

Neues Rechnungswesen in Nürnberg erfolgreich gestartet

Mit dem 1. Januar 2005 hat die Stadt Nürnberg als erste deutsche Großstadt ihr kamerales Rechnungswesen durch die Doppik („Kaufmännische Buchführung für Kommunen“) abgelöst. Die bisher verwendeten Computer-Programme für das Rechnungswesen wurden durch eine moderne Standardsoftware SAP R/3 ersetzt. Bereits im November 2004 hat der Stadtrat den Haushaltsplanentwurf der Stadt Nürnberg, der erstmals nach kaufmännischen Grundsätzen aufgestellt wurde, verabschiedet.

Nahezu unbemerkt von der Öffentlichkeit fand die gleichzeitige Umstellung des Finanz- und Personalwesens auf eine anspruchsvolle Standardsoftware statt. Darüber hinaus wurde vom kameralem Haushalt auf ein kaufmännisches Rechnungswesen umgestellt. Dieser gleichzeitige Wechsel ist deutschlandweit einmalig.

Begonnen hat das Projekt mit dem Beschluss des Ältestenrats zur Umstellung des Rechnungswesens vom September 2000. Diesem Beschluss waren heftige Diskussionen in der Verwaltung vorausgegangen. Der damalige Kämmerer und heutige Oberbürgermeister Dr. Ulrich Maly konnte aber schließlich die Verwaltung vom Sinn und von der Wichtigkeit dieses Projektes überzeugen. Es folgte eine knapp zweijährige Phase, in der eine Ist-Analyse, die Grundkonzeption der Doppik, die Softwareauswahl sowie die Ausschreibung der Beratung erfolgten.

Anschließend hat das Projekt „Neues Rechnungswesen Nürnberg (NRN)“, das für die Umsetzung verantwortlich ist, in nur zweieinhalb Jahren das komplette Rechnungswesen von der kameralem Logik auf die kaufmännische Buchführung umgestellt. Unterstützt wurde das Projekt dabei von den Firmen Siemens Business Services (SBS) als SAP-Beratung und der Firma arf GmbH für die betriebswirtschaftliche Beratung. Herauszustellen ist dabei, dass ansonsten fast nur mit vorhandenem städtischen Personal gearbeitet wurde.

Zeitgleicher Umstieg

Der Umstieg auf den neuen Rechnungsstil erfolgte nicht, wie bei Projekten vergleichbarer Komplexität üblich, zunächst für Pilotbereiche und dann nach und nach für den Rest der Verwaltung, sondern zeitgleich in einem Schritt („Big Bang“).

Für alle 800 Personen, die mit dem Rechnungswesen bei der Stadt befasst sind, begann am 1. Januar 2005 eine neue Ära: Das kamerale System wird nach den Jahresabschlussarbeiten für 2004 abgeschaltet.

Der zeitgleiche Umstieg auf die neue Software und den neuen Rechnungsstil ist zwar für die beteiligten Personen die bei weitem spannendste Variante des Umstiegs, aber auch die bei weitem kostengünstigste Variante. Ein Parallelbetrieb über längere Zeit hätte in Kasse und Kämmererei erheblich mehr Personal erfordert.

SAP R/3 ist eine Standardsoftware, die mittels circa 30 000 Schaltern und Tabellen kundenspezifisch eingestellt werden kann. Dies heißt, das Projektteam musste neben den Grundeinstellungen der Rechnungswesenprozesse auch alle dienststellenspezifischen Daten, wie Kostenstellen, Geschäftsbereiche und weitere, in das System einstellen. Die benötigten Daten wurden jeder Dienststelle einzeln in so genannten „Roll Out Workshops“ erläutert und in Form von Excel-Tabellen an NRN zurückgeliefert.

Einige Schwierigkeiten bereitete es auch, die alten kameralem Begriffe abzulösen und durch neue kaufmännische Begriffe zu ersetzen:

Beispielsweise wurde der Begriff der Haushaltsstelle abgelöst. Im neuen Rechnungswesen ordnet man nicht auf Haushaltsstellen an, sondern auf Kostenstellen oder Investitionsaufträgen und Sachkonten. Die rund 16 000 Haushaltsstellen wurden durch 1 700 Kostenstellen und 2 000 Sachkonten ersetzt. Zusätzlich wurde für über 1 700 Gebäude, die die Stadt Nürnberg besitzt, jeweils eine Kostenstelle eingerichtet, um das Gebäudemanagement zu unterstützen.

Alle Rechnungswesenabläufe in allen über 60 Dienststellen der Stadt wurden durchleuchtet und durch kaufmännische Abläufe ersetzt. Eine weitere Herausforderung für die Organisatoren im Projektteam NRN war die Durchführung der Schulungen für das neue Rechnungswesen. In einem beispiellosen Schulungs-marathon wurde mit fast 30 internen Trainern, die aus allen städtischen

Ämtern ausgewählt wurden, das gesamte Personal im Rechnungswesen zumindest mit betriebswirtschaftlichen und SAP-Grundkursen versorgt.

Die wichtigsten Daten aus dem kameralen Altsystem, nämlich mehr als 50 000 offene Posten, sind bereits übernommen. Der Rest kann erst übernommen werden, wenn der Abschluss des kameralen Systems vorliegt.

Derzeit werden auch die Inventurergebnisse aller Dienststellen, der über 100 Schulen sowie der Museen übernommen. Bis Mitte 2005 wird dann die Eröffnungsbilanz zum Stand 1. Januar 2005 vorliegen.

Grundzüge der betriebswirtschaftlichen Methodik

Das Rechnungswesen der Stadt Nürnberg bucht ausschließlich kaufmännisch und hält sich konsequent an den Entwurf der KommHV-Doppik (Kommunale Haushaltsverordnung für die Doppik) und orientiert sich an den Bestimmungen des deutschen Handelsrechts.

Die Drei-Komponenten-Rechnung des neuen kommunalen Rechnungswesens aus Ergebnishaushalt, Finanzhaushalt und kommunaler Bilanz beinhaltet eine konzeptionell und systemtechnisch voll integrierte Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Zur Planung, Steuerung und Rechnungslegung auf Ebene der Dienststellen dienen Teilergebnishaushalte, die um Daten der KLR aus Verrechnungsbeziehungen sowie (dienststellenrelevante Angaben) des Investitionsplans ergänzt werden.

Verrechnungen innerhalb der Stadtverwaltung erfolgen ausschließlich in der Kosten- und Leistungsrechnung. Da diese Prozeduren weitgehend automatisiert werden können, wird der buchungs- und belegbedingte Aufwand ohne Transparenzverlust gezielt reduziert. Die Kontenrahmenstruktur entspricht dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement und wurde unter betriebswirtschaftlichen und systemtechnischen Aspekten optimiert. Um im Echtbetrieb auch die interne Steuerung vollständig abbilden zu können, wurde ein buchungslogisches Budgetierungsmodell entwickelt, mit dem das bisherige Budgetierungsverfahren der Stadt Nürnberg abgebildet wird und das hinreichende Freiheitsgrade aufweist, um politische Steuerungsvorgaben ebenso wie künftige Anforderungen an eine ergebnisorientierte Budgetierung ohne strukturelle Veränderungen zu realisieren.

Um Buchungs- und Abstimmungsaufwand zu reduzieren, erfolgt die Generierung von Zahlungsdaten in Form einer direkten Finanzrechnung, die hierzu erforderlichen zusätzlichen Buchungsvorgänge erfolgen im Tagesbetrieb weitgehend automatisiert.

Diese Vorgehensweise bietet zwei Vorteile: Einerseits wird die bewährte direkte Abstimmung zwischen Kassen- und Bankkonten und kaufmännischen Buchungen mit unmittelbarem Kassenabschluss beibehalten; andererseits kann eine direkte Finanzrechnung weitgehend automatisiert mit Zuordnung der Zahlungsgrößen zu den aktuellen Anforderungen der kommunalen Finanz- und Haushaltsstatistik unverändert bedient werden.

Die Steuerungslogik wie auch die Sicht auf den Haushaltsstoff erfolgt zunächst organisationsbezogen (Dienststellen, Abteilungen); eine produktorientierte Haushaltssicht wurde konzeptionell und systemtechnisch für eine spätere Ausbaustufe bereits in Grundzügen vorstrukturiert.

Die Bewertung kommunalen Vermögens erfolgt grundsätzlich zu Anschaffungs- und Herstellkosten, wobei aufwands- oder datenverfügbarkeitsbedingte Vereinfachungen zulässig sind. Damit wird unter Bewertungsaspekten auch eine Einheitlichkeit der Bilanzierung von Stadtverwaltung und kommunalen Eigenbetrieben, Sondervermögen und kostenrechnenden Einrichtungen gewährleistet, was auch mit Blick auf spätere Konsolidierungen in einem Konzernrechnungskreis Vorteile bietet.

Das kommunale Infrastrukturvermögen wird dabei gesondert ausgewiesen, eine Unterteilung in veräußerbares und nicht-veräußerbares Vermögen wird nicht vorgenommen, da derartige Festlegungen ohnehin dem Beschluss des Stadtrates obliegen. Die Bildung von Pflichtrückstellungen erfolgt analog handelsrechtlicher Bestimmungen; auf handelsrechtliche Bilanzierungswahlrechte wird verzichtet, um eine Vergleichbarkeit von Wertansätzen bis hin zu Kennzahlen zu gewährleisten.

Gesetzliche Grundlage

Anders als ursprünglich erwartet – und in Nordrhein-Westfalen auch schon längst realisiert – wurde in Bayern noch keine gesetzliche Grundlage für die Doppik geschaffen. Es liegt lediglich ein vom Innovationszirkel „Neues Kommunales Finanzwesen Bayern“ des Bayerischen Städtetags gestalteter Entwurf der neuen KommHV-Doppik vor. In diesem Innovationszirkel waren neben dem Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband vor allem auch die Städte München und Nürnberg vertreten. Der Entwurf basiert auf den Leittexten der „Gemeindehaushaltsverordnung für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen“, erarbeitet vom Unterausschuss „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ des AK III der Innenministerkonferenz.

Um rechtlich auf der sicheren Seite zu sein, hat die Stadt Nürnberg auf den Beschluss des Stadtrats hin die Ausnahmeregelung nach Artikel 117a der Gemeindeordnung zur Einführung eines kaufmännischen Rechnungswesens beantragt und mit Bescheid des Bayerischen Innenministeriums auch bekommen.

Ausblick

Trotz des stabilen und erfolgreichen Starts des Neuen Rechnungswesens gibt es in der Anfangsphase noch das eine oder andere Detail, das verbessert werden kann oder muss. Da die meisten Anwender des Rechnungswesens noch keine Erfahrungen mit kaufmännischen Buchungen haben, werden anfangs sehr viele Nachfragen an das Projektteam gerichtet. Um den Anwendern möglichst schnell Antworten geben zu können, wurde eine „Telefonhotline“ eingerichtet. Wenn die heiße Startphase vorüber ist, wird dann Zug um Zug die so genannte „Abrundungsphase“ des Projekts eingeläutet. In dieser Phase werden all die Vorhaben umgesetzt, die in der ersten Phase noch zurückgestellt wurden. Beispiele dafür sind die Umsetzung der „wiederkehrenden Einnahmen“ oder die Reorganisation der Finanzbuchhaltung unter Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen und digitaler Signatur.

„Den Teamleitern Clemens Krechel und Renate Ott sowie allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Teams Neues Rechnungswesen Nürnberg gilt mein herzlicher Dank für diese außerordentliche, herausragende Mannschaftsleistung“, so Stadtkämmerer Wolfgang Köhler. „Ein sehr kleines Team hat in äußerst knapper Zeit eine Punktlandung zur Haushaltsumstellung geschafft. Das Haushaltsvolumen des ersten kaufmännischen Haushalts beträgt 1,1 Milliarden Euro“.

„Auch ich möchte mich dem Dank an das Projektteam und an die betroffenen Haushaltsmitarbeiter/innen in der Verwaltung anschließen“, so Oberbürgermeister Dr. Ulrich Maly. „Ich freue mich, dass die Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen und auf die Software SAP R/3 nicht nur zeitlich perfekt geklappt hat, sondern dass auch unsere damaligen Kostenschätzungen für das Projekt genau eingehalten wurden.“