

**Projekt**  
**"Einführung eines neuen Rechnungswesens  
in der Stadtverwaltung Neumünster"**

---

**Abschlussbericht**  
**(Februar 2005 bis Februar 2009)**

## Dokumenteninformation

**Version:** 1.4

**Stand:** 02. Juli 2009

**Status:** angeschlossen

**Inhalt:** **Abschlussbericht Einführung eines neuen Rechnungswesens  
in der Stadtverwaltung Neumünster**

### Änderungsdokumentation:

Datum	Autor	Status	Beschreibung
22.01.2009	H. Krischel	In Arbeit	Rohentwurf mit Textbausteinen
02.01.2009 bis 23.03.2009	Herr Krüger	In Arbeit	Entwurf, Vervollständigung Anlagen
15.04.2009	H. Krischel	In Arbeit	Hinweise
16.04.2009	Herr Krüger	In Arbeit	Prüfung u. ggf. Übernahme der Hinweise
20.04.2009	Herr Krüger	In Arbeit	Erörterung verbleibender Anregungen mit Herrn Krischel, entsprechende Vervollständigung des Entwurfs
02.07.2009	Herr Krüger Herr Neumann Herr Szislo	Korrekturen direkt eingearbeitet: abgeschlossen	Abstimmung mit den Teilprojekten

## Inhaltsverzeichnis

<b>1 Einführung.....</b>	<b>4</b>
1.1 Ausgangssituation	4
1.2 Zielsetzung	7
1.3 Projektorganisation	8
1.4 Personal- und Sachmittelausstattung des Projektes	10
1.5 Externe Begleitung durch KPMG	11
<b>2 Projektplanung und Steuerung .....</b>	<b>12</b>
2.1 Projektplanung	12
2.2 Projektsteuerung	15
<b>3 Rahmenkonzept.....</b>	<b>16</b>
<b>4 Bilanz/ Vermögensrechnung .....</b>	<b>17</b>
4.1 Inventurrichtlinie	18
4.2 Bewertungsrichtlinie	19
4.3 Durchführung der erstmaligen Erfassung und Bewertung des städtischen Vermögens	21
4.4 Testbilanzen und Folgeinventuren	22
4.5 Quick-Check der Testbilanz zum 01.01.2007 durch KPMG	23
<b>5 Konzeption des Neuen Rechnungswesens .....</b>	<b>24</b>
5.1 Ziele des Neuen Rechnungswesens	24
5.2 Integrierte Struktur für Haushalt und KLR	25
5.3 Grundsätzliche Ausgestaltung der KLR unter besonderer Berücksichtigung der Personalkosten	27
5.4 Einführungskonzept zur Entwicklung der neuen Strukturen in den Fachdiensten	28
5.5 Kennzahlenworkshops der Arbeitsgruppe "Controlling / Berichtswesen / Statistik"	30
5.6 Layout des Haushalts und Musterhaushalt	31
<b>6 Konzept zur Haushaltsplanung / Haushaltsbewirtschaftung .....</b>	<b>32</b>
6.1 Budgetregeln	33
6.2 Konzept zum Haushaltsplanaufstellungsverfahren	35
<b>7 Aufstellung des ersten doppelhaushalts für 2009/2010.....</b>	<b>37</b>
7.1 Festlegung strategischer Ziele für die Stadtverwaltung Neumünster	37
7.2 Haushaltsplanaufstellungsverfahren 2009/2010	38
<b>8 Qualifizierung.....</b>	<b>41</b>
8.1 Qualifizierungskonzept	41
8.2 Durchführung der Qualifizierungsmaßnahmen	42
<b>9 Veränderungsmanagement .....</b>	<b>44</b>
9.1 Interne Maßnahmen zum Veränderungsmanagement	44
9.2 Externe Maßnahmen zum Veränderungsmanagement	46
<b>10 Organisation des Rechnungswesens.....</b>	<b>46</b>
<b>11 Weitere Arbeiten und Ausblick.....</b>	<b>50</b>
11.1 Ausblick	51

# 1 Einführung

## 1.1 Ausgangssituation

Die Ausgangssituation ist geprägt durch die Vorgaben der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (im Folgenden kurz: IMK) und des Landes Schleswig-Holstein sowie durch die spezifischen Rahmenbedingungen der Stadt Neumünster.

### **Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder**

Mitte der neunziger Jahre haben einzelne Kommunen in verschiedenen Bundesländern im Rahmen der bestehenden Experimentierklauseln damit begonnen, ihr kamerales Haushalts- und Rechnungswesen auf ein am Handelsgesetzbuch orientiertes Rechnungswesen umzustellen. Die in den einzelnen Ländern z. T. unterschiedlich verlaufenden Entwicklungen haben die IMK veranlasst, einen möglichst einheitlichen Regelungsrahmen für die Reform des Gemeindehaushaltsrechts zu erarbeiten.

Mit dem Beschluss vom 21. November 2003 zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts hat die IMK wesentliche Standards für den Übergang vom zahlungsorientierten Haushalts- und Rechnungswesen hin zum ressourcenverbrauchsorientierten, doppelischen Rechnungswesen gesetzt.

Der von der IMK beschlossene Leittext „Gemeindehaushaltsverordnung für ein doppelisches Haushalts- und Rechnungswesen“, sowie die ebenfalls beschlossenen Empfehlungen in Bezug auf den Produkt- und Kontenrahmen bildeten die Grundlage für die landesspezifische Ausgestaltung der rechtlichen und inhaltlichen Vorgaben und Empfehlungen für die Kommunen des Landes.

Hierbei bleibt es den einzelnen Bundesländern überlassen, ob sie eine doppelische Buchführung verpflichtend vorschreiben, oder ob sie den Kommunen ein Wahlrecht, alternativ die erweiterte Kameralistik anzuwenden, einräumen.

### **Schleswig-Holstein**

In Bezug auf die seitens der IMK gegebenen Optionen hat sich das für die Neuausrichtung der entsprechenden Regelungen in Schleswig-Holstein zuständige Innenministerium für die Einräumung eines Wahlrechts zwischen erweiterter Kameralistik und Doppik entschieden.

Die für die Doppik erforderlichen Vorgaben wurden durch eine Arbeitsgruppe unter Leitung des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein, der kommunalen Landesverbände, des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein und des Landesrechnungshofes erarbeitet. Den Orientierungsrahmen bildeten hierbei die Regelungen der Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.

Im Einzelnen wurden im Zusammenhang mit der Einführung der doppelten Buchführung folgende Regelwerke erlassen:

- Doppik Einführungsgesetz vom 14.12.2006
- Gesetz zur Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes und der Gemeindeordnung vom 30.06.2008
- Gemeindehaushaltsverordnung Doppik (GemHVO-Doppik) vom 15.08.2007
- Ausführungsanweisung zur GemHVO-Doppik mit Anlagen vom 16.08.2007
- Verwaltungsvorschriften zu Produkt- und Kontenrahmen vom 16.08.2007

### **Neumünster**

Die Stadt Neumünster hat sich bereits in der Vergangenheit aktiv mit den Inhalten des Neuen Steuerungsmodells (im Folgenden kurz: NSM) auseinandergesetzt und dabei einen Schwerpunkt auf die Elemente des Haushalts- und Rechnungswesens gelegt.

Der Grundsatzbeschluss, die Ideen des NSM umzusetzen, wurde auf Empfehlung des "BSL-Gutachtens" im Dezember 1992 getroffen. In den folgenden Jahren wurden einzelne Elemente des NSM aufgegriffen und eingeführt. Hierbei handelt es sich insbesondere um

- den Abbau von Hierarchien im Sinne des Lean-Managements
- erste Schritte in Richtung einer dezentralen Ressourcenverantwortung
- die Budgetierung einzelner Teile des Haushalts und
- einen Produktkatalog, in dem die Verwaltungsleistungen definiert und in Produkte und Leistungen differenziert wurden.

Ferner fand eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema "Zielbezogene Verwaltungssteuerung" statt, allerdings ohne dass konkrete Maßnahmen zu Einführung bzw. Umsetzung entsprechender Konzepte eingeleitet wurden.

Die ersten für das Neue Rechnungswesen maßgeblichen Beschlüsse wurden im Jahr 2004 durch die Ratsversammlung gefasst. Diese Beschlüsse sahen die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (im Folgenden kurz: KLR) und die der Doppik in einem inhaltlich noch nicht so engen Zusammenhang. Mit dem Beschluss, auf doppelte Buchführung umzustellen, wurde das den Kommunen seitens des Landes Schleswig-Holstein eingeräumte Wahlrecht ausgeübt.

Der Beschluss, flächendeckend eine KLR einzuführen, resultierte aus dem Auftrag bezogen auf das Gebäudemanagement, eine KLR einzurichten, um Informationen zur Kalkulation interner Mieten zu liefern, die einen Vergleich mit externen Anbietern ermöglichen. Die Arbeit an der flächendeckenden Einführung der KLR wurde auf Basis des Beschlusses vom April 2004 noch im gleichen Jahr aufgenommen.

Unter Berücksichtigung der mit dem IMK-Beschluss vom 21. November 2003 zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts verfolgten Zielsetzung bot sich die Integration von KLR und Doppik in einem Rechnungswesen an. Um eine aus Zielen abgeleitete, an Wirkungen und Ergebnissen (Outcome bzw. Output) orientierte Steuerung der Verwaltung unter Berücksichtigung des gesamten Ressourcenverbrauchs und der intergenerativen Gerechtigkeit zu erreichen, war es zwingend erforderlich, dass neben der Doppik, die den Ressourcenverbrauch vollständig und periodengerecht abbildet, die KLR als das Instrument zu installieren ist, mit dessen Hilfe sich der Ressourcenverbrauch dem Output des Verwaltungshandelns zuordnen lässt.

Neben diesen inhaltlichen Aspekten sprachen auch technische und organisatorische Gründe für ein integriertes Einführungsprojekt, für das sich die Ratsversammlung am 16.11.2004 entschieden hat.

Als vorteilhaft erwies sich hierbei, dass Vertreter der Stadt Neumünster an der o. g. Arbeitsgruppe des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein beteiligt waren. Dies ermöglichte, gerade in einer Phase, in der Vorgaben seitens des Landes z. T. noch ausstanden bzw. parallel erarbeitet wurden, einen intensiven und wechselseitigen Informationsfluss zum Innenministerium, so dass die Stadt Neumünster frühzeitig über alle wesentlichen Entscheidungen informiert war.

Zur Unterstützung des Rechnungswesens bedient sich die Stadt Neumünster seit dem Jahr 2002 des zertifizierten IT-Finanzverfahrens der H&H Datenverarbeitungs- und Beratungsgesellschaft mbH (im Folgenden kurz: H&H). Mit Hilfe der Programm-Module Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (im Folgenden kurz: HKR), Kommunale Vermögensverwaltung (im Folgenden kurz: KVV) sowie KLR wurden die betreffenden Komponenten des neuen Rechnungswesens erfasst, gepflegt und dargestellt.

#### Anlagen:

- 1.1.1. Beschluss zur Einführung der KLR bei der Stadt Neumünster (DS 0329/2003 vom 27.04.2004)
- 1.1.2. Beschluss zur Einführung der doppischen Buchführung für die Verwaltung der Stadt Neumünster (AN 0071/2003)
- 1.1.3. Beschluss zur Einführung eines neuen Rechnungswesens bei der Stadt Neumünster (DS 0503/2003 vom 16.11.2004)

## 1.2 Zielsetzung

Mit der Einführung eines neuen Rechnungswesens verfolgt die Stadt Neumünster im Wesentlichen das Ziel einer effizienteren und effektiveren Erledigung ihrer Aufgaben.

Zu diesem Zweck wurden im Rahmen des Projektes die verschiedenen Reformelemente konzeptionell so entwickelt, dass sie die Grundlagen für ein in sich schlüssiges Planungs- und Steuerungssystem bilden. Von besonderer Bedeutung sind hierbei:

- die vollständige und produktbezogene Darstellung der Verwaltungsleistungen und des mit ihrer Erstellung verbundenen Ressourceneinsatzes,
- die Möglichkeit der Ergänzung dieser Informationen durch Kennzahlen über die Menge, Qualität und Wirkung von Verwaltungsleistungen,
- die Verankerung dieser Informationen im Produkthaushalt und deren Verknüpfung mit Budgets zur Unterstützung der dezentralen Ressourcenverantwortung sowie
- die Möglichkeit der unterjährigen Nutzung dieser Informationen, z. B. durch entsprechende Auswertungen oder durch ein entsprechend ausgestaltetes Berichtswesen zur Unterstützung der verwaltungsinternen Steuerung und der Berichterstattung gegenüber Verwaltungsleitung und Politik.

Inhaltlich wurde damit das Ziel verfolgt, die Datengrundlage und damit die Transparenz zu schaffen, die notwendig ist, um eine konsequentere Ausrichtung von Planungen und Entscheidungen in Verwaltung und Politik an wirtschaftlichen Informationen und Erwägungen zu ermöglichen.

### **Dies erforderte insbesondere:**

- die Ablösung der liquiditätsorientierten Planung und Steuerung von Organisationseinheiten durch die ressourcenverbrauchsorientierte Planung und Steuerung von Aufgabenbereichen,
- die Weiterentwicklung der bereits vorhandenen Reformansätze und deren Einbindung in den Prozess der Haushaltsplanung und –bewirtschaftung sowie
- die Weiterentwicklung des bisherigen Finanzsoftwareverfahrens zu einem doppelkäftigen System (inkl. Vermögensrechnung, Geschäfts- u. Finanzbuchhaltung, doppischer Haushaltsplanung und –bewirtschaftung sowie KLR).

Als Zeitziel für die Aufnahme des Echtbetriebes war der 01.01.2009 definiert. Dementsprechend war der Projektzeitraum bis Ende 2008 festgelegt.

Außerhalb des so definierten Projektzeitraumes waren im Anschluss bzw. im weiteren Verlauf Arbeiten zum Abschlussbericht, zur Eröffnungsbilanz und zur Jahresrechnung vorgesehen.

### 1.3 Projektorganisation

Die Stadt Neumünster hat sich zur Bewältigung der bevorstehenden Aufgabe für eine Projektorganisation entscheiden. Die erforderlichen organisatorischen Maßnahmen wurden auf der Grundlage des Ratsbeschlusses vom 16.11.2004 umgesetzt. Hierzu zählen insbesondere Festlegungen in Bezug auf die Wahrnehmung der Aufgaben, die Etablierung der notwendigen Projektgremien, deren personelle Besetzung, die hinreichende Freistellung der erforderlichen Mitarbeiter/innen für das Projekt bzw. die vorübergehende Schaffung zusätzlicher Stellen sowie die Bereitstellung des erforderlichen Budgets.

Von ausschlaggebender Bedeutung waren hierbei insbesondere die folgenden Aspekte:

- Die Organisation des Projektes erfolgte außerhalb der "Linie" durch direkt Anbindung beim Oberbürgermeister. Der Oberbürgermeister, die Stadträte bzw. Sachgebietsleitungen sowie die Fachbereichsleitungen waren direkt in das Lenkungsgremium eingebunden.
- Die Aufgaben und die Projektarbeit wurden im Wesentlichen durch die Beschäftigten der Stadtverwaltung Neumünster koordiniert und vorangetrieben. Unmittelbar in die Projektarbeit eingebunden waren im Verlauf des Projektes insgesamt 10 Mitarbeiter/innen (7 Planstellen). Ergänzt wurde das Team regelmäßig durch Anwärter/innen bzw. Auszubildende. Die Projektgruppe wurde je nach Bedarf durch die Mitarbeit der Kolleginnen und Kollegen aus den Fachbereichen und Fachdiensten unterstützt.
- Die Mitarbeiter/innen der Stadt Neumünster wurden bei der Projektarbeit im Sinne eines Coachingansatzes von einem externen Berater (KPMG) unterstützt.
- Mit der Umstellung auf das Neue Rechnungswesen waren neue Anforderungen an die bereits eingesetzte IT-Lösung des Softwareherstellers H&H verbunden. Diese Veränderungen machten eine zusätzliche Betreuung durch H&H erforderlich, die sich z. B. auf die vernetzte Informationsverarbeitung der einzelnen Module (HKR, KVV und KLR), auf die bedarfsorientierte Weiterentwicklung einzelner Module, die Anpassungen des Programms an gesetzliche Regelungen, die Vornahme der erforderlichen Einstellungen, die Unterstützung und Beratung der Verwaltungsangehörigen sowie deren Schulung am System bezogen.

Um die einzelnen Teilaufgaben systematisch, aufeinander abgestimmt und innerhalb des definierten Zeitraumes umsetzen zu können, wurde in der Organisationsverfügung des Oberbürgermeisters vom 03.01.2005 eine zweckmäßige Aufbau- und Ablauforganisation festgelegt. Die Aufbauorganisation umfasste insgesamt drei Ebenen und entsprach damit einer in der Praxis vielfach bewährten Struktur:

Die **Projektleitungsgruppe** (im Folgenden kurz: PLG) bestand aus dem Oberbürgermeister, den drei Sachgebietsleitern, den Fachbereichsleitungen, dem Fachdienstleiter "Haushalt und Finanzen", dem Leiter der Wirtschaftsagentur, dem Referenten für Öffentlichkeitsarbeit und je einem Vertreter von Personalrat und Rechnungsprüfung sowie der Gleichstellungsbeauftragten.

Das Projekt wurde somit von Beginn an durch den Personalrat, die Gleichstellungsbeauftragte und den Fachdienst Rechnungsprüfung begleitet.

Die Einbindung der wesentlichen Entscheidungsträger stellte sicher, dass sich die im Rahmen des Projektes getroffenen Entscheidungen im Einklang mit einer Gesamtstrategie für die Stadt Neumünster befanden und dass sie über den erforderlichen breiten Rückhalt verfügte.

Die **Projektgruppe** setzte sich aus der **Projektleitung** sowie den **zwei Teilprojekten** "Einführung der Doppik" und "Einführung der KLR" zusammen.

Der Projektleitung und den Teilprojektleitungen oblag die interne Steuerung des Projektes.

Die Projektgruppe insgesamt war verantwortlich für die Entwicklung von Grundsätzen in Bezug auf die Ausgestaltung des neuen Rechnungswesens, dessen Konzeption, den Entwurf von Umsetzungsrichtlinien in den Organisationseinheiten, die Erstellung und Fortschreibung einer auf obigen Ergebnissen basierenden Projektplanung und die sukzessive Einführung des neuen Rechnungswesens in den Organisationseinheiten.

Zwischen dem Oberbürgermeister und der Projektleitung wurde am 07.07.2005 eine **Zielvereinbarung** getroffen, in der neben den formellen und materiellen Rahmenbedingungen insbesondere die Zuständigkeit und Verantwortung der Projektleitung nebst Kompetenzen und Ressourcen geregelt waren.

Im Rahmen der Ausführung bestimmter Aufgaben konnte die Projektgruppe in Abstimmung mit der betroffenen Leitung auf die Kolleginnen und Kollegen der Fachbereiche und -dienste zurückgreifen und diese so in die Projektarbeit einbinden.

#### Anlagen:

- 1.3.1. Organisationsverfügung vom 03.01.2005
- 1.3.2. Zielvereinbarung vom 07.07.2005

## 1.4 Personal- und Sachmittelausstattung des Projektes

Gemäß Beschluss der Ratsversammlung vom 16.11.2004 wurden für den Projektzeitraum Personalkapazitäten in einem Umfang von 7 Planstellen zur Verfügung gestellt. Diese Kapazitäten waren stellenplanneutral zu schaffen. Das bereits existente Projekt zur Einführung der KLR wurde integriert. Der Rest des Teams wurde aus geeigneten und interessierten Mitarbeitern/innen rekrutiert.

Das Projektteam hat im Februar 2005 die Arbeit aufgenommen. Nachdem zunächst auf eine halbe Stelle für Projektassistenz verzichtet werden konnte, wurden die o. a. Personalkapazitäten seit Anfang 2007 vollumfänglich in Anspruch genommen, wodurch Kapazitätsengpässen in der KLR begegnet wurde.

Überschlägig entspricht dies einem Volumen von ca. 1,6 Mio. € Personalkosten für die freigestellten Mitarbeiter/innen.

An Sachmitteln wurden insgesamt 1,3 Mio. € zur Verfügung gestellt – und zwar:

- für externe Beratung: 195.000,00 €  
die tatsächliche Inanspruchnahme erfolgte zu ca. 50 %
- für externe Unterstützung bei Vermögenserfassung und Bewertung: 900.000,00 €  
die tatsächliche Inanspruchnahme erfolgte zu ca. 50 %
- für Qualifizierung des Personals: 100.000,00 €  
die tatsächliche Inanspruchnahme erfolgte zu ca. 20 %
- für sonstige Sachkosten: 105.000,00 €  
die tatsächliche Inanspruchnahme erfolgte zu ca. 60 %

Hinsichtlich der zur Verfügung gestellten Sachmittel ist also festzustellen, dass diese nicht vollumfänglich in Anspruch genommen werden mussten. Von den genannten 1,3 Mio. € wurden lediglich ca. 600.000,00 € beansprucht.

Ursächlich ist in erster Linie, dass sowohl die Vermögenserfassung und Bewertung als auch die Qualifizierung entgegen ursprünglicher Annahmen überwiegend mit eigenem Personal erfolgt ist.

Erkennbare Folgekosten des Projektes sind für 2009 / 2010 im Teilplan 11108 "Finanzverwaltung und Steuerungsunterstützung" veranschlagt. Dies sind Aufwendungen für die Schnittstellenprogrammierung zu TDS (D-Lohn) und Lämmerzahl (zusammen ca. 16.000,00 €) sowie Aufwendungen für weitere Beratungsleistungen durch KPMG (Abschlussbericht, Eröffnungsbilanz und Jahresrechnung – veranschlagt sind insgesamt 20.000,00- €).

### Anlage:

#### 1.4.1. Auswertung Projektkosten

## 1.5 Externe Begleitung durch KPMG

Der Beschluss der Ratsversammlung vom 16.11.2004 sah eine externe Begleitung des Projektes vor. Die Auswahl des Beraters erfolgte im Rahmen einer Vergabe nach der VOF. An der öffentlichen Ausschreibung beteiligten sich 21 Unternehmen. Von diesen wurden 5 zur Abgabe eines Angebots aufgefordert. Den Zuschlag erhielt KPMG mit dem Angebot vom 23.05.2005.

Die Vergabeentscheidung traf der Finanz- und Wirtschaftsförderungsausschuss im Umlaufverfahren am 20.06.2005.

Der Vertrag wurde am 02.08.2005 geschlossen.

Die im Rahmen der Projektbegleitung seitens KPMG zu erbringenden Leistungen bezogen sich im Wesentlichen auf die Unterstützung der Projektgruppe bei:

- der Projektplanung und -steuerung, inklusive der Erarbeitung eines Rahmenkonzeptes,
- der Erfassung und Bewertung des Vermögens und der Schulden und der Erstellung der Eröffnungsbilanz,
- der Konzeption des Neuen Rechnungswesens einschließlich der integrierten KLR,
- der konzeptionellen Vorbereitung der Haushaltsplanung unter Berücksichtigung strategischer Zielvorgaben durch den Stadtvorstand,
- der Organisation des Rechnungswesens,
- der Erarbeitung eines Qualifizierungskonzeptes und bei
- der Vermittlung einzelner Inhalte insbesondere für die Zielgruppen "Verwaltungsleitung" und "Politik".

Die Unterstützung erfolgte dabei in erster Linie im Rahmen des vereinbarten Coachingansatzes. Einzelheiten zur konkreten Ausgestaltung dieses Coachings wurden der PLG in der Auftaktveranstaltung am 04.07.2005 vorgestellt.

In unmittelbarem Zusammenhang mit dem Projekt ergibt sich auch für 2009 bzw. 2010 noch Beratungsbedarf, der im Rahmen des o. a. Auftrages wahrgenommen wird. Im Einzelnen betrifft dies die Eröffnungsbilanz und die Jahresrechnung.

### Anlagen:

- 1.5.1. Foliensatz zur Auftaktveranstaltung am 04.07.2005 in der PLG
- 1.5.2. Tätigkeitsnachweis von KPMG: Projektübersicht 2005-2009

## 2 Projektplanung und Steuerung

Die Aufgabe des Projektmanagements lag von Beginn an in der Verantwortung der Projektleitung der Stadt Neumünster. Sie bezog sich im Wesentlichen auf die Planung, Koordination, Organisation, Dokumentation und Kommunikation des Gesamtprojektes und umfasste damit alle inhaltlichen, finanziellen, technischen, organisatorischen, personellen und zeitlichen Aspekte auf Gesamtprojektebene.

Bei der Projektplanung wurden die folgenden Aufgaben wahrgenommen:

- **Projektstrukturplanung:**  
Strukturierung des Projektes in einzelne Projektphasen und Arbeitsbereiche, unter denen zwischen Arbeitspaketen mit Einzelaufgaben und ggf. Detailplänen unterschieden wurde.
- **Projekttaufplanung:**  
Festlegung der zeitlichen Abfolge und Dauer der Arbeitspakete (geordnet nach Projektphasen und Arbeitsbereichen) sowie ggf. Detailpläne (z. B. Durchführung Inventur, Schulungsplan etc.).
- **Kapazitätsplanung:**  
Schätzung, welche Kapazitäten innerhalb der Projektgruppe durch welche Aufgaben gebunden werden, und Abgleich, welche Kapazität in welchem Zeitraum zur Verfügung steht.

Die Projektplanung, insbesondere der konkrete Roll-Out in Bezug auf die Einführung der KLR in den Fachdiensten, wurde im Dezember 2005 in der PLG bekannt gegeben. Eine erste Fortschreibung unter Berücksichtigung von Erfahrungen auch hinsichtlich der Belastung der Fachdienste durch Workshops etc. erfolgte Mitte 2006. Diese Fortschreibung führte zu mehr Planungssicherheit für den verbleibenden Projektzeitraum. Eine zweite Fortschreibung erfolgte im Mai 2007, eine letzte im September 2008.

### 2.1 Projektplanung

In Bezug auf die Projektplanung bestand das Ziel zunächst darin, die Grundlagen für ein integriertes, professionelles Projektmanagement zu schaffen.

Die Idee, die Projektplanung mit Hilfe von "MS Project" abzubilden, wurde weitgehend verworfen, da sich die Software als zu komplex erwiesen hat. Lediglich bei der konkreten Ablaufplanung und Kapazitätsplanung zur Durchführung der Inventur in den Fachdiensten und Organisationseinheiten kam "MS Project" zum Einsatz. Im Übrigen wurde die Projektplanung mit Hilfe von "Excel" abgebildet.

Entsprechend des unter Punkt 1.5 beschriebenen Auftrags hat KPMG die Mitglieder der Projektgruppe im Bereich der Projektplanung wie folgt unterstützt:

- Identifikation der mit der Einführung des Neuen Rechnungswesens verbundenen Ziele,
- Festlegungen in Bezug auf die grundlegende Umsetzungsstrategie und die Frage, auf Grundlage welcher Daten der erste doppische Haushalt ermittelt werden soll,
- Definition der zu erzielenden Ergebnisse,
- Ableitung der sich daraus im Einzelnen ergebenden Arbeitspakete unter Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten und Rahmenbedingungen der Stadt Neumünster,
- Ausarbeitung des Projektstrukturplans (Arbeitsschritte, deren realistische Dauer und logische Abfolge),
- Definition von Meilensteinen (Terminen), zu denen für das Projekt kritische Ergebnisse fertig gestellt sein müssen,
- Zuordnung der Arbeitsinhalte zu den verschiedenen Projektbeteiligten unter Berücksichtigung der wechselseitigen Abhängigkeiten,
- Schätzung des personellen Ressourcenbedarfs (je Arbeitspaket) und des damit verbundenen Projektaufwandes und der Zuordnung der Ressourcen zu den Arbeitspaketen,
- Darstellung der Ablaufplanung (in Form einer Excel-Übersicht).

#### Details zur **Projektstrukturplanung**:

Im Rahmen der Projektstrukturplanung wurde zwischen den folgenden **Projektphasen** unterschieden:

- Konzeption
- Umsetzung
- Testbetrieb
- Echtbetrieb

Diese wiederum wurden in einzelne **Arbeitsbereiche** untergliedert:

- Projektmanagement
- Veränderungsmanagement (Qualifikation und Kommunikation)
- Eröffnungsbilanz und Anlagenrechnung
- KLR (inklusive Überleitung)
- Organisation des Rechnungswesens
- Haushaltsaufstellung (inklusive ~Bewirtschaftung)
- Jahresabschluss

Unterhalb dieser Arbeitsbereiche wurden zunächst 73 **Arbeitspakete** identifiziert, die wiederum in einzelne **Aufgaben** untergliedert wurden.

### Details zur Projektablaufplanung:

Basierend auf den in der Strukturplanung definierten Arbeitsbereichen und Arbeitspaketen wurden prozessbedingt erforderliche Abfolgen festgelegt und die erforderlichen Zeiträume geschätzt bzw. anhand der Kapazitätsplanung berechnet.

Zu den Arbeitspaketen "Einführung der KLR" und "Durchführung der Inventuren in den Fachdiensten bzw. Einrichtungen" wurden detailliertere Ablaufplanungen entwickelt.

### Details zur Projektkapazitätsplanung:

Zu einzelnen Arbeitspaketen wurde im Wege einer Schätzung angegeben, in welchem Maße dabei die Kapazitäten der Projektmitglieder gemessen an deren Arbeitszeit gebunden werden. Bei den o. a. Detailplanungen wurde ein Musterprozess definiert, die Kapazitäten anhand dieses Musterprozesses geschätzt und im Anschluss eine Berechnung bezogen auf die gesamte Roll-Out-Planung vorgenommen. Die Ablaufplanung wurde sodann mit den verfügbaren Kapazitäten abgestimmt.

Im Ergebnis entstand auf diese Weise ein umfassender Projektablaufplan. Dieser Projektablaufplan wurde 2006, 2007 und 2008 fortgeschrieben und jeweils der PLG vorgestellt.

Den Anlagen sind die ursprüngliche Planung ebenso wie die verschiedenen Anpassungen der Planung an den Projektverlauf zu entnehmen. Diese Anpassungen ergaben sich neben der Ergänzung oder dem Wegfall einzelner Arbeitspakete vor allem durch eine geänderte zeitliche Planung.

### Anlagen:

- 2.1.1. Projektplanung Stand: 2005 (Basisplanung)
- 2.1.2. 1. Fortschreibung Projektplanung 2006
- 2.1.3. 2. Fortschreibung Projektplanung 2007
- 2.1.4. 3. Fortschreibung Projektplanung 2008

## 2.2 Projektsteuerung

Die für die Projektsteuerung zu ergreifenden Maßnahmen und die im Projekt einzuhaltenden Konventionen wurden – soweit sie nicht durch die Organisationsverfügung vorgegeben waren – innerhalb der Projektgruppe festgelegt.

Die Projektleitung erstattete den Projektlenkungsgremien wie folgt Bericht:

- der PLG jeweils am ersten Montag eines jeden Monats im Rahmen der Sitzungen des Stadtvorstandes. Die Sitzungen wurden jeweils protokolliert. Beschlüsse, die die PLG im Rahmen des Projektes gefasst hat, wurden mittels Beschlussvorlagen vorbereitet und dokumentiert.
- dem Finanz- und Wirtschaftsförderungsausschuss jeweils zum Quartal. Zunächst erfolgte eine mündliche Berichterstattung, deren Inhalte jeweils als Vermerk dokumentiert sind. Das Protokoll weist dazu in der Regel lediglich die Kenntnisnahme durch den Ausschuss aus. Ab September 2006 wurde jeweils eine schriftliche Mitteilungsvorlage eingebracht, so dass die Berichterstattung auf diesem Wege dokumentiert ist.

Zur projektinternen Kommunikation fand zunächst wöchentlich, später 14-tägig, ein "Briefing" statt, in dem die Mitglieder der Projektgruppe einander und die Teilprojekt- bzw. Projektleitung über die aktuellen Sachstände informierten.

KPMG hat die Projektleitung während der Projektlaufzeit durch

- die Evaluation des Arbeitsfortschrittes inkl. der Feststellung von Abweichungen zum Projektplan sowie durch
- Vorschläge und die Erörterung von ggf. einzuleitenden Maßnahmen zur Gegensteuerung bei festgestellten Abweichungen

unterstützt. Dazu fanden regelmäßig Workshops mit der Projektleitung, den Teilprojektleitern und dem Projektleiter seitens KPMG statt. Die Ergebnisse wurden protokolliert. Zu erledigende Aufgaben wurden anhand von To-Do-Listen zugewiesen, terminiert und hins. der Erledigung kontrolliert.

KPMG hat die Mitglieder der Projektgruppe insbesondere bei der Erarbeitung einer praktikablen Dokumentationsstruktur, die während des Projektes von allen Beteiligten einzuhalten war, unterstützt und mit Vorschlägen zu Formatvorgaben und Mustern für bestimmte Dokumente (z. B. Konzepte, Protokolle, To-Do-Listen) eine einheitliche, nachvollziehbare Dokumentation des Projektes vorbereitet.

Die intern vereinbarte Dokumentationsstruktur (zentrale Ablage mit definierter Ordner- und Unterordnerstruktur) wurde bis zum Ende des Projektes auf den endgültigen Stand fortgeschrieben. Die Struktur der Datei- und Schriftgutablage ist als Anlage beigefügt.

### Anlagen:

#### 2.2.1. Struktur der Datei- und Schriftgutablage

### 3 Rahmenkonzept

Die vorgenannten Beschlüsse zur Einführung des Neuen Rechnungswesens haben allenfalls eine generelle Zielsetzung vorgegeben, so dass es unabdingbar war, den Projektauftrag näher zu beschreiben. Daher war es erforderlich, die Hintergründe, die Zielsetzung und die Rahmenbedingungen des Projektes zu konkretisieren sowie die Komponenten des Neuen Rechnungswesens unter Berücksichtigung des integrativen Ansatzes in einem Rahmenkonzept zu beschreiben. Wesentliche Inhalte des Rahmenkonzept sind:

- eine knappe Darstellung der **Gründe für die Reform des Rechnungswesens**: Dabei wurden die ausschlaggebenden Überlegungen kurz skizziert, um sie quasi in Erinnerung zu rufen. Da die Entscheidung zur Einführung des Neuen Rechnungswesens bereits getroffen war, wurde auf eine Diskussion dieser Gründe bewusst verzichtet.
- eine ausführliche Beschreibung der **Ausgangslage**, insbesondere der **Entwicklung in Neumünster**: Dadurch wurde es den Adressaten ermöglicht, das Projekt im Kontext mit dem Reformprozess um das NSM einzuordnen.
- die Darstellung der **Projektziele** und eine **Abgrenzung** zu den Inhalten und Aufgaben, die erst in der weiteren Entwicklung in Folge des Projektes realisiert werden können: Diese Konkretisierung war unabdingbar, um sowohl für die Auftraggeber als auch für die Projektgruppe und letztendlich auch die Nutzer des Neuen Rechnungswesens Klarheit dahingehend zu schaffen, was konkret im Rahmen des Projektes erreicht werden sollte, und somit die Erwartungen auf realisierbare Ziele zu beschränken.
- die Beschreibung der **Rahmenbedingungen** des Projektes, der **Erfolgs- und Risikofaktoren** sowie der **Schnittstellen** zu anderen Vorhaben und Aufgabenbereichen, insbesondere zu den mit dem Projekt besonders eng verknüpften Aufgaben des Berichtswesens und des Controllings.
- erste Ausführungen zu den Anforderungen an das **Veränderungsmanagement** hinsichtlich **Kommunikation** und **Qualifizierung**.
- eine Darstellung der einzelnen **Komponenten des Neuen Rechnungswesens** unter Darlegung der ausschlaggebenden Gründe für den im Projekt verfolgten integrativen Ansatz.

Dieses Dokument bildete somit den verbindlichen Rahmen für die Arbeit der Projektgruppe und ermöglichte die Einordnung einzelner Arbeitsschritte in den Gesamtprozess. Das Rahmenkonzept wurde am 24. Oktober 2005 durch die PLG einstimmig beschlossen. Im Anschluss wurde das Rahmenkonzept mit einem Grußwort des Oberbürgermeisters versehen den Mitarbeiter/innen der Stadtverwaltung über das Intranet bekannt gegeben und zugänglich gemacht.

#### Anlagen:

- 3.1. Rahmenkonzept in der Fassung vom 24.10.2005
- 3.2. Foliensatz zur Präsentation des Rahmenkonzeptes in der PLG am 24.10.2005

## 4 Bilanz/ Vermögensrechnung

Ein Ziel der Reform des kommunalen Rechnungswesens liegt in der vollständigen Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens als Voraussetzung dafür, die Veränderungen im Vermögensbestand aufzuzeigen und somit den Ressourcenverbrauch als relevantes Kriterium bei der Steuerung des Verwaltungshandelns berücksichtigen zu können.

Die Aufgabe des Projektes bestand in diesem Zusammenhang darin, eine allen inhaltlichen, strukturellen und organisatorischen Anforderungen entsprechende Eröffnungsbilanz vorzubereiten. Gleichzeitig wurden die Anlagenrechnung im laufenden Betrieb etabliert und die konzeptionellen Grundlagen für die Folgebilanzen entwickelt.

Im Bereich der Kostenrechnenden Einrichtungen lagen bei der Stadt Neumünster bereits Erfahrungen und Ergebnisse in Bezug auf das Anlagevermögen vor. Gem. § 55 Abs. 5 GemHVO-Doppik konnten diese Ergebnisse übernommen werden.

Die bereits eingesetzte Software bot über das Modul KVV ("Kommunale Vermögensverwaltung") die Möglichkeit, die erhobenen Werte unmittelbar aufzunehmen, zu verarbeiten und zu pflegen.

Erschwert wurden die mit der Vorbereitung auf die Eröffnungsbilanz verbundenen Aufgaben dadurch, dass seitens des Landes Schleswig-Holstein zu Beginn des Projektes noch keine diesbezüglichen Vorgaben in Form von Festlegungen, Richtlinien oder Leitfäden (z. B. Erhebungsbögen, Bewertungsrichtlinien etc.) vorlagen.

Seitens der kommunalen Landesverbände Schleswig-Holsteins wurde der "**Innovationsring Neues Kommunales Rechnungswesen Schleswig-Holstein**" (im Folgenden kurz: Innovationsring NKR-SH) initiiert. Dieses Selbsthilfeprojekt der Kommunen wurde gegründet, um den zahlreichen Umstellungsprojekten in den schleswig-holsteinischen Kommunen hinsichtlich des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (NKR) Rechnung zu tragen. An dem Projekt beteiligen sich Mitglieder aller kommunalen Landesverbände Schleswig-Holsteins. Unter dem Dach einer koordinierenden Geschäftsstelle wurden von Vertretern der Gemeinden und Kreise Handlungsempfehlungen zu diversen Themenfeldern um das neue Rechnungswesen entwickelt. Die Stadt Neumünster hat sich in der zu dem Thema "Vermögenserfassung und Bewertung" gebildeten Arbeitsgruppe engagiert und insbesondere in Bezug auf die Handlungsempfehlungen für eine Inventurrichtlinie und die Fortschreibung der AfA-Tabelle maßgeblich zum Ergebnis beigetragen.

Im Sinne des unter Punkt 1.5 genannten Auftrags hat KPMG die Mitglieder der Projektgruppe insbesondere unterstützt

- bei der Erarbeitung der erforderlichen, konzeptionellen Regelungen in Form einer Inventur- und einer Bewertungsrichtlinie,
- bei der Beantwortung spezieller Fragen im Rahmen der Inventur und der Bewertungen und
- durch eine Qualitätssicherung der Ergebnisse auf der Grundlage der Testbilanz zum 01.01.2007.

Im Ergebnis ist die Eröffnungsbilanz bestmöglich vorbereitet. Nach Abschluss der Jahresrechnung 2008 wird die Eröffnungsbilanz erstellt.

## 4.1 Inventurrichtlinie

Die Inventurrichtlinie beschreibt die Grundlagen zur Durchführung der Erst-Inventur bei der Stadtverwaltung Neumünster. Nach dieser Richtlinie soll die periodische Erfassung und Bewertung des Vermögens, der Verbindlichkeiten, der Rückstellungen, des sonstigen Vermögens und der sonstigen finanziellen Verpflichtungen einheitlich, entsprechend der Bilanzierungs- und Bewertungsrichtlinie der Stadt Neumünster, erfolgen. Das aufzustellende Inventar muss dabei sowohl eine Ordnungsfunktion als auch eine Wertermittlungsfunktion erfüllen.

Aufgrund der im Inventar erfassten und bewerteten Vermögensgegenstände, der Verbindlichkeiten, der Rückstellungen, des sonstigen Vermögens und der sonstigen finanziellen Verpflichtungen soll in der daraus abgeleiteten Bilanz ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage der Stadt Neumünster zum Bilanzstichtag dargestellt werden.

Die erarbeitete Inventurrichtlinie regelt neben grundsätzlichen Ausführungen zu Inventur und Inventurverfahren insbesondere:

- die Inventurplanung (unter Vorgabe von Mustern für einen Zeitplan, einen Sachplan und einen Personalplan),
- die konkrete Durchführung der Inventur (unter Vorgabe von Mustern für Zähllisten),
- den Umfang der Inventur,
- die Aufstellung des Inventars (unter Vorgabe von Mustern für eine Inventarliste) und
- die Aufbewahrung der Unterlagen.

Die Inventurrichtlinie wurde - zusammen mit dem Rahmenkonzept (siehe Ziffer 3) und der Bewertungsrichtlinie (siehe Ziffer 4.2) - am 24.10.2005 durch die PLG beschlossen. Diese Fassung der Inventurrichtlinie wurde vom Innovationsring NKR-SH in weiten Teilen als Muster in die entsprechende Handlungsempfehlung übernommen.

Nach ersten Erfahrungen mit der praktischen Durchführung der Inventuren und der Vorlage gesetzlicher Regelungen war die Inventurrichtlinie anzupassen bzw. fortzuschreiben.

Da sich das Verfahren bei der Durchführung von Folgeinventuren maßgeblich von dem bei der Erst-Inventur unterscheidet, bietet sich an, auch bei der Inventurrichtlinie zwischen Erst- und Folgeinventur zu differenzieren. Eine Richtlinie für die Folgeinventuren wird derzeit erstellt.

### Anlagen:

4.1.1. Inventurrichtlinie in der Fassung vom 06.12.2005

4.1.2. Inventurrichtlinie in der Fassung vom 07.03.2008 (inklusive Muster) -aktueller Stand

## 4.2 Bewertungsrichtlinie

Im Rahmen der Umstellung des Rechnungswesens der Stadt Neumünster auf die Doppik ist es für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz erforderlich, das gesamte Vermögen, die Forderungen und Verbindlichkeiten der Stadt zu erfassen und zu bewerten. Ziel ist dabei die Darstellung der tatsächlichen Vermögenssituation der Stadt Neumünster zum Stichtag der Eröffnungsbilanz.

Die Bewertungsrichtlinie definiert die dabei anzuwendenden Grundsätze und Bewertungsverfahren, um einerseits eine einheitliche Bewertung und andererseits deren Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten.

Obwohl die entsprechenden offiziellen Regelungen des Landes noch nicht vorlagen, musste bereits frühzeitig mit den Tätigkeiten zur Vermögenserfassung und -bewertung begonnen werden, da eine rechtzeitige Fertigstellung ansonsten aufgrund des Aufgabenumfanges nicht gesichert war. Beabsichtigt war, die einzelnen Bewertungsvorschriften so zu fassen, dass sie mit den zukünftigen Regelungen des doppelischen Haushaltsrechts konform gehen. Vor diesem Hintergrund orientierte sich die Projektgruppe an der Handlungsempfehlung des Innovationsrings NKR-SH, auf die die Bewertungsrichtlinie weitgehend verweisen konnte und die als Anlage zu der Richtlinie integriert wurde.

Inhalte der Bewertungsrichtlinie sind:

- Grundsätze der Bewertung,
- Beschreibung der angewandten Bewertungs- und Vereinfachungsverfahren,
- Detailregelungen zur Bewertung einzelner Vermögensarten,
- Detailregelungen zu den Finanzanlagen, dem Umlaufvermögen, den aktiven Rechnungsabgrenzungsposten, zum Eigenkapital, zu den Sonderposten und Rückstellungen sowie zu den Verbindlichkeiten und den passiven Rechnungsabgrenzungsposten.

Die Bewertung erfolgt in Schleswig-Holstein nach Anschaffungs- und Herstellungswerten. Da diese oftmals nicht bekannt sind oder sie sich nur mit erheblichem Aufwand ermitteln lassen, können gem. § 55 Abs. 2 GemHVO-Doppik für die erstmalige Bewertung unter bestimmten Bedingungen auch Erfahrungswerte herangezogen werden. So wurden z. B. Gebäude nach dem Sachwertverfahren bewertet, für die Bewertung von Grundstücken wurden Bodenrichtwerte oder Vergleichswerte herangezogen und Straßen wurden unter Berücksichtigung des aktuellen Zustandes und eines fiktiven Baujahres mit pauschalen Herstellungskosten bewertet. Die jeweils zur Anwendung kommenden Verfahren sind in der Bewertungsrichtlinie detailliert beschrieben.

Die Bewertung des Anlagevermögens im Bereich der Kostenrechnenden Einrichtungen wurde gem. § 55 Abs. 5 GemHVO-Doppik übernommen.

Als Vereinfachungsverfahren gem. § 37 Abs. 2 GemHVO-Doppik kam die Bildung von Festwerten zur Anwendung. Festwerte für vergleichbare Inventargüter sind zulässig, wenn sie regelmäßig ersetzt werden, ihr Gesamtwert für die Gemeinde von nachrangiger Bedeutung ist und sofern ihr Bestand in seiner Größe, seinem Wert und seiner Zusammensetzung nur geringen Veränderungen unterliegt. In derartigen Fällen kann auf eine Einzelerfassung dieser Inventargüter verzichtet werden. Die Inventargüter werden im Bestand erfasst und als Festwert bewertet. Sie gelten zu 50 % als abgeschrieben. Ersatzbeschaffungen werden im laufenden Jahr als Aufwand gebucht. Alle 3 Jahre ist der Bestand im Rahmen einer körperlichen Inventur zu überprüfen. Beispiele für Festwerte sind: Büromöbel, Standard PC-Arbeitsplätze, Schulmobiliar, Verkehrsschilder, Straßenbeleuchtung etc.

Die Bewertungsrichtlinie (Version 10 vom 25.10.2005) wurde - zusammen mit dem Rahmenkonzept (siehe Ziffer 3) und der Inventurrichtlinie (siehe Ziffer 4.1) - am 24.10.2005 durch die PLG beschlossen.

Zu diesem Zeitpunkt war die Bewertungsrichtlinie in mehreren Teilen noch unvollständig, was insbesondere darauf zurückzuführen war, dass Fragen zur Bewertung einzelner Vermögensarten noch nicht diskutiert, geschweige denn abschließend geregelt waren. Insofern wurde das Erfordernis, diese Richtlinie fortzuschreiben, offen kommuniziert.

In der PLG am 03.07.2006 wurde der seinerzeit aktuelle Stand der Bewertungsrichtlinie (Version 15 vom 14.06.2006) vorgestellt und beschlossen.

Selbst nach dem Inkrafttreten der GemHVO-Doppik wurden Fragen zur Bewertung einzelner Vermögensarten noch kontrovers diskutiert, woraus erneut der Bedarf an einer Anpassung der Regelungen in der Bewertungsrichtlinie resultierte. Ferner ergaben sich aus dem "Quick-Check" durch KPMG (siehe Ziffer 4.5) Hinweise, die im Rahmen einer Neufassung zu berücksichtigen sind. Die Bewertungsrichtlinie wird also derzeit noch fortgeschrieben.

#### Anlagen:

- 4.2.1. Bewertungsrichtlinie Version 10 in der Fassung vom 25.10.2005
- 4.2.2. Bewertungsrichtlinie Version 15 in der Fassung vom 14.06.2006
- 4.2.3. Bewertungsrichtlinie Version 40 in der Fassung vom 15.04.2009  
(wird fortgeschrieben)

### 4.3 Durchführung der erstmaligen Erfassung und Bewertung des städtischen Vermögens

Mit den PLG-Beschlüssen zur Inventur- und Bewertungsrichtlinie waren die Grundlagen zum Einstieg in die Erfassung und Bewertung des städtischen Vermögens geschaffen.

Ein detaillierter Roll-Out-Plan wurde mit "MS-Project" erstellt.

Zur Unterstützung der Fachdienste wurden die Kernaussagen von Inventur- und Bewertungsrichtlinie in einer **Inventuranleitung** zusammengefasst. Diese Inventuranleitung wurde den betroffenen Fachdiensten oder Einrichtungen jeweils rechtzeitig vor Durchführung der Inventur zusammen mit den erforderlichen Unterlagen (Personalplan, Zähllisten und soweit vorhanden: Bestandslisten) ausgehändigt.

Sämtliche Dokumente und Unterlagen im Zusammenhang mit der Inventur wurden im Intranet veröffentlicht und waren bzw. sind somit für die Fachdienste verfügbar.

Bei der Durchführung der Inventur wurden die betroffenen Fachdienste oder Einrichtungen regelmäßig durch Mitarbeiter/innen der Projektgruppe unterstützt. In einem persönlichen Gespräch wurden die jeweils zuständigen Mitarbeiter/innen der Fachdienste auf die Inventur vorbereitet und über deren Hintergründe, den vorgesehenen Ablauf und die Durchführung informiert.

Mit der Durchführung der Inventur für das bewegliche Vermögen in 105 Organisationseinheiten bzw. Einrichtungen der Verwaltung wurde im November 2005 begonnen. Diese erste Inventur für die gesamte Verwaltung war im März 2007 weitgehend abgeschlossen. Daten zu einzelnen Inventargütern aus einzelnen Fachdiensten fehlten allerdings noch.

Parallel erfolgte die zentrale Erfassung und Bewertung von Grundstücken, Gebäuden und Straßen in den Fachdiensten "Zentrale Gebäudewirtschaft" bzw. "Tiefbau und Grünflächen".

Für den Einsatz externen Know-hows bei der Bewertung des städtischen Vermögens standen 900.000,- € Euro zur Verfügung. Bei der Erfassung und Bewertung von Gebäuden wurde ein Ingenieurbüro für die Ermittlung der Gebäudeaufmaße eingesetzt. Diese Daten werden - unabhängig von der Vorbereitung der Eröffnungsbilanz - vom Fachdienst "Zentrale Gebäudewirtschaft" benötigt. Ferner wurde mit Hilfe eines Ingenieurbüros ein Straßenkataster erstellt. Auch in diesem Falle dienen die Informationen nicht nur zur Erstellung der Eröffnungsbilanz, sondern auch dem Fachdienst "Tiefbau und Grünflächen" als Datengrundlage für die tägliche Arbeit.

Mit Ausnahme dieser Fälle ist es gelungen, sämtliche Arbeiten im Zusammenhang mit der Erfassung und Bewertung von Vermögensgegenständen und Schulden mit eigenem Personal vorzunehmen. Bei der Bewertung der städtischen Gebäude haben die Kollegen der Geschäftsstelle des Gutachterausschuss wesentlich dazu beigetragen, dass auf den Einsatz Externer verzichtet werden konnte. Die für die Bewertung des städtischen Vermögens zur Verfügung gestellten Mittel wurden somit nur zu ca. 50 % in Anspruch genommen.

Als "Unsicherheitsfaktor" hat sich das relativ späte Inkrafttreten der GemHVO-Doppik nebst Anwendungshinweisen herausgestellt. Fragen dahingehend, wie bestimmte Verfahren zur Bewertung einzelner Inventargüter zur Anwendung kommen können, wurden bis vor Kurzem noch kontrovers diskutiert. Im Ergebnis musste die Bewertung der Straßen und einzelner Gebäude aufgrund der geänderten Rechtslage wiederholt und angepasst werden.

#### Anlagen:

##### 4.3.1. Inventuranleitung in der Fassung vom 06.12.2005

#### 4.4 Testbilanzen und Folgeinventuren

Die Zusammenfassung der Bilanzpositionen in einer ersten **Testbilanz zum Stichtag 01.01.2007** wurde am 03.12.2007 in der PLG und am 09.01.2008 in öffentlicher Sitzung im Finanz- und Wirtschaftsförderungsausschuss vorgestellt. Dabei wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass einzelne Bilanzposten noch unvollständig waren und dass noch Fragen zur tatsächlichen Bewertung offen waren, so dass sich noch Änderungen hinsichtlich der Bilanzsumme ergeben würden.

Eine zweite **Testbilanz zum Stichtag 01.01.2008** wurde am 24.09.2008 in öffentlicher Sitzung im Finanz- und Wirtschaftsförderungsausschuss präsentiert. Diese 2. Testbilanz war schon weitgehend vollständig und basierte auf rechtlich gesicherten Bewertungsmethoden.

Die **Folgeinventuren** werden in einem rollierenden Verfahren alle 3 Jahre als körperliche Inventuren und im laufenden Buchungsbetrieb als Beleginventur durchgeführt. Dieses Verfahren ist so ausgelegt, dass in jedem Jahr in ca. einem Drittel der städtischen Einrichtungen und Organisationseinheiten eine körperliche Inventur stattfindet.

Zur Erleichterung der Folgeinventuren wurden Scanner eingesetzt. Die Inventargüter wurden mit Barcode-Aufklebern versehen und die entsprechenden Informationen in KVV hinterlegt, so dass bei den Folgeinventuren das Abscannen der Barcodes genügt, um das Inventarobjekt zu identifizieren. Insofern unterscheiden sich die Folgeinventuren deutlich von der Erstinventur, so dass zu deren Durchführung eine gesonderte Inventurrichtlinie erstellt werden soll.

Die von der Folgeinventur jeweils betroffenen Fachdienste oder Einrichtungen werden durch Mitarbeiter/innen aus dem Bereich der Anlagenbuchhaltung unterstützt. Da sich dieses Vorgehen bewährt hat, wird diese Unterstützung auch künftig angeboten, bis eine ausreichende Routine in den Fachdiensten und Einrichtungen gegeben ist.

##### Anlagen:

- 4.4.1. Testbilanz zum Stichtag 01.01.2007 und Ausschusspräsentation vom 09.01.2008
- 4.4.2. Testbilanz zum Stichtag 01.01.2008 und Ausschusspräsentation vom 24.09.2008

#### **4.5 Quick-Check der Testbilanz zum 01.01.2007 durch KPMG**

Zur Vorbereitung auf die Eröffnungsbilanz wurde die erste Testbilanz zum Stichtag 01.01.2007 durch KPMG unter Beteiligung des Fachdienstes Rechnungsprüfung überprüft. Ziel dieses sogenannten Quick-Check war es, auf Basis des geltenden doppelhaushaltsrechts im Land Schleswig-Holstein sowie den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (für Gemeinden) zu beurteilen, ob und inwieweit die bis dahin für die Zwecke der Eröffnungsbilanzierung vorgenommenen Tätigkeiten, den rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechen.

Dieser Quick-Check kommt dabei in keinsten Weise dem Urteil einer Prüfung der Eröffnungsbilanz nach § 95 n Gemeindeordnung gleich und kann daher keinem Testat entsprechen. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass die KPMG zur Verfügung gestellten Ausgangswerte (z. B. Bodenrichtwerte) sowie entsprechende Auskünfte keiner Prüfung unterzogen wurden, da im Wesentlichen die der Eröffnungsbilanzierung zugrunde liegende Methodik im Hinblick auf ihre Recht- und Ordnungsmäßigkeit beurteilt werden sollte.

Des Weiteren sollte auf Basis der vorgenommenen Erhebung festgestellt werden, welche Aufgaben und Tätigkeiten noch erfüllt werden müssen, um eine ordnungsmäßige Eröffnungsbilanzierung zu ermöglichen. Hierbei sollten Hinweise und Empfehlungen zur Durchführung gegeben werden und – soweit notwendig – alternative Erfassungs- und Bewertungsverfahren aufgezeigt werden.

Im Ergebnis hat diese Überprüfung die Bestandsaufnahme und Bewertung des städtischen Vermögens weitgehend bestätigt und aufgezeigt, an welchen Positionen noch nachgebessert werden musste. Gleichzeitig wurde Anpassungsbedarf in Bezug auf die Dokumentation der Inventur aufgezeigt, damit die Inventur und deren Ergebnisse durch Dritte nachvollzogen werden können. Zu einzelnen Bewertungsverfahren wurden darüber hinaus Fragen aus Sicht der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft an das Innenministerium herangetragen, deren Beantwortung zu mehr Rechtssicherheit beigetragen hat. Die sich aus dem Quick-Check ergebenden Anregungen und Hinweise wurden seitens der Projektbeteiligten der Stadt Neumünster abschließend geprüft und weitestgehend umgesetzt.

##### Anlagen:

4.5.1. Statusbericht zur Erstellung der Eröffnungsbilanz vom 27.03.2008

## 5 Konzeption des Neuen Rechnungswesens

### 5.1 Ziele des Neuen Rechnungswesens

Mit der bereits im Rahmenkonzept (siehe Ziffer 3) skizzierten Konzeption des Neuen Rechnungswesens wurde eine möglichst umfassende Umsetzung der von der IMK mit der Reform des kommunalen Haushaltsrechts verfolgten Ziele angestrebt. Im Rahmen der Erarbeitung des doppischen Haushalts stand die Stadt Neumünster somit vor der Aufgabe, eine in sich schlüssige und umfassende Haushalts- und Buchungsstruktur als Grundlage für die ziel- und leistungsbezogene Planung, Steuerung und Kontrolle zu erarbeiten.

Mit der Integration der KLR in das Neue Rechnungswesen verfolgt die Stadt Neumünster vor allem die beiden folgenden Ziele:

#### 1. Verbesserung der Aussagekraft und Qualität der Daten

- KLR und Ergebnisrechnung sind miteinander verbunden. Dies schafft die Grundlage für die Verknüpfung der Leistungs- mit den Finanzdaten. Eine weitestgehende inhaltliche und strukturelle Übereinstimmung von KLR und Ergebnisrechnung fördert dabei die Akzeptanz.
- Der Verzicht auf Nebenrechnungen hilft Abstimmungs- und Integrationsaufwand zwischen dem Haushalt und der KLR zu verringern.
- Die Integration in ein in sich geschlossenes Rechnungssystem sorgt für eine systeminterne Kontrolle und reduziert auf diese Art mögliche Fehlerquellen.

Im Ergebnis steigt die Qualität der Informationen und deren Nutzen als Entscheidungsgrundlage für Politik und Verwaltung.

#### 2. Haushaltsberatungen und Verwaltungssteuerung auf der Basis der Ziele und Produkte

- Die Haushaltsansätze können aus den Zielen und Leistungen abgeleitet werden.
- Der Zusammenhang dieser Planung wird im Haushalt nachvollziehbar dargestellt, indem den Verwaltungsleistungen der Ressourcenverbrauch gegenübergestellt wird.
- Die Ziele, die kommunalen (Dienst-)Leistungen und die für ihre Erstellung notwendigen Ressourcen werden dadurch in den Fokus der Entscheidungsträger gerückt.
- Die Politik bekommt die Möglichkeit, ist aber auch verpflichtet, gleichzeitig über Leistungsvorgaben und Ressourcenvorgaben zu steuern und zu entscheiden.

Im Ergebnis steigt die Bedeutung der bisher allenfalls separat ermittelten und dargestellten Daten durch deren Einbeziehung in den Haushalt. Sie werden bei der Beratung über den Haushalt in stärkerem Maße zu berücksichtigen sein.

Die für die Entwicklung und Umsetzung der Haushaltsaufstellung im Projekt zu erarbeitenden Regelungen bezogen sich auf die folgenden drei Punkte:

1. Integrierte Struktur für Haushalt und KLR unter Berücksichtigung der Überleitung des kameralen Haushalts
2. Haushaltsplanung
3. Haushaltsbewirtschaftung

KPMG unterstützte die Projektgruppe entsprechend des unter Punkt 1.5 dargestellten Auftrags bei:

- der Erarbeitung der Festlegungen in Bezug auf die Art der Darstellung der Ziele, Produkte, Leistungen und Kennzahlen,
- der Erstellung eines Planungskonzeptes und bei
- der Vermittlung der Konzeption im Rahmen des Veränderungsmanagements.

Das Neue Rechnungswesen wurde bis zum Ende des Projektzeitraumes im Sinne der o. a. Zielsetzung konzipiert und installiert.

## 5.2 Integrierte Struktur für Haushalt und KLR

Bei der Entwicklung einer Gliederungs- und Gruppierungsstruktur für den doppischen Haushalt waren insbesondere die folgenden drei Rahmenbedingungen zu beachten:

### 1. Vorgaben der GemHVO-Doppik und der Verwaltungsvorschriften (Produkt- / Kontenrahmen)

Die bisherige Gliederung in Einzelpläne wurde gemäß § 4 GemHVO-Doppik (Teilpläne) durch die Unterteilung des Gesamthaushalts in Teilergebnis- und Teilfinanzpläne ersetzt. Maßgeblich war hierbei der Produktrahmen, der mit seiner Einführung den bisherigen Gliederungsplan ersetzt hat. Damit wurde die bisherige organisationsbezogene Gliederung von einer strikt aufgabenorientierten Gliederung abgelöst.

Die traditionelle Gruppierung des Haushalts wird im doppischen Rechnungswesen zu Gunsten von Aufwands- und Ertragspositionen der Ergebnisrechnung bzw. -planung sowie entsprechenden Auszahlungs- und Einzahlungspositionen der Finanzrechnung bzw. -planung aufgegeben. Der Gruppierungsplan wurde somit durch die entsprechenden Bereiche des Kontenplans im Aufwands- und Ertragsbereich abgelöst. Analog waren die Positionen der Finanzrechnung bzw. des Finanzhaushalts im Kontenplan festzulegen.

Mindestanforderungen in Bezug auf die Gruppierung ergaben sich aus der vorgeschriebenen Darstellung der Ergebnisrechnung (§ 2 GemHVO-Doppik - Ergebnisplan), der Finanzrechnung (§ 3 GemHVO-Doppik - Finanzplan) und der Bilanz (§ 48 GemHVO-Doppik – Vermögensrechnung / Bilanz) und aus den landesseitigen Vorgaben in Bezug auf die Gliederungstiefe des Kontenplans.

## 2. Vorgaben der Finanzstatistik

Um die Anforderungen des Finanz- und Personalstatistikgesetzes zu erfüllen, waren die zu diesem Zweck vorgegebenen Gliederungsstrukturen mit Daten zu füllen.

Die Vorgaben der Finanzstatistik betreffen (neben weiteren statistischen Anforderungen) insbesondere die Jahresrechnungsstatistik, die Haushaltsansatzstatistik, die vierteljährliche Kassenstatistik und die Statistik des Steueraufkommens, der Hebesätze und der Umlagen.

Die grundlegende Orientierung der Statistiken an den kameralen Gliederungs- und Gruppierungsvorschriften führte zu strukturellen Mindestanforderungen in Bezug auf die Sachkonten und die Produktgliederung, die weitgehend über den Konten- bzw. den Produktrahmen vorgegeben waren.

Weitere statistische Anforderungen wurden im Dialog mit den betroffenen Fachdiensten bei der konkreten Ausgestaltung der einzelnen Sachkonten berücksichtigt.

## 3. Integration von Produkt-, Aufgaben- und Organisationsstruktur

Das mit dem neuen Haushaltsrecht verfolgte Ziel einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit machte es erforderlich, die Entscheidungen über den Ressourcenverzehr an die Entscheidungen über die Ziele und Leistungen zu knüpfen. Hierfür ist die KLR das Mittel zum Zweck.

§ 16 GemHVO-Doppik (Kosten- und Leistungsrechnung) regelt dazu lediglich, dass zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung eine KLR durchgeführt werden kann. Den Grad der Ausdifferenzierung hatte die Stadt Neumünster unter Berücksichtigung ihrer individuellen Erfordernisse selbst zu bestimmen. Mindestanforderungen in Bezug auf die Struktur des doppelischen Produkthaushalts ergeben sich durch den seitens des Landes vorgegebenen Produktrahmen. Die Produktgliederung stimmt jedoch nicht mit der organisatorischen Gliederung der Verwaltung in Neumünster überein.

Daher ging es bei der flächendeckenden Einführung der KLR insbesondere darum, deren Ausgestaltung auf die konkreten Anforderungen und Bedürfnissen der Fachdienste auszurichten. Erreicht wurde dies durch die Abbildung der Organisation über die Kostenstellenstruktur, wodurch eine reibungslose Bewirtschaftung unter Berücksichtigung einer dezentralen Ressourcenverantwortung gewährleistet wird.

Unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Zielsetzung wurden die Strukturen der KLR gemeinsam mit denen des Haushalts- und Rechnungswesens erarbeitet. Ausgehend von den Vorgaben des Produktrahmens betrifft dies insbesondere den Differenzierungsgrad bei den Produkten und die Definition von Kostenträgern.

Die Ausgestaltung des Kontenplans erfolgte ebenfalls in einer bedarfsorientierten Ausdifferenzierung des vorgegebenen Kontenrahmens, wobei hier insbesondere Fragen der zu bedienenden Statistiken wie Fragen der bestmöglichen Überleitung von der Kameralistik eine Rolle spielten.

### 5.3 Grundsätzliche Ausgestaltung der KLR unter besonderer Berücksichtigung der Personalkosten

In Bezug auf die flächendeckende Einführung der KLR in der Stadtverwaltung Neumünster wurde der Personalrat von Beginn an eingebunden. Schon im Vorwege des Projektes wurden kritische Aspekte diskutiert, wobei Bedenken hinsichtlich einer Nutzung der KLR als Instrument zur Kontrolle der Arbeitnehmer/innen und der Ausweis individueller IST-Personalkosten besonders relevant waren. Am 03.08.2004 wurde zwischen der Stadt Neumünster und dem Personalrat eine **Dienstvereinbarung über die technikgestützte KLR bei der Stadt Neumünster** abgeschlossen, die insbesondere Regelungen zu diesen kritischen Fragen beinhaltet.

Unter Berücksichtigung dieser Dienstvereinbarung wurde sodann ein Verfahren zur Anonymisierung der individuellen Personalkosten entwickelt.

Dieses Verfahren sowie weitere Aussagen zur grundsätzlichen Ausgestaltung der KLR bei der Stadt Neumünster sind im ersten Teil der **KLR-Richtlinie** beschreiben. Dieser Teil beschreibt als Gesamtkonzept:

- die Grundsätze zur Strukturierung der KLR,
- die Regeln zur Ausgestaltung der Kostenarten-, der Kostenstellen- und der Kostenträgerrechnung,
- die Verrechnungsgrundsätze (Verteilung der Personalkosten, interne Leistungsverrechnung, Verrechnung von Steuerungs- und Serviceleistungen),
- die Ermittlung des gesamtstädtischen Betriebsergebnisses und
- die Übernahme von Werten aus der Anlagenrechnung.

Die KLR-Richtlinie (Teil 1) wurde am 20.02.2006 in der PLG vorgestellt und einstimmig beschlossen. Die weiteren Teile der KLR-Richtlinie waren als konkrete Fachkonzepte zur besonderen Ausgestaltung der KLR, zu deren Durchführung und zu deren IT-gestützten Umsetzung im Verlauf des Projektes zu entwickeln. Da sich diese Fachkonzepte innerhalb des in der Gesamtkonzeption beschriebenen Rahmens bewegten, war eine Beschlussfassung durch die PLG nicht vorgesehen.

#### Anlagen:

- 5.3.1. Dienstvereinbarung über die technikgestützte KLR bei der Stadt Neumünster vom 03.08.2004
- 5.3.2. Richtlinie zur KLR der Stadt Neumünster in der Fassung vom 20.02.2006

## 5.4 Einführungskonzept zur Entwicklung der neuen Strukturen in den Fachdiensten

Um fachdienstinterne bzw. steuerungsrelevante Anforderungen bei der Differenzierung in Produkte, Kostenstellen, Leistungen (Kostenträger) und Konten berücksichtigen zu können, waren die künftigen Haushaltsstrukturen jeweils zusammen mit den betroffenen Fachdiensten zu entwickeln. Dazu wurde ein standardisiertes, workshopbasiertes Vorgehensmodell entwickelt, im Rahmen dessen mit jedem Fachdienst die für die Umstellung relevanten Fragestellungen systematisch geklärt wurden.

Aus den Aufgabeninhalten wurden die hierfür jeweils erforderlichen Kapazitäten und Zeiten abgeleitet und ein umfassender Roll-Out-Plan überführt (siehe Ziffer 2.1). Da maximal zwei Fachdienste durch Projektmitarbeiter parallel betreut werden konnten ergab sich hieraus ein Einführungszeitraum von Anfang 2006 bis Ende 2007.

Bei der Planung der zeitlichen Abfolge der Einführungsarbeiten in den einzelnen Fachdiensten wurde berücksichtigt, dass die Inventur jeweils schon abgeschlossen sein musste, um die korrekte Zuordnung der Inventargüter und somit der Abschreibungen berücksichtigen zu können. Ferner wurden besonders komplexe Bereiche sowie Bereiche, bei denen während des Roll-Out organisatorische Änderungen nicht ausgeschlossen werden konnten, zunächst zurückgestellt. Dies führte im Ergebnis zu einer Staffelpassung, die dem Abschlussbericht als Anlage beigefügt ist.

Das Standardvorgehen zur Einführung der KLR sah pro Fachdienst drei Workshops vor, an denen neben Vertretern der Projektgruppe in der Regel die Fachdienstleitung, die Arbeitsgruppenleitungen und die Haushaltssachbearbeiter des betroffenen Fachdienstes teilnahmen. Je nach Komplexität des Fachdienstes wurden weitere Workshops oder Gespräche zur Erörterung von Detailfragen erforderlich.

Im Rahmen des ersten Workshops wurden jeweils Grundlageninformationen zum Neuen Rechnungswesen und zur Vorgehensweise bei der Erarbeitung der künftigen Haushaltsstrukturen vermittelt.

In den beiden weiteren Workshops wurden die folgenden Fragestellungen mit Hilfe entsprechender Präsentationen erläutert und im Anschluss entweder unmittelbar oder im Nachgang zu den Workshops fachdienstintern geklärt. Hierzu wurden den Fachdiensten entsprechende Arbeitshilfen an die Hand gegeben, die dem Abschlussbericht als Anlage beigefügt sind.

### 1. Entwicklung der Haushaltsstrukturen:

- An der Erstellung welcher Produkte ist der Fachdienst beteiligt?
- Bedarf es einer weiteren Ausdifferenzierung auf Produktebene?
- Welche fachdienstinterne Verantwortungsstruktur ist über Kostenstellen abzubilden?
- Welche Deckungskreise sind einzurichten?
- In welche Kostenträger ist zu differenzieren: wie lassen sich die einzelnen Arbeitsergebnisse, die der Fachdienst an Dritte bzw. an Kunden abgibt, unter dem Aspekt der Steuerungsrelevanz sinnvoll bündeln?
- Welche relevanten Betriebsdaten (z. B. Mengen) lassen sich zum Zweck der Planung bzw. der Kalkulation im System hinterlegen?

### 2. Verursachungsgerechte Zuordnung der Personalkosten:

- Welcher Mitarbeiter ist mit welchem Anteil seiner Arbeitszeit welcher Leistung oder welcher Kostenstelle zuzuordnen?

3. Überleitung des kameralen Haushalts:

- Welche kameralen Ansätze gehören zu welchem doppischen Konto?
- Sind bei der Differenzierung in Sachkonten besondere statistische Anforderungen zu berücksichtigen?

Die Anforderungen an die künftigen Haushaltsstrukturen und die Vorgehensweise zu deren Erarbeitung wurden am 20.02.2006 in der PLG vorgestellt.

Um die Planung des ersten doppischen Haushalts zu erleichtern, wurden die in den Workshops entwickelten Strukturen unmittelbar im Anschluss technisch umgesetzt.

Damit konnten zwei wichtige Ziele erreicht werden:

1. Die Fachdienste konnten sich frühzeitig mit der neuen Struktur vertraut machen.
2. Für die Fachdienste, deren Struktur bereits in 2006 angepasst wurde, standen für die Planung des ersten doppischen Produkthaushalts in gewissem Umfang Erfahrungswerte zur Verfügung.

Die flächendeckende Einführung der KLR wurde im Februar 2006 begonnen und im März 2008 abgeschlossen. In den Bereichen "Zentrale Gebäudewirtschaft", "Rettungsdienst", "Kindertagesstätten" und "TBZ" bestand das Erfordernis einer deutlich detaillierteren KLR, die den Anforderungen an eine Gebührenkalkulation gerecht wird. Zum Teil waren bestehende Kosten- und Leistungsrechnungen zu berücksichtigen und entsprechend in H&H einzurichten. In den betroffenen Fachdiensten wurden daher jeweils deutlich mehr als 3 Workshops durchgeführt.

Die Ergebnisse wurden in bereits vorher konzipierten Dateien erfasst und dokumentiert. Auf der Basis dieser Dokumentation erfolgte die Einrichtung im System. Da ein Zugriff auf das System außerhalb der Projektgruppe nicht möglich war, wurde die Struktur zur verwaltungs-internen Kommunikation mit den Fachdiensten und zur Unterrichtung der PLG in diversen Word-Dateien abgebildet und je nach Sachstand fortgeschrieben. In der Sitzung am 07.04.2008 wurde die PLG umfassend über das Ergebnis informiert.

Anlagen:

- 5.4.1. Roll-Out-Planung KLR
- 5.4.2. Muster "Arbeitsfortschritt" zu den Workshops
- 5.4.3. Arbeitshilfen und Präsentationen zu den Workshops:
  - a. Grundlagen
  - b. Haushaltsstruktur
  - c. Personalstammdaten
  - d. Überleitung
- 5.4.4. Übersicht über die Haushaltsstruktur zur PLG am 07.04.2008 nebst Erläuterungen

## 5.5 Kennzahlenworkshops der Arbeitsgruppe "Controlling / Berichtswesen / Statistik"

Parallel zum Projekt "Neues Rechnungswesen" wurde an Konzepten zur Umsetzung der PROGNOSE-Empfehlungen hins. Berichtswesen und Controlling (Beschlüsse der Ratsversammlung vom 16.11.2004, TOP 25, Nr. 5, 7, 23 und 96) gearbeitet. Im Ergebnis hat die Ratsversammlung am 26.09.2006 zur Drucksache 0981/2003 das **Fachkonzept zum Aufbau des kennzahlenbasierten Controllings** und die **Organisation eines gesamtstädtischen Controllings** verabschiedet. Mit Organisationsverfügung vom 23.10.2006 wurde im Fachdienst Haushalt und Finanzen die **Arbeitsgruppe "Controlling / Berichtswesen / Statistik"** (im Folgenden: 90.2) eingerichtet. Aus der Zuständigkeit dieser Arbeitsgruppe ergab sich eine inhaltliche Verknüpfung mit der Aufgabenstellung des Projektes, da ein künftiges Berichtswesen überwiegend auf die in H&H verfügbaren Informationen zurückgreifen würde und zunächst auch aus H&H zu generieren wäre.

Die zeitlich parallel zu entwickelnden Konzepte bezogen auf das Neue Rechnungswesen einerseits und das Controlling bzw. Berichtswesen andererseits setzten eine regelmäßige Abstimmung voraus. Aus den Planungen der Arbeitsgruppe 90.2, zum Aufbau des kennzahlenbasierten Controllings in den Fachdiensten eigene Workshops durchzuführen, ergab sich die Notwendigkeit, sich auch hinsichtlich der konkreten Vorgehensweise inhaltlich wie zeitlich abzustimmen.

Im Ergebnis hat die Arbeitsgruppe 90.2 **Kennzahlenworkshops** konzipiert, die jeweils zeitnah im Anschluss an die Workshops des Projektes zur Erarbeitung der künftigen Haushaltsstrukturen (siehe Ziffer 5.4) durchgeführt wurden. Um zu gewährleisten, dass die mit dem Projekt entwickelten Haushaltsstrukturen auch Basis für das Berichtswesen sind, knüpften die Kennzahlenworkshops an die Ergebnisse des Projektes an und griffen diese auf. In den Kennzahlenworkshops wurden mit den Fachdiensten folgende Aufgabenstellungen bearbeitet:

- Erarbeitung der verbalen Produkt- und Leistungsbeschreibungen (in Unterstützung des Projektes),
- Sachstandserhebung zu bereits definierten Zielsetzungen, zu bereits praktizierter Kennzahlenarbeit (z. B. im interkommunalen Vergleich) und zu bereits praktiziertem Berichtswesen,
- Sachstandserhebung zu Statistiken, die seitens des Fachdienstes bedient werden,
- Festlegung geeigneter Kennzahlen zur Darstellung des Produktes (Schlüsselkennzahlen).

Im Ergebnis lagen für alle Produkte und Leistungen die verbalen Beschreibungen vor. Sie wurden von der Arbeitsgruppe 90.2 direkt in H&H eingepflegt.

In Bezug auf die Schlüsselkennzahlen wurde unterschieden zwischen Kennzahlen, die Aufschluss über die Leistungserbringung geben, und Strukturdaten, die Rahmenbedingungen bei der Leistungserbringung beschreiben.

Definierte Ziele und entsprechend zielbezogene Kennzahlen wurden nur bei den Produkten 36101 "Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege" und 36301 "Leistungen der Kinder-, Jugend- u. Familienhilfe" ausgewiesen. Insofern haben die übrigen Schlüsselkennzahlen überwiegend keinen Bezug zu Zielvorgaben für ein Produkt oder eine Leistung und resultieren auch nicht aus einem Dialog mit den Gremien. Sie sind vielmehr als Informationsangebot für die Politik zu verstehen.

Daten zur Berechnung von Kennzahlen waren - sofern es sich nicht um Finanzdaten handelt - regelmäßig nicht im System verfügbar. Die entsprechenden Kennzahlen mussten daher in Nebenrechnungen ermittelt und dann von Hand eingegeben werden. Die Eingabe entsprechender Formeln im System ist bis dato noch nicht abgeschlossen.

Die Zusammenarbeit zwischen der Projektgruppe und der Arbeitsgruppe 90.2 war von dem bereits beschriebenen Abstimmungsbedarf und dem erforderlichen Informationsaustausch geprägt. Unterschiedliche Vorstellungen gab es insbesondere zu der Frage nach dem geeigneten Zeitpunkt, sich dem Thema "Ziele und Kennzahlen" zu widmen. Dementsprechend waren die aus den Kennzahlenworkshops mit den Fachdiensten entwickelten Kennzahlen und Strukturdaten ebenfalls Gegenstand einer kontroversen Diskussion über deren Relevanz, Aussagekraft und Sinn. Letztendlich lag die inhaltliche Verantwortung eindeutig bei der Arbeitsgruppe 90.2. Die Ergebnisse aus den Kennzahlenworkshops wurden im weiteren Verlauf bei der Erstellung des ersten doppelischen Produkthaushalts berücksichtigt.

## 5.6 Layout des Haushalts und Musterhaushalt

Die Aussagekraft und Ausgestaltung des doppelischen Haushalts ist neben den von ihrer Struktur her gesetzlich vorgegebenen Teilergebnis- und Teilfinanzplänen geprägt durch den Informationsgehalt und die Darstellung der Produkte. Daher wurde ein "**Produktblatt**" entwickelt, das jedem Teilplan Informationen allgemeiner Art sowie Strukturdaten, Ziele und Kennzahlen sowie eine Übersicht über alle Leistungen voranstellt. Dieses Produktblatt wurde unter Berücksichtigung entsprechender Beispiele anderer Kommunen eigens für den doppelischen Produkthaushalt der Stadt Neumünster entwickelt. Die PLG hat dem Layout in der Sitzung am 01.10.2007 zugestimmt.

Zur Vorbereitung des Haushaltsplanaufstellungsverfahrens wurde der PLG am 02.06.2008 ein **Musterhaushalt** vorgelegt, in dem die Ergebnisse der Workshops zu den Haushaltsstrukturen (siehe Ziffer 5.4) und die Ergebnisse aus den Kennzahlenworkshops der Arbeitsgruppe 90.2 (siehe Ziffer 5.5) in Form des künftigen Haushalts dargestellt wurden. Dabei wurden - mit Ausnahme eines Beispiels - keinerlei Werte ausgewiesen, um nicht mit fiktiven Zahlen zu verwirren bzw. diese zum Gegenstand von Diskussionen zu machen. Ebenso wurde auf die Darstellung der gesetzlich vorgeschriebenen Teilergebnis- und Teilfinanzpläne verzichtet, da diese nicht zur Disposition standen.

Der PLG wurde mit diesem Musterhaushalt ein vollständiger Überblick über alle Produkte und Leistungen und deren Abbildung auf den Produktblättern im künftigen Haushalt vermittelt. Ebenso wurden die Strukturdaten, Kennzahlen und Ziele, die im Haushalt ausgewiesen werden sollen, aufgeführt.

Die PLG hat dem Musterhaushalt in der Sitzung am 07.07.2008 zugestimmt und damit die in den Workshops erarbeiteten Haushaltsstrukturen sowie die Strukturdaten, Kennzahlen und Zielsetzungen als Grundlage für das Haushaltsplanaufstellungsverfahren bestätigt.

#### Anlagen:

- 5.6.1. Beschlussvorlage zum Produktblatt für die PLG am 01.10.2007 (inkl. Präsentation)
- 5.6.2. Präsentation zum Musterhaushalt für die PLG am 02.06.2008

## 6 Konzept zur Haushaltsplanung / Haushaltsbewirtschaftung

Im Zuge der Entwicklung der künftigen Haushaltsstrukturen (siehe Ziffer 5.4) wurden u. a. auch die internen Verantwortungsstrukturen in den Fachdiensten ermittelt.

Mit der übergeordneten Zielsetzung bei der Einführung des Neuen Rechnungswesens, nämlich einen grundlegenden Wandel der kommunalen Haushaltswirtschaft herbeizuführen, ist das **Prinzip der dezentralen Ressourcenverantwortung** in Sinne des NSM fest verbunden. Dementsprechend wurde die Verantwortung für die Planung und den Einsatz von Ressourcen mit der Verantwortung für die Aufgabenerledigung verknüpft. Um dies zu gewährleisten, müssen den verantwortlichen Organisationseinheiten u. a. die Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, die sie zur Aufgabenerledigung benötigen. Dies galt es bei der Strukturierung des Haushalts sowie bei dessen Bewirtschaftung zu berücksichtigen. Somit wurden parallel zur Haushaltsstruktur die Grundlagen zur Budgetbildung und Haushaltsbewirtschaftung entwickelt. Erst im Anschluss und somit unmittelbar vor Beginn der Planung für den ersten doppischen Produkthaushalt 2009/2010 wurde das Haushaltsplanaufstellungsverfahren konzipiert.

Entsprechend des unter Punkt 1.5 dargestellten Auftrags unterstützte KPMG in diesem Zusammenhang bei:

- der Erarbeitung der Festlegungen in Bezug auf die Regelungen zur Strukturierung, Planung und Bewirtschaftung der Budgets und der Erstellung des Budgetierungskonzeptes und bei
- der Entwicklung des Konzeptes zur Haushaltsplanaufstellung.

## 6.1 Budgetregeln

Die Stadt Neumünster bewirtschaftet den doppelischen Haushalt innerhalb der festgelegten Strukturen. Daher konzentrierten sich die für die Ausgestaltung der Haushaltsbewirtschaftung erforderlichen Regelungen auf den Abgleich der diesbezüglichen geltenden gesetzlichen Vorgaben mit den Möglichkeiten zur systemkonformen Bewirtschaftung auf dezentraler Ebene.

Bei der Ausgestaltung der Regelungen zur Haushaltsbewirtschaftung waren insbesondere die Rahmenbedingungen der folgenden Abschnitte der GemHVO-Doppik zu beachten

- Abschnitt III: Deckungsgrundsätze, Bildung von Budgets (inkl. der Regelungen zu Zweckbindung, Deckungsfähigkeit, Übertragbarkeit),
- Abschnitt VI: Besondere Vorschriften zur Haushaltswirtschaft und
- Abschnitt VII: Finanzbuchhaltung, Inventar.

Der künftige doppelische Produkthaushalt gliedert sich konsequent nach Aufgabenbereichen (Produkten). Diese aufgabenorientierte Gliederung stimmt nicht immer mit der Organisation der Verwaltung der Stadt Neumünster überein, so dass mehrere Fachdienste Leistungen zu einem Produkt oder einzelne Fachdienste Leistungen zu mehreren Produkten erbringen. Somit sind an der Planung und Bewirtschaftung entsprechender Teilpläne ggf. mehrere Fachdienste aus ggf. mehreren Fachbereichen oder Sachgebieten beteiligt.

Da die Haushalts- und damit Budgetstruktur von der Organisationsstruktur abweicht, sind unmittelbar aus dem Haushalt keine Rückschlüsse auf die Planung und Bewirtschaftung einer Organisationseinheit möglich.

Darüber hinaus werden im doppelischen Haushalt nicht mehr die einzelnen Haushaltsstellen, sondern stattdessen verdichtete Konten abgebildet.

Die Kostenstellen- und Kostenträgerstruktur, sowie die Einzelansätze auf Kontenebene sind in der KLR hinterlegt. Diese Struktur ermöglicht die Planung und Bewirtschaftung von jeweils abgrenzbaren Verantwortungsbereichen.

Es wird also zwischen der Beschlussebene (Haushaltsstruktur) und der Bewirtschaftungsebene (KLR-Struktur) unterschieden. Das politisch beschlossene Budget entspricht dem Teilplan oder dem Produkt. Unterhalb dieses beschlossenen Budgets waren verschiedene, exakt definierte Verantwortungsbereiche voneinander abzugrenzen.

Um eine eigenverantwortliche Bewirtschaftung dieser Verantwortungsbereiche zu ermöglichen und gleichzeitig sowohl die Planungs- und Bewirtschaftungshoheit der einzelnen organisatorischen Hierarchien als auch die Budgethoheit der Ratsversammlung zu berücksichtigen, wurden in dem **Fachkonzept zur "Bewirtschaftung des doppelischen Produkthaushalts"** entsprechende **Budgetregeln** entwickelt.

Die Budgetierung dient dabei der Erreichung folgender Ziele:

- Stärkung der Eigenverantwortlichkeit und Kompetenz, Vergrößerung der Handlungs- und Entscheidungsspielräume und Erhöhung der Flexibilität der Organisationseinheiten
- Stärkung des Kostenbewusstseins durch Zusammenführung von Ressourcen- und Leistungsverantwortung
- Deckelung des Ressourcenverzehr bei gleichzeitiger Schaffung von Anreizen für einen effizienten Mitteleinsatz

- Förderung der Motivation von Führungskräften und Mitarbeitern
- Konzentration von Politik und Verwaltungsführung auf die Steuerung hinsichtlich Effektivität und Effizienz und Entlastung von administrativen Detailentscheidungen
- Erleichterung einer frühzeitigen Prioritätensetzung durch Politik und Verwaltungsführung
- Verbesserung der Transparenz für die Politik
- Steigerung von Effizienz und Effektivität

Die Budgetregeln berücksichtigen folgende wichtige Aspekte:

- Festlegung eines in Geld bewerteten Handlungs- und Ermächtigungsrahmens
- Verknüpfung zu Zielen und Leistungen bezogen auf die übertragenen Aufgaben
- Entscheidungseinheit (persönliche Verantwortung) von Ressourcenplanung, Ressourceneinsatz und Aufgabenerledigung
- Einbeziehung des Outputs durch verbindliche Vereinbarung über Input und Output gleichermaßen
- Betrachtung eines definierten und begrenzten Zeitraums
- Konsequenzen bei Budgetüber- und -unterschreitungen (negative bzw. positive Sanktionen)
- Konkrete Festlegung der Handlungsspielräume bzgl. des Mitteleinsatzes (Deckungsfähigkeit, Übertragbarkeit)

Das Bewirtschaftungskonzept skizziert den angestrebten zukünftigen Standard, ohne schon abschließend konkrete Regelungen zu formulieren, weil es vielfach noch an den erforderlichen Informationen, den entsprechend etablierten Instrumenten und den praktischen Erfahrungen mangelt. Neben den Festlegungen

- zu Budgetstrukturen,
- zur Budgetbewirtschaftung und
- zum Budgetergebnis

wurde im Einzelnen aufgezeigt, wo Weiterentwicklungsbedarf besteht.

Die Budgetregeln wurden wegen der inhaltlichen Nähe zusammen mit der Konzeption zum Haushaltsplanaufstellungsverfahren (siehe Ziffer 6.2) am 17.03.2008 in der PLG behandelt und beschlossen.

#### Anlagen:

- 6.1.1. Konzept zur Bewirtschaftung des Haushalts im Neuen Rechnungswesen bei der Stadt Neumünster (Budgetregeln) in der Fassung vom 08.10.2007
- 6.1.2. Präsentation zu Budgetregeln und Haushaltsplanaufstellungsverfahren für die PLG am 17.03.2008

## 6.2 Konzept zum Haushaltsplanaufstellungsverfahren

Nachdem die Strukturen des doppelischen Produkthaushalts weitgehend erarbeitet und Festlegungen zu den Inhalten und dem Layout der Produktblätter getroffen waren, wurde Anfang 2008 mit der Erarbeitung der Konzeption zum Haushaltsplanaufstellungsverfahren begonnen.

Die Einführung des Neuen Rechnungswesens führt im Rahmen der Planung zu Veränderungen in Bezug auf:

- Planungsinhalte (zusätzliche Berücksichtigung der Ziele und Leistungskomponenten),
- Rechnungsgrößen (Einzahlungen/ Auszahlungen und Erträge/ Aufwendungen),
- Rechenwerke (Ergebnis- und Finanz- bzw. Investitionshaushalt) und
- Rechnungsperioden (mittelfristige Planung).

Vor diesem Hintergrund trifft das Konzept zum Haushaltsplanaufstellungsverfahren Aussagen zu:

- der Planung der Ziele und Kennzahlen, der Leistungs-, Kosten- und Erlösplanung sowie der Finanzplanung (was ist zu planen?),
- der Ermittlung der einzelnen Planungsinhalte (wie ist zu planen?),
- dem Planungsprozess und seine Ablaufstruktur (wann ist zu planen?),
- den Planungsverantwortlichen und deren Funktionen (wer plant?).

Das Planungskonzept beschreibt die konzeptionellen Grundlagen der Haushaltsplanung im Rahmen der verwaltungsweiten Einführung des Neuen Rechnungswesens in der Stadtverwaltung Neumünster und gewährleistet somit, dass die Planung des ersten doppelischen Haushalts und der folgenden Haushalte nach einer abgestimmten Vorgehensweise durchgeführt wird. Dabei wurde der Planungsprozess, wie er künftig standardisiert ablaufen *sollte*, beschrieben und regelmäßig auf die **Besonderheiten bei der Planung des ersten doppelischen Produkthaushalts** hingewiesen, da bei der Planung des Haushalts 2009/2010 viele der beschriebenen Voraussetzungen für die zukünftige Planung noch nicht realisiert waren. Das Konzept weist insofern eindringlich auf das Erfordernis einer stufenweisen Weiterentwicklung hin.

Ergänzend zu den konzeptionellen Festlegungen zum Haushaltsplanaufstellungsverfahren ist beabsichtigt, ein **Planungshandbuch** für die Folgejahre zu entwickeln. Während im Konzept beschrieben wird, wer wann was plant, wird im Planungshandbuch darauf eingegangen, wie diese Planung konkret erfolgt und dokumentiert wird.

---

Die Konzeption zum Haushaltsplanaufstellungsverfahren wurde (zusammen mit den Budgetregeln – siehe Ziffer 6.1) am 17.03.2008 in der PLG behandelt. Eingangs wurden dazu folgende grundlegende Entscheidungen getroffen:

- Festlegung, auch künftig 2-Jahres-Haushalte zu planen und aufzustellen
- Konkretisierung des Planungsprozesses für den Haushalt 2009/2010 unter Berücksichtigung der im Mai 2008 anstehenden Kommunalwahl
- Festlegung der Wertgrenze zur Darstellung einzelner Investitionsmaßnahmen auf 100.000,00 € Gesamtinvestitionsvolumen.

Die PLG stimmte der Präsentation des Konzeptes als Rahmen für die Planung des ersten doppelhaushaltigen Produkthaushalts 2009/2010 zu. Der Beschluss erfolgte einstimmig – hinsichtlich der Festlegung auf 2-Jahres-Haushalte mit einer Enthaltung.

Anlage:

- 6.2.1. Konzept zur Planung des Haushalts im Neuen Rechnungswesen und zum Haushaltsplanaufstellungsverfahren bei der Stadt Neumünster in der Fassung vom 28.05.2008

## 7 Aufstellung des ersten doppischen Produkthaushalts für 2009/2010

### 7.1 Festlegung strategischer Ziele für die Stadtverwaltung Neumünster

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Thematik, insbesondere mit dem Projekt "Zielbezogene Verwaltungssteuerung" und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass das Neue Rechnungswesen zunächst als Instrument zu etablieren ist, wurde im Rahmenkonzept zum Neuen Rechnungswesen festgelegt, im ersten doppischen Produkthaushalt Ziele nur insoweit abzubilden, wie sie bereits festgelegt sind. Es war also nicht Gegenstand des Projektes, eine Zieldiskussion zu führen.

Insofern wurde in der Konzeption des Haushaltsplanaufstellungsverfahrens zwar beschrieben, wie zukünftig eine aus Zielen abgeleitete Haushaltsplanung erfolgen soll, zugleich aber festgestellt, dass es einer stufenweisen Weiterentwicklung bedarf, bis dieses Ziel realisiert ist.

Ungeachtet dieser Konzeption waren jedoch im Zusammenhang mit Ziffer 6 Abs. 6 der Dienstvereinbarung zur Einführung leistungsorientierter Entgelte (DV LOB) seitens des Stadtvorstandes "übergeordnete Ziele" zu formulieren. Um zu gewährleisten, dass diese Zielsetzungen sich später in ein gesamtstädtisches Zielsystem einfügen lassen und um Zusammenhänge zu einer aus Zielen abgeleiteten outputorientierten Steuerung der Verwaltung zu verdeutlichen, hat der Stadtvorstand in zwei von KPMG moderierten Workshops, am 10.03. und 14.04.2008, vorläufige **strategische Ziele auf Produktbereichsebene** festgelegt. Von einer Konkretisierung dieser strategischen Ziele bzw. einer flächendeckenden Festlegung von Zielen auf Ebene der Teilpläne wurde abgesehen.

Die PLG hat dazu am 17.03.2008 beschlossen, die Zielbeschreibungen zunächst auf Ebene der strategischen Ziele zu belassen. Darüber hinausgehende Vorschläge zu verbalen Zielbeschreibungen konnten in den Produktblättern aufgeführt werden, wobei es eben ausdrücklich möglich und zulässig ist, dass einzelne Teilpläne im ersten Produkthaushalt noch keine Ziele ausweisen. Faktisch beschränken sich definierte Ziele und entsprechend zielbezogene Kennzahlen auf die Produkte 36101 "Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege" und 36301 "Leistungen der Kinder-, Jugend- u. Familienhilfe".

#### Anlagen:

- 7.1.1. Präsentation und Ergebnisse des Workshops am 10.03.2008
- 7.1.2. Präsentation und Ergebnisse des Workshops am 14.04.2008

## 7.2 Haushaltsplanaufstellungsverfahren 2009/2010

Durch die Beschlussfassung der PLG zum Musterhaushalt wurden die in den Workshops erarbeiteten Haushaltsstrukturen sowie die Strukturdaten, Kennzahlen und Zielsetzungen als Grundlage für das Haushaltsplanaufstellungsverfahren bestätigt. Das Konzept zum Haushaltsplanaufstellungsverfahren wurde von der PLG als Rahmen für die Planung des ersten doppeljährigen Produkthaushalts 2009/2010 verabschiedet. Somit waren die konzeptionellen Grundlagen für den Einstieg in die konkrete Planung gegeben.

Um die Planung des Haushalts 2009/2010 auf Ebene der Kostenstellen und Leistungen in der KLR vollziehen zu können, waren seitens H&H spezifische Programmierungen erforderlich. Mit dem Einstieg in die Planung ergaben sich weitere konkrete Anforderungen, die H&H zeitnah umgesetzt hat. Die entsprechende Programmversion wurde am 01.07.2008 eingestellt, so dass im Anschluss das Verfahren zur Haushaltsplanaufstellung eingeleitet werden konnte.

Mit Schreiben vom 11.07.2008 wurden die Fachdienste aufgefordert, mit der Haushaltsplanung zu beginnen. Die Haushaltsplanaufstellung wurde begleitet von Schulungen für die inhaltlich planenden Kostenstellenverantwortlichen und für die Anwender der Planungsfunktion in H&H (siehe Ziffer 8.2). Die Politik wurde in Schulungsveranstaltungen am 04. und 13.11.2008 über den neuen Haushalt informiert.

Als Termin für den Abschluss der Eingabe von Planwerten wurde zunächst der 12.09.2008 benannt, um das definierte Zeitziel, nämlich die Ratsversammlung im Dezember, noch erreichen zu können.

Die Planung erfolgte erstmals in der neuen Struktur, wobei nicht allen Fachdiensten Erfahrungswerte für die Ansatzaufteilung zur Verfügung standen. Als problematisch hat sich ferner die Planung der Ansätze für Geringwertige Wirtschaftsgüter (GWG) und Festwerte erwiesen, weil auch diesbezüglich keinerlei Erfahrungswerte verfügbar waren. Diese Besonderheiten im Planungsprozess und der enge zeitliche Rahmen bedeuteten für die Fachdienste eine erhebliche Belastung bei der Haushaltsplanung. Wenngleich die Fachdienste den vorgenannten Termin weitgehend einhalten konnten, waren in Einzelfällen noch Eingaben in die Planungsmaske erforderlich, die erst am 13.10.2008 abgeschlossen werden konnten. Eingaben oder Korrekturen, die danach noch erforderlich waren, wurden über den Fachdienst 90 bzw. das Projekt erfasst.

Hinsichtlich der Investitionsplanung erfolgte eine zentrale Eingabe der Planwerte durch den Fachdienst 90 aufgrund der Anmeldungen der Fachdienste. Diese lagen zwar überwiegend termingerecht vor, fehlende Zuordnungen zu Buchungsstellen zwangen allerdings zu Nachfragen bzw. zu einer pauschalen Zuordnung (i. d. R. zur Vorkostenstelle des jeweiligen Fachdienstes).

Der Haushaltserlass des MdL erging erst am 09.10.2008, so dass die Prognose zur mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung auch erst im Anschluss erfolgen konnte.

Die zeitliche Planung für das Haushaltsplanaufstellungsverfahren musste daher angepasst werden. Im Ältestenrat wurde diese fortgeschriebene Planung am 29.09.2008 vorgestellt, wobei davon ausgegangen wurde, dass der Haushaltsentwurf noch vor Weihnachten 2008 an die Fraktionen versandt werden kann. Die Beschlussfassung über den Haushalt war zu diesem Zeitpunkt für die Ratsversammlung am 17.02.2009 vorgesehen.

Nach Abschluss der Eingaben der Fachdienste für den Ergebnishaushalt erfolgte im System die Verdichtung der Werte aus der Planung in der KLR auf die Doppik-Konten einerseits und auf die Buchungsstellen (Kostenstellen und Leistungen) andererseits. In der Summe müssen beide Werte - also das Betriebsergebnis gemäß Teilergebnisplan mit dem des entsprechenden Produktblattes - übereinstimmen. Festgestellt werden musste allerdings, dass dies vielfach nicht der Fall war.

Die Identifikation der ursächlichen Fehler und deren Korrektur gestaltete sich als unerwartet schwierig und nahm mehrere Wochen in Anspruch. Um überhaupt in die interne Haushaltberatung einsteigen zu können, wurden daher auf der Basis der Anmeldungen der Fachdienste zunächst die Teilergebnis- und Teilfinanzpläne und die "Produktblätter" *ohne Leistungsdaten, Kennzahlen etc.* gedruckt und dem Oberbürgermeister sowie den Sachgebietsleitungen am 04. bzw. 08.12.2008 zur Verfügung gestellt.

Die Eingabe von Nachmeldungen bzw. Änderungen aus der internen Beratung konnte erst auf der Basis einer fehlerfreien Planstufe erfolgen, so dass die Erstellung des Haushaltsentwurfs vor Weihnachten 2008 nicht mehr realisiert werden konnte.

Um der Politik dennoch die Möglichkeit zu geben, sich mit dem neuen Haushalt vertraut zu machen, entschied der Oberbürgermeister, der Ratsversammlung im Vorwege zu dem eigentlichen Haushaltsentwurf die Anmeldungen der Fachdienste zukommen zu lassen. In dem entsprechenden Begleitschreiben vom 18.12.2008 wurden die Hintergründe erläutert.

Am 16.01.2009 konnte dann der Haushaltsplanentwurf zugestellt werden. Er wurde zudem für die Verwaltung im Intranet verfügbar gemacht.

Der Hauptausschuss entschied in der Sitzung am 03.02.2009 für die Haushaltsberatung eine Sondersitzung der Ratsversammlung am 19.03.2009 einzuberufen. Insofern wurde der ursprünglich vorgesehene Termin (17.02.2009) verschoben, so dass mehr Zeit für die Haushaltsberatung in den Fraktionen blieb.

In Abstimmung mit dem Oberbürgermeister standen Vertreter des Fachdienstes 90 und des Projektes den Fraktionen im Bedarfsfall zur Verfügung, um angesichts der neuen Struktur und des neuen Rechnungsstoffes Fragen zum Haushalt 2009/2010 zu beantworten. Von diesem Angebot haben alle Fraktionen Gebrauch gemacht.

Da eine Plausibilitätsprüfung aus zeitlichen Gründen nicht durchgeführt werden konnte, wies auch der Haushaltsplanentwurf vom 16.10.2009 eine Reihe von Fehlern auf, die sich erst nachträglich herausgestellt haben. Diese Fehler mussten gegenüber der Politik kommuniziert werden, so dass ergänzend zum Haushaltsplanentwurf eine Reihe zusätzlicher Informationen zu vermitteln waren. Derartige Fehler waren z. B.:

- eine falsche Berechnung der Stellenanteile auf den Produktblättern (nicht ergebnisrelevant)
- in Einzelfällen fehlerhafte Ansätze (ergebnisrelevant)
- eine fehlerhafte Zuordnung von Investitionsmaßnahmen zu Konten (ergebnisneutral)
- eine fehlerhafte Datenübernahme in den Gesamtfinanzplan bei Ansätzen aus laufender Verwaltungstätigkeit (ergebnisrelevant, aber nicht relevant für den Haushaltsausgleich).

Mit der Drucksache 0253/2008 vom 05.02.2008 wurden die Haushaltssatzung, der Vorbericht, der Beteiligungsbericht und sonstige Anlagen zum Haushaltsplan nachgereicht.

Insgesamt bereitete weniger die neue Struktur als vielmehr das Fehlen von Vorjahreswerten Schwierigkeiten. Es wurde verdeutlicht, dass kamerale Vergleichswerte aufgrund der Änderungen in Rechnungsstoff und Struktur nicht zur Verfügung standen. Auch die Verdichtung der Informationen im Haushalt und der Verzicht auf den Ausweis der Einzelansätze waren gewöhnungsbedürftig, wurden aber unter Hinweis auf die Zielsetzung, steuerungsrelevante Daten statt unzähliger Detailinformationen als Entscheidungsgrundlagen zu erhalten, akzeptiert.

### **Fazit:**

Das Haushaltsplanaufstellungsverfahren für den ersten doppischen Produkthaushalt 2009/2010 wies eine ganze Reihe erheblicher Schwächen auf, die bis zum nächsten aufzustellenden Haushalt behoben sein müssen.

Die edv-technische Umsetzung der Haushaltsplanung bei Verknüpfung der Module HKR, KVV und KLR war auch für H&H ein Novum. Die Programme zur Erzeugung des Haushaltsplanes aus der KLR wurden von H&H eigens für und mit dem Projekt entwickelt. Sie waren zum Zeitpunkt ihrer erstmaligen Anwendung erst unzureichend getestet und noch nicht vollständig ausgereift. Daraus folgten diverse Unzulänglichkeiten bei der Übernahme und dem Ausweis von Werten, wobei die verursachungsgerechte Zuteilung der Personalkosten in der KLR die größten Probleme bereitet hat.

Programmtechnisch problematisch war auch die Planung des ersten doppischen Produkthaushalts als 2-Jahres-Haushalt.

Weitere Besonderheiten bei der Planung des ersten doppischen Produkthaushalts 2009/2010 bestanden darin, dass

- H&H die Umlagefunktion aus der Planungsmaske noch nicht zur Verfügung stellen konnte.  
Daraus folgt, dass auf dem Produktblatt entgegen der ursprünglichen Planung - und der späteren Praxis - Kostenstellen und Vorkostenstellen ausgewiesen werden.
- die Abschreibungen für die Planobjekte in Ermangelung einer Planungsfunktion in KVV mit Hilfe von Excel ermittelt und entsprechend zugeordnet werden mussten.  
Von einer Übernahme geplanter Investitionen in KVV wurde wegen der damit verbundenen Risiken und des Aufwandes Abstand genommen. Die Werte standen also im System nicht zur Verfügung, die Eingabe in die KLR erfolgte manuell.
- das von H&H programmierte Iterationsverfahren zur Berechnung der Umlagen aus internen Leistungsverrechnungen (im Folgenden kurz: ILV) für die Planung 2009/2010 noch nicht genutzt werden konnte.  
Im Haushaltsentwurf wurden die ILV zunächst nicht berücksichtigt, da sie ohne Einfluss auf das Ergebnis sind. Im Haushaltsplan werden die ILV dann mit Hilfe des Iterationsverfahrens berechnet und ausgewiesen, um die Zuschussbedarfe der Teilpläne vollständig abbilden zu können.  
Auch die ILV zwischen einzelnen Teilplänen, die keine Umlagen darstellen, werden nacherfasst und entsprechend berücksichtigt.
- Angaben und Werte zu Strukturdaten und Kennzahlen noch überwiegend manuell in WORD eingegeben werden mussten, da die Stammdaten und Formeln für Ziele und Kennzahlen vielfach noch nicht eingerichtet werden konnten.

**Anlagen:** auf Anlagen zu dieser Thematik wird angesichts deren Umfang verzichtet. Die Unterlagen zum Haushaltsplanaufstellungsverfahren sind im Fachdienst 90 verfügbar.

## 8 Qualifizierung

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für eine weitestgehend reibungslose Durchführung und den erfolgreichen Abschluss des Projektes liegt in der Fähigkeit und der Motivation der beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

### 8.1 Qualifizierungskonzept

Eines der wesentlichen Ziele bestand von Anfang an darin, alle vom Umstellungsprozess betroffenen Personen rechtzeitig und individuell auf die damit für sie verbundenen Veränderungen vorzubereiten. Zu diesem Zweck waren sowohl die Inhalte als auch die Organisation der hierfür erforderlichen Schulungen möglichst passgenau auf den spezifischen Bedarf abzustimmen.

Dies erforderte ein Konzept, das aus dem Bedarf der einzelnen Zielgruppen die Inhalte und die Intensität der jeweiligen Schulungen ableitet.

Entsprechend des unter Punkt 1.5 beschriebenen Projektauftrags hat KPMG die Mitglieder der Projektgruppe bei folgenden Aufgaben unterstützt:

- Aufnahme und Analyse der in unterschiedlicher Form von Veränderungen betroffenen Personengruppen,
- Erarbeitung des zielgruppenbezogenen Schulungsbedarfs unter Berücksichtigung der gegebenen Rahmenbedingungen und des zu erwartenden, zukünftigen Aufgabenprofils,
- Erarbeitung der adressatengerechten Schulungsinhalte im Sinne einzelner Module und Ableitung eines modularen Schulungskonzeptes,
- Kombination der modularen Schulungsbausteine zu zielgruppenspezifischen Grund- und Aufbauschulungen sowie
- Gewichtung der einzelnen Schulungsinhalte je Zielgruppe (in den Kategorien Information, Grundkenntnisse, vertiefte Kenntnisse) und Ableitung der jeweils erforderlichen Schulungstage.

Im Ergebnis ist so ein Qualifizierungskonzept entstanden, in dem Zielgruppen und Schulungsinhalte identifiziert und einander zugeordnet wurden. Der Schwerpunkt für entsprechende Maßnahmen lag dabei zeitlich in der zweiten Jahreshälfte 2008. Dies resultiert einerseits daraus, dass konkrete Schulungsinhalte erst zu diesem Zeitpunkt entwickelt werden konnten, aber auch aus der Absicht, Schulungen möglichst nah an den Echtbetrieb zu platzieren.

Hinsichtlich der Umsetzung wurde davon ausgegangen, die Schulungen weitgehend extern - vorzugsweise durch den Einkauf geeigneter Inhouse-Seminare - vorzunehmen. In der Projektplanung waren dementsprechend bei der Projektgruppe nur bedingt Kapazitäten für die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen berücksichtigt. Angesichts des identifizierten Schulungsbedarfs und der marktüblichen Preise wurde prognostiziert, mit dem für Qualifizierungsmaßnahmen vorgesehenen Budget in Höhe von 100.000,- € nicht auszukommen. Die Deckung des Mehrbedarfs sollte innerhalb der für das Projekt insgesamt zur Verfügung gestellten Mittel erfolgen.

Das Qualifizierungskonzept wurde am 06.11.2006 in der PLG präsentiert. Der Beschluss wurde mit der Maßgabe gefasst, den Finanzmittelrahmen von 100.000,- € einzuhalten und soweit möglich Eigenleistungen der Projektgruppe einzubringen sowie Alternativmodelle, wie z. B. "Train the Trainer", zu berücksichtigen.

Mit zunehmender Konkretisierung des Neuen Rechnungswesens und der damit verbundenen Anforderungen wurde deutlich, dass das Qualifizierungskonzept einer Fortschreibung bedurfte. Zu diesem Erfordernis beigetragen hat auch der Umstand, dass es - entgegen der ursprünglichen Annahme - nicht ohne weiteres möglich war, externe Schulungen einzukaufen. Diese hätten allenfalls allgemeine theoretische Informationen liefern können, es wäre aber jeweils eine Spezifizierung in Bezug auf das Neue Rechnungswesen der Stadt Neumünster erforderlich gewesen.

Infolgedessen wurden die Schulungen doch überwiegend mit eigenem Personal durchgeführt. Damit wurde dem Beschluss der PLG vom 06.11.2006 Rechnung getragen und die Kosten für die Qualifizierung erheblich reduziert. Angesichts der zur Verfügung stehenden Kapazitäten ging mit der Entscheidung, die Schulungen selbst durchzuführen, eine Konzentration auf das unbedingt Erforderliche einher. Dabei wurde die sicherlich wünschenswerte Vermittlung des theoretischen Hintergrunds reduziert und der Schwerpunkt auf die Schulung der für den Echtbetrieb unbedingt erforderlichen Kenntnisse gelegt.

Die fortgeschriebene Planung zur Umsetzung der Qualifizierungsmaßnahmen wurde der PLG am 03.11.2008 vorgestellt.

#### Anlagen:

- 8.1.1. Qualifizierungskonzept in der Fassung vom 06.11.2006 inklusive Präsentation und Beschlussvorlage.
- 8.1.2. Unterlagen zur PLG am 03.11.2008: Vermerk zur Fortschreibung des Qualifizierungskonzeptes vom 16.10.2008 inklusive Anlage

## **8.2 Durchführung der Qualifizierungsmaßnahmen**

Die jeweils zu den Zielgruppen gehörigen Mitarbeiter/innen wurden namentlich erfasst. Die Teilnahme an den einzelnen Schulungen wurde dokumentiert.

Die Unterlagen für die unterschiedlichen Maßnahmen sind in den Ordnern des Projektes hinterlegt.

Alle Qualifizierungsmaßnahmen wurden in Zusammenarbeit mit den für die Aus- und Fortbildung zuständigen Kollegen/innen des Fachdienst "Personaldienste" organisiert.

Als erste Qualifizierungsmaßnahme fand am 24. bzw. 29. bis 31.05.2007 die Seminarreihe Einführung, Grundlagen und Systematik im Neuen Rechnungswesen statt. Diese Maßnahme wurde in Kooperation mit InForM durchgeführt, wobei die Schulungsinhalte weitestgehend von der Projektgruppe entwickelt worden sind. Die Schulung richtete sich an die Rechnungsprüfung, das Controlling und Mitarbeiter/innen der zentralen Finanzverwaltung.

Am 11.06.2007 wurde zusammen mit KPMG für den Stadtvorstand eine Schulung zur Einführung und zu den Grundlagen des Neuen Rechnungswesens durchgeführt.

Die Schulungen zur Einführung und zu den Grundlagen des Neuen Rechnungswesens wurden im internen Fortbildungsprogramm frei ausgeschrieben und im Dezember 2007 für 26 Mitarbeiter/innen durchgeführt. Im Folgenden musste aus Kapazitätsgründen zugunsten der Konzentration auf die Zielgruppen auf freie Ausschreibungen verzichtet werden.

Der Schwerpunkt der Qualifizierungsmaßnahmen lag - wie geplant - im zweiten Halbjahr 2008.

In den Monaten August und September wurden sämtliche mit der Haushaltsplanung betraute Mitarbeiter/innen auf die Planung des ersten doppelhaushalts vorbereitet.

Eine Schulung für die Gemeindevertretung wurde am 04. bzw. 13.11.2008 durchgeführt. Eine Schulung zu einem früheren Zeitpunkt war angesichts des mit der Kommunalwahl im Mai 2008 zu erwartenden Wechsels der potentiellen Teilnehmer/innen nicht sinnvoll. Von insgesamt 80 eingeladenen Personen (Teilnehmerkreis: Ratversammlung, Bürgerschaftliche Mitglieder der Fachausschüsse und PLG) haben 57 teilgenommen. Bezogen auf die Ratsfrauen und Ratsherren war eine 79 %ige Teilnahme zu verzeichnen.

Zur Vorbereitung auf den Echtbetrieb mussten sodann vornehmlich diejenigen geschult werden, die als Nutzer von H&H entsprechende Buchungen tätigen würden. In einer "Intensivschulung", an zwei Terminen mit ausgesuchtem kleineren Teilnehmerkreis und an zwei Terminen mit je über 50 Teilnehmer/innen, wurden insgesamt ca. 160 Mitarbeiter/innen über die "Einführung, Grundlagen und Systematik im Neuen Rechnungswesen" informiert. Diese Schulungen vermitteln Grundlagen für darauf aufbauenden weiteren Schulungen.

Die Schulungen für die H&H-Anwender sind an elf Terminen bis einschließlich 19.12.2008 durchgeführt worden. Bis auf wenige Ausnahmen konnten alle Buchungskräfte somit rechtzeitig auf die Änderungen bei den Buchungen vorbereitet werden, so dass das Buchungsgeschäft ab Mitte Dezember 2008 aufgenommen werden konnte.

Als weitere Schulungen sind für Anfang 2009 geplant:

- H&H - Anwenderschulungen für Neueinsteiger (Buchungskräfte)
- H&H - Auskunftsschulungen für die Rechnungsprüfung
- Einführung und Grundlagen für Kostenstellenverantwortliche, für Mitarbeiter/innen der zentralen Finanzverwaltung und - frei ausgeschrieben - für interessierte Mitarbeiter/innen
- Informationsveranstaltung zum Neuen Rechnungswesen für Schulleiter/innen und ggf. für die Leitungen der Kindertagesstätten
- H&H - Auskunftsschulungen für Controller, Mitarbeiter/innen der zentralen Finanzverwaltung und Kostenstellenverantwortliche
- Schulung zur Geschäftsbuchhaltung für Mitarbeiter/innen der Kasse

Ferner sind in 2009 noch die Schulungen für die Buchung von Betriebsdaten (Mengen, etc.) vorgesehen. Gleiches gilt für die Schulungen zu den Themen Haushaltsausgleich und Jahresabschlussanalyse.

#### Anlagen:

- 8.2.1. Übersicht über bereits durchgeführte und konkret geplante Qualifizierungsmaßnahmen zum Stand 27.02.2009

## 9 Veränderungsmanagement

Das Projekt zur Einführung des neuen, integrierten Haushalts- und Rechnungswesens traf auf Rahmenbedingungen und hat Besonderheiten aufgewiesen, die eine eigene Strategie zur Begleitung der betroffenen Personen erforderlich machte. Beispielhaft genannt seien die folgenden Besonderheiten:

- eine relativ lange Gesamtprojektlaufzeit,
- das Zusammentreffen von Systemanpassungen und organisatorischen Veränderungen,
- zunehmende Arbeitsverdichtung aufgrund des permanenten Konsolidierungszwangs,
- unterschiedliche, zum Teil negative Erfahrungen der Mitarbeiter/innen mit Modernisierungsmaßnahmen im Sinne des NSM.

Die mit dem Projekt zur Einführung des Neuen Rechnungswesens verfolgten Ziele und die hierzu erforderlichen Umstellungsmaßnahmen führen dazu, dass sich viele der Beschäftigten mit der neuen Situation durch eine Weiterentwicklung ihrer Kompetenzen und Arbeitsweisen anpassen müssen. Damit ist gleichzeitig auch die Notwendigkeit eines z. T. tiefgreifenden mentalen Wandels von Verwaltung und Politik verbunden.

Wesentliche Ziele bestehen daher in diesem Zusammenhang darin, die Befähigung und Bereitschaft für Veränderungen zu fördern und die Notwendigkeit von Veränderungen zu vermitteln. Dies setzt ein Veränderungsmanagement zu dem Zweck, den betroffenen Personen innerhalb der veränderten Rahmenbedingungen eine neue Orientierung und Ausrichtung zu geben, voraus. Im Rahmenkonzept - dort unter Ziffer 6 - wurde die Notwendigkeit dieses Veränderungsmanagements beschrieben. Neben den Maßnahmen zur Qualifikation der Mitarbeiter/innen bestand die Grundaufgabe dabei in der angemessenen Kommunikation der Veränderungen mit dem Ziel, die Transparenz zu schaffen, die erforderlich ist, um mögliche Unsicherheiten bei Mitarbeitern zu reduzieren und das Vertrauen in die Ziele des Veränderungsprozesses zu steigern.

### 9.1 Interne Maßnahmen zum Veränderungsmanagement

Entsprechend dieser Vorüberlegungen wurden während des Projektes diverse Maßnahmen zum Akzeptanzmanagement durchgeführt.

Ursprünglich war geplant, auch das Akzeptanzmanagement während des Reformprozesses konzeptionell vorzubereiten. Aus Kapazitätsgründen wurde ein "Kommunikationskonzept" jedoch zunächst zurückgestellt und später - angesichts des Projektfortschritts - verworfen.

Im Sinne eines Akzeptanzmanagements wurden die folgenden Maßnahmen zum Veränderungsmanagement ergriffen:

- Durchführung Informationsveranstaltungen
  - für den Stadtvorstand am 27.06.2005
  - für die Politik am 28.11.2005
  - die Fachdienstleitungen am 12.12.2005
  - für die Personalvertretung am 07.12.2005 und 25.04.2007

- Erstellung eines Projektlogos
- Intensive und adressatengerechte Kommunikation in den Fachdiensten im Zusammenhang mit den Workshops zur Erarbeitung der künftigen Haushaltsstrukturen (siehe Ziffer 5.4)
- Erstellung einer Intranet-Seite mit Informationen zur Verwaltungsreform und zur Doppik, mit Download-Möglichkeiten für wichtige Dokumente und weiterführenden Links
- Einrichtung einer Hotline zur Unterstützung der Fachdienste im Echtbetrieb.

Das gesamte Projektteam hat durch eine kompetente, offene und adressatengerechte Ausrichtung in der Kommunikation Berührungspunkte seitens der Mitarbeiter/innen reduziert und stand den Kollegen/innen in den Fachdiensten für eine direkte Ansprache im Problemfällen zur Verfügung.

Da bestimmte Gründe (wie z. B. der Adressatenkreis oder auch die Vermittlungsinhalte) dafür sprechen, einzelne Inhalte durch ein externes Beratungsunternehmen vermitteln zu lassen, hat KPMG hierbei einzelne Aufgaben in Bezug auf die Information des Stadtvorstands und der Politik übernommen.

Ferner hat KPMG die Mitglieder der Projektgruppe im Sinne des unter Punkt 1.5 beschriebenen Projektauftrags bei der konzeptionellen Erarbeitung der Informationsinhalte und bei der weiteren Vorbereitung und Durchführung der Informationsveranstaltungen unterstützt.

Von Vorteil erwies sich insbesondere die Funktion der KPMG als Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, da diese üblicherweise die Rolle eines unabhängigen, sachverständigen Dritten übernimmt, der objektiv über einen vorgefundenen Sachstand berichtet bzw. Aussagen über dessen Qualität trifft.

#### Anlagen:

##### 9.1.1. Projektlogo

##### 9.1.2. Auszüge aus der Intranet-Seite des Projektes

## 9.2 Externe Maßnahmen zum Veränderungsmanagement

Als externe Maßnahmen ist insbesondere auf den wechselseitigen Erfahrungsaustausch auf kommunaler Ebene hinzuweisen. Dabei ging es einerseits darum, andere Kommunen durch die Erfahrungen im Projekt zu unterstützen und andererseits vom Know-how anderer Reformkommunen zu profitieren. Maßnahmen dieses Erfahrungsaustauschs sind insbesondere

- die Mitwirkung im Innovationsring NKR-SH (siehe auch Ziffer 4)
- der regelmäßige Erfahrungsaustausch mit den Projekten der kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein
- ein bedarfsorientierter Erfahrungsaustausch mit den Projekten anderer Reformkommunen / Kreise in Schleswig-Holstein
- der Einsatz von Projektmitarbeitern als Referenten zum NKR
- die Mitwirkung in der Arbeitsgruppe beim MdI und beim Städteverband
- Vorträge und Veröffentlichungen (u. a. "Transfer", Innovationsring NKR-SH)

Wenngleich sich direkte Vorteile aus diesem Austausch schwerlich benennen lassen, so fördert schon der Umstand, dass einzelne Mitarbeiter des Projektes landesweit als Experten anerkannt sind und dass die Stadtverwaltung Neumünster gewissermaßen eine Vorreiterrolle eingenommen hat, auch die interne Akzeptanz.

## 10 Organisation des Rechnungswesens

Die Einführung des Neuen Rechnungswesens sowie die Weiterentwicklung des verwendeten DV-Systems hatten unmittelbare Auswirkungen auf den Ablauf der Geschäftsprozesse und den organisatorischen Aufbau der mit dem Rechnungswesen (an zentraler und dezentraler Stelle) betrauten Fachdienste der Stadt Neumünster.

Von ausschlaggebender Bedeutung für die zukünftige Organisation des Rechnungswesens war die Wirtschaftlichkeit und Effektivität der Aufgabenwahrnehmung sowie die Qualität der Buchungs- bzw. Abschlussdaten. Vor diesem Hintergrund wurde die Frage geklärt, welche Aufgaben zukünftig dezentral und welche zentral erledigt werden.

Zu diesem Zweck wurde im Rahmen des Projektes die vorhandene Organisationsstruktur auf ihre Eignung zur wirtschaftlichen und effektiven Aufgabenwahrnehmung hin untersucht. Durch eine enge Abstimmung dieser Arbeiten mit den vorgenannten inhaltlichen Überlegungen, wurden rechtzeitig aufwändige und zeitraubende Änderungen an der parallel zu entwickelnden KLR- bzw. Haushaltsstruktur vermieden.

### Vorgehensweise:

Die Projektgruppe hat sich aus prozess-ökonomischen Gründen für eine pragmatische, auf das Wesentliche ausgerichtete Vorgehensweise entschieden. Dazu wurde vorübergehend ein Team „Organisation des Rechnungswesens“ gebildet, in dem neben dem Projekt auch die Stadtkasse und die Organisationsabteilung vertreten waren.

Überlegungen, mit den anderen kreisfreien Städten Schleswig-Holsteins im Rahmen eines geförderten Projektes eine gemeinsame Konzeption zu entwickeln, wurden aufgrund des damit verbundenen Aufwands und der nicht ohne weiteres erkennbaren konkreten Vorteile für die jeweilige Kommune fallen gelassen. Darüber hinaus standen die unterschiedlichen Strukturen in den unterschiedlich großen Verwaltungen einer gemeinsamen Vorgehensweise entgegen. Gleiches galt für den Einsatz unterschiedlicher Beratungsunternehmen, zu deren Auftragsumfang jeweils auch die Begleitung bei der Organisation des Rechnungswesens zählte.

Bei der Entwicklung des Konzeptes für Neumünster wurden die sich aus dem Neuen Rechnungswesen ergebenden Anforderungen ebenso berücksichtigt wie die spezifischen Gegebenheiten in der Stadtverwaltung. Das Konzept berücksichtigt ferner Entwicklungspotentiale bei der EDV-gestützten Verwaltung und Bearbeitung von Dokumenten (elektronische Workflow-Unterstützung).

Zu zwei wesentlichen Fragestellungen waren Entscheidungen zu treffen. Zunächst galt es die Frage nach einer eher zentralen oder dezentralen Ausrichtung bei der Organisation des Rechnungswesens zu beantworten. In Abhängigkeit von dieser Ausrichtung war im Anschluss festzulegen, welche Konsequenzen sich hinsichtlich Aufgabenwahrnehmung und deren Organisation in den Fachdiensten ergeben, und wie künftig zentrale Funktionen wahrgenommen und organisiert werden.

Maßgebliche Aufgaben im Neuen Rechnungswesen wurden dabei bezogen auf dezentrale und zentrale Komponenten differenziert betrachtet. Dies sind insbesondere:

- Haushaltsplanung und -aufstellung
- Haushaltsbewirtschaftung
- Jahresabschluss
- Anlagenrechnung
- KLR

Die Bestandsaufnahme und Analyse beschränkten sich auf die Prozesse, bei denen eine relevante Veränderung durch das Neue Rechnungswesen nicht von vornherein ausgeschlossen werden konnte. Im Hinblick auf die zu beantwortende Frage nach einer eher zentralen oder dezentralen Organisation waren dies insbesondere Prozesse des Anordnungswe-sens im Rahmen der Haushaltsbewirtschaftung.

Bei der Bestandsaufnahme zum Anordnungswesen wurden folgende Aufgaben und Prozesse der dezentralen Haushaltsbewirtschaftung einer eingehenderen Analyse unterzogen:

- Schnittstellen zu Fremdverfahren
  - Personalausgaben (Schnittstelle zu D-Lohn)
  - Veranlagung über Fremdverfahren (Ticket online - Kulturbüro, LiS - Rettungsdienst, MS Bau - Bauaufsicht)
  - Lämmkom (Soziales)
- Veranlagung mit H&H
  - Hauptveranlagung
  - Veranlagung von Neufällen und Änderungen

Folgende Prozesse zu Forderungen und Verbindlichkeiten - mit manueller Eingabe - wurden anhand von Interviews aufgenommen:

- Forderungen manuell
- Fachdienst 20 - Schulkostenbeiträge
- Fachdienst 14 - Zulassungsstelle
- Fachdienst 10 - Märkte, Bußgelder
- Fachdienst 13 - Feuerwehrgebühren
- Fachdienst 50 - Gebühren FD "Gesundheit"
- Fachdienst 61 - Beiträge
- Fachdienst 65 - Aufträge, Eingangsrechnungen

Wegen des sehr hohen Buchungsvolumens, der vielfältigen Sachverhalte (wie z. B. Beschaffung von Verbrauchsmaterial, Abrechnung von Baumaßnahmen und Beschaffung beweglicher Vermögensgegenstände usw.) und aufgrund der im Fachdienst bereits installierten KLR wurde für die Aufnahme des **Standardprozesses „Bearbeitung einer Eingangsrechnung“** der Fachdienst 65 "Zentrale Gebäudewirtschaft" betrachtet.

### Ergebnisse:

Im Ergebnis wurde auch unter den künftigen Bedingungen des Neuen Rechnungswesens eine **weitgehend dezentrale Organisation** befürwortet. Unter der Prämisse, dass diese Organisationsform den künftigen Anforderungen grundsätzlich gerecht werden kann, ergaben sich aufgrund der derzeitigen Organisation gravierende Vorteile, die gegen eine weitgehende Zentralisierung sprachen.

Für eine dezentrale Ausrichtung sprachen insbesondere folgende Aspekte:

- Die vorhandene Finanzwesen-Software von H&H wird beibehalten. Die Anwender sind mit der Funktionalität der Software weitgehend vertraut. Die Software bietet bei der Buchungserfassung in der Geschäftsbuchhaltung weitgehende Anwenderunterstützung.
- Die Haushaltsstrukturen wurden weitgehend bereits vor der Umstellung auf das neue Rechnungswesen angepasst und waren den Mitarbeiter/innen somit schon vertraut.
- Die Anlagenbuchhaltung und die KLR wurden im Zuge des Projektfortschritts bereits vor der Umstellung im Echtbetrieb genutzt.

- Im Hinblick auf eine zukünftige elektronische Workflow-Unterstützung in der Geschäftsbuchhaltung und im gesamten Rechnungswesen ist eine dezentrale Kontierung und Anordnung im Finanzsystem - ergänzt um eine elektronische Signatur - unverzichtbar. Die konzipierte Organisation würde einen solchen Entwicklungsprozess unterstützen.

Den Nachteilen einer dezentralen Ausrichtung wurde dadurch begegnet, dass der Grad der Dezentralisierung, wie er sich seinerzeit darstellte, einer kritischen Prüfung und Anpassung dahingehend unterworfen wurde, dass bei den dezentral zuständigen Stellen regelmäßig ein entsprechendes Buchungsvolumen die erforderliche Routine gewährleistet.

Neben dem dezentral organisierten Buchungsgeschäft verbleiben spezielle Aufgaben, die aufgrund des dafür erforderlichen Fachwissens und/oder der Natur der Aufgabe an sich zweckmäßig nur von **zentraler Stelle im Fachdienst 90** wahrgenommen werden sollten. Die sich aus dem Neuen Rechnungswesen ergebenden organisatorischen Konsequenzen für den Fachdienst 90 wurden im Konzept zur Organisation des Rechnungswesens unter Ziffer 10 eingehend beschrieben.

#### Personalwirtschaftliche Konsequenzen:

Während ablauf- und aufbauorganisatorische Veränderungen in den Fachdiensten regelmäßig nicht mit personalwirtschaftlichen Konsequenzen verbunden waren, ergaben sich an zentraler Stelle, nämlich für die Arbeitsgruppe 90.0 "Allgemeine Finanzwirtschaft", weitreichende Veränderungen. Hier wurden die zentrale Anlagenrechnung, die zentrale KLR und die zentrale Stelle für die Geschäfts- und Bilanzbuchhaltung gebündelt und die zentralen Funktionen des Haushalts- und Rechnungswesens mit der Systemverwaltung von H&H zusammengeführt. Angesichts dieser neuen Aufgaben wurde für die Arbeitsgruppe 90.0 ein künftiger Stellenbedarf von insgesamt 11 Planstellen (also 3 zusätzliche Planstellen, davon 1 befristet auf 1 Jahr) ermittelt. Bis zur Aufnahme des Echtbetriebes wurden diese zusätzlichen Aufgaben weitgehend im Projekt Neues Rechnungswesen wahrgenommen. Durch entsprechende personalwirtschaftliche Maßnahmen war also sicherzustellen, dass die Aufgabewahrnehmung im Echtbetrieb - also nach Beendigung des Projektes ab 01.01.2009 - gewährleistet ist.

#### Beratung in der PLG und Umsetzung:

Das Konzept zur Organisation des Rechnungswesens wurde der PLG mit Schreiben vom 12.02.2007 bekannt gegeben und in der Sitzung am 03.03.2008 erläutert. Die Beratung wurde am 17.03.2008 fortgesetzt, wobei aber zunächst kein Beschluss gefasst wurde. Die Frage nach dem Personalbedarf zur Gewährleistung des Echtbetriebes nach Beendigung des Projektes sollte zuvor zwischen dem Oberbürgermeister und der Projektleitung erörtert werden. Bestätigt wurde allerdings die grundsätzliche Ausrichtung der künftigen Organisation zu einem dezentralen Anordnungswesen und der Wahrnehmung zentraler Aufgaben im Fachdienst 90.

Nach Rücksprache mit dem Oberbürgermeister wurden die stellenplanmäßigen Voraussetzungen zur Umsetzung des Konzeptes für eine Entscheidung durch die Ratsversammlung vorbereitet. Die Ratsversammlung stimmte der entsprechenden Vorlage (Drucksache 0131/2008) am 30.09.2008 mit der Einschränkung, dass diese Maßnahmen stellenplanneutral umzusetzen seien, zu. Die erforderlichen personalwirtschaftlichen Maßnahmen wurden im Anschluss durch die Fachdienste 00 und 01 veranlasst.

Bei der Umsetzung des Konzeptes zur Organisation des Rechnungswesens wurde berücksichtigt, dass auch weiterhin Auf- und Ausbau des Rechnungswesens und seiner Komponenten sowie in erheblichem Umfang Weiterentwicklungen zu betreiben sein werden. Der ausgewiesene Personalbedarf resultiert aus den Erfahrungen im Projektzeitraum und einer Prognose über den künftigen Verlauf, so dass beizeiten eine Überprüfung dieser Annahmen erforderlich wird. Es ist vorgesehen, diese Überprüfung im Rahmen einer Organisationsuntersuchung seitens des Fachdienstes Allgemeine Dienste vorzunehmen. Aufgabe der Untersuchung wird sein, den Stellenbedarf der Arbeitsgruppe 90.0 festzulegen und die korrekte Bewertung der Stellen zu überprüfen. Diese Untersuchung sollte nicht vor einem Ablauf von zwei Jahren vorgenommen werden.

#### Anlagen:

- 10.1. Konzept zur künftigen Organisation des Rechnungswesens in der Fassung vom 24.01.2008 nebst Anlagen und Beschlussvorlage
- 10.2. Beschluss der Ratsversammlung zur Organisation des Rechnungswesens im Echtbetrieb vom 30.09.2008 (DS 0131/2008 vom 27.08.2008)

## **11 Weitere Arbeiten und Ausblick**

Das Projekt endete plangemäß zum 31.12.2008. Das Ziel, den Echtbetrieb am 01.01.2009 aufzunehmen, wurde erreicht. Wie bereits im Ratsbeschluss vom 16.11.2004 ausgeführt, können einzelne Aufgaben (Qualifizierung, Eröffnungsbilanz, Abschlussbericht und Projektdokumentation) erst im Anschluss wahrgenommen werden. Das Jahr 2009 wird dabei noch wesentlich von Ausbau und Weiterentwicklung des Neuen Rechnungswesens geprägt sein.

Konkrete Arbeiten, die unmittelbar aus dem Projekt resultieren, sind:

- Projektdokumentation und Archivierung (Dateiablage / Schriftgutablage)
- Ausfertigung des doppischen Produkthaushalts für 2009/2010 nach Beschluss durch die Ratsversammlung
- Erstellung des Planungshandbuchs zur Vorbereitung und Unterstützung künftiger Haushaltsplanaufstellungsverfahren
- Formulierung von Anforderungen an H&H unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit dem Haushaltsplanaufstellungsverfahren 2009/2010
- Abschluss der Arbeiten an der Bewertungsrichtlinie, Erstellung einer Inventurrichtlinie für die Folgeinventuren
- Erstellung der Eröffnungsbilanz zum Stichtag 01.01.2009 nach Abschluss der Jahresrechnung für 2008

- Durchführung weiterer Qualifizierungsmaßnahmen wie in Ziffer 8.2 beschrieben, insbesondere H&H-Anwenderschulungen, Schulungen für die Buchung von Betriebsdaten (Mengen, etc.), Schulungen zu Haushaltsausgleich und Jahresabschlussanalyse
- Weiterentwicklung, Auf- und Ausbau der KLR (z. B. im TBZ und im Rettungsdienst, Einbindung der Schnittstellen zu TDS "D-Lohn" und LämmKom), Ausfertigung der entsprechenden KLR-Fachkonzepte
- Optimierung der Anwenderbetreuung (Qualitätssicherung, Hotline, Schulungen etc.)
- Anpassung von Dienstanweisungen und Richtlinien
- Erstellung des ersten doppelten Jahresabschlusses

Wie unter Ziffer 1.5 dargestellt, bietet sich es sich an, insbesondere die Arbeiten zur Eröffnungsbilanz und zum Jahresabschluss in bewährter Weise durch KPMG begleiten zu lassen. Entsprechende Tätigkeiten sind von dem erteilten Auftrag bzw. dem geschlossenen Vertrag gedeckt, entsprechende Haushaltsmittel sind für 2009/2010 eingeplant.

Weitere Aufgaben, die verwaltungsintern im Zusammenhang mit dem Neuen Rechnungswesen zu bewältigen sein werden, sind:

- Auf- und Ausbau des Berichtswesens, Anpassung bereits existierender Berichte (z. B. Finanzbericht),
- Prüfung und Testierung der Eröffnungsbilanz durch die Rechnungsprüfung,
- Bearbeitung der Schnittstelle zu den Personaldiensten und der Organisationsabteilung insbesondere im Zusammenhang mit dem Stellenplan und der Planung und Bewirtschaftung von Personalkosten.

## 11.1 Ausblick

Ungeachtet der erforderlichen Anpassungen und Weiterentwicklungen ist das Instrument des Neuen Rechnungswesens im Folgenden einer Nutzung im Sinne der übergeordneten Zielsetzung, nämlich einer aus Zielen abgeleiteten outputorientierten Steuerung der Verwaltung unter Berücksichtigung des Ressourcenverbrauchs, zuzuführen.

Neben der zu entwickelnden **Routine bei der Bewirtschaftung** durch die Fachdienste und der **Einbindung weiterer Informationen in das Rechnungswesen** (Betriebsdaten) ist vorrangig dafür Sorge zu tragen, dass die Adressaten der verbesserten Informationen diese im Sinne der eingangs genannten Zielsetzung auch zu einer optimierten Steuerung der Verwaltung verwenden. **Berichtswesen und Controlling** sind dabei von ausschlaggebender Bedeutung. Das Berichtswesen ist so zu gestalten und einzusetzen, dass den unterschiedlichen Adressatenkreisen die jeweils benötigten Informationen zur Verfügung gestellt werden. Das Controlling hat dabei im Sinne der Steuerungsunterstützung bezogen auf die unterschiedlichen Adressatenebenen die Aufgabe, die Anforderungen an das Berichtswesen strukturiert aufzunehmen und umzusetzen.

Die in dem Konzept zum Haushaltsplanaufstellungsverfahren beschriebene stufenweise Weiterentwicklung ist mit Nachdruck zu betreiben. Dies betrifft vor allem den Einstieg in eine **aus Zielen abgeleitete Verwaltungssteuerung** und damit auch Haushaltsplanung und -bewirtschaftung. Die Budgetregeln sind gemäß dem Fortschritt dieser Weiterentwicklung im Sinne eines **Kontraktmanagements** anzupassen. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen, die in der Stadtverwaltung Neumünster bislang im Zusammenhang mit einer aus Zielen abgeleiteten Steuerung der Verwaltung gemacht werden konnten, ist die entsprechende Weiterentwicklung kein Selbstgänger sondern bedarf eines Initiators bzw. eines definierten Prozesses.

Gemäß GemHVO-Doppik soll spätestens 5 Jahre nach der Umstellung auf das Neue Rechnungswesen die Konsolidierung der Bilanzen von Regie- und Eigenbetrieben bzw. Eigengesellschaften im Sinne einer **Konzernbilanz** vorliegen. Es bietet sich an, diesen Prozess zeitnah vorzubereiten und Fragen nach dessen Organisation alsbald zu klären. Bei der Umsetzung dieses Vorhabens ist eine Kooperation der Eigenbetriebe bzw. Eigengesellschaften unerlässlich. Es sind Überlegungen anzustellen, wie diese Kooperation sichergestellt werden kann.

Ferner sind bei dem Einsatz bzw. der Weiterentwicklung diverser **TUIV-Komponenten zur Optimierung des Verwaltungshandelns** (z. B. E-Gouvernement, Workflow, TOPO-Base, DATA-Warehouse) Schnittstellen zum Neuen Rechnungswesen zu berücksichtigen. Insbesondere bei der Organisation des Rechnungswesens ist durch den gezielten Einsatz von Workflows eine Effizienzsteigerung denkbar.

Abschließend bleibt zu wünschen, dass der immense Aufwand, der in der Stadtverwaltung Neumünster in nunmehr über 16 Jahren in Sachen Verwaltungsreform betrieben wurde, auch zu dem gesetzten Ziel, nämlich dem Wandel bei der Steuerung der Kommunalverwaltung zu mehr Effektivität und Effizienz führt.

Neumünster, den 02.07.2009

gez. Krüger

(Projektleitung "Neues Rechnungswesen")