

AZ: -90-NRW-kg-te

Drucksache Nr.: 0131/2008/DS

=====

Beratungsfolge	Termin	Status	Behandlung
Hauptausschuss	16.09.2008	N	Kenntnisnahme
Finanz- und Wirtschaftsförderungsausschuss	24.09.2008	Ö	Vorberatung
Ratsversammlung	30.09.2008	Ö	Endg. entsch. Stelle

Berichterstatter:

Oberbürgermeister Unterlehberg

Verhandlungsgegenstand:

Einführung eines Neuen Rechnungswesens in der Stadtverwaltung Neumünster, hier: Abschluss des Projektes und Organisation des Rechnungswesens im Echtbetrieb

A n t r a g :

1. Der Bericht zum Projekt „Einführung eines Neuen Rechnungswesens in der Stadtverwaltung Neumünster“ wird zur Kenntnis genommen.
2. Das Neue Rechnungswesen soll ab 01.01.2009 im Echtbetrieb eingesetzt werden. Zentrale Aufgaben werden in der Arbeitsgruppe 90.0 "Allgemeine Finanzwirtschaft" wahrgenommen. Dazu werden im Stellenplan 2009/2010:
 - a) die Stelle 03110/4, Bes.Gr. A 10, 20,5 h/w, in den UA 03100 verlagert
 - b) die Stelle 03110/3, Bes.Gr. A 10, in den UA 03100 verlagert

- c) im UA 03100 eine zusätzliche Stelle, Bes.Gr. A 9 g.D. ggf. Entgelt-Gr. 8/9, befristet bis zum 31.12.2009 eingerichtet
- d) die Stelle 03110/5, Bes.Gr. A 9, in den UA 03100 verlagert
- e) die Stelle 03110/2, Bes.Gr. A 10 (derzeit mit Zulage nach A 11), in den UA 03100 verlagert und auf Bes.Gr. A 11 angehoben
- f) die Stelle 03110/8, Entgelt-Gr. 9, KW 12/08, in den UA 03100 verlagert, der KW-Vermerk wird gestrichen
- g) die Stelle 03110/7, Entgelt-Gr. 9, KW 12/08, in den UA 03100 verlagert, der KW-Vermerk wird umgewandelt in KU 19,5 h/w ab 07.2016
Hinweis: Der Stelleninhaber ist in Altersteilzeit und arbeitet bis zum 30.06.2016 im Teilzeitmodell mit 0,5 Stellen

Finanzielle Auswirkungen:

2 c):

ca. 42.400,00 Euro in 2009

Diesen Kosten stehen in mindestens gleicher Höhe Einsparungen bei Qualifizierungsmaßnahmen im Projektzeitraum entgegen (siehe Begründung zu 2.2.2).

2 e):

durch Anhebung von A 10 auf A 11: ca. 6.600,00 Euro jährlich, auf Dauer

2 f) und g):

durch Streichen der KW-Vermerke: jeweils

ca. 53.300,00 Euro jährlich, auf Dauer.

Ab Wirksamwerden des KU-Vermerks reduzieren sich die Kosten um ca. 26.650,00 Euro per anno.

jeweils KGSt-Werte

B e g r ü n d u n g :

zu 1.:

Bericht zum Projekt „Einführung eines Neuen Rechnungswesens in der Stadtverwaltung Neumünster“

1.1 Vor Projektbeginn:

Das Projekt zur Einführung eines Neuen Rechnungswesens knüpft inhaltlich an das "Neue-Steuerungs-Modell" (NSM) an und steht somit im Kontext der Reform der Kommunalverwaltungen, die Anfang der 90er Jahre bundesweit in vielen Kommunen angegangen wurde.

In Neumünster wurde der Grundsatzbeschluss, die Ideen des NSM umzusetzen, auf Empfehlung des "BSL-Gutachtens" zur Haushaltskonsolidierung im Dezember 1992 getroffen. In den folgenden Jahren folgte eine relativ intensive Auseinandersetzung mit der Thematik. So wurden u. a. Hierarchien im Sinne des Lean-Managements abgebaut, erste Schritte in Richtung einer dezentralen Ressourcenverantwortung unternommen, Budgetregeln aufgestellt und auch bereits ein Produktkatalog erstellt, in dem die Verwaltungsleistungen - der Output - definiert und in Produkte und Leistungen differenziert wurden.

Die Ratsversammlung fasste am 27.04.2004 den Beschluss, flächendeckend eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) einzurichten. Der Auftrag sollte in Form eines Projektes, angesiedelt im Fachdienst Haushalt und Finanzen, verfolgt werden.

Um die Reformbemühungen bundesweit nachhaltiger umzusetzen, hat die Innenministerkonferenz (IMK) am 23.11.2003 beschlossen, auch das kommunale Finanzwesen und die kommunalen Haushalte verpflichtend in den Reformprozess einzubinden. Dieser Beschluss sieht einen "grundlegenden Wandel der kommunalen Haushaltswirtschaft und der Kommunalverwaltungen" vor, in dem durch die Reform des Gemeindehaushaltsrechts...

- "das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen von der bislang zahlungsorientierten Darstellungsform auf eine ressourcenorientierte Darstellung umgestellt und...
- die Steuerung der Kommunalverwaltungen statt durch die herkömmliche Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) ermöglicht werden."

Dazu hat die IMK Empfehlungen ausgesprochen, das kommunale Rechnungswesen auf doppelte Buchführung umzustellen oder - wahlweise - die Kameralistik, um Instrumente wie Anlagenrechnung und KLR zu erweitern.

Es bleibt dabei den einzelnen Bundesländern überlassen, wie sie diese Empfehlungen umsetzen. Während die Mehrzahl der Bundesländer im Anschluss verpflichtend eine doppelte Buchführung vorgeschrieben haben, wurde in Schleswig-Holstein den Kommunen ein Wahlrecht eingeräumt.

In Neumünster wurde das Wahlrecht dahingehend wahrgenommen, dass mit Beschluss der Ratsversammlung vom 22.06.2004 entschieden wurde, auf Doppik umzustellen.

Vor dem Hintergrund der Zielsetzung des zitierten IMK-Beschlusses vom 23.11.2003 steht fest, dass man sich aber nicht ausschließlich auf die Einführung der Doppik beschränken kann. Das von der IMK verfolgte Ziel, eine aus Zielen abgeleitete, an Wirkungen und Ergebnissen (Outcome bzw. Output) orientierte Steuerung der Verwaltung unter Berücksichtigung des gesamten Ressourcenverbrauchs und intergenerativer Gerechtigkeit zu erreichen, erfordert zwingend, dass neben der Doppik, die den Ressourcenverbrauch vollständig und periodengerecht abbildet, ein Instrument zu installieren ist, mit dessen Hilfe sich der Ressourcenverbrauch dem Output des Verwaltungshandelns zuordnen lässt. Es gilt also, die bereits für Neumünster beschlossene KLR entsprechend aufzubauen.

Infolgedessen sind zur Umsetzung der oben zitierten Beschlüsse, eine flächendeckende KLR einzurichten und auf doppische Rechnungslegung umzustellen, beide Maßnahmen in einem Projekt zusammengefasst. Den Beschluss dazu fasste die Ratsversammlung am 16.11.2004.

1.2 Rahmenbedingungen des Projektes:

Der Ratsbeschluss vom 16.11.2004 sieht eine klassische Projektorganisation vor. Das Projekt ist zeitlich befristet eingerichtet und außerhalb der Linienorganisation direkt beim Oberbürgermeister angesiedelt. Das bereits existente Projekt zur Einführung der KLR war zu integrieren, der Rest des Teams wurde aus geeigneten und interessierten Mitarbeitern/innen rekrutiert.

Es wurden für einen Zeitraum von 3 Jahren 7 Planstellen zur Verfügung gestellt. Hochgerechnet (KGSt-Werte) entspricht diese Personalausstattung Personalkosten in Höhe von ca. 1,2 Mio Euro bezogen auf den gesamten Projektzeitraum. Die Stellen wurden stellenplanneutral zur Verfügung gestellt.

Als Zeitziel für den Echtbetrieb ist der 01.01.2009 definiert. Dementsprechend ist der Projektzeitraum auch bis Ende 2008 festgelegt.

Das Projektteam hat im Februar 2005 die Arbeit aufgenommen.

Nachdem zunächst auf eine halbe Stelle für Projektassistenz verzichtet werden konnte, werden die o. a. Personalkapazitäten seit Anfang 2007 vollumfänglich in Anspruch genommen, wobei Kapazitätsengpässen in der KLR begegnet werden musste.

Hinsichtlich der zur Verfügung gestellten Sachmittel kann bis Ende des Projektes prognostiziert werden, dass diese nicht vollumfänglich in Anspruch genommen werden müssen. Insgesamt stehen für den o.a. Zeitraum Mittel in Höhe von 1,3 Mio Euro zur Verfügung, und zwar:

- für externe Beratung: 195.000,00 Euro (Inanspruchnahme vermutlich zu ca. 70 %)
- für externe Unterstützung bei Vermögenserfassung und Bewertung: 900.000,00 Euro (Inanspruchnahme vermutlich zu ca. 50 %)
- für Qualifizierung des Personals: 100.000,00 Euro (Inanspruchnahme vermutlich zu ca. 50 %)
- für sonstige Sachkosten: 105.000,00 Euro (Inanspruchnahme vermutlich zu ca. 40 %)

Nach dieser Prognose werden von den genannten 1,3 Mio Euro lediglich ca. 680.000,00 Euro beansprucht.

1.3 Externe Begleitung durch KPMG:

Der Ratsbeschluss vom 16.11.2004 sieht eine externe Begleitung des Projektes vor. Die Auswahl des Beraters erfolgte im Rahmen einer Vergabe nach der VOF. Auf die öffentliche Ausschreibung gingen 20 Bewerbungen ein. Aus diesem Kreis wurden nach vorher festgelegten Kriterien 5 Bewerber ausgewählt, die entsprechende Angebote unterbreitet und sich dazu präsentiert haben. Die Vergabeentscheidung traf der Finanz- und Wirtschaftsförderungsausschuss im Juni 2005 zugunsten von KPMG. Der Vertrag wurde am 02.08.2005 geschlossen.

Die Begleitung durch KPMG erfolgt als Coaching und Qualitätssicherung über den gesamten Projektzeitraum. Schwerpunkte der Beratung von KPMG lagen (bislang) bei:

- Unterstützung im Projektmanagement - 18,25 Beratertage (geplant 15)
- Vermittlung von Inhalten (Zielgruppe Stadtvorstand) - 9,75 Beratertage (geplant 5)
- Durchführung Inventur, Vorbereitung Eröffnungsbilanz - 12,5 Beratertage (geplant 15)
- Haushaltsplanung u. -Bewirtschaftung - 10,63 Beratertage (geplant 8).

Insgesamt sind maximal 90 Beratertage vorgesehen. Bislang wurden 64,5 Beratertage in Anspruch genommen (Stand Juni 2008). Für die Bereiche "Vermittlung von Inhalten" und "Jahresabschluss" sind auf jeden Fall weitere Beratungsleistungen vorgesehen. Es zeichnet sich aber ab, dass der Maximalansatz von 90 Tagen nicht ausgeschöpft werden muss.

1.4 Projektplanung und konzeptionelle Arbeiten:

Eine Herausforderung bestand darin, ein solch komplexes Projekt über einen so langen Zeitraum zu planen und die Umsetzung zu "controllen".

Die Projektplanung besteht aus:

- **Der Projektstrukturplanung:**
Strukturierung des Projektes in einzelne Projektphasen und Arbeitsbereiche, unter denen wiederum Arbeitspakete mit Einzelaufgaben und ggf. Detailpläne aufgeführt sind.
- **Der Projektablaufplanung:**
Zeitliche Abfolge und Dauer der Arbeitspakete (geordnet nach Projektphasen und Arbeitsbereichen) sowie ggf. Detailpläne (z. B. Durchführung Inventur, Schulungsplan etc.)
- **Der Kapazitätsplanung:**
Schätzung, welche Kapazitäten innerhalb der Projektgruppe durch welche Aufgaben gebunden werden, und Abgleich, welche Kapazität in welchem Zeitraum zur Verfügung steht.

Die Projektplanung wurde im Dezember 2005 in der Projektlenkungsgruppe (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.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass sich diese aufwändige Planung als unverzichtbar herausgestellt hat, um bei einem so komplexen und langwierigen Vorhaben Aussagen zur termingerechten Erledigung treffen, den Fortschritt im Projekt "controllen" und hinsichtlich Ressourcen (Kapazität und Zeit) argumentieren zu können. Ferner erleichtert diese Planung die spätere Dokumentation des Projektes.

Die konzeptionelle Phase war Anfang 2006 weitgehend abgeschlossen. Als wichtigste Konzepte, die wiederum die Basis für die weiteren Arbeiten des Projektteams darstellten sind zu nennen:

- Das **Rahmenkonzept** zur Einführung des Neuen Rechnungswesens, beschlossen von der PLG am 24.10.2005
- Die **Bewertungsrichtlinie**, beschlossen von der PLG am 24.10.2005 (wird derzeit fortgeschrieben)
- Die **Inventurrichtlinie**, beschlossen von der PLG am 24.10.2005 (zwischenzeitlich fortgeschrieben)
- Die **Richtlinie zur Kosten- und Leistungsrechnung** (Teil 1 mit Grundsatzaussagen zur Ausgestaltung der KLR), beschlossen von der PLG am 20.02.2006
- Das **Qualifizierungskonzept**, beschlossen von der PLG am 06.11.2006
- Die **Budgetregeln** in der Fassung vom 08.10.2007, beschlossen durch die PLG am 17.03.2008
- Das **Konzept zur künftigen Organisation des Rechnungswesens** in der Fassung vom 24.01.2008, in der PLG beraten am 17.03.2008
- Das **Konzept zur Planung des Haushalts** im Neuen Rechnungswesen und zum Haushaltsplanaufstellungsverfahren in der Fassung vom 28.05.2008, beschlossen als Rahmen für die bevorstehende Planung in der PLG am 17.03.2008.

1.5 Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens, Vorbereitung der Eröffnungsbilanz:

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.

Für den Einsatz externen Know-hows bei der Bewertung des städtischen Vermögens standen 900.000,00 Euro zur Verfügung. Bei der Erfassung und Bewertung von Gebäuden wurden ein Ingenieurbüro im Rahmen der Ermittlung der Gebäudeaufmaße eingesetzt. Diese Angaben 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.

Ausgenommen von diesen Fällen ist es gelungen, sämtliche Arbeiten im Zusammenhang mit Erfassung und Bewertung mit eigenem Personal vorzunehmen. Bei der Bewertung der städtischen Gebäude hat der Gutachterausschuss wesentlich dazu beigetragen, dass auf den Einsatz Externer verzichtet werden konnte. Zu betonen ist, dass die Durchführung der Inventur für alle Fachdienste und Einrichtungen parallel zur üblichen Arbeit als besondere Belastung hinzukommt.

Die Bewertung erfolgt in Schleswig-Holstein nach Anschaffungs- und Herstellungswerten. Da diese oftmals nicht bekannt sind und sie sich nicht oder nur mit erheblichem Aufwand ermitteln lassen, sind diverse Vereinfachungsverfahren zugelassen. Von diesen haben wir regelmäßig Gebrauch machen müssen.

Als "Unsicherheitsfaktor" hat sich das relativ späte Inkrafttreten der GemHVO-Doppik nebst Anwendungshinweisen herausgestellt. Fragen dahingehend, wie denn das eine oder andere Inventargut zu bewerten sei, wurden bis vor Kurzem noch kontrovers diskutiert. Die Zusammenfassung der Bilanzpositionen in einer ersten Testbilanz zum Stichtag 01.01.2007 wurde somit erst 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 Bilanzpositionen noch unvollständig waren und dass noch Fragen zur tatsächlichen Bewertung offen waren, so dass sich noch Änderungen hinsichtlich der Bilanzsumme ergeben würden.

Im Anschluss erfolgte eine Überprüfung dieser ersten Testbilanz durch einen Wirtschaftsprüfer von KPMG unter Beteiligung des Fachdienstes Rechnungsprüfung. Diese Prüfung hat die Bestandsaufnahme und Bewertung des städtischen Vermögens weitgehend bestätigt und aufgezeigt, an welchen Positionen noch nachgebessert werden musste. Gleichzeitig wurde sichergestellt, dass die Dokumentation dieser Inventur und deren spätere Nachvollziehbarkeit durch Dritte gewährleistet ist. Zu einzelnen Bewertungsverfahren wurden Fragen aus Sicht eines Wirtschaftsprüfers an das Innenministerium herangetragen, deren Beantwortung zu mehr Rechtssicherheit beigetragen hat.

Eine zweite Testbilanz zum Stichtag 01.01.2008 ist vorgesehen. Diese ist dann weitgehend vollständig und basiert auf rechtlich gesicherten Bewertungsmethoden.

Künftig sind körperliche Inventuren in einem Abstand von 3 Jahren vorzunehmen. Diese sollen in einem "rollierenden Verfahren" durchgeführt werden, so dass in jedem Jahr ca. 1/3 der Dienststellen und Einrichtungen der Verwaltung eine Inventur vornimmt. Diese Folgeinventuren werden technisch durch die Verwendung von Scannern und Barcode-Aufklebern unterstützt. Eine erste (körperliche) Folgeinventur in 27 Fachdiensten und Einrichtungen ist zwischen Anfang Januar und Mitte März 2008 weitgehend reibungslos erfolgt. Der zeitliche Aufwand war deutlich geringer als erwartet. Die Folgeinventur wurde von Mitarbeitern des Projektes begleitet, was auf positive Resonanz stieß. Infolgedessen wird erwogen, die Fachdienste auch künftig zu begleiten, bis diese ausreichend Routine entwickelt haben.

1.6 Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung:

Bei der Einführung der flächendeckenden KLR geht es entscheidend darum, deren Ausgestaltung nach den konkreten Anforderungen und Bedürfnissen der Fachdienste auszurichten. Im Ergebnis liegt eine KLR-Struktur vor, die zwar einheitlichen Regeln folgt, die es aber ermöglicht, bei Bedarf stärker zu differenzieren.

Die Struktur des doppelischen Produkthaushalts ist weitgehend durch den Produktrahmen des Landes vorgegeben. Lediglich hinsichtlich einer weiteren Differenzierung besteht Ermessen.

Zusammen mit den Fachdiensten war die Frage zu beantworten, wie die unterhalb der im Haushalt auszuweisenden Produktebene liegende KLR zu strukturieren ist. Dabei geht es um die Frage nach den Kostenstellen (Wo fallen Kosten an? Welche Verantwortungsbereiche lassen sich abgrenzen?) und den Kostenträgern (Wofür fallen Kosten an?).

Um diese Fragen für den jeweiligen Fachdienst beantworten zu können, wurden im Zeitraum vom Januar 2006 bis zum März 2008 mit allen Fachdiensten mehrere (in der Regel 3) aufeinander aufbauende Workshops durchgeführt.

In diesen Workshops wurden

- a) Grundlagen zum Neuen Rechnungswesen vermittelt,
- b) Kostenstellen und Kostenträger definiert,
- c) Personalkosten auf die Kostenstellen und Kostenträger verteilt und
- d) die Ansätze des kamerale Haushalts auf die Kostenstellen und Kostenträger verteilt.

Im Anschluss wurde der kamerale Haushalt dementsprechend angepasst, so dass schon bei der Haushaltsbewirtschaftung auf die neue Struktur gebucht wurde. Dies erleichtert den Fachdiensten die Planung des künftigen doppischen Produkthaushalts, weil sie auf Vorjahreswerte zurückgreifen können. Bei den Fachdiensten, deren Struktur erst Mitte oder Ende 2007 bzw. in 2008 erarbeitet wurde, liegen derartige Werte nur bedingt oder gar nicht vor.

Der Haushalt gliedert sich künftig in 76 Teilpläne bzw. Produkte. Darunter liegen 191 Kostenstellen und 418 Kostenträger bzw. Leistungen. In einigen Bereichen der Verwaltung ist eine weitere Differenzierung der KLR erforderlich. Dies sind insbesondere:

- Fachdienst Zentrale Gebäudewirtschaft: Es wurden die einzelnen Gebäude, nach Gebäudarten differenziert, als Objekte hinterlegt, um Mieten pro Quadratmeter berechnen zu können.
- Fachdienst Feuerwehr, Rettungsdienst und Katastrophenschutz: Die KLR beim Rettungsdienst orientiert sich an den Erfordernissen aus der Abrechnung mit den Krankenkassen.
- Fachdienst Kinder und Jugend: Bei den Kindertagesstätten ist eine KLR eingerichtet, die die Gebührenkalkulation unterstützt. Die Definition der Kostenträger orientiert sich an den Gebührentatbeständen.
- TBZ: Im TBZ wurde die vorhandene KLR-Struktur übernommen.

Diese Struktur und ein entsprechender Musterhaushalt wurde der PLG im April bzw. Juni diesen Jahres vorgestellt. Auf Basis dieser Struktur werden derzeit im Rahmen der Haushaltsplanung Ansätze ermittelt. Bis zum Abschluss der Haushaltsplanung können noch Anpassungen vorgenommen werden.

1.7 Bewirtschaftung und Budgetregeln:

Der künftige doppische Produkthaushalt weist als steuerungsrelevante Informationen aggregierte Daten aus. Es gliedert sich konsequent nach Aufgabenbereichen, den Produkten. Detailinformationen zu einzelnen Konten (entsprechend den Haushaltsstellen) oder die Budgets von Organisationseinheiten lassen sich im Haushalt nicht mehr finden. Diese Informationen sind der KLR zu entnehmen. Es wird also zwischen der Beschlussebene und der Bewirtschaftungsebene unterschieden.

Daraus folgt, dass verschiedene Budgets zu bilden waren. Der Beschluss des Haushalts erfolgt auf der Ebene der Teilpläne. Unterhalb dieses beschlossenen Budgets sind verschiedene Verantwortungsbereiche voneinander abzugrenzen.

1.8 Qualifizierung

Ziel ist es, eine adressatengerechte Qualifizierung vorzunehmen, die einen geregelten Echtbetrieb gewährleistet. Dazu identifiziert das Qualifizierungskonzept vom 06.11.2006 Zielgruppen und Schulungsinhalte und ordnet diese einander zu. Der Schwerpunkt für entsprechende Maßnahmen liegt dabei zeitlich in der 2. 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.

Mit zunehmender Konkretisierung des Neuen Rechnungswesens und der damit verbundenen Anforderungen wächst jedoch die Erkenntnis, dass das Qualifizierungskonzept einer Fortschreibung bedarf.

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 werden die Schulungen überwiegend mit eigenem Personal durchzuführen sein. Damit wird dem Beschluss der PLG vom 06.11.2006 Rechnung getragen und die Kosten für die Qualifizierung werden erheblich reduziert.

1.9 Prognose und Ausblick:

Das Ziel, den Echtbetrieb am 01.01.2009 aufzunehmen, wird erreicht.

Inwieweit es gelingt, im Dezember 2008 den ersten doppelten Produkthaushalt 2009/2010 zu beschließen, ist fraglich. Der zeitliche Rahmen ist außerordentlich eng. Ggf. ergibt sich das Erfordernis einer vorläufigen Haushaltsführung.

Die Eröffnungsbilanz ist gut vorbereitet. Sie wird nach Abschluss der Jahresrechnung für 2008 erstellt.

Das Projekt endet planungsgemäß zum 31.12.2008. Wie bereits im Ratsbeschluss vom 16.11.2004 ausgeführt, können einzelne Aufgaben (Qualifizierung, Eröffnungsbilanz, Abschlussbericht und Projektdokumentation) erst im Jahre 2009 wahrgenommen werden.

Es ist sicherzustellen, dass die organisatorischen Maßnahmen getroffen werden, die den Echtbetrieb nach Beendigung des Projektes ermöglichen. Dazu siehe Punkt 2 dieser Beschlussvorlage.

Das Jahr 2009 wird noch wesentlich von Ausbau und Weiterentwicklung des Neuen Rechnungswesens geprägt sein. Dies steht dabei nicht im Widerspruch zu dem Projektauftrag, der mit dem Aufbau des Neuen Rechnungswesens als Instrument als erfüllt angesehen werden kann. Vielmehr ist dieses Instrument nun zu nutzen: Durch die Fachdienste, die in der Bewirtschaftung Routine entwickeln müssen, ebenso wie durch die Adressaten der verbesserten Informationen, die diese im Sinne der eingangs genannten Zielsetzung auch zu einer optimierten Steuerung der Verwaltung verwenden müssen. Dazu sind weitere Bausteine zu entwickeln.

Das Berichtswesen ist so zu gestalten und einzusetzen, dass den unterschiedlichen Adressatenkreisen die jeweils benötigten Informationen zur Verfügung gestellt werden. Das Rechnungswesen ist ferner in Hinblick auf die "Konzernbilanz" auszubauen. Es gibt also noch viel zu tun.

Insgesamt bleibt zu hoffen, 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.

zu 2.:

Stellenplanmäßige Voraussetzungen für den Echtbetrieb ab 01.01.2009

2.1 Zusätzliche Aufgaben des Neuen Rechnungswesens:

Im Zuge der Umsetzung des Ratsbeschlusses vom 16.11.2004 (DS 0503/2003) wurde in der Zielvereinbarung zwischen Herrn Oberbürgermeister Unterlehberg und der Projektleitung geregelt, dass der Echtbetrieb, die Systemverwaltung und die Weiterentwicklung des Neuen Rechnungswesens nach Projekt-Ende dem Fachdienst Haushalt und Finanzen obliegen sollen.

Zum gleichen Ergebnis kommt auch das mit externer Beratung durch KPMG entwickelte Konzept zur Organisation des Rechnungswesens, das am 03.03.08 der Projektlenkungsgruppe vorgestellt wurde. Die Projektlenkungsgruppe hat das Konzept in seinen Kernaussagen, nämlich eine weitgehend dezentrale Organisation des Rechnungswesens bei gleichzeitiger Konzentration der zentralen Funktionen des Finanz- und Rechnungswesens und des Controllings im Fachdienst Haushalt und Finanzen, bestätigt.

Die für eine entsprechende personelle Ausstattung der Arbeitsgruppe 90.0 erforderlichen Änderungen im Stellenplan sind Gegenstand dieser Drucksache.

Erklärtes Ziel bei der Einführung des Neuen Rechnungswesens ist eine aus Zielen abgeleitete, an Wirkungen und Ergebnissen (Outcome bzw. Output) orientierte Steuerung der Verwaltung unter Berücksichtigung des gesamten Ressourcenverbrauchs und intergenerativer Gerechtigkeit. Dazu werden im Neuen Rechnungswesen die Auswirkungen des Verwaltungshandelns auf den gesamten Ressourcenbestand erfasst und den Verantwortlichen in Politik und Verwaltung als planungs- und steuerungsrelevante Information aufgezeigt. Dazu ist zunächst das gesamte städtische Vermögen in der aufzubauenden Anlagenrechnung zu erfassen, zu bewerten und in die Eröffnungsbilanz einzubringen. Um die Entwicklung des Ressourcenbestandes auch künftig erfassen und abbilden zu können, ist die Anlagenrechnung als neue permanente Aufgabe zu betreiben.

Ferner werden die Informationen zum Ressourcenverbrauch im Neuen Rechnungswesen mit Daten zu beabsichtigten und erreichten Wirkungen und Ergebnissen des Verwaltungshandelns verknüpft. Die Abbildung des Output erfolgt durch eine entsprechend ausgestaltete flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung (KLR).

Mit dem Neuen Rechnungswesen wird also nicht nur auf eine andere Buchungssystematik umgestellt, es werden auch zusätzliche Informationen zur Verfügung gestellt, deren Bewirtschaftung mit zusätzlichem Aufwand verbunden ist. In diesem Sinne sind sowohl **Bilanzbuchhaltung und -erstellung, Anlagenrechnung** als auch **KLR** Aufgaben, die zwar zunächst dem Projekt oblagen, die aber **künftig als zusätzliche Aufgaben des Neuen Rechnungswesens auf Dauer wahrgenommen werden müssen**.

Somit weist das Neue Rechnungswesen im Vergleich zur Kameralistik zusätzliche Bestandteile auf und ist aufgrund des deutlich umfangreicheren Rechnungsstoffs und der periodenscharfen Abgrenzung insgesamt komplexer, was ebenfalls erhöhten Aufwand nach sich zieht. Insbesondere zu Beginn des Neuen Rechnungswesens im Echtbetrieb soll eine **Qualitätssicherung** in der Geschäftsbuchhaltung fehlerfreie Buchungen gewährleisten und entsprechende Korrekturen vornehmen, bevor es zur Zahlbarmachung kommt. Dafür ist **vorübergehend zusätzliches Personal erforderlich**.

Andere Aufgaben werden bei doppischer Buchführung nur in modifizierter Form wahrgenommen und erfordern in etwa die gleichen Kapazitäten, wie auch bislang bei kameraler Buchführung.

Wieder andere Aufgabenbereiche der Arbeitsgruppe 90.0 werden durch die Umstellung auf das Neue Rechnungswesen kaum tangiert, wie die Betreuung des Finanz- und Wirtschaftsförderungsausschusses oder die Bearbeitung von Anträgen im Zusammenhang mit der Dr. Hans-Hoch-Stiftung.

Aufgaben, die künftig entfallen, die also bei kameraler Buchführung wahrzunehmen waren und zu denen es unter der Doppik kein Pendant gibt, lassen sich nicht feststellen. **Die Einführung des Neuen Rechnungswesens führt insgesamt also zu einem Personalmehrbedarf.**

2.2 Zukünftiger Personalbedarf in der Arbeitsgruppe 90.0 / stellenplanmäßige Umsetzung:

10.2.1/32.2.1 Arbeitsgruppenleitung, Ergebnishaushalt, allgemeine Finanzwirtschaft, inklusive fachliche Systemverwaltung des Finanzwesens (ohne Anlagenrechnung und KLR), Schuldendienst, Hypotheken und Darlehen, Dr. Hans-Hoch Stiftung:

Für den bisherigen Bereich des Verwaltungshaushaltes, die Aufgaben der allgemeinen Finanzwirtschaft (z.B. Finanzausgleich, Ausschussbetreuung) und die übrigen oben genannten Aufgaben stand der Arbeitsgruppe 90.0 einschließlich der Arbeitsgruppenleitung vor Beginn des Projektes Personal im Umfang von 3 Stellen des gehobenen Dienstes und 3 halben Stellen des mittleren Dienstes zur Verfügung. Derzeit ist die Arbeitsgruppe 90.0 für diese Aufgaben lediglich mit 2 halben Stellen des gehobenen und den 3 halben Stelle des mittleren Dienstes besetzt. Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt allerdings bereits seit einigen Monaten mit erheblicher Unterstützung durch Personal des Projektes und der Arbeitsgruppe 90.2. Nach Projekt-Ende ist diesbezüglich eine dauerhafte Lösung zu schaffen.

Die bisherigen Aufgaben im Bereich des Verwaltungshaushaltes werden im Wesentlichen durch die Erstellung des Ergebnisplans und der Ergebnisrechnung sowie die Bewirtschaftung des Ergebnishaushaltes abgelöst. Zur Bewältigung der Aufgaben wird künftig die gleiche Personalstärke wie vor dem Projekt benötigt.

Bei der fachlichen Systemverwaltung des Finanzwesens werden kamerale Komponenten durch doppische Komponenten abgelöst. Der Arbeitsaufwand bleibt dadurch unverändert. Diese Aufgabe wurde mit der Ablösung des HKR durch das Neue Rechnungswesen sukzessive vom Projekt wahrgenommen. Bei der Arbeitsgruppe 90.0 wurden bereits in 2007/2008 Kapazitäten reduziert.

Weiterhin sind hier die Aufgaben der Bilanzbuchhaltung mit Eröffnungs- und Abschlussbuchungen anzusiedeln. Im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten sind auch der Bilanzanhang und der Lagebericht zu fertigen. Zu den Aufgaben gehört ferner die ständige Schulung der dezentralen Bucher/innen sowie die Hilfestellung in Angelegenheiten des Rechnungswesens. Vor Beginn des Projekts war die Systembetreuung mit einer Stelle des gehobenen Dienstes besetzt. Auch im Neuen Rechnungswesen wird eine Stelle des gehobenen Dienstes für diesen Bereich erforderlich sein.

Für die Bearbeitung des Schuldendienstes, der Hypotheken und Darlehen sowie die Verwaltung der Dr. Hans-Hoch-Stiftung ergeben sich durch das Neue Rechnungswesen kaum Veränderungen. Bezogen auf das für diese Aufgaben eingesetzte Personal hat sich durch das Projekt nichts verändert, so dass keinerlei Maßnahmen erforderlich sind.

Stellenplanmäßige Umsetzung - 2 a) und b) des Antrags:

Die folgenden Maßnahmen dienen dazu, bezogen auf die Personalausstattung für den o. a. Aufgabenbereich den Status Quo vor Projekt-Beginn wiederherzustellen:

Aus dem Projekt ist eine halbe Stelle des gehobenen Dienstes (03110/4) in die Arbeitsgruppe 90.0 zu verlagern.

Die Aufgabe der fachlichen Systemverwaltung des Finanzwesens wird zurzeit im Projekt wahrgenommen. Die entsprechende Stelle (03110/3) ist mit A 10 dotiert. Sie wird zur Arbeitsgruppe 90.0 verlagert.

Die Arbeitsgruppenleitung war im Projektzeitraum mit einem Arbeitszeitanteil von 50 % im Projekt eingesetzt. Ab 2009 steht die Stelle der Arbeitsgruppe 90.0 wieder zu 100 % zur Verfügung. Damit ist keine stellenplanrelevante Maßnahme verbunden. Die Änderung war im Stellenplan nicht dokumentiert.

2.2.2 Qualitätssicherung in der zentralen Geschäftsbuchhaltung, Bilanzbuchhaltung:

Um eine gute Buchungsqualität in der Geschäftsbuchhaltung zu erreichen, ist - zumindest in der ersten Zeit nach der Umstellung - eine konsequente Buchungskontrolle unerlässlich. Dabei sollen Fehler erkannt und zeitnah - möglichst vor Zahlbarmachung - bereinigt werden. Die zentrale Geschäftsbuchhaltung umfasst damit auch die Funktion einer Qualitätssicherungsstelle. Darüber hinaus sind komplexere Buchungen zentral vorzunehmen. Eine Aufgabenbeschreibung für die zentrale Stelle der Geschäftsbuchhaltung ist als Anlage 1 beigefügt. Mit der vorübergehenden Einrichtung dieser Stelle wird auch die deutliche Reduzierung bei der Qualifizierung im Rahmen der Projektphase kompensiert. Da mangels Zeit und Angebot weitgehend auf externe Schulungen verzichtet werden muss und wir uns auf die unbedingt notwendigen Anwenderschulungen konzentrieren, werden die für Qualifizierungsmaßnahmen bereitgestellten Mittel in Höhe von 100.000,00 Euro nur zu ca. 50 % in Anspruch genommen. Den Kosten für die befristete Einrichtung dieser Stelle lassen sich also in gleicher Höhe die Einsparungen bei der Qualifizierung gegenüberstellen.

Stellenplanmäßige Umsetzung - 2 c) des Antrags:

Für die aus dem Neuen Rechnungswesen resultierenden zusätzlichen zentralen Aufgaben der Geschäftsbuchhaltung ist eine zusätzliche Stelle des gehobenen Dienstes (A 9) bzw. Entgeltgruppe 8/9 erforderlich. Der Aufgabenschwerpunkt liegt bei der Qualitätssicherung, die in entsprechendem Umfang nur vorübergehend erforderlich sein wird. Diese Stelle ist daher befristet zunächst für 1 Jahr neu einzurichten.

2.2.3 Investitionen und Finanzierung:

Der bisherige Vermögenshaushalt findet sich im Neuen Rechnungswesen im investiven Teil des Finanzplanes und der Finanzrechnung wieder. Die bisher im Vermögenshaushalt erfolgte Bearbeitung im Zusammenhang mit investiven Maßnahmen bzw. deren Finanzierung ist auch im Neuen Rechnungswesen in entsprechendem Umfang erforderlich.

Stellenplanmäßige Umsetzung:

Für den bisherigen Bereich des Vermögenshaushaltes besteht weder in Bezug auf die Personalausstattung noch hinsichtlich der Aufbauorganisation ein Änderungserfordernis.

2.2.4 Zentrale Anlagenbuchhaltung:

Die zentralen Aufgaben der Anlagenbuchhaltung müssen in enger Zusammenarbeit mit der Geschäftsbuchhaltung und der fachlichen Systemverwaltung des Finanzwesens wahrgenommen werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Einbindung in ein integriertes Rechnungswesen gewährleistet ist und die Bearbeitungsprozesse optimal aufeinander abgestimmt sind. Auch hier gilt, dass es insbesondere in der ersten Zeit nach erfolgter Umstellung erforderlich ist, die vielen Schnittstellen und Wechselwirkungen mit anderen Teilen des Rechnungswesens im Sinne eines integrierten Rechnungswesens weiterzuentwickeln und zu gestalten.

Mit dem o. a. Ratsbeschluss zum Neuen Rechnungswesen wurde eine Stelle für die Anlagenrechnung geschaffen und zunächst im Projekt angesiedelt. Eine Bewertung der Stelle führte zu deren Dotierung nach A 9 geh. Dienst.

Stellenplanmäßige Umsetzung - 2 d) des Antrags:

Die betroffene Stelle für die Anlagenbuchhaltung (03110/5) wird organisatorisch mit den zentralen Stellen der Geschäfts- und Bilanzbuchhaltung sowie der KLR zusammen in der Arbeitsgruppe 90.0 angesiedelt und ist entsprechend zu verlagern.

10.2.1.52.2.5 Zentrale KLR:

Für die Aufgaben der zentralen KLR werden insbesondere in der Phase nach der Umstellung, die maßgeblich von der Weiterentwicklung der KLR als Planungsgrundlage und als Informationssystem für die outputorientierte Steuerung geprägt sein wird, Kapazitäten im Umfang von 1 Stelle des gehobenen Dienstes für die Grundsatzsachbearbeitung und 1,5 Stellen mit Entgeltgruppe 9 für die Systembetreuung für erforderlich gehalten. Für diesen Aufgabenbereich gibt es in der Arbeitsgruppe 90.0 keine Kapazitäten. Diese Aufgaben werden derzeit vollumfänglich im Projekt wahrgenommen.

Der Systembetreuung in der KLR kommt auch nach Umstellung auf den doppelten Echtbetrieb eine erhebliche Bedeutung zu. Die erforderlichen Arbeiten zur Einrichtung der KLR sind noch nicht abgeschlossen, die Betreuung der Nutzer im Echtbetrieb wird erst 2009 vollumfänglich wahrgenommen. Die Aufgabe erfordert ein ausgeprägtes Verständnis für EDV und fundierte Kenntnisse von H&H.

Stellenplanmäßige Umsetzung – 2e), f) und g) des Antrags:

Die Stelle eines Grundsatzsachbearbeiters für die KLR war bereits vor Projektbeginn eingerichtet. Eine im Jahre 2004 durchgeführte Stellenbewertung ergab in Anlehnung an eine Musterbewertung der KGSt eine Dotierung nach A 11. Der Stelleninhaber erhält dementsprechend

eine Zulage nach § 45 Bundesbesoldungsgesetz. Gemäß Ratsbeschluss vom 16.11.2004 wurde die Stelle von 90.0 in das Projekt verlagert, die Folgebesetzung erfolgte befristet. Der entsprechende KW-Vermerk ist bereits umgesetzt. Die Stelle (03110/2) ist in die Arbeitsgruppe 90.0 zurückzuverlagern und auf A 11 anzuheben.

Für den Bereich der Systembetreuung wurde vorübergehend - bis Ende 2008 - eine Stelle der Entgeltgruppe 9 eingerichtet. Der Stelleninhaber arbeitet in Altersteilzeit im Teilzeitmodell, d. h. also mit einer halben Stelle. Die Stelle (03110/8) ist in die Arbeitsgruppe 90.0 zu verlagern. Der KW-Vermerk ist aufzuheben, ein KU-Vermerk auf 19,5 h/w ab Juli 2016 ist einzurichten.

Bereits im Projektverlauf zeigte sich, dass eine Stelle für die Systembetreuung in der KLR nicht ausreichend ist. Unter Verzicht auf die bislang vakante Stelle der Projektassistenz wurde eine weitere Vollzeitkraft mit Entgeltgruppe 9 für die Systembetreuung KLR eingestellt. Die Stelle ist bis Ende 2008 befristet. Die Stelle (03110/7) ist in die Arbeitsgruppe 90.0 zu verlagern. Der KW-Vermerk ist aufzuheben.

2.2.7 Durchführung einer Organisationsuntersuchung in der Arbeitsgruppe 90.0

Mit dem Umstieg auf das Neue Rechnungswesen im Echtbetrieb endet zwar das Projekt zur Einführung des Neuen Rechnungswesens, es werden aber weiterhin Auf- und Ausbau des Rechnungswesens und seiner Komponenten sowie in erheblichem Umfang Weiterentwicklungen zu betreiben sein. Insbesondere im Jahre 2009 kann sich eine Routine nur bedingt einstellen. Als erstmalig wahrzunehmende Aufgaben sind beispielsweise die Eröffnungsbilanz nebst Anhängen sowie der erste Jahresabschluss zu nennen.

Weitere Aufgaben, die zusätzlich wahrzunehmen sein werden, resultieren aus der Konsolidierung der Bilanzen von Regie- und Eigenbetrieben bzw. Eigengesellschaften im Sinne einer Konzernbilanz, die nach der GemHVO-Doppik spätestens 5 Jahre nach der Umstellung auf das Neue Rechnungswesen vorliegen soll.

Der oben ausgewiesene Personalbedarf resultiert aus den Erfahrungen im Projektzeitraum und einer Prognose über den künftigen Verlauf. Aus diesem Grund wird die Überprüfung dieser Annahmen erforderlich. Es ist vorgesehen, diese Überprüfung im Rahmen einer Organisationsuntersuchung seitens des Fachdienstes Allgemeine Dienste vorzunehmen.

Diese Untersuchung sollte nicht vor einem Ablauf von 2 Jahren vorgenommen werden, um eine gewisse Routine unterstellen zu können. Ggf. liegen hinsichtlich der Stellenbewertung dann auch Empfehlungen der KGSt vor.

Aufgabe der Untersuchung wird sein, den Stellenbedarf der Arbeitsgruppe 90.0 festzulegen und die korrekte Bewertung der Stellen zu überprüfen.

Unterlehberg
Oberbürgermeister

Anlagen:

Anlage 1: Aufgabenprofil der zentralen Geschäftsbuchhaltung (einschließlich Qualitätssicherung) und Bilanzbuchhaltung