

STADT FRIEDRICHSHAFEN Sitzungsvorlage Drucksache-Nr. 2019 / V 00090		Ausfertigungen: Stadt- und Stiftungspflege, OB-Büro	
Dienststelle: Stadt- und Stiftungspflege Aktenzeichen: Stp Scu		17.04.2019, Unterschrift:	
Mitzeichnung (Datum, Kurzzeichen):			
BM Stauber _____		EBM Dr. Köhler _____	
BM Köster _____		OB Brand _____	

Betreff: „Projekt Doppik/NKHR,, - Bericht über den aktuellen Stand			
Anlage(n):			
Medien: Bitte ankreuzen. Alles, was präsentiert werden soll, muss mindestens 1 Arbeitstag vor den jeweiligen Sitzungen der Geschäftsstelle des Gemeinderates zugeleitet werden, damit die Präsentation gewährleistet werden kann.			
MS Office 2003 Dateien (inkl. ppt, .mpp)	☐ .pdf-, htm- Dateien	☐ DVD	☐ Video

Referent und Zeitdauer: Herr Schuster (15 Min.)

Gremium:	Datum:	Zuständigkeit:	Öffentlichkeitsstatus:
Finanz- und Verwaltungsausschuss	13.05.2019	Kenntnisnahme	öffentlich

Ggf. Hinweis auf frühere Behandlung des Beratungsgegenstandes (Gremium, Datum, Drucksache-Nr.):
 Gemeinderat, 27.04.2015, 74/2015;
 Finanz- und Verwaltungsausschuss, 07.11.2016, 279/2016
 Gemeinderat, 26.06.2017, 176/2017
 Finanz- und Verwaltungsausschuss, 19.02.2018, 22/2018
 Finanz- und Verwaltungsausschuss, 17.09.2018, 203/2018

<u>FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN</u>		ja	nein	
Kosten:	einmaliger Aufwand (konsumtiv)		Betrag:	EUR
	einmalige Auszahlung (investiv)		Betrag:	EUR
	jährlicher Folgeaufwand:	Personalkosten	Betrag:	EUR
		Sachkosten	Betrag:	EUR
Zuschüsse bzw.	einmalige Einzahlung		Betrag:	EUR
Beiträge:	laufende (jährlich)		Betrag:	EUR
MITTELBEREITSTELLUNG IM HAUSHALT:				
Stadt	Ergebnis-HH	Finanz-HH	Kontierungen:	
Stiftung	Ergebnis-HH	Finanz-HH	Kontierungen:	
Zur Verfügung stehende Mittel				
Planansatz im lfd. Jahr:				EUR
Ermächtigungsübertrag aus dem Vorjahr:				EUR
Noch bereitzustellen:				EUR
Deckungsvorschlag:				EUR

Beschlussantrag:

Der letzte Zwischenbericht zum Verlauf des NKHR-/ Doppik-Projekts wird zur Kenntnis genommen.

Begründung:

Der Gemeinderat hat in seiner Sitzung am 27. April 2015 den Grundsatzbeschluss gefasst, die Umstellung auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) zum 01.01.2019 anzustreben und als „Projekt-Doppik“ zu organisieren. Gleichzeitig wurde die Verwaltung beauftragt, dem FVA halbjährlich über den Verlauf zu berichten. Wenngleich der erste doppelische Haushaltsplan verabschiedet und in seiner Rechtmäßigkeit vom Regierungspräsidium bestätigt wurde sowie die Produktivsetzung zum Jahreswechsel 2018/2019 erfolgte, sind noch einzelne weitere Meilensteine abzuarbeiten. Das Projekt endet dann mit der Feststellung des ersten doppelischen Jahresabschlusses 2019 durch den Gemeinderat voraussichtlich im Herbst 2020.

1) Teilprojekt Haushalt

Die erste doppelische Haushaltssatzung mit Haushaltsplan für das Jahr 2019 wurde vom Gemeinderat am 17. Dezember 2018 verabschiedet und anschließend vom Regierungspräsidium als gesetzmäßig bestätigt. Im Vorfeld hierzu wurde ein Bündel an Aufgabenpaketen bewältigt. Davon hervorzuheben sind die grundlegende Überarbeitung des Produkt- und Geschäftsverteilungsplans als Grundlage für die Gliederung des Haushaltsplans, die Definition der einzelnen Kontierungselemente, die Anfertigung einer Überleitungstabelle (zur Ermittlung der doppelischen Haushaltsansätze 2019 aus dem kameralen Haushaltsplan 2019) sowie die Erstellung der Druckwerke.

In den ersten Monaten der Produktivsetzung hat die Unterstützung der dezentralen Anwender aufgrund der neuen Struktur und Begriffe erwartungsgemäß eine bedeutende Rolle eingenommen. Als wesentliche Meilensteine liegen noch die Übernahme des Verrechnungsmodells für die internen Leistungsverrechnungen in die Finanzsoftware, der Halbjahresbericht zum Haushaltsvollzug 2019, der (vorläufige) Jahresabschluss 2019 sowie das erste doppelische Mittelanmelde-/Haushaltsverfahren für den Doppelhaushalt 2020/21 vor uns. Das Haushaltsverfahren sowie die Zwischenberichte über den Haushaltsvollzug werden weitgehend dem aus der Kameralistik Bewährten entsprechen, sowohl im Hinblick auf die Ausführlichkeit als auch auf den Zeitpunkt.

Im kommenden Doppelhaushalt sollen (abweichend von den bisherigen Absichten) noch keine Ziele und Kennzahlen dargestellt werden und stattdessen dann erstmals im Haushalt 2022/23. Zunächst sollen die Ressourcen auf die Pflichtaufgaben im Zusammenhang mit der Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens gerichtet und praktische Erfahrungen gesammelt werden bevor anschließend - im Sinne einer Kür - die Ziele samt Kennzahlen entwickelt werden. Dies entspricht zum einen der Empfehlung renommierter Experten, wie des vielen Gemeinderäten bekannten Herrn Prof. Brettschneider, und zum anderen der Praxis der allermeisten Kommunen. Auch mehrere Jahre nach der Umstellung hat die Mehrheit der Städte und Landkreise keine produktbezogenen operativen Ziele und Kennzahlen im Haushalt benannt. Darunter bspw. auch die Großen Kreisstädte in der Region und der Bodenseekreis. Die operativen Ziele sollten aus den strategischen Zielen (u. a. ISEK) abgeleitet werden und in einem gemeinsamen Prozess zwischen den Gemeinderäten und den Produktverantwortlichen erarbeitet werden. Dass dieser Prozess zeitaufwendig ist, stellt den Hauptgrund für die zeitliche Verschiebung dar - bis die mit der Umstellung einhergehenden zwingenden Neuerungen bewältigt und praktische Erfahrungen gesammelt wurden.

2) Teilprojekt Vermögensbewertung/ Eröffnungsbilanz

Das unbewegliche Vermögen für die Zugänge im Jahr 2012 und der entfernteren Vergangenheit ist bis auf wenige Einzelfälle aufgestellt und zur Vereinfachung im Wesentlichen mit Erfahrungswerten bewertet. Für Veränderungen im Zeitraum 2013 bis 2018 (6 Jahre vor dem Eröffnungsbilanzstichtag 01.01.2019) ist die Erfassung und Bewertung mit Anschaffungs- und Herstellungskosten verpflichtend. Sie wurden anhand der aus der Finanzsoftware auswertbaren Buchungsvorgänge im Vermögenshaushalt ermittelt. Zu hinterfragen ist dabei i. d. R. zum einen, welche Maßnahmen auf der jeweiligen Kontierung verbucht wurden und ob diese Maßnahmen nach doppelischen Kriterien als konsumtiv oder investiv anzusehen sind. Dieser Meilenstein ist zum größten Teil abgeschlossen. Auf

Grundlage dessen wurden diese beiden Zeiträume bereits für die meisten Vermögensgegenstandsarten verbunden. D. h. die Erfahrungswerte wurden aufgrund der investiven Veränderungen seit 2013 überarbeitet/ fortgeschrieben. In den kommenden Monaten wird dies für die übrigen unbeweglichen Vermögensgegenstandsarten erfolgen.

Die Inventarisierung des beweglichen und immateriellen Vermögens erfolgt seit 01.01.2015 laufend durch die dezentralen Stellen. Für die Jahre 2013 und 2014 wurden die beweglichen und immateriellen Gegenstände bereits im Jahr 2017 zentral nacherfasst, so dass die gesetzliche Verpflichtung zur Darstellung der tatsächlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten für die sechs vor der Eröffnungsbilanz liegenden Jahre erfüllt ist. Für die Zeit vor 2013 wurden darüber hinaus langlebige und hochwertige bewegliche sowie immaterielle Vermögensgegenstände erfasst - wie am 26.06.2017 ausführlich erläutert (DS 176/2017). Im Vorjahr wurde die dezentrale Erfassung stichprobenhaft überprüft und soweit erforderlich in Einzelfällen korrigiert. Zum Jahreswechsel wurden von den einzelnen Ämtern Inventuren durchgeführt. Damit sind das bewegliche und immaterielle Vermögen nun vollständig bewertet, erfasst und überprüft.

Neben dem Anlagevermögen müssen für die Eröffnungsbilanz noch weitere Bilanzpositionen erarbeitet werden, was - dem Projektablaufplan entsprechend - ebenfalls zu den zwar bereits angestoßenen aber lediglich in einzelnen Teilen abgeschlossenen Aufgaben zu zählen ist.

Die Arbeiten in diesem Teilprojekt liegen zwar nach wie vor etwa drei Monate hinter dem ursprünglichen Zeitplan, aus heutiger Sicht können sie jedoch rechtzeitig abgeschlossen werden, um erstens das Anlagevermögen bis zum Entwurf des kommenden Haushaltsplans vollständig erfasst und bewertet zu haben und zweitens die Eröffnungsbilanz innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Frist (31.12.2019) aufstellen zu können.

3) Teilprojekt Rechnungswesen

Bereits im Vorvorjahr wurde die Entscheidung für die Beibehaltung der zentralen Anlagenbuchhaltung und der dezentralen Finanzbuchhaltung bei einer Reduzierung der (Zahlungs-)Anordnungen vorerfassenden Beschäftigten auf rund 180 Personen getroffen.

Mit dem planmäßigen Start dieses Teilprojekts im Februar des vergangenen Jahres wurde die Zusammenfassung der Kreditoren und Debitoren zu einer als Geschäftspartner bezeichneten Person begonnen, welche im Dezember 2018 mit dem sogenannten Merging abgeschlossen wurde. Nachdem neue Geschäftspartner zwingend im Vier-Augen-Prinzip angelegt/ geändert und von der Stadtkasse freigegeben werden müssen, wurde hierzu ein elektronischer Arbeitsprozess installiert, welcher seit dem laufenden Jahr eingesetzt wird.

Eine weitere grundlegende, jedoch weniger aufwendige Änderung stellte im vergangenen Jahr die erhebliche Reduzierung der Einnahme-/ Vertragsgegenstandsarten dar.

Der mit der Doppik erstmals verwendbare anwenderfreundliche Buchungsmanager wurde erst im August 2018 von unserem Softwareanbieter zur Verfügung gestellt. Erst nachdem wir diesen bereits konfiguriert hatten, stellten sich bei unseren Tests Konflikte mit der Kosten- und Leistungsrechnung sowie den sogenannten PSP-Elementen für investive Baumaßnahmen heraus. Schließlich sind wir der (daraufhin) gegensätzlichen Empfehlung des Softwareanbieters gefolgt und haben von dem Buchungsmanager Abstand genommen und stattdessen auf die sogenannte "Standard-Lösung" zurückgegriffen, welche von der Oberfläche und den Funktionalitäten unserer kameralen Finanzsoftware entspricht. Diese Richtungsänderung kostete relativ viel Zeit und war angesichts der sechs Wochen später beginnenden Schulungen für die 180 dezentral Vorerfassenden eine Herausforderung. Für die Endanwender blieb dies aufgrund des auch an dieser Stelle außerordentlichen Engagements der Projektmitarbeiter unbemerkt.

Im Rahmen des umstellungsbedingten systematischen und softwareseitigen Umbruchs zum Jahreswechsel 2018/2019 war es aufgrund verbindlicher Fristen außerordentlich wichtig, dass die

Zahlungen schnellstmöglich im System vorerfasst werden können. Zuvor waren v. a. die Übernahme der kameralen Kassenreste (Forderungen und Verbindlichkeiten) und die Durchführung der ersten doppischen Tagesabschlüsse durchzuführen. Der denkbar beste Fall wurde beinahe erreicht, so dass die Zahlungen von den dezentralen Stellen bereits am 08.01.2019 erfolgreich vorerfasst und nach dem kassenrechtlichen Verfahren wenige Tage später durchgeführt werden konnten.

Weniger einschneidende Änderungen wurden durch die neue Buchungslogik bspw. bei der Verarbeitung des elektronischen Kontoauszugs sowie im Bereich Mahnung und Vollstreckung erfolgreich bewältigt.

Im laufenden Jahr gilt es nun insbesondere die Routine auch in Sonderfällen zu entwickeln, zurückgestellte Fälle abzuarbeiten, die dezentralen Stellen zu unterstützen und an der Erstellung einiger Positionen für die Eröffnungsbilanz mitzuwirken. Im kommenden Jahr wird dann schließlich noch die Erstellung des ersten doppischen Jahresabschlusses auf der Agenda stehen, mit dessen Feststellung durch den Gemeinderat das Projekt enden wird.

4) Teilprojekt Finanzsoftware

Aufgrund der neuen doppischen Struktur des Rechnungswesens waren die doppische SAP-Finanzsoftware sowie die eingesetzten Module von den Grundeinstellungen an neu aufzubauen.

Bereits 2017 wurden die technischen Voraussetzungen für den Zugriff auf die doppische Systemlandschaft geschaffen. Im vergangenen Jahr wurde zur Regelung der Zugriffsrechte ein Berechtigungskonzept erarbeitet und eingerichtet, um die Daten vor einer unberechtigten Veränderung und einem unrechtmäßigen Gebrauch zu schützen (Datenschutz/ -sicherheit). Im Unterschied zum kameralen SAP werden hierbei die Transaktions- und die Werterollen separiert.

Damit die Veranlagungsdaten der Fachverfahren weiterhin reibungslos per Schnittstelle an die Finanzsoftware übergeben werden, wurden die 23 an SAP angebundenen kassenwirksamen Fachverfahren bereits im Vorvorjahr diesbezüglich überprüft. Die meisten konnten an die Doppik angepasst werden. Zwei Fachverfahren mussten jedoch ersetzt werden und in einem weiteren Fachverfahren war eine zusätzliche Schnittstelle erforderlich.

Einen weiteren Schwerpunkt in diesem Teilprojekt bildete die Qualifizierung der rund 180 Vorerfassenden sowie der 55 Fakturierenden (Näheres siehe Teilprojekt 5).

In diesem Teilprojekt waren wir vor allem im zweiten und dritten Quartal 2018 von personell bedingten Verzögerungen seitens unseres Softwareanbieters tangiert. Der entsprechende zeitliche Verzug von drei bis vier Wochen konnte zum Teil aufgeholt werden und blieb im Übrigen durch die Verschiebung nachrangiger Aufgaben ohne nennenswerte Folgen.

Ebenso wie im Teilprojekt Rechnungswesen, lag der Fokus auf dem Jahreswechsel 2018/2019, zu dem die doppische SAP-Software in Betrieb genommen wurde. Erfreulicherweise haben alle (bedeutenden) Prozesse funktioniert. Dennoch war der Aufwand in der Betreuung der dezentralen Anwender v. a. in den ersten Wochen nach der Produktivsetzung selbstverständlich hoch. Zum einen weil einzelne Anpassungen erforderlich waren, unter denen die komplexen Berechtigungen erwartungsgemäß den größten Teil einnahmen, und zum anderen weil die 230 dezentralen Anwender verstärkt um Unterstützung gebeten haben. Die Anfragen im Support sind merklich zurückgegangen, so dass derzeit sowohl als nachrangig eingestufte Aufgaben abgearbeitet als auch provisorische durch beständige Lösungen ersetzt werden können.

5) Teilprojekt Qualifizierung

Aufgabe dieses Teilprojekts war es, rund 350 Personen zu qualifizieren. Hierzu wurden Personen mit ähnlichem Wissensbedarf in dem Schulungskonzept zu Gruppen zusammengefasst. Nachdem die Qualifizierung möglichst zeitnah vor der ersten Befassung mit dem NKHR erfolgen sollte, fanden 3 Veranstaltungen im April des vergangenen Jahres und 35 halbtägige Veranstaltungen zwischen September und Dezember 2018 statt. Konzipiert und durchgeführt wurden sie ausschließlich von städtischen Beschäftigten. Aufgrund derer gleichzeitiger Verantwortung für andere Teilprojekte stellte diese Hocharbeitsphase von Projektbeginn an eine Herausforderung im Hinblick auf die zeitlichen Ressourcen dar.

Den Rückmeldungen der Teilnehmer zufolge sowie den Erfahrungen seit der Produktivsetzung nach, verliefen die Qualifizierungen erfolgreich. Auf Anregungen, Kritik u. ä. wurde bzw. wird selbstverständlich eingegangen.

Abgesehen von einzelnen Aufgaben ist dieses Teilprojekt dem Projektablaufplan entsprechend nahezu abgeschlossen. Zukünftige Qualifizierungsbedarfe, wie bspw. im Falle von Personalzugängen, werden ebenso nicht mehr der Projektarbeit sondern dem laufenden Betrieb zugeordnet wie die Beantwortung von Fragen der Anwender.

6) Zusammenfassung

Die gesetzlich verpflichtende Umstellung auf das NKHR/ die Doppik ist entsprechend der zeitlichen und sachlichen Zielvorgabe des Gemeinderats zum 01.01.2019 erfolgt und aus Sicht der Verwaltung erfolgreich verlaufen. In den ersten beiden Monaten hat die Unterstützung der dezentralen Anwender erwartungsgemäß einen großen Teil eingenommen. Der produktive Betrieb hat einzelne Anpassungsbedarfe offen gelegt, welche priorisiert und bereits zum größten Teil abgearbeitet wurden.

Beim Rechnungs-/ Kassenwesen ist noch ein verstärkter Ressourceneinsatz erforderlich, da sich hier nahezu alle Prozesse verändert haben und z. T. noch die Routine aufgebaut werden muss – besonders natürlich bei den Sonderfällen, welche lediglich wenige Male pro Jahr vorkommen.

Das Teilprojekt Qualifizierung ist nahezu abgeschlossen. In allen anderen Teilprojekten ist zwar der größte Teil erledigt, es sind aber noch umfängliche Aufgabenpakete zu bewältigen. Das Projekt endet mit der Feststellung des doppischen Jahresabschlusses 2019 durch den Gemeinderat voraussichtlich im Herbst 2020.

Anschließend wird dem FVA ein Abschlussbericht vorgelegt werden. Es wird vorgeschlagen, von weiteren Zwischenberichterstattungen abzusehen, da die Umstellung zum Jahreswechsel 2018/2019 erfolgte und der FVA ohnehin mit den weiteren Meilensteinen - wie bspw. dem ersten doppischen Haushaltszwischenbericht 2019, dem ersten doppischen Haushaltsverfahren 2020/21 und der Beschlussfassung über die Eröffnungsbilanz (zum 01.01.2019) – befasst sein wird.

Die Projektkosten werden auf Basis einer Vollkostenrechnung (einschließlich Personalkosten mit Steuerungs-, Service- und Raumkosten) voraussichtlich etwa 2,0 Mio. Euro betragen. Dies entspricht der Prognose im vorigen Bericht vom September 2018. Etwa 80 % hiervon werden auf städtische Personal- und Gemeinkosten sowie weitere ca. 15 % auf die Software entfallen.