine solche Gemeinde in Sachsen offenbar zumindest unter den Befragungsteilnehmern, nicht. Die meisten Gemeinden (rund zwei Drittel) haben vier bis sechs der Instrumente eingeführt. Nur ein sehr

ABBILDUNG 5 Anzahl der umgesetzten Doppik-Instrumente und Ausbaupläne, N=129 (links), N=128 (rechts)



Quelle: Eigene Darstellung

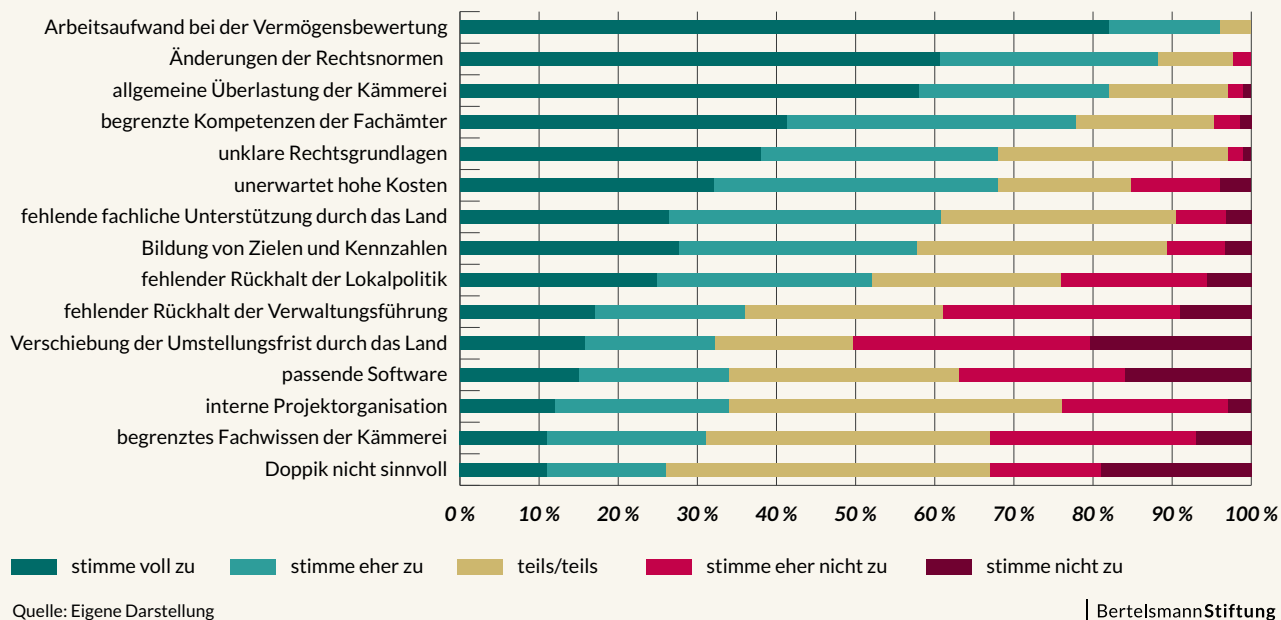
BertelsmannStiftung

kleiner Teil praktiziert weniger als drei, immerhin ein Viertel mehr als sechs Instrumente. In vielen Gemeinden dauert der Einführungsprozess allerdings noch an, sodass eine Wiederholung der Befragung in einigen Jahren interessant wäre.

Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass Jahresabschlüsse offenbar eine wichtige Schwelle sind. Denn die 44 Gemeinden, die über aktuelle Jahresabschlüsse (ab 2016) verfügen, haben bestimmte weitere Instrumente signifikant häufiger eingeführt: strategische Ziele, Produkte mit Kennzahlen und ein kennzahlengestütztes Berichtswesen. Dies lässt sich dahingehend deuten, dass mit der Bewältigung des Jahresabschlusses Kapazitäten für weitere doppelische Instrumente frei werden. Zudem wird vermutet, dass in diesen Gemeinden eine größere Überzeugung vom Nutzen der Doppik vorherrscht, und deshalb mehr Instrumente eingeführt werden, die die positive Wirkung der Doppik wiederum verstärken. Wir werden daher in den folgenden Kapiteln auf diese Gruppe von Gemeinden noch gesondert eingehen.

Abbildung 5 zeigt (rechts) die Pläne der Gemeinden in Bezug auf die Doppik. Die relative Mehrheit (39 Prozent) gibt an, die Doppik in den kommenden Jahren weiter ausbauen zu wollen. Ein ähnlich hoher Anteil antwortet mit „teils/teils“ und ein Viertel plant keine weiteren Doppik-Aktivitäten (26 Prozent). Dabei besteht kein Zusammenhang zur Anzahl der bereits bestehenden Instrumente. Es sind also nicht Gemeinden mit bis dato wenigen Doppik-Instrumenten, welche in den kommenden Jahren die Doppik vorantreiben wollen. Es ist auch kein Zusammenhang dergestalt ersichtlich, dass ein bestimmter Mix vorhandener oder fehlender Instrumente diese Ausbaupläne beeinflusst. Sowohl die Anzahl der Instrumente als auch die Ausbaupläne weisen keinen Zusammenhang zu den erfahrenen Hürden des Umstellungsprozesses auf. Auch ein unterschiedliches Antwortverhalten zwischen den Gemeinden, die eher aktuelle Jahresabschlüsse (2016 und aktueller) vorweisen können, und denen, die keine aktuellen Abschlüsse haben, ist nicht nachzuweisen. Es ist somit aus der Befragung nicht ersichtlich, worauf die lokalen Pläne beruhen, die Doppik

ABBILDUNG 6 Hürden der Doppik-Einführung, N=123 bis 129



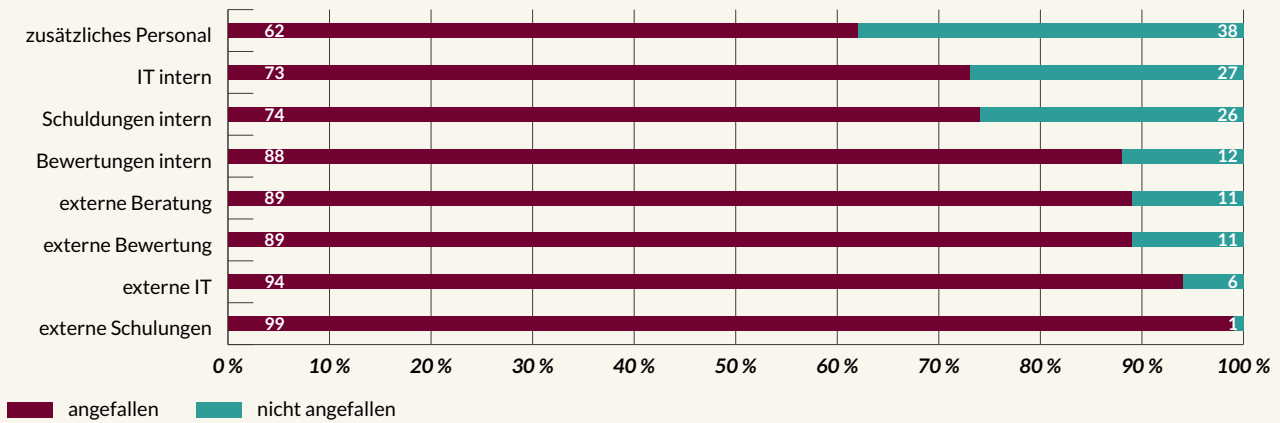
auszubauen oder eben nicht. Hinsichtlich beider Angaben (Anzahl doppischer Instrumente, Ausbaupläne) treten auch keine Auffälligkeiten der Einflussfaktoren auf. Es ist eher davon auszugehen, dass in vielen Gemeinden die Doppik auf dem aktuell niedrigen Stand verharren wird. Die Doppik wurde und wird nicht konsequent und ganzheitlich eingeführt, sondern oft nur mit Blick auf das gesetzlich Unabdingbare. Der Steuerungsutzen kann so nicht entstehen. Dies mindert auch die Hoffnung, dass mit steigendem Nutzen die Akzeptanz der Reform steigt, und der Nutzen die Kosten übersteigt.

Die Einführung der Doppik war für die Gemeinden zweifellos ein Kraftakt, der hohe Ansprüche an alle Beteiligten stellte. Nicht allein aus dieser operativen Mehrbelastung, sondern auch aus Veränderungen selbst resultieren Widerstände. Der holprige Einführungsprozess und die lückenhafte Einführung der Instrumente deuten dies für Sachsen an. Die Befragung erhob daher auch, in welchem Maße aus Sicht der Kämmererei die in der

vorhandenen Literatur üblicherweise diskutierten Einführungshürden in der eigenen Gemeinde vorlagen. Abbildung 6 präsentiert eine beachtliche Varianz, teils überraschende Antworten und einen recht kontinuierlichen Verlauf der Zustimmung.

Die größte Hürde war der Arbeitsaufwand im Zuge der Eröffnungsbilanz, der erstmalig, aber zum Glück auch nur einmalig anfiel. Eng damit einhergeht die drittplatzierte Hürde „Überlastung der Kämmererei“. Ein positives Ergebnis findet sich am Ende der Liste. Der fehlende Sinn der Doppik an sich war kein besonderes Hindernis. In der Mitte der Verteilung stehen zwei weitere Faktoren, die aufgrund ihrer vermuteten Relevanz für den Prozess der Doppik-Einführung und der Nutzung der doppischen Instrumente für die Steuerung für die weitere Analyse als Einflussfaktoren genutzt werden: fehlender Rückhalt der Verwaltungsführung und (stärker verbreitet) fehlender Rückhalt der Lokalpolitik. Beide Angaben korrelieren stark, traten also oft parallel auf.

ABBILDUNG 7 Anfallende Kosten für die Doppik-Umstellung, N=118 bis 125



Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

Die Hürden lassen sich nach intern und extern gruppieren. Zu den externen, durch die Gemeinde nicht beeinflussbaren Hürden gehören die Änderungen der Rechtsnormen, unklare Rechtsgrundlagen, fehlende Unterstützung durch das Land sowie die Verschiebung der Umstellungsfrist. Diese vier Faktoren stehen auch in einem statistisch signifikanten Zusammenhang. Drei dieser vier Faktoren finden sich in der oberen Hälfte der Zustimmung, waren also durchaus erheblich. Die übrigen Hürden sind, zumindest in Grenzen, durch die Gemeinde beeinflussbar (intern). Gleichwohl ist dies in vielen Fällen nur Theorie. Denn auf die Überlastung der Kämmerei und Kompetenzlücken der Fachämter ließe sich nur durch zusätzliches Personal, externe Unterstützung oder Fortbildung reagieren. Die „unerwartet hohen Kosten“ zeigen, dass dies meist keine realistische Option war.

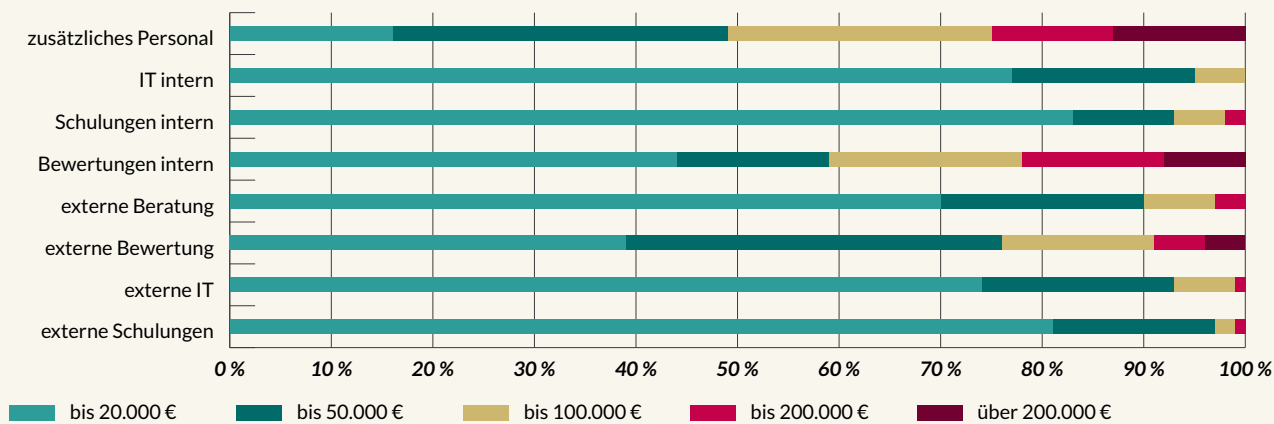
Die formalen Einflussfaktoren wirken nur sehr punktuell auf einzelne Hürden. So wurde der allgemeine Sinn der Doppik eher in kleinen Gemeinden angezweifelt. Eine schwierige Haushaltslage erhöhte die Probleme in der Projektorganisation, nicht aber die vermuteten Hürden

der „hohen Kosten“, „Überlastung der Kämmerei“ oder „Kosten der Vermögensbewertung“.

Als ein wichtiger Grund für die zögerliche Umsetzung der Doppik werden in der Literatur sowie in den Expertengesprächen die hohen Kosten genannt. Demzufolge haben wir die Kämmereien in der Befragung gebeten, die angefallenen Umstellungskosten für verschiedene Aspekte zu schätzen bzw. anzugeben, bzw. inwiefern diese überhaupt anfielen (Abbildung. 7 und 8).

Es zeigt sich, dass in der Mehrheit der Gemeinden alle Kostenarten anfielen. Im Grunde flächendeckend fielen Kosten für externe Schulungen und IT an. Rund 90 Prozent der Gemeinden nahmen externe Leistungen für Beratung und Bewertung (wie vorstehend gezeigt, war dies die größte Hürde der Doppik-Reform) in Anspruch. Über 60 Prozent benötigten in der Umstellungsphase auch zusätzliches Personal. Des Weiteren kam es zwangsläufig auch zu erheblichen internen Kosten. Vor allem dieser Aspekt ist ein Hinweis darauf, dass die Umstellung oft im laufenden Geschäft als zusätzliche Aufgabe ohne Unterstützung durch zusätzliches Personal bewältigt werden musste. Dies wurde auch in den Expertenin-

ABBILDUNG 8 Höhe der angefallenen Kosten für die Doppik-Umstellung, falls diese von der Kämmerei beziffert werden konnten, N=34 bis 102



Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

terviews kritisch angemerkt und als eine Ursache für eine mangelnde Akzeptanz bzw. einen als zu gering wahrgenommenen Nutzen im Vergleich zum erhöhten Arbeitsaufwand vermutet.

Was die Höhe der angefallenen Kosten angeht, können viele Gemeinden vor allem für die internen Aspekte keine konkrete Summe angeben. Die entsprechende Erfassung über z. B. eine KLR existierte nicht. So können z.B. 61 Prozent der Antwortenden keine Angabe zur Höhe der intern angefallenen IT-Kosten machen, und auch für die internen Schulungen (53 Prozent) sowie die interne Bewertung (50 Prozent) wurden vergleichsweise wenige Angaben zur konkreten Kostenhöhe gemacht.

Deshalb werden in der folgenden Auswertung nur die Gemeinden berücksichtigt, welche die Kostenhöhe beziffern können. Bei den Gemeinden, in denen interne und externe Kosten in den oben beschriebenen Bereichen anfielen, variiert die Höhe naturgemäß stark vor allem in Abhängigkeit von der Größe der Gemeinde. Zudem zeigt sich, dass Gemeinden mit guter Haushaltslage signifikant höhere Beträge für die externe Bewertung

ausgaben. Die anderen Einflussfaktoren spielen hier keine Rolle. Die meisten Gemeinden geben an, für die verschiedenen Aspekte Kosten von bis zu 20.000 Euro gehabt zu haben. Höhere Kosten fielen vor allem deutlich häufiger beim zusätzlichen Personal für die Umstellung sowie für die externe und interne Bewertung an (Abbildung 8).

Diese Angaben deuten an, dass die Gesamtkosten meist den Wert von 100.000 Euro überschritten. Sie waren damit durchaus relevant, auch wenn sie sich über mehrere Jahre verteilten und in Relation zu den Gesamthaushalten gesehen werden müssen. Allerdings ist davon auszugehen, dass diese Kosten nur einmalig anfielen.

6. Haushaltsausgleich in der Doppik

In vielen früheren Studien zur Umsetzung der Doppik wird das Erreichen des doppischen Haushaltsausgleichs als große Herausforderung genannt. Dies ist vor dem Hintergrund erklärbar, als durch die Erwirtschaftung des Ressourcenverbrauchs vordergründig zusätzliche Aufwendungen berücksichtigt werden mussten. Auf der anderen Seite kann argumentiert werden, dass diese Aufwendungen auch früher vorhanden waren, allerdings in der Haushaltsplanung nicht berücksichtigt werden mussten. Die Gemeinden schätzen daher das Erreichen des Haushaltsausgleichs als schwieriger ein (Abbildung 19). Nicht zuletzt war dies ein Argument für den Freistaat Sachsen, die Regelungen zum Haushaltsausgleich zu ändern (Textbox 1).

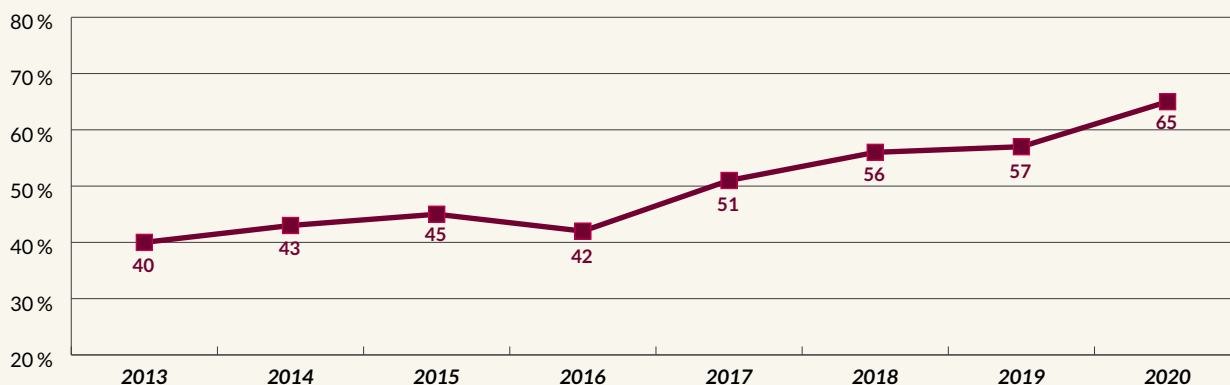
Für die Einordnung der Haushaltslage wurde gefragt, inwieweit der Haushaltsausgleich für die Haushaltsjahre seit 2013 erreicht wurde. Die Frage bezieht sich hierbei auf den Ergebnishaushalt, da bis zur Neufassung der gesetzlichen Regelung zum

1.1.2018 der Ausgleich des Haushaltes ausschließlich über das ordentliche Ergebnis definiert wurde.

In allen Jahren und mit zunehmender Tendenz wird der Haushaltsausgleich vom überwiegenden Teil der Gemeinden erreicht (zwischen 85 und 92 Prozent). Für das Jahr 2020 ergibt sich ein leichter Rückgang, was aber vor allem daran liegt, dass in rund einem Drittel der Gemeinden der Haushalt für 2020 zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht beschlossen war. Die gesetzliche Regelung ließ von Anfang an die Möglichkeit zu, Fehlbeträge mit dem Basiskapital zu verrechnen.

Um genauere Informationen über das Erreichen des Haushaltsausgleichs zu erhalten, wurde daher diese Option gesondert erhoben. Ausschließlich über die Verrechnung mit dem Basiskapital erreichten in den Jahren 2013 bis 2016 weniger als 50 Prozent der Gemeinden den Haushaltsausgleich (Abbildung 9). Ab 2017 steigt der Anteil. Der hohe Wert von 65 Prozent für das Haushaltsjahr 2020 ist damit zu erklären, dass aufgrund des Zeitpunktes der Befragung bei einem Teil der befragten Gemeinden noch kein beschlossener Haushalt vorlag.

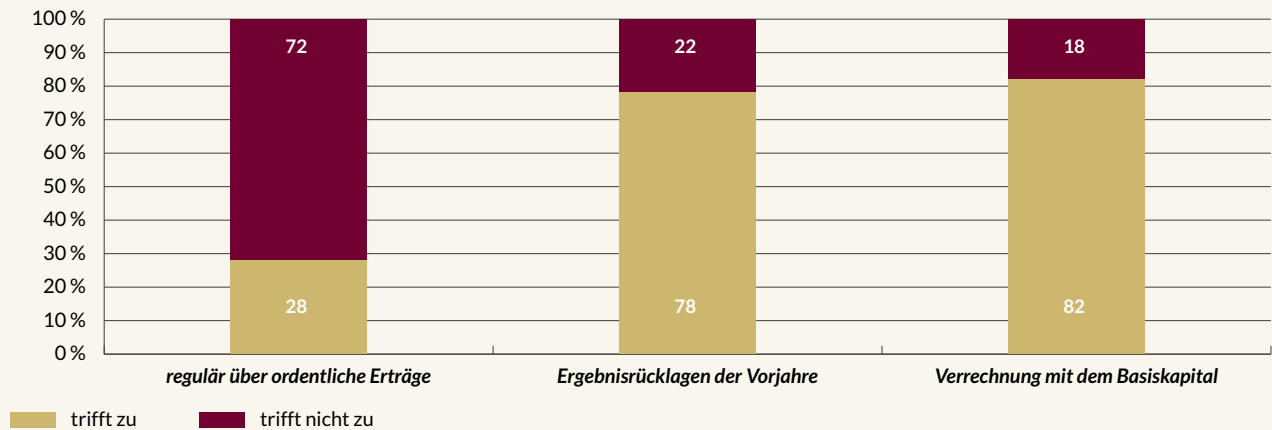
ABBILDUNG 9 Anteil der befragten Gemeinden, die den Haushaltsausgleich ausschließlich über die Verrechnung mit dem Basiskapital erreichen, N=94 bis 110



Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 10 Mittelfristiger Haushaltsausgleich, N=95 bis 121



Quelle: Eigene Darstellung

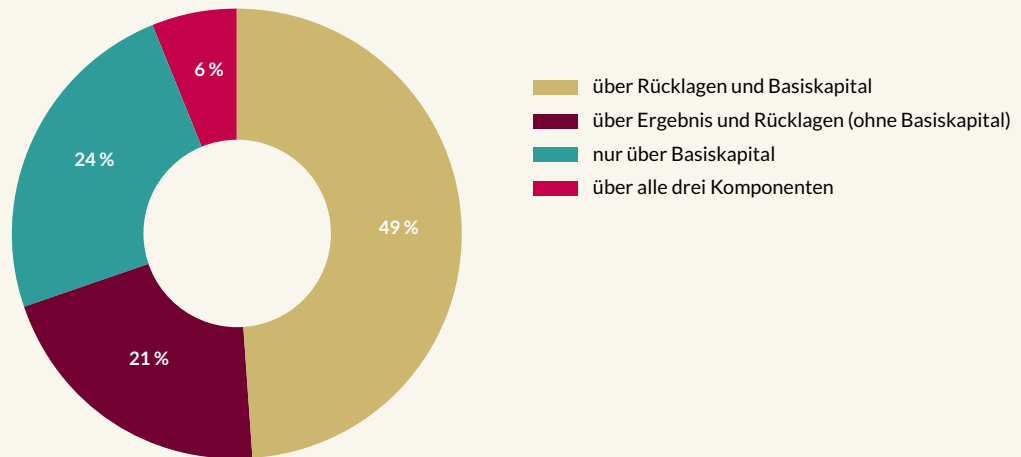
| BertelsmannStiftung

Die Kommunalhaushaltsverordnung lässt auch die Deckung über Ergebnisrücklagen der Vorjahre zu. An dieser Stelle werden die Jahresabschlüsse relevant. Denn je länger diese vorliegen, je länger also der Betrachtungszeitraum ist, desto besser kann beurteilt werden, inwieweit Ergebnisrücklagen für den Haushaltsausgleich existieren. Unter den teilnehmenden Gemeinden verfügen 44 über relativ aktuelle Jahresabschlüsse. Es zeigt sich, dass diese Gemeinden seltener auf die ausschließliche Verrechnungsoption mit dem Basiskapital zurückgreifen mussten. Im Jahr 2016 z. B. nur 21 Prozent. Auch in den Folgejahren liegen die Werte dieser Gruppe deutlich unter der Grundgesamtheit. Dieser Anstieg kann damit erklärt werden, dass die gesetzliche Regelung mit deutlicher Vereinfachung zur Verrechnung mit dem Basiskapital zum 1.1.2018 geändert wurde und für 2020 gilt wiederum, dass noch nicht alle Befragten den aktuellsten Haushaltsplan vorliegen hatten. Das Antwortverhalten zeigt die Notwendigkeit und Vorteile, die Jahresabschlüsse zeitnah zu erstellen, da dann der Haushaltsausgleich eher über die Rücklagen erfolgt und die nicht nachhaltige Verrechnung mit dem Basiskapital nicht notwendig ist.

Im zweiten Schritt des Haushaltsausgleichs wurde der Blick in die Zukunft gerichtet (Abbildung 10). Die Gemeinden sollten einschätzen, wie sie den mittelfristigen Ausgleich der Ergebnishaushalte erreichen werden. Der mit 28 Prozent weitaus kleinere Teil der Gemeinden rechnet damit, dass mittelfristig ein „regulärer“ Haushaltsausgleich über die ordentlichen Erträge möglich sein wird. Der deutlich größere Teil der Gemeinden, 78 Prozent, geht davon aus, dass der Haushaltsausgleich über die Ergebnisrücklagen der Vorjahre gelingen wird. Und 82 Prozent rechnen damit, zusätzlich die Altabschreibungen mit dem Basiskapital verrechnen zu müssen.

An dieser Stelle ist das Antwortverhalten der Befragten insofern interessant, als nur 95 der Befragten eine Angabe zur ersten Antwortoption „regulär über die ordentlichen Erträge“ gemacht haben. Die Beteiligung nimmt nach Option zu, d. h. auf „über die Ergebnisrücklagen der Vorjahre“ antworteten 111 Gemeinden und auf die Möglichkeit der „Verrechnung mit dem Basiskapital“ 121. Demzufolge ist der Prozentsatz für den „regulären Ausgleich“ statistisch „geschönt“, da nur die abgegebenen Einschätzungen gezählt wurden und ein Teil der Befragten zu dieser Option

ABBILDUNG 11 Varianten des mittelfristigen Haushaltsausgleichs, N=125



Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

keine Antwort gab (N=95). Für die kommenden Jahre geht daher nur ein kleiner Teil der Gemeinden davon aus, den Haushaltsausgleich auf dem eigentlich vorgesehenen Weg zu erreichen.

Bei der Frage nach dem voraussichtlichen zukünftigen Haushaltsausgleich waren Mehrfachantworten möglich, da auch die Gesetzeslage drei Möglichkeiten jenseits des regulären Ausgleichs über die ordentlichen Erträge vorsieht. Daraus ergeben sich insgesamt vier Optionen für den zukünftigen Haushaltsausgleich, deren Relevanz für die nächsten Jahre unterschiedlich ausfällt (Abbildung 11):

1. Der Haushaltsausgleich kommt über das aktuelle ordentliche Ergebnis sowie die Ergebnisrücklagen der Vorjahre zustande. Das Basiskapital wird nicht benötigt. Der Haushaltsausgleich wird durch die aktuelle Leistungsfähigkeit und die der Vorjahre erreicht. Dieser Zustand ist das Ziel der Doppik. Nur jede fünfte Gemeinde (21 Prozent) wird mit dieser Option auskommen.
2. Der Haushaltsausgleich erfolgt über die Rücklagen und das Basiskapital. Hier wird damit gerechnet, dass die Rücklagen der Vorjahre allein nicht ausreichen. Diese Option des Haushaltsausgleichs wird als häufigster Fall der nächsten Jahre prognostiziert (49 Prozent). Hier wird kein ausgeglichenes ordentliches Ergebnis erwartet.
3. Der Haushalt wird nur über das Basiskapital ausgeglichen. Es be- und entstehen keine Rücklagen sowie Überschüsse im ordentlichen Ergebnis. Dies ist die schlechteste Option des Ausgleichs. Jede vierte Gemeinde (24 Prozent) rechnet damit, diese Möglichkeit in Anspruch nehmen zu müssen.
4. Die vierte Option beschreibt einen Haushaltsausgleich, der alle drei Ersatzdeckungswege gleichzeitig nutzt. Ein geringer Anteil von 6 Prozent geht davon aus, diese Option zu benötigen.

Interessant ist das Antwortverhalten im Detail. Die 21 Prozent der Gemeinden in Option 1 antwor-

TEXTBOX 1

Doppischer Haushaltsausgleich in Sachsen

Im kameralen System funktionierte der kommunale Haushaltsausgleich über den Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben, d. h. der zahlungswirksamen Größen. Ziel der Umstellung auf die kommunale Doppik ist die Einbeziehung des Vermögensverzehr über die Abschreibungen. Es änderten sich somit die gesetzlichen Anforderungen für den Haushaltsausgleich, was in vielen Kommunen zu Unwillen führte. In Sachsen wurden die Regelungen zum doppischen Haushaltsausgleich nach Einführung bereits mehrfach geändert.

In den Jahren vor 2018 galt folgende Haushaltsausgleichsregelung für den Ausgleich des Ergebnishaushaltes: Nach § 72 Abs. 3 der SächsGemO genügte der Ausgleich in ordentlichen Erträgen und Aufwendungen unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen und Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses aus den Vorjahren. Es wurde bereits hier die Möglichkeit der Verrechnung von Fehlbeträgen mit dem Basiskapital eingeführt, allerdings nur unter der Bedingung der Erstellung eines Haushaltsstrukturkonzepts (§ 72 Abs. 5 SächsGemO).

Darüber hinaus existierte mit § 131 Abs. 6 SächsGemO eine Übergangsregelung zunächst bis 31.12.2016, dann verlängert bis 31.12.2017, die die Ausnahme vom Ausgleich des Ergebnishaushaltes wie folgt erlaubte: Ein Haushalt galt auch dann als ausgeglichen, wenn der Saldo aus der Summe der Einzahlungen sowie der Auszahlungen, ausgedrückt durch die Verrechnung der drei Zahlungsmittelsalden des Finanzhaushaltes, zusätzlich der vorhandenen liquiden Mittel aus den Vorjahren, einen positiven Wert erreichte. Mit dieser Regelung wurde die zahlungsorientierte Sichtweise aus der Kameralistik beibehalten, ohne den eigentlichen Zweck der Doppik-Umstellung, d. h. die Ressourcenorientierung, einzubeziehen. Im doppischen System kann allerdings nur Liquidität entstehen, wenn im Zahlungsmittelsaldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit hinreichend große Überschüsse, z. B. in Höhe der nicht zahlungswirksamen Abschreibungen, entstehen, weshalb diese Übergangsregelung nicht tragfähig war.

Mit der Gesetzesänderung zum 1.1.2018 (§ 72 Abs. 3 SächsGemO) veränderte sich die Möglichkeit der Verrechnung von Fehlbeträgen mit dem Basiskapital. Zunächst wird die Regelung zum Ausgleich des Ergebnishaushaltes fortgeführt. Die gesamten Erträge müssen die gesamten Aufwendungen unter Berücksichtigung von Rücklagen aus Überschüssen des Gesamtergebnisses der Vorjahre decken. Ein Ergebnishaushalt gilt allerdings auch dann als ausgeglichen, wenn aus Altabschreibungen des Anlagevermögens (bilanziert bis 2017) Fehlbeträge entstehen und diese mit dem vorhandenen Basiskapital der Bilanz verrechnet werden können. Zusätzlich muss auch im Finanzhaushalt gezeigt werden, dass die Liquidität in der Gemeinde sichergestellt ist, und es darf keine Überschuldung (d. h. ein negatives Eigenkapital) vorliegen.

Die neue Regelung zum Haushaltsausgleich stellt im Ergebnishaushalt eine erhebliche Erleichterung dar. Durch die Verrechnungsmöglichkeit mit dem Basiskapital müssen für das „Altvermögen“ keine Abschreibungen erwirtschaftet werden. Dadurch entstehen zukünftige Refinanzierungslücken für den gesamten Kapitalbestand in den Gemeinden. Diese kurzfristige Erleichterung des Haushaltsausgleichs widerspricht damit einer mittel- bis langfristig tragfähigen Lösung. Für den Finanzhaushalt wiederum bedeutet die Regelung nur die Sicherstellung der Finanzierung der Kreditverbindlichkeiten, aber nicht der notwendigen Investitionen. In dieser Kombination führt diese gesetzliche Regelung dauerhaft zu einer Unterfinanzierung der Investitionen. Das eigentliche doppische System wird außer Kraft gesetzt.

Hinzu kommt, dass die 2018 in Kraft getretene Regelung zur Erleichterung des Haushaltsausgleichs auf der Basis von Haushaltsdaten und nicht der Jahresabschlüsse getroffen wurde. Zwischenzeitlich zeigt sich in den vorliegenden Jahresabschlüssen, dass häufig Ergebnisrücklagen in ausreichendem Maß angesammelt werden, um den Ausgleich des Ergebnishaushaltes auch ohne Erleichterungen zu erreichen.

ten konsistent. Es kann nur dann eine Rücklage entstehen, wenn in den Vorjahren ein Überschuss im ordentlichen Ergebnis entstanden ist. Bei den 49 Prozent der Befragten in Option 2 bleibt die Frage offen, woraus die Rücklage entstehen soll, wenn in den Vorjahren kein Überschuss erwirtschaftet wurde. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie ein Haushaltsausgleich erreicht werden kann, wenn zu einem bestimmten Zeitpunkt das vorhandene Basiskapital aufgezehrt ist. Das Antwortverhalten deutet darauf hin, dass das System des doppischen Ergebnisausgleichs noch nicht vollständig von den Verantwortlichen in die Planungsentscheidungen implementiert wird.

Um eine valide Einschätzung zu treffen, in welchem Maße zukünftige Haushaltsjahre über die Rücklagen ausgeglichen werden können, benötigt eine Gemeinde Jahresabschlüsse, um diese Position bemessen zu können. Tatsächlich plant ein deutlich höherer Anteil der Gemeinden mit aktuellen Jahresabschlüssen, zukünftig Rücklagen zu verwenden (38 statt 21 Prozent). Der Haushaltsausgleich über Rücklagen und Basiskapital bzw. allein über das Basiskapital wird bei diesen Gemeinden hingegen voraussichtlich weniger genutzt.

Bezogen auf den Gemeindetyp, die Gemeindegröße sowie die Zugehörigkeit zum Landkreis ergibt sich kein signifikant unterschiedliches Antwortverhalten. Es zeigt sich jedoch, dass je länger die Doppik-Erfahrung in einer Gemeinde ist, die Erwartung des regulären Haushaltsausgleichs über das ordentliche Ergebnis zurückgeht. Auch wird die Unterstützung der Lokalpolitik eher negativ in Bezug auf das ausgeglichene ordentliche Ergebnis eingeschätzt. Eine positive Einstellung zur Doppik der Befragten führt dagegen eher zu einem ausgeglichenen ordentlichen Ergebnis bzw. zu einem Ausgleich des Haushaltes über die Ergebnisrücklagen der Vorjahre. Darüber hinaus führt die Erwartung, den Haushalt regulär über das ordentliche Ergebnis ausgleichen zu können, zu einer rückläufigen Erwartung, dass eine Verrechnung mit dem Basiskapital benötigt wird.

7. Kommunale Steuerung

Zu den wesentlichen Zielen der Doppik gehört die Steuerung des Haushaltes über betriebswirtschaftliche Instrumente. Nicht zuletzt soll darüber auch der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit erreicht werden. Dahinter steht der Gedanke, bei begrenztem Budget die Gelder so effizient wie möglich zur Zielerreichung einzusetzen. Hierzu sollen Ziele formuliert werden, die einerseits die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde nachhaltig sichern, zudem aber auch die zukünftige Entwicklung der Gemeinde fokussieren und festlegen sollen.

Für diese neue Art der Steuerung stellt die Doppik wie in Kapitel 5 diskutiert, einige Instrumente bereit, wie Produkte, Ziele, Kennzahlen, KLR und Berichtswesen. Voraussetzung für die vorgesehene Outputsteuerung, also das Steuern über Ergebnisse des Verwaltungshandelns sowie die regelmäßige Prüfung der Wirkungen, sind aktuelle Daten. Diese Daten sollen in einem regelmäßigen Berichtswesen zusammengefasst und den relevanten Personen als Grundlage für Entscheidungen und Steuerung zur Verfügung gestellt werden. Um die Praxis der doppischen Steuerung näher zu beleuchten, wurden die Kämmereien gebeten, Einschätzungen zur Nutzung dieser typischen doppischen Steuerungsinstrumente zu geben.

Allerdings ist zu beachten, dass die Existenz der Instrumente zwar Grundlage für eine erfolgreiche Steuerung ist, ihr Mehrwert jedoch von der Qualität und Akzeptanz der Instrumente und der dadurch erhobenen Informationen abhängt. Dies zeigt sich auch in den Befragungsergebnissen. Zudem verdeutlicht sich sowohl in der Auswertung der Befragung als auch in den Experteninterviews, dass der Begriff „Steuerung“ in der Praxis breiter interpretiert wird als in der betriebswirtschaftlichen Theorie. Offensichtlich legt die Verwaltungspraxis hohen Wert auf qualitative Aspekte neben quantitativen Kennzahlen.

TABELLE 1 Anzahl der Teilhaushalte und Produkte

	Anzahl der gebildeten Teilhaushalte				Anzahl der gebildeten Schlüsselprodukte				
	1-5	6-10	11-15	>15	keine	1-5	6-10	11-15	>15
bis 5.000 Einwohner	70,7 %	22,4 %	1,7 %	5,2 %	5,4 %	50,0 %	33,9 %	7,1 %	3,6 %
mehr als 5.000 Einwohner	45,5 %	48,5 %	1,5 %	4,5 %	7,6 %	31,8 %	33,3 %	15,2 %	12,1 %
insgesamt	57,3 %	36,3 %	1,6 %	4,8 %	6,6 %	40,2 %	33,6 %	11,5 %	8,2 %

Quelle: Eigene Darstellung

7.1 Bildung von Teilhaushalten und Produkten

Die Kommunalhaushaltsverordnung legt fest, dass der Gesamthaushalt in Teilhaushalte zu gliedern ist, welche entweder die Organisation der Verwaltung oder die Produktbereiche abbilden. Der Befragung folgend wählten 37 Prozent der Gemeinden die organisationsorientierte Variante, 63 Prozent der Gemeinden bildeten die Teilhaushalte produktorientiert. Beide Optionen haben Vor- und Nachteile. Organisationsorientierte Teilhaushalte entsprechen der Aufbaustruktur der Verwaltung. Sie erleichtern Management, Budgetierung und Verantwortung. Dafür müssen aber ggf. Produktbereiche auf verschiedene Teilhaushalte aufgeteilt werden. Ein weiterer Nachteil ist, dass bei einer Reorganisation der Verwaltung entsprechend auch die Teilhaushalte angepasst werden müssten. Andererseits ist davon auszugehen, dass die organisationsorientierte Bildung der Teilhaushalte der üblichen Aufgabenorganisation und Personalzuteilung eher entspricht. Produktorientierte Haushalte erleichtern der Politik eine zielorientierte Steuerung, allerdings sind die Teilhaushalte in der Umsetzung auf verschiedene Ämter verteilt und manche Teilhaushalte sind budgetär sehr klein.

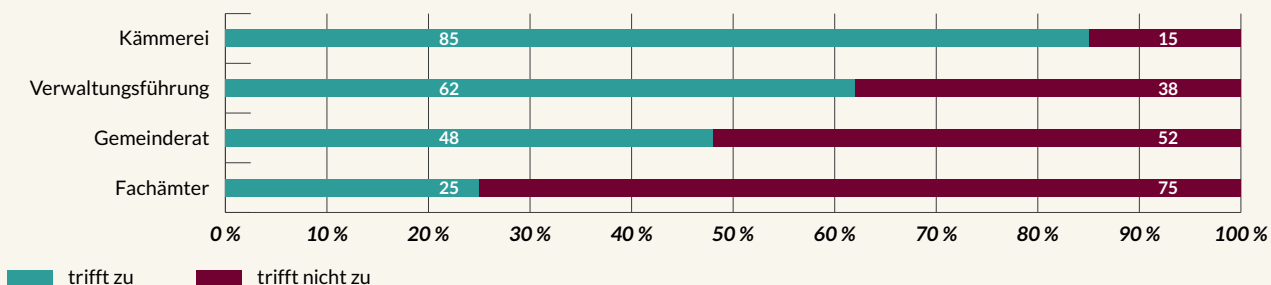
Die Anzahl der Teilhaushalte variiert über die befragten Gemeinden, wobei der Großteil (57,3 Prozent) bis zu 5 bzw. 6 bis 10 (36,3 Prozent) Teilhaushalte gebildet hat (Tabelle 1). Nachvollzieh-

bar wächst die Zahl der Teilhaushalte tendenziell mit der Größe der Gemeinden, da der Aufgabenkatalog zunimmt.¹ Die Bildung von Produkten entsprechend dem verbindlichen Produktrahmen der Verwaltungsvorschrift Kommunale Haushaltssystematik (VwV KomHSys) ist verpflichtend. Die Zuordnung mindestens eines Schlüsselproduktes, hinterlegt mit Zielen und Kennzahlen, zu jedem Teilhaushalt ist jedoch nur eine Sollvorgabe. In diesem Sinne ist es durchaus positiv zu vermerken, dass lediglich die sehr geringe Zahl von acht Gemeinden in unserer Befragung keine Schlüsselprodukte ausweist. Wie Tabelle 1 zeigt, nimmt die Zahl der Schlüsselprodukte wiederum mit der Einwohnerzahl tendenziell zu. Ein Fünftel der Gemeinden verfügt über mehr als zehn Schlüsselprodukte.

Die Schlüsselprodukte sollen ihrer Intention nach die wichtigsten strategischen Leistungen der Gemeinde abbilden und somit auch von höherer Relevanz für die politische Steuerung sein. Bereits daraus folgt eine gewisse zahlenmäßige Limitierung der Schlüsselprodukte.

¹ Im Durchschnitt verfügen die Gemeinden bis 5.000 Einwohner über sechs Teilhaushalte und sechs Schlüsselprodukte. Gemeinden über 10.000 Einwohner verfügen bereits über zehn Teilhaushalte und zwölf Schlüsselprodukte.

ABBILDUNG 12 Verantwortlichkeiten für die Bildung der Schlüsselprodukte, N=91 bis 115



Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

Da die Schlüsselprodukte relevanter Bestandteil der strategischen Planung und Steuerung sind, sollten sie auch von den für die Steuerung und Strategie zuständigen Gremien, also dem Gemeinderat sowie ggf. der Verwaltungsführung, gebildet werden. Im Rahmen der Befragung stellt sich jedoch heraus, dass der Gemeinderat nur in knapp der Hälfte der befragten Gemeinden an der Bildung maßgeblich beteiligt war (Abbildung 12). Die Begründung liegt hier sicherlich auch darin, dass strategische Ziele nur gering verbreitet sind (Kapitel 7.5). In den Experteninterviews wurden zusätzlich fehlendes Bewusstsein als auch mangelndes Interesse vonseiten der Lokalpolitik als Ursache genannt. Diese Lücke des politischen Interesses füllten offenbar die Kämmereien. Sie waren dominant in der Definition der Schlüsselprodukte. Dies ist einerseits nachvollziehbar, da es sich um einen Bestandteil des Haushaltsplans handelt, andererseits aber nachteilig, da dann die finanzielle die fachliche Perspektive überwiegt. Dies erschwert die inhaltliche Steuerung.

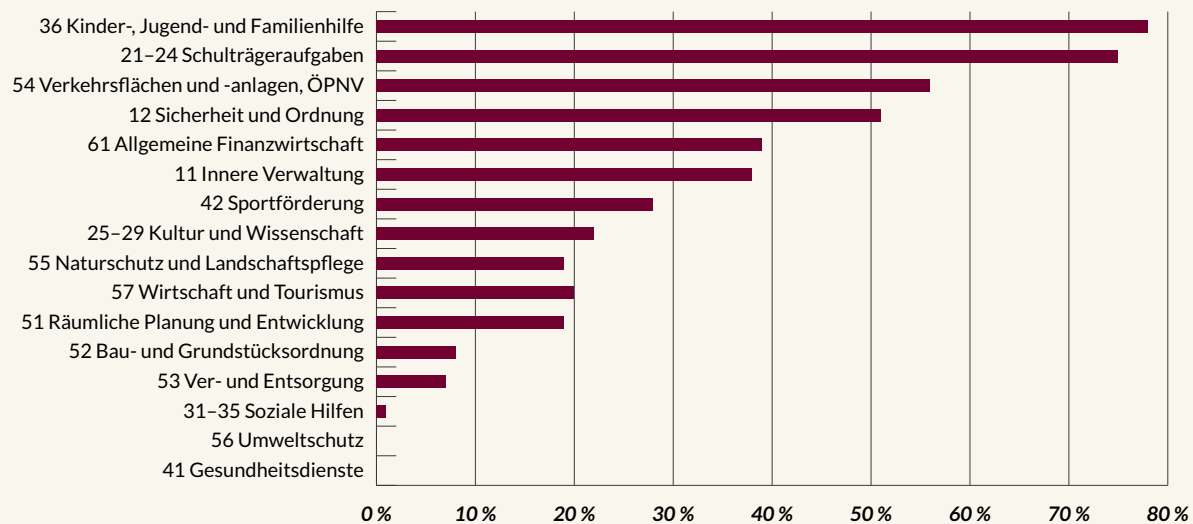
In der Befragung zeigt sich wiederum, dass der Gemeinderat umso mehr involviert war, je kleiner die antwortende Gemeinde ist. Keinen Einfluss darauf, von wem die Schlüsselprodukte ausgewählt wurden, haben die Doppik-Erfahrung, die Zustimmung zur Doppik sowie die Haushaltslage. Die Auswertung der Daten zeigt zudem erwartungsgemäß, dass dort, wo der Rückhalt

der Verwaltungsführung zur Doppik groß ist, der Gemeinderat häufiger in die Bildung der Schlüsselprodukte involviert war. Wenn die Kämmerei den Rückhalt der Politik als nicht optimal einschätzt, werden die Schlüsselprodukte umso häufiger von der Kämmerei gebildet. Es ist jedoch gerade nicht Aufgabe der Kämmerei, die Strategie der eigenen Gemeinde und damit die passenden Schlüsselprodukte auszuwählen.

Von den 105 Gemeinden, die ihre Schlüsselprodukte in der Befragung aufgelistet haben, haben 77 Prozent Schlüsselprodukte im Bereich „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ (angegeben wurden ausschließlich Kitas) sowie 75 Prozent im Bereich „Schulträgeraufgaben“ gebildet (Abbildung 13). Diese Auswahl wirft durchaus Fragen auf. Denn Kitas können in Sachsen kaum als strategisch zentral für die Gemeindeentwicklung betrachtet werden, da der Ausbaustand (im Gegensatz zu Westdeutschland) bereits sehr hoch ist. Als Schulträger sind die Gemeinden zwar für die Infrastruktur der Schule zuständig, bestimmen aber nicht über deren Existenz. Es gibt somit an diesem Produkt recht wenig zu steuern.

Ebenfalls häufig genannt werden die Produktbereiche „Verkehrsflächen und -anlagen und ÖPNV“ sowie „Sicherheit und Ordnung“ (hier v. a. Brandschutz). Die Bereiche „Gesundheitsdienste“ sowie „Umweltschutz“ werden über-

ABBILDUNG 13 Schlüsselprodukte der befragten Städte und Gemeinden, N=105



Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

haupt nicht genannt, der Bereich „Soziale Hilfen“ nur von einem Antwortenden. Dies erklärt sich zum Teil aus dem Aufgabenkatalog der teilnehmenden Gemeinden.

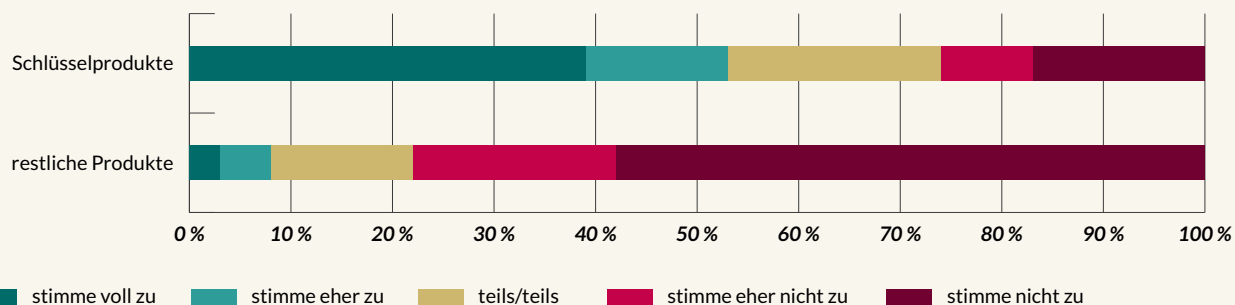
Dieses Antwortverhalten widerspricht der theoretischen Annahme der Identifikation von Schlüsselprodukten zur strategischen Steuerung. Die Häufigkeit der Nennungen in den Produktbereichen 12, 54, 21 bis 24 und 36 zeigt, dass die Befragten Schlüsselprodukte zum überwiegenden Anteil nach deren finanzieller Bedeutung ausgewählt haben. Die strategische Relevanz für die Entwicklung der Gemeinden lässt sich aus diesen Produktbereichen nicht erkennen. Hier schließt sich auch der Kreis zu den Verantwortlichen bei der Bildung der Schlüsselprodukte. Da der überwiegende Teil der Schlüsselprodukte durch die Kämmereien gebildet wurde, ist nachvollziehbar, dass solche mit hohen finanziellen Zwängen ausgewählt wurden.

7.2 Erhebung und Nutzung von Kennzahlen

Die Produkte sollen das zentrale Instrument der Haushaltssteuerung sein. Für eine effektive Steuerung sind Ziele, strategisch als auch operativ, notwendig. Deren Einhaltung wird dann jeweils über definierte Kennzahlen gemessen. Die Zahl der Schlüsselprodukte ist naturgemäß gering, dennoch hat fast die Hälfte der Befragten diese nicht vollständig mit Zielen und Kennzahlen hinterlegt (Abbildung 14).

Für die große Zahl der übrigen Produkte werden von drei Vierteln der Kommunen (78 Prozent) eher keine Ziele und Kennzahlen hinterlegt. Auffällig ist, dass diese Praxis negativ mit der Einstellung der Kämmerei zur Doppik korreliert („Insgesamt ist die Umstellung auf die Doppik für uns eine sinnvolle Maßnahme“). Die Größe der Gemeinde, die Doppik-Erfahrung, die Haushaltslage und der Rückhalt in Verwaltungsführung und Politik haben hingegen keinen Einfluss auf die Hinterlegung der Produkte mit Zielen und Kennzahlen.

ABBILDUNG 14 Produktorientierte Kennzahlen der sächsischen Städte und Gemeinden, N=124



Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

Aus der Umfrage ergeben sich allerdings keine Aussagen über die Qualität der Ziele und Kennzahlen, mit denen vor allem die Schlüsselprodukte hinterlegt wurden. Deren Nutzen für die Steuerung hängt jedoch davon ab, ob neben fiskalischen und Mengenzielen auch solche mit inhaltlichem Bezug definiert wurden und die Kennzahlen diese präzise erfassen.

Für die operative Steuerung im kommunalen Alltag ist es entscheidend, regelmäßig und systematisch mit Kennzahlen zu arbeiten und diese in die bürokratischen Routinen und politischen Entscheidungen zu integrieren. Von diesem Sollzustand sind die sächsischen Gemeinden weit entfernt (Abbildung 15). Nur ein verschwindend geringer Teil der Gemeinden (12 Prozent) erfasst und verarbeitet Daten systematisch. Anders verhält es sich mit Kennzahlen im politischen Raum, die ebenso kaum an die Politik herangetragen, dort aber dann nahezu ignoriert werden. Es besteht in der Lokalpolitik offenbar keine Nachfrage, kein wahrgenommener Bedarf an solchen Daten. Dementsprechend verhält sich die Gemeindeverwaltung ein Stück weit rational, diese nicht zu erstellen.

Auf welcher großen Hürden die Arbeit mit Kennzahlen in Politik und Verwaltung stößt, bestätigt die separate Auswertung der 43 Gemeinden, die nach eigenen Angaben systematisch Daten und Kenn-

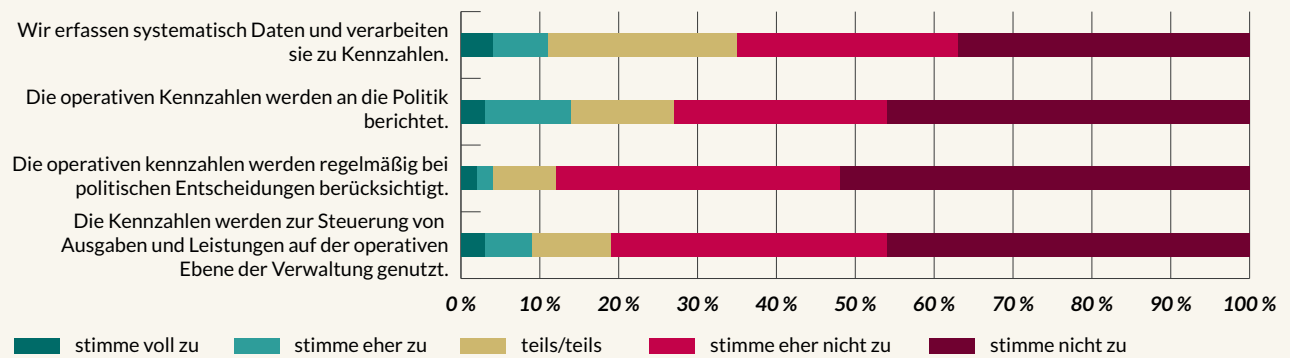
zahlen erheben. Selbst hier werden die Daten nur in einem Bruchteil der Gemeinden tatsächlich bei operativen Entscheidungen berücksichtigt, an die Politik berichtet und von dieser genutzt.²

Mit Blick auf potenzielle Einflussfaktoren zeigt sich, dass Gemeinden mit schwieriger Haushaltslage signifikant weniger operative Kennzahlen erheben, ebenso Gemeinden mit skeptischer Einstellung zur Doppik. Die Gemeindegröße sowie der Rückhalt von Verwaltungsführung und Politik spielen keine Rolle.

Insgesamt zeigt sich für die Ermittlung und Nutzung von Kennzahlen, dass diese bei Weitem noch nicht flächendeckend etabliert sind. Und selbst dort, wo systematisch und regelmäßig Kennzahlen erhoben werden, tragen diese innerhalb der Verwaltung und Politik nur wenig zur Steuerung bei. Ob dies eher daran liegt, dass aus Sicht der potenziellen Anwender nicht die richtigen Kennzahlen erhoben werden, oder ob kein Interesse an der Nutzung von Kennzahlen für Entscheidungsprozesse besteht, bleibt weiteren Forschungen vorbehalten.

² Kennzahlen werden (eher) zur operativen Steuerung genutzt: 21 Prozent; Kennzahlen werden (eher) an die Politik berichtet: 28 Prozent; Kennzahlen werden (eher) bei politischen Entscheidungen berücksichtigt: 22 Prozent.

ABBILDUNG 15 Erhebung und Nutzung operativer Kennzahlen, N=122 bis 124



Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

Hier zeigt sich allerdings die Gefahr, dass Kennzahlen (wenn überhaupt) lediglich zum Selbstzweck erhoben, jedoch nicht genutzt werden. Damit steht dem Erhebungsaufwand kein Nutzen gegenüber. Die erhoffte Unterstützung strategischer und operativer Entscheidungen sowohl auf politischer Ebene als auch in der Verwaltung selbst findet nicht statt.

7.3 Verbreitung des Berichtswesens

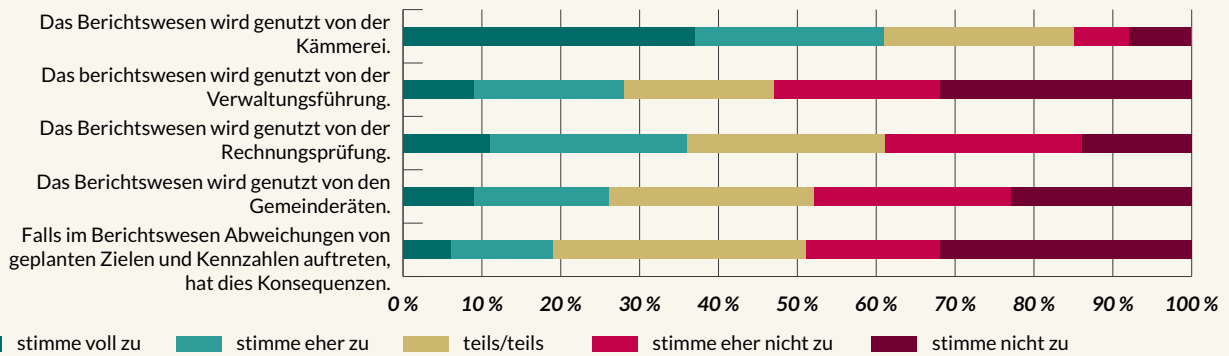
In Berichten werden regelmäßig, systematisch und themenspezifisch Daten gesammelt und adressatengerecht aufbereitet. Sie werden entsprechenden Stellen (Verwaltungsführung, Gemeinderat) zur Verfügung gestellt, um deren Entscheidungsfindung zu unterstützen. Das Berichtswesen stärkt damit die Informationsfunktion des Rechnungswesens. Für die mit der Umstellung auf die Doppik erhoffte höhere Wirtschaftlichkeit und Zielorientierung ist ein solches Berichtswesen unerlässlich. Dabei wird in der Theorie auch von unterjährigen Zwischenberichten ausgegangen, um im Controlling-Regelkreislauf regelmäßig Entscheidungen zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Ein Berichtswesen mit Zielen und zugehörigen Kennzahlen liegt in jeder vierten Kommune vor,

weitere 17 Prozent geben an, zumindest teilweise ein solches Berichtswesen implementiert zu haben. Das Fehlen eines regelmäßigen Berichtswesens lässt sich in Teilen mit der Verzögerung bei den Jahresabschlüssen erklären. In den Experteninterviews wurde zudem darauf hingewiesen, dass vonseiten der möglichen Adressaten kein Interesse an einem kennzahlenbasierten Berichtswesen besteht und man deshalb auf die Erstellung verzichtet.

Von den Befragten, die Nutzung eines Berichtswesens voll, eher oder teilweise bestätigen, wird dieses vor allem von der Kämmerei genutzt (Abbildung 16). Dies lässt darauf schließen, dass eher Finanzaufgaben berichtet werden. Rechnungsprüfung, Verwaltungsführung und Gemeinderäte, in der Theorie typische Adressaten, nutzen das Berichtswesen wenig. Dementsprechend hat auch das Abweichen von Zielen und Kennzahlen mehrheitlich keine Konsequenzen. Die Einschätzungen über das Nutzerverhalten des Berichtswesens korrespondieren mit den Angaben zu den Kennzahlen. Es besteht in Verwaltungsführung und Lokalpolitik keine Nachfrage nach Daten; selbst in den Gemeinden, in denen ein Berichtswesen praktiziert wird.

ABBILDUNG 16 Nutzung des Berichtswesens in den befragten Städten und Gemeinden, N=47 bis 53



Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

Gemeinden mit längerer Doppik-Erfahrung, besserer Haushaltslage und positiver Einstellung zur Doppik wenden signifikant häufiger ein regelmäßiges Berichtswesen an. Die Größe der Gemeinde, damit auch Aufgabenkatalog und Verwaltungskraft, macht hingegen keinen Unterschied im Antwortverhalten. Dies ist bedenklich, da mit zunehmender Größe der objektive Bedarf eines Berichtswesens zunimmt.

Insgesamt ist die eher geringe Anzahl von Antwortenden mit einem zumindest teilweise ausgeprägten Berichtswesen problematisch, als die Bereitstellung transparenter und zeitnaher Informationen Grundlage für eine effektive und effiziente Steuerung ist. Das Fehlen dieser Grundlage führt demnach auch dazu, dass die von der Einführung der Doppik erhofften Verbesserungen nicht eintreten können.

7.4 Bedeutung der doppischen Jahresabschlüsse

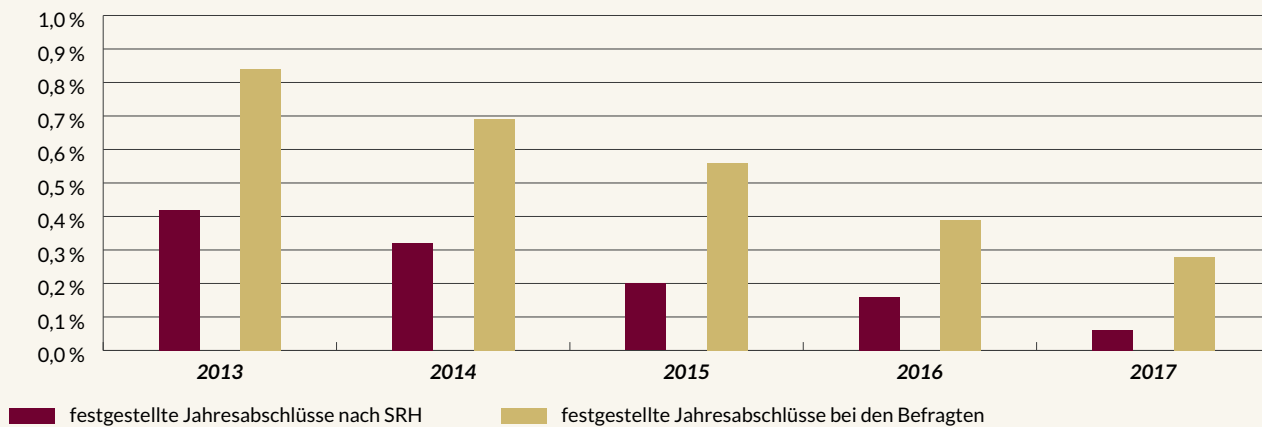
Die meisten Gemeinden Sachsens sind mit der fristgerechten Erstellung der doppischen Jahresabschlüsse in Verzug, worauf der Sächsische Rechnungshof wiederholt hinweist (SRH 2019: 263). Abbildung 17 zeigt, dass die an dieser Befragung

teilnehmenden Gemeinden von der Gesamtheit positiv abweichen. Erfragt wurde die Jahreszahl des jeweils aktuellsten doppischen Jahresabschlusses, was beinhaltet, dass die Vorjahre darin enthalten sind. Daraus erklärt sich der jeweils abnehmende Verlauf der Werte. Es haben vermehrt solche Gemeinden an der Befragung teilgenommen, die relativ aktuelle Jahresabschlüsse vorweisen können.

Die aus dem Jahresabschluss gewonnenen Informationen geben Hinweise darauf, wie sich die untersuchte Gemeinde langfristig entwickelt, aber auch, wie eine Gemeinde zum Stichtag für aktuelle Herausforderungen finanziell aufgestellt ist. Zum Beispiel weist die Bilanz die Rücklagen aus. Die Jahresabschlüsse sollten mithilfe von Kennzahlen interpretiert und ausgewertet werden. Eine solche Auswertung erlaubt den Vergleich mit anderen Kommunen, auch wenn die Jahresabschlüsse Spielräume z. B. bei der Bewertung aufweisen. Der Vergleich mit den eigenen Vorjahresdaten ist für jede Gemeinde aufschlussreich.

Die Mehrheit der Gemeinden stimmt der Aussage zu, dass der doppische Jahresabschluss wichtig für die Steuerung der Gemeinde ist (Abbildung 18). Weniger als ein Fünftel lehnt dies ab. Die Bedeutung dieses Instruments ist somit erkannt. Nur

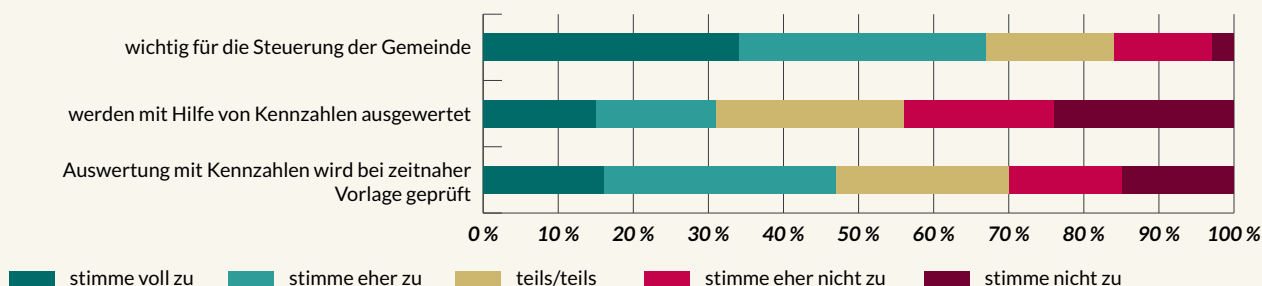
ABBILDUNG 17 Anteil der festgestellten Jahresabschlüsse bei den Befragten, N=115



Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 18 Bedeutung der doppischen Jahresabschlüsse, N=121 bis 124



Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

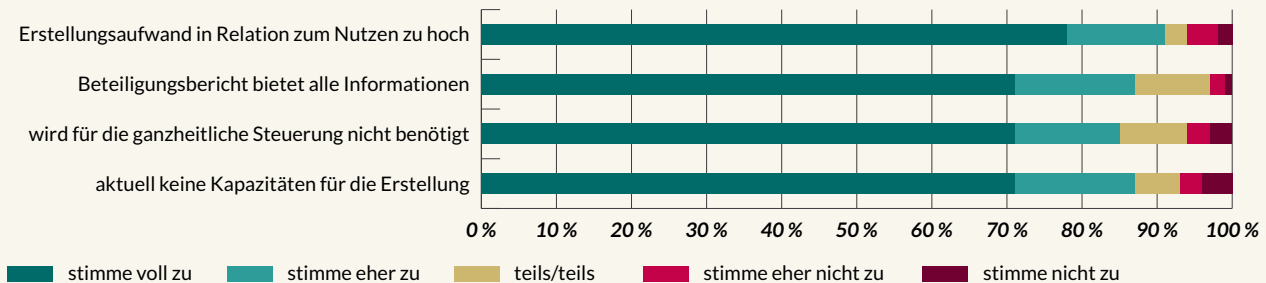
die Hälfte dieser Gemeinden wertet den Jahresabschluss jedoch systematisch aus. Dies erklärt sich dadurch, dass die Jahresabschlüsse noch nicht vorliegen. Immerhin die Hälfte der Gemeinden hegt jedoch auch bei Vorliegen der Jahresabschlüsse keine solchen Pläne. Hier werden die Steuerungspotenziale nicht genutzt, was auffällig der Einschätzung über die Bedeutung des Jahresabschlusses widerspricht.

Der Jahresabschluss des Kernhaushaltes bietet allerdings keinen Überblick über die gesamte

wirtschaftliche und finanzielle Situation einer Gemeinde. In vielen Gemeinden liegt die Hälfte des Personals, des Umsatzes und der Verbindlichkeiten in ausgelagerten Beteiligungen und wird somit vom Jahresabschluss des Kernhaushaltes nicht erfasst.

Deshalb sollte ursprünglich für alle sächsischen Gemeinden verpflichtend ab 2016 ein Gesamtabchluss erstellt werden, der die Jahresabschlüsse der „verselbstständigten Organisationseinheiten und Vermögensmassen, die mit der Gemeinde

ABBILDUNG 19 Gründe für den Verzicht auf die Erstellung des kommunalen Gesamtabchlusses, N=110 bis 115



Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

eine Rechtseinheit bilden“ sowie der öffentlichen Unternehmen, an denen die Gemeinde beteiligt ist, sowie die Zweck- und Verwaltungsverbände konsolidiert. Die Erstellung eines solchen Gesamtabchlusses traf auf erhebliche Kritik der Kommunen. Der Freistaat hat daher die Rechtslage geändert und die Erstellung des Gesamtabchlusses in das Ermessen der Gemeinde gestellt (§ 88b SächsGemO).

Nur bei einem verschwindend geringen Anteil der befragten Gemeinden liegt aktuell ein Gesamtabschluss vor, ist in Arbeit oder geplant (7 Prozent der Befragten). Die anderen über 90 Prozent der befragten Gemeinden begründen ihre Entscheidung mit dem zu hohen Erstellungsaufwand und komplementär mit zu geringen Verwaltungskapazitäten (Abbildung 19). Zusätzlich wird aber auch der Bedarf dieses Instruments nicht gesehen. Transparenz über die Lage der Beteiligungen bietet nach Einschätzung vieler Kämmerer bereits der ohnehin pflichtige Beteiligungsbericht. Und für die Steuerung werde der Gesamtabchluss nicht benötigt. Diese Ergebnisse sind wenig überraschend, da viele Befragte bereits die Erstellung der Jahresabschlüsse nicht zeitnah abschließen und auch nicht systematisch nutzen.

Allerdings birgt der Verzicht auf einen Gesamtabchluss die Gefahr, dass relevante Informationen verloren gehen. Die Ausgliederung von Ver-

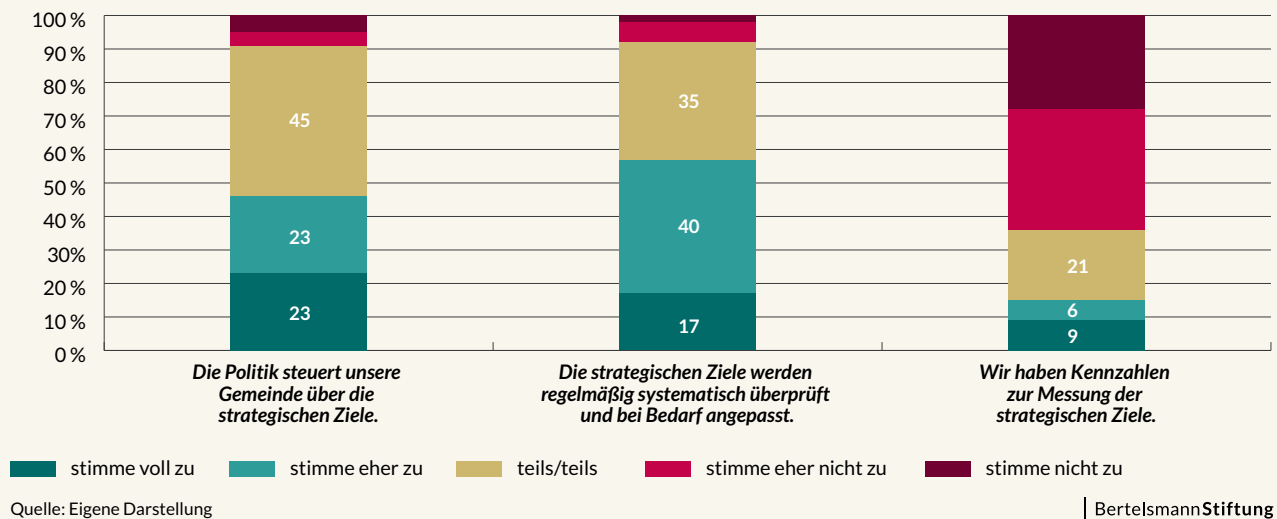
waltungsaufgaben aus der Kernverwaltung führt dazu, dass ein großer Teil der öffentlichen Aufgaben in den Beteiligungen erbracht wird. Die Einzelabschlüsse des Kernhaushaltes geben damit kein realistisches Bild der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinden. Der Verzicht auf einen Gesamtabchluss bedeutet, dass Risiken, die in den Beteiligungen stecken, bei der Bewertung der Situation der Gemeinde nicht berücksichtigt werden und damit eine nachhaltige Steuerung zumindest erschwert wird.

7.5 Strategisches Handeln

Unter den Begriff „Strategie“ lassen sich grundsätzliche, langfristige Entscheidungen zur Entwicklung der Gemeinde fassen, in welche sich die operativen Maßnahmen dann einfügen. Dem Konzept der Doppik wohnt der Gedanke inne, dass der Gemeinderat diese strategischen Grundentscheidungen trifft, deren Umsetzung an die Verwaltung delegiert und sich regelmäßig Bericht erstatten lässt.

Im Rahmen der Befragung stimmt nur die Minderheit von 47 Gemeinden der Aussage (eher) zu, dass sie klar definierte strategische Ziele haben. Abbildung 20 schlüsselt deren Einschätzungen weiter auf: In jeweils rund der Hälfte der Gemeinden steuert die Lokalpolitik tatsächlich über diese

ABBILDUNG 20 Haushaltssteuerung in Gemeinden mit strategischen Zielen, N=47



TEXTBOX 2

Politische Steuerung in Gemeindeverwaltungen

Die Befragung der sächsischen Stadtkämmereien bestätigt frühere Erkenntnisse aus anderen Bundesländern zur Anwendung der Doppik als Instrumente. Offensichtlich wird die Doppik durch die Lokalpolitik meist nicht für eine kennzahlen- und zielorientierte Steuerung genutzt. Eine Reihe vertiefender Praxisinterviews zeigt einige Ursachen auf.

Die grundlegenden Ziele der Gemeinderäte bestehen darin, das Wohlbefinden der Bürger zu gewinnen, (um bei der nächsten Wahl wiedergewählt zu werden) und „Gutes“ für die Gemeinde zu bewirken. Der Kontakt zwischen Gemeinderäten und Bürgern ist besonders in kleinen Gemeinden eng und persönlich. Die Gemeinderäte werden beständig mit konkreten Anliegen einzelner Bürger und Gruppen konfrontiert. An der Lösung dieser Anliegen bemisst sich – nicht nur aus Sicht der Bürger und Gruppen, sondern auch in der Selbstwahrnehmung der Gemeinderäte – der eigene Erfolg. In Ratsitzungen werden daher oft konkrete, sich zufällig ergebende Einzelfälle ausgiebig und subjektiv dis-

kutiert, während übergeordnete Fragestellungen keinen Raum einnehmen oder „durchgewunken“ werden. Langfristige Ziele, gewissermaßen eine Strategie, sind nicht relevant.

Diese Rationalität spiegelt sich in der Haushaltspolitik wider. Es geht nicht um Struktur, Trends oder Kennzahlen für Schlüsselprodukte, denn hiernach fragen die Bürger nicht. Im Fokus stehen konkrete, einzelne Projekte, insbesondere Investitionen. Die Haushaltspläne werden daher im Regelfall durch die Verwaltung schlicht von Jahr zu Jahr fortgeschrieben und um neue politische Wünsche ergänzt. Deren Finanzierung oder das Controlling der Umsetzung ist zweitrangig. Grenzen setzt allenfalls der in seinen Grundzügen eher leicht verständliche Grundsatz des Haushaltsausgleichs.

Die derzeit geltenden Ansprüche an die Steuerung werden damit zufriedengestellt. Man nimmt keine Nachteile wahr. Anders gesagt, die zahlenbasierte Doppik verspricht für die Lokalpolitik keinen Mehrwert. Daher wird sie nicht gefordert und, wenn vorhanden, nicht genutzt.

strategischen Ziele und evaluiert sie. Letzteres ist positiv hervorzuheben. Wenn wir diese Zahlen auf die Gesamtzahl der an der Befragung teilnehmenden Gemeinden beziehen (N=129), arbeitet rund jede sechste Gemeinde in Sachsen mit strategischen Zielen. Auch hier bedarf es weiterer Forschungen in den betreffenden Gemeinden, um deren qualitativen Gehalt zu bewerten. Kritisch festzustellen ist jedoch aus dieser Befragung, dass auch in den strategisch aktiven Gemeinden selten Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung vorliegen.

Die typischen Einflussfaktoren geben einen Hinweis auf begünstigende Faktoren für die Arbeit mit strategischen Zielen. In jenen Gemeinden, in denen Verwaltungsführung und Lokalpolitik die Doppik unterstützen, also Offenheit für deren Steuerungsidee und Instrumente zeigen, liegen auch häufiger strategische Ziele vor. Die Dauer der Doppik-Erfahrung, die Haushaltslage oder die Größe der Gemeinde haben statistisch gesehen keinen Einfluss.

8. Wirkungen durch die Einführung der kommunalen Doppik

Die Einführung der Doppik ist kein Selbstzweck. Mit dem neuen Haushalts- und Rechnungswesen verbinden sich ganz konkrete Hoffnungen auf Veränderungen in der Haushaltspolitik und Steuerung. Die folgenden beiden Unterkapitel untersuchen, in welchem Maße diese Wirkungen aus Sicht der befragten Kämmererinnen eingetreten sind. Eine dritte Perspektive der Wirkungen bezieht sich auf die personelle Situation der Gemeinden.

8.1 Wirkungen auf die kommunalen Finanzen

Die Einführung der kommunalen Doppik soll zu einer größeren Transparenz der finanziellen Lage führen. Insbesondere die Darstellung des Ressourcenverbrauchs soll die Rationalität in Politik und Verwaltung in Richtung einer effizienteren Mittelverwendung lenken. Die von den teilnehmenden Gemeinden erfragten Einschätzungen beziehen sich daher überwiegend auf die Zusammenhänge von Investition und Liquidität.

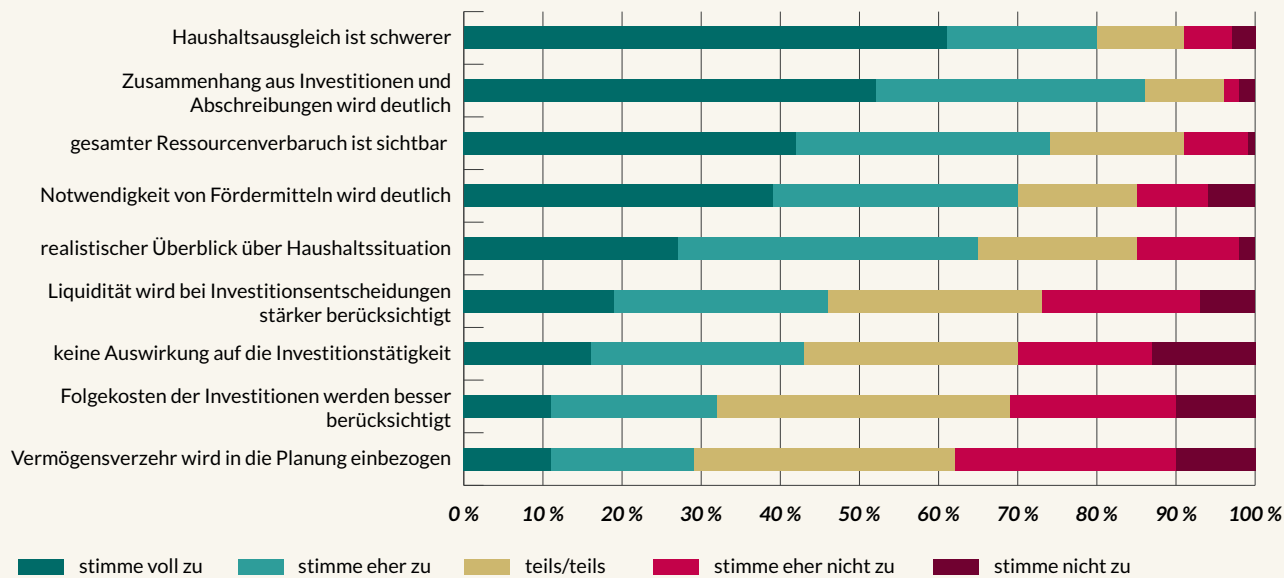
Haushaltsausgleich

Im Unterschied zum früheren kameralen System müssen in der Doppik die Aufwendungen für den Ressourcenverbrauch erwirtschaftet werden, d. h. es entstehen vordergründig „zusätzliche“ Aufwendungen (zum Haushaltsausgleich Textbox 1). Dieser Werteverzehr war bereits vorher vorhanden, wurde allerdings nicht in den Haushalten abgebildet. Die neue Position der Abschreibungen führt dazu, dass viele Gemeinden höhere Aufwendungen und damit größere Hürden bei der Erreichung des Haushaltsausgleichs wahrnehmen. Darüber hinaus werden im doppischen System, anders als im kameralen, die Vorjahresergebnisse „mitgenommen“, d. h. Fehlbeträge aus den Vorjahren müssen verrechnet werden. Diese Einschätzung bestätigt sich durch die Befragungsergebnisse. 80 Prozent der Befragten sehen den Haushaltsausgleich in der Doppik als schwerer erreichbar an. Nur zehn Prozent lehnen diese Aussage (eher) ab. Dies ist eines der häufigsten Argumente in der Ablehnung der Doppik (Abbildung 21). Es verkennt, dass die Belastung für den Haushalt nicht größer ist, sondern lediglich auf die Nutzungsdauer verteilt wird.

Investition und Abschreibung

Aus der Umstellung auf die Doppik wird der Zusammenhang zwischen Investition und Abschreibung sichtbar. Die Abschreibung dokumentiert den Verbrauch des Vermögenswertes.

ABBILDUNG 21 Wirkungen der Doppik auf die kommunalen Finanzen, N=124 bis 127



Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

Sie zeigt an, in welcher Höhe jährlich Investitionen getätigt werden müssen, um den Wert des Kapitalstocks einer Gemeinde zu erhalten. Diese Abschreibungen müssen durch Erträge erwirtschaftet werden. Erreicht die Gemeinde hingegen kein ausgeglichenes Ergebnis, fehlt ihr die Liquidität für Investitionen. Diese Zusammenhänge sind den Befragten offensichtlich vertraut (stimme voll zu/eher zu 86 Prozent).

Ressourcenverbrauch/Haushaltssituation

Durch die kommunale Doppik werden alle vermögenswirksamen Größen, sowohl zahlungswirksam als auch nicht zahlungswirksam, berücksichtigt. Das ordentliche Ergebnis im Ergebnishaushalt ist damit „ehrlicher“, als es in der früheren Kame-ralistik war. Diese Transparenz und vollständige Abbildung des Ressourcenverbrauchs war eines der grundlegenden Ziele der Doppik. Drei Viertel der Befragten stimmen zu, dass dieses Ziel der Doppik erreicht wurde (stimme voll zu/eher

zu 74 Prozent). Weniger als zehn Prozent sehen dies nicht. Analog sieht bestätigt die Mehrheit der Gemeinden, dass die Haushaltssituation nun realistischer dargestellt wird (stimme voll zu/eher zu 65 Prozent).

Notwendigkeit von Fördermitteln

Durch die Messung der Abschreibungen liegt für die Gemeinden nun ein Maß vor, das die notwendige Höhe der Reinvestition für die Erhaltung des Kapitalstocks zeigt. Können die Gemeinden die Höhe der Abschreibungen aber nicht selbst durch ordentliche Erträge im Ergebnishaushalt erwirtschaften, wird die für Investitionen notwendige Liquidität nicht geschaffen. Damit zeigt der Zusammenhang aus Abschreibung und Investition auch den notwendigen Liquiditätsbedarf zur Erhaltung des Kapitalstocks. Eine Finanzierungsquelle, um diese Liquidität zu decken, sind Fördermittel. Im zweiten Schritt entlasten die Fördermittel das jährliche Ergebnis, da der bilanziell

gebildete Sonderposten parallel zu den Abschreibungen aufgelöst wird. Dadurch entsteht für die Gemeinden eine geringere „Nettoabschreibung“. Langfristig führt dies aber dazu, dass die Gemeinden die notwendigen Ressourcen für die Reinvestition nach Ablauf der Abschreibungsdauer nicht selbst erwirtschaften. Es werden dann also neue Fördermittel benötigt. Diesen Kreislauf kann man als „Fördermittelfalle“ bezeichnen. Offensichtlich wird dieser Zusammenhang von den Gemeinden erkannt. Über zwei Drittel der Befragten sehen aus der Doppik eine größere Transparenz hinsichtlich des Bedarfs an Fördermitteln. Nur 15 Prozent lehnen diese Aussage ab.

Diese fünf Aussagen geben in ihrer hohen Zustimmung ein positives Bild der Doppik wider. Offensichtlich führt die Doppik in der Wahrnehmung der Kämmererinnen zu einer höheren Transparenz hinsichtlich Ressourcenverbrauch, Haushaltssituation und Investitionen. Wesentliche Ziele der Doppik sind damit erreicht. Die Einführung der Doppik soll jedoch nicht nur die Transparenz verbessern, sondern in dessen Folge auch die Haushaltspolitik selbst verändern. Der Frage, in welchem Maße dieses Ziel erreicht wurde, gehen wir anhand von vier Einschätzungen für die Investitionen nach.

Durch die Einführung der kommunalen Doppik lässt sich aufgrund der größeren Transparenz hinsichtlich der haushälterischen Auswirkungen von Investitionen auch eine Veränderung im Verhalten der Verantwortlichen erwarten. Der zentrale Zusammenhang aus Investition und Abschreibung zeigt zwei Dinge: die Folgekosten der Investitionen über die Abschreibungen sowie die Schaffung der eigenen Liquidität über die Erwirtschaftung der Abschreibungen für Folgeinvestitionen. Im doppischen System deutlich werden die Zusammenhänge aus einem positiven ordentlichen Ergebnis sowie aus Überschüssen im Zahlungsmittelsaldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit.

Die politische Entscheidung über die kommunale Investition bleibt zunächst unabhängig von der Art des Haushalts- und Rechnungswesens und im

eigentlichen Sinn auch von der Verfügbarkeit der liquiden Mittel bzw. von der Höhe der Abschreibungen. Für die Durchführung sind beide Größen in der Haushaltssteuerung aber von zentraler Bedeutung und die Informationen darüber können dem doppischen System deutlich einfacher entnommen werden als dem kamerale System.

Anders als bei den oben genannten Einschätzungen antworten die Befragten auf die Fragen nach der Doppik und Änderungen im Investitionsverhalten eher verhalten positiv. Auf die Frage, ob die Liquidität bei Investitionsentscheidungen durch die Einführung der kommunalen Doppik stärker berücksichtigt wird, können etwas weniger als die Hälfte zustimmen. Zum gleichen Teil ergibt sich eine Zustimmung bei der Einschätzung, dass sich durch die Doppik keine Auswirkung auf die Investitionstätigkeit ergibt. Der größte Anteil der unentschiedenen Antworten liegt allerdings bei der Frage vor, ob durch die Einführung der kommunalen Doppik Folgekosten der Investitionen berücksichtigt werden. Auch die Einschätzung, dass der Vermögensverzehr in die Planungsentscheidungen einbezogen wird, kann von den meisten Befragten nicht eindeutig beantwortet werden. Dieses Antwortverhalten überrascht etwas vor dem Hintergrund, dass die Bedeutung der Abschreibung für die Dokumentation des Vermögensverzehrs bezogen auf den Zusammenhang aus Investition und Abschreibung bzw. für den gesamten Ressourcenverbrauch für die Mehrheit der Befragten sichtbar ist. Diese letztgenannten drei Einschätzungen sind ein Stück desillusionierend. Denn sie bestätigen, dass die Doppik sehr wohl für mehr Transparenz sorgt, diese Transparenz aber in den konkreten Entscheidungen nicht berücksichtigt wird. Möglicherweise prallen die Zahlen an der Rationalität der Lokalpolitik ab.

Zwischen den einzelnen Antwortoptionen der Abbildung 21 werden einige statistisch signifikante Zusammenhänge deutlich. So schätzen die Befragten, die angeben, dass durch die Einführung der Doppik der gesamte Ressourcenverbrauch sichtbar wird, eher ein, dass sich aus der Doppik

ein realistischerer Überblick über die Haushaltssituation ergibt und auch dass der Zusammenhang aus Investition und Abschreibung deutlich wird. Auch diejenigen Befragten, die bestätigen, dass durch die Einführung der Doppik der Zusammenhang aus Abschreibung und Investition sichtbar wird, sind überzeugt, dass sich aus der Einführung der Doppik ein realistischerer Überblick über die Haushaltssituation ergibt. Weitere statistisch signifikante Zusammenhänge werden deutlich zwischen den Antworten, dass durch die kommunale Doppik der Vermögensverzehr in die Planungsentscheidung einbezogen wird, und der Berücksichtigung der Folgekosten von Investitionen sowie der eigenen Liquidität bei Investitionsentscheidungen.

Im nächsten Schritt wurde geprüft, ob bestimmte Einflussfaktoren die Einschätzungen der Kämmerereien berühren. Die größte Wirkung besitzt die grundlegende Einstellung zur Doppik. Gemeinden mit einer positiven Einstellung stimmen fast allen Einschätzungen zu den Effekten der Doppik auf die Finanzen in höherem Maße zu. Dies betrifft auch die Veränderungen im konkreten Investitionsverhalten.

Die anderen Einflussfaktoren zeigen nur selektiv Effekte auf einzelne Aussagen. Größere Gemeinden sehen den Haushaltsausgleich in der Doppik als schwerer erreichbar als kleine. Das Gegenteil gilt für Gemeinden mit längerer Doppik-Erfahrung. Hier hat man sich offenbar an die neuen Verhältnisse gewöhnt.

Interessant ist der „Rückhalt in der Lokalpolitik“, der auf zwei Einschätzungen positiv wirkt: „Folgekosten werden bei Investitionen berücksichtigt“ und „Vermögensverzehr wird in die Planung einbezogen“. Dies beschreibt genau den durch die Doppik intendierten Effekt. Die Lokalpolitik nimmt die neuen Daten wahr und berücksichtigt sie, sofern sie der Doppik positiv gegenübersteht.

Als möglicher Einflussfaktor auf die Wirkung der Doppik auf die Finanzen wird an dieser Stelle noch

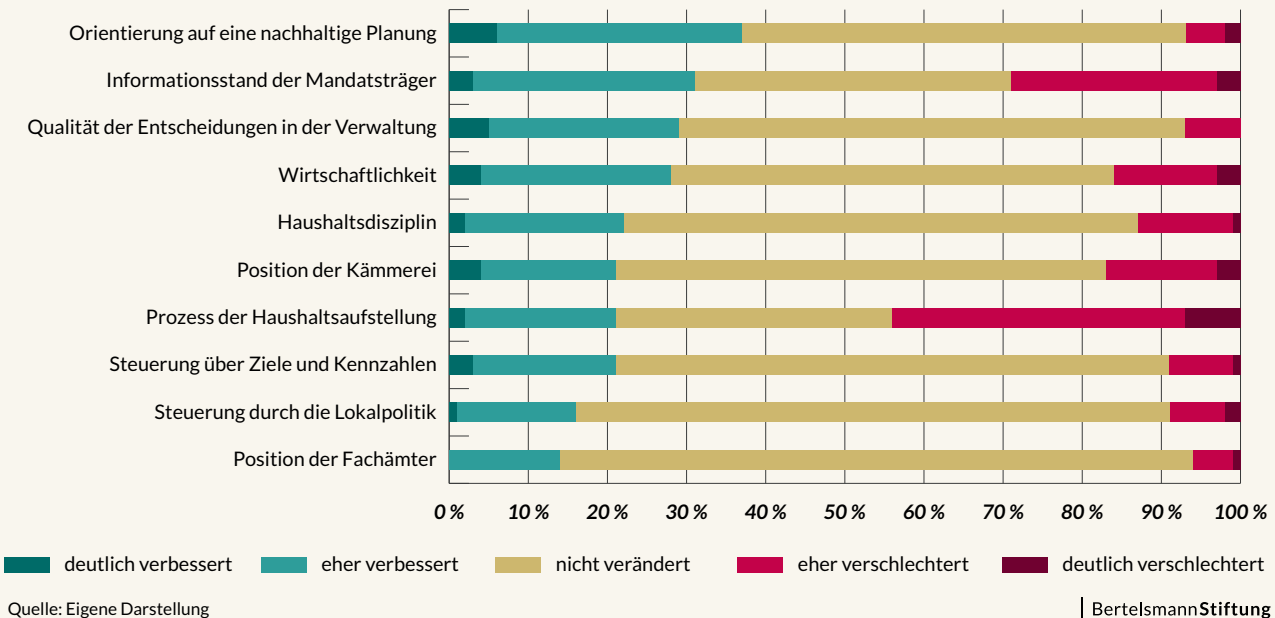
einmal die Gruppe der 44 Gemeinden mit aktuellen Jahresabschlüssen herangezogen. Die höchste Zustimmung entfällt in dieser Gruppe mit 91 Prozent auf die Aussage, dass durch die Umstellung auf die Doppik der Zusammenhang aus Investition und Abschreibung deutlich wird. Auch in den übrigen Einschätzungen zur Transparenz durch die Einführung der Doppik – d. h. dass der Ressourcenverbrauch sichtbar, die Notwendigkeit von Fördermitteln für die Investitionsentscheidung deutlich und der Überblick über die Haushaltssituation realistischer wird – fällt die Zustimmung in dieser Gruppe höher aus. Der Aussage, dass der Haushaltsausgleich schwerer zu erreichen ist, stimmen dagegen deutlich weniger Befragte aus dieser Gruppe zu. Bei den Fragen nach den Verhaltensänderungen durch die Einführung der Doppik vor allem bezogen auf die Investitionstätigkeit und den Vermögensverzehr ist das Zustimmungsverhalten in dieser Gruppe wiederum stärker ausgeprägt als in der Grundgesamtheit. Es bestätigt sich damit auch in dieser Gruppe das vorstehend erkannte Bild: Die Wirkung der Doppik hinsichtlich der Transparenz wird positiv gesehen. Daraus resultieren jedoch auch hier keine konsequenten Verhaltensänderungen.

8.2 Wirkungen auf die Steuerung

Zu den grundlegenden Zielen der Doppik gehört, die Transparenz über die Finanzen zu erhöhen, für Verwaltung und Politik messbare Informationen bereitzustellen und damit eine nachhaltige, wirkungsorientierte Haushaltspolitik zu fördern. Intention der Doppik ist die Steuerung, welche in der Kameralistik als ungenügend erachtet wurde. Die einzelnen Instrumente sind Mittel zu diesem Zweck.

In welchem Maße die Doppik technisch eingeführt ist, lässt sich am Spektrum der praktizierten Instrumente abschätzen (Kapitel 5). Inwieweit das Wirkungsziel „Steuerung“ erreicht wurde, ist damit jedoch nicht gesagt. Der Begriff „Steuerung“ kann verschiedene Inhalte haben und auf

ABBILDUNG 22 Auswirkungen der Doppik auf die Haushaltssteuerung, N=117 bis 125



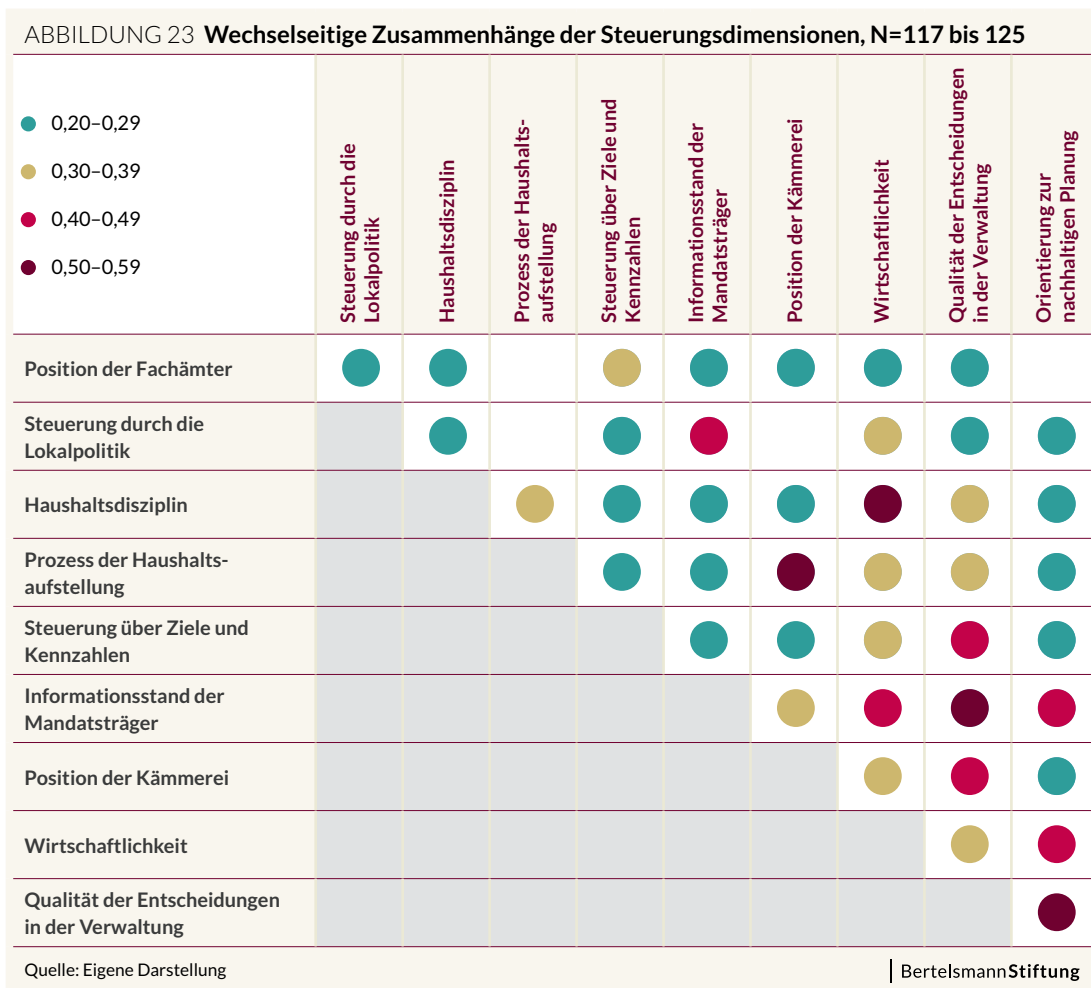
verschiedene Aspekte zielen. Abbildung 22 zeigt, in welchem Maße die befragten Kämmereien diesbezüglich Veränderungen wahrnehmen.

In allen Facetten der Steuerung verzeichnet nur eine Minderheit der Gemeinden positive Wirkungen. In fast allen Aspekten stellt der größte Teil der teilnehmenden Befragten hingegen keine Änderung fest. Positiv ließe sich festhalten, dass meist der Anteil der Verbesserungen größer ist als jener der Verschlechterungen. In einem Fall (Prozess der Haushaltsaufstellung) hat sich die Steuerung aus Sicht der Kämmerei durch die Doppik jedoch verschlechtert. In einem weiteren Fall (Informationsstand der Mandatsträger) halten sich Verbesserung und Verschlechterung die Waage. Gleichwohl, das Ausmaß der Verbesserungen in der lokalen Steuerung kann in Summe nicht zufrieden stellen.

Mit Blick auf die zehn Aspekte der Steuerung lässt sich eine Dreiteilung hinsichtlich der Einschätzung „deutlich bzw. eher verbessert“ feststellen.

Vier erreichen Werte zwischen 28 und 36 Prozent, vier weitere liegen bei 21 und 22 Prozent und am Ende finden sich zwei Aspekte mit lediglich 14 und 16 Prozent. In der ersten Gruppe lassen sich zwei vorsichtige Erfolge identifizieren: Die „Nachhaltigkeit der Planung“ und die „Qualität der Entscheidungen“ hat sich in deutlich mehr Gemeinden verbessert als verschlechtert. Damit wären zwei zentrale Ziele der Doppik auf einem guten Weg. Bei allen anderen Aspekten der Steuerung ist das Verhältnis zwischen Verbesserung und Verschlechterung weniger klar.

Es stellt sich die Frage, welche Gemeinden jeweils Verbesserungen und Verschlechterungen feststellen. Einen Effekt zeigt die Haushaltslage. Gemeinden mit entspannter Haushaltslage sehen größere Verbesserungen in Bezug auf die „Position der Fachämter“, den „Informationsstand der Mandatsträger“, die „Qualität der Entscheidungen“ und die „Nachhaltigkeit der Planung“. Alle anderen formalen Eigenschaften der Gemeinde (Größe, Typ, Kreis) ebenso wie die persönliche Einschät-



zung der Kämmerei zur Sinnhaftigkeit der Doppik zeigen keine Auffälligkeiten. Durchaus überraschend lassen sich ebenso keine Effekte aus der Unterstützung durch Verwaltungsführung bzw. Lokalpolitik sowie eine längere Doppik-Erfahrung der Gemeinden ablesen. Es wäre zu erwarten gewesen, dass die Steuerungswirkung sich mit zunehmender Anwendung Stück für Stück einstellt. Ebenso ließe sich vermuten, dass eine stärkere Offenheit der Verwaltungsführung und Lokalpolitik sich in der Steuerung widerspiegelt.

Dahingegen zeigen die einzelnen Aspekte der Steuerung untereinander interessante und teils starke Zusammenhänge (Abbildung 23). Vier Paare errei-

chen dabei Korrelationen von 0,5 und höher: So verbessert sich der „Prozess der Haushaltsaufstellung“ parallel mit der „Position der Kämmerei“, „Haushaltsdisziplin“ und „Wirtschaftlichkeit“ hängen zusammen, ebenso der „Informationsstand der Mandatsträger“ und die „Qualität der Entscheidungen“ sowie „Entscheidungsqualität“ und „Nachhaltigkeit“. Diese Zusammenhänge sind inhaltlich nachvollziehbar und deuten darauf hin, dass bestimmte Aspekte der Steuerung zusammengehören und sich gegenseitig verstärken.

Betrachtet man wiederum nur die Gruppe der 44 Gemeinden mit aktuellen Jahresabschlüssen, zeigt sich, dass diese in der Mehrzahl der Punkte deut-

lich stärkere Verbesserungen der Steuerung wahrnehmen:

- Qualität der Entscheidungen der Verwaltung (41 versus 29 Prozent)
- Informationsstand der Mandatsträger (43 versus 31 Prozent)
- Steuerung über Ziele und Kennzahlen (38 versus 21 Prozent)
- Steuerung durch die Lokalpolitik (36 versus 16 Prozent)
- Wirtschaftlichkeit der Verwaltung (43 versus 28 Prozent)
- Position der Kämmerei (29 versus 21 Prozent).

Wie bereits erwähnt, sind dies genau die Steuerungsaspekte, welche durch die Einführung der Doppik verbessert werden sollten. Allerdings zeigt sich auch in dieser Gruppe, dass die Mehrheit keine Verbesserung bemerkt.

Die Einschätzungen der Gemeinden zur Steuerung zeigen große Widersprüche zu den Erwartungen an die Einführung der Doppik und ein allgemein eher unbefriedigendes Bild. Der Großteil der Befragten sieht keine positiven Veränderungen. Die Einschätzungen zeigen dabei auch nur eine geringe Varianz. So bewegt sich die Zustimmung in einem recht engen Bereich zwischen den Werten von 14 Prozent („Position der Fachämter“) und 37 Prozent („Orientierung auf eine nachhaltige Planung“). Im Gegensatz zu den vorstehenden Einschätzungen der Wirkungen auf die Finanzen ist dies ein gegensätzliches Ergebnis. Dort war die Wirkung auf konkretes Handeln zwar auch gering, die Wirkung auf die Transparenz aber hoch. In Bezug auf die Steuerung attestieren die Befragten durchgehend geringe Wirkungen. Auch die Vorteile der Doppik im Sinne der größeren Transparenz von Informationen oder nachhaltiger Planung werden nicht gesehen. Beim Prozess der Haushaltsaufstellung werden sogar Verschlechterungen erkannt, was daran liegen mag, dass durch die Berücksichtigung der Anlagenbuchhaltung sowie der produktorientierten Gliederung zusätzliche Aufwendungen entstehen.

8.3 Wirkungen auf das Personal

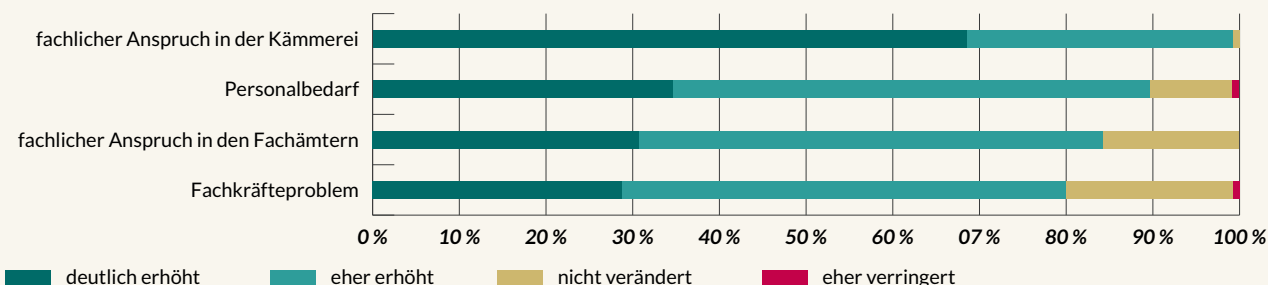
Die Beschäftigten sind der wichtigste „Produktionsfaktor“ der Gemeinden. Zahl, Motivation und Qualifikation entscheiden letztlich darüber, in welchem Maße eine Gemeinde ihre Aufgaben erfüllen kann. Die Beschäftigten sind es auch, die die Einführung und Anwendung der Doppik tragen. Personal wurde in den sächsischen Gemeinden, wie in den anderen ostdeutschen Kommunen auch, viele Jahre primär unter Kostenaspekten betrachtet. Die im westdeutschen Vergleich bestehende Überausstattung wurde über Altersfluktuation abgebaut. Ausbildung fand nur rudimentär statt, die Alterspyramide „kippte“ (Niemann und Geißler 2016).³ Seit dem Jahr 2009 stiegen die Stellenzahlen wieder, in erster Linie durch den Ausbau der Kinderbetreuung. Gleichzeitig nahmen die Altersabgänge rapide zu, sodass in den letzten Jahren ein hoher Einstellungsbedarf bestand, der in Anbetracht von Demographie und Konjunktur zunehmend schwieriger zu schließen war.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Einführung der Doppik die personellen Engpässe verstärkt hat und ob die Personalausstattung quantitativ und qualitativ genügt, die Doppik in der Praxis erfolgreich anzuwenden. Die Ergebnisse der Befragung sind eindeutig: Die überwältigende Mehrheit der teilnehmenden Kämmereien sieht infolge der Doppik einen steigenden Personalbedarf, einen wachsenden fachlichen Anspruch in Kämmerei und Fachämtern sowie eine gestiegene Fachkräftelücke (Abbildung 24). Quasi keine der befragten Kämmereien widerspricht diesen Aussagen.

Wie lassen sich diese Einschätzungen erklären? Tatsächlich hat die Breite der Aufgaben durch die Doppik in Kämmereien und Fachämtern zugenommen. Eine Bilanzierung kannte die frühere Kameralistik nicht, ebenso nicht Kennzahlen oder

³ In den Kommunen des Freistaates Sachsen stieg der Anteil beschäftigter über 55 Jahre von 17 Prozent in 2004 auf 31 Prozent in 2014. Die Ausbildungszahlen sind zu gering, den aktuellen Personalbedarf zu decken.

ABBILDUNG 24 **Auswirkungen der Doppik auf das Personal, N=125 bis 127**



Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

einen konsolidierten Gesamtabschluss. Allerdings wendet ein großer Teil der Gemeinden diese dop-pischen Instrumente (noch) nicht an, wie Kapitel 5 zeigt. Auch die Korrelation zwischen der Anzahl eingeführter Instrumente und der wahrgenommenen Überlastung ergibt keine Antwort. Eine andere Erklärung ist, dass die Einschätzungen der Befragten sich aus dem hohen Umstellungsaufwand der Doppik-Einführung speisen. Aber auch diese Vermutung wird durch die Statistik nicht gedeckt. Die Einschätzungen differieren nicht zwischen Gemeinden mit längerer oder kürzerer Doppik-Erfahrung.

Die Einschätzungen der Befragten scheinen sich, zumindest teilweise, auch daraus zu erklären, dass Veränderungen per se als Mehraufwand wahrgenommen werden. Diese Perspektive soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Personalengpässe vieler Gemeinden real und die dop-pikrelevanten Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt rar sind.

Die bereits bekannten formalen und personalen Einflussfaktoren zeigen bei diesen Einschätzungen kaum Effekte. Sie sind für alle Gemeinden repräsentativ und von subjektiven Meinungen unabhängig. Die Erhöhung des allgemeinen Fachkräfteproblems wird in kleinen Gemeinden stärker wahrgenommen. Dies ist eingängig, da dort die Stellenpläne noch enger sind. Für Gemein-

dety, Kreis oder Haushaltslage lässt sich an keiner Aussage ein Effekt messen. Auch Rückhalt der Verwaltungsführung und Lokalpolitik sind nicht relevant.

Abbildung 24 zeigt somit negative, nicht intendierte Wirkungen der Doppik auf die personelle Situation der Gemeinden. Offensichtlich verursacht die Doppik Mehraufwände und droht, die Gemeinden zu „überfordern“. Dieses Bild ist umso bedenklicher, da dem Mehraufwand bis dato für viele Städte und Gemeinden nur ein geringer sichtbarer Zusatznutzen gegenübersteht.

Betrachtet man auch hier die Antworten der Gemeinden mit aktuellen Jahresabschlüssen, zeigt sich ein Unterschied in Bezug auf den wahrgenommenen personellen Mehrbedarf. Diese Gemeinden sehen seltener einen erhöhten Personalbedarf (82 versus 89 Prozent). Eine Erklärung, die auch in den Experteninterviews geschildert wurde, ist, dass ein erhöhter Personalbedarf vor allem bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz sowie in der Anfangsphase der Umstellung auftrat. Ist diese „Bugwelle“ des Mehraufwandes in der Doppik-Umstellung bewältigt, sinkt auch der personelle Mehrbedarf. Gleichwohl, er bleibt offenbar dauerhaft bestehen.

Vier Fragen an Friederike Trommer

Friederike Trommer ist Finanzbürgermeisterin der Stadt Coswig.

1. Was sind die prägenden Erfahrungen aus der Doppik-Umstellung?

Gemeinsam mit vielen interessierten, engagierten Mitarbeitern der sächsischen Kommunen durfte ich mich den Herausforderungen eines neuen Rechnungswesens stellen. Nur Wenige konnten die Wirkungen wirklich abschätzen; vieles musste erst getestet werden. Reformen leben vom Mitmachen und man muss allen Beteiligten immer wieder erläutern, warum sie erforderlich sind. Das ist nicht immer gut gelungen. Eine erfolgreiche Reform setzt meist auch eine „Anschubinvestition“ voraus, leider standen den Kommunen dafür nicht immer die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung. Die Folge sehen wir noch heute; viele offene Jahresabschlüsse bis hin zum Reformunwillen bei einzelnen Beteiligten.

2. Wie schätzen Sie die Nutzung der doppischen Steuerungsinstrumente ein?

Das doppische Rechnungswesen ist nur die Basis für eine Steuerung. Bei der Nutzung der Steuerungsinstrumente haben wir noch Reserven; das muss das Ziel der kommenden Jahre sein. Die Anwendung der Instrumente sollte dabei immer mit einer konkreten Zielstellung verbunden sein. Der Aufbau eines Controllings und Berichtswesens setzt die Definition von Zielen

und Kennzahlen voraus. Das gelingt nur, wenn Politik und Führungsebene bereit sind, strategische Ziele zu definieren und zu priorisieren. Hier müssen wir noch ein paar Hürden nehmen.

3. Welchen Mehrwert bieten diese Instrumente in der Praxis?

Der Wichtigste: Transparenz. Entscheidungen sollten immer im Wissen und Kennen aller Rahmenbedingungen getroffen werden, dazu gehören die kurz-, mittel- und langfristigen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Folgen. Die Kenntnis der Abschreibungen ist dabei nur ein Kriterium. Die Befassung mit nichtmonetären Folgen bei kommunalen Entscheidungen hat an Bedeutung gewonnen. Insbesondere ökologische, soziale und auch städtebauliche Wirkungen spielen eine zunehmend wichtige Rolle. Auch dazu müssen Ziele definiert, messbar gemacht und deren Erreichung transparent abgerechnet werden.

4. Was empfehlen Sie anderen Gemeinden, um die Anwendung der Doppik zu verbessern?

Die Doppik – nicht nur als Rechnungswesen – sondern vor allem als Bestandteil moderner Steuerung wird nur dann erfolgreich werden, wenn sie „gelebt“ wird. Diskussionen über komplexe wirtschaftliche Folgen, Ziel- und Strategiebestimmungen einschließlich deren regelmäßiger Überprüfung müssen zum Arbeitsalltag in allen Verwaltungsebenen gehören und insbesondere von den Führungskräften vorgelebt werden.

9. Fazit

Der vorliegende Bericht gibt auf Basis der Einschätzungen von 129 Leiterinnen und Leitern der Kämmereien profunde und realistische Einblicke in den Umgang sächsischer Gemeinden mit der Doppik. Das Bild ist bestenfalls ambivalent. Die formale Umstellung auf die Doppik ist mehr oder weniger gelungen, Vorteile mit Blick auf die Transparenz der Finanzen werden gesehen, die praktische Anwendung der Instrumente für die Steuerung steht jedoch überwiegend noch aus. Dieses Resultat deckt sich mit früheren Untersuchungen in anderen Ländern.

Die Ergebnisse zeigen, dass der Umstellungsprozess auf die Doppik in Sachsen schwerfällig begann und noch nicht abgeschlossen ist. Die Haushaltspläne werden zwar auf Grundlage des neuen Rechts gebildet, wesentliche Bestandteile für ein funktionierendes doppeltes Haushalts- und Rechnungswesen (Ziele, Kennzahlen, Berichtswesen, Jahresabschlüsse) fehlen aber noch. Eine produktorientierte Haushaltssteuerung wird noch nicht wirklich praktiziert. Problematisch ist, dass der größere Teil der Gemeinden wenig Ambitionen zeigt, die fehlenden Instrumente nachzuholen. Positiv ist, dass mit der Eröffnungsbilanz die größte Hürde der Doppik-Umstellung bewältigt ist. Bestehen bleibt hingegen die Hürde fehlender Unterstützung durch Lokalpolitik als auch Verwaltungsführung. Der Nutzen der Doppik wird dort noch nicht ausreichend gesehen. Solange aber die Doppik als „Projekt der Kämmerei“ betrachtet wird, kann der Umstellungsprozess nicht erfolgreich abgeschlossen und die Doppik nicht wirklich praktiziert werden.

Die Einschätzung der, wenn überhaupt, nur formalen Umsetzung der Doppik setzt sich bei der tieferen Betrachtung der Instrumente fort. Teilhaushalte und Produkte sind gebildet. Allerdings sind diese selten mit Zielen und Kennzahlen hinterlegt und werden durch die Politik kaum zur

Steuerung genutzt. Die ausgewählten Schlüsselprodukte zeigen die finanzielle Bedeutung der Produkte in den jeweiligen Haushalten, geben aber keine Auskunft über die Entwicklungsziele der Gemeinde. Eine strategische, übergreifende Steuerung durch die Lokalpolitik ist sehr selten. Derzeit überwiegen häufig noch die finanziellen Ziele, der Fokus muss aber stärker auf die inhaltliche Steuerung ausgerichtet werden.

Obleich die Umsetzung der Doppik noch nicht flächendeckend erfolgt ist, sehen die Kämmereien in Bezug auf die kommunalen Finanzen einen Mehrwert an Transparenz. Allerdings zeigt sich auch, dass dieser Erkenntnisgewinn nicht zu einer Verhaltensänderung der Lokalpolitik führt. Im Gegensatz zur finanziellen Transparenz setzen sich die Effekte der Doppik bei der Steuerung nicht fort. Hier werden die Wirkungen von den Befragten eher negativ bzw. als nicht vorhanden eingeschätzt. Die aus der Theorie erwarteten Vorteile der Haushaltssteuerung, z. B. bessere Informationen, höhere Wirtschaftlichkeit oder eine nachhaltige Planung, lassen sich in der Breite der Gemeinden nicht bestätigen.

Nicht überraschend ist die Einschätzung, dass sich durch die Einführung der Doppik der fachliche Anspruch an die Kämmereien und Fachämter erhöht und damit das Fachkräfteproblem wächst. Die nun stärker benötigten Kompetenzen finden sich vor allem im Bereich der Betriebswirtschaftslehre, womit die Konkurrenz der Kommunalverwaltungen zu privaten Unternehmen steigt. Hier muss der öffentliche Dienst seine Vorteile besser ausspielen: z. B. Sicherheit, Vereinbarkeit, betriebliche Altersversorgung und das zumindest mittelfristig gute Gehaltsniveau.

Ziel dieser Befragung war es auch, bestimmte, aus vorhandener Literatur abgeleitete Einflussfaktoren für die Umstellung auf und Nutzung der Doppik zu untersuchen. Hierzu gehören vier formale Merkmale der Gemeinde (Verwaltungstyp, Größe, Haushaltslage, Landkreis) als auch vier subjektive Einschätzungen der Befragten (Nutzen der

Doppik, Unterstützung durch Verwaltungsführung, Unterstützung durch Lokalpolitik, Doppik-Erfahrung).

Im Ergebnis haben die formalen Merkmale der Gemeinde kaum Erklärungskraft für den Prozess der Umstellung als auch die aktuelle Nutzung der Doppik. Darin liegt Positives und Negatives. Positiv ist, dass z. B. kleine und finanzschwache Gemeinden nicht automatisch größeren Hürden der Reform ausgesetzt waren. Negativ ist, dass die neuen Instrumente auch in größeren Gemeinden nicht intensiver genutzt werden, obgleich der Bedarf an Steuerung dort objektiv sicher höher ist. Bedauerlich ist auch, dass die Rechtsaufsicht der Kreise keinen Unterschied machte bzw. offenbar in der Fläche als Beratung und Treiber eher ausfiel. Einen Mythos kann diese Befragung ausräumen: Die Mängel in der Anwendung wachsen sich nicht mit den Jahren aus. Die doppischen Instrumente werden auch in Gemeinden mit deutlich längerer Doppik-Erfahrung nicht intensiver genutzt. Soll dies geschehen, braucht es offensichtlich neue Anstöße. Einen Hoffnungsschimmer weist die Gruppe der Gemeinden mit aktuellen Jahresabschlüssen. Möglicherweise muss diese Hürde im Umstellungsprozess erst übersprungen werden, bevor die Gemeinden sich weiteren Instrumenten widmen. Der kurzfristige Fokus sollte daher auf der Erstellung der Jahresabschlüsse liegen.

Ebenso wichtig, wenn auch nicht über alle Themen dominierend, sind die subjektiven Einschätzungen der lokalen Akteure. Positive Einstellungen der Kämmerei selbst, bei Verwaltungsführung und Lokalpolitik zeigen einen Effekt auf Umstellung und Anwendung der Doppik. Offen bleibt, worin diese positive Einschätzung zur Doppik begründet liegt. War sie von Anbeginn vorhanden oder entwickelte sie sich aus positiven Erfahrungen? Gleichwohl ist es in jedem Fall notwendig und vielversprechend, positive Erfahrungen mit der Doppik zu mehren und zu verbreiten. Dazu bedarf es qualitativer Forschungen in einzelnen Gemeinden, um „gute Beispiele“ nutzbar zu machen.

Die eigentliche Intention der Doppik, Lokalpolitik an betriebswirtschaftliche Instrumente, Ziele und Kennzahlen zu gewöhnen, scheint in weiter Ferne. Um dies zu ändern, bedarf es eines erhöhten Bewusstseins für die Relevanz der Steuerung und den Nutzen, den dies auch für die einzelnen Akteure generiert. Die Gemeindeverwaltungen müssen sich jedoch auch intern dem Anspruch einer professionellen Steuerung stellen. Dabei geht es nicht darum, den Baukasten der Doppik prinzipiell vollständig abzubilden. Ziel sollte es sein, die pflichtigen Instrumente (Produkte, Ziele, Kennzahlen) ernsthaft umzusetzen und soweit möglich für Verwaltungsentscheidungen heranzuziehen. Mögen die Ergebnisse dieser Befragung auch nicht den hohen Erwartungen an die Doppik entsprechen, so können sie dennoch ein Fundament für die Zukunft sein. Die aktuellen Schwachstellen sind offen benannt. Jede Gemeinde kann die Ergebnisse als Grundlage einer Statusanalyse nutzen und konkrete Maßnahmen beschließen. Das verbindende Element, um den Nutzen dieser Instrumente zu heben, ist das Berichtswesen. Wir empfehlen den Gemeinden, einfache Formen eines Berichtswesens über die Produkte anzugehen. Die Hochschule Meißen sieht ihre Verantwortung darin, diese Bemühungen zu unterstützen.

10. Literatur

- Böhme, Doris, Kathrin Blasch und Markus Heindl (2013). *Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens im Freistaat Bayern: Aktueller Umsetzungsstand, Implementationsprobleme und Perspektiven*. Evaluationsbericht des Lehrstuhls für Verwaltungswissenschaft der Otto-Friedrich-Universität Bamberg. Bamberg.
- Bogumil, Jörg, Falk Ebinger und Lars Holtkamp (2011). „Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen: Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW“. *Verwaltung und Management* 4. 171–180.
- Bogumil, Jörg, und Lars Holtkamp (2012). „Nutzen-Determinanten der kommunalen Doppik aus Sicht der Haushaltspolitiker“. *Verwaltung und Management* 3. 115–117.
- Bräunig, Dietmar (2019). „Neues öffentliches Rechnungswesen als Problem und Chance insbesondere zur Lösung kommunaler Haushaltsrisiken“. *Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft*. Hrsg. Tilmann Schweisfurth und Walter Wallmann. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag. 703–721.
- Burth, Andreas (2012). „Empirische Befunde zur Einführung der kommunalen Doppik“. *Public Management im Paradigmenwechsel*. Hrsg. Dennis Hilgers, Rainer Schauer und Norbert Thom. Stuttgart: Verlag Schauer. 179–194.
- Burth, Andreas, und Dennis Hilgers (2012). „Welchen Mehrwert bringt die kommunale Doppik? – Ergebnisse einer bundesweiten Kämmerer-Befragung“. *Verwaltung und Management* 3. 141–146.
- Busch, Manfred (2013). „Wirkungsorientierte Steuerung im doppischen Haushalt. Erfahrungen und Einschätzungen aus Nordrhein-Westfalen“. *der gemeindehaushalt* 11. 241–244.
- Deutsches Institut für Urbanistik (DifU) und Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (2010). *Kommunalpanel 2010*. Frankfurt am Main.
- Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg (GPA BW) (2019). *Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht, Stand der Umstellung der kommunalen Rechnungslegung in Baden-Württemberg auf die Kommunale Doppik*. Karlsruhe.
- Hilgers, Dennis, und Andreas Burth (2015). „Nutzen-Determinanten der kommunalen Doppik aus Sicht der Haushaltspolitiker“. *der moderne staat* 1. 173–20.
- Hoffmann, Kathrin, Isabelle Jänchen und Katharina Wirth (2009). *Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen*. Stuttgart: Boorberg Verlag.
- Innenministerkonferenz (IMK) (2003). „Reform des Gemeindehaushaltsrechts: Von einem zahlungsorientierten zu einem ressourcenorientierten Haushalts- und Rechnungswesen“. Anlage 1 zum IMK-Beschluss vom 21.11.2003.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (2010): *Stand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens. Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage*. Köln.
- Kroll, Alexander, und Isabella Proeller (2012). *Steuerung mit Kennzahlen in den kreisfreien Städten*. Ergebnisse einer empirischen Studie. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018). *Kommunalfinanzbericht 2018*. Schwerin.
- Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW (2017). *Zwischenbericht über die Zweite Evaluierung des NKE*. Düsseldorf.
- Niemann, Friederike-Sophie, und René Geißler (2016): *Das berechenbare Problem? Die Altersstruktur der Kommunalverwaltungen*. Analysen und Konzepte Nr. 3/2016. Bertelsmann Stiftung.
- Rechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): *Jahresbericht 2018. Teil II: Kommunalfinanzbericht*. Schwerin.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2011). *Kommunalbericht 2011*. Speyer.

- Richter, Martin (2012). „Doppik – Quo Vadis? Eine kritische Bestandsaufnahme“. *Public Management im Paradigmenwechsel: Staat und Verwaltung im Spannungsfeld von New Public Management, Open Government und bürokratischer Restauration*. Hrsg. Dennis Hilgers, Reinbert Schauer und Norbert Thom. Linz: Verlag Schauer. 49–62.
- PricewaterhouseCoopers (PwC) und Deutscher Städtetag (DST) (2010). *Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens*. Berlin.
- SRH – Sächsischer Rechnungshof (SRH) (2007). *Jahresbericht 2007. Band II: Kommunalbericht*. Leipzig.
- SRH – Sächsischer Rechnungshof (SRH) (2008). *Jahresbericht 2008. Band II: Kommunalbericht*. Leipzig.
- SRH – Sächsischer Rechnungshof (SRH) (2013). *Jahresbericht 2013. Band II. Kommunalbericht*. Leipzig.
- SRH – Sächsischer Rechnungshof (SRH) (2015). *Jahresbericht 2015. Band II: Kommunalbericht*. Leipzig.
- SRH – Sächsischer Rechnungshof (SRH) (2018). *Jahresbericht 2018. Band II: Kommunalbericht*. Leipzig.
- SRH – Sächsischer Rechnungshof (2019). *Jahresbericht 2019. Band II: Kommunalbericht*. Leipzig.
- Schellenberg, André, und Andreas Glöckner (2019). „Das neue doppische Haushalts- und Rechnungslegungssystem – Was ändert sich durch die Anwendung des Ressourcenverbrauchs-konzepts im Hinblick auf die kommunalen Dispositionsmöglichkeiten, die Veranschlagung von Investitionen sowie den Haushaltsausgleich?“ *Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft*. Hrsg. Tilmann Schweisfurth und Walter Wallmann. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag. 537–573.
- Schwarting, Gunnar (2017). „Morgen führen wir die Doppik ein?!“ *Die Doppik im öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen. Aktueller Stand der Einführung und Empfehlungen*. Hrsg. Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V. Eschborn. 17–18.
- Weiß, Jens (Hrsg.) (2014). *Evaluation der DOPPIK-Einführung in den Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt*. Schriftenreihe Local Government Transformation des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz, Nr. 1/2014. Halberstadt.
- Weiß, Jens, und Dino Schubert (2020). „Doppelte Reform mit geteiltem Erfolg: Zur Wirkung der DOPPIK-Reform auf Haushaltsführung und Verwaltungssteuerung in den Kommunen“. *der moderne staat* 1. 143–164.

Mission

„Analysen und Konzepte“ ist eine Publikationsreihe aus dem Programm „LebensWerte Kommune“. Das Programm widmet sich den drei großen gesellschaftlichen Herausforderungen auf kommunaler Ebene: dem demographischen Wandel in seinen Ausprägungen und Auswirkungen auf alle Politikfelder, der zunehmenden sozialen Spaltung, insbesondere bei Kindern und Jugendlichen, sowie der Haushaltskrise, die sich regional vertieft und kommunales Agieren behindert. „Analysen und Konzepte“ soll Ergebnisse der Stiftungsarbeit zu diesen Themen praxisgerecht vermitteln und den Entscheidungsträgern relevante Informationen zur Verfügung stellen.

Die Bertelsmann Stiftung engagiert sich in der Tradition ihres Gründers Reinhard Mohn für das Gemeinwohl. Sie versteht sich als Förderin des gesellschaftlichen Wandels und unterstützt das Ziel einer zukunftsfähigen Gesellschaft. Die Bertelsmann Stiftung tritt ein für die Stärkung kommunaler Selbstverwaltung, da auf kommunaler Ebene gesellschaftlichen Herausforderungen am wirkungsvollsten begegnet werden kann. Die Stiftung ist unabhängig und parteipolitisch neutral.

Ausblick

Nr. 4 | 2020

Open Data in Kommunen: Ergebnisse einer Kommunalbefragung zu Chancen und Herausforderung bei der Bereitstellung offener Daten

In Deutschland stellt eine wachsende Zahl an Kommunen offene Daten bereit. Welche Chancen und Herausforderungen Kommunen mit Open Data verbinden, hat die Bertelsmann Stiftung zusammen mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) in einer Befragung von 200 Kommunen untersucht. Die Ergebnisse zeigen und reflektieren den aktuellen Stand in der Bereitstellung offener Daten. Sie zeigen aber auch Hürden, Herausforderungen, notwendige rechtliche Rahmenbedingungen und Unterstützungsbedarfe bei der Umsetzung einer kommunalen Open Data-Strategie auf.

Impressum

© Bertelsmann Stiftung 2020

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Dr. René Geißler

Autoren

Dr. René Geißler, Senior Expert,
Bertelsmann Stiftung
Isabelle Jänchen, Professorin für
Öffentliche Finanzen und Volkswirt-
schaftslehre an der Hochschule Meißen
Claudia Lubk, Professorin für Öffent-
liche Betriebswirtschaftslehre an der
Hochschule Meißen

Korrektur

Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

© Andrey Popov – stock.adobe.com

ISSN 2199-7969

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Dr. René Geißler
Senior Expert
Programm LebensWerte Kommune
Telefon +49 5241 81-81467
rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de