

Keine Haushaltskonsolidierung ohne Paradigmenwechsel

Münster und Dortmund erproben neues kommunales Rechnungswesen

Nordrhein-Westfalen will 2010 alle Kommunen auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt haben, weil man der Überzeugung ist, dass damit ein Steuerungsinstrument zur Verfügung steht, das einen deutlich effizienteren Einsatz der vorhandenen Mittel ermöglicht. In Pilotprojekten sammeln die Städte Dortmund und Münster Erfahrungswerte mit dem NKF, die auch den übrigen Städten bei der Umstellung bis 2010 helfen sollen.



Jörg Frederick
ist Prokurist der best practice consulting AG

Was bringt das Neue Kommunale Finanzmanagement? Der Einsatz von betriebswirtschaftlicher Standardsoftware ist eine strategische Entscheidung, die sich bewährt – wenn man es richtig angeht.

Die unerwartet hohen Einbrüche in den Gewerbesteuereinnahmen haben die Kommunen in eine tiefe Finanzkrise gestürzt. Es müssen kurzfristige Entscheidungen gefällt werden, wo bereits eingeplante Mittel eingespart werden können, ohne dass die Leistungsfähigkeit der Kommunen und ihrer Einrichtungen nachhaltigen Schaden nimmt.

Den meisten Kommunen steht als Steuerungsinstrument bisher lediglich der kamerale Haushalt zur Verfügung: Die Konsequenzen unerwartet schlechter Entwicklungen äußern sich in Form von Haushaltssperren und verringerten Ansätzen für zukünftige Haushaltsjahre. Welchen konkreten Einfluss dies auf das kommu-

nale Leistungsvermögen, den „Output“ hat, kann indes nur vermutet werden.

Vor dem Hintergrund der Finanznot erscheint die Ankündigung des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, im Zeitraum von 2005 bis 2010 sämtliche Kommunen auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umzustellen, zunächst als unzumutbare zusätzliche Belastung. Denn der Wechsel auf das doppelte Rechnungssystem an sich bringt noch keinen Cent an Einsparung. Dennoch ist man in Düsseldorf davon überzeugt, dass mit dem NKF ein Steuerungsinstrument zur Verfügung steht, das einen deutlich effizienteren Einsatz der vorhandenen Mittel ermöglicht. Der Umstellungsaufwand kann sich innerhalb weniger Jahre amortisieren.

Im August 2000 wurde – als Ergebnis der ersten Projektphase – die Dokumentation zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement veröffentlicht. Bis zum 30.

Juni 2003 folgt nun in der zweiten Phase eine Praxiserprobung des Konzepts. Die Pilotstädte Dortmund und Münster haben sich zur Einführung von mySAP Public Sector als Werkzeug für das NKF entschieden.

Investitionssicherheit und Transparenz bei den Kosten

Beide Kommunen setzen die SAP-Branchenlösung in Teilbereichen der Verwaltung ein und evaluieren das neue Rechnungssystem seit Beginn des Jahres 2002 erfolgreich. Beide Städte haben aber auch erkannt, dass die NKF-Einführung die Chance bietet, einen Generationswechsel in den kommunalen Kernverfahren zu vollziehen und Individualsoftware durch ein Standardverfahren zu ersetzen. Der Einsatzumfang von SAP in Dortmund und Münster ist unterschiedlich: Während die Stadt Dortmund als „alter SAP-Anwender“ bereits IS-PS als HKR-Verfahren, die Kosten- und Leistungsrechnung sowie die Anlagenwirtschaft verwaltungswestweit einsetzt und auch die Personalwirtschaft über SAP abbildet, begann für die Stadt Münster ein echter Produktiveinsatz des SAP-Rechnungswesens mit dem Doppik-Projekt. Für beide Kunden steht die technologische Plattform für die nächsten Jahrzehnte damit fest.

So ist davon auszugehen, dass auch ein weiteres Schlüsselthema der kommunalen Buchführung – die Abbildung der Personenkonto – künftig mit der SAP-IS-PS-CA-Lösung (SAP Tax & Revenue Management) für den Massenkontokorrent abgebildet werden kann und vielleicht auch die elektronische Vorgangsbearbeitung mit SAP zum Thema wird. Der Einsatz der Software bietet bereits jetzt Möglichkeiten zur Verschlankeung von Prozessen beispielsweise bei der Bearbeitung von Lieferantenrechnungen, beinhaltet den Weg zur digitalen Signatur und schafft Vorteile in der Kommunikation zwischen Fachabteilungen und Kasse allein dadurch, dass mit dem identischen Datenbestand gearbeitet wird.

Die beiden Piloten Dortmund und Münster profitieren aber auch inhaltlich vom NKF-Einsatz. Durch die Outputorientierung wird eine höhere Transparenz be-

züglich der kommunalen Leistungsfähigkeit und der dafür benötigten Ressourcen geschaffen, so dass einfacher als bisher

Die Stadt Dortmund hat daher die Unternehmensberatung best practice consulting (bpc) im August 2000 damit be-

The image shows a close-up of a financial document with German text. On the left, under the heading 'Gewinn- und Verlustrechnung', there is a list of values: 10 000,–, 500,–, 4 100,–, 1 000,–, 9 800,–, and 40 650,–. On the right, under 'Bilanz per 31. 12...', there are categories like 'Erl. Wasserabgabe' and 'Sonstige Erträge'. The text is slightly blurred, emphasizing the numerical and structural elements of the document.

nachvollzogen werden kann, welche Mittel für welche Maßnahmen eingesetzt werden müssen und welche Ergebnisse durch den Mitteleinsatz erzielt werden. Dies kann auch zur Argumentationshilfe gegenüber der Politik werden – selbst wenn die Politiker erst an die neue Systematik der Haushaltsrechnung gewöhnt werden müssen.

Eine gemeinsame Musterlösung entsteht

Ob das NKF überhaupt mit einer betriebswirtschaftlichen Standardsoftware wie SAP abgebildet werden kann – diese Frage war aus zwei Gründen zu stellen.

Einerseits wurde das Rechnungssystem gewissermaßen am „grünen Tisch“ entworfen, die Inhalte wurden zunächst softwareunabhängig entwickelt. Und andererseits sind doch einige Elemente des kameralen Rechnungsstils im NKF enthalten, die in der industriellen Buchführung nicht benötigt werden – Deckungsfähigkeiten, das öffentlich-rechtliche Mahnwesen und Stundungen sind Beispiele hierfür.

auftragt, die Umsetzbarkeit der Anforderungen mit SAP-Software zu prüfen.

Ergebnis der Machbarkeitsstudie war, dass der Übergang auf das doppische System durch den integrierten Einsatz der Komponenten FI, FI-AA, FI-FM, CO und EC mit den Zusatzfunktionen der SAP-Branchenlösung mySAP Public Sector realisierbar ist.

Basierend auf den Ergebnissen, entschloss sich die Stadt Dortmund, ein Einführungsprojekt anzuschließen, um das NKF ab Januar 2002 in ausgewählten Pilotbereichen einzusetzen. Im Februar 2001 startete die Stadt Münster ein Projekt mit der gleichen Zielsetzung. Auch um Synergieeffekte nutzen zu können, beauftragten beide Städte bpc mit der Umsetzung des NKF in SAP.

In enger Abstimmung wurde im Projektverlauf ein Prototyp entwickelt, der die Anforderungen des neuen Rechnungssystems erfüllt. Wesentlicher Bestandteil dieser Lösung ist eine Kontierungslogik, die die parallele Führung der Ergebnis- und der Finanzrechnung ermöglicht. Hierfür mussten keine Modifikationen des SAP-Standards vorgenom-

men werden; benötigte Ergänzungen zur vollständigen Abbildung der Anforderungen wurden als eigene Bausteine hinzu entwickelt. Besonderer Wert wurde beim Aufbau des Prototyps auf eine möglichst einfache Handhabung des Systems gelegt.

Ergebnis der Projekte war eine Musterlösung für die Abbildung von NKF mit SAP, die grundsätzlich als Template auf andere Kommunen übertragbar ist. Dieses NKF-Template lebt jedoch. Änderungen erfährt es einerseits durch die Anpassung von Anforderungen insbesondere hinsichtlich der Notwendigkeit einer detaillierten Finanzrechnung. Andererseits konsolidieren SAP und bpc zurzeit ihre entwickelten Musterlösungen im Rahmen der Evaluation zu einem gemeinsamen Modell, das dann als Muster für Kommunen in Nordrhein-Westfalen genutzt werden kann.

Jede Musterlösung hat ihre Grenzen

Die Kommunen, die das neue Rechnungssystem auf sich zukommen sehen, können also grundsätzlich beruhigt sein, da mit dem entwickelten Template auf SAP-Basis ein Lösungsweg zur Verfügung steht, mit dem die künftigen gesetzlichen Anforderungen abgebildet werden können. Auch die Festlegung eines Produktrahmens und eines Kontenplans im Rahmen der Gesetzgebung werden sicherlich zur Beruhigung beitragen. Zurücklehnen sollte man sich aber trotzdem nicht, da die notwendigen Vorarbeiten – Schulung des Personals, Definition von Produkten, Festlegung von Zielen und Kennzahlen, Inventarisierung und Bewertung des Vermögens und die Vorbereitung eines EDV-Einführungsprojekts – einer guten und intensiven Vorbereitung bedürfen.

Voraussetzung für die erfolgreiche Einführung des SAP-Systems in Dortmund und Münster war, dass beide Städte gut auf diesen Schritt vorbereitet waren. So hatte man frühzeitig mit der Inventarisierung und Bewertung des Anlagevermögens begonnen, die Stadt Dortmund setzte bereits das Modul FI-AA und beide Städte die Controlling-Funktionen

des SAP-Systems ein. Auch bezüglich der Produktbeschreibung und der Definition von Zielen und der Bildung von Kennzahlen – wesentliche Elemente des NKF – hatte man umfangreiche Vorarbeiten geleistet.

Aus Beratungssicht ist den Verwaltungen daher zu empfehlen, sich intensiv Gedanken über den eigenen Fahrplan zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement zu machen. Denn auch wenn es eine technische Musterlösung gibt, die einen Ressourcen schonenden Umstieg ermöglicht, sollte man nicht davon ausgehen, quasi per Knopfdruck eine vorgefertigte Lösung verwaltungsweit zum gesetzlich vorgesehenen Stichtag einsetzen zu können. Zu viele Faktoren können ein solches Vorhaben negativ beeinflussen – die bestehende IT-Infrastruktur und die notwendige Schulung einer Vielzahl von Mitarbeitern sind nur Beispiele dafür.

Ein NKF-Fahrplan ist notwendig

Auch wenn für anderen NRW-Städte ein Einsatz des neuen Rechnungswesens vor 2005 nicht zulässig ist, gibt es doch verschiedene Möglichkeiten, den NKF-Einsatz mit SAP schon jetzt produktiv vorzubereiten.

Denn wenn man allein den Softwareeinsatz betrachtet, bestehen verschiedene Skalierungsformen für den Einsatz von SAP und des Neuen Kommunalen Finanzmanagements. So kann man beispielsweise die Kosten- und Leistungsrechnung und die Ergebnisrechnung als Teilkomponenten des NKF mit SAP auch schon vor der vollständigen Umsetzung des NKF produktiv setzen – dieser Ansatz hat auch den Charme, dass bereits vor dem gesetzlich vorgeschriebenen Termin Erfahrungen gesammelt werden können. Für dieses Szenario existieren unterschiedliche Varianten, die von der Schnittstellenanbindung an ein anderes HKR-Verfahren bis zum Einsatz des „normalen“ IS-PS als Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens mit einem NKF-konformen Kontenplan reichen.

Die Festlegung von Pilotbereichen für den Einsatz des NKF ist eine weitere sinn-

volle Form der Skalierung, die insbesondere den Schulungsaufwand für die Mitarbeiter auf einen größeren Zeitraum verteilt und auch die Chance einer iterativen Verbesserung einer im Projekt entwickelten Lösung bietet.

Eine weitere wesentliche Einflussgröße für die Entwicklung des Fahrplans zum NKF ist die Verfahrnsinfrastruktur, die in der jeweiligen Verwaltung vorhanden ist. Auch wenn die entwickelte Musterlösung bspw. Funktionen für die Kontoauszugsbearbeitung oder die Anbindung eines Personalabrechnungsverfahrens vorsieht, werden doch noch Erweiterungen dieser Lösung nötig sein, um sie entsprechend der Kundensituation und -bedürfnisse anzupassen.

Der Umstieg als Chance

Deshalb wird die Musterlösung von bpc auch weiterentwickelt und mit dem Doppik-Template (Kommunale Doppik) von SAP konsolidiert. Sie ermöglicht einen erprobten, sicheren und mit überschaubarem Einführungsaufwand verbundenen Umstieg auf das NKF. Wenn die Kommunalverwaltungen in Nordrhein-Westfalen die Gelegenheit nicht verpassen, mit der gesetzlich notwendigen NKF-Einführung ein effizientes, auf sie zugeschnittenes Steuerungsinstrument aufzubauen und hierfür die Vorteile der betriebswirtschaftlichen Standardsoftware SAP zu nutzen, kann sich aus dem Umstieg auf das NKF eine große Chance ergeben.

Dazu ist neben der Einführung neuer Hard- und Software der oft zitierte Paradigmenwechsel in der Verwaltung nötig. Die Beteiligten in Politik und Verwaltung müssen sich an den Umgang mit völlig neu strukturierten Informationen gewöhnen. Nur diese Informationen bieten die Chance zur Gestaltung von effizienten, outputorientierten Steuerungsprozessen in Politik und Verwaltung, die gerade in kritischen Situationen wie in der aktuellen Finanzmisere benötigt werden.

Weitere Informationen erhalten Sie bei der **best practice consulting AG, Jörg Frederick**, ☎ (02 51) 9 80-21 80, E-Mail: joerg.frederick@bpc.ag. ●