

1 - Bürgermeister

1.201.2 – Projekt NKF/Doppik

Az.: 1.201.2.10.10.01

Lübeck, den 08.06.2005

Sachbearbeiter:

Uwe Albrecht 20 50

Jörg Blank 15 01

Henning Junge 10 26

Norbert Kurt 20 10

Drucksache: 501

Zu TOP 13.14

## Vorlage

**Betreff:** Einführung des Neuen kommunalen Finanzmanagements (NKF) / Umstellung des Lübecker Haushalts- und Rechnungswesens von der Kameralistik auf die Doppelte Buchführung in Konten (Doppik)

### **Beschlussvorschläge:**

- 1 In Ausübung des gesetzlichen Wahlrechts, das nach derzeitigem Informationsstand für Schleswig-Holstein erwogen wird, entscheidet sich die Hansestadt Lübeck für das Neue kommunale Finanzmanagement in der Ausprägung der Doppik.
- 2 Angestrebter Zeitpunkt für die Umstellung auf die Doppik in der Kernverwaltung ist der 01.01.2009 (Eröffnungsbilanzstichtag). Ziel im 2. Schritt ist die Erstellung eines kommunalen konsolidierten Gesamtabchlusses (Konzernbilanz) erstmals voraussichtlich bis zum 31.12.2010.
- 3 Die EDV-technische Unterstützung ist durch Auswahl einer marktgängigen Software unter Ablösung der bisherigen Verfahren im Finanzwesen (u. a. KomFIS) zum frühest möglichen Zeitpunkt sicher zu stellen. Es ist zu prüfen, ob die neue Finanzsoftware bereits zum 01.01.2008 mit der kameraleen Sicht auf die Daten zum Einsatz kommen sollte.
- 4 Zur Umsetzung der Ziffern 1 bis 3 des Beschlussvorschlages wird eine Projektorganisation "Neues Kommunales Finanzmanagement / Einführung der Doppik (NKF/Doppik)" installiert (Schaubild siehe Anlage 2). Die Projektorganisation wird dem Bereich 1.201 – Finanzwirtschaft angegliedert: 1.201.2 – Projekt NKF/Doppik.
- 5.1 Für die Projektdurchführung sind in den kommenden Jahren in erheblichem Umfang Arbeitszeitanteile von MitarbeiterInnen der gesamten Verwaltung erforderlich. Das Projekt NKF/Doppik hat erste Priorität für den Konzern Hansestadt Lübeck.
- 5.2 Zunächst sind folgende Planstellen für das Projekt im Rahmen von Stellenverlegungen und damit stellenplanneutral zur Verfügung zu stellen:  
1 x BAT II bzw. BBO A13 h.D. – Projektleitung, 1 x BAT III/II bzw. BBO A13 g.D. – stellvertretende Projektleitung, 2 x bis zu BAT IVa bzw. BBO A11 – Sachbearbeitung und 1 x bis zu BAT VIb bzw. BBO A7 – Projektassistenz (Ausweisung vorbehaltlich noch durchzuführender Stellenbewertungen).
- 6 Die Bürgerschaft nimmt davon Kenntnis, dass für die Einführung/Umstellung auf Doppik mindestens folgende Kosten entstehen werden:
  - ❶ Personal- und Sachkosten für Projektorganisation gem. Beschlussvorschlag 5.2 - p. a. 495.000 EUR zuzüglich Personalkostensteigerung



- ② Beschaffung und Einsatz einer marktgängigen Software gem. Beschlussvorschlag 3 - einmalig (zuzüglich laufender Betriebskosten) ca. 500.000 EUR
- ③ weitere Personal- und Sachkosten gem. Beschlussvorschlag 5.1

Der Bürgermeister wird beauftragt, die in den einzelnen Haushaltsjahren notwendigen Mittel zu ordnen.

- 7 Der Bürgermeister wird beauftragt, dem Hauptausschuss im Rahmen der Zwischenberichterstattung zum Produkthaushalt über den Stand des Projektes NKF/Doppik einschließlich der finanziellen Entwicklung zu berichten.

**Begründung:** siehe Anlage1

**Verfahren:**

- |  |  |
|--|--|
| 1. Welche Bereiche oder Projektgruppen sind beteiligt? | Fachbereich 1 – Bürgermeister<br>Fachbereich 2 – Wirtschaft und Soziales<br>Fachbereich 3 – Umwelt, Sicherheit und Ordnung<br>Fachbereich 4 – Kultur<br>Fachbereich 5 – Planen und Bauen<br>1.001 – Zentrales Controlling<br>1.101 – Bürgermeisterkanzlei<br>1.105 – Informationstechnik<br>1.110 – Personal- und Organisationservice<br>1.114 – Fortbildungszentrum<br>1.140 – Rechnungsprüfungsamt<br>1.160 – Frauenbüro<br>1.201 – Finanzwirtschaft<br>1.203 – Beteiligungscontrolling<br>1.210 – Stadtkasse<br>1.220 – Steuern<br>1.300 – Recht<br>Gesamtpersonalrat |
| Mit welchem Ergebnis?                                  | Zustimmung – Änderungen sind eingearbeitet (siehe Begründung)  |
| 2. Finanzielle Auswirkungen                            | siehe Beschlussvorschlag 6   |
| 3. Beraten im:   | Hauptausschuss am 07.06.2005   |
| Mit welchem Ergebnis?                                  | Der Hauptausschuss empfiehlt der Bürgerschaft einstimmig bei einer Enthaltung gem. Beschlussvorschlag zu entscheiden.  |
| 4. Die Aufgabe ist                                     | Derzeit noch freiwillig; mit Inkrafttreten einer geänderten GemHVO gesetzlich vorgeschrieben.  |
| 5. Die Entscheidung trifft                             | Ziffern 1 bis 3 und 5 bis 7: Bürgerschaft<br>Ziffer 4: Bürgermeister   |

Bernd Saxe  
Bürgermeister

**Anlage 1****Begründung:****Inhaltsverzeichnis:**

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
1.1	Verwaltungssteuerung / Verwaltungsstrukturereform: Stand heute .....	5
1.1.1	Situation in Europa.....	6
1.1.2	Beschlüsse zum Ressourcenverbrauchskonzept auf nationaler Ebene .....	6
1.1.3	Umsetzungsstand in Schleswig-Holstein .....	6
1.1.4	Umsetzungsstand in Lübeck.....	8
<b>2</b>	<b>Begründung der Beschlussvorschläge</b>	<b>9</b>
2.1	Wahlrechtsausübung (Ziffer 1 der Beschlussvorschläge) .....	9
2.1.1	Erläuterung sowie Vor- und Nachteile der beiden Modelle .....	9
2.1.1.1	Erläuterung der beiden Modelle.....	10
2.1.1.2	Vor- und Nachteile der beiden zukünftig möglichen Modelle .....	12
2.1.2	Ziele, die die HL mit der Einführung des NKF/der Doppik erreichen will .....	14
2.1.3	Kostenbetrachtung.....	15
2.2	Zeitpunkt der Umstellung – Projektplan / Masterplan (Ziffer 2 der Beschlussvorschläge).....	15
2.2.1	Mögliche Teilprojekte .....	16
2.2.1.1	Organisation des Rechnungswesens .....	16
2.2.1.2	Finanzsoftware.....	16
2.2.1.3	Eröffnungsbilanz .....	17
2.2.1.4	Produkte, Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung, Berichtswesen .....	17
2.2.1.5	Ableitung des Haushalts auf doppischer Basis .....	17
2.2.1.6	Qualifikation der MitarbeiterInnen .....	17
2.2.2	Veränderungsmanagement / Change-Management.....	18
2.3	EDV-Verfahren (Ziffer 3 der Beschlussvorschläge).....	18
2.4	Projektorganisation (Ziffer 4 der Beschlussvorschläge) .....	18
2.5	Projektpersonalausstattung / Personalbedarf für die Projektdurchführung / Projektpriorität (Ziffer 5 der Beschlussvorschläge).....	19
2.5.1	Mitarbeit aller Fachbereiche und Bereiche .....	19
2.5.2	Projektorganisation .....	19
2.5.3	Rahmenbedingungen.....	20
2.5.4	Zusammenarbeit in Schleswig-Holstein .....	20
2.6	Haushaltsmittel (Ziffer 6 der Beschlussvorschläge) .....	20
2.7	Berichterstattung an den Hauptausschuss (Ziffer 7 der Beschlussvorschläge) .....	21
<b>3</b>	<b>Anlagen 2 - 4</b>	<b>22</b>
3.1	Projektstruktur .....	22
3.2	Projektplan .....	24
3.3	Auszug aus der Projektmanagement-Richtlinie der HL.....	26



## 1 Einleitung

Die Bürgerschaft hat in ihrer Sitzung am 29.02.2004 einstimmig folgenden interfraktionellen Antrag beschlossen:

“Die Innenministerkonferenz hat Ende letzten Jahres Mustertexte für Gemeindehaushaltsverordnungen jeweils auf der Basis eines erweiterten kameralistischen Systems und einer reinen Doppik (kaufmännische Buchführung) verabschiedet. Den Ländern bleibt es überlassen, ihren Kommunen entweder eines der beiden Haushaltssysteme vorzuschreiben oder diesbezüglich ein Wahlrecht einzuräumen. Dem Vernehmen nach plant Schleswig-Holstein, seinen Kommunen in einer neu zu fassenden Gemeindehaushaltsverordnung ein solches Wahlrecht zuzubilligen.

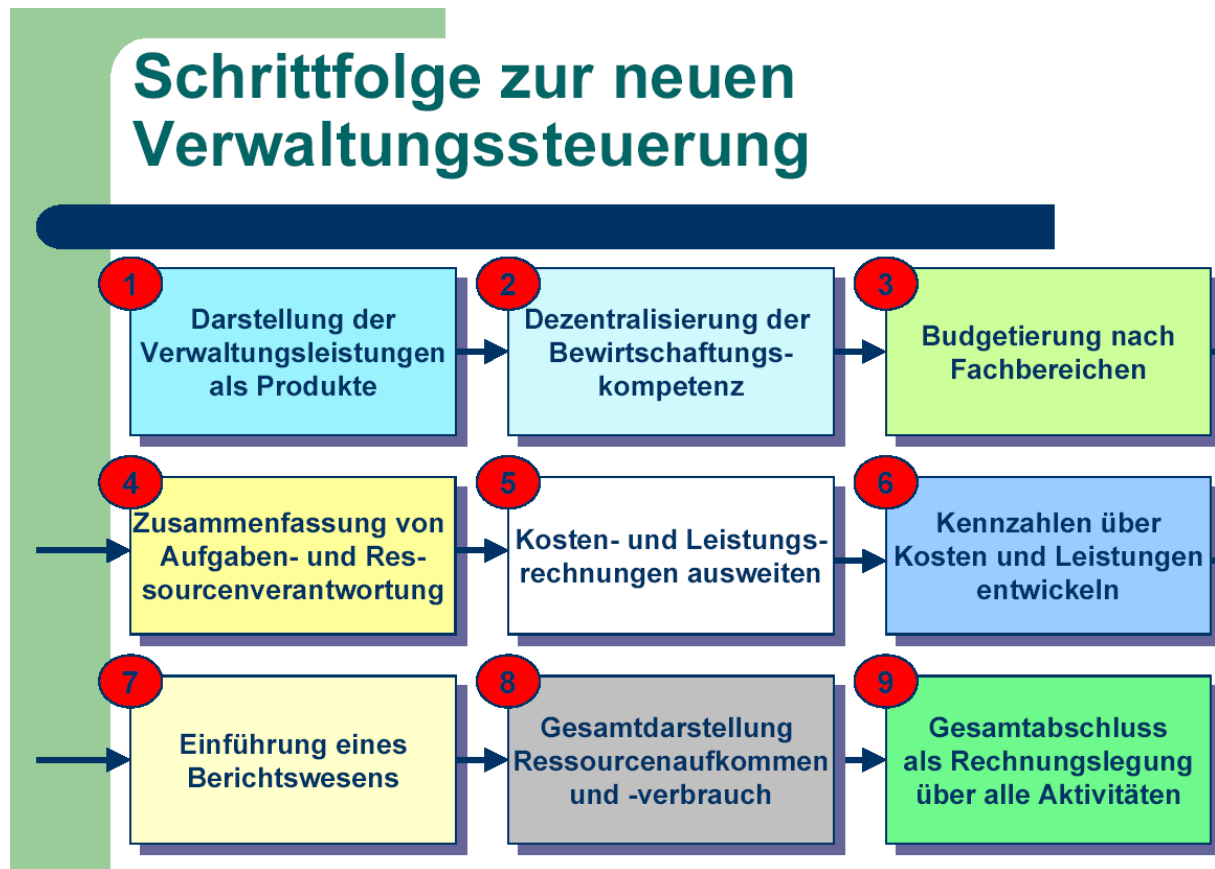
Vor diesem Hintergrund wird der Bürgermeister gebeten, unverzüglich verwaltungsinterne Schritte zur Vorbereitung einer Entscheidung für eines der beiden Haushaltssysteme in der Hansestadt Lübeck einzuleiten.

Der Bürgermeister wird gebeten, in die Bürgerschaft baldmöglichst eine Vorlage zur Entscheidung über das künftige Haushaltssystem einzubringen, sobald die wesentlichen Eckpunkte des künftigen Gemeindehaushaltsrechtes des Landes Schleswig-Holstein feststehen. Die Vorlage soll eine Darstellung der wesentlichen Vor- und Nachteile (einschl. der Personal- und sonstigen kostenmäßigen Auswirkungen) einer Entscheidung für bzw. gegen eine rein doppische Haushaltsführung gegenüber einer möglichen erweiterten Kameralistik enthalten.”

Mit der Umsetzung dieses Beschlusses wurde das Zentrale Controlling beauftragt. Ein Zwischenbericht mit Datum vom 06.09.2004 wurde der Bürgerschaft (Sitzung am 30.09.2004 unter TOP 8.8) zur Kenntnis gegeben.

Die gesetzlichen Grundlagen für das künftige Gemeindehaushaltsrecht des Landes Schleswig-Holstein liegen inzwischen in Teilen als erster Entwurf vor – aufgrund der vorliegenden Kenntnisse durch die Mitwirkung auf Landesebene kann zum jetzigen Zeitpunkt empfohlen werden, die Entscheidung über das zukünftige Haushaltssystem für die Hansestadt Lübeck zu treffen.

## 1.1 Verwaltungssteuerung / Verwaltungsstrukturreform: Stand heute



Die Lübecker Verwaltung hat sich bereits früh auf den Weg der Verwaltungsmodernisierung begeben. Die meisten der o. g. Schritte bereits umgesetzt.

Die Darstellung der Verwaltungsleistungen als Produkte ① ist dem Produkthaushalt zu entnehmen. Die Dezentralisierung der Bewirtschaftungskompetenz ② erfolgte durch Einführung der dezentralen Ressourcenverantwortung auf Bereichs- und Produktebene ab dem Jahr 1998. Die Budgetierung nach Fachbereichen ③ wird seit 1998 praktiziert und weiterentwickelt. Auch die Zusammenfassung von Aufgaben- und Ressourcenverantwortung ④ wurde 1998 eingeführt und wird kontinuierlich fortentwickelt. Kennzahlen über Kosten und Leistungen ⑥ sind den Produktkontrakten zu entnehmen und werden zunehmend vervollständigt. Die Einführung eines Berichtswesens ⑦ erfolgte ebenfalls 1998.

Es stehen noch aus:

- ⑤ die Ausweitung der Kosten- und Leistungsrechnungen
- ⑧ die Gesamtdarstellung des Ressourcenaufkommens und -verbrauchs sowie
- ⑨ der Gesamtabschluss als Rechnungslegung über alle Aktivitäten

Diese 3 ausstehenden Schritte sind durch Einführung des Neuen kommunalen Finanzmanagements umzusetzen.



### 1.1.1 Situation in Europa

Auf europäischer Ebene wird sich nach allen uns vorliegenden Informationen früher oder später EU-weit die Doppik durchsetzen. Einige Staaten haben ihre Buchführung bereits komplett auf Doppik umgestellt, weitere beschreiten diesen Prozess gerade, andere, darunter Deutschland, stehen erst am Beginn des Umstellungsprozesses.

### 1.1.2 Beschlüsse zum Ressourcenverbrauchskonzept auf nationaler Ebene

Zu nennen sind hier insbesondere die richtungsweisenden Beschlüsse der Innenministerkonferenz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechtes:

Durch die von der Innenministerkonferenz am 21. November 2003 beschlossene Reform des Gemeindehaushaltsrechtes soll das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen von der bislang zahlungsorientierten Darstellungsform auf eine ressourcenorientierte Darstellung umgestellt werden. Die Steuerung der Kommunalverwaltungen soll statt durch die herkömmliche Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) ermöglicht werden. Die Innenministerkonferenz geht davon aus, dass die Reform des kommunalen Haushaltsrechts einen grundlegenden Wandel der kommunalen Haushaltswirtschaft bewirken wird. Sie betont, dass die in den beiden Leittexten für die Gemeindehaushaltsverordnungen – Doppik oder erweiterte Kameralistik –, im Produktrahmenplan und in den Empfehlungen für Kontenrahmen enthaltenen Regelungsvorschläge Raum für länderspezifische Gegebenheiten und konzeptionelle Unterschiede lassen. Es besteht jedoch Übereinstimmung, dass länderspezifische Abweichungen nicht die Grundzüge der Einheitlichkeit des kommunalen Haushaltsrechtes in Frage stellen sollen.

Die einzelnen Länder sind nun gefordert, die Beschlüsse der Innenministerkonferenz in kommunales Haushaltsrecht umzusetzen. Eine unveränderte Übernahme der Leittexte und Rahmenpläne der Innenministerkonferenz ist nicht möglich, da sie Konzeptentscheidungen zu den Leittexten, z. B. hinsichtlich der Erstbewertung des Vermögens und des Kontenrahmens sowie der Festlegung des Produktrahmens erfordern und darüber hinaus eine Wahlmöglichkeit zwischen den Rechnungsstilen Doppik und erweiterter Kameralistik ermöglichen. Einige Bundesländer haben sich diesbezüglich schon entschieden. Nach dem Stand der KGSt-Info vom 25.07.2004 haben die Länder Brandenburg, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt zwischenzeitlich verbindlich die Einführung der Doppik mit unterschiedlichen Übergangszeiten (2005 – 2012) für ihre Kommunen festgelegt. Im Saarland, in Sachsen sowie in Thüringen besteht danach ebenfalls eine eindeutige Tendenz für den flächendeckenden Übergang in die Doppik. Baden-Württemberg, Bayern und Hessen wollen ihren Kommunen zunächst ein Wahlrecht zwischen den Rechnungsstilen Doppik und erweiterter Kameralistik belassen. In Berlin ist aufgrund der laufenden Einführung einer Budgetierung z. Zt. keine Umstellung des Rechnungswesens geplant. In Mecklenburg-Vorpommern sind Entscheidungen über die Grundrichtungen und Eckpunkte des künftigen Haushalts- und Rechnungswesens in Vorbereitung.

### 1.1.3 Umsetzungsstand in Schleswig-Holstein

Das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein hat Anfang 2004 angekündigt, die Festlegung der Eckwerte und Grundsatzentscheidungen zur Einführung des künftigen Haushalts- und Rechnungswesens in enger Abstimmung mit und unter Beteiligung von Vertretern

## Anlage 1

rlinnen der Kommunen und deren Landesverbänden zügig vorzunehmen. Hierfür ist eine gemeinsame Arbeitsgruppe aus Vertretern des Landes und der Kommunen gebildet worden. Die erste Sitzung der gemeinsamen Arbeitsgruppe „Reform des Gemeindehaushaltsrechtes“ hat am 18. Juni 2004 stattgefunden. Ständige Teilnehmer der Arbeitsgruppe sind neben den Vertretern des Innenministeriums je zwei Vertreter der kreisfreien sowie der kreisangehörigen Städte, der Gemeinden, der Kreise und jeweils ein Vertreter des Städteverbandes, des Gemeindetages und des Landkreistages Schleswig-Holstein. Als Gäste nehmen je ein Vertreter des Landesrechnungshofes und des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein an den Sitzungen der Arbeitsgruppe teil.

Nach den ursprünglichen Zeitvorstellungen des Innenministeriums sollten in mindestens fünf weiteren Arbeitsgruppensitzungen bis Ende 2004 die Eckpunkte für die Einführung des Gemeindehaushaltsrechtes in Schleswig-Holstein festgelegt werden, um anschließend auf dieser Grundlage die konkrete Ausarbeitung der entsprechenden Gesetzesgrundlagen vornehmen zu können. Zeitliche Verzögerungen haben dazu geführt, dass die inhaltlichen Schwerpunkte der Eckwertearbeitung nicht zum Jahresende 2004 vorlagen. Zwar sind die Grundlagen für die erstmalige Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens inzwischen weitgehend klar. In Arbeit sind noch die Festlegung des einheitlichen Produktrahmenplanes und des Kontenrahmens für Schleswig-Holstein. Auch die Grundsatzentscheidung über den künftigen Rechnungsstil, Doppik oder erweiterte Kameralistik, oder ein mögliches, ggf. zeitlich befristetes Wahlrecht steht noch aus.

In den ersten Verlautbarungen aus dem Innenministerium war die Absicht geäußert worden, wegen der Kleinteiligkeit und Unterschiedlichkeit der Kommunen in Schleswig-Holstein, beide Rechnungsstile auf Dauer zulassen zu wollen und die Anwendungsentscheidung den jeweiligen Kommunen zu überlassen. U. a. aufgrund der dann erschwerten interkommunalen Vergleichbarkeit der Haushalte mit den sich daraus voraussichtlich ergebenden Problemen, z. B. auf den kommunalen Finanzausgleich, sowie der mangelnden Zukunftsfähigkeit der Kameralistik, z. B. auf dem Feld der Beschaffung und Pflege geeigneter IT-Verfahren, haben zwischenzeitlich viele Kommunen Bedenken gegen die vorgesehene unbefristete Zulassung beider Rechnungsstile vorgetragen. Bereits in der ersten Sitzung der gemeinsamen Arbeitsgruppe mit dem Land wurde deshalb von den VertreterInnen der Kommunen und deren Spitzenverbänden übereinstimmend für den Fall der Zulassung eines Wahlrechtes für die Kommunen, mindestens die Vorgabe eines festen Zeitpunktes für die dann verpflichtende Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens auf die Doppik befürwortet.

Am 09.08.2004 hat zur Reform des Gemeindehaushaltsrechtes eine gemeinsame Informationsveranstaltung des Städteverbandes und des Gemeindetages Schleswig-Holstein stattgefunden. Die Einladung zu dieser Informationsveranstaltung wurde durch die Bürgermeisterkanzlei auch den Lübecker Fraktionen mit der Anregung zur Teilnahme zugeleitet. Auf der Veranstaltung hat der Vertreter des Innenministeriums bezüglich des Wahlrechtes zwischen den Rechnungsstilen mitgeteilt, dass seitens des Landes bisher keine Festlegungen erfolgt sind und dieses auch nicht gegen die Wünsche der Kommunen beabsichtigt sei. Im Falle einer übereinstimmenden Festlegung der kommunalen Landesverbände auf einen einheitlichen Rechnungsstil würde diese in eine entsprechende Gesetzesvorgabe umgesetzt werden.

Weitere Voraussetzung hierfür wäre jedoch, dass die bisher von den kommunalen Landesverbänden erhobene Forderung nach Anwendung der Konnexität im Zusammenhang mit der Reform des Gemeindehaushaltsrechtes nicht aufrechterhalten wird. Nach Auffassung des



## Anlage 1

Landes liegen bei einer Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens, wie auch bereits durch Entscheidungen in anderen Bundesländern bestätigt, die Voraussetzungen für die Anwendung der Konnexität nicht vor, da es sich hierbei nicht um eine neue Aufgabe handelt. Vor dem Hintergrund der Strittigkeit dieser Auffassung sollten die kommunalen Forderungen an das Land parallel verstärkt auf eine intensivere Förderung und Begleitung des Umstellungsprozesses in den Kommunen gelenkt werden. Den Kommunen wird die Umsetzung erleichtert, wenn das Land die Rahmenregeln für das neue Haushaltsrecht pragmatisch gestaltet und sich grundsätzlich für ein schon bestehendes Konzept eines Bundeslandes, das die Umstellung bereits vollständig geregelt hat, entscheidet. Darüber hinaus könnten z. B. vom Land erstellte Vereinfachungsregeln für die Anlagenbewertung oder die Einrichtung einer Hotline wie in Nordrhein-Westfalen, Einführungskosten in den Kommunen vermeiden helfen.

In Schleswig-Holstein sind Entscheidungen über die Grundrichtungen und Eckpunkte des künftigen Haushalts- und Rechnungswesens in Vorbereitung. Mit den Entscheidungen wird voraussichtlich noch im Jahr 2005 zu rechnen sein.

Entscheidungen zur konkreten Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens in der Ausprägung Doppik in den schleswig-holsteinischen Kommunen nehmen zu – auf Ebene der kreisfreien Städte ist Neumünster Vorreiter. Kiel plant für die zweite Hälfte 2005 ebenfalls eine Grundsatzentscheidung herbeizuführen.

### 1.1.4 Umsetzungsstand in Lübeck

In Vorbereitung auf die Umsetzung der sich abzeichnenden Reform des Gemeindehaushaltsrechtes haben VertreterInnen der Hansestadt Lübeck auch bereits vor dem Beschluss der Innenministerkonferenz vom November 2003 in verschiedenen interkommunalen Arbeitsgruppen in Schleswig-Holstein zu diesem Thema mitgewirkt, um einerseits Möglichkeiten zur Mitgestaltung der Reform wahrzunehmen und andererseits notwendige Informationen für den erforderlichen Umstellungsprozess in der Hansestadt Lübeck frühzeitig sichern zu können. Aus den bereits genannten Gründen war die angestrebte direkte Mitwirkung von VertreterInnen der Hansestadt Lübeck in der gemeinsamen Arbeitsgruppe des Landes und der Kommunen zur Reform des Gemeindehaushaltsrechtes nicht möglich. Die Hansestadt Lübeck hat deshalb die bereits im März 2004 vom Städteverband vorgeschlagene Einrichtung einer erweiterten Unterarbeitsgruppe zur Vor- und Nachbereitung der Sitzungen der gemeinsamen AG mit dem Land und zur Abstimmung einer einheitlichen Meinungsbildung im Städteverband ausdrücklich befürwortet. An diesen Sitzungen der Unterarbeitsgruppe, die seit April 2004 mindestens einmal monatlich tagt, nimmt die Hansestadt Lübeck mit jeweils einem Vertreter aus den Bereichen Zentrales Controlling und Finanzwirtschaft teil. Hierdurch ist sichergestellt, dass die Hansestadt Lübeck an der Erarbeitung der Eckpunkte der Reform und der Vorbereitung der Grundsatzentscheidungen beteiligt ist.

Daneben wurden über direkte Kontakte zu Modellkommunen aus Bundesländern, die bereits einen fortgeschritteneren Umsetzungsstand haben, und den Besuch entsprechender Informations- und Fortbildungsveranstaltungen Erfahrungen eingeholt, um diese bereits im Zuge der Meinungsbildung und Entscheidungsvorbereitung des Umstellungsprozesses in der Hansestadt Lübeck berücksichtigen zu können. Übereinstimmende Empfehlung war dabei, die anstehende Reform des Haushalts- und Rechnungswesens, sowohl für die Einführung der Doppik als auch für eine Umstellung auf die erweiterte Kameralistik, wegen der flächendeckenden Betroffenheit und insbesondere der notwendigen aufbau- und ablauforganisatorischen Veränderungen, als Projekt zu organisieren. In der Hansestadt Lübeck wird in diesem

## Anlage 1

Zusammenhang auch die Auswahl und Beschaffung eines betriebswirtschaftlichen EDV-Finanzverfahrens erforderlich werden, da das bisher für das Haushalts- und Rechnungswesen eingesetzte Verfahren die in jedem Fall notwendigen Ergänzungen, wie die Einführung einer flächendeckenden Kosten- und Leistungsrechnung und die Anlagenerfassung und -bewertung sowie auch bereits heute eingesetzte Bestandteile, z. B. die Budgetierung des Verwaltungshaushaltes und die Verknüpfung mit den Produktinformationen nicht unterstützt. Wie auch in dem letzten Landesrechnungshofbericht aufgeführt, ist die Ablösung der bisherigen eigenprogrammierten Verfahren daneben auch aus Wirtschaftlichkeitsgründen angezeigt.

Die bisherigen internen Vorbereitungen in der Hansestadt Lübeck werden im wesentlichen durch einen Controller aus dem Zentralen Controlling sowie die Leiter der Bereiche Finanzwirtschaft und Bürgermeisterkanzlei getragen. Es hat sich gezeigt, dass bereits für die Vorbereitung dieses Projektes – z. B. Entwicklung der Struktur sowie des Zeit- und Maßnahmenplanes – und der Vorermittlungen zur Ablösung der IT-Verfahren im Finanzbereich, einschließlich der Ausarbeitung der Entscheidungsvorschläge für die Bürgerschaft, erhebliche Zeitanforderungen benötigt werden. Diese konnten nicht mehr ausschließlich von den bisher zuständigen Mitarbeitern neben dem laufenden „Tagesgeschäft“ abgewickelt werden. Dies deckt sich im Übrigen mit den Erfahrungen der Kommunen in anderen Bundesländern, die den Umstellungsprozess bereits abgeschlossen haben bzw. intensiv betreiben. Es wurden daher im Herbst 2004 die organisatorischen Voraussetzungen entwickelt, um diese erforderlichen Personalkapazitäten im Wesentlichen durch Umschichtungen und Veränderungen der Prioritäten freizustellen. In Folge dieser Überlegungen wurde der Leiter des Fortbildungszentrums für die Vorbereitung des Projektes „Neues kommunales Finanzmanagement“ von seinen Aufgaben zum Beginn des Jahres 2005 freigestellt und ein Ausgleich für die damit im Fortbildungszentrum fehlende Arbeitskapazität geschaffen. Nach Abwicklung von Restarbeiten im ersten Quartal 2005 steht jetzt eine ganze Stelle zusätzlich zu den Arbeitsanteilen der o. g. Mitarbeiter für die Projektvorbereitung zur Verfügung.

## 2 Begründung der Beschlussvorschläge

### 2.1 Wahlrechtsausübung (Ziffer 1 der Beschlussvorschläge)

Wie vorstehend dargestellt wird das Land wahrscheinlich die im Innenministerbeschluss vom November 2003 eröffnete Wahlmöglichkeit zulassen. Das bedeutet, dass die einzelne Gemeinde sich für einen der beiden Rechnungsstile entscheiden muss.

Die Bürgerschaft hat frühzeitig die Initiative ergriffen und den Bürgermeister im Februar 2004 gebeten, baldmöglichst eine Vorlage zur Entscheidung über die Ausprägung des künftigen Haushalts- und Rechnungssystems für die Hansestadt Lübeck vorzulegen. Dies wird hiermit umgesetzt.

#### 2.1.1 Erläuterung sowie Vor- und Nachteile der beiden Modelle

Zum Verständnis des Vorschlages, die Ausprägung in Richtung Doppik zu wählen, ist es zunächst notwendig, Unterschiede und Gemeinsamkeiten von Doppik und erweiterter Kameralistik darzustellen. **Die bisherige kamerale Haushaltswirtschaft wird es künftig nicht mehr geben.**



### 2.1.1.1 Erläuterung der beiden Modelle

#### Darstellung der erweiterten Kameralistik

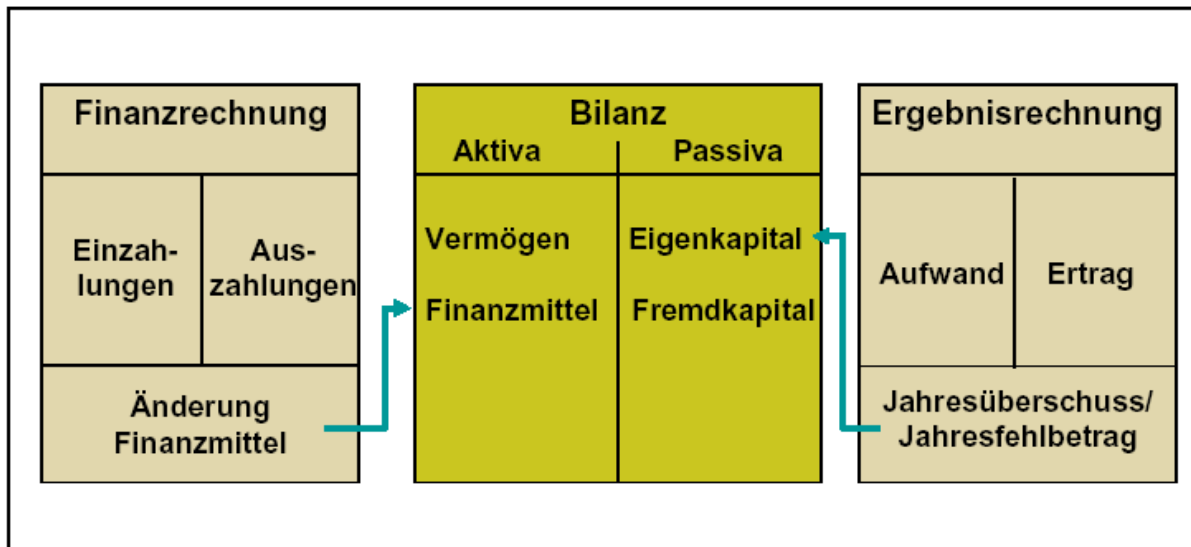
Wertmäßig stellt das kameralistische Rechnungswesensystem (Kameralistik) reine Stromgrößen als Wertbewegungen dar. Diese sind Auszahlungen (Ausgaben) und Einzahlungen (Einnahmen). Sie bilden den tatsächlichen Geldabfluss bzw. -zufluss in der Periode ab. Periodisierte erfolgswirksame Ausgaben (Aufwand) und periodisierte erfolgswirksame Einnahmen (Erträge) sowie Kosten (bewerteter leistungsbezogener Güterverbrauch) und Leistung (bewertete Ausbringungsgüter nach Maßgabe der betrieblichen Leistungsziele) werden nicht betrachtet. Ebenso kennt die Kameralistik keine Bestandsgrößen, wie Vermögen (Bestände an Wirtschaftsgütern im wirtschaftlichen Eigentum des Betriebs) und Kapital als abstrakter Wert der Ansprüche der Kapitalgeber gegenüber dem Betriebsvermögen (Kapitalherkunft: rechnerischer Gegenposten zu Vermögen, d. h. zu Kapitalverwendung).

Die "Konzeption zur Reform des kommunalen Haushaltsrechts" sieht als eine Möglichkeit vor, das kameralistische Haushalts- und Rechnungswesen durch Elemente des Ressourcenverbrauchskonzeptes weiterzuentwickeln (erweiterte Kameralistik).

Die erweiterte Kameralistik ermöglicht:

- den verstärkten Einsatz der Kosten- und Leistungsrechnung
- die Output-Orientierung der Verwaltungsleistungen in Produktform als Grundlage für Zielvereinbarungen sowie als Grundlage für die Kostenermittlung und -zuordnung
- die Darstellung des mit der Leistungserstellung verbundenen Ressourceneinsatzes
- eine veränderte Darstellung des Haushaltsplans nach den Erfordernissen der dezentralen Ressourcenverantwortung, z. B. in Budgetform
- eine verstärkte Dezentralisierung der Bewirtschaftungsbefugnis für den Ressourceneinsatz auf der Fachebene
- die Entwicklung von Kennzahlen über Kosten und Qualität der Verwaltungsleistungen als Information für die Verwaltungssteuerung
- ein Berichtswesen auch für unterjährige Berichte über die Erreichung der Leistungsziele (Controlling) als Steuerungsinstrument zur Unterstützung der dezentralen Ressourcenverantwortung innerhalb der Verwaltung und gegenüber dem Rat

## Darstellung der kommunalen Doppik



Die doppelte Buchführung ist das zahlenmäßige Spiegelbild des gesamten Unternehmensgeschehens (analog des Verwaltungsgeschehen). Nach Handelsrecht ist nur der Vollkaufmann zur Buchführung verpflichtet: "Jeder Kaufmann ist verpflichtet, Bücher zu führen und in diesen seine Handelsgeschäfte und die Lage seines Vermögens nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung ersichtlich zu machen. Die Buchführung muss so beschaffen sein, dass sie einem sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit einen Überblick über die Geschäftsvorfälle und über die Lage des Unternehmens vermitteln kann. Die Geschäftsvorfälle müssen sich in ihrer Entstehung und Abwicklung verfolgen lassen." (§ 238 [1] HGB).

Die kaufmännische doppelte Buchführung ist aber nicht ohne weiteres auf die Belange der Öffentlichen Verwaltung übertragbar. Vielmehr werden dabei einige Anpassungen notwendig.

Das doppische Haushalts- und Rechnungswesen gliedert sich in mehrere, aufeinander abgestimmte Teile: In der Vermögensrechnung (entspricht der kaufmännischen Bilanz) wird das gesamte Vermögen angegeben, in der Ergebnisrechnung (entspricht der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung) der Gesamtressourcenverbrauch ermittelt, in der Finanzrechnung (entspricht dem jetzigen Haushalt) die Zahlungsfähigkeit überwacht und in einem konsolidierten Gemeindeabschluss sämtliche wirtschaftlichen und verwaltungstechnischen Bereiche der Gemeinde zu einem einheitlichen Gesamtabschluss zusammengefasst. Hinzu kommen ein Anhang mit Erläuterungen sowie Anlagen- und Verbindlichkeitspiegel und ein Lagebericht.



## Anlage 1

**Tabellarische Gegenüberstellung** (angelehnt an Haufe Doppik-Office 1.0 – Stand März 2005)

	<b>Kameralistik</b>	<b>Erweiterte Kameralistik</b>	<b>Doppik</b>
Rechnungsinhalt	Geld	* Ressourcen	* Ressourcen
Rechnungsabgrenzung	Kassenwirksamkeit	Kassenwirksamkeit	* Ressourcenfluss, Periodenerfolg
Ein-/Auszahlungen	[x] / [x]	[x] / [x]	[x] / [x]
Ein-/Ausgaben	[x] / [x]	[x] / [x]	[x] / [x]
Ertrag/Aufwand	[ ] / [ ]	* ( [x] / [x] ) (Nebenrechnung)	* [x] / [x]
Erlöse/Kosten	[x] / [x] (KLR)	* ( [x] / [x] ) (KLR)	* [x] / [x] (KLR)
Buchungsstil	Verwaltungsbuchführung	Verwaltungsbuchführung, Nebenrechnung	Doppelte kaufmännische Buchführung
Rechnungssystem	Nebenrechnungen	Nebenrechnungen	Integriert
Vermögen/Bilanz	[ ]	* ([x]) (Nebenrechnung)	* [x]
Konzernsicht	[ ]	* [ ] (Zusatzrechnung)	* [x]
Akt. Eigenleistungen	[ ]	* [x] (Nebenrechnung)	* [x]
Pensionsrückstellungen	[ ] (nur Zahlung)	* [x] (Nebenrechnung)	* [x]
Abschreibungen	[ ]	* [x] (Nebenrechnung)	* [x]
Grundvermögen	[ ]	* [x] (Nebenrechnung)	* [x]
([ ] nicht erfüllt; [x]) teilweise erfüllt; (...) zusätzlich notwendig; * fehlende Elemente in Lübeck			

**2.1.1.2 Vor- und Nachteile der beiden zukünftig möglichen Modelle**
**Ausgangslage:**

Das bisherige kameralistische Haushalts- und Rechnungswesen weist in seiner jetzigen Form eine Reihe von Nachteilen auf:

- Als zahlungsorientiertes Rechnungswesen liefert es keine Informationen über den Ressourcenverbrauch
- Keine Output-orientierte Planung und Steuerung unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten möglich – der Lübecker Produkthaushaltsplan mit weiterhin getrennt geführtem Vermögenshaushalt stellt jedoch einen schon weit entwickelten Zwischenschritt auf dem Weg zur Output-orientierten Steuerung auf der Basis des Ressourcenverbrauchs dar.
- Es liefert keine Übersicht über das Gesamtvermögen (einschließlich Verbindlichkeiten) der Kommune
- Durch die bereits bestehende gesetzliche Pflicht kommunaler Wirtschaftsbetriebe zur kaufmännischen, doppelten Rechnungslegung kommt es zu einer Zersplitterung des kommunalen Rechnungswesens, was ebenfalls einen Gesamtüberblick über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune verhindert.

## Anlage 1

- Die verursachungs- und periodengerechte Zuordnung von Ressourcenverbrauch und Ressourcenzuwächsen ermöglicht eine hohe intergenerative Gerechtigkeit (belastet keine zukünftigen Generationen). Genau gegen diesen Grundsatz verstößt das bestehende kameralistische System.

Das für Schleswig-Holstein in Aussicht stehende Optionsrecht erlaubt die Wahl zwischen einer **Erweiterung** des bisherigen **kameralistischen Systems** oder die Implementierung der **Doppik**.

Entsprechend der Leittexte der Innenministerkonferenz ergeben sich folgende **Gemeinsamkeiten** der zur Wahl stehenden Rechnungsstilen:

- Beide basieren auf dem Ressourcenverbrauchskonzept.
- In beiden Rechnungswesen soll eine Kosten- und Leistungsrechnung geführt werden, deren Umfang nach den örtlichen Bedürfnissen bestimmt wird.
- In beiden Rechnungswesen ist eine vollständige Vermögenserfassung erforderlich, einschließlich flächendeckender Abschreibungen. Die Vermögensbewertung erfolgt nach den gleichen Kriterien.
- In beiden Rechnungswesen sind Rückstellungen zu bilden.
- In beiden Rechnungswesen ist sowohl das Anlage- als auch das Umlaufvermögen darzustellen.
- In beiden Rechnungswesen finden sich folgende Elemente:  
Outputorientierung der Verwaltungsleistungen, verstärkter Einsatz der Kosten- und Leistungsrechnung, Berichtswesen, Controlling, Budgetierung, dezentrale Ressourcenverantwortung
- In beiden Rechnungswesen gibt es keine unterschiedlichen materiellen Anforderungen an den Haushaltsausgleich.

Es verbleiben die folgenden **Unterschiede**:

### Erweiterte Kameralistik

- Die erweiterte Kameralistik beruht nach wie vor auf dem Kassenwirksamkeitsprinzip (Ausnahmen Abschreibungen und Rückstellungen). D. h. es werden keine Periodengrenzungen vorgenommen.
- Durch die erweiterten Anforderungen, die mit der Haushaltsrechnung systematisch nicht verbunden sind, müssen Nebenrechnungen geführt werden. Neben einem erhöhten Aufwand bedeutet dieses eine höhere Fehleranfälligkeit.
- Außerdem würde ein Gesamtüberblick über die finanzielle Lage erschwert und wegen der weiter bestehenden Dominanz des „Gelddenkens“ in der Haushaltsplanung werden nur geringere Anreize für ein kostenbewusstes Handeln geschaffen.



## **Doppik**

- Sie unterstützt die oben genannten inhaltlichen Reformziele durch ein geschlossenes, ressourcenverbrauchsorientiertes Rechnungslegungskonzept. Statt Ein- und Auszahlungen stehen die Rechengrößen Aufwendungen und Erträge im Mittelpunkt, wobei erstere aber dennoch in der Finanzrechnung zur Überwachung der Finanzlage weiter berücksichtigt werden. Durch die explizite Einführung von Positionen wie Forderungen/Verbindlichkeiten, Rückstellungen, Rechnungsabgrenzungsposten und Abschreibungen werden Aufwendungen (Ressourcenverbrauch) und Erträge (Ressourcenzuwachs) demjenigen Haushaltsjahr zugeordnet, in dem sie tatsächlich entstanden sind.
- Sie unterstützt die Erfüllung der steuerrechtlichen Vorgaben für die Lübecker Betriebe gewerblicher Art (BgA) sowie der gebührenrechtlichen Erfordernisse.

## **Die Vorteile eines doppischen Haushalts- und Rechnungswesens**

- Die Transparenz wird erhöht. Die BürgerInnen und ihre gewählten VertreterInnen in der Kommunalvertretung kennen die Darstellung oft aus der Privatwirtschaft und können sich in kürzerer Zeit ein zuverlässigeres Bild über die wirtschaftliche Lage ihrer Kommune machen.
- Es kommt zu einer Vereinheitlichung des Rechnungswesens sämtlicher – d. h. der wirtschaftlichen und verwaltungstechnischen Aktivitäten – der Kommunen, was einen Gesamtüberblick über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage erlaubt.
- Auch die in den Beschlussvorschlägen aufgeführte „Konsolidierte Konzernbilanz“ durch Einbeziehung der Eigenbetriebe und Gesellschaften ist möglich.
- Der Einsatz betriebswirtschaftlicher Kontroll- und Steuerungssoftware wird erleichtert.
- Viele Erkenntnisse ergeben sich aus der Systematik des Rechnungswesens, daher sind wenig Nebenrechnungen erforderlich.

### **2.1.2 Ziele, die die HL mit der Einführung des NKF/der Doppik erreichen will**

- Fortsetzung des Verwaltungsstrukturreformprozesses  
siehe Ausführungen unter Tz. 1.1
- Information über die tatsächliche Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Verwaltung und des Gesamtkonzerns Hansestadt Lübeck, um Entscheidungen vor diesem Hintergrund sachgerechter treffen und politisch vertreten zu können
- Zeitgemäßes und wirtschaftliches Rechnungssystem:  
Die Darstellungen über die Entwicklungen in den übrigen Bundesländern aber auch auf europäischer Ebene machen deutlich, dass der Doppik die Zukunft gehört. Durch die Vergleichbarkeit mit dem Rechnungssystem der Privatwirtschaft werden Kostenvorteile beispielsweise durch marktgängige Software und Einsatzmöglichkeit von in der Privatwirtschaft ausgebildetem Personal eröffnet.

## Anlage 1

- **Intergenerative Gerechtigkeit**  
Die Hansestadt Lübeck hat Verpflichtungen gegenüber der jetzigen und nachwachsenden Generationen. Entscheidungen sind immer daran zu messen, ob in einer Periode der gesamte Aufwand durch die erwarteten Erträge finanziert werden kann und zukünftige Aufwendungen keine unverantwortbare Hypothek für künftige Generationen darstellen.
- **Langfristiger Beitrag zur Haushaltskonsolidierung durch verbesserte Entscheidungsgrundlagen**, in denen die Aufwände in zukünftigen Perioden dargestellt werden

### 2.1.3 Kostenbetrachtung

Die Darstellung der kostenmäßigen Auswirkungen der beiden Modelle ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich, weil erst nach Abschluss des Umstellungsprojektes in der einen oder anderen Form die Gesamtkosten tatsächlich feststehen. Es kann aber die Aussage getroffen werden, dass aufgrund der vielen Gemeinsamkeiten der beiden Modelle der finanzielle Aufwand sich nur unwesentlich unterscheiden wird.

Die Kosten für eine Entscheidung zugunsten der erweiterten Kameralistik werden voraussichtlich nach wenigen Jahren aufgrund zweier Entwicklungen ggf. deutlich steigen. Zum einen steht zu erwarten, dass durch die weit überwiegend prognostizierten Entscheidungen für die Doppik seitens der Softwareanbieter die Pflegekosten zuerst auf immer weniger AnwenderInnen verteilt werden, was zu einer deutlichen Steigerung führen wird. Wenn die Nachfrage nach Software für die erweiterte Kameralistik dann irgendwann zu gering wird, könnte die Situation entstehen, dass es keine Finanzverfahren für diese Ausprägung des neuen kommunalen Finanzmanagements mehr gibt.

Viel gravierender dürfte aber sein, dass die Umstellung auf die erweiterte Kameralistik nur als Zwischenschritt auf dem Weg zur Doppik anzusehen ist, weil auch für Schleswig-Holstein angekündigt ist, dass in einigen Jahren nur noch dieser Rechnungsstil seitens des Gesetzgebers zugelassen sein wird. In diesem Fall entsteht erneut erheblicher Umstellungsaufwand.

Daher wird empfohlen, auf der Basis der oben dargestellten Vorteile der Doppik, sich für diese Ausprägung des zukünftigen Haushalts- und Rechnungswesens zu entscheiden.

### 2.2 Zeitpunkt der Umstellung – Projektplan / Masterplan (Ziffer 2 der Beschlussvorschläge)

Der nach jetzigem Kenntnisstand frühest mögliche und sehr ehrgeizige Termin für die Umstellung auf die Doppik ist aufgrund der Rahmenbedingungen der Hansestadt Lübeck der 01.01.2009 (Projektplan siehe Anlage 3). Dazu gehört insbesondere der Wechsel der zentralen Finanzverfahren – siehe Ziffer 3 der Beschlussvorschläge (Tz. 2.3).

Ein früher Wechsel des Haushalts- und Rechnungswesens ist nicht nur ein Garant für ein frühes Erreichen der in Tz. 2.1.2 dargestellten Ziele, sondern kann in der Folge auch frühzeitig Beiträge zur Haushaltskonsolidierung leisten.

Im Rahmen des Projektes ist zu prüfen, ob Lübeck der Empfehlung von Pilotkommunen folgt, die Umstellung auf eine neue Software vor der Umstellung auf ein neues Haushalts- und Rechnungswesen durchzuführen. Aufgrund der nur möglichen Umstellung zum Beginn



## Anlage 1

eines Haushaltsjahres und des erforderlichen zeitlichen Vorlaufes für die Auswahl und Implementierung (durch die Notwendigkeit einer europaweiten Ausschreibung voraussichtlich ca. 1 Jahr) ist der frühest mögliche Zeitpunkt des Einsatzes einer neuen Finanzsoftware der 01.01.2008.

Das Ziel der Information über die tatsächliche Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Verwaltung und des Gesamtkonzerns Hansestadt Lübeck kann nur unter Einbeziehung der Eigenbetriebe und Gesellschaften erfolgen. In einem zweiten Schritt nach Umstellung der Kernverwaltung auf die Doppik ist eine Konsolidierung der Bilanzen vorgesehen. Dies wird erst nach Vorlage der ersten Bilanz der Kernverwaltung im Jahr 2010 möglich sein.

### 2.2.1 Mögliche Teilprojekte

Derzeit zeichnen sich sechs mögliche Teilprojekte für die Umstellung auf die Doppik ab. Die nachfolgenden Benennungen stellen bis zur konkreten Planung des Projektes und der Teilprojekte nur Arbeitstitel dar.

#### 2.2.1.1 Organisation des Rechnungswesens

Das Projekt muss auch dazu genutzt werden, die derzeitige Organisation des Rechnungswesens weiter zu entwickeln und in diesem Zusammenhang Beiträge zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. In diesem Teilprojekt sind die Fragen zu klären, welche Aufbau- und Ablauforganisation für die einzelnen Buchhaltungen [Hauptbuchhaltung, Kreditoren-/Debitorenbuchhaltung (Personenkonto), Anlagenbuchhaltung, Liquiditätsmanagement, Betriebsbuchhaltung (Kostenrechnung) und Lagerbuchhaltung] die richtige ist, und ob die Kontierung, Buchung, Erfassung und Anordnung jeweils zentral oder dezentral durchgeführt werden sollen.

#### 2.2.1.2 Finanzsoftware

In Tz. 2.2 und Tz. 2.3 finden sich Ausführungen zur Notwendigkeit und dem Zeitumfang/-ablauf der Umstellung auf ein neues zentrales IT-Finanzverfahren. Dabei ist folgender Leitsatz der KGSt zu beachten:

##### Die Auswahl der Finanzsoftware

- ist in die IT-Gesamtstrategie der Verwaltung einzubinden,
- erfolgt in enger Abstimmung mit den fachinhaltlichen Aufgaben für das Neue Haushalts- und Rechnungswesen und
- wird in strukturierten und mit dem fachinhaltlichen Projekt abgestimmten Verfahrensschritten durchgeführt.

Im Rahmen des Projektes ist auch die Entscheidung zu treffen, ob die EDV-mäßige Integration der Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen im Hinblick auf eine Vereinfachung der Bilanzerstellung erfolgen soll, so dass damit eine Softwarekonsolidierung durchgeführt werden kann.

Nach Stabilisierung des Systemwechsels für die Kernverwaltung und ggf. die Eigenbetriebe sowie eigenbetriebsähnliche Einrichtungen wird in einem späteren Schritt zu klären sein, ob und in wieweit eine weitergehende EDV-mäßige Vereinheitlichung mit den städtischen Eigenbetriebsgesellschaften verfolgt werden soll.

### **2.2.1.3 Eröffnungsbilanz**

Die Eröffnungsbilanz ist bei o. g. Zeitplanung bis zum 01.01.2009 zu erstellen. Dazu ist das gesamte Lübecker Anlagevermögen zu erfassen und zu bewerten. Erfahrungsgemäß sind dafür mindestens 2 Jahre eher 3 Jahre erforderlich.

### **2.2.1.4 Produkte, Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung, Berichtswesen**

- Die Lübecker Produktstruktur wird an die Vorgaben des Landes anzupassen sein.
- Es ist zu prüfen, wie die zukünftige Budgetierung auf Basis der vollständigen Darstellung des Ressourcenverbrauchs zu gestalten ist.
- Die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) kann auf der Grundlage eines doppischen Rechnungsstils entwickelt/weiterentwickelt werden. Im Rahmen des Projektes ist die Ausgestaltung der KLR festzulegen. Umfang und Tiefe sind in Abhängigkeit der Erfordernisse für die Steuerungsziele zu bestimmen.
- Weiterhin ist das Berichtswesen an den neuen Rechnungsstil und die Ausgestaltung der vorstehenden Elemente anzupassen.

### **2.2.1.5 Ableitung des Haushalts auf doppischer Basis**

Dieses Teilprojekt hat die erstmalige Aufstellung des Haushaltsplanes auf doppischer Basis zur Aufgabe. Es ist die Überleitung des kameralen Zahlenwerkes in das doppische Zahlenwerk zu realisieren. Dazu gehört insbesondere die Entwicklung des Lübecker Kontenplans auf Basis des vom Land vorzugebenden Kontenrahmens.

### **2.2.1.6 Qualifikation der MitarbeiterInnen**

Für die Möglichkeit der Projektdurchführung und Umsetzung der Ergebnisse ist neues Fachwissen bezogen auf

- ein betriebswirtschaftliches Verständnis für die Bestandteile des neuen Rechnungswesens
- die Kenntnis der zukünftigen Abläufe des Buchungsgeschäfts und
- die Anwendung der neuen Finanzsoftware

erforderlich. Dabei besteht je nach Funktionsgruppen ein abgestufter Qualifikationsbedarf, der durch verschiedene Module abzudecken sein wird.

Die Entwicklung und Organisation des Schulungskonzeptes steht in engem Zusammenhang mit den weiteren Teilprojekten. Eine umfassende und frühzeitige Einbindung der Fortbildungsplanung ist daher Voraussetzung für eine am Projektprozess orientierte und zeitnahe Qualifizierung.

Die Qualifizierung der MitarbeiterInnen ist ein wesentlicher Bestandteil für die Akzeptanz und das Gelingen der Einführung des NKF bzw. der Doppik.

Der erhebliche Aufwand für die Qualifizierung des vorhandenen Personals wird nur innerhalb mehrerer Jahre umzusetzen sein.

Weitere Informationen zur Qualifizierung sind der Anlage 3 zu entnehmen.



## 2.2.2 Veränderungsmanagement / Change-Management

Der schon fast revolutionärer Charakter der Umstellung von der bisherigen Kameralistik auf die Doppik ist nicht nur eine technische und organisatorische Herausforderung. Vielmehr ist darauf zu achten, dass die MitarbeiterInnen auf dem Weg „mitgenommen“ werden. Dies gelingt am besten, wenn im Rahmen des Projektes alle erforderlichen Aspekte eines Veränderungsmanagements einbezogen werden. Dieser Anforderung an eine erfolgreiche Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik ist durch Einbeziehung von noch zu planenden Elementen des Change-Management Rechnung zu tragen.

## 2.3 EDV-Verfahren (Ziffer 3 der Beschlussvorschläge)

Wie bereits oben dargestellt, wären unsere derzeitigen, überwiegend eigenentwickelten Finanzverfahren selbst bei nicht möglicher Beibehaltung des rein kameralen Systems abzulösen. Sie erfüllen nicht mehr die an eine sich weiter entwickelnde Verwaltung auf der Basis der Verwaltungsstrukturreform gestellten Anforderungen.

Darüber hinaus ist ein Beibehalten und Fortentwickeln der o. g. Verfahren – wie u. a. vom Landesrechnungshof im Jahr 2001 festgestellt – aus wirtschaftlichen Gründen nicht anzustreben.

Aufgrund der oben dargestellten zeitlichen Zusammenhänge ist der Beginn des Ersatzbeschaffungsverfahrens noch im Jahr 2005 vorzusehen. Dies könnte bei dem vorgeschlagenen Zeitplan im Herbst 2005 beginnen. Um die formelle Berechtigung für den Beginn eines (voraussichtlich europaweiten) Ausschreibungsverfahrens zu haben, wird in den 2. Nachtrag des Vermögenshaushalts 2005 eine Verpflichtungsermächtigung eingestellt.

Die Abstimmung mit den Zielen und Erkenntnissen aus dem derzeit laufenden Projekt KoOP-IT ist im Auswahlverfahren sicher zu stellen.

Alle derzeit am Markt befindlichen, aktuellen EDV-Verfahren, die die Kameralistik als Rechnungsstil ermöglichen, basieren auf einem Doppischen Modell im Hintergrund. Dadurch lässt sich ein „weicher“ Umstieg ermöglichen, indem im ersten Schritt die Software gewechselt wird und im zweiten Schritt innerhalb der Software auf die Sichtweise der Doppik umgestellt wird. Nach den Erfahrungen der Modellkommunen ist diese Art der Umstellung sowohl aus methodischer Sicht als auch im Hinblick auf die Anforderungen an das Personal einer Umstellung in nur einem Schritt vorzuziehen. Ob dieser Weg für die Hansestadt Lübeck zweckmäßig ist, wird im Laufe des Projektes zu klären sein.

## 2.4 Projektorganisation (Ziffer 4 der Beschlussvorschläge)

Bei dem in Anlage 2 dargestellten Schaubild handelt es sich um einen Entwurf, der im Rahmen der eigentlichen Projektarbeit zu konkretisieren sein wird. In diesem Stadium kann lediglich die Grobstruktur des Projektes dargestellt werden.

## 2.5 Projektpersonalausstattung / Personalbedarf für die Projektdurchführung / Projektpriorität (Ziffer 5 der Beschlussvorschläge)

Eine erfolgreiche und somit zeit-, sach- und kostengerechte Umsetzung des Projektes NKF/Doppik erfordert eine klare Priorisierung seitens der Bürgerschaft und Verwaltungsleitung. Die Formulierung "erste Priorität" aus dem Beschlussvorschlag 5.1 bedeutet dabei jedoch, dass es weitere Projekte mit gleicher Priorität (z. B. den Prozess "- 500 / - 3 %" oder das Projekt "KoOP-IT") gibt – ganz unabhängig von der in jedem Fall zwingenden Erfüllung der gesetzlich vorgeschriebenen Pflichtaufgaben. Die sich daraus ggf. ergebenden Zielkonflikte sind zu lösen.

Der Hinweis auf den "Konzern Hansestadt Lübeck" macht deutlich, dass die Eigenbetriebe, eigenbetriebsähnliche Einrichtungen und im zweiten Schritt auch die Eigengesellschaften in das Projekt im erforderlichen Umfang (z. B. im Rahmen der Konzernbilanzerstellung) mit einbezogen sind.

Bei den Darstellungen zur erforderlichen Personalausstattung (Arbeitszeitanteile von MitarbeiterInnen der Fachbereiche sowie die dem Projekt direkt zugeordneten Planstellen) handelt es sich um Schätzungen auf der Basis jetzt erkennbarer Arbeitsvolumina. Im Rahmen der Projektplanung sind auf der Basis von Arbeitspaketen die erforderlichen Personalressourcen festzulegen.

### 2.5.1 Mitarbeit aller Fachbereiche und Bereiche

Die Bedeutung des Projektes wird aus den vorstehenden Ausführungen zu den Beschlussvorschlägen deutlich. Es handelt sich um eine Gemeinschaftsleistung der **gesamten** Verwaltung. Daher muss bereits heute deutlich gesagt werden, dass dieser Umstellungsprozess alle Bereiche der Verwaltung betreffen wird und erhebliche Arbeitskapazitäten in den Fachbereichen und Bereichen für die zeit- und sachgerechte Durchführung dieses Projektes erforderlich sein werden.

Konkret sind im ersten Schritt AnsprechpartnerInnen in den Fachbereichen zu benennen, die frühzeitig in die Projektorganisation eingebunden werden und die Verbindung zwischen den Beteiligten sicherstellen sollen.

Darüber hinaus werden Arbeitskapazitäten weiterer MitarbeiterInnen aus den Fachbereichen und Bereichen für die Durchführung der Teilprojekte in unterschiedlichem Maße erforderlich. Der Umfang kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht seriös geschätzt werden. Die Planung der Teilprojekte wird über den Umfang Aufschluss geben.

### 2.5.2 Projektorganisation

Die vorgeschlagene Projektorganisation ist erforderlich, denn ein Projekt dieser Größenordnung und Bedeutung ist mit ausreichend Personal auszustatten, um den Umfang der anstehenden Arbeiten für die Dauer des gesamten Projektes personell abzusichern.

Auf der Basis von Erfahrungswerten anderer Kommunen, die sich bereits im Umstellungsprozess befinden bzw. diesen schon abgeschlossen haben, sowie der möglichen Teilprojekte basiert die Planung, zunächst 5 Stellen für das Projekt bereit zu stellen.

Für diese Stellen sind als Grundlage für die Ausschreibung noch Arbeitsplatz-/Stellenbeschreibungen und Anforderungsprofile zu entwickeln.



### 2.5.3 Rahmenbedingungen

Das Projekt NKF/Doppik stellt im Rahmen der Haushaltskonsolidierung und dem Programm „- 500 / - 3 %“ eine weitere große Herausforderung für die Verwaltung dar. Es besteht ein Zielkonflikt zwischen den o. g. Aufgabenstellungen. Dieser wird im Hinblick auf die 5 Stellen für die Projektorganisation dadurch gelöst, dass das Projekt „vor die Klammer gezogen“ wird. Weitere Erfordernisse für Fachbereiche werden im Zuge der Projektkonkretisierung geklärt und ggf. geordnet.

Das bedeutet jedoch nicht, dass sämtliche Aufwendungen für das Projekt NKF/Doppik zusätzlichen Finanzierungsaufwand darstellen. Vielmehr ist zu prüfen, in welchem Umfang bestehende Mittel für das Projekt eingesetzt werden können. Dies gilt sowohl für Personal- als auch für Sach-/Investitionskosten.

Unabhängig davon ist insbesondere auch der personelle Aufwand, den das Projekt verursachen wird, zu erfassen soweit er oberhalb der Wesentlichkeitsgrenze liegt, um die Gesamtprojektkosten nachweisen zu können. U. a. darüber wird der Bürgerschaft im Rahmen der Zwischenberichterstattung zu berichten sein.

### 2.5.4 Zusammenarbeit in Schleswig-Holstein

Eine Möglichkeit, den Lübecker Aufwand für das Projekt zu begrenzen, stellt die interkommunale Zusammenarbeit dar, die sich angesichts der fast zeitgleich umzusetzenden Einführung des neuen kommunalen Finanzmanagements förmlich aufdrängt. Im Idealfall werden einzelne Teilaufgaben von verschiedenen Kommunen für die kommunale Gemeinschaft gelöst. Dazu gibt es vielversprechende Ansatzpunkte in Schleswig-Holstein.

Auch die Zusammenarbeit mit Dataport, unserem EDV-Kooperationspartner, wird in diesem Kontext zu nutzen sein.

### 2.6 Haushaltsmittel (Ziffer 6 der Beschlussvorschläge)

Die Darstellung in Beschlussvorschlag 6 ❶ stellt die zentral erforderlichen Mittel des UA 0303 – Projekt NKF/Doppik dar. Im Jahr 2005 sind dort die Mittel für 2 Planstellen und Sachkosten – u. a. Gutachtenkosten/Kosten für externe Beratung verfügbar.

Auf der Basis der weiteren Projektplanung sind die zusätzlich erforderlichen Mittel für die Arbeitszeiteile und Sachkosten in den Fachbereichen und Bereichen in den künftigen Haushaltsjahren bereitzustellen.

Auch hier ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass nicht alle Projektkosten zusätzlich zu finanzieren sein werden. Daher ist im Laufe der Projektplanung/des Projektes zu entscheiden ob und welche Kosten in den Fachbereichsbudgets zu finanzieren bzw. zusätzlich bereit zu stellen sind.

## **2.7 Berichterstattung an den Hauptausschuss (Ziffer 7 der Beschlussvorschläge)**

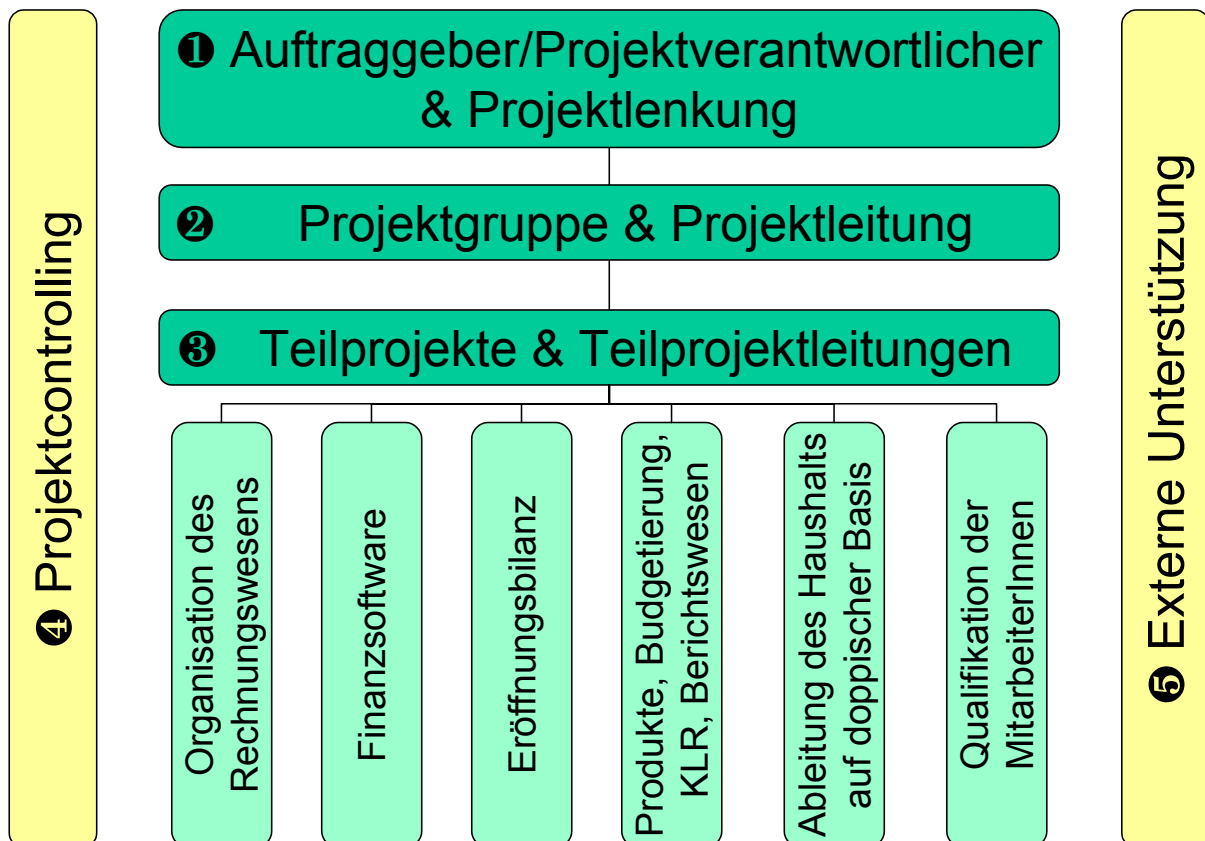
Im Rahmen der Zwischenberichterstattung zum Produkthaushalt ist zu Meilensteinen und Teilergebnissen sowie zur finanziellen Entwicklung des Projektes zu berichten. Die Berichterstattung über das Projekt NKF/Doppik im Rahmen der Zwischenberichterstattung wird somit nicht in Form eines Abweichungsberichts erfolgen. Die Berichterstattung ist Bestandteil des Projektcontrolling – siehe Anlage 2.



## 3 Anlagen 2 - 4

## 3.1 Projektstruktur

# Projektorganisation NKF/Doppik



## 1. Projektauftraggeber / Projektverantwortlicher: Bürgermeister

### Aufgaben und Verantwortung:

Angesichts der Bedeutung dieses Projektes ist der Bürgermeister Entscheider <sup>\*)</sup> in der Verwaltung nach Beratung im Senat und damit Mitglied der Projektorganisation.

Zu Aufgaben und Verantwortung siehe Tz. 4.3 der Projektmanagement-Richtlinien der HL (Seite 11) – siehe Anlage 4

<sup>\*)</sup> soweit nicht aufgrund der §§ 27 und 28 GO die Bürgerschaft zuständig ist

### **Projektleitung: Senat**

#### Aufgaben der Projektleitungsgruppe:

- Beratung des Projektverantwortlichen / Entscheiders – also des Bürgermeisters

**Anlage 2****2. Projektgruppe und Projektleitung:**Projektgruppen-Mitglieder:

- Projektleitung und Stellvertretung

- je 1 VertreterIn
- der 5 Fachbereiche
  - des Zentralen Controllings
  - der Finanzwirtschaft
  - der Stadtkasse
  - des Bereichs Steuern
  - des Rechnungsprüfungsamtes
  - des Frauenbüros (bei Bedarf Gelegenheit zur Teilnahme)
  - des Gesamtpersonalrates (bei Bedarf Gelegenheit zur Teilnahme)

Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen der Projektgruppenmitglieder:

- siehe Tz. 4.2 der Projektmanagement-Richtlinie der HL (Seite 10) – siehe Anlage 4

Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen der Projektleitung:

- siehe Tz. 4.1 der Projektmanagement-Richtlinie der HL (Seite 9) – siehe Anlage 4

**3. Teilprojekte und Teilprojektleitungen:**

Die Zusammensetzung der Teilprojektgruppen wird erst im Rahmen der Projektkonzeption mit Definition der Teilprojekte nach Bürgerschaftsbeschluss erarbeitet.

Die o.g. Teilprojekte sind auf der Basis der KGSt-Empfehlung sowie Erfahrungen von „Pilotkommunen“ beispielhaft genannt und derzeit mit diesen Arbeitstiteln für den Lübecker Weg zur Doppik vorstellbar.

Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen: siehe oben

Die Teilprojektleitungen nehmen an den Projektgruppensitzungen teil, soweit das eigene Teilprojekt betroffen und eine Teilnahme erforderlich ist.

**4. Projektcontrolling:**

Es sind regelmäßige Zwischenberichte zu Meilensteinen und Teilergebnissen für die Projektlenkungsgruppe und darüber hinaus im Rahmen der Zwischenberichterstattung zu erstellen. Dabei sind die drei in einer konkurrierenden Beziehung zueinander stehenden Zielgrößen eines Projektes – Leistungen, Termine und Kosten – immer im Zusammenhang zu betrachten und auszuwerten.

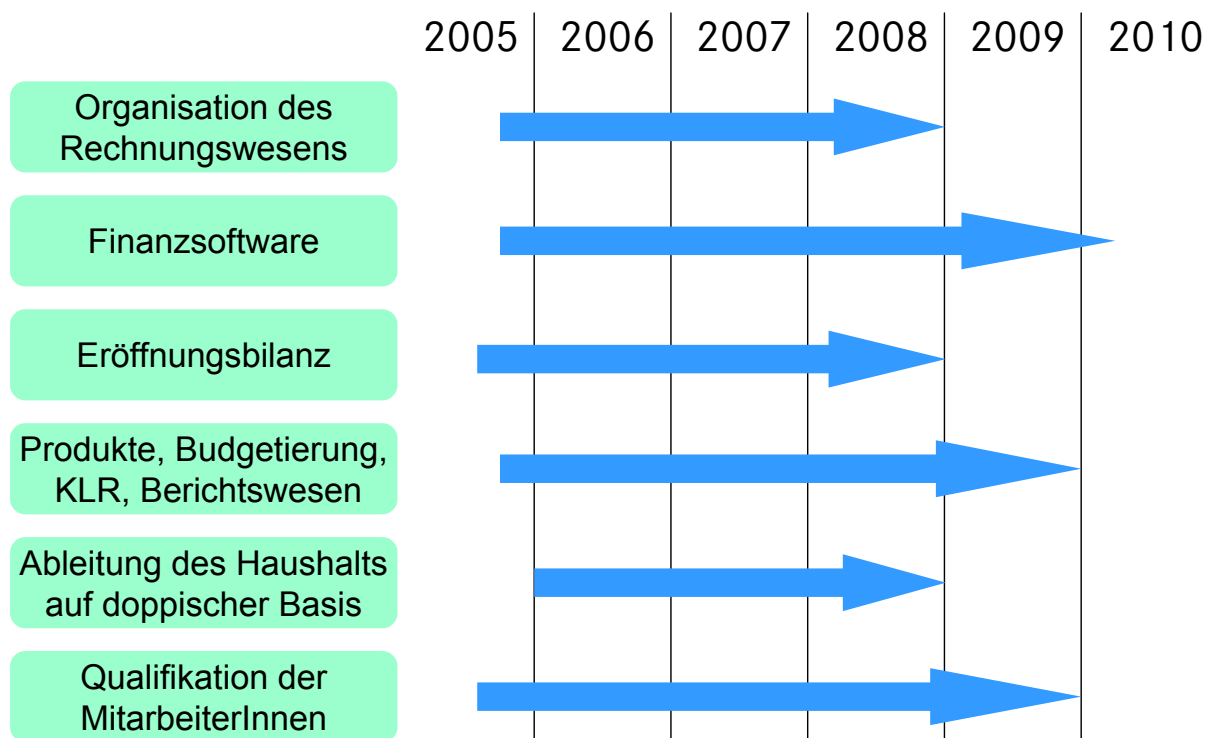
**5. Externe Unterstützung:**

Auch aufgrund Erfahrungen von Pilotkommunen und Empfehlungen der KGSt kann es für bestimmte Arbeitsschritte sinnvoll und wirtschaftlich sein, externe Beratungsleistung in Anspruch zu nehmen. Ob und welche Aufgabenfelder davon betroffen sein werden, wird sich im weiteren Projektfortschritt zeigen. Ein denkbare Beispiel ist die Organisation des Rechnungswesens.



### 3.2 Projektplan

# Projektübersichtsplan



Der Projektplan mit der erforderlichen Detaillierung kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht erstellt werden. Dies ist typischer Weise eine Aufgabe in der Startphase eines Projektes. In dem Zusammenhang werden die Arbeitspakete mit ihrem Ressourcenbedarf zu planen sein. Aufgrund der Erfahrung von Pilotkommunen ist mit ca. 500 Arbeitspaketen für das Projekt NKF/Doppik zu rechnen. Die Abhängigkeiten inhaltlicher und zeitlicher Art sind dabei insbesondere zu berücksichtigen und darzustellen.

Die o. g. Darstellung in Form eines Projektübersichtsplans berücksichtigt die Erkenntnisse aus dem interkommunalen Erfahrungsaustausch:

- Danach ist frühzeitig mit einer Fortbildung dafür zu sorgen, dass alle Beteiligten in der Projektorganisation einen gleichen Wissensstand hinsichtlich der Thematik Neues Kommunales Finanzmanagement haben. Diese Fortbildung wird möglichst noch in der ersten Jahreshälfte zu planen sein.

Die Fortbildung aller MitarbeiterInnen der Hansestadt Lübeck wird im erforderlichen Umfang und der erforderlichen Tiefe sowohl fachlich zum NKF und der Doppik als auch für die Nutzung der neuen Finanzsoftware erfolgen und weitgehend zum Start bis zum 01.01.2009 abzuschließen sein. Neben Teilen der Fortbildung, die auch noch im Jahr 2009 erfolgen kann, wird dieses Thema sich in der zukünftigen Fortbildung langfristig etablieren.

### Anlage 3

Daneben ist die Ausbildung für den Verwaltungsnachwuchs an die neuen Anforderungen anzupassen – hierzu werden bereits Vorbereitungen auf Landesebene getroffen.

- Die Eröffnungsbilanz basiert auf einer Vermögenserfassung und -bewertung. Diese sind insbesondere für das Infrastrukturvermögen frühest möglich zu beginnen, um das Ziel der zeitgerechten Erstellung der Eröffnungsbilanz erreichen zu können. Daher ist ein Beginn in der zweiten Jahreshälfte 2005 sachgerecht. Planmäßig ist der Abschluss zum 31.12.2008 vorzusehen.
- Die neue Organisation des Rechnungswesens wird gleich zu Beginn des Projektes zu entwickeln sein, da davon u. a. das Anforderungsprofil für die Auswahl einer neuen Finanzsoftware abhängig ist. Die Umsetzung und Detailarbeiten werden sich erfahrungsgemäß bis zum Start der Doppik erstrecken.
- Vorbereitungen für das Auswahlverfahren einer neuen Finanzsoftware sind parallel zur Organisation des Rechnungswesens möglich. Es ist ein Anforderungsprofil zu erstellen, das Grundlage für die Auswahlentscheidung sein wird. Eine neue Finanzsoftware wird zu planende und zu begleitende Auswirkungen auf die Organisation der Mittelbewirtschaftung in den Bereichen haben. Ferner sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Nutzung der neuen Software fortzubilden. Hier ist eine geeignete Abgrenzung zum Teilprojekt Qualifizierung der MitarbeiterInnen zu finden.  
Die Begleitung mit dem Ziel des reibungslosen Betriebs wird sich voraussichtlich bis zum ersten Jahresabschluss auf doppischer Basis im Jahr 2010 erstrecken.
- Schon frühzeitig sind die Vorbereitungen der Weiterentwicklung der Produkte, Budgetierung und des Berichtswesens aber vor allem der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) zu beginnen, um die Konzeption mit in das Anforderungsprofil für die neue Finanzsoftware und die organisatorischen Überlegungen einbringen zu können. Details werden ggf. noch im Jahr 2009 anzupassen sein.
- Die Ableitung des Haushalts auf doppischer Basis ermöglicht die erstmalige Aufstellung eines doppischen Haushalts und basiert auf den konzeptionellen Überlegungen des Teilprojektes zur Weiterentwicklung von Produkten, Budgetierung und Berichtswesen sowie der KLR. Zur Vorbereitung der Arbeit in den einzelnen Bereichen ist auch dieses Teilprojekt frühzeitig zu beginnen. Es schließt spätestens ab mit Beginn der Bewirtschaftung des ersten doppischen Haushalts.



### 3.3 Auszug aus der Projektmanagement-Richtlinie der HL

#### 4.1 Projektleitung

##### Aufgaben

Die Projektleitung

- überlegt vorab, welche Bereiche betroffen und im Team zu beteiligen sind,
- stimmt die Besetzung des Teams mit der AuftraggeberIn und den betroffenen Bereichen ab,
- stimmt Projektorganisation, Auftrag und Ziel mit der AuftraggeberIn ab,
- steuert, organisiert und koordiniert die Projektarbeit.

##### Verantwortung

Die Projektleitung ist verantwortlich

- für das Erreichen der Ergebnisse,
- für das Einhalten von Terminen und Budgets,
- für die Einbeziehung aller Beteiligten,
- für das Konfliktmanagement,
- für das Herbeiführen von Entscheidungen,
- für die Berichterstattung,
- für die Präsentation des Projektes,
- für die Projektkoordination und -kommunikation,
- für den Projektablauf.

##### Kompetenzen

Die Projektleitung

- kann gut überzeugen und hat die Fähigkeit zu vermitteln,
  - behält die Atmosphäre im Auge und motiviert,
  - kann innerhalb des Projektrahmens Entscheidungen treffen,
- kann Verfügungen innerhalb des Projektbudgets treffen.

#### 4.2 Teammitglieder

##### Aufgaben

Die Teammitglieder

- arbeiten inhaltlich,
- wirken mit bei koordinierenden, organisierenden, strukturierenden Arbeiten,
- übernehmen Teilaufgaben bzw. steuern die Erledigung der Aufgaben in der Linie.

##### Verantwortung

Die Teammitglieder sind mitverantwortlich

- für die Projektarbeit und die Ergebnisse,
- für die schnelle und qualifizierte Information,

- für die Abstimmung der Ergebnisse mit den Bereichen.

##### Kompetenzen

Die Teammitglieder

- bringen ihr Fachwissen ein und schauen auch über den Tellerrand,
- sind offen für Teamarbeit,
- arbeiten ziel- und auftragsorientiert,
- haben kommunikative Fähigkeiten.

#### 4.3 EntscheiderInnen

Zur Unterstützung des Projektes und Umsetzung der Projektergebnisse in der Linie sind EntscheidungsträgerInnen aus der Linie (z. B. DezernentInnen oder Produktverantwortliche) erforderlich.

##### Aufgaben

Die EntscheiderInnen

- stimmen dem Auftrag zu und tragen somit die Projektziele mit,
- sie beachten die Zielorientierung des Projektes, indem sie die Projektergebnisse / Meilensteine abnehmen,
- sie unterstützen, wenn die Kooperation mit der Linie erforderlich ist,
- geben Anregungen und empfehlen ggf. der AuftraggeberIn, den Auftrag zu verändern.

##### Verantwortung

Die EntscheiderInnen sind verantwortlich für

- für die notwendige Ausstattung eines Projektes und unterstützen bei Ressourcenbedarf,
  - für die Entlastung der Projektmitglieder von Routineaufgaben,
  - für das zielorientierte Arbeiten des Projektes.
- Sie nehmen die Zwischenergebnisse ("Meilensteine") ab.

Der Einsatz von EntscheiderInnen hängt von der Komplexität der Aufgabe ab. Bei produktübergreifenden / dezernatsübergreifenden Projekten mit erheblichem Ressourceneinsatz und Außenwirkung werden mehrere EntscheiderInnen erforderlich sein. Im Einzelfall kann die AuftraggeberIn gleichzeitig auch (Mit-)EntscheiderIn sein. Bei wesentlichen Entscheidungssitzungen kann die AuftraggeberIn hinzugezogen werden.