



HAWK

[m]

**Doppik Einführung in Niedersachsen:
Erwartungen und erste Ergebnisse der
Umstellung des Rechnungswesens und des
Steuerungskonzepts.
Zwei Baustellen mit deutlich unterschiedlichem
„Baufortschritt“.**



[m]

Gliederung

1. Erwartungen: Zwei Ziele – zwei Baustellen

2. Erste Ergebnisse

2.1 Baufortschritt bei den Instrumenten

2.2 Mehr Generationengerechtigkeit ?

2.3 Mehr Wirtschaftlichkeit?

3. Steuerung über Kennzahlen

3.1 Ein Erfahrungsbericht aus einer kleinen Gemeinde

3.2 Ein Vorschlag aus der Fachliteratur

3.3 Aspekte zum aktueller Stand bei der Steuerung mit Kennzahlen

4. Meine (vorläufigen) Schlussfolgerungen

zwei Ziele → zwei Baustellen

[m]

Leistung eines Beitrags zu mehr
„**Generationengerechtigkeit**“

Doppik

- Erstellung der Eröffnungsbilanz
- Nachweis des Erhalts des Eigenkapitals (Nettoposition)
- Haushaltsausgleich § 82 Abs. 4 NGO → Nachweis durch die Ergebnisrechnung § 50 i.V.m. § 2 GemHKVO

Ressourcenaufkommen $\geq$ Ressourcenverbrauch

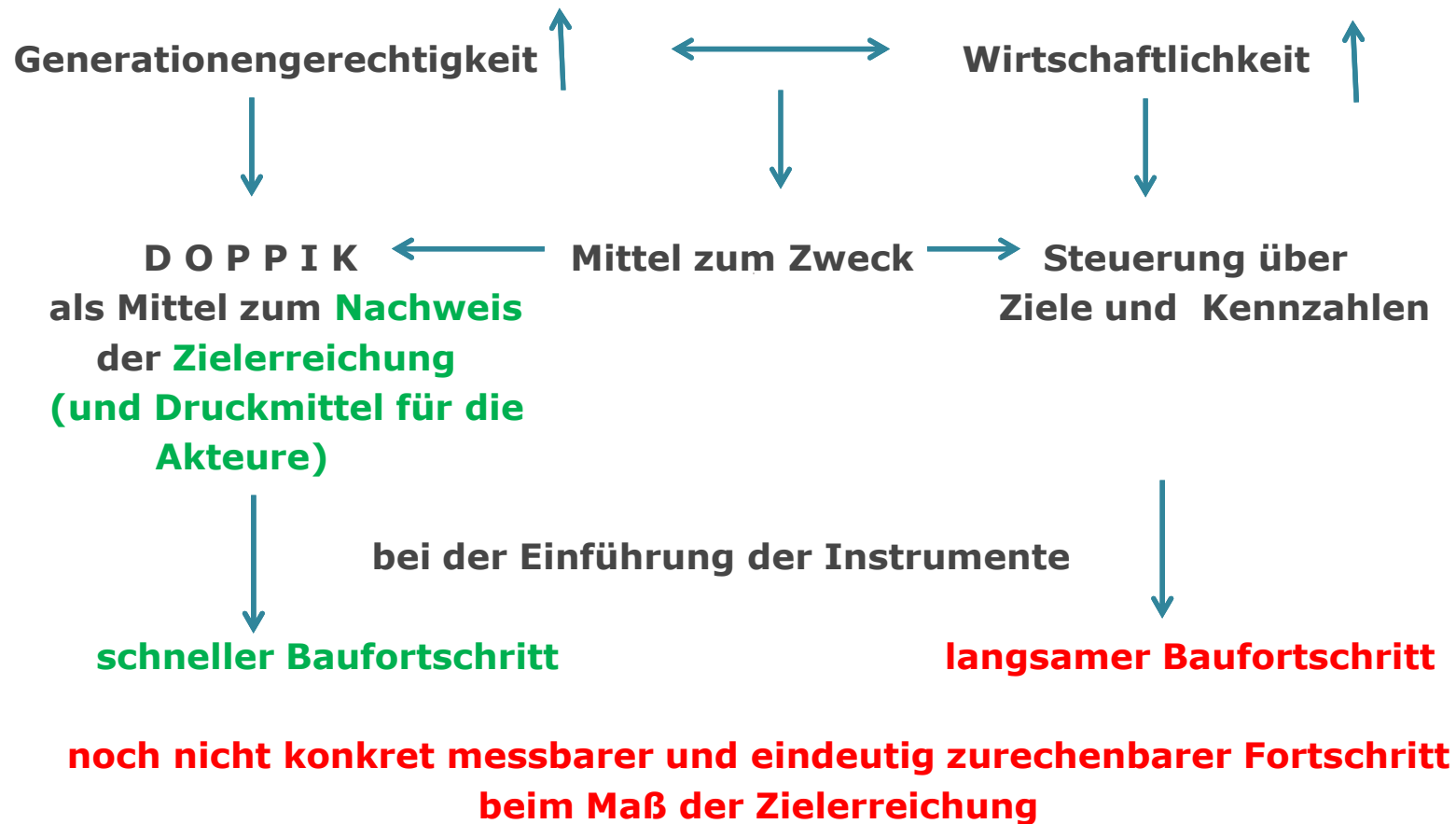
Leistung eines Beitrags zu mehr
„**Wirtschaftlichkeit**“

Steuerung gem. § 21 Abs. 2 i.V.m.
§ 4 Abs. 7 GemHKVO

Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage von Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle ... werden.

In jedem Teilhaushalt werden die wesentlichen **Produkte** ... die zu erreichenden **Ziele** mit geplanten **Maßnahmen** beschrieben sowie **Kennzahlen** zur Zielerreichung bestimmt.

zwei Ziele → zwei Baustellen



[m]

zwei Ziele → zwei Baustellen

Leistung eines Beitrags zu mehr
„**Generationengerechtigkeit**“

Buchungstechnik insbesondere mit entsprechender EDV-Technik eine Aufgabe, die zu einem **Stichtag** stattfinden kann und bei entsprechender Vorbereitung durch die Inventur (Lösung von Bewertungsproblemen / Ausübung bestimmter Wahlrechte...) auch stattfinden muss und wie die Tabelle der nächsten Folie zeigt, auch stattgefunden hat!

(ggf. noch Sonderprobleme
Beschluss Eröffnungsbilanzen
Erstellung „Konzernbilanz“)

Leistung eines Beitrags zu mehr
„**Wirtschaftlichkeit**“

Steuerung gem. § 21 Abs. 2 i.V.m.
§ 4 Abs. 7 GemHKVO

Längerfristiger Prozess, z.B.

weil:

- **Komplexe Abstimmung** mit dem Rat /Gegenstromverfahren i.V. mit einem Budgetrahmen
- Ggf. **fehlender Mut** insbesondere der Politik, sich zu überprüfbaren Zielen zu bekennen
- **Fehlende Übung** und ggf. auch fehlende Kenntnis der Anwendung von Controlling-instrumenten

zwei Ziele → zwei Baustellen

Doppik

Umstellung an einem Stichtag

Jahr	Anzahl der Kommunen
2003	1
2004	0
2005	1
2006	5
2007	15
2008	44
2009	64
2010	181
2011	79
2012	28

Steuerung

Ein längerer Prozess der Implementierung einer veränderten Steuerungskultur

- Geboten ist der Mut und die Bereitschaft mit kleinen Schritten bei ausgewählten „wesentlichen Produkten“ zu beginnen.
- Entwicklung eines „Leitbildes“ dürfte hilfreich sein, erscheint mir aber nicht zwingend.
- Geboten ist die **Festlegung zentraler strategischer Ziele** auf Ebene von **Rat und Verwaltungsspitze!**

Mehr Generationengerechtigkeit?

Ergebnisse dazu sind nach dieser kurzen Phase der Umsetzung noch nicht wirklich messbar.

Zumindest liegen nach meinem Wissen, keine darauf gerichteten belastbaren Untersuchungen vor.

Sie wären auch mit Blick auf den „Generationenmaßstab“ eher fragwürdig.

Gegebene „Störfaktoren“ lassen eine Zurechnung auf die andere Form des Rechnungswesens zumindest zum jetzigen Zeitpunkt sehr problematische erscheinen.

Eine empirische Untersuchung auf die noch einzugehen ist, hat aber ergeben, dass diverse Kämmerer die Meinung äußern, dass mit Hilfe der Darstellung der EK-Entwicklung in der Bilanz unpopuläre Maßnahmen, die gegen eine weitere Verringerung des EK gerichtet sind, mit der Politik jetzt eher durchsetzbar sein.

**„Demnach kann für den
Untersuchungszeitraum (bis einschließlich
2010) festgehalten werden, dass die
Umstellung auf Doppik einen positiven
Effekt auf die Effizienz der
niedersächsischen Kommunen zeigt.“**

(Allerdings ist dann eine Verzerrung der Ergebnisse denkbar,
wenn gerade effiziente Kommunen besonders früh umgestellt
haben. Basis: Kosteneffizienzwerte Bildung/Freizeit/ Infrastruktur/Soziale
Dienstleistungen/DL für lokale Wirtschaft)

[m]

Ausgewählte Ergebnisse der Expertenbefragung

Hier zunächst Informationen zur Erhebung von Frau J. Gärtner:

- **Grundgesamtheit: 13 Kommunen, die früh (bis 2007) umgestellt haben**
- **Experten:**
Verwaltung = Kämmerer oder leitende Angestellte Kämmerei
Politik = Ratsmitglieder 5 CDU / 6 SPD / 2 Grüne
6 Mehrheitsgruppe / 7 Minderheitsgruppe
- **Gegenstand der Befragung mit Blick auf die Produkte:**
Gemeindestraßen / Feuerwehr / Schwimmbad / Musikschule /
Bücherei / Friedhof / Wochenmärkte

Ausgewählte Ergebnisse der Expertenbefragung

Zur ersten Baustelle:

zur Bilanz:

- **Entwicklung der Nettoposition über mehrere Jahre führt dazu, dass Politik eher bereit ist, unpopuläre Entscheidungen zu treffen**
- **aber Eröffnungsbilanz z.T. strategisch aufgestellt, was die Aussagekraft schmälert**

zur Vergleichbarkeit:

- **stark eingeschränkt sowohl für Zeitvergleiche als auch besonders für interkommunale Vergleiche z.B. durch Ausübung von Wahlrechten und Bewertungsspielräumen aber auch durch sehr unterschiedliche Produktabgrenzungen**

zu Folgewirkungen:

- **Abbildung von Abschreibungen und Rückstellungen führt zu stärkerer Beachtung von Folgekosten**

[m]

ausgewählte Ergebnisse einer Expertenbefragung

Zur zweiten Baustelle:

zur Steuerung über Produkte

- die Orientierung an Produkten führt zu besserer Transparenz auch in Verbindung mit stärkerer ILV → das Kostenbewusstsein steigt!
- aber: eine flächendeckende und differenzierte KLR auf Leistungsebene fehlt noch weitgehend

sehr unterschiedliche Beurteilungen sowohl in Politik als auch in Verwaltung!

- hilft den Blick auf das Wesentlichen zu richten,
- hilft bei der Herstellung von Bezügen zwischen Leistungen und Kosten,
- hilft mit der Budgetierung zur Schaffung klarer Verantwortlichkeiten

aber:

- noch viel Nachholbedarf insbesondere bei strategischer Ausrichtung,
- mehrfach: Ziele und Kennzahlen haben bisher keine besondere Relevanz für die politische Diskussion – auch weil „die neue Aufgabenteilung“: Politik → Ziele+ Budgetrahmen und Verwaltung operatives Geschäft + Nachweis Zielerreichung noch nicht gelebt wird!

Ergebnis einer empirischen Untersuchung

(Johanna Gärtner: Mehr Wirtschaftlichkeit durch Systemwechsel, Münster 2014 S. 153)



Die Wirtschaftlichkeit steigt durch:

- klarere strategische Ziele,
- transparentere Verteilung der Verantwortlichkeit,
- Einsatz der Budgetierung,
- erweiterte Durchführung der ILV!

aber der Prozess dauert länger als erwartet, weil:

- die rein technische Umsetzung eine notwendige aber keine hinreichende Bedingung für die Verbesserung der Steuerungs- und Entscheidungsprozesse ist,
- die Umstellung des RW und die Erstellung der Eröffnungsbilanz Priorität haben(bzw. hatten),
- weil nicht überall engagierte individuelle Reformtreiber vorhanden sind,
- weil der unmittelbare Nutzen für die Akteure nicht vorhanden oder nur nicht unmittelbar erkennbar ist,
- weil Rat und Verwaltung Zeit benötigen, um sich mit den Instrumenten vertraut zu machen.

Steuerung über Kennzahlen

„Man hat behauptet, die Welt werde durch Zahlen regiert, das aber weiß ich, daß Zahlen uns belehren, ob sie gut oder schlecht regiert werde.“ (Goethe)

Der Controller sagt:

**Miss es
oder
vergiss es !**

Das Ratsmitglied sagt:

**Nicht Alles was man zählen
kann, zählt!

und

Nicht Alles was zählt
kann man zählen!**

Beide haben - mindestens mit der Kernaussage - Recht!

Ein „Erfahrungsbericht“ aus einer kleinen Gemeinde

Ausgangssituation:

**studentisches Projekt zum Modul Controlling im 6. Semester
„Wirtschaftsingenieur Infrastruktur“ an der HAWK**

Ablauf des Projekts:

- **Ratsinformation über das Konzept**
- **Auswahl von 4 wesentlichen Produkten**
- **Exemplarischer Workshop mit Verwaltungsspitze /
Produktverantwortlichen / Ratsmitgliedern**
- **Ganztägige Gesprächsrunde Studierende / Produktverantwortliche zu
potentiellen Zielen und Kennzahlen**
- **Erstellung eines Berichtsentwurfs mit Zielen orientiert an einer BSC und
Kennzahlen, die zur Messung der Zielerreichung dienen sollen**
- **Vorstellung der Ergebnisse in einer ratsoffenen Finanzausschusssitzung**

Ausgewählte Ergebnisse

[m]

Ziele zum Produkt: Gemeindestraßen

- Erhaltung / Wiederherstellung der Nutzbarkeit aller Straßen und Wege
- Erhöhung der Verkehrssicherheit und der Zufriedenheit der Verkehrsteilnehmer
- (langfristig) Senkung des Sanierungs- und Instandhaltungsaufwands für die Gemeindestraßen bei Erhalt der Nutzungsqualität gemessen an den Zustandsklassen

Erreichung einer durchschnittlichen Mindest-Zustandsklasse von ??? in x Jahren

Kennzahlen zum Produkt: Gemeindestraßen

Durchschnittliche Zustandsklasse als gewogener Mittelwert

Erreichung bestimmter %-Anteile je Zustandsklasse

Fläche je Zustandsklasse in $m^2 * 100 /$
Gesamtstraßenfläche in m^2

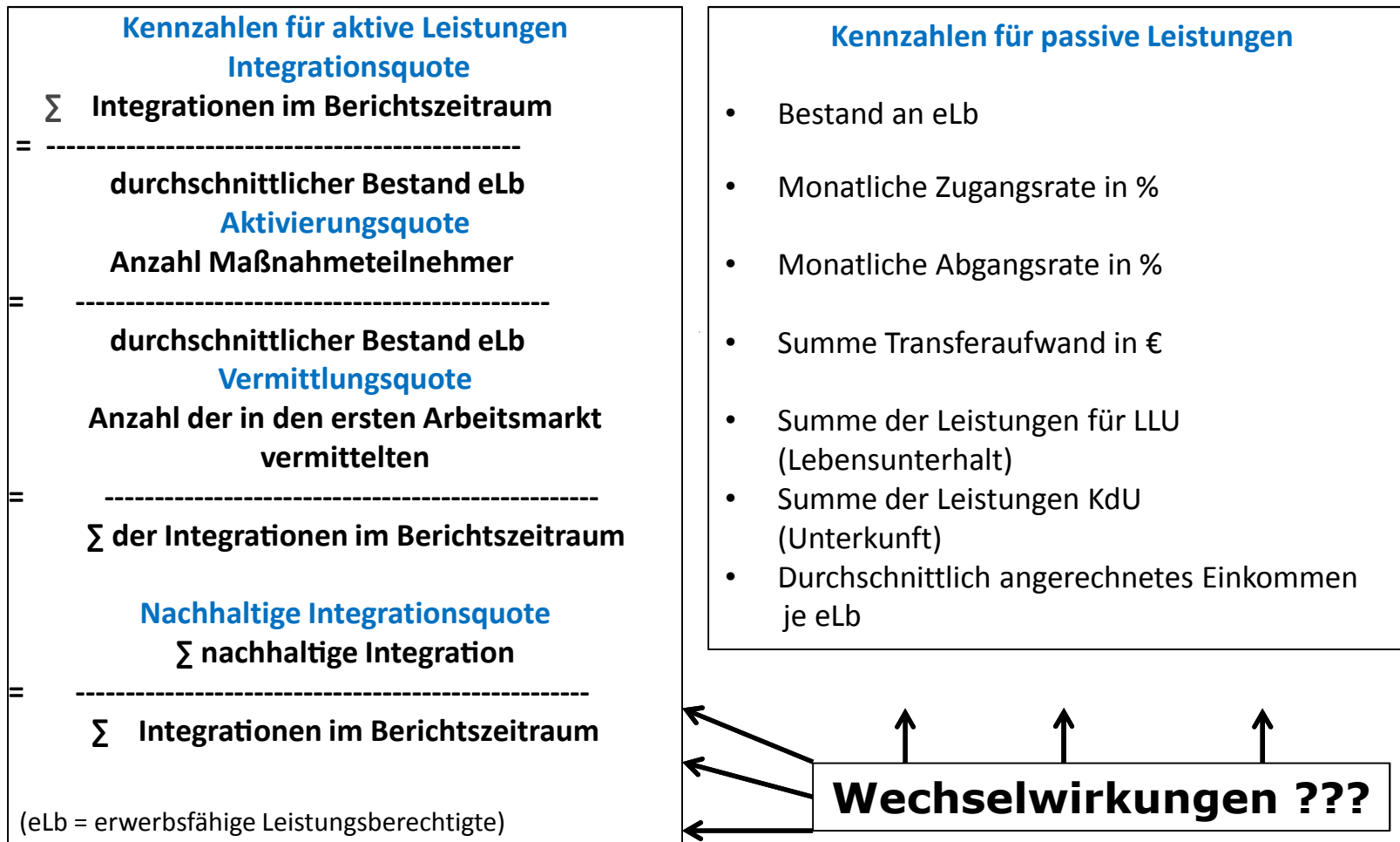
Erhaltung (ggf. Steigerung) des Anlagewertes im Straßenvermögen

(1) Investitionen $\geq$ **kalkulatorische**
Abschreibungen auf das Straßenvermögen
(2) Tatsächliche Sanierungsaufwendungen /
notwendiger Sanierungsaufwendungen

[m]

Grundsicherung für Arbeitssuche nach dem SGB II

Vgl: Littkemann u.a. in der Gemeindehaushalt 4 / 2014 S. 77 ff

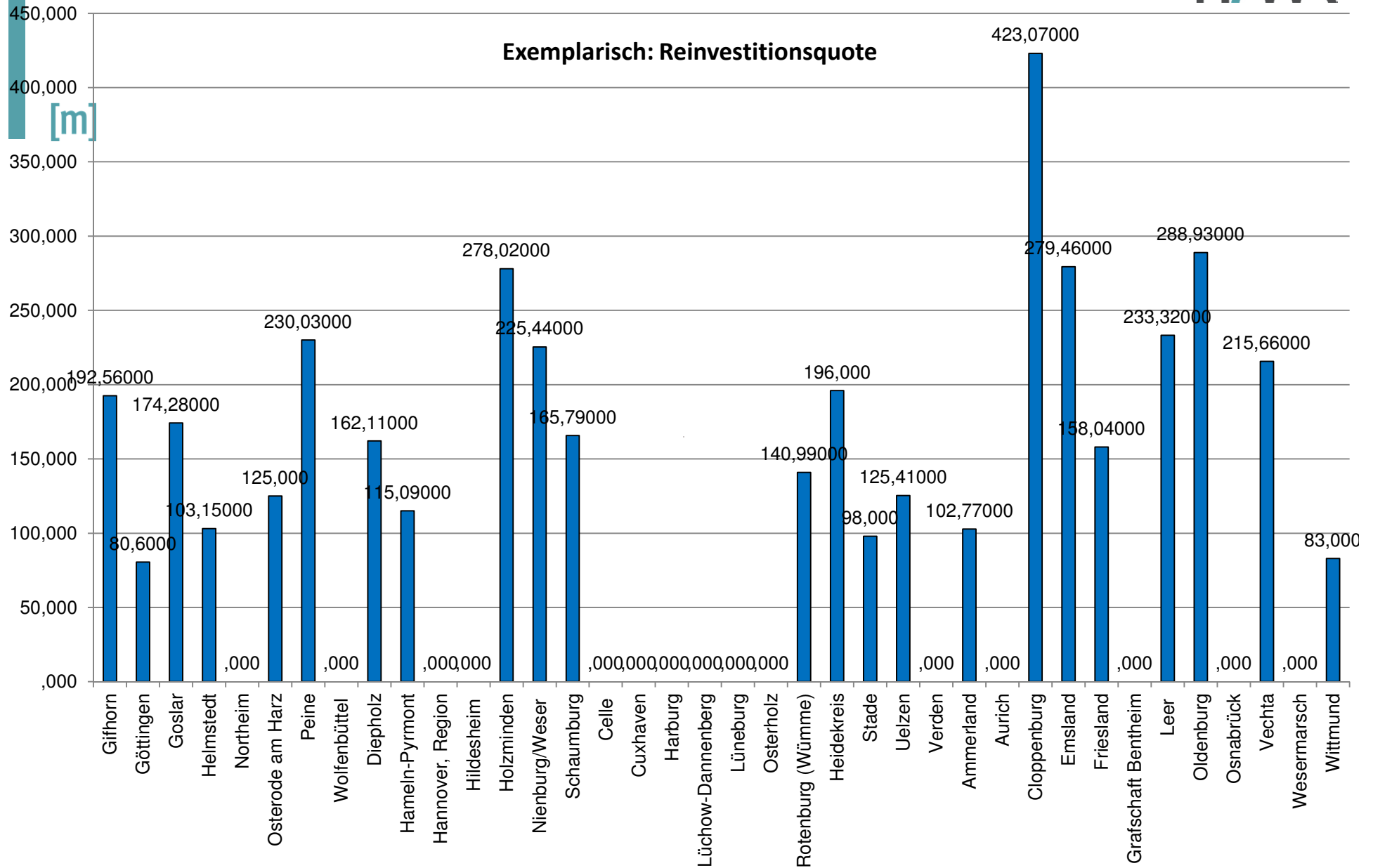


- **Die Anwendung von Kennzahlen bei der Steuerung ist quantitativ wie qualitativ sehr unterschiedlich ausgeprägt. Sie reicht von nahezu „flächendeckend“ bis „punktuell“ von „konsequentes Steuerungsinstrument“ bis „Alibifunktion“.**
- **In der kommunalen Praxis werden auf Produktebene gegenwärtig vornehmlich Finanz- und einfache Leistungskennzahlen eingesetzt.**
- **Dagegen ist der Rückgriff auf qualitative Leistungs- sowie Wirkungsziele bislang weniger stark ausgeprägt.**
- **Rückschlüsse auf den erzielbaren Steuerungsnutzen können noch nicht unmittelbar gezogen werden.**

Vgl. Littkemann u.a. der gemeindehaushalt 4 /2014 S. 81 f.

Siehe zu Finanzkennzahlen auf Ebene der Kommune als Ganzes z.B. Erlass des MI 33.1 -10300/3 vom 8.2.1011 z.B.:

Steuerquote/.../Personalintensität / ... Zinslastquote / ... Verschuldungsgrad)



Meine (vorläufigen) Schlussfolgerungen

- (1) Die „zweite Baustelle“ muss verstärkt in Angriff genommen werden!
- (2) Es bedarf der engagierten Akteure aus **Verwaltungsspitze und Rat!**
- (3) Es sollte mit ausgewählten „wesentlichen Produkten“ auf Basis vereinbarter strategischer Ziele begonnen werden!
- (4) Eine Kombination mit einer konsequenten Budgetierung im Rahmen eines Gegenstromverfahren ist zu empfehlen!
- (5) Bei den Zielen und Kennzahlen sollten mehrere Perspektiven (BSC) beachtet werden!
- (6) Die Anzahl der Kennzahlen sollte knapp gehalten werden!
- (7) Die (zeitnahe) Vorgabe von Sollwerten ist anzustreben!
- (8) Es lohnt sich (bald) zu starten auch wenn der Nutzen erst mittel- und langfristig erkennbar werden wird!

Quellenverzeichnis



**Bals, Hansjürgen: Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement:
Erfolgreich steuern und budgetieren. 2. Auflage, Heidelberg 2008**

Gärtner, Johanna: Mehr Wirtschaftlichkeit durch Systemwechsel, Münster 2014

**Grommas, Dieter: Gestaltung eines steuerungsgeeigneten Budgetierungssystems für den kommunalen
Haushalt (Aufsatz siehe Anlage)**

**Lasar, Andreas/Grommas, Dieter/Goldbach, Arnim/Zähle, Kerstin/ Diekhaus Berta:
Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen in Niedersachsen, Kommentar. 3., aktualisierte
und erweiterte Auflage, Dresden 2011**

**Littkemann J. u.a.: Kennzahlenbasierte Haushaltssteuerung in der Kommune, Am Beispiel der
Grundsicherung für Arbeitssuchende, in der Gemeindehaushalt 4/2014 S. 77 ff.**