



| BertelsmannStiftung

**Modernisierung des kommunalen
Finanzmanagements – die Umstellung auf „Doppik“
als nationale Reform**

Marc Gnädinger, Programm Kommunen und Regionen

Gliederung

1. Warum Doppik (Inhalt und Ziele)
2. Einführungsstand auf kommunaler Ebene
3. Praxisbeispiel Hiddenhausen

Diskussion und Erfahrungsaustausch (Teil 1)

4. Modernisierung der Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern

Diskussion und Erfahrungsaustausch (Teil 2)

1. Warum Doppik | *Definition*

- Doppik als Kunstwort bzw. Abkürzung
 - **Dopp**elte Buchführung
 - **i**n **K**onten
- Begriffliche Abgrenzung
 - Rechnungsstil auf Basis des vollst. Ressourcenverbrauchs (vorher: Einnahmen und Ausgaben)
 - Elemente: Finanz-, Erfolgs- und Vermögensrechnung

Abgrenzung im engeren Sinne

- Einbeziehung KLR und Steuerung über Ziele und Kennzahlen: Von der Input- zur Outputsteuerung (inkl. Wirkungsbetrachtungen)

Abgrenzung im weiteren Sinne

1. Warum Doppik | *Ziele*

1. Transparenz

- Gesamter Ressourcenverbrauch (auch Abschreibungen, Rückstellungen)
- Fragmentierung der Haushalte

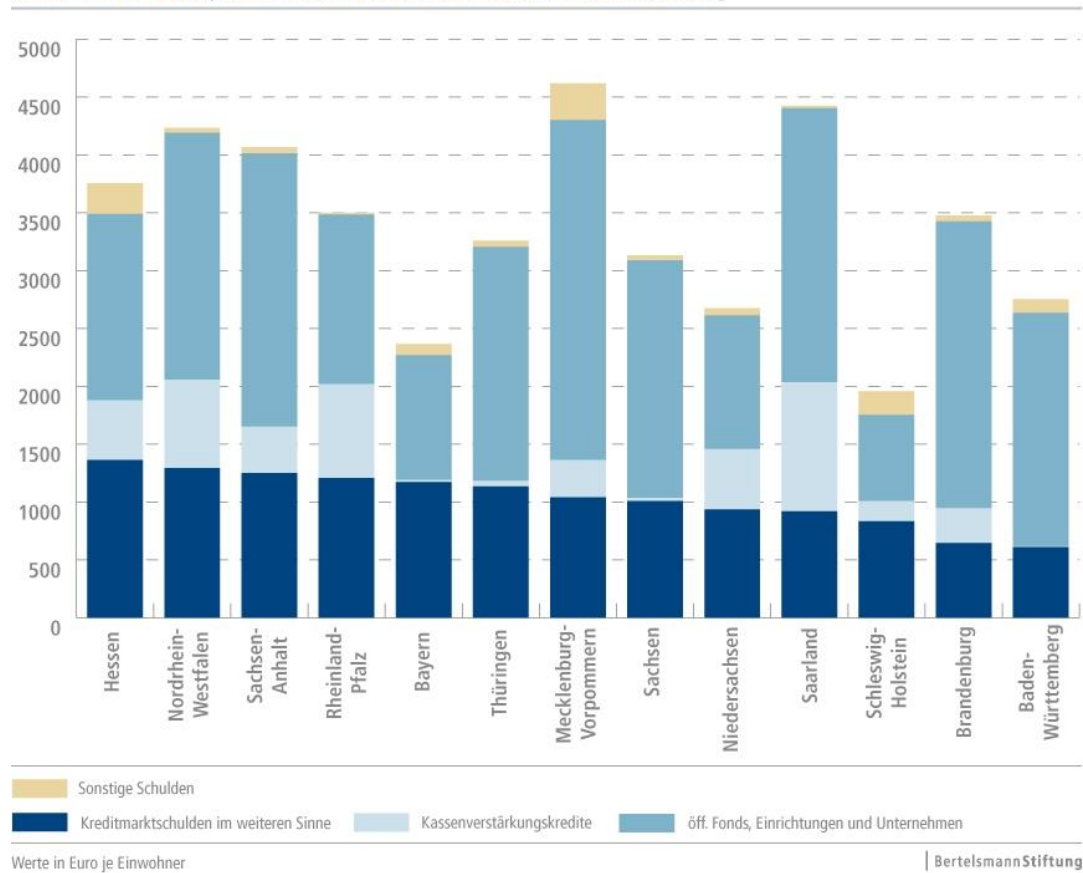
2. Verbesserte Steuerung (produktorientierte Haushalte, Produkthaushalte)

- Von der Input- zur Output- und Wirkungssteuerung
 - Bsp. Eingliederungshilfe (Werkstatt: wie viele Plätze, welche Abschlüsse, wie viele Praktika- oder Ausbildungsplätze (Wirkungen))
- Forschungsbedarf (Leistungsrechnung wegen fehlender Marktpreise)
- Kennzahlenvergleiche | z.B. kommzuk.de

3. Generationengerechtigkeit

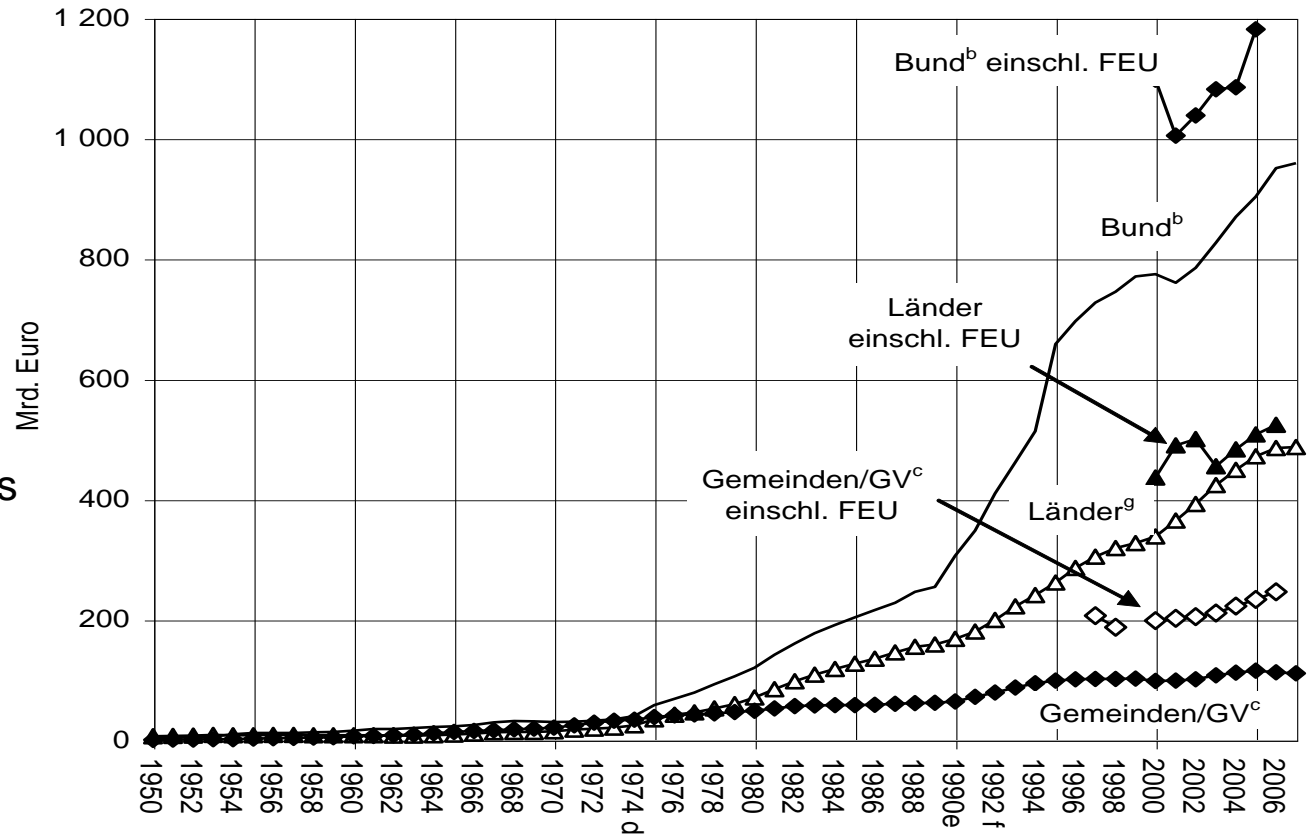
1. Warum Doppik | Ziele (Transparenz)

Höhe und Struktur der Schulden der Gemeinden (GV) und Zweckverbände am 31.12.2007 (sortiert nach Kreditmarktschulden der Kernhaushalte)



1. Warum Doppik | Ziele (Transparenz – Gesamtverschuldung Bund, Länder und Kommunen)

- 25.312 Euro / EW
(Ende 2007)
- Jüngstes prominentes
Bsp. ELF



Hamburger Thesen Nr. 3: „ ... Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung treffen ihre Entscheidungen auf einer unzulänglichen Informationsbasis. Öffentlichkeit, Bürger und Bürgerinnen werden über den Zustand des Gemeinwesens falsch informiert und irreführt.“

1. Warum Doppik | *Ziele*

1. Transparenz

- Gesamter Ressourcenverbrauch (auch Abschreibungen, Rückstellungen)
- Fragmentierung der Haushalte

2. Verbesserte Steuerung (produktorientierte Haushalte, Produkthaushalte)

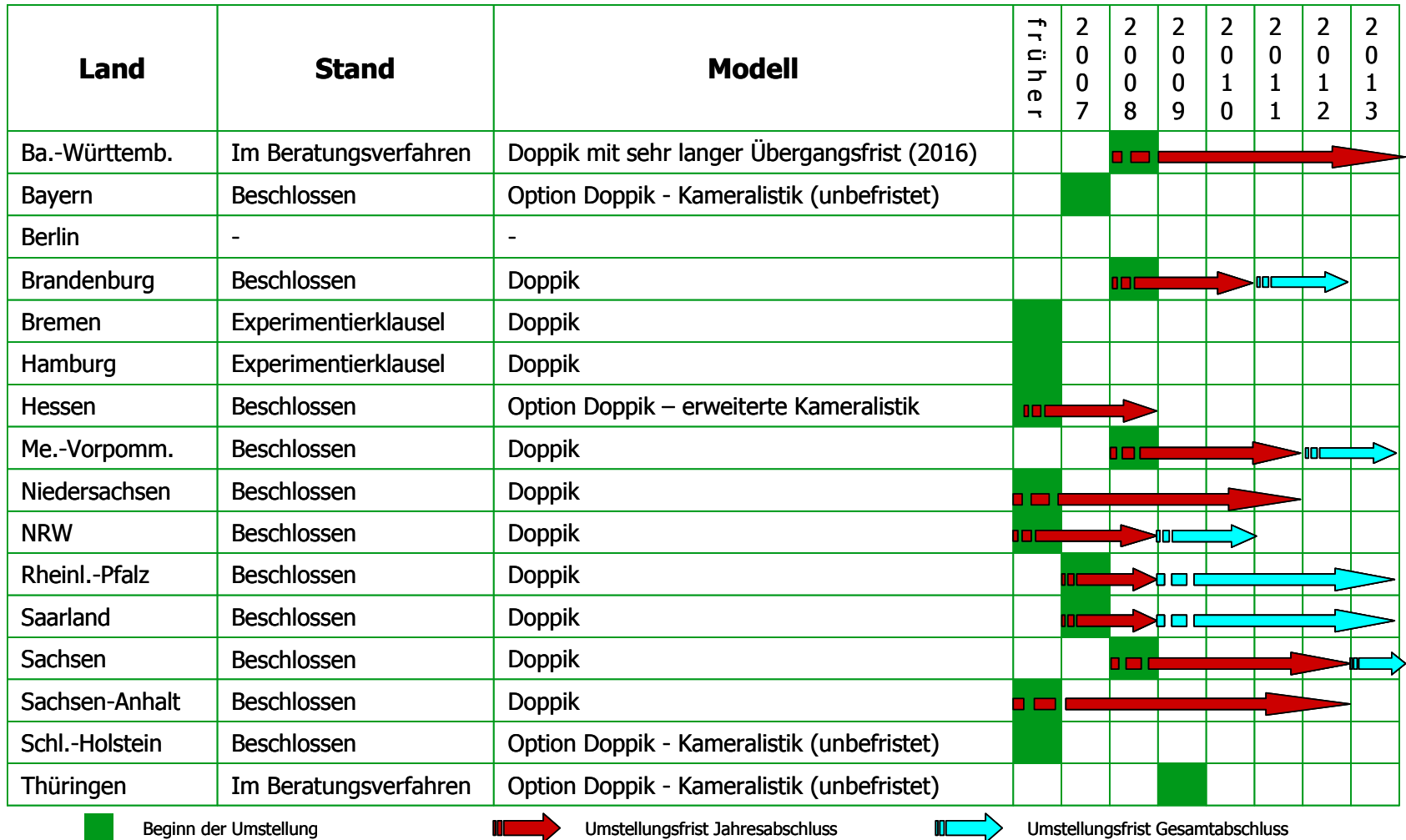
- Von der Input- zur Output- und Wirkungssteuerung
 - Bsp. Eingliederungshilfe (Werkstatt: wie viele Plätze, wie viele Praktika- oder Ausbildungsplätze (Wirkungen))
- Forschungsbedarf (Leistungsrechnung wegen fehlender Marktpreise)
- Kennzahlenvergleiche | z.B. kommzuk.de

3. Generationengerechtigkeit

2. Einführungsstand auf kommunaler Ebene

- Basis: IMK- Beschluss im November 2003
 - Kommunen sollen ein am RV orientiertes Haushalts- und Rechnungswesen einführen
 - **(Vorläufiges) Ende der Diskussion**
 - Bereits seit Anfang 1992 hat die KGSt das Thema der Modernisierung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens unter dem Begriff „Ressourcenverbrauchskonzept“ aufgegriffen
 - Zeitgleich Entwicklung des „Speyerer Verfahrens“ in Wiesloch unter der Leitung von Prof. Lüder
- Inhalt: Kein eindeutiger Beschluss zur Einführung der Doppik (Empfehlungs-Charakter | politische Machbarkeit)
 - Nachteil: Unterschiedliche Systeme und Rechtsgrundlagen
 - Aber Vorteil: Kommunen sind heute Vorreiter im föderalen System

2. Einführungsstand auf kommunaler Ebene | *Heterogene Systeme*



Hinweis: SH: Erw. Kameralistik

[Stand 07.05.2008]

2. Einführungsstand auf kommunaler Ebene | *Heterogene Rechtsgrundlagen; hier Haushaltsausgleich*

- Intergenerative Gerechtigkeit: Jede Generation soll für die von ihr verbrauchten Ressourcen selbst aufkommen; Interperiodische Gerechtigkeit (IMK): Ausgleich ordentliches Ergebnis

Land	Ausgleich ordentliches Ergebnis	Ausgleich außerordentliches Ergebnis	Ausgleich Gesamtsaldo*	Ausgleich Finanzhaushalt
Baden-Württemberg, Sachsen	Vorgesehen	---	---	---
Brandenburg, Sachsen-Anhalt	Vorgesehen	Vorgesehen	---	---
Schleswig-Holstein	---	---	Vorgesehen	
Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Thüringen	---	---	Vorgesehen	Vorgesehen
Niedersachsen	Vorgesehen	Vorgesehen	---	Vorgesehen
Hessen	Vorgesehen	---	---	Vorgesehen

- Generationengerechtigkeit zum Problem des HHausgleiches machen

- Aber Vorsicht: Bsp. NRW: Vermögensveräußerungen

[Quelle: Glöckner u.a. (2009)]

2. Einführungsstand auf kommunaler Ebene | *Projekt „Rechtsvergleich Doppik“*

- Initiiert von KGSt und Bertelsmann Stiftung seit Mitte 2007
- Ziel: Harmonisierung der Rechtsgrundlagen in Kernbereichen
- Unsere Arbeit:
 - Beirat (Wissenschaft, Verbände und Praktiker) + begleitende KGSt-Arbeitsgruppe vergleichen und bewerten wesentliche GemHVO-Regelungen
 - Fachliche Stellungnahmen zu Kernthemen (Haushaltsausgleich, Bewertung, Finanzhaushalt und -rechnung, Ziele und Kennzahlen, Gesamtabschluss etc.)
 - Webbasierte Datenbank (Gegenüberstellung der Vorschriften nach Themen)

2. Einführungsstand auf kommunaler Ebene | www.doppikvergleich.de

The screenshot shows a web browser displaying the website www.doppikvergleich.de. The browser's address bar shows the URL and the search engine is set to Google. The website has a dark blue header with the logo and the tagline "Entscheidung braucht Transparenz". A navigation menu on the left lists various sections like "Blindtext Platzhalter", "Rechtsvergleich Doppik", and "Kontakt". The main content area includes a large image of a man pointing at a diagram, a search bar, and several news items. One prominent article is titled "Projekt zur Harmonisierung doppischer Rechtsgrundlagen" with a sub-heading "Zukunftsfähig Wirtschaften mit dem doppischen Haushalt". Below this are sections for "Publikation" and "Statement". The footer contains a "nach oben" button and a list of links: "Kontakt", "Sitemap", "Impressum", and "Datenschutz".



| Bertelsmann Stiftung

Jetzt: Praxisbeispiel Hiddenhausen

Marc Gnädinger

Bertelsmann Stiftung

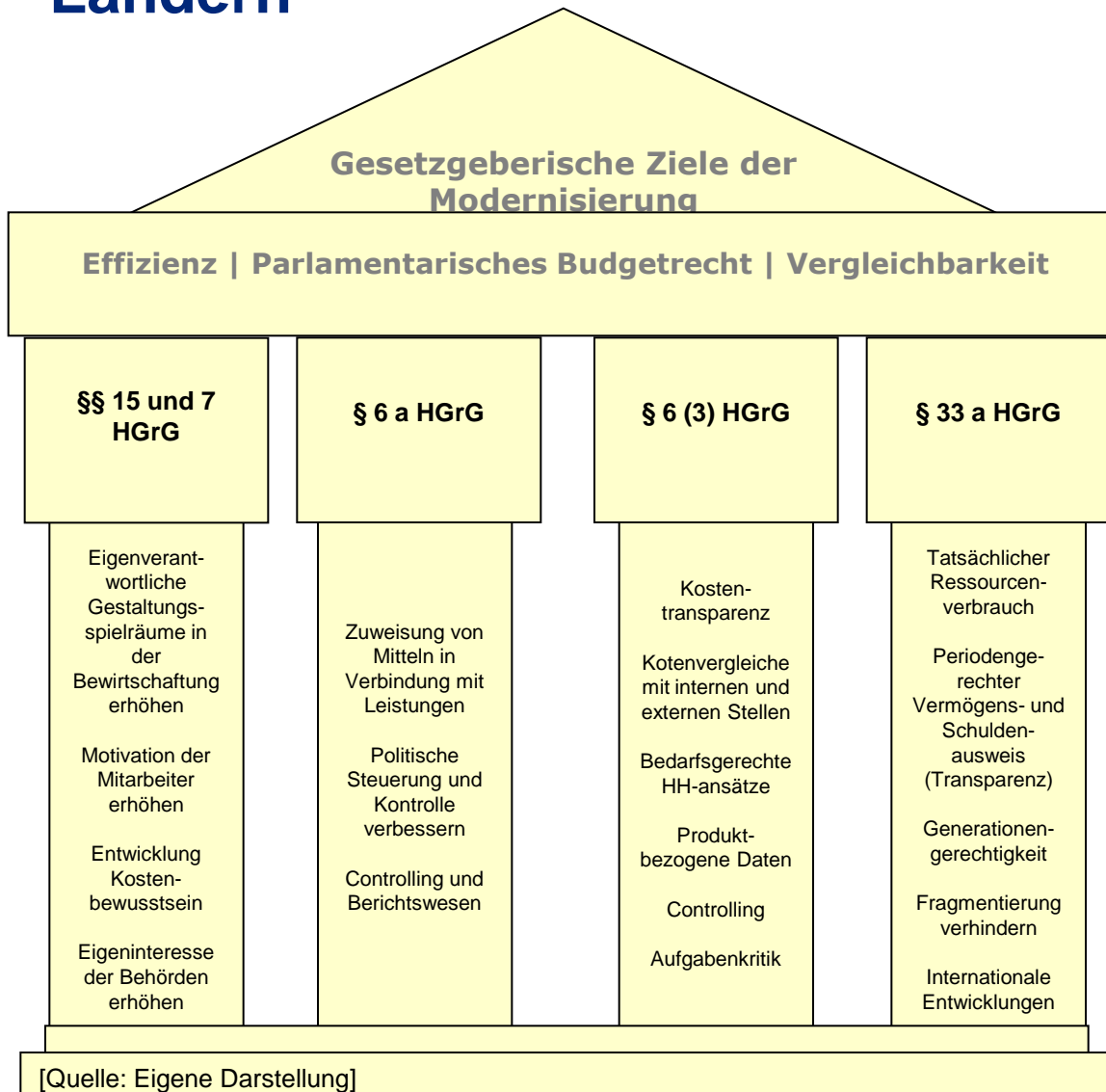
Tel: 0 52 41 – 81 81 192

E-Mail: marc.gnaedinger@bertelsmann-stiftung.de

www.doppikvergleich.de

www.wegweiser-kommune.de

4. Modernisierung der Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern



- 1998 Haushaltsrechtsfortentwicklungsgesetz in Kraft getreten
- Erneuerung Haushalts- und Rechnungswesen durch Einführung neuer Steuerungsinstrumente
- Aber: Umsetzung liegt in den Händen der Akteure (keine Verpflichtung)

 **Heterogene Einführungsstrategien**

4. Modernisierung der Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern | *Neuerungen in vier Bereichen*

Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft

- Deckungsfähigkeit, Überjährige Übertragbarkeit, Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung, Lockerung Gesamtdeckungsgrundsatz
- Ziel war Effizienz im Vollzug (clevere Sparstrategie) | Aber Budgetrecht beeinträchtigt

Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung

- Ziele: Effizienz, Alternative Steuerung (Ziele und Kennzahlen im HH) und Transparenz (auch für Bürger und Exekutive)
- Doppelte Unverbindlichkeit der KLR („geeignete Bereiche“ und Soll-Regelung)
- Steuerung über Ziele und Kennzahlen: Auch hier klafft eine Lücke zwischen Theorie und Praxis (es gibt einzelne Leuchttürme; Forschungsbedarf)

Einführung der Doppik

- Bis dato nur Hessen und Hamburg (NRW IVR)
- Parallelbetrieb auf Basis von §33a HGrG hemmt Umsetzung

4. Modernisierung der Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern | HGrGMoG

Eine erneute Überarbeitung des HGrG steht kurz bevor

Vorläufer: 1a Initiative der Länder Hamburg und Hessen und BRH-Bericht (s. dazu

BR-Drs. 504/06 und BT-Drs 16/2400)

Was bisher passiert ist...

- 17.12.2008 | Kabinett beschließt Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsatzgesetzes (HGrG)
- 13.02.2009 | Stellungnahme des Bundesrates (s. dazu Bundesrat Drucksache 2/09)
- 05.03.2009 | Erste Beratung des Regierungsentwurfs im Bundestag (s. dazu Bundestag

Drucksache 16/12060 + Bundestag Plenarprotokoll 16/208 (insb. Anlage 4))

Was zeitnah ansteht...

- 03. Juli 2009 | (Voraussichtlich) 2. und 3. Lesung im Bundestag
- Inkrafttreten des Gesetzesentwurfes für 1. Januar 2010 vorgesehen

4. Modernisierung der Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern | *Wesentliche Inhalte des HGrGMOG*

- Parallelbetrieb bei doppisch rechnenden Gebietskörperschaften entfällt
- Keine Pflicht zur Doppik- Einführung (Psychologischer Effekt Kommunen)
 - Kameralistik
 - Erweiterte Kameralistik (flächendeckende KLR u. optional erw. Vermögensnachweis)
 - Doppik (aber weiterhin Datenlieferung nach Gruppierungs- und Funktionenplan)
- Anstelle der Titelhaushalte **können** Produkthaushalte auf Basis der Doppik aufgestellt werden (Schlüsselrolle Kennzahlen)
- Standardisierungsgremium zur Wahrung der Vergleichbarkeit

4. Modernisierung der Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern | *Standardisierungsgremium nach HGrGMoG*

Aufgaben

- Gewährleistung einheitlicher Verfahrens- und Datengrundlage für Statistik, Doppik und Produkthaushalte
- Erarbeitung von Standards
- Sicherstellung Anforderungen der Finanzstatistik und VGR

Zusammensetzung

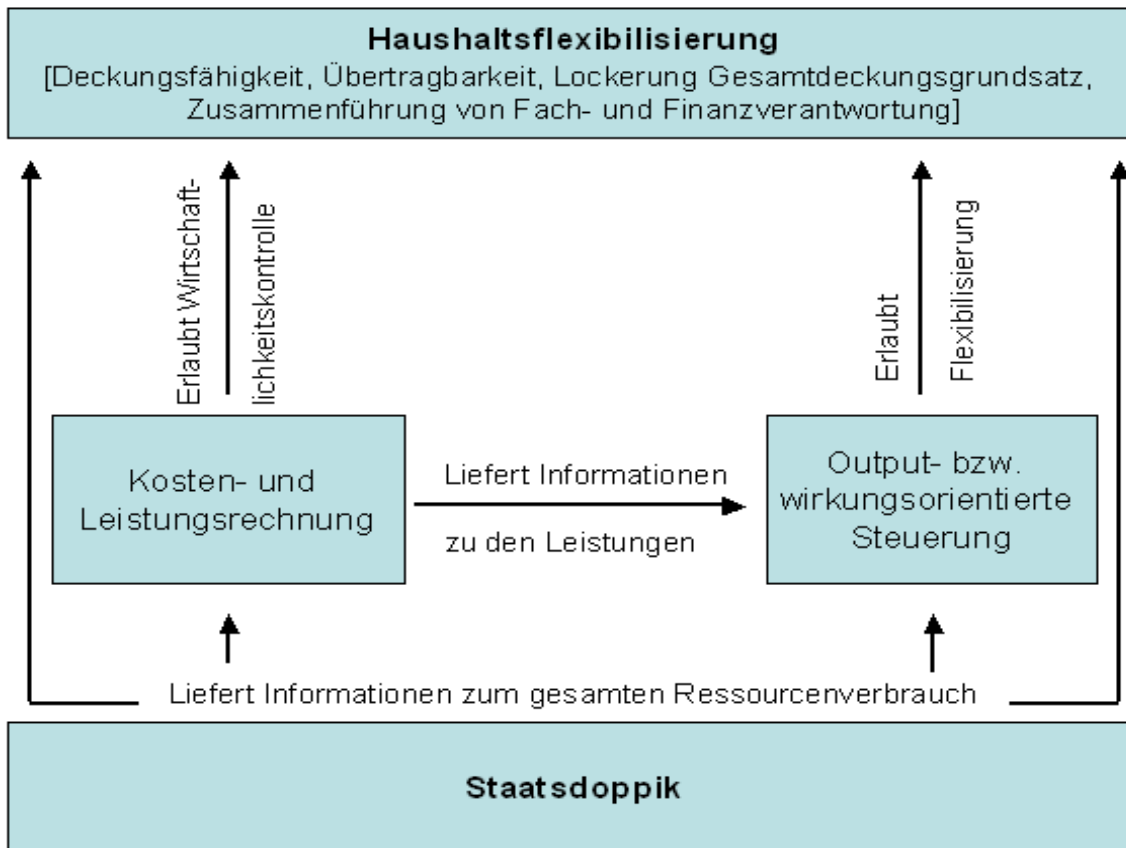
- Arbeitsausschuss Haushaltsrecht
- Bundesrechnungshof und ein Landesrechnungshof
- Statistisches Bundesamt sowie Zentrale Datenstelle der Länderfinanzminister als Gäste



Wer vertritt die Interessen der Kommunen?!?

Fazit

- Gesetze haben sowohl auf kommunaler als auch auf staatlicher Ebene die Einführung neuer Steuerungsinstrumente im Haushalts- und Rechnungswesen beflügelt
- Kein Setzkasten; integrierter Einsatz notwendig



Harmonisierung und Weiterentwicklung ist auf allen Ebenen notwendig

Dabei kann insb. die staatliche Ebene von den kommunalen Erfahrungen lernen

Hinweis: auch kommunale Doppik

[Quelle: Eigene Darstellung]



| Bertelsmann Stiftung

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Marc Gnädinger

Bertelsmann Stiftung

Tel: 0 52 41 – 81 81 192

E-Mail: marc.gnaedinger@bertelsmann-stiftung.de

www.doppikvergleich.de

www.wegweiser-kommune.de