

Weiß, Jens (Ed.)

Book — Published Version

Evaluation der DOPPIK-Einführung in den Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt

Schriftenreihe Local Government Transformation des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften
Hochschule Harz, No. 1/2014

Suggested Citation: Weiß, Jens (Ed.) (2014) : Evaluation der DOPPIK-Einführung in den Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt, Schriftenreihe Local Government Transformation des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften Hochschule Harz, No. 1/2014, ISBN 978-3-00-046457-7, Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz, Halberstadt,
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2020111316033767790881> ,
https://www.hs-harz.de/user-mounts/127_m2363/DoppikEvaluationLSA.pdf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/111416>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Evaluation der DOPPIK-Einführung in den Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt

Herausgegeben von Jens Weiß

unter Mitarbeit von: Sabrina Belitz, Caroline Brix, Glenn Diedrich, Jessica Heinemann, Dustin Hempel, Mandy Jannikoy, Katrin Janowski, Stefan Kroke, Elisabeth Lamprecht, Melanie Lytkowski, Britta Müller, Katharina Neufeld, Isabella Petereit, Juliane Reuter, Dörthe Rohde, Marie Schlechter, Juliane Wesemeyer, Stefanie Zobel

Schriftenreihe

Local Government Transformation

des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften

Hochschule Harz

1/2014

Evaluation der DOPPIK-Einführung in den Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt

Schriftenreihe *Local Government Transformation*

des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften Hochschule Harz 1/2014

Herausgeber:

Prof. Dr. Jens Weiß

Hochschule Harz

Fachbereich Verwaltungswissenschaften

Domplatz 16

38820 Halberstadt

www.hs-harz.de

Unter Mitarbeit von:

Sabrina Belitz, Caroline Brix, Glenn Diedrich, Jessica Heinemann, Dustin Hempel, Mandy Jannikoy, Katrin Janowski, Stefan Kroke, Elisabeth Lamprecht, Melanie Lytkowski, Britta Müller, Katharina Neufeld, Isabella Petereit, Juliane Reuter, Dörthe Rohde, Marie Schlechter, Juliane Wesemeyer, Stefanie Zobel

ISBN 978-3-00-046457-7

Halberstadt 2014

© Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz

Zusammenfassung

In dem vorliegenden Evaluationsbericht wird der Stand der Doppik-Einführung in den 133 betroffenen Gebietskörperschaften Sachsen-Anhalts untersucht. Hierzu wurden eine quantitative Online-Befragung, vertiefende Interviews und weitere Analysen durchgeführt. Die flächendeckende Einführung der Doppik in den Kommunen Sachsen-Anhalts zum 01.01.2013 – bzw. 01.01.2014 – konnte nicht realisiert werden. Ein großer Teil der Kommunen – ca. zwei Drittel der über 100 Kommunen, die in der Untersuchung erfasst wurden – hat nach eigenen Angaben die Doppik-Einführung noch nicht abgeschlossen. Die Überschreitung der Stichtage ist aber im Gesamtblick der Reform ein eher nachrangiges Versäumnis. Es ist zu erwarten, dass alle Kommunen, die noch nicht auf die Doppik umgestellt haben, dies in einem angemessenen Zeitraum tun werden.

Wie auch in anderen Bundesländern zu beobachten, haben die Kommunen ein Jahr nach dem gesetzlichen Stichtag (zunächst nur) ihr Rechnungswesen umgestellt, während das Ziel einer Verbesserung der kommunalen Steuerung bzw. des kommunalen Managements noch nicht erreicht wurde. Nur in einigen wenigen Kommunen Sachsen-Anhalts lassen sich erste Ansätze für eine Verbesserung der Steuerung ausmachen. Verschiedene Hinweise aus der quantitativen Befragung und den Interviews legen darüber hinaus die Folgerung nahe, dass ein „zweiter Schritt“ der Reform, eine systematische Umsetzung einer neuen kommunalen Steuerung, allein aus der Initiative der Kommunen heraus nicht wahrscheinlich ist. Hierdurch entsteht ein erhebliches Risiko, den eigentlichen Nutzen der Reform nicht zu realisieren.

Der vorliegende Bericht wurde von Studierenden der Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz im Rahmen eines einjährigen Lehrprojekts unter der Leitung von Prof. Dr. Jens Weiß erstellt.

Schlagworte: Verwaltungsmodernisierung, Doppik, Neues Steuerungsmodell, Local Governance, Kommunalverwaltung

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Ziele der Reform und Umsetzung in Sachsen-Anhalt.....	5
2.1	Allgemeine Ziele der Reform.....	5
2.2	Umsetzung in der Gesetzgebung für Sachsen-Anhalt	5
2.3	Operative Umsetzung in Sachsen-Anhalt	7
3	Ergebnisse aus bereits durchgeführten Evaluationen – Stand der Diskussion	9
4	Forschungsfragen und Vorgehen.....	13
4.1	Evaluierbare Ziele für die DOPPIK-Einführung in Sachsen-Anhalt	13
4.2.	Vorgehen zur Evaluation	14
5	Ergebnisse	16
5.1	Quantitative Untersuchung	16
5.1.1	Durchführung der Befragung.....	16
5.1.2	Beteiligung und Repräsentativität	16
5.1.3	Status des Einführungsprozesses	17
5.1.4	Kosten und Ressourcenaufwand der Einführung	19
5.1.5	Schulungen und Akzeptanz der DOPPIK.....	22
5.1.6	Ziel 1: Modernisierung des Rechnungswesens	24
5.1.7	Ziel 2: Verbesserte Steuerung	26
5.1.8	Gesamteinschätzung	27
5.2.	Qualitative Untersuchung	28
5.2.1	Durchführung der Interviews	28
5.2.2	Einführungsprozess.....	29
5.2.3	Aspekte einer neuen Steuerung	31
5.2.4	Akzeptanz und Gesamteinschätzung	32
5.3.	Analyse von Haushaltsplänen zur Umsetzung von Steuerungsinstrumenten.....	34
6	Fazit und Empfehlungen	40

7	Quellen- und Literaturverzeichnis	44
8	Abkürzungsverzeichnis.....	48
9	Abbildungsverzeichnis.....	49
10	Tabellenverzeichnis.....	50
11	Anhang.....	51
11.1.	Fragebogen der quantitativen Erhebung.....	51
11.2.	Leitfaden – Qualitatives Interview	65
11.3.	Nachweis über die geführten Interviews	68
11.4.	Kurzprotokoll des Gesprächs mit dem Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt am 11.03.2014.....	69

1 Einleitung

Die Einführung der neuen, als Doppik (Doppelte Buchführung in Konten) bezeichneten, Steuerungs- und Rechnungsführungssystematik ist eine der wichtigsten Reformen der kommunalen Verwaltung in den letzten Jahren. Die Reform hat zwei Wurzeln: Zum einen die Diskussion um eine Modernisierung des kameralen Rechnungswesens,¹ zum anderen die deutsche Rezeption des New Public Management in Form des Neuen Steuerungsmodells (NSM) der KGSt.² Ende der 1990er bestand ein breiter Konsens zur Notwendigkeit der Modernisierung des kommunalen Haushaltswesens, der auch von den kommunalen Spitzenverbänden mitgetragen wurde.³ 2003 beschlossen die Innenminister der Länder die Grundlagen der Reform des kommunalen Haushaltswesens.⁴

Der weitere Umsetzungsprozess in den Bundesländern führte zu erheblichen Differenzen in den Regelungen.⁵ In Sachsen-Anhalt wurden die gesetzlichen Regelungen für das „Neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen“ (NKHR) im März 2006 geschaffen.⁶ Die zunächst geplante Umstellung aller Kommunen⁷ bis zum 01.01.2011 wurde im Jahr 2008 auf den 01.01.2013 verschoben.⁸ Spätestens zum 01.01.2014 sollten damit alle Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt das NKHR eingeführt haben.

Die vorliegende Evaluation gibt einen ersten Überblick über den Stand der Reform in Sachsen-Anhalt im ersten Halbjahr des Jahres 2014 auf Basis

- einer internetbasierten Befragung der 133 für die Umstellung relevanten Gebietskörperschaften in Sachsen-Anhalt an der sich 77,4 % der Kommunen beteiligt haben (vgl. Abschnitt 0),
- qualitativen Interviews in neun Kommunen (vgl. Abschnitt 5.2),
- einer Analyse von 40 zufällig ausgewählten Haushaltsplänen (vgl. Abschnitt 5.3)
- sowie weiteren Gesprächen und Interviews insbesondere mit dem Ministerium für Inneres und Sport sowie dem Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt.

¹ Vgl. Lüder 1996 sowie auch Häfner 2009, S. 14.

² Vgl. KGSt 1993.

³ Vgl. Oster o.J. sowie Deutscher Städtetag und PwC 2011, S. 14.

⁴ Vgl. Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder 2003.

⁵ Vgl. Mühlenkamp und Glöckner 2009 sowie Burth und Gnädinger 2013.

⁶ Vgl. Land Sachsen-Anhalt 22.03.2006.

⁷ Bei den Gebietskörperschaften, die im Rahmen der Reform auf eine doppische Haushaltsführung umstellen mussten, handelt es sich um 11 Landkreise, drei kreisfreie Städte, 101 Einheitsgemeinden und 18 Verbandsgemeinden. Diese insgesamt 133 Gebietskörperschaften werden im Weiteren unter dem Begriff „Kommunen“ zusammengefasst.

⁸ Vgl. Land Sachsen-Anhalt 14.02.2008, Art. 6.

2 Ziele der Reform und Umsetzung in Sachsen-Anhalt

2.1 Allgemeine Ziele der Reform

Analog zu den genannten Ursprüngen der Reform lassen sich zwei wesentliche Ziele erkennen:

1. Eine Modernisierung des Rechnungswesen in kommunalen Verwaltungen durch die Umstellung von einer „zahlungsorientierten Darstellungsform auf eine ressourcenorientierte“ Haushaltsführung;⁹
2. Eine verbesserte Steuerung durch eine Umstellung von der bisherigen „Inputsteuerung“ durch eine an „Zielen für die kommunalen Dienstleistungen“ orientierten „Outputsteuerung“.¹⁰

Die Umsetzung des ersten Ziels soll insbesondere durch die Umstellung auf das Drei-Komponenten-Rechnungssystem mit Finanz-, Vermögens- und Ergebnisrechnung sowie die Einführung eines konsolidierten Gesamtabchlusses erfolgen.¹¹ Der doppische Haushalt soll weiterhin nach Produkten im Sinne von „Verwaltungsleistungen“ strukturiert sein, die über Ziele und Kennzahlen gesteuert werden.¹²

2.2 Umsetzung in der Gesetzgebung für Sachsen-Anhalt

Die Umsetzung dieser Grundsätze in länderspezifische Gesetze hat teilweise zu Modifikationen dieser ursprünglichen Zielstellungen geführt.¹³ Im Wesentlichen finden sich diese aber in der Gesetzgebung für Sachsen-Anhalt, hier der Gemeindehaushaltsverordnung Doppik, §§ 1-4, wieder.¹⁴

Die gesetzlichen Grundlagen zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) wurden durch den Landtag des Landes Sachsen-Anhalts am 22.03.2006 verabschiedet.¹⁵ Die relevanten Regelungen finden sich in

- der neuen Gemeindeordnung Sachsen-Anhalts (GO LSA)
- der Gemeindehaushaltsverordnung Doppik (GemHVO Doppik),

⁹ Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder 2003, S. 19.

¹⁰ Ebd.

¹¹ Ebd., Anlage 1, S. 5.

¹² Ebd., Anlage 1, S. 2. Im IMK-Beschluss findet sich auch die aus dem Neuen Steuerungsmodell stammende Forderung nach Budgetierung und Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen, die dann aber in der Gesetzgebung durch die Länder nicht aufgegriffen wurde.

¹³ Vgl. Weiß 2013a, S. 241.

¹⁴ Vgl. Land Sachsen-Anhalt 22.12.2010.

¹⁵ Vgl. Land Sachsen-Anhalt 22.03.2006.

- der Gemeindekassenverordnung Doppik (GemKVO Doppik) mit den verbindlichen Mustern zum Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens und
- der Inventur- sowie der Bewertungsrichtlinie.¹⁶

Die Gemeindehaushaltsverordnung DOPPIK regelt die wesentlichen Eckpunkte der doppischen Rechnungs- und Steuerungssystematik:

1. Das sogenannte Drei-Komponenten-Modell besteht aus einer Ergebnisrechnung (§ 43 GemHVO Doppik), einer Finanzrechnung (§ 44 GemHVO Doppik) und einer Vermögensrechnung (§ 46 GemHVO Doppik).¹⁷ Durch das Zusammenwirken dieser drei Komponenten erhalten die Kommunen einen umfassenden Überblick über ihr Vermögen und notwendigen Finanzbedarf.
2. § 4 (1) der GemHVO Doppik LSA legt fest, dass der Haushaltsplan in Teilpläne und nach Produkten zu untergliedern ist. Die Strukturierung der Teilpläne kann zum einen nach den Produktbereichen des Produktrahmenplanes oder zum anderen produktorientiert nach der örtlichen Organisation gegliedert werden. Ein Produkt beinhaltet erbrachte zusammengefasste Leistungen und Arbeitsvorgänge der Kommune für sich selbst und für Dritte, wie zum Beispiel Bürgerinnen und Bürger. Das Gliederungsschema der Produkte ist im Produktrahmenplan verbindlich festgelegt.¹⁸
3. Nach § 46 (1) GemHVO Doppik ist die Vermögensrechnung in Kontenform aufzustellen. Die Kontierung erfolgt nach den Zuordnungsvorschriften des Kontenrahmenplans. Dieser ist Bestandteil der GemHVO Doppik LSA (verbindliches Muster 22).
4. In den § 4 (2) und 9 (3) GemHVO Doppik LSA ist festgelegt, dass für die Produkte Ziele und Kennzahlen zur Zielerreichung zu definieren sind.
5. § 13 GemHVO Doppik LSA regelt die verbindliche Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) und eines Controllings. Die KLR soll die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit einer Kommune ermöglichen. Die Ausgestaltung und der Umfang des Controllings obliegen der Kommune.

Wie bereits erwähnt, wurde der zunächst auf 01.01.2011 festgelegte Stichtag zur Umsetzung aufgrund der geplanten Gemeindegebietsreformen im Jahr 2008 auf

¹⁶ Vgl. Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt 2012, S. 6.

¹⁷ Vgl. Grimberg und Schneidewind 2011, S. 32.

¹⁸ Vgl. Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt 2012, S. 16.

den 01.01.2013 verschoben.¹⁹ Bereits im Jahr 2009 gab es im Zusammenhang mit einer Pressemeldung erneut Unsicherheiten zum Einföhrungstermin.²⁰ Im Rahmen der Koalitionsverhandlungen nach den Landtagswahlen im März 2011 verhandelten die Koalitionsparteien CDU und SPD auch über eine mögliche Optionslösung, die eine Wahl zwischen Doppik und einer „erweiterten Kameralistik“ zugelassen hätte. Innenminister Stahlknecht informierte die Kommunen im Juni 2011 zunächst über eine geplante Optionslösung,²¹ die aber letztlich doch nicht beschlossen wurde.²² Aufgrund verschiedener Probleme, nicht zuletzt des Hochwassers der Elbe und ihrer Seitenflüsse im Sommer 2013 erhielten insgesamt 40 Kommunen per Einzelerlass eine Verlängerung der Einföhrungsfrist bis zum 01.01.2014.²³

2.3 Operative Umsetzung in Sachsen-Anhalt

Zur Umsetzung der Reform in Sachsen-Anhalt wurde im Jahr 2004 auf Initiative des Innenministeriums des Landes der Arbeitskreis „Einföhrung eines doppelischen Rechnungswesens“ gegründet. Mitglieder des Arbeitskreises waren der Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt (SGSA), das Studieninstitut für kommunale Verwaltung Sachsen Anhalt e.V. (SIKOSA e.V.), der Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz sowie als Pilotkommunen die Städte Aken (Elbe), Bitterfeld, Elbingerode, Halberstadt, der Landkreis Mansfelder Land und die Verwaltungsgemeinschaft Mittelland (Barleben). Die Pilotkommunen sollten die Einföhrung der Doppik und den Einbezug externer Dienstleister weitgehend selbst steuern und ihre Erfahrungen dann an das Innenministerium weitergeben. Das Land Sachsen-Anhalt verzichtete bewusst auf eine zentrale Steuerung und die Festlegung auf bestimmte Dienstleister.²⁴

Erkenntnisse aus den Einföhrungsprozessen in Pilotkommunen wurden laufend im Arbeitskreis ausgewertet und flossen in die weitere Ausgestaltung der gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen ein. Die Modellkommunen führten ab dem Haushaltsjahr 2005 als Vorreiter die Doppik ein und wurden zugleich Unterstützer und Berater im Prozess der operativen Umsetzung für sämtliche Gebietskörperschaften. Im Rundbrief 5/2010 vom 22. Juli 2010 verwies der Minister an die Pilotkommunen als kompetente Ansprechpartner im Einföhrungsprozess.²⁵ In

¹⁹ Vgl. Land Sachsen-Anhalt 14.02.2008, Art. 6.

²⁰ Vgl. Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt 2009

²¹ Vgl. 22.06.2011

²² Vgl. 20.09.2011

²³ Auskunft des Referats Kommunalfinanzen und Kommunale Wirtschaft des Ministeriums für Inneres und Sport per E-Mail vom 05.06.2014.

²⁴ Vgl. Krüger, S. 1

²⁵ vgl. Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt 2010 sowie die Übersicht unter <http://www.mi.sachsen-anhalt.de/downloadservice/kommunaler-haushaltdoppik/>.

welchem Umfang sich andere Kommunen mit Anfragen an die Pilotkommunen gewendet haben, ist unklar. Eine formelle Auswertung der Erfahrungen aus den Pilotprojekten ist nach Auskunft des Innenministeriums nicht erfolgt.²⁶

Im Rahmen der Pilotprojekte wurde schnell deutlich, dass der Aufwand für die Erfassung und Bewertung aller Vermögens- und Schuldenpositionen der Kommune unterschätzt worden war. Dies schloss unweigerlich die Verbindlichkeiten und Rechnungsabgrenzungsposten sowohl hinsichtlich des Arbeitsaufwands als auch hinsichtlich der fachlichen Probleme mit ein.²⁷ Da die Aussagekraft der Bilanzkennzahlen von einer fachgerechten Bewertung des Vermögens abhängig ist, entschied man sich dennoch, das ressourcenintensive Verfahren beizubehalten.²⁸

Auch die Bildung von Produkten erwies sich als schwierig. Den Kommunen fiel es schwer, Produkte in einer einheitlichen Weise zu definieren. Noch erheblich höhere Anforderungen ergaben sich bei der Definition von Zielen und Kennzahlen. Mit erheblichen Einschränkungen gelang in vielen Fällen eine Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben auch in den Pilotkommunen.²⁹

²⁶ Auskunft des Referats Kommunalfinanzen und Kommunale Wirtschaft des Ministeriums für Inneres und Sport per E-Mail vom 05.06.2014.

²⁷ vgl. Grimberg 2013, S. 359.

²⁸ vgl. ebd, S. 363.

²⁹ vgl. ebd, S. 364.

3 Ergebnisse aus bereits durchgeführten Evaluationen – Stand der Diskussion

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die wichtigsten bisher durchgeführten Evaluationen zur Reform des kommunalen Haushaltswesens. Die Sinnhaftigkeit der Doppik als Rechnungswesen für Kommunen bzw. die öffentliche Verwaltung wird in der wissenschaftlichen Diskussion kaum mehr in Frage gestellt. In den zurückliegenden Implementierungsprozessen ist die Akzeptanz der Doppik in den Kommunen aller Bundesländer mit einer Verpflichtung zur Doppik-Einführung gestiegen.³⁰ Daten aus Bayern und Thüringen, beides Länder mit einer Optionslösung, zeigen dagegen eine niedrige Akzeptanz und eine gering ausgeprägte Bereitschaft, die Doppik auf freiwilliger Basis einzuführen.³¹

Die Einführungsprozesse dauern teilweise länger als erwartet, insbesondere weil die Erfassung und Bewertung des Vermögens oft mehr Zeit in Anspruch nimmt als geplant. Insgesamt gelingt die Umstellung der Rechnungsführung aber bisher ohne kritische Schwierigkeiten. Das erste Reformziel, die flächendeckende Umstellung auf das doppelische Rechnungswesen ist in einigen Bundesländern bereits erreicht und in den Ländern mit späteren Einführungsfristen erreichbar. Die Fachabteilungen (Kämmerei, Finanzmanagement) sehen überwiegend eine Verbesserung der Transparenz über die wirtschaftliche Situation ihrer Kommune realisiert. Gleichwohl ist ein solcher Effekt einer Erhöhung der Transparenz für die Verwaltungsspitze und die Politik nicht flächendeckend erkennbar. In nicht wenigen Fällen stellen Kommunen sogar fest, dass durch die Umstellung Übersichtlichkeit und Durchschaubarkeit der Haushalte insbesondere für die Politik sogar abgenommen haben.³²

Die Erkenntnisse zu den Kosten der Umstellung sind uneinheitlich. Die rein monetären, externen Kosten für die Umstellung liegen im Schnitt wohl zwischen 100.000 € und 200.000 €. Werden die internen Aufwände miteinbezogen, so ergeben sich schnell Aufwände, die doppelt oder dreimal so hoch sind. Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz hat maximale Aufwände von 3 Mio. € ermittelt.³³

Die Einführung einer output- bzw. wirkungsorientierten Steuerung ist dagegen noch in keinem Bundesland in zufriedenstellendem Umfang gelungen. Auch in Ländern, in denen die Ausweisung von Zielen und Kennzahlen verpflichtend ist, leisten nicht alle Kommunen dieser Notwendigkeit Folge. Das heißt nur ein Teil

³⁰ Akzeptanz und Zufriedenheit mit der Doppik zeigen den für Change-Management-Prozesse typischen wellenförmigen Verlauf: Skepsis, Euphorie, Ernüchterung, Alltagsintegration.

³¹ Vgl. Böhme et al. 2013, S. 4.

³² Vgl. Deutscher Städtetag und PwC 2011, S. 63; Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2011, S. 71; Hilgers und Burth 2012.

³³ Vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2011, S. 52.

der Kommunen erfüllt die formalen Anforderungen einer strategischen Steuerung. Noch weniger Kommunen nutzen Ziele und Kennzahlen zur Steuerung ihrer Leistungserbringung und ein durchgehendes strategisches Management scheint lediglich in Ausnahmefällen realisiert.³⁴ Ein wesentliches Potenzial, insbesondere für die Verbesserung von Effizienz und Effektivität kommunalen Handelns, bleibt damit ungenutzt und die Impulse für die notwendige Konsolidierung kommunaler Haushalte sind gering.³⁵

In der wissenschaftlichen Fachdiskussion wird daher die Frage gestellt, ob sich die Doppik-Einführung mit diesem Ergebnis „gelohnt“ habe, mithin die Reform eigentlich erfolgreich verlaufen sei.³⁶ Einigkeit besteht darüber, dass allein die Einführung der Doppik als neue Form der Rechnungsführung den Aufwand des jahrelangen Reformprozesses nicht rechtfertigen würde. Die optimistische Interpretation geht davon aus, dass in einer stufenförmigen Entwicklung³⁷ eine Verbesserung der kommunalen Steuerung möglich und wahrscheinlich sei.³⁸ Dagegen sieht die pessimistische Interpretation die Reform bereits als gescheitert an. Die Komplexität der konzipierten Steuerungssystematik überfordere die ohnehin reformmüden Kommunalverwaltungen und die Politik habe kein Interesse an einer strategischen Steuerung.³⁹

Beide Positionen haben bisher kaum klare Empfehlungen für die weitere Gestaltung des kommunalen Haushaltsrechts bzw. des weiteren Reformprozesses vorgelegt. Die Einführung der Doppik scheint wohl aus beiden Perspektiven unumkehrbar. Gleichzeitig haben die Befürworter noch keine operativen Empfehlungen entwickelt, die über allgemeine normative Positionen („Politik und Verwaltung müssen ...“) hinausgehen würden.

³⁴ Vgl. KGSt 2010, S. 99 f.; Deutscher Städtetag und PwC 2011, S. 59 ff.; Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2011, S. 68 ff.; Kroll und Proeller 2012, S. 8; Hilgers und Burth 2012; Weiß 2013a, S. 244 ff.

³⁵ Vgl. KGSt 2010, S. 103; Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2011, S. 68 ff.

³⁶ Vgl. Bogumil et al. 2011, Reichard 2011, Budäus und Hilgers 2011, Bogumil und Holtkamp 2012, Fischer 2012, Proeller und Siegel 2012, Reichard 2012, Weiß 2013a.

³⁷ Vgl. Budäus und Hilgers 2011, S. 253 ff.

³⁸ Vgl. Reichard 2011, Budäus und Hilgers 2011, Proeller und Siegel 2012, Reichard 2012.

³⁹ Vgl. Bogumil et al. 2011, Bogumil und Holtkamp 2012.

Tabelle 2: Evaluationen zur Reform des kommunalen Haushaltswesens

Autoren und Jahr	Untersuchte Kommunen	Ergebnisse	Empfehlungen
Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen / Steria Mummert Consulting 2008	427 Kommunen in NRW, Rücklaufquote: 70%	• Kämmerer schätzen Nutzen der Doppik überwiegen hoch ein (S. 21) • Vermögenserfassung ist größter Aufwandstreiber (S. 46) • Ca. 42% sehen Einführungsprozess positiv (S. 56) • „Einstellung und Erwartung der Kämmerer hat sich [...] zum Positiven entwickelt“ (S. 61) • Nutzeinschätzung insgesamt im Vergleich zu 2006 eher gesunken (S. 61)	• Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit bei Einführung (S. 48) • NKF nicht nur als Projekt der Kämmererei sehen (S. 48) • Drei-Komponenten-Modell bzw. Finanzrechnung zu aufwändig und wenig aussagekräftig – engere Orientierung an HGB sinnvoll (S. 57)
KGSt 2010 (erste Version 2008)	1.858 Kommunen bundesweit, Rücklaufquote: 30,9%	• Einschätzung des Nutzens im Durchschnitt zwischen „neutral“ und „eher hoch“ (S. 3) • Einschätzung des Nutzens aus Sicht von teilnehmenden Kommunen aus LSA eher niedrig (S. 32) • Nur ca. 26% der Kommunen, die die DOPPIK nutzen, weisen Ziele und Kennzahlen zu Teilhaushalten aus (S. 3) • Ca. 15% der antwortenden Kommunen haben eine politisch beschlossene, strategische Zielplanung (S. 4), ansonsten eher wenig Interesse der Politik an neuen Steuerungsmöglichkeiten (S. 99 f.) • Neues Potenzial der Doppik wird „nur bedingt genutzt“ (S. 103)	• Weitere Harmonisierung des Rechnungs- und Haushaltswesens (S. 6) • Vervollständigung des strategischen Managements durch strategische Zielplanung mit der Politik und Vervollständigung der operativen Ziele durch die Verwaltung (S. 96)
Deutscher Städtetag / PwC 2011	211 Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetags, Rücklaufquote: 88%	• „Doppik muss erst noch in den Mitgliedsstädten ankommen“ • „Umstellungsprozess ist nicht umkehrbar“ • Keine grundlegende Kritik an der Doppik • „Eine Schwachstelle in der Konzeption ist die Ziel- und Kennzahlensteuerung im Produkthaushalt, die Politik und Verwaltungsspitze überbeansprucht“ • Doppik verstärkt Konsolidierungsdruck • Wenig Vergleichbarkeit, interkommunale Benchmarks nicht möglich (alle S. 59 ff.)	• Weitere konsequente Umsetzung, schnelle Umsetzung Gesamtabchluss • Stärkung der Führungsverantwortung und der persönlichen Verantwortung für die Produktsteuerung • Entwicklung eines neuen Steuerungsverständnisses in der Verwaltungsspitze und der Politik • Integration verschiedener Teilstrategien und Steuerung über „Topziele und -kennzahlen“ (alle S. 69 ff.)
Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2011	402 Kommunen in RP, mehrere Personen pro Kommune, Rücklaufquoten je nach Funktion 12% bis ca. 60%	• Gesetzliche Fristen häufig oder sogar überwiegend nicht eingehalten, Aufwände für Vermögenserfassung zum Teil unterschätzt (S. 48) • Aufwände zwischen 300 k€ und 3000 k€ (S. 52) • Zusätzliche Aufwände auch nach der Einführungsphase von im Durchschnitt 1,6 Stellen (S. 53) • Ziele und Kennzahlen nur teilweise vorhanden und zur Steuerung oft noch ungeeignet (S. 62) • KLR nur rudimentär vorhanden (S. 67) • „Reformziel noch lange nicht erreicht“ – Nutzen der Doppik nur teilweise erkennbar (S. 68 ff.)	• Rasche Entwicklung von aussagefähigen Ziel- und Kennzahlensystemen (S. 70) • Transparenz für Politik verbessern (S. 71) • Weitere Schulung von kommunalen Entscheidungsgremien (S. 71)

Hilgers/Burth 2012	Kämmerer aus 1.006 Kommunen, Rücklaufquote 42,0% und 2000 haushaltspolitische Sprecher, Rücklaufquote: 30,4%	„Kämmererstudie“: • Doppik wird mehrheitlich als sinnvoller System gesehen • Verbesserung der Generationengerechtigkeit und Transparenz • nur teilweise Effizienzverbesserungen realisiert • Befürchtung, dass sich Zinskonditionen durch neue Transparenz verschlechtern • Mitarbeiter und politische Mandatsträger verstehen mehrheitlich den Sinn der Doppik-Umstellung nicht verstehen • Problemfelder: Vermögenserfassung/-bewertung, Motivation der Verfahrensbeteiligten, unzureichende Software/EDV, Schulung des Personals, Anzahl verfügbaren Personals, zu enger Umstellungszeitrahmen. „Politikerstudie“: • Verständlichkeit der Haushalte gesunken • Mehr Transparenz über Ressourcenverbrauch • Entscheidungsrelevanz doppischer Informationen wird positiv beurteilt. • Verbesserte Transparenz auch durch Gesamt-/Konzernabschluss • Steuerungsmöglichkeiten werden erkannt	• Bundesweite Harmonisierung des doppischen Haushaltsrechts
Böhme/Blasch/Heindl 2013	2.982 Kommunen in Bayern und Thüringen, Rücklaufquote: 26,3%	• Ca. 7% der Kommunen hat auf Doppik umgestellt (in beiden Ländern Optionslösungen), Mehrheit plant keine Umstellung (S. 4) • Mittelwert der finanziellen Kosten bei Umstellung bei ca. 170 k€ (S. 8) • Beratungsunternehmen sind Treiber der Reform (S. 10 f.)	• Verpflichtende Umsetzung der Doppik für Land und Kommunen (S. 13) • Orientierung der Ausbildung im öD an der Doppik (S. 13) • Umfassende Vorbereitung des Personals im öD auf Umstellung (S. 13)

Quelle: Eigene Darstellung.

4 Forschungsfragen und Vorgehen

4.1 Evaluierbare Ziele für die DOPPIK-Einführung in Sachsen-Anhalt

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die aus der Gesetzgebung, der Kommentierung und den einschlägigen Veröffentlichungen des zuständigen Ministeriums für Inneres und Sport ableitbaren, evaluierbaren Teilziele der Doppik-Einführung in Sachsen-Anhalt auf der operativen Ebene und der Wirkungsebene.

Tabelle 2: Evaluierbare Ziele für Sachsen-Anhalt

	Ziel 1: Modernisierung des Rechnungswesens	Ziel 2: Verbesserte Steuerung
Operative Ebene	- Umstellung auf eine doppische Haushaltsführung zum 01.01.2013⁴⁰ (abgesehen von Kommunen mit besonderer Genehmigung) insbesondere durch - Erfassung und Bewertung des Vermögens und Erstellung einer Eröffnungsbilanz (§ 53 GemHVO) - Erstellung einer produktorientierten Haushaltsstruktur auf Basis des Drei-Komponenten-Modells und Vorlage eines beschlossenen doppischen Haushalts - Einführung einer Kosten-Leistungsrechnung (§13 GemHVO) - Erstellung eines Jahresabschlusses (§ 108 GO) (- Erstellung eines Gesamtabchlusses – erstmalig für das Haushaltsjahr 2016, § 108 Abs. 5 GO)	- Definition von Zielen und Kennzahlen zur Steuerung der Produkte (§ 4, 7, 9 GemHVO)⁴¹ - Etablierung eines Systems zur „Planung, Steuerung und Ergebniskontrolle“ über Ziele und Kennzahlen (Soll-Regelung, § 9 GemHVO) - Festlegung von Zielen durch die Politik⁴² - Nutzung von Benchmarking-Verfahren zur Unterstützung der Steuerung⁴³
Wirkungsebene	- Erhöhung der Transparenz über den Ressourcenverbrauch⁴⁴	- Verbesserung der Effizienz (Wirtschaftlichkeit) und der Effektivität kommunaler Leistungen⁴⁵

Quelle: Eigene Darstellung.

Voraussetzung für die Realisierung der auf der Wirkungsebene definierten Ziele ist neben der Umsetzung der Instrumente und Maßnahmen der operativen Ebene

⁴⁰ Zum Einzelnachweis der gesetzlichen Regelungen siehe Abschnitt 2.2. Vgl. auch Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt 2012, S. 6 ff.

⁴¹ Vgl. Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt 2012, S. 8, 15 f.

⁴² Vgl. ebd., S. 16 sowie Grimberg 2007; S 87 f.

⁴³ Vgl. Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt 2012, S. 20

⁴⁴ Vgl. ebd., S. 8

⁴⁵ Vgl. ebd., S. 8, 20.

eine Verhaltensänderung der Akteure in Verwaltung und Politik.⁴⁶ Die durch die neue Systematik erhobenen Informationen müssen kombiniert, verarbeitet und zur Steuerung genutzt werden. Neben einer guten kaufmännischen Umsetzung der Reform sind daher die Akzeptanz der Doppik und der neuen Zielstellung in Verwaltung und Politik sowie entsprechende Kompetenzen im Bereich der Buchführung, des Controlling und der politischen Steuerung notwendig, wenn der erwartete Nutzen der Reform realisiert werden soll.

4.2. Vorgehen zur Evaluation

Für die quantitative Befragung wurde auf Basis der vorangehenden Überlegungen im Herbst 2013 ein Fragebogen mit 48 Fragen entwickelt (vgl. Anhang 11.1). Die wesentlichen Themenbereiche und Fragestellung wurden mit dem Referat „Kommunalfinanzen und kommunale Wirtschaft, EU-Recht im kommunalen Bereich“ (32) des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt abgestimmt.

Zur Vertiefung der Erkenntnisse aus der quantitativen Befragung wurden im April und Mai 2014 vertiefende Interviews in neun Kommunen geführt. Die Kommunen wurden teils zufällig, teils mit Bezug auf Besonderheiten ausgewählt, die in der quantitativen Befragung erkennbar wurden.⁴⁷ So wurden einige Kommunen ausgewählt, die angegeben hatten, bereits Ziele und Kennzahlen im Haushalt auszuweisen, da hier die Vermutung nahe lag, dass es sich um Kommunen handeln würde, die bereits Ansätze einer neuen Steuerung entwickelt haben könnten. Ebenso wurden einige Kommunen ausgewählt, die über Ziele der Politik bzw. entsprechende Diskussionen berichtet hatten. Die interviewten Kommunen gehörten zu den Größenklassen 2, 5, 6 und 7. Das Interview wurde teilstrukturiert mit Hilfe eines Leitfadens (vgl. Kapitel 11.3) geführt. Interviewpartner waren Führungskräfte und Beschäftigte aus den Kämmergeien bzw. dem Finanzmanagement der Kommunen.

Neben den bereits erwähnten Gesprächen mit dem Referat 32 des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt wurde am 11.03.2014 ein Gespräch mit dem Geschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt geführt (vgl. Kapitel 11.2). Dieses diente insbesondere der Vorbereitung der qualitativen Interviews. Ergebnisse des Gesprächs sind in Kapitel 5 dieses Berichts eingearbeitet.

⁴⁶ Vgl. Budäus und Hilgers 2011, S. 255 ff.; Weiß 2013a, S. 244 ff.

⁴⁷ Hierbei konnten nur Kommunen angesprochen werden, die in der Befragung ihre Zustimmung zur nicht-anonymen Auswertung ihrer Daten und zur Kontaktaufnahme gegeben hatten.

Vor dem Hintergrund bisheriger Befunde zu Defiziten bei der Umsetzung der Steuerung über Ziele und Kennzahlen⁴⁸ wurden außerdem die Haushaltspläne verschiedener Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt analysiert.

⁴⁸ Vgl. Kroll und Proeller 2012; Weiß 2013b; Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2011, S. 62ff.

5 Ergebnisse

5.1 Quantitative Untersuchung

5.1.1 Durchführung der Befragung

Der Fragebogen erhebt im ersten Teil allgemeine Daten zu den teilnehmenden Kommunen und den bearbeitenden Personen. Teil 2 erhebt Daten zum Einführungsprozess und zum Status der Einführung. Insbesondere wurde erhoben, ob die Doppik-Einführung zum gesetzlichen Stichtag abgeschlossen war. Daneben wurden Vorgehen, Aufwände und Probleme im Einführungsprozess erfragt. Anschließend wurden Daten zur Erreichung des Ziels 1 „Modernisierung des Rechnungswesens“ und des Ziels 2 „Verbesserung der Steuerung“ entsprechend der Systematik aus Tabelle (Tabelle 2: Evaluierbare Ziele für Sachsen-Anhalt) erhoben. Der Fragebogen endet mit Fragen zur Einschätzung des Einführungsprozesses und Perspektiven.

Die Befragung erfolgte grundsätzlich anonym. Am Ende des Fragebogens wurden die Teilnehmer gefragt, ob sie für persönliche Rückfragen bzw. ein Interview zur Verfügung stehen würden. Um in diesem Fall die Daten aus der Befragung nutzen zu können, wurden die Kommunen gebeten, bei Zustimmung ihre E-Mail-Adresse zu hinterlassen.

Der Fragebogen stand ab dem 6. Januar 2014 zur elektronischen Bearbeitung auf der Plattform EFS Survey bereit. Die 133 Kommunen in Sachsen-Anhalt wurden brieflich zur Teilnahme eingeladen. Die Einladungen enthielten ein Passwort zum mehrmaligen Login, durch das die Anzahl der Gesamtteilnehmer beschränkt wurde. Alle Kommunen wurden anschließend zwei Mal per E-Mail sowie einmal brieflich durch das Referat 32 an die Möglichkeit zur Teilnahme erinnert. Die Befragung lief bis zum 14.02.2014. Rückmeldungen erhielt die Projektgruppe von insgesamt 109 Kommunen, was einer Rücklaufquote von ca. 82% entspricht.

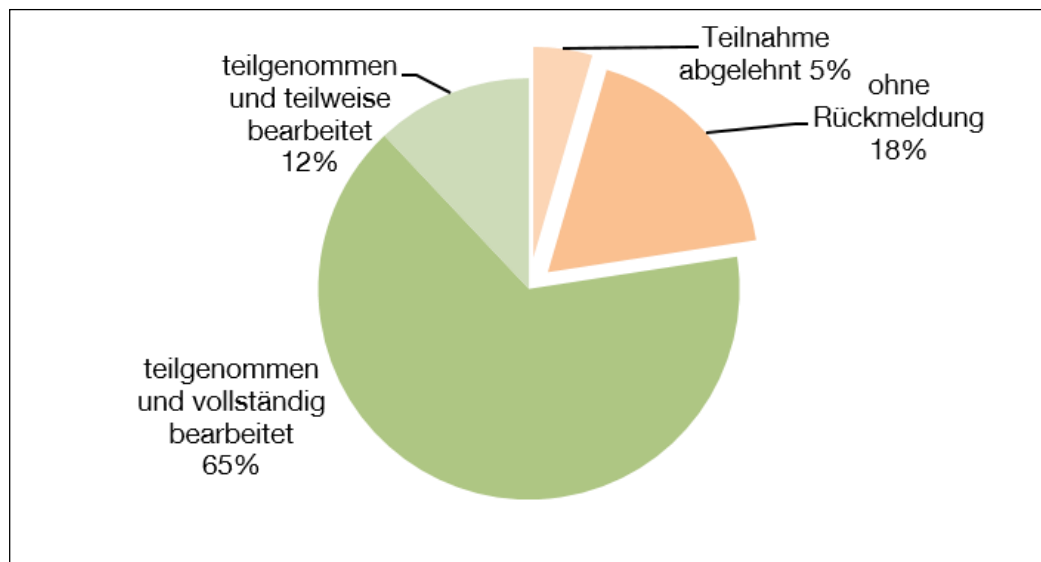
5.1.2 Beteiligung und Repräsentativität

Von den 133 angeschriebenen Kommunen in Sachsen-Anhalt mit eigenständigen Haushalten (Grundgesamtheit N) antworteten 109 Kommunen bzw. 82% auf die Einladung zur Teilnahme an der Befragung. Sechs Kommunen teilten mit, nicht an der Befragung teilnehmen zu wollen. Zwei Kommunen hatten aus unterschiedlichen Gründen nach Genehmigung durch das Ministerium des Innern die Einführung der DOPPIK verschoben und sahen sich aufgrund des derzeitigen Standes

ihrer Einführung nicht in der Lage, an der Befragung teilzunehmen.⁴⁹ Vier Kommunen lehnten eine Teilnahme aus Zeitgründen ab.

Von den verbleibenden 127 Kommunen nahmen 103 an der Befragung teil, was einer Beteiligungsquote von 77,4% an der Grundgesamtheit (N) entspricht. 87 Kommunen füllten den Fragebogen komplett aus (65% von N).⁵⁰

Abbildung 1: Beteiligung an der quantitativen Befragung (Angaben in Prozent, N=133)



Quelle: Eigene Darstellung.

Die hohe Rücklaufquote sichert eine hohe Qualität der Ergebnisse. Der Fragebogen wurde überwiegend durch Leitungskräfte aus dem Bereich Finanzen, Kämmererinnen und Kämmerer oder Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus diesen Bereichen bearbeitet (Frage 1.1), so dass auch inhaltlich eine gute Qualität der Ergebnisse gewährleistet ist. Auch hinsichtlich anderer Merkmale, wie zum Beispiel der Größe der Kommunen (Frage 1.2), lassen sich keine Verzerrungen der Repräsentativität erkennen.

5.1.3 Status des Einführungsprozesses

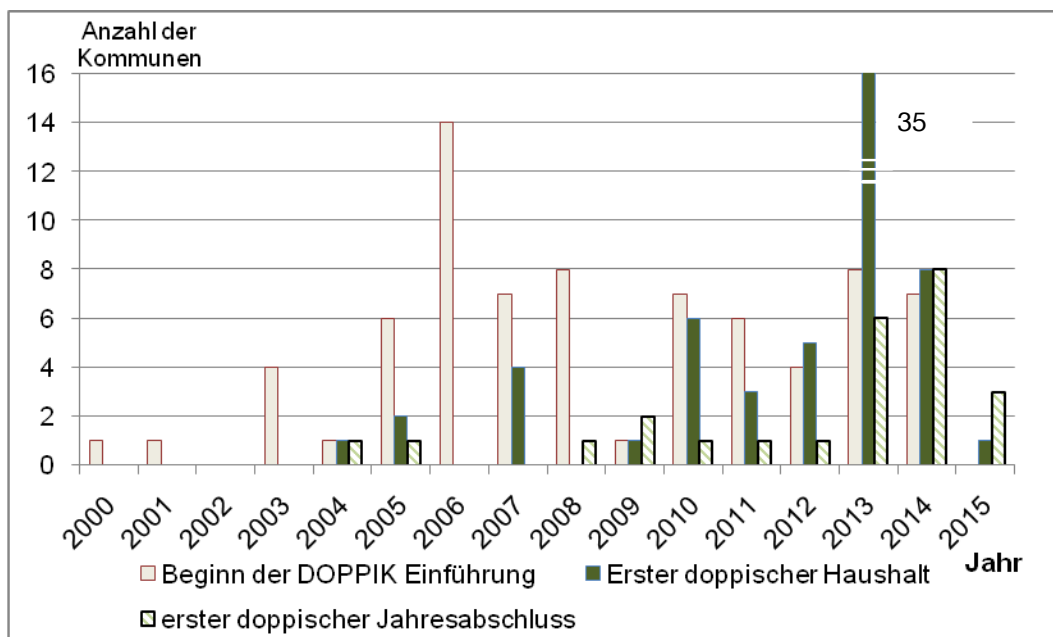
In Bezug auf den Status des Einführungsprozesses wird deutlich, dass 42% der befragten Kommunen bereits 2013 einen doppischen Haushalt erstellt haben (Frage 2.1.3). 2014 werden noch einmal 8 Kommunen auf die DOPPIK umsteigen,

⁴⁹ Nach Informationen des MI LSA haben 78 Kommunen eine Erlaubnis für eine spätere Einführung der Doppik zum 01.01.2014 erhalten. In dieser Zahl sind auch die Mitgliedsgemeinden der Verbandsgemeinden enthalten. Da die Evaluation diese nicht explizit berücksichtigt, ergibt sich eine Summe von insgesamt 40 erteilten Ausnahmegenehmigungen für die 133 von uns befragten Kommunen.

⁵⁰ Der Fragebogen findet sich im Anhang.

sodass am Ende dieses Jahres mindestens 48% der Kommunen (N=133) eine doppelte Haushaltsführung realisiert haben. Dementgegen führen nur 22 der Befragten an, dass sie bis 2014 einen Jahresabschluss vorlegen werden (Frage 2.1.4).

Abbildung 2: Einführung DOPPIK und Erstellung des ersten doppelischen Haushalts (Fragen 2.1.1, 2.1.3, 2.1.4; Angaben in ganzen Zahlen, N'=87)



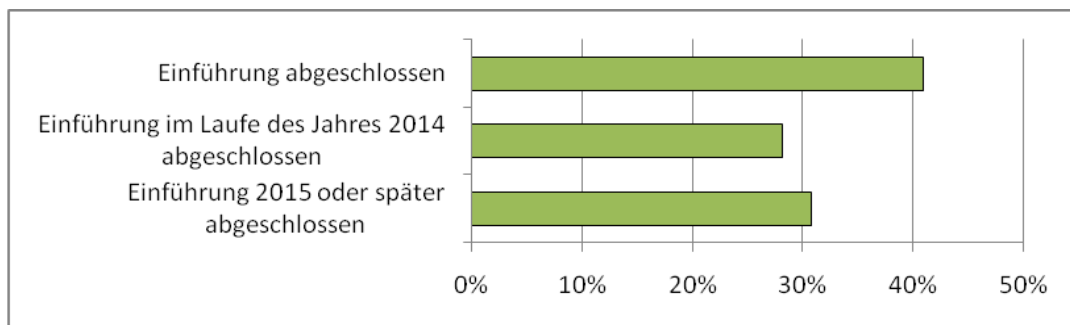
Quelle: Eigene Darstellung.

Zur Dauer des Einführungsprozesses ergibt sich ein sehr heterogenes Bild. Einzelne Kommunen gaben an, bereits nach ein bis zwei Jahren die Einführung abgeschlossen zu haben. Fünf zeigten, dass sie drei bis fünf Jahre benötigt haben und 14 Kommunen brauchten mehr als sechs, teilweise bis zu elf Jahren.

Auffällig ist, dass die Verabschiedung des Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform⁵¹ im Jahr 2008 zu einem erheblichen Rückgang der Einführungsaktivitäten im Jahr 2009 geführt hat. Diese Entscheidung scheint weiterhin dazu beigetragen zu haben, dass Kommunen, die ihren Einführungsprozess vor 2008 begonnen haben (vgl. insbesondere die große Zahl der Projektstarts 2006), ihre Projektplanung an den neuen Zeitrahmen angepasst haben. Auf diese Weise sind möglicherweise die teilweise recht langen Einführungszeiträume zu erklären (vgl. Abb. 2). Das gesetzliche Ziel einer flächendeckenden Einführung der DOPPIK spätestens zum 01.01.2014 konnte insgesamt nicht realisiert werden.

⁵¹ Vgl. Land Sachsen-Anhalt 14.02.2008, Artikel 6.

Abbildung 3: Stand der DOPPIK-Einführung, Anzahl Kommunen, die zum jeweiligen Termin die Einführung abgeschlossen haben (Frage 2.2; N'=78)



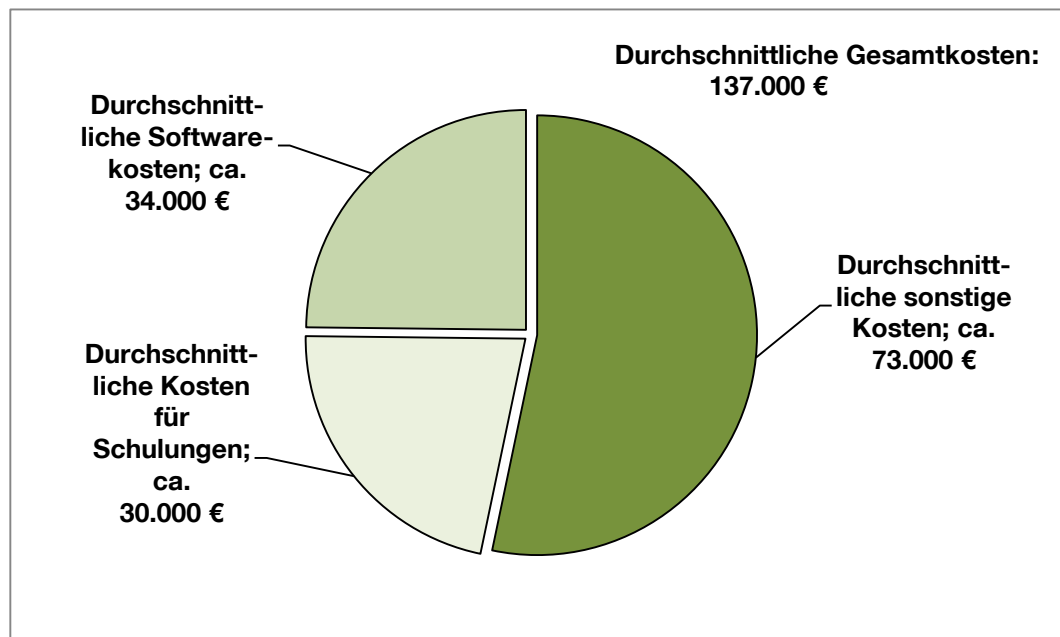
Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt gaben nur 32 Kommunen (42% von N') an, die DOPPIK-Einführung abgeschlossen zu haben (Frage 2.2, s. Abb. 3). In 22 Gemeinden ist der Abschluss des Einführungsprozesses für das Jahr 2014 geplant. 24 Kommunen werden erst in den nachfolgenden Jahren die Doppik-Einführung abschließen.

5.1.4 Kosten und Ressourcenaufwand der Einführung

Die gesamten Einführungskosten (für Software, Schulungen und sonstige Aufwendungen) bewegen sich im Bereich zwischen 100.000 € und 500.000 € (Frage 2.3). Auch kleinere Kommunen, mit weniger als 10.000 Einwohnern, hatten vergleichsweise hohe Ausgaben. Nur wenige Kommunen gaben Aufwände von über 500.000 € an. Im Durchschnitt lagen die geschätzten Gesamtkosten der Einführung bei ca. 137.000 €. Dabei liegen die Ausgaben für Software zwischen 10.000 € und 200.000 € (Frage 2.3.1), wobei sich durchschnittliche Kosten von 34.000 € ergeben. Die durchschnittlichen sonstigen Kosten machen den größten Teil aus, wohingegen die durchschnittlichen Schulungskosten nur ca. 22% der Gesamtkosten verursacht haben.

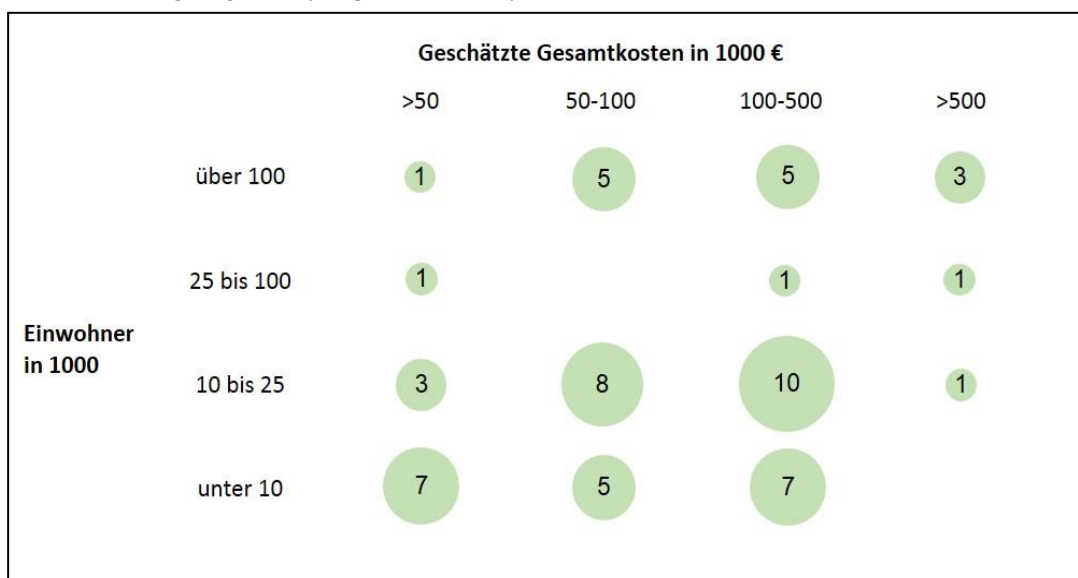
Abbildung 4: Übersicht der einzelnen durchschnittlichen Kosten (Frage 2.3, Angaben in €, N'=45-54)



Quelle: Eigene Darstellung.

Bei einer genaueren Analyse zeigt sich tendenziell, dass die Kosten mit abnehmender Einwohnerzahl und Größe der Verwaltung eher nicht proportional abnehmen. Abbildung 5 zeigt, dass sieben Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnern angeben, einen Aufwand von über 100.000 € gehabt zu haben, so viel, wie auch ungefähr ein Drittel der Gebietskörperschaften mit über 100.000 Einwohnern.

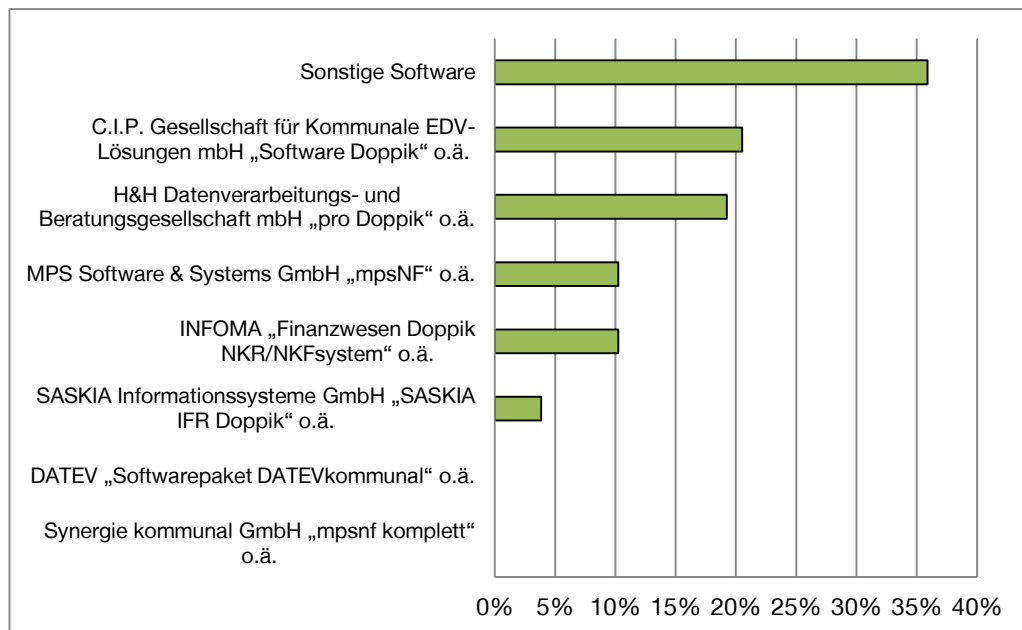
Abbildung 5: Anzahl der Kommunen mit Y Einwohnern, die geschätzt X € Gesamtkosten der Einführung angeben (Frage 2.3, N'=58)



Quelle: Eigene Darstellung.

Es gibt also Anhaltspunkte dafür, dass kleine Kommunen einen vergleichsweise überproportionalen Aufwand für die Einführung aufbringen mussten. Allerdings ist die Datenlage insgesamt zu schlecht, um hier eindeutige Aussagen treffen zu können. Es liegen insgesamt zu wenige Daten vor und letztlich scheinen die internen Aufwände doch eher vergleichsweise niedrig geschätzt worden zu sein. Möglicherweise haben viele Kommunen ihre „Eh-da-Kosten“ nur partiell einberechnet.

Abbildung 6: Auswahl von Softwareanbietern (Frage 2.4; Angaben in Prozent, N'=78)



Quelle: Eigene Darstellung.

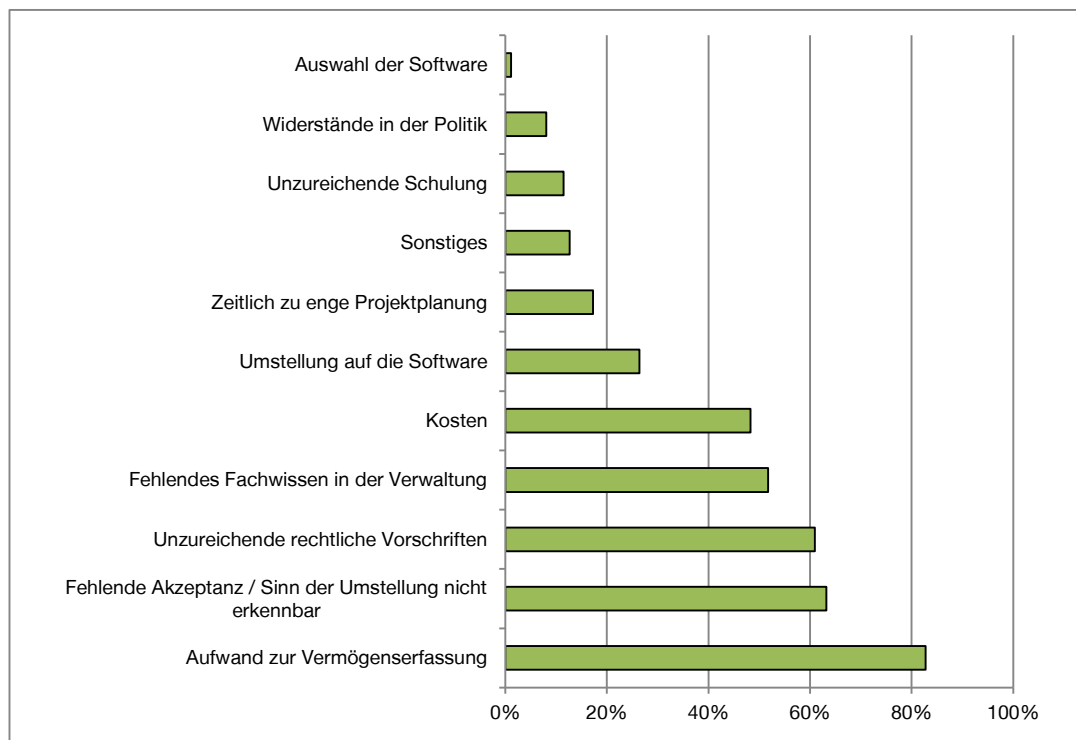
Bei der Frage nach der angeschafften Software (Frage 2.4) wurden sieben marktgängige Softwareanbieter zur Auswahl angeboten. Ein wesentlicher Teil der Kommunen hat sich für andere Produkte entschieden.

Im Zuge der Einführung haben die Kommunen verschiedenste Hilfsmaßnahmen in Anspruch genommen (Frage 2.6). Ca. 60% der Kommunen ließen sich von externen Beratungen unterstützen. Ähnlich oft wurde auf die Mitwirkung durch die Einstellung eines Verwaltungshelfers zurückgegriffen.

Als größte Umsetzungsschwierigkeiten nannten die Befragten vor allem den Aufwand zur Vermögenserfassung, fehlende Akzeptanz der Doppik und unzureichende rechtliche Vorschriften (Frage 2.8, s. Abb. 6). Widerstände der Politik hatten in der Einführungsphase offensichtlich kaum eine Bedeutung, was, in Anbetracht der seit 2006 durchaus wahrnehmbaren Fachdiskussion, auf ein Informationsdefizit der politischen Mandatsträger schließen lässt.

Besonders auffällig ist, dass der große Aufwand für die Vermögenserfassung und -bewertung aus der Sicht vieler Verwaltungen nicht zu einem zufriedenstellenden Ergebnis geführt hat. Etwas weniger als die Hälfte der teilnehmenden Kommunen (27 von N'=64) ist mit den Ergebnissen der Vermögensbewertung nicht zufrieden (Frage 3.3).

Abbildung 7: Die größten Umsetzungsschwierigkeiten bei der Einführung (Frage 2.8; Angaben in Prozent, N'=87, Mehrfachnennungen waren möglich)

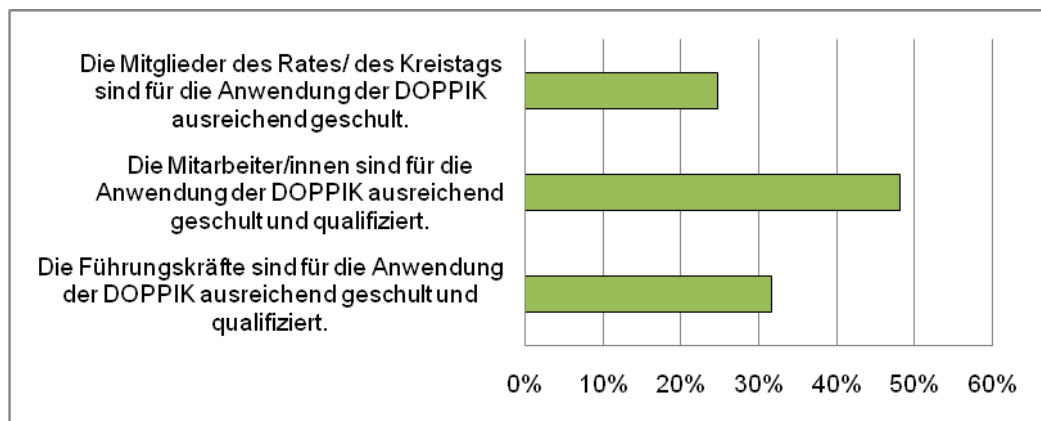


Quelle: Eigene Darstellung.

5.1.5 Schulungen und Akzeptanz der DOPPIK

Die Einführung der DOPPIK macht Schulungen aller Beteiligten notwendig. Etwa 53% der Kommunen, die zu diesem Aspekt Angaben gemacht haben, schulten höchstens ein Viertel ihrer Mitarbeiter (Frage 2.5, N'=76). Relativ unabhängig von der Anzahl der Mitarbeiter in der Kernverwaltung bewegten sich die Schulungskosten bei den meisten Kommunen im Bereich zwischen 10.000 € und 50.000 € (s. auch Abb. 5). Auffällig ist, dass eine Kommune über 100.000 € in die Weiterbildung ihrer Mitarbeiter investierte. Tendenziell hat eine hohe Mitarbeiterzahl nicht zwangsläufig zu hohen Schulungskosten geführt. Offensichtlich haben die Kommunen sehr unterschiedliche Schulungskonzepte genutzt.

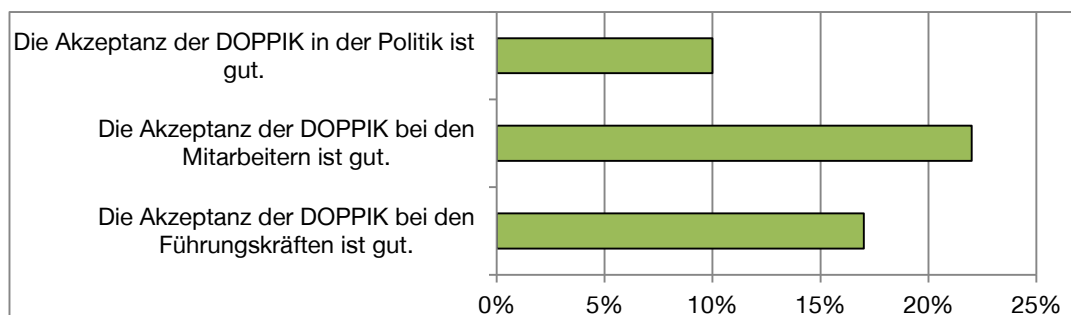
Abbildung 8: Anteil der Kommunen, die den Aussagen voll oder überwiegend zustimmen (Frage 2.7.1-2.7.3, Angaben in Prozent, N'=73-77)



Quelle: Eigene Darstellung.

43% der Befragten (N'=78) gehen davon aus, dass ihre Mitarbeiter für die Anwendung ausreichend geschult und qualifiziert sind. Die Werte für Führungskräfte und Mitglieder des Rates / Kreistages sind allerdings deutlich schlechter (Fragen 2.7.1 bis 2.7.3). Diese Situation wirkt sich unterschiedlich auf die Akzeptanz der Doppik bei diesen drei Gruppen aus. Die Akzeptanz scheint bei den Mitarbeitern am höchsten zu sein (Abb. 9, Frage 2.7.4).

Abbildung 9: Anteil der Kommunen, die der Aussage voll oder überwiegend zustimmen (Fragen: 2.7.4-2.7.6; Angaben in Prozent, N'=76)



Quelle: Eigene Darstellung.

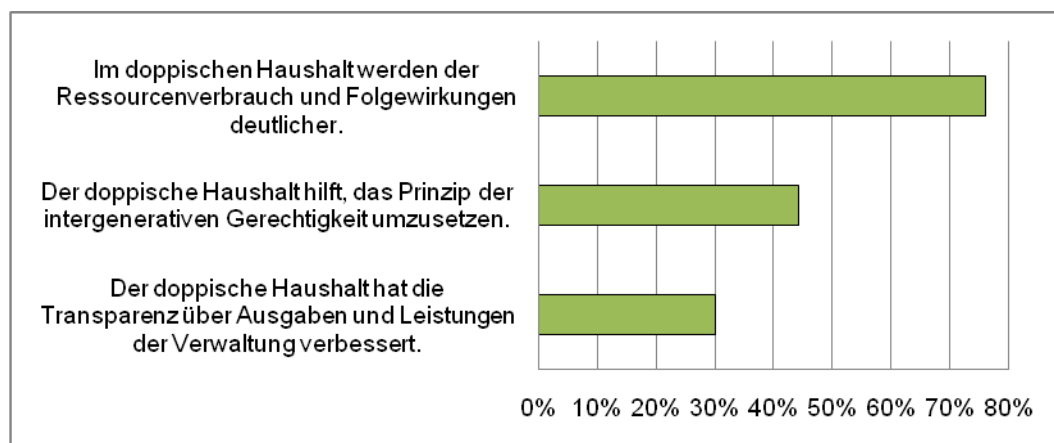
In der Detailanalyse zeigt sich, dass in einigen Kommunen trotz Schulungen die Akzeptanz sowohl bei Führungskräften als auch in der Politik nur sehr gering ist. Zwischen der Intensität der Schulungen und der erzielten Akzeptanz scheint teilweise nur ein schwacher Zusammenhang zu bestehen.

5.1.6 Ziel 1: Modernisierung des Rechnungswesens

Es wurde bereits festgestellt, dass das Ziel 1 im Sinne der flächendeckenden Umstellung zum gesetzlichen Stichtag nicht realisiert werden konnte. Eine entsprechende Umsetzung ist aber in den übrigen Kommunen in den nächsten Jahren zu erwarten.

Knapp die Hälfte der Befragten (36 von $N'=73$) glaubt, dass die Doppik betriebswirtschaftliches Denken und Handeln fördern wird (Frage 5.2.6). Dabei glauben nur ca. 37% der Kommunen (28 von $N'=77$), dass die Doppik zu einer realistischeren Darstellung der wirtschaftlichen Situation in ihrer Kommune geführt hat. Ca. 40% geben an, diese Aussage nicht eindeutig beurteilen zu können (Frage 3.2).

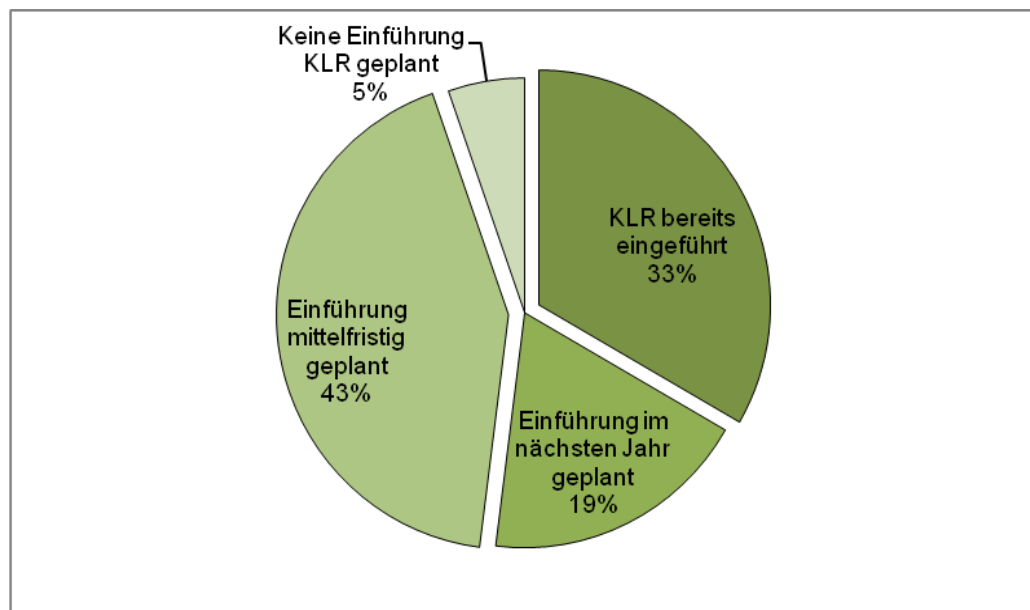
Abbildung 10: Kommunen, die den Aussagen überwiegend zustimmen (Fragen 5.2.1-5.2.3, Angaben in Prozent, $N'=71-72$)



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Kommunen sind überwiegend der Meinung, dass der Ressourcenverbrauch im doppischen Haushalt deutlicher wird. Allerdings sind weniger als die Hälfte der Kommunen, die diese Fragen beantwortet haben, dass die intergenerative Gerechtigkeit gestärkt oder die Transparenz über Ausgaben und Leistungen verbessert werde (s. Abb. 10, Fragen 5.2.2, 5.2.3). Dass die Doppik die Transparenz für die Politik verbessert habe, glauben nur 5 von 73 Kommunen, die auf diese Frage geantwortet haben (Frage 2.7.8). 44 von 74 Kommunen, also ca. 60%, gehen davon aus, dass der Haushaltsausgleich in ihrer Kommune durch die Doppik schwieriger zu realisieren ist (Frage 3.1).

Abbildung 11: Haben Sie eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) oder werden Sie eine einführen? (Frage 3.4, Angaben in Prozent, N'=76)



Quelle: Eigene Darstellung.

Die gesetzlich vorgeschriebene Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) haben bislang ca. ein Drittel der Kommunen umgesetzt. Nicht alle Kommunen planen nach eigener Aussage die Einführung einer KLR in den nächsten Jahren (Frage 3.4).

Die Ergebnisse der Befragung zeigen recht deutlich die Differenz zwischen der formalen Umsetzung – der Planung und Bewirtschaftung in einer doppelischen Software – und der tatsächlichen Wirksamkeit.⁵² Wenn die Kommunen überwiegend der Meinung sind, dass die Transparenz durch die Doppik nicht oder kaum verbessert wurde, so deutet das vor allem daraufhin, dass die neuen Informationen, die die Doppik bietet, noch nicht richtig aufgearbeitet, interpretiert und genutzt werden (können). Die Tatsache, dass die Beschäftigten der Finanzbereiche/Kämmereien über einen Wissensvorsprung verfügen, zeigt sich darin, dass der Transparenzgewinn der Kämmereien durchaus positiver eingeschätzt wird, als die Zunahme der Transparenz in der gesamten Verwaltung. Für die übrigen Beschäftigten der Verwaltung und die Politik ist die Doppik ein noch weitgehend unbekanntes System. Auch Personen, die mit der in privatwirtschaftlichen Unternehmen verbreiteten Form der doppelten Buchführung vertraut sind, scheinen teilweise erhebliche Probleme beim Verständnis doppischer Haushalte zu haben.⁵³

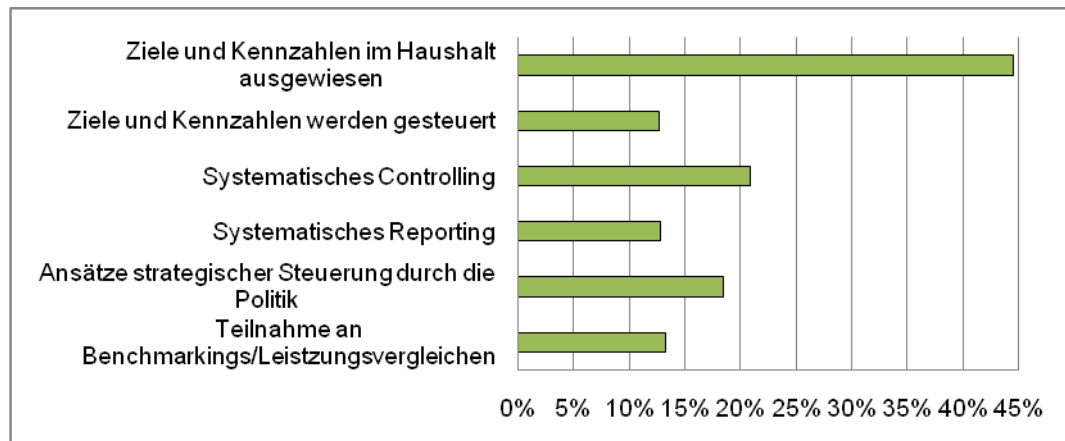
⁵² Vgl. auch Weiß 2013a, S. 243 ff.

⁵³ Vgl. Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen und Steria Mummert Consulting 2008, S.57

5.1.7 Ziel 2: Verbesserte Steuerung

Insgesamt gaben 34 Kommunen an, Ziele und Kennzahlen im Haushalt auszuweisen. Allerdings steuern nur neun Kommunen ihre Produkte und Aufwände auch über diese Ziele und Kennzahlen (vgl. Abb. 12, Fragen 4.1 und 4.2).

Abbildung 12: Anteil der Kommunen, die angeben, die genannten Instrumente bzw. Verfahren eingeführt zu haben (Fragen 4.1, 4.2.1, 4.3-4.6; N' zwischen 74 und 65)



Quelle: Eigene Darstellung.

Bei den neun Kommunen, die bereits nach Zielen und Kennzahlen steuern, erfolgt die Steuerung überwiegend durch die Produktverantwortlichen oder die Kämmererei. Eine Steuerung durch die Politik sehen derzeit nur vier Kommunen als realisiert an (Frage 4.3).

Auch die anderen für die Neue Steuerung relevanten Steuerungsinstrumente sind derzeit nur in wenigen Verwaltungen umgesetzt. Ein systematisches Controlling haben nach eigenen Angaben 15, ein systematisches Reporting neun Kommunen umgesetzt. Zumindest Ansätze strategischer Steuerung durch die Politik erkennen 12 von 66 Kommunen, die auf diese Frage geantwortet haben.

Entsprechend geben nur sieben von 69 Befragten an, dass sich die Steuerung in ihrer Verwaltung durch die Doppik verbessert hat (Frage 5.2.4). Ansätze für die hierfür notwendigen Veränderungen des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung sehen nur 5 von 71 Kommunen, die auf diese Frage (5.2.5) geantwortet haben.

Das zweite Ziel der Reform ist bislang also bestenfalls stückweise in einzelnen Kommunen umgesetzt worden. Eine Kommune mit einem durchgehenden strategischen Management war auf Basis der Befragungsergebnisse nicht zu identifizieren. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse vorliegender Evaluationen und fachwissenschaftlicher Einschätzungen (vgl. Abschnitt 4.1) war das vorliegende Ergebnis zu erwarten, ist aber auch nochmal kritisch zu prüfen. Daher wurden in

einer vertiefenden Untersuchung die Kennzahlen in zufällig ausgewählten Haushalten weiter untersucht (siehe Abschnitt 5.2.3).

5.1.8 Gesamteinschätzung

Die trotz der bescheidenen Ergebnisse vergleichsweise hohe Akzeptanz der Doppik in den Kämmereien und Finanzbereichen wird dadurch dokumentiert, dass abschließend 60% (42 von 71 Kommunen) der Befragten die Doppik für sinnvoller als die Kameralistik halten – und dies obwohl nur knapp 11% davon ausgehen, dass die Doppik eine mehr oder weniger breite Akzeptanz in ihrer Verwaltung hat (Fragen 5.1 und 5.2.7). 8 von 73 Kommunen halten ihren Einführungsprozess für erfolgreich, 13 für überwiegend erfolgreich (Frage 5.3).

Die Ergebnisse der Evaluation in Sachsen-Anhalt bestätigen im Wesentlichen die Erkenntnisse aus bereits vorliegenden Evaluationen (vgl. Abschnitt 3). Bedingt durch die angeführten zeitlichen Verzögerungen aufgrund einer gesetzlichen Veränderung sind die Einführungsprozesse in Sachsen-Anhalt insgesamt etwas länger als in anderen Bundesländern. Aufgrund des Elbe-Hochwassers 2013 und der teilweise katastrophalen Schäden in einigen Kommunen wurde in etlichen Verwaltungen eine Verschiebung der Einführungsfrist notwendig. Es ist aber zu erwarten, dass die Reform in den nächsten drei bis vier Jahren zumindest insofern abgeschlossen werden kann, als dann alle Kommunen auf eine doppelte Rechnungsführung umgestellt haben werden.

Wie sich zeigt, führen aber eine Umstellung des Rechnungswesens respektive die Einführung einer doppelten Finanzsoftware allein nicht zu einer „neuen Verwaltungsführung“. Die durch die Doppik mögliche rationalere Betriebsführung ergibt sich nicht allein dadurch, dass jetzt mehr bzw. bessere kaufmännische Informationen zur Verfügung stehen. Auch um das Ziel 1 der Reform, die Modernisierung des Rechnungswesens, umzusetzen, ist ein Mindestmaß an Verhaltensänderungen innerhalb der Verwaltung notwendig. Eine Verbesserung der kommunalen Steuerung, Ziel 2 der Reform, ist bisher bestenfalls in Ansätzen erkennbar. Weitere Erkenntnisse zur Realisierung dieses Teilziels wurden im Rahmen der qualitativen Interviews (6.2) und der vertiefenden Untersuchung kommunaler Haushalte gewonnen.

5.2. Qualitative Untersuchung

5.2.1 Durchführung der Interviews

Mit qualitativen Interviews in ausgewählten Kommunen sollten wesentliche Erkenntnisse der quantitativen Untersuchung sowie offen gebliebene Fragen vertiefend untersucht werden. Die Gemeinden sowie die befragten Personen wurden anonym behandelt. Eine allgemeine Übersicht über die Interviews ist im Anhang zu finden.

Die ausgewählten Kommunen wurden zur ersten Information und zur Terminabsprache per E-Mail und telefonisch kontaktiert. Zur Vorbereitung der Interviews wurde den Interviewpartnern ein kurzer Leitfaden per E-Mail zugesandt. Dieser enthielt einige Fragen zu den Themenbereichen, der Ihnen einen kurzen Überblick über den Interviewverlauf übermitteln sollte. Die Interviews fanden am Arbeitsplatz der Befragten in der jeweiligen Kommune statt und wurden als Einzelinterviews von einem oder zwei Interviewern durchgeführt. Die durchschnittliche Dauer der Gespräche betrug zwischen 45 und 90 Minuten. Bei Zustimmung der Interviewpartner wurden die Interviews mit einem elektronischen Aufnahmegerät dokumentiert. Insbesondere sollten die folgenden Fragen mit den Kommunen vertiefend diskutiert werden:

Im ersten Teil des Gesprächs wurden die Interviewpartner zum Ablauf des Einführungsprozesses innerhalb ihrer Kommune befragt. Von Interesse hierbei war zu erfahren wie die Vorgehensweise der Kommunen, im Hinblick auf die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik, war. In Bezug darauf wurden sowohl die größten Veränderungen durch die Doppik erfragt als auch die größten Probleme, die sich bei der Umstellung ergaben. Am Ende des ersten Themenbereiches wurde außerdem die Zufriedenheit mit der verwendeten Software angesprochen.

Der Fokus des zweiten Themengebietes lag auf der Einschätzung über die Steuerungsmöglichkeiten, die die Doppik initiieren sollte. Hier waren die Fragen vor allem darauf ausgerichtet Kenntnis darüber zu erhalten, auf welchem Stand die Kommunen mit der Bildung von Steuerungselementen stehen und welchen persönlichen Eindruck sie in der Sinnhaftigkeit dieser sehen. Hierzu wurde weiterhin nachgefragt, inwieweit es auch der Politik ermöglicht wird zu steuern.

Im letzten Teil des Interviews wurden die Gesprächspartner gebeten eine Gesamteinschätzung zu geben. Insbesondere sollte sich dazu geäußert werden, was die Einführung der Doppik aus ihrer Sicht gebracht hat und wo noch Bedarf zur Nachsteuerung und an ergänzenden Regelungen besteht. Zum Abschluss wurde den Interviewpartnern noch einmal Gelegenheit gegeben sich zum Thema Doppik frei zu äußern bzw. Ergänzungen zu vorherigen Aussagen zu formulieren.

Während der Interviews wurde sich jedoch nicht immer konkret an den Leitfaden gehalten, sondern je nach Gesprächsverlauf davon abgewichen, um bestimmte Aspekte, die besonders interessant waren, ausführlicher zu besprechen.

5.2.2 Einführungsprozess

Ein Teil der Interviewpartner gab an, sich bereits seit dem Jahr 2003/2004 intensiver mit der Einführung der Doppik beschäftigt zu haben, d.h. direkt nach Bekanntwerden des entsprechenden Beschlusses der Innenministerkonferenz. Einzelne Interviewpartner erinnerten sich auch, dass relativ früh nach diesem Beschluss die Arbeit an einer „Richtlinie zur Bewertung des kommunalen Vermögens und der kommunalen Verbindlichkeiten“⁵⁴ durch die Pilotkommunen in Kooperation mit dem Städte- und Gemeindebund, den Kommunalen Spitzenverbänden und dem Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt begann. Die anderen Kommunen begannen im Wesentlichen nach dem gesetzlichen Beschluss im Jahre 2006 mit ersten Vorbereitungen.

In allen befragten Kommunen stockten die Aktivitäten durch die Verschiebung der Einführungsfrist. Teilweise wurde auch auf die Umsetzung einer Optionslösung – wie in Thüringen und Bayern – „spekuliert“, was weitere Verzögerungen für den Einführungsprozess mit sich brachte. So bemerkte ein Interviewpartner:

„Die fehlende Rechtssicherheit hat den Einführungsprozess verkompliziert.“⁵⁵

Alle Kommunen verwiesen in den Interviews auf Probleme, die durch Regelungslücken in den gesetzlichen Grundlagen, insbesondere für die Vermögensbewertung, entstanden seien:

„Die rechtlichen Vorgaben waren zum Teil in Ordnung, jedoch gab es zu große Spielräume und Fragen, die offen waren, musste man sich selbst erschließen.“⁵⁶

Es scheint allerdings fraglich, ob eine stärkere Regulierung in diesem Bereich zu besseren Ergebnissen geführt hätte. Sicherlich ist eine abschließende Regelung aller auch ausnahmsweise auftretenden Sachverhalte systematisch nicht möglich. In der Regel führt ein fehlender Spielraum bei der Umsetzung auch nicht zu einer höheren Zufriedenheit – im Gegenteil: So wünschten sich einige Interviewpartner

⁵⁵ Interview Nr. 5.

⁵⁶ Interview Nr. 7.

für die noch ausstehende Regelung des Gesamtabchlusses umgekehrt gerade möglichst wenig Vorgaben.⁵⁷

In allen Interviews wurde deutlich, dass die Vermögensbewertung als eine zentrale Maßnahme der Umstellung verstanden wurde und erhebliche Ressourcen für die Bewertung aufgewendet wurden.

„Man muss ja erstmal einen Plan haben, wo hab ich überhaupt Anlagevermögen und wie gehe ich da ran. Wie kann ich rangehen, sodass ich so wenig wie möglich Aufwand damit habe.“⁵⁸

Die Aufwände wurden in der Regel zunächst unterschätzt. Die Ergebnisse der quantitativen Befragung weisen darauf hin, dass viele Kommunen versucht haben, den Wert ihres Vermögens möglichst genau, in einem objektiven Sinne zu erfassen und dieses Ziel letztlich nicht realisieren konnten. Mit großer Wahrscheinlichkeit wäre hier eine Beschränkung des Aufwands nach dem Pareto-Prinzip⁵⁹ sinnvoller gewesen.

Einige Interviewpartner berichteten, dass aus ihrer Sicht die zunächst vorhandene Unterstützung durch das Ministerium für Inneres und Sport im Laufe des Einführungsprozesses deutlich zurückgegangen sei. Mehrere Kommunen empfanden die Unterstützung insgesamt als unzureichend, wobei einige Gesprächspartner dies auf die, nach ihrem Kenntnisstand, reduzierten Ressourcen des Ministeriums und Personalwechsel zurückführten. Diese Wahrnehmung wird auch vom Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt (SGSA) geteilt.⁶⁰ So kam es beispielsweise nicht zu der von einigen Kommunen gewünschten Überarbeitung der Bewertungsrichtlinien. Auch hier darf allerdings bezweifelt werden, ob eine solche Überarbeitung die Qualität des Gesamtprozesses maßgeblich verbessert hätte.

Viele Kommunen entscheiden sich für eine Doppik-Software ihres bisherigen Software-Dienstleisters. Von der Vielschichtigkeit und Komplexität größerer und bewährter Softwarelösungen waren viele Kommunen offenbar eher verunsichert, so dass eine Zusammenarbeit mit dem bisherigen Partner oft als der einfachste Weg schien. Derzeit sind die befragten Kommunen, die bereits doppisch buchen, mit ihrer eingesetzten Software-Lösung im Wesentlichen zufrieden.

⁵⁷ Genauer untersucht werden könnte lediglich, ob grundsätzliche Entscheidungen der Bewertungsphilosophie für die Kommunen nicht eindeutig zu erkennen waren oder ob die Kommunen nicht über ausreichende Umsetzungskompetenzen verfügten.

⁵⁸ Interview Nr. 9.

⁵⁹ 20/80 Regelung.

⁶⁰ Vgl. Gespräch mit dem SGSA, siehe Anhang.

5.2.3 Aspekte einer neuen Steuerung

Einige interviewte Kommunen haben bereits eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) eingeführt, weitere Kommunen sind mit dem Aufbau einer KLR beschäftigt. Darüber hinaus gibt es in einzelnen Kommunen Ansätze eines Controlling und Reporting, z.B. erstellen zwei der befragten Kommunen Quartalsberichte. In vielen Kommunen erwiesen sich die Planungen zur Einführung einer KLR auf Nachfrage als eher vage. Dort ist man sich zwar der Notwendigkeit einer KLR bewusst, es gibt aber noch kaum konkrete Vorstellungen über Prozesse und Zeiträume, in denen die Einführung erfolgen soll. In Einzelfällen wurde prinzipielle Kritik an der KLR und dem Controlling insgesamt geübt. So wurde beispielsweise argumentiert, diese Instrumente fänden, weil sie aus der Privatwirtschaft stammten, in der Verwaltung keine Akzeptanz.

Keine der interviewten Kommunen hat derzeit eine systematische Steuerung über Ziele und Kennzahlen umgesetzt. Einige Interviewpartner verwiesen darauf, dass zunächst noch an der Optimierung des Rechnungswesens gearbeitet werden müsse. Bei den Interviewern entstand allerdings der Eindruck, dass die Einführung einer Steuerung über Ziele und Kennzahlen oftmals nicht als Teil der Doppik verstanden wird. Einige der interviewten Kommunen weisen bereits Ziele und Kennzahlen in ihren Haushaltsplänen aus. Dies ist insbesondere in Kommunen der Fall, die bereits früh mit der Einführung der Doppik begonnen haben und die im Umsetzungsprozess entsprechend fortgeschritten sind. Jedoch entsprechen auch in diesen Kommunen die Zielformulierungen oft nicht den SMART-Kriterien⁶¹ und auch eine Steuerungsrelevanz der oft sehr allgemeinen Zielformulierung ist nicht immer zu erkennen. Kennzahlen werden in Einzelfällen ausgewiesen, dann handelt es sich aber in der Regel um einfache Kennzahlen wie zum Beispiel Fallzahlen. Die Definition steuerungsrelevanter Kennzahlen wird allgemein als fachlich schwierige Aufgabe gesehen.

„Wir haben viele absolute Kennzahlen. Was uns fehlt sind Verhältniskennzahlen und diese zu erstellen ist schon schwierig.“⁶²

Allerdings ließ sich in einigen Kommunen auch erhebliche Skepsis an der Umsetzbarkeit einer Steuerung über Ziele und Kennzahlen ausmachen. Mehrere Interviewpartner vertraten die Meinung, dass eine solche Steuerung nicht gelingen werde.

Probleme bei der Umsetzung der Steuerung über Ziele und Kennzahlen werden einerseits bedingt durch das Desinteresse der zuarbeitenden Fachabteilungen an

⁶¹ Nach den sog. SMART-Kriterien sollen Ziele spezifisch, messbar, ambitioniert, realistisch und terminiert formuliert werden vgl. Klieve/Knirsch 2010, S. 218 und Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2011, S. 64.

⁶² Interview Nr. 7.

diesen Instrumenten gesehen. Andererseits vermuten die Interviewpartner aber auch bei der Politik ein nur geringes Interesse an einer Steuerung über Ziele und Kennzahlen.

„Es gibt ja den theoretischen Ansatz vom neuen Steuerungsmodell, dass die Politik die Ziele vorgibt. Der Weg, hat sich in der Praxis gezeigt, ist nicht gangbar. Es kommen sehr wenige Zielvorgaben seitens der Politik. Das hat unterschiedliche Gründe. So ist aber wieder die Verwaltung gefordert.“⁶³

5.2.4 Akzeptanz und Gesamteinschätzung

In Einzelfällen wurde von einer eher verunsichernden Wirkung von Schulungen für die Beschäftigten berichtet. Offenbar wurde in einigen Fällen das Ausmaß der Umstellung erst in den Schulungen deutlich, während der Nutzen der Umstellung für viele Beschäftigte aus operativen Bereichen nur sehr abstrakt oder gar nicht erkennbar wurde. In einigen Fällen wird auch weiterer oder kontinuierlicher Schulungsbedarf gesehen:

„Die gesamte Verwaltung müsste in den Einführungsprozess mehr einbezogen werden. Und die Mitarbeiter sollten permanent auf dem Laufenden gehalten werden.“⁶⁴

Die Schulung der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger erfolgte äußerst unterschiedlich, teilweise auch gar nicht, weil Verwaltungen der Politik signalisiert hatten, dass „sich nichts ändern“⁶⁵ werde. In einer Kommune konnte aber mit einer intensiven Schulung der Politik ein gutes Verständnis der Doppik und eine hohe Akzeptanz realisiert werden.

Im Rahmen der Interviews wurde deutlich, dass sowohl der Wissensstand über die Doppik als auch die Akzeptanz in vielen Kommunen noch nicht auf einem zufriedenstellenden Niveau sind. In Kommunen, die bereits seit längerer Zeit doppisch buchen, ist eine leichte Verbesserung der Akzeptanz in der gesamten Verwaltung in Form eines Gewöhnungseffektes festzustellen.

„Die Akzeptanz ist am größten, wenn der eigene Bereich von der Doppik betroffen ist.“⁶⁶

⁶³ Interview Nr. 14.

⁶⁴ Interview Nr. 2.

⁶⁵ Interview Nr. 7.

⁶⁶ Interview Nr. 8.

Eine Kommune fasste zusammen:

„Ganz am Anfang gab es große Ängste. Große Ängste und dadurch Abwehr. Jetzt ist es so, dadurch, dass sie mehr oder weniger mussten, wurde gesagt, jetzt machen wir das einfach. Und es ist dann kein Crash passiert. Auch die großen Meckerer mussten nachgeben.“⁶⁷

Insbesondere bei älteren Beschäftigten, die über einen sehr langen Zeitraum mit der Kameralistik gearbeitet hätten, sei die Akzeptanz eher gering ausgeprägt. Kritikpunkt bleibt nach wie vor die Tatsache, dass das Bundesland den Kommunen die Doppik verordnet, selbst aber Rechnungswesen, Haushalt und Steuerung im alten Stil beibehalten will.

Wie bereits in der quantitativen Befragung fiel auch in den meisten Interviews – trotz der erheblichen Bedenken und Probleme – die Gesamteinschätzung der Umstellung auf die Doppik positiv aus. Die Vermögenssituation werde transparenter. Insbesondere die Transparenz über den Vermögensverzehr sei ein deutlicher Mehrwert der Doppik, sie fördere das wirtschaftliche Denken und Handeln in Verwaltung und Politik. Jedoch bestätigten die meisten befragten Kommunen, dass durch die fehlenden gesetzlichen Vorgaben nicht mehr, sondern weniger Vergleichbarkeit zwischen den Kommunen gegeben sei.

Die Umsetzung des erstmals für 2016 verbindlichen Gesamtabchlusses sieht ein Teil der Interviewten kritisch.⁶⁸ Der Gesamtabschluss verursache großen Aufwand ohne einen erkennbaren Mehrwert zu bringen.

„Wenn wir den Gesamtabchluss erstellen, dann ist alles eigentlich schon vorbei. Man kann nichts mehr steuern, sondern nur noch etwas ablesen.“⁶⁹

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass ein Großteil der Kommunen, welche zumindest ihr Rechnungswesen modernisiert haben, den Umstellungsprozess als abgeschlossen betrachtet.

Die vagen Planungen zur Umsetzung der KLR, zum Steuerungsaspekt und die Einstellungen zum Gesamtabchluss zeigen, dass viele Kommunen ungern weitere Veränderungen umsetzen wollen. Dazu kommt, dass das Ziel, durch die Doppik die Steuerung zu verbessern, in einigen Kommunen in Vergessenheit geraten ist oder möglicherweise nie deutlich bekannt war. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse muss bezweifelt werden, dass eine Realisierung des Reformziels 2 „Ver-

⁶⁷ Interview Nr. 9

⁶⁸ In den meisten Interviews wurde der Gesamtabchluss nicht thematisiert.

⁶⁹ Interview Nr. 9.

besserung der Steuerung“ tatsächlich im Sinne der oben dargestellten Stufenthese (vgl. Kapitel 3) in den nächsten Jahren von einer Mehrzahl der Kommunen erreicht werden wird.

5.3. Analyse von Haushaltsplänen zur Umsetzung von Steuerungsinstrumenten

Um den Stand der Umsetzung des Ziels 2 „Verbesserte Steuerung“ zu überprüfen, wurden Haushaltspläne der Jahre 2013 bzw. 2014 aus verschiedenen Kommunen Sachsen-Anhalts gesichtet und analysiert. Dabei ging es vor allem darum, die formale Ausweisung von Zielen und Kennzahlen zu überprüfen und deren Steuerungsrelevanz einzuschätzen.

Zur Analyse wurden drei Typen gebildet:⁷⁰

1. Haushaltspläne vom **Typ 1** weisen keine oder nur sehr vereinzelt Ziele und Kennzahlen aus. Eine Steuerung der wesentlichen Ausgaben und Produkte des Haushalts ist mit diesen Zahlen nicht möglich. Hier zugeordnet wurden auch Haushalte die Zielformulierungen ohne Steuerungsrelevanz aufweisen, wie beispielsweise in Abbildung 13.

Möglicherweise könnte hier diskutiert werden, ob die Verpflichtung zur Formulierung von Zielen formal erfüllt wird. Sowohl in der Fachliteratur⁷¹ als auch vom Rechnungshof Rheinland-Pfalz⁷² wird allerdings davon ausgegangen, dass Ziele im Sinne des kommunalen Haushaltsrechts den sogenannten SMART-Kriterien⁷³ entsprechen müssen. Das heißt, Zielformulierungen müssten erkennen lassen, wie die Zielerreichung gemessen wird und welcher Zielwert wann erreicht werden soll.

⁷⁰ Vgl. ähnlich Weiß 2013b, S. 345 f. Ebd. S. 335 f. findet sich auch ein Beispiel für ein normatives Modell zur Ausweisung von Kennzahlen in kommunalen Haushalten.

⁷¹ Vgl. Klieve und Kirsch 2010, S. 218.

⁷² Vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2011, S. 64.

⁷³ Vgl. Fußnote 61.

Abbildung 13: Beispiel für eine Produktbeschreibung mit allgemeiner Zielformulierung ohne Steuerungsrelevanz und Messbarkeit, zugeordnet dem Typ 1

Produkt 571101 Wirtschaftsförderung		
Verwaltung	LR	Landrat
Teilplan	01	Verwaltungssteuerung
Produkt	571101	Wirtschaftsförderung
Produktinformation		
Beschreibung	Existenzgründungsförderung und -hilfen	
Produktverantwortg.	VM II	
Auftragsgrundlage	Organisationsverfügung Landrat	
Zielgruppe	Existenzgründer, Investoren, bestehende Unternehmen	
Ziele	Strategische Ziele Erhaltung und Stärkung der Wirtschaftskraft Operationale Ziele keine	
Art der Aufgabe	freiwillig	
Produktart	intern, extern	

Quelle: Haushaltsplan eines Landkreises im LSA.

Abbildung 14 zeigt ein interessantes Beispiel aus dem Haushaltsplan einer Gemeinde, in dem sich vergleichsweise detailliert ausgearbeitete Zielstellungen für das Produkt „Feuerwehr und Brandschutz“ finden. Allerdings existieren hier für die Ziele weder operationalisierte Zielgrößen noch terminierte Zielwerte. Auch dieser Haushalt wurde daher dem Typ 1 zugeordnet.

Abbildung 14: Beispiel für Kennzahlen zum Produkt „Feuerwehr und Brandschutz“ aus einem kommunalen Haushalt, zugeordnet dem Typ 2

Produkt 12600 Feuerwehr und Brandschutz	
Produktverantwortlicher Fachbereich 63 Serviceamt	Verantwortliche/r Feuerwehr
Mitwirkende Regiebetriebe	Auftrags- bzw. Rechtsgrundlage Brandschutzgesetz, GO LSA, Feuerwehr-Satzungen der Gemeinde, Feuerwehrrichtlinien, Feuerwehrdienstvorschriften, Mindestausrüstungsverordnung
Leistungen 12600.01 Gefahrenabwehr 12600.02 Gefahrenvorbeugung	Zielgruppe Allgemeinheit, Einwohner der Gemeinde, betroffene Personen, Behörden und Institutionen, Verbände Ziele Unterhaltung einer kostengünstigen und leistungsfähigen Feuerwehr, bedarfsgerechte Leistungserbringung zum Schutz vor lebens- oder existenzbedrohenden Gefahren, jederzeit funktionsfähige Hydranten durch regelmäßige Überprüfungen, Eintreffen am Einsatzort x Minuten nach Alarmierung, schnellstmögliche Absicherung des Einsatzortes und sachgerechte Gefahrenabwehr, ständige Verbesserung in den Einsatzabläufen aufgrund von vollständigen Informationen, Schadensminimierung und -begrenzung vorbeugender Schutz der Bevölkerung; Vermeidung von Bränden und Gefahren; ständige Einsatzbereitschaft; Förderung des Nachwuchses; Vorsorgeplanung zur Verhütung von Bränden und sonstigen Schadensereignissen (Prävention); Sensibilisierung der Bevölkerung im Umgang mit Bränden

Quelle: Haushaltsplan einer Gemeinde im LSA.

- Dem **Typ 2** wurden alle Haushaltspläne zugeordnet, die Ansätze für die Formulierung steuerungsrelevanter Ziele und Kennzahlen erkennen lassen. Die Ziele und Kennzahlen in diesen Haushaltsplänen sind aber heterogen und eine durchgehende, systematische Steuerung der wesentlichen Produkte und Aufwände ist mit den ausgewiesenen Zielen und Kennzahlen nicht möglich. Im Unterschied zu Typ 1 sind allerdings Ansatzpunkte zu erkennen, die bei einer entsprechenden Systematisierung zu einer sinnvollen Steuerungssystematik führen würden.

Abbildung 15 zeigt ein Beispiel für Kennzahlen zum Produkt „Wirtschaftsförderung“ im Haushaltsplan einer Stadt. Die Kennzahl „Anzahl angesiedelter Unternehmen“ misst die Wirkung des Produkts.⁷⁴ Daneben werden Leistungskennzahlen ausgewiesen. Der Haushaltsplan, dem dieses Beispiel entnommen wurde, wurde dem Typ 2 zugeordnet.

⁷⁴ Zur Systematik der Unterscheidung nach Leistungs-, Output- und Wirkungskennzahlen vgl. Weiß 2013b, S. 333 f.

Abbildung 15: Beispiel für Kennzahlen zum Produkt „Wirtschaftsförderung“ aus einem kommunalen Haushalt, zugeordnet dem Typ 2

Ziel	Kennzahl	Maßeinheit	Ansatz Vorjahr	Ansatz 2013	Planwert 2014	Planwert 2015	Planwert 2016
Betreuung ortsansässiger Unternehmen nach Lebenslagen ¹⁾	Anzahl d. kontaktierten Unternehmen	Anzahl	980	980	980	980	980
Sicherung und Stärkung ansässiger Unternehmen und Erhöhung d. Wirtschaftskraft	Anzahl betreuter Investitionsprojekte ansässiger Unternehmen ²⁾	Anzahl	40	25	25	20	20
Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen durch die Ansiedlung von Unternehmen	Anzahl der Kontakte zu nicht ortsansässigen Unternehmen (Ansiedlungsbegleitung aktiv/passiv) Summe	Anzahl	900	800	800	800	800
	Anzahl der angesiedelten Unternehmen ²⁾	Anzahl	10	5	5	5	o.A.
Standortanfragen Immobilienservice	Bearbtg. von Gewerbeimmobilienanfragen ²⁾	Anzahl	250	220	220	220	220

Quelle: Haushaltsplan einer Stadt im LSA.

- Dem **Typ 3** werden Haushaltspläne zugeordnet, die eine Steuerung der wesentlichen Produkte über Ziele und Kennzahlen prinzipiell ermöglichen würden. In diesen Haushaltsplänen müssten sich neben einer systematischen Ausweisung von Leistungs- und Wirkungszielen und entsprechenden Kennzahlen zumindest Ansätze eines strategisch ausgerichteten Zielsystems erkennen lassen.

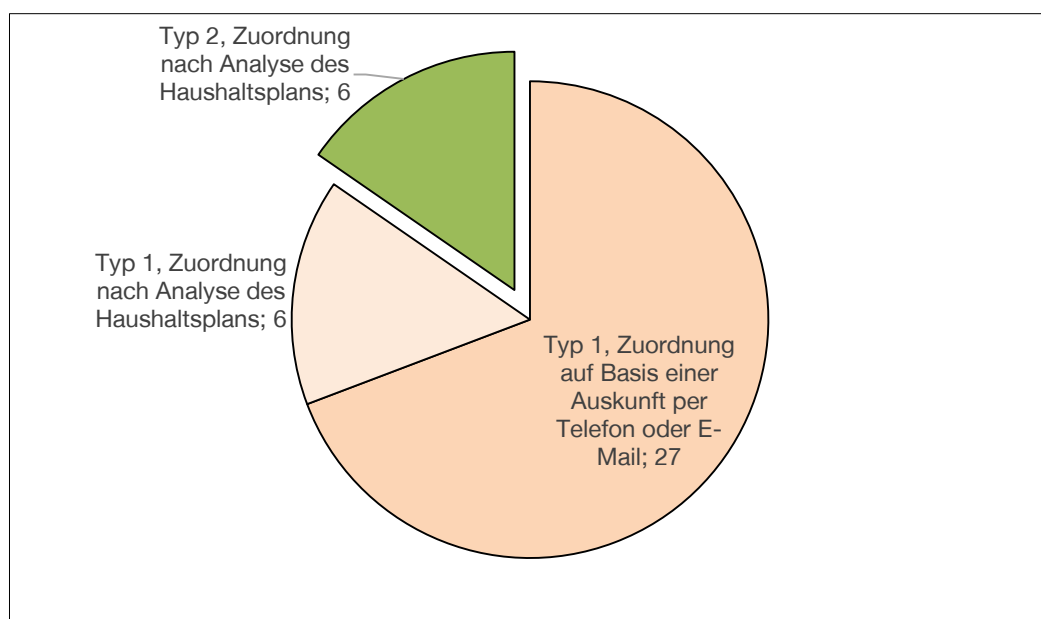
Der Zugang zu den Haushaltsplänen erwies sich teilweise als schwierig. Im Vergleich zu anderen Bundesländern stehen in Sachsen-Anhalt vergleichsweise wenige Haushaltspläne online zur Verfügung.⁷⁵ Zur Analyse wurden zunächst zwanzig Kommunen zufällig ausgewählt. Von zehn dieser Kommunen standen die

⁷⁵ Vgl. <http://www.haushaltssteuerung.de/doppische-haushaltsplaene-2013.html> und <http://www.haushaltssteuerung.de/doppische-haushaltsplaene-2014.html> zum Überblick. Erstaunlicherweise sind selbst in Gebietskörperschaften, die sogenannte Bürgerhaushaltsverfahren durchführen, die Haushaltspläne nicht immer einfach zugänglich, so etwa im Landkreis Mansfeld-Südharz, vgl. <http://www.mansfeldsuedharz.de/de/buergerhaushalt.html>.

Haushaltspläne im Internet zur Verfügung oder wurden uns auf telefonische Nachfrage zugesandt.⁷⁶ Die anderen zehn Kommunen gaben lediglich telefonisch Auskunft, dass keine oder keine steuerungsrelevanten Ziele und Kennzahlen in den Haushaltsplänen ausgewiesen würden.

Anschließend wurden 19 weitere Kommunen ausgewählt, die an der quantitativen Befragung teilgenommen und dort angegeben hatten, bereits mit Zielen und Kennzahlen zu arbeiten.⁷⁷ 16 Kommunen gaben telefonisch Auskunft, dass sie keine oder keine steuerungsrelevanten Kennzahlen im Haushaltsplan ausweisen würden.

Abbildung 16: Ergebnisse der Analyse von Haushaltsplänen (N=39)



Quelle: Eigene Darstellung.

Damit konnten insgesamt zwölf Haushaltspläne genauer analysiert werden. Sechs der untersuchten Haushaltspläne konnten dem Typ 2 zugeordnet werden. In diesen Haushaltsplänen werden für eine Mehrzahl bzw. alle Produkte Ziele und Kennzahlen in einer geeigneten Struktur ausgewiesen. Die Steuerungsrelevanz einiger Ziele und Kennzahlen ist sicher teilweise niedrig, teilweise auch nicht immer ganz deutlich erkennbar. Eine Einbindung in ein Konzept strategischer Steuerung ließ sich aber in keinem dieser Fälle finden, so dass wir keinen Haushaltsplan des Typs 3 für Sachsen-Anhalt bestätigen können. Abbildung 16 gibt einen quantitativen Überblick über die Ergebnisse.

⁷⁶ Im Rahmen der telefonischen oder schriftlichen Kontakte verwiesen viele Kommunen darauf, dass bislang die Priorität der Arbeit auf der Umstellung des Rechnungswesens und der Erstellung der Eröffnungsbilanz gelegen habe, weshalb Ziele und Kennzahlen nicht erarbeitet worden seien.

⁷⁷ Kontaktiert werden konnten nur Kommunen, die sich dazu bereit erklärt hatten, weitere Fragen zu den Daten der qualitativen Befragung zu beantworten.

Die Haushaltspläne des Typs 2 sind durchaus sehr heterogen und weisen große Unterschiede hinsichtlich der Systematik der Kennzahlenbildung und auch der Darstellung auf. Nicht in allen Haushaltsplänen werden systematisch Vorjahresergebnisse oder Planzahlen deutlich abgebildet. Vergleichsweise fortgeschrittene Ziel- und Kennzahlensysteme lassen sich in den Haushaltsplänen der Städte Magdeburg und Halle (Saale) finden.

Die Ergebnisse der quantitativen und der qualitativen Untersuchung sind damit nochmal bestätigt. Eine neue Form der Steuerung über Ziele und Kennzahlen ist im Rahmen der Doppik nur in wenigen Kommunen und dort auch nur ansatzweise entwickelt. Ob es sich dabei um ein Übergangsproblem handelt, lässt sich nicht eindeutig sagen. Viele Kommunen argumentieren zwar, die Entwicklung von Zielen und Kennzahlen sei der „zweite Schritt“ der Reform. Allerdings deuten die Ergebnisse der Haushaltsanalyse darauf hin, dass die Entwicklung von steuerungsrelevanten Zielen und Kennzahlen erhebliches Wissen und auch größere Ressourcen erfordert. Fraglich ist, inwiefern vor allem kleinere Kommunen diese Entwicklung aus eigenen Ressourcen heraus werden vollziehen können.

6 Fazit und Empfehlungen

Gemessen an den ursprünglichen Zielen ist die Reform des kommunalen Haushaltswesen bzw. des kommunalen Finanzmanagements in Deutschland bislang nur teilweise erfolgreich (vgl. Kapitel 3). Es zeigt sich, dass die Umsetzung in Sachsen-Anhalt prinzipiell der Logik folgt, die auch in anderen Bundesländern zu beobachten ist: Die meisten Kommunen stellen (zunächst nur) ihr Rechnungswesen um, während Aspekte einer neuen Steuerung, respektive eines neuen Managements der öffentlichen Aufgaben, nur wenig Beachtung finden. Schon hierdurch besteht das Risiko, den wesentlichen Nutzen der Reform nicht zu realisieren.

Der Einführungsprozess in Sachsen-Anhalt ist in seiner zeitlichen Dimension stark von der Verschiebung des Einführungstermins im Jahre 2008 und der nachfolgenden, von den Kommunen empfundenen Unsicherheit über die Verbindlichkeit der Doppik-Einführung auch im Kontext der Koalitionsverhandlungen 2011 geprägt. Diese Unsicherheiten führten zu teilweise sehr langen und phasenweise mit reduziertem Engagement betriebenen Einführungsprozessen und letztlich auch dazu, dass die gesetzlichen Fristen nicht überall eingehalten wurden.⁷⁸

Die flächendeckende Einführung der Doppik in den Kommunen Sachsens-Anhalts zum 01.01.2013 – bzw. 01.01.2014 – konnte nicht realisiert werden. Ein großer Teil der Kommunen – 58% der Kommunen, die an der Befragung teilgenommen haben – hat nach eigenen Angaben die Doppik-Einführung noch nicht abgeschlossen. Die Überschreitung dieser Stichtage ist aber im Gesamtblick der Reform ein eher nachrangiges Versäumnis. Es ist zu erwarten, dass alle Kommunen, die noch nicht auf die Doppik umgestellt haben, dies in einem angemessenen Zeitraum tun werden.

Die prinzipielle Akzeptanz der Doppik ist bei den Befragten – überwiegend Führungskräfte und Beschäftigte aus den Bereichen Kämmerei/Finanzwesen – noch als befriedigend einzuschätzen. Fortschritte werden vor allem hinsichtlich der Transparenz über den Ressourcenverzehr und die intergenerative Gerechtigkeit gesehen. Insgesamt ist festzustellen, dass Sachsen-Anhalt mit der verbindlichen Einführung der Doppik, sowohl im Sinne der ursprünglichen Reformziele als auch mit Blick auf Einheitlichkeit und Zukunftsfähigkeit des kommunalen Rechnungswesens, einen deutlichen Fortschritt realisiert hat – insbesondere gegenüber Ländern, die sich für ein Optionsmodell entschieden haben, das faktisch dazu führt,

⁷⁸ Die Folgen des Elbe-Hochwassers 2013 haben in einigen stark betroffenen Kommunen die Doppik-Einführung weiter verzögert, sind aber bezogen auf die Gesamtheit der Kommunen in Sachsen-Anhalt nicht der wesentlichste Grund für Verzögerungen.

dass nur wenige Kommunen auf die Doppik umstellen.⁷⁹ Die Akzeptanz der Doppik in den Verwaltungen insgesamt und bei der Politik ist sicher nicht zufriedenstellend.

Die Aufwände zur Umstellung liegen in den Kommunen Sachsen-Anhalts – auf Basis der teilweise vorsichtig zu bewertenden Schätzungen der Kommunen – zwischen ca. 100.000 € und ca. 500.000 €. Im Abgleich mit den vorliegenden Daten der KGSt, die 2007 für rein externe Kosten zwischen ca. 150.000 € und 210.000 € erhoben hat,⁸⁰ und dem Rechnungshof Rheinland-Pfalz, der für die Doppik-Umstellung Kosten zwischen 300.000 und – in wenigen Einzelfällen – 3 Mio. € errechnete,⁸¹ erscheinen diese Schätzungen plausibel. In Relation zu den Gesamtbudgets kommunaler Haushalte können diese Kosten nicht als überdimensioniert gelten. Die Diskussion über Aufwand und Kosten der Doppik könnte relativiert werden: Schon ein durch die Doppik erzielter Konsolidierungsbeitrag von einigen Zehntausend Euro pro Jahr würde mittelfristig zu einer Amortisation führen.⁸² Zudem verursachten auch die bisher genutzten kameralistischen Systeme Unterhalts- und Erneuerungskosten.

Zu den Kosten der Umstellung ergeben sich aus den vorliegenden Ergebnissen Anhaltspunkte für zwei Thesen, die weitergehend geprüft werden könnten. Zum einen könnte es sein, dass kleine Kommunen – bezogen auf die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner oder auf ihre Finanzkraft – für die Umstellung überproportionale hohe Aufwände hatten. Zum anderen ergibt sich die Frage, ob die von vielen Kommunen favorisierten IT-Systeme kleiner Anbieter wirklich zukunftsicher sind und auch ein anspruchsvolleres Finanzmanagement inklusive eines Controllings über Ziele und Kennzahlen überhaupt unterstützen. Mit einem gewissen Risiko werden hier weitere Kosten entstehen.

Auch die Frage, inwiefern die offensichtlich zu konstatierende Heterogenität der Vermögenserfassung zukünftig zu Problemen bzw. weiterem Anpassungsbedarf führen wird, wäre ggf. weiter zu untersuchen. In Anbetracht der Tatsache, dass die Ergebnisse auch die Kommunen selbst nicht zufriedenstellen, wäre ein ressourcenschonenderes Verfahren ohne Anspruch auf einen möglichst großen „Objektivität“ und Exaktheit hier sinnvoll gewesen und für noch ausstehende bzw. laufende Umstellungsprozesse in anderen Bundesländern zu empfehlen.

⁷⁹ Vgl. hierzu auch die Ergebnisse von Böhme/Blasch/Heindl 2013 auch dargestellt in Tabelle 1: Evaluationen zur Reform des kommunalen Haushaltswesens.

⁸⁰ Vgl. KGSt 2007.

⁸¹ Vgl. Rechnungshof Rheinland Pfalz 2011, S. 52

⁸² Konsolidierungsbeiträge können aber nur generiert werden, wenn auch die zweite Stufe der Reform realisiert wird, siehe dazu unten.

Instrumente einer neuen, outputorientierten Steuerung wurden bisher nur von einigen wenigen Kommunen implementiert. Selbst über die verpflichtend einzuführende KLR verfügen nur ca. ein Drittel der Kommunen, die an der Befragung teilgenommen haben. Die durchgeführte vertiefende Analyse kommunaler Haushalte (vgl. Abschnitt 5.3) bestätigt darüber hinaus die These, dass formale Umsetzung und Wirksamkeit eines Instruments nicht gleichzusetzen sind und Kommunen gerade den Stand der Umsetzung von Steuerungsinstrumenten höher einschätzen, als dies aus der Perspektive einer an den Zielen des Neuen Steuerungsmodells orientierten wissenschaftlichen Evaluation angemessen scheint.⁸³

Nur in einigen wenigen Kommunen Sachsen-Anhalts lassen sich erste Ansätze für eine Verbesserung der Steuerung ausmachen. Verschiedene Hinweise aus der quantitativen Befragung und den Interviews legen darüber hinaus die Folgerung nahe, dass ein „zweiter Schritt“ der Umsetzung, also eine umfassendere Umsetzung einer kommunalen Steuerung, allein aus der Initiative der Kommunen heraus nicht wahrscheinlich ist. In vielen Kommunen werden die entsprechenden Verfahren und Instrumente ohnehin für unrealistisch gehalten, in anderen für unnötig. Darüber hinaus fehlen in sehr vielen Kommunen konzeptionelles Wissen über den Aufbau einer ziel- und kennzahlenorientierten Steuerungssystematik und entsprechende Ressourcen. Nicht zuletzt scheint der Kenntnisstand der Politik über Verfahren der neuen Steuerung schlecht – ganz abgesehen von den erwartbaren Widerständen der Politik gegen die Bindung durch strategische Ziele.⁸⁴ Insgesamt besteht damit ein erhebliches Risiko, dass der erwartete Nutzen der neuen dopischen Haushaltsführung nicht realisiert werden kann, weil die nunmehr (potenziellen) verfügbaren Informationen nicht systematisch aufbereitet und nicht für eine gezielte Steuerung der kommunalen Leistungserbringung genutzt werden. Wie der Rechnungshof Rheinland-Pfalz feststellt, ist der Erfolg der Reform insgesamt in erheblichem Maße davon abhängig, dass die neuen Steuerungsmöglichkeiten auch in den Kommunen genutzt werden.⁸⁵

In Anbetracht der bekannten Probleme, die Wirksamkeit formaler Instrumente durch Maßnahmen der Kommunalaufsicht durchzusetzen,⁸⁶ und mit Blick auf die konzeptionellen Anforderungen liegt es nahe, über die Möglichkeit nachzudenken, mit Hilfe von standardisierten Kennzahlen-Sets und weichen Formen von Kennzahlenvergleichen Anreize für eine Weiterführung der Reform zu setzen. Gleichzeitig müsste allerdings auch das erkennbare Schulungsdefizit bei Führungskräften und Politik – nur ca. 25% der Befragten halten die Schulungen für diese Gruppen für ausreichend (vgl. Abb. 8 – Anteil der Kommunen, die den Aussagen voll

⁸³ Vgl. hierzu auch Weiß 2013a, S. 246 ff., Weiß 2013b, S.345 ff.,

⁸⁴ Vgl. Weiß 2013a, S. 234 ff.

⁸⁵ Vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2011, S. 70.

⁸⁶ Vgl. Holtkamp 2012, S. 159 ff., Busch 2013, S. 241.

oder überwiegend zustimmen) – bearbeitet werden. Diese Maßnahmen mögen in einer Zeit angestrenzter Haushaltskonsolidierung als anspruchsvoll oder wenig realistisch erscheinen. Die Frage ist allerdings, ob eine langfristige Konsolidierung ohne entwickeltes Controlling und entsprechende Steuerungssysteme einfacher sein wird.

7 Quellen- und Literaturverzeichnis

Bogumil, Jörg; Ebinger, Falk; Holtkamp, Lars (2011): Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW. In: Verwaltung & Management 17 (4), S. 171–180. Online verfügbar unter http://www.sowi.rub.de/mam/content/regionalpolitik/bogumil_ebinger_holtkamp_11.pdf.

Bogumil, Jörg; Ebinger, Falk; Holtkamp, Lars (2012): Vom Versuch, unerfreuliche Ergebnisse als normative Wissenschaft abzutun. In: Verwaltung & Management 18 (1), S. 3–6.

Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2012): Doppik in der Praxis: Bisher vor allem intransparent und ineffizient. In: Verwaltung & Management 18 (3), S. 115–117.

Böhme, Doris; Blasch, Kathrin; Heindl, Markus (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. Online verfügbar unter http://www.uni-bamberg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/sowi_lehrstuehle/verwaltungswissenschaft/vw2/Mitarbeiter/Evaluationsbericht_Bayern_final.pdf, zuletzt geprüft am 15.05.2014.

Budäus, Dietrich; Hilgers, Dennis (2011): Kann Doppik die öffentlichen Haushalte sanieren? Anmerkungen zu den Funktionen und der Leistungsfähigkeit des neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens. In: Marc Hansmann (Hg.): Kommunalfinanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze. 1. Aufl. Berlin: BWV, S. 253–273.

Burth, Andreas; Gnädinger, Marc (2011): Auf einen Blick. Haushaltsreformen in Deutschland. Online verfügbar unter <http://www.haushaltssteuerung.de/dokumente/auf-einen-blick-haushaltsreformen-in-deutschland.pdf>, zuletzt geprüft am 01.06.2012.

Busch, Manfred (2013): Wirkungsorientierte Steuerung im doppelischen Haushalt – Erfahrungen und Einschätzungen aus Nordrhein-Westfalen, in: der gemeindehaushalt, 11/2013, S. 241–244.

Deutscher Städtetag; PricewaterhouseCoopers (2011): Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. Ergebnisse eines Kooperationsprojekts des Deutschen Städtetages mit der PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Berlin.

Fischer, Edmund (2012): Neues Haushalts- und Rechnungswesen und Neue Steuerung: Funktioniert es und wenn ja, warum nicht? In: Verwaltung & Management 18 (3), S. 147–150.

Grimberg, Michael (2007): GemHVO - Doppik Sachsen-Anhalt. Kommentar. Ostbevern: Grimberg.

Grimberg, Michael (2013): Einführung der Doppik und Erfahrungen. In: Franz-Reinhard Habel und Jürgen Stember (Hg.): Wissenstransfer zwischen Hochschule und Kommunen. Wien: Lit-Verl. (Forschungsbeiträge zum Public Management, 6), S. 352–364.

Grimberg, Michael; Schneidewind, Thomas (2011): Grundlagen des Rechnungswesens in der öffentlichen Verwaltung. Ostbevern: Grimberg.

Häfner, Philipp (2009): Doppelte Buchführung für Kommunen. Einführung in die Praxis nach dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement. 4. Aufl. München: Rudolf Haufe Verlag GmbH et Co. KG.

Hilgers, Dennis; Burth, Andreas (2012): Der Mehrwert der kommunalen Doppik in Deutschland aus Sicht von Kämmerern und Haushaltspolitikern. Online verfügbar unter <http://www.doppik-studie.de/>, zuletzt geprüft am 15.05.2014.

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen; Steria Mummert Consulting AG (o. J.): NKF - Befragung 2008. Online verfügbar unter http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/3_NKF-Befragung_2008.pdf, zuletzt geprüft am 08.06.2014.

KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Hg. v. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt). Köln (B 5).

KGSt (2007): Doppik - Umstellung in bayerischen Kommunen. Praxisberichte aus der Gemeinde Hallbergmoos, Stadt Königsbrunn und dem Landkreis Ebersberg. Köln.

KGSt (2010): Stand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens. Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage. Köln.

Klieve, Lars Martin; Knirsch, Hanspeter (2010): Ziele und Kennzahlen im NKF. In: Verwaltungsrundschau 56. (7), S. 217–222.

Kroll, Alexander; Proeller, Isabella (2012): Steuerung mit Kennzahlen in den kreisfreien Städten. Ergebnisse einer empirischen Studie. Gütersloh.

Krüger, Stefan (o. J.): Der Weg des Landes Sachsen-Anhalt in die kommunale Doppik. Online verfügbar unter <http://www2.hs-harz.de/doppik/webinhalt/Doppik%20am%20FB/Veroeffentl/Aufsaeetze/Doppik-Kommune%2021.pdf>, zuletzt geprüft am 23.05.2014.

Land Sachsen-Anhalt (22.03.2006): Gesetz zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens für die Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt. Fundstelle: GVBl. LSA Nr. 10/2006, S. 128.

Land Sachsen-Anhalt (14.02.2008): Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform. Fundstelle: GVBl. LSA Nr. 3/2008, S. 40.

Lüder, Klaus (1996): Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens. Speyerer Verfahren. Stuttgart: Innenministerium Baden-Württemberg.

Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt (22.03.2006): Gesetz über ein Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen für die Kommunen im Land Sachsen-Anhalt vom 22.03.2006, Fundstelle: GVBl. LSA 2006, S. 128

Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt (22.12.2010): Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung. Gemeindehaushaltsverordnung Doppik – GemHVO Doppik. Fundstelle: GVBl. LSA 2010, S. 648. Online verfügbar unter http://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/jportal/portal/t/1727/page/bssah-prod.psmi?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&fromdocdoc=yes&doc.id=jlr-DoppikGemHVST2010rah-men&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=0#jlr-DoppikGemHVST2010pP1, zuletzt geprüft am 23.05.2014.

Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt (22.12.2010): Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung. Gemeindehaushaltsverordnung Doppik – GemHVO Doppik. Fundstelle: GVBl. LSA 2010, S. 648.

Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt (2010): Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen. Stichtag zur Einführung der Doppik. Magdeburg. Online verfügbar unter www.mi.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MI/MI/PDF_Dokumente/Abteilung_3/Kommunal финанzen/Aktualisierung_Januar_11/19.Stichtag_z_Einfuehrung_der_Doppik_Rundbrief_5.pdf, zuletzt geprüft am 03.06.2014.

Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt (2012): Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. Leitfaden für Rats- und Kreistagsmitglieder - Überarbeitete Fassung. Febr. 2012. Magdeburg. Online verfügbar unter http://www.mi.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MI/MI/PDF_Dokumente/Abteilung_3/Kommunal финанzen/Leitfaden_Ratsmitglieder_10_02_2012_mit_Unterschrift.pdf, zuletzt geprüft am 23.05.2014.

Mühlenkamp, Holger; Glöckner, Andreas (2010): Rechtsvergleich kommunale Doppik. Eine Synopse und Analyse ausgewählter Themenfelder des neuen, doppelischen kommunalen Haushaltsrechts der Bundesländer. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Speyer.

Oster, Rudolf (o. J.): Die Reform des Gemeindehaushaltsrechts. Online verfügbar unter http://www.vkda.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dokumente/Oster_Doppik_vkda.pdf, zuletzt geprüft am 01.06.2012.

Proeller, Isabella; Siegel, John Philipp (2012): Vom Versuch, über die Ergebnisse kommunaler Verwaltungsreformen zu diskutieren. Anmerkung zur Debatte über das (vermeintliche) Scheitern des NSM und des NKF. In: Verwaltung & Management 18 (3), S. 136–140.

Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2011): Kommunalbericht 2011. Speyer. Online verfügbar unter <http://www.rechnungshof-rlp.de/icc/internet/med/522/522408ec-4c63-9031-674b-ed5340d17ef8,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf>, zuletzt geprüft am 15.05.2014.

Reichard, Christoph (2011): Vom Versuch, NSM und NKF in einen Topf zu werfen. In: Verwaltung & Management 17 (6), S. 283–287.

Reichard, Christoph (2012): Umsetzung und Praxis des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. Eine Auswertung vorliegender Empirie. In: Verwaltung & Management 18 (3), S. 118–121.

Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) (2003): Auszug aus der Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena. Online verfügbar unter <http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQF-jAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mi.niedersachsen.de%2Fdownload%2F50624%2FIMK->

Beschluesse_zur_kommunalen_Doppik.pdf&ei=rzWfU7auJpSO4gTY-nIDgBQ&usg=AFQjCNG7GiJmTEvygGsTA-FrK9_02iO2hg&bvm=bv.68911936,d.bGQ&cad=rja, zuletzt geprüft am 14.05.2014.

Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK)

(21.11.2003a): Beschlussniederschrift über die 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena. Online verfügbar unter <http://www.foev-speyer.de/doppik/Downloads/IMK%20Reform%20des%20Gemeindehaushaltsrechts.pdf>, zuletzt geprüft am 01.06 2012.

Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK)

(21.11.2003b): Anlage 6 zum IMK-Beschluss vom 21.11.2003. Arbeitskreis III. Kommunale Angelegenheiten. Online verfügbar unter <http://www.haushaltsreform.de/IMK-Beschluss-2003-11-21-Anlage-6-Produktrahmen.pdf>, zuletzt geprüft am 01.06 2012.

Weiß, Jens (2013a): Die Transformation der kommunalen Verwaltung unter Einfluss des Neuen Steuerungsmodells. In: dms - der moderne Staat, Heft 1, S. 235–255.

Weiß, Jens (2013b): Kennzahlen zur Steuerung kommunaler Verwaltungen. In: Franz-Reinhard Habel und Jürgen Stember (Hg.): Wissenstransfer zwischen Hochschule und Kommunen. Wien: Lit-Verlag, S. 323-351.

8 Abkürzungsverzeichnis

Doppik	Doppelte Buchführung in Konten
GemHVO Doppik	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung
GemKVO Doppik	Gemeindekassenverordnung Doppik
GO LSA	Gemeindeordnung Sachsen-Anhalts
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LSA	Land Sachsen-Anhalt
NKHR	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell
öD	Öffentlicher Dienst
SGSA	Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt
SIKOSA e.V	Studieninstitut für kommunale Verwaltung Sachsen Anhalt e.V.

9 **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Beteiligung an der quantitativen Befragung (Angaben in Prozent, N=133).....	17
Abbildung 2: Einführung DOPPIK und Erstellung des ersten doppelischen Haushalts (Fragen 2.1.1, 2.1.3, 2.1.4; Angaben in ganzen Zahlen, N'=87).....	18
Abbildung 3: Stand der DOPPIK-Einführung, Anzahl Kommunen, die zum jeweiligen Termin die Einführung abgeschlossen haben (Frage 2.2; N'=78).....	19
Abbildung 4: Übersicht der einzelnen durchschnittlichen Kosten (Frage 2.3, Angaben in ganzen Zahlen, N'=45-54).....	20
Abbildung 5: Anzahl der Kommunen mit Y Einwohnern, die geschätzt X € Gesamtkosten der Einführung angeben (Frage 2.3, N'=58)	20
Abbildung 6: Auswahl von Softwareanbietern (Frage 2.4; Angaben in Prozent, N'=78).....	21
Abbildung 7: Die größten Umsetzungsschwierigkeiten bei der Einführung (Frage 2.8; Angaben in Prozent, N'=87, Mehrfachnennungen waren möglich)	22
Abbildung 8: Anteil der Kommunen, die den Aussagen voll oder überwiegend zustimmen (Frage 2.7.1-2.7.3, Angaben in Prozent, N'=73-77)	23
Abbildung 9: Anteil der Kommunen, die der Aussage voll oder überwiegend zustimmen (Fragen: 2.7.4-2.7.6; Angaben in Prozent, N'=76).....	23
Abbildung 10: Kommunen, die den Aussagen überwiegend zustimmen (Fragen 5.2.1-5.2.3, Angaben in Prozent, N'=71-72)	24
Abbildung 11: Haben Sie eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) oder werden Sie eine einführen? (Frage 3.4, Angaben in Prozent, N'=76)	25
Abbildung 12: Anteil der Kommunen, die angeben, die genannten Instrumente bzw. Verfahren eingeführt zu haben (Fragen 4.1, 4.2.1, 4.3-4.6; N' zwischen 74 und 65)	26
Abbildung 13: Beispiel für eine Produktbeschreibung mit allgemeiner Zielformulierung ohne Steuerungsrelevanz und Messbarkeit, zugeordnet dem Typ 1	35
Abbildung 14: Beispiel für Kennzahlen zum Produkt „Feuerwehr und Brandschutz“ aus einem kommunalen Haushalt, zugeordnet dem Typ 2	36
Abbildung 15: Beispiel für Kennzahlen zum Produkt „Wirtschaftsförderung“ aus einem kommunalen Haushalt, zugeordnet dem Typ 2	37
Abbildung 16: Ergebnisse der Analyse von Haushaltsplänen (N=39)	38

10 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Evaluationen zur Reform des kommunalen Haushaltswesens.. **Fehler!**
Textmarke nicht definiert.

Tabelle 2: Evaluierbare Ziele für Sachsen-Anhalt..... 13

11 Anhang

11.1. Fragebogen der quantitativen Erhebung

1. Allgemeines

1.1 Welche Funktion haben Sie in Ihrer Verwaltung?

Bürgermeister/in	3
Kämmerer/in, Leiter/in Finanzen	49
Mitarbeiter/in Kämmerei/Finanzen	25
Sonstige Führungsfunktion	5
Sonstige Beschäftigte	1
Ehrenamtliche Politik	0

Von vier Kommunen wurden zur dieser Frage keine Angaben gemacht.

1.2 Wie viele Einwohner hat Ihre Gemeinde/Stadt? (Größenklasse KGSt)

Gemeinden

Größenklasse 1: mehr als 400.000 Einwohner	1
Größenklasse 2: 200.000 bis 400.000 Einwohner	3
Größenklasse 3: 100.000 bis 200.000 Einwohner	4
Größenklasse 4: 50.000 bis 100.000 Einwohner	0
Größenklasse 5: 25.000 bis 50.000 Einwohner	7
Größenklasse 6: 10.000 bis 25.000 Einwohner	29
Größenklasse 7: weniger als 10.000 Einwohner	27

Landkreise und kreisfreie Städte

Größenklasse 1: mehr als 250.000 Einwohner	0
Größenklasse 2: 150.000 bis 250.000 Einwohner	11
Größenklasse 3: bis 150.000 Einwohner	2

Von drei Kommunen wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

**Offensichtliche Fehleingaben wurden korrigiert.*

1.3 Wie viele Mitarbeiter/innen sind....

in der Kernverwaltung beschäftigt?

mehr als 2.000	2
1.001 bis 2.000	0
501 bis 1.000	7
101 bis 500	10

weniger als 100	54
-----------------	----

1.3.2 in der Kämmerei/ Finanzwesen beschäftigt?

mehr als 100	1
75 bis 100	0
50 bis 74	0
25 bis 49	10
weniger als 25	62

Die Zahlen wurden von den Kommunen in einem freien Textfeld angegeben und im Zuge der Auswertung den dargestellten Kategorien zugeordnet.

Von 14 Kommunen wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

1.4 Hatten Sie 2012 und 2013 einen ausgeglichenen Haushalt?

1.4.1 Im Jahr 2012

Ja	5
Nein	5

Von 77 Kommunen wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

1.4.2 Im Jahr 2013

Ja	34
Nein	39

Von 14 Kommunen wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

2. Einführungsprozess und Status

2.1 Wann haben Sie...

2.1.1 mit der DOPPIK-Einführung begonnen? (Jahr)

2000	1
2001	1
2002	0
2003	4
2004	1

2005	6
2006	14
2007	7
2008	8
2009	1
2010	7
2011	6
2012	4
2013	8
2014	7
2015	0

Zwölf Kommunen konnten diese Teilfrage nicht beantworten oder machten keine Angaben dazu.

2.1.2 Ihre Eröffnungsbilanz erstellt? (Jahr)

2000	0
2001	0
2002	0
2003	0
2004	1
2005	1
2006	0
2007	0
2008	3
2009	0
2010	2
2011	3
2012	4
2013	6
2014	10
2015	1

56 Kommunen konnten diese Teilfrage nicht beantworten oder machten keine Angaben dazu

2.1.3 Ihren ersten doppelten Haushalt erstellt? (Jahr)

2000	0
2001	0
2002	0
2003	0
2004	1
2005	2
2006	0
2007	4
2008	0
2009	1
2010	6
2011	3
2012	5
2013	34
2014	8
2015	1

22 Kommunen konnten diese Teilfrage nicht beantworten oder machten keine Angaben dazu.

2.1.4 Ihren ersten Jahresabschluss erstellt? (Jahr)

2000	0
2001	0
2002	0
2003	0
2004	1
2005	1
2006	0
2007	0
2008	1
2009	2
2010	1
2011	1
2012	1
2013	6
2014	8

2015	3
------	---

62 Kommunen konnten diese Teilfrage nicht beantworten oder machten keine Angaben dazu.

2.2 Ist die Einführung der DOPPIK abgeschlossen?

Ja	32
Nein	46

davon voraussichtlicher Abschluss im Jahr:

2014	22
2015	15
2016	6
2017	2
2025	1

Die Jahre wurden von den Kommunen in einem freien Textfeld angegeben.

Von neun Kommunen wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht

2.3 Wie hoch war der Aufwand für die Einführung? Bitte schätzen Sie.....

2.3.1 die Kosten für die Software

100.001 bis 200.000	4
50.001 bis 100.000	7
10.000 bis 50.000	33
weniger als 10.000	6

Von 37 Kommunen wurden zu dieser Teilfrage keine Angaben gemacht.

2.3.2 die Kosten für die Schulung

mehr als 100.000	1
50.001 bis 100.000	7
10.000 bis 50.000	41
weniger als 10.000	5

Von 33 Kommunen wurden zu dieser Teilfrage keine Angaben gemacht.

2.3.3 die Kosten für sonstige Aufwendungen

1.000.001 bis 10.000.000	3
500.001 bis 1.000.000	0

100.001 bis 500.000	14
50.001 bis 100.000	3
10.000 bis 50.000	15
weniger als 10.000	10

Von 42 Kommunen wurden zu dieser Teilfrage keine Angaben gemacht.

2.3.4 den internen Arbeitsaufwand in Tagen

mehr als 5.000	3
1.000 bis 5.000	11
500 bis 1.000	11
weniger als 500	12

Von 50 Kommunen wurden zu dieser Teilfrage keine Angaben gemacht.

Die Zahlen wurden von den Kommunen in einem freien Textfeld angegeben und im Zuge der Auswertung den dargestellten Kategorien zugeordnet.

2.4 Für welche Software haben Sie sich entschieden?

C.I.P. Gesellschaft für Kommunale EDV-Lösungen mbH „Software Doppik“ o.ä.	16
H&H Datenverarbeitungs- und Beratungsgesellschaft mbH „pro Doppik“ o.ä.	15
Synergie kommunal GmbH „mpsnf komplett“ o.ä.	0
SASKIA Informationssysteme GmbH „SASKIA IFR Doppik“ o.ä.	3
INFOMA „Finanzwesen Doppik NKR/NKFsystem“ o.ä.	8
DATEV „Softwarepaket DATEVkommunal“ o.ä.	0
MPS Software & Systems GmbH „mpsnf“ o.ä.	8
Sonstige Software	28

Von neun Kommunen wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

2.5 Welcher Anteil der Mitarbeiter/innen in der gesamten Verwaltung wurde im Rahmen der Einführung geschult? Bitte schätzen Sie den ungefähren Anteil.

bis 25%	41
bis 50%	18
bis 75%	6

bis 100%	11
----------	----

Von elf Kommunen wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

2.6 Haben Sie für die Einführung Unterstützung in Anspruch genommen?

Externe Beratung	51
Einstellung eines/einer Verwaltungshelfers/in	48
Beratung/Betreuung durch das Ministerium für Inneres und Sport	1
Sonstige Unterstützung	23
Keine weitere Unterstützung	5

Bei dieser Frage waren Mehrfachnennungen möglich.

2.7 Bitte geben Sie an, wie weit Sie den folgenden Aussagen zustimmen würden.

2.7.1 Die Führungskräfte sind für die Anwendung der DOPPIK ausreichend geschult und qualifiziert.

stimme zu	9
stimme eher zu	15
teils teils	31
stimme eher nicht zu	14
stimme nicht zu	8

Von zehn Kommunen wurden zu dieser Teilfrage keine Angaben gemacht.

2.7.2 Die Mitarbeiter/innen sind für die Anwendung der DOPPIK ausreichend geschult und qualifiziert.

stimme zu	9
stimme eher zu	28
teils teils	27
stimme eher nicht zu	9
stimme nicht zu	5

Von neun Kommunen wurden zu dieser Teilfrage keine Angaben gemacht.

2.7.3 Die Mitglieder des Rates/ des Kreistags sind für die Anwendung der DOPPIK ausreichend geschult.

stimme zu	7
-----------	---

stimme eher zu	11
teils teils	26
stimme eher nicht zu	18
stimme nicht zu	12

Von 13 Kommunen wurden zu dieser Teilfrage keine Angaben gemacht.

2.7.4 Die Akzeptanz der DOPPIK bei den Führungskräften ist gut.

stimme zu	3
stimme eher zu	14
teils teils	26
stimme eher nicht zu	23
stimme nicht zu	10

Von elf Kommunen wurden zu dieser Teilfrage keine Angaben gemacht.

2.7.5 Die Akzeptanz der DOPPIK bei den Mitarbeitern ist gut.

stimme zu	3
stimme eher zu	10
teils teils	29
stimme eher nicht zu	25
stimme nicht zu	9

Von elf Kommunen wurden zu dieser Teilfrage keine Angaben gemacht.

2.7.6 Die Akzeptanz der DOPPIK in der Politik ist gut.

stimme zu	2
stimme eher zu	6
teils teils	32
stimme eher nicht zu	19
stimme nicht zu	17

Von elf Kommunen wurden zu dieser Teilfrage keine Angaben gemacht.

2.7.7 Der doppische Haushalt hat innerhalb der Verwaltung für mehr Transparenz gesorgt.

stimme zu	4
stimme eher zu	10
teils teils	20
stimme eher nicht zu	17
stimme nicht zu	23

Von 13 Kommunen wurden zu dieser Teilfrage keine Angaben gemacht.

2.7.8 Der doppische Haushalt hat in der Politik zu mehr Transparenz über die Verwaltungsleistungen geführt.

stimme zu	0
stimme eher zu	5
teils teils	21
stimme eher nicht zu	20
stimme nicht zu	27

Von 14 Kommunen wurden zu dieser Teilfrage keine Angaben gemacht.

2.8 Wo lagen die größten Umsetzungsschwierigkeiten?

Auswahl der Software	1
Umstellung auf die Software	23
Unzureichende rechtliche Vorschriften	53
Fehlendes Fachwissen in der Verwaltung	45
Fehlende Akzeptanz / Sinn der Umstellung nicht erkennbar	55
Zeitlich zu enge Projektplanung	15
Aufwand zur Vermögenserfassung	72
Kosten	42
Unzureichende Schulung	10
Widerstände in der Politik	7
Sonstiges	11

Bei dieser Frage waren Mehrfachnennungen möglich.

3. Ziel 1 Modernisierung des Rechnungswesens

3.1 Ist der Haushaltsausgleich nach Einführung der DOPPIK einfacher oder schwieriger zu realisieren?

Einfacher	3
Schwieriger	44
Unverändert	27

Von 13 Kommunen wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

3.2 Hat die DOPPIK zu einer realistischeren Darstellung der Finanzsituation in der Kommune geführt?

Ja	28
Nein	19
unklar / nicht zu beurteilen	30

Von zehn Kommunen wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

3.3 Sind Sie mit den Ergebnissen der Vermögensbewertung zufrieden?

Ja	36
Nein	28

Von 23 Kommunen wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

3.4 Haben Sie eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) oder werden Sie eine KLR einführen?

KLR bereits eingeführt	25
Einführung im nächsten Jahr geplant	14
Einführung mittelfristig geplant	33
Keine Einführung KLR geplant	4

Von elf Kommunen wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

3.5 Hat die DOPPIK Impulse für die Haushaltskonsolidierung gebracht?

Ja	9
Nein	64

Von 14 Kommunen wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

4. Ziel 2 Verbesserte Steuerung

4.1 Werden zu den Produkten Ziele und Kennzahlen im Haushalt ausgewiesen?

Ja	34
Nein	41

Von zwölf Kommunen wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

4.2 Werden Produkte und Aufwendungen nach Zielen und Kennzahlen gesteuert?

Ja	9
Nein	63

Von 15 Kommunen wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

4.3 Durch wen werden die Produkte und Aufwendungen nach Zielen und Kennzahlen gesteuert?

durch die Produktverantwortlichen	14
durch die Kämmerei	15
durch die Politik	4

Von 54 Kommunen wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

4.4 Gibt es aus Ihrer Sicht Ansätze zu einer strategischen Steuerung der Verwaltung durch die Politik (strategische Ziele, Diskussionen der Politik über Produktziele/Kennzahlen o.ä.)?

Ja	12
Nein	54

Von 21 Kommunen wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

4.5 Gibt es ein systematisches Controlling (regelmäßige Erhebung und Auswertung von Kennzahlen)?

Ja	15
Nein	58

Von 14 Kommunen wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

4.6 Gibt es ein systematisches Reporting (regelmäßiger Bericht über Kennzahlen mit Analysen und Kommentierungen)?

Ja	9
Nein	62

Von 16 Kommunen wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

4.7 Nehmen Sie an Benchmarkings/Leistungsvergleichen teil?

Ja	9
Nein	60

Von 18 Kommunen wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

5. Gesamteinschätzung und Ausblick

5.1 Ist aus Ihrer Sicht die DOPPIK sinnvoller als der kamerale Haushalt?

Ja	42
Nein	29

Von 16 Kommunen wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

5.2 Bitte geben Sie an, wie weit Sie den folgenden Aussagen zustimmen würden.

5.2.1 Im doppelhaushalt werden der Ressourcenverbrauch und Folgewirkungen deutlicher.

stimme zu	34
stimme eher zu	20
teils teils	14
stimme eher nicht zu	2
stimme nicht zu	2

Von 15 Kommunen wurden zu dieser Teilfrage keine Angaben gemacht.

5.2.2 Der doppische Haushalt hilft, das Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit umzusetzen.

stimme zu	13
stimme eher zu	18
teils teils	26
stimme eher nicht zu	5
stimme nicht zu	9

Von 16 Kommunen wurden zu dieser Teilfrage keine Angaben gemacht.

5.2.3 Der doppische Haushalt hat die Transparenz über Ausgaben und Leistungen der Verwaltung verbessert.

stimme zu	6
stimme eher zu	15
teils teils	25
stimme eher nicht zu	10
stimme nicht zu	15

Von 16 Kommunen wurden zu dieser Teilfrage keine Angaben gemacht.

5.2.4 Durch die DOPPIK hat sich die Steuerung der Verwaltung verbessert.

stimme zu	2
stimme eher zu	5
teils teils	25
stimme eher nicht zu	18
stimme nicht zu	19

Von 18 Kommunen wurden zu dieser Teilfrage keine Angaben gemacht.

5.2.5 Durch die DOPPIK hat sich das Verhältnis von Politik und Verwaltung verändert.

stimme zu	1
stimme eher zu	4
teils teils	22
stimme eher nicht zu	16
stimme nicht zu	28

Von 16 Kommunen wurden zu dieser Teilfrage keine Angaben gemacht.

5.2.6 Die DOPPIK fördert betriebswirtschaftliches Denken und Handeln.

stimme zu	13
stimme eher zu	23
teils teils	19
stimme eher nicht zu	10
stimme nicht zu	8

Von 14 Kommunen wurden zu dieser Teilfrage keine Angaben gemacht.

5.2.7 Die DOPPIK hat bei uns insgesamt eine breite Akzeptanz.

stimme zu	1
stimme eher zu	7
teils teils	25
stimme eher nicht zu	19
stimme nicht zu	20

Von 15 Kommunen wurden zu dieser Teilfrage keine Angaben gemacht.

5.3 Inwiefern würden Sie der Aussage zustimmen, dass Sie die DOPPIK erfolgreich eingeführt haben?

stimme zu	8
stimme eher zu	13
teils teils	31
stimme eher nicht zu	12
stimme nicht zu	9

Von 14 Kommunen wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

5.4 Um evt. notwendige Rückfragen zu ermöglichen möchten wir gerne Ihre Zugriffsdaten vorübergehend speichern. Zur Auswertung werden die Daten anonymisiert. Sind Sie damit einverstanden, dass Ihre Daten – ausschließlich zur Durchführung der Befragung – vorübergehend gespeichert werden?

11.2. Leitfaden – Qualitatives Interview

Begrüßung

Vorstellung (Projektgruppe, Projekthalt, Name)

„Wir haben Sie um dieses Interview gebeten, da wir im Rahmen eines Projekts der Hochschule Harz die Einführung der DOPPIK im Land Sachsen-Anhalt untersuchen. Wir sind daran interessiert zu erfahren, wie die Umstellung von der Kamegalistik auf die DOPPIK in Ihrer Verwaltung abgelaufen ist und wie Sie die Erreichung der gesetzten Ziele einschätzen. Wir wollen durch die persönliche Befragung Ihre gesammelten Erfahrungen festhalten und daraus ein Gesamtbild erstellen.“

Unsere Projektgruppe hat bereits eine schriftliche Umfrage durchgeführt. Daran haben sich knapp 80% der Kommunen in Sachsen-Anhalt beteiligt. In der Auswertung konnten wir erkennen, dass die ursprünglichen Ziele der DOPPIK-Einführung derzeit nur teilweise erreicht werden.

Das Interview ist in folgender Weise untergliedert: Es gibt drei Teile, der erste behandelt die DOPPIK formal (also Einführungsprozess in Ihrer Verwaltung und Veränderung), der zweite die Steuerungsmöglichkeiten und zum Schluss befassen wir uns mit den Perspektiven der DOPPIK. Das Interview wird ungefähr 45-60 Minuten dauern.

Wenn Sie einverstanden sind, würden wir gern das Gespräch mit dem Tonband protokollieren, allein schon deshalb, damit wir später nicht nur auf unser Gedächtnis angewiesen sind, sondern tatsächlich den genauen Gesprächsverlauf nachvollziehen können. Natürlich werden wir die Tonbandaufnahme nach den geltenden Datenschutzgesetzen behandeln. Es werden also keinerlei personenbezogenen Daten weitergegeben oder veröffentlicht. Außerdem werden sämtliche Angaben, aus denen Rückschlüsse auf Ihre Person gezogen werden könnten, bereits bei der Auswertung anonymisiert. Deshalb können Sie Ihre Meinung frei äußern, denn dann wird das Interview für uns erst wertvoll.

Damit wir im Gesprächsverlauf nichts vergessen, haben wir unsere Fragen noch einmal in diesem Leitfaden festgehalten. Das heißt aber nicht, dass wir alle diese Fragen völlig schematisch abhaken werden. Es ist vielmehr wahrscheinlich, dass wir davon das ein oder andere Mal abweichen werden, um bestimmte Aspekte, die besonders interessant sind, etwas ausführlicher zu besprechen.

Dann würden wir jetzt mit dem Interview beginnen und die Aufnahme starten.“

Themenblock 1

Zunächst wollen wir auf den Einführungsprozess eingehen. Stichtag für die DOPPIK-Einführung in Sachsen-Anhalt war der 01.01.2013. Es hat sich in der Praxis gezeigt, dass sich die Einhaltung dieses Stichtags schwierig gestaltet hat.

- **Wie weit ist die DOPPIK-Einführung aus Ihrer Sicht abgeschlossen?**
- **Was sind die größten Veränderungen durch die Doppik?**
- **Wie ist der Einführungsprozess bei Ihnen abgelaufen?**
 - Wann → Zeitraum ausreichend?
 - Konzept?
 - Fehleinschätzung Aufwand?
 - Rechtliche Vorgaben ausreichend? Wie schätzen Sie die Rolle des Ministeriums hier ein?
 - Aufwand- und Kostensituation (Personalbedarf durch die Einführung der DOPPIK langfristig gestiegen?)
 - (Wurden zusätzliche Mitarbeiter/Verwaltungshelfer dafür eingestellt/ abgestellt?)
 - Inwieweit sind die Mitarbeiter insgesamt in der Lage mit der Doppik umzugehen?
- **Was waren die größten Probleme/Schwierigkeiten bei der Umstellung und warum?**
 - Worin konkret?
 - Software
 - Kostenaufwand
 - Mitarbeiterkompetenzen
 - Sinnhaftigkeit/Einstellung der Führungskräfte/Mitarbeiter
 - Vermögensbewertung (durch wen? Wie?)
 - Erhielten Sie Hilfestellungen bei Problemlösungen? (Von wem und in welcher Form?)
 - Wie haben Sie diese gelöst?

- **Wie hat sich die Einführung der DOPPIK auf die Arbeitsmoral/Stimmungslage der Mitarbeiter ausgewirkt?**
- **Welche Software nutzen Sie, wie zufrieden sind Sie mit der Software? Wo liegen Probleme/Defizite?**

Themenblock 2

Ein wichtiges weiteres Ziel sollte die Verbesserung der Verwaltungssteuerung sein, insbesondere durch die Nutzung von Zielen, Kennzahlen für die Produkte.

- **Für welche Produkte haben Sie Ziele und Kennzahlen gebildet?**
- **Inwieweit gelingt eine Steuerung mit diesen Kennzahlen?**
 - Zukünftig geplant?
- **Wie weit kann das Controlling/KLR bereits zur Steuerung beitragen?**
 - Zukünftig?
- **Inwieweit wurden die Ziele in ihrer Verwaltung Ihrer Meinung nach erreicht?**
- **Inwiefern steuert die Politik mithilfe von Kennzahlen und Zielen?**
 - Wie kam es zu dieser Entwicklung?
 - Werden Ziele und Kennzahlen vorgegeben?
 - Wie läuft der haushaltspolitische Beratungsprozess ab?

Themenblock 3

Als letztes geht es um ihre Gesamteinschätzung und den Ausblick in die Zukunft.

- **Wo sehen Sie Bedarf zur Nachsteuerung?**
- **Gibt es Bereiche, wo Sie dem Ministerium (oder anderen) empfehlen würden, Regelungen zu ergänzen?**
- **Was hat Ihrer Ansicht nach die Einführung der DOPPIK bisher gebracht?**
 - Vorteile/Nachteile (Kameralistik vs. Doppik)
- **Was würden Sie beim nächsten Mal anders machen?**
- **Was sollte vermieden werden?**

„Vielen herzlichen Dank für die Beantwortung der Fragen und für Ihre Zeit. Möchten Sie uns noch etwas sagen? Oder haben Sie Fragen? Nach Abschluss aller Interviews und des Projekts in diesem Sommer werden die gesammelten Daten ausgewertet und in einem Bericht veröffentlicht. Diesen können Sie bei Interesse gern erhalten.“

11.3. Nachweis über die geführten Interviews

Lfd. Nr.	Datum des Interviews	GK	Amt bzw. Funktion des Gesprächspartner/ der Gesprächspartner	Interview geführt durch
1.	16.04.2014	4	Amtsleiter, Sachbearbeiter	Heinemann
2.	22.04.2014	7	Kämmereimitarbeiter	Hempel
3.	23.04.2014	7	Kämmereimitarbeiter	Heinemann
4.	24.04.2014	6	Fachgebietsleiter, Kassenleiter, Sachbearbeiter	Belitz
5.	29.04.2014	6	Kämmereimitarbeiter	Hempel
6.	06.05.2014	7	Bürgermeister, Mitarbeiter Finanzen, Mitarbeiter Doppik	Hempel
7.	06.05.2014	5	Amtsleiter, Sachbearbeiter	Heinemann
8.	07.05.2014	6	Projektleitung Doppik	Belitz
9.	07.05.2014	2	Projektkoordinator Doppik	Neufeld

GK: Größenklassen nach KGSt:

Größenklasse 1: mehr als 400.000 Einwohner

Größenklasse 2: 200.000 bis 400.000 Einwohner

Größenklasse 3: 100.000 bis 200.000 Einwohner

Größenklasse 4: 50.000 bis 100.000 Einwohner

Größenklasse 5: 25.000 bis 50.000 Einwohner

Größenklasse 6: 10.000 bis 25.000 Einwohner

Größenklasse 7: weniger als 10.000 Einwohner

11.4. Kurzprotokoll des Gesprächs mit dem Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt am 11.03.2014

Im Rahmen des Projekts hat am 11.03.2014 ein Termin mit dem Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt stattgefunden. An dem Gespräch nahmen der Landesgeschäftsführer Herrn Jürgen Leindecker und die zuständige Sachgebietsleiterin Frau Andrea Pankrath teil. Es wurde sowohl über den Verlauf des Einführungsprozesses der DOPPIK, als auch die damit verbundenen Probleme in den Kommunen gesprochen. Des Weiteren wurden Möglichkeiten zur Nachsteuerung erläutert und ein Ausblick in die Zukunft gegeben.

Zu Beginn der Diskussionen in S.-A. (ca. 1998) war der SGSA der Meinung, dass der Umstellungsaufwand sehr hoch sei und die DOPPIK nicht mehr Transparenz als ein erweitertes kamerales System mit sich bringe. Jedoch konnte das angestrebte Wahlrecht zur Einführung nicht erreicht werden. Während des Einführungsprozesses begleitete der SGSA das Ministerium für Inneres und Sport und informierte und beriet die Städte und Gemeinden. Ab dem Jahr 2003 arbeitete der SGSA in einer selbst initiierten gemeinsamen Arbeitsgruppe der kommunalen Spitzenverbände an der Erarbeitung einer ersten Bewertungsrichtlinie für die Kommunen in Sachsen-Anhalt sowie an der Entwicklung der rechtlichen Vorschriften in der Gemeindeordnung und einer doppelischen Gemeindehaushalts- und Gemeindekassenverordnung und in weiteren Arbeitsgemeinschaften sowie dem Lenkungsbeirat mit. Der SGSA gibt an, dass etwa ein Drittel der Kommunen in Sachsen-Anhalt im Haushaltsjahr 2013 noch nicht doppisch buchte. Gründe dafür seien unter anderem der allgemeine Personalabbau, die Überalterung des Personals und weitere eher ungünstige Rahmenbedingungen wie die Gebietsreform.

Positiv bewertet der SGSA, dass durch das Drei-Komponenten-System der DOPPIK die Folgekosten der Investitionen ins Bewusstsein der Verwaltungen rücken und der Ressourcenverbrauch an sich besser dargestellt wird. Der Umsetzungsstand hinsichtlich der strategischen Steuerung durch die Politik, sowie die Steuerung durch Kennzahlen wird eher kritisch gesehen. Das Instrument der Steuerung könne erst angewandt werden, wenn Stabilität im täglichen Prozess und ein Umdenken bei den Stadträten und Mitarbeitern der Verwaltung erfolgt sei. Hier sieht der SGSA in den zukünftigen Jahren den größten Handlungsbedarf und benennt aus diesem Grund bei dem Nachsteuerungsbedarf die Fortbildung der Stadträte als ein wichtiges Kriterium. Es sollte außerdem mehr auf die Finanzrechnung der Kommunen geachtet werden, da der Ergebnishaushalt häufig ausgeglichen sei, jedoch die Kassenkredite sehr hoch sein können und in den vergangenen Jahren weiter gestiegen seien.

Abschließend wurde angemerkt, dass die DOPPIK mehr Zeit und Stabilität besonders für kleinere Kommunen benötigt. Der SGSA geht davon aus, dass die Umsetzung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens zeitnah vollzogen sein wird aber erst in einigen Jahren, vielleicht ab ca. 2020 alle Kommunen in Sachsen-Anhalt, die mit dem neuen Haushaltsrecht vermittelten Instrumente nachhaltig und erfolgreich nutzen werden.