



Beschlussrealisierung

Landesregierung

Magdeburg, 10. Dezember 2014

Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR)

hier: Berichterstattung zu Ziffer 1 des Beschlusses des Landtages vom
16. November 2012, LT-Drs. 6/1620

Beschluss des Landtages - **Drs. 6/1620**

Sehr geehrter Herr Präsident,

in Erledigung des o. g. Beschlusses des Landtages von Sachsen-Anhalt übersende ich als Anlage den

Bericht der Landesregierung über die Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in den Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt sowie die damit im Zusammenhang stehenden Erfahrungen

zu Ihrer Kenntnis.

Mit freundlichen Grüßen

Fieber

Hinweis: Die Drucksache steht vollständig digital im Internet/Intranet zur Verfügung.
Bei Bedarf kann Einsichtnahme in der Bibliothek des Landtages von Sachsen-Anhalt erfolgen oder die gedruckte Form abgefordert werden.

(Ausgegeben am 17.12.2014)

Bericht der Landesregierung zur Unterrichtung des Landtages über die Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in den Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt sowie die damit im Zusammenhang stehenden Erfahrungen

Mitteilung der Landesregierung vom 9. Dezember 2014

Mit Beschluss des Landtages vom 16. November 2012, LT-Drs. 6/1620 wurde die Landesregierung gebeten, bis zum 31. Dezember 2014 den Landtag über die Einführung sowie die damit im Zusammenhang stehenden Erfahrungen des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) in den Kommunen zu unterrichten.

I. Vorbemerkung

Mit dem Gesetz über ein Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen für die Kommunen im Land Sachsen-Anhalt vom 22. März 2006 (GVBl. LSA S. 128) aufbauend auf dem Beschluss der Innenministerkonferenz vom 22. November 2003, wurde zum Stichtag 1. Januar 2013 das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) in Sachsen-Anhalt formal eingeführt.

Seit dem Beginn der Einführungsphase wurden diverse Erfahrungen gesammelt, die zum Teil bereits in fortlaufende Rechtsänderungen eingeflossen sind. Um den aktuellen Stand der Doppik-Einführung darlegen zu können, wurde unter Nutzung einer Mitteilung des Umsetzungsstandes an das Kabinett durch das Ministerium für Inneres und Sport vom 3. Dezember 2013 weitere Daten der Statistik erhoben.

Ergänzend hierzu konnte auch die im Rahmen eines einjährigen Lehrprojektes des Fachbereiches Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz durchgeführte verwaltungswissenschaftliche Studie „Evaluation der Doppik-Einführung in den Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt“ ausgewertet werden. An dieser Stelle ist daher auch der besondere Wert der wissenschaftlichen Forschung an der Hochschule Harz zum Thema: „Verwaltungsmodernisierung und Reform des kommunalen Haushaltsrechts“ hervorzuheben und der Projektgruppe unter Leitung von Herrn Prof. Dr. Jens Weiß für die Vorbereitung und Durchführung dieses Projektes zu danken.

In dem von der Projektgruppe vorgelegten Evaluationsbericht, der zum Download unter www.doppik-lsa.de zur Verfügung steht, wurden zum Stand der Doppik-Einführung 133 betroffene Kommunen Sachsen-Anhalts (ohne Mitgliedsgemeinden der Verbandsgemeinden)

internetbasiert mit einem Fragebogen und durch zusätzliche Einzelinterviews befragt. Die Beteiligungsquote der quantitativen Online-Befragung lag bei 77,4 %, wobei davon nicht alle Kommunen alle Fragen beantwortet haben.

Die wichtigsten Ergebnisse des Evaluationsberichtes zum Stand der Zielerreichung der zwei Hauptziele der Einführung des NKHR

- Umstellung auf eine doppische Haushaltsführung und
 - verbesserte Verwaltungssteuerung
- finden Eingang in die nachfolgende Berichterstattung.

II. Stand der Einführung des NKHR in den Kommunen

Mit dem Beschluss des Landtages vom 22.03.2006, wonach alle Kommunen verpflichtet wurden, das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) bis zum 01.01.2011 einzuführen, waren die Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt seit 2006 aufgefordert, mit der Umstellung auf das neue System zu beginnen. Durch das Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform vom 14.02.2008 wurde der Einführungstichtag auf den 01.01.2013 verschoben. Den Kommunen des Landes wurde hierdurch ein Gesamtumstellungszeitraum von insgesamt sechs Jahren eröffnet. Dieser Zeitraum wurde für einen Teil der Kommunen ausnahmsweise um ein weiteres Jahr bis zum 01.01.2014 verlängert.

1. Anzahl der doppisch buchenden Kommunen

In der **Anlage 1** sind die **173 Kommunen** einzeln aufgeführt, die entsprechend des gesetzlichen Stichtages ihr Rechnungswesen **zum 01.01.2013** auf das System der doppelten Buchführung umgestellt haben. In der **Anlage 2** werden die **75 Kommunen** genannt, die eine einmalige Fristverlängerung für die Einführung der Doppik **erst 2014** erhalten hatten. Die in der **Anlage 2** fett markierten Kommunen (Verbandsgemeinden beantragten für ihre Mitgliedsgemeinden) hatten aufgrund schwerwiegender Probleme erneut einen Antrag auf Verlängerung der Frist zur Einführung der Doppik nunmehr bis zum 01.01.2015 gestellt. Diesen **21 Kommunen** wurde eine formale Verlängerung der Frist zur Einführung des NKHR bis zum 01.01.2015 generell nicht genehmigt. Sofern jedoch aus nachvollziehbaren Gründen, wie z. B. der Hochwasserkatastrophe 2013, die Einführung des NKHR zum 01.01.2014 nicht erfolgen konnte, wird in Einzelfällen ein vertretbarer Überschreitungszeitraum hingenommen. Gleichwohl sind diese Kommunen darauf hingewiesen worden, den Umstellungsprozess schnellstmöglich zu vollziehen.

2. Dauer des Einführungsprozesses

Zur Dauer des Einführungsprozesses ergibt sich in den Übersichten wie auch im Evaluationsbericht ein sehr unterschiedliches Bild. Einzelne Kommunen gaben in der Befragung an, bereits nach ein bis zwei Jahren die Einführung abgeschlossen zu haben. Fünf zeigten, dass sie drei bis fünf Jahre benötigt haben und 14 Kommunen brauchten mehr als sechs. Diese teilweise recht langen Einführungszeiträume lassen sich hauptsächlich dadurch erklären, dass die Verabschiedung des Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform in 2008 zu einem erheblichen Rückgang der Einführungsaktivitäten geführt hat. Teilweise wurde auch auf die Umsetzung eines Wahlrechts zur Doppik-Einführung „spekuliert“, was weitere Verzögerungen für den Einführungsprozess mit sich brachte.

Die Kommunen mit Ausnahmegenehmigung, die die Einführung der Doppik voraussichtlich auch in 2014 noch nicht vollziehen werden, gaben dafür folgende Gründe an:

- zusätzliche Personalbindung zur Abwicklung der Hochwasserschäden,
- hohe Personalbeanspruchung aufgrund der anhaltenden Arbeiten zur Umsetzung der Gemeindegebietsreform,
- fehlende Personalkapazitäten aufgrund hoher Krankenstände und Personalfluktuationen,
- fehlendes Fachpersonal.

Insgesamt gaben bei der Befragung nur 42 % der Kommunen an, die Doppik-Einführung abgeschlossen zu haben. Hierbei ist jedoch zu bedenken, dass für den endgültigen Abschluss der Einführung auch eine geprüfte Eröffnungsbilanz vorliegen muss und die Aussagen zur fristgerechten Umstellung auf das doppelte System zumeist nur die doppelten Buchungsvorgänge beinhaltet.

Die Eröffnungsbilanz bildet jedoch die Grundlage für eine korrekte doppelte Haushaltsführung der Kommunen und ist insbesondere die Voraussetzung für die Ermittlung der nachfolgenden Jahresabschlüsse und deren Prüfung.

Das Vorliegen dieser aussagefähigen und zuverlässigen Daten ist wiederum erforderlich für die sich anschließenden Schritte der Einführung des NKHR: „Die systematische Umsetzung einer neuen kommunalen Steuerung“. Deshalb wird in der Aussage zu berücksichtigen sein, dass zwar der größte Teil der Kommunen bereits doppelt bucht, jedoch die Vermögenserfassung und –bewertung und damit die Einführung des NKHR noch nicht abgeschlossen hat. Für Folgestudien ist es deshalb dringend erforderlich, die Relevanz der Prüfung von Eröffnungsbilanzen bzw. dann Jahresabschlüssen für die Zuverlässigkeit der Steuerungsdaten zu berücksichtigen.

Bisher liegen geprüfte Eröffnungsbilanzen nur von den folgenden 21 Kommunen vor:

- a) kreisfreie Städte: Halle und Magdeburg,
- b) Landkreise: Saalekreis, Altmarkkreis Salzwedel, Mansfeld-Südharz und Wittenberg,
- c) kreisangehörige Gemeinden: Aken, Bitterfeld-Wolfen, Zörbig (LK ABI); Barleben, Hal-
densleben, Oschersleben, Hohe Börde, Burgstall (LK BK); Naumburg, Kaiserpfalz
(LK BLK); Halberstadt (LK HZ); Biederitz (LK JL); Lutherstadt Eisleben (LK MSH);
Kabelsketal (LK SK) und Tangermünde (LK SDL).

Diese doch noch sehr geringe Anzahl korrespondiert mit der Aussage des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt (SGSA) in dem im Rahmen des Evaluationsberichtes durchgeführten Interview, dass die Doppik mehr Zeit und Stabilität besonders für kleinere Kommunen benötigt. Der SGSA geht davon aus, dass die Umsetzung des NKHR zeitnah vollzogen werden wird, aber erst in einigen Jahren - realistisch geschätzt **ca. ab 2020** - werden **alle Kommunen** in Sachsen-Anhalt die mit dem neuen Haushaltsrecht vermittelten Instrumente nachhaltig und erfolgreich nutzen können.

3. Kosten der Umstellung

Im Ergebnis der Befragung liegt der finanzielle Aufwand der Umstellung in Sachsen-Anhalt auf Basis der teilweise vorsichtig zu bewertenden Schätzungen der Kommunen – zwischen ca. 100.000 € und 500.000 €. In Relation zu den Gesamtbudgets kommunaler Haushalte können diese Kosten nicht als überdimensioniert gelten. Die Diskussion über Aufwand und Kosten der Doppik muss daher differenziert betrachtet werden: Schon ein durch die Doppik erzielter Konsolidierungsbeitrag von einigen Zehntausend Euro pro Jahr würde mittelfristig zu einer Amortisation führen. Zudem verursachten auch die bisher genutzten kameralistischen Systeme Unterhalts- und Erneuerungskosten.

4. Umsetzungsschwierigkeiten bei der Einführung

Nach den Berichten der Kommunalaufsichten sowie als Ergebnis des Evaluationsberichtes sind die folgenden, nach ihrer Wertigkeit aufgelisteten größten Umsetzungsschwierigkeiten bei der Doppik-Einführung:

- a) Hoher Arbeitsaufwand bei der Vermögenserfassung und Bewertung,
- b) Fehlende Akzeptanz der Erforderlichkeit des neuen Rechnungswesens,
- c) Hoher Personal – und Fortbildungsaufwand,
- d) Schwierigkeiten bei der Anwendung der neuen Vorschriften,
- e) Unzureichende Unterstützung der Kommunalaufsicht,

- f) Schwierigkeiten bei der technischen Umsetzung,
- g) Probleme bei der Erreichung des Haushaltsausgleichs,
- h) Erstellung des ersten Gesamtabchlusses für das Haushaltsjahr 2016.

a) Hoher Arbeitsaufwand bei der Vermögenserfassung und Bewertung

Nahezu übereinstimmend wurde berichtet, dass der Aufwand für die Erfassung und Bewertung des Vermögens von vielen Kommunen massiv unterschätzt wurde. Im Regelfall wurde diese Aufgabe der Finanzverwaltung bei laufendem Betrieb zusätzlich und teilweise auch zu spät übertragen. Der erforderliche Personalaufwand wurde hierbei jedoch nicht nur bei Konsolidierungskommunen falsch eingeschätzt, Überlastung und Überschreitung von Fristen waren die Folge.

b) Fehlende Akzeptanz der Erforderlichkeit des neuen Rechnungswesens

Dem Fragebogen sowie aus den bisherigen Gesprächen mit den Kommunen ist zu entnehmen, dass die Akzeptanz der Erforderlichkeit des neuen Rechnungswesens bei den Führungskräften und Mitarbeitern sowie auch auf der politischen Ebene noch nicht den gewünschten Umfang erreicht hat. Dies hängt jedoch eng mit dem fehlenden Verständnis und dem noch weiterhin erforderlichen Qualifizierungs- und Schulungsbedarf auf allen Ebenen zusammen. Erst wenn das System in der Praxis umfassend funktioniert und von den Anwendern richtig gehandhabt werden kann, wird diese Umsetzungsschwierigkeit überwunden sein.

c) Hoher Personal- und Fortbildungsaufwand

Der notwendige Fortbildungsaufwand für das vorhandene Personal wurde teilweise unterschätzt und deshalb nicht rechtzeitig eingeplant. In einigen Fällen haben die Fortbildungsmaßnahmen nicht den gewünschten Erfolg gehabt. Einige Kommunen haben kein weiteres Verwaltungspersonal für die Einführung der Doppik eingeplant und die Verwaltungshelfer waren in Einzelfällen bei der Bewältigung der Aufgabe auf sich allein gestellt. Das Verwaltungshilfeprogramm kann im Übrigen auch noch für das Jahr 2014 von den Kommunen in Anspruch genommen werden, die die Doppik erst 2014 einführen. Auch das Studieninstitut für kommunale Verwaltung Sachsen-Anhalt e. V. (SIKOSA) leistet nach wie vor mit Arbeitshilfen, Seminaren, Inhouseveranstaltungen und Workshops einen großen Beitrag zur Umsetzung der Doppik. Zusätzlich begleitet das SIKOSA auch beratend eine Vielzahl von Kommunen beim Umstieg auf die Doppik.

d) Schwierigkeiten bei der Anwendung der neuen Vorschriften

Einige Kommunen haben Schwierigkeiten hinsichtlich der Anwendung der gesetzlichen Vorgaben für die konkrete Umsetzung der Doppik. Insbesondere wurde hierbei die Inventur- und Bewertungsrichtlinie erwähnt. Durch die Eröffnung von Bewertungsspielräumen sollte den Kommunen ermöglicht werden, im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts die für sie am besten geeignete Bewertungsvariante wählen zu können. Den größten Bewertungsspielraum gibt es ausschließlich für die Eröffnungsbilanz, für die sämtliche Vermögensgegenstände, insbesondere diejenigen, zu denen keine Unterlagen zu Anschaffungs- und Herstellungskosten vorliegen, Neubewertet werden müssen. Dieser wurde bewusst so eröffnet, um den Kommunen den kostenintensiven und personalbindenden Umstellungsaufwand zu erleichtern.

Aktuell bestehen bei vielen Kommunen Schwierigkeiten bei der Buchung von Fördermitteln und der damit in der Doppik gegenüber der Kameralistik anderen Auslegung des Investitionsbegriffs (Abgrenzung der Herstellungskosten vom Erhaltungsaufwand) sowie der Vermögenszuordnung. Dies führt derzeit bei der Städtebausanierung, bei Baumaßnahmen und bei der Bilanzierung von Zuwendungen der Kommunen für Investitionen Dritter zu Verständnisschwierigkeiten. Zur Entwicklung von klarstellenden Regelungen hat sich unter Federführung des Ministeriums für Inneres und Sport eine Arbeitsgruppe „Fördermittel im NKHR“ gebildet, in der neben den kommunalen Spitzenverbänden und Vertretern von Kommunen auch die Fachebene des Landesrechnungshofes Mitglied ist.

Die häufiger kritisierte verminderte Vergleichbarkeit der Haushalte des Landes Sachsen-Anhalt für den Beginn des neuen Systems ist in allen Ländern zu verzeichnen und muss in der Einführungsphase hingenommen werden. Belastet hiervon ist insbesondere die Statistik, die überwiegend den damit verbundenen Mehraufwand trägt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Probleme mit der Zeit auswachsen werden.

e) Unzureichende Unterstützung der Kommunalaufsicht

Des Weiteren wünschen sich die Kommunen mehr Unterstützung von Seiten der Kommunalaufsichten. Das Ministerium für Inneres und Sport als oberste Kommunalaufsichtsbehörde wie auch seine nachgeordneten Bereiche leisten auch weiterhin aktive fachliche Unterstützung. Hierbei kann es jedoch nur um allgemeinverbindliche Vorgaben bzw. um die Klärung von Grundsatzangelegenheiten gehen. Es ist zu berücksichtigen, dass es sich um ein komplett neues Rechnungssystem handelt, wobei nicht nur die Anwender, sondern auch die Aufsichten derzeit auf keinen großen Erfahrungsschatz zurückgreifen können. Nach realistischer Einschätzung ist hierfür noch ein Zeitraum von mehreren Jahren anzusetzen. Mittlerweile ist jedoch durch den stetig steigenden Erkenntniszuwachs eine Verbesserung der Unterstüt-

zung der Kommunen durch die Kommunalaufsichten zu verzeichnen. Insbesondere das Ministerium für Inneres und Sport evaluiert permanent die vorhandenen Regelungen und entwickelt in einem aufwändigen, langwierigen Prozess neue Vorschriften. Hierbei werden neben Vertretern des Landes auch die kommunalen Spitzenverbände, die Modellkommunen, Vertreter der Hochschule Harz, des SIKOSA und weitere u. a. im Rahmen des Lenkungsbeirates Doppik einbezogen.

Wie der Auswertung der Fragebögen im Evaluationsbericht zu entnehmen ist, gestaltete sich die Inanspruchnahme weiterer möglicher Unterstützungsleistungen sehr unterschiedlich. Die meisten der befragten Kommunen bedienten sich eines externen Beraters, danach kam die Einstellung eines Verwaltungshelfers. Inwiefern die Erfahrungen der Modellkommunen sowie die Dienstleistungen des SIKOSA e. V. in Anspruch genommen wurden, war dem Fragebogen nicht zu entnehmen.

f) Schwierigkeiten bei der technischen Umsetzung

In vielen Kommunen haben die Probleme bei der technischen Umsetzung zu erhöhtem materiellen und zeitlichen Aufwand geführt. Die technischen Umstellungsarbeiten, wie z. B. die Einführung neuer Software und die Schulung der Mitarbeiter hierzu waren und sind teilweise noch erforderlich. Hierbei handelt es sich um einen einmaligen höheren Aufwand, wobei großen Kommunen die technische Umstellung aufgrund der zur Verfügung stehenden Ressourcen leichter fällt als kleineren Kommunen. In Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden stand es den Kommunen im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts frei, welche Doppik Software zum Einsatz kommen soll. In diesem Zusammenhang hat das Ministerium für Inneres und Sport mehrfach auf die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Unterstützung durch die Modellkommunen des Landes (Bitterfeld-Wolfen, Aken, Barleben, Landkreis Mansfeld-Südharz, Halle (Saale), Halberstadt) hingewiesen.

g) Probleme bei der Erreichung des Haushaltsausgleichs

Ein weiteres vorgetragenes Problem ist der Haushaltsausgleich, der bei einigen Kommunen aufgrund des neuen Rechnungswesens insbesondere aufgrund der hohen Abschreibungen nicht mehr gewährleistet ist. Ein Verzicht auf die Abschreibungen wäre jedoch der falsche Weg, da diese der Umsetzung des wichtigsten Ziels des neuen Systems - der Darstellung des Ressourcenverbrauchs und der Refinanzierung des Vermögens - dienen. Um den Kommunen den Umstieg zu erleichtern, wurde mit den Erlassen des Ministeriums für Inneres und Sport vom 22.11.2013 und 02.04.2014 eine befristete Regelung geschaffen, die durch Verrechnung der Fehlbeträge mit der Rücklage aus der Eröffnungsbilanz den Haushaltsausgleich ermöglicht. Ein hierdurch ausgeglichener Haushalt erhöht zwar aufgrund der Haus-

haltsgenehmigung die Handlungsfreiheit der Kommune, entbindet diese jedoch nicht von eigenen flankierenden Konsolidierungsmaßnahmen.

h) Erstellung des ersten Gesamtabchlusses für das Haushaltsjahr 2016

Wie bereits im Abschnitt II. 2 festgestellt, liegen bisher lediglich für 21 Kommunen geprüfte Eröffnungsbilanzen vor. Die Eröffnungsbilanz ist jedoch die Voraussetzung für die Erstellung des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses. Nach § 119 Abs. 6 KVG LSA ist der Gesamtabchluss (auch „Konzernabschluss der Kommune“ genannt) in Sachsen-Anhalt erstmals für das Haushaltsjahr 2016 aufzustellen. Nach derzeitigem Erkenntnisstand ist es fraglich, ob ein Großteil der Kommunen in der Lage sein wird, dieser Vorgabe nachzukommen. Aufgrund der mehrfach noch bestehenden Unsicherheiten bei der Erstellung der Eröffnungsbilanzen und dem Fehlen darauf aufbauender, geprüfter Jahresabschlüsse besteht die Gefahr, dass etliche Kommunen mit der Erstellung eines Gesamtabchlusses zum derzeit vorgeschriebenen Termin überfordert werden und dies wiederum zusätzlichen Unmut erzeugen wird. Sollte dieser Termin beibehalten werden, ist auch zu befürchten, dass die vorgelegten Ergebnisse größtenteils nicht verwertbar sind.

In einigen Bundesländern wurde aufgrund ähnlicher Probleme der Termin für den ersten Gesamtabchluss bereits mehrfach nach hinten verschoben bzw. eine Verschiebung oder Erleichterungen angekündigt. Zum Beispiel haben das Saarland sowie Schleswig-Holstein das Haushaltsjahr für die erstmalige Erstellung des Gesamtabchlusses nunmehr auf das Jahr 2019 verschoben, wobei im Saarland bereits ab 2010 und in Schleswig-Holstein ab 2013 die Doppik verpflichtend eingeführt wurde.

Deshalb wird es als sinnvoll erachtet, auch für die Kommunen in Sachsen-Anhalt den Termin für die erstmalige Erstellung des Gesamtabchlusses auf das Haushaltsjahr 2019 zu verschieben und dies bei der nächsten Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes gesetzlich zu verankern.

III. Fazit

Die Ergebnisse der Evaluation in Sachsen-Anhalt bestätigen im Wesentlichen die Erkenntnisse aus bereits vorliegenden Evaluationen anderer Bundesländer bzw. Interessenverbänden zur Reform des kommunalen Haushaltswesens. Insgesamt ist festzustellen, dass sich Sachsen-Anhalt mit der verbindlichen Einführung der Doppik, sowohl im Sinne der ursprünglichen Reformziele als auch mit Blick auf Einheitlichkeit und Zukunftsfähigkeit des kommunalen

len Rechnungswesens, im Vergleich mit den anderen Ländern in einem adäquaten Zeit- und Umsetzungsrahmen befindet.

Folgender Umsetzungsstand ist in Sachsen-Anhalt zu verzeichnen:

- **2013:** 173 doppisch buchende Kommunen (darunter alle 11 Landkreise und 3 kreisfreie Städte),
75 Ausnahmegenehmigungen bis 2014,
- **2014:** 227 doppisch buchende Kommunen,
21 noch kamental buchende Kommunen

Die Kommunen in Sachsen-Anhalt folgen prinzipiell der Logik, die auch in anderen Ländern zu beobachten ist: Die meisten Kommunen stellen (zunächst nur) ihr Rechnungswesen um, während die Erstellung der Eröffnungsbilanzen bzw. deren Prüfung noch nicht abgeschlossen ist. Dies zeigt sich an der geringen Anzahl von bisher nur 21 geprüften Eröffnungsbilanzen. Daher können Aspekte einer neuen Steuerung, respektive eines neuen Managements der öffentlichen Aufgaben, derzeit nur wenig Beachtung finden. In Anbetracht der bekannten Probleme, die Wirksamkeit formaler Instrumente durch Maßnahmen der Kommunalaufsicht durchzusetzen und mit Blick auf die konzeptionellen Anforderungen liegt es nahe, deshalb zunächst die Möglichkeit weiterzuverfolgen, mit Hilfe des bereits erprobten Haushaltskennzahlensystems und weichen Formen von Kennzahlenvergleichen Anreize für eine Weiterführung der Reform zu setzen.

Die prinzipielle Akzeptanz der Doppik ist bei den im Evaluationsbericht Befragten - überwiegend Führungskräfte und Beschäftigte aus den Bereichen Kämmerei/Finanzwesen - grundsätzlich vorhanden, bedarf jedoch noch mehrere Jahre Erfahrung, um gesteigert zu werden. Insbesondere muss auch das erkennbare Schulungsdefizit bei den Entscheidungsträgern - nur ca. 25 % der Befragten halten die Schulungen für diese Gruppen für ausreichend - vor Ort bearbeitet werden, da eine langfristige Haushaltskonsolidierung nur mit einem entwickeltem Controlling und der Anwendung entsprechender Steuerungssysteme erreicht werden kann. Fortschritte werden derzeit vor allem hinsichtlich der Transparenz über den Ressourcenverzehr und die intergenerative Gerechtigkeit gesehen.

Für die in diesem Bericht aufgeführten Schwierigkeiten ist festzustellen, dass es sich um typische Umstellungsprobleme handelt, die auch aus den anderen Ländern bekannt sind und für deren Lösung schwerpunktmäßig zunächst Erfahrungen in der Praxis erforderlich sind. Es muss allen Beteiligten und Anwendern bewusst sein, dass es noch ein weiter Weg sein

wird, bis die Phase der Umstellung endgültig verlassen und die Phase des Erkenntnisgewinns erreicht sein wird. Dazu findet neben der Abstimmung in den Arbeitsgruppen auf Landesebene auch ein intensiver Informations- und Erfahrungsaustausch in den länderübergreifenden Fachgremien statt.

Nur durch die flächendeckende Anwendung des Systems und deren Weiterentwicklung können die bestehenden Probleme erkannt und gelöst werden. Mit einer nachhaltigen und erfolgreichen Nutzung der mit dem neuen Haushaltsrecht vermittelten Instrumente kann erst - so realistisch durch den SGSA in einem Interview mit der Hochschule Harz geschätzt - ca. ab 2020 gerechnet werden. Die Pflicht für die erstmalige Erstellung des Gesamtabchlusses (Konzernabschluss der Kommune) sollte daher vom Haushaltsjahr 2016 auf das Haushaltsjahr 2019 verschoben werden.

Die Landesregierung wird auch künftig in enger Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden die Kommunen im Umstellungsprozess weiterhin aktiv begleiten und unterstützen. Dabei steht die Weiterentwicklung und Modifizierung der untergesetzlichen Vorschriften aktuell im Vordergrund.

Doppisch buchende Kommunen im Einführungsjahr 2013Anlage 1

Name	1. Jahr der Doppik Abrechnung	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ahlsdorf	2013	0	0	0	0	0	1
Aken (Elbe), Stadt	2008	1	2	3	4	5	6
Allstedt, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Altenhausen	2013	0	0	0	0	0	1
Altmarkkreis Salzwedel	2009	0	1	2	3	4	5
Am Großen Bruch	2013	0	0	0	0	0	1
An der Finne	2010	0	0	1	3	4	5
An der Poststraße	2010	0	0	1	2	3	4
Angern	2013	0	0	0	0	0	1
Anhalt-Bitterfeld	2013	0	0	0	0	0	1
Arendsee (Altmark), Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Arneburg, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Arneburg-Goldbeck	2013	0	0	0	0	0	1
Arnstein, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Aschersleben, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Ausleben	2013	0	0	0	0	0	1
Bad Bibra, Stadt	2010	0	0	1	2	3	4
Bad Dürrenberg, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Bad Lauchstädt, Goethestadt	2012	0	0	0	0	1	2
Balgstädt	2013	0	0	0	0	0	1
Barleben	2009	0	1	2	3	4	5
Barnstädt	2013	0	0	0	0	0	1
Beendorf	2013	0	0	0	0	0	1
Benndorf	2013	0	0	0	0	0	1
Berga	2013	0	0	0	0	0	1
Bernburg (Saale), Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Biederitz	2012	0	0	0	0	1	2
Bitterfeld-Wolfen, Stadt	2009	0	1	2	3	4	5
Blankenheim	2013	0	0	0	0	0	1
Börde	2013	0	0	0	0	0	1
Bördeland	2013	0	0	0	0	0	1
Bornstedt	2013	0	0	0	0	0	1
Braunsbedra, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Brücken-Hackpfüffel	2013	0	0	0	0	0	1

Doppisch buchende Kommunen im Einführungsjahr 2013Anlage 1

Name	1. Jahr der Doppik Abrechnung	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bülstringen	2013	0	0	0	0	0	1
Burg, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Burgenlandkreis	2013	0	0	0	0	0	1
Burgstall	2010	0	0	1	2	3	4
Calbe (Saale), Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Calvörde	2013	0	0	0	0	0	1
Coswig (Anhalt), Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Dessau-Roßlau, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Ditfurt	2013	0	0	0	0	0	1
Droyßig	2013	0	0	0	0	0	1
Droyßiger-Zeitzer Forst	2013	0	0	0	0	0	1
Eckartsberga, Stadt	2010	0	0	1	2	3	4
Edersleben	2013	0	0	0	0	0	1
Eichstedt (Altmark)	2013	0	0	0	0	0	1
Eilsleben	2013	0	0	0	0	0	1
Eisleben, Lutherstadt	2010	0	0	1	2	3	4
Elbe-Heide	2013	0	0	0	0	0	1
Elsteraue	2011	0	0	0	1	2	3
Erxleben	2013	0	0	0	0	0	1
Farnstädt	2013	0	0	0	0	0	1
Finne	2010	0	0	1	2	3	4
Finneland	2010	0	0	1	2	3	4
Flechtingen	2013	0	0	0	0	0	1
Flechtingen	2013	0	0	0	0	0	1
Freyburg (Unstrut), Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Gerbstedt, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Gleina	2013	0	0	0	0	0	1
Goldbeck	2013	0	0	0	0	0	1
Goldene Aue	2013	0	0	0	0	0	1
Gommern, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Goseck	2013	0	0	0	0	0	1
Gröningen, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Groß Quenstedt	2013	0	0	0	0	0	1
Gutenborn	2013	0	0	0	0	0	1
Halberstadt, Stadt	2008	1	2	3	4	5	6

Doppisch buchende Kommunen im Einführungsjahr 2013Anlage 1

Name	1. Jahr der Doppik Abrechnung	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Haldensleben, Stadt	2008	1	2	3	4	5	6
Halle (Saale), Stadt	2012	0	0	0	0	1	2
Harbke	2013	0	0	0	0	0	1
Harsleben	2013	0	0	0	0	0	1
Harz	2013	0	0	0	0	0	1
Harzgerode, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Hassel	2013	0	0	0	0	0	1
Havelberg, Hansestadt	2013	0	0	0	0	0	1
Hecklingen, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Hedersleben	2013	0	0	0	0	0	1
Helbra	2013	0	0	0	0	0	1
Hergisdorf	2013	0	0	0	0	0	1
Hohe Börde	2013	0	0	0	0	0	1
Hohenberg-Krusemark	2013	0	0	0	0	0	1
Hohenmölsen, Stadt	2011	0	0	0	1	2	3
Hötensleben	2013	0	0	0	0	0	1
Iden	2013	0	0	0	0	0	1
Ingersleben	2013	0	0	0	0	0	1
Jerichower Land	2013	0	0	0	0	0	1
Kabelsketal	2011	0	0	0	1	2	3
Kaiserpfalz	2010	0	0	1	2	3	4
Karsdorf	2013	0	0	0	0	0	1
Kelbra (Kyffhäuser), Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Kemberg, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Klostermansfeld	2013	0	0	0	0	0	1
Klötze, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Köthen (Anhalt), Stadt	2012	0	0	0	0	1	2
Kretzschau	2013	0	0	0	0	0	1
Kroppenstedt, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Lanitz-Hassel-Tal	2010	0	0	1	2	3	4
Laucha an der Unstrut, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Leuna, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Loitsche-Heinrichsberg	2013	0	0	0	0	0	1
Lützen, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Magdeburg, Landeshauptstadt	2010	0	0	1	2	3	4

Doppisch buchende Kommunen im Einführungsjahr 2013Anlage 1

Name	1. Jahr der Doppik Abrechnung	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Mansfeld, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Mansfelder Grund-Helbra	2013	0	0	0	0	0	1
Mansfeld-Südharz	2008	1	2	3	4	5	6
Merseburg, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Möckern, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Möser	2013	0	0	0	0	0	1
Mücheln (Geiseltal), Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Muldestausee	2013	0	0	0	0	0	1
Naumburg (Saale), Stadt	2011	0	0	0	1	2	3
Nebra (Unstrut), Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Nemsdorf-Göhrendorf	2013	0	0	0	0	0	1
Niedere Börde	2013	0	0	0	0	0	1
Nienburg (Saale), Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Obere Aller	2013	0	0	0	0	0	1
Obhausen	2013	0	0	0	0	0	1
Oebisfelde-Weferlingen, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Oschersleben (Bode), Stadt	2008	1	2	3	4	5	6
Osterburg (Altmark), Hansestadt	2013	0	0	0	0	0	1
Osternienburger Land	2012	0	0	0	0	1	2
Osterwieck, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Querfurt, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Rochau	2013	0	0	0	0	0	1
Rogätz	2013	0	0	0	0	0	1
Saalekreis	2010	0	0	1	2	3	4
Salzatal	2013	0	0	0	0	0	1
Salzlandkreis	2013	0	0	0	0	0	1
Salzwedel, Hansestadt	2013	0	0	0	0	0	1
Sandersdorf-Brehna, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Sangerhausen, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Schkopau	2013	0	0	0	0	0	1
Schnaudertal	2013	0	0	0	0	0	1
Schönebeck (Elbe), Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Schraplau, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Schwanebeck, Stadt	2013	0	0	0	0	0	1
Seegebiet Mansfelder Land	2013	0	0	0	0	0	1

Kommunen mit Ausnahmegenehmigung für Einführung der Doppik in 2014**Anlage 2**

Name	1. Jahr der Doppik Abrechnung	2013	2014		
Aland	2014	0	1		
Alsleben (Saale), Stadt	2014	0	1		
Altmärkische Höhe	2014	0	1		
Altmärkische Wische	2014	0	1		
Annaburg, Stadt	2014	0	1		
Apenburg-Winterfeld, Flecken MitglGem.	2015	0	0		
Bad Schmiedeberg, Stadt	2014	0	1		
<i>Bad Suderode</i>	<i>2014</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	eingemeindet in Quedlinburg zum 01.01.2014	
Ballenstedt, Stadt	2015	0	0	Ablehnung einer weiteren Verlängerung	
Barby, Stadt	2015	0	0	Ablehnung einer weiteren Verlängerung	
Beetzendorf MitglGem.	2015	0	0		
Beetzendorf-Diesdorf VbGem	2015	0	0	Ablehnung einer weiteren Verlängerung	
Bismark (Altmark), Stadt	2014	0	1		
Blankenburg (Harz), Stadt	2014	0	1		
Bördeaue	2014	0	1		
Börde-Hakel	2014	0	1		
Borne	2014	0	1		
Colbitz	2014	0	1		
Dähre MitglGem.	2015	0	0		
Diesdorf, Flecken MitglGem.	2015	0	0		
Egeln, Stadt	2014	0	1		
Egelter Mulde	2014	0	1		
Elbe-Havel-Land VbGem	2015	0	0	Ablehnung einer weiteren Verlängerung	
Elbe-Parey	2014	0	1		
Falkenstein/Harz, Stadt	2014	0	1		
Gardelegen, Hansestadt	2015	0	0	Ablehnung einer weiteren Verlängerung	
Genthin, Stadt	2014	0	1		
Gernrode, Stadt	2014	0	1	eingemeindet in Quedlinburg zum 01.01.2014	
Giersleben	2014	0	1		
Gräfenhainichen, Stadt	2014	0	1		
Güsten, Stadt	2014	0	1		
Hettstedt, Stadt	2014	0	1		
Huy	2014	0	1		

Kommunen mit Ausnahmegenehmigung für Einführung der Doppik in 2014**Anlage 2**

Name	1. Jahr der Doppik Abrechnung	2013	2014		
Ilberstedt	2014	0	1		
Ilsenburg (Harz), Stadt	2014	0	1		
Jerichow, Stadt	2014	0	1		
Jessen (Elster), Stadt	2014	0	1		
Jübar MitglGem.	2015	0	0		
Kalbe (Milde), Stadt	2014	0	1		
Kamern MitglGem.	2015	0	0		
Klietz MitglGem.	2015	0	0		
Könnern, Stadt	2014	0	1		
Kuhfelde MitglGem.	2015	0	0		
Landsberg, Stadt	2014	0	1		
Meineweh	2014	0	1		
Mertendorf	2014	0	1		
Molauer Land	2014	0	1		
<i>Mühlanger</i>	2014	0	1	eingemeindet in Zahna-Elster zum 01.01.2014	
Nordharz	2014	0	1		
Oberharz am Brocken, Stadt	2014	0	1		
Oranienbaum-Wörlitz, Stadt	2014	0	1		
Osterfeld, Stadt	2014	0	1		
Petersberg	2014	0	1		
Plötzkau	2014	0	1		
Quedlinburg, Stadt	2014	0	1		
Raguhn-Jeßnitz, Stadt	2014	0	1		
Rieder	2014	0	1	eingemeindet in Ballenstedt zum 09.12.2013	
Rohrberg MitglGem.	2015	0	0		
Saale-Wipper	2014	0	1		
Sandau (Elbe), Stadt MitglGem.	2015	0	0		
Schollene MitglGem.	2015	0	0		
Schönburg	2014	0	1		
Schönhausen (Elbe) MitglGem.	2015	0	0		
Seehausen (Altmark)	2014	0	1		
Seehausen (Altmark), Hansestadt	2014	0	1		
Stößen, Stadt	2014	0	1		
Tangerhütte, Stadt	2014	0	1		
Thale, Stadt	2014	0	1		

Kommunen mit Ausnahmegenehmigung für Einführung der Doppik in 2014**Anlage 2**

Name	1. Jahr der Doppik Abrechnung	2013	2014		
Wallstawe MitglGem.	2015	0	0		
Wernigerode, Stadt	2014	0	1		
Westheide	2014	0	1		
Wethau	2014	0	1		
Wethautal	2014	0	1		
Wolmirsleben	2014	0	1		
Wolmirstedt, Stadt	2014	0	1		
Wust-Fischbeck MitglGem.	2015	0	0		
Zahna-Elster, Stadt	2015	0	0	Ablehnung einer weiteren Verlängerung	
Zehrental	2014	0	1		
Zerbst/Anhalt, Stadt	2015	0	0	Ablehnung einer weiteren Verlängerung	
	Stand 01.11.2014:		21 Kommunen haben die Doppik noch nicht eingeführt		
			(5 Städte u. 2 Verbandsgemeinden mit 14 Mitgliedsgemeinden)		
			173		
			54		
I	<u>Ergebnis insgesamt 2014:</u>		227 Kommunen buchen doppisch		