

Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens

**Ergebnisse eines Kooperationsprojekts des
Deutschen Städtetages mit der PricewaterhouseCoopers AG
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft**

Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens

Ergebnisse eines Kooperationsprojekts des Deutschen Städtetages mit der PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Herausgegeben vom Deutschen Städtetag und von der PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Von Dr. Stephan Articus und Wolfgang Wagner

Unter Mitarbeit von Peter Detemple, Dr. Birgit Frischmuth, Andreas Hellenbrand, Gerrit Kronenberg und Frank Weise

Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen, Mikroverfilmung, die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Medien sind ohne Zustimmung des Verlags nicht gestattet.

Die Ergebnisse der Studie sind zur Information der Mitglieder des Deutschen Städtetages und der Mandanten der PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bestimmt. Sie entsprechen dem Kenntnisstand der Autoren zum Zeitpunkt der Veröffentlichung. Für die Lösung einschlägiger Probleme greifen Sie bitte auf die in der Publikation angegebenen Quellen zurück oder wenden sich an die genannten Ansprechpartner.

Geleitwort

„Man hat behauptet, [...] die Welt werde durch Zahlen regiert, [...] das aber weiß ich, dass die Zahlen uns belehren, ob sie gut oder schlecht regiert werde.“

Johann Wolfgang von Goethe, 1830

Zur Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens – oft als Jahrhundertreform bezeichnet – ist festzustellen: Es vollziehen sich in den Kommunalverwaltungen grundlegende Veränderungen beim Generieren und Aufbereiten von Informationen zur finanziellen Situation und zu den Leistungen der Kommunen für die Bürgerinnen und Bürger. Vor allem die Änderungen in der finanzpolitischen Steuerung zielen auf einen Paradigmenwechsel.

Sind wir in unserem föderalen Staatswesen zu solchen grundlegenden Reformen fähig? Einerseits hören wir zur Umsetzung der kommunalen Doppik von einzelnen Reformkritikern: „Wir bleiben in unserer Verwaltung bei der Kameralistik – da wissen wir, was wir haben“, obwohl vor fast zwanzig Jahren doch gerade das Wissen darüber, was man „mit der Kameralistik hat“, Grund genug war, die Reform einzuleiten. Andererseits verweisen die Reformbefürworter auf die Stärke der Doppik: die am Ressourcenverbrauch und der intergenerativen Gerechtigkeit orientierte Steuerung. Welche Einschätzung ist zutreffend?

Der Deutsche Städtetag und PricewaterhouseCoopers (PwC) haben sich stets zur Notwendigkeit der Reform bekannt, wir haben aber auch auf folgende Gesichtspunkte hingewiesen:

1. Die Umsetzung der Reform ist mit personellem, organisatorischem, zeitlichem und finanziellem Aufwand verbunden. Daher brauchen wir eine angemessene Übergangszeit für das neue Gemeindehaushaltsrecht. Der Deutsche Städtetag hat sich für eine Übergangszeit von fünf Jahren ausgesprochen. Zu lange Übergangsfristen und unterschiedliche Zeithorizonte für die Einführung der kommunalen Doppik in den einzelnen Bundesländern bergen allerdings die Gefahr einer auf längere Sicht unterschiedlichen Ausprägung des Rechnungswesens im Bundesgebiet mit negativen Begleiterscheinungen für eine aussagekräftige und konsistente Finanzstatistik.
2. Beim Reformbeschluss durch die Innenministerkonferenz lagen noch keine Umstellungserfahrungen vor und schon deshalb wurde für Übergangsvorschriften in der Einführungsphase geworben. Das bezog sich insbesondere auf mögliche Konsequenzen aus der Umstellung für den Haushaltsausgleich, der mit dem ressourcenorientierten, neuen Haushalts- und Rechnungswesen naturgemäß schwerer zu erreichen ist als unter kamerale Rahmenbedingungen.
3. Allein mit Änderungen im Rechnungswesen oder mit einem neuen Gemeindehaushaltsrecht ist keine Lösung der finanziellen Probleme der Kommunen zu erwarten. Diese Reform bringt kurzfristig nicht mehr Geld in die Kassen, sondern vor allem mehr Transparenz und Klarheit über die finanzielle Lage.

4. Es war schlicht nicht akzeptabel, dass öffentliche Verwaltungen keine Aussagen zu ihrem vollständigen Ressourcenverbrauch (einschließlich Abschreibungen für den Werteverzehr und anstehender Pensionslasten) oder zu ihrem Vermögen treffen können. In Zeiten immer knapper werdender öffentlicher Mittel und wachsender Komplexität von Entscheidungen ist es umso dringlicher, für Transparenz zur Ressourcenausstattung zu sorgen. Nur so besteht die Chance, politische Entscheidungen auf Basis der relevanten Daten zu treffen und die Verwaltungssteuerung leistungsorientiert zu verbessern.
5. Die Reform darf nicht bei den Kommunen haltmachen. Vielmehr sind auch der Bund und die Länder gefordert, sich notwendigen Änderungen in ihrem Haushalts- und Rechnungswesen zu stellen und dabei auf den Erfahrungen und Vorarbeiten der Kommunen aufzubauen. Dazu gehört zwingend auch, dass die kommunale Seite am Gremium zur Standardsetzung für das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen beteiligt ist.

Im Jahr 2003 – nach immerhin mehr als zehn Jahren gründlicher Abwägung zum Für und Wider einer notwendigen Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland – wurde durch die Innenministerkonferenz die Neuausrichtung des Gemeindehaushaltsrechts beschlossen. Eckpunkte für den Übergang vom zahlungsorientierten zum ressourcenorientierten Haushalts- und Rechnungswesen waren formuliert.

In den zurückliegenden sieben Jahren seit dem Beschluss der Innenministerkonferenz wurde die Frage beantwortet, wie die Reform in den einzelnen Bundesländern konkret umgesetzt wird. Die entsprechenden Antworten liegen jetzt vor. In den Bundesländern Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland sind nunmehr sämtliche Kommunen auf die Doppik umgestellt. Es ist deshalb Zeit für ein Zwischenresümee.

Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat sich im Februar 2010 für ein umfassendes Evaluierungsprojekt zur Reform ausgesprochen. Exklusiv für die Mitglieder des Deutschen Städtetages (damit für die kreisfreien Städte und großen kreisangehörigen Städte) wurde ein Evaluierungsprojekt in Kooperation mit PwC gestartet, dessen Ergebnisse diese Veröffentlichung zusammenfasst.

Bei den Bearbeitern und Autoren der Studie, insbesondere bei Frau Dr. Birgit Frischmuth (für die Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages) und Herrn Andreas Hellenbrand (für PwC), möchten wir uns herzlich bedanken.

Wir erwarten, dass von dieser Momentaufnahme des aktuell erreichten Stands der Doppikeinführung wichtige Impulse für die weitere Umsetzung der Reform ausgehen werden.

Berlin, den 15. Dezember 2010



Dr. Stephan Articus
Hauptgeschäftsführer
Deutscher Städtetag



Wolfgang Wagner
Mitglied des Vorstands
PricewaterhouseCoopers AG
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser,

nach einer Entwicklungszeit von etwas mehr als acht Monaten legen wir nunmehr diese Studie als Ergebnis eines umfassenden Evaluierungsprojekts zum Stand der Reformen des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens der Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages in Ihre Hände. Neben der Dokumentation des Status quo der Reformen hat die Evaluation eine Reihe interessanter Erkenntnisse zu Umsetzungsschwächen und Entwicklungsnotwendigkeiten bezüglich einzelner Bausteine der integrierten Verbundrechnung und der Steuerungsmethoden zutage gefördert. Dessen ungeachtet haben wir den Eindruck gewonnen, dass die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in weiten Teilen geglückt ist, auch wenn der Reformprozess selbst von Natur aus langfristig angelegt ist. Dies sollte Ansporn sein, alle Hemmnisse für eine umfassende Nutzung der neuen Instrumente für Steuerungszwecke zügig zu beseitigen. Statt einer (erneuten) Grundsatzdebatte über das Für und Wider des doppelstufen Rechnungsstils sollten dringend die Weiterentwicklung der Steuerungskultur und die Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit in den öffentlichen Gebietskörperschaften im Fokus stehen.

Den eiligen Leserinnen und Lesern empfehlen wir die Zusammenfassung zu den wesentlichen Evaluierungsergebnissen in Form zentraler Thesen sowie den Ausblick auf erkennbaren Handlungsbedarf und anstehende Entwicklungsfelder in den Kapiteln H und I. Allerdings gewähren die Evaluierungskapitel C bis G in Verbindung mit dem Tabellenanhang den wesentlich tieferen Einblick in die gesamte Reformsituation und deren Rahmenbedingungen in den Städten.

Wir bedanken uns an dieser Stelle bei den sehr zahlreichen Mitgliedsstädten, die ihre Zeit für die Beantwortung der beiden Fragebögen investiert haben, sowie für die wertvollen Einblicke, die uns die Gespräche mit den Interviewpartnern gewährt haben. Außerdem bei Frau Monika Kuban, Ständige Stellvertreterin des Hauptgeschäftsführers des Deutschen Städtetages, für die kritische Begleitung sowie bei Herrn Peter Detemple und Herrn Frank Weise, Partnern im Bereich Public Management Consulting von PwC, für ihre Unterstützung bei der fachlichen Umsetzung der Evaluierung. Und nicht zuletzt bei Herrn Gerrit Kronenberg für sein hohes Engagement bei der Auswertung und Aufbereitung aller Evaluierungsergebnisse.

Uns bleibt zu hoffen, dass die Inhalte dieser Evaluierungsstudie bei den Führungskräften und Kommunalpolitikern der Mitgliedsstädte sowie in der Fachöffentlichkeit und insbesondere in der Wissenschaft auf fruchtbaren Boden fallen und eine substantielle Weiterentwicklung zu einer neuen und optimierten Steuerung auslösen werden. Gern werden wir uns in die weiterführende Diskussion über die haushalts- und rechnungslegungsbezogene Steuerung einbringen.

Berlin, den 15. Dezember 2010



Dr. Birgit Frischmuth
Hauptreferentin
Deutscher Städtetag



Andreas Hellenbrand
Senior Manager
PricewaterhouseCoopers AG
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort	5
Vorwort	7
Abbildungsverzeichnis.....	10
A Ausgangslage und Zielsetzung	13
B Methodisches Vorgehen	17
1 Definition der verwendeten Begriffe.....	18
2 Dreistufiges Evaluierungskonzept	18
3 Teilnahme an der Evaluierung.....	20
C Evaluierung des Reformstands.....	23
1 Rechnungsstil und Umstellungsstichtag	24
2 Prüfung und Feststellung der Eröffnungsbilanz	25
3 Eigenkapitalausstattung und -aufzehrung	26
4 Stand des konsolidierten Gesamtabchlusses.....	26
5 Ziele und Kennzahlen sowie Budgetierung	27
6 Haushaltsausgleich und Haushaltssicherung	28
D Vor- und Nachteile der Doppik.....	31
1 Einschätzung zu den Hauptproblemen der Reform.....	32
2 Einschätzung zum Hauptnutzen der Reform	34
E Evaluierung des Umstellungsprozesses	37
1 Information zu den Reforminhalten	38
2 Beurteilung der Schulungsmaßnahmen	39
3 Beratungs- und Prüfungsleistungen.....	40
4 Fehlende Umsetzungsmaßnahmen.....	41
5 Ergänzende Hinweise aus den Interviews	41
F Evaluierung des Umsetzungsstands.....	43
1 Positive Aspekte im Haushaltswesen	44
2 Negative Aspekte im Haushaltswesen	45
3 Einschätzungen zur Bilanz	46
4 Abbildung von Folgekosten und Bilanzwirkungen	47
5 Einsatzbereiche von Zielen und Kennzahlen.....	48
6 Controlling politischer Beschlüsse	49
7 Steuerungswirkungen der Doppik	49
8 Ergänzende Hinweise aus den Interviews	50

G	Evaluierung der Steuerungsperspektiven.....	53
1	Künftige Nutzung der Doppik.....	54
2	Notwendige Maßnahmen.....	55
3	Zuweisung der Verantwortung.....	56
4	Ergänzende Hinweise aus den Interviews.....	57
H	Bewertung der Evaluierungsergebnisse.....	59
I	Handlungsbedarf und Entwicklungsfelder.....	67
J	Anhang.....	73
1	Fragebogen zum Umsetzungsstand mit Auswertung.....	74
2	Fragen an die Interviewteilnehmer.....	81
3	Fragebogen zur Evaluierung im engeren Sinne mit Auswertung.....	83
	Stichwortverzeichnis.....	90
	Kontakt.....	93

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Definition der verwendeten Begriffe.....	18
Abb. 2	Teilnehmer zum Umsetzungsstand nach Bundesländern	20
Abb. 3	Teilnehmer zum Umsetzungsstand nach Rechnungsstil.....	21
Abb. 4	Umstellungsstichtage der doppelstetigen Städte.....	24
Abb. 5	Auswertung zur Eroffnungsbilanzprufung/-feststellung zu ausgewählten Stichtagen	25
Abb. 6	Prognostizierter Eintritt der bilanziellen Überschuldung.....	26
Abb. 7	Stand von Zielen und Leistungs- bzw. Wirkungskennzahlen	27
Abb. 8	Stand des Einsatzes der Budgetierung.....	27
Abb. 9	Übersicht zu Haushaltssicherung und vorläufiger Haushaltsführung	28
Abb. 10	Einschätzung zu den Hauptproblemen der Reform.....	32
Abb. 11	Einschätzung zum Hauptnutzen der Reform	34
Abb. 12	Beurteilung der Information zu den Reforminhalten	38
Abb. 13	Beurteilung der Schulungsmaßnahmen	39
Abb. 14	Beurteilung weiterer Schulungsmedien.....	39
Abb. 15	Beurteilung der Beratungs- und Prüfungsleistungen	40

Abb. 16 Übersicht zu fehlenden Umsetzungsmaßnahmen	41
Abb. 17 Positive Aspekte bei der Veränderung des Haushaltswesens	44
Abb. 18 Negative Aspekte bei der Veränderung des Haushaltswesens.....	45
Abb. 19 Positive und negative Einschätzungen zur städtischen Bilanz	46
Abb. 20 Abbildung von Folgekosten und Bilanzwirkungen	47
Abb. 21 Einsatzbereiche von Zielen und Kennzahlen.....	48
Abb. 22 Stand der Implementierung eines Beschlusscontrollings	49
Abb. 23 Veränderung der Steuerung durch doppische Komponenten	49
Abb. 24 Faktoren, durch die Steuerung ggf. eingeschränkt wird.....	50
Abb. 25 Einschätzung zur künftigen Nutzung der doppischen Elemente	54
Abb. 26 Notwendige Maßnahmen für den Einsatz der Doppik.....	55
Abb. 27 Zuweisung der Verantwortung für die Weiterentwicklung.....	56

A Ausgangslage und Zielsetzung

Zu Beginn des Jahres 2010 hatte bereits fast die Hälfte der 211 unmittelbaren Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages die Umstellung auf das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen auf Grundlage der gemeindehaushaltsrechtlichen Landesvorschriften bzw. auf freiwilliger Basis vollzogen. Im mittelfristigen Zeitraum bis zum Jahr 2015 wird die kommunale doppelte Buchführung in Konten („Doppik“) voraussichtlich bei mehr als 80 % der Städte im Einsatz sein. In den Bundesländern Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland wurde zwischenzeitlich der Umstellungsprozess von allen Kommunen abgeschlossen.

Trotz dieses eindeutigen Trends und der fortgeschrittenen Umsetzung des Reformkonzepts werden aktuell die schon aus der Frühphase der modellhaften Erprobung der Doppik bekannten Zweifel an der Eignung des doppelischen Rechnungsstils für die öffentlichen Gebietskörperschaften erneut aufgeworfen und die sogenannte erweiterte Kameralistik als Alternativmodell angeboten.¹ Gleichzeitig wird die „Ausschöpfung des bisher viel zu wenig erkannten und genutzten Steuerungs- und Gestaltungspotenzials eines durch ein doppelisches Haushalts- und Rechnungswesen geprägten, politisch-administrativen Steuerungssystems“ angemahnt.²

In der Rückschau auf den Start der Reformdebatte wird deutlich: Änderungen im Haushalts- und Rechnungswesen wurden immer mit dem Anspruch einer Änderung in der Steuerung und Kultur des Verwaltungshandelns verbunden. Unter dem Schlagwort „Neues Steuerungsmodell“ haben die Kommunen in Deutschland seit Beginn der 1990er-Jahre die Reform der Kommunalverwaltungen eingeleitet. Der Finanzausschuss des Deutschen Städtetages hatte erstmals 1993 die Forderung erhoben, das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen künftig auf der Basis der Doppik zu führen. Auf der Grundlage von Erkenntnissen aus Umfragen in den Mitgliedsstädten zum Prozess der Verwaltungsmodernisierung stellten Präsidium und Hauptausschuss in den Jahren 1994 und 1995 fest, dass das damalige kommunale Rechnungswesen nur begrenzt in der Lage sei, die für die Steuerung und Kostenkontrolle einer modernen Verwaltung erforderlichen Daten zur Verfügung zu stellen. Die Städte forderten eine Umgestaltung des Haushalts- und Rechnungswesens mit dem Ziel, mehr Transparenz und Kostenkontrolle zu erreichen.

¹ Vgl. Meynhardt, Timo/Schulze, Eric: Ist die Doppik wirklich das geeignete Rechnungswesen? Kritischer Dialog: Wie überlegen ist die Doppik der Kameralistik?, in: innovative verwaltung 3/2010, S. 27–29.

² Vgl. Budäus, Dietrich: Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland – Mehr Transparenz, Effektivität und Effizienz in Politik und Verwaltungen durch ein einheitliches doppelisches Haushalts- und Rechnungswesen, Bertelsmann Stiftung/KGST, Gütersloh und Köln, 2009, S. 8 f.

Nach einem längeren Diskussionsprozess wurden im Jahr 1998 Eckpunkte zur Reform durch das Präsidium beschlossen. Zu den wichtigsten Vorgaben zählten:

- Der in den Städten begonnene Prozess der Verwaltungsmodernisierung mit den Zielen der stärkeren Bürgerorientierung und einer besseren Ressourcensteuerung stößt durch das bestehende kommunale Haushalts- und Rechnungswesen an seine Grenzen.
- Alternativstrategien wie die Ausgliederung von Einheiten als Eigenbetriebe oder gesellschaften im Rahmen des bisherigen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens führen zu einem kostenträchtigen Nebeneinander unterschiedlicher Rechnungsstile und EDV-Systeme und zum Verlust des Gesamtüberblicks über die tatsächliche finanzielle Lage in den Städten.
- Die Doppelgleisigkeit im kommunalen Rechnungswesen und die vielfältigen Ausgliederungen schmälern darüber hinaus die Aussagekraft der Finanzstatistik. Im Ergebnis sind die verfolgten Ausweichstrategien teuer, ineffizient und auf Dauer nicht durchzuhalten.
- Die dauerhafte Sicherung der in den Städten erreichten Erfolge der Verwaltungsmodernisierung erfordert die Umgestaltung des Gemeindehaushaltsrechts, ein neues Rechnungswesen.
- Die Orientierung am Informationsinteresse der Bürger und den am Ressourcenverbrauch orientierten Steuerungsanforderungen der Städte erfordert die Einführung eines neuen, integrierten kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens auf der Grundlage der Doppik.
- Bestandteile eines neuen kommunalen Rechnungswesens sollen eine Vermögensrechnung, die das Erstellen einer konsolidierten Bilanz für die Gesamtheit der kommunalen Aktivitäten ermöglicht, eine Ergebnisrechnung, eine Finanzrechnung und eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) sein.

Schließlich wurde im Jahr 2003 konstatiert: „Das herkömmliche Haushalts- und Rechnungswesen stellt für eine [...] veränderte Verwaltungssteuerung und Haushaltswirtschaft die erforderlichen Informationen über Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch nur unzureichend dar“.¹ Hieraus wurde abgeleitet, dass unter Einbeziehung der unter dem Schlagwort des Neuen Steuerungsmodells (NSM) entwickelten Strukturelemente eine grundlegende Reform des kommunalen Haushaltsrechts notwendig sei, die „einen grundlegenden Wandel der kommunalen Haushaltswirtschaft und der Kommunalverwaltungen bewirken wird“.²

¹ Vgl. Arbeitskreis III Kommunale Angelegenheiten und Unterausschuss Reform des Gemeindehaushaltsrechts (UARG) der Innenministerkonferenz (IMK): Reform des Gemeindehaushaltsrechts: Von einem zahlungsorientierten zu einem ressourcenorientierten Haushalts- und Rechnungswesen, in: 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, Anlage 1, S. 1 f.

² Vgl. Beschlusstext zu Tagesordnungspunkt 18 „Reform des Gemeindehaushaltsrechts: Von einem zahlungsorientierten zu einem ressourcenorientierten Haushalts- und Rechnungswesen“; ebd. S. 20.

Rund sieben Jahre später sieht sich der Deutsche Städtetag mit der kritischen Frage konfrontiert, in welchem Umfang die intendierten Veränderungen in der Verwaltungssteuerung und Haushaltswirtschaft bzw. ein grundlegender Wandel durch die Umsetzung des Ressourcenverbrauchskonzepts erreicht werden konnten. Schließlich waren die kommunalen Spitzenverbände in die Erarbeitung des konzeptionellen Reformrahmens aktiv eingebunden und der Deutsche Städtetag hatte sich eindeutig positiv hinsichtlich der Reformbestrebungen positioniert.¹

Vor diesem Hintergrund wurde im April 2010 im Auftrag des Präsidiums des Deutschen Städtetages ein Kooperationsprojekt mit dem Bereich Public Management Consulting der Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft PwC gestartet, um Potenziale für eine verbesserte Steuerung zu ermitteln. Zielgruppe für das Kooperationsprojekt waren ausschließlich die Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages.²

Unter dem Arbeitstitel „Evaluierung der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens“ wurden im Folgenden insbesondere die nachstehenden Zielsetzungen verfolgt und im Zuge der Befragung der Mitgliedsstädte einer Analyse unterzogen:

- Gewinnung eines umfassenden und hinsichtlich der Teilnehmerzahl breit angelegten Informationsstands sowie Meinungsbilds zur aktuellen Sachlage in den Städten
- Einbeziehung von Städten unterschiedlicher Zielorientierung (Verwaltungskameralistik, erweiterte Kameralistik bzw. Doppik) mit verschiedenem Umstellungsstand in sämtlichen Bundesländern
- Setzen des Fokus auf den Steuerungsnutzen aus der Doppikumstellung unter Berücksichtigung aktueller Umweltbedingungen (v. a. Finanzkrise und Finanzausstattung)
- Ableitung von bestehenden Schwachstellen im Reformkonzept sowie von möglichen Handlungs- bzw. Lösungsalternativen zur Verbesserung der kommunalen Steuerung
- Ableitung von kritischen Thesen zur Einschätzung des Steuerungsnutzens der Doppik als Grundlage für notwendige praktische und theoretische Weiterentwicklungen
- Versachlichung der (erneuten) Diskussionen über den doppischen Rechnungsstil und Bereitstellung einer validen Daten- und Informationsgrundlage

Mit dieser Studie werden die Ergebnisse des Kooperationsprojekts präsentiert und zur Diskussion durch die großen Städte und andere interessierte Kreise gestellt.

¹ Vgl. Kuban, Monika: Ein kaufmännisches Rechnungswesen für die Städte, in: 100 Jahre Deutscher Städtetag – Die Zukunft liegt in den Städten, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2005, S. 275 ff.

² Eine Liste der unmittelbaren Mitgliedsstädte ist auf den Internetseiten des Deutschen Städtetages unter www.staedtetag.de/10/staedte/nach_namen/index.html abrufbar.

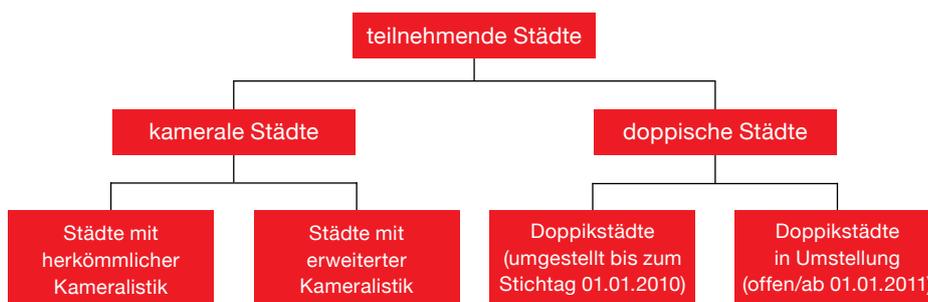
B Methodisches Vorgehen

1 Definition der verwendeten Begriffe

In Abgrenzung zum Rechnungsstil der Kameralistik wird in dieser Studie vereinfachend der Kunstbegriff der **Doppik** (Abkürzung für „Doppelte Buchführung in Konten“) verwendet. Damit ist allerdings das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen mit sämtlichen Elementen (Produkthaushalt, Ziel- und Kennzahlensteuerung, Controlling etc.) gemeint, das weit über den Bereich der Buchführung hinausreicht.

Entsprechend werden diejenigen Städte, die ihr Haushalts- und Rechnungswesen auf Doppik umgestellt haben bzw. umstellen werden, einheitlich als **doppische Städte** bezeichnet. Diese untergliedern sich in die sogenannten **Doppikstädte**, bei denen spätestens bis zum Stichtag 1. Januar 2010 die Doppikumstellung vollzogen wurde, und die sogenannten **Doppikstädte in Umstellung**, bei denen der geplante Umstellungstermin zu einem Stichtag ab dem 1. Januar 2011 vorgesehen ist oder noch nicht festgelegt wurde. Die Begriffe sind nachstehend im Überblick dargestellt:

Abb. 1 Definition der verwendeten Begriffe



2 Dreistufiges Evaluierungskonzept

Die Befragung zur Evaluierung der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens richtete sich an die Zielgruppe der 211 unmittelbaren Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages (darunter 111 kreisfreie Städte einschließlich der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg). Sie erfolgte in einem **dreistufigen Verfahren** im Zeitraum April bis Juni 2010, das folgende Befragungen unterschiedlicher städtischer Akteure beinhaltete:

Stufe 1 – Fragebogen zum Umsetzungsstand

Im April 2010 wurde den Mitgliedsstädten ein Fragebogen mit insgesamt 16 Fragen zum Stand der Umstellung auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen einschließlich der Einschätzung zu Hauptproblemen und -nutzen im Zusammenhang mit den Reformaktivitäten vorgelegt. Diese Befragung richtete sich an die in den Verwaltungen zuständigen Fachbereiche und Projektverantwortlichen. Geantwortet wurde in der Regel durch die Kämmereien. Der Fragebogen ist im Tabellenanhang wiedergegeben; die wesentlichen Ergebnisse der Auswertung werden in Kapitel C „Evaluierung des Reformstands“ und in Kapitel D „Vor- und Nachteile der Doppik“ erläutert.

Stufe 2 – Ausgewählte Interviews

Ausgehend von der Problem- und Nutzeinschätzung im vorgenannten Fragebogen wurden in den Monaten Mai und Juni 2010 mit Oberbürgermeistern¹, Stadtkämmerern und Finanzausschussvorsitzenden ausgewählter Mitgliedsstädte strukturierte Interviews geführt. Durch den persönlichen Kontakt zu den Interviewpartnern sollte ein differenziertes und akzentuiertes Stimmungsbild für die Evaluierung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens gewonnen werden. Die Interviews im zeitlichen Umfang von jeweils rund 30 Minuten bezogen sich auf den Umstellungsprozess, die Veränderung der kommunalen Steuerung durch das neue Haushalts- und Rechnungswesen sowie die Perspektiven für die zukünftige Steuerung (vgl. Tabellenanhang).

Stufe 3 – Fragebogen zur Evaluierung im engeren Sinne

Dieser aus elf Fragen bestehende Fragebogen wurde den Mitgliedsstädten im Juni 2010 zur Beantwortung durch Oberbürgermeister, Stadtkämmerer und Finanzausschussvorsitzende vorgelegt (vgl. Tabellenanhang). Die Struktur orientiert sich an den Interviewfragen, um eine inhaltliche Verbindung zwischen Interviews und Fragebogen herstellen zu können. Dabei bezogen sich zwei Fragen auf den Umstellungsprozess, sechs Fragen auf den Umsetzungsstand der Städte und die Veränderung der kommunalen Steuerung sowie drei Fragen auf Perspektiven für die zukünftige Steuerung. Häufig genannte Aspekte aus dem Fragebogen zum Umsetzungsstand bzw. den Interviews wurden hierbei als Auswahlfelder angeboten.

Die Ergebnisse der ausgewählten Interviews und des Fragebogens zur Evaluierung im engeren Sinne sind Gegenstand von Kapitel E „Evaluierung des Umstellungsprozesses“, Kapitel F „Evaluierung des Umsetzungsstands“ und Kapitel G „Evaluierung der Steuerungsperspektiven“.

Im Fokus des methodischen Vorgehens stand eine breit angelegte Sammlung von Einschätzungen der Mitgliedsstädte zum Stand der Reformen im Haushalts- und Rechnungswesen. Die Struktur der Befragung sichert eine aussagekräftige und gesicherte Datengrundlage für die Evaluierung. Davon ausgehend wird in Kapitel H eine Bewertung der Evaluierungsergebnisse vorgenommen und es werden Handlungsbedarf und Entwicklungsfelder zum neuen Haushalts- und Rechnungswesen in Kapitel I abgeleitet.

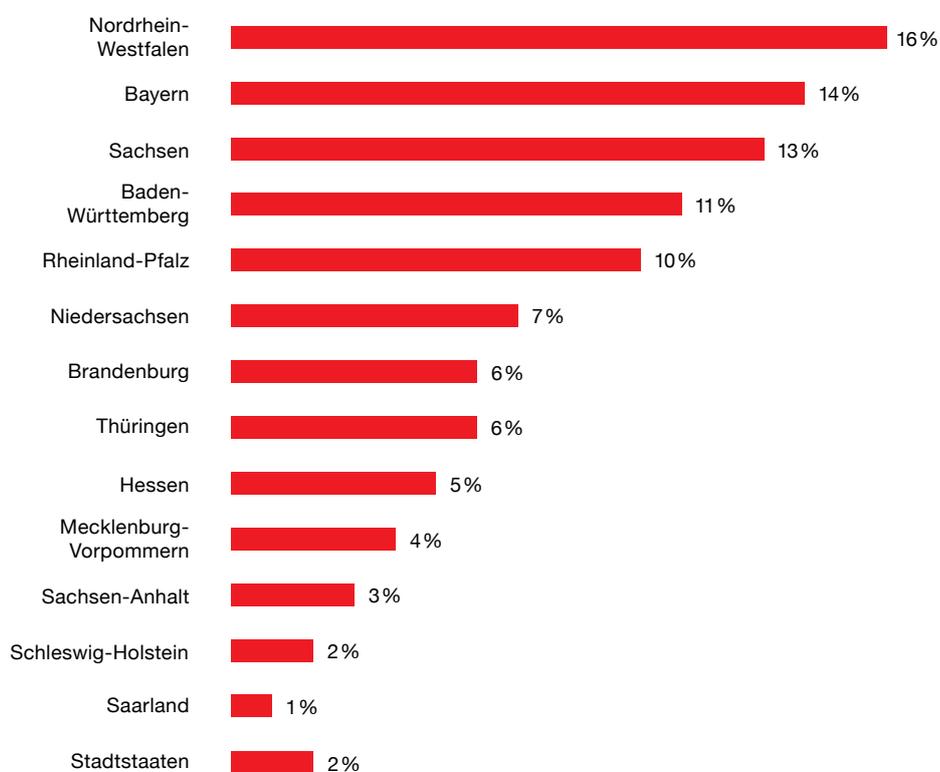
¹ Aus Übersichtsgründen wurde auf die explizite Nennung der weiblichen Form verzichtet. Wo die männliche Form verwendet wurde, ist implizit auch die weibliche gemeint.

3 Teilnahme an der Evaluierung

Auf den **Fragebogen zum Umsetzungsstand** antworteten 186 der 211 unmittelbaren Mitgliedsstädte, was einer Rücklaufquote von rund 88 % entspricht. Zusätzlich wurden in einzelnen Bundesländern (v. a. in Sachsen und Rheinland-Pfalz) auch sogenannte mittelbare Mitgliedsstädte in die Fragebogenaktion eingebunden, woraus zusätzliche 27 Meldungen resultierten. Für den Fragebogen der ersten Befragungsstufe ergibt sich demnach eine Gesamtteilnehmerzahl von 213 Rückmeldungen.

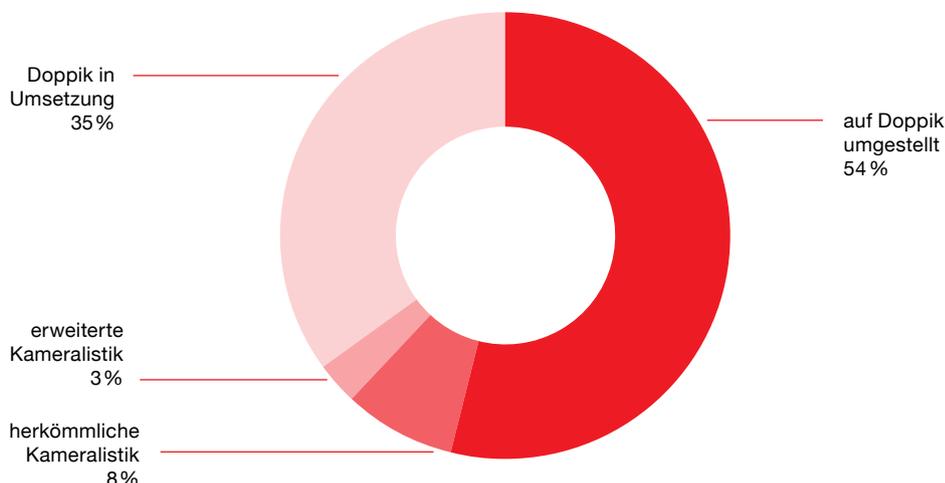
Diese verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Bundesländer:

Abb. 2 Teilnehmer zum Umsetzungsstand nach Bundesländern



Hinsichtlich des eingesetzten Rechnungsstils zeigt sich das nachstehende Bild:

Abb. 3 Teilnehmer zum Umsetzungsstand nach Rechnungsstil



Im Rahmen der **Interviews** wurden insgesamt 38 Personen einbezogen (20 Stadtkämmerer, elf Oberbürgermeister und sieben Finanzausschussvorsitzende). Die Interviewdurchführung erfolgte im Wesentlichen telefonisch, in Einzelfällen persönlich bzw. durch schriftliche Beantwortung der Interviewfragen. Die Interviewpartner stammten aus insgesamt 20 Mitgliedsstädten aus zehn Bundesländern.

Zum **Fragebogen zur Evaluierung im engeren Sinne** gingen insgesamt 116 Antworten ein, die aufgrund der anonymisierten Befragung nicht den teilnehmenden Mitgliedsstädten zugeordnet werden können. Hiervon wurden 95 Fragebögen von Teilnehmern aus der Verwaltung und 21 Fragebögen von Teilnehmern aus der Politik ausgefüllt (wobei die Angabe einer Doppelfunktion in Verwaltung und Politik einheitlich der Politik zugeordnet wurde). Diese bezogen sich in 77 Fällen auf doppische und in 39 Fällen auf kamerale Städte. Die im Vergleich zum Fragebogen zum Umsetzungsstand recht hohe Zahl kameraler Städte ist darauf zurückzuführen, dass nach dem aktuellen Umsetzungsstatus gefragt wurde. Demnach sind in dieser Rubrik sowohl (erweitert) kamerale Städte als auch Doppikstädte in Umstellung vertreten. Die Vergleichbarkeit der beiden Fragebögen ist dennoch gegeben, da die auf Dauer kameral wirtschaftenden Städte die Fragen zum Umstellungsstand und zum Ausblick im Regelfall unbeantwortet gelassen haben.

Differenzierte Angaben zum Teilnehmerkreis sind jeweils im Tabellenanhang enthalten.

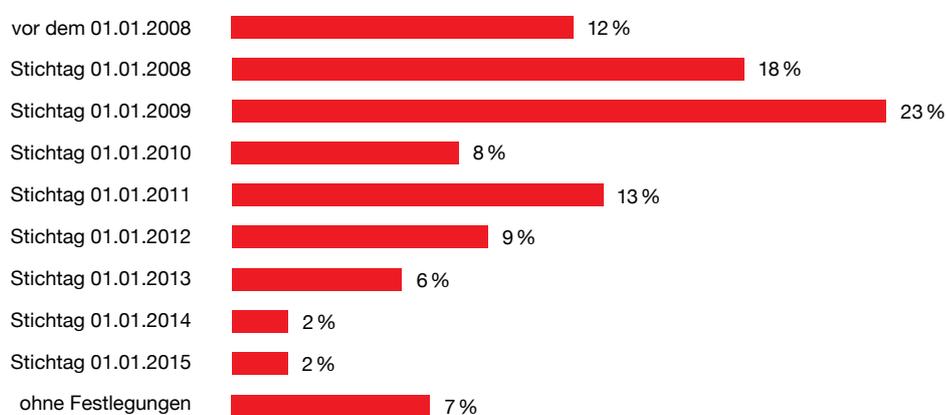
C Evaluierung des Reformstands

1 Rechnungsstil und Umstellungsstichtag

Die weit überwiegende Zahl der teilnehmenden Städte (190) setzt auf ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen (vgl. hierzu Abb. 3). In der Gesamtgruppe der doppischen Städte wurden bei der Auswertung die zum Zeitpunkt der Datenerhebung formell umgestellten Doppikstädte und die Doppikstädte in Umstellung separat betrachtet, um gegebenenfalls Unterschiede in der Einschätzung im Laufe der Umstellung bzw. nach deren Abschluss herausarbeiten zu können.

Für die Umstellung auf das doppische Haushalts- und Rechnungswesen wurden bezogen auf die 190 doppischen Städte die in der nachfolgenden Grafik dargestellten Stichtage gewählt:

Abb. 4 Umstellungsstichtage der doppischen Städte



Der ursprünglich geplante Umstellungsstichtag musste von 14 Städten verschoben werden.

2 Prüfung und Feststellung der Eröffnungsbilanz

Auffällig sind die teilweise hohen zeitlichen Verzögerungen bei Aufstellung, Prüfung und Feststellung der Eröffnungsbilanz:

Abb. 5 Auswertung zur Eröffnungsbilanzprüfung/-feststellung zu ausgewählten Stichtagen

Eröffnungsbilanzstichtag	Teilnehmerzahl	Status	Nennungen
zum 1. Januar 2008	34	bereits geprüft	22
		bereits festgestellt	13
		geplant 2010	17
		geplant 2011 ff.	4
zum 1. Januar 2009	43	bereits geprüft	12
		bereits festgestellt	9
		geplant 2010	22
		geplant 2011 ff.	12

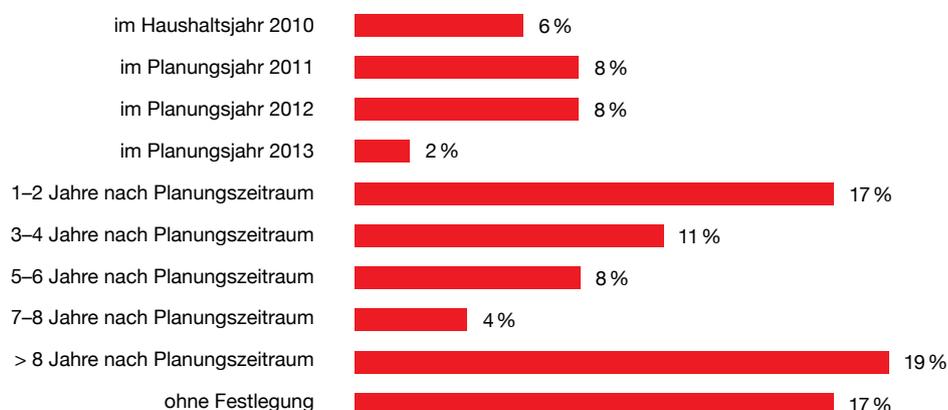
Bezogen auf das Beispiel des 1. Januar 2009 als Eröffnungsbilanzstichtag kann demnach nur rund ein Fünftel der Städte die Feststellung der Eröffnungsbilanz (gemeindehaushaltsrechtskonform) bis zum Ende des Umstellungsjahres gewährleisten. Ebenso viele Städte erreichen die Feststellung der Eröffnungsbilanz erst im dritten auf die Umstellung folgenden Jahr oder sogar noch später.

3 Eigenkapitalausstattung und -aufzehrung

Zur Frage der Eigenkapitalausstattung konnten in der Befragung insgesamt 97 der doppelstädtischen Städte eine Aussage tätigen. Danach verfügen 96 Städte in der Eröffnungsbilanz über ein **positives Eigenkapital**, während eine Stadt eine **bilanzielle Überschuldung** ausweist.

Bei 103 der doppelstädtischen Städte ist eine vollständige **Aufzehrung des Eigenkapitals** angabegemäß nicht absehbar. Eine Einschätzung zum voraussichtlichen Zeitpunkt der Überschuldungsproblematik geben 48 Städte ab. Die Aufzehrung des Eigenkapitals wird danach innerhalb der folgenden Zeiträume erwartet:

Abb. 6 Prognostizierter Eintritt der bilanziellen Überschuldung



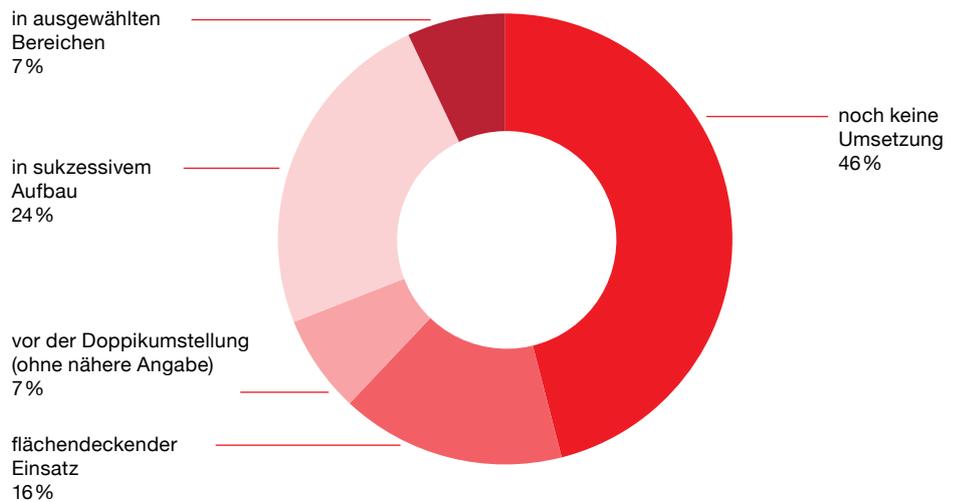
4 Stand des konsolidierten Gesamtabschlusses

Zum Zeitpunkt der Datenerhebung hatten lediglich zwei doppelstädtische Städte die Erstkonsolidierung des „Konzerns Kommune“ abgeschlossen und weitere zwei Städte eine Pilotierung des Gesamtabschlusses durchgeführt. Für das Jahr 2010 sind weitere 14 Gesamtabschlüsse konkret vorgesehen, denen in den Jahren 2011 und 2012 je fünf und bis 2017 noch 9 Abschlüsse folgen sollen. Andererseits haben insgesamt 44 Städte mit vorbereitenden Arbeiten und weitere 23 Städte mit der Planung bzw. Konzeption zum Gesamtabschluss begonnen, sodass davon auszugehen ist, dass in den kommenden Jahren gegenüber den gemeldeten Werten eine höhere Gesamtzahl von Gesamtabschlüssen erreicht werden wird. Das Abfrageergebnis ist auch insofern inkonsistent, als in Nordrhein-Westfalen der Stichtag 31. Dezember 2010 als verpflichtender Aufstellungstermin für alle Kommunen bindend ist und deshalb alle 35 teilnehmenden nordrhein-westfälischen Städte das Zieljahr 2010 angeben müssten.

5 Ziele und Kennzahlen sowie Budgetierung

Eine haushaltsbezogene Steuerung mit Zielen und Leistungs- bzw. Wirkungskennzahlen war bei 27 Städten bereits vor der Umstellung auf die Doppik vorhanden. Unter Berücksichtigung von Mehrfachnennungen ergibt sich folgendes Bild zur Arbeit mit Zielen und Kennzahlen bei den 213 an der Erhebung teilnehmenden Städten:

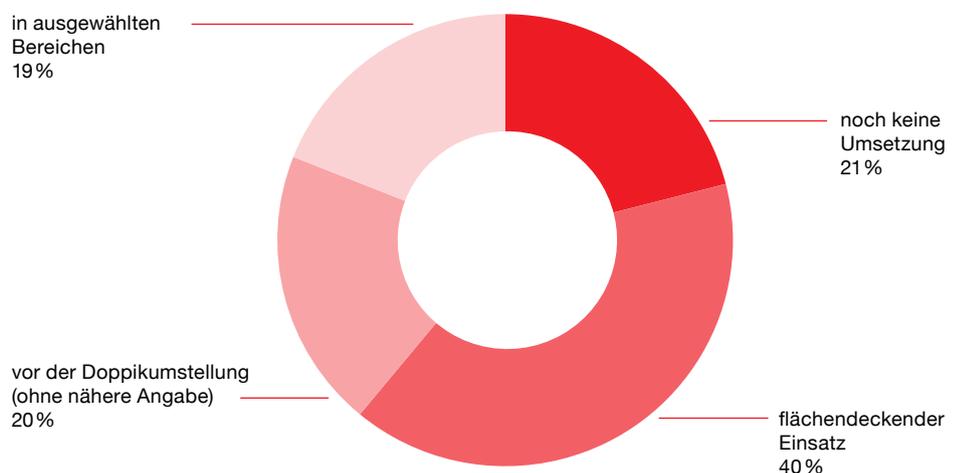
Abb. 7 Stand von Zielen und Leistungs- bzw. Wirkungskennzahlen



Die **Budgetierung** hatten beachtliche 100 doppische Städte bereits vor der Umstellung im Einsatz. Im Rahmen der Doppikeinführung haben zusätzlich 28 Städte eine Budgetierung eingeführt. Drei Städte geben an, dass sich das Budgetierungskonzept bei ihnen nicht bewährt habe. An die Budgetierung ist angabegemäß bei 42 Städten ein Bonussystem und bei 23 Städten ein Malussystem gekoppelt.

Insgesamt ergibt sich bei den teilnehmenden Städten zur Budgetierung das folgende Bild:

Abb. 8 Stand des Einsatzes der Budgetierung



6 Haushaltsausgleich und Haushaltssicherung

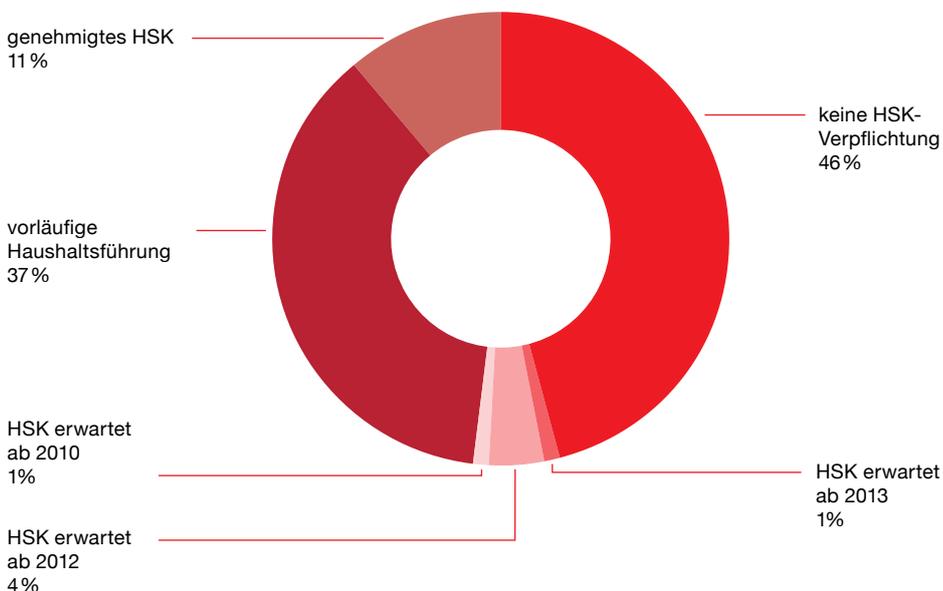
In sechs Städten werden **geschlechterbezogene Daten** im Zusammenhang mit den Zielen und Kennzahlen erhoben, von einer Stadt für Zwecke der Budgetierung. Einen **Bürgerhaushalt** haben bislang lediglich 21 Städte eingeführt, von denen drei Städte die Einschätzung abgeben, dass sich dieser nicht bewährt habe.

Zur Frage des **Haushaltsausgleichs** nach dem doppelten Gemeindehaushaltsrecht im Haushaltsjahr 2009 äußerten sich 102 der 115 Doppikstädte. Bei 72 Städten war danach der Haushaltsausgleich nicht gegeben, während 30 Städte einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen konnten.

Eine Einschätzung zu der Frage, ob der Haushaltsausgleich nach der Doppikumstellung schwieriger geworden sei, gaben insgesamt 113 der 115 Doppikstädte ab. Nur für sieben Städte ist der Haushaltsausgleich nicht schwieriger geworden. Demgegenüber geben 77 Städte an, dass bei ihnen der Haushaltsausgleich in der Doppik schwerer zu erreichen ist. Gleichzeitig bestätigen allerdings 86 Doppikstädte, dass der Haushaltsausgleich aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erschwert ist. Entsprechend muss von einer grundsätzlichen Wechselwirkung zwischen den allgemein erschwerten Rahmenbedingungen und der Einschätzung zu einem erschwerten Haushaltsausgleich in der Doppik ausgegangen werden.

Für die 208 teilnehmenden Städte, die sich hinsichtlich der Pflicht zur Aufstellung eines **Haushaltssicherungskonzepts** (HSK) bzw. der vorläufigen Haushaltsführung äußerten, ergibt sich das folgende Bild:

Abb. 9 Übersicht zu Haushaltssicherung und vorläufiger Haushaltsführung



Detailauswertung zum Rechnungsstil/Umsetzungsstand

Zum Themenkomplex des Haushaltsausgleichs und der Haushaltssicherung wurde eine zusätzliche Auswertung der Fragebögen zum Rechnungsstil/Umsetzungsstand vorgenommen.¹ Dabei wurde analysiert, ob gegebenenfalls eine Tendenz zur verpflichtenden Umsetzung eines HSK auf Grundlage des eingesetzten Rechnungsstils abgeleitet werden kann.

Keine HSK-Verpflichtung (auch nicht in absehbarer Zeit) geben rund 74% der kameralen Städte und rund 65% der Doppikstädte in Umstellung an, während der Anteil in den Doppikstädten nur bei rund 42% liegt. Ein genehmigtes HSK liegt bei keiner kameralen Stadt, aber bei rund 11% der Doppikstädte in Umstellung und bei rund 12% der Doppikstädte vor. Auch von einem nicht genehmigungsfähigen HSK sind kamerale Städte nicht betroffen, während dies von rund 10% der Doppikstädte in Umstellung und rund 18% der Doppikstädte angegeben wird.

Dabei müssen allerdings auch strukturelle Unterschiede zwischen den Bundesländern berücksichtigt werden. Von den 29 bayerischen Städten geben lediglich zwei an, dass sie ein genehmigtes HSK haben. Dagegen hat nur ein Fünftel der 35 nordrhein-westfälischen Städte (zurzeit) kein HSK, während sich mit 19 Städten weit über die Hälfte der Teilnehmer in der vorläufigen Haushaltsführung befindet, weil ihr HSK nicht genehmigungsfähig ist.

Dennoch muss tendenziell von einem erschwerten Haushaltsausgleich in den auf Doppik umgestellten Städten ausgegangen werden, wie dies auch als generelle Einschätzung von den Teilnehmern formuliert wurde.

¹ Auf die Darstellung dieser und nachfolgender Detailauswertungen im Tabellenanhang wurde aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet.

D Vor- und Nachteile der Doppik

Im Fragebogen zum Umsetzungsstand wurden die teilnehmenden Städte auch zu ihrer Einschätzung befragt, welche Hauptprobleme (Frage 15) bzw. welchen Hauptnutzen (Frage 16) sie in der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens sehen. Die Fragen wurden offen formuliert, das heißt, es waren keine Antwortkategorien vorgegeben. Zur Auswertung wurden anhand der Einzelnennungen thematische Gruppierungen gebildet.

Außerdem wurden die Fragebögen ergänzend nach dem Rechnungsstil/Umsetzungsstand und den Bundesländern ausgewertet. Die wichtigsten Erkenntnisse aus dieser Zusatzauswertung werden jeweils nach der Übersichtstabelle zu Hauptproblemen und Hauptnutzen der Reform beschrieben. Zu diesem Zweck wurde die Gesamtteilnehmerzahl um die jeweils nicht auf diese Frage antwortenden Städte (d. h. 34 Städte zu den Hauptproblemen und 47 Städte zum Hauptnutzen der Reform) bereinigt. Die angegebenen Prozentsätze beziehen sich demnach auf die Gesamtzahl der antwortenden Städte nach Rechnungsstil/Umsetzungsstand bzw. Bundesland.

1 Einschätzung zu den Hauptproblemen der Reform

Bei den **Hauptproblemen der Reform** werden unter Berücksichtigung von Mehrfachnennungen die folgenden Aspekte ins Feld geführt:

Abb. 10 Einschätzung zu den Hauptproblemen der Reform



Erkenntnisse aus der Detailauswertung

Eine Einschätzung zu den Reformproblemen gaben mehr als zwei Drittel der kameralen Städte sowie mehr als vier Fünftel der doppelischen Städte ab. Vor diesem Hintergrund hat sich die gegebenenfalls kritische Sicht der kameralen Städte auf die Doppik nicht prägend auf die Problemnennungen ausgewirkt.

Hoher Aufwand in der Umsetzung

Das Aufwandsargument findet sich mit 56% besonders häufig bei den kameralen Städten und mit 42% bei den Doppikstädten in Umstellung. Der Anteil der Doppikstädte liegt demgegenüber bei lediglich 33%. Von den nordrhein-westfälischen Städten monieren lediglich 19% den hohen Umsetzungsaufwand. Über dem Durchschnitt liegen dagegen die Nennungen aus Thüringen (64%) sowie Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt (je 50%).

Bedingte Eignung und Handhabbarkeit der Instrumente

Der Anteil der Doppikstädte an der Gesamtzahl der Nennungen zu diesem Kritikpunkt liegt bei 62%. Auch hier zeigen sich bei der Betrachtung der einzelnen Bundesländer deutliche Unterschiede. Von allen vier schleswig-holsteinischen Städten wird dieses Problemfeld genannt. Für Bayern (10%) und Nordrhein-Westfalen (22%) gab es im Vergleich zum hohen Anteil an der Gesamtteilnehmerzahl nur vergleichsweise wenige Nennungen. Gemessen an den absoluten Zahlen dominieren Baden-Württemberg (8 Städte), Sachsen (7 Städte) und Rheinland-Pfalz (6 Städte).

Interkommunale Vergleichbarkeit nicht mehr gegeben

Die Einschätzung ergibt insgesamt ein relativ homogenes Bild, wobei in Brandenburg (42%), Mecklenburg-Vorpommern (38%) und Bayern (30%) besonders häufig die nun beeinträchtigte Vergleichbarkeit moniert wird. Nordrhein-westfälische Städte äußern sich nur zu 15% kritisch.

Kritik an den Landesvorgaben und -regelungen

Die Kritik an der landesrechtlichen Rahmensezung wird – bei einer ebenfalls relativ homogenen Gesamtsituation – ebenfalls vor allem aus Mecklenburg-Vorpommern (38%) sowie Brandenburg und Hessen (je 33%) vorgetragen. Nordrhein-Westfalen liegt erneut bei lediglich 15%, wie auch die bayerischen Städte.

Mangelnde Akzeptanz in Politik und Verwaltung

Auch dieser Aspekt beruht zu über 60% auf Nennungen der Doppikstädte. Dabei wirkt sich der hohe Anteil aus den schon vollständig umgestellten Bundesländern Nordrhein-Westfalen (28%) und Rheinland-Pfalz (30%) aus. Hingegen wird von den beteiligten neun hessischen Städten dieser Aspekt nicht genannt.

Haushaltsausgleich wird erschwert

Mehr als ein Viertel der baden-württembergischen Städte formuliert diese Problemstellung. Aus Sachsen (22%), Nordrhein-Westfalen (19%) und Brandenburg (17%) kommen ebenfalls hohe Nennungsanteile, während alle insgesamt 20 Städte aus Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und dem Saarland diesen Aspekt nicht thematisieren.

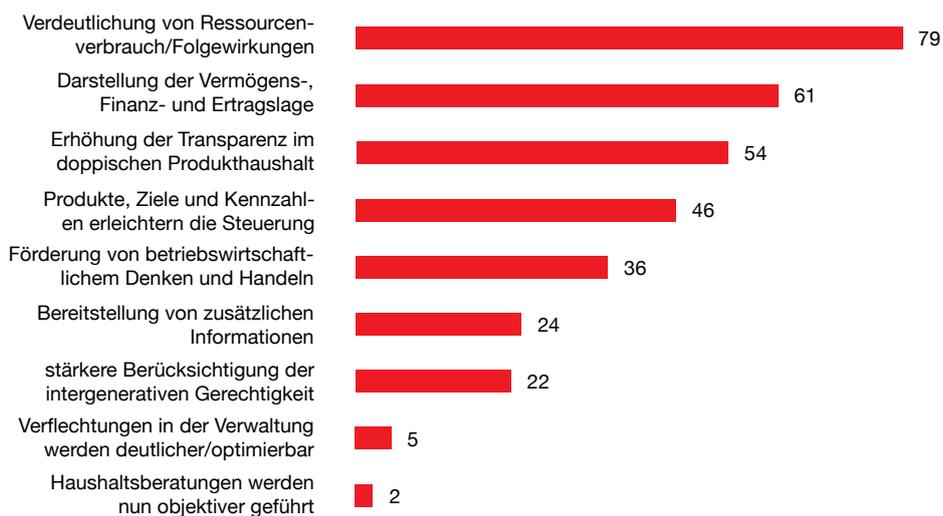
Übrige thematische Gruppierungen

Aufgrund der geringen Gesamtzahl der Nennungen ergeben sich anhand der Detailauswertung keine validen Erkenntnisse.

2 Einschätzung zum Hauptnutzen der Reform

Zum Hauptnutzen der Reform werden unter Berücksichtigung von Mehrfachnennungen folgende Einschätzungen abgegeben:

Abb. 11 Einschätzung zum Hauptnutzen der Reform



Erkenntnisse aus der Detailauswertung

Eine Einschätzung zum Reformnutzen gab nur etwa ein Drittel der kameralen Städte ab. Die Äußerungen aus den Doppikstädten in Umstellung liegen demgegenüber bei zwei Dritteln und aus den Doppikstädten bei rund vier Fünfteln. Wie bereits bei der Reformkritik ist demnach das Votum der kameralen Städte nicht prägend für das Gesamtbild.

Verdeutlichung von Ressourcenverbrauch/Folgewirkungen

Der Anteil der Doppikstädte an der Gesamtzahl der Nennungen zu diesem Nutzenargument liegt bei 70%. Dabei fallen die teilnehmenden nordrhein-westfälischen Städte stark ins Gewicht (76%). Ebenfalls im Verhältnis zur Teilnehmerzahl sind Schleswig-Holstein (75%) und Brandenburg (70%) in hohen Anteilen mit dieser Auffassung vertreten. Die insgesamt neun antwortenden Städte aus Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland führen dieses Argument nicht an.

Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage

Ein nur etwas geringerer Anteil der Doppikstädte (61 %) prägt diese positive Einschätzung. Mit besonders hohen Nennungsanteilen warten Brandenburg (70 %), Mecklenburg-Vorpommern (57 %) und Thüringen (50 %) auf. Das Nutzenargument wird wesentlich seltener von den Städten aus Sachsen-Anhalt (20 %), Bayern (27 %) und Nordrhein-Westfalen (28 %) genannt.

Erhöhung der Transparenz im doppelischen Produkthaushalt

Auffällig ist zunächst, dass gegenüber den Doppikstädten in Umstellung (42 %) die Doppikstädte (32 %) diesen Aspekt in deutlich geringerem Umfang formulieren. Das Nutzenargument wird in hohem Maße von den Städten in Schleswig-Holstein (75 %) und Thüringen (50 %) angeführt; die rheinland-pfälzischen (15 %) und brandenburgischen (20 %) Städte sind weniger überzeugt von der Haushaltstransparenz. Auch aus Nordrhein-Westfalen kommt nur ein Anteil von 32 %.

Produkte, Ziele und Kennzahlen erleichtern die Steuerung

Dieser Aspekt beruht zu mehr als 60 % auf Nennungen der Doppikstädte. Besonders überzeugt scheint man von Produkten, Zielen und Kennzahlen in Hessen (50 %), Mecklenburg-Vorpommern (43 %) und Brandenburg (40 %) zu sein. Andererseits wird von keiner der sachsen-anhaltinischen und nur von 11 % der sächsischen Städte dieser Bereich als Nutzenstifter geführt. Auch Nordrhein-Westfalen votiert mit einem Anteil von 24 % tendenziell skeptischer.

Förderung von betriebswirtschaftlichem Denken und Handeln

In Mecklenburg-Vorpommern (43 %) und Sachsen-Anhalt (40 %) wird dieser Einschätzung deutlich häufiger zugestimmt, als dies vor allem in Hessen und Bayern (je 13 %) der Fall ist.

Bereitstellung von zusätzlichen Informationen

Erwähnenswert ist hierzu, dass alle zehn brandenburgischen und alle vier schleswig-holsteinischen Städte, die sich zu den Nutzenargumenten äußern, diesen Sachverhalt nicht bestätigen.

Stärkere Berücksichtigung der intergenerativen Gerechtigkeit

Einen Vorteil in der Förderung der intergenerativen Gerechtigkeit sehen immerhin drei Viertel der schleswig-holsteinischen Städte als gegeben an. Alle 13 Städte aus Rheinland-Pfalz sowie weitere 14 Städte aus Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und dem Saarland nennen diesen positiven Effekt der Doppik nicht.

Übrige thematische Gruppierungen

Aufgrund der geringen Gesamtzahl der Nennungen ergeben sich anhand der Detailauswertung keine validen Erkenntnisse.

E Evaluierung des Umstellungsprozesses

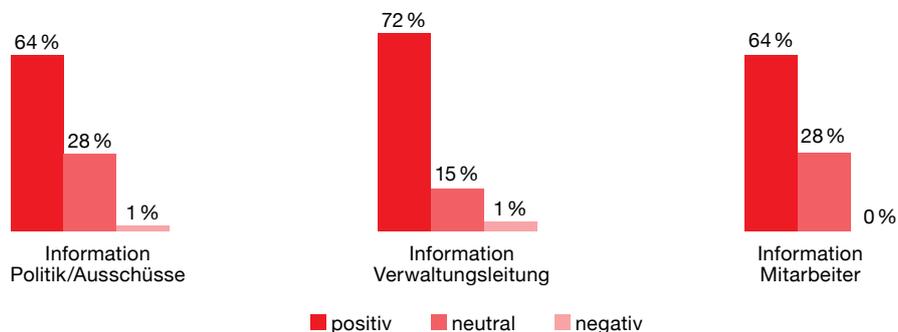
Auf den Umstellungsprozess zur Doppik bezogen sich zwei Fragen im Teil B des Fragebogens zur Evaluierung im engeren Sinne, der an Oberbürgermeister, Stadtkämmerer und Finanzausschussvorsitzende gerichtet war, sowie der erste Fragenkomplex in den geführten Interviews mit dem genannten Personenkreis. Im Folgenden werden die Evaluierungsergebnisse zum Umstellungsprozess zusammengefasst und beschrieben.

Zur Vertiefung der Informationsbasis wurden die Fragebögen nach Teilnehmergruppen (Politik oder Verwaltung) sowie nach Rechnungsstil (kameral oder doppisch) ausgewertet. Die diesbezüglichen Erkenntnisse sind jeweils in die Auswertungsschwerpunkte mit eingearbeitet worden. Die Gesamtteilnehmerzahlen wurden ebenfalls um die jeweils zu den einzelnen Fragen nicht antwortenden Städte bereinigt.

1 Information zu den Reforminhalten

Sehr positiv fallen die Rückmeldungen auf die Frage aus, ob und mit welcher Wirkung (nach subjektiver Einschätzung) Informationen gegenüber Politik, Verwaltungsleitung und Mitarbeitern angeboten werden. Negativ wird die Kommunikation nur in wenigen Ausnahmefällen beurteilt.

Abb. 12 Beurteilung der Information zu den Reforminhalten



In Bezug auf die **Information der Politik** über die Reform äußern sich die Politiker mit 81 % erstaunlicherweise deutlich positiver als die Vertreter der Verwaltung mit 66%. Bei der Differenzierung nach dem Rechnungsstil fällt auf, dass bei den kameralen Städten der Anteil derjenigen, die sich positiv äußern, mit 59% deutlich niedriger liegt als bei den doppischen Städten mit 72%.

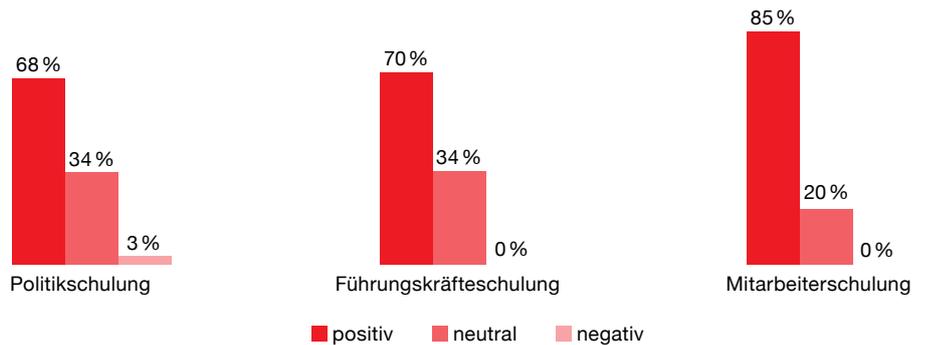
Die **Information der Verwaltungsleitung** schätzen Politik (88%) und Verwaltung (79%) fast gleichermaßen positiv ein. Hier liegt ebenfalls der positive Anteil der Nennungen aus den kameralen Städten (68%) unter demjenigen der doppischen Städte (86%).

Bei der **Information der Mitarbeiter** liegen die positiven Einschätzungen wesentlich näher beieinander (zwischen 62% und 74%). Zu erwähnen ist dabei, dass keine einzige negative Einschätzung von den Teilnehmern abgegeben wurde.

2 Beurteilung der Schulungsmaßnahmen

Die angebotenen und absolvierten Schulungsmaßnahmen werden durchweg positiv beurteilt. Besonders deutlich fällt diese Einschätzung bezogen auf die Schulung der Mitarbeiter aus.

Abb. 13 Beurteilung der Schulungsmaßnahmen

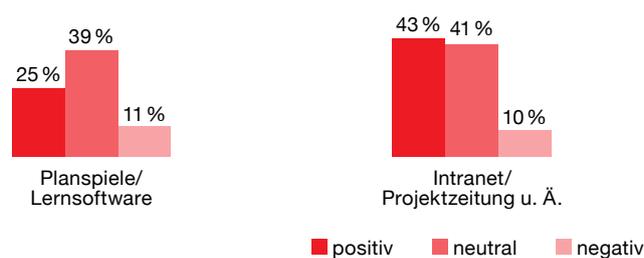


Die **Schulung für die Kommunalpolitik** wird von den Politikern selbst mit 86% deutlich positiver eingeschätzt, als dies durch die Verwaltung der Fall ist (60%).

Bei der Einschätzung der **Führungskräftebildungen** gibt es zwischen den einzelnen Befragungsgruppen keinen signifikanten Unterschied. Die positiven Voten liegen jeweils um 70%.

Bezogen auf die **Mitarbeiterschulungen** liegen die Einschätzungen aller Städte um 80% und sind damit besonders deutlich positiv. Negative Einschätzungen gibt es ebenso wenig wie im Bereich der Führungskräftebildungen.

Abb. 14 Beurteilung weiterer Schulungsmedien



Zu **Planspielen und Lernsoftware** konnte rund ein Drittel der Befragten keine Einschätzung abgeben. Bei den übrigen Städten werden diese Schulungsmedien von der Politik etwas besser als von der Verwaltung eingeschätzt. Zu beachten ist der sichtlich höhere Anteil an negativen Rückmeldungen zum Einsatz von Planspielen und Lernsoftware.

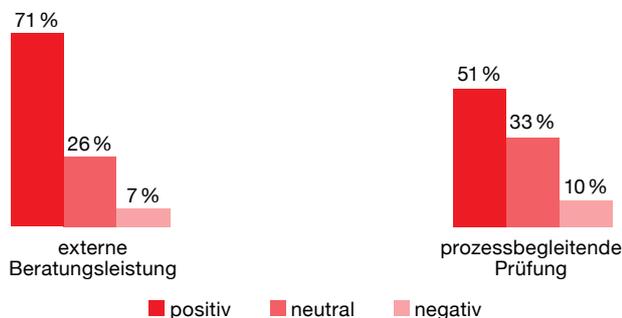
Die Wirkung von **Intranet, Projektzeitung und Ähnlichem** wird von den Teilnehmern einheitlich zu rund 45% als positiv gekennzeichnet, wobei rund ein Fünftel der Städte keine Angaben dazu machte. Auch hier sind nennenswerte Anteile an negativen Rückmeldungen vorhanden.

3 Beratungs- und Prüfungsleistungen

Die Unterstützung der Städte durch **externe Beratungsleistung** bei der Umstellung auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen wird sehr positiv eingeschätzt, wobei die Politik (85%) positiver als die Verwaltung (64%) und die doppelstöckigen Städte (72%) positiver als die kamerale Städte (59%) eingestellt sind.

Bei der **prozessbegleitenden Prüfung** liegen die positiven Einschätzungen mit 50% bis 59% deutlich niedriger. Außerdem ist der Anteil an neutralen und negativen Rückmeldungen höher.

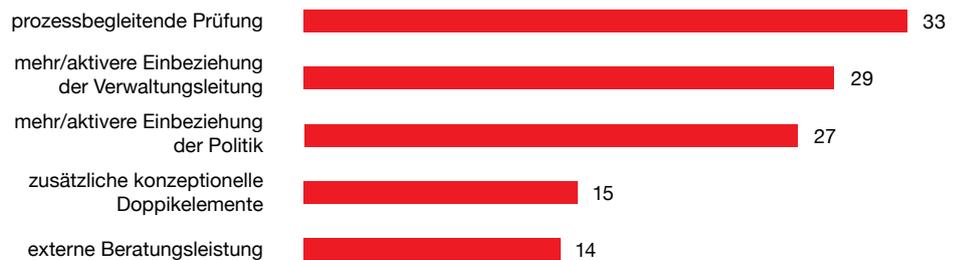
Abb. 15 Beurteilung der Beratungs- und Prüfungsleistungen



4 Fehlende Umsetzungsmaßnahmen

Auf die Frage, welche Maßnahmen im Umstellungsprozess aus Sicht der Antwortenden fehlten bzw. erforderlich gewesen wären, werden die folgenden Aspekte genannt:

Abb. 16 Übersicht zu fehlenden Umsetzungsmaßnahmen



Mehr als ein Drittel aller auf diese Frage antwortenden Personen aus Politik und Verwaltung ist der Auffassung, dass eine prozessbegleitende Prüfung fehlte bzw. notwendig gewesen wäre. Für diesen moderneren Prüfungsansatz votiert mehr als die Hälfte der teilnehmenden kamerale Städte.

Auch die stärkere und aktivere Einbeziehung der Politik und Verwaltungsleitung in den Reformprozess wird aus Politik und Verwaltung mit Nennungen um 30% befürwortet. In den kamerale Städten spricht sich mehr als die Hälfte der Teilnehmer für eine bessere Einbeziehung auf Ebene der Verwaltungsleitung aus.

5 Ergänzende Hinweise aus den Interviews

Mehrere Städte betonten im Rahmen der Interviews, dass in der Vergangenheit bereits umfangreiche Aktivitäten zum **Neuen Steuerungsmodell** mit Einbeziehung des Verwaltungsvorstands und der Politik erfolgt sind. Deshalb stelle der nachfolgende Umstellungsprozess auf die Doppik letztlich eine logische Konsequenz für den eingeschlagenen Reformweg dar. Gleichzeitig beschrieben diese Städte einen hohen Reifegrad des Steuerungsverhaltens von Verwaltungsvorstand und Politik, das auch strategische und betriebswirtschaftliche Aspekte beinhalte.

Ebenfalls von hoher Bedeutung war angabegemäß eine Vorprägung von Verwaltungsvorstand und Politik durch eine bilanzielle und betriebswirtschaftliche Sichtweise, die aus der Steuerung des **Beteiligungsportfolios** (Betriebe und Unternehmen) sowie aus der Mandatswahrnehmung in der Beteiligungsverwaltung resultiert. Aus verschiedenen Städten war zu vernehmen, dass dadurch der fachliche und mentale Umstieg auf die Doppik wesentlich erleichtert wurde.

Bemerkenswert ist auch der Hinweis etlicher **Vorreiterkommunen** aus den einzelnen Bundesländern, dass sie die von ihnen frühzeitig und modellhaft erarbeiteten Strukturen und Konzepte in der Folgezeit wegen der hiervon abweichenden gemeindehaushaltsrechtlichen Vorgaben aufwendig bereinigen und erneute konzeptionelle Entwicklung (z. B. bei der Produktstruktur) betreiben mussten. Offensichtlich funktionierte in diesen Fällen die notwendige Verzahnung der Modellstädte mit dem Landesprojekt zur Doppik nicht in ausreichendem Maße.

Aus dem Blickwinkel insbesondere der befragten Oberbürgermeister und Finanzausschussvorsitzenden hat es sich bewährt, wenn ein **permanenter Rückkoppelungsprozess** durch Einbezug der politischen Aspekte in die Verwaltungsdiskussion zur Doppik etabliert war. Förderlich war in diesen Fällen die Einrichtung eines überfraktionellen Arbeitskreises (z. B. als sog. Begleitausschuss oder -kommission), der flankierend zum Umstellungsprozess agierte.

Des Weiteren hat es sich offenbar bewährt, wenn in den Informationsmaßnahmen zur Doppik die steuerungsrelevanten Veränderungen und Gestaltungsspielräume offen diskutiert wurden. Schließlich ändert sich der **Steuerungsrahmen** in Teilbereichen deutlich (wie z. B. in der Tatsache, dass im Gegensatz zur Kameralistik nicht mehr der gesamte Veräußerungserlös von „Tafelsilber“ mit Ergebnis- und ggf. Konsolidierungswirkung zur Verfügung steht, sondern nur noch der verbleibende Gewinn nach dem Absetzen der bilanzierten Restbuchwerte). Häufig kam allerdings der Dialog mit der Politik zu kurz, da sich die Verwaltung selbst zunächst in die neuen Aufgaben und Instrumente einarbeiten musste. Dieser Dialog müsse im Anschluss an die eigentliche Umstellung dringend nachgeholt werden.

Mehrfach befassten sich die Interviews mit den Herausforderungen, die sich aus der neuen **Haushaltsstruktur** ergeben. Hierbei wurde insbesondere auf das Veränderungsmanagement gegenüber der Politik und der Verwaltung eingegangen. Die grundlegende Umstellung von den Haushaltsstellen auf die Produktstruktur des städtischen Haushalts generierte teilweise kritische Situationen im Zuge der politischen Beratung. Die tatsächliche Auseinandersetzung der Politik mit der neuen Haushaltsstruktur erfolgte sehr oft erst mit der Vorlage des doppelischen Produkthaushalts (da sich im Prozess die Orientierung an einer konzeptionellen „Blaupause“ als nicht zielführend erwiesen hat). Mit Blick auf die beteiligten Organisationseinheiten der Verwaltung und deren Beitrag zum Aufbau der Produkt-, Ziel- und Kennzahlenstruktur des neuen Haushalts wurde teilweise eine zu „basisdemokratische“ Herangehensweise als nicht zielführend moniert.

Verschiedene Oberbürgermeister und Stadtkämmerer betonen, dass man die Politik mehr und sensibler hätte informieren und an das Doppikthema heranführen können. Übereinstimmend wird geschildert, dass vor allem das Wiederauffinden der gewohnten kameralen Ansätze im stark aggregierten neuen Haushaltswerk zu Diskussionen und Akzeptanzproblemen vor allem bei der Politik geführt hat. Bezogen auf die neuen Strukturen und Instrumente entwickelten sich die notwendige Verbindlichkeit und Konkretheit noch nicht in ausreichendem Umfang.

Eine positive Auswirkung auf den Gesamtprozess der Doppikumstellung ergab sich eindeutig, wenn dieses Thema vom Oberbürgermeister zur **Chefsache** erklärt und in den Verwaltungsvorstand sowie in die gesamte Verwaltung hineingetragen wurde. Allerdings führte in wenigen Fällen dieser direktive Steuerungsansatz auch dazu, dass das gesamte Umstellungsprojekt zur reinen Verwaltungsthematik erklärt und die politische Ebene mehr oder weniger ausgespart wurde.

Leider allzu selten wurde auf die positiven Wirkungen der **interkommunalen Zusammenarbeit** zwischen benachbarten Städten verwiesen.

Schließlich war häufiger Tenor der Interviews, dass der gesamte Umstellungsprozess vielerorts ein vom **Finanzbereich** dominiertes Thema blieb, das unter hohem zeitlichen Druck mit (trotz der hohen Komplexität) überschaubaren personellen Kapazitäten und teilweise gemäßigter verwaltungsinterner Akzeptanz durchgeführt wurde. Durch das Zusammenfallen von drastischen Verschlechterungen in den finanziellen Rahmenbedingungen der Städte stellt sich als zentrales Problem immer stärker der **Zeitpunkt der Umstellung**.

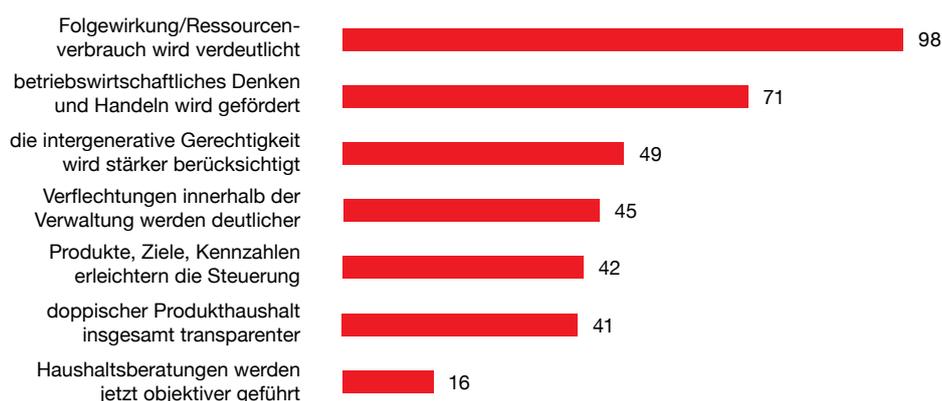
F Evaluierung des Umsetzungsstands

Auf den erreichten Umsetzungsstand (Status quo) bezogen sich sechs Fragen im Teil C des Fragebogens zur Evaluierung im engeren Sinne, der an Oberbürgermeister, Stadtkämmerer und Finanzausschussvorsitzende gerichtet war, sowie der zweite Fragenkomplex in den geführten Interviews mit dem genannten Personenkreis. Im Folgenden werden die Evaluierungsergebnisse zum Umsetzungsstand zusammengefasst und beschrieben. Entsprechend Kapitel E wurden die Fragebögen nach Teilnehmergruppen (Politik oder Verwaltung) sowie nach Rechnungsstil (kameral oder doppisch) ausgewertet. Ebenjene Erkenntnisse sind in die Auswertungsschwerpunkte mit eingearbeitet worden. Die Gesamtteilnehmerzahlen wurden ebenfalls um die jeweils zu den einzelnen Fragen nicht antwortenden Städte bereinigt.

1 Positive Aspekte im Haushaltswesen

Bei der Beurteilung der Veränderungen im Haushaltswesen werden durch die beteiligten Oberbürgermeister, Stadtkämmerer und Finanzausschussvorsitzenden folgende positive Aspekte genannt:

Abb. 17 Positive Aspekte bei der Veränderung des Haushaltswesens



Übereinstimmend mit der Einschätzung im Fragebogen zum Umsetzungsstand (vgl. Abb. 11) steht die Konkretisierung der Folgewirkungen und des Ressourcenverbrauchs an erster Stelle. Dieses Argument wird insbesondere von nahezu allen doppischen Verwaltungen genannt. Die Förderung des betriebswirtschaftlichen Denkens (von knapp zwei Dritteln der Teilnehmer angeführt) und der intergenerativen Gerechtigkeit rücken im Rang nach vorn. Dabei wird die intergenerative Gerechtigkeit von rund der Hälfte der Teilnehmer aus der Verwaltung als positiv eingeschätzt, während das Argument von der Politik nur zu knapp einem Drittel angeführt wird.

Die Verdeutlichung der Verflechtungen innerhalb der Verwaltung wird naturgemäß von den Verwaltungen angesprochen. Mit etwa der Hälfte der teilnehmenden Verwaltungen liegt der Anteil nahezu doppelt so hoch wie die Nennungen durch die Politik.

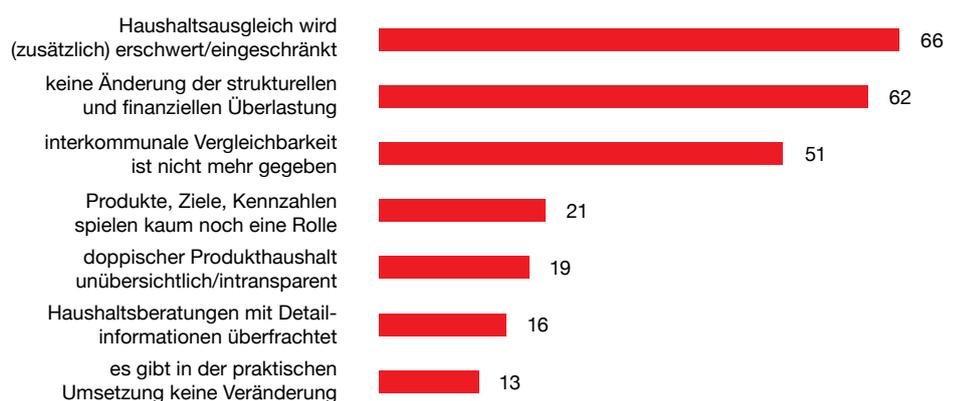
Zur erleichterten Steuerung mit Produkten, Zielen und Kennzahlen sowie zur insgesamt höheren Transparenz des doppelten Produkthaushalts bekennen sich tendenziell weniger Teilnehmer als im Fragebogen zum Umsetzungsstand. Bezogen auf den Produkthaushalt wird dies von jeweils rund 40 % der Teilnehmer aus Politik und Verwaltung bestätigt. Ähnlich hoch ist die Zustimmung der Verwaltung zur Steuerung mit Produkten, Zielen und Kennzahlen, während diese bei der Politik knapp unter einem Drittel liegt.

Relevant ist schließlich auch, dass weniger als 20 % aller Teilnehmer der Aussage zustimmen, dass die Haushaltsberatungen jetzt objektiver geführt würden.

2 Negative Aspekte im Haushaltswesen

Bei den negativen Aspekten der Veränderungen im Haushaltswesen wurden durch Oberbürgermeister, Stadtkämmerer und Finanzausschussvorsitzende in Summe deutlich weniger Hinweise formuliert:

Abb. 18 Negative Aspekte bei der Veränderung des Haushaltswesens



Die Aspekte des erschwerten Haushaltsausgleichs und der fehlenden Auswirkungen der Doppik auf die strukturelle und finanzielle Überlastung der Städte stehen für die Verwaltungsspitzen und Politiker deutlich im Vordergrund. Es folgen analog der Erhebung bei den Kämmerereien die Probleme fehlender Vergleichbarkeit sowie der Eignung und Handhabbarkeit doppischer Instrumente (hier speziell die Transparenz und die Bestandteile des Produkthaushalts); eine Intransparenz in den Haushaltsberatungen (hier in der Überfrachtung mit Details repräsentiert) und vor allem fehlende Veränderungen in der praktischen Umsetzung vereinen ebenfalls nur vergleichsweise wenige Nennungen auf sich.

Die Feststellung, dass die Doppik keine Änderung hinsichtlich der strukturellen und finanziellen Überlastung bringt, wird von 76 % der Teilnehmer aus der Politik (und von knapp über 70 % aus den doppelten Städten) formuliert. Aber auch im Bereich der Verwaltung äußern sich fast 60 % der Teilnehmer in diesem Sinne.

Hinsichtlich des negativen Einflusses der Doppik auf die interkommunale Vergleichbarkeit wird die Einschätzung von mehr als der Hälfte der Oberbürgermeister und Kämmerer geteilt, während die Politik das Problem nur zu etwas mehr als einem Drittel wahrnimmt.

Des Weiteren beurteilt vor allem die Politik (zu jeweils knapp 30%) den Produkt- haushalt als zu unübersichtlich und intransparent sowie die Haushaltsberatungen als zu sehr mit Detailinformationen überfrachtet. Diese Kritikpunkte werden zudem vorrangig aus bereits umgestellten doppelhaushaltigen Städten (zu jeweils um 20%) geäußert.

3 Einschätzungen zur Bilanz

Die positiven und negativen Ansichten zur Rolle der städtischen Bilanz durch Oberbürgermeister, Stadtkämmerer und Finanzausschussvorsitzende werden in der nachstehenden Abbildung zusammenfassend dargestellt:

Abb. 19 Positive und negative Einschätzungen zur städtischen Bilanz



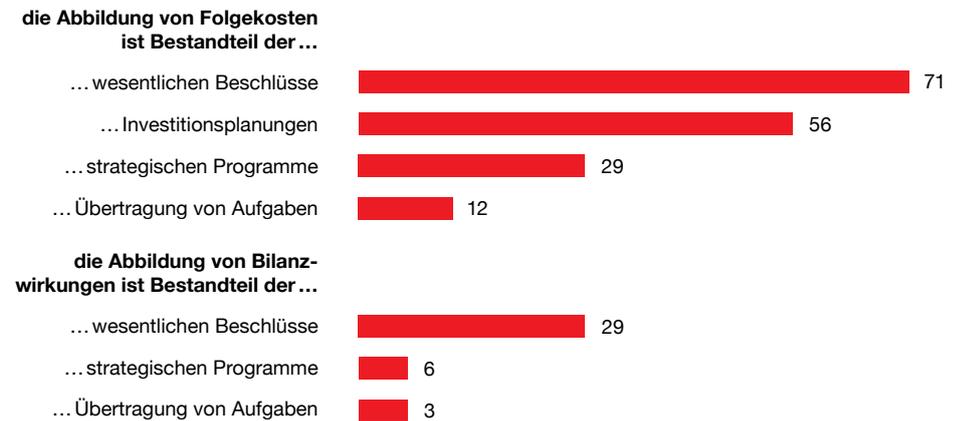
Bei den Positivargumenten sind die Teilnehmergruppen grundsätzlich homogen. Lediglich bei der Einschätzung, dass der Ressourcen-/Kapitalerhalt Mittelpunkt der Steuerung sei, stimmen seitens der Politik (24%) deutlich weniger Teilnehmer zu als seitens der Verwaltung (48%).

Auffällig ist, dass es zu den negativen Aspekten der städtischen Bilanz insgesamt deutlich weniger Rückmeldungen gab. Es leuchtet ein, dass die hier vor allem angesprochene verspätete Vorlage der Bilanzen von den doppelhaushaltigen Städten thematisiert wird (immerhin von etwas mehr als einem Drittel der Teilnehmer).

4 Abbildung von Folgekosten und Bilanzwirkungen

Der Stand der Abbildung von Folgekosten und Bilanzwirkungen stellt sich wie folgt dar:

Abb. 20 Abbildung von Folgekosten und Bilanzwirkungen



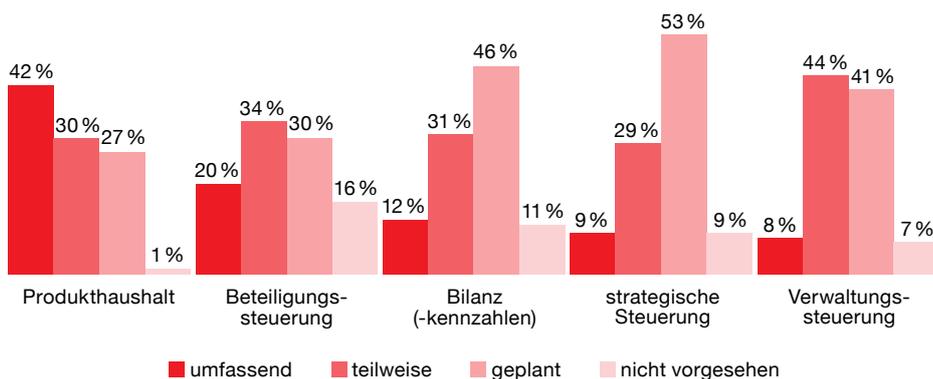
Hier wird die äußerst geringe Berücksichtigung im Bereich der strategischen Programme und der Übertragung von Aufgaben besonders deutlich. Auch bleibt die Abbildung von Bilanzwirkungen noch weit hinter der Folgekostendarstellung zurück.

Etwa ein Achtel der Teilnehmer stellt fest, dass eine Betrachtung zu den Folgekosten und Bilanzwirkungen überhaupt nicht stattfindet; bei immerhin mehr als einem Drittel ist zumindest die Darstellung von Folgewirkungen künftig geplant.

5 Einsatzbereiche von Zielen und Kennzahlen

Die Durchdringung unterschiedlicher Steuerungsbereiche mit Zielvorgaben und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung ist entsprechend den Rückmeldungen von Oberbürgermeistern, Stadtkämmerern und Finanzausschussvorsitzenden sehr heterogen. Es ergibt sich im Überblick das folgende Bild:

Abb. 21 Einsatzbereiche von Zielen und Kennzahlen



Mit Blick auf den Produkthaushalt dürfte bei der Detailauswertung von Interesse sein, dass die teilnehmenden kameralen Städte zu mehr als einem Viertel eine umfassende Produktsicht mit Zielen und Kennzahlen in der Haushaltswirtschaft umgesetzt haben. Bei mehr als 60 % ist dies – zum Teil auch im Rahmen der Umstellung auf die Doppik – vorgesehen.

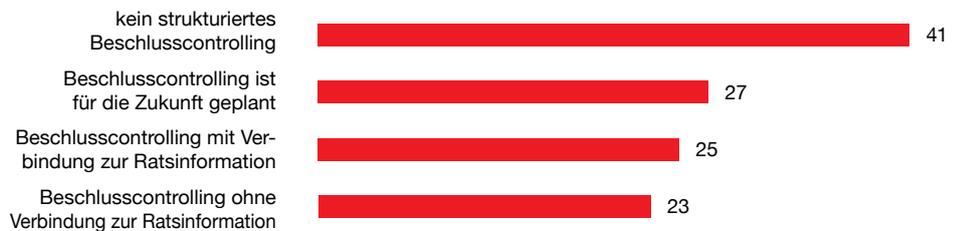
Für ihre Beteiligungssteuerung nutzen die doppischen Städte etwas häufiger Ziele und Kennzahlen als die kameralen Städte.

Im Bereich der strategischen Steuerung ist es sicherlich bezeichnend, dass zwischen kameralen und doppischen Städten keine nennenswerten Unterschiede im Umsetzungsstand zu verzeichnen sind. Hinsichtlich der Verwaltungssteuerung wird die obige Angabe, dass teilweise mit Zielen und Kennzahlen gearbeitet wird, dadurch geprägt, dass dies von fast der Hälfte der teilnehmenden doppischen Städte angegeben wird. Hingegen wird die geplante Einführung durch die Intentionen von fast 60 % der kameralen Städte deutlich nach oben beeinflusst.

6 Controlling politischer Beschlüsse

Zum Umsetzungsstand des Beschlusscontrollings äußern sich die Teilnehmer wie folgt:

Abb. 22 Stand der Implementierung eines Beschlusscontrollings



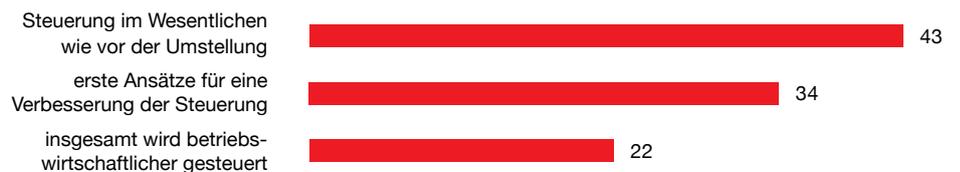
Bei der Detailauswertung ist kein Zusammenhang zwischen der Umstellung auf die Doppik und einem verstärkten Beschlusscontrolling zu erkennen. In den teilnehmenden doppischen Städten wird wesentlich öfter auf ein strukturiertes Controlling der politischen Beschlüsse verzichtet, als dies in den kameraleen Städten der Fall ist.

7 Steuerungswirkungen der Doppik

1. Veränderung der Steuerung

Im ersten Teil der Befragung wurde untersucht, inwieweit sich durch die neuen und betriebswirtschaftlich orientierten Komponenten der Doppik die Steuerungsmöglichkeiten erhöht haben. Aus den Antworten der teilnehmenden Städte ergibt sich folgendes Bild:

Abb. 23 Veränderung der Steuerung durch doppische Komponenten



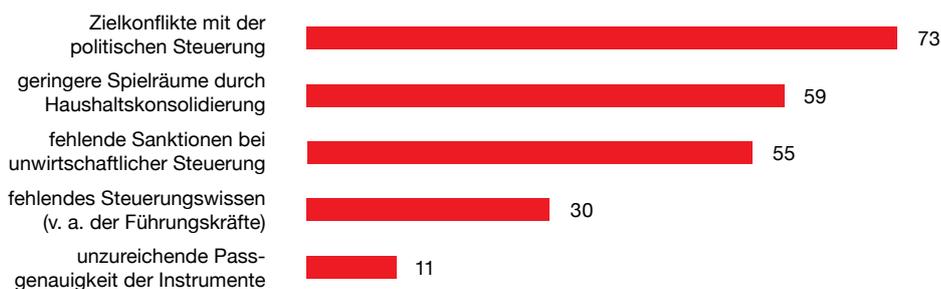
Von 36% der doppischen Städte, die zu dieser Fragestellung auskunftsfähig sind, wird konstatiert, dass die Steuerung sich nicht wesentlich verändert hat. Die Hälfte der Teilnehmer aus dieser Befragungsgruppe sieht erste Ansätze für eine bessere Steuerung und 27% sind davon überzeugt, dass nun insgesamt betriebswirtschaftlicher gesteuert wird.

Hinsichtlich einer gleich gebliebenen bzw. nur im Ansatz verbesserten Steuerung liegen die Einschätzungen durch die Teilnehmer aus Politik und Verwaltung recht nah beieinander. Bei der Aussage, dass erste Ansätze für eine Steuerungsverbesserung auszumachen sind, sind die Politiker etwas häufiger vertreten als die Oberbürgermeister und Kämmerer. Die Feststellung, dass betriebswirtschaftlicher gesteuert wird, wird von Politikern (mehr als ein Drittel) viel öfter getroffen, als dies bei den Verwaltungsspitzen der Fall ist.

2. Einschränkende Faktoren

Im zweiten Teil der Befragung äußerten sich die Teilnehmer zu den Faktoren, die gegebenenfalls eine veränderte Steuerung eingeschränkt haben bzw. einschränken können. Dabei wurden folgende Problemfelder skizziert:

Abb. 24 Faktoren, durch die die Steuerung gegebenenfalls eingeschränkt wird



Betrachtet man bei der Detailauswertung die Rückmeldungen begrenzt auf die antwortenden doppelstöckigen Städte, so wird der Hinweis auf Zielkonflikte zwischen betriebswirtschaftlicher und politischer Steuerung von 82 % der Teilnehmer gegeben. Die fehlenden Sanktionen und die geringeren Spielräume durch Haushaltskonsolidierungspflichten liegen mit jeweils fast 70 % der teilnehmenden Städte gleichauf, während fehlendes Wissen der Führungskräfte zur Steuerung lediglich von 34 % der Teilnehmer genannt wird.

Die Auffassung, dass es Zielkonflikte mit der politischen Steuerung gibt, teilen interessanterweise rund 85 % der Verwaltungsspitzen, aber auch etwas mehr als die Hälfte der Politiker. Konsolidierungsbedingt eingeschränkte Steuerungsspielräume werden dagegen tendenziell häufiger von Politikern thematisiert.

8 Ergänzende Hinweise aus den Interviews

Des Öfteren wurde von Interviewpartnern geäußert, dass aus dem Reformumfeld heraus mit teilweise überzogenen und **falschen Erwartungen** an die Doppik herangegangen wurde. Vor dem Hintergrund der erschwerten finanziellen Rahmenbedingungen und den dadurch bedingten Einschränkungen in der Anwendbarkeit der neuen Steuerungsinstrumente mündete die Reform mancherorts in Ernüchterung und gegebenenfalls in Frustration. Zwar ist die Doppik für die Finanzmisere der Städte nicht ursächlich, indes wird sie eindeutig hierdurch in Mitleidenschaft gezogen. Dessen ungeachtet muss sich die doppelstöckige Steuerung auch in einem schwierigen Reformumfeld bewähren, soll sie nicht zu einer reinen „Schönwetterveranstaltung“ deklariert werden.

Die **Steuerungseffekte** bleiben bislang weit hinter dem zurück, was ursprünglich intendiert war. Steuerungspotenziale anhand der höheren Transparenz im Haushalts- und Rechnungswesen werden meist noch nicht konsequent genutzt. Im Gegenzug ist eine **Remanenz der kameralen Steuerungskultur und -prozesse** zu beobachten. Daher sind weiterhin Fehlsteuerungen und irrationale Entscheidungen abseits betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse und Maximen möglich. Gegen die Wirkkraft beispielsweise von sozialen oder kulturellen Themen behauptet sich eine finanzorientierte Argumentation nach wie vor nur mit Mühe.

Als größtes Hemmnis für die Steuerungsmöglichkeiten wird der Handlungsrahmen im Fall der **Nothaushaltsführung** beschrieben, in dessen Folge kaum noch örtliche Gestaltungsmöglichkeiten verbleiben. Eine Stadt brachte diesen Aspekt auf den Punkt, indem sie auf die faktische „Entmachtung der kommunalen Selbstverwaltung“ verwies. Auf der bilanziellen Seite wird diese Sachlage durch den Fokus von Politik und Verwaltung auf der **Eigenkapitalentwicklung** unterstrichen, da eine bilanzielle Überschuldung beispielsweise in Nordrhein-Westfalen gravierende Eingriffe in die Einflussphäre einer Stadt mit sich bringt. Dies wirkt teilweise bis in die Öffentlichkeit hinein und generiert als Nebeneffekt eine intensive Befassung mit Maßnahmen für den Kapitalerhalt. Flankierend erfahren auch **Folgekostenbetrachtungen** sowie die Abbildung des tatsächlichen **Ressourcenverbrauchs** in Form von Abschreibungen, Rückstellungen etc. einen Aufmerksamkeitsschub. Unter Umständen werden sogar bilanzpolitische Maßnahmen im Zuge der politischen Beschlüsse diskutiert und umgesetzt. Ansätze zur **Bilanzanalyse** sind hingegen noch kein Thema.

Es wird deutlich, dass die Fragen der **Steuerung nicht automatisch** durch die Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens aufgerufen werden. Einzelne Städte treiben eine ziel- oder wirkungsorientierte Steuerung daher unabhängig von der Finanzwesenreform voran. Die Ausbildung einer **Topsteuerung** ist für die Zukunft erforderlich. Auch sind Steuerungstools und die Ableitung von politischen und strategischen Zielkorridoren vonnöten. Dadurch erhöht sich die Komplexität in der Steuerungskonzeption der Städte, wodurch sich das bislang schon zu beobachtende **Expertentum** in den Fachausschüssen weiter verstärkt.

Trotz aller Widrigkeiten zeigen sich **erste Erfolge** im Umgang mit dem doppelten Zahlenwerk. Hierbei helfen auch der sukzessive Generationswechsel und der in etlichen Städten zunehmende Anteil von Politikern mit betriebswirtschaftlichem oder kaufmännischem Hintergrund. Für diese beinhaltet die Doppik einen gewissen Wiedererkennungseffekt. Bereits zeitig umgestellte Städte berichten in diesem Zusammenhang übereinstimmend, dass es eines **mehnjährigen Übergangsprozesses** bedurfte, um die neuen Steuerungsansätze zu verankern und Maßnahmen konkret umzusetzen.

In einer Vielzahl von Städten hat sich die **Budgetierung** bewährt, während die **Produktbildung** nicht zu einer einheitlichen Entwicklung in den Städten geführt hat: So wird teilweise angemerkt, dass die Produkte in der Praxis kaum eine Rolle spielen, teilweise aber festgestellt, dass durch die Produktdarstellung eine erhöhte Transparenz über den tatsächlichen Zuschussbedarf bzw. Ergebnisüberschuss geschaffen wird. Sehr häufig wird hingegen der Hinweis gegeben, dass die **Ziele und Kennzahlen** noch unvollständig oder unklar bzw. zurückgestellt worden seien. Eine Stadt merkt hierzu pointiert an, dass seitens der Politik die Ziele und Kennzahlen auch nicht vermisst worden seien. Es entsteht der Eindruck, dass Verwaltung und Politik manchmal noch weit von einer Einbettung der Ziel- und Kennzahlensteuerung in die Planung und Bewirtschaftung oder gar strategische Ausrichtung entfernt sind. Im Umkehrschluss kann auch nicht auf die beabsichtigte ziel- und kennzahlenorientierte Schwerpunktsteuerung der Haushaltswirtschaft übergegangen werden und es bleibt bei der gewohnten **Detailsteuerung** (nun auf Sachkonten- statt auf Haushaltsstellenbasis). Dies hat viele Haushalte deutlich aufgebläht, weshalb etliche Städte die dringend erforderliche **Straffung des Haushaltswerks** ansprechen bzw. umsetzen.

Aus dem politischen Raum wird darauf hingewiesen, dass **Politik anders steuere**. Auch könne der ehrenamtliche Kommunalpolitiker nur bedingt Zeit in die Definition von Produkten, Zielen und Kennzahlen investieren, weshalb der **Umsetzungsimpuls von der Verwaltung** notwendig sei. Die Politik werde die generierten Vorschläge diskutieren und die übergreifende Kontrolle zu der Einhaltung der Ziel- und Kennzahlenvorgaben übernehmen. Angabegemäß hat sich der **Informationsvorsprung der Verwaltung** gegenüber der Politik durch die Doppik noch ausgeweitet. Bezüglich der Lesbarkeit des neuen Produkthaushalts gehen die Meinungen stark auseinander und es wird wahlweise die bessere Lesbarkeit und Transparenz der kameralen oder doppelischen Haushaltsstruktur herausgestellt.

Die geschilderten Probleme bei der Umsetzung der Steuerungsinstrumente lassen seitens der befragten Städte den Ruf laut werden, hierbei „nicht alleine gelassen zu werden“ (wie von einer Stadt formuliert wurde). In Verbindung mit der allgegenwärtigen **Kritik an der Heterogenität** der konzeptionellen Landschaft zwischen den einzelnen Bundesländern (jedoch auch innerhalb desselben Bundeslands) und den negativen Auswirkungen auf das **interkommunale Benchmarking** führt dies zur Forderung an die Landesgesetzgeber, mit geeigneten Mustern, Arbeitshilfen und Rahmenvorgaben für Abhilfe zu sorgen (trotz aller einschätzbaren Risiken durch eine solche zentrale Regulierung).

Mit der bilanziellen Komponente haben auch die **Jahresabschlüsse** teilweise an Wertigkeit gewonnen. Konzepte zur langfristigen **Entschuldung** fehlen im Regelfall ebenso wie Regelungen zum bilanziellen Wertmanagement. Immerhin werden Vermögensveräußerungen nun mit einer stärker strukturellen und substanzorientierten Betrachtungsweise verbunden. Die Verlagerung von Vermögenswerten in den Beteiligungsbereich ist aus bilanzieller Sicht weniger lukrativ. Die **Haushaltskonsolidierung** ist nach wie vor stark kameral ausgerichtet und bedarf noch einer stärkeren Verkoppelung mit den vor allem bilanziellen Elementen.

Beim **Gesamtabschluss** herrscht Sorge vor der Bewertung der generierten Aussagen und dem Arbeitsaufwand für dessen Umsetzung. Als wichtig wird die „Konzernsicht“ für den Beitrag der Beteiligungen zur Haushaltskonsolidierung beschrieben. Mehrfach wurde freilich betont, dass die vergangenheitsorientierte Information aus einem Gesamtabschluss aus Steuerungssicht nur bedingt relevant sei. Stärker wiegen hier eine aktuelle Risikosteuerung und die Einbindung in ein integriertes Gesamtcontrolling. Moniert wird vornehmlich die teilweise unnütze Doppelarbeit für den Gesamtabschluss und die Beteiligungsberichterstattung.

Erfreulich ist das durchgängige **Fazit**, dass sich die Doppikumstellung nach Einschätzung der Befragten letztlich lohnen werde. Eine Rückkehr in die Verwaltungskameralistik wird nicht ernsthaft erwogen.

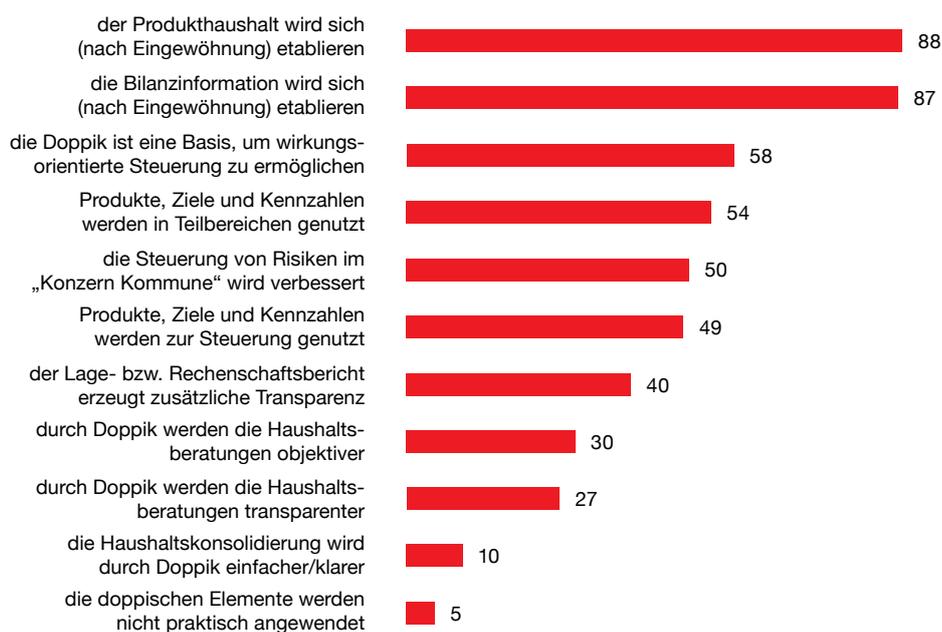
G Evaluierung der Steuerungsperspektiven

Auf die künftigen Steuerungsperspektiven bezogen sich drei Fragen im Teil D des Fragebogens zur Evaluierung im engeren Sinne, der an Oberbürgermeister, Stadtkämmerer und Finanzausschussvorsitzende gerichtet war, sowie der dritte Fragenkomplex in den geführten Interviews mit dem genannten Personenkreis. Im Folgenden werden die Evaluierungsergebnisse zu den Perspektiven zusammengefasst und beschrieben. Entsprechend Kapitel E und F wurden die Fragebögen nach Teilnehmergruppen (Politik oder Verwaltung) sowie nach Rechnungsstil (kameral oder doppisch) ausgewertet. Die diesbezüglichen Erkenntnisse sind jeweils in die Auswertungsschwerpunkte mit eingearbeitet worden. Die Gesamtteilnehmerzahlen wurden ebenfalls um die jeweils zu den einzelnen Fragen nicht antwortenden Städte bereinigt.

1 Künftige Nutzung der Doppik

Den teilnehmenden Städten wurde hierzu eine relativ umfangreiche Auflistung von möglichen **Entwicklungstendenzen** zur künftigen Nutzung der doppischen Elemente und Steuerungsinstrumente zur Wahl gestellt. Die Einschätzung der Teilnehmer sieht wie folgt aus:

Abb. 25 Einschätzung zur künftigen Nutzung der doppischen Elemente



Insgesamt ist der Detailauswertung zu entnehmen, dass zu vielen Teilaspekten die Sicht der doppischen Städte positiver als jene der kameralen Städte sowie die Einschätzung durch die Politik optimistischer als jene durch die Verwaltungsspitzen ist.

Die Auffassung, dass sich **Produkthaushalt und Bilanzinformationen** nach einer Eingewöhnungsphase etablieren werden, geht auf rund 85% der doppischen bzw. rund 70% der kameralen Teilnehmer zurück. Bei den Politikern liegt die Zustimmung bei stattlichen 90%, während sie bei den Verwaltungsspitzen nicht ganz 80% erreicht.

Zur Doppik als geeigneter Basis für **wirkungsorientierte Steuerung** äußern sich etwas über 60% der doppischen Städte positiv, während dies nur bei wenig mehr als einem Drittel der kameralen Städte der Fall ist. Auch hier stützt die Politik mit über 70% positiver Voten ebenjenes Ergebnis; die Verwaltungsspitzen liegen hingegen lediglich bei knapp unter der Hälfte.

Für die beiden Argumente, dass **Produkte, Ziele und Kennzahlen** zur Steuerung genutzt werden und die Steuerung von Risiken im „**Konzern Kommune**“ verbessert wird, stimmen jeweils rund die Hälfte der doppischen und circa ein Drittel der kameralen Städte.

Ferner finden die Nennungen zur objektiveren bzw. transparenteren **Haushaltsberatungen** sowie zur zusätzlichen Transparenz des **Lage- bzw. Rechenschaftsberichts** einen hohen Zustimmunganteil bei der Politik.

2 Notwendige Maßnahmen

Notwendige **Maßnahmen**, um die Instrumente der Doppik erfolgreich und umfassend in der Stadt einzusetzen, werden vorrangig gesehen in:

Abb. 26 Notwendige Maßnahmen für den Einsatz der Doppik



Die Auffassung, dass es zur erfolgreichen und umfassenden Wirkungsentfaltung der Doppik einer **strategischen Rahmensetzung** seitens der städtischen Steuerungskräfte bedarf, wird nach dem Ergebnis der Detailauswertung von allen Teilnehmern nahezu gleichermaßen geteilt.

Rund vier Fünftel der antwortenden Personen aus der Verwaltungsleitung sowohl kameraler als auch doppischer Städte äußern, dass sich **Steuerungsverständnis und -kultur** der Politik im doppischen Umfeld ändern müssen. Es ist bezeichnend, dass diese Ansicht mit rund 60 % von den Politikern nur in geringerem Maße geteilt wird. Bezogen auf den relevanten Änderungsbedarf von Steuerungsverständnis und -kultur seitens der Verwaltungsleitung bewegt sich die Einschätzung über alle Teilnehmer homogen um 40 %.

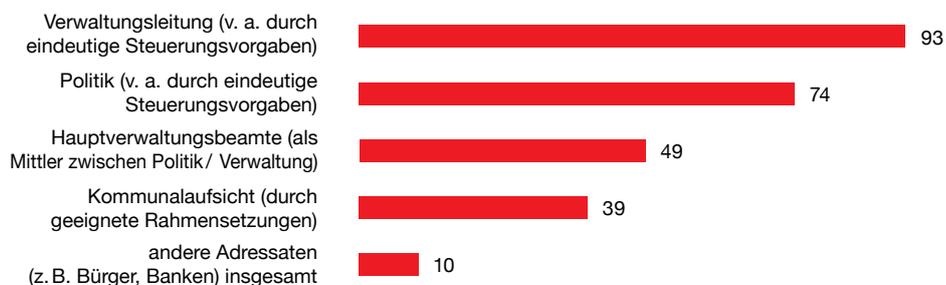
Bezogen auf das Argument, dass es eine **Weiterentwicklung betriebswirtschaftlicher Konzepte** braucht, besteht im Detail eine deutliche Spreizung zwischen den Teilnehmergruppen. Während circa 80 % der doppischen Städte dieses Argument bejahen, stimmen dem nur 27 % der kameralen Städte zu. Auch ist die Politik mit einer Zustimmung von 75 % hiervon eher überzeugt, als es die Verwaltungsspitzen mit 60 % sind.

Sowohl beim **Schulungsbedarf** als auch bei den **Informationssystemen** ist innerhalb des Teilnehmerkreises das Antwortverhalten recht einheitlich. Hingegen werden die Forderungen nach einer stärkeren **Verzahnung** mit Haushaltskonsolidierungskonzepten sowie Beschlüssen und Ratsinformationen schwerpunktmäßig von der Politik erhoben, bei denen die Nennungen grob von der Hälfte der Teilnehmer abgegeben werden.

3 Zuweisung der Verantwortung

Die Entwicklungsverantwortung wird wie folgt verortet:

Abb. 27 Zuweisung der Verantwortung für die Weiterentwicklung



Gemäß der Detailauswertung nimmt die **Verwaltungsleitung** ihre Schlüsselstellung im weiteren Entwicklungsprozess zur Doppik offensichtlich an: Nahezu 90 % der antwortenden Verwaltungsspitzen sprechen sich für Steuerungsvorgaben durch die Verwaltungsleitung aus.

Die **Mittlerrolle der Hauptverwaltungsbeamten** ist dagegen differenziert zu betrachten. Mehr als die Hälfte der doppischen Städte, aber nur etwas über ein Viertel der kameralen Städte unterstützt diese Aufgabenzuordnung. Außerdem liegt die Zustimmung aus dem politischen Bereich mit mehr als 60 % deutlich über derjenigen durch die Verwaltungsspitzen (knapp über 40 %).

4 Ergänzende Hinweise aus den Interviews

Aufbauend auf den bisherigen und in manchen Städten eher handwerklich oder technokratisch umgesetzten Modernisierungsarbeiten im Haushalts- und Rechnungswesenbereich muss nach Einschätzung etlicher Interviewpartner fortan der Fokus auf der **strategischen Steuerung** und dem **Controlling** liegen.

Die Reformkonzeption zu den **Zielen und Kennzahlen** ist offensichtlich noch nicht abgeschlossen, zumal die zutage getretenen Dilemmata im Zusammenhang mit der politisch-strategischen Steuerung einer Lösung zugeführt werden müssen. Nach Einschätzung einzelner Gesprächspartner wirkt sich der aktuelle Generationswechsel in Politik und Verwaltung künftig positiv aus. Der **politische Diskurs** müsse aber (weiterhin) außerhalb des Haushalts- und Rechnungswesens stattfinden. Der Doppik kommt hier lediglich eine Hilfsfunktion zu. Statt einer flächendeckenden Verankerung von Zielen und Kennzahlen im Haushalt wäre deshalb gegebenenfalls eine **Rahmen-setzung** in aggregierter Form mit Verbindung zu den Politikfeldern sinnvoll.

In einer künftigen strategischen Steuerung könnten **Eckwerte** und die **Produktbereichssicht** wichtig werden, falls es gelingt, die derzeitige Lücke zwischen der Strategie und den Produkten mit ihren Zielen und Kennzahlen zu schließen. Für die Schaffung der strategischen Verbindlichkeit insbesondere der politischen Schwerpunktsetzungen werden die Notwendigkeit **politischer Durchsetzungskraft** seitens der Verwaltungsleitung und eine kreative und moderierende Form der Diskussionskultur vorgeschlagen. Letztlich müsse es das erklärte Ziel sein, die regelmäßig knappen Ressourcen sinnvoll zu allokalieren – nämlich dort, wo man sie politisch auch tatsächlich haben möchte.

Nach Einschätzung zahlreicher Interviewpartner bleibt weiterhin offen, wie man die neue Steuerung in die Köpfe der handelnden Personen hineinbekommen kann. Hierbei ist zu beachten, dass die Steuerung auch künftig ein Themenfeld mit klarem **Personenbezug** bleiben wird. Dies wurde anhand der sehr fundierten und differenzierten Einschätzungen der Teilnehmer aus dem städtischen Management deutlich.

Es besteht die Notwendigkeit, dass sich die Führungskräfte in Politik und Verwaltung aktiv des Steuerungsthemas annehmen. Dabei fungiert im Regelfall die Verwaltungsleitung als **Impulsgeber**, deren Konzeptentwicklungen von der Politik vertieft und aus dem politischen Blickwinkel priorisiert und akzentuiert werden müssen. Den Oberbürgermeistern und den Stadtkämmerern wächst – wie es ein Teilnehmer auf den Punkt brachte – zunehmend die Rolle eines internen „**Mini-Unternehmensberaters**“ zu, der in die Politik und die Verwaltungsstrukturen hinein Überzeugungsarbeit und Erfolgscontrolling leistet. Hierfür muss die Verwaltungsspitze geeignete Personen mit Steuerungs- und Strategiepotenzial über die gesamte Struktur des „Konzerns Kommune“ hinweg einbeziehen. Eine teilnehmende Stadt hat beispielsweise eine solche Steuerungsgruppe im Sinne eines städtischen **Think Tank** unter Einbeziehung der Beteiligungen erfolgreich etabliert.

Von Politik und Verwaltungsleitung wird bestätigt, dass künftig eine stärkere **Mittel- bis Langfristbetrachtung** vor allem hinsichtlich der Folgewirkungen von Beschlüssen und einer längerfristigen Kostenentwicklung in das Haushalts- und Rechnungswesen Einzug halten muss. Zur Sicherung der Transparenz und der politischen Entscheidungen ist es zudem notwendig, eine **regelmäßige Unterrichtung** zu den eingetretenen Entwicklungen sowie zum Umsetzungsstand beschlossener Maßnahmen und Programme zu gewährleisten. Die **Politik** sieht sich nach Angaben mehrerer Interviewpartner durchaus in der Pflicht, solche neuen Reformelemente anzunehmen und die für sie steuerungsrelevanten Informationen aktiv einzufordern.

Vor diesem Hintergrund sind die geringen Möglichkeiten des interkommunalen **Benchmarkings** umso bedenklicher. Folglich muss es das Ziel der Weiterentwicklung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens sein, die Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen Städten zu verbessern und das daraus resultierende Lernpotenzial zu erschließen. In einzelnen Interviews wurde deshalb der Wunsch nach einer weiter gehenden **Normierung** geäußert.

Recht kritisch sehen verschiedene Diskussionspartner die **Kommunalaufsicht** in der Doppik. Das Aufsichtsrecht wird in seiner Wirkung vor allem auf eine sachgerechte Steuerung und die Anreize zur sparsamen und wirtschaftlichen Ressourcenverwendung noch als unzureichend eingeschätzt. Beispielsweise wird die Begleitung von Haushaltskonsolidierungen durch die Aufsicht als noch deutlich zu kameral geprägt wahrgenommen. In diesem Zusammenhang wurde von einzelnen Interviewpartnern die Erwartung geäußert, dass auch die Bundesländer auf ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen umsteigen.

Bezogen auf die städtische Steuerung und Strategie wurde durchgängig die Notwendigkeit der insgesamt angemessenen **Finanzausstattung** thematisiert. Nur mit einer ausreichenden Ressourcenausstattung könnten de facto Steuerungspotenziale realistisch in den Städten genutzt werden. Eine neue Qualität habe die wachsende Sorge um die nationale **Staatsverschuldung** erreicht – bis hin in die Ebene der Bürger. Möglicherweise könnte die städtische Verschuldung oder gar Überschuldung dadurch bei künftigen Wahlen ein prägendes Thema werden.

H Bewertung der Evaluierungsergebnisse

Die in den vorangegangenen Kapiteln beschriebenen und visualisierten Evaluierungsergebnisse gewähren bereits für sich einen sehr guten Einblick in den Umsetzungsstand und die Entwicklungsperspektiven des neuen Haushalts- und Rechnungswesens in den beteiligten Mitgliedsstädten. In diesem Kapitel soll ergänzend und aus dem Gesamteindruck der Befragung zur Doppik heraus eine Bewertung der im Rahmen der Evaluierung zusammengetragenen Informationen erfolgen.

Durch die aggregierte Darstellung von zentralen Evaluierungsergebnissen in Form von **Thesen zum Stand der Doppik** in den Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages kann das Kapitel auch als Zusammenfassung für den eiligen Leser dienen. In die von ihnen vorgenommene Bewertung haben die Autoren auch eigene Fachkenntnisse und persönliche Erfahrungen aus der Zusammenarbeit mit großen Städten zum neuen Haushalts- und Rechnungswesen einbezogen, ohne jedoch den Rahmen der Evaluierungsfakten zu verlassen.

Als **Gesamtergebnis der Evaluierung** ist festzuhalten, dass von den teilnehmenden Mitgliedsstädten eine erfreulich differenzierte Einschätzung zum neuen Haushalts- und Rechnungswesen abgegeben wurde. Weder wird der doppelische Rechnungsstil mit Enthusiasmus als Heilsbringer gefeiert noch wird er in Bausch und Bogen verdammt. Der Aufwand für die Umstellung auf die Doppik wird sich nach Einschätzung vieler Verwaltungen und Vertreter der Kommunalpolitik letztlich lohnen. Eine Rückkehr in die Kameralistik wird von der großen Mehrheit der Städte nicht ernsthaft erwogen.

Die Doppik muss erst noch in den Mitgliedsstädten ankommen.

Selbst in vielen der insgesamt 115 Doppikstädte sind die handwerklichen Arbeiten an Produkthaushalt und Eröffnungsbilanz noch nicht abgeschlossen. Gesteuert wird vielerorts noch nach den althergebrachten Mechanismen. Dies muss bei der potenziellen Kritik an der Doppik ebenso berücksichtigt werden wie die zeitgleich eingetretene massive Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

Eröffnungsbilanzen und erste Jahresabschlüsse werden stark verspätet festgestellt. Unter Steuerungsaspekten sind die hohen zeitlichen Verzögerungen bei zahlreichen Eröffnungsbilanzen inakzeptabel, zumal sich die ersten Jahresabschlüsse analog bis zu mehreren Jahren verzögern. Folglich stehen die Bilanzen nicht (wie eigentlich im doppelischen Gesamtkonzept beabsichtigt) als Informationsbasis für die Haushaltsplanung des auf den Bilanzstichtag folgenden Haushaltsplanungsprozesses zur Verfügung. Die stark vergangenheitsbezogenen Daten sind dann für Planungs- und Steuerungszwecke nicht mehr von Belang, wodurch sich wiederum zwangsläufig Akzeptanzprobleme hinsichtlich der Bilanzen ergeben.

Der Instrumentenpool der Doppik wird schon aus diesen Gründen noch nicht umfassend eingesetzt, auch wenn fast alle teilnehmenden Städte eine positive Tendenz – auch bedingt durch den sukzessiven Generationswechsel – bescheinigen. Selbst in denjenigen Städten, für die angabegemäß die Doppikumstellung einen logischen Entwicklungsschritt aus allen bereits zuvor umgesetzten Reformschritten darstellt, haben keineswegs sämtliche Elemente und Instrumente des neuen Haushalts- und Rechnungswesens realisiert.

Der Umstellungsprozess auf die kommunale Doppik ist nicht umkehrbar.

Mehr als die Hälfte der teilnehmenden Städte hat die Umstellung auf ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen bereits vollzogen und fast ein weiteres Drittel befindet sich auf dem Weg dorthin. Vor diesem Hintergrund entwickelt sich die Beibehaltung der herkömmlichen Verwaltungskameralistik bzw. Umstellung auf erweiterte Kameralistik zur Ausnahme.

Die für Bayern, Hessen, Schleswig-Holstein und Thüringen eingeräumten gemeindehaushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen sind daher kritisch zu hinterfragen. Ein dauerhafter Konzeptunterschied im Bereich der Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages ist weder sinnvoll noch zielführend. Bei den großen Städten ist die Doppikumstellung so weit fortgeschritten, dass der Aufwand für ein „Zurückdrehen“ auf die Kameralistik definitiv sinnlos wäre. Bei allen gegebenenfalls erkennbaren Entwicklungsbedarfen der Doppik für Verwaltungen hat das Alternativmodell der erweiterten Kameralistik definitiv nicht reüssiert.

Allerdings stellen etliche Städte eine starke Remanenz von herkömmlich kameralen Steuerungsmechanismen und -gewohnheiten fest. Diese Sachlage darf keinesfalls dazu führen, dass die doppische Haushalts- und Buchführung verwässert wird und dauerhaft eine Mischform aus kameralen und doppischen Bestandteilen entsteht. Kritisch ist darauf hinzuweisen, dass Landesgesetzgeber teilweise solche kameralen Relikte in ihrem Gemeindehaushaltsrecht verankert und dadurch neben der Heterogenisierung der Umsetzungsvorgaben etliche Anachronismen im Rechnungsstil generiert haben. Dies führt auch zu Problemen bei der Erstellung des Gesamtabchlusses.

Der Umstellungsprozess auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen wird maßgeblich dadurch beeinflusst, ob das Verwaltungsmanagement unterstützend wirkt. Aus der Führungsetage der Verwaltung und aus der Politik müssen neue politisch-strategische Impulse kommen, damit eine positive Leitwirkung in die Stadt hinein entfaltet wird. Umgekehrt kann die unzureichende oder gar fehlende Befassung des Stadtmanagements mit den Reforminhalten dazu führen, dass die Effekte der Doppik gänzlich ausbleiben. Deshalb sind die Führungskräfte der Städte dazu aufgerufen, eine fortwährende und konsequente Unterstützung über die Dauer des gesamten Umstellungsprozesses zu gewährleisten.

Anlass für eine grundlegende Kritik am Rechnungsstil der kommunalen Doppik ist nicht gegeben.

Die Evaluierungsergebnisse geben einen differenzierten Überblick über positive wie negative Einschätzungen zum doppischen Rechnungsstil (vgl. hierzu insbesondere Abb. 10 und Abb. 11 sowie Abb. 17 bis Abb. 19), die zudem durch die vorgenannte unvollständige Umsetzung in der Verwaltungs- und Politikpraxis geprägt sind. Für eine herkömmliche Verwaltungskameralistik bzw. erweiterte Kameralistik ließen sich ebenfalls substanzielle Vor- und Nachteile ableiten (wie dies bereits im Vorfeld der Reformaktivitäten erfolgt ist).

Eine hohe Relevanz haben daher die zahlreichen Aussagen aus den doppischen Städten, dass perspektivisch die Doppik erfolgreich etabliert werden könne und eine Rückkehr in den kameralen Rechnungsstil nicht beabsichtigt sei. Alle zutage geförderten Schwachstellen der doppischen Konzeption müssen vielmehr einer Lösung zugeführt werden, die in der vielgestaltigen kommunalen Welt den nachhaltigsten Erfolg verspricht.

Es leuchtet ein, dass die doppelstufen Städte aus ihrer konkreten Erfahrung heraus gerade in der Übergangsphase ihre Kritik an Eignung und Handhabbarkeit der Instrumente äußern. Interessanterweise gibt es aber diesbezüglich keine einheitliche Tendenz. Dies lässt den Schluss zu, dass die Eignung und Handhabbarkeit der Instrumente wahrscheinlich von den individuellen Rahmenbedingungen in den Städten bzw. dem Umsetzungsrahmen in den Bundesländern abhängig sind.

Realistische Erwartungen an den Rechnungsstil der Doppik sind notwendig.

Aus dem Methodenstreit zwischen Kameralistik und Doppik heraus wurde zu Beginn der Reformen die Doppik deutlich mit Erwartungen und Hoffnungen überfrachtet. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass nach und nach die Ernüchterung oder gar Enttäuschung einsetzt, zumal Doppik allein die knappen städtischen Ressourcen nicht mehrträgt. Außerdem wird den handelnden Personen deutlich, dass dem neuen Rechnungsstil (wie jedem anderen Instrumenten- und Methodenset für eine optimierte Steuerung) Grenzen gesetzt sind. Vor diesem Hintergrund gehören unrealistische Erwartungen auf den Prüfstand. Zudem ist die Wirksamkeit der Doppik auf die Steuerung von der professionellen Implementierung und tatsächlichen täglichen Umsetzung durch die kommunalen Führungskräfte abhängig.

Die Doppik kann und wird aus einer vornehmlich betriebswirtschaftlichen Sicht neue Impulse für eine Optimierung des Ressourcenmanagements der Städte bewirken. Ihre Einflussosphäre endet allerdings dort, wo politisch-strategische Weichenstellungen erfolgen bzw. Führungsverhalten an den Tag gelegt bzw. qualitativ gestaltet werden muss. Dabei kann das Haushalts- und Rechnungswesen (wie schon in der Kameralistik) lediglich unterstützen. Aber weder generiert es per se Steuerungsverhalten noch beantwortet sie alle Fragen, die im Zuge der Steuerung zu stellen sind.

Investitionen in den örtlichen Umstellungsprozess zahlen sich aus.

In den Evaluierungsergebnissen finden sich Indizien, dass diese These bereits für die begleitenden und Rahmen setzenden Maßnahmen zur Doppikumstellung der einzelnen Bundesländer (z. B. dem umfassenden Pilotierungs- und Erprobungsansatz in Nordrhein-Westfalen) galt. Sie ist aber zweifelsohne zutreffend für die enge Einbeziehung der Verwaltungsspitze sowie deren Engagement bei der Konzeption von Schulungsprogrammen sowie bei der Kommunikation und Moderation des Veränderungsprozesses.

Die durchgängig positiv beurteilten Informations- und Schulungsmaßnahmen stellen eine wesentliche Weichenstellung für die spätere Akzeptanz dar. Als hilfreich wurde in diesem Zusammenhang auch ein integrierter Rückkoppelungsprozess zwischen Politik und Verwaltung genannt. Neben dem inhaltlichen Dialog wird dadurch sichergestellt, dass die Reformen effizient umgesetzt werden. So sind die ehrenamtlichen Kommunalpolitiker angabegemäß darauf angewiesen, dass die Verwaltung zu einzelnen Themenfeldern (z. B. Ziel- und Kennzahlensteuerung) als Impulsgeber fungiert, damit sich die Politik auf die punktuelle Anpassung und Abnahme des Handlungsrahmens beschränken kann.

Mit Blick auf die Bilanzen dominiert das Kriterium des Eigenkapitalerhalts.

Eine wesentliche Zahl von Kommunen ist bereits im kurz- bis mittelfristigen Zeitraum von bilanzieller Überschuldung bedroht. Hieraus ergeben sich negative Implikationen für die strategische und politische Steuerung der Städte. Bilanzkennzahlen und Ähnliches werden bisher nur in geringem Maße politisch, strategisch und operativ eingesetzt. Die Entwicklung des Eigenkapitals¹ und der damit verbundene drohende Verlust von Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten – vor allem der Kommunalpolitik im Fall der Überschuldung – führen zu intensiven Diskussionen, die mithin künftig auch Auswirkungen auf das Wahlverhalten der Bürger haben könnten. Eine aus bilanzieller Vermögens- und Schuldensicht äußerst notwendige Lebenszyklusbetrachtung sowie eine mittel- bis langfristige Strategie fehlen im Regelfall. Außerdem werden bilanzielle Aspekte noch unzureichend bei der Haushaltskonsolidierung, Beschlussfassung etc. einbezogen.

Für die Akzeptanz des konsolidierten Gesamtabschlusses muss noch geworben werden.

Außerhalb von Nordrhein-Westfalen sind die Arbeiten zum konsolidierten Gesamtabschluss faktisch bisher nicht in Schwung gekommen. Die Evaluierung der Steuerungswirkungen für den „Konzern Kommune“ ist damit schon wegen der geringen Erfahrungswerte noch nicht möglich. Zudem ist eine gewisse Reformmüdigkeit der Akteure in den Verwaltungen erkennbar. In einzelnen Bundesländern wurde deshalb bereits der Termin für die Ersterstellung verschoben oder es wird eine solche Terminverschiebung erwogen.

Die technische Umsetzung des Gesamtabschlusses dürfte dort regelmäßig weniger aufwendig sein, wo die Regelungen für das neue Haushalts- und Rechnungswesen tendenziell stärker am Handelsrecht orientiert sind. Außerdem wurden von einigen Pilotierungs- bzw. Modellprojekten wesentliche Vereinfachungsregelungen herausgegeben, durch die der zu leistende Arbeitsaufwand zugunsten des Nutzens eines Gesamtabschlusses minimiert werden kann.

Kritische Debatten zum Gesamtabschluss finden sich vor allem auch in Städten, in denen bisher ein Gesamtkonzept, eine Strategie für die Steuerung des „Konzerns Kommune“ fehlen. Die Verzahnung zwischen dem Gesamtabschluss und der (wenn auch in unterschiedlicher Weise ausgeformten) Beteiligungssteuerung in den Kommunen ist bisher auch konzeptionell unzureichend entwickelt. So ist die bei einzelnen Städten bestehende Sorge, dass die zusätzlichen Erkenntnisse aus dem Gesamtabschluss zur Fehlinterpretation bzw. -steuerung führen könnten, nachvollziehbar. Dennoch stellt der Gesamtabschluss, auch wenn er derzeit für viele Städte noch ein ambitioniertes Vorhaben ist, analog der handelsrechtlichen Praxis ein wesentliches und unverzichtbares Rechnungslegungselement dar. Ausgehend von der Eingangsthese, die Doppik sei noch nicht angekommen, muss demnach die Steuerung des „Konzerns Kommune“ in die anstehende Weiterentwicklung der doppischen Gesamtkonzeption eingebettet werden.

¹ Die Entwicklung des Eigenkapitals der Kommune ist ein wichtiger neuer Indikator. „Die“ richtige Eigenkapitalquote für Kommunen ist jedoch nicht definiert. Der Informationswert der Kennzahl Eigenkapitalquote ergibt sich aus der Veränderung im Zeitablauf. Die Auswahl von (Bilanz-)Kennzahlen wird sich am Analysezeitpunkt und am Steuerungsinteresse der Adressaten orientieren (vgl. dazu auch Frischmuth, Birgit: Reform des Haushalts- und Rechnungswesens – Schlüsselkennzahlen für Kommunen, in KommP spezial Nr. 2, 2010, Carl Link Kommunalverlag, S. 33 ff.).

Eine Schwachstelle in der Konzeption ist die Ziel- und Kennzahlensteuerung im Produkthaushalt, die Politik und Verwaltungsspitze überbeansprucht.

Hinsichtlich der Ziel- und Kennzahlensteuerung im doppelhaushalt besteht in vielen Städten noch deutlicher Nachholbedarf.¹ Trotz der im Gemeindehaushaltsrecht verankerten Empfehlung bzw. Verpflichtung zur Ableitung von Zielen und Kennzahlen für die wesentlichen städtischen Produkte sind in vielen Produkthaushalten solche Angaben nicht oder nur teilweise enthalten. Unter qualitätsorientierten Gesichtspunkten ist der teilweise gewählte Weg eines sukzessiven Aufbaus von (fundierten) Zielvorgaben und Kennzahlen zu begrüßen.

Kritisch sind hierbei zum einen die in mancher Stadt (bewusst) späte Einbeziehung der Politik in die neue Haushaltswirtschaft sowie zum anderen die weiterhin mit verzichtbaren Details überfrachteten Haushaltswerke zu nennen.

Das hehre Ziel einer am Produkthaushalt orientierten Ziel- und Kennzahlensteuerung geht derzeit weitgehend an der politischen Realität vorbei und überfrachtet sowohl die ehrenamtlichen Kommunalpolitiker (z. B. im Verlauf der Haushaltsberatungen) als auch die Verwaltungsspitze. Auch deshalb bleibt es in der praktischen Umsetzung bei einer Steuerung mit herkömmlichen kamerale Methoden.

Betriebswirtschaftliche und politische Steuerung müssen harmonisiert und steuerungsorientierte Konzepte entwickelt werden.

Es fehlt an Konzepten und Modellen, wie betriebswirtschaftliche, verwaltungsorientierte und politische Steuerung miteinander verzahnt werden können. Produkte und Budgetierung sind hierfür hilfreich und akzeptiert, die Ziel- und Kennzahlthematik allerdings bislang nicht. Das Misstrauen der Politik wegen des Informationsungleichgewichts gegenüber der Verwaltung hat sich durch den Produkthaushalt eher noch vertieft. Die bisherigen Reformkonzepte sind hinsichtlich der Auflösung ebener Interessen- und Zielkonflikte noch nicht hinreichend angelegt – hier besteht großer und kurzfristiger Handlungsbedarf. Zudem sind an der Schnittstelle zwischen Verwaltungsspitze und Politik die Aufgabenzuordnungen und Steuerungsideen (wie schon im Neuen Steuerungsmodell) noch abschließend auszuloten.

Auch die Haushaltskonsolidierung und -sanierung sind noch nicht ausreichend mit dem doppelhaushaltlichen Instrumentarium (insbesondere der Bilanz und den Produkten) gekoppelt. Besondere Aufmerksamkeit verdient auch die grundsätzliche Steuerungskonzeption für notleidende Kommunen (die es so betriebswirtschaftlich nicht geben würde).

¹ Vgl. hierzu auch Marettke, Christian/Hellenbrand, Andreas/Detemple, Peter: Doppische Kommunalhaushalte richtig gestalten, Haufe Praxisratgeber zum doppelhaushalt, Freiburg 2009, einschließlich der Vorstellung einer Neukonzeption und von Best-Practice-Beispielen aus Kommunen.

Infolge der Doppik wird der Druck auf die Haushaltskonsolidierung erhöht.

Aus der Umstellung auf die Doppik ergibt sich bei etlichen Städten die Notwendigkeit zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts und/oder zur vorläufigen Haushaltsführung, bei denen dies unter kameralen Gesichtspunkten noch nicht erforderlich wäre. Ursächlich für diese Sachlage sind das ressourcenorientierte und von der kameralen Handhabung abweichende Periodisierungsprinzip und insbesondere der Ausweis von Abschreibungen auf das städtische Vermögen. Letztlich wird in den betroffenen Städten durch die Doppik die gegebenenfalls seit längerer Zeit stattfindende Überinanspruchnahme von Ressourcen deutlich. Die Konsolidierungsnotwendigkeiten beruhen jedoch nicht auf der Umstellung auf einen neuen Rechnungsstil, sondern sie sind im Wesentlichen in den schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Kommunen angelegt.

Die Heterogenität in den landesrechtlichen Regelungen hemmt den Einsatz von interkommunalem Benchmarking und fordert Homogenisierungsansätze.

Der föderale Staatsaufbau hat einerseits dazu beigetragen, dass die Reform den bisher in einzelnen Ländern erreichten Fortschritt erlangen konnte. Gleichzeitig sind die Unterschiede zwischen den landesspezifischen Regelungen des Gemeindehaushaltsrechts ursächlich, wenn insbesondere Quervergleiche zwischen den einschlägigen neuen Kennzahlen über Landesgrenzen hinweg kaum möglich sind. Die Finanzstatistik, eine wichtige Argumentationsgrundlage auch bei der Durchsetzung städtischer Interessen, muss in ihrer Aussagequalität gesichert werden.

Der Wunsch nach Konsolidierung und Homogenisierung wird von zahlreichen Städten als Wunschthema angeführt. Dies dürfte aber in der konkreten Umsetzung schwierig – vor allem aufwendig – werden, da beispielsweise von einer erneuten Vermögensbewertung realistisch nicht auszugehen ist. Dennoch dürfen Forderungen nach mehr Vergleichbarkeit nicht gänzlich ignoriert werden. Es bedarf eines sachlichen Diskurses, wie der Heterogenität in den Regelungen mit vertretbarem Aufwand entgegengewirkt oder sie auch neutralisiert werden kann.

Die gegenwärtig in einzelnen Bundesländern stattfindende Evaluierung der landesrechtlichen Regelungen (z. B. in Hessen und Nordrhein-Westfalen) sollte gerade auch mit Blick auf diese Problematik genutzt werden.

Über all diesen Einzelaspekten steht jedoch die Notwendigkeit, den Kulturwandel im Führungs- und Steuerungsverhalten aktiv zu gestalten und zu fördern. Dies stellt insbesondere erhöhte Anforderungen an die Kommunikations- und Moderationsfähigkeit der Führungskräfte in den Stadtverwaltungen.

I Handlungsbedarf und Entwicklungsfelder

Im Laufe der vergangenen Jahre wurde im Zuge der Reformen durch die Städte Herausragendes geleistet. Im Mantel des neuen Haushalts- und Rechnungswesens sind viele Elemente des Neuen Steuerungsmodells in den Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages flächendeckend umgesetzt worden. Wahre Heerscharen von Führungskräften, Kommunalpolitikern, Finanzfachleuten, Sachbearbeitern, örtlichen Rechnungsprüfern etc. haben sich mit neuen Steuerungskonzepten befasst, viele althergebrachte Prozesse und Methoden auf den Prüfstand gestellt und durch Schulungen bzw. praktische Anwendung viel dazugelernt. Dadurch ist in den Verwaltungen eine Bewegung ausgelöst worden, deren Ergebnisse sich noch nicht abschließend einschätzen lassen.

Die müßige Diskussion darüber, **ob** denn der doppische Rechnungsstil für die Steuerung kommunaler Gebietskörperschaften geeignet sei, sollte beendet werden. Zeitgemäßer und zielführender ist es, wie die Untersuchung eindeutig gezeigt hat, der Frage nachzugehen, **wie** agiert werden sollte, damit die hohen Investitionen in ein neues Haushalts- und Rechnungswesen den höchstmöglichen Erfolg generieren. Die Doppik weist eine Reihe von dem Rechnungsstil innewohnende Stärken auf, die bereits hinlänglich bekannt sind. Diese können allerdings erst dann Wirkung entfalten, wenn sie von den handelnden Personen verinnerlicht und in den Strukturen bzw. Prozessen der Verwaltungen verankert worden sind.

Entsprechend ergibt sich für die Städte grundlegender **Handlungsbedarf** innerhalb der bereits abgesteckten Grenzen des doppischen Gemeindehaushaltsrechts. Hierzu zählen vor allem die folgenden Aspekte:

- Die weitere **handwerkliche Umsetzung** der Doppik muss von allen Städten zügig abgeschlossen werden. Dies gilt bei den Doppikstädten auch für gegebenenfalls noch vorhandene Umsetzungslücken, die sich sonst möglicherweise als dauerhafte Provisorien etablieren könnten. Der Erfolg der Haushalts- und Rechnungswesenreform hängt wesentlich davon ab, ob die doppische Konzeption in vollem Umfang in der Verwaltungspraxis zum Tragen kommt. Nichts wäre schlimmer als eine rudimentäre und oberflächliche Doppikumstellung, unter deren Oberfläche die herkömmlichen kameralen Steuerungsmechanismen in Kraft bleiben. Aus diesem Grund darf auch nicht auf die Erarbeitung eines **konsolidierten Gesamtabschlusses** verzichtet werden. Nach wie vor gilt, dass ausschließlich auf diesem Wege eine auf die gesamte Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Kommune bezogene Betrachtung möglich ist. Zahlreiche Ausgliederungen gerade im Bereich der Städte haben dazu geführt, dass die Kernhaushalte allein nicht vergleichbar sind. Ferner kann auf eine Einbeziehung des Beteiligungsportfolios für eine integrierte Gesamtsteuerung aller Ressourcen im kommunalen „Konzernverbund“ (z. B. mit Blick auf den Konsolidierungsbeitrag von Beteiligungen) nicht verzichtet werden.
- Zudem wird der Handlungsdruck durch zu erwartende Anforderungen der EU verstärkt. So wurden Ende September 2010 durch den EU-Rat Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedsstaaten vorgeschlagen.¹ Diese Anforderungen sollen bis zum 31.12.2013 in nationales Recht umgesetzt werden. Damit sollen nach gegenwärtigem Bearbeitungsstand (November 2010) auch für die kommunale Ebene unter anderem sämtliche Transaktionen außerbudgetärer Fonds und außerbudgetärer Einheiten in den regulären Haushaltsprozess integriert werden.² Gerade von diesen zu erwartenden Neuregelungen der EU, die sich auch auf finanzstatistische Erfassungen beziehen und vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise diskutiert werden, sind weitere Impulse zu einer stärkeren Gesamtsteuerung der Kommunen als Teil der öffentlichen Hand zu erwarten.

¹ Vgl. Bundesrat-Drucksache 604/10 vom 30.9.2010.

² Vgl. ebd. S. 16, unter Artikel 13 (1).

- Künftig muss in noch höherem Maße der **Personenbezug** hinsichtlich der Inhalte, Instrumente und Steuerungseffekte des neuen Haushalts- und Rechnungswesens berücksichtigt werden. Bislang wurde in den Reformkonzepten zu sehr darauf vertraut, dass die Bereitstellung von Methoden und Instrumenten an sich bereits zur Veränderung des Steuerungsverhaltens führen würde. Trotz aller Maßnahmen des Akzeptanzmanagements ist aber noch kein ausreichender Impuls insbesondere in Richtung der Kommunalpolitiker und Verwaltungsführungskräfte generiert worden, damit alle handelnden Personen eine Veränderung in ihrem **Führungsverhalten** vorgenommen hätten. Falls in den Umstellungsprojekten dieser Aspekt noch nicht ausreichend berücksichtigt wurde, ist dies zwingend nachzuarbeiten.
- In der obersten Führungsebene der Städte muss außerdem unter Einbeziehung der Politik über den eigenen **Steuerungsanspruch** diskutiert werden. Und das vor allem in solchen Städten, in denen wegen der herrschenden Rahmenbedingungen nur marginale Steuerungsspielräume bestehen. Es darf nicht am Willen fehlen, die neu geschaffenen Steuerungsinstrumente nutzbar zu machen, indem das eigene Steuerungsverhalten verändert wird. Letztlich entscheidet der Wille zur Reform wie schon im Umstellungsprozess über Erfolg oder Misserfolg der neuen Konzeption. Tatsache ist, dass noch immer Städte unter ansonsten vergleichbaren Rahmenbedingungen sehr unterschiedlich mit dem Neuen Steuerungsmodell und der Doppik umgehen. Offensichtlich muss dies mit dem Selbstverständnis und der **Steuerungskultur** in der jeweiligen Stadt zusammenhängen. Diese sind keineswegs unveränderliche Parameter, sondern mit entsprechendem Engagement gestaltbar. Ein Verzicht auf ein optimales Portfolio von Steuerungsinstrumenten ist für keine Stadt akzeptabel, die wegen der sich permanent und rapide verschlechternden Umweltbedingungen unter immensem Veränderungs- und Effizienzdruck steht.
- Schließlich muss unbedingt die **Zeitnähe** bei den Jahresabschlüssen der Städte sichergestellt werden, da sonst eine Berücksichtigung von Erkenntnissen aus der Rechnungslegung weder in der täglichen Arbeit der Verwaltung noch für Steuerungs- und Überwachungsaufgaben in der Verwaltungsspitze und der Politik möglich ist. Aktuelle Informationen aus dem Haushalts- und Rechnungswesen sind auch unterjährig im Rahmen des **Controllings** (auch der Ratsbeschlüsse) und des **Berichtswesens** bereitzustellen. Prozesse und Informationssysteme für die haushalts- und rechnungslegungsbezogene Kommunikation sind ebenso zu gestalten.

Darüber hinaus weist die derzeitige doppelte Konzeption noch einzelne Schwachstellen auf, die als inhaltliche **Entwicklungsfelder** für alle Kommunen übergreifend erforscht und erprobt werden sollten. Aus der Evaluierung heraus wurden dazu die folgenden Themenfelder erkannt:

- Die Heterogenität der landesspezifischen oder gar stadtindividuellen Umsetzung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens und die hieraus resultierenden Probleme mit dem interkommunalen Benchmarking wurden häufig thematisiert. Hierzu ist nicht zu erwarten, dass alle Städte auf Basis einer bundeseinheitlichen Neugestaltung von Umsetzungsvorgaben zu einer Neubewertung des Vermögens und der Schulden verpflichtet werden. Alternativ wären Konzepte zu entwickeln, mit deren Hilfe eine **homogenisierte Vergleichsbasis** sachgerecht und aufwandsarm hergeleitet werden kann. Die gegenwärtig in einzelnen Bundesländern stattfindende Evaluierung der landesrechtlichen Regelungen (z. B. in Hessen und Nordrhein-Westfalen) sollte gerade auch mit Blick auf diese Problematik genutzt werden.

- Eine grundlegende Weiterentwicklung von Führungsverhalten und Führungskultur sollte durch gezielte **Personalentwicklungs- und Kommunikationskonzepte** in den Städten gefördert werden. Es geht nicht darum, aus allen Kommunalpolitikern und Führungskräften in der Verwaltung perspektivisch Experten für betriebswirtschaftliche Fragestellungen zu machen. Andererseits muss man einen möglichst professionellen Umgang mit den bereitgestellten Steuerungsinformationen und ein grundsätzliches Verständnis für die Wirkungszusammenhänge in der Doppik von ihnen einfordern. In diesem Bereich sollten sich die Beteiligten auf Mindeststandards verständigen, die zu einer objektiveren und nachhaltigeren Ressourcenbewirtschaftung führen.¹ Auch und gerade die Kommunikation mit den Bürgern zu den wirtschaftlichen Problemen ihrer Stadt und möglichen Lösungsansätzen sollte dabei einen hohen Stellenwert haben.
- Die Ziel- und Kennzahlensteuerung im Produkthaushalt erscheint als zentrale Schwachstelle der bisherigen Haushaltskonzeption, weil sie sowohl die ehrenamtlichen Kommunalpolitiker als auch die oberste Führungsebene der Verwaltung mit einem wenig kompatiblen Steuerungskonzept überbeansprucht. Es besteht der Bedarf an einem **Alternativmodell für die haushalterische Steuerung**, das auf der etablierten Produkt- und Budgetstruktur aufsetzt, jedoch einerseits Bezug auf die politisch-strategische Steuerung nimmt und andererseits im Detaillierungsgrad die Bedürfnisse von Politik und Verwaltungsspitze besser befriedigt. Hierzu wäre beispielsweise eine rein produktbezogene Haushaltsstruktur denkbar, die nur mit strategisch motivierten **Topzielen und -kennzahlen** (z. B. im Vorbericht) angereichert wird. Ein solcher Ansatz würde dann auch eher mit dem programm- und wirkungsorientierten Konzept des Neuen Steuerungsmodells korrespondieren und den nach wie vor sehr detailbezogenen Haushaltsberatungen entgegenwirken.
- Im kommunalen Umfeld besteht im Regelfall ein **Strategiegeflecht** aus politischer Strategie, Verwaltungsstrategie bzw. unterschiedlichen Fachstrategien (z. B. für Jugend, Soziales, Kultur etc.) sowie den Unternehmensstrategien der großen Beteiligungen (z. B. im Bereich der Energieversorgung). Die Teilstrategien sind einem kontinuierlichen Wandel unterworfen und bilden deshalb immer neue strategische Zielbündel oder Zielkonflikte aus. Hierzu müsste ein **Integrationsprozess** definiert werden, der nach geeigneten Regeln und Mechanismen im Fall von Zielkonflikten eine Annäherung der divergierenden Positionen bewirkt.
- Die **Aufsichtsbehörden** sind gefordert, sich mehr als bisher mit den doppelten Rahmenbedingungen der kommunalen Haushaltswirtschaft auseinanderzusetzen. Eine zentrale Gestaltungsaufgabe ist dabei im Themenbereich der Haushaltskonsolidierung zu sehen. Herkömmliche Modelle auf Einzahlungs- und Auszahlungsebene können insbesondere bezüglich der langfristig angelegten Bilanzposten (von Sachanlagevermögen, Sonderposten, Geldschulden und bestimmten Rückstellungen) keine Wirkung entfalten. Lösungen wie beispielsweise die strukturierte Reinvestitions- und Instandhaltungssteuerung (im Sinne eines Werterhaltungsmanagements) sind zwingend langfristig anzulegen.

¹ Vgl. dazu ergänzend Hellenbrand, Andreas: Öffentliche Finanzsteuerung am Scheideweg – Das Neue Steuerungsmodell ist in die Jahre gekommen, in: Behörden Spiegel, Ausgabe April 2010, S. 40.

- Eines der wichtigsten Entwicklungsfelder dürfte allerdings ein **Steuerungskonzept für notleidende Städte** sein. Die wachsende Finanznot und Unterausstattung der Städte mit den erforderlichen Ressourcen hat dazu geführt, dass zahlreiche Städte faktisch ohne Steuerungsmöglichkeiten weiter agieren und existieren müssen. Für solche Konstellationen liegen noch keine ausreichend auf den städtischen Bereich kalibrierten Modelle vor, zumal Unternehmen in einer vergleichbaren Lage längst liquidiert oder abgewickelt wären. Ein tragfähiges Steuerungskonzept müsste sich einerseits mit der Möglichkeit von strategischen Investitionen über die bisherigen Finanzierungsmechanismen hinaus sowie andererseits mit möglichen Sanierungsansätzen jenseits der klassischen Haushaltskonsolidierung auseinandersetzen.

Die Rahmenbedingungen in Deutschland für die Umsetzung der genannten Entwicklungsfelder sind bedauerlicherweise nicht optimal. Zum einen ist nach vielen Jahren der Befassung mit den Inhalten des Neuen Steuerungsmodells sowie des neuen Haushalts- und Rechnungswesens eine gewisse **Reformmüdigkeit** eingetreten. Zum anderen geht seit geraumer Zeit die Zahl der Lehrstühle für öffentliche Verwaltungs- und Betriebswirtschaft zurück, sodass die Kapazität für konzeptionelle Neuentwicklung und Forschungsarbeit schwindet. Aber auch die Möglichkeiten der kommunalspezifischen Entwicklungsplattformen sind stark begrenzt.

Aus diesem Grund ist es sehr wichtig, dass die im Zuge dieser Evaluierung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens ermittelten und formulierten Entwicklungsnotwendigkeiten schnell und umfassend aufgegriffen und einer pragmatischen Lösung zugeführt werden. Es wäre fatal, wenn durch die genannten **Entwicklungsengpässe** der Gesamterfolg der Reform gefährdet oder sogar gänzlich eliminiert würde. Eine Bündelung der vorhandenen Kapazitäten in der Forschung für den öffentlichen Sektor tut deshalb not.

Andererseits haben vor allem die mit kommunalen Praktikern geführten Interviews gezeigt, dass eine Vielzahl interessanter und zukunftsfähiger Ideen und Konzepte in den Städten bereits entwickelt worden ist. Diese Erkenntnis könnte zum Anlass genommen werden, über die bestehende kommunale Infrastruktur hinausgehend zumindest für eine Übergangsphase einen **Think Tank** zur fachlichen Begleitung der Steuerungskonzepte für den kommunalen Bereich zu schaffen. Ebenso sollte der interkommunale Austausch intensiviert werden. Dies würde die Chancen deutlich erhöhen, dass die zur künftigen Kommunalsteuerung unverzichtbaren Weiterentwicklungen in die Wege geleitet und den um ihre Handlungsfähigkeit ringenden Städten weitere Hilfestellung geboten wird.

J Anhang

1 Fragebogen zum Umsetzungsstand mit Auswertung

Teilnehmerkreis

Gesamtteilnehmerzahl	213
• nach Teilnehmergruppen:	
– unmittelbare Mitglieder des Deutschen Städtetages	186
– mittelbare Mitglieder des Deutschen Städtetages (über die Landesverbände)	27
davon aus Sachsen	13
davon aus Rheinland-Pfalz	9
davon aus Baden-Württemberg	2
davon aus Hessen, Saarland und Thüringen (jeweils 1)	3
• nach Rechnungsstil:	
– kamerale Städte	23
davon Städte mit herkömmlicher Kameralistik	16
davon Städte mit erweiterter Kameralistik	7
– doppische Städte	190
davon Doppikstädte in Umstellung	75
davon Doppikstädte	115
• nach Bundesländern:	
– Nordrhein-Westfalen	35
– Bayern	29
– Sachsen	28
– Baden-Württemberg	24
– Rheinland-Pfalz	21
– Niedersachsen	16
– Brandenburg	12
– Thüringen	12
– Hessen	10
– Mecklenburg-Vorpommern	8
– Sachsen-Anhalt	7
– Schleswig-Holstein	4
– Saarland	3
– Stadtstaaten (Berlin, Bremen mit Bremerhaven, Hamburg)	4

Frage 1: Wurde/wird in Ihrer Stadt das Haushalts- und Rechnungswesen reformiert?

nein, es bleibt bei der bisherigen Kameralistik	16
ja, es ist/wird auf eine erweiterte Kameralistik umgestellt	7
ja, es fand/findet eine Umstellung auf ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen statt	190

Frage 2: Enthalten Ihre Haushaltspläne Ziele und Leistungskennzahlen oder Wirkungskennzahlen zur Steuerung des finanziellen Ressourceneinsatzes¹?

Von einer Stadt wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.
In sechs Städten werden geschlechterbezogene Daten erhoben.

nein, bisher nicht	97
bereits vor Umstellung auf die Doppik (Anm.: Ohne Angabe zum Umfang der Umsetzung)	14
ja, aber in ausgewählten Bereichen	15
davon bereits vor Umstellung auf die Doppik	3
ja, aber mit sukzessivem Aufbau der Ziele/Kennzahlen	51
davon bereits vor Umstellung auf die Doppik	3
ja, flächendeckend für die gesamte Verwaltung	35
davon bereits vor Umstellung auf die Doppik	7

Frage 3: Haben Sie eine Budgetierung eingeführt?

In einer Stadt werden angabegemäß geschlechterbezogene Daten erhoben.
Nach Einschätzung von drei Städten hat sich die Budgetierung aber nicht bewährt.

nein, bisher nicht	45
bereits vor Umstellung auf die Doppik (Anm.: Ohne Angabe zum Umfang der Umsetzung)	42
davon an ein Bonussystem gekoppelt	17
davon an ein Malussystem gekoppelt	10
ja, aber in ausgewählten Bereichen	41
davon bereits vor Umstellung auf die Doppik	11
davon an ein Bonussystem gekoppelt	9
davon an ein Malussystem gekoppelt	5
ja, flächendeckend für die gesamte Verwaltung	85
davon bereits vor Umstellung auf die Doppik	47
davon an ein Bonussystem gekoppelt	16
davon an ein Malussystem gekoppelt	8

¹ Hinweis: Im Fall von Mehrfachnennungen wurde die Frage als sukzessiver Aufbau gewertet, wenn zusätzlich eine flächendeckende Umsetzung (als Ziel des sukzessiven Vorgehens) oder eine bisher nicht bzw. nur in ausgewählten Bereichen erfolgte Umsetzung (als Ausgangslage des sukzessiven Vorgehens) angekreuzt wurde. Davon waren achtmal die flächendeckende, zehnmal die bisher nicht erfolgte und viermal die nur in ausgewählten Bereichen erfolgte Umsetzung betroffen.

Frage 4: Haben Sie einen Bürgerhaushalt eingeführt?

Von drei Städten wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

Nach Einschätzung von drei Städten hat sich der Bürgerhaushalt aber nicht bewährt.

nein, bisher nicht	189
bereits vor Umstellung auf die Doppik (Anm.: Ohne Angabe zum Umfang der Umsetzung)	8
ja, aber in ausgewählten Bereichen	7
davon bereits vor Umstellung auf die Doppik	1
ja, flächendeckend für die gesamte Verwaltung	6
davon bereits vor Umstellung auf die Doppik	2

Frage 5: Zu welchem Stichtag wurde/wird die Erstabrechnung erstellt?

Diese Frage war nur für die 190 doppelhaushaltigen Städte relevant.

In 14 Städten wurde der ursprünglich geplante Umstellungstermin verschoben.

zu einem Stichtag vor dem 01.01.2008	23
Stichtag 01.01.2008	34
Stichtag 01.01.2009	43
Stichtag 01.01.2010	15
Stichtag 01.01.2011	25
Stichtag 01.01.2012 (Anm.: gemäß Angabe im Freitextfeld)	18
Stichtag 01.01.2013 (Anm.: gemäß Angabe im Freitextfeld)	12
Stichtag 01.01.2014 (Anm.: gemäß Angabe im Freitextfeld)	4
Stichtag 01.01.2015 (Anm.: gemäß Angabe im Freitextfeld)	3
ohne Angabe des Stichtages	13

Frage 6: Wurde die Erstabrechnung vom Rat festgestellt?

Diese Frage war nur für die 190 doppelhaushaltigen Städte relevant.

Von zwei Städten wurden hierzu keine Angaben gemacht.

ja	42
nein (Anm.: Erstabrechnung liegt vor)	58
nein, Erstabrechnung liegt noch nicht vor	88
Sie ist geplant im Jahr 2010	31
Sie ist geplant im Jahr 2011	16
Sie ist geplant im Jahr 2012	14
Sie ist geplant im Jahr 2013	11
Sie ist geplant im Jahr 2014	4
Sie ist geplant im Jahr 2015	2
Sie ist geplant im Jahr 2016	1
ohne Angabe des Stichtages	9

Frage 7: Wurde die Erstabilanz bereits geprüft?

Diese Frage war nur für die 190 doppelstöckigen Städte relevant.
Von elf Städten wurden hierzu keine Angaben gemacht.

nein	130
ja	48
durch das Rechnungsprüfungsamt	35
durch externen Wirtschaftsprüfer	17
durch die Kommunalaufsicht/Rechnungshof/Gemeindeprüfungsanstalt	20

Frage 8: Weist Ihre Bilanz aktuell ein positives Eigenkapital (bzw. Netto-Position/Kapitalposition) aus?

Diese Frage war nur für die 190 doppelstöckigen Städte relevant.
Von elf Städten wurden hierzu keine Angaben gemacht.

bisher sind keine Aussagen möglich	82
ja	96
nein (Anm.: keine Netto-Position)	1

Frage 9: Gehen Sie absehbar von einer vollständigen Aufzehrung des Eigenkapitals (bzw. Netto-Position/Kapitalposition) aus?

Diese Frage war nur für die 190 doppelstöckigen Städte relevant.
Von 39 Städten wurden hierzu keine Angaben gemacht.

nein	103
im Haushaltsjahr 2010	3
im Haushaltsjahr 2011	4
im Haushaltsjahr 2012	4
im Haushaltsjahr 2013	1
zu einem späteren Zeitpunkt	28
1–2 Jahre nach Finanzplanungshorizont	8
3–4 Jahre nach Finanzplanungshorizont	5
5–6 Jahre nach Finanzplanungshorizont	4
7–8 Jahre nach Finanzplanungshorizont	2
mehr als 9 Jahre nach Finanzplanungshorizont	9
ohne Angabe des Zeitpunkts	8

Frage 10: Liegen bereits Pläne/Konzepte für den Gesamtabchluss (konsolidierter Jahresabschluss) vor?

Diese Frage war nur für die 190 doppelstöckigen Städte relevant.
Von vier Städten wurden hierzu keine Angaben gemacht.

nein	119
ja	23
vorbereitende Arbeiten haben bereits begonnen	44

Frage 11: Wurde ein Gesamtabchluss (konsolidierter Jahresabschluss) bereits aufgestellt?

Diese Frage war nur für die 190 doppischen Städte relevant.
 Von acht Städten wurden hierzu keine Angaben gemacht.
 Durch zwei Städte ist eine Pilotierung bereits erfolgt.

ja	2
nein, ein Gesamtabschluss liegt noch nicht vor	180
Er ist geplant im Jahr 2010	14
Er ist geplant im Jahr 2011	5
Er ist geplant im Jahr 2012	5
Er ist geplant im Jahr 2013	3
Er ist geplant im Jahr 2014	1
Er ist geplant im Jahr 2015	0
Er ist geplant im Jahr 2016	4
Er ist geplant im Jahr 2017	1
ohne Angabe des Stichtages	147

Frage 12: Ist der Haushaltsausgleich nach dem doppischen Gemeindehaushaltsrecht im Jahr 2009 erreicht?

Diese Frage war nur für die 115 Doppikstädte relevant.
 Von 13 Städten wurden hierzu keine Angaben gemacht.

nein	72
ja	30

Frage 13: Ist der Haushaltsausgleich nach der Einführung des doppischen Gemeindehaushaltsrechts schwieriger geworden?

Diese Frage war nur für die 115 Doppikstädte relevant.
 Von 31 Städten wurden hierzu keine Angaben gemacht.
 Insgesamt 86 Doppikstädte geben an, dass der Haushaltsausgleich grundsätzlich aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erschwert ist.

nein	7
ja	77

Frage 14: Befindet sich Ihre Stadt zurzeit in der Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts (HSK) oder in der vorläufigen Haushaltsführung?

Von fünf Städten wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

nein	96
davon in der vorläufigen Haushaltsführung	4
nein, zurzeit keine HSK-Kommune	14
davon in der vorläufigen Haushaltsführung	3
voraussichtlich ab 2010	3
voraussichtlich ab 2012	8
voraussichtlich ab 2013	2
voraussichtlich ab 2014	1
ja, wir haben ein genehmigtes HSK	22
davon in der vorläufigen Haushaltsführung	3
ja, in der vorläufigen Haushaltsführung, da kein genehmigungsfähiges HSK vorliegt	28
ja, in der vorläufigen Haushaltsführung	48

Frage 15: Welches Hauptproblem sehen Sie bei der aktuellen Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens?

Von 35 Städten wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

Die Hinweise wurden von den Städten in einem freien Textfeld formuliert und im Zuge der Auswertung den unten dargestellten Rubriken zugeordnet. Mehrfachnennungen waren hierbei möglich.

hoher Aufwand in der Umsetzung	68
bedingte Eignung und Handhabbarkeit der Instrumente	52
Interkommunale Vergleichbarkeit ist nicht mehr gegeben	42
Kritik an den Landesvorgaben und -regelungen	41
mangelnde Akzeptanz in Politik und Verwaltung	33
Haushaltsausgleich wird erschwert	25
EDV-technische Problemstellungen	14
unangemessene Aufwand-Nutzen-Relation	12
keine Änderungen in der praktischen Handhabung	10
keine Auswirkung auf strukturelle/finanzielle Überlastung	7
Haushaltsberatungen zu detailliert und intransparent	4

Frage 16: Welchen Hauptnutzen sehen Sie bei der aktuellen Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens?

Von 47 Städten wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.
 Weitere 14 Städte führten aus, dass die Reform keinen Nutzen generiere.
 Die Hinweise wurden von den Städten in einem freien Textfeld formuliert
 und im Zuge der Auswertung den unten dargestellten Rubriken zugeordnet.
 Mehrfachnennungen waren hierbei möglich.

Verdeutlichung von Ressourcenverbrauch/Folgewirkungen	79
Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage	61
Erhöhung der Transparenz im doppelischen Produkthaushalt	51
Produkte, Ziele und Kennzahlen erleichtern die Steuerung	47
Förderung von betriebswirtschaftlichem Denken und Handeln	36
Bereitstellung von zusätzlichen Informationen	24
stärkere Berücksichtigung der intergenerativen Gerechtigkeit	22
Verflechtungen in der Verwaltung werden deutlich/optimierbar	5
Haushaltsberatungen werden nun objektiver geführt	2

2 Fragen an die Interviewteilnehmer

Die Interviewfragen stimmten für die drei Teilnehmergruppen (Finanzausschussvorsitzende, Oberbürgermeister, Stadtkämmerer) grundsätzlich überein. Allerdings wurde der jeweilige spezifische Blickwinkel in der Form einbezogen, dass die Politik zur politischen, die Leitungsebene zur strategischen und der Finanzbereich zur finanzbezogenen Steuerung befragt wurden. Auch wurden gegenüber den Oberbürgermeistern und Stadtkämmerern punktuelle Anpassungen aufgrund der bislang dominierenden Rolle des Finanzbereichs im Reformprozess und der Frage nach einer Gesamtsteuerungskonzeption auf Leitungsebene vorgenommen (vgl. Fußnoten).

Teilnehmerkreis

Gesamtteilnehmerzahl	38
• nach Teilnehmergruppen:	
– Finanzausschussvorsitzende	7
– Oberbürgermeister	10
– Stadtkämmerer	21
• nach Bundesländern:	
– Nordrhein-Westfalen	8
– Niedersachsen	7
– Baden-Württemberg	5
– Bayern	4
– Hessen	3
– Rheinland-Pfalz	3
– Thüringen	3
– Brandenburg	2
– Schleswig-Holstein	2
– Sachsen	1

¹ Den Stadtkämmerern wurde abweichend folgende Frage gestellt: „Welche Rolle hat der Finanzbereich im Umstellungsprozess auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen gespielt?“ Teilfrage a) wurde wie folgt formuliert: „Wie wurden Politik, Leitungsebene, Ämter beteiligt?“

² Diese Teilfrage lautete bei den Oberbürgermeistern „Existiert ein übergreifendes Gesamtsteuerungskonzept?“ und bei den Stadtkämmerern „Welche Rolle spielen Bilanz und gegebenenfalls Gesamtabchluss?“

Fragenkomplex 1 zum Umstellungsprozess

In welcher Form und welchem Umfang wurde die Politik/die Leitungsebene in den Umstellungsprozess auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen eingebunden?¹

- Waren Form und Umfang der Einbindung ausreichend?
- Welche Maßnahmen waren dabei besonders hilfreich?
- Was wäre ergänzend/alternativ notwendig gewesen?

Fragenkomplex 2 zum Umstellungsstand

Was hat sich dadurch in der politischen/strategischen/finanzbezogenen Steuerung geändert? Welche Elemente des neuen Haushalts- und Rechnungswesens (städtische Bilanzen, „Konzern Kommune“, Produkthaushalt, Ziel- und Kennzahlensystem, Kosten-und-Leistungs-Rechnung) werden hierzu genutzt?

- Welche Rolle spielen Produkte, Ziele und Kennzahlen?
- Besteht eine Verbindung zu den politischen Beschlüssen?²
- Was ist heute einfacher oder schwieriger geworden?
- Welche Rolle spielt vor allem die erhöhte Transparenz?

Fragenkomplex 3 zu den Perspektiven

Welche Perspektive haben die Elemente des neuen Haushalts- und Rechnungswesens in der künftigen politischen/strategischen/finanzbezogenen Steuerung?

- Welche Reformaspekte könnten künftig wichtig werden?
- Wird ein Prozess zur Steuerungsoptimierung benötigt?¹
- Welche Rahmenbedingungen sind gegebenenfalls dazu erforderlich?

Für die Beantwortung dieser drei Fragenkomplexe stand je Interviewpartner ein Zeitrahmen von durchschnittlich rund 30 Minuten zur Verfügung.

¹ Die Stadtkämmerer wurden gefragt: „Welche Rolle spielt der Finanzbereich bei der Steuerung?“

3 Fragebogen zur Evaluierung im engeren Sinne mit Auswertung

Teilnehmerkreis

Gesamtteilnehmerzahl	116
• nach Teilnehmergruppen:	
– Teilnehmer aus der Politik	21
– Teilnehmer aus der Verwaltung	95
• nach Rechnungsstil:	
– kamerale Städte	39
– doppische Städte	77

Fragen zum Umstellungsprozess

Frage 1: Welche Maßnahmen werden bzw. wurden im Umstellungsprozess auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen angeboten und wie schätzen Sie deren Wirkung ein?

	positiv	neutral	negativ	keine Angabe
Information Politik/Ausschüsse	74	33	1	8
Information Verwaltungsleitung	84	17	3	12
Information Mitarbeiter	74	32	-	10
Politikschulung	68	34	3	11
Führungskräfteschulung	70	34	-	12
Mitarbeiterschulung	85	20	-	11
Planspiele/Lernsoftware	25	39	11	41
Intranet/Projektzeitung u. Ä.	43	41	10	22
externe Beratungsleistung	71	26	7	11
prozessbegleitende Prüfung	51	33	10	22

¹ Genannt werden: Genauere bzw. eindeutige gesetzliche Vorgaben; einheitlicher Kontenrahmen/Produktplan zwecks interkommunaler Vergleichbarkeit (einheitliche Strukturen für den Haushalt); stärkere Orientierung an den handelsrechtlichen Strukturen; mehr sozioökonomische Elemente; konzeptionelle Praxishilfe des Landes zur Steuerung (Rahmenbedingungen)

Frage 2: Welche Maßnahmen haben aus Ihrer Sicht gefehlt bzw. wären erforderlich (gewesen)?

	ja	nein	keine Angabe
mehr/aktivere Einbeziehung Politik	27	73	16
mehr/aktivere Einbeziehung Verwaltungsleitung	29	66	21
zusätzliche konzeptionelle Doppikelemente ¹	15	79	22
externe Beratungsleistung	14	83	19
prozessbegleitende Prüfung	33	60	23

Fragen zum Umsetzungsstand

Frage 1: Wie beurteilen Sie die Veränderungen im städtischen Haushaltswesen?

Positive Aspekte

Von elf Städten wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.
Mehrfachnennungen waren möglich.

Folgewirkung/Ressourcenverbrauch wird verdeutlicht	98
Betriebswirtschaftliches Denken und Handeln wird gefördert	71
Die intergenerative Gerechtigkeit wird stärker berücksichtigt	49
Verflechtungen innerhalb der Verwaltung werden deutlicher	45
Produkte, Ziele, Kennzahlen erleichtern die Steuerung	42
Der doppelte Produkthaushalt wird insgesamt transparenter	41
Haushaltsberatungen werden jetzt objektiver geführt	16

Negative Aspekte

Von 15 Städten wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.
Mehrfachnennungen waren möglich.

Haushaltsausgleich wird (zusätzlich) erschwert/eingeschränkt	66
keine Änderung der strukturellen und finanziellen Überlastung	62
Interkommunale Vergleichbarkeit ist nicht mehr gegeben	51
Produkte, Ziele, Kennzahlen spielen kaum noch eine Rolle	21
doppelter Produkthaushalt unübersichtlich/intransparent	19
Haushaltsberatungen mit Detailinformationen überfrachtet	16
Es gibt in der praktischen Umsetzung keine Veränderung	13
Sonstiges ¹	8

Frage 2: Wie beurteilen Sie die Rolle der städtischen Bilanz?

Positive Aspekte

Von 18 Städten wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.
Mehrfachnennungen waren möglich.

Eigenkapital, Rückstellungen etc. sind wichtige Informationen	93
Neue Steuerungskennzahlen zur dauerhaften Leistungsfähigkeit der Kommune sind verfügbar	47
Der Ressourcen-/Kapitalerhalt ist Mittelpunkt der Steuerung	43
Zeitnah vorgelegte Bilanzen ergänzen die Haushaltsplanung	22

Negative Aspekte

Von 54 Städten wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.
Mehrfachnennungen waren möglich.

Die Informationen aus den Bilanzen werden zu spät vorgelegt	27
Es gibt in der praktischen Umsetzung keine Veränderung	24
Planbilanzen werden nicht erarbeitet	19
Die Rolle von Eigenkapital, Rückstellungen etc. ist unklar	11
Sonstiges ²	7

Frage 3: Inwiefern werden haushalterische und bilanzielle Folgewirkungen dargestellt?

Von 18 Städten wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.
Mehrfachnennungen waren möglich.

Wesentliche Beschlüsse beinhalten Angaben zu Folgekosten	71
Wesentliche Beschlüsse beinhalten Angaben zu Bilanzwirkungen	29
Strategische Programme beinhalten Angaben zu Folgekosten	29
Strategische Programme beinhalten Angaben zu Bilanzwirkungen	6
Bei der Investitionsplanung werden die Folgekosten erläutert	56
Angaben zu Folgekosten/Bilanzwirkungen werden nicht gemacht	12
Bei der Übertragung von Aufgaben werden Folgekosten abgebildet	12
Bei der Übertragung von Aufgaben werden Angaben zu Bilanzwirkungen gemacht	3
Die Darstellung von Folgewirkungen ist für die Zukunft geplant	36

Frage 4: In welchen Bereichen wird in welchem Umfang mit Zielen und Kennzahlen gearbeitet?

	umfassend	teilweise	geplant	nicht vor- gesehen	keine Angabe
Produkthaushalt	43	31	27	1	14
Bilanz(-kennzahlen)	11	29	42	10	24
strategische Steuerung	8	27	48	8	25
Verwaltungssteuerung	7	41	39	7	22
Beteiligungssteuerung	19	33	29	15	20

Frage 5: Existiert ein Beschlusscontrolling? Ist dieses mit dem Ratsinformationssystem verbunden?

Von elf Städten wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.
Mehrfachnennungen waren möglich.

Es gibt ein Beschlusscontrolling mit Verbindung zur Ratsinformation	25
Es gibt ein Beschlusscontrolling ohne Verbindung zur Ratsinformation	23
Ein strukturiertes Beschlusscontrolling wird nicht durchgeführt	41
Ein strukturiertes Beschlusscontrolling ist für die Zukunft geplant	27

¹ Genannt werden: Mehraufwand; tendenzielle Überforderung der Politik; Produkte/Kennzahlen spielen nicht immer die erwartete Rolle in allen Organisationseinheiten; Transparenz über die kommunalen Dienstleistungen bzw. das kommunale Angebot ist nicht mehr gegeben (nur Pauschalbudgets)

² Genannt werden: Hoher Aufwand bei der Zusammenführung; Vergleichbarkeit zwischen Kommunen nicht immer möglich; Auswirkungen auf Kreditkosten erwartet; Kontenabschluss zur Steuerung ungeeignet; Gefahr der Fehlsteuerung (bezüglich Bilanzkennzahlen); Kommunen rechnen sich gesund; städtische Bilanzen haben andere Aussagekraft als eine Unternehmensbilanz

Frage 6: Werden durch die neuen betriebswirtschaftlich orientierten Komponenten der Doppik die Steuerungsmöglichkeiten erhöht? Wodurch wird die Steuerung gegebenenfalls eingeschränkt?

Erhöhung der Steuerungsmöglichkeiten

Von 28 Städten wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.
Mehrfachnennungen waren möglich.

Es existieren erste Ansätze für eine Verbesserung der Steuerung	43
Die Steuerung erfolgt im Wesentlichen wie vor der Doppikumstellung	34
insgesamt stellt sich die Steuerung heute betriebswirtschaftlicher dar	22

Einschränkung der Steuerungsmöglichkeiten

Von 25 Städten wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.
Mehrfachnennungen waren möglich.

Zielkonflikte zwischen betriebswirtschaftlicher und politischer Steuerung	73
Die Haushaltskonsolidierung schränkt die Steuerungsspielräume ein	59
Es fehlen Sanktionsmechanismen bei unwirtschaftlicher Steuerung	55
fehlendes Steuerungswissen, insbesondere bei den Führungskräften	30
unzureichende Passgenauigkeit betriebswirtschaftlicher Instrumente	11

Fragen zum Ausblick

Frage 1: Von welcher Nutzung der doppischen Elemente gehen Sie in Zukunft aus?

Von acht Städten wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht. Mehrfachnennungen waren möglich.

Der Produkthaushalt wird sich (nach Eingewöhnung) etablieren	88
Die Bilanzinformation wird sich (nach Eingewöhnung) etablieren	87
Doppik ist eine Basis, um wirkungsorientierte Steuerung zu ermöglichen	58
Produkte, Ziele und Kennzahlen werden in Teilbereichen genutzt	54
Die Steuerung von Risiken im „Konzern Kommune“ wird verbessert	50
Produkte, Ziele und Kennzahlen werden zur Steuerung genutzt	49
Der Lage- bzw. Rechenschaftsbericht erzeugt zusätzliche Transparenz	40
Durch Doppik werden die Haushaltsberatungen objektiver	30
Durch Doppik werden die Haushaltsberatungen transparenter	27
Haushaltskonsolidierung wird durch Doppik einfacher/klarer	10
Die doppischen Elemente werden nicht praktisch angewendet	5

Frage 2: Welche Maßnahmen sind aus Ihrer Sicht notwendig, damit die Instrumente der Doppik erfolgreich und umfassend in der Stadt eingesetzt werden?

Von acht Städten wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.
Mehrfachnennungen waren möglich.

strategische Vorgaben durch Politik und/oder Verwaltung	84
Änderung von Steuerungsverständnis/-kultur der Politik	81
Weiterentwicklung betriebswirtschaftlicher Konzepte	68
weiterführende/intensivere Schulung der Politik	50
weiterführende/intensivere Schulung der Verwaltungsleitung	46
Ausbau der Informationssysteme für Politik/Verwaltungsleitung	46
Änderung von Steuerungsverständnis/-kultur der Verwaltungsleitung	45
stärkere Verzahnung mit Haushaltskonsolidierungskonzepten	39
stärkere Verzahnung mit Beschlüssen und Ratsinformation	31
Entwicklung spezieller „verwaltungswirtschaftlicher“ Konzepte	17
Die Doppik wird sich in der Stadt nicht nachhaltig umsetzen lassen	3

Frage 3: Wer sollte sich um die notwendige Weiterentwicklung bemühen?

Von acht Städten wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht.
Mehrfachnennungen waren möglich.

Verwaltungsleitung (v.a. durch eindeutige Steuerungsvorgaben)	93
Politik (v.a. durch eindeutige Steuerungsvorgaben)	74
Hauptverwaltungsbeamte (als Mittler zwischen Politik/Verwaltung)	49
Kommunalaufsicht (durch geeignete Rahmensetzungen)	39
Andere Adressaten (z. B. Bürger, Banken) durch Anforderungen	4
Sonstiges ¹	6

¹ Genannt werden: Mitarbeiter; überregionale Gremien zum interkommunalen Austausch; Bürgerhaushalt; Oberbürgermeister als Mittler zwischen Politik und Verwaltung; Wissenschaft/Lehrstühle; Finanzbereich

Stichwortverzeichnis

A		E	
Akzeptanz in der Politik.....	33	Eigenkapitalaufzehrung	26
Akzeptanz in der Verwaltung.....	33	Eigenkapitalausstattung	26
Aufsichtsbehörden.....	58, 70	Eigenkapitalerhalt	51, 63
Ausgangslage	13 ff.	Entwicklungsengpässe	71
Ausgewählte Interviews		Entwicklungsfelder.....	69 ff.
Interviewfragen	81 f.	Haushaltskonsolidierung.....	70
Methodisches Vorgehen	19	Heterogenität	69
Teilnehmer	21, 81	Integrierte Steuerung	70
		Kommunikation	70
B		Konzept für notleidende Städte	71
Begriffsdefinitionen.....	18	Neue Haushaltssteuerung.....	70
Benchmarking	33, 52, 58, 65	Personalentwicklung.....	70
Beratungsleistungen.....	40	Strategiegeflecht	70
Berichtswesen	69	Entwicklungstendenzen	54
Beschlusscontrolling.....	49, 56, 58	Ergebnis der Evaluierung.....	60
Beteiligungssteuerung	41, 48	Eröffnungsbilanz	
Betriebswirtschaft		Feststellung	25
Konflikt mit politischer Steuerung ...	64	Prüfung.....	25
Weiterentwicklung der Konzepte.....	56	Erste Erfolge der Doppik.....	51
Bewertung der		Erwartungen an die Doppik.....	50
Evaluierungsergebnisse	59 ff.	Evaluierungsergebnisse	
Bilanzanalyse	51	Bewertung der Ergebnisse	59 ff.
Bilanzierung.....	46, 54, 63	Evaluierung der	
Bilanzkennzahlen	48	Steuerungsperspektiven	53 ff.
Bilanzwirkungen	47	Evaluierung des Reformstands	23 ff.
Budgetierung	27, 51	Evaluierung des	
Bürgerhaushalt.....	28	Umsetzungsstands.....	43 ff.
		Evaluierung des	
C		Umstellungsprozesses	37 ff.
Chefsache.....	42		
Controlling	69	F	
		Feststellung der Eröffnungsbilanz.....	25
D		Finanznot der Städte	42, 58
Doppik		Folgekosten	47, 51
Akzeptanz	33	Folgewirkungen.....	34, 44, 58
Betriebswirtschaftliches		Fragebogen zum Umsetzungsstand	
Denken und Handeln	35	Methodisches Vorgehen	18 f.
Eignung der Instrumente.....	33	Tabellenanhang (mit Auswertung).....	74 ff.
Hauptnutzen	34, 44	Teilnehmer	20
Hauptprobleme	32, 45	Fragebogen zur Evaluierung	
Informationsnutzen	35	im engeren Sinne	
Lagedarstellung.....	35	Methodisches Vorgehen	19
Landesrahmen	33	Tabellenanhang (mit Auswertung).....	83 ff.
Transparenz	35	Teilnehmer	21
Umstellungsaufwand	33		
Doppikkritik.....	14, 61		

G		L	
Gendering	28	Lernsoftware	40
Gesamtabschluss	26, 52, 63, 68		
H		M	
Handlungsbedarf.....	68 f.	Methodisches Vorgehen.....	17 ff.
Controlling und Berichtswesen.....	69	Ausgewählte Interviews	19
Führungsverhalten	69	Dreistufiges Evaluierungskonzept..	18 f.
Gesamtabschluss.....	68	Fragebogen zum	
Personenbezug	69	Umsetzungsstand	18
Schnelle Umsetzung	68	Fragebogen zur Evaluierung	
Steuerungsanspruch	69	im engeren Sinne	19
Steuerungskultur	69		
Zeitnähe der Abschlüsse	69	N	
Hauptnutzen der Reform.....	34, 44	Neue Haushaltssteuerung.....	70
Hauptprobleme der Reform.....	32, 45	Neues Steuerungsmodell	41
Haushaltsausgleich.....	28, 33	Notleidende Städte	51, 71
Haushaltskonsolidierung.....	28, 52,	Notwendige Maßnahmen	55
56, 65, 70			
Haushaltsstruktur.....	42	P	
Haushaltswesen		Permanenter Rückkoppelungsprozess..	42
Negative Aspekte.....	45	Personenbezug der Steuerung	57
Positive Aspekte	44	Planspiele	40
Straffung des Haushalts.....	51	Politiksteuerung	52
Heterogenität	52, 65	Politischer Diskurs.....	57
		Positive Entwicklung der Doppik	52
I		Produkthaushalt.....	48, 51, 54 f., 64
Impulsgeber Verwaltung.....	52, 57, 62	Kritik an der Struktur	70
Information		Straffung des Haushalts.....	51
Führungskräfteinformation	38	Transparenz	35
Mitarbeiterinformation	38	Produktsteuerung.....	35
Politikinformation	38	Projektzeitung	40
Informationssysteme	56	Prozessbegleitende Prüfung.....	41
Informationsungleichgewicht.....	52	Prüfung der Eröffnungsbilanz.....	25
Informationsveranstaltungen	38, 62		
Intergenerative Gerechtigkeit	35	R	
Interkommunale Zusammenarbeit.....	42	Rechnungsstil.....	24
Intranet	40	Reformcheckpunkte	15
		Reformstatus	14, 24
K		Ressourcenverbrauch	34, 51
Kommunikation	70		
Konzeptentwicklung.....	56		
Kooperationsprojekt	16		
Kritik am Produkthaushalt.....	70		

S		T	
Schulung		Think Tank	71
Führungskräfteschulung	39	U	
Mitarbeiterschulung	39	Übergangsprozess	51
Politikschulung	39	Umsetzungsstand	
Schulungsmaßnahmen	39, 56, 62	Evaluierungsergebnisse	54
Staatsverschuldung	58	Hinweise aus den Interviews	50
Standardisierung	58	Umstellungsprozess	
Steuerung		Chefsache	42
Änderungsrahmen	42, 49	Dominanz des Finanzbereichs	42
Besonderheiten der Politik	52	Fehlende Maßnahmen	41
Beteiligungssteuerung	41	Hinweise aus den Interviews	41 f.
BWL versus Politik	64	Keine Umkehrbarkeit	61
Einschränkende Faktoren	50	Neue Haushaltsstruktur	42
Entwicklungstendenzen	54	Örtliche Investitionen	62
Expertentum	51	Permanente Rückkoppelung	42
Führungsverhalten	69	Zeitpunkt der Umstellung	42
Integrierte Steuerung	70	Umstellungstichtag	24
Kamerale Remanenz	50	V	
Kommunikation	70	Verwaltungssteuerung	48
Konzept für notleidende Städte	71	Vorreiterkommunen	41
Personalentwicklung	70	Z	
Personenbezug	57, 69	Zeitnähe der Abschlüsse	69
Produkte, Ziele, Kennzahlen	35	Ziele und Kennzahlen	27, 35, 48, 51, 55, 57, 64, 70
Rolle der Verwaltung	57, 62	Zielsetzungen	16
Steuerungsanspruch	69		
Steuerungseffekte	50		
Steuerungskultur	56, 69		
Steuerungsverständnis	56		
Topsteuerung	51, 70		
Unerwünschte Detailsteuerung	51		
Wirkung der Doppik	49		
Wirkungsorientierte Steuerung	55		
Steuerungsperspektiven			
Hinweise aus den Interviews	57 f.		
Rolle der Verwaltung	56		
Rolle des Hauptverwaltungs-			
beamten	56		
Zuweisung der Verantwortung	56		
Strategische Steuerung	57		
Controlling der Strategie	57, 58		
Eckwertesteuerung	57		
Integrierte Steuerung	70		
Politische Durchsetzbarkeit	57		
Strategiegeflecht	70		
Strategische Rahmensetzung	55		
Ziele und Kennzahlen	48		

Kontakt

Deutscher Städtetag

Dr. Birgit Frischmuth

Hauptreferentin
 Deutscher Städtetag
 Straße des 17. Juni 112
 10623 Berlin
 Tel.: + 30 377 11-702
 E-Mail: birgit.frischmuth@staedtetag.de
 www.staedtetag.de

Der Deutsche Städtetag ist die Stimme der Städte und der kommunale Spitzenverband der kreisfreien sowie der meisten kreisangehörigen Städte in Deutschland. Als Solidargemeinschaft der Städte vertritt er die Idee der kommunalen Selbstverwaltung gegenüber Bund, Ländern, Europäischer Union, staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen sowie Verbänden. Im Deutschen Städtetag – dem größten kommunalen Spitzenverband Deutschlands – haben sich rund 3400 Städte und Gemeinden mit mehr als 51 Millionen Einwohnern zusammengeschlossen.

PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Peter Detemple

Partner
 Am Halberg 4
 66121 Saarbrücken
 Tel.: + 49 681 9814-152
 E-Mail: peter.detemple@de.pwc.com

Andreas Hellenbrand

Potsdamer Platz 11
 10785 Berlin
 Tel.: +49 30 2636-1715
 E-Mail: andreas.hellenbrand@de.pwc.com

Die PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ist in Deutschland mit 8.700 Mitarbeitern und einer Gesamtleistung von rund 1,33 Milliarden Euro eine der führenden Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaften. An 28 Standorten arbeiten Experten für nationale und internationale Mandanten jeder Größe. PwC bietet Dienstleistungen in den Bereichen Wirtschaftsprüfung und prüfungsnaher Dienstleistungen (Assurance), Steuerberatung (Tax) sowie Beratung in den Bereichen Deals und Consulting (Advisory) an.

