

Projekt „Weiterentwicklung Haushaltswirtschaft“

hier: Abschlussbericht und Vorstellung des Nachfolgeprojektes

1. Einleitung

Das Thema „Weiterentwicklung der Haushaltswirtschaft“ hat bei der Stadt Nürnberg eine lange Tradition, die sich bis in die 90er Jahre zurückverfolgen lässt. Hervorzuheben sind hier insbesondere das im Jahr 1999 eingeführte Modell der erweiterten Budgetverantwortung und die im Jahr 2005 durchgeführte Umstellung des Rechnungswesen von der Kameralistik auf die Doppik. Dieser Tradition folgend hat die Stadt Nürnberg im Anschluss an die Doppik-Einführung das nächste wichtige zukunftsorientierte Thema angegangen: die Einführung des Produkthaushaltes. Im Vollzug des Beschlusses des Ältestenrates am 25.03.2009 hat das Referat für Allgemeine Verwaltung (Ref. I) und das Finanzreferat (Ref. II) im Jahr 2010 gemeinsam das stadtweit wirkende Großprojekt „Weiterentwicklung Haushaltswirtschaft“ ins Leben gerufen. Mit dem Projekt sollten insbesondere der gesetzlich vorgeschriebene Produkthaushalt mit einer Steuerung über Ziele und Kennzahlen eingeführt und mehr Transparenz für die Öffentlichkeit, Politik und die Stadtverwaltung geschaffen werden.

Für das Projekt wurde ein sehr ehrgeiziger Zeitplan aufgestellt, der insbesondere die Erstellung des ersten Haushaltsplanes nach der neuen Produktlogik für das Haushaltsjahr 2014 zum Ziel hatte. Als vorläufiges Projektende wurde der Juni 2014 festgelegt.

Im Hinblick auf das anstehende Projektende im Juni 2014 hat die Projektleitung im Februar 2014 den aktuellen Stand der angestrebten Ziele und Projektleistungen erhoben und für das weitere Vorgehen einen Lösungsvorschlag erarbeitet: Mit dem Projekt „Weiterentwicklung Haushaltswirtschaft“ wurde in der Stadt Nürnberg der Umbau zu einem Produkthaushalt erfolgreich vollzogen. Ein Großteil der Projektleistungen ist mittlerweile in das operative Tagesgeschäft der Stadtverwaltung integriert. Wie bei einem Großprojekt üblich und aufgrund des sehr eng gesetzten Projektzeitplanes, gibt es aber noch kleinere „Baustellen“ und notwendige Ergänzungen, die gezielt angegangen werden müssen. Aus diesem Grunde soll das Großprojekt „Weiterentwicklung Haushaltswirtschaft“ wie geplant im Juni 2014 beendet werden. Die offenen Punkte und die notwendigen Ergänzungen, die sich während der Projektlaufzeit ergeben haben, sollen konkret benannt und über ein Anschlussprojekt, dessen Struktur dem Leistungsumfang entsprechend anzupassen ist, abgearbeitet werden. Das für das Projekt „Weiterentwicklung Haushaltswirtschaft“ zuständige Entscheidungsgremium hat diese von der Projektleitung vorgeschlagene Vorgehensweise einstimmig befürwortet.

Der Stadtrat wurde über den Projektzeitraum hinweg ständig über den aktuellen Stand des Projektes informiert. Mit dieser Vorlage berichtet die Verwaltung über den Abschluss des Projektes „Weiterentwicklung Haushaltswirtschaft“ und über das anstehende Nachfolgeprojekt.

2. Abschlussbericht „Projekt Weiterentwicklung Haushaltswirtschaft“

In den folgenden Ausführungen wird über die wichtigsten Ergebnisse zu den Zielen, Inhalten und Kosten des Projektes „Weiterentwicklung Haushaltswirtschaft“ berichtet.

2.1 Projektziele und -inhalte

Die in der Einleitung genannten Projektziele wurden vom Projekt „Weiterentwicklung Haushaltswirtschaft“ wie folgt erreicht:

1. Die gesetzlichen Vorgaben zum Produkthaushalt wurden vollständig umgesetzt. Anmerkung: Der Haushaltsplan 2014, erstmalig nach der neuen Produktlogik erstellt, wurde der Regierung von Mittelfranken ausführlich vorgestellt. Der Produkthaushalt wurde im Februar 2014 genehmigt.
2. Das neue Haushalts- und Rechnungswesen wurde transparenter gestaltet. Beispielsweise wurde das gesamte Erscheinungsbild des Haushalts im Hinblick auf Inhalt und Lesbarkeit verändert.
3. Die technischen und inhaltlichen Strukturen, die für die neue Steuerungsphilosophie über Produkte, Ziele und Kennzahlen notwendig sind, stehen zur Verfügung.

Der inhaltliche Schwerpunkt des Projektes lag auf der Erstellung des ersten Haushaltsplanes nach der neuen Produktlogik für das Jahr 2014. Dieser konnte fristgerecht und unter Einhaltung aller bisher üblichen Termine zum Haushaltsaufstellungs- und einbringungsverfahren erstellt werden. Das gesamte Haushalts- und Rechnungswesen wurde auf Produkte mit den dazugehörigen Zielen und Kennzahlen umgestellt. Technisch und inhaltlich gesehen liegen nun die Voraussetzungen für eine Steuerung über Ziele und Kennzahlen vor. Diese gilt es nun, stufenweise - wie die Erfahrung aus anderen Kommunen zeigt - die nächsten Jahre „mit Leben zu erfüllen“ und nutzbringend anzuwenden.

Mit der Einführung der neuen Produktlogik musste die Budgetierung überarbeitet und an die neuen Erfordernisse angepasst werden. Aufgrund der sehr komplexen Materie wird das Jahr 2014 dazu genutzt, das im Feinkonzept theoretisch festgelegte und im SAP technisch realisierte Budgetmodell mit seinen Budgetbewirtschaftungsfunktionen einem Praxistest zu unterziehen und weiter zu verfeinern.

Eine wichtige Neuerung, die das Projekt „Weiterentwicklung Haushaltswirtschaft“ mit sich gebracht hat, ist der erstmalige Einsatz eines Business Warehouse (BW) in der Stadtverwaltung Nürnberg. Im SAP-BW werden alle steuerungsrelevanten Daten aus unterschiedlichen Quellen zusammengeführt, auf denen dann im Berichtswesen aufgesetzt werden kann. Der Einsatz des BW ermöglicht sehr flexible Auswertungsmöglichkeiten, die es bisher in der Stadtverwaltung Nürnberg noch nicht gegeben hat. Zudem wird über das BW die Haushaltsplanung integrativ sowohl für den konsumtiven als auch für den investiven Bereich durchgeführt. Gerade für den haushaltsrechtlich sehr schwierig darzustellenden investiven Bereich stellt dies eine wesentliche Verbesserung gegenüber dem Vorzustand dar.

Aufbauend auf den neuen Möglichkeiten, die das Berichtswesen bietet, wurde die Controlling-Organisation und der Controlling-Prozess innerhalb der Stadt Nürnberg neu gestaltet. In unterjährigen Controlling-Gesprächen, die das zentrale Controlling mit Hilfe von Controlling-Teams mit den dezentralen Controlling-Einheiten der Dienststellen und Geschäftsbereichen/Referaten führt, werden die Produkte mit Ihren Zielen und Kennzahlen im Einzelnen besprochen, mit dem Ziel, Probleme frühzeitig zu erkennen und gegensteuern zu können.

Zum 01.01.2014 wurde stadtweit das SAP-Bestellwesen produktiv gesetzt. Somit ist es nun möglich, im Berichtswesen frühzeitig Mittelbindungen (sogenannte Obligos) darzustellen. Zudem wurde die Grundvoraussetzung für einen zentralen Rechnungseingang, der zu einem späteren Zeitpunkt stadtweit eingeführt werden soll, geschaffen.

Parallel zu den bisher geschilderten Funktionen wurde auch die eingesetzte Version der SAP Software aktualisiert. Insbesondere wurde das „Neue Hauptbuch“ der SAP in Betrieb genommen, das der Stadt neue, effizientere Möglichkeiten erschließt, wie zum Beispiel das Erstellen von Steuerbilanzen für die Betriebe gewerblicher Art und die Unterstützung bei der Aufstellung einer zukünftigen Konzernbilanz.

In zahlreichen Schulungen (zum Beispiel zur Haushaltsplanung und zur Budgetierung) wurden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen vorbereitet.

Das Projekt wird mit der Einführung der wichtigsten Budgetbewirtschaftungsfunktionen und dem Berichtswesen bis Ende Juni 2014 die letzten Meilensteine erfolgreich abgeschlossen haben. Aufgrund des sehr eng gesetzten Projektzeitplanes konnten jedoch nicht alle Inhalte aus dem Feinkonzept vollständig bis Ende Juni 2014 umgesetzt werden. Die noch offenen Punkte werden deshalb gezielt über ein Anschlussprojekt abgearbeitet. Das Anschlussprojekt wird im Gliederungspunkt 3 ausführlich erläutert.

2.2 Projektzeitplan

Der ursprüngliche, sehr ambitionierte Projektzeitplan sah zum 01.01.2014 eine Produktivsetzung aller geplanten Projektinhalte vor. Tatsächlich konnten die Budgetbewirtschaftungsfunktionen erst mit einer zeitlichen Verzögerung von circa sechs Monaten im Mai/Juni 2014 produktiv gesetzt werden. Folgende Ereignisse haben zu den zeitlichen Verzögerungen geführt:

- Die Erstellung des sehr umfangreichen Feinkonzeptes, das die Grundlage für die systemtechnische Umsetzung in SAP bildet, hat länger gedauert als geplant. Insbesondere die Konzepte zur Budgetierung, zum Controlling und zum Berichtswesen nahmen wegen ihrer Komplexität mehr Zeit in Anspruch.
- Während der Projektlaufzeit kam es zu stadtinternen Personalkapazitätsengpässen bei OrgA, OrgA/IT, OrgA/IT-SKN und Stk.
- Die Erstellung des ersten Produkthaushaltsplanes 2014 hatte höchste Priorität, so dass die Umsetzung anderer Projektbausteine hinten anstehen mussten.

Für den Projektverlauf und den laufenden städtischen Verwaltungsbetrieb waren diese zeitlichen Verzögerungen jedoch unkritisch.

2.3 Projektkosten

Für das Projekt „Weiterentwicklung Haushaltswirtschaft“ wurde auf der Grundlage stadtinterner Erfahrungswerte von einem Mittelbedarf in Höhe von 3 Mio. € ausgegangen (siehe Bericht im Ältestenrat am 11.05.2011). Aus diesen Planansätzen waren insbesondere die externen Beraterkosten für die systemtechnische Umsetzung in SAP der Firma Atos und für die betriebswirtschaftlichen Unterstützungsleistungen der Firma arf GmbH zu bestreiten.

Der im Vergleich zu anderen Kommunen sehr eng kalkulierte Kostenrahmen in Höhe von 3 Mio. € konnte - auch unter Berücksichtigung der stadeigenen Kosten - erfreulicherweise unterschritten werden. Mit Abschluss des Projektes „Weiterentwicklung Haushaltswirtschaft“ Ende Juni 2014 sind für externe Beratungsleistungen rund 2,19 Mio. € ausgegeben worden, davon entfallen 2,12 Mio. € auf die Firma Atos und 70 T€ auf die Firma arf GmbH.

Ein maßgeblicher Grund für das wirtschaftlich gute Ergebnis ist sicherlich, dass die Stadt Nürnberg aufgrund der mittlerweile langjährigen Erfahrung mit dem ERP-System SAP und im betriebswirtschaftlichen Bereich auf das Knowhow ihrer engagierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zurückgreifen konnte.

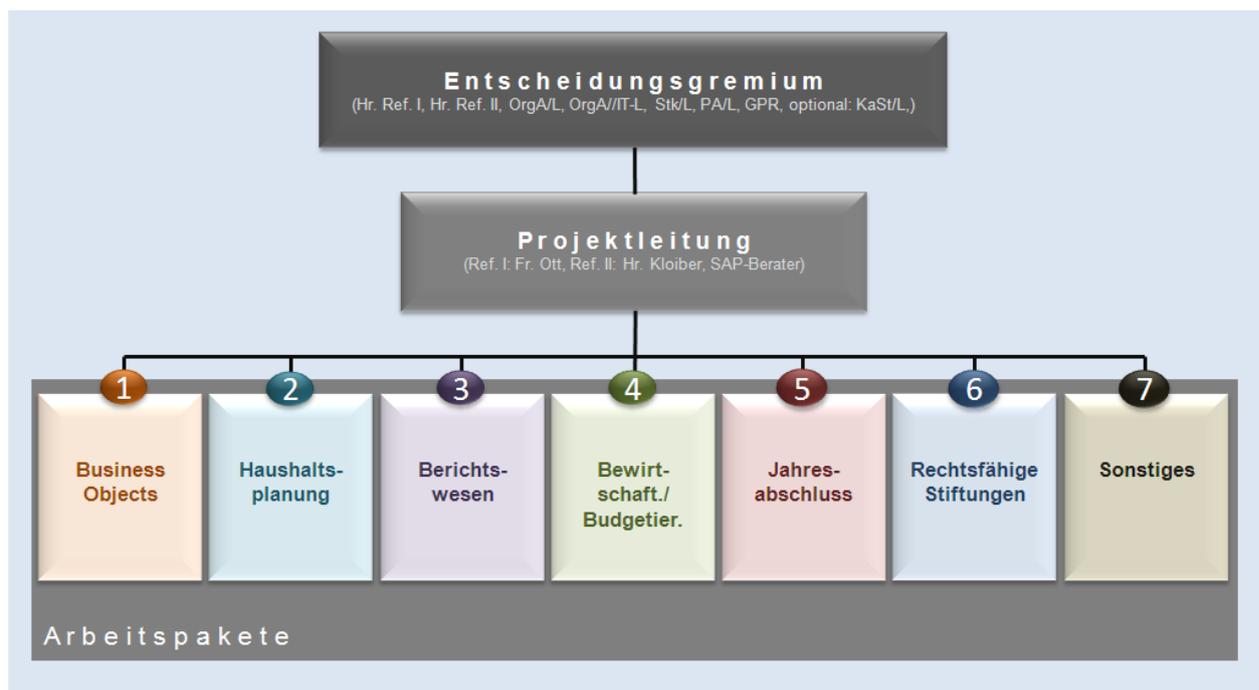
Auch wenn man noch die Kosten in Höhe von rund 490 T€, die für das anstehende Abrundungspaket aufzuwenden sind (siehe Erläuterungen unter dem Gliederungspunkt 3.3), hinzurechnet, kann der ursprünglich geplante Kostenrahmen eingehalten werden.

3. Vorstellung des Nachfolgeprojektes

Die noch offenen Punkte und erforderlichen Ergänzungen aus dem Projekt „Weiterentwicklung Haushaltswirtschaft“ werden in einem „kleineren“ Anschlussprojekt, dem sogenannten Abrundungsprojekt, abgearbeitet.

3.1 Projektorganisation und -zeitplan

Entsprechend der Projektgröße und dem starken Bezug zum operativen Geschäft wird die Projektorganisationstruktur „schlank“ aufgestellt:

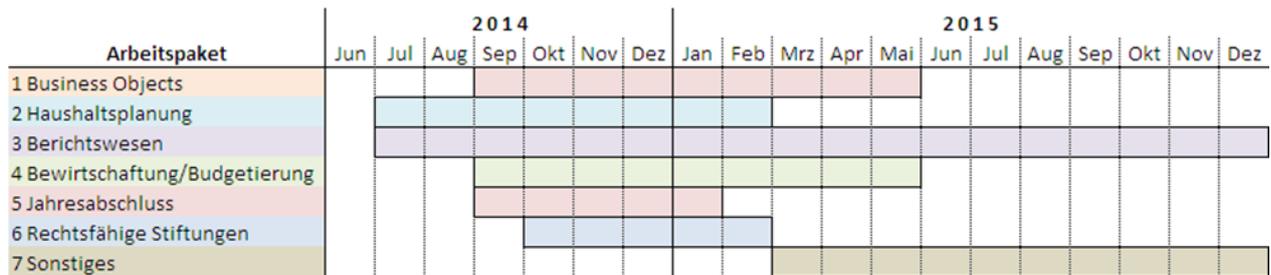


Das Abrundungsprojekt wird wie das Vorgängerprojekt gemeinsam vom Referat für Allgemeine Verwaltung (Ref. I) und dem Finanzreferat (Ref. II) durchgeführt und geleitet.

Das Entscheidungsgremium entspricht dem des Vorgängerprojektes.

Die zu bearbeitenden Projektinhalte werden in sieben Arbeitspaketen gebündelt, die in dem folgenden Gliederungspunkt „3.2 Projektinhalte“ näher beschrieben werden.

Der Zeitplan sieht vor, dass das Abrundungsprojekt mit seinen Arbeitspaketen möglichst nahtlos an dem Projekt „Weiterentwicklung Haushaltswirtschaft“ anschließt. Der Schwerpunkt der Tätigkeiten liegt in den Jahren 2014 und 2015. Restarbeiten sollen im Jahr 2016 durchgeführt werden. Eine erste grobe Zeitplanung für die Jahre 2014 und 2015 sieht wie folgt aus:



3.2 Projektinhalte

Die zu erledigenden Aufgaben sollen in sieben Arbeitspaketen gezielt angegangen werden:

- Arbeitspaket 1: Business Objects (BO)**
 Derzeit werden die Zusammenführung der einzelnen Bestandteile des Haushaltplans und der Versand der Berichte weitgehend manuell durchgeführt. Dies führt zu erheblichen Ressourcenengpässen bei OrgA/IT-SKN und Stk. Zur Verringerung des Ressourcenbedarfs soll das SAP-Produkt Business Objects (BO) eingeführt werden. Es enthält Instrumente zur Automatisierung des Haushaltplan-/Jahresabschlussdrucks und des automatisierten Versands von Berichten (Broadcasting). Bei Einsatz von BO kann auf die Erkenntnisse der Stadt Essen zurückgegriffen werden, die ebenso wie die Stadt Nürnberg erst in einem zweiten Schritt BO zum Einsatz gebracht hat.
- Arbeitspaket 2: Haushaltsplanung**
 Bei dem Arbeitspaket Haushaltsplanung geht es insbesondere darum, eingeführte Funktionen abzurunden (zum Beispiel das Stellen von Haushaltsanträgen durch den Stadtrat und durch die Verwaltung) und Ergänzungen (wie zum Beispiel die Einführung eines Eckwertebeschlusses und der Abbildung eines Nachtragshaushaltes) vorzunehmen.
- Arbeitspaket 3: Berichtswesen**
 Das Arbeitspaket Berichtswesen beinhaltet unter anderem die Optimierung und den Ausbau der Standardberichte und das Erstellen von Sonderberichten. Zudem sollen auf den unterschiedlichsten Ebenen des Berichtswesens (zum Beispiel bei der Planung und im Controlling) Kommentierungsmöglichkeiten geschaffen werden, die entsprechend auch auswertbar sind.
- Arbeitspaket 4: Bewirtschaftung und Budgetierung**
 Inhalt des Arbeitspaketes 4 ist die Fortführung und der Ausbau der Bewirtschaftungs- und Budgetierungsfunktionen im SAP-Business Warehouse. Insbesondere betrifft dies die Personalkostenbudgetierung, die stufenweise auszubauen und zu verfeinern ist.
- Arbeitspaket 5: Jahresabschluss**
 Im Arbeitspaket Jahresabschluss sind alle im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss im Business Warehouse umzusetzenden Funktionalitäten zusammengefasst: die Abbildung von Haushaltsresten, die Umsetzung der gesetzlich vorgeschriebenen Berichtsmuster und weitere.
- Arbeitspaket 6: Rechtsfähige Stiftungen**
 Im Abrundungsprojekt sollen die Rechtsfähigen Stiftungen analog der Stadt Nürnberg auf die neue Produkthaushaltslogik umgestellt werden. Dies betrifft insbesondere die Planungsfunktionen und das Berichtswesen.

- Arbeitspaket 7: Sonstiges
Im Arbeitspaket 7 sind sonstige Aufgaben, wie zum Beispiel die Schulungsthematik zusammengefasst.

3.3 Projektkosten

Für das Abrundungsprojekt wird über den Zeitraum 2014 bis 2016 hinweg mit Kosten in Höhe von etwa 490.000 € gerechnet, die sich im Einzelnen wie folgt ergeben:

Für das Abrundungsprojekt wird wiederum externe SAP-Beraterleistung benötigt, zum einen, um im Rahmen eines Coaching-Ansatzes einen Wissenstransfer für die neu einzurichtenden Funktionalitäten (zum Beispiel die Einführung des SAP-Moduls Business Objects) zu ermöglichen, und zum anderen, um Kapazitätsengpässe bei OrgA/IT-SKN auszugleichen. Da die Stadt Nürnberg im Projekt „Weiterentwicklung Haushaltswirtschaft“ bereits sehr viel eigenes Knowhow erworben hat, muss auf relativ wenig externe SAP-Beraterleistung zurückgegriffen werden. Eine erste städtische Aufwandsschätzung geht von rund 310 Beratertagen aus. Dies entspricht monetär gesehen einem Betrag von etwa 390 T€. Hierfür wurden im MIP für die Jahre 2014 bis 2016 entsprechende Mittel bereits angemeldet. Die Vergabe der SAP-Beratungsleistungen wurde auf den Weg gebracht und wird dem entsprechenden Ausschuss zur Entscheidung vorgelegt.

Für den Einsatz von Business Objects (BO) werden Lizenzen benötigt. Die Anschaffungskosten belaufen sich auf rund 100.000 €. Im MIP wurde für das Jahr 2014 der Mittelbedarf angemeldet.

4. Fazit

Mit der Einführung des Produkthaushaltes hat die Stadt Nürnberg konsequent ihren eingeschlagenen Weg der Modernisierung der Stadtverwaltung hin zu einer zukunftsorientierten Verwaltung beschritten. Das Projekt „Weiterentwicklung Haushaltswirtschaft“ hat im Rahmen der zeitlichen und finanziellen Möglichkeiten hierzu einen wichtigen Beitrag geleistet. Die angestrebten Projektziele und -inhalte wurden erreicht beziehungsweise größtenteils bereits umgesetzt und in das operative Geschäft überführt. Erfreulich dabei ist, dass der geplante Kostenrahmen unterschritten werden konnte. Noch offene Punkte und notwendige Ergänzungen werden ab Juli 2014 in einem kleineren Nachfolgeprojekt gezielt abgearbeitet. Ein Schwerpunkt der nächsten Jahre wird sein, das Thema „Steuerung über Ziele und Kennzahlen“ weiterzuentwickeln. Erfahrungen aus der Praxis haben gezeigt, dass dies nicht von heute auf morgen geschehen kann, sondern ein größerer Zeitraum eingeräumt werden muss.