

Projekt „Weiterentwicklung Haushaltswirtschaft“

Sachverhalt:

1. Ausgangslage

Der Ältestenrat hat in der Sitzung am 25.03.2009 beschlossen, dass die Verwaltung die erforderlichen Schritte zur Weiterentwicklung der Nürnberger Haushaltswirtschaft und des Rechnungswesens einleitet. Mit der Einsetzung einer Projektgruppe sollen die Erfordernisse der kommunalen Haushaltsverordnung Doppik und die Anforderungen der Stadt Nürnberg umgesetzt werden.

Im Vollzug dieses Beschlusses hat das Referat für Allgemeine Verwaltung (Ref. I) und das Finanzreferat (Ref. II) gemeinsam das Projekt mit der Bezeichnung „Weiterentwicklung Haushaltswirtschaft“ auf den Weg gebracht und mittlerweile konkrete Umsetzungsvorschläge erarbeitet. Zum Teil mussten die im damaligen Bericht genannten inhaltlichen und zeitlichen Vorstellungen nach einem intensiven Diskussionsprozess überarbeitet und an aktuelle Entwicklungen angepasst werden.

Mit dieser Vorlage möchte die Verwaltung über den aktuellen Stand des Projektes und das weitere Vorgehen berichten. Ausführliche Informationen finden sich im Grobkonzept. Aufgrund des Umfangs (256 Seiten) wurde den Stadtratsfraktionen der SPD, CSU und Bündnis 90/Die Grünen und der Ausschussgemeinschaft der Bunten (FDP - FW - ÖDP) vorab jeweils ein Druckexemplar zugesandt.

2. Projektziele

Mit dem Projekt „Weiterentwicklung Haushaltswirtschaft“ verfolgt die Stadt Nürnberg insbesondere folgende Ziele:

1. Neue gesetzliche Vorgaben müssen umgesetzt werden.
2. Das neue Haushalts- und Rechnungswesen soll für die Öffentlichkeit, die Politik und die Stadtverwaltung transparenter gestaltet werden.
3. Der gesetzlich vorgeschriebene Produkthaushalt und ein an Zielen orientiertes Controlling-/Kennzahlensystem sollen die am „Output“ (= Leistungen) und „Outcome“ (= Wirkungen) ausgerichtete Steuerung ermöglichen.

3. Projektstruktur

Das Projekt ist wie folgt organisiert:

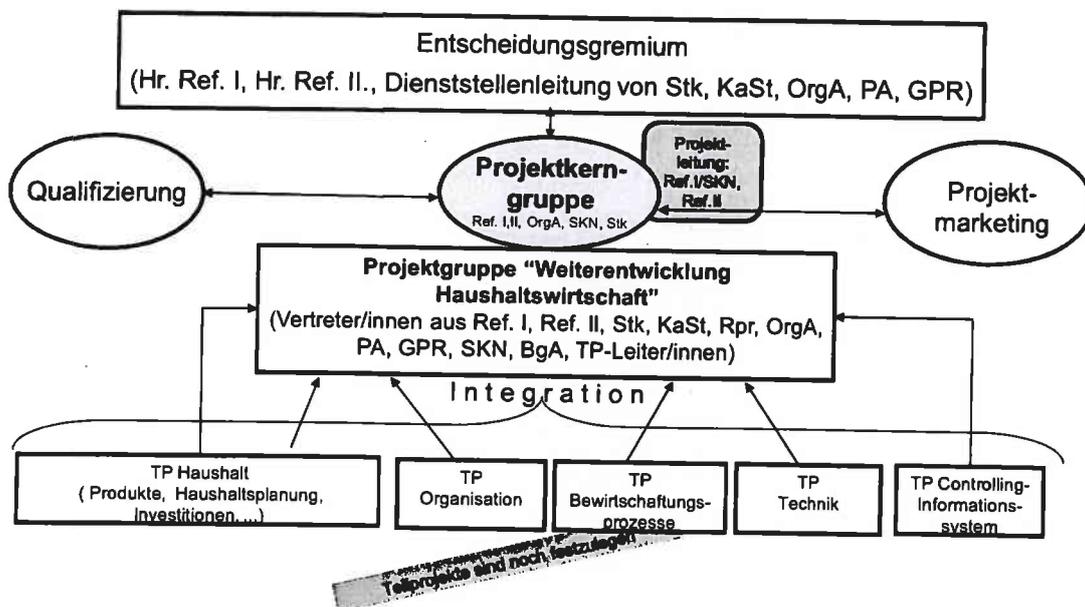
Das Projekt wird gemeinsam vom Referat für allgemeine Verwaltung (Ref. I) und dem Finanzreferat (Ref. II) durchgeführt und geleitet. Die Projektleitung wird von einer Projektkerngruppe unterstützt, die aus Vertretern von Ref. I, Ref. I/SKN, OrgA, Ref. II und Stk besteht. Je nach Themenstellung wird

die Gruppe um weitere städtische Vertreter/innen (z.B. GPR, Dienststelle) erweitert. Die Projekthalte (z.B. Produkte, Budget, Haushalt) werden von sog. Teilprojektgruppen bearbeitet. Die Ergebnisse der Teilprojektgruppen werden in einer Gesamt-Projektgruppe, bestehend aus Vertretern/innen von Ref. I, Ref. II, Stk, KaSt, Rpr, OrgA, PA, GPR, Ref.I/SKN, BgA, Teilprojektgruppenleiter zusammengeführt. Im Entscheidungsgremium sind Hr. Ref. I, Hr. Ref. II, die Dienststellenleitungen von Stk, KaSt, OrgA und PA sowie der GPR vertreten Da die Inhalte und Tragweite des Projektes die gesamte Stadtverwaltung betreffen, ist es für die Akzeptanz des Projektes unabdingbar, die Beteiligten möglichst frühzeitig in das Projekt mit einzubinden.

Zusätzlich ist ein Projektcontrolling eingerichtet, das laufend den Ressourceneinsatz, die Kosten und Termine überwacht und bei Abweichungen Maßnahmen zur Gegensteuerung einleitet.

Ein Teil der o.g. Projektorgane (Projektleitung, Kernteam) hat seine Arbeit bereits aufgenommen. Der restliche Teil wird Mitte des Jahres 2011 mit der Arbeitsaufnahme der SAP-Berater vollständig installiert.

Einen Gesamtüberblick über die Projektstruktur vermittelt die nachfolgende Grafik:



Die Stadt Nürnberg konnte in den Jahren seit der Einführung der Doppik sowohl in betriebswirtschaftlicher als auch in SAP-technischer Hinsicht ein beachtliches Wissen aufbauen. Ungeachtet dessen kommt das Projekt nicht ohne externen Sachverstand aus. Zum Einen ist für die systemtechnische Umsetzung in SAP ein Beratungsunternehmen notwendig, das vorübergehend die Kapazitäten des städtischen SAP-Kompetenzzentrums (Ref. I/SKN) verstärkt und für neu einzuführende SAP-Module - wie z.B. Business Warehouse (BW) - einen entsprechenden Wissenstransfer ermöglicht. Zum Anderen wird eine betriebswirtschaftliche Beratung zur Klärung einzelner betriebswirtschaftlicher Fragestellungen und zur Qualitätssicherung bei der SAP-technischen Umsetzung des Gesamtkonzepts benötigt.

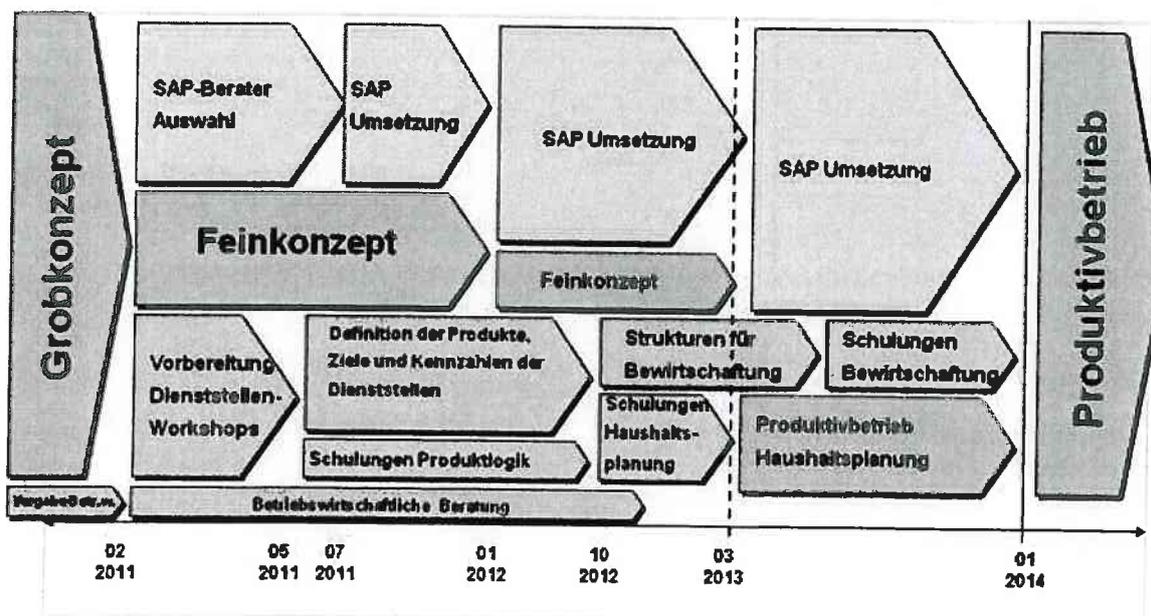
4. Zeitplan

Der ursprüngliche Zeitplan ging davon aus, dass der Produkthaushalt gesetzeskonform zum 01.01.2012 eingeführt werden kann. Im Bericht für den Ältestenrat am 25.03.2009 wurde auf zeitkritische Faktoren (u.a. begrenzte Kapazitäten bei Ref. I/SKN) hingewiesen. Im Verlauf des Projektes wurde dann deutlich, dass aufgrund der Tragweite und des Umfangs des Projektes der angestrebte Termin nicht haltbar ist. Aus diesem Grund musste der Zeitplan überarbeitet werden. Im Hinblick auf die zeitliche Verzögerung der Einführung des Produkthaushaltes hat die Stadt Nürnberg am 28.09.2010 bei der Regierung von Mittelfranken die Verlängerung der Übergangsfrist gemäß § 99 Abs. 1 Satz 1 KommHV-Doppik in Form einer einstweiligen befristeten Ausnahmegenehmigung bis zum 31.12.2014 beantragt. Die Antwort steht noch aus. Nach der neuen, aktualisierten Zeitplanung lassen sich für das Projekt drei „Meilensteine“ definieren:

1. Erstellung des **Grobkonzeptes** bis Ende **Februar 2011**,
2. Produktivstart der **Haushaltsplanung** für das Haushaltsjahr 2014 nach der neuen Systematik ab **März 2013** und
3. Produktivstart der **Bewirtschaftung** nach der neuen Systematik ab **Januar 2014**.

Der erste Meilenstein, nämlich die Erstellung des Grobkonzeptes, konnte bereits erfolgreich abgeschlossen werden.

Einen Überblick über den aktualisierten Zeitplan des Projektes gibt die nachfolgende Grafik:



Zum Verständnis der Grafik sollen folgende Erläuterungen dienen:

Beraterauswahl

Auf Grundlage des Grobkonzeptes wurde die Auswahl der Beratungsleistungen für SAP und die Betriebswirtschaft vorbereitet. Die Beratungsleistung für qualitätssichernde Maßnahmen und zur betriebswirtschaftlichen Unterstützung wurde termingerecht im Februar 2011 im Rahmen einer frei-

händigen Vergabe an die Firma arf GmbH aus Nürnberg vergeben. Hierbei handelt es sich um ein Beratungskontingent von 50 Tagen, das über die Projektleitung zielgerichtet abgerufen wird. Mit der Firma arf GmbH konnte ein ortsansässiges Unternehmen gewonnen werden, welches maßgeblich an der Doppik-Einführung der Stadt Nürnberg beteiligt war und mit den Gegebenheiten der Stadt Nürnberg bestens vertraut ist. Insofern ist dies eine wirtschaftliche Lösung, da eine zeitintensive Einarbeitung in Prozesse und Strukturen der Stadt Nürnberg entfallen kann. Die Auswahl der SAP-Berater erfolgt über ein Verwaltungsverfahren nach VOF. Über einen Teilnahmewettbewerb wurden im März 2011 fünf Beratungsunternehmen ausgewählt und zu einer Angebotsabgabe aufgefordert. Vom 02. bis 11. Mai 2011 werden die Anbieter ihr Angebot präsentieren. Im Anschluss an die Präsentationen finden die jeweiligen Verhandlungen statt. Dem Bau- und Vergabeausschuss soll dann am 07.06.2011 ein Vergabevorschlag zur Beschlussfassung vorgelegt werden, so dass voraussichtlich Ende Juni die Beauftragung durchgeführt werden kann.

Feinkonzept

Beginnend mit der Erstellung der Produkte und den zugehörigen Zielen und Kennzahlen wird bis spätestens März 2013 ein Feinkonzept zu allen Projektbausteinen erstellt. Darin sind die inhaltlichen Ideen aus dem Grobkonzept zu konkretisieren und die technische Umsetzung in SAP zu beschreiben.

Schulungen

Schulungen sind ein wichtiger Bestandteil des Projektes. Die Schulung der Mitarbeiter/innen ist Voraussetzung für die Schaffung von Akzeptanz gegenüber den neuen Instrumenten und Systemen und die erfolgreiche Umsetzung der Konzeption und deren Realisierung. Über den gesamten Projektzeitraum hinweg besteht Schulungsbedarf (Produktlogik, Haushaltsplanung, Bewirtschaftung, ...).

Nach dem Produktivstart im Jahr 2014 ist über einen begrenzten Zeitraum hinweg noch eine intensive Anwenderbetreuung durch das Projekt notwendig.

5. Informationspolitik

Für das Gelingen eines Projektes ist die aktive Einbeziehung aller vom Umstellungsprozess betroffenen Personen wichtig. Ab Mitte des Jahres 2011 sollen deshalb die Referate/Geschäftsbereiche und Dienststellen aktiv in den Produktbildungsprozess mit einbezogen werden.

Aus diesem Grunde, und um die Grundlage für eine Akzeptanz bei den Mitarbeitern/innen der Stadt Nürnberg zu schaffen, fanden frühzeitig diverse, zielgruppenspezifische Informationsveranstaltungen zum Projekt statt:

- Sitzung des Gesamtpersonalrates am 03.02.2011,
- Sitzung der Referentenrunde am 22.02.2011 und
- Infoveranstaltungen für Vertreter/innen der Referate/Geschäftsbereiche und Dienststellenleitungen am 06. und 11.04.2011.

Sobald das Projekt erste vorzeigbare Entwürfe zum Produkthaushalt erarbeitet hat, wird die politische Ebene intensiver in den Diskussionsprozess mit einbezogen (beispielsweise beim Aufbau des zukünftigen Haushaltsberichts).

Mitte April 2011 wird das Projekt im städtischen Intranet Präsenz zeigen. Über dieses Medium sollen allen Mitarbeitern/innen der Stadt Nürnberg aktuelle Informationen über das Projekt zur Verfügung gestellt werden.

6. Kosten des Projektes

Es wird damit gerechnet, dass für die Umsetzung des Projektes insgesamt Kosten in Höhe von ca. 3 Mio € anfallen werden. Bereits im Haushalt 2010 wurden entsprechende Planansätze angemeldet und vom Stadtrat auch beschlossen. Diese stehen somit für die Projektlaufzeit zur Verfügung. Aus den Planansätzen sind zum Einen die externen Beratungskosten für die systemtechnische Umsetzung in SAP und für die betriebswirtschaftliche Unterstützung zu bestreiten. Die Kosten für die betriebswirtschaftliche Beratung betragen 65.450 EUR (inkl. Mehrwertsteuer). Das Vergabeverfahren für die SAP-Beratung ist noch nicht abgeschlossen, so dass hier noch keine genauen Kosten benannt werden können. Voraussichtlich Anfang Juni - nach der Beraterauswahl - können auch hierzu Zahlen genannt werden. Zum Anderen müssen aus dem Planansatz stadteigene Kosten (zusätzliches Projektpersonal und Sachmittel) gezahlt werden.

7. Projektinhalte im Detail

In den folgenden Ausführungen werden die vom Projekt zu bearbeitenden Bausteine kurz dargestellt. Diese geben den aktuellen Stand des Grobkonzeptes wieder.

Die wichtigsten gesetzlichen Grundlagen für die folgenden Projektbausteine sind:

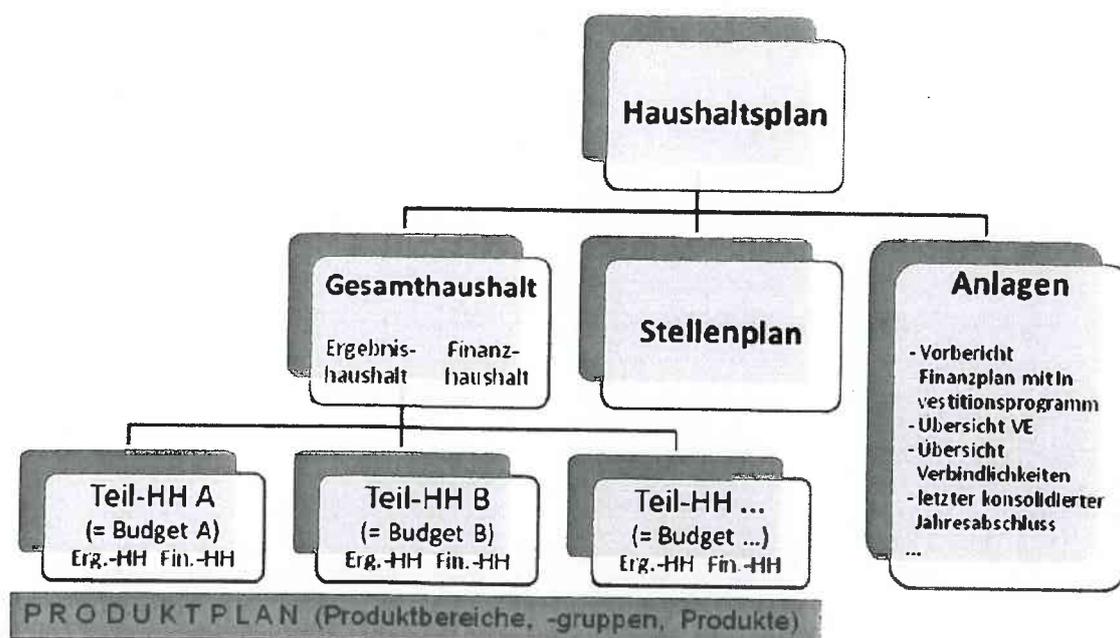
- Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung (Kommunalhaushaltsverordnung -Doppik - KommHV Doppik)
- Vorschriften über die kommunale Haushaltssystematik nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (VVKommHSyst-Doppik)
- Produktrahmen für die Haushaltsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung (KommPrR = Anlage 1 zu VVKommHSyst-Doppik)
- Kontenrahmen für die Haushaltsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung (KommKR = Anlage 2 zu VVKommHSyst-Doppik)
- Standard-Produktplan - erweiterte Form (= Anlage 3 zu VVKommHSyst-Doppik)

Produkthaushalt mit Produkten, Zielen und Kennzahlen

Der Produkthaushalt ist das Kernstück kommunaler Finanzwirtschaft und das zentrale Element der Verwaltungssteuerung. Kommunale Leistungen und Produkte rücken in den Mittelpunkt der Betrachtung.

Derzeit werden im Haushalt die Teilhaushalte als sog. Profitcenter abgebildet. Informationen über erbrachte Leistungen fehlen.

Zukünftig sind die Produkte mit den zugehörigen Zielen und Kennzahlen auf der Ebene der Teilhaushalte abzubilden:



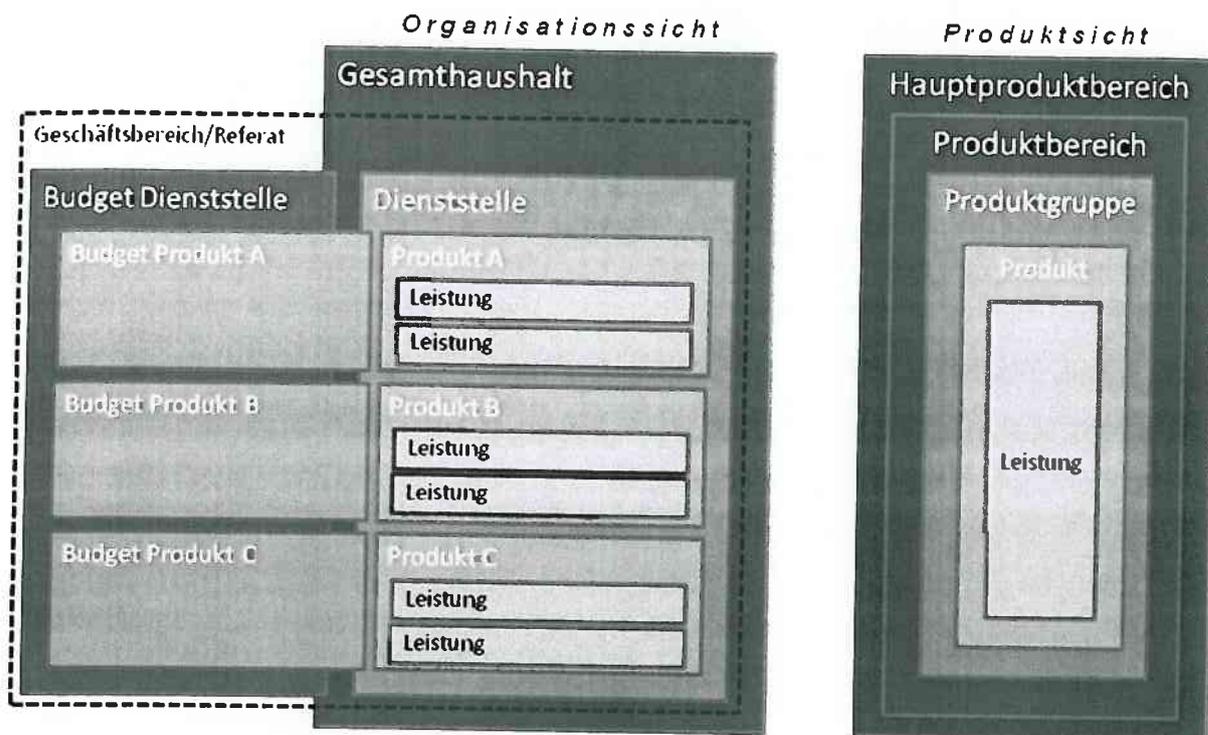
Bei einem Produkthaushalt orientiert sich die Bewilligung von Finanzmitteln an den zu erbringenden Leistungen, dem sog. Output, oder den Wirkungen, dem sog. Outcome. Dies bedeutet in der Konsequenz eine Abkehr von der traditionellen Inputsteuerung hin zu einer Output-/Outcomesteuerung. In der nachfolgenden Grafik werden die Begriffe und Zusammenhänge nochmals veranschaulicht.



Die Teilhaushalte sollen zukünftig nicht nur über den Ressourcenverbrauch und das Ressourcenaufkommen, sondern auch über die Leistungsplanung und Leistungserfüllung informieren.

Neben den Erträgen und Einzahlungen sowie den Aufwendungen und Auszahlungen, die produktorientiert zu veranschlagen sind, bilden Ziele und Kennzahlen die Grundlage für die Erfolgskontrolle und Steuerung der Haushaltswirtschaft (§ 4 Abs. 3 i.V.m. § 10 Abs. 5 KommHV-Doppik). Produkte und Produkthaushalt entfalten ihren vollen Nutzen und Sinn nur in einer Kombination mit damit verbundenen Zielen und Kennzahlen als Messgröße. Der Produkthaushalt bietet hier die Chance, die bislang oft rein monetäre Steuerung über Budgetgrößen, Erträge und Aufwendungen um weitere quantitative und qualitative Indikatoren und Informationen zu erweitern und diese in einem Gesamtsystem abzubilden.

Nach § 4 Abs 1 KommHV-Doppik besteht die Wahlmöglichkeit, die Teilhaushalte entweder nach den durch den bayerischen Produktrahmen vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert zu gliedern. Die Stadt Nürnberg hat sich für die organisatorische Gliederungsvariante entschieden. Vorteile dieser Lösung sind, dass die vorhandene Organisationsstruktur beibehalten werden kann und die Zuständigkeit und Verantwortlichkeit nach der Aufbauorganisation klar zugeordnet werden können. Produkte sollen eindeutig einer Organisationseinheit (= Dienststelle) zugeordnet werden. In der nachfolgenden Abbildung werden die beiden Gliederungsvarianten nochmals gegenübergestellt.



Auf der Grundlage des bayerischen Standard-Produktplans - erweiterte Form wird das Projekt zusammen mit den für die Dienststellen zuständigen Bereichsbetreuungen von OrgA, StK und Ref. I/SKN ab Juni 2011 mit den einzelnen Dienststellen in Workshops Produkte/Leistungen, Ziele und Kennzahlen erarbeiten. Der gesamtstädtische Produktplan soll bis Mitte des Jahres 2012 fertiggestellt sein. Bei der Produktbildung ist zu beachten, dass die Anzahl der Produkte überschaubar gehalten wird. Die Stadt Nürnberg geht davon aus, dass über die gesamte Stadt hinweg ca. 300 bis 400 Produkte definiert werden.

Sobald ein erster Entwurf für einen Haushaltsbericht vorliegt, soll dieser mit den politischen Gremien abgestimmt werden.

Kosten- und Leistungsrechnung

Mit der Einführung des Produkthaushaltes muss die Kosten- und Leistungsrechnung an die neue Haushaltssystematik angepasst werden. Die bisher bestehende Kosten- und Leistungsrechnung soll über die Definition von Produkten und Leistungen zu einer Kostenträgerrechnung weiterentwickelt werden. Aufgabe der Kosten- und Leistungsrechnung ist es, die Kosten möglichst verursachungsgerecht den einzelnen Produkten und Verwaltungsleistungen zuzuordnen. Das Thema „innerbetriebliche Leistungsverrechnung“ wird einer näheren Betrachtung unterzogen.

Die Erarbeitung des Modells für die Kosten- und Leistungsrechnung ist Bestandteil des Feinkonzeptes.

Budgetierung

Die Budgetierung muss ebenfalls auf die neue Haushaltssystematik umgestellt werden. Bei der Erarbeitung des „neuen Budgetmodells“ sollen folgende Ziele verfolgt werden:

- Vereinfachen:
Sonderregelungen und Ausnahmetatbestände müssen auf ein Minimum zurückgeführt werden. Die Anzahl der derzeitigen Budgetbereichstypen (Fachamt, Querschnittsamt, Plafonierte Einrichtung, Interner/externer Kostendecker) ist zu hinterfragen.
- Verbessern:
Aussagefähige Kennzahlen und Informationen sollen zur Verfügung gestellt werden.
- Erweitern:
Der für die Dienststellen budgetwirksame Anteil soll unter dem Blickwinkel der dezentralen Verantwortung erweitert werden. Hierbei ist zu prüfen, inwieweit Personalkosten verstärkt in die Budgetierung einbezogen werden können.

Nach § 4 Abs. 2 KommHV-Doppik soll jeder Teilhaushalt eine Bewirtschaftungseinheit (Budget) bilden. Nach dem derzeitigen Konzept sollen bei der Stadt Nürnberg zukünftig Budgets an Produkte geknüpft werden. Produkte sind eindeutig Dienststellen (= Teilhaushalte) zugeordnet, so dass klare Verantwortlichkeiten definiert werden können.

Die Erarbeitung des Modells für die Budgetierung ist Bestandteil des Feinkonzeptes.

Controlling und Berichtswesen

Das städtische Controlling und Berichtswesen muss ebenfalls an die neue Haushaltslogik angepasst und neu organisiert werden. Dabei wird eine Verbindung und Verzahnung von dezentralem und zentralem Controlling angestrebt.

Ein wichtiges Ziel der Weiterentwicklung des Controllings ist einerseits die Stärkung der Selbststeuerung in den Dienststellen und Referaten/Geschäftsbereichen durch Herstellung eines durchgängig funktionsfähigen Controlling-Ansatzes. Andererseits ist sicherzustellen, dass sich der Umfang der Aufgabenerfüllung an den verfügbaren Mitteln orientiert (Finanzcontrolling) und eine Priorisierung innerhalb des Aufgabenspektrums stattfindet (Wirkungs- und Leistungscontrolling).

Controlling muss dabei stärker als bislang als Führungsaufgabe auf unterschiedlichen Verantwortungsebenen herausgehoben werden.

Durch die Einführung des Produkthaushaltes wird das sog. Produktcontrolling in den Vordergrund rücken (Steuern über Ziele und Kennzahlen).

Funktional gesehen soll Controlling bei der Stadt Nürnberg künftig auf den vier Ebenen: Gesamtstadt, Referate/Geschäftsbereiche, Dienststellen und eventuell Abteilungen (sog. „Vier-Ebenen-Steuerung“) stattfinden.

Grundlage für das o.g. Organisationsmodell des Controllings ist das Bereitstellen von zeitnahen Informationen und Daten. Alle Controlling-relevanten Daten sollen stadtweit gesammelt und einheitlich abgebildet werden. Diese sind dann allen Anwendererebenen in einem sog. Controlling-Informationssystem bedarfsgerecht über SAP zur Verfügung zu stellen.

Die Ausgestaltung des Controlling und Berichtswesens wird im Feinkonzept vorgenommen.

Prozesse und Organisation

Im Rahmen des Projektes soll die Aufbau- und Ablaufstruktur der von der Umstellung auf den Produkthaushalt betroffenen Organisationseinheiten und Prozesse in die Betrachtung mit einbezogen werden.

Es ist geplant, dass bei der Stadt Nürnberg das SAP-Logistikmodul MM für das Bestellwesen flächendeckend eingeführt wird. Dadurch wird es möglich, Informationen über die Finanzmittelbindungen (Obligos) zeitnah anzeigen und für Entscheidungen zur Verfügung stellen zu können.

Bei der Feinkonzepterstellung ist der Frage nachzugehen, ob das Rechnungswesen oder Teile davon zentralisiert werden können. U.a. ist über einen zentralen Rechnungseingang nachzudenken. Dieser ist in engem Zusammenhang mit der Einführung eines Dokumentenmanagementsystems (DMS) zu sehen, das jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt außerhalb des Projektes eingeführt werden soll.

Mit der Einführung des sog. „neuen Hauptbuchs“ in SAP soll die Erstellung von Steuerbilanzen und der Finanzrechnung erleichtert werden.

8. Schlussbemerkung

Die Vorlage sollte einen Überblick über den aktuellen Stand des Projektes „Weiterentwicklung Haushaltswirtschaft“ geben. Viele, noch offene Fragestellungen können erst über die Feinkonzeptionierung zusammen mit den externen Beratern gelöst werden. Hierbei kann sich noch die eine oder andere Richtungsänderung ergeben. Sobald erste inhaltliche Ergebnisse vorliegen, wird den entsprechenden Stadtratsgremien wieder Bericht erstattet.