



Stadt Neubrandenburg

Tagesordnungspunkt

2

öffentlich

nicht öffentlich

Sitzungsdatum: 22.09.11

Drucksachen-Nr.: V/522

Beschluss-Nr.: Kenntnisnahme am 22.09.11 **Beschlussdatum:**

Gegenstand: Informationsvorlage
Stand der Umsetzung des Konzeptes
zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts-
und Rechnungswesens MV (NKHR-MV) in der Stadt Neubrandenburg (Vorlage
DB OB 14/2007/1.10 vom 31.01.07)

Einreicher: Oberbürgermeister

Beschlussfassung durch: Oberbürgermeister Hauptausschuss
 Betriebsausschuss Jugendhilfeausschuss
 Stadtvertretung

Auswirkungen auf den neuen Landkreis Ja Nein

Beratung im:

<input checked="" type="checkbox"/>	25.08.11	Hauptausschuss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Stadtentwicklungsausschuss
<input checked="" type="checkbox"/>	08.09.11	Hauptausschuss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Kulturausschuss
<input checked="" type="checkbox"/>	31.08.11	Finanzausschuss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Schul- und Sportausschuss
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Rechnungsprüfungsausschuss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Sozialausschuss
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Jugendhilfeausschuss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Umweltausschuss
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Betriebsausschuss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Neubrandenburg, 13.07.11

Dr. Paul Krüger
Oberbürgermeister

Beschlussvorschlag:

Die Stadtvertretung nimmt den Bericht zum Stand der Umsetzung des Konzeptes zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens MV (NKHR-MV) in der Stadt Neubrandenburg (Vorlage Dienstberatung Oberbürgermeister 14/2007/1.10 vom 31.01.07) zur Kenntnis.

Finanzielle Auswirkungen:

keine

Begründung:

Die Stadtvertretung Neubrandenburg hat am 07.09.06 auf der Grundlage des Beschlusses des Kabinetts des Landes M-V zur Umsetzung der Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 11.04.06 beschlossen,

- dass sich die Stadt Neubrandenburg als „Frühstarter“ bei der Einführung des NKHR-MV bekennt und
- zum 01.01.08
- nach Genehmigung des Innenministeriums und unter der Voraussetzung der rechtzeitigen Vorlage des Regelwerkes
- das kamerale auf das doppische Rechnungssystem umstellt.

Mit dem am 31.01.07 in der Dienstberatung des Oberbürgermeisters bestätigten Einführungskonzept wurden die notwendigen organisatorischen und inhaltlichen Schritte sowie der zeitliche Rahmen zur Umsetzung dieser Zielstellung beschrieben.

Mit der Einführung der Doppik zum 01.08.2008 und dem im Bericht aufgezeigten Umsetzungsstand ist eine Projektorganisation nicht mehr erforderlich. Die beschriebenen notwendigen weiterführenden Maßnahmen und die aufgeführten Handlungsbedarfe können im Rahmen der Linienorganisation umgesetzt werden.

Sprachform:

Soweit in dieser Vorlage Bezeichnungen in männlicher und weiblicher Sprachform verwendet werden, gelten die Bezeichnungen auch in der Sprachform des jeweils anderen Geschlechts.

Bericht zum Stand der Umsetzung des Konzeptes zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens M-V (NKHR-MV) in der Stadt Neubrandenburg (Vorlage DB OB 14/2007/1.10 vom 31.01.2007)

Inhalt

- 0 Zusammenfassung
- 1 Grundlagen
- 2 Ausgangslage und Zielsetzung
- 3 Umsetzungsstand
- 3.1 Ergebnisse
 - (1) Erfassung und Bewertung des Vermögens
 - (2) Anpassung der Produktstruktur
 - (3) Aufbau der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) und der Internen Leistungsverrechnung (ILV)
 - (4) Einrichtung der doppelischen Finanzsoftware
 - (5) Informations- und Schulungsmaßnahmen
 - (6) Umstellung des kameralen auf das doppelische Kassen- und Rechnungswesen
 - (7) Erstellung des ersten doppelischen Haushaltsplanes
 - (8) Erstellung der Haushaltspläne des städtebaulichen Sondervermögens
 - (9) Erstellung der Eröffnungsbilanz per 01.01.2008
 - (10) Erstellung des Jahresabschlusses per 31.12.2008 und Folgende
 - (11) Erstellung des Gesamtabchlusses per 31.12.2010
 - (12) Erarbeitung dienstlicher Regelungen
 - (13) Aufbau Controlling und Berichtswesen
- 3.2 Ertrag des Projektes
- 3.3 Handlungsbedarfe und Entwicklungsfelder

- Anlage 1 Umsetzungsstand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesen in der Bundesrepublik
- Anlage 2 Meilensteine bei der Einführung eines neuen Steuerungssystems mit dem Kernstück eines Produkt-haushaltes (doppisch)

0 Zusammenfassung

Die Stadtvertretung Neubrandenburg hat am 07.09.2006 auf der Grundlage des Beschlusses des Kabinetts des Landes M-V zur Umsetzung der Reform des Gemeindehaushaltsrechts beschlossen, dass die Stadt Neubrandenburg als „Frühstarter“ zum 01.01.2008 ihr Rechnungswesen auf das NKHR-MV umstellt.

Mit Genehmigung des Innenministeriums des Landes M-V vom 19.12.2007 und der Schwierigkeit der fehlenden Vorlage des doppelischen Regelwerkes hat die Stadt Neubrandenburg als erste kreisfreie Stadt in Mecklenburg-Vorpommern den Umstieg zur Doppik zum 01.01.2008 unter Führung des Projektteams Doppik und dem Engagement aller am Umstieg Beteiligten vollzogen. Der nunmehr vierte doppelische Haushalt wurde durch die Stadtvertretung am 06.04.2011 und die Feststellung der Eröffnungsbilanz per 01.01.2008 am 16.02.2011 beschlossen. Auf der Grundlage der Eröffnungsbilanz besteht das Ziel, den ersten doppelischen Jahresabschluss per 31.12.2008 bis zum 31.08.2011 und darauf aufbauend die Abschlüsse der folgenden Jahre zu erstellen.

Für die Erstellung einer konsolidierten Gesamtbilanz per 31.12.2010 wurde eine Projektorganisation installiert und ab 01.04.2011 eine befristete Stelle für die Projektkoordination eingerichtet. Begleitet wird das Projekt durch Rödl & Partner. Ziel ist es, die konsolidierte Gesamtbilanz bis Juni 2012 fertig zu stellen.

Damit wäre die Einführung des NKHR-MV in der Stadt Neubrandenburg abgeschlossen.

Mit der Implementierung des doppelischen Haushaltes als Kernstück eines neuen Steuerungssystems, der Kosten- und Leistungsrechnung, der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung, eines Kontraktma-

nagements sowie eines Controlling- und Informationssystems wurden wesentliche Steuerungsmechanismen geschaffen, die es ermöglichen, neue Impulse für die weitere Optimierung des Ressourcenmanagements in der Verwaltung, den Eigenbetrieben und Eigen- und Beteiligungsgesellschaften zu setzen. Aber noch nicht alle Elemente und Instrumente konnten bisher aus den unterschiedlichsten Gründen ihre volle Wirkung entfalten.

Weitere **Handlungsbedarfe und Entwicklungsfelder** werden insbesondere gesehen:

1. Zügiger Abschluss der Umsetzungsrückstände, insbesondere die Erstellung der Jahresabschlüsse 2008, 2009 und 2010 und der konsolidierten Gesamtbilanz per 31.12.2010 sowie künftige zeitnahe Vorlage der Dokumente in der Stadtvertretung.
2. Optimierung des Haushaltsaufstellungsverfahrens unter Einbindung der Stadtvertretung mit der Zielstellung einer regelmäßigen Beschlussfassung vor Beginn des Haushaltsjahres.
3. Bessere Lesbarkeit der Haushaltsdokumente und Weiterentwicklung als wirksames Steuerungsinstrument für Stadtvertretung und Verwaltung, insbesondere durch weitere Qualifizierung der strategischen und operativen Ziele und Kennzahlen zur Zielerreichung.
4. Optimierung der Kosten- und Leistungsrechnung und der internen Leistungsverrechnung zwischen den Teilhaushalten und der Verrechnung mit SIM.
5. Weiterentwicklung des Berichtswesens sowie inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung eines technikerunterstützten Informationssystems zur besseren Beschreibung, Analyse und Bewertung der Ergebnisse des Verwaltungshandelns.
6. Aktive Mitwirkung der Stadt Neubrandenburg im Rahmen des Kommunalen Kennzahlenvergleichs des Städte- und Gemeindetages M-V und des Deutschen Städtetages zur Entwicklung steuerungsrelevanter und vergleichbarer Kennzahlen.
7. Optimierung der Organisation des dezentralen und zentralen Rechnungswesens/Controlling der Verwaltung.

Hier sind unter Führung der zentralen Steuerung mit allen Beteiligten praktische Konzepte zu finden, um den höchstmöglichen Erfolg beim Einsatz der Steuerungselemente und -instrumente zu generieren.

Die KGSt und die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände sowie der Deutsche Städtetag mit der Pricewaterhouse Coopers AG haben mit Stand November 2010 bzw. Januar 2011 den **Umsetzungsstand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesen in den Kommunen Deutschlands** analysiert und ihre Ergebnisse jeweils in einem Bericht veröffentlicht. Eine Zusammenfassung dieser Ergebnisse ist in der Anlage 1 dargestellt. Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Stadt Neubrandenburg im Vergleich zu den anderen Kommunen schon einen recht guten Umsetzungsstand vorweisen kann.

1 Grundlagen

- Beginn der 90er-Jahre: Unter dem Schlagwort „**Neues Steuerungsmodell (NSM)**“ haben die Kommunen in Deutschland die Reform der Kommunalverwaltungen eingeleitet.
- 11.06.1999: Die **Innenministerkonferenz** der Länder spricht sich für eine grundlegende Reform des Gemeindehaushaltsrechts unter Einbeziehung der Elemente des NSM aus.
- 21.11.2003: Beschluss der **Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK)** über die Reform des Gemeindehaushaltsrechts.
Ziel der Reform: Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens von einem zahlungsorientierten auf ein ressourcenorientiertes System sowie Steuerung der Kommunalverwaltungen statt durch herkömmliche Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung). Das Konzept der IMK sieht dafür entweder die **erweiterte kameralistische Buchführung** oder ein **doppisches Haushalts- und Rechnungswesen** vor. Es lässt Spielraum für die landesrechtliche Ausgestaltung.
- 11.04.2006: Beschluss des **Kabinetts des Landes M-V** zur Umsetzung der Reform des Gemeindehaushaltsrechts in M-V. Die Reform des Gemeindehaushaltsrechts wird in M-V durch die Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR-MV) auf der Grundlage eines doppi-

schen Rechnungssystem realisiert. Für die Umstellung auf die kommunale Doppik ist eine Übergangszeit von 2008 bis Ende 2011 bestimmt. Ab dem Haushaltsjahr 2012 haben alle kommunalen Körperschaften des Landes ihren Haushalt nach den Regeln der doppelten Buchführung für Gemeinden zu führen. Abweichend von der freien Terminwahl der übrigen Kommunen wurde den kreisfreien Städten aufgrund der geplanten zeitgleichen Umsetzung der Verwaltungsreform in 2009 (durch Landesverfassungsgerichts vom 26.07.2007 aufgehoben) ein frühzeitiger Umstieg nur mit Zustimmung der Rechtsaufsichtsbehörde ermöglicht.

- Ab 26.05.2006: Begleitung der Umsetzung der Reform des Gemeindehaushaltsrechts durch das **Gemeinschaftsprojekt** des Landes M-V mit den kommunalen Landesverbänden (NKHR MV). Im Rahmen des Gemeinschaftsprojektes NKHR-MV wurde das **doppische Regelwerk** erarbeitet, das nach der Meilensteinplanung als endgültig abgestimmte Regelwerk ursprünglich bis zum 31.01.2007 vorliegen sollte:
 - Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 14.12.2007 (Artikelgesetz)
 - Gemeindehaushaltsverordnung Doppik vom 25.02.2008
 - Gemeindekassenverordnung Doppik vom 25.02.2008
 - Eigenbetriebsverordnung vom 25.02.2008
 - Verwaltungsvorschriften zur Gemeindehaushaltsverordnung vom 08.12.2008
 - Praxishilfen vom 12.03.2008 und danach Weitere

Die Kommunen, die als „Frühstarter“ zum 01.01.2008/09 den Umstieg auf das doppische Rechnungssystem planten, wurden durch das Gemeinschaftsprojekt unterstützt.

- 07.09.2006: **Beschluss der Stadtvertretung** zum frühzeitigen Umstieg des Rechnungswesens.
- 19.12.2007: **Zustimmung des Innenministeriums** zum Umstieg.

2 Ausgangslage und Zielsetzung

Die Stadt Neubrandenburg hat bereits Ende der 90er-Jahre begonnen, Elemente des NSM mit dem Kernstück eines Produkthaushaltes einzuführen. Richtungsweisend war hier der Grundsatzbeschluss der Stadtvertretung zur Verwaltungsmodernisierung vom 08.10.1998 (Beschluss-Nr.: 1117/44/98) mit dem Ziel, eine neue Art der Verwaltungssteuerung zu finden und einzuführen.

Die Meilensteine auf diesem Weg sind in der Anlage 2 dargestellt.

Mit den umfangreichen Aktivitäten und Ergebnissen zur Einführung eines NSM und der Ausgliederung des unbeweglichen Vermögens (Immobilien, Liegenschaften, Straßen...) in den Eigenbetrieb Städtisches Immobilienmanagement zum 01.01.2005 bestanden bei der Stadt Neubrandenburg günstige Voraussetzungen für einen frühzeitigen Umstieg auf das doppische Rechnungssystem. Der Umstieg war eine logische Konsequenz für den eingeschlagenen Reformweg.

Durch einen frühzeitigen Umstieg sollten die damit verbundenen nachfolgend genannten Ziele schneller erreicht und die Reformaktivitäten nicht unterbrochen werden. Diese sind insbesondere:

- Schaffung der haushaltsrechtlichen Grundlagen zur Erhöhung von Effektivität und Transparenz der Verwaltung durch
 - vollständige Darstellung des Ressourcenaufkommens und -verbrauchs,
 - Schaffung einer betriebswirtschaftlichen Erfolgs- und Vermögensrechnung,
 - Entwicklung einer aussagekräftigen Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) und
 - Aufbau eines umfassenden Controlling- und Informationssystems sowie
- Darstellung der Konzernintegration in der Stadt Neubrandenburg durch zusammenfassende Betrachtung von Verwaltung, Eigenbetrieben sowie Eigen- und Beteiligungsgesellschaften durch die Erstellung einer konsolidierten Gesamtbilanz.

Zur Einführung des NKHR-MV in der Stadt Neubrandenburg wurde die in der Anlage 2 abgebildete Projektstruktur (Projektteam Doppik und Teilprojekte) unter Leitung der Zentralen Steuerung eingerichtet.

Die Mitglieder des Projektteams haben in den Projektgremien des Landes zum NKHR (Lenkungsausschuss, Arbeitskreis Frühstarter, diverse Workshops) bei der Erarbeitung des Regelwerkes mitgewirkt und verfügten damit bereits in Vorbereitung der Umstellung über einen sehr detaillierten und aktuellen Wissenstand.

3 Umsetzungsstand

3.1 Ergebnisse

Die Einführung der Doppik stellte eine große Herausforderung und gleichermaßen einen großen organisatorischen Kraftakt dar, der nur aufgrund des unermüdlichen Engagements aller Beteiligten und mit Rückenhalt der Verwaltungsführung, wenn auch nicht immer im gesetzlich geforderten Tempo, bis zum heutigen Stand mit nachfolgenden Ergebnissen realisiert werden konnte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Mitarbeiter/innen für dieses Projekt nicht frei gestellt und keine zusätzlichen Personalkapazitäten gebunden waren. Jeglicher Ausfall oder Mehrarbeit in den eigentlichen Aufgaben, der ohnehin knappen Personalressourcen, das zum Zeitpunkt der Umstellung fehlende doppelte Regelwerk und fehlende praktische Erfahrungswerte in der Verwaltung und im Land verlangsamten den Prozess.

Die Ergebnisse im Einzelnen:

(1) Erfassung und Bewertung des Vermögens

- Erarbeitung der Inventurrichtlinie.
- Einrichtung der Anlagenbuchhaltung (personell, strukturell, inhaltlich).
- Durchführung der Einführungsinventur bis zum 31.05.2008 und Abschluss im Zuge einer Nachholinventur bis zum 30.04.2010 auf der Grundlage der Inventurrichtlinie der Stadt Neubrandenburg.
- Festlegung der Ordnungsbegriffe für die Einrichtung in mps (Anlageklassen, Anlagesachgruppen, Anlagebuchungsgruppen).
- Erarbeitung von Bewertungsvorschriften, Bewertungsvereinfachungsverfahren und Erstellung einer Bewertungsrichtlinie zunächst als Bestandteil der Inventurrichtlinie (Bewertungs- und Bilanzierungsrichtlinie noch offen).
- Vollständige Bewertung des Vermögens, einschließlich Finanzanlagen.
- Bereitstellung der Daten für die Erstellung der vorläufigen Eröffnungsbilanz entsprechend Muster 14 zu § 47 GemHVO.

(2) Anpassung der Produktstruktur

- Anpassung des Produktplanes und der Produktbeschreibungen der Stadt an den Produktrahmenplan des Landes unter Berücksichtigung der Finanzstatistik.
- Beschluss der Stadtvertretung zur doppelten Haushaltsgliederung und der Produktstruktur vom 06.09.2007.

(3) Aufbau der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) und der Internen Leistungsverrechnung (ILV)

- Erstellung des Kontenplanes auf der Grundlage des Kontenrahmenplanes des Landes unter Berücksichtigung der Finanzstatistik.
- Erstellung des Kostenstellenplanes auf der Grundlage der Organisationsstruktur zum 01.01.2008 und Einrichtung im Buchungsprogramm mps. Um den Kostenstellenplan unabhängig von Strukturveränderungen zu gestalten, erfolgte im Januar 2010 eine Umcodierung der Kostenstellen von Strukturnummern nach Abkürzungen.
- Erstellung des Kostenträgerplanes auf der Grundlage des Produktkataloges zum 01.01.2008 (Produkt = Kostenträgergruppe, einzelne Leistungen = Kostenträger).
- Erarbeitung von Umlagestrukturen erstmals in 2009, dazu November 2009 für die ersten 3 Quartale Testläufe. Die daraus gewonnenen Erfahrungswerte dienten der Optimierung der Umlagestruktur und

sind in die Vorbereitung der Umlage des gesamten Jahres 2009 eingeflossen. Die Umlage 2009 wurde nach Durchführung der Abschreibungsläufe am 23.08.10 gefahren.

- Einrichtung der Plan-KLR für Plan-Ist-Vergleich auf Kostenstellen- und Kostenträgerebene für ausgewählte Produkte in 2011.
- Erarbeitung und Fortschreibung des Leistungskataloges zur ILV und Verrechnung von Leistungen mit SIM.
- Erarbeitung der notwendigen dienstlichen Regelungen.

(4) Einrichtung der doppelischen Finanzsoftware

- Das vorhandene Finanzsoftwaresystem der Firma mps public solutions GmbH (mps) war bereits vor dem Umstellungsprozess doppikfähig.
 - Erarbeitung und lfd. Pflege der Migrationstabelle (Zuordnung der kameralen Haushaltsstellen zu Produkten und Sachkonten) zur Übernahme der kameralen Daten in den doppischen Mandanten
 - Einrichtung eines doppischen Testmandanten und Testbuchungswochen
 - Mittelanmeldung für den Haushaltsplan 2008 auf kameraler Basis und Erzeugung kameraler Planansätze im kameralen Mandanten
 - Überleitung der kameralen Daten in den doppischen Mandanten und Erzeugung doppischer Planungsstellen (Migration)
 - Erzeugung des doppischen Haushaltsplanes 2008 (Entwurfsdruck)
 - Einrichtung der Buchhaltung im doppischen Mandanten (Schlüsselungen)
- Einrichtung und Umstellung des Haushaltssystems auf die Doppik planmäßig zum 01.01.2008.
- Umfangreiche Schulungen der Nutzer zur Bedienung der Software durch mps vor und während der Umstellung.
- Umstellung der Nativen Datenbank auf eine SQL Datenbank zum 15.04.2010 zur Erhöhung der Programmstabilität bei der Nutzung durch viele Nutzer und Voraussetzung für den Aufbau eines neuen, verbesserten Auskunfts- und Berichtswesens. Nach konkreten Vorgaben durch die Fachbereiche können individuelle Berichte über das SQL Reporting erstellt werden.
- Einrichtung der Schnittstellen zu den Sachgebieten Lohn/Gehalt, wirtschaftliche Hilfe/UVG, Soziales, Allgemeine Verkehrsangelegenheiten, Bußgeldverfahren, Kassenautomat, Verwaltungsvollstreckung.
- Weitere Schnittstellen für die Sachgebiete Soziales, Bau, Führerschein, Fahrerlaubniswesen sind vorgesehen.
- Einführung des Rechnungseingangsbuches der Firma cc-egov zum 01.09.2010 als Bestandteil eines umfassenden Dokumentenmanagementsystems (DMS).
- Derzeit Installation eines externen Erfassungsklienten unter Nutzung des Rechnungseingangsbuches als Schnittstelle zwischen Finanzsoftware mps zum Dokumentenmanagementsystem und Voraussetzung eines beleglosen Anordnungswesens. Im ersten Schritt elektronische Erfassung, Verbindung und revisions sichere Archivierung von Eingangsrechnung und Anordnungsbeleg.

(5) Informations- und Schulungsmaßnahmen

- Kontinuierliche Durchführung von zentralen und fachbereichsbezogenen Schulungen und Seminaren seit Beginn des Reformprozesses 1998 im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der Stadt Neubrandenburg.
- 2003 Schulungen „Betriebswirtschaft für Verwaltungskräfte“ nach dem Wissensstand des NKHR NRW – der sich im heutigen kommunalen Haushaltsrecht aller Bundesländer widerspiegelt – durch einen Dozenten der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes NRW.
- Aktive Mitwirkung (Wissenstransfer) der Mitglieder des Projektteams im Lenkungsausschuss, in den Arbeitsgruppen und Workshops des Gemeinschaftsprojektes NKHR-MV zur Erarbeitung der Grundlagen zur Einführung des NKHR-MV.
- Die im Jahr 2007 unmittelbar vor dem Umstieg organisierten Seminare (VHS und Mittelrheinische Treuhandgesellschaft GmbH) sollten der Vertiefung der Kenntnisse dienen und den Mitarbeiter/innen Sicherheit geben. Aus diesem Grund wurden die Seminare auch nach den von den Mitarbeiter/innen benannten Schwerpunkten ausgerichtet. Die Seminare erfolgten nach einzelnen Modulen und zielten mit verschiedenen Themen auf verschiedene Teilnehmergruppen ab. So erhielten z. B. die Produktver-

antwortlichen nur „Grundqualifizierungen“, als für ihre Tätigkeit ausreichendes Basiswissen bzw. eine Auffrischung dazu. Die Entscheidung, wer an welchen Seminaren teilnimmt, oblag den Fachbereichen und war sehr individuell.

- Spezielle Inhouse-Seminare durch die Mittelrheinische Treuhand GmbH von November 2007 bis Januar 2008 zur Vertiefung der Kenntnisse zur Doppik mit nachfolgenden Themen:

- Modul 1: Haushaltsplan und Bewirtschaftung (Überblick)
Zielgruppe: Führungskräfte, Produktverantwortliche
- Modul 2: Haushaltsplan und Bewirtschaftung (grober Überblick)
Zielgruppe: Mitglieder der Stadtvertretung
- Modul 3: Doppischer Haushaltsplan
- Modul 4: Rechnungswesen
- Modul 5: Kosten- und Leistungsrechnung
- Modul 6: Bilanz und Jahresabschluss

- Organisationsberatungen des Projektteams durch mps und einsatzbegleitende Unterstützung.
- Organisationsberatungen durch die Mittelrheinische Treuhand GmbH insbesondere bei der Aufstellung der Haushaltspläne für das städtebauliche Sondervermögen.

(6) Umstellung des kameralen auf das doppische Kassen- und Rechnungswesen

- Umstellung des kameralen auf das doppische Kassen- und Rechnungswesen, einschließlich integrierter KLR zum 01.01.2008 mit Einsatzunterstützung durch mps.
- Einrichtung einer zentralen Vorprüfstelle vom 01.01. - 31.03.2008 zur Belegprüfung hinsichtlich sachlicher Zuordnungen zu den Buchungsstellen.

(7) Erstellung des ersten doppischen Haushaltsplanes

- Beschluss der Stadtvertretung vom 31.01.2008/Nachtrag 13.11.2008 (Haushaltspläne zum städtebaulichen Sondervermögen) und Genehmigung durch das Innenministeriums vom 21.08.2008/Nachtrag 22.12.2008.
- Auf der Grundlage des Beschlusses der Stadtvertretung vom 06.09.2007 ist der Haushalt nach der Organisationsstruktur der Verwaltung gegliedert. Die Teilhaushalte (THH) werden auf der Ebene der Fachbereiche abgebildet. Darüber hinaus gibt es zwei zentrale THH „Wirtschaftliche Unternehmen“ und „Allgemeine Finanzwirtschaft“. Mit der Bildung der THH wird haushaltstechnisch die Budgethoheit auf Fachbereichsebene sichergestellt.
- Der Haushalt 2011 ist danach wie folgt strukturiert:

FB	THH	Produkt-	Produkt-	Produkte	dav. we-
		bereiche	gruppen		sentliche
		Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl
OB	THH 1 Bereich Oberbürgermeister	1	6	6	0
	THH 6 Wirtschaftliche Unternehmen	2	5	5	3
FB 1	THH 2 Innere Verwaltung	1	6	9	0
	THH 7 Allgemeine Finanzwirtschaft	1	2	2	0
FB 2	THH 3 Stadtplanung, Wirtschaft und Soziales	3	13	15	7
FB 3	THH 4 Sicherheit und Ordnung	2	7	8	3
FB 8	THH 8 Kultur, Stadtmarketing, Schule und Sport	5	17	19	11
	ZS	15	56	64	24
FB 4	THH 5 Kreisaufgaben	5	33	58	21
	Summe	20	89	122	45

Auf der Ebene der wesentlichen Produkte erfolgen die Produktbeschreibungen mit Zielen und Kennzahlen zur Zielerreichung. Die Produktebene bildet die operative Steuerungsebene ab. Die Leistungen

eines Produktes werden in einer ergänzenden innerbetrieblichen KLR dokumentiert (im Rechnungssystem integriert) und über ergänzende Informationen (z. B. Kennzahlen, Messzahlen) bei den Produkten ausgewiesen.

Der Haushaltsplan stellt den Globalkontrakt zwischen Stadtvertretung und Oberbürgermeister dar.

(8) Erstellung der Haushaltspläne des städtebaulichen Sondervermögens

- Auf Grund des hohen Erfassungs- und Bewertungsaufwandes und vieler im Rahmen des NKHR-MV zu klärenden Fragen und fehlender untergesetzlicher Regelungen gestaltete sich die Erstellung der Haushaltspläne zum städtebaulichen Sondervermögen und im Folgenden die Erstellung der Eröffnungsbilanzen äußerst schwierig.
- Mit Unterstützung der Mittelrheinischen Treuhand GmbH wurden die Haushaltspläne am 13.11.2008 der Stadtvertretung zur Beschlussfassung vorgelegt. Die Genehmigung des Innenministeriums erfolgte am 22.12.2008.

(9) Erstellung der Eröffnungsbilanz per 01.01.2008

- Die Eröffnungsbilanz zum 01.01.2008 mit Anhang und Anlagen wurde am 10.02.2011 durch die Stadtvertretung festgestellt.
- Der Zeitplan für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz musste, insbesondere auf Grund des sehr späten Erlasses untergesetzlicher Regelungen (z. B. Leitfaden Städtebauliches Sondervermögen liegt bis heute noch nicht vor), sehr langer Bearbeitungszeiten für Anfragen beim Gemeinschaftsprojekt NKHR-MV sowie personeller Engpässe, mehrfach angepasst werden. Besonders schwierig gestaltete sich die Erstellung der Eröffnungsbilanzen des städtebaulichen Sondervermögens, die Voraussetzung für die Eröffnungsbilanz der Stadt Neubrandenburg war.

(10) Erstellung des Jahresabschlusses per 31.12.2008 und Folgende

- Nach Fertigstellung der Eröffnungsbilanz konnte mit der Erstellung des Jahresabschlusses 2008 mit folgenden Zielstellungen begonnen werden:

Jahresabschluss	Erstellung des Jahresabschlusses bis	Entlastung durch die Stadtvertretung bis
2008	31.08.2011	31.12.2011
2009	31.12.2011	30.06.2012
2010	31.03.2012	30.09.2012
2011	30.06.2012	31.12.2012

(11) Erstellung des Gesamtabschlusses per 31.12.2010

Die Aufstellung des ersten Gesamtabschlusses muss spätestens für das dritte Haushaltsjahr (2010) nach Einführung der Doppik zum Ablauf des Folgejahres (31.12.2011) erfolgen. Auch in den Folgejahren hat ein Gesamtabschluss zu erfolgen.

- Es besteht die Absicht, die erste Konzernbilanz mit Stichtag 31.12.2010 im Juni 2012 vorzulegen.
- Die Erstellung des ersten Gesamtabschlusses erfolgt über eine Projektgruppe, die sich wie folgt zusammensetzt:

Leitung: Kerstin Koch, Projektkoordinatorin – Projektstelle (01.04.11–31.03.13)
 Mitglieder: Bärbel Wegner, Leiterin Finanzservice
 Juliane Ladwig, Finanzservice
 Marie-Luise Wöldecke, RPA
 Ingo Bachmann, Beteiligungsmanagement
 Externe Begleitung: Rödel & Partner
 Die Einbindung weiterer Mitarbeiter in das Projekt erfolgt entsprechend der Notwendigkeit.

- Erarbeitung einer „Gesamtabschlussrichtlinie der Stadt Neubrandenburg“, ein Entwurf liegt bereits vor.
- Teilnahme am Workshop des Gemeinschaftsprojektes NKHR-MV zum Gesamtabschluss.
- Im II. Quartal 2011 erfolgt eine Informationsveranstaltung für die zu konsolidierenden Eigen- und Beteiligungsunternehmen.

(12) Erarbeitung dienstlicher Regelungen

Gemäß GemHVO Doppik und GemKVO Doppik hat der Oberbürgermeister Dienstanweisungen (DA) zur Organisation des Rechnungswesens zu erlassen. Danach wurden folgende dienstliche Regelungen überarbeitet bzw. neu erlassen:

- Organisationsverfügung doppelisches Rechnungswesen vom 01.01.2008
- Inventurrichtlinie vom 16.04.2008
- DA ILV und LV SIM vom 03.06.2009
- DA Organisation Rechnungswesen vom 26.08.2009
- DA KLR vom 09.12.2009 ergänzt durch eine Arbeitsanweisung zur Einrichtung und Durchführung der Umlage 2009 und 2010 in der Kosten- und Leistungsrechnung vom 28.04.2010
- DA Einzahlungskassen vom 17.03.2010
- DA Stundung, Niederschlagung und Erlass vom 31.03.2010
- DA Berichtswesen vom 17.03.2011

Die Bilanzierungs- und Bewertungsrichtlinie befindet sich in der Erstellung und wird voraussichtlich bis 29.06.2011 abgeschlossen sein und die DA für die Verwahrung und Verwaltung von Wertgegenständen hat noch Bestand, da sie den doppelischen Grundsätzen nicht widerspricht.

(13) Aufbau Controlling und Berichtswesen

- Aufbau eines Zielvereinbarungssystems (Vereinbarung, Abrechnung, Auswertung) zwischen Oberbürgermeister und Fachbereichsleitern durch die Zentrale Steuerung auf der Grundlage des Haushalts als Globalkontrakt zwischen Stadtvertretung und Verwaltung und im Folgenden zwischen Fachbereichsleiter – Abteilungsleiter – Sachgebietsleiter – Mitarbeiter.
- Einrichtung und jährliche Fortschreibung von Zielen und Kenn- und Messzahlen für die wesentlichen Produkte im Haushaltsplan und in den Zielvereinbarungen.
- Einrichtung und Fortschreibung von Kennzahlen für den kommunalen Kennzahlenvergleich des Städte- und Gemeindetags MV.
- Aufbau eines standardisierten Berichtswesens.
- Finanzausschuss wurde am 29.09.2010 erstmalig mit einem unterjährigem Bericht über den Stand des Haushaltsvollzugs 2010 per 30.06.2010 zur Erfüllung von Finanz- und Leistungszielen mittels der Finanz- und Ergebnisrechnung sowie steuerungsrelevanter unterjähriger Schlüsselkennzahlen in Form von Finanz- und Fallzahlen informiert.
- Erarbeitung einer Dienstanweisung zum Berichtswesen.

3.2 Ertrag des Projektes

Investitionen in die verbesserte Steuerungsfähigkeit lassen sich oftmals nur schwer mit ihren Nutzeneffekten und Erträgen erfassen. Der doppelische Haushalt bietet wesentliche Vorteile durch mehr Transparenz als Grundlage generationengerechter kommunalpolitischer Entscheidungen oder zur Stärkung von Wettbewerb und Vergleichbarkeit kommunaler Produkte mit externen Partnern. Allein mit Änderungen im Rechnungswesen oder mit einem neuen Gemeindehaushaltsrecht ist auch in Neubrandenburg keine Lösung der finanziellen Probleme zu erwarten. Die Reform des Rechnungswesens bringt kurzfristig nicht mehr Geld in die Kassen, sondern vor allem mehr Transparenz und Klarheit über die finanzielle Lage. So ermöglicht der doppelische Haushalt insbesondere:

- die bessere Beurteilung der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage durch Darstellung des vollständigen Ressourcenverbrauchs ,

- die Versorgung der Entscheidungsträger mit steuerungsrelevanten Informationen, verbesserte Transparenz im Haushalt über Produktinformationen (Kosten, Ziele, Kenn- und Messzahlen etc.)
- eine verbesserte Sicht auf die Wirtschaftlichkeit von Leistungen der Verwaltung durch Gliederung in Teilhaushalte und Produkte,
- ein höheres betriebswirtschaftliches Denken und Handeln sowie
- leistungsorientierte Verwaltungssteuerung.

Nicht nur die Änderung des Rechnungssystems, sondern auch ein grundsätzlich verändertes Führungs- und Entscheidungsverhalten sowie die Akzeptanz aller Beteiligten, die vorhandenen Steuerungsinstrumente anzuwenden und umzusetzen, bestimmen hierbei maßgeblich den Erfolg und sind weiter zu qualifizieren.

Mit der Implementierung des doppischen Haushaltes als Kernstück eines neuen Steuerungssystems, der integrierten Kosten- und Leistungsrechnung, der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung, eines Kontraktmanagements sowie eines Controlling- und Informationssystems wurden wesentliche Steuerungsmechanismen geschaffen, die es ermöglichen, neue Impulse für die weitere Optimierung des Ressourcenmanagement in der Verwaltung, den Eigenbetrieben sowie Eigen- und Beteiligungsgesellschaften zu setzen.

Noch nicht alle Elemente und Instrumente des neuen Steuerungssystems konnten bisher realisiert bzw. optimal genutzt werden.

3.3 Handlungsbedarfe und Entwicklungsfelder

Zur weiteren Optimierung der Instrumente des neuen Haushalts- und Rechnungswesens werden nachfolgende Handlungsbedarfe und Entwicklungsfelder gesehen:

1. Zügiger Abschluss der Umsetzungsrückstände, insbesondere die Erstellung der **Jahresabschlüsse 2008, 2009 und 2010** und der **konsolidierten Gesamtbilanz** per 31.12.2010 sowie künftige zeitnahe Vorlage der Dokumente in der Stadtvertretung.

Die Eröffnungsbilanz und die ersten Jahresabschlüsse, einschließlich Gesamtbilanz wurden/werden, wie in der Überzahl aller Kommunen, stark verspätet festgestellt. So sollte die Eröffnungsbilanz per 01.01.2008 spätestens zum 30.09.2008 durch die Stadtvertretung festgestellt werden. Vorgelegt wurde sie zum 10.02.2011. Der Jahresabschluss 2008 (pflichtig bis 30.04.2009) und Folgende liegen noch nicht vor. Die Gesamtbilanz per 31.12.2010 ist auf der Grundlage der Jahresabschlüsse bis zum Ablauf des Folgejahres zu erstellen. Unter Steuerungsaspekten sind die hohen zeitlichen Verzögerungen inakzeptabel, zumal sich die ersten Jahresabschlüsse analog zur Erstellung der Eröffnungsbilanz bis zu mehreren Jahren verzögern. Folglich stehen die Bilanzen nicht, wie eigentlich im doppischen Gesamtkonzept beabsichtigt, als Informationsbasis für die Haushaltsplanung des auf den Bilanzstichtag folgenden Haushaltsplanungsprozesses zur Verfügung. Die stark vergangenheitsbezogenen Daten sind dann für Planungs- und Steuerungszwecke nicht mehr von Belang, wodurch sich wiederum zwangsläufig Akzeptanzprobleme hinsichtlich der Bilanzen ergeben.

2. **Optimierung des Haushaltsaufstellungsverfahrens** unter Einbindung der Stadtvertretung mit der Zielstellung einer regelmäßigen Beschlussfassung vor Beginn des Haushaltsjahres. Das Haushaltsaufstellungsverfahren gestaltet sich aus den verschiedensten Gründen insgesamt als zu langwierig und schwierig. Von Beginn der Haushaltsplanung über die Beschlussfassung bis zur Bestätigung durch das Innenministerium vergehen insgesamt fast 2 Jahre. Die Beschlussfassung erfolgt zu spät. Seit 2004 gelang lediglich für die Haushaltjahre 2005 und 2009 eine Beschlussfassung vor Beginn des Haushaltsjahres. Unabhängig einer frühen oder späten Beschlussfassung benötigt das Innenministerium \emptyset 7,7 Monate zur Prüfung und Genehmigung. Die Zeit der vorläufigen Haushaltsführung betrug seit 2004 \emptyset 9,4 Monate im Jahr.

3. **Bessere Lesbarkeit der Haushaltsdokumente** und Weiterentwicklung als wirksames **Steuerungsinstrument** für Stadtvertretung und Verwaltung, insbesondere durch weitere Qualifizierung der strategischen und operativen Ziele und Kennzahlen zur Zielerreichung.
Im Rahmen der Haushaltsplanung gelingt es noch nicht ausreichend, aus den kommunalpolitischen Schwerpunkten die wesentlichen Leistungs- und Finanzziele, einschließlich messbarer Indikatoren abzuleiten und im Haushaltsplan zu integrieren. Das Ziel einer am Produkthaushalt orientierten Ziel- und Kennzahlensteuerung geht damit auch in Neubrandenburg derzeit noch weitgehend an der kommunalpolitischen Realität vorbei. Betriebswirtschaftliche, verwaltungsorientierte und kommunalpolitische Steuerung sind noch nicht optimal miteinander verzahnt. Produkte und Budgetierung werden akzeptiert, Ziele und Kennzahlen als Steuerungsinstrument allerdings bislang nicht. Das Misstrauen der Stadtvertretung wegen des Informationsungleichgewichts gegenüber der Verwaltung hat sich durch den Produkthaushalt auf Grund seines Umfangs und seiner Unübersichtlichkeit eher noch vertieft. Der Fokus sollte auf die Entwicklung der strategischen Ausrichtung über Handlungsfelder und Oberziele auf der Ebene der Teilhaushalte sowie der Weiterentwicklung einer durchgängigen Zielsystematik und eines strukturierten automatisierten Dokumentationssystems gerichtet sein.
Auf Produktebene ist es auch im interkommunalen Vergleich schon recht gut gelungen, Ziele und Kennzahlen zu definieren und fortzuschreiben. So weisen alle 45 wesentlichen der insgesamt 124 Produkte schon recht aussagekräftige Ziele, Kenn- und Messzahlen aus. Die erarbeiteten Ziele müssen jedoch noch besser die durch Verwaltung und Stadtvertretung gewünschten Wirkungen beschreiben und die Kennzahlen deren Zielerreichung zum Ausdruck bringen.
4. **Optimierung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) und der internen Leistungsverrechnung (ILV)** zwischen den Teilhaushalten und der Verrechnung mit SIM.
Mit der Weiterentwicklung von Zielen und Kennzahlen ist auch die KLR inhaltlich weiter zu qualifizieren. So sind die Kostenträger- und Kostenstellenpläne zu prüfen entsprechend anzupassen, die Plan-KLR für alle Produkte einzuführen und die Auswertemöglichkeiten für die einzelnen Steuerungsebenen zu verbessern. Der Aufwand für die ILV und die Verrechnung mit SIM ist zu optimieren. Leistungskatalog und Umlageschlüssel sind dabei kritisch zu hinterfragen.
5. Weiterentwicklung des **Berichtswesens** sowie inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung eines technikerunterstützten Informationssystems zur besseren Beschreibung, Analyse und Bewertung der Ergebnisse des Verwaltungshandels auf der Basis der Ziele und Kennzahlen.
6. **Aktive Mitwirkung der Stadt Neubrandenburg im Rahmen des Kommunalen Kennzahlenvergleichs** des Städte- und Gemeindetages M-V und des Deutschen Städtetages zur Entwicklung steuerungsrelevanter und vergleichbarer Kennzahlen.
Die Heterogenität der landesrechtlichen Regelungen und die unterschiedliche Ausgestaltung der kommunalen Haushalte hemmen den Einsatz von interkommunalen Benchmarkings. Unter Mitwirkung der Stadt Neubrandenburg im Rahmen des Kommunalen Kennzahlenvergleichs des Städte- und Gemeindetages M-V und des Deutschen Städtetages ist auf steuerungsrelevante und vergleichbare Kennzahlen Einfluss zu nehmen. Dabei sollten die Kennzahlen auf ein überschaubares Maß reduziert werden.
7. **Optimierung der Organisation** des dezentralen und zentralen Rechnungswesens/Controlling der Verwaltung.
Auf Grund der aktuellen und künftigen Personalsituation (altersbedingtes Ausscheiden von Beschäftigten) und des Aufgaben- und Personalübergangs mit Neubildung des LK MSP macht sich eine Reorganisation des Rechnungswesens (Strukturen, der Geschäftsprozesse und des Personal- und IT-Einsatzes) notwendig.
Optimierungsziele sind insbesondere:
- eine prozessorientierte technikerunterstützte Organisationsgestaltung,
 - die Senkung der Bearbeitungszeiten,
 - die Erhöhung der Leistungsqualität,
 - die Steigerung der organisatorischen Flexibilität und
 - die Senkung von Kosten, insbesondere von Personalkosten.

Umsetzungsstand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesen in den Kommunen der Bundesrepublik

Die KGSt und der Deutsche Städtetag in Zusammenarbeit mit der Pricewaterhouse Coopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft haben in ihren nachfolgenden Berichten

- KGSt-Bericht 6/2010: Stand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage 2010 (November 2010)
- Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens Ergebnisse eines Kooperationsprojekts des Deutschen Städtetages mit der Pricewaterhouse Coopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (Januar 2011)

den Umsetzungsstand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens in ihren Mitgliedskommunen analysiert: Die Ergebnisse basieren auf Antworten der 574 Umfrageteilnehmer der KGSt und 211 des Deutschen Städtetages, auf ausgewählten Interviews und persönlichen Erfahrungen der Autoren.

Gekürzte Wiedergabe ausgewählter Ergebnisse der Umfragen:

- (1) In den meisten Bundesländern (ca. 93 %) ist nach einer mehr oder weniger ausgedehnten Übergangsphase (in Baden-Württemberg bis 2016) nur noch die **Anwendung der doppelten Buchführung** vorgesehen. In Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen jedoch können die Gemeinden nach derzeitiger Rechtslage wählen, ob sie ihr Rechnungswesen auf Grundlage der doppelten Buchführung oder auf Grundlage der bisherigen kameralistischen Buchführung führen möchten. Auch in Hessen besteht ein Wahlrecht, dort aber zwischen der doppelten Buchführung und einer so genannten "erweiterten Kameralistik".
- (2) Die **Konzeptunterschiede** in Bayern, Schleswig-Holstein, Thüringen und Hessen sind kritisch zu hinterfragen, da sie dauerhaft weder sinnvoll noch zielführend sind.
- (3) Die **Heterogenität in den landesrechtlichen Regelungen** hemmt den Einsatz von interkommunalem Benchmarking und fordert Homogenisierungsansätze. Der föderale Staatsaufbau hat einerseits dazu beigetragen, dass die Reform den bisher in einzelnen Ländern erreichten Fortschritt erlangen konnte. Gleichzeitig sind die Unterschiede zwischen den landesspezifischen Regelungen des Gemeindehaushaltsrechts ursächlich, wenn insbesondere Quervergleiche zwischen den einschlägigen neuen Kennzahlen über Landesgrenzen hinweg kaum möglich sind. Die Finanzstatistik, eine wichtige Argumentationsgrundlage auch bei der Durchsetzung städtischer Interessen, muss in ihrer Aussagequalität gesichert werden.
- (4) Der doppische Rechnungsstil wird weder mit Enthusiasmus als Heilsbringer gefeiert noch in Bausch und Boden verdammt. Nach Mehrzahl der Kommunen wird sich der Umstieg lohnen, eine **Rückkehr wird nicht ernsthaft erwogen**. Der Nutzen der Haushaltsrechtsreform wird zwischen „neutral“ und „eher hoch“ eingeschätzt.
- (5) Aus dem Methodenstreit zwischen Kameralistik und Doppik heraus wurde zu Beginn der Reformen die **Doppik deutlich mit Erwartungen und Hoffnungen überfrachtet**. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass nach und nach die Ernüchterung oder gar Enttäuschung einsetzt, zumal Doppik allein die knappen städtischen Ressourcen nicht mehrt. Außerdem wird den handelnden Personen deutlich, dass dem neuen Rechnungsstil (wie jedem anderen Instrumenten- und Methodenset für eine optimierte Steuerung) Grenzen gesetzt sind. Vor diesem Hintergrund gehören unrealistische Erwartungen auf den Prüfstand. Zudem ist die Wirksamkeit der Doppik auf die Steuerung von der professionellen Implementierung und tatsächlichen täglichen Umsetzung durch die kommunalen Führungskräfte abhängig.
- (6) Für ca. die Hälfte der Kommunen hat sich eine **Verbesserung der Entscheidungsgrundlage** für Verwaltungsführung/Kommunalpolitik mit derzeitigem Stand noch nicht eingestellt, da noch nicht alle Elemente und Instrumente umgesetzt wurden bzw. ihre Wirkung noch nicht entfalten konnten.

- (7) Die **handwerklichen Arbeiten an Produkthaushalt und Eröffnungsbilanz** sind noch nicht abgeschlossen. Eröffnungsbilanzen und erste Jahresabschlüsse werden stark verspätet festgestellt.
- (8) Außerhalb von Nordrhein-Westfalen sind die Arbeiten zum **konsolidierten Gesamtabchluss** faktisch bisher nicht in Schwung gekommen. Die Evaluierung der Steuerungswirkungen für den „Konzern Kommune“ ist damit schon wegen der geringen Erfahrungswerte noch nicht möglich. Zudem ist eine gewisse Reformmüdigkeit der Akteure in den Verwaltungen erkennbar. In einzelnen Bundesländern wurde deshalb bereits der Termin für die Ersterstellung verschoben oder es wird eine solche Terminverschiebung erwogen. Die technische Umsetzung des Gesamtabchlusses dürfte dort regelmäßig weniger aufwendig sein, wo die Regelungen für das neue Haushalts- und Rechnungswesen tendenziell stärker am Handelsrecht orientiert sind. Kritische Debatten zum Gesamtabchluss finden sich vor allem auch in Städten, in denen bisher ein Gesamtkonzept, eine Strategie für die Steuerung des „Konzerns Kommune“ fehlen. Die Verzahnung zwischen dem Gesamtabchluss und der (wenn auch in unterschiedlicher Weise ausgeformten) Beteiligungssteuerung in den Kommunen ist bisher auch konzeptionell unzureichend entwickelt.
- (9) Ca. 49 % haben den Umstellungsprozess mit externer Begleitung vollzogen und 89 % haben dafür eine spezielle Projektgruppe eingesetzt, deren Projektleitung bei ca. 85 % in der Kämmerei und Kasse liegt.
- (10) Bei der Organisation des Finanzmanagement gibt es noch Klärungsbedarf hinsichtlich der Verantwortlichkeit und Zuständigkeit vor allem bei Controlling, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Kosten- und Leistungsrechnung, Gesamtabchlusserstellung und Forderungsmanagement.
- (11) 48 % richten die Teilhaushalte auf der Ebene der Produktbereiche, Produktgruppen oder der Produkte ein. 37 % beziehen ihre Teilhaushalte auf der Ebene der Organisationsstruktur.
- (12) Eine Schwachstelle in der Konzeption ist die Ziel- und Kennzahlensteuerung im Produkthaushalt, die Politik und Verwaltungsspitze überbeansprucht.
- (13) Hinsichtlich der Ziel- und Kennzahlensteuerung im doppelischen Produkthaushalt besteht in vielen Städten noch deutlicher Nachholbedarf. Das hehre Ziel einer am Produkthaushalt orientierten Ziel- und Kennzahlensteuerung geht derzeit weitgehend an der politischen Realität vorbei und überfrachtet sowohl die ehrenamtlichen Kommunalpolitiker (z. B. im Verlauf der Haushaltsberatungen) als auch die Verwaltungsspitze. Auch deshalb bleibt es in der praktischen Umsetzung bei einer Steuerung mit herkömmlichen kameralen Methoden.
- (14) Nur 26 % der Kommunen weisen in den Teilhaushalten Ziele und Kennzahlen aus.
- (15) Ziele und Kennzahlen in den Teilhaushalten basieren bei ca. 15 % auf eine politisch beschlossene strategische Zielplanung, 26 % nutzen ihre Ziele und Kennzahlen zur Darstellung des Zielerreichungsgrades in der unterjährigen Berichterstattung.
- (16) 30 % haben die KLR umgesetzt und 47 % planen die Umsetzung.
- (17) 70 % bilden die interne Leistungsverrechnung ab und 17 % planen den Einsatz.
- (18) Ca. 70 % setzen die Budgetierung in unterschiedlichen Varianten ein. Eckwerte für die Budgetierung geben Rat bzw. Kreistag aber lediglich zu 9 % vor. Die Einbeziehung der Personalaufwendungen wird in vielen Kommunen nicht praktiziert.
- (19) Betriebswirtschaftliche und politische Steuerung müssen harmonisiert und steuerungsorientierte Konzepte entwickelt werden.
- (20) Die Heterogenität in den landesrechtlichen Regelungen hemmt den Einsatz von interkommunalem Benchmarking und fordert Homogenisierungsansätze.
- (21) Bei ca. 62 % liegen Eigenkapitalentwicklungen im Zeitvergleich bisher noch nicht vor.
- (22) Stichtag für den ersten Gesamtabchluss bei 25 % = 2010 und bei 50 % zu Ende 2013. 62 % haben noch nicht mit den vorbereitenden Arbeiten begonnen.
- (23) 92 % halten eine Harmonisierung des Haushalts- und Rechnungswesens für erforderlich bzw. langfristig anzustreben.

Meilensteine bei der Einführung eines neuen Steuerungssystems mit dem Kernstück eines Produkthaushaltes (doppisch)

10. Juli 1995

Beschluss Stadtvertretung (Nr. 339/14/95) "Neue Steuerung im Jugendamt" - Pilotprojekt

Mai bis Dezember 1996

Diskussion über Modernisierungsbedarf und -ansätze für die Gesamtverwaltung und Bildung einer Verwaltungsmeinung zur Verwaltungsmodernisierung

14. August 1997

Erstinformation über Verwaltungsmodernisierung im Bericht des Oberbürgermeister an die Stadtvertretung (DS II /1777) - Verwaltung greift die Themen Verwaltungsmodernisierung und Gebäudemanagement auf

Oktober/November 1997

Zwei Workshops der KGSt mit Kommunalpolitikern, Oberbürgermeister, Beigeordneten und Amtsleitern zu Ansätzen und Handlungsbedarfen

08. Oktober 1998

Grundsatzbeschluss der Stadtvertretung zur Verwaltungsmodernisierung (Beschluss 1117/44/98) mit dem Ziel...

„... die Stadtverwaltung Neubrandenburg zu einer modernen, bürgerorientierten Dienstleistungsverwaltung weiterzuentwickeln.

Das bedeutet insbesondere:

- die Ausrichtung des Leistungsangebotes an den Bedürfnissen und Interessen der Bürger
- wirtschaftliches und wirksames Verwaltungshandeln
- die Weiterentwicklung der fachlichen und sozialen Kompetenz der Mitarbeiter
- die Schaffung einer lernenden, sich selbst optimierenden Organisation der Verwaltung unter breiter Mitwirkung der Mitarbeiter
- die Einführung neuer Steuerungselemente in der Verwaltung
- die Steuerung der Verwaltung durch die Stadtvertretung über konkrete Zielvorgaben"

Mit den Fraktionen abgestimmtes Leitbild der Stadt Neubrandenburg (1999)

09. Dezember 1998

Bestätigung des Arbeitsplanes für den Aufbau eines Bürgerbereiches durch den Oberbürgermeister (Vorlage 357/98/01)

Januar 1999

2 Eröffnungsseminare der KGSt mit Lenkungsgruppe und Projektkoordinierungsgruppe
Leitbilddiskussion und Projektplanung

12. Mai 1999

Bestätigung von Aufgabenspektrum und Öffnungszeiten des Bürgerbereiches durch den Oberbürgermeister (Vorlage 130/99/01)

Juni 1999

1. Ausgabe der Mitarbeiterzeitung zur Verwaltungsmodernisierung ("Fairwaltung")

09. Juni 1999

1. Zwischenbericht zum Stand des Prozesses der Verwaltungsmodernisierung in der Dienstberatung des Oberbürgermeisters mit den Leitungskräften (DB OB) - (Vorlage 151/99/10)

14. Juni 1999

Dienstvereinbarungen zur Rahmgestaltung der Verwaltungsmodernisierung sowie sonstiger Rationalisierungsmaßnahmen - Vereinbarungen mit dem Personalrat zu Beteiligung, Qualifizierung und Schutz sozialer Interessen

18. August 1999

Bestätigung der Vorlage „Verwaltungsmodernisierung im Bereich der Gebäude- und Liegenschaftswirtschaft“ durch den Oberbürgermeister (Vorlage 185/99/00)

26. August 1999

Information über Verwaltungsmodernisierung im Bericht des Oberbürgermeisters an die Stadtvertretung (DS III/29) zum Entwurf eines Leitbildes, Einführung von neuen Steuerungselementen (Produktbildung), Bürgerbüro, Optimiertes Immobilienmanagement (OIM): Neuordnung Bau-, Betriebs- und Pflegebereiche

12. Januar 2000

Realisierungskonzept Optimiertes Immobilienmanagement (OIM) - (Vorlage 296/99/00 DB OB und den Hauptausschuss)

06. April 2000

Information über Verwaltungsmodernisierung im Bericht des Oberbürgermeisters an die Stadtvertretung (DS III/281)

06. Mai 2000

Eröffnung des Bürgerbüros

13. Juli 2000

Ausführlicher Bericht zum Stand, zu Zielen und weiteren Aktivitäten im Bericht des Oberbürgermeisters an die Stadtvertretung (DS III/410 - Anlage)

19. Juli 2000

Projektorganisation Verwaltungsmodernisierung (Vorlage 161/2000/10 DB OB)

09. Oktober 2000

Beschluss der Stadtvertretung „Grundsätze der Organisationsentwicklung (OE) bis zum Jahr 2002“ (252/14/00)

20. Dezember 2000

Zwischenbericht zum Teilprojekt „Verwaltungsoptimierung Soziales (VOSo)“ - Stand November 2000 (Vorlage 342/2000/III DB OB)

25. Oktober 2000

Arbeitsplan zur Erarbeitung eines Gesamtkonzeptes zur Verwaltungsmodernisierung (Vorlage 255/2000/10 DB OB)

10. Januar 2001

- Zwischenbericht zum Teilprojekt VOSo (Info-Vorlage 342/2000/III für DB OB und Hauptausschuss)
- Handlungskonzept zur Bildung des Bereiches "Familie, Jugend, Gesundheit" aus Teilprojekt VOSo (Informationsvorlage für DB OB und Hauptausschuss)
- Arbeitsplan zur Erarbeitung eines Gesamtkonzeptes zur Verwaltungsmodernisierung (Vorlage 255/2000/10-neu DB OB)

25. Januar 2001

Information (Kurzbericht) über Verwaltungsmodernisierung im Bericht des Oberbürgermeisters an die Stadtvertretung (DS III/636)

14. Juni 2001

Information über Beginn der Pilotphase Teilprojekt VOSo ab 02. Juli 2001 im Bericht des Oberbürgermeisters an die Stadtvertretung (DS III/786)

13. Juli 2001

Bericht zum Stand der Verwaltungsmodernisierung

21. November 2001

Grundsatzbeschluss zur Einführung eines produktorientierten Haushaltsplanes und der dazugehörigen Instrumente für das Haushaltsjahr 2003 (Vorlage 247/2001/20 DB OB)

28. November 2001

Beginn der Diskussion zur Organisationsentwicklung der Stadtverwaltung (Fachbereichsbildung), Entwurf 1.0 in DB OB

06. Dezember 2001

Vorstellung der Organisationsentwicklung der Stadtverwaltung, Entwurf 1.0 in 6. Beratung der Lenkungsgruppe Verwaltungsmodernisierung

12. Dezember 2001

Vorläufiger Sachstandsbericht zur Diskussion der Organisationsentwicklung der Stadtverwaltung in DB OB

01. Januar 2002

Die ersten beiden Fachbereiche (Soziales, Jugend und Gesundheit –SJG– und Zentrales Immobilienmanagement –ZIM–) nehmen ihre Arbeit auf. Als Leiter werden die Herren Walter (SJG) und Modemann (ZIM) bestellt (Protokoll DB OB vom 19. Dezember 2001).

16./17. Januar 2002

Vorstellung des 2. Sachstandsberichtes zur Organisationsentwicklung der Stadtverwaltung und des Entwurfes 1.1 in DB OB und danach in der 7. Beratung der Lenkungsgruppe Verwaltungsmodernisierung

31. Januar 2002

Information über Verwaltungsmodernisierung im Bericht des Oberbürgermeisters an die Stadtvertretung (DS III / 960)

06. Februar 2002

Vorlage "Neuordnung der Dezernatsbereiche"

27. März 2002

Konzeption zur Einführung eines produktorientierten Haushaltsplanes Vorlage 76/2002/20 DB OB

21. November 2003

Beschluss der ständigen Innenministerkonferenz der Länder zur Umstellung in den Kommunen bis spätestens 2012, Wahlrecht: „Doppik“ oder „erweiterte Kameralistik“

28. April 2004

Übertragung von Aufgaben aus der Stadtverwaltung an städtische Gesellschaften sowie Aufgabenkritik und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von städtischen Unternehmen (Vorlage 79/2004/0.30 DB OB)

27. Mai 2004

Beschluss der Stadtvertretung „Übertragung von Aufgaben aus der Stadtverwaltung an städtische Gesellschaften sowie Aufgabenkritik und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von städtischen Unternehmen“ (DS III/1675)

26. August 2004

Beschluss der Stadtvertretung „Gründung eines Eigenbetriebes der Stadt Neubrandenburg mit der Bezeichnung „Eigenbetrieb Immobilienmanagement“ (DS IV/40)

07. Oktober 2004

Beschluss der Stadtvertretung „Konzept zur Einführung der Dezentralen Ressourcenverantwortung in der Stadtverwaltung Neubrandenburg“ (DS IV/10; Beschluss 49/04/04)

Einführung der dezentralen Ressourcenverantwortung ab 01. Januar 2005, verbunden mit der erstmaligen Erstellung eines Produkthaushaltes, der in seinem Aufbau bereits dem Ergebnisplan, dem entscheidenden Teil des neuen (doppischen) Haushaltsplanes, entspricht.

07. Oktober 2004

Beschluss der Stadtvertretung „Satzung der Stadt Neubrandenburg für den Eigenbetrieb Immobilienmanagement (Betriebsatzung)“ - (DS IV/41)

23. November 2005

Verwaltungsgliederung 2006 – Zusammenlegung FB und Auflösung Dezernatsstruktur (Vorlage 162/2005/0.30 DB OB)

01. Juli 2007

Zusammenlegung FB 2 und 5 (Vorlage 75/2007/1.10 DB OB)

11. April 2006

Beschluss des Kabinetts des Landes M-V zur Umsetzung der Reform des Gemeindehaushaltsrechts (Umstellungszeitraum von 2008 bis 2012)

ab 2006

Intensive Mitwirkung von Mitarbeitern der Verwaltung in den Gremien (Lenkungsausschuss, Arbeitskreis und Workshops im Teilprojekt 1 „Frühstarter“ und Arbeitsgruppen im Teilprojektes 2 „Erarbeitung Regelwerk und Vorgaben“) des Gemeinschaftsprojektes NKHR-MV mit dem Städte- und Gemeindetag

M-V und dem Landkreistag M-V zur Umsetzung der Reform des Gemeindehaushaltsrechts und Einführung des NKHR-MV.

06. September 2006

Beschluss der Stadtvertretung zur Umstellung auf das doppische Rechnungssystem zum 01. Januar 2008 (DS IV/575)

31. Januar 2007

Konzept zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens MV (NKHR-MV) in der Stadt Neubrandenburg (Vorlage 14/2007/1.10 DB OB)

13. Februar 2007

1. Beratung des Projektteams (Konstituierung) zur Einführung der Doppik. Die Teilprojekte nehmen in Folge ihre Arbeit auf.

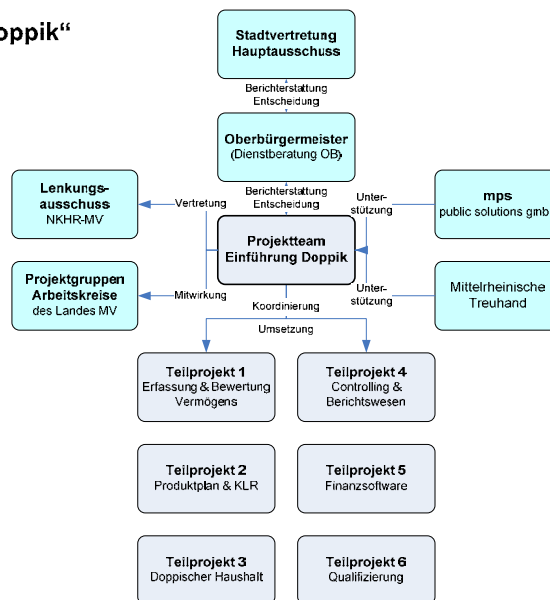
Projektorganisation „Einführung Doppik“

Mitwirkung im Gemeinschaftsprojekt NKHR-MV

Gemeinschaftsprojekt des Landes mit dem Städte- und Gemeindegeld M-V e.V. und dem Landkreistag M-V e.V. zur Umsetzung der Reform des Gemeindehaushaltsrechts und Einführung des NKHR-MV

Workshops im Teilprojekt 1

- WS 1 Muster für Haushaltssatzung und Haushaltsplan
 - WS 2 Formblätter zum Jahresabschluss
 - WS 3 Formblätter Konzernabschluss
 - WS 4 Musterreformulierungen Anhang
 - WS 5 Musterreformulierungen Rechenschaftsbericht
 - WS 6 Musterprüfungsbericht
 - WS 7 Ausgestaltung eines produktorientierten Haushalts
 - WS 8 Ausgestaltung KLR
 - WS 9 Berichtswesen
 - WS 10 Muster für Dienstabweisungen zum NKHR-MV
 - WS 11 Muster Konzernrechnungsrichtlinie
 - WS 12 Umsetzungstafeln
 - WS 13f verschiedene Workshops zur Erarbeitung von Praxishilfen zur Vermögenserfassung und Bewertung
- #### Arbeitsgruppen im Teilprojekt 2
- AG 1 Kommunaverfassung MV
 - AG 2 Gemeindehaushaltsverordnung und Gemeindegeldverordnung
 - AG 3 Einführungsgesetz NKHR-MV, Änderung anderer Rechtsvorschriften und Überleitung von der letzten kamerale auf die doppische Rechnungslegung
 - AG 4 Eigenbetriebsverordnung u.a. (z.B. Erlasse der Haushaltswirtschaft)
 - AG 5 Kontenrahmen/Kontenrahmenplan
 - AG 6 Produktrahmen/Produktrahmenplan
 - AG 7 Rechnungsprüfung
 - AG 8 Sonderfragen der Vermögenserfassung und Bewertung



- Aufgaben der Teilprojektteams:**
Operative Umsetzung des Projektes
- Analyse des Ist-Zustandes
 - Festlegung der Zielsetzung (Soll-Zustand)
 - Ableitung konkreter Maßnahmen
 - Zeit- und Kostenplanung
- Einbindung weiterer Mitarbeiter/innen in die Teilprojekte nach Notwendigkeit

2007/08 Umstellungsphase Doppik

– Anpassung

- der Produkte an den Produktrahmenplan des Landes
- des Kontenrahmens an den Kontenrahmenplan des Landes
- der Budgets
- der Kostenstellen und Kostenträger
- und Erarbeitung von Zuordnungstabellen für die Finanzsoftware

– Doppische Haushaltsgliederung und Produktkatalog Beschluss der Stadtvertretung vom 06. September 2007

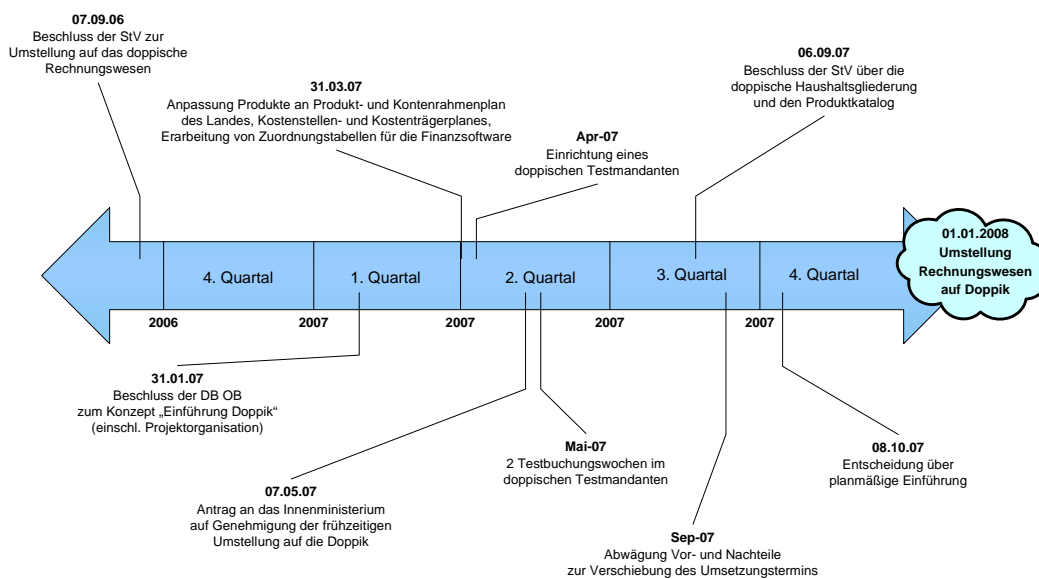
– Einrichtung eines doppischen Testmandanten

– Zwei Testbuchungswochen im doppischen Testmandanten

– Erarbeitung und lfd. Pflege der Migrationstabelle (Zuordnung der kamerale Haushaltsstellen zu Produkten und Sachkonten) zur Übernahme der kamerale Daten in den doppischen Mandanten

– Mittelanmeldung für den Haushaltsplan 2008 auf kamerale Basis und Erzeugung kamerale Planansätze im kamerale Mandanten

- Überleitung der kameralen Daten in den doppischen Mandanten und Erzeugung doppischer Planungsstellen (Migration)
- Erzeugung des doppischen Haushaltsplanes 2008 (Entwurfsdruck)
- Einrichtung der Buchhaltung im doppischen Mandanten (Schlüsselungen)
- Ein Verschieben des geplanten Umstieges auf einen späteren Zeitpunkt wurde sorgfältig abgewogen. Im Bewusstsein, dass jeder Umstellungsprozess mit Risiken verbunden, die Umstellung auf ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen aber sowohl vom Land als auch von den Kommunen gewollt und dringend notwendig ist, wurden die Vorteile eines schnellen Umstieges höher eingeschätzt als die vorhandenen Risiken. Hinsichtlich der knappen Personalressourcen wird sich die Situation in den nächsten Jahren noch weiter zuspitzen. Auch das sprach eher für einen schnellen Umstieg. Die im Umstellungsprozess zu lösenden Schwierigkeiten ergeben sich nicht aus dem Zeitpunkt des Umstieges. Sie sind eher prozessimmanent, insofern sachlich zu analysieren, zu beseitigen und als Erfahrungswissen den Kommunen, die noch umstellen müssen, an die Hand zu geben.
- Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens und Einrichtung in mpsANLA
- Genehmigung des Antrages der Stadt Neubrandenburg vom 07. Mai 2007 zum frühzeitigen Umstieg durch das Innenministerium vom 19. Dezember 2007
- In-Kraft-Treten Dienstlicher Regelungen für das doppische Kassen- und Rechnungswesen, Änderungen in der Ablauf- und Aufbauorganisation zum 01. Januar 2008
- Stichtag für die Eröffnungsbilanz (Bestandsabgleich)
- Erstellung des kameralen Jahresabschlusses im kameralen Mandanten
- Erfassung und Bewertung des Vermögens sowie Aufnahme der Daten in die Anlagebuchhaltung



- Schulungs- und Beratungsmaßnahmen
 - durch mps: Organisationsberatungen des Projektteams, einsatzbegleitende Unterstützung vor Ort und ergänzende Doppikschulungen der Anwender vor Ort
 - Inhouse-Seminare zum doppischen Haushaltsplan, Rechnungswesen, Kosten- und Leistungsrechnung, zur Bilanz und zum Jahresabschluss
 - Betriebswirtschaftliche Grundlagenseminare der Finanz- und Bilanzbuchhaltung für ausgewählten Personenkreis
 - Schulungen der Anwender, Anwenderbetreuung- und beratung durch mps sowie modulare Lehrgänge zum doppischen Rechnungswesen
- externe Beratung: Mittelrheinische Treuhand

01. Januar 2008

Organisationsverfügung Doppisches Rechnungswesen in der Stadt Neubrandenburg (Vorlage 169/2007/1.10 DB OB)

01. Januar 2008

Neben 5 Ämtern stellt Neubrandenburg als erste kreisfreie Stadt in M-V das Rechnungswesen bereits zum 01. Januar 2008 auf die Doppik um.

31. Januar 2008/13. November 2008 (Nachtrag)

Erster doppischer Haushalt Beschluss der Stadtvertretung vom 31. Januar 2008 (Haushaltspläne zum städtebaulichen Sondervermögen im Nachtrag) und Genehmigung durch das Innenministerium vom 21. August 2008/22. Dezember 2008

16. April 2008

Dienstanweisung der Stadt Neubrandenburg zur Durchführung der Inventur (Inventurrichtlinie) – (Vorlage DB OB)

03. Juni 2009

Dienstanweisung zur internen Leistungsverrechnung zwischen den Teilhaushalten der Verwaltung und zur Leistungsverrechnung mit den Eigenbetrieben der Stadt Neubrandenburg (DA ILV/LV EB) – (Vorlage 61/2009/1.10 DB OB)

26. August 2009

Dienstanweisung zur Organisation des Rechnungswesens in der Stadt Neubrandenburg (DA ReWe) – (Vorlage 65/2009/1.40 DB OB)

09. Dezember 2009

Dienstanweisung zur Kosten- und Leistungsrechnung in der Stadt Neubrandenburg (DA KLR) – (Vorlage DB OB)

17. März 2010

Dienstanweisung über die Einrichtung, Verwaltung und Führung von Zahlstellen, Einzahlungskassen und Handvorschüssen in der Stadt Neubrandenburg (Vorlage 29/2010/1.40 DB OB)

31. März 2010

Dienstanweisung für die Stundung, Niederschlagung und den Erlass von Forderungen der Stadt Neubrandenburg (Vorlage 28/2010/1.40 DB OB)

17. März 2011

Dienstanweisung über das Berichtswesen zur Steuerung der Leistungskraft der Stadt Neubrandenburg durch die Verwaltung (DA Berichtswesen) – (Vorlage 31/2011/1.10 DB OB)

10. Februar 2011

Beschluss der Stadtvertretung zur Eröffnungsbilanz per 01. Januar 2008 mit Anhang und Anlagen

01. April 2011

Projektinstallierung „Konsolidierten Gesamtabchlusses“ (2 Jahre) - mit externer Begleitung von Rödl & Partner