



**FACHHOCHSCHULE KEHL  
HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG**

Wahlpflichtbereich:  
**Verwaltungs- und Wirtschaftsinformatik**

**DIPLOMARBEIT**

zur Erlangung des Grades eines Diplom-Verwaltungswirtes (FH)

**Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung  
am Beispiel der Einführung des  
Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR)  
in Albstadt**

vorgelegt von

Thomas Bronner  
Schwarzwaldstr. 13  
72458 Albstadt

Studienjahr 2007/2008

Erstgutachterin: Frau Prof. Dr. Birgit Schenk

Zweitgutachterin: Frau Michaela Wild

*"Wenn Du ein Schiff bauen willst, so trommle nicht Männer  
zusammen, um Holz zu beschaffen, Werkzeuge vorzubereiten,  
Aufgaben zu vergeben und die Arbeit einzuteilen, sondern lehre  
die Männer die Sehnsucht nach dem weiten endlosen Meer."*

(Antoine de Saint-Exupéry)

# Inhaltsverzeichnis

Seite

<b>Ehrenwörtliche Erklärung .....</b>	<b>IV</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>V</b>
<b>Abbildungsverzeichnis.....</b>	<b>VII</b>
<b>Anlagenverzeichnis .....</b>	<b>VIII</b>
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>- 1 -</b>
1.1 Motivation.....	- 1 -
1.2 Problemstellung und –abgrenzung .....	- 3 -
1.3 Ziel der Arbeit.....	- 3 -
1.4 Vorgehen .....	- 4 -
<b>2 Das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) in Baden-Württemberg .....</b>	<b>- 5 -</b>
2.1 Einführung.....	- 5 -
2.2 Vorteile des NKHR .....	- 5 -
2.3 Grundzüge des NKHR.....	- 7 -
2.3.1 Die Drei-Komponenten-Rechnung.....	- 7 -
2.3.2 Ergebnisplan und Ergebnisrechnung.....	- 8 -
2.3.3 Finanzplan und Finanzrechnung.....	- 9 -
2.3.4 Die kommunale Bilanz.....	- 10 -
2.4 Der Haushaltsplan .....	- 11 -
2.4.1 Gesamthaushalt .....	- 12 -
2.4.2 Ergebnishaushalt.....	- 12 -
2.4.3 Finanzhaushalt .....	- 13 -
2.4.4 Produkte.....	- 14 -
2.4.5 Kosten- und Leistungsrechnung .....	- 16 -
2.4.6 Kennzahlen .....	- 17 -

2.5	Die Haushaltssatzung.....	- 17 -
2.6	Haushaltsausgleich .....	- 18 -
2.7	Jahresabschluss.....	- 19 -
<b>3</b>	<b>Projektmanagement: Einführung des NKHR in Albstadt.....</b>	<b>- 20 -</b>
3.1	Gestaltung der Umstellung als Projekt .....	- 20 -
3.2	Projektplanung: Vorarbeit für einen erfolgreichen Start.....	- 22 -
3.2.1	Projektlebenszyklus / Phasenmodell .....	- 23 -
3.2.2	Organisationsprinzipien: Von der Hierarchie zum Team .....	- 26 -
3.2.2.1	Linienorganisation.....	- 27 -
3.2.2.2	Stab-Linien-Organisation.....	- 29 -
3.2.2.3	Matrixorganisation.....	- 31 -
3.2.2.4	Projektorganisation „NKHR in Albstadt“.....	- 32 -
3.2.3	Die Projektgruppe: Voraussetzungen und Bildung.....	- 35 -
3.2.3.1	Lenkungsgruppe .....	- 36 -
3.2.3.2	Projektleitung .....	- 39 -
3.2.3.3	Kernprojektteam.....	- 43 -
3.3	Projektdurchführung: Die Umsetzung beginnt.....	- 46 -
3.3.1	Projektziele : Das „Magische Dreieck“ .....	- 46 -
3.3.2	Projektstart .....	- 49 -
3.3.2.1	Projektantrag und -auftrag: Legitimation und Zielsetzung.....	- 49 -
3.3.2.2	Auftaktveranstaltung .....	- 52 -
3.3.3	Projektaufgaben .....	- 55 -
3.3.3.1	Teilprojekt 1: Vermögensbewertung und Eröffnungsbilanz....	- 58 -
3.3.3.2	Teilprojekt 2: Produktplan Albstadt.....	- 59 -
3.3.3.3	Teilprojekt 3: Kosten- und Leistungsrechnung.....	- 61 -
3.3.3.4	Teilprojekt 4: Organisation des Rechnungswesens / Mitarbeiterqualifikation .....	- 61 -
3.3.4	Planungsmethoden: Immer den Überblick behalten.....	- 64 -
3.3.4.1	Zeit- und Meilensteinplanung .....	- 65 -
3.3.4.2	Personalplanung .....	- 67 -
3.3.4.3	Berichtswesen.....	- 68 -
3.3.5	Risikomanagement: Kritische Situationen sicher bewältigen .....	- 70 -
3.3.6	Projektmarketing: Öffentlichkeitsarbeit für mehr Akzeptanz .....	- 73 -

3.3.6.1	Newsletter „NKHR aktuell“ .....	- 74 -
3.3.6.2	Ratsinformation „NKHR in Albstadt“ .....	- 75 -
3.3.6.3	Internetauftritt.....	- 76 -
3.3.6.4	Weitere Maßnahmen.....	- 76 -
<b>3.4</b>	<b>Projektabschluss .....</b>	<b>- 78 -</b>
3.4.1	Analyse der Projektabwicklung .....	- 78 -
3.4.2	Projektabschlussbericht.....	- 79 -
3.4.3	Abbau der Projektorganisation .....	- 80 -
3.4.4	Projektabschlussitzung .....	- 81 -
<b>4</b>	<b>Fazit und Ausblick .....</b>	<b>- 83 -</b>
	<b>Quellenverzeichnis .....</b>	<b>IX</b>
	<b>Anlagen.....</b>	<b>XIV</b>

## **Ehrenwörtliche Erklärung**

Ich versichere hiermit, dass ich die vorliegende Diplomarbeit mit dem Thema

**Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung  
am Beispiel der Einführung des  
Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR)  
in Albstadt**

selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe. Wörtlich oder inhaltlich übernommene Stellen wurden als solche kenntlich gemacht. Die Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegen.

Albstadt, den 05. April 2008

---

Thomas Bronner

## Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
AG	Arbeitsgruppe
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union
DIN	Deutsches Institut für Normung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
f.	folgende
ff.	fortfolgende
gem.	gemäß
GemHVO-E	Arbeitsentwurf der Verordnung des Innenministeriums über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung - GemHVO)
Gemo-E	Arbeitsentwurf der Gemeindeordnung Baden-Württemberg
ggf.	gegebenenfalls
HGB	Handelsgesetzbuch
i.S.v.	im Sinne von
Kap.	Kapitel
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
NKHR	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
PISA	Programme for International Student Assessment
PM	Projektmanagement

S.	Seite
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannte/r
TP	Teilprojekt
u.ä.	und ähnliche
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Drei-Komponenten Rechnung .....	- 8 -
Abbildung 2: Kostenrechnung.....	- 16 -
Abbildung 3: Projektphasen .....	- 24 -
Abbildung 4: Detaillierter Projektlebenszyklus.....	- 25 -
Abbildung 5: Linienorganisation .....	- 27 -
Abbildung 6: Vor- und Nachteile der Linienorganisation .....	- 28 -
Abbildung 7: Stab-Linien-Organisation .....	- 29 -
Abbildung 8: Vor- und Nachteile der Stab-Linien-Organisation .....	- 30 -
Abbildung 9: Matrixorganisation .....	- 31 -
Abbildung 10: Projekt-Matrix-Organisation.....	- 31 -
Abbildung 11: Vor- und Nachteile der Matrixorganisation .....	- 32 -
Abbildung 12: Projektorganisation "NKHR in Albstadt" .....	- 34 -
Abbildung 13: Projektgremien .....	- 35 -
Abbildung 14: Kompetenzen der Projektleitung .....	- 39 -
Abbildung 15: Funktionen und Rollen der Projektleitung .....	- 41 -
Abbildung 16: "Doppik schafft mehr Durchblick" .....	- 42 -
Abbildung 17: Zusammenhang zwischen Projekt- und Linienaufgabe.....	- 45 -
Abbildung 18: Zielvorstellungen .....	- 46 -
Abbildung 19: Magisches Dreieck .....	- 47 -
Abbildung 20: Gestaltungsmöglichkeiten einer Auftaktveranstaltung .....	- 53 -
Abbildung 21: Projektstrukturplan für ein Hausbauprojekt .....	- 56 -
Abbildung 22: Projektstrukturplan "Einführung des NKHR" .....	- 56 -
Abbildung 23: Von der Inventur zur Eröffnungsbilanz.....	- 58 -
Abbildung 24: Mitarbeiterqualifikation .....	- 63 -
Abbildung 25: Risikoanalyse.....	- 71 -

## Anlagenverzeichnis

Anlage 1: Projektverfügung der Stadtverwaltung Albstadt

Anlage 2: Änderungsverfügung zur Projektverfügung der  
Stadtverwaltung Albstadt

Anlage 3: Zeitschiene Teilprojekt 1 „Vermögensbewertung und Eröffnungsbilanz“

Anlage 4: Zeitschiene Teilprojekt 2 „Produktplan Albstadt“

Anlage 5: Zeitschiene Teilprojekt 3 „Kosten- und Leistungsrechnung“

Anlage 6: Zeitschiene Teilprojekt 4 „Organisation des Rechnungswesens/Mitarbeiterqualifikation“

Anlage 7: Überstundenregelung der Stadtverwaltung Albstadt

Anlage 8: Inhalte der Gemeinderatsinfo „NKHR in Albstadt“

# 1 Einleitung

## 1.1 Motivation

Auch wenn die rechtlichen Grundlagen noch nicht abschließend beschlossen wurden steht aus heutiger Sicht fest, dass die Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) in Baden-Württemberg zu einer tiefgreifenden Reform der Kommunalverwaltungen führen wird.

Der unter dem Schlagwort „Neues Steuerungsmodell“ in die Wege geleitete Reformprozess wird bis heute umgesetzt. Ziel dieser tiefgreifenden Umstrukturierung und Neuorganisation der öffentlichen Verwaltung ist der „Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur“ [KGSt 5/1993, S. 3].

Einen Baustein dieses Optimierungsprozesses stellt der Aufbau eines neuen kommunalen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens dar. Die Kameralistik ist durch die Zuweisung von Sach- und Finanzmitteln sowie Personal geprägt. Der Fokus der Betrachtung liegt auf dem Input. Man spricht auch vom Geldverbrauchs-konzept.

Die Haushaltspläne der Gemeinden zeigen dabei auf, in welchen Aufgabenbereichen zu welchem Zweck Ausgaben geleistet werden dürfen. Welche Ziele durch den Ressourceneinsatz erreicht werden sollen, bleibt dabei völlig offen. Die Verwaltung hat dadurch einen ungeheuer großen Handlungsspielraum und läuft dabei Gefahr, auf Ziele zuzusteuern, die von der Politik so nicht gewollt waren. Es fehlt an der Verbindung zwischen Ressourceneinsatz und Leistungsoutput. [KGSt 5/1993, S. 20]

Künftig soll sich der gesamte Ressourceneinsatz an den im Haushaltsplan definierten „kommunalen Zielen sowie am Ergebnis der zu erbringenden Leistungen (Produkt) orientieren („outputorientierte Steuerung“)" [Notheis et al. 2006, S. 19 f.].

Die Umstellung der kommunalen Finanzwirtschaft auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) erfordert ein systematisches Vorgehen und kann nicht „ad hoc“ erfolgen. Die neuen Regelungen erfordern eine Praxiserprobung, bevor sie flächendeckend eingeführt werden können. Durch entsprechende Modellprojekte sollten Musterlösungen bereitgestellt werden, „um bei den Kommunen eigenen Entwicklungsaufwand für diese neuen Techniken einzusparen“ [Notheis et al. 2006, S. 21]

Das wohl bekannteste Modellprojekt ist das „Wieslocher Modell“ bzw. „Speyerer Verfahren“. Die Große Kreisstadt Wiesloch war die erste Kommune in der Bundesrepublik Deutschland, die als Pilotkommune auf die Kameralistik verzichtete und die Gesamtbilanz für die Stadt aufgestellt hatte. Die wissenschaftliche Leitung des Projekts lag bei Herrn Prof. Dr. Klaus Lüder von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. [Projektbeschreibung Wiesloch, S. 1]

Nach aktuellem Stand soll die gesetzliche Grundlage für das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen in der zweiten Hälfte des Jahres 2008 in Kraft treten. Zum Haushaltsjahr 2009 wären somit die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Umstellung von der Kameralistik auf das NKHR geschaffen. [IM BW 2008, NKHR]

Eine Übergangsfrist ist nach momentanem Stand laut eines Rundschreibens des stellvertretenden Hauptgeschäftsführers des Städtetags Baden-Württemberg vom 08.11.2007 bis zum Jahr 2016 vorgesehen. [Aker 2007]

Die Umstellung auf das NKHR stellt für die Kommunen eine große Herausforderung dar. Durch die Einführung ändert sich nicht allein der Buchungsstil der Stadtkasse; vielmehr handelt es sich um eine Reform, die sowohl Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aller Bereiche der Verwaltung, als auch die Verwaltungsorgane betrifft.

Der Verfasser hatte im Rahmen seiner praktischen Ausbildung die Möglichkeit, am Projekt zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in Albstadt mitzuwirken. Das hierbei gewonnene Wissen und die Erfahrungen aus Albstadt sollen im Rahmen dieser Diplomarbeit anderen Kommunen helfen, die Umstellung auf das NKHR systematisch angehen, qualitativ hochwertige Lösungen bei einem vertretbaren Ressourceneinsatz erzielen und weitestgehend auf externe Beratung verzichten zu können.

## **1.2 Problemstellung und –abgrenzung**

In der vorliegenden Diplomarbeit geht der Verfasser bewusst nicht auf fachliche Detailfragen des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens ein.

Vielmehr liegt der Schwerpunkt der Arbeit in der Organisation des Umstellungsprozesses an sich und in der Frage, wie und an welchen Stellen des Prozesses Instrumente und Vorgehensweisen des Projektmanagements von Verwaltungsmitarbeitern angewandt werden können, ohne hierfür einen externen Projektmanager zu involvieren.

## **1.3 Ziel der Arbeit**

Ziel dieser Diplomarbeit ist es, die Anwendbarkeit der Methoden des modernen Projektmanagements für die öffentliche Verwaltung aufzuzeigen und einen Handlungsleitfaden für die Umstellung von der Kameralistik auf das NKHR zu erstellen.

Dabei wird gezeigt wie Vorgehensweisen, die in Projekten wie beispielsweise der Softwareentwicklung gängig sind, auch auf inhaltlich völlig andere Aufgaben transferiert werden können.

## 1.4 Vorgehen

Im zweiten Kapitel werden die Grundzüge des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens und die wesentlichen Neuerungen und Änderungen behandelt. Die gesetzliche Grundlage kann dabei als Pflichten- oder Lastenheft verstanden werden, dass es in die Praxis umzusetzen gilt.

Das dritte Kapitel schlägt die Brücke zwischen den gesetzlichen Anforderungen und deren Umsetzung in die Praxis. Anhand der Einführung des NKHR in Albstadt sollen allgemeingültige und für jede Kommune anwendbare Empfehlungen für das Management des Umstellungsprozess ausgesprochen werden. Der Aufbau des dritten Kapitels orientiert sich an der tatsächlichen, chronologischen Abfolge der zu bearbeitenden Aufgaben und beginnt daher mit der Projektplanung und -vorbereitung und endet mit dem Projektabschluss.

## **2 Das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) in Baden-Württemberg**

### **2.1 Einführung**

Seit einiger Zeit befindet sich die öffentliche Verwaltung in einem Veränderungsprozess. Schlagworte wie „Kundenorientierung“, „Dezentrale Ressourcenverantwortung“ und „Wirtschaftlichkeit“ sind in aller Munde. Das kamerale Rechnungswesen kann jedoch mit dieser Modernisierungswelle nicht Stand halten; es kann die angestrebten Reformbemühungen nicht adäquat unterstützen.

Mit Beschluss der Innenministerkonferenz vom 21. November 2003 wurden die Weichen für eine Reform des Gemeindehaushaltsrechts, „von einem zahlungsorientierten zu einem ressourcenorientierten Haushalts- und Rechnungswesen“, beschlossen. [IMK 2003, S.1]

Die Steuerung der Kommunalverwaltungen soll somit nicht mehr über die Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Input) sondern über die Vorgabe von Zielen (Output) erfolgen und somit ein höheres Kostenbewusstsein fördern. Ebenso werden die nicht-zahlungswirksamen Rechnungsgrößen wie etwa Abschreibungen oder Rückstellungen sichtbar gemacht.

### **2.2 Vorteile des NKHR**

Zwar kann die Kameralistik weitaus mehr, als Zahlungsströme abbilden und den Haushaltsvollzug dokumentieren, sie kann weiterentwickelt werden, um auch andere Daten zu verarbeiten und anderen Rechnungszielen zu dienen (wie es im Rahmen der sog. „Erweiterten Kameralistik“ geschehen ist), jedoch liefert das NKHR weitaus mehr Ergebnisse als die Kameralistik, verbessert die Vorausset-

zungen für ein Controlling in der Verwaltung und überzeugt durch weitere Vorteile.

Im Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen besteht ein systematischer Verbund zwischen Finanzrechnung, Erfolgsrechnung (laufender Rechnung) und Bilanz (Bestandsrechnung). Dadurch wird das Kapital (Vermögen und Schulden) systematisch in das Rechnungswesen mit einbezogen, was vor allem im Hinblick auf das Ressourcenverbrauchskonzept einen Vorteil darstellt. [KGSt 1/1995, S. 12]

Der bedeutsamste materielle Vorteil der Doppik liegt darin, dass sie mit den Rechnungsgrößen und „Aufwendungen“ und „Erträge“ auf die Ermittlung des gesamten Ressourcenverbrauchs einer Periode (eines Haushaltsjahres) abzielt. Man spricht auch vom Ressourcenverbrauchskonzept. Zu dem Ressourcenverbrauch einer Periode gehören beispielsweise die Aufwendungen für die zukünftigen Pensionen der derzeit aktiven Beamten oder die Abschreibungen von Vermögensgegenständen. Durch den Vergleich von Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen ergibt sich am Jahresende ein betriebswirtschaftlich fundiertes Jahresergebnis. [KGSt 1/1995, S. 12]

Das Ressourcenverbrauchskonzept ist auf das Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit ausgerichtet, wonach jede Generation nur die Ressourcen verbrauchen soll, die sie selbst erwirtschaften kann. Der Verbrauch wird also durch entsprechende Abgaben ausgeglichen und die Substanz erhalten. Das von der „Vorgänger-Generation empfangene öffentliche Vermögen“ kann somit „uneingeschränkt der Nachfolgeneration übergeben“ werden. [Notheis et al. 2006, S. 24]

Durch die Einführung des NKHR ist die Beseitigung des bestehenden Dualismus der Rechnungssysteme und die Bildung eines Konzerns „Kommune“ möglich. In Teilbereichen der Verwaltung, wie beispielsweise Eigenbetrieben, Eigengesellschaften und Krankenhäusern, erfolgt die Buchführung schon längst auf Grundlage betriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte. Diese Tatsache erfordert für das bis-

herige Tagesgeschäft die Handhabung zweier völlig unterschiedlicher Rechnungssysteme, verbunden mit unterschiedlichen Softwarelösungen und der Notwendigkeit unterschiedlich ausgebildeten Personals. Diese Unterschiede müssen auch in Entscheidungsfindungsprozessen berücksichtigt werden. Das Bestehen unterschiedlicher Rechnungssysteme erschwert zudem die Vergleichbarkeit von Ergebnissen. [KGSt 1/1995, S. 12]

Durch eine Vereinheitlichung der Rechnungssysteme entsteht auch hinsichtlich der zum Einsatz kommenden Softwarelösungen ein Einsparpotential. Der Markt für Softwarelösungen ist breiter gefächert und vielseitiger, so dass durch den intensiveren Wettbewerb Kostensenkungen zu erwarten sind. [KGSt 1/1995, S. 13]

## **2.3 Grundzüge des NKHR**

### ***2.3.1 Die Drei-Komponenten-Rechnung***

Die Gesetzesentwürfe zum NKHR sehen für die baden-württembergischen Kommunen eine doppelte Buchführung vor. [Leitfaden Bilanzierung 2007, S. 24]

Die Grundstruktur des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens basiert auf den Komponenten

- Ergebnishaushalt / Ergebnisrechnung
- Finanzhaushalt / Finanzrechnung
- Vermögensrechnung / Bilanz.

Das folgende Schaubild verdeutlicht das Zusammenspiel der einzelnen Bestandteile:

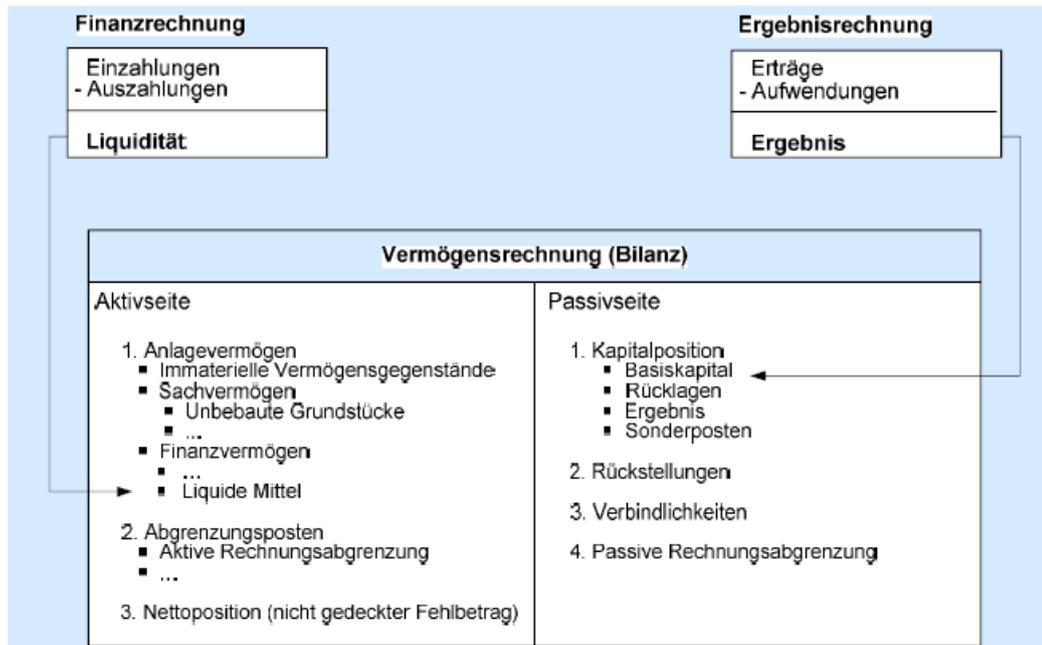


Abbildung 1: Drei-Komponenten Rechnung  
 Quelle: [Leitfaden Bilanzierung 2007, S. 26]

Einzelheiten zu den Komponenten können den folgenden Abschnitten entnommen werden.

### 2.3.2 Ergebnisplan und Ergebnisrechnung

Gemäß § 49 Abs. 1 GemHVO-E sind in der Ergebnisrechnung „die dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Aufwendungen und Erträge gegenüberzustellen“. [GemHVO-E 2007, § 49]

Die Ergebnisrechnung entspricht zwar der handelsrechtlichen Gewinn- und Verlustrechnung i.S.v. § 242 Abs. 2 des Handelsgesetzbuches (HGB), jedoch können die handelsrechtlichen Regelungen nicht vollständig analog auf die kommunale Finanzwirtschaft angewandt werden.

Zu beachten sind insbesondere die unterschiedlichen Ziele von Wirtschaft und Verwaltung. Während die Wirtschaft Gewinnmaximierung anstrebt, ist es Primäraufgabe der öffentlichen Verwaltung, ihre Aufgaben zu erfüllen.

Folglich kommt der Ergebnisrechnung eine andere Bedeutung als der Gewinn- und Verlustrechnung zu. Die Ergebnisrechnung hat in erster Linie die Aufgabe einer „Änderungsrechnung des Basiskapitals und nicht wie die kaufmännische Gewinn- und Verlustrechnung vorrangig einer Ermittlung eines finanziellen Erfolgs.“ [GemHVO-E 2007, S. 103]

### **2.3.3 Finanzplan und Finanzrechnung**

In der Finanzrechnung werden nach § 50 GemHVO-E die im Haushaltsjahr eingegangenen Einzahlungen und Auszahlungen (also der tatsächliche Geldfluss) abgebildet. [GemHVO-E 2007, § 50] Sie stellt somit eine Kapitalflussrechnung dar und spiegelt die „Investitions- und Kreditfinanzierungstätigkeit“ der Kommune wieder. [Notheis et al. 2006, S. 124]

Die Finanzrechnung nimmt einen hohen Stellenwert in der kommunalen Finanzwirtschaft ein. In ihr wird die gesamte Investitions- und Kreditfinanzierungstätigkeit abgebildet.

Die Abweichungsergebnisse zwischen Finanzplan und Finanzrechnung bieten wichtige Informationen über den Vollzug des Finanzhaushalts im Bereich der Investitionstätigkeit.

### **2.3.4 Die kommunale Bilanz**

Der aktuelle Entwurf einer Gemeindehaushaltsverordnung sieht in § 52 GemHVO-E eine Vermögensrechnung (Bilanz) vor.

Ziel der Bilanz ist es, einen Gesamtüberblick über die tatsächlich vorhandenen Vermögenswerte, Eigen- und Fremdkapital zu liefern. Sie kann somit als Voraussetzung für die Erfassung des gesamten Ressourcenverbrauchs einer Periode (z.B. Abschreibungen und Zinsen) gesehen werden. [KGSt 1/1995, S. 26]

Die kommunale Bilanz entspricht größtenteils der kaufmännischen, jedoch weist sie einige Besonderheiten auf. In der kommunalen Bilanz werden Schulden, Vermögen und als Saldo daraus die Position Eigenkapital ausgewiesen. Weiterhin können der kommunalen Bilanz Informationen über das Infrastrukturvermögen der Kommune, sowie über Pensionsrückstellungen für Beamte entnommen werden.

Auf der Aktivseite der Bilanz wird das Vermögen zum Bilanzstichtag (31.12.) aufgeführt. Auf der Passivseite der Bilanz findet eine Gegenüberstellung von Eigen- und Fremdkapital der Kommune statt.

Vereinfacht kann gesagt werden, dass die Aktivseite die Mittelverwendung und die Passivseite die Mittelherkunft darstellt. [GemHVO-E 2007, § 52 und S. 107 ff.]

Die genaue Gliederung der Bilanz ergibt sich aus § 52 Abs. 3 und 4 GemHVO-E. Hierbei haben die Kommunen die Möglichkeit, das Vermögen in realisierbares Vermögen und Verwaltungsvermögen aufzuteilen. „Verwaltungsvermögen ist dazu bestimmt, dauernd der Tätigkeit der Gemeinde zu dienen. Realisierbares Vermögen sind die nicht als Verwaltungsvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben eingesetzten Gegenstände und Beteiligungen.“ [GemHVO-E 2007, § 40 Abs. 5]

## 2.4 Der Haushaltsplan

Auch im Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen steht der Haushaltsplan im Mittelpunkt der kommunalen Finanzwirtschaft. [Notheis et al. 2006, S. 41] Neu ist die Orientierung an den erstellten Leistungen (Produkten) und die Darstellung des gesamten Ressourcenverbrauchs. Für die Erstellung des Haushaltsplanes ergeben sich daher gewisse Änderungen:

- Die Haushaltsstellen als klassische Planungsobjekte der Kameralistik werden im Bereich der Gliederung durch die sog. Produkte ersetzt.
- Die Haushaltsplanung wird umfassender, da ein Ergebnisplan, ein Finanzplan und Planwerte für Produkte und Kennzahlen festzulegen sind.
- Um die Abbildung des gesamten Ressourcenverbrauchs zu ermöglichen, müssen weitaus mehr Größen bei der Planung berücksichtigt werden, als dies bei der Kameralistik der Fall war. [NKHR Albstadt 2007, S. 17]

Eine gesetzliche Legaldefinition des Begriffs „Haushaltsplan“ existiert nicht. Sie kann aber folgendermaßen abgeleitet werden:

„Der Haushaltsplan ist die nach den Vorschriften der Gemeindeordnung vom Gemeinderat (Kreistag) in öffentlicher Sitzung festgesetzte, für die Haushaltswirtschaft der Kommune maßgebende Zusammenstellung aller im Rahmen der Aufgabenerfüllung erwarteten Ressourcenzuwächse und erforderlichen Ressourcenverbräuche sowie der ergebnis- und vermögenswirksamen Einzahlungen und Auszahlungen einschließlich eingegangener Verpflichtungen zu Lasten künftiger Haushaltsjahre.“ [Notheis et al. 2006, S. 41]

Der Haushaltsplan stellt somit den Hauptkontrakt zwischen Politik und Verwaltung dar, in dem die von der Kommune angestrebten Ziele festgelegt und fixiert werden.

### **2.4.1 Gesamthaushalt**

Die bisherige Trennung des Haushalts in einen Plan für die laufende Verwaltungstätigkeit und einen Plan für die Investitionstätigkeit bleibt auch im Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen erhalten. Sie erfolgt durch den Ergebnis- und Finanzhaushalt. [GemHVO-E 2007, S.63]

Hauptbestandteile des Gesamthaushalts sind der Gesamtergebnis und -finanzhaushalt. Weiterhin enthält er eine Übersicht über die Erträge und Aufwendungen bzw. der Einzahlungen und Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen von Ergebnis- und Finanzhaushalt. [Notheis et al. 2006, S. 43]

### **2.4.2 Ergebnishaushalt**

Der Ergebnishaushalt enthält nach § 2 Abs. 1 GemHVO-E die ressourcenorientierte Darstellung der ordentlichen Erträge und Aufwendungen und die Fehlbetragsabdeckung. Sie ersetzen die bisherige, zahlungsorientierte Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben im Verwaltungshaushalt.

§ 2 GemHVO-E enthält eine Mindestgliederung des Ergebnishaushalts, die in Abhängigkeit der örtlichen Gegebenheiten angepasst und verfeinert werden kann. [GemHVO-E 2007, S. 64]

Die im Ergebnishaushalt ausgewiesenen Summen werden im ordentlichen Ergebnis und im Sonderergebnis saldiert und getrennt ausgewiesen. Der Saldo aus ordentlichem Ergebnis und Sonderergebnis ist das Gesamtergebnis. Der getrennten Ausweisung liegt der Gedanke der intergenerativen Gerechtigkeit zugrunde, welcher aufgrund der problematischen Abgrenzung der Generationen zum

Grundsatz der „interperiodischen Gerechtigkeit“ weiterentwickelt wurde. [GemHVO-E 2007, S. 64]

Der Zeitpunkt der Kassenwirksamkeit ist demnach für die Veranschlagung im Ergebnishaushalt nicht maßgeblich. Entscheidend ist der Zeitpunkt, in dem durch das kommunale Produkt ein Aufwand oder Ertrag tatsächlich entsteht. [Notheis et al. 2006, S. 44]

Dies erfordert eine periodenbezogene Erwirtschaftung der Aufwendungen. Sie ist auf das ordentliche Ergebnis beschränkt, da das außerordentliche Ergebnis von vielen unvorhersehbaren und periodenübergreifenden Größen beeinflusst wird. Dies geht auch aus § 2 Abs. 2 GemHVO-E hervor; dieser lautet:

„Unter den Posten „außerordentliche Erträge“ und „außerordentliche Aufwendungen“ sind die nicht der Rechnungsperiode zuzuordnenden (periodenfremden), regelmäßig und unregelmäßig anfallenden Erträge und Aufwendungen, insbesondere Gewinne und Verluste aus Vermögensveräußerung, auszuweisen.“ [GemHVO-E 2007, § 2]

### **2.4.3 Finanzhaushalt**

Der Finanzhaushalt enthält die veranschlagten, voraussichtlich eingehenden, Einzahlungen und zu leistenden Auszahlungen. Entscheidend ist die Kassenwirksamkeit, nicht der Zeitpunkt der Entstehung der Ursache für die Zahlung.

Neben den ergebniswirksamen Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (vergleichbar mit dem bisherigen Verwaltungshaushalt) enthält der Finanzhaushalt die Einzahlungen und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (die bisher im Vermögenshaushalt veranschlagt wurden). [Notheis et al. 2006, S. 52]

Unter Auszahlungen und Einzahlungen versteht man gem. § 61 Nr. 2 bzw. Nr. 8 GemHVO-E „Barzahlungen und bargeldlose Zahlungen, die die liquiden Mittel verändern“. [GemHVO-E 2007, § 61]

Der Finanzhaushalt ist Ermächtigung für die Leistung von Auszahlungen für Investitionen, wie es bisher der Vermögenshaushalt war. Da im Finanzhaushalt sämtliche Bewegungen an liquiden Mitteln dokumentiert sind, ermöglicht er einen realistischen Blick auf die tatsächliche Lage der liquiden Mittel einer Kommune. [Notheis et al. 2006, S. 53]

#### **2.4.4 Produkte**

Die Kameralistik gibt der Verwaltung durch die Bereitstellung (Input) von Ausgabeansätzen (Ressourcen) einen ungeheuren Handlungsspielraum, der demokratisch nur schwer gerechtfertigt werden kann. Es fehlt an konkreten Vorgaben und Zielen (Output), die mit den bereitgestellten Ressourcen erreicht werden sollen. Die KGSt spricht in einem Bericht aus dem Jahre 1993 in diesem Zusammenhang sogar von einem „Konstruktionsmangel der heutigen Verwaltung“. Die Größe, mit der die Verbindung zwischen Input und Output hergestellt wird, ist das „Produkt“. [KGSt 5/1995, S.20]

Ein Produkt ist gem. § 69 Nr. 29 GemHVO-E eine „Leistung oder Gruppe von Leistungen, die für Stellen außerhalb der Verwaltung erbracht werden.“ [GemHVO-E 2007, § 69].

Bei der Bildung von Produkten empfiehlt die KGSt, sich primär an ganzheitlich hergestellten Verwaltungsleistungen aus Sicht des Bürgers als Nachfrager zu orientieren. Organisatorische Gesichtspunkte und Wünsche der Verwaltung sollen nur nachrangig Einfluss nehmen. [KGSt 5/1993, S. 21]

Der Entwurf der Gemeindehaushaltsverordnung auf doppischer Basis lässt den Kommunen hier einen weiteren Entscheidungsspielraum. § 4 Abs. 1 GemHVO-E sieht eine Gliederung des Gesamthaushalts in Teilhaushalte vor. Diese Teilhaushalte können „nach den vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert gebildet werden.“ [GemHVO-E 2007, § 4]

Durch die Regelung des § 145 Nr. 2 GemO-E wird das Innenministerium ermächtigt, „verbindliche Muster (...) insbesondere für die Beschreibung und Gliederung der Produktbereiche und Produktgruppen sowie die Gruppierung für den Haushaltsplan und den Finanzplan“ bekanntzugeben. [GemO BW 2007, § 145]

Für die Umsetzung des NKHR in die Praxis wurde vom Innenministerium Baden-Württemberg ein Kommunaler Produktplan herausgegeben. „Durch den Produktrahmenplan soll eine durchgängige und einheitliche Beschreibung aller kommunalen Dienstleistungen erzielt und somit die angestrebte Vergleichbarkeit der Haushalte tatsächlich erreicht werden.“ [Produktplan BW 2006, S. 11]

Eine Untergliederung ist daher bis auf Ebene der Produktgruppen verbindlich, eine tiefergehende Gliederung entsprechend der örtlichen Gegebenheiten obliegt weitestgehend dem Ermessen der Kommune. Ausnahmen hiervon stellen finanzstatistische Erfordernisse dar, die teilweise eine tiefere Gliederung vorschreiben.

Beispiel:

<b>Produktbereich</b>	<b>11</b>	<b>Innere Verwaltung</b>
<b>Produktgruppe</b>	<b>11.22</b>	<b>Finanzverwaltung, Kasse</b>
Produkt	11.22.08	Abwicklung von Geld- und Sachspenden
Schlüsselprodukt	11.22.08.01	Geldspenden für Schulen
Schlüsselprodukt	11.22.08.02	Geldspenden für Kindergärten
Schlüsselprodukt	11.22.08.03	Geldspenden ohne Zweckbindung

[NKHR Albstadt 2007, S. 24]

## 2.4.5 Kosten- und Leistungsrechnung

Der Entwurf der neuen Gemeindehaushaltsverordnung sieht die Etablierung einer Kosten- und Leistungsrechnung in der Verwaltung vor. Sie soll „Grundlage der Verwaltungssteuerung“ sein und zur „Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung“ dienen. [GemHVO-E 2007, § 14]

Wie tief die Kosten- und Leistungsrechnung in den Kommunen greift, bleibt deren Ermessen überlassen. In der Begründung zum Gesetzesentwurf sieht das Innenministerium Baden-Württemberg eine Kostenstellenrechnung vor. Eine Kostenträger- und Kostenartenrechnung sowie die Leistungsrechnung sind nicht obligatorisch. [GemHVO-E 2007, S. 75 f.]

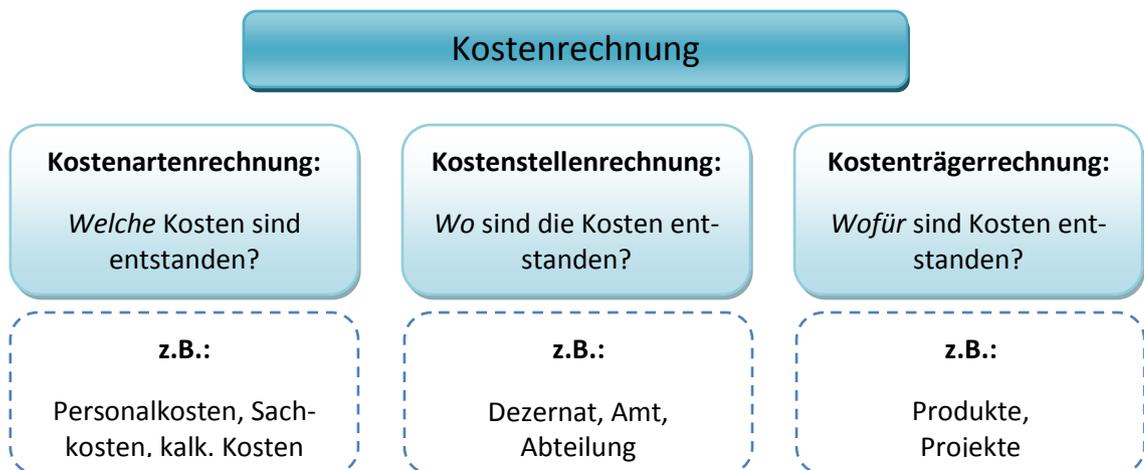


Abbildung 2: Kostenrechnung.  
Quelle: eigene Darstellung

### 2.4.6 Kennzahlen

Nach § 4 Abs. 2 GemHVO-E sind in den Teilhaushalten zu den einzelnen Produktgruppen (s.o.) auch Kennzahlen zur Ausweisung des Grades der Zielerreichung zu definieren. Von dem Verfasser zahlreicher Literatur zum Thema Management stammt das Zitat „If you can't measure it, you can't manage it.“ (Was nicht gemessen werden kann, kann nicht gesteuert werden.)<sup>1</sup>

Dieser Kerngedanke findet sich auch im Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen wieder. In der Begründung zum Entwurf der Gemeindehaushaltsverordnung werden die Kennzahlen, neben den vereinbarten Leistungszielen, als Voraussetzung für eine ergebnisorientierte Steuerung bewertet. [GemHVO-E 2007, S. 68]

## 2.5 Die Haushaltssatzung

Die Haushaltssatzung stellt zwar wie jede andere Gemeindegatsatzung Ortsrecht dar, jedoch weist sie einige Besonderheiten auf. Diese liegen insbesondere im Verfahren des Zustandekommens, der Gültigkeit für ein Haushaltsjahr und dem, ggf. rückwirkenden, Inkrafttreten. [Notheis et al. 2006, S. 35]

Die Haushaltssatzung enthält nach § 79 Abs. 2 GemO-E die Festsetzungen

- des Ergebnishaushalts
- des Finanzhaushalts<sup>2</sup>
- des Gesamtbetrags der Kreditermächtigungen
- des Gesamtbetrags der Verpflichtungsermächtigungen

---

<sup>1</sup> Weitere Informationen zu Kennzahlen, insbesondere zu Arten und Einsatzmöglichkeiten sind unter <http://www.4managers.de/themen/kennzahlen/> (abgerufen am 07.02.2008) verfügbar.

<sup>2</sup> Detailliertere Angaben über die auszuweisenden Beträge in Ergebnis- und Finanzhaushalt können § 79 Abs. 2 des Arbeitsentwurfs der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg [GemO BW 2007] entnommen werden.

- des Höchstbetrages der Kassenkredite
- der Steuersätze. [GemO BW 2007, § 79]

Die Haushaltssatzung ist vom Gemeinderat in öffentlicher Sitzung zu beraten und zu beschließen; sowie der Rechtsaufsichtsbehörde zur Bestätigung der Rechtmäßigkeit vorzulegen. Anschließend erfolgen eine öffentliche Bekanntmachung (entsprechend der gemeindlichen Satzung über die Form der öffentlichen Bekanntmachung) und die öffentliche Auslegung für sieben Tage. Nach Ablauf dieser Frist ist die Haushaltssatzung mit Haushaltsplan verbindliche Grundlage für die Haushaltsbewirtschaftung der Gemeinde. [GemO BW 2007, § 81; Notheis et al. 2006, S. 39]

## 2.6 Haushaltsausgleich

Der Haushaltsausgleich ist in § 24 GemHVO-E geregelt. Den ordentlichen Aufwendungen und eventuellen Fehlbeträgen aus Vorjahren sind demnach grundsätzlich ordentliche Erträge in entsprechender Höhe gegenüberzustellen. [GemO BW 2007, § 80 Abs. 2]

Folglich sind Aufwendungen wie Abschreibungen und Rückstellungen nicht nur im Haushaltsplan auszuweisen, sondern auch durch Erträge zu erwirtschaften. [Notheis et al. 2006, S. 75 f.]

Dem Wortlaut des Gesetzestexts ist zu entnehmen, dass sich der Grundsatz der Ausgleichspflicht nur auf ordentliche Erträge und Aufwendungen bezieht, nicht aber auf außerordentliche. Hintergrund dieser Regelung ist die Tatsache, dass Informationen über eventuell anfallende außerordentliche Aufwendungen bei Aufstellung des Haushaltsplanes noch nicht vorliegen.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Vgl. zu den außerordentlichen Aufwendungen auch <http://www.wirtschaftslexikon24.net/d/ausserordentliche-aufwendungen/ausserordentliche-aufwendungen.htm> (abgerufen am 09.02.2008) analog.

Wenn der Ausgleich der Aufwendungen durch Erträge des Haushaltsjahres nicht zu schaffen ist, sieht § 24 GemHVO-E die folgenden weiteren Schritte zum Ausgleich vor:

- 1) Entnahme aus Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses
- 2) Ausschöpfung aller Spar- und Ertragsmöglichkeiten
- 3) Verrechnung mit außerordentlichen Erträgen und Mitteln der Rücklage aus Überschüssen des Sonderergebnisses
- 4) Veranschlagung einer globalen Minderausgabe<sup>4</sup>
- 5) Vortrag der Fehlbeträge auf längstens drei Haushaltsjahre
- 6) Vortrag auf weitere Haushaltsjahre, Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts.

## 2.7 Jahresabschluss

Die Gemeinden haben nach § 95 GemO-E zum Ende eines Haushaltsjahres einen Jahresabschluss nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung<sup>5</sup> anzufertigen. Er enthält sämtliche Vermögensgegenstände, Schulden, Rechnungsabgrenzungsposten, Erträge, Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen und soll die „tatsächliche Vermögens- und Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde darzustellen.“ [GemO BW 2007, § 95 Abs. 1]

Die Bestandteile des Jahresabschlusses sind nach § 95 Abs. 2 GemO-E

- die Ergebnisrechnung
- die Finanzrechnung und
- die Vermögensrechnung (Bilanz). Siehe hierzu auch Kap. 2.3.1 bis 2.3.4.

---

<sup>4</sup> Die globale Minderausgabe geschieht durch eine „pauschale Kürzung von Aufwendungen bis zu einem Betrag von 1 % der Summe der Aufwendungen unter Angabe der zu kürzenden Teilhaushalte“. [GemHVO-E 2007, § 24 Abs. 1]

<sup>5</sup> Eine Übersicht über die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung ist unter <http://www.wiwi4u.de/Grunds%E4tze%20ordnungsgem%E4%DFer%20Buchf%FChrung.pdf> (abgerufen am 09.02.2008) verfügbar.

## **3 Projektmanagement: Einführung des NKHR in Albstadt**

### **3.1 Gestaltung der Umstellung als Projekt**

Die Umstellung von der Kameralistik auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen stellt eine große Herausforderung für die umsetzende Organisation dar. Der Einsatz der Methoden des Projektmanagements macht jedoch nur dann Sinn, wenn es sich beim geplanten Vorhaben auch tatsächlich um ein Projekt handelt.

Der erste Schritt der getan werden muss ist daher die Überprüfung, ob die Einführung des NKHR in der Kommune eine Projekt- oder Routineaufgabe darstellt. Auf den ersten Blick scheint der Begriff des Projektes selbsterklärend und unproblematisch zu sein. Die (tatsächlichen) Merkmale eines Projekts liegen jedoch nicht nur in der Bezeichnung als solches.

Die DIN 69901 aus dem Jahre 1987 regelt Begriffe im Projektmanagement. Der Bezeichnung „Projekt“ in dieser Arbeit wird diese Definition zugrunde gelegt. Demnach ist ein Projekt durch die „Einmaligkeit der Bedingungen in ihrer Gesamtheit“ charakterisiert. [Süß et al. 2002, S. 2]

Zu den Bedingungen zählen unter anderem

- die Zielvorgabe,
- eine Begrenzung von Zeit, finanzieller und personeller Ressourcen,
- eine Abgrenzung zu anderen Aufgaben (insb. Routineaufgaben) und
- eine projektspezifische, zeitlich begrenzte Neuorganisation von Prozessen, Aufgaben und Zuständigkeiten. [Süß et al. 2002, S. 2; Ewert et al. 2001, S. 12]

Eine umfassende Analyse der in der Literatur verwendeten Definitionen findet sich bei Madauss (2000). Das am häufigsten auftretende Merkmal des Begriffs „Projekt“ ist demnach die zeitliche Befristung bzw. der klare Anfangs- und Endzeitpunkt, gefolgt von der eindeutigen Aufgabenstellung, Verantwortung und Zielsetzung und der Einmaligkeit des Vorhabens. [Madauss 2000, S. 519 ff.]

Der aktuelle Entwurf der Gemeindehaushaltsverordnung auf doppischer Basis sieht in § 64 Abs. 2 Satz 1 GemHVO-E eine Anwendung des NKHR ab dem Haushaltsjahr 2016 vor. [GemHVO-E 2007, § 64]

Die zeitliche Befristung für die Umsetzung ist daher kraft Gesetzes gegeben und kann von den Betroffenen nicht beliebig verzögert werden.

Weiterhin enthält der Entwurf der Gemeindehaushaltsverordnung Regelungen über die Aufgabenstellungen und Zielsetzungen zur Einführung des NKHR. Exemplarisch seien hier die Vermögensbewertung, die Erstellung einer Eröffnungsbilanz und die Entwicklung von Produkten, Zielen und Kennzahlen genannt.

Das Merkmal der Einmaligkeit ist bei der Reform des Gemeindehaushaltsrechts zweifelsohne gegeben. In der Begründung zum Entwurf der Gemeindehaushaltsverordnung wird von der „Schaffung eines neuen, leistungsfähigen und zukunfts-sicheren kommunalen Haushaltsrechts“ gesprochen, das „grundlegend neu gestaltet“ wird. [GemHVO-E 2007, S. 61]

Aufgrund der obigen Ausführungen kann festgehalten werden, dass die Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) alle Merkmale eines Projektes erfüllt. Aus dieser Tatsache ergeben sich Konsequenzen wie beispielsweise die Notwendigkeit einer Projektorganisation und die Anwendung von „Methoden und Techniken des Projektmanagements“. [Süß et al. 2002, S. 6]

Als Projektmanagement wird die „Gesamtheit von Führungsaufgaben, -organisation, -techniken und -mittel für die Abwicklung eines Projekts“ verstanden. [Süß et al. 2002, S. 10]

### 3.2 Projektplanung: Vorarbeit für einen erfolgreichen Start

Bevor mit der Projektarbeit - und somit mit der Umsetzung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens - begonnen werden kann, sind zahlreiche Vorüberlegungen anzustellen.

Hierbei gilt es, die Anforderungen des Projektes systematisch zu erarbeiten und die Projektorganisation entsprechend zu gestalten. Bei der Projektplanung wird definiert,

- welche Tätigkeiten
- von wem (Personen, Ämter, Gruppen,...)
- in welcher Zeit
- mit welchen Ressourcen (Finanz- und Sachmittel)

erledigt werden müssen, um die Projektaufgaben zu bearbeiten. Inhaltliche Arbeit ist nicht Teil der Projektplanung, sie erfolgt erst später. Die Projektplanung ist aufgrund ihrer prognostischen Eigenschaft immer gewissen Schwankungen unterworfen und kann nicht als absolut bezeichnet werden. Sie kann im Verlauf des Projekts aber angepasst und präzisiert werden. [Ewert et al. 2001, S. 26 und 102]

Für eine ganzheitliche Betrachtung und Führung eines Projektes hat sich der Begriff des systemischen Projektmanagements etabliert. Hierunter wird -im Gegensatz zum linearen Ansatz- nicht eine starre Ursachen-Wirkungs-Kette, sondern ein komplexes System an Einflussfaktoren auf den Projekterfolg, auf eventuelle Risiken und den Verlauf vorausgesetzt. [Süß et al. 2002, S. 18]

Im Rahmen dieser Arbeit wird grundsätzlich vom systemischen Ansatz ausgegangen, auch wenn dieser nicht immer explizit erwähnt wird.

### 3.2.1 Projektlebenszyklus / Phasenmodell

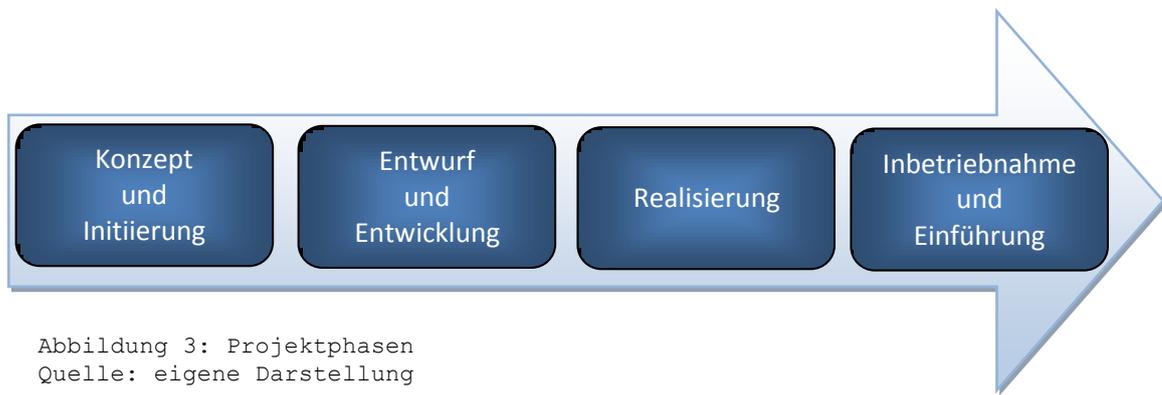
*„Als ich den Begriff Projektlebenszyklus zum ersten Mal hörte, kam er mir ein wenig merkwürdig vor, weil ich ihn bis dahin nur im Zusammenhang mit Kaulquappen und Schmetterlingen gehört hatte! [...]“ [Burke 2004, S. 37]*

Projekte werden von Fachleuten immer wieder einem Phasenmodell untergeordnet, bzw. in Einzelphasen untergliedert. Die Anzahl der Phasen variiert dabei leicht. Im Modell stellen die Phasen klar abgrenzbare Zeiträume dar. [Madauss 2000, S. 68 f.]

Bei der praktischen Umsetzung zeigt sich allerdings häufig, dass es zu Überschneidungen der einzelnen Phasen kommt oder dass ein bestimmtes Ereignis das Projekt in eine frühere Phase zurückversetzt. [Süß et al. 2002, S. 25 f.; Madauss 2000, S. 77]

In der Fachliteratur finden sich Phasenmodelle zu den verschiedensten Industriebranchen; so beschreibt Madauss (2000) unter anderem das Phasenkonzept der NASA, ein Konzept für die Bauindustrie sowie ein Modell des US-Verteidigungsministeriums. Jedes einzelne dieser Konzepte berücksichtigt die individuellen Besonderheiten des jeweiligen Zweiges oder Arbeitsgebiets. [Madauss 2000, S. 68 - 76]

Es gilt nun also, ein Modell zu finden, das auf Projekte in der öffentlichen Verwaltung angewandt werden kann. Unabhängig von den Besonderheiten jeder einzelnen kommunalen Verwaltung, wird jedes Projekt die folgenden vier Phasen durchlaufen:



Die Phase des Konzepts und der Initiierung dient der Bedarfsermittlung. Es wird festgestellt, was das Ziel des Projektes sein soll und ob dieses Ziel erreichbar ist. Es werden die grundlegenden Anforderungen an das Ergebnis definiert, was den Initiatoren einen sehr großen Gestaltungsspielraum einräumt. Allerdings sind die Rahmenbedingungen, Einzelheiten usw. des Projektes eine in dieser Phase meist noch unbekannte Größe. In dieser Phase werden ggf. existierende Alternativen und Möglichkeiten verglichen und miteinander abgewogen.

In der zweiten Phase wird die zuvor gewählte Alternative durchgeplant und das Projekt strukturiert. Weiterhin gilt es, die benötigten Ressourcen (Personal, Budgets etc.) und die voraussichtlich beanspruchte Zeit abzuschätzen und zu organisieren.

Die Realisierungsphase, auch Ausführungs- und Steuerungsphase genannt, nimmt den größten Teil der Zeit in Anspruch. Das Projekt wird entsprechend der vorangegangenen Planungen umgesetzt. Ziel ist es, die Planung der zweiten Phase mit der Realisierung in Einklang zu halten. Kommt es zu bedeutenden Abweichungen, kann es erforderlich sein, die Planung entsprechend der neuen Rahmenbedingungen anzupassen. Eine Überschneidung der Projektphasen oder eine Zurückversetzung (s.o.) ist zwischen der zweiten und dritten Phase am wahrscheinlichsten.

In der vierten Phase, auch Abschlussphase genannt, wird das Projekt beendet. Auch wenn sich das Ende eines Projektes scheinbar ohne weiteres Zutun ein-

stellt, ist die Bedeutung eines geregelten Abschlusses nicht zu unterschätzen. Einer organisierten Beendigung und Zusammenfassung der Arbeitsergebnisse sind viele Erfahrungen, die für künftige Projekte und Vorhaben genutzt werden können, zu verdanken. Mit Übergabe der Arbeitsergebnisse an den Auftraggeber ist die Projektarbeit beendet.

[Süß et al. 2002, S. 26 f.; Burke 2004, S. 38 f.]

„ [...] Bei näherer Betrachtung wird jedoch deutlich, dass alle Projekte von der Initiierung bis zum Abschluss ähnliche Stadien durchlaufen. Und weil diese Stadien miteinander verbunden sind und aufeinander aufbauen, ist es durchaus sinnvoll von dem Lebenszyklus eines Projektes zu sprechen.“ [Burke 2004, S. 37]

Der Grundgedanke des Phasenmodells, nämlich die Aufteilung einer Aufgabe in einzelne Einheiten, kann nach Burke (2004) auch auf den Projektlebenszyklus angewandt werden. Danach kann jede einzelne Phase wie ein eigenständiges Projekt unterteilt und abgearbeitet werden.

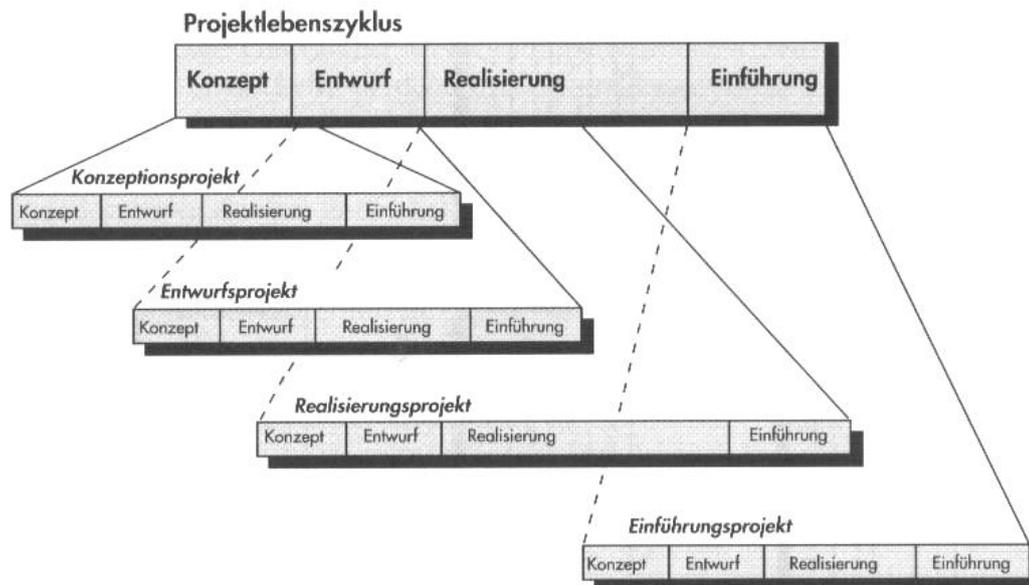


Abbildung 4: Detaillierter Projektlebenszyklus  
Quelle: Burke 2004, S. 47

### 3.2.2 Organisationsprinzipien: Von der Hierarchie zum Team

Um die Aufgabenerledigung innerhalb eines Projektes zu gewährleisten, ist es oftmals erforderlich, die in der öffentlichen Verwaltung gewohnten Organisationsstrukturen zu durchbrechen und eine neue Projektorganisation zu etablieren, die eine optimierte Zusammenarbeit ermöglicht. [Ewert et al. 2001, S. 15]

Neben den Anforderungen des Projekts sind beim Aufbau der Projektorganisation auch die Bedürfnisse der einzelnen Mitarbeiter und des Teams<sup>6</sup> im gesamten zu berücksichtigen. Durch die Organisationsstruktur wird jedoch nicht nur das Verhältnis zwischen den beteiligten Personen definiert. Es werden auch „Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen“ bestimmt. [Burke 2004, S. 359 f.]

„TEAM - Toll ein anderer macht's.“ Aussagen wie diese unterstellen der Teamarbeit einen Mangel an Effektivität und Effizienz. Tatsächlich liefert Teamarbeit aber eine Vielzahl erfolgsversprechender Faktoren, die der amerikanische Schriftsteller John R. Katzenbach in einer Studie untersucht hat.

Seine Ergebnisse zeigten, dass in Teams Einsatzbereitschaft und Engagement sehr hoch sind und somit große Arbeitsleistungen erzielt werden können. Im Vergleich zur hierarchischen Organisation weisen Teams eine weitaus höhere Flexibilität, Identifikation mit der Aufgabe, Kommunikation und Motivation aus. [Bohinc 2006, S. 94 f.]

Dies bedeutet aber nicht, dass in einem Team keine Hierarchie herrschen darf. Vielmehr ist es für den Erfolg eines Teams überaus wichtig, dass dieses von Anfang an gesteuert wird und dass Beiträge von Mitgliedern bewertet und in das Gesamtgefüge der Teamarbeit eingeordnet werden. [Bohinc 2006, S. 98]

---

<sup>6</sup> Ein Team ist eine Gruppe von Personen aus verschiedenen Fachbereichen der Verwaltung, der die Koordinierung fachübergreifender Daueraufgaben übertragen wird. [KGSt OM1 1999, S. 4-57] Der Begriff der Daueraufgabe ist nicht mit dem der Routineaufgabe gleichzusetzen. Jedoch erfordert auch Projektarbeit eine gewisse (meist klar abgesteckte) Dauerhaftigkeit.

In welchen Formen die Teamarbeit organisiert und wie der hierarchische Aufbau der Projektgruppe strukturiert werden kann, wird in den folgenden Abschnitten erläutert. **Die erläuterten Modelle müssen nicht starr umgesetzt werden; jede Kommune kann und sollte die für sie zweckmäßigste Projektorganisation selbst entwickeln.**

### 3.2.2.1 *Linienorganisation*

Die Linienorganisation ist die in der Verwaltung gängigste Organisationsform. Sie zeichnet sich durch eine stark ausgeprägte Hierarchie und sehr klare Kommunikationswege aus. [KGSt OM1 1999, S. 4-50]

Man unterscheidet dabei die Ein-Linien- und die Mehrlinienorganisation. Beide Formen können Grundlage für den Aufbau einer Projektorganisation sein; eine Eingliederung des Projekts in die bestehende Hierarchie ist mit Hilfe dieser Modelle nur schwer möglich.

Bei der Ein-Linienorganisation kann eine untergeordnete Organisationseinheit immer nur von einer übergeordneten Einheit Weisungen erhalten. Dieses von Fayol entwickelte Prinzip war ursprünglich nur für den Bereich der Verwaltung konzipiert und wurde später um die sogenannte Fayol-Brücke erweitert, die den Dienstweg abkürzen und somit Prozesse beschleunigen soll. [Bühner 1989, S. 96 f.]

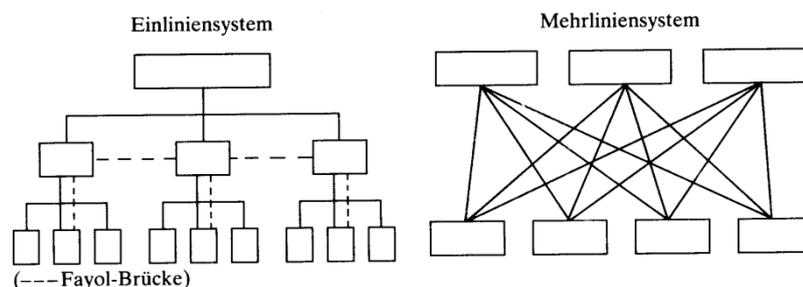


Abbildung 5: Linienorganisation  
Quelle: Bühner 1989, S. 97

Das von Taylor entwickelte Mehrliniensystem, auch „Funktionale Organisation“ genannt, sieht hingegen eine Unterstellung unter mindestens zwei Einheiten vor. Hierbei kommt es zu einer Mehrfachunterstellung der untergeordneten Einheit. [Bühner 1989, S. 96; KGSt OM1 1999, S. 4-53]

Die Vor- und Nachteile der beiden Organisationsformen werden in der folgenden Übersicht dargestellt.

	Ein-Linienorganisation	Mehrlinienorganisation
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Klare Regelung von Hierarchien</li> <li>○ Transparenz / Überschaubarkeit</li> <li>○ Einfachere Koordination &amp; Kontrolle</li> <li>○ Sicherheit bei Vorgesetzten und Unterstellten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Spezialisierung der Führung</li> <li>○ Direktere Weisungs- und Informationswege</li> <li>○ Entbürokratisierung</li> </ul>
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Hoher Koordinationsaufwand bei der übergeordneten Stelle, Gefahr der Überlastung der Leitung</li> <li>○ Lange Kommunikationswege</li> <li>○ Informationsfilterung</li> <li>○ Personale Abhängigkeit</li> <li>○ Gefahr der Bürokratisierung</li> <li>○ Horizontale Kommunikation schwierig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Abgrenzung von Zuständigkeit und Verantwortung der Führung</li> <li>○ Gefahr der Kompetenzüberschreitungen</li> <li>○ Fehlender Blick für das Gesamte</li> <li>○ Unklarheit der untergeordneten Stellen durch Mehrfachunterstellung</li> </ul>

Abbildung 6: Vor- und Nachteile der Linienorganisation  
 Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Bühner 1989, S. 97 und KGSt OM1 1999, S. 4-51 ff.

Beim Vergleich der beiden Organisationsformen ist zu beachten, dass beide Modelle einen Extremfall darstellen und für die praktische Anwendung eine Mischform bzw. Kombination besser geeignet ist. [Bühner 1989, S. 98]

### 3.2.2.2 Stab-Linien-Organisation

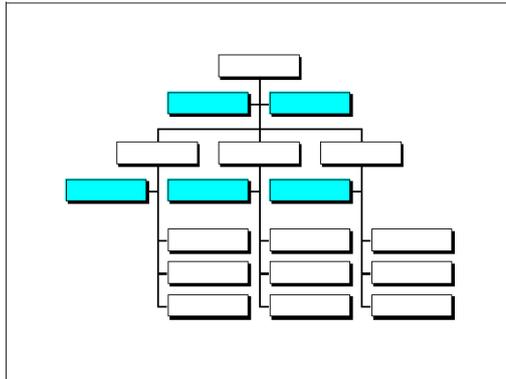


Abbildung 7:  
Stab-Linien-Organisation  
Quelle: KGSt OM1 1999, S. 4-52

Bei der Stab-Linien-Organisation werden bestimmte Linienstellen durch einen Stab unterstützt. Aufgabe der Stäbe ist es, die Qualität und Quantität der Entscheidungen der Linienstellen zu erhöhen. Die Stäbe können dabei auch eine rein beratende Funktion ohne Entscheidungskompetenz haben. Klassisches Beispiel für eine Stabstelle ist die

Stelle eines persönlichen Referenten. Die Stabstelle kann auch von mehreren Personen besetzt sein, wie es etwa bei den zur Umsetzung der Verwaltungsreform eingerichteten „Zentralen Services“ der Fall ist. [KGSt OM1 1999, S. 4-51 f.; Bühner 1989, S. 104]

Die Vor- und Nachteile einer Stab-Linien-Organisation werden im folgenden Schaubild dargestellt.

	<b>Stab-Linien-Organisation</b>
<b>Vorteile</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Entlastung der Linieninstanzen (v.a. Führungskräfte) ohne Einschränkung der Entscheidungskompetenzen</li><li>○ Vorhandensein von Expertenwissen, dadurch fundierte Entscheidungsvorbereitung, Spezialisierung der Stäbe</li><li>○ Klare Hierarchie (vgl. Ein-Linienorganisation)</li><li>○ Klare Kompetenzabgrenzung der Stäbe untereinander</li></ul>
<b>Nachteile</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Soziale Konflikte zwischen Stab und Linie, Akzeptanz der Stabstelle</li><li>○ Arbeit der Stäbe wird den Linienstellen zugerechnet, mangelnde Anerkennung</li><li>○ Gefahr der Manipulation des Entscheidungsfindungsprozesses durch gefilterte Informationsweitergabe</li><li>○ Starke, einflussreiche Stellung der Stäbe, jedoch ohne Verantwortung für das eigene Handeln</li></ul>

Abbildung 8: Vor- und Nachteile der Stab-Linien-Organisation

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Bühner 1989, S. 104 f.; KGSt OM1 1999, S. 4-52 f.

### 3.2.2.3 Matrixorganisation

Die Matrixorganisation stellt eine besondere Form der Mehrlinienorganisation (s.o.) dar. Eine Stelle ist dabei auch mehreren Leitungsstellen untergeordnet. Die Leitungsstellen zeichnen sich sowohl durch hierarchische Faktoren als auch durch fachliche Qualifikation aus und gliedern sich meist in verrichtungs- und objektbezogene Funktionen. Wichtig ist die Gleichstellung der Leitungsstellen; sie arbeiten nicht also Konkurrenten gegeneinander sondern kooperieren in einem Führungsteam [KGSt OM1 1999, S. 4-54 f.]

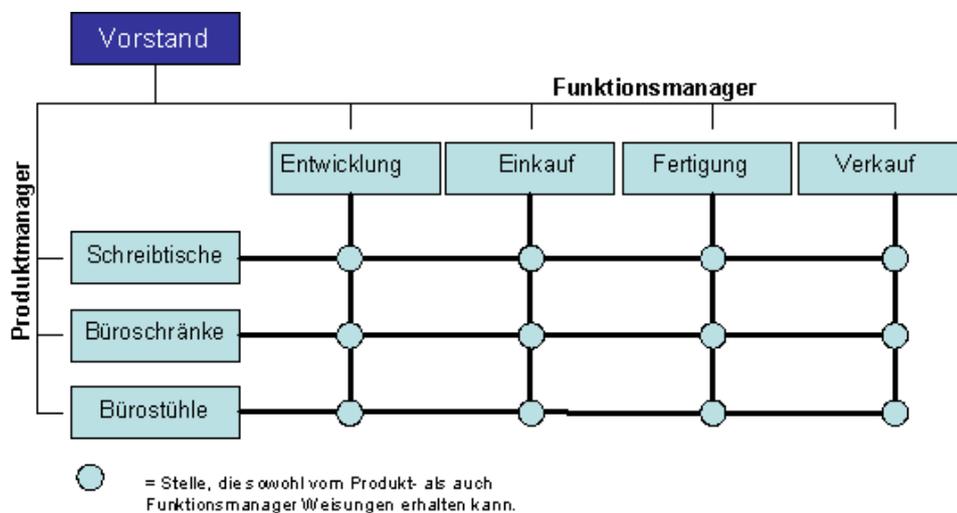


Abbildung 9: Matrixorganisation  
 Quelle: <http://www.teialehrbuch.de/Kostenlose-Kurse/Technologiemanagement/22943-Matrixorganisation.html>, abgerufen am 19.02.2008

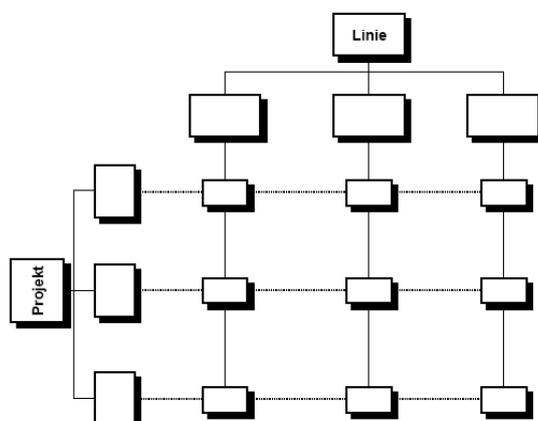


Abbildung 10: Projekt-Matrix-Organisation  
 Quelle: KGSt OM1 1999, S. 4-61

Angewandt auf das Projektmanagement bedeutet dies, dass der Projektleitung für die Projektarbeit Mitarbeiter aus der Hierarchie heraus zugeordnet werden. Die Projektleitung hat gegenüber dem Projektteam Entscheidungs-

und Weisungsbefugnisse. Findet die Projektarbeit nur teilweise statt, kann es von Vorteil sein, Absprachen zwischen Linienvorgesetztem und Projektleitung über den Umfang der Inanspruchnahme zu treffen. [Ewert et al. 2001, S. 73]

Die Verantwortung über den Projekterfolg obliegt hierbei der Projektleitung, die Umsetzung und Durchführung den Fachabteilungen.

Auch die Matrixorganisation hat Vor- und Nachteile:

	Matrixorganisation
<b>Vorteile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Stärkere Ausrichtung auf die Anforderungen des Projekts</li> <li>○ Entscheidungen werden im (Führungs-)Team getroffen</li> <li>○ Vielfältigere Kommunikation</li> <li>○ Förderung der Zusammenarbeit zwischen Linie und Projekt</li> </ul>
<b>Nachteile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Reibungsverluste zwischen Linie und Projekt</li> <li>○ Prioritätensetzung zwischen Linien- und Projektarbeit bei den Mitarbeitern unterschiedlich</li> <li>○ Hoher Kommunikationsbedarf zur Erhaltung einer einheitlichen Linie</li> <li>○ Aufwändige Entscheidungsprozesse</li> <li>○ Keine Gesamtverantwortung im Bereich der Führungskräfte</li> <li>○ Gefahr ständiger Kompromissbildung</li> </ul>

Abbildung 11: Vor- und Nachteile der Matrixorganisation  
 Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Ewert et al. 2001, S. 73 f.; KGSt OM1 1999, S. 4-54 f.]

### 3.2.2.4 Projektorganisation „NKHR in Albstadt“

Die Linienorganisation, insbesondere die Stab-Linien-Organisation, ist für Großprojekte wie der Einführung des NKHR in einer größeren Kommune nur bedingt geeignet. Die fehlende Entscheidungskompetenz der Projektleitung -man spricht in diesem Zusammenhang auch von „unechter Projektleitung“ oder „Projektleitung ohne Befugnisse“- führt zu einer sehr zeitraubenden und von hohem

Konfliktpotential geprägten Arbeit. „Die unechte Projektleitung ist bei der Herausgabe von Informationen sowie der Koordination der Abwicklung der Arbeitspakete mehr oder weniger auf den Goodwill der jeweiligen Mitarbeiter angewiesen. Sie darf keine Entscheidungen treffen und keine Weisungen erteilen und hat somit formal keine Eingriffsmöglichkeiten.“ [Ewert et al. 2001, S. 72]

In einer kleineren Kommune kann sich die Stab-Linien-Organisation aber durchaus als praktikabel erweisen, wenn die Größe der Verwaltung überschaubar ist und die Nachteile des Modells wie mangelnde Befugnisse der Projektleitung (s.o.) durch eine Projektverfügung seitens der Verwaltungsführung ausgeräumt werden. [KGSt 2/2004, S. 30]

Die Matrixorganisation hingegen eignet sich nur für große Kommunen, mit einer Vielzahl an Aufgaben, Prozessen und einer hohen Komplexität des Verwaltungsapparates. In solchen großen Organisationen kann mittels der Matrixorganisation auf ein breites Fachwissen zugegriffen und die Einführung des NKHR trotzdem zentral gesteuert werden. Die KGSt empfiehlt in diesem Zusammenhang eine klare Abgrenzung von Befugnissen zwischen Linien- und Projektorganisation. Die Abgrenzung soll anhand der folgenden Kriterien erfolgen:

- Einflussinhalt (Projektplanung, -realisierung und -steuerung)
- Einflussdauer (hinsichtlich der Projektphasen)
- Einflussintensität (hinsichtlich der Weisungsrechte und eventuellen Weisungskonflikten)

Die Stadtverwaltung Albstadt (Große Kreisstadt, über 48.500 Einwohner) hat sich bei der Wahl der Projektorganisation zu einer Mischform entschieden.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Projektgruppe wurden für die Projektarbeit nicht von den Routineaufgaben freigestellt, sie unterstehen in diesen Fragen den gewohnten übergeordneten Stellen. Für die Projektarbeit sind sie jedoch der Projektleitung unterstellt.

Die Organisation der Projektgruppe selbst entspricht weitestgehend der einer Stab-Linien-Organisation, jedoch mit sehr flexiblen Informationswegen und unkomplizierter horizontaler Kommunikation. Die Schwächen des Modells der Linienorganisation wurden durch diese Organisationsform ausgeräumt. Die in Abschnitt 3.2.2.2 genannten Risiken der Stabstellen bestehen bei der gewählten Organisationsform nicht, da die Stabsaufgaben durch Projektmitglieder wahrgenommen werden und somit keine Konkurrenz zwischen Stabstelle und (projektinterner) Linie entsteht.

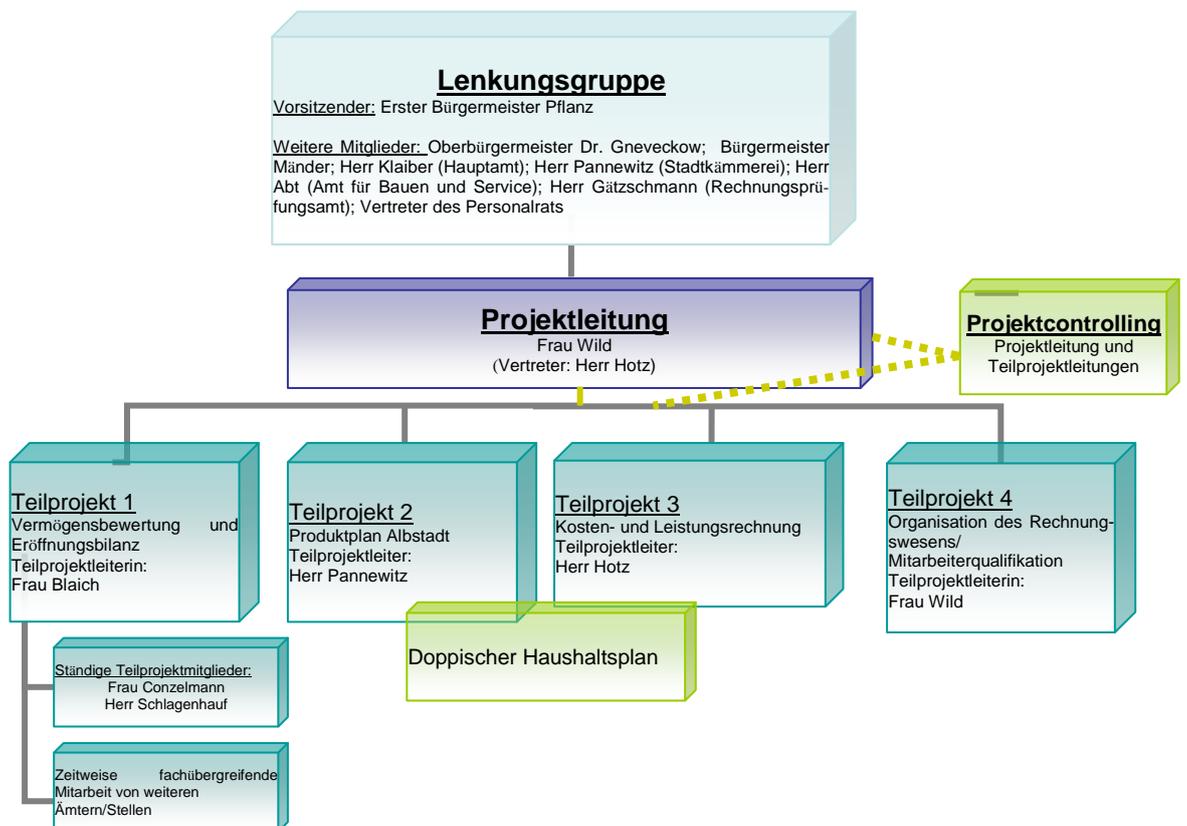


Abbildung 12: Projektorganisation "NKHR in Albstadt"  
Quelle: Stadtverwaltung Albstadt

Auf die einzelnen Mitglieder und Funktionen wird im folgenden Abschnitt detailliert eingegangen.

### 3.2.3 Die Projektgruppe: Voraussetzungen und Bildung

„Die Projektgruppe ist eine Personenmehrheit, die gemeinsam und überwiegend hauptamtlich ein Projekt durchführt.“ [Olfert et al. 2002, S. 59] Von der Auswahl der an der Projektarbeit beteiligten Personen hängt der Erfolg des Vorhabens zu einem nicht unerheblichen Teil ab. [Madauss 2000, S. 93 f.]

Eine Projektgruppe in größeren Kommunen basiert meist auf einer hierarchischen Struktur. Die Organisation in kleinen Kommunen kann auch mittels Modellen wie der Stabsorganisation erfolgen, siehe hierzu Kap. 3.2.2.4. [KGSt 2/2004, S. 31]

Die Hierarchie der in den folgenden Abschnitten beschriebenen Gremien kann der folgenden Abbildung entnommen werden.

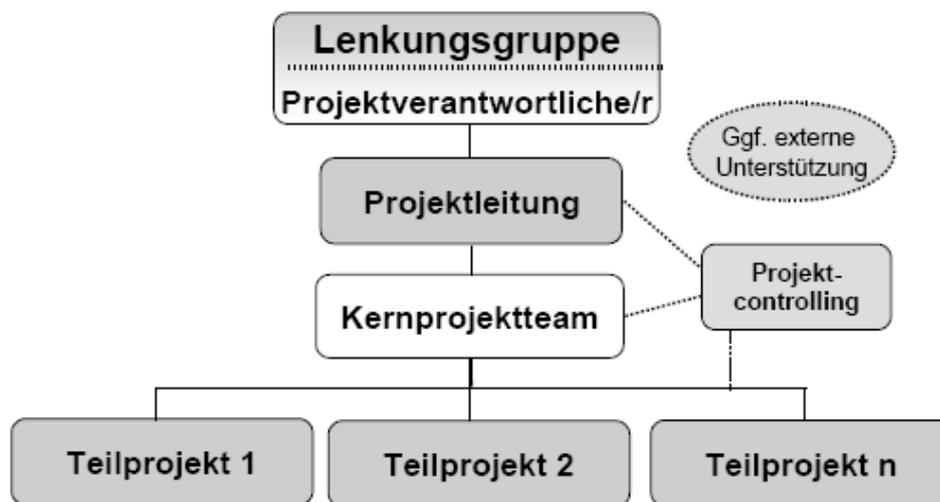


Abbildung 13: Projektgremien  
Quelle: KGSt 2/2004, S. 32

Diese Darstellung entspricht der Projektorganisation der Stadtverwaltung Albstadt mit der wichtigen Ausnahme, dass der weitestgehende Verzicht auf externe Berater Prämisse des Projektes war. (Siehe hierzu auch die Projektverfügung, Anlage 1)

### 3.2.3.1 Lenkungsgruppe



Die Lenkungsgruppe ist das „Entscheidungs- und Kontrollorgan“ des Projektes. Dementsprechend wichtig ist es für den Projekterfolg, dass die Lenkungsgruppe als

Auftraggeber voll und ganz hinter dem Projekt steht und dessen Umsetzung unterstützt. [Ewert et al. 2001, S. 85]

Nach Bühner (1989) besteht bei Projektgruppen die Gefahr der Entwicklung einer, der Linienorganisation nicht konformen, Eigendynamik. Um dieser Gefahr entgegenzuwirken und den „Anschluß der Projektgruppe an die Organisation“ herzustellen, ist die Einrichtung einer Lenkungsgruppe ratsam. [Bühner 1989, S. 164 f.]

Da das Projekt zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens für die gesamte Verwaltung von hoher Bedeutung ist, müssen neben der Verwaltungsführung auch Vertreter der Querschnittsämter in der Lenkungsgruppe vorhanden sein. [KGSt 2/2004, S. 32]

Der oben abgebildete Auszug aus dem Organigramm der Projektorganisation bei der Stadtverwaltung Albstadt zeigt, dass neben den drei Dezernenten auch ein Vertreter des Hauptamtes, der Kämmerei, des Amtes für Bauen und Service, des Rechnungsprüfungsamtes sowie des Personalrates<sup>7</sup> in der Lenkungsgruppe vertreten sind.

Eine ähnliche Zusammensetzung weist auch die für verwaltungsinterne Diskussionen, Beschlussfassungen und strategierelevante Grundsätze zuständige Projektgruppe der Stadtverwaltung Herrenberg auf. In dieser sind der Leiter der

---

<sup>7</sup> Ein Teilnahmerecht sollte dem Personalrat grundsätzlich eingeräumt werden, bei mitbestimmungspflichtigen Entscheidungen ist sie zwingend. Das Landespersonalvertretungsgesetz (LPVG) ist zu beachten.

Kämmerei, des Hauptamtes, des Bauverwaltungsamtes, die Leiterin der Stadtkasse und der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes sowie der Personalratsvorsitzende vertreten. [Herrenberg 2007, S. 6]

Die KGSt (2004) empfiehlt, den Vorsitz der Lenkungsgruppe dem für Finanzen Zuständigen zu übertragen. Auch diese Empfehlung wurde von der Stadtverwaltung Albstadt berücksichtigt, der Bereich Finanzen fällt in den Zuständigkeitsbereich des Vorsitzenden der Lenkungsgruppe.

Die Aufgaben der Lenkungsgruppe betreffen in erster Linie die grundsätzlichen Fragestellungen der Projektarbeit. Hierunter zählen unter anderem

- die Berufung der Projektleitung,
- die Genehmigung von Gesamt- und Teil-Projektaufträgen,
- die Beschlussfassung über Termine und Meilensteine,
- die Beauftragung der Projektgruppe, das Geplante umzusetzen,
- die Freigabe von Berichten u.ä.,
- Ansprechpartner für die Projektleitung zu sein,
- die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen,
- die Unterstützung der Projektleitung bei der Zuteilung von Personal,
- die Genehmigung der Projektplanung,
- der Beschluss über notwendige, von der Projektleitung vorgeschlagene Änderungen,
- die Information politischer Gremien und die Vertretung des Projektes ihnen gegenüber.

[KGSt 2/2004, S. 32; Bühner 1989, S. 165; Süß et al. 2002, S. 39; Ewert et al. 2001, S. 86]

Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben ist es erforderlich, dass die Lenkungsgruppe in angemessenen Abständen über den Projektverlauf informiert wird und Statusberichte erhält. Weiterhin ist sie bei Termin- oder Budgetüberschreitungen von der Projektleitung hierüber zu unterrichten, damit die notwendigen Maßnahmen

in die Wege geleitet werden können. Am Ende der Projektarbeit obliegt es der Lenkungsgruppe, die Arbeit der Projektleitung und des Kernteams abzunehmen und den Projektleiter somit zu entlasten. [Süß et al. 2002, S. 39]

Bühner (1989) empfiehlt, dass die Lenkungsgruppe während der Projektarbeit in regelmäßigen, nicht zu häufig angesetzten Abständen, auf Anfrage der Projektleitung oder auf Wunsch des Kernteams zusammentrifft. Bei zu häufig stattfindenden Sitzungen besteht die Gefahr, dass die Lenkungsgruppe durch das Treffen „kollegialer Entscheidungen“ die Autorität der Projektleitung untergräbt. Eine Verschlechterung der Akzeptanz der Projektleitung kann die Verschlechterung der Projektergebnisse bedeuten. [Bühner 1989, S. 165]

Ebenso bedeutsam für den Projekterfolg ist die Verbindlichkeit der seitens der Lenkungsgruppe getroffenen Entscheidungen. Sie sind Grundlage für die Arbeit der Projektleitung und binden sowohl den Lenkungsausschuss als auch die Projektleitung und das Projektteam. [Ewert et al. 2001, S. 86]

### 3.2.3.2 Projektleitung



Das Aufgabengebiet der Projektleitung umfasst die gesamte Projektabwicklung, sowohl aus organisatorischen, als auch aus inhaltlichen Gesichtspunkten. Zur Vermeidung von Effizienzverlusten sollte die Projektleitung einer Person obliegen. Madauss (2000) umschreibt dies damit, dass eine Aufteilung in Technik und Wirtschaft Nachteile bringt, da technische Entscheidungen auch von wirtschaftlichen Aspekten beeinflusst werden und umgekehrt. [Madauss 2000, S. 87]

Die Projektleitung übernimmt den Projektauftrag von der Lenkungsgruppe und ist ab diesem Moment für das Projekt verantwortlich. Die Aufgaben erstrecken sich von der Definition der Projektziele, über die Auswahl und Anwendung von Planungs- und Controllinginstrumenten, die Überwachung der Planeinhaltung bis hin zum Bewältigen eventueller Risiken für das Projekt. [Süß et al. 2002, S. 20]

Eine Sammlung der seitens der Projektleitung erforderlichen Kompetenzen und dazugehörigen Fähigkeiten haben Süß et al. (2002) als „Kompetenzstern“ entwickelt:

Eine Sammlung der seitens der Projektleitung erforderlichen Kompetenzen und dazugehörigen Fähigkeiten haben Süß et al. (2002) als „Kompetenzstern“ entwickelt:



Abbildung 14: Kompetenzen der Projektleitung

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Süß et al. 2002, S. 23

Schnell kann der Eindruck entstehen, dass die mit der Projektleitung betraute Person ein Profi auf allen Gebieten sein soll, Süß et al. (2002) sprechen in diesem Zusammenhang von der „Eier legenden Wollmilchsau“; also einem nahezu perfekten Wesen, das in der Realität nicht anzutreffen ist. [Süß et al. 2002, S. 23]

Hier ist ausdrücklich zu erwähnen, dass bei der Auswahl des Projektleiters / der Projektleiterin eine Abwägung und Priorisierung der einzelnen Kompetenzen in Abhängigkeit der örtlichen Gegebenheiten vorgenommen werden muss. So ist es in einer sehr kleinen Kommune wohl entbehrlich, dass die Projektleitung über vertiefte Kenntnisse im Bereich der Projektmanagementsoftware verfügt.

Darüberhinaus sind sämtliche im Kompetenzstern genannten Fähigkeiten erlernbar.

Bezüglich der Projektleitung für das Projekt zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens wird eine hohe fachliche Kompetenz als unerlässlich angesehen. Diese sollte sich sowohl auf das kamerale, als auch auf das kaufmännische Rechnungswesen beziehen. [KGSt 2/2004, S. 36]

Im Verlauf des Projektes ist es immer wieder erforderlich, dass die Projektleitung verschiedene Rollen innerhalb des Projektes wahrnimmt. Diese Rollen sind sehr unterschiedlich und vielseitig, wie die folgende Darstellung zeigt:

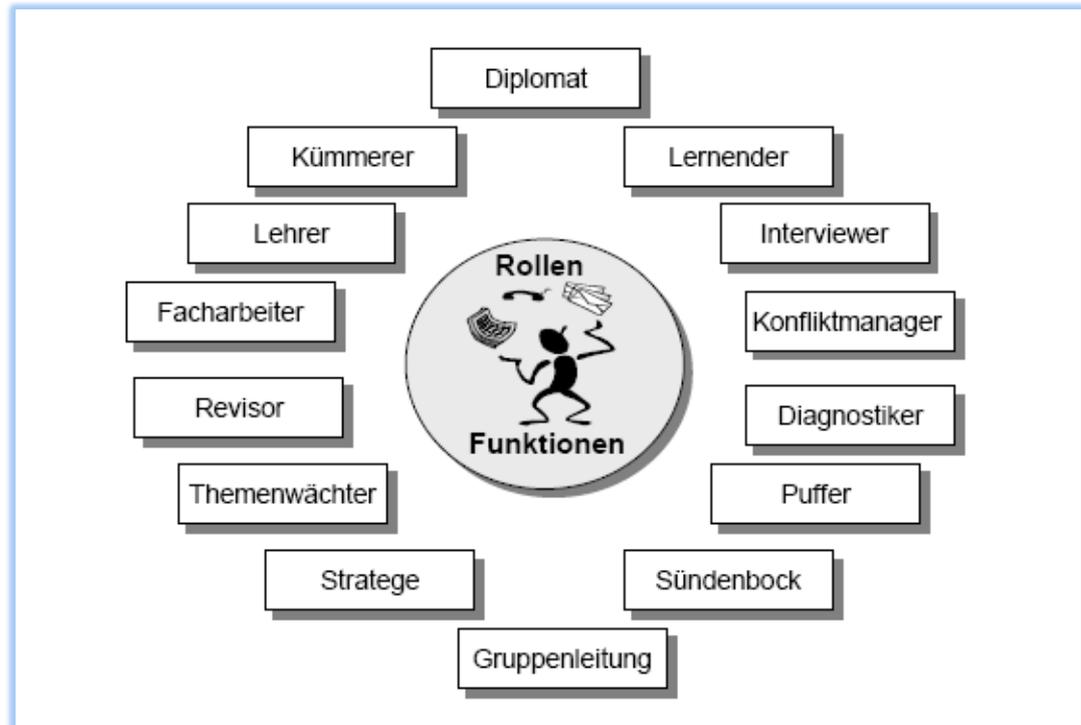


Abbildung 15: Funktionen und Rollen der Projektleitung  
Quelle: KGSt 2/2004, S. 37

Die Stadtverwaltung Albstadt hat sich dazu entschlossen, die Leiterin der Stadtkasse mit der Projektleitung zu beauftragen. Neben dem erforderlichen kameralen und kaufmännischen Fachwissen sind hier auch fundierte Kenntnisse über den Einführungsprozess des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens vorhanden.

Diese basieren auf einer interkommunalen Zusammenarbeit zwischen der Stadtverwaltung Albstadt und der Gemeinde Stetten am kalten Markt. Mittels öffentlich-rechtlicher Vereinbarung wurden die Kassengeschäfte der Gemeinde Stetten a. k. M. zum 01.01.2004 der Stadtverwaltung Albstadt übertragen. Diese fungiert dabei als reiner Dienstleister und erbringt sämtliche Leistungen im Bereich des Kassenwesens wie Buchführung und Buchhaltung, Abwicklung des Zahlungsverkehrs, Verwaltung der Kassenmittel, Mahnwesen und Vollstreckung. Die Finanzhoheit bleibt bei der Gemeinde.

Gleichzeitig wurde das System FIWES Classic durch SAP-ISPS abgelöst.

# Doppik schafft mehr Durchblick

Stetten führt als eine der ersten Kommunen kaufmännische Buchführung ein

Stetten a. k. M. »Doppik« heißt das neue Wundermittel, das Finanzexperten aus dem Hut gezaubert haben. Richtig angewandt wirkt es wie Doping für den Gemeinde-Haushalt – so auch in Stetten am kalten Markt.

Seit einem Jahr geben sich junge, dynamische Menschen die Rathausklinik in Stetten in die Hand. Es sind Wirtschaftsexperten und Computerfachleute der KIRU (Kommunale Informationsverarbeitung Reutlingen-Ulm), der kommunalen Datenzentrale und der Stadtkasse Albstadt, die Revolutionäres im Schilde führen und dabei Unterstützung erhalten von Bürgermeister Gregor Hipp und seinem Kämmerer Hubert Schatz.

In einem Pilotprojekt wollen sie die Berechnungs- und Entscheidungsgrundlagen der Gemeinde vom Kopf auf die Füße stellen. Dazu werden alle Verwaltungsabläufe genauso wie



Auf gute Zusammenarbeit: Albstadts Erster Bürgermeister Axel Pflanz beglückwünscht seinen Stettener Kollegen Gregor Hipp zur Einführung des »Doppik«-Verfahrens.  
Foto: Linder

alle Vermögenswerte und Schulden taxiert und in eine Eröffnungsbilanz eingestellt, auf deren Basis der Gemeinderat künftig operiert.

Damit dies funktioniert, muss mit dem bisherigen kameralistischen Haushaltssystem Tabula rasa gemacht werden. Stattdessen zieht die so genannte Doppik, die »doppelte Buchführung in Konten«, in

die Kämmerei ein. Was nichts anderes ist als die herkömmliche Buchhaltung in Unternehmen: Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung.

Nach Durchleuchtung, dem Aufspüren von Kosten- und Leistungsstellen, dem Umarbeiten von Kennziffern und tausend anderer Entwicklungsarbeiten waren die Experten so weit, dem Stettener

Gemeinderat in einer Sonder-sitzung ihre Ergebnisse mitzu-teilen.

Der Plan, die Kameralistik abzuschaffen, geht auf einen Beschluss der Innenminister-konferenz aus dem Jahr 2003 zurück. Als Städte für ein Pilot-projekt gesucht wurden, rief der Stettener Bürgermeister: »Hier!« Deshalb kommt die Hebergsgemeinde neben der Stadt Rauenberg mit einer Sondergenehmigung des Landes in den Genuss, bereits den Haushalt 2006 auf Doppik-Grundlage zu verabschieden. Aber der Gemeinderat, so Hipp, trage künftig größere Verantwortung, weil er die aktuellen Zahlen kenne und künftige Belastungen berücksichtigen könne. Zu einem ähnlichen Fazit kam auch Schatz, der in Zusammenar-beit mit der Stadtkasse Alb-stadt den Haushalt auf Doppik und ein angepasstes SAP-Pro-gramm umgestellt hat: »Wir alle haben ein neues Instrument an der Hand. Es bleibt uns überlassen, was wir damit ma-chen.«

Abbildung 16: "Doppik schafft mehr Durchblick"  
Quelle: Schwarzwälder Bote vom 22.10.2005

Im Januar 2005 fiel die Entscheidung für das Pilotprojekt „Einführung der Kommunalen Doppik bei der Gemeinde Stetten am kalten Markt in Zusammenarbeit mit der Stadtkasse Albstadt“. Bereits der Haushalt 2006 konnte nach nur einem Jahr Projektarbeit auf doppischer Basis verabschiedet werden.

Aufgrund dieser Projektarbeit konnten wertvolle Erfahrungen gesammelt werden, die Erkenntnisse und Informationen für den „eigenen“ Umstellungsprozess liefern.

Darüberhinaus ist durch die Beauftragung der Leiterin der Stadtkasse mit der Projektleitung sichergestellt, dass diese über ein hohes Maß an Führungsqualität und -erfahrung verfügt und auch im Bereich der oben genannten Soft Skills eine Vielzahl an Fähigkeiten vorhanden sind.

### 3.2.3.3 *Kernprojektteam*

Nicht bei jedem Projekt ist die Bildung eines Projektteams erforderlich. So können kleine Projekte beispielsweise in die Linie integriert und von einer einzelnen Person umgesetzt werden. [Ewert et al. 2001, S. 83]

Bei einem Großprojekt wie der Einführung des NKHR ist diese Verfahrensweise jedoch nicht mehr möglich; die Arbeit kann nicht von einer einzigen Stelle erledigt werden. Die Größe eines optimalen Teams wird in der Literatur oft mit sechs bis acht Personen beziffert, jedoch muss dieser Richtwert mit den örtlichen Gegebenheiten abgeglichen werden. Durch eine Minimierung der beteiligten Personen können zwar Personalressourcen und damit Kosten gespart werden, wichtig ist jedoch, dass die anfallenden Aufgaben und Funktionen ordnungsgemäß erledigt und erfüllt werden können. Ein Indiz für ein falsch dimensioniertes Projektteam ist das Verhältnis zwischen Projektteam und Fachbereichen; jedoch ist dieses insbesondere beim Projekt zur Einführung des NKHR schon allein aus dem Grund nicht anwendbar, dass Beteiligte aus allen betroffenen Ämtern beteiligt werden sollen. In kleineren Kommunen kann es daher schnell passieren, dass ein Großteil der Mitarbeiter im Projekt involviert ist, ohne dass dabei von einer falschen Dimensionierung oder Überbesetzung die Rede sein kann. [Madauss 2000, S. 90]

Bei der Auswahl der (Kern-)Projektmitglieder stehen neben Teamfähigkeit vor allem die fachlichen Qualifikationen im Vordergrund. Die anstehenden Aufgaben sollen von Mitgliedern bearbeitet werden, die über das zur Erledigung erforderliche Fachwissen verfügen und somit zum Projekterfolg beitragen.

Die Aufgaben des Kernprojektteams liegen vor allem in der

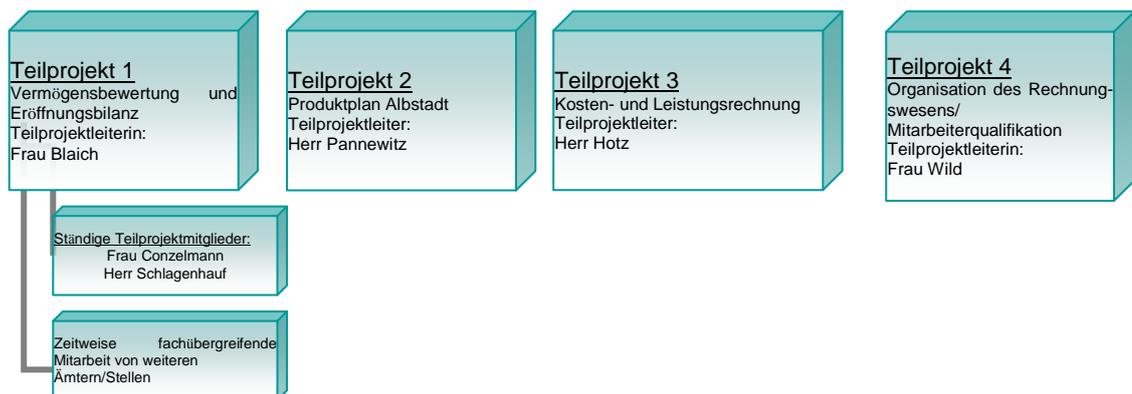
- Projektsachbearbeitung (Erledigung der Arbeitspakete),
- Dokumentation von Projekt- und Arbeitsergebnissen,
- Teilnahme an Teambesprechungen,

- Lösung fachlicher Fragestellungen und
- Information und Beratung der Projektleitung.

[Süß et al. 2002, S. 41 f.; Olfert et al. 2002, S. 59]

Neben der fachlichen Qualifikation der beteiligten Personen kann auch eine soziale Komponente bedeutsam sein. Ewert et al. (2001) sprechen in diesem Zusammenhang von Fach- und Sozialpromotoren. Während die Fachpromotoren die inhaltliche Arbeit vorantreiben, steigern die Sozialpromotoren (allein durch die Tatsache, dass sie am Projekt beteiligt sind) die Akzeptanz des Projekts nach Außen und reduzieren Ängste und Widerstände. [Ewert et al. 2001, S. 83]

Die Stadtverwaltung Albstadt hat sich bei der Zusammensetzung des Kernteams für die folgende Struktur und Besetzung entschieden:



Die einzelnen Teilprojekte unterstehen jeweils direkt der Projektleitung und werden von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtkämmerei geleitet. Die folgende Übersicht zeigt die Verknüpfung zwischen Linien- und Projektaufgabe der Beteiligten:

Teilprojekt	Projektaufgabe	Linienaufgabe
1	Vermögensbewertung Eröffnungsbilanz	Anlagenbuchhaltung
2	Produktplan Albstadt	Stadtkämmerer
3	Kosten- und Leistungsrechnung	Zentrale Dienste, SAP
4	Organisation Rechnungswesen Mitarbeiterqualifikation	Leitung Stadtkasse

Abbildung 17: Zusammenhang zwischen Projekt- und Linienaufgabe  
Quelle: eigene Darstellung

Besonders erwähnenswert ist die zeitweise Mitarbeit von Ämtern und Stellen im Bereich des Teilprojekts 1. Diese Organisationsform stellt eine sehr flexible Lösung dar, die den Projekterfordernissen entsprechend variiert werden kann. Für bestimmte Aufgabenstellungen (hier im Bereich der Vermögensbewertung) können Fachkräfte hinzugezogen werden, die das Kernteam für einen bestimmten Aufgabenkomplex oder Zeitraum unterstützen. Man spricht hierbei auch von einem „temporären Team“. [Ewert et al. 2001, S. 84]

Die Einrichtung eines temporären Teams im Bereich der Vermögensbewertung macht vor allem dann Sinn, wenn Vermögensgegenstände wie Kunstobjekte zu bewerten sind, deren Wert mit betriebswirtschaftlichem Hintergrund allein nicht ermittelt werden kann.

Auch im Bereich des Teilprojekts 3 ist eine ämterübergreifende Mitarbeit für den Aufbau der Kostenrechnung erforderlich. Hierbei macht die Projektleitung einen Besetzungsvorschlag hinsichtlich der sachbezogenen Einbindung weiteren Fachpersonals in das temporäre Team. Dieser Vorschlag wird der Lenkungsgruppe zur Beschlussfassung unterbreitet.

Zu den Einzelheiten der Teilprojekte siehe Kap. 3.3.3.

### 3.3 Projektdurchführung: Die Umsetzung beginnt

#### 3.3.1 Projektziele : Das „Magische Dreieck“

Ziele beschreiben einen zu erreichenden Soll-Zustand. Die richtige Beschreibung der Ziele hat einen entscheidenden Einfluss auf den Projekterfolg, da sich dieser nur bei Erreichen der angestrebten Ziele einstellt.

An der Problemanalyse und der Formulierung der Ziele sollten alle Projektbeteiligten (Vertreter der Projektgremien) beteiligt sein, um unterschiedliche Interpretationen des Zielinhalts zu vermeiden. Wird beispielsweise von der Projektleitung ein anderes Problem bearbeitet, als von der Lenkungsgruppe gewünscht, kann das Ziel aus Sicht der Projektleitung zwar voll und ganz erreicht sein, die Lenkungsgruppe wird mit dem Ergebnis aber nicht zufrieden sein. Aus der Zieldefinition können sich darüberhinaus wichtige Hinweise auf die Ausgestaltung der Aufgaben, wie z.B. das Setzen von Prioritäten, ergeben. [Ewert et al. 2001, S. 93]

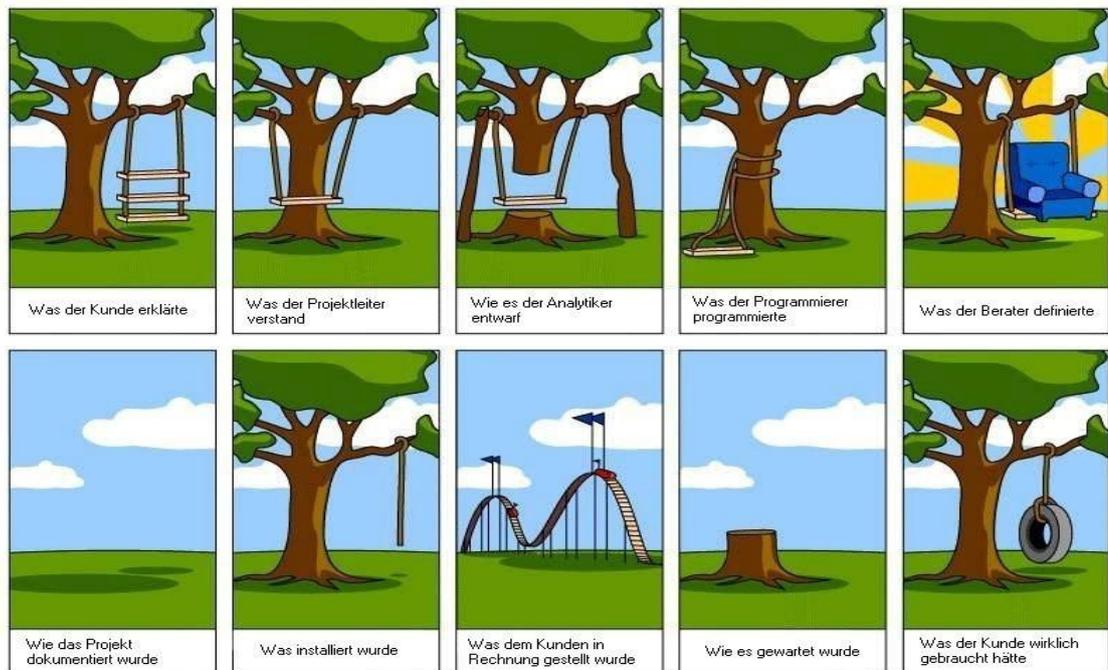


Abbildung 18: Zielvorstellungen

Quelle: <http://www.benutzerfeindlich.de/projektmanagement.jpg>

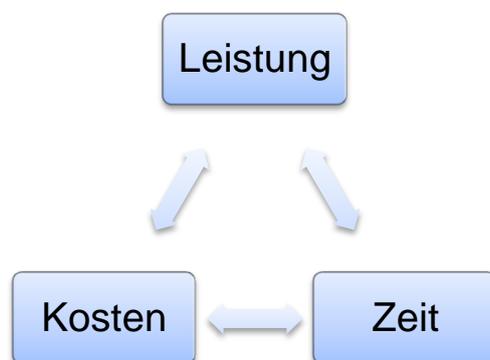
Weiterhin sind die Ziele Arbeits- und Planungsgrundlage für die Projektleitung. An den Zielen richtet sich die gesamte Projektplanung aus, von der Mitarbeiterauswahl über die Vorgehensweisen bei der Erledigung von Arbeitspaketen bis hin zur Auswahl von eventuellen Lösungsalternativen in der Projektarbeit (wie beispielsweise der Bildung des Produktplanes der Kommune). [Süß et al. 2002, S. 27 f.]

Bei der Definition von Zielen müssen drei Zielkomponenten berücksichtigt werden:

- **Leistungsziel:** Die zur Zielerreichung erbrachte Leistung muss kontrollierbar / messbar sein. Dies kann beispielsweise anhand eines Vergleichs des Zustandes vor und nach der Projektarbeit erfolgen.
- **Zeitziel:** Für die Zielerreichung ist ein klarer Zeitrahmen festzulegen. Aus diesem können dann Termine für die Erreichung von Unterzielen bzw. Meilensteinen festgelegt werden.
- **Kostenziel:** Die zur Zielerreichung bereitgestellten Ressourcen (=Projektkosten) müssen klar bestimmt sein.

[Madauss 2000, S. 187 f.; Ewert et al. 2001, S.92; Süß et al. 2002, S. 30]

Die genannten Komponenten stehen in konkurrierender Beziehung zueinander. Werden Veränderungen an einer Komponente (beispielsweise eine Erhöhung der zu erbringenden Leistung) vorgenommen, so hat diese Änderung auch Auswirkungen



auf die beiden anderen Komponenten (es wird mehr Personal oder mehr Zeit benötigt).

Abbildung 19: Magisches Dreieck  
Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Ewert et al. (2001), S. 93

Die drei Größen „Leistung“, „Zeit“ und „Kosten“ sind daher immer im Zusammenhang zu betrachten. Das herrschende Spannungsverhältnis wird auch als „Magisches Dreieck“ bezeichnet.

Ein vollkommener Projekterfolg ist demnach dann zu verzeichnen, wenn die gesetzten Leistungsziele in der vorgegebenen Zeit und mit dem eingeräumten Budget erreicht werden konnten.

In Abhängigkeit von der Art des Projektes kann es erforderlich sein, die einzelnen Zielkomponenten unterschiedlich zu gewichten. Solch ein Projekt gilt auch dann als erfolgreich, wenn ein „untergeordnetes“ Ziel nicht voll erfüllt ist, dafür jedoch das Hauptziel. Es gibt Projekte, die zu einem Stichtag abgeschlossen sein müssen (so auch die Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens); hierbei ist der Faktor Zeit schwerer zu gewichten. Muss das Leistungsziel auch eine vorgegebene Beschaffenheit haben, ist der übrig bleibende und damit variable Faktor die Kosten. [Ewert et al. 2001, S. 93]

**Wird der Umstellungsprozess auf das NKHR zu spät angegangen, können dadurch weitaus höhere Kosten entstehen als bei einem frühzeitigen Projektbeginn. Je früher mit dem Umstellungsprozess begonnen wird, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Leistungsziele bei einem vertretbaren Ressourceneinsatz erreicht werden können.**

Eine Reduzierung des Projekts auf die drei Größen „Kosten“, „Leistung“ und „Zeit“ wird der „Komplexität und Dynamik“ eines Projektes aber nicht gerecht, es sind bei allen Entscheidungen immer auch „die Projektorganisation, die Projektkultur und der Projektkontext“ zu berücksichtigen. [Gareis 2000, S. 3]

### 3.3.2 Projektstart<sup>8</sup>

Grundlage für den Projektstart ist die Schaffung aller bisher erläuterten organisatorischen Voraussetzungen. Zum Projektstart sind neben der Bereitstellung von Informationen und Sachmitteln auch eine Auftaktveranstaltung (Kick-Off-Meeting) und ein formaler Projektauftrag erforderlich, in dem beispielsweise Verantwortlichkeiten und Budgets vereinbart werden können. [Olfert et al. 2002, S. 148; Burke 2004, S. 136]

Die vorangestellten Kapitel dieser Arbeit schaffen dabei einen Überblick über die Gestaltungsmöglichkeiten, auf deren Grundlage nun die Arbeit beginnen kann.

Auf die Besonderheiten und die Bedeutung des Projektauftrags und der Auftaktveranstaltung für den Projektstart und das Projekt wird im Folgenden tiefer eingegangen.

#### 3.3.2.1 *Projektantrag und -auftrag: Legitimation und Zielsetzung*

Wenn die Entscheidung für das Projekt getroffen wurde und sowohl die Projektleitung als auch das Kernteam verfügbar sind, kann mit der Arbeit begonnen werden, vorausgesetzt, es liegt ein hierzu ermächtigender Projektauftrag vor. [Olfert et al. 2002, S. 148]

Ohne das Vorliegen des Projektauftrages kann der Prozess des Projektmanagements nicht begonnen werden und die Projektleitung hat keine Ermächtigung, auf Ressourcen zuzugreifen, Kostenstellen zu belasten und Personal einzusetzen. [Gareis 2000, S. 2]

---

<sup>8</sup> Unter dem Projektstart wird in der Literatur häufig die Schaffung sämtlicher Rahmenbedingungen für den Beginn der Projektarbeit verstanden. Im Rahmen dieser Diplomarbeit ist der Begriff des Projektstarts allerdings enger zu sehen und auf den unmittelbaren Arbeitsbeginn und dessen Voraussetzungen zu beschränken. Es stehen die formelle Voraussetzung in Form des Projektauftrags und der unmittelbare Beginn in Form der Auftaktveranstaltung im Vordergrund.

Bei der Umstellung auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen ist durchaus eine Situation denkbar, in der seitens der Verwaltungsführung entweder keine Initiative ergriffen wird, oder aber der der „Auftrag“ erteilt wird, „dass wir ja noch umstellen müssen“. Gegebenheiten wie dieses Beispiel stellen offensichtlich keine optimalen Bedingungen für eine Projektarbeit dar, der mit der Umstellung auf das NKHR betrauten Stelle fehlen wichtige Informationen.

In dieser Situation ist es sinnvoll, einen **Projektantrag** an die Verwaltungsführung zu stellen. Ziel dieses Antrages ist es, einen förmlichen Auftrag zu erwirken, der das Einleiten vorbereitender Maßnahmen, Überlegungen und Planungen rechtfertigt.

Die KGSt (2004) empfiehlt in einem Muster, die folgenden Fragen in den Projektantrag aufzunehmen:

- Projekttitlel
- Projektziel
  - Sachziel (Welches Ergebnis soll erreicht werden?)
  - Zeitziel (Welcher Zeitraum steht für das Projekt zur Verfügung? )
  - Kostenziel (Welche Ressourcen stehen zur Verfügung?)
- Warum erfolgt die Umstellung? Wie sieht die Ausgangslage aus?
- Wozu wird umgestellt? Welche Nutzen entstehen daraus?
- Wer ist für die Umsetzung zuständig? Wie wird das Projekt organisiert?

[KGSt 2/2004, S. 23 ff.; Ewert et al. 2001, S. 265 f.]

Nachdem die Vorschläge zur Organisation des Projekts in dem Antrag formuliert wurden, kann auf dessen Grundlage ein Projektauftrag, bzw. eine Projektverfügung ergehen.

Für diesen Weg hat sich auch die Stadtverwaltung Albstadt entschieden. Im Mai 2006 erging daher seitens der Verwaltungsführung die in Anlage 1 beigefügte Projektverfügung. Ihre Hauptmerkmale sind:

- Gliederung des Gesamtprojekts in vier Teilprojekte
- Erfüllung der Aufgaben ausschließlich mit eigenem Personal
- Klare Projektstruktur
- Zeitplan
- Mitwirkungsmöglichkeit von Rechnungsprüfungsamt und Personalrat in jedem Teilprojekt
- Einrichtung eines Projektraumes
- (Förmliche) Beauftragung der Projektleitung
- Von der gesamten Verwaltungsführung erlassen

Ziel des Projektauftrages ist die Schaffung von Sicherheit zwischen dem Auftraggeber und der Projektleitung. Diese kann während der Projektarbeit anhand des Auftrages laufend die Zielerreichung und die Übereinstimmung mit den geplanten Meilensteinen überprüfen. Im Verlauf eines Projektes können sich jedoch immer wieder plötzliche Änderungen der Rahmenbedingungen ergeben, die Auswirkungen auf die Faktoren Zeit, Kosten oder Leistungen haben. Diese müssen von der Projektleitung rechtzeitig erkannt und hinsichtlich Relevanz und Auswirkung auf die Zielerreichung bewertet werden.

Ist durch die Änderung die Übereinstimmung der Sicht von Auftraggeber und Projektleitung gefährdet, kann es erforderlich sein, den Projektauftrag entsprechend der neuen Gegebenheiten zu überarbeiten und anzupassen. [Hilgenberg 2000, S. 2]

Während der Arbeit am Projekt „NKHR in Albstadt“ zeigte sich zunehmend, dass das Gesetzgebungsverfahren für die Beschlussfassung über die haushaltsrechtlichen Änderungen mehr Zeit in Anspruch nimmt, als ursprünglich geplant. Im Laufe des Jahres 2007 vermehrten sich Diskussionen über die Frage, ob der Gesetzgeber den Kommunen ein Wahlrecht über die Einführung des NKHR einräumen soll oder nicht („Bayerischer Weg“).

Erst nach der Beschlussfassung der CDU-Landtagsfraktion vom 06.11.2007 für die flächendeckende Einführung des NKHR und sowohl gegen ein Wahlrecht als auch gegen die sog. „Erweiterte Kameralistik“ schritt das Verfahren voran und dem Ministerrat wurde seitens des Innenministeriums ein Gesetzesentwurf zugeleitet. [Aker 2007]

Die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen werden nach Vorstellung des Innenministeriums im Laufe des Jahres 2008 verabschiedet und ab dem Haushaltsjahr 2009 gültig sein.

Durch die Verzögerungen im Verfahren und der damit einher gehenden Unsicherheit auf Seiten der Projektleitung über die Frage eines eventuellen Wahlrechts wurde die Arbeit in den Projektgruppen bewusst reduziert.

Im Dezember 2007 zeigte sich, dass das Zeitziel der Projektverfügung vom 19.05.2006, nämlich die Einführung des NKHR in Albstadt zum 01.01.2009, nicht mehr erreicht werden kann.

Aufgrund dieser Tatsache wurde seitens der Projektleitung eine Anpassung des Projektauftrags in Form einer Änderungsverfügung angeregt. In dieser wird der Zeitplan des Projektes an die neuen Gegebenheiten angepasst, so dass zwischen Verwaltungsführung und Projektleitung wieder ein Konsens über die zu erreichenden Ziele hergestellt werden kann.

Der Wortlaut der Änderungsverfügung kann der Anlage 2 entnommen werden.

### **3.3.2.2**      *Auftaktveranstaltung*

Für die Ausgestaltung der Auftaktveranstaltung gibt es mehrere Alternativen, die einen unterschiedlichen Aufwand verursachen, aber auch unterschiedliche Qualität haben.

Projektmanagement Qualität				
hoch			Projekt-workshop	
mittel		Projekt-sitzung		
niedrig	Einzel-gespräche			
		niedrig	mittel	hoch
		Ressourcenbedarf		

Abbildung 20: Gestaltungsmöglichkeiten einer Auftaktveranstaltung  
 Quelle: Gareis 2000, S. 9

Ein **Einzelgespräch** zwischen der Projektleitung und den Projektmitgliedern ist dazu geeignet, über das Projekt zu informieren, gegenseitige Erwartungen abzustimmen und Fragen zu klären. Eine Interaktion zwischen den einzelnen Projektbeteiligten findet hier nicht statt. Das Einzelgespräch ist daher als ausschließliche Auftaktveranstaltung nicht geeignet.

Eine **Projektsitzung**, auch Kick-Off-Meeting genannt, dient der gemeinsamen Information und Abstimmung zwischen den Projektbeteiligten (Auftraggeber, Projektleitung und Kernteam). Aufgrund des begrenzten Zeitrahmens ist eine Interaktion hier nur begrenzt möglich, meist handelt es sich um einseitige Top-Down-Informationsvermittlung.

Im Gegensatz zu den bisher genannten Möglichkeiten bietet der **Projektworkshop** durchaus die Möglichkeit zur Interaktion zwischen den Beteiligten. Ein Workshop ist eine meist auf mehrere Tage angelegte Veranstaltung, die häufig auch außerhalb des gewohnten Arbeitsumfeldes stattfindet. [Gareis 2000, S. 9 f.]

Aufgrund des hohen Planungs- und Ressourcenaufwands für einen Workshop, wird dieser in der öffentlichen Verwaltung mehr Ausnahme als Regel sein. Im Folgenden wird daher näher auf das Kick-Off-Meeting und seine Gestaltungsmöglichkeiten eingegangen, da diese Veranstaltungsform einen guten Mittelweg zwischen Minimum und Optimum darstellt.

Bei einem Kick-Off-Meeting gilt es unter anderem, den Projektbeteiligten die im Projektauftrag / in der Projektverfügung gesetzten Ziele und Inhalte nahezubringen. Hierdurch wird erreicht, dass alle Beteiligten dasselbe Verständnis vom Projekt und von der Projektarbeit haben. Die Projektleitung kann „alle Teammitglieder mit ins Boot“ holen. [Hilgenberg 2000, S. 2]

Bei guter Vorbereitung des Kick-Off-Meetings lässt sich auch bei einem überschaubaren Zeitrahmen viel erreichen. Neben dem gegenseitigen Kennenlernen der Teilnehmer (soweit dies erforderlich ist) und deren Einordnung in das Gesamtprojekt können im Meeting eine Reihe weiterer Fragestellungen geklärt werden. Hierbei kann es hilfreich sein, bereits in der Einladung einige offene Punkte zur Vorbereitung zu nennen, so dass die Vorbereitungszeit im Kick-Off-Meeting selbst reduziert wird.

Ein möglicher Ablauf könnte folgendermaßen gestaltet sein:

- 1) Begrüßung durch die Projektleitung
- 2) Vorstellung der Teilnehmer (kann ggf. entfallen)
- 3) Vorstellung der Projektleitung
- 4) Erläuterung der Bedeutung des Projektes
- 5) Diskussion des Projektauftrages (Was ist warum und wie zu erreichen?)
- 6) Vermittlung von grundsätzlichen Informationen über die im Projekt behandelte Fragestellung
- 7) Erarbeitung von Regeln für die Zusammenarbeit
- 8) Absprachen über das weitere Vorgehen

[Süß et al. 2002, S. 186 f.; Olfert et al. 2002, S. 149]

Für die Kick-Off-Veranstaltung für das Projekt „NKHR in Albstadt“ wurden den Beteiligten zwei Termine angeboten. Eingeladen wurden neben den Amtsleitungen auch die Haushaltsbeauftragten der einzelnen Fachämter. In der Veranstaltung selbst wurden die oben genannten Punkte geklärt; darüberhinaus wurde das Thema „Produkte“ vertieft vorgestellt, zumal die Fachämter in der Bildung der Produkte für den „Produktplan Albstadt“ maßgeblich beteiligt sind und eigene Entwürfe hierzu ausarbeiteten. Weiterhin wurden die zum Thema „Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen“ anfallenden Fragen beantwortet und diskutiert. Ziel war es, die Beteiligten über die Vorzüge des NKHR aufzuklären und Ängste vor einem neuen, unbekanntem Stoff zu reduzieren. Ein Projekt dieser Größenordnung kann nur dann erfolgreich beendet werden, wenn alle Beteiligten dem Projekt gegenüber eine positive Grundeinstellung aufzeigen. Die oft vorhandene Skepsis und die Vertrautheit mit der altbekannten Kameralistik können zu Distanz oder auch Ablehnung führen.

Die Beteiligten müssen daher überzeugt und motiviert werden. Die Motivation stellt sich dann ein, wenn ein Mittelweg zwischen Über- und Unterforderung gefunden wird. Mit zunehmender Herausforderung steigt auch die Motivation, allerdings nur bis zum dem Punkt, ab dem sich der Betroffene überfordert fühlt. Aufgabe der Projektleitung ist die Schaffung dieser Balance. [Bohinc 2006, S. 154]

### **3.3.3 Projektaufgaben**

Zur Erledigung der im Projekt anfallenden Aufgaben ist es möglich, die Hauptaufgabe in einzelne, überschaubarere Teilaufgaben zu untergliedern. Diese Teilaufgaben können dann systematisch gegliedert und optisch aufbereitet in einem sogenannten „Projektstrukturplan“ dargestellt werden. [Süß et al. 2002, S. 46]

Ein Hausbauprojekt könnte beispielsweise folgendermaßen strukturiert werden:

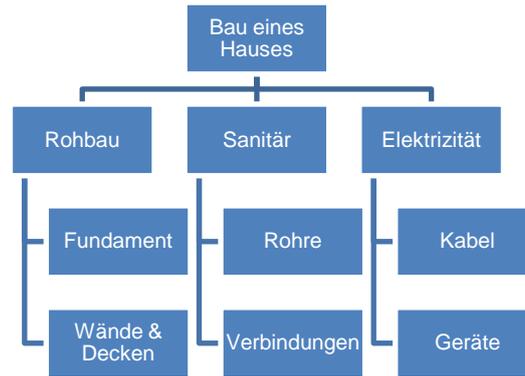


Abbildung 21: Projektstrukturplan für ein Hausbauprojekt  
Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Burke (2004), S. 153

Der Projektstrukturplan hilft der Projektleitung und dem Projektteam den Überblick über die abzuarbeitenden Aufgaben bzw. Arbeitspakete zu behalten und die Zuständigkeiten und Verantwortungen abzugrenzen. [Burke 2004, S. 152]

Zur Untergliederung des Projektes zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens empfiehlt die KGSt (2004) die folgende Untergliederung:



Abbildung 22: Projektstrukturplan "Einführung des NKHR"  
Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von KGSt 2/2004, S. 49 ff.

Die Untergliederung der KGSt erfolgte nach „thematisch-fachlichen“ Gesichtspunkten und ist nicht verbindlich. Je nach Größe der Kommune kann es durchaus vorteilhaft sein, eine andere Unterteilung zu wählen oder Teilprojekte der KGSt-Empfehlung zu einem einzelnen zusammenzufassen. [KGSt 2/2004, S. 43 ff.]

Bei der Einführung des NKHR in Albstadt wurde das Gesamtprojekt in ähnliche Teilprojekte untergliedert. Die Stadtverwaltung Albstadt hat sich für die Bildung von vier Teilprojekten entschieden. Diese sind im Einzelnen:

- Teilprojekt 1:  
Vermögensbewertung und Eröffnungsbilanz
- Teilprojekt 2:  
Produktplan Albstadt
- Teilprojekt 3:  
Kosten- und Leistungsrechnung
- Teilprojekt 4:  
Organisation des Rechnungswesens & Mitarbeiterqualifikation<sup>9</sup>

Die Frage der Auswahl einer geeigneten Finanzsoftware stellte sich für die Stadtverwaltung Albstadt nicht, da bereits vorzeitig die Entscheidung für den DZ-Kommunalmaster Doppik auf Basis von SAP getroffen wurde.

In den folgenden Abschnitten wird auf die einzelnen Teilprojekte, auf Basis des Projektaufbaus „NKHR in Albstadt“ eingegangen. Da die abzuarbeitenden Aufgaben immer dieselben sind, sind die kommenden Ausführungen auch bei einer abweichenden Projektstrukturierung anwendbar.

**Auf das von der KGSt vorgeschlagene Teilprojekt zur Auswahl einer Finanzsoftware wird im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen, da die Darstellung des dazugehörigen komplexen Entscheidungsfindungsprozesses deren Rahmen sprengen würde. Darüberhinaus würde die Einführung einer völlig neuen Softwarelösung ein eigenständiges Projekt darstellen, das neben den Anforderungen des neuen Haushaltsrechts auch vielen Anforderungen aus dem Bereich der Informationstechnologie gerecht werden muss.**

---

<sup>9</sup> Vgl. hierzu die Projektverfügung in Anlage 1 sowie Abbildung 13.

### 3.3.3.1 Teilprojekt 1: Vermögensbewertung und Eröffnungsbilanz

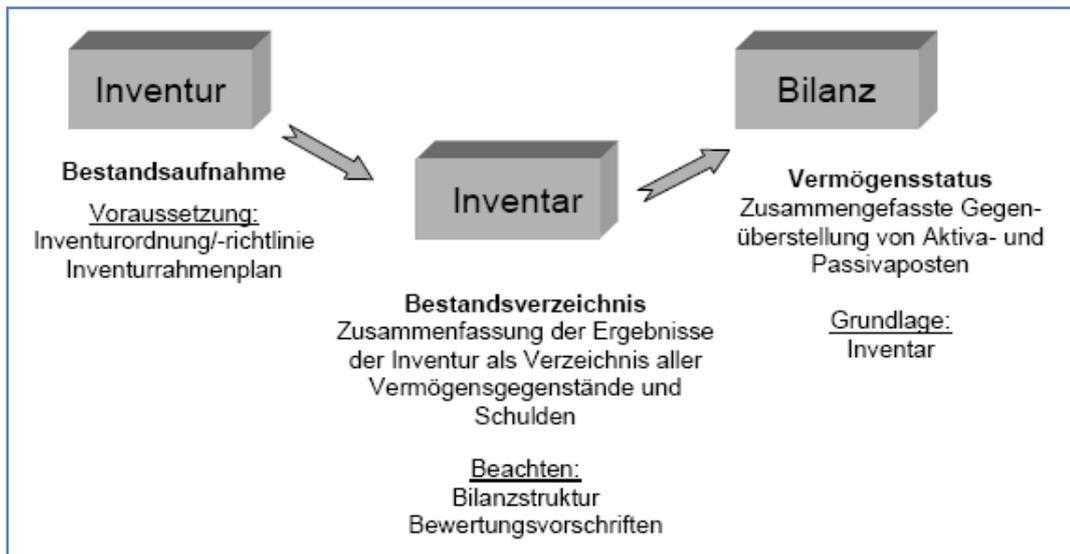


Abbildung 23: Von der Inventur zur Eröffnungsbilanz  
Quelle: KGSt 2/2004, S. 65

Ziel der Vermögensbewertung und der Erstellung der Eröffnungsbilanz ist es, Klarheit über den tatsächlichen Stand von Vermögen und Schulden der zu schaffen. Für die Bewertung empfiehlt die KGSt (2004), zuerst die Vermögensgegenstände mit hoher finanzieller Bedeutung (wie z.B. Grundstücke und Immobilien) zu bewerten. Hierzu können bereits bestehende Bestandsverzeichnisse, Anlagenachweise kostenrechnender Einrichtungen etc. verwendet werden, wenn diese Informationen über den Wert der Gegenstände enthalten.

Bei der Organisation der Vermögensbewertung ist es ratsam, auch den rein praktischen Zusammenhang zwischen einzelnen zu bewertenden Bilanzposten zu beachten. So kann es unabhängig von der finanziellen Bedeutung durchaus Sinn machen, die Bewertung einer Immobilie mit der Bewertung der hierfür erforderlichen Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung vorzunehmen, da für beide Bewertungen eine Inaugenscheinnahme des Objektes erforderlich ist. [KGSt 2/2004, S. 60 ff.]

Bei der Vermögensbewertung ist die Mitarbeit der Fachämter unerlässlich. Diese verfügen in vielen Bereichen über ein tieferes Fachwissen über die vorhandenen Vermögensgegenstände als das Projektteam. Als Beispiel sei hier die Bewertung von Kunstgegenständen in Museen genannt.

Zur Sammlung von Erfahrungswerten und Arbeitsergebnissen wurden in Baden-Württemberg zwei Arbeitsgruppen (die AG Bilanzierung und das Forum Vermögensbewertung) gebildet. Diese erarbeiteten einen mit dem Innenministerium Baden-Württemberg, der Gemeindeprüfungsanstalt und den Kommunalen Spitzenverbänden abgestimmten Leitfaden für die Bilanzierung. Dieser enthält Antworten auf viele Fragestellungen rund um die Erstellung der Eröffnungsbilanz und um die Bewertung des Vermögens. An den Arbeitsgruppen waren ebenfalls Vertreter der Stadtverwaltung Albstadt beteiligt.<sup>10</sup>

Das Vorgehen der Stadtverwaltung und die Zeitschiene im Teilprojekt 1 kann der Anlage 3 entnommen werden.

### 3.3.3.2 *Teilprojekt 2: Produktplan Albstadt*

Bei der Bildung von Produkten und der Aufstellung des Produktplanes ist immer der Kunde des jeweiligen Produktes zu suchen. In Abhängigkeit von Frage, ob dieser innerhalb oder außerhalb der Verwaltung zu finden ist, kann eine Unterteilung in interne und externe Produkte erfolgen. Externe Produkte werden für den Bürger als Kunde angeboten, während interne Produkte von Serviceeinheiten wie bspw. der hausinternen EDV-Abteilung für andere Fachämter erbracht werden. Bei den internen Produkten werden weiterhin Service- (z.B. EDV, Organisation) und Steuerungsprodukte (z.B. Oberbürgermeister) unterschieden.

Diese einzelnen Produkte sind voneinander abzugrenzen und systematisch anzuordnen, um eine produktbezogene Zuordnung von Ressourcenverzehr und -

---

<sup>10</sup> Der gesamte Leitfaden kann unter [www.nkhr-bw.de](http://www.nkhr-bw.de) abgerufen werden.

zuwachs zu ermöglichen. Der erste Schritt bei der Produktbildung ist daher die Frage, welche Leistungen von der jeweiligen Verwaltung erbracht werden. Diese sind von Kommune zu Kommune unterschiedlich. Die ermittelten Leistungen werden in einem zweiten Schritt zu Produkten zusammengefasst.

Bei der Bildung der Produkte für die Stadtverwaltung Albstadt haben sich dabei die folgenden Kriterien als hilfreich herausgestellt:

1. Optimale Bürgerorientierung anstreben
2. Möglichst viele Leistungen zu einem Produkt zusammenfassen
3. Zuordnung eines Produktes nur zu einem Fachbereich
4. Eindeutige Zuordnung der Kosten und Erlöse ermöglichen

[Projektdokumentation Produktplan 2006, S. 13 ff.]

Für die definierten Produkte sind weiterhin Produktbeschreibungen, bestehend aus

- Kennzeichnung des Produkts
  - Kurzbeschreibung
  - Auftragsgrundlage für das Produkt
  - Ziele
  - Kennzahlen
- Leistungsumfang
  - Ressourcen
  - Geforderte Mengen / Standards
- Daten zu Quantität, Qualität und Zielerreichung
- Finanzen, Budgets
  - Kosten / Erlöse
  - Aufwendungen / Erträge

[Projektdokumentation Produktplan 2006, S. 17 ff.]

Die Bildung des Produktplanes Albstadt erfolgte in mehreren Teilschritten. Hierfür wurde Ende 2006 mit den Amtsleitungen und Haushaltsbeauftragten der einzelnen Fachämter eine Einführungsveranstaltung zum Thema Produkte abgehalten. Diese erarbeiteten bis zum Februar 2007 einen Entwurf, der daraufhin vom Projektteam zusammengeführt, überarbeitet, abgestimmt und dem Lenkungsausschuss vorgelegt wurde.

Der Zeitplan und die einzelnen Arbeitsschritte des Teilprojekts 2 sind in der Anlage 4 dargestellt. Zur Bildung von Produkten vgl. auch Kap. 2.4.4.

### *3.3.3.3 Teilprojekt 3: Kosten- und Leistungsrechnung*

Auf Grundlage des in Teilprojekt 2 erarbeiteten Produktplanes kann dann eine Kosten- und Leistungsrechnung aufgebaut werden. Hierbei sind insbesondere der Informationsbedarf und die Steuerungsrelevanz der einzelnen Produkte für die Verwaltungsführung zu beachten.

Auf Grundlage der drei Komponenten der Kosten- und Leistungsrechnung (vgl. Kap. 2.4.5) können die gewünschten Daten dann entsprechend der ermittelten Bedürfnisse aufbereitet werden. [KGSt 2/2004, S. 55 ff.]

Der Zeitplan für das Teilprojekt 3 ist in Anlage 5 beigefügt.

### *3.3.3.4 Teilprojekt 4: Organisation des Rechnungswesens / Mitarbeiterqualifikation*

Der Umstieg auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen bringt nicht nur Veränderungen des Haushaltsplanes mit sich, es muss auch die Abwicklung der Kassengeschäfte angepasst werden.

Dabei hat die Frage, ob die Buchhaltung zentral (im Bereich der Stadtkasse) oder dezentral (in den Fachämtern) erfolgt, keine Auswirkungen auf die dezentrale Ressourcenverantwortung. Es stellt sich aber die Frage, wo und von wem die Aufgaben erfüllt werden.

Die Entscheidung zugunsten einer dezentralen Buchung durch die Fachämter konzentriert sich die Bewirtschaftung eines Produktes zwar auf lediglich eine Stelle, jedoch ist ein sehr hohes Grundwissen im Bereich des NKHR erforderlich, um falsche Buchungen etc. vermeiden zu können. Trotz eines höheren Rückkopplungsaufwandes zwischen Buchhaltung und Fachämtern liefert die zentrale Buchhaltung eine weitaus höhere Sicherheit und birgt weniger Risiken.

Eine Zwischenlösung stellt die Trennung zwischen Erfassung und Buchung. Dabei erfassen die Fachämter die zu buchenden Anordnungen, gebucht werden sie allerdings in der zentralen Buchhaltung. [KGSt 2/2004, S. 73 ff.]

In Abhängigkeit von der gewählten Organisation des Rechnungswesens ergeben sich unterschiedliche Anforderungen an die Ausgestaltung der Mitarbeiterqualifikation.

Gute Kenntnisse im Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen sind verwaltungsweit von allen mit der Haushaltsplanung und -bewirtschaftung betrauten Stellen erforderlich. Dabei ist einerseits ein betriebswirtschaftliches Verständnis für die neuen Elemente des NKHR erforderlich, andererseits sind Kenntnisse über die künftigen Bearbeitungsprozesse der Buchhaltung unabdingbar.

Die KGSt (2004) empfiehlt zur Ausgestaltung der Mitarbeiterqualifikation ein Drei-Säulen-Modell:

Mitarbeiterqualifikation		
Einbeziehung in das Projekt	Informationsangebot über den Fortschritt des Projektes, Konzepten und Maßnahmen	Inhaltliche Information durch Schulungsangebote

Abbildung 24: Mitarbeiterqualifikation

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von KGSt 2/2004, S. 88

An dieser Gliederung orientiert sich auch der Aufbau der Mitarbeiterqualifikation bei der Stadtverwaltung Albstadt. Die Einbeziehung der Mitarbeiter aus den Fachämtern in das Projekt erfolgte durch deren Ausarbeitung des Entwurfs für den Produktplan Albstadt. Der Ausarbeitungsphase wurde eine Informationsveranstaltung über die Produktbildung und die Grundsätze des NKHRs vorangestellt.

Um die Mitarbeiter der gesamten Verwaltung über den Fortschritt und den aktuellen Stand des Projekts zu informieren wurde ein Newsletter „NKHR News“ initiiert, der per Email an alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter versandt wird. (Siehe hierzu auch Kap. 3.3.6.1.)

Die inhaltliche Schulung wurde durch eine amtsinterne Veranstaltung im Bereich der Kämmerei bereits angestoßen. Sie wird noch vor der Einführung des NKHR in Albstadt zum 01.01.2011 fortgesetzt und um fachbereichsübergreifende Anwenderschulungen ergänzt. Der Zeitplan des Teilprojekts 4 ist in Anlage 6 beigefügt.

### **3.3.4 Planungsmethoden: Immer den Überblick behalten**

Bei der Projektplanung geht es um die Frage, wie die Leistungsziele des Projektes effizient erreicht werden können und welche Inputs (in Form von Personal, Zeit, Sachmittel, ...) hierzu erforderlich sind. Da sich die Planung immer auf künftige Zeiträume bezieht, ist sie flexibel und unterliegt Schwankungen und Veränderungen. [Ewert et al. 2001, S. 102]

Bei kritischer Betrachtung könnte der Gedanke aufkommen, dass eine abänderbare Planung entbehrlich oder gar überflüssig ist und dass aufgrund des innovativen Charakters eines Projekts ein gewisser Gestaltungsspielraum offen bleiben soll.

Bei der Projektarbeit sind jedoch eine Vielzahl an Faktoren zu beachten und zu berücksichtigen, die bei ungeplantem Vorgehen schnell zu einem unstrukturierten Chaos ausufern können. Nur durch eine angemessene Planung kann sichergestellt werden, dass der Blick für das Projekt als Ganzes genauso wenig vergessen wird, wie die Berücksichtigung der einzelnen, zu planenden Teilaspekten.

Kernbereiche der Planung sind insbesondere:

- die Strukturierung des Projektes (vgl. Kap. 3.3.4)
- die Zeit- und Meilensteinplanung
- die Ressourcenplanung
- das Berichtswesen

[Süß et al. 2002, S. 44 f.]

### 3.3.4.1 *Zeit- und Meilensteinplanung*

Meilensteine stellen Ereignisse mit besonderer Bedeutung für den Projektverlauf dar oder markieren die Anfangs- oder Endzeitpunkte für bestimmte Zeiträume. Sie können aus den in den einzelnen Teilprojekten zu bearbeitenden Aufgaben entwickelt und abgeleitet werden. Dabei können Meilensteine sowohl für das Gesamtprojekt, als auch für einzelne Teilprojekte definiert werden.

Aufgrund ihrer Eigenschaft als Ereignisse kann immer klar definiert werden, ob der Meilenstein erreicht wurde oder nicht. Da es sich um einen Zeitpunkt und keine -dauer handelt, ist immer eine Messung des Projektfortschritts möglich, die auch Grundlage für das Berichtswesen sein kann.

Charakteristisch für den Meilenstein ist auch, dass durch sein Erreichen ein Wendepunkt oder eine wichtige Voraussetzung für das weitere Vorgehen erreicht wurde. Meilensteine können beispielsweise sein:

- Der Beginn der Projektarbeit
- Die Fertigstellung eines bestimmten Arbeitspaketes
- Der Beginn oder Abschluss einer neuen Projektphase
- Die Erteilung eines Auftrags
- Der Abschluss des Projekts

[Süß et al. 2002, S. 56; Burke 2004, S. 202 f.]

Die in den vorigen Kapiteln beschriebene Unterteilung der Aufgaben des Umstellungsprozesses auf das NKHR klärt zunächst nur die Frage, was zu tun ist. Mit Hilfe der Zeit- und Meilensteinplanung wird diese Anforderung um die zeitliche Dimension erweitert, also um die Frage, bis wann die Aufgabe zu erledigen ist.

Um die Erreichung des Meilensteins messen zu können ist es wichtig, dass sowohl Zeit- als auch Leistungsziel messbar sind. Im Projekt zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens könnte dies beispielsweise

se die Vorlage des Produktplanes an den Lenkungsausschuss an einem bestimmten Tag sein.

Hier wäre sowohl das Leistungsziel (der fertige Entwurf des Produktplans) als auch das Zeitziel (der Tag der Vorlage) überprüfbar.

Für die Kontrolle der Meilensteine kann nach Madauss (2000) eine Hierarchie der Meilensteine hergestellt werden. In Abhängigkeit von der Bedeutung des Meilensteines wird dieser demnach von einer anderen hierarchischen Ebene innerhalb des Projektes überwacht. Bei der Umsetzung des NKHR wäre ein Meilenstein erster Ebene beispielsweise die Einführung zu einem bestimmten Stichtag. Dieser Meilenstein würde vom Lenkungsausschuss kontrolliert. Die Kontrolle des Abschlusses eines Teilprojekts oder einzelner Arbeitspakete hingegen würde sicher auf eine tiefere Ebene (z.B. Projektleitung, Teilprojektleiter, Projektteam) delegiert. [Madauss 2000, S. 214 f.]

Anhand der Erreichung der gesetzten Meilensteine können auch Verzögerungen in der Projektarbeit rechtzeitig erkannt werden. Eine Verzögerung auf Arbeitspaketebene beeinflusst zunächst nur den zu erreichenden Meilenstein des Teilprojekts. Dadurch ist ein frühzeitiges Gegensteuern möglich und es kann verhindert werden, dass „verschleppte“ Verzögerungen plötzlich große Auswirkungen auf das Gesamtprojekt haben.

Die durchschnittliche Dauer eines Arbeitspaketes kann nach Ewert et al. (2001) folgendermaßen berechnet werden:

$$\frac{1 * \textit{pessimistische Dauer} + 4 * \textit{häufigste Dauer} + 1 * \textit{optimistische Dauer}}{6}$$

[Ewert et al. 2001, S. 110]

Ein Beispiel für eine Zeit- und Meilensteinplanung des Gesamtprojekts „NKHR in Albstadt“ ist in den Anlagen 1 und 2 enthalten. Planungen der Teilprojekte können den Anlagen 3 bis 6 entnommen werden.

### 3.3.4.2 *Personalplanung*

Egal wie umfangreich ein Projekt auch ist; ohne das erforderliche Personal können die zu bearbeitenden Aufgaben nicht bewältigt werden. In Zeiten von Personalkostendeckelungen, Einsparungsvorhaben und knappen Kassen fällt die Zahl des verfügbaren Personals aber immer geringer aus. Umso bedeutsamer ist daher eine rechtzeitige Ermittlung der für das Projekt erforderlichen Personalressourcen.

Als „wichtigsten Aspekt“ in der Personalplanung sieht die KGSt (2004) die Frage der Abgrenzung von Alltagsgeschäft und Projektarbeit. Die Ressourcenknappheit in der öffentlichen Verwaltung erlaubt meist keine komplette Freistellung eines Mitarbeiters für ein Projekt; jedoch lässt sich ein Großprojekt nicht neben 100% Alltagsgeschäft abwickeln. Weiterhin ist bei der Planung die Gefahr der Demotivation zu beachten. Ein Mitarbeiter, der sowohl von Alltags- als auch von Projektaufgaben in einem nicht mehr bewältigbaren Maß in Anspruch genommen wird, verliert neben dem Überblick auch schnell die Freude und das Engagement an der Arbeit. [KGSt 2/2004, S. 30 f.]

Von der KGSt wird weiterhin vorgeschlagen, die Arbeitsorganisation schriftlich festzuhalten und bei der Personalplanung auch die Linienvorgesetzten der betroffenen Mitarbeiter mit einzubeziehen.

Eine ähnliche Situation wie die oben geschilderte findet sich auch bei der Stadtverwaltung Albstadt wieder. Auch hier war es weder gewollt noch möglich, die Mitglieder des Projektteams der Linie zu entziehen. Logische Konsequenz der Mehrbelastung durch die Projektarbeit ist der Anfall von Überstunden.

Um die im Rahmen der Umstellung geleistete Arbeit angemessen anzuerkennen hat sich die Stadtverwaltung Albstadt für eine sehr mitarbeiterfreundliche Lösung entschieden:

Die durch die Projektarbeit anfallenden Überstunden „sollen im Bereich der Beschäftigten und Beamten in der Regel, auf deren Wunsch hin, bis zur Hälfte ausbezahlt werden. Die restlichen Stunden werden auf einem Überstundenkonto angesammelt. Das Abfeiern der Stunden kann dann in einem Zeitraum bis zu 3 Jahren nach Ende des Projekts erfolgen.“

Mit dieser Verfahrensweise hat die Stadtverwaltung Albstadt bereits bei der verwaltungsweiten Einführung von SAP sehr gute Erfahrungen gemacht, so dass auch bei der Einführung des NKHR auf die sich bewährte Regelung zurückgegriffen werden sollte. Der gesamte Text der Überstundenregelung der Stadtverwaltung Albstadt kann der Anlage 7 entnommen werden.

Die Ressourcenknappheit in der öffentlichen Verwaltung ermöglicht wohl in keiner Kommune eine Freistellung der Projektbeteiligten von den Routineaufgaben. Dies zeigen auch die Erfahrungen der Stadtverwaltung Herrenberg; auch hier sind die Mitglieder der Arbeitsgruppe „nicht freigestellt, sondern erledigen die Arbeiten zusammen mit den sonstigen anfallenden Tätigkeiten in unterschiedlicher zeitlicher Gewichtung.“ [Herrenberg 2007, S. 6]

#### 3.3.4.3 *Berichtswesen*

Das Berichtswesen dient als Grundlage für die Steuerung und Kontrolle des Projekts. Auch wenn es oftmals als mühselige Zusatzarbeit empfunden wird, kann man mit einem „vertretbaren Aufwand eine positive Wirkung erzielen“. [KGSt 2/2004, S. 99]

Bei der Ausgestaltung des Berichtswesens ist zunächst die Frage des Adressaten zu klären. An einen Bericht, der als Zielgruppe den Lenkungsausschuss hat, werden andere Anforderungen gestellt als an einen Informationsbericht an alle Verwaltungsmitarbeiter oder den Gemeinderat. In Abhängigkeit von den jeweiligen

Adressaten sind dann deren Informationsbedürfnisse zu klären und die Inhalte des Berichts zu definieren.

Weiterhin gilt es zu klären, wer für die Zusammenstellung der relevanten Informationen zuständig ist und in welchen zeitlichen Intervallen eine Berichterstattung zu erfolgen hat.

In vielen Projekten wird dabei ein standardisiertes Verfahren angewandt, in dem die Berichte auf Grundlage eines Formblattes (der sog. „Projektstatusbericht“) erstellt werden. Der Inhalt des Projektstatusberichts orientiert sich an den Projektzielen, vgl. hierzu Kap. 3.3.1.

Es werden also Angaben zu den Leistungs-, Finanz- und Zeitzielen gemacht und Informationen geliefert, in wie weit der momentane Ist-Zustand vom geplanten Soll-Zustand abweicht, ob in Zukunft Abweichungen zu erwarten sind und wie diesen ggf. entgegengesteuert werden kann. [KGSt 2/2004, S. 99 f.; Süß et al. 2002, S. 93 f.]

Die Organisation des Berichtswesens wurde von der Stadtverwaltung Albstadt in der Geschäftsordnung des Projektes dahingehend geregelt, dass zu jedem Teilprojekt eine Projektdokumentation anzufertigen ist. Aufgrund der Dokumentationen sollen alle Projektentscheidungen nachvollziehbar und transparent nachvollzogen werden können. „Des Weiteren soll sie über den inhaltlichen, zeitlichen und wirtschaftlichen Sachstand im Gesamtprojekt und in den Teilprojekten informieren.“ [Geschäftsordnung NKHR in Albstadt 2008, § 5] Durch diese Regelung ist sichergestellt, dass der Bezug zu den Projektzielen im Berichtswesen hergestellt und erhalten bleibt und eine angemessene Berichterstattung erfolgt.

### **3.3.5 Risikomanagement: Kritische Situationen sicher bewältigen**

Die für das Projekt charakteristische Neuartigkeit der Aufgabenstellung birgt immer auch ein gewisses Risiko und eine Unsicherheit. Dabei sind manche Risiken absehbar und offensichtlich, andere wiederum treten erst im Laufe der Projektarbeit auf und bleiben ohne ein Risikomanagement bis dahin unbeachtet.

„Durch die Einführung von Risikomanagement auf allen Projektebenen können die schon erkannten, aber auch die potentiellen Risiken wirkungsvoll bekämpft werden.“ [Madauss 2000, S. 490]

Das Risikomanagement kann dabei in verschiedene Phasen unterteilt werden. Deren Anzahl variiert in der Fachliteratur leicht, das Vorgehen erfolgt aber immer nach demselben Schema:

In einem ersten Schritt gilt es, die möglichen **Risiken** zu **identifizieren**. Für diese Ermittlung sind einerseits Erfahrungswerte aus anderen Projekten, andererseits auch Kreativitätstechniken wie das Brainstorming geeignete Hilfsmittel.

Wenn die denkbaren **Risiken** ermittelt wurden, sind diese zu **bewerten**. Die Bewertung erfolgt anhand der Kriterien „Eintrittswahrscheinlichkeit“, „Auswirkung“ und „Maßnahmenwirksamkeit“, so dass am Ende ein Ranking der einzelnen Risiken vorgenommen werden kann. Für die Kategorien werden Werte, beispielsweise zwischen eins und zehn vergeben, die durch Multiplikation den Rang des Risikos ergeben. Dabei gilt für die Auswirkung und die Eintrittswahrscheinlichkeit: je höher der Wert, desto größer bzw. wahrscheinlicher. Für die Maßnahmenwirksamkeit gilt: je geringer der Wert, desto wirksamer ist die Maßnahme.

Risiko	Auswirkung	Eintrittswahrscheinlichkeit	Maßnahmenwirksamkeit	Wert	Rang
1	3	2	5	30	2
2	5	3	1	15	3
3	7	2	7	98	1

Abbildung 25: Risikoanalyse

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Olfert et al. (2002), S. 38

In diesem Beispiel wäre das Risiko Nr. 3 das für das Projekt gefährlichste, während Risiko Nr. 2 eher eine nachrangige Bedeutung zuzuordnen wäre.

Aus dem Ranking der Risiken kann der Handlungsbedarf abgeleitet werden. Maßnahmen gegen einen Risikofaktor mit nur geringer Eintrittswahrscheinlichkeit und geringer Auswirkung auf das Projekt sind von nachgeordneter Bedeutung. Zuerst sind die für das Projekt bedrohlichsten **Risiken** zu **beseitigen**. Dabei ist zunächst ein Plan aufzustellen und ein Ziel für die Risikobeseitigung zu definieren. (Ein Ziel wäre bspw. die Reduzierung der Wahrscheinlichkeit eines Risikos von 60% auf 20%.) Auf Grundlage dieses Planes können dann Maßnahmen für die Zielerreichung entwickelt und Verantwortungen festgelegt werden.

Der letzte Schritt des Risikomanagements ist die **Überwachung der Risiken**. Hierbei werden die geplanten Maßnahmen zur Beseitigung umgesetzt und danach die Daten des Risikomanagements neu erhoben. Anhand dieses Vorher-Nachher-Vergleichs kann die Wirksamkeit des Risikomanagements ermittelt und bewertet werden.

[Madauss 2000, S. 489 ff; Burke 2004, S. 319 ff.; Süß et al. 2002, S. 102 f.; Olfert et al. 2002, S. 37 f.]

Ein Beispiel für das erfolgreiche Risikomanagement der Stadtverwaltung Albstadt ist die Änderung der Projektverfugung. Bei der Risikoidentifizierung wurde festgestellt, dass die Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren und den Diskussionen über ein eventuelles Wahlrecht hinsichtlich der Einführung des Neuen

Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, Auswirkungen auf das Zeitziel des Albstädter Projektes haben können. Die Risikobewertung zeigte, dass es unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht mehr möglich war, das Ziel der Einführung des NKHR in Albstadt zum 01.01.2009 zu erreichen, da der Zeitverlust durch die Verzögerungen zu groß wurde.

Ziel der Beseitigung des Risikos war es, das NKHR termingerecht einzuführen und den in der Projektverfügung genannten Termin nicht zu überschreiten. Da der ursprünglich gesetzte Termin nicht mehr realisierbar war, entschloss sich die Projektleitung, der Lenkungsgruppe eine Änderung der Projektverfügung vorzuschlagen. Diese wurde mit einer Änderungsverfügung (siehe Anlage 2) vorgenommen, die die Einführung des NKHR in Albstadt auf den 01.01.2011 verschiebt.

Zwar kann auch durch die Anpassung der Verfügung das Ausgangsziel nicht mehr erreicht werden, jedoch herrscht trotz der Abweichung vom ursprünglichen Zeitplan Einvernehmen über das weitere Vorgehen. Der Verzicht auf die Änderungsverfügung hätte zur Folge, dass die Lenkungsgruppe als Auftraggeber und die Projektleitung von unterschiedlichen Zielen ausgehen und eine deckungsgleiche Grundlage für die Arbeit nicht mehr gegeben wäre.

Der Termin der Einführung wurde von der Projektleitung bewusst gewählt. Gründe waren unter anderem

- die Aufrechterhaltung der Vorreiterrolle Albstadts im Bereich des NKHR,
- die intensivere Betreuung durch die Datenzentrale und das Rechenzentrum bei einer Umstellung vor der „Massenumstiegsphase“ und
- die Möglichkeit des verwaltungsinternen Kompetenzaufbaus bis zur Einführung.

### **3.3.6 Projektmarketing: Öffentlichkeitsarbeit für mehr Akzeptanz**

Von der Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens sind viele Beteiligte betroffen. Neben den Verwaltungsmitarbeitern, für die das NKHR zum täglich anzuwendenden Instrument wird, müssen auch die Verwaltungsführung und der Gemeinderat mit den neuen Regelungen und Verfahrensweisen umgehen.

Bei tiefgreifenden Neuerungen kann man keinen allseitigen Zuspruch erwarten. Es muss mit Ängsten, Befürchtungen und Skepsis gerechnet und umgegangen werden. Umso wichtiger ist es, über die Projektinhalte, den Stand des Projektes und die Ziele umfassend zu informieren. Dadurch können Missverständnisse, Verunsicherungen und Ablehnungshaltungen reduziert und beseitigt und eine Bereitschaft zur Akzeptanz der neuen Materie geschaffen werden. [KGSt 2/2004, S. 40 f.]

Das Projekt muss also gut verkauft und vermarktet werden. Als Ansatz hierzu zitieren Süß et al. (2002) hierzu folgende Überlegung:

*„Um 07:25 Uhr betreten Sie den Fahrstuhl eines 60-stöckigen Hochhauses, den Sie Ihr (berufliches) Zuhause nennen. Die Leiterin Ihres Geschäftsbereichs - höchstpersönlich ! - kommt nach Ihnen herein. Und ... die Türen schließen. Für sagen wir mindestens 35 Stockwerke gehört sie Ihnen - Ihnen ganz allein. Und Sie sind überzeugt ... von Ihrem Projekt! Also, ... Sie haben, sagen wir zwei (!) Minuten, um es „zu verkaufen“.*

Eine derartige Situation gedanklich vorzubereiten hilft, zunächst einmal die wichtigsten und überzeugendsten Argumente und Kernaussagen für das eigene Projekt zu sammeln. Sie schaffen eine gute Basis, um auch bei spontanen Unterhaltungen und Gesprächen durch Kompetenz und Überzeugungskraft glänzen zu können. [Süß et al. 2002, S. 148 f.]

Die KGSt (2004) schlägt als weitere Maßnahmen für ein Projektmarketing folgende Maßnahmen vor:

- regelmäßige Berichte in der stadtinternen Mitarbeiterzeitung,
- Darstellung des Projektes und seiner Inhalte im Intranet,
- Informationsveranstaltungen für unterschiedliche Zielgruppen,
- Info-Flyer und/oder Veröffentlichungen am „Schwarzen Brett“,
- Projektbericht in der/den Personalversammlung(en),
- Sprechstunden. [KGSt 2/2004, S. 41]

In den folgenden Abschnitten werden die von der Stadtverwaltung Albstadt erfolgreich eingesetzten Marketinginstrumente näher beleuchtet.

#### 3.3.6.1 *Newsletter „NKHR aktuell“*

Unter dem Stichwort „NKHR aktuell“ sollen alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Verwaltungsführung in entsprechenden Zeitabständen über die aktuelle Entwicklung und den momentanen Stand des Projekts „NKHR in Albstadt“ informiert werden.

Die Inhalte des Newsletters werden von der Projektleitung und dem Projektteam zusammengestellt und in einer optisch ansprechenden und inhaltlich verständlich aufbereiteten Art per Email versandt.

Durch den elektronischen Versand wird erreicht, dass die Mitarbeiter die Informationen ohne eigenen Aufwand erhalten. Die kompakte Form (Umfang ca. 2 DIN A 4 Seiten) und der recht kurz gehaltene Inhalt ermöglicht es auch den in Sachen NKHR unvorbelasteten Kolleginnen und Kollegen, einen Zugang zur Thematik zu finden und die Entwicklungen nachvollziehen zu können.

Durch den Newsletter besteht weiterhin die Möglichkeit eines Feedbacks durch die Projektleitung. In Bereichen, die die temporäre verwaltungsweite Mitarbeit

erfolgen kann den involvierten Personen auf diese Art eine Rückmeldung über die geleistete Arbeit gegeben werden.

Die Abstände zwischen den einzelnen Ausgaben sind im Voraus nicht definiert; der Newsletter wird nach Bedarf erstellt. Dadurch wird verhindert, dass -mangels neuer wesentlicher Informationen- zu detaillierte Ausführungen zu einem Desinteresse bei der Zielgruppe führen und der Blick für das Wesentliche verloren geht.

### 3.3.6.2 *Ratsinformation „NKHR in Albstadt“*

Die Umstellung auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen ist ein Reformprozess, auch den Ratsmitgliedern Vorteile verschafft – nämlich die Möglichkeit einer zielgenauen Steuerung in einer von Ressourcenknappheit geprägten Zeit.

Um den Umgang mit den neuen Steuerungsinstrumenten und den Umstieg von der Kameralistik auf das NKHR zu erleichtern, wurde eine umfassende Broschüre erstellt, die über die Grundzüge des neuen Rechts und die wesentlichen Änderungen informiert.

Sie soll als Arbeitsgrundlage für die Gemeinderätinnen und -räte dienen.

Das Inhaltsverzeichnis der Ratsinformation ist zur Erläuterung der behandelten Inhalte in Anlage 8 beigefügt.

### 3.3.6.3 *Internetauftritt*

Durch den frühzeitigen Beginn der Umstellung und die im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit mit der Gemeinde Stetten am kalten Markt gewonnenen Erkenntnisse erlangte die Stadt Albstadt eine landesweite Vorreiterrolle. Hierdurch wurde es möglich, in allen wichtigen Arbeitsgruppen des Innenministeriums Baden-Württemberg sowie in den Projektgruppen der Datenzentrale vertreten zu sein.

Neben den Erfahrungen aus den Arbeitsgruppen ist auch das aus den eigenen Umstellungsarbeiten resultierende Wissen von großem Wert für Dritte.

Um Interessenten einen ersten Einblick in das Projekt „NKHR in Albstadt“ zu geben, werden Inhalte erarbeitet, die nach ihrer Fertigstellung auf der Homepage der Stadtverwaltung Albstadt über das Projekt informieren, Ansprechpartner nennen und Interessenten entsprechende Informationen bereitstellen.

### 3.3.6.4 *Weitere Maßnahmen*

#### Projektbezeichnung

„Die PISA-Studie war nicht nur wegen ihres Inhalts in aller Mund. Wäre der Name des Projekts nicht abgekürzt worden, hätten wohl nur wenige Fachleute das Wortungetüm in den Mund genommen.“ [Süß et al. 2002, S. 149]

Eine kurze und prägnante Projektbezeichnung hilft, das Projekt gut verkaufen zu können. Die Stadtverwaltung Albstadt hat sich hierbei für die Bezeichnung „NKHR in Albstadt“ entschieden. Die abgekürzte Form des Begriffs „Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen“ ist einprägsam und verschont den Laien vor Fehlritten und Fehlinterpretationen der Buchstaben.

## Corporate Design



Zur einheitlichen Darstellung des Projektes nach Außen wurde ein eigenes Projektlogo gestaltet, das in Rundschreiben, Präsentationen u.ä. Anwendung findet. Ziel des Logos ist es, eine einheitliche Darstellung des Projektes und der Arbeitsergebnisse zu erreichen.

Diese wurde auch in der Geschäftsordnung des Projektes festgehalten. Diese sieht vor, Texte, Tabellen, Präsentationen u.a. in erster Linie ein oranger oder ein die Farben des „Albstadt“-Logos wiedergebender Farbton zu benutzen.

## Stellwand „NKHR aktuell“

Durch eine zentral eingerichtete Stellwand können in regelmäßigen Abständen aktuelle Informationen über das Projekt angebracht werden, um dem Leser Aktuelles, Neuerungen usw. bekannt zu geben. Somit wird erreicht, dass Mitarbeiter aller Ämter und Abteilungen auf dem neuesten Stand sind und auch interessierte Gemeinderäte den Zugang zu Informationen haben.

Gleichzeitig signalisiert die Projektleitung, dass sie bemüht ist, das NKHR in der Fläche der Verwaltung zu verbreiten und bei allen Mitarbeitern Interesse zu erwecken.

Bei der Stadtverwaltung Albstadt wurde diese Möglichkeit durch den Newsletter ersetzt, der für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einen bequemeren Informationszugang darstellt.

### 3.4 Projektabschluss

Auf den ersten Blick liegt die Vermutung nahe, dass sich der Projektabschluss bei Erreichen aller vorgegebenen Projektziele von allein einstellt. Die Erfahrung zeigt aber, dass es keinen automatischen Abschluss gibt. Trotzdem sind die Zieldefinitionen von grundlegender Bedeutung für den Abschluss.

Häufig werden Projekte nicht abgeschlossen, es findet keine Ergebnisbewertung statt, für Folgeprojekte stehen somit keine Informationen oder „lessons learned“ zur Verfügung oder es bleibt ein Restkontingent an Arbeiten übrig, die vom mittlerweile wieder vollständig in die Linie integrierten Projektteam noch abgearbeitet werden sollten. [Ewert et al. 2001, S. 154]

Die Schaffung eines für alle Beteiligten nachvollziehbaren, klaren Endes der Projektarbeit hat mehrere Ziele. Ähnlich der Abnahme eines Hauses durch den Bauherrn wird das Projekt durch den Abschluss an den Auftraggeber übergeben und in die Betreuungsphase geleitet, die bisherige Projektabwicklung wird analysiert, die bestehende Projektorganisation aufgelöst und die Mitarbeiter wieder in die Linie eingegliedert, Erfahrungen aus der Projektarbeit werden für zukünftige Vorhaben gesichert und in der Projektarbeit entstandene Konflikte zwischen Projektbeteiligten können ausgeräumt werden. Eine Abschlusssitzung schließt das Projekt förmlich.

#### 3.4.1 Analyse der Projektabwicklung

Bei der Analyse der Projektabwicklung steht nicht das „Was“ im Vordergrund, sondern das „Wie“. Es wird also nicht das Maß der Zielerreichung, sondern die Art und Weise untersucht. Einflussnehmende Faktoren können nach Ewert et al. (2001) die Zusammenarbeit zwischen

- Lenkungsgruppe und Projektteam,
- den Projektmitgliedern,
- Projektteam und Projektleitung,
- Projektteam und Mitarbeitern außerhalb des Projekts sein.

[Ewert et al. 2001, S. 154]

Eine Möglichkeit der Informationserhebung stellt nach Burke (2004) der Fragebogen dar. Bei einer Fragebogenaktion ist aber der Hinweis unumgänglich, dass es sich dabei nicht um die Suche nach einem oder einer Schuldigen handelt, sondern darum, „mit Zahlen zu untermauern, was tatsächlich in dem Projekt gelaufen ist.“ Der Fragebogen sollte dabei an ein möglichst breites Spektrum von Personengruppen gerichtet sein, um vielseitige und breitgefächerte Rückmeldungen zu erhalten. [Burke 2004, S. 147]

Bei der Analyse ist die Aufarbeitung der gemachten Erfahrungen von großer Bedeutung. Werden negative Ereignisse nicht aufgearbeitet besteht die Gefahr, dass diese Auswirkungen auf künftige Projekte und Vorhaben haben, zumal „negative Erfahrungen viel länger und deutlicher im Bewußtsein bleiben als positive“. [Ewert et al. 2001, S. 155]

### **3.4.2 Projektabschlussbericht**

Bei der Projektarbeit werden kontinuierlich Erkenntnisse gewonnen, die auch für künftige Projekte relevant sein können. Getreu dem Motto „Man muss das Rad nicht neu erfinden“ ist es daher ratsam, diese für die Zukunft festzuhalten, um bei Bedarf darauf zurückgreifen zu können.

Dieses Wissen um Verfahrensweisen, Kosten, Termine etc. wird in Form eines Projektabschlussberichts festgehalten. Er enthält die „zusammenfassende, abschließende Darstellung von Aufgaben und erzielten Ergebnissen, von Zeit-, Kos-

ten- und Personalaufwand sowie ggf. Hinweise auf mögliche Anschlußprojekte.“  
[Ewert et al. 2001, S. 159]

Nach Ewert et al. (2001) und Süß et al. (2002) sollten die folgenden Aspekte in dem Bericht abgehandelt werden:

- Bewertung des Projekterfolgs anhand der Ziele
- Eingesetzte Mengen (Personal, Finanzen, Zeit, ...)
- Bewährte Vorgehenskonzepte
- Erfahrungen mit externen Partner (z.B. Termintreue von Lieferanten)
- Bewährung der Projektorganisation, ggf. Optimierungsmöglichkeiten
- Angewandte Projektmanagementmethoden und deren Bewährung
- Folgemaßnahmen, Anschlussprojekte
- Ansprechpartner nach Abschluss des Projekts (z.B. bei externen Anfragen)

### **3.4.3 Abbau der Projektorganisation**

Da die Projektorganisation speziell für die Abwicklung und Erledigung der Projektaufgaben etabliert wurde, hat sie nach deren Erfüllung keine Daseinsberechtigung mehr.

Für Mitarbeiter, die während des Projekts ganz dem Projekt zugeordnet wurden, bieten sich grundsätzlich drei Möglichkeiten an:

1. Mitarbeit in einem neuen Projekt.
2. Wiedereingliederung in die Linie im alten Aufgabenbereich
3. Zuordnung zu einer neuen Aufgabe in der Linie

[Ewert et al. 2001, S. 160]

Da die kommunalen Projekte zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in der Regel mit eigenem Personal bestückt werden, das

der Linie nicht komplett entzogen wird (vgl. Kap. 3.2.2), gestaltet sich der Abbau der Projektorganisation in diesem Bereich als recht unproblematisch.

Zu beachten sind Auswirkungen der Projektarbeit, wie beispielsweise das Vorhandensein von Überstunden, die entsprechend der Überstundenregelung auch nach Abschluss der Projektarbeit über einen längeren Zeitraum abgebaut werden können, wovon die Linienstellen betroffen sein werden.

Für den Fall, dass der Personalbestand speziell zur Einführung des NKHR erhöht wurde, sind frühzeitig Überlegungen anzustellen, wie mit diesen Stellen nach dem Projektabschluss zu verfahren ist, ob eine Eingliederung in die Linie von beiderseitigem Interesse wäre oder ob die Zusammenarbeit mit Projektabschluss beendet sein soll. [Ewert et al. 2001, S. 161]

#### **3.4.4 Projektabschlussitzung**

Die Projektabschlussitzung bietet die Möglichkeit, das Projekt gemeinsam in einem offiziellen Rahmen zu beenden und sowohl die Arbeitsergebnisse des Projektteams und den Abschlussbericht an die Lenkungsgruppe zu übergeben, als auch die Projektleitung zu entlasten.

Neben einer Abschlussitzung mit dem Projektteam und der Lenkungsgruppe kommen auch eine separate Abschlussitzung mit der Projektleitung und dem Projektteam sowie ein Termin mit ämterübergreifender Teilnahme als Abschlussinformationsveranstaltung in Betracht.

Die Form und Zahl der Abschlussveranstaltung ist dabei unter anderem von der Größe der Kommune und der gewählten Projektorganisation abhängig. Je größer die Kommune, desto ratsamer ist jedoch die Abhaltung von getrennten Veranstaltungen. Eine sehr kleine Kommune, in der nahezu alle Verwaltungsmitarbeiter im Projekt involviert waren, kann beispielsweise eher auf eine Informations-

veranstaltung verzichten, wie eine sehr große Kommune, in der die Projektarbeit einen prozentual geringen Teil der Mitarbeiter betroffen hat.

Neben dem Austausch von Erfahrungen sowie der Anbringung von Kritik und Anmerkungen darf nicht vergessen werden, den Projektbeteiligten in angemessener Weise für ihre Mitarbeit zu danken und ein Feedback über ihre Arbeit und deren Bedeutung zu geben. Eine Abschlussfeier kann den Projektabschluss abrunden.

[Ewert et al. 2001, S. 161 f.; Süß et al. 2002, S. 107 f.]

Da sich das Projekt „NKHR in Albstadt“ noch in der Durchführungsphase befindet, liegen noch keine Praxiserfahrungen zum Projektabschluss vor. Dessen Ausgestaltung wird sich aber an den ausgesprochenen Empfehlungen orientieren und entsprechend gestaltet werden.

## 4 Fazit und Ausblick

Der Wandel der öffentlichen Verwaltung von einer übergeordneten Einheit hin zum kundenorientierten Dienstleister ist nur eines der Anzeichen für die Modernisierung der Verwaltung. Der starre Verwaltungsaufbau und die schwere Gewichtung von Hierarchien und Dienstwegen werden der Neuartigkeit der Aufgaben, die an die Verwaltung gestellt werden, nicht immer gerecht. Zur optimalen Aufgabenerfüllung sind daher neue, modernere Organisationsformen auf den Prüfstand zu stellen und hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit in der Verwaltung zu untersuchen.

Eine dieser neuen Aufgaben stellt die für alle baden-württembergischen Kommunen anstehende Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) dar. Von diesem Prozess sind neben der Kämmerei einer Kommune auch die Fach- und Querschnittsämter betroffen; es handelt sich also um eine verwaltungsweite Reform.

Für die Erfüllung dieser Aufgabe zeigte sich das Projektmanagement als geeignete Vorgehensweise und die Projektorganisation als zweckmäßige Organisationsform. Anhand der Erfahrungen der Stadtverwaltung Albstadt, die sich für genau diese Verfahrensweise entschieden hat, konnte aufgezeigt werden, dass die Instrumente und Methoden des Projektmanagements auch in der Verwaltung hilfreich und nützlich sind.

Weiterhin wurde aufgezeigt, welche grundsätzlichen Überlegungen im Rahmen der Umstellung auf das NKHR anzustellen sind und welche Alternativen sich bereits in der Praxis bewährt haben. Das Vorgehen der Stadtverwaltung Albstadt mit ihrer landesweiten Vorreiterrolle im Bereich des NKHR zeigt dabei weiterhin in anwendbaren „Best Practice“-Beispielen, wie die Instrumente des Projektmanagements auch ohne Inanspruchnahme externer Berater oder Projektmanager hilfreich und sinnvoll angewandt werden können.

---

Der kritische Leser wird allerdings die Eignung des im Verlauf dieser Arbeit geschilderten Vorgehens für eine weitaus kleinere Kommune hinterfragen. Zweifelsohne ist die Anwendung des Projektmanagements mit einem gewissen Aufwand verbunden. Ein Projektmanagement, wie es in dieser Arbeit empfohlen wurde, ist für mittlere bis große Kommunen äußerst ratsam, jedoch stellt sich die Frage, in wie weit es kleineren Kommunen Nutzen bringen kann.

Ist in dem Umstellungsprozess auf das NKHR der Großteil einer Gemeindeverwaltung involviert, muss hierfür nicht zwangsläufig eine eigene Projektorganisation etabliert werden. Fest steht allerdings, dass die im Projektverlauf abzuarbeitenden Aufgaben grundsätzlich immer die gleichen sind. Aufgrund dessen eignet sich der vorliegende Leitfaden für jede Größenklasse von Kommune, auch wenn er nicht in allen Details 1:1 umgesetzt werden kann.

Auch die häufig genannten Nachteile des Projektmanagements, wie beispielsweise teaminterne Konflikte, die Akzeptanz der Projektleitung etc. konnten vom Verfasser während seiner Praxistätigkeit im Projekt „NKHR in Albstadt“ nicht bestätigt werden. Zur Vermeidung dieser Konflikte trug die Organisation des Projektes mit ausschließlich eigenem Personal zu einem nicht unerheblichen Maß bei.

Die Einführung des NKHR ist dabei nicht das einzige potentielle Einsatzgebiet für Projektmanagement. Immer wenn die öffentliche Verwaltung vor eine neuartige Aufgabe gestellt ist, macht der Gedanke Sinn, ob diese vielleicht mit Hilfe des Projektmanagements effektiver und effizienter bewältigt werden könnte.

Darüberhinaus stellt der „Methodenkoffer“ des Projektmanagements zahlreiche Planungs- und Kontrolltechniken zur Verfügung, die auch im Rahmen des Alltagsgeschäfts der Verwaltung Anwendung finden können.

Die im Rahmen dieser Arbeit ausgesprochene Handlungs- und Vorgehensempfehlungen sind daher als wertvolle Werkzeuge für die Verwaltungspraxis zu sehen, die auch ein „Cherry-Picking“ zulassen; d.h. es können auch die Instrumente

und Teilelemente gewählt und angewandt werden, die aufgrund der individuellen örtlichen Gegebenheiten zweckmäßig sind.

Dieser Aspekt ist vor allem für Kommunen attraktiv, die sich für den Umstellungsprozess selbst nicht der Projektorganisation bedienen. Auch diese Kommunen können im Rahmen der Erledigung von Linienaufgaben demnach einzelne Methoden des Projektmanagements anwenden und somit ihre eigene Arbeit optimieren.

## Quellenverzeichnis

### **[Aker 2007]**

Aker, Bernd: „Reform des kommunalen Haushaltsrechts“, Rundschreiben des Städtetags Baden-Württemberg vom 08.11.2007

### **[Bohinc 2006]**

Bohinc, Thomas: „Projektmanagement - Soft Skills für Projektleiter“, Offenbach, GABAL Verlag GmbH, 2006

### **[Bühner 1989]**

Bühner, Rolf: „Betriebswirtschaftliche Organisationslehre“, 4. Auflage, München, R. Oldenbourg Verlag GmbH, 1989

### **[Burke 2004]**

Burke, Rory: „Projektmanagement - Planungs- und Kontrolltechniken“, Bonn, mitp-Verlag, 2004

### **[Ewert et al. 2001]**

Ewert, Wolfgang; Janßen, Wiard; Kirschnick-Janssen, Dörte; Papenheim-Tockhorn, Heike; Schwellach, Gisela: „Handbuch Projektmanagement Öffentliche Dienste: Grundlagen, Praxisbeispiele und Handlungsanleitungen für die Verwaltungsreform durch Projektarbeit“, 4. Auflage, Bremen, SachBuchVerlag Kellner, 2001

### **[Gareis 2000]**

Gareis, Roland: „Der professionelle Projektstart“ erschienen in Projektmanagement 3/2000, S. 23-29, online verfügbar unter [http://www.rgc.at/fileadmin/rgc/images/Dokumente/Professioneller\\_Projektstart.pdf](http://www.rgc.at/fileadmin/rgc/images/Dokumente/Professioneller_Projektstart.pdf), abgerufen am 20.01.2008

**[GemHVO-E 2007]**

Innenministerium Baden-Württemberg: „Verordnung des Innenministeriums über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung - GemHVO)“ einschl. Begründung, Arbeitsentwurf, Stand 21.12.2007, Stuttgart 2007, abgerufen unter [http://www.nkhr-bw.de/servlet/PB/show/1177250/Arbeitsentwurf%20zur%20GemHVO%20vom%2021.12 am 15.01.2008](http://www.nkhr-bw.de/servlet/PB/show/1177250/Arbeitsentwurf%20zur%20GemHVO%20vom%2021.12%20am%2015.01.2008)

**[GemO BW 2007]**

Innenministerium Baden-Württemberg: „Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts - Gesetzentwurf der Landesregierung“, Stand: 15.11.2007, abgerufen unter [http://www.nkhr-bw.de/servlet/PB/show/1177175/Gesetzentwurf%20zur%20Reform%20des%20Gemein , abgerufen am 15.01.2008](http://www.nkhr-bw.de/servlet/PB/show/1177175/Gesetzentwurf%20zur%20Reform%20des%20Gemein%20abgerufen%20am%2015.01.2008)

**[Geschäftsordnung NKHR in Albstadt 2008]**

Stadtverwaltung Albstadt: „Geschäftsordnung des Projekts ‚Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen‘“, bisher unveröffentlichter Entwurf, Stand: Februar 2008.

**[Herrenberg 2007]**

Stadt Herrenberg, Betriebswirtschaftliche Abteilung der Stadtkämmerei: „Leitlinien zum Neuen kommunalen Haushaltsrecht (NKHR) - Band 1: Projektmanagement“, Herrenberg, 2007

**[Hilgenberg 2000]**

Hilgenberg, Bernd: „Der Projektauftrag“ in: „www.projektmagazin.de - Das interaktive Online-Magazin für modernes Projektmanagement“ Ausgabe 15/2000, abgerufen unter [http://www.berufe-portal.de/fileadmin/docs/it-berufe/pruefung/beispiel\\_projektauftrag.pdf](http://www.berufe-portal.de/fileadmin/docs/it-berufe/pruefung/beispiel_projektauftrag.pdf) am 26.02.2008

**[IM BW 2008, NKHR]**

Innenministerium Baden-Württemberg: „Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen“, abgerufen unter [http://www.innenministerium.baden-wuerttemberg.de/de/Neues\\_Kommunales\\_Haushalts-\\_und\\_Rechnungswesen\\_NKHR/83771.html](http://www.innenministerium.baden-wuerttemberg.de/de/Neues_Kommunales_Haushalts-_und_Rechnungswesen_NKHR/83771.html) am 02.01.2008

**[IMK 2003]**

Beschlussniederschrift über die 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena, abgerufen unter <http://www.nkhr-bw.de/servlet/PB/show/1170696/IMK-Beschluss%2021.11.2003%20Reform.336622.pdf> am 08.01.2008

**[KGSt 1/1995]**

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Bericht 1/1995: „Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept: Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage“, Köln, 1995

**[KGSt 2/2004]**

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Bericht 2/2004: „Einführungsstrategien für das Neue Haushalts- und Rechnungswesen“, Köln, 2004

**[KGSt 5/1993]**

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Bericht 5/1993: „Das Neue Steuerungsmodell“, Köln, 1993

**[KGSt OM1 1999]**

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: „Organisationsmanagement - Teil 1 von 4“, Köln, 1999

**[Leitfaden Bilanzierung 2007]**

„Leitfaden zur Bilanzierung nach den Grundlagen des Neuen kommunalen Haushaltsrechts (NKHR) Baden Württemberg“ Arbeitsfassung Stand: 29. 10.2007, abgerufen unter <http://www.nkhr-bw.de/servlet/PB/show/1178317/Leitfaden%20Bilanzierung%20Stand%2029%2010%202007>\_verffentlic am 28.02.2008

**[Madauss 2000]**

Madauss, Bernd J.: „Handbuch Projektmanagement“, 6. Auflage, Stuttgart, Schäffer-Poeschel-Verlag, 2000

**[NKHR Albstadt 2007]**

Stadtverwaltung Albstadt: „Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen in Albstadt - Chancen erkennen, Potentiale nutzen, Klarheit schaffen“, Arbeitsversion, bisher unveröffentlicht.

**[Notheis et al. 2006]**

Notheis, Klaus; Ade, Klaus: „Das Neue Kommunale Haushaltsrecht Baden-Württemberg“, Stuttgart, Richard Boorberg Verlag, 2006

**[Olfert et al. 2002]**

Olfert, Klaus; Steinbuch, Piiter A.: „Kompakt-Training Projektmanagement“, 3. Auflage, Ludwigshafen (Rhein), Friedrich Kiehl Verlag GmbH, 2002

**[Produktplan BW 2006]**

Innenministerium Baden-Württemberg: „Kommunaler Produktplan Baden-Württemberg“ Überarbeitete Veröffentlichung im Rahmen der Reform des kommunalen Haushaltsrechts, Stuttgart, Verlag: Staatsanzeiger für Baden-Württemberg GmbH, 2006

**[Projektbeschreibung Wiesloch]**

Bühler, Peter: „Das neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen - Modellprojekt Wiesloch“, Stadt Wiesloch, abgerufen unter <http://www.wiesloch.de/servlet/PB/show/1058631/pdf-haushaltswesen.pdf> am 02.01.2008

**[ Projektdokumentation Produktplan 2006]**

Stadtverwaltung Albstadt: „Neues Kommunales Haushaltsrecht in Albstadt - Projektdokumentation Produktplan der Stadtverwaltung Albstadt“, Stadt Albstadt, 2006

**[Süß et al. 2002]**

Süß, Gerda; Eschlbeck, Dieter: „Der Projektmanagement-Kompass So steuern Sie Projekte kompetent und erfolgreich“, Braunschweig / Wiesbaden, Friedr. Vieweg & Sohn Verlagsgesellschaft mbH, 2002

## Anlagen

---

## Anlage 1: Projektverfügung der Stadtverwaltung Albstadt

### Umsetzung des Neuen Haushalts- und Kassenrechts bei der Stadt Albstadt - Projektverfügung

Bezug: Schreiben von Herrn EBM Pflanz vom 15.06.2005

Mit dem Beschluss der Innenministerkonferenz vom 21. November 2003 wurden die Weichen für ein ressourcenorientiertes Haushalts- und Kassenrecht (NKHR) gestellt. Nach heutigem Stand soll das NKHR im Laufe des Jahres 2007 in Kraft treten. Die Übergangsfrist in Baden-Württemberg ist derzeit bis zum Jahr 2012 vorgesehen.

Ausgangspunkt für das weitere Vorgehen ist eine eindeutige Positionierung der Verwaltungsführung für das NKHR, die Entwicklung eines zukünftigen Steuerungsverständnisses und die Vorbereitung für ein methodisches Vorgehen bei der Umsetzung, um zu qualitativ hochwertigen Lösungen bei wirtschaftlich vertretbarem Ressourceneinsatz zu kommen. Dies soll mit Hilfe eines auf die Aufgabenstellung zugeschnittenen Projektmanagements erfolgen.

Ziel des Projektes „NKHR in Albstadt“ ist die Einführung des doppelten Rechnungswesens

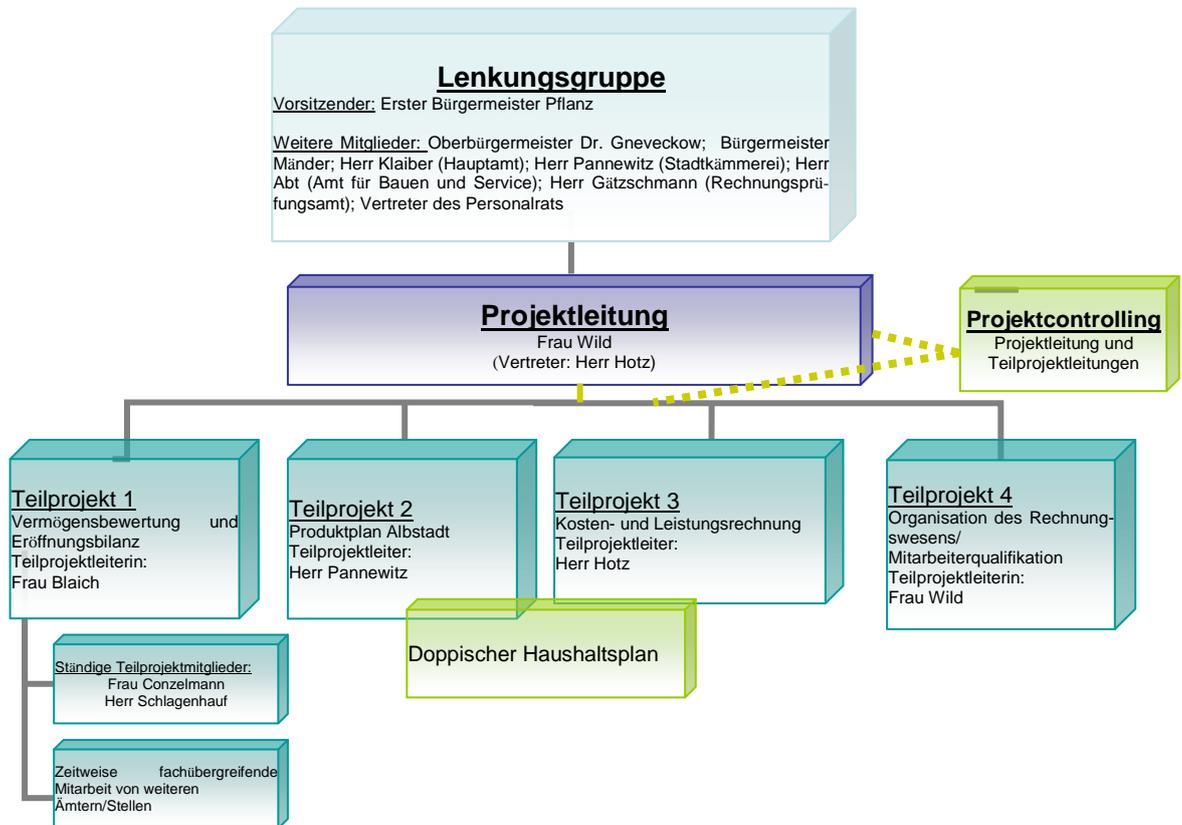
- mit der Darstellung des Gesamtressourcenaufkommens und –verbrauchs (Ergebnisrechnung),
- einer Gesamtdarstellung des kommunalen Vermögens und der Schulden (Bilanz),
- der Darstellung der Liquiditätsentwicklung und der Investitionstätigkeit (Finanzrechnung)
- sowie einer Kosten- und Leistungsrechnung

bis zum 01.01.2009.

Das Gesamtprojekt ist aufgrund der umfangreichen anstehenden Änderungen in nachfolgende vier Teilprojekte zu untergliedern:

- TP 1: Vermögensbewertung und Eröffnungsbilanz
- TP 2 Produktplan Albstadt / Aufstellung des Haushaltsplans auf doppischer Basis
- TP 3 Kosten- und Leistungsrechnung
- TP 4 Organisation des Rechnungswesens / Mitarbeiterqualifikation

Von der Projektleitung wurde daher nachfolgend dargestellte Projektstruktur erarbeitet:



Die Umstellung auf das Neue Haushalts- und Kassenrecht soll entsprechend nachfolgendem (groben) Zeitplan durchgeführt werden:

#### TP 1: Vermögensbewertung und Eröffnungsbilanz:

01.07.2005 – 31.12.2008: Vermögensbewertung  
Erstellung der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2009 (im ersten Quartal 2009)

#### TP 2: Produktplan Albstadt

Beginn: 2. Halbjahr 2006:  
Erarbeitung Produktkatalog

**Doppischer Haushaltsplan  
ab Frühjahr 2008**

#### TP 3: Kosten- und Leistungsrechnung

Beginn: 1. Halbjahr 2007:  
Entwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung

#### TP 4: Organisation des Rechnungswesens / Mitarbeiterqualifikation

Beginn: 1. Halbjahr 2007 – begleitend zum Fortgang in den jeweiligen Teilprojekten

Der Vorschlag zur Besetzung der einzelnen Teilprojekte wird dem Lenkungsausschuss zeitnah zur Entscheidung vorgelegt werden. Grundsätzlich soll in jedem Teilprojekt einem Vertreter des Rechnungsprüfungsamts und des Personalrates die Möglichkeit zur Mitwirkung eingeräumt werden.

Da das Projekt ausschließlich mit eigenem Personal realisiert werden soll, sind grundlegende Rahmenbedingungen zu erfüllen:

1. adäquate Überstundenregelung (analog SAP-Einführung)  
siehe Ausführungen Schreiben von Herrn EBM Pflanz vom 15.06.2005
2. Einrichtung eines Projektraumes
3. finanzielle Mittel  
Bei Bedarf wird für die Projektarbeit ein separater Unterabschnitt in den Haushaltsplan mit aufgenommen, wo Mittel für die Umsetzung des Projektes veranschlagt werden können (z. B. EDV-Umstellungskosten).

Es ergeht daher folgende

## VERFÜGUNG

1. Das neue Haushalts- und Kassenrecht - „**NKHR in Albstadt**“ - wird zum **01.01.2009** umgesetzt.
2. Die Projektleitung der Umsetzung des Neuen Haushalts- und Kassenrechts beauftragt.
3. Die Durchführung des Projekts soll in der dargestellten Struktur erfolgen.
4. Das Hauptamt wird mit der Erarbeitung einer Überstundenregelung sowie der Schaffung eines Projektraums beauftragt.

Albstadt, den 19.05.2006

Dr. Jürgen Gneveckow  
Oberbürgermeister

Axel Pflanz  
Erster Bürgermeister

Rainer Mänder  
Bürgermeister

---

## **Anlage 2: Änderungsverfügung zur Projektverfügung der Stadtverwaltung Albstadt**

### **Umsetzung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens bei der Stadt Albstadt**

Änderung der Projektverfügung vom 19.05.2006

Die Projektverfügung vom 19.05.2006 war der offizielle Startschuss für die Aufnahme der Arbeiten des Projekts „Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) in Albstadt“.

In der Folge ist es uns gelungen, in allen wichtigen Arbeitsgruppen des Innenministeriums Baden-Württemberg sowie in den Projektgruppen der Datenzentrale vertreten zu sein. Diese Arbeits- bzw. Projektgruppen bieten uns die Möglichkeit sowohl die neuen rechtlichen Inhalte mit zu gestalten, als auch Einfluss auf die technische Umsetzung zu nehmen. Dadurch bietet sich für uns außerdem die Möglichkeit wertvolle Erfahrungen zu sammeln. Ein weiterer Bonus für unser NKHR-Projekt ist meine Mitarbeit im Lenkungsausschuss des Innenministeriums Baden-Württemberg (Mitglieder: IM, GPA, Landkreistag, Städtetag, Gemeindegtag).

Weitere Erkenntnisse konnten wir durch die Kooperation und das Pilotprojekt in Stetten am kalten Markt (Einführung des NKHR in Stetten am kalten Markt als Pilotprojekt in und für Baden-Württemberg) sammeln und somit unseren Wissensvorsprung gegenüber anderen Kommunen ausbauen.

Unter den genannten Aspekten wurde bislang hervorragende Arbeit in unseren Teilprojekten geleistet.

Vor allem im Bereich der Vermögensbewertung haben wir eine Vorreiter-Rolle in Baden-Württemberg eingenommen. Auch bestehen bereits vielversprechende Überlegungen und Entwürfe unserer Kollegen zum zukünftigen Produktplan.

Durch die Diskussionen im vergangenen Jahr über den Inhalt der neuen Gemeindeordnung und Gemeindehaushaltsverordnung (Bayrischer Weg/Wahlrecht) und dem damit verbundenen Stillstand im Gesetzgebungsverfahren haben wir uns bereits Anfang 2007 entschieden die Arbeit in den anderen Teilprojekten zunächst zurückzustellen.

Nach dem eindeutigen Votum der CDU-Landtagsfraktion in ihrer Sitzung am 06.11.2007 für die Kommunale Doppik ist klar, dass Schlagworte wie „Erweiterte Kameralistik“ und „Wahlrecht“ von nun an vom Tisch sind. Der Ministerrat hat am 17. Dezember 2007 das Innenministerium beauftragt, das Anhörungsverfahren zum Gesetzentwurf zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts, mit der kommunalen Doppik als alleinigem Recht, durchzuführen. Nach den Vorstellungen

des Innenministeriums wird das Gesetz in der zweiten Hälfte des Jahres 2008 in Kraft treten, so dass für das Haushaltsjahr 2009 eine rechtsverbindliche Grundlage für die Umstellung auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen vorliegen wird.

Unser bisheriges Ziel - die Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens zum 01.01.2009 – kann allerdings aufgrund des Zeitverlusts nicht mehr erreicht werden.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Projektleitung den Umstellungszeitpunkt auf den 01.01.2011 zu verschieben. Die bisherige Zeitschiene soll demnach wie folgt angepasst werden:

**TP 1: Vermögensbewertung und Eröffnungsbilanz:**

Bis zum 01.01.2011 ist eine kommunale Eröffnungsbilanz zu erstellen.

Hierzu wird bis zum 31.12.2010 das gesamte städtische Vermögen bewertet.

**TP 2: Produktplan Albstadt**

Fortsetzung: 1. Halbjahr 2008:

Weitere Erarbeitung Produktkatalog

**TP 3: Kosten- und Leistungsrechnung**

Beginn: 1. Halbjahr 2008:

Entwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung

**Doppischer Haushaltsplan  
ab Frühjahr 2010**

**TP 4: Organisation des Rechnungswesens / Mitarbeiterqualifikation**

Läuft begleitend zu den jeweiligen anderen Teilprojekten

Der Zeitpunkt zur Umstellung wurde durch „das Projektkernteam“ gezielt auf 01.01.2011 gesetzt. Eine weitere Verschiebung in die Zukunft sollte aufgrund der nachfolgend aufgeführten Gründe keinesfalls in Betracht gezogen werden.

Zum einen gilt Albstadt derzeit als „Vorzeigekommune“ im Bereich des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. Unser Know-how sowie unsere bisherigen Arbeiten (Projektdokumentationen) sind landauf und landab sehr gefragt. Dieses durch intensive Arbeit erkämpfte Image sollte unbedingt aufrecht erhalten werden. Dies ist allerdings nur möglich, wenn wir jetzt an unserem Projekt weiterarbeiten und die bereits gesammelten Kenntnisse zeitnah in die Praxis umsetzen.

Zum Anderen ist es uns durch diese Stellung möglich in den gefragten Arbeitsgruppen weiterhin mitzuarbeiten und somit die Interessen der Stadt Albstadt nachhaltig zu vertreten.

Ein weiterer Vorteil für eine Umstellung zum Zeitpunkt 01.01.2011 besteht darin, dass die Software sowie der bisherige Wissenstand der Rechenzentren immer

weiter entwickelt bzw. verbessert werden. Durch diesen frühzeitigen Umstieg genießen wir eine individuellere Betreuung durch die DZ und KIRU, und geraten nicht in den Massenrollout der anderen Kommunen.

Diese Massenumstiegsphase könnte dann allerdings von uns genutzt werden, um die von uns unter der Doppik gesammelten Erfahrungen insbesondere im Bereich der Stadtkasse an andere Kommunen weiterzugeben, indem wir unser bisheriges Dienstleistungsangebot deutlich ausbauen.

Zuletzt verschaffen wir nicht nur unseren Kolleginnen und Kollegen im Haus weitere Zeit sich mit dem recht komplexen Thema „Neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen“ auseinanderzusetzen, sondern können hierdurch auch das Know-how „des Kernteams“ weiter ausbauen. Durch den Wissenszuwachs können wir unsere Kolleginnen und Kollegen besser schulen, was eine reibungslose Umstellung gewährleisten wird.

Aufgrund der oben genannten Gründe ergeht daher folgende

## **Ä N D E R U N G S V E R F Ü G U N G**

-zur Verfügung vom 19.05.2006-

1. Das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen - „NKHR in Albstadt“ – wird aufgrund der oben genannten Gründe erst zum 01.01.2011 umgesetzt.
2. Weitere Regelungen der Verfügung vom 19.05.2006 bleiben unberührt.

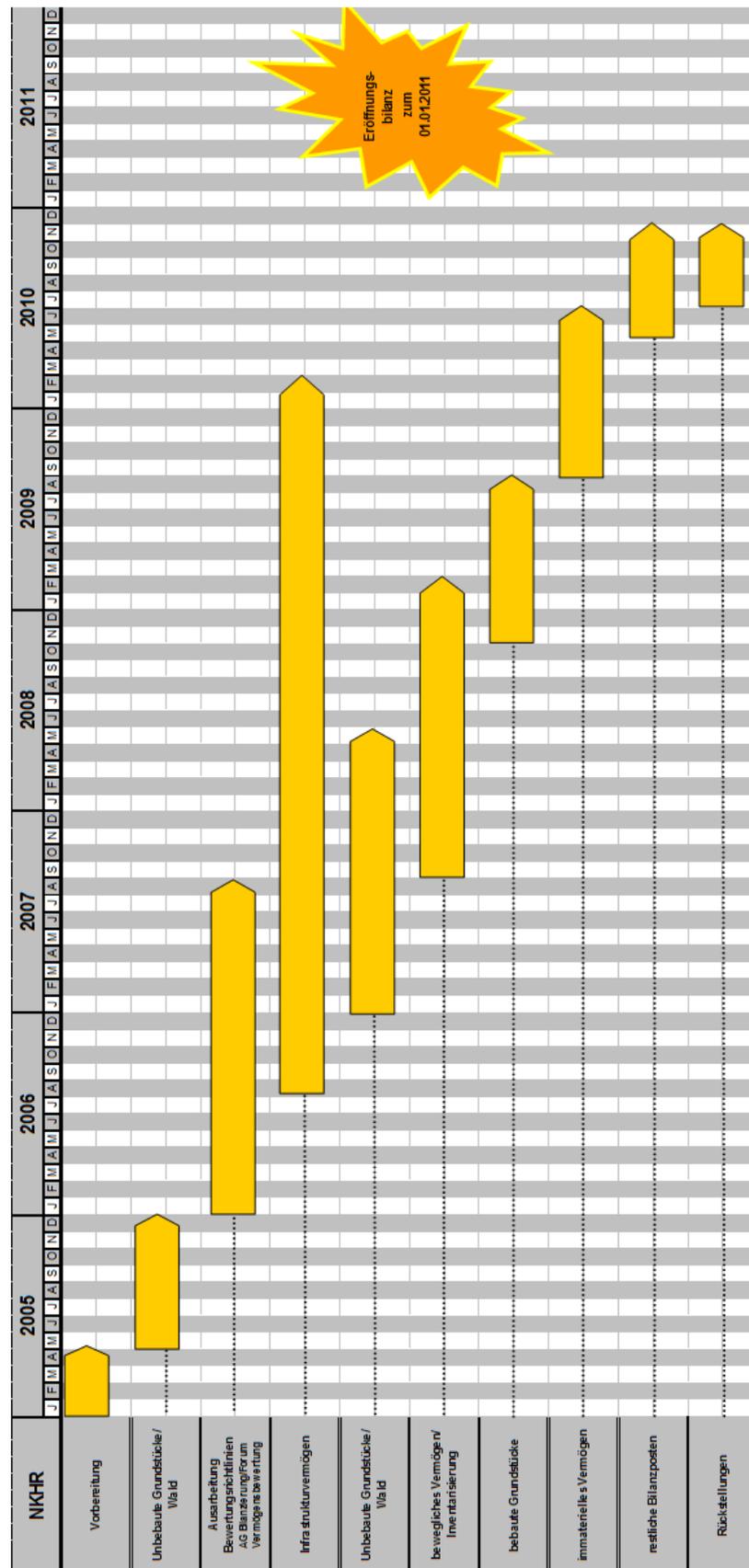
Albstadt, den 17.01.2008

Dr. Jürgen Gneveckow  
Oberbürgermeister

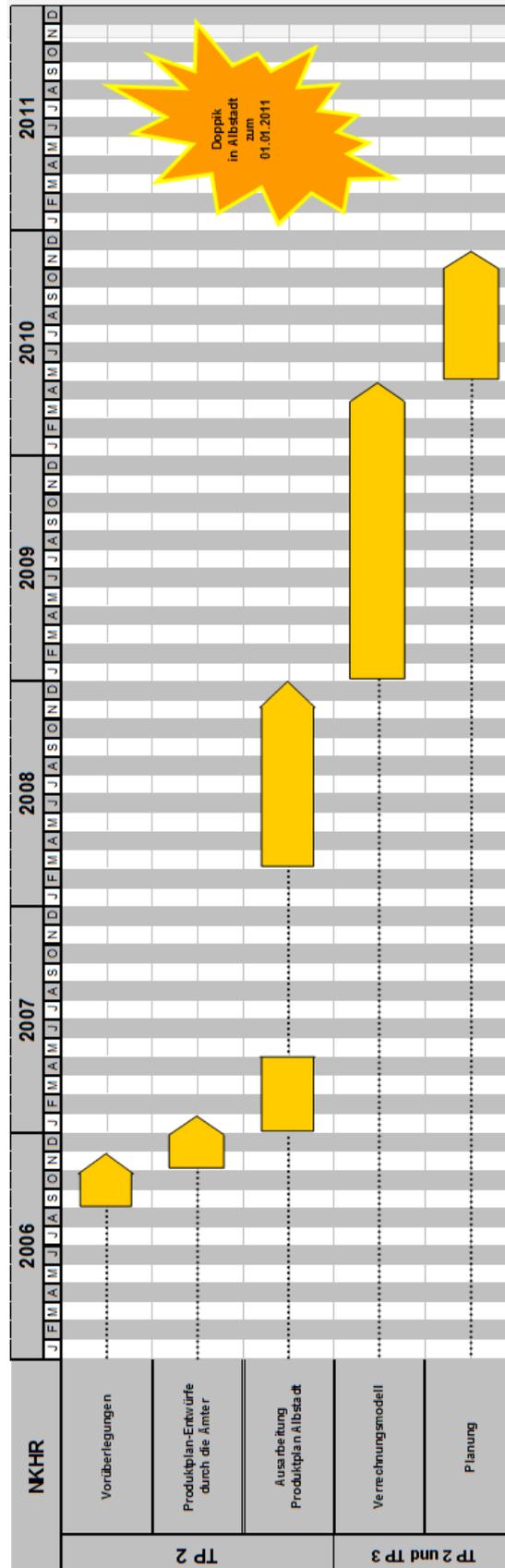
Axel Pflanz  
Erster Bürgermeister

Rainer Mänder  
Bürgermeister

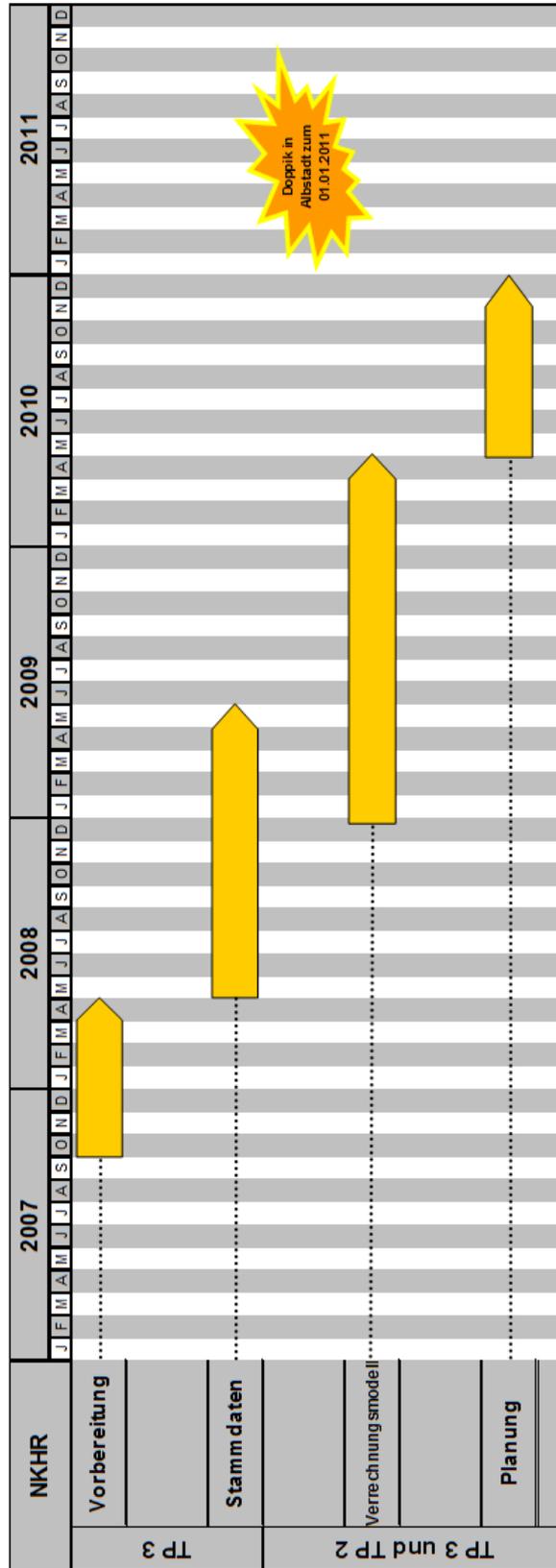
Anlage 3: Zeitschiene Teilprojekt 1 „Vermögensbewertung und Eröffnungsbilanz“



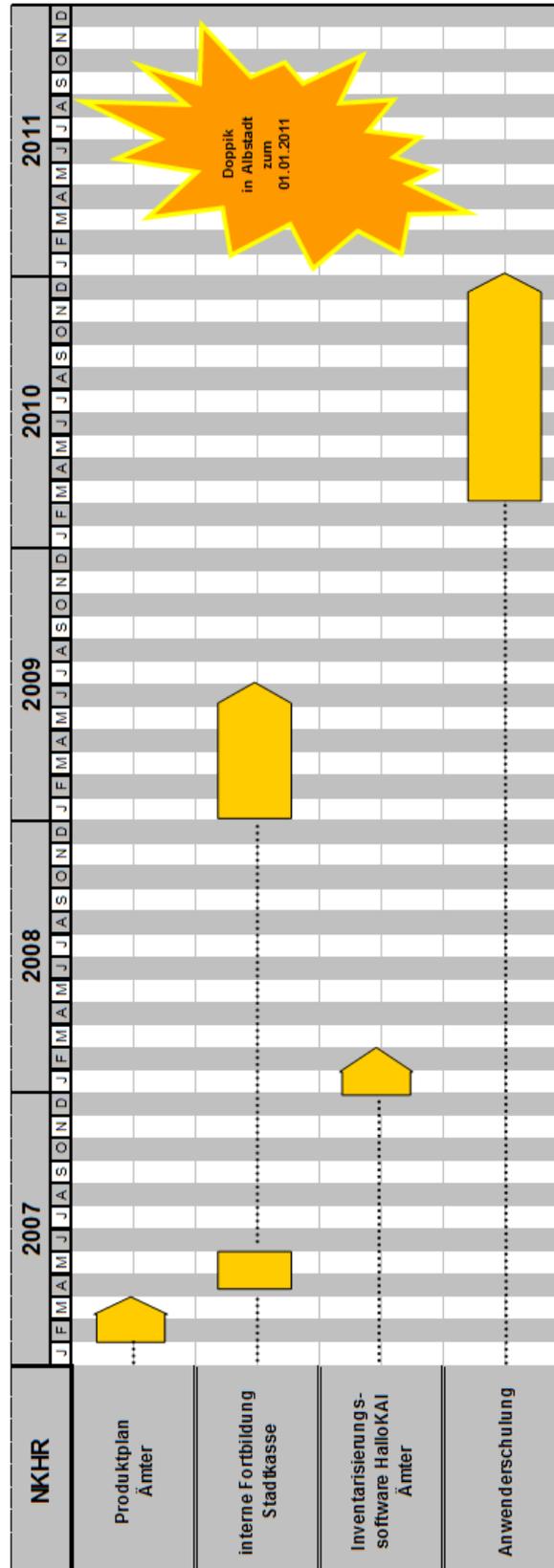
Anlage 4: Zeitschiene Teilprojekt 2 „Produktplan Albstadt“



Anlage 5: Zeitschiene Teilprojekt 3 „Kosten- und Leistungsrechnung“



Anlage 6: Zeitschiene Teilprojekt 4 „Organisation des Rechnungswesens/Mitarbeiterqualifikation“



## Anlage 7: Überstundenregelung der Stadtverwaltung Albstadt

### **V e r m e r k**

Überstundenregelung bezüglich der Einführung des neuen Haushalts- und Kas- senrechts bei der Stadt Albstadt („NKHR in Albstadt“)

Im Rahmen der Umsetzung des „NKHR in Albstadt“ wurden eine Lenkungsgrup- pe, eine Projektleitung und mehrere Projektteams gebildet. Für deren Mitglieder fallen vermehrt Überstunden an.

Die im Rahmen der Projektarbeit anfallenden Überstunden sollen im Bereich der Beschäftigten und Beamten in der Regel, auf deren Wunsch hin, bis zur Hälfte ausbezahlt werden. Die restlichen Stunden werden auf einem Überstundenkonto angesammelt. Das Abfeiern der Stunden kann dann in einem Zeitraum bis zu 3 Jahren nach Ende des Projekts erfolgen.

Wir schlagen vor die Überstunden im Beamtenbereich - wie bereits bei der Abge- ltung der Überstunden im Rahmen des SAP-Projekts – an der tatsächlichen Be- soldung (Grundbezug, Familienzuschlag und Allg. Stellenzulage) der einzelnen Beamtinnen / der Beamten zu bemessen. Die Verordnung über die Gewährung von Mehrarbeitsvergütung für Beamte sollte nicht angewandt werden, da diese Verrechnungssätze zum Teil weit unter den Sätzen liegt, die sich an den tatsäch- lichen Verhältnissen orientieren.

Die Überstunden im Bereich der Beschäftigten werden gemäß § 8 TVöD erstat- tet.

### **Verfügung:**

Die im Rahmen der Umsetzung des „NKHR in Albstadt“ entstehenden Überstun- den werden auf Wunsch des Beschäftigten bzw. Beamten bis zur Hälfte ausbe- zahlt. Die restlichen Überstunden sind als Freizeitausgleich, nach Abschluss des Projektes im Laufe der nächsten 3 Jahren, abzugleiten.

Die Vergütung der Überstunden im Beamtenbereich erfolgt auf der Grundlage der tatsächlichen Besoldung der betroffenen Beamtinnen / Beamten.

Die Überstunden im Bereich der Beschäftigten werden gemäß § 8 TVöD erstat- tet.

Dr. Jürgen Gneveckow  
Oberbürgermeister

---

## Anlage 8: Inhalte der Gemeinderatsinfo „NKHR in Albstadt“

### Von der Kameralistik zur Doppik

- 1.1 Einführung
- 1.2 Vorteile
- 2. Grundzüge des NKHR
  - 2.1 Die Drei-Komponenten-Rechnung und ihre Bestandteile
  - 2.2 Begriffe
  - 2.3 Ergebnisplan und Ergebnisrechnung
  - 2.4 Finanzplan und Finanzrechnung
  - 2.5 Die kommunale Bilanz
    - 2.5.1 Die einzelnen Bestandteile der Bilanz
      - 2.5.1.1 Anlagevermögen
      - 2.5.1.2 Rechnungsabgrenzungsposten
      - 2.5.1.3 Eigenkapital
      - 2.5.1.4 Rückstellungen
      - 2.5.1.5 Verbindlichkeiten
    - 2.6 Bewertung und Bewertungsvereinfachung
  - 3. Der neue Haushaltsplan
    - 3.1 Finanzhaushalt
    - 3.2 Ergebnishaushalt
    - 3.3 Gesamthaushalt und Haushaltsplan
    - 3.4 Produkte
    - 3.2 Budgetierung und Budgetierungsprozess
      - 3.2.1 Budgetierung
      - 3.2.2 Budgetierungsprozess
        - 3.2.2.1 Zentrale Budgetierung

- 3.2.2.2 Dezentrale Budgetierung
- 3.3 Kosten- und Leistungsrechnung
  - 3.3.1 Kostenartenrechnung
  - 3.3.2 Kostenstellenrechnung
  - 3.3.3 Kostenträgerrechnung
  - 3.3.4 Leistungen
- 3.4 Kennzahlen
- 4. Zustandekommen der Haushaltssatzung
- 5. Jahresabschluss und Haushaltsausgleich
  - 5.1 Jahresabschluss
  - 5.2 Haushaltsausgleich
- 6. Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Haushaltsrecht
- 7. Das NKHR in der Öffentlichkeit

#### Anlagen

##### Anlage 1: Beispielhafte Analyse der kommunalen Bilanz

- a) Vermögensstruktur
- b) Kapitalstruktur
- c) Finanzstruktur / Liquidität
- d) Ertrags- und Aufwandsstruktur

##### Anlage 2: Die wichtigsten Änderungen der Gemeindeordnung

- a) Allgemeine Haushaltsgrundsätze (§ 77 GemO)
- b) Haushaltssatzung (§ 79)
- c) Haushaltsplan (§ 80)

##### Anlage 3: Begriffslexikon