



Wir beraten Sachsen.  
Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

# Sonderbericht

Einsatz und Wirksamkeit der Steuerungs-  
instrumente in der kommunalen Doppik



# **Einsatz und Wirksamkeit der Steuerungsinstrumente in der kommunalen Doppik**

Sonderbericht nach § 99 SäHO

November 2020

Gz: 21-0444/36

## **Sächsischer Rechnungshof**

Schongauerstraße 3  
04328 Leipzig

Telefon: +49 341 3525-1600

Fax: +49 341 3525-1999

E-Mail\*: [poststelle@srh.sachsen.de](mailto:poststelle@srh.sachsen.de)

Internet: [www.rechnungshof.sachsen.de](http://www.rechnungshof.sachsen.de)

---

\* Kein Zugang für elektronisch signierte sowie verschlüsselte Dokumente.

# Inhaltsverzeichnis

	<b>Seite</b>
A Kurzfassung	9
B Einführung und Prüfungsgegenstand	10
C Feststellungen und Folgerungen	13
1 Umstellungsprozess	13
2 Einsatz der Steuerungsinstrumente	19
2.1 Kennzahlengestützte Finanzanalyse	20
2.2 Produkthaushalt	21
2.3 Controlling und Berichtswesen	23
2.4 Budgetierung	25
2.5 Kosten- und Leistungsrechnungen	26
3 Wirksamkeit der Steuerungsinstrumente	27
D Stellungnahmen der beteiligten Ressorts und Spitzenverbände	31
E Zusammenfassung und Empfehlungen	34
Anlage	37

## Abbildungsverzeichnis

	<b>Seite</b>
Abbildung 1: Repräsentativität der Umfrage	11
Abbildung 2: Personalausstattung als Schwierigkeit	16
Abbildung 3: Umstellungskosten als Schwierigkeit	16
Abbildung 4: Einsatzhäufigkeit ausgewählter Steuerungsinstrumente	19
Abbildung 5: Kennzahlennutzung nach Größenklasse	20
Abbildung 6: Bildung von Teilhaushalten	21
Abbildung 7: Nutzung eines zielorientierten Controllings	24
Abbildung 8: Effizienz und Flexibilität durch Budgets	26

## Tabellenverzeichnis

	<b>Seite</b>
Tabelle 1: Feststellung Eröffnungsbilanz und erster Jahresabschluss	13
Tabelle 2: Feststellung Eröffnungsbilanz und zuletzt festgestellter Jahresabschluss	14
Tabelle 3: Ursachen Umsetzungsschwierigkeiten	15
Tabelle 4: Fachkompetenz und Akzeptanz	17
Tabelle 5: Fachkompetenz und Schulung	18
Tabelle 6: Akzeptanz und Schulung	18
Tabelle 7: Bildung von Schlüsselprodukten	22
Tabelle 8: KLR-Einführung	27
Tabelle 9: Transparenz durch Doppik	29

## Abkürzungsverzeichnis

EW	Einwohner
Gz	Geschäftszeichen
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung(en)
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
SächsKomHVO	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die kommunale Haushaltswirtschaft (Sächsische Kommunalhaushaltsverordnung)
SäHO	Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen (Sächsische Haushaltsordnung)
SLKT	Sächsischer Landkreistag
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SRH	Sächsischer Rechnungshof
SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag
TEW	Tausend Einwohner



## **A Kurzfassung**

Die vom SRH durchgeführten Erhebungen zum Einsatz und zur Wirksamkeit der doppelischen Steuerungsinstrumente bestätigen die Erkenntnisse hinsichtlich des Standes der Umstellung auf die kommunale Doppik, dass zahlreiche Kommunen auch dabei zeitlich erheblich im Verzug sind bzw. die neuen Steuerungsinstrumente – obwohl die Umstellung auf die kommunale Doppik ggf. vollzogen ist - nicht adäquat nutzen.

Da es für die zielgerichtete Steuerung innerhalb der Kommune häufig nicht nur an verlässlichen Ist-Daten aus dem reinen Haushalts- und Rechnungswesen fehlt, sondern auch Informationen zum Erreichen steuerungsrelevanter Ziele noch zu selten regelmäßig erhoben und genutzt werden, legt der SRH ergänzend zu seinen regelmäßigen Beiträgen im Jahresbericht diesen Sonderbericht vor. Er will damit sowohl den Sächsischen Landtag und die Staatsregierung als auch die Kommunen auf Handlungsbedarf hinweisen.

**Dem erheblichen Aufwand für die Doppik-Einführung wird die derzeitige Nutzung bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Kommunen nicht gerecht.**

**Die Verbesserungsbedürftigkeit der durch die kommunale Doppik ermöglichten Steuerung bedarf zwingend und dringend der nötigen Aufmerksamkeit und höherer Priorisierung seitens der Verantwortlichen in den Kommunen, der Rechtsaufsichtsbehörden sowie des SMI. Die gesetzlichen Vorgaben zur Haushaltswirtschaft sind wieder uneingeschränkt einzuhalten. Das SMI sollte eine verbindliche Zeitschiene vorgeben, wie dies zu erreichen ist.**

**Die doppelischen Steuerungsinstrumente sind dringend vollständig zu implementieren und bei strategischen und operativen Entscheidungen zu nutzen.**

**Im Rahmen der Förderpolitik ist eine bessere Verknüpfung der jeweiligen kommunalen Ziele und Indikatoren mit den Förderzielen anzustreben, um die Erreichung von kommunalen Zielen durch die Entscheidungsträger und die Verwaltungsspitzen effizienter steuern zu können.**

**Die Ausreichung von Fördermitteln ist an eine geordnete Haushaltsführung zu binden. Hieran kann es insbesondere fehlen, wenn über mehrere Jahre keine geprüften Jahresabschlüsse vorliegen.**

## **B Einführung und Prüfungsgegenstand**

Der Sächsische Landtag hat am 7. November 2007 das Gesetz über das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen beschlossen. Alle sächsischen Gemeinden, Städte und Landkreise waren demnach verpflichtet, bis spätestens zum 1. Januar 2013 ihr Haushalts- und Rechnungswesen auf die Doppik umzustellen und dafür eine Eröffnungsbilanz aufzustellen. Übergangsvorschriften ermöglichten eine frühere bzw. hinausgeschobene Einführung. Spätestens seit dem 1. Januar 2015 war das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen ausnahmslos unter doppischen Gesichtspunkten zu führen.

Mit der Einführung der Doppik sollte eine verbesserte Steuerung der Verwaltung ermöglicht werden, die sich am Ressourcenverbrauch orientiert. Als Ziele waren die vollständige Abbildung der Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage, die Gewährleistung der Generationengerechtigkeit sowie eine Steigerung der Transparenz, Effizienz und Wirtschaftlichkeit formuliert worden.

Das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen ermöglicht den Einsatz einer Vielzahl von Steuerungsinstrumenten. Neben einem zielorientierten Controlling von Teilhaushalten mit den dazugehörigen Bewirtschaftungseinheiten (Budgets) können kennzahlengestützte Finanzanalysen eine fokussierte Darstellung der Entwicklung der Finanzsituation der Kommunen aufzeigen.

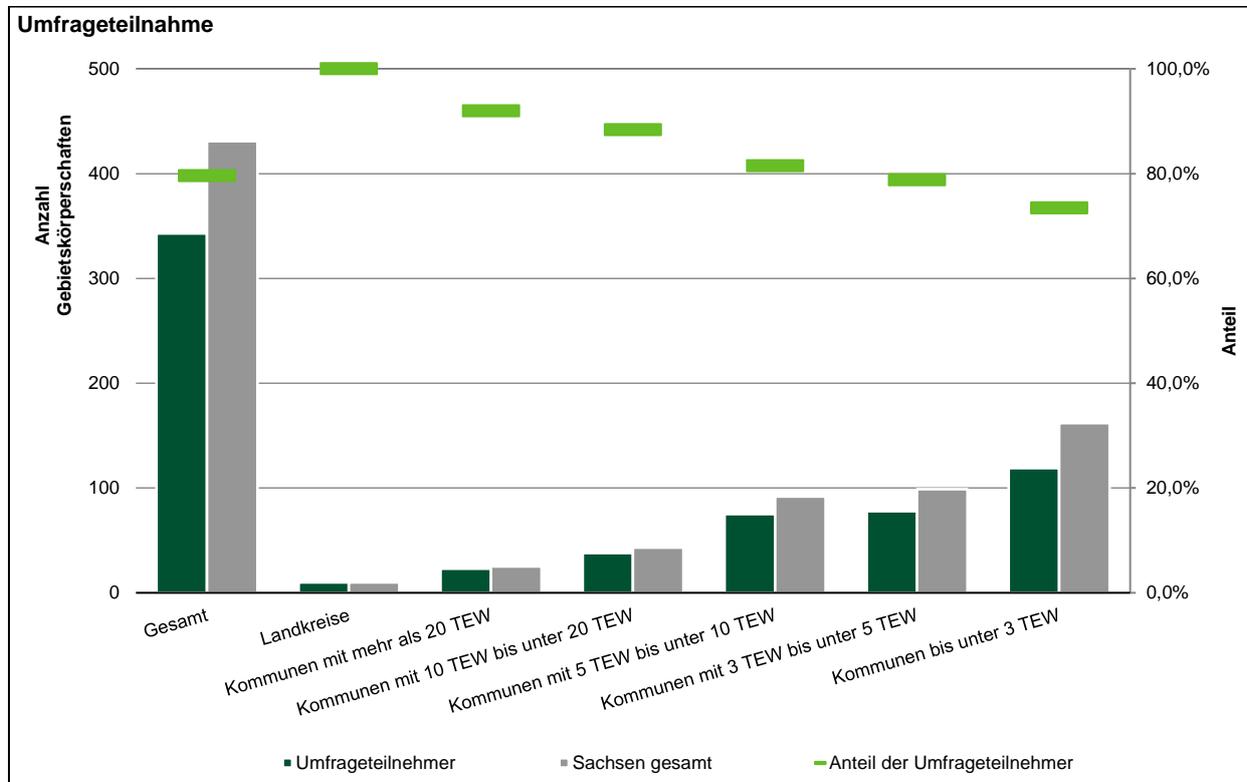
Mit Hilfe einer Online-Umfrage hat der SRH im ersten Halbjahr 2019 den aktuellen Sachstand sowie Ursachen der Verzögerung, Probleme und Hintergründe zum Einsatz und der Wirksamkeit der Steuerungsinstrumente in der kommunalen Doppik bei allen sächsischen Kommunen erfragt. Dazu wurden alle 419 Gemeinden und Städte sowie die zehn Landkreise gebeten, Fragen zur kommunalen Doppik aus Sicht der Fachbediensteten für das Finanzwesen zu beantworten (Fragen der Online-Umfrage siehe Anlage 1).

Letztlich konnten nach Beendigung der Umfrage die vollständig bearbeiteten Antworten von 333 der Gemeinden sowie aller zehn Landkreise ausgewertet werden (nachfolgend als Teilnehmer bezeichnet). Nicht vollständig bearbeitete Antworten blieben im Interesse der Validität sowie einer Aktualität der Auswertung unberücksichtigt. Die Auswertung der 343 Antwortdatensätze (von 429 möglichen) wurde anonymisiert vorgenommen, sodass keine Rückschlüsse auf einzelne Gebietskörperschaften möglich waren.

Die Umfrageantworten spiegeln die Einschätzungen eines repräsentativen Teils der kommunalen Finanzverwaltungen wider, unabhängig davon, ob die eigene Eröffnungsbilanz oder Jahresabschlüsse bereits aufgestellt sind.

Die Darstellung betr. die Umfrageteilnehmer in Abbildung 1 lässt erkennen, dass die Repräsentativität für die Art der Gebietskörperschaft sowie in den Größenklassen gegeben ist.

**Abbildung 1: Repräsentativität der Umfrage**



Die Umfrage offenbarte, dass zum 31.03.2019 bei rd. 55% der Teilnehmer noch kein festgestellter Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2014 vorlag und darunter eine Reihe von Kommunen bis dahin noch keine Eröffnungsbilanz aufgestellt hatte. Diese Quoten untermauern die Erkenntnisse und Folgerungen des SRH aus Erhebungen des SMI zu Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen sowie eigenen Erhebungen (vgl. SRH-Jahresbericht 2019, Beitrag 30).

In den folgenden Auswertungen findet eine Unterscheidung nach Gemeinden, Städten, Landkreisen oder Größenklassen nur statt, wenn dies die Aussage beeinflusst. In diesem Fall wird auf diese Unterscheidung hingewiesen.

Die Ergebnisse der vom SRH durchgeführten Umfrage stellen eine überblicksartige Momentaufnahme in dem noch nicht abgeschlossenen Prozess der Umstellung auf kommunale Doppik und der Implementierung damit verbundener Steuerungsinstrumente dar. Der SRH wird die Ergebnisse mit den Rechtsaufsichtsbehörden und den kommunalen Akteuren auswerten und im Rahmen seiner überörtlichen Prüfungen weiter vertiefen und validieren.

Da die diesem Sonderbericht zugrundeliegenden Erhebungen im zweiten Quartal 2019 unter den Fachbediensteten für Finanzen durchgeführt wurden, ist darauf hinzuweisen, dass die

Folgerungen und Empfehlungen der Auswertung die aktuellen Entwicklungen und die insbesondere aus der Corona-Pandemie erwachsenden Herausforderungen auf der kommunalen Ebene nicht berücksichtigen konnten. Die zu erwartenden Rahmenbedingungen hinsichtlich geringerer Einnahmen bei veränderten Aufgaben- und Ausgabenprioritäten unterstützen jedoch aus Sicht des SRH die Thesen zur Dringlichkeit der vollständigen Implementierung doppischer Steuerungselemente, um deren Aussagemöglichkeiten bei strategischen und operativen Entscheidungen im kommunalen Bereich zu nutzen (vgl. Kapitel E). Gleichwohl ist dem SRH bewusst, dass bei der Bewältigung der Pandemie-Folgen die Ressourcen aller Beteiligten krisenbedingt unterschiedlich beansprucht werden.

## C Feststellungen und Folgerungen

### 1 Umstellungsprozess

Zunächst werden anhand der Umfrageergebnisse der zeitliche Ablauf und der Stand des Umstellungsprozesses näher verdeutlicht, insbesondere wie schnell nach Feststellung der Eröffnungsbilanz der erste Jahresabschluss festgestellt wurde und wie weit fortgeschritten die Aufstellung der nachfolgenden Abschlüsse ist.

**Tabelle 1: Feststellung Eröffnungsbilanz und erster Jahresabschluss**

		Wann wurde die Eröffnungsbilanz im Rahmen der Umstellung festgestellt? (Monat/Jahr des Feststellungsbeschlusses)								
		<2013	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Wann wurde der erste Jahresabschluss festgestellt? (Monat/Jahr des Feststellungsbeschlusses)	<2013	9	0	0	0	0	0	0	0	9
	2013	3	1	0	0	0	0	0	0	4
	2014	6	6	4	0	0	0	0	0	16
	2015	2	7	18	8	0	0	0	0	35
	2016	1	0	7	7	1	0	0	0	16
	2017	0	4	4	16	19	5	0	0	48
	2018	0	0	1	12	22	21	0	0	56
	2019	0	0	1	3	4	6	3	0	17
	<b>Summe</b>	<b>21</b>	<b>18</b>	<b>35</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>32</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>201</b>

Die Betrachtung der Angaben in Tabelle 1 zeigt, dass nur etwas mehr als die Hälfte der Kommunen bereits im ersten Jahr nach Feststellung der Eröffnungsbilanz ihren ersten Jahresabschluss feststellen konnte. Bei den anderen wurde teilweise erheblich mehr als ein Jahr für den ersten Jahresabschluss benötigt.

**Tabelle 2: Feststellung Eröffnungsbilanz und zuletzt festgestellter Jahresabschluss**

		Wann wurde die Eröffnungsbilanz im Rahmen der Umstellung festgestellt? (Monat/Jahr des Feststellungsbeschlusses)								
		<2013	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Welches ist das letzte Haushaltsjahr, für das ein festgestellter Jahresabschluss vorliegt? (Stichtag 31.03.2019)	<2013	1	0	1	1	1	4	0	0	<b>8</b>
	2013	1	1	2	7	13	10	3	0	<b>37</b>
	2014	3	4	10	15	19	16	0	0	<b>67</b>
	2015	1	3	5	11	8	1	0	0	<b>29</b>
	2016	5	2	4	5	2	1	0	0	<b>19</b>
	2017	10	8	13	6	2	0	0	0	<b>39</b>
	2018	0	0	0	1	1	0	0	0	<b>2</b>
	<b>Summe</b>	<b>21</b>	<b>18</b>	<b>35</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>32</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>201</b>

Hinsichtlich der Frage nach dem aktuellen Stand der Feststellungen zum Jahresabschluss überrascht zunächst, dass zwei Kommunen mit in den Jahren 2015 und 2016 relativ spät festgestellten Eröffnungsbilanzen bereits die Jahresabschlüsse bis 2018 feststellen konnten. Im Gegensatz dazu hat ein sog. Frühstarter keinen Jahresabschluss ab 2013 feststellen können. Diese Kommune hatte die Eröffnungsbilanz im November 2011 festgestellt, jedoch erst im Juni 2016 den Jahresabschluss für 2011 feststellen können. Von diesen Einzelfällen abgesehen, ist zu konstatieren: Je früher die Eröffnungsbilanz festgestellt worden ist, desto mehr Jahresabschlüsse konnten inzwischen festgestellt werden. Bis zum ersten Jahresabschluss eingetretene zeitliche Rückstände wurden aber nur in wenigen Fällen abgebaut. 12,3 % der teilnehmenden Kommunen hatten den zum Umfragezeitpunkt gesetzlich vorgeschriebenen Jahresabschluss 2017 festgestellt, teilweise trotz verspätet festgestellter Eröffnungsbilanz.

Weitere Aspekte der Umfrage betrafen deshalb die bei der Umstellung auf die Doppik aufgetretenen Probleme. Die Umsetzung der Anforderungen an die doppelte Haushalts- und Wirtschaftsführung war für 244 der 333 teilnehmenden Gemeinden (etwa drei Viertel) sowie neun der zehn teilnehmenden Landkreise mit größeren Schwierigkeiten verbunden. Folgende Übersicht und die u. g. Auswertung listen die meist genannten Ursachen für die Umsetzungsschwierigkeiten sowie deren Häufigkeit bei den o. g. 244 Städten und Gemeinden sowie neun Landkreisen auf.

**Tabelle 3: Ursachen Umsetzungsschwierigkeiten**

<b>Schwierigkeiten bei Umstellung</b>	<b>Städte und Gemeinden in %</b>	<b>Landkreise in %</b>
Aufwand bei der Vermögenserfassung	96,3	100
Änderung der Rechtslage während der Umstellung	72,1	88,9
Unzureichende Personalausstattung im HKR-Bereich während der Umstellung	71,3	33,3
Geringe Akzeptanz bei Mitarbeitern	63,1	33,3
Hohe Kosten	62,3	22,2
Mangelnde Kenntnisse (Doppik) in anderen Fachbereichen	58,2	55,6
Geringe Akzeptanz bei Führungskräften	51,6	44,4
Technische Probleme seitens Programmanbieter (HKR-Software)	36,1	55,6

Der Aufwand der Vermögenserfassung, gefolgt von den Änderungen der Rechtslage während der Umstellung, wurde sowohl von den Gemeinden und Städten als auch von den Landkreisen am häufigsten als Ursache genannt.

Darüber hinaus sei eine unzureichende Personalausstattung im HKR-Bereich während der Umstellung besonders bei Gemeinden und Städten ursächlich für die Umsetzungsschwierigkeiten gewesen. Insgesamt erklärten rd. 70 % der Kommunen, dass für die Umstellung nicht genügend Mitarbeiter zur Verfügung gestanden hätten.

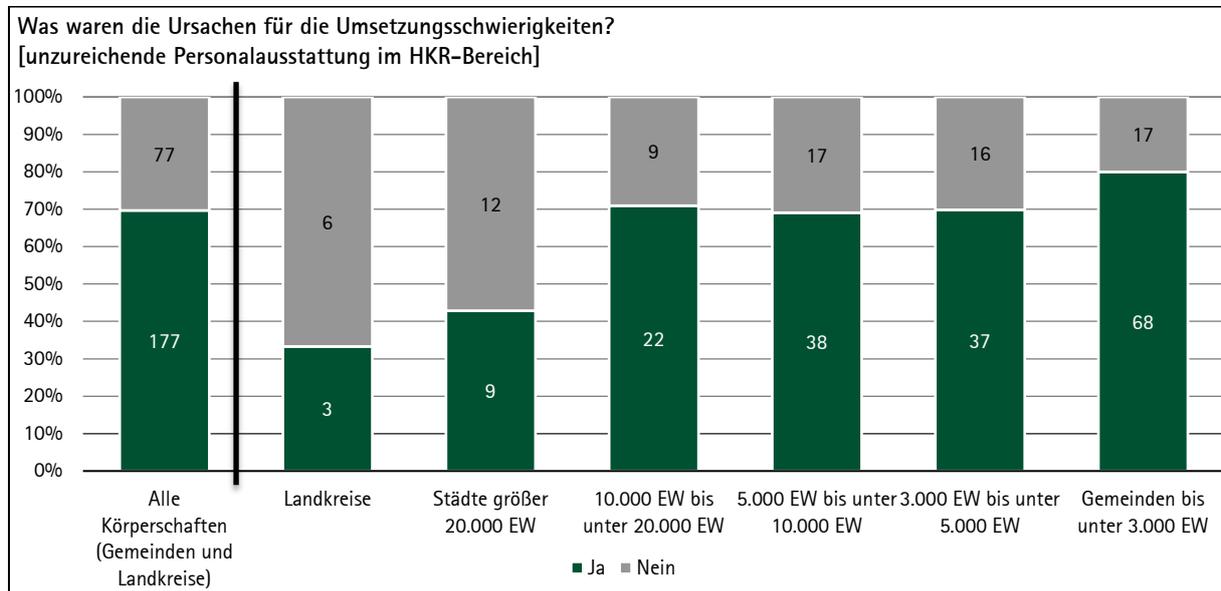
Auf die Frage, ob für die laufende doppische Haushalts- und Wirtschaftsführung genügend Mitarbeiter zur Verfügung stehen, antworteten immer noch rd. 39 % mit „nicht“ oder „eher nicht“.

Neben den zuvor genannten Punkten erschwerten eine geringe Akzeptanz bei Mitarbeitern und Führungskräften, hohe Kosten, mangelnde Kenntnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in anderen Fachbereichen sowie technische Probleme seitens der Programmanbieter (HKR-Software) die Doppik-Einführung. Die zwei letztgenannten Punkte wurden von den Landkreisen häufiger als Ursache genannt, als von den Gemeinden und Städten.

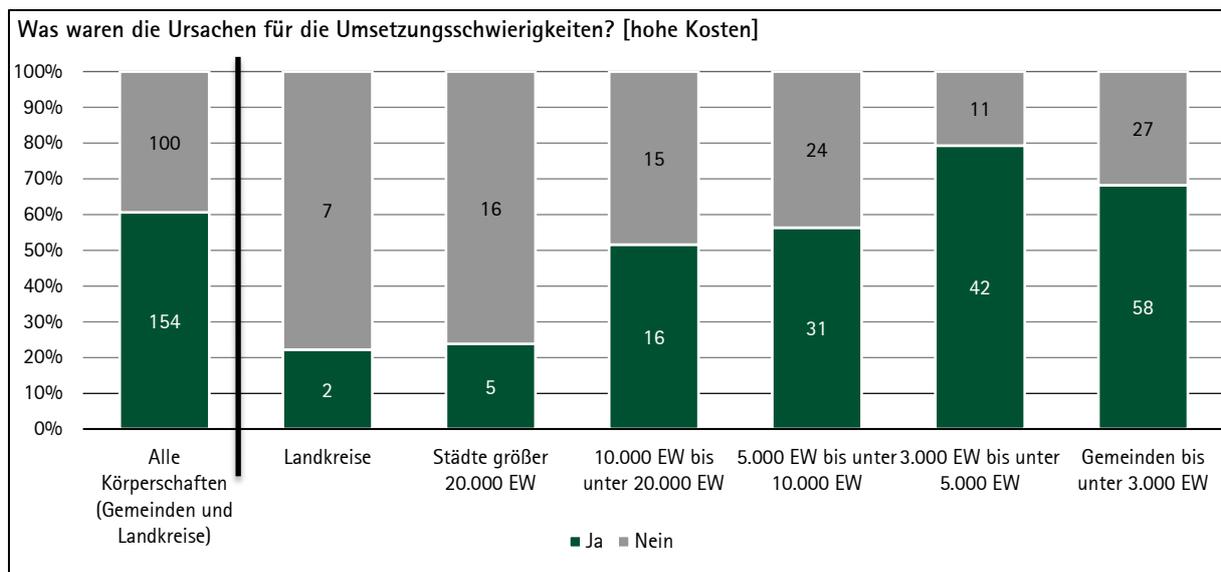
Insbesondere bei der Nennung der ungenügenden Personalausstattung und der hohen Kosten als Ursachen für die Umsetzungsschwierigkeiten war eine Abhängigkeit von der Größenklasse

erkennbar: Je kleiner die Gemeinde, desto häufiger wurden diese zwei Ursachen als Schwierigkeit im Umstellungsprozess genannt.

**Abbildung 2: Personalausstattung als Schwierigkeit**



**Abbildung 3: Umstellungskosten als Schwierigkeit**



Zur Bewältigung der Anforderungen, die die Doppik-Einführung mit sich gebracht hat, haben rd. 86% der Gebietskörperschaften Dritte hinzugezogen. Diesen oblag neben der Vermögensbewertung und Erstellung von Richtlinien, Regelungen oder Dienstweisungen, insbesondere die Konzeption und Durchführung von Schulungen.

Während nur rd. 42 % der Kommunen angaben, dass die Mandatsträger im notwendigen Umfang für die Anwendung der Doppik geschult worden seien, vertraten rd. 60 % die Auffassung, dass die Führungskräfte sowie die Mehrheit der Verwaltungsmitarbeiter (gesamte Verwaltung) im notwendigen Umfang geschult worden seien.

Die Umfrageergebnisse zeigen jedoch, dass der geringen Akzeptanz und dem fehlenden Interesse an der Doppik-Einführung sowohl bei den Mandatsträgern und Führungskräften als auch den Verwaltungsmitarbeitern, welche u. a. als Ursache für die Umstellungsschwierigkeiten genannt wurden, offensichtlich auch nicht durch Schulungen im notwendigen Umfang begegnet werden konnte. Die Schulungsmaßnahmen hätten auch bei Mandatsträgern nicht zur Steigerung des Verständnisses für die Fachbegriffe der Doppik beigetragen. Eine ausreichende Fachkompetenz für die Anwendung der Doppik von Verwaltungsmitarbeitern in den übrigen Fachbereichen wurde nur von 23 % der Antwortenden bestätigt, obwohl eine Mehrheit angab, diese seien im notwendigen Umfang geschult worden.

Von Interesse ist auch, ob die als eine Ursache für Probleme bei der Umstellung genannte Akzeptanz der Doppik-Einführung in Zusammenhang mit der Fachkompetenz gebracht werden kann. Hierzu lässt sich ableiten: Auch durch ausreichende Fachkompetenz ließ sich eine erhöhte Akzeptanz zur Doppik-Einführung nicht feststellen (vgl. Tabelle 4).

**Tabelle 4: Fachkompetenz und Akzeptanz**

		Bei den Verwaltungsmitarbeitern in den übrigen Fachbereichen war nach den Schulungen die Fachkompetenz für die Anwendung der Doppik ausreichend vorhanden.					Summe
		Stimme zu	Stimme eher zu	Stimme zum Teil zu	Stimme eher nicht zu	Stimme nicht zu	
Bei der Mehrheit der Verwaltungsmitarbeiter war die Akzeptanz/das Interesse an der Einführung der Doppik groß.	Stimme zu	1	0	0	0	0	1
	Stimme eher zu	7	4	8	7	1	27
	Stimme zum Teil zu	2	20	45	13	0	80
	Stimme eher nicht zu	7	24	68	39	14	152
	Stimme nicht zu	2	11	25	38	7	83
	<b>Summe</b>	<b>19</b>	<b>59</b>	<b>146</b>	<b>97</b>	<b>22</b>	<b>343</b>

Die Darstellung des Zusammenhangs zwischen notwendigen Schulungen und ausreichender Fachkompetenz bzw. Akzeptanz bestätigt, dass Schulungen allein nicht ausreichend sind.

**Tabelle 5: Fachkompetenz und Schulung**

		Bei den Verwaltungsmitarbeitern in den übrigen Fachbereichen war nach den Schulungen die Fachkompetenz für die Anwendung der Doppik ausreichend vorhanden.					Summe
		Stimme zu	Stimme eher zu	Stimme zum Teil zu	Stimme eher nicht zu	Stimme nicht zu	
Die Mehrheit der Verwaltungsmitarbeiter (gesamte Verwaltung) wurde im notwendigen Umfang für die Anwendung der Doppik geschult.	Stimme zu	14	28	42	25	2	111
	Stimme eher zu	2	22	54	23	1	102
	Stimme zum Teil zu	2	7	45	40	5	99
	Stimme eher nicht zu	1	2	5	8	9	25
	Stimme nicht zu	0	0	0	1	5	6
	<b>Summe</b>	<b>19</b>	<b>59</b>	<b>146</b>	<b>97</b>	<b>22</b>	<b>343</b>

**Tabelle 6: Akzeptanz und Schulung**

		Bei der Mehrheit der Verwaltungsmitarbeiter war die Akzeptanz/das Interesse an der Einführung der Doppik groß.					Summe
		Stimme zu	Stimme eher zu	Stimme zum Teil zu	Stimme eher nicht zu	Stimme nicht zu	
Die Mehrheit der Verwaltungsmitarbeiter (gesamte Verwaltung) wurde im notwendigen Umfang für die Anwendung der Doppik geschult.	Stimme zu	1	13	28	36	33	111
	Stimme eher zu	0	5	28	47	22	102
	Stimme zum Teil zu	0	8	22	51	18	99
	Stimme eher nicht zu	0	0	2	16	7	25
	Stimme nicht zu	0	1	0	2	3	6
	<b>Summe</b>	<b>1</b>	<b>27</b>	<b>80</b>	<b>152</b>	<b>83</b>	<b>343</b>

Wie bereits ausgeführt, hat eine große Mehrheit der Umfrageteilnehmer die häufigen Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen während der Umstellungsphase als eine Ursache benannt, welche die Doppik-Einführung erschwert habe. Eine Vielzahl der Kommunen hätte sich vom Gesetzgeber eindeutigeren Vorgaben und praxisnähere Umsetzungsmöglichkeiten gewünscht. Dementsprechend stimmte nur rd. ein Sechstel der Aussage zu bzw. eher zu, dass die zentrale Unterstützung durch das SMI für die Einführung hilfreich gewesen sei.

**Die Umfrageergebnisse bestätigen, dass die Umstellung auf die kommunale Doppik bei den Kommunen einen erheblichen Personal- und Sachaufwand erfordert hat, der nicht immer im erforderlichen Maße abgedeckt wurde. Dies ist nach Wahrnehmung des SRH eine der wichtigsten Ursachen für den noch immer bestehenden, teilweise erheblichen Zeitverzug im Umstellungsprozess.**

In diesem Zusammenhang weist der SSG darauf hin, dass vor allem kleinere Gemeinden trotz ihrer Bemühungen zur Stellenschaffung und -besetzung keine geeigneten oder gar keine Bewerbungen zu verzeichnen gehabt hätten.

**Die Kommunen sollten auf eine Verbreiterung der Kenntnisse zur Doppikanwendung bei den Mandatsträgern, Führungskräften und Verwaltungsmitarbeitern auch außerhalb des Finanzbereiches hinwirken, um weiteren Verzögerungen vorzubeugen.**

**Doppik ist nicht nur ein geändertes Rechnungswesen, sondern muss als Instrument für neue Steuerungsmöglichkeiten in der gesamten Verwaltung gelebt und an die örtlichen Gegebenheiten angepasst werden. Schulungen allein sind dafür offensichtlich nicht ausreichend.**

## 2 Einsatz der Steuerungsinstrumente

Um den Einsatzgrad der Steuerungsinstrumente der kommunalen Doppik einzuschätzen, wurden Antworten zu den Fragekomplexen kennzahlengestützte Finanzanalyse, Produkthaushalt, Controlling und Berichtswesen, Budgetierung sowie KLR ausgewertet.

**Abbildung 4: Einsatzhäufigkeit ausgewählter Steuerungsinstrumente**



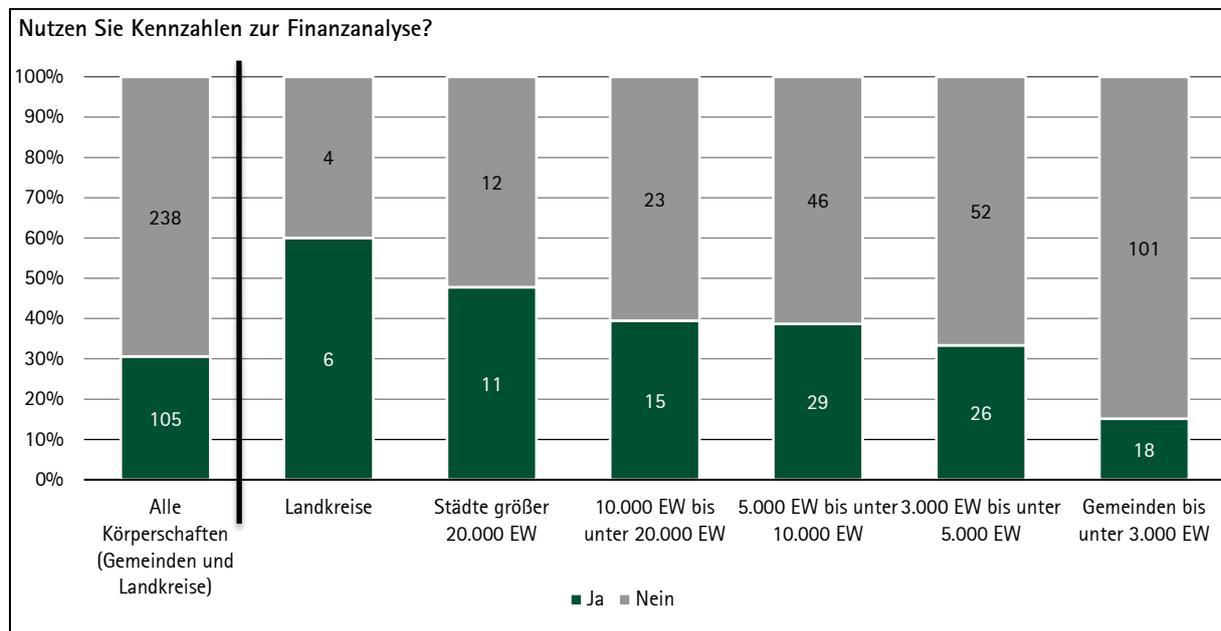
Die Abbildung 4 gibt einen Überblick über die derzeitige Einsatzhäufigkeit ausgewählter Steuerungsinstrumente.

## 2.1 Kennzahlengestützte Finanzanalyse

Lediglich ein knappes Drittel der Kommunen nutzte Kennzahlen zur Finanzanalyse, wobei mit abnehmender Gemeindegröße zudem die Nutzungshäufigkeit abnimmt. Von den Landkreisen nutzten sechs von zehn die Möglichkeiten einer kennzahlengestützten Finanzanalyse.

Dabei bezogen 58 Kommunen alle drei sogenannten Säulen der Kommunalen Doppik – die Finanz-, Ergebnis- und Vermögensrechnung – ein. Die restlichen Körperschaften analysieren einzelne Bereiche kennzahlengestützt.

Abbildung 5: Kennzahlennutzung nach Größenklasse



Bemerkenswert ist, dass nur bei 19 % der Gebietskörperschaften, die eine kennzahlengestützte Finanzanalyse im Einsatz haben, diese bzw. Teile dieser regelmäßiger Bestandteil von wesentlichen Planentscheidungen sind.

Einen Kennzahlenbericht für die Verwaltungsspitze oder die politischen Mandatsträger (Gemeinde-, Stadt- oder Kreisräte) erarbeiteten weniger als die Hälfte der Kommunen, welche Kennzahlen zur Analyse der Finanzsituation heranziehen. Als Gründe dafür wurden hauptsächlich die als ausreichend erachteten vorliegenden Informationen zu Planabweichungen sowie eine fehlende Nachfrage der Mandatsträger nach einer Kennzahlenanalyse genannt.

Für einen Vergleich mit anderen Körperschaften nutzten lediglich rd. 21 % Kennzahlen, wobei bei Kommunen mit weniger als 5.000 Einwohnern dieses Benchmarking nur unterdurchschnittlich zum Einsatz gekommen sei.

Auch bei der Kennzahlennutzung ist ein Zusammenhang mit der Einwohnerzahl erkennbar: Beträgt der Anteil der Kennzahlennutzung in Städten ab 20.000 Einwohner fast 50 %, liegt er bei Gemeinden unter 3.000 Einwohner bei etwa 15 %.

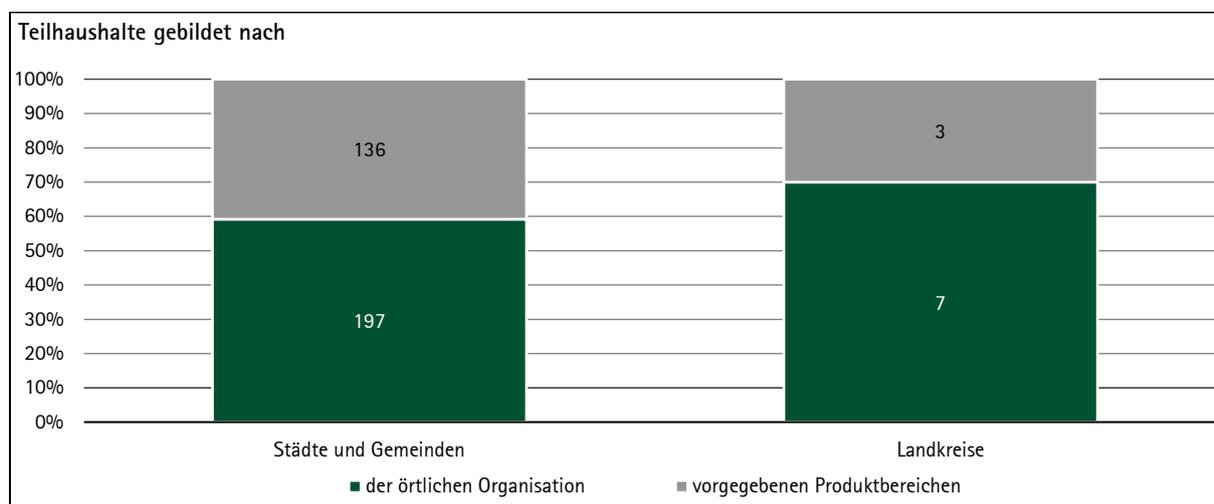
**Für die vollständige Analyse der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune, die mit der Doppik ermöglicht wird, sollten relevante Kennzahlen angewendet werden.**

Beispiele dafür sind das 2012 von der Fachhochschule Meißen entwickelte Kennzahlensystem für sächsische Kommunen<sup>1</sup>, das vom SMI, den kommunalen Landesverbänden und dem SRH zur Anwendung empfohlen worden war, oder die vom SRH in seinen überörtlichen Prüfungen verwendeten Kennzahlen zur Analyse des finanziellen Handlungsspielraumes und der dauerhaften Leistungsfähigkeit<sup>2</sup>. Für das Steuern notwendiger Reinvestitionen war die vollständige Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens, das zur Aufgabenerfüllung benötigt wird, unverzichtbar.

## 2.2 Produkthaushalt

Bei der Bildung von Teilhaushalten entschieden sich fast 60 % der Gemeinden sowie 70 % der Landkreise für die Gliederung nach der örtlichen Organisation. Die anderen bildeten die Teilhaushalte nach den vorgegebenen Produktbereichen.

**Abbildung 6: Bildung von Teilhaushalten**



Als Entscheidungskriterium für die Bildung der Teilhaushalte nach der örtlichen Organisation wurde vorrangig die Erwartung an die Vorteile bei der Budgetierung aufgeführt.

<sup>1</sup> Vgl. Sachsenlandkurier 4/12, Seite 169.

<sup>2</sup> vgl. SRH-Jahresbericht 2019, Beitrag 31, S. 267.

Entgegen der haushaltsrechtlichen Vorgabe, dass in den zu bildenden Teilhaushalten mindestens ein Schlüsselprodukt mit den dazugehörigen Leistungszielen und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung dargestellt werden soll (vgl. § 4 SächsKomHVO), hätten 27 Gemeinden keine Schlüsselprodukte gebildet. Dies betraf insbesondere Kommunen mit weniger als 5.000 Einwohnern, von denen 22 keine Schlüsselprodukte in ihren Teilhaushalten darstellten.

**Tabelle 7: Bildung von Schlüsselprodukten**

<b>Anzahl der Schlüsselprodukte</b>	Alle Körperschaften	Landkreise	Städte größer 20.000 EW	10.000 EW bis unter 20.000 EW	5.000 EW bis unter 10.000 EW	3.000 EW bis unter 5.000 EW	Gemeinden bis unter 3.000 EW
<b>0</b>	27	0	1	1	3	8	14
<b>1 bis 5</b>	161	1	5	8	37	38	72
<b>6 bis 10</b>	90	0	4	19	23	20	24
<b>11 bis 20</b>	45	7	7	8	12	8	3
<b>21 bis 30</b>	9	0	3	1	0	1	4
<b>31 bis 40</b>	5	1	2	0	0	0	2
<b>40 bis 50</b>	2	1	0	0	0	1	0
<b>&gt; 50</b>	4	0	1	1	0	2	0

Wurden Schlüsselprodukte gebildet, so waren bei rd. 38 % dieser Kommunen die Schlüsselprodukte bisher nicht wie vorgegeben mit den dazugehörigen Leistungszielen und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung dargestellt. Begründet wurde dies von einer Vielzahl an Kommunen mit der noch ausstehenden Definition von Leistungszielen und/oder Kennzahlen, welche zeitlich nach der prioritären Aufgabe der Aufarbeitung noch ausstehender Jahresabschlüsse erfolgen sollte.

**Aus diesen Antworten wird deutlich, dass wegen rückständiger Jahresabschlüsse die Haushaltsplanung nicht nur ohne verlässliche Ist-Daten, sondern häufig auch ohne klare Leistungsziele erfolgt.**

Überrascht hat die Erkenntnis, dass Kommunen teilweise mehr als 30 Schlüsselprodukte bilden. **Nach Erfahrungen des SRH aus Einzelprüfungen ist ein solches Steuerungssystem schwer zu beherrschen.**

Nach Einschätzung von lediglich einem Fünftel der Körperschaften seien Schlüsselprodukte geeignet, finanzielle oder kommunalpolitisch bedeutende örtliche Produkte zielgerecht zu steuern. Eine Vielzahl an Kommunen hat diesbezüglich angemerkt, dass aus ihrer Sicht die Steuerungsfunktion aufgrund externer Einflussfaktoren (u. a. gesetzliche Reglementierung,

Fördermittelvergabe) stark eingeschränkt sei. Zudem stehe für die Mandatsträger die Gesamtsicht im Sinne der Erfüllung der kommunalen Aufgabe im Rahmen der Daseinsvorsorge im Vordergrund und weniger die Entscheidung auf Basis der Betrachtung der Schlüsselprodukte.

**Die Steuerung der jeweiligen strategischen Ziele, die für die Kommune von örtlich besonderer finanzieller und/oder kommunalpolitischer Bedeutung sind, muss gewährleistet werden. Schlüsselprodukte sind dabei ein wichtiges Instrument, um diese Ziele zu operationalisieren.**

Beispiele für die Bildung geeigneter (Schlüssel-)Produkte und entsprechender Kennzahlen konnten bereits dem 2009 veröffentlichten Kommunalen Produktplan für den Freistaat Sachsen entnommen werden und sind aktuell in zahlreichen kommunalen Arbeitshilfen<sup>3</sup> oder auch in Vorgaben für kommunale Fachplanungen zu finden, die häufig auch die Grundlage für Förderentscheidungen bilden. Da viele Kommunen beispielsweise die Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen als ein Schlüsselprodukt definiert haben, wäre hier eine Verknüpfung mit den Daten angezeigt, die ohnehin regelmäßig an das Statistische Landesamt oder das Landesjugendamt zu berichten sind bzw. in die Kindertagesstätten-Bedarfsplanung einfließen<sup>4</sup>.

### **2.3 Controlling und Berichtswesen**

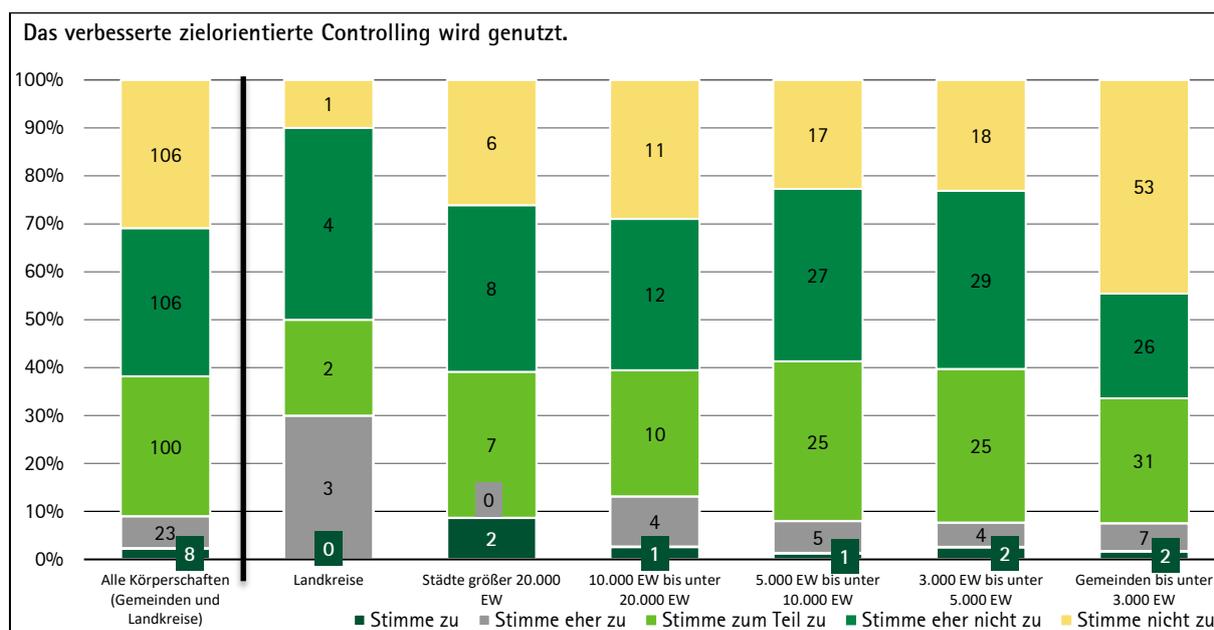
Dass mit der Einführung der kommunalen Doppik ein verbessertes zielorientiertes Controlling möglich sei, bestätigten mit ihren Antworten rd. ein Viertel aller Gemeinden sowie vier von zehn Landkreisen. Die Mehrzahl nutzte bisher noch nicht die Möglichkeiten eines verbesserten zielorientierten Controllings.

---

<sup>3</sup> z.B. KGSt-Produktbuch (Bericht Nr. 5/1997), KGSt-Produktplan (Stand: Februar 2019), Arbeitshilfe Kommunalen Produktrahmen (ehemalige Anlage 1 zur VwV KomHSys), Produktbuch Hessen (Stand: Mai 2019) oder „SDG-Indikatoren für Kommunen“ („Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen in deutschen Kommunen“ Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutsches Institut für Urbanistik, Engagement Global - Gütersloh 2018).

<sup>4</sup> nach den Feststellungen des SRH werden diese Informationen bspw. bei der Förderung von Investitionen in Kindertageseinrichtungen jedoch unzureichend genutzt, vgl. SRH-Jahresbericht 2019, Beitrag 13.

Abbildung 7: Nutzung eines zielorientierten Controllings



Bearbeitungsrückstände bei der Erstellung von Jahresabschlüssen, Personalmangel sowie die Abhängigkeit der Zielorientierung von der Fördermittelbereitstellung wurden von Gemeinden u. a. als Gründe aufgeführt, warum das zielorientierte Controlling bisher nicht genutzt worden sei.

Eine Steuerungsunterstützung bei der Aufarbeitung von Haushaltsdaten durch die jeweils verwendeten HKR-Programme<sup>5</sup> sehe die Mehrheit nicht. Lediglich 38 % aller Gemeinden sowie 30 % der Landkreise stimmten dieser Aussage zu. Die Kommunen merkten an, dass aufgrund der teilweise sehr aufwendigen und komplizierten Auswertungsmöglichkeiten zunächst Schulungen zur entsprechenden Softwarenutzung notwendig seien und dass laufende Gesetzesänderungen einer schnelleren Umsetzung in der HKR-Software bedürften. Eine Konzentration dieser Antworten auf bestimmte eingesetzte HKR-Verfahren war aus den Umfrageergebnissen nicht ableitbar.

Bemerkenswert ist, dass die Zustimmung zur Möglichkeit eines verbesserten zielorientierten Controllings auch dann nicht größer war, wenn der erste doppische Jahresabschluss zeitnah festgestellt worden war, also von einem vergleichsweise weit fortgeschrittenen Umstellungsprozess bei den antwortenden Kommunen auszugehen war.

<sup>5</sup> Im Freistaat kamen gemäß der Umfrage Programme von elf verschiedenen Anbietern zum Einsatz, wobei davon die drei meist verwendeten HKR-Programme von rund 77% der Kommunen genutzt werden.

**Nach Auffassung des SRH sind kennzahlengestützte Finanzanalysen (s. Kap 2.1) und an die örtlichen Gegebenheiten angepasste Controllingberichte an Mandatsträger und Führungskräfte wichtige Instrumente, die auch die Nachfrage nach verbesserten Steuerungsinformationen erhöhen und somit den Nutzen der Doppik, wichtige Entscheidungsgrundlagen zu liefern, praktisch verdeutlichen können.**

**Die Kommunen sollten untereinander in Erfahrungsaustausch treten, welche Unterstützungsmöglichkeiten die jeweils eingesetzten IT-Verfahren dabei bieten, ggf. sind diese weiterzuentwickeln.**

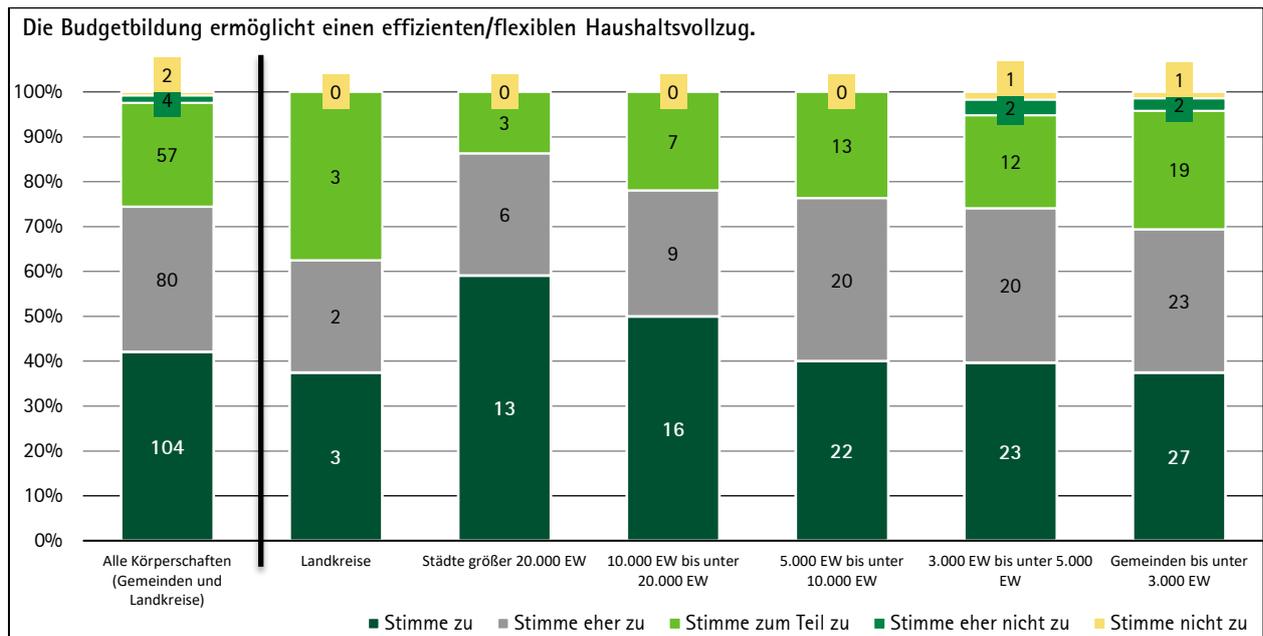
## **2.4 Budgetierung**

Gemäß § 4 Abs. 2 SächsKomHVO muss jeder Teilhaushalt mindestens aus einer Bewirtschaftungseinheit (Budget) bestehen. Dementgegen hätten mehr als ein Fünftel der Körperschaften nicht die Möglichkeiten genutzt, die eine Budgetierung beim Haushaltsvollzug bietet.

Dass die Budgetierung zur Stärkung der Eigenverantwortung und der Kompetenz der Budgetverantwortlichen beigetragen sowie das wirtschaftliche Verwaltungshandeln gefördert habe, wurde von ungefähr der Hälfte der Gebietskörperschaften bestätigt.

Mit großer Mehrheit (rd. 75 %) bestätigten Budgets nutzende Körperschaften, dass eine Budgetbildung einen effizienten sowie flexiblen Haushaltsvollzug ermögliche. Eine ähnlich hohe Zustimmung erhielt der Standpunkt, dass die durch die Budgetierung zusammengeführte Fach- und Ressourcenverantwortung eines zentralen Überwachungs- und Steuerungssystems in Form des Finanzcontrollings bedürfe.

Abbildung 8: Effizienz und Flexibilität durch Budgets



Von den 35 Gemeinden, die als Umfrageteilnehmer noch keine Eröffnungsbilanz festgestellt haben, nutzten 16 noch nicht die vorgegebene Budgetierung.

Zeitverzug bei der Doppikumstellung führt somit auch zu Verzug bei der Nutzung von Flexibilisierungsinstrumenten im Haushaltsvollzug.

**Um den Haushaltsvollzug effizient und flexibel zu gestalten, müssen die rechtlichen Vorgaben zur Budgetierung einschließlich Controlling zeitnah umgesetzt werden.**

## 2.5 Kosten- und Leistungsrechnungen

Mit einer KLR werden alle Kosten eines Produktes ermittelt. Sie dient u. a. der internen Leistungsverrechnung des Leistungsaustausches zwischen verschiedenen Teilhaushalten sowie der Gebührenkalkulation. KLR sind gemäß § 14 SächsKomHVO als Grundlage für die Verwaltungssteuerung sowie für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung für alle Aufgabenbereiche nach den örtlichen Bedürfnissen zu führen.

Zum Zeitpunkt der Umfrage hätten 15 Gemeinden sowie drei Landkreise die KLR für alle Aufgabenbereiche sowie ein Fünftel der Gemeinden sowie drei Landkreise für einzelne Teilbereiche eingeführt. Darüber hinaus beabsichtigten rd. 31 % der Umfrageteilnehmer die kurz- bis mittelfristige Einführung einer KLR. Die verbleibenden 147 Gemeinden (rd. 44 %) hätten bisher keine KLR eingeführt und planten dies auch mittelfristig nicht. In dieser Gruppe befanden sich rd. 59 % aller teilnehmenden Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern.

Von den drei Stufen der Kostenrechnung kam bei den KLR-nutzenden Kommunen mit großem Abstand am häufigsten die Kostenstellenrechnung zum Einsatz. Alle drei Bestandteile der KLR (Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung) seien nur bei 2 Landkreisen sowie 6 Gemeinden implementiert gewesen.

**Tabelle 8: KLR-Einführung**

<b>Haben Sie eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) für alle Aufgabenbereiche?</b>							
	Alle	Land- kreise	Städte größer 20.000 EW	10.000 EW bis unter 20.000 EW	5.000 EW bis unter 10.000 EW	3.000 EW bis unter 5.000 EW	Gemeinden bis unter 3.000 EW
Ja	18	3	5	1	6	1	2
Nein, nur für einzelne Aufgabenbereiche	73	3	7	11	18	15	19
Nein, keine	147	0	5	12	28	32	70
Einführung im nächsten Jahr geplant	17	0	0	4	2	4	7
Einführung mittelfristig geplant	88	4	6	10	21	26	21

Dass durch die Darstellung der Kosten und Leistungen im Rahmen der KLR die Transparenz und damit letztlich das wirtschaftliche Handeln erhöht worden seien, dem konnten nur rd. 44 % der nutzenden Kommunen zustimmen. Der mit dem Aufbau einer KLR verbundene personelle und finanzielle Ressourceneinsatz würde trotz der Nutzung des erheblichen Informationszuwachses lediglich aus Sicht von 3 der insgesamt 18 Kommunen, die bereits die KLR für alle Teilbereiche eingeführt haben, als akzeptabel eingeschätzt.

**Verrechnungspreise und belastbare Kostenvergleiche können ohne Kosten- und Leistungsrechnungen nicht ermittelt werden, eine interne Leistungsverrechnung sowie Gebührenkalkulationen sind nicht sachgerecht möglich. Kosten- und Leistungsrechnungen sind für alle Aufgabenbereiche nach den örtlichen Bedürfnissen zu führen.**

### **3 Wirksamkeit der Steuerungsinstrumente**

Mit der Einführung der kommunalen Doppik und deren neuen Instrumenten wurden mehrere Ziele verfolgt, u. a. die intergenerative Gerechtigkeit, die transparente Darstellung der Finanzsituation, die gezieltere Steuerung der Verwaltung, die Förderung der Effizienz der Verwaltung sowie die Schaffung eines für Einwohner und Abgabepflichtige transparenten, nachvollziehbaren Verwaltungshandelns.

Die Mehrzahl der Finanzverwaltungen teilte die Einschätzung, dass durch die Darstellung des Ressourcenverbrauchs zur Umsetzung des Zieles intergenerativer Gerechtigkeit beigetragen werde. Durch die Darstellung des Ressourcenverbrauches sei es auch leichter, das Verwaltungshandeln generationengerecht zu steuern. Dies spiegelt sich auch in der Einschätzung wider, dass der ordentliche Ausgleich des Ergebnisses in der politischen Diskussion wichtiger eingeschätzt würde als die Größe der Kapitalposition.

Mehrheitlich spielte angabegemäß die intergenerative Gerechtigkeit bei strategischen Entscheidungen eine wesentliche Rolle.

Die Kommunen merkten jedoch kritisch an, dass dem Handeln in Bezug auf eine intergenerative Gerechtigkeit Grenzen gesetzt seien. Insbesondere Investitionen im Rahmen der Daseinsvorsorge seien zum Teil unausweichlich und die Steuerung richtete sich vielfach nach der Notwendigkeit einer Maßnahme sowie der Fördermittellandschaft und nicht nach dem Ressourcenverbrauch oder dem Prinzip einer generationengerechten Verwaltungssteuerung. Darüber hinaus konterkariere die Verrechnungsmöglichkeit der Abschreibungen aus sogenannten Altinvestitionen mit dem Basiskapital in den gesetzlichen Regelungen zum Haushaltsausgleich den Gedanken der Generationengerechtigkeit.

Im Hinblick auf die Verständlichkeit und Transparenz überwog die Einschätzung, dass die Doppik eine transparentere und wirklichkeitsgetreuer Darstellung der Finanzsituation ermöglicht habe. Insbesondere seien der Ressourcenverbrauch und Folgewirkungen deutlicher ablesbar; hier wurde ein hoher Zustimmungswert sichtbar. Die Zustimmung zum Standpunkt, dass der doppische Haushalt innerhalb der Verwaltung für mehr Transparenz über Kosten oder Aufwand und Leistungen gesorgt habe, zeigte jedoch ein differenziertes Bild: der Zustimmungswert lag bei allen Antwortenden nur etwa genauso hoch wie die Ablehnung der These. Bei den Kommunen, die die KLR zumindest teilweise eingeführt hatten, lag der Zustimmungswert deutlich höher.

**Tabelle 9: Transparenz durch Doppik**

		Der doppische Haushalt hat innerhalb Ihrer Verwaltung für mehr Transparenz über Kosten/Aufwand und Leistungen gesorgt.					Summe
		Stimme zu	Stimme eher zu	Stimme zum Teil zu	Stimme eher nicht zu	Stimme nicht zu	
Im doppischen Haushalt werden Ressourcenverbrauch und Folgewirkungen deutlicher.	Stimme zu	28	21	15	6	4	74
	Stimme eher zu	12	46	44	19	10	131
	Stimme zum Teil zu	2	4	43	39	12	100
	Stimme eher nicht zu	0	1	2	17	11	31
	Stimme nicht zu	2	0	1	0	4	7
	<b>Summe</b>	<b>44</b>	<b>72</b>	<b>105</b>	<b>81</b>	<b>41</b>	<b>343</b>

Insgesamt bestätigten rd. 50 % der Kommunen, dass durch die Elemente und Instrumente der Doppik eine leichtere Steuerung der Verwaltungen als Ganzes möglich sei. Darüber hinaus stimmten 57 % der Kommunen zu, dass das Handeln einzelner Organisationseinheiten besser gesteuert werden könne. Dennoch lieferte nach Auffassung einer Mehrzahl der Gemeinden die kommunale Doppik bei den politischen Mandatsträgern kaum Ansätze für eine strategische Steuerung der Verwaltung. Als Ursachen wurden dafür von den Finanzverwaltungen u. a. das mangelnde Interesse und Verständnis der Mandatsträger sowie die Maßgeblichkeit des politischen Willens bei Entscheidungen genannt. Die doppischen Fachbegriffe seien für die politischen Mandatsträger nicht in jedem Fall verständlich. Insbesondere für ehrenamtliche Stadt-/Gemeinderäte ohne einschlägige Berufe seien Begriffe und Zusammenhänge nur schwer verständlich und erläuterungsbedürftig.

Eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Effektivität des Verwaltungshandelns durch die Doppik habe mehrheitlich noch nicht festgestellt werden können. Die Kommunen führten dazu insbesondere den enormen Mehraufwand an, der nicht durch entsprechenden Nutzen kompensiert werden könne. Dies liege angabegemäß häufig daran, dass der Umstellungsprozess noch nicht in Gänze vollzogen sei. Auch die Transparenz der Arbeitsergebnisse der Verwaltung habe sich demnach noch nicht erhöht.

Von einer großen Mehrheit wurde geantwortet, dass mittlerweile Entscheidungsvorlagen zumindest teilweise mit doppischen Haushaltsanalysen untersetzt würden.

Auf das Verhältnis der Verwaltung zu den Einwohnern und Abgabepflichtigen habe die Doppikeinführung angabegemäß keinen großen Einfluss gehabt. Weder beteiligten sich nach der Einführung mehr Einwohner und Abgabepflichtige an haushaltspolitischen Diskussionen,

noch seien Widerstände gegen kommunalpolitische Entscheidungen geringer geworden. Fast die Hälfte der Kommunen gab an, dass die Informationen aus den doppelischen Haushalten für die Einwohner und Abgabepflichtigen nicht verständlich seien.

**Für den SRH sind diese Ergebnisse nachvollziehbar: Der Ausgleich des Ergebnishaushaltes ist der erste markante Indikator der Doppik, der Ressourcenverbrauch und Generationengerechtigkeit unmittelbar anzeigt und im Informationsgehalt über den kamerale Zahlungsmittelsaldo hinausgeht. Für die vollständige Analyse der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune, die mit der Doppik ermöglicht wird, sind jedoch weitere relevante Kennzahlen anzuwenden (s. Abschnitt C, 2.1).**

**Aussagen zur Wirtschaftlichkeit von Entscheidungen und verbesserte Kostentransparenz mit doppelischen Analysen zu untersetzen, erfordert die praxisnahe Implementierung der entsprechenden Instrumente. Solange dies innerhalb der Kommune nicht zu einem in sich stimmigen System entwickelt ist, können formale Vorbehalte gegen neue Begriffe nur langsam abgebaut werden.**

**Für eine Gesamteinschätzung zur Wirksamkeit doppischer Steuerungsinstrumente ist der Umsetzungsstand in den Kommunen noch zu gering.**

## **D Stellungnahmen der beteiligten Ressorts und Spitzenverbände**

Zum vorliegenden Sonderbericht wurden die beiden Ministerien, das SMI sowie das SMF, und die beiden kommunalen Spitzenverbände, der SSG sowie der SLKT, angehört und um Stellungnahme gebeten.

Das SMI sehe sich gemäß Stellungnahme vom 17.07.2020 in bisher getroffenen Aussagen bestätigt, dass die Doppik mit ihrer Einführung zusätzliche Informationen zur Verfügung stelle, den Kommunen erstmals einen Gesamtüberblick über Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage verschaffe und sie in die Lage versetze, die Haushaltswirtschaft nachhaltig zu steuern. Es sei aber notwendig, dass die verfügbaren Informationen auch zur Anwendung kämen. Die technische Umstellung allein reiche nicht aus, es liege diesbezüglich ein besonderer Handlungsbedarf bei den kommunalen Entscheidungsträgern vor, der sich auch durch gesetzliche Maßnahmen nicht forcieren lasse. Das SMI betont, an dieser bereits 2016 formulierten Einschätzung<sup>6</sup> festzuhalten. Das SMI stimmt zu, dass verspätet festgestellte Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse die Wirkungsmöglichkeiten der bisher eingesetzten Steuerungsinstrumente beeinträchtigten. Verzögerungen bei den Eröffnungsbilanz-Feststellungen verursachten Verzögerungen bei der Einführung und dem Wirksamwerden von Steuerungselementen. Aktuelle Ist-Haushaltsdaten wären sowohl für eine zielgerichtete Steuerung als auch für die Haushaltswirtschaft insgesamt essentielle Voraussetzung. Das SMI verweist auf den gebotenen Nachdruck, mit dem weiterhin auf die Einhaltung von Fristen und den Abbau des Bearbeitungsstaus hingewirkt werden würde.

Das SMF nennt in seiner Stellungnahme vom 01.07.2020 die mit der Doppik-Einführung verbundenen Ziele und unterstreicht, dass erst in Verbindung mit weiteren Steuerungselementen die Vorteile und Möglichkeiten der Doppik deutlich und wirksam werden würden. Der Stand der Doppik-Umstellung sei nicht zufriedenstellend, deren Mehrwert und der der Steuerungsinstrumente würden aktuell nicht genutzt und seien vielfach noch nicht erkannt worden. Nach Kenntnisstand des SMF würden die Rechtsaufsichtsbehörden auch weiterhin mit gebotenem Nachdruck auf die Einhaltung von Fristen und den Abbau des Bearbeitungsstaus hinwirken, dabei hob das SMF auch die großen Herausforderungen und die Ressourcenbindung aufgrund der COVID-19-Pandemie hervor.

---

<sup>6</sup> Bericht des Sächsischen Staatsministeriums des Innern an den Sächsischen Landtag über die Evaluierung der Regelungen zur Erforderlichkeit eines Haushaltsstrukturkonzeptes sowie zum Haushaltsausgleich im Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (Kommunale Doppik); Anlage zu Landtagsdrucksache 6/6016.

Der SSG sieht lt. Stellungnahme vom 21.07.2020 den teilweise verpflichtenden Einsatz von Steuerungsinstrumenten auch in Anbetracht der aktuellen Herausforderungen für die Kommunen bei der Bewältigung der Corona-Pandemie kritisch. Er schlägt zudem vor, die Umfrage zu einem späteren Zeitpunkt erneut durchzuführen.

Weiterhin nannte der SSG weitere Ansätze, mit denen überprüft werden könnte, ob beispielsweise Aussagen zu zeitlichen Zusammenhängen bei der Nutzung von Steuerungselementen zum Stand der Doppik-Umstellung bestehen. Dies hat der SRH aufgegriffen und soweit wie möglich im Bericht berücksichtigt.

Jedoch konnte keine Aussage getroffen werden zu einem möglichen Zusammenhang zwischen der Anzahl der Teilhaushalte und der Anzahl der Schlüsselprodukte, da die Anzahl der Teilhaushalte nicht abgefragt wurde.

Wenn das SMI bzw. der SSG den Sonderbericht als Aufforderung zur Verschärfung gesetzlicher Anforderungen an die Haushaltswirtschaft interpretieren, ist dem zu entgegen, dass es mitnichten einer Verschärfung, sondern vielmehr einer umfänglichen Befolgung bestehender gesetzlicher Vorgaben bedarf, ggf. unter Einsatz wirksamer rechtsaufsichtlicher Maßnahmen. Hier sind insbesondere zu nennen die Versagung der Genehmigung der Haushaltssatzung bei fehlenden Jahresabschlüssen sowie abschlägige gemeindegewirtschaftliche Stellungnahmen in Förderverfahren. Wenn etwa neben den nicht vorliegenden festgestellten Datengrundlagen auch vorgegebene Instrumente wie Schlüsselprodukte oder Budgets nicht implementiert und genutzt werden, dann läuft das vom Gesetzgeber mit der Doppikeinführung verbundene Ziel einer verbesserten Steuerung der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften ins Leere.

Wie die o. g. beiden Ministerien sehe auch der SLKT eine Entfaltung der erhofften Vorteile der Doppik, wenn diese vollständig umgesetzt werden würde, und bedauere den Zeitverzug bei vielen Kommunen auch Jahre nach der Doppik-Einführung hinsichtlich haushaltsrechtlich verpflichtend einzusetzender Instrumente. Bestehende Steuerungspotentiale würden durch die fehlende Nutzung doppischer Instrumente nicht ausgeschöpft werden, zudem leide die interkommunale Vergleichbarkeit. Der SLKT verweist auf die aktuelle, im Kontext mit der Corona-Pandemie, angespannte Situation und erachte in diesem Zusammenhang die erhobene Forderung nach der Vorgabe einer verbindlichen Zeitschiene des SMI als nicht sachgerecht. Weiterhin wird in der Stellungnahme auf die erhebliche Bindung von Personal- und Sachaufwand durch die Einführung doppischer Instrumente hingewiesen. Die angesichts der Corona-Pandemie aktuell geschaffenen Erleichterungen sollten nicht durch Verschärfungen an anderen Stellen konterkariert werden. Deshalb spreche sich der SLKT ebenso wie o. g. der SSG dafür aus, die Umfrage 2022 erneut durchzuführen, möchte dennoch

die derzeitigen Umfrageergebnisse gemeinsam auswerten und begrüße die vorgeschlagene Hinzuziehung der Hochschule Meißen (FH), die eine ähnlich gelagerte Umfrage durchgeführt hatte.

Der SRH hat die vorgeschlagene Verschiebung der Veröffentlichung des Sonderberichts abgewogen. Aufgrund der notwendigen Informationen für die Entscheidungsträger und des Handlungsbedarfs seitens der Rechtsaufsichtsbehörden hat sich der SRH allerdings gegen eine Verschiebung der Veröffentlichung des Sonderberichts entschieden. Die Anregung, erneute Erhebungsergebnisse ab dem Jahr 2022 in den Bericht des SMI gem. § 78 Abs. 8 SächsGemO zur Wirkung der 2016 neu gefassten Regelungen zum Haushaltsausgleich und zum Haushaltsstrukturkonzept (§ 78 Abs. 3 - 7 SächsGemO) einfließen zu lassen, wird vom SRH unterstützt.

## **E Zusammenfassung und Empfehlungen**

Wie bereits der erhobene Stand der Umstellung auf die kommunale Doppik zeigen auch die Erhebungen zum Einsatz und zur Wirksamkeit der doppischen Steuerungsinstrumente ein sehr inhomogenes Bild: Während es einzelne Kommunen gibt, die die neuen Steuerungsinstrumente nahezu vollständig implementiert haben, gibt es zahlreiche Kommunen, die auch in dieser Hinsicht zeitlich erheblich im Verzug sind.

Dabei wird deutlich, dass Verzögerungen beim reinen Umstellungsprozess des Rechnungswesens (gemessen am Stand der Feststellung von Eröffnungsbilanz und Jahresabschlüssen) in vielen Fällen maßgeblich zu weiteren Verzögerungen bei der Einführung und somit auch beim Wirksamwerden von Steuerungsinstrumenten führen. Umgekehrt ist ein fortgeschrittener Stand bei der Erstellung von Jahresabschlüssen keine Garantie dafür, dass auch die Steuerungsinstrumente eingeführt sind, weil das Erstellen von zeitnahen Jahresabschlüssen als Priorität angesehen wurde. Einige Kommunen haben vorrangig die neuen Steuerungsinstrumente implementiert und nutzen diese, nehmen aber zugleich weitere Verzögerungen bei Jahresabschlüssen in Kauf.

Die Umfrageergebnisse stellen eine Momentaufnahme in einem laufenden Prozess dar. Der erreichte Stand bei der formalen Implementierung und tatsächlichen Nutzung von Steuerungsinstrumenten der Doppik gibt jedoch Anlass zur Sorge, weil der Prozess zu lange dauert. Selbst haushaltsrechtlich verpflichtende Instrumente sind bei vielen Kommunen noch nicht vollständig implementiert. Für die zielgerichtete Steuerung innerhalb der Kommune fehlt es häufig nicht nur an verlässlichen Ist-Daten aus dem reinen Haushalts- und Rechnungswesen. Auch Informationen zum Erreichen steuerungsrelevanter Ziele werden noch zu selten regelmäßig erhoben und genutzt. Die gebildeten Kennzahlen erfüllen bisher nur in wenigen Kommunen vollumfänglich ihren steuerungsrelevanten Zweck. Zumeist bleiben bei wesentlichen Planentscheidungen Kennzahlen zum betroffenen Teilhaushalt oder Gesamthaushalt unberücksichtigt. Die KLR ist nicht in dem Maße eingeführt, dass daraus flächendeckend belastbare Analysen als Entscheidungsgrundlagen erstellt werden könnten.

Verspätet festgestellte Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse beeinträchtigen zudem die Wirkungsmöglichkeiten der bisher eingesetzten Steuerungsinstrumente.

Die gegenwärtige Situation bei der Mehrzahl der Kommunen spiegelt nicht die mit der Doppik-Einführung verbundenen Erwartungen wider. Der Mehrwert, den die kommunale Doppik bieten kann, wird bei den meisten Kommunen bisher nur ungenügend genutzt.

**Dem erheblichen Aufwand bei der Doppik-Einführung wird die derzeitige Nutzung bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Kommunen nicht gerecht.**

**Die Umsetzungsdefizite beim Gesamt-Projekt kommunale Doppik bedürfen zwingend und dringend der nötigen Aufmerksamkeit und höherer Priorisierung seitens der Verantwortlichen in den Kommunen, der Rechtsaufsichtsbehörden und des SMI. Die gesetzlichen Vorgaben zur Haushaltswirtschaft sind wieder uneingeschränkt einzuhalten. Das SMI sollte eine verbindliche Zeitschiene vorgeben, wie dies zu erreichen ist.**

**Die doppelischen Steuerungsinstrumente sind dringend vollständig zu implementieren und bei strategischen und operativen Entscheidungen zu nutzen.**

**Die Notwendigkeit und der Zweck der kommunalen Doppik sind unvermindert praxisrelevant zu vermitteln. Dies gelingt am besten, wenn der Nutzen aus den Zusatzinformationen, die die Doppik liefern kann, erkannt wird und diese Informationen von Entscheidungsträgern auf kommunaler und Landesebene auch eingefordert werden.**

**Insbesondere um Förderprogramme für die Kommunen zielgerichteter ausrichten und anhand relevanter Daten evaluieren zu können, ist eine bessere Verknüpfung der jeweiligen kommunalen Ziele und Indikatoren mit den Förderzielen anzustreben.**

**Die Ausreichung von Fördermitteln ist an eine geordnete Haushaltsführung zu binden. Hieran kann es insbesondere fehlen, wenn über mehrere Jahre keine geprüften Jahresabschlüsse vorliegen.**

Leipzig, den 29. September 2020

**Rechnungshof des Freistaates Sachsen**

Prof. Dr. Binus  
Präsident

Rix  
Vizepräsident

Teichmann  
Rechnungshofdirektor

Böhmer  
Rechnungshofdirektor

Haag  
Rechnungshofdirektorin

# Anlage

## Fragenkatalog der Online-Umfrage

<b>Teil A: Allgemeine Angaben</b>
A1 Angaben des Umfragenbearbeiters (Antwortender/Fachbediensteter für Finanzwesen) für eventuelle Rückfragen:
A2. Name der Kommune:
A3. Bitte geben Sie die Größenklasse Ihrer Kommune zum 30.06.2018 an: [Landkreis]/[Kreisfreie Stadt]/[50.000 EW bis unter 100.000 EW]/[20.000 EW bis unter 50.000 EW]/[10.000 EW bis unter 20.000 EW]/[5.000 EW bis unter 10.000 EW]/[3.000 EW bis unter 5.000 EW]/[1.000 EW bis unter 3.000 EW]/[unter 1.000 EW]
<b>Teil B: Umstellungsprozess - Istsituation</b>
B1. Die Eröffnungsbilanz im Rahmen der Umstellung auf kommunale Doppik wurde bereits festgestellt. [Ja]/[Nein]
B2. Wann wurde die EB im Rahmen der Umstellung festgestellt? (Monat/Jahr des Feststellungsbeschlusses)
B3. Es wurde bereits mindestens ein Jahresabschluss festgestellt. [Ja]/[Nein]
B4. Wann wurde der erste Jahresabschluss festgestellt? (Monat/Jahr des Feststellungsbeschlusses)
B5. Welches ist das letzte Haushaltsjahr, für das ein festgestellter Jahresabschluss vorliegt? (Stichtag 31.03.2019)
<b>Teil C: Umstellungsprozess - Einflüsse bei der Doppik-Einführung</b>
C1. Bei den politischen Mandatsträgern (z. B. Gemeinderat) war die Akzeptanz/das Interesse an der Einführung der Doppik groß. [Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]
C2. Bei den Führungskräften war die Akzeptanz/das Interesse an der Einführung der Doppik groß. [Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]
C3. Bei der Mehrheit der Verwaltungsmitarbeiter war die Akzeptanz/das Interesse an der Einführung der Doppik groß. [Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]
C4. Die politischen Mandatsträger wurden im notwendigen Umfang für die Anwendung der Doppik geschult. [Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]
C5. Die Führungskräfte wurden im notwendigen Umfang für die Anwendung der Doppik geschult. [Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]
D2. Die Mehrheit der Verwaltungsmitarbeiter (gesamte Verwaltung) wurde im notwendigen Umfang für die Anwendung der Doppik geschult. [Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]
C7. Bei den Führungskräften war die Fachkompetenz für die Anwendung der Doppik ausreichend vorhanden. [Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]
C8. Bei den Verwaltungsmitarbeitern im Finanzbereich war die Fachkompetenz für die Anwendung der Doppik ausreichend vorhanden. [Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]
C9. Bei den Verwaltungsmitarbeitern in den übrigen Fachbereichen war nach den Schulungen die Fachkompetenz für die Anwendung der Doppik ausreichend vorhanden. [Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]
C10. Wurden Dritte bei der Doppik-Umstellung hinzugezogen? [Ja]/[Nein]
C11. Wofür wurden Dritte bei der Einführung der Doppik hinzugezogen? [Inhouse-Schulungen/Fortbildungen]/[Erstellung von Richtlinien, Regelungen, Dienstsanweisungen usw.]/[Vermögensbewertung]/[Aubau eines Wissensmanagements]/[Kennzahlengestützte Finanzanalyse]/[Sonstiges]
C12. Für die Doppik-Umstellung standen genügend Mitarbeiter zur Verfügung. [Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]
C13. Für die doppische Haushalts- und Wirtschaftsführung stehen genügend Mitarbeiter zur Verfügung. [Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]
C14. Die zentrale Unterstützung des SMI war für die Einführung der kommunalen Doppik hilfreich. [Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]
C15. Gab es größere Schwierigkeiten bei der Umsetzung. [Ja]/[Nein]
C16. Was waren die Ursachen für die Umsetzungsschwierigkeiten? [geringe Akzeptanz/Interesse für die Doppik-Einführung bei den Führungskräften]/[geringe Akzeptanz/Interesse für die Doppik-Einführung bei den Mitarbeitern]/[unzureichende Personalausstattung im HKR-Bereich]/[mangelnde doppische Kenntnisse im HKR-Bereich]/[mangelnde doppische Kenntnisse in den übrigen Fachbereichen]/[Auswahl der Software]/[Umstellung auf die neue Software]/[technische Probleme seitens der Programmbieter]/[Geschäftsprozesse]/[Aufwand der Vermögenserfassung]/[hohe Kosten]/[Änderungen der Rechtslage (SächsGemO, SächsKomHVO) während der Umstellung]/[Sonstiges]
C17. Die letzte örtliche Prüfung erfolgt durch. [eigenes (besonderes) Rechnungsprüfungsamt]/[eigenen Rechnungsprüfer]/[ein anderes kommunales Rechnungsprüfungsamt]/[einen anderen kommunalen Rechnungsprüfer]/[eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft]/[einen Wirtschaftsprüfer]
<b>Teil D: Kennzahlengestützte Finanzanalyse</b>
D1. Nutzen Sie Kennzahlen zur Finanzanalyse? [Ja]/[Nein]
D2. Haben Sie sich bei der kennzahlengestützten Finanzanalyse am "Sächsischen Kommunalen Kennzahlenset der Fachhochschule Meißen" orientiert? [Ja]/[Nein]
D3. Ihre kennzahlengestützte Finanzanalyse betrachtet nachfolgende Teilbereiche: [Finanzhaushalt]/[Ergebnishaushalt]/[Teilhaushalte]/[Finanzrechnung]/[Ergebnisrechnung]/[Teilrechnungen]/[Vermögensrechnung]
D4. Sind Kennzahlenanalysen in Ihrer Verwaltung regelmäßiger Bestandteil von wesentlichen Planentscheidungen? [Ja]/[Nein]
D5. Die Kennzahlenanalysen beinhalten als regelmäßiger Bestandteil von wesentlichen Planentscheidungen: [Kennzahlen zum Einzelvorhaben]/[Kennzahlen zum Produkt]/[Kennzahlen zum Teilhaushalt]/[Kennzahlen zum Gesamthaushalt]/[Sonstiges]
D6. Der Kennzahlenbericht zur Finanzsituation der Kommune wird von der Finanzverwaltung regelmäßig für die Verwaltungsspitze erarbeitet. [Ja]/[Nein]
D7. Wie regelmäßig wird der Kennzahlenbericht zur Finanzsituation für die Verwaltungsspitze erarbeitet? [Wöchentlich]/[Monatlich]/[Quartalsweise]/[anlassbezogen]/[Sonstiges]
D8. Die politischen Mandatsträger erhalten regelmäßig einen Kennzahlenbericht zur Finanzsituation der Kommune. [Ja]/[Nein]
D9. Weshalb erhalten die politischen Mandatsträger keinen regelmäßigen Kennzahlenbericht zur Finanzsituation der Kommune? [Information zur Planabweichung ausreichend]/[Keine Nachfrage bei den Mandatsträgern]/[Informationen in den Ausschüssen ausreichend]/[Sonstiges]
D10. Wie regelmäßig wird der Kennzahlenbericht zur Finanzsituation für die politischen Mandatsträger erarbeitet? [Wöchentlich]/[Monatlich]/[Quartalsweise]/[anlassbezogen]/[Sonstiges]
D11. Nutzen Sie Kennzahlen für den Vergleich mit anderen Körperschaften (Benchmarking)? [Ja]/[Nein]

<b>Teil E: Produkthaushalt (Leistungsperpektive)</b>	
E1. Die Teilhaushalte sind gebildet nach:	<i>[den vorgegebenen Produktbereichen]/[der örtlichen Organisation]</i>
E2. Gründe für diese Entscheidung waren:	<i>[Bessere Transparenz und Steuerung erwartet]/[Vorteile bei der Budgetierung erwartet]/[Auswirkungen von organisatorischen Veränderungen sollte die Haushaltsdarstellung nicht beeinflussen]/[Organisationsunabhängige Darstellung von Entwicklungsreihen]/[weitere Gründe]</i>
E3. Wieviel Schlüsselprodukte wurden im laufenden Haushaltsjahr gebildet?	
E4. Wurden die Schlüsselprodukte mit den dazugehörigen Leistungszielen und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung im Haushalt dargestellt?	<i>[Ja]/[Nein]</i>
E5. Weshalb wurden die Schlüsselprodukte ohne die dazugehörigen Leistungsziele und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung im Haushalt dargestellt?	
E6. Schlüsselprodukte sind geeignet, finanzielle oder kommunalpolitisch bedeutende örtliche Produkte zielgerecht zu steuern.	<i>[Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]</i>
<b>Teil F: Controlling und Berichtswesen</b>	
F1. Mit der Einführung der kommunalen Doppik ist ein verbessertes zielorientiertes Controlling möglich.	<i>[Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]</i>
F2. Das verbesserte zielorientierte Controlling wird genutzt.	<i>[Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]</i>
F3. Die aufbereiteten Informationen an die politischen Mandatsträger enthalten aussagefähige Ziel- und Handlungsvorschläge.	<i>[Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]</i>
F4. Die HKR-Software unterstützt die Aufbereitung der Haushaltsdaten für das Controlling.	<i>[Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]</i>
F5. Welche HKR-Software (Anbietername) wird in der Finanzverwaltung derzeit eingesetzt?	<i>[ab-data]/[adKOMM]/[AKDB]/[DATA-Plan]/[GISA]/[H&amp;H]/[KISA]/[mps]/[SAP]/[Saskia]/[Anbieter nicht aufgeführt]</i>
F6. Bitte geben Sie den Anbieternamen (HKR-Software) an:	
<b>Teil G: Budgetierung</b>	
G1. Die Budgetierung wird genutzt.	<i>[Ja]/[Noch nicht eingeführt]</i>
G2. Die Budgetbildung ermöglicht einen effizienten/flexiblen Haushaltsvollzug.	<i>[Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]</i>
G3. Mit der Budgetierung wurden die Eigenverantwortung und die Kompetenz der Budgetverantwortlichen im Umgang mit Ressourcen gestärkt.	<i>[Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]</i>
G4. Die zusammengeführte Fach- und Ressourcenverantwortung durch die Budgetierung erfordert ein zentrales Überwachungs- und Steuerungssystem (Finanzcontrolling), u. a. zur Gewährleistung des Gesamtdeckungsprinzips.	<i>[Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]</i>
G5. Wirtschaftliches Verwaltungshandeln wird durch die Budgetierung gefördert.	<i>[Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]</i>
H1. Haben Sie eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) für alle Aufgabenbereiche?	<i>[Ja]/[Nein, nur für einzelne Aufgabenbereiche]/[Nein, keine KLR]/[Einführung im nächsten Jahr geplant]/[Einführung mittelfristig geplant]</i>
H2. Wie ist die KLR ausgestaltet?	<i>[die KLR umfasst eine Kostenartenrechnung]/[die KLR umfasst eine Kostenstellenrechnung]/[die KLR umfasst eine Kostenträgerrechnung]/[Sonstiges]</i>
H3. Durch die Darstellung der Kosten und Leistungen im Rahmen der KLR wird die Transparenz und damit letztlich das wirtschaftliche Verwaltungshandeln erhöht.	<i>[Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]</i>
H4. Der personelle und finanzielle Ressourceneinsatz für den Aufbau einer KLR für alle Aufgabenbereiche ist durch die Nutzung des erheblichen Informationszuwachses akzeptabel.	<i>[Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]</i>
H5. Erfolgt eine interne Leistungsverrechnung?	<i>[Ja]/[Nein]</i>
H6. Erfolgt mit dieser internen Leistungsverrechnung eine vollumfängliche Verrechnung der Kosten (d. h. vollständige Entlastung)?	<i>[Ja]/[Nein]/[Sonstiges]</i>
<b>Teil I: Generationengerechtigkeit</b>	
I1. Der doppische Haushalt hilft, das Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit umzusetzen, d. h. durch die Doppik wird erkennbar, ob auf Kosten der künftigen Generation Ressourcen verbraucht werden.	<i>[Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]</i>
I2. Durch die Darstellung des Ressourcenverbrauchs (u. a. Abschreibungen) ist es leichter, eine generationengerechte Verwaltungssteuerung zu betreiben.	<i>[Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]</i>
I3. Eine der wichtigsten Kenngrößen in der politischen Diskussion um die Generationengerechtigkeit ist die Eigenkapitalgröße.	<i>[Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]</i>
I4. Eine der wichtigsten Kenngrößen in der politischen Diskussion um die Generationengerechtigkeit ist die Ausgeglichenheit von ordentlichen Erträgen und ordentlichen Aufwendungen.	<i>[Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]</i>
I5. Bei strategischen Entscheidungen in Ihrer Kommune spielt die Generationengerechtigkeit eine wesentliche Rolle.	<i>[Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]</i>
<b>Teil J: Verständlichkeit und Transparenz</b>	
J1. Die Darstellung der Finanzsituation wird durch die Doppik transparenter und wirklichkeitstreu.	<i>[Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]</i>
J2. Im doppischen Haushalt werden Ressourcenverbrauch und Folgewirkungen deutlicher.	<i>[Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]</i>
J3. Der doppische Haushalt hat innerhalb Ihrer Verwaltung für mehr Transparenz über Kosten/Aufwand und Leistungen gesorgt.	<i>[Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]</i>
J4. Für die politischen Mandatsträger sind die doppischen Fachbegriffe verständlich.	<i>[Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]</i>
<b>Teil K: Steuerung</b>	
K1. Durch die Elemente und Instrumente der Doppik kann die Verwaltung als Ganzes leichter gesteuert werden.	<i>[Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]</i>
K2. Durch die Elemente und Instrumente der Doppik kann das Handeln einzelner Organisationseinheiten besser gesteuert werden.	<i>[Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]</i>
K3. Liefert die kommunale Doppik Ansätze zu einer strategischen Steuerung der Verwaltung bei den politischen Mandatsträgern (strategische Ziele, Diskussion der Politik über Produkte/Kennzahlen o. ä.)?	<i>[Ja]/[Nein]</i>
K4. Weshalb liefert die kommunale Doppik aus ihrer Sicht keine Ansätze zu einer strategischen Steuerung der Verwaltung bei den politischen Mandatsträgern (strategische Ziele, Diskussionen der Politik über Produkte/Kennzahlen o. ä.)?	
<b>Teil L: Wirtschaftlichkeit und Effektivität</b>	
L1. Die Wirtschaftlichkeit und die Effektivität des Verwaltungshandelns haben sich durch die Doppik verbessert.	<i>[Stimme zu]/[Stimme eher zu]/[Stimme zum Teil zu]/[Stimme eher nicht zu]/[Stimme nicht zu] und [Kommentar]</i>
L2. Durch die Doppik wird die Transparenz der Arbeitsergebnisse in der Verwaltung insgesamt erhöht.	<i>[Ja]/[Nein]</i>
L3. Werden Entscheidungsvorlagen mit doppischen Haushaltsanalysen untersetzt?	<i>[Ja]/[Nein]/[Teilweise]</i>
L4. Weshalb werden Entscheidungsvorlagen nicht oder lediglich teilweise mit doppischen Haushaltsanalysen untersetzt?	

<b>Teil M: Außenwirkung</b>
M1. Die Informationen aus doppischen Haushaltsplänen und Jahresabschlüssen sind für Einwohner und Abgabepflichtige verständlich. <i>[Ja]/[Nein]/[Sonstiges]</i>
M2. Bei haushaltspolitischen Diskussionen beteiligen sich seit Einführung der Doppik mehr Einwohner und Abgabepflichtige. <i>[Ja]/[Nein]/[Ja, aber die Einführung der Doppik ist nicht ausschlaggebend]/[Sonstiges]</i>
M3. Auf der Grundlage doppischer Daten sind politische Entscheidungen gegenüber Einwohnern und Abgabepflichtigen leichter zu kommunizieren. <i>[Ja]/[Nein]/[Sonstiges]</i>
M4. Die Widerstände der Einwohner und Abgabepflichtigen sind bei Entscheidungen aufgrund der Transparenz durch die Doppik geringer. <i>[Ja]/[Nein]/[Sonstiges]</i>
<b>Teil N: Gesamteinschätzung</b>
N1. Die kommunale Doppik ist als neues kommunales Rechnungswesen für die Lösung anstehender kommunalpolitischer Aufgaben geeignet. <i>[Ja]/[Nein]/[Keine Einschätzung möglich]</i>
N2. Der geleistete Aufwand für die Doppikeinführung steht in einem vertretbaren Verhältnis zum jetzigen Nutzen (Kosten-Nutzen-Verhältnis). <i>[Ja]/[Nein]/[Keine Einschätzung möglich]</i>
N3. Die Doppikumstellung brachte in unserer Kommune wirtschaftliche Vorteile. <i>[Ja]/[Nein]/[Keine Einschätzung möglich]</i>
N4. Die betriebswirtschaftliche Denkweise der kommunalen Doppik ist für die Kommunen geeignet. <i>[Ja]/[Nein]/[Keine Einschätzung möglich]</i>
N5. Haben sie abschließend noch weitere Anmerkungen zum Einsatz und zur Wirksamkeit der Steuerungselemente in der kommunalen Doppik?





**Herausgeber:**

Sächsischer Rechnungshof

**Redaktion:**

Sächsischer Rechnungshof

**Gestaltung und Satz:**

Sächsischer Rechnungshof

**Redaktionsschluss:**

29. September 2020

**Bezug:**

Sächsischer Rechnungshof

Diese Veröffentlichung kann kostenfrei bezogen werden bei:

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstraße 3, 04328 Leipzig

Telefon: +49 341 3525-1015

Telefax: +49 341 3525-1999

E-Mail: [poststelle@srh.sachsen.de](mailto:poststelle@srh.sachsen.de)

[www.rechnungshof.sachsen.de](http://www.rechnungshof.sachsen.de)

**Verteilerhinweis**

Diese Informationsschrift wird vom Sächsischen Rechnungshof im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Information des Sächsischen Landtages und der Staatsregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidaten oder Helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zur Verwendung bei der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinahme des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist. Erlaubt ist jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.

**Copyright**

Diese Veröffentlichung ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die des Nachdruckes von Auszügen und der fotomechanischen Wiedergabe, sind dem Herausgeber vorbehalten.