

Sitzungsvorlage DS 2015/021

Stadtkämmerei
Nina Dam
(Stand: 17.02.2015)

Mitwirkung:
Baudezernent
Hauptamt
Rechnungsprüfungsamt

Gemeinderat

öffentlich am 16.03.2015

Gemeinderat

öffentlich am 23.03.2015

Aktenzeichen:

Grundsatzbeschluss zur Umsetzung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) bei der Stadt Ravensburg

Beschlussvorschlag:

1. Das Rechnungswesen für die Stadt Ravensburg wird zum 01.01.2019 auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) umgestellt.
2. Der Beauftragung der Stadtkämmerei als federführendes Amt für das Projekt NKHR sowie der Übertragung der Projektleitung an Frau Dam wird zugestimmt.
3. Die Durchführung des Projekts NKHR soll entsprechend der dargestellten Projektstruktur (Anlage 1) erfolgen.
4. Entscheidungen innerhalb des Projekts mit Ausnahme der grundlegenden dem Gemeinderat vorbehaltenden Entscheidungen (Ziffer 4 des Sachverhalts) werden auf den Oberbürgermeister übertragen.
5. Die Umstellung erfolgt in Zusammenarbeit mit der Kommunalen Informationsverarbeitung Reutlingen-Ulm (KIRU) mit der Migration auf das Finanzverfahren dvv.Finzen (SAP) - NKHR.
6. Das Angebot der Kommunalen Informationsverarbeitung Reutlingen-Ulm (KIRU) vom 22.12.2014 mit Ergänzung vom 09.01.2015 für die Umstellung und die Migration auf dvv.Finzen (SAP) - NKHR wird angenommen.
7. Sach- und Personalkosten für die NKHR-Umstellung sowie den Beratungs- und Schulungsaufwand sind jährlich im Rahmen der Haushaltsplanung (inkl. Stellenplan) bereitzustellen.

Sachverhalt:

Frau Michaela Wild, Stellvertretende Kämmerin und Projektleiterin NKHR der Stadt Albstadt sowie Mitglied in zahlreichen Arbeitsgruppen des Innenministeriums Baden-Württemberg zum Thema NKHR, informiert in der Gemeinderatssitzung am 16.03.2015 über die wesentlichen Änderungen des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) und berichtet über ihre Erfahrungen bei den Umstellungsprozessen der Pilotkommune Stetten am kalten Markt zum 01.01.2006 und der Stadt Albstadt zum 01.01.2011.

1. Ausgangslage

Mit dem Beschluss der Innenministerkonferenz vom 21.11.2003 wurde bundesweit der Weg zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen bereitet. Der Landtag von Baden-Württemberg hatte mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsgesetz vom 04.05.2009 als Umstellungszeitpunkt der kameralistischen Buchführung auf die doppelte Buchführung (Kommunale Doppik) für die Kommunen in Baden-Württemberg den 01.01.2016 festgelegt.

Nach der Landtagswahl im März 2011 wurde zunächst von der neuen Landesregierung im Koalitionsvertrag ein Wahlrecht angedacht. Dieses Wahlrecht ist zwischenzeitlich mit Beschluss des Landtags vom 11.04.2013 zur Änderung des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 04.05.2009 nicht mehr vorgesehen. Die Übergangsfrist bis zum verbindlichen Umstellungszeitpunkt wurde jedoch um 4 Jahre auf den 01.01.2020 verlängert. Zur Diskussion steht daher nicht mehr das "ob", sondern nur noch "wie" und zu welchem Zeitpunkt die Umstellung in der Stadt Ravensburg umgesetzt werden soll.

Aufgrund der Erfahrungen anderer Städte ist mit einem Umstellungszeitraum bei der Größenordnung von Ravensburg von mindestens 3 - 4 Jahren auszugehen. Das Projekt "Umsetzung des Neuen Haushalts- und Rechnungswesens bei der Stadt Ravensburg" wird in dieser Zeit Personalkapazitäten in allen Bereichen der Verwaltung binden. Insbesondere bei der Stadtkämmerei (Abt. Finanzen und Kasse) wird es in der Umstellungsphase zu einer deutlichen Mehrbelastung kommen, da unabhängig von der Migration auf SAP Doppik alle bisherigen Verfahrensabläufe in der Kameralistik zeitgleich erledigt werden müssen.

Die Erfahrung bei der Umstellung der Finanzsoftware von FIWES Classic auf SAP R/3 IS-PS hat bereits gezeigt, dass es gut ist, nicht zu den ersten, aber auch nicht zu den letzten Umstellungskommunen zu gehören. Wichtig ist der Stadtkämmerei, die Erfahrung und das Wissen langjähriger Mitarbeiter für die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens zu mobilisieren.

Da die Umstellung im Wesentlichen neben dem laufenden Geschäft der Verwaltung erfolgen muss, darf keine Zeit mehr verloren werden, sondern es muss umgehend mit den Vorbereitungen wie der gesamten Bewertung und Erfassung des Vermögens begonnen werden.

Die Verwaltungsführung hat sich mit dem durch Projektverfügung vom 15.09.2014 verfügten Projektauftrag eindeutig für den Einführungsprozess positioniert. Ebenfalls wurden die personellen Rahmenbedingungen für einen Projektstart im 1. Schritt geschaffen. Mit der Projektleitung und gleichzeitig mit dem ersten Auftrag, die Projektstruktur sowie den Projektzeitplan zu erarbeiten und den Grundsatzbeschluss zur Einführung des NKHR in Ravensburg durch den Gemeinderat herbeizuführen, wurde Frau Nina Dam bereits beauftragt. Der Gemeinderat hat am 08.12.2014 eine zusätzliche Stelle in der Kämmerei zur Verstärkung des Bereichs NKHR/Anlagenbuchhaltung im Stellenplan ab dem Haushaltsjahr 2015 ausgewiesen. Es muss jedoch davon ausgegangen werden, dass es in einem 2. Schritt im Projektverlauf zu einem weiteren Stellenmehrbedarf in der Verwaltung kommen wird.

Unerlässlich für ein in Bezug auf Dauer und Umfang sicher einmaliges Projekt der Stadtkämmerei ist jedoch die grundsätzliche Entscheidung des Gemeinderats, dass das NKHR in der Stadt Ravensburg eingeführt und das Projekt ausdrücklich vom Gemeinderat unterstützt wird.

2. Zeitplan zur Umstellung

Zu Beginn des Umstellungsprojekts ist die Festlegung eines Stichtags für die Einführung des NKHR zwingend. Nach Art. 13 IV Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts kann ein Umstellungszeitpunkt vor dem Haushaltsjahr 2020 beschlossen werden. Seitens der Verwaltung wird aus den unter Ziffer 1 genannten Gründen als Stichtag für die Eröffnungsbilanz der 01.01.2019 (damit 2019 erster doppischer Haushalt) als sinnvollster Zeitpunkt erachtet.

Hieraus ergäbe sich folgender Zeitplan:

- 15.09.2014 Projektauftrag und Projektverfügung des Oberbürgermeisters an die Stadtkämmerei
- 23.03.2015 Grundsatzbeschluss zum NKHR durch den Gemeinderat
- anschließend Präzisierung des Projektauftrags durch Projektverfügung des Oberbürgermeisters aufgrund des Grundsatzbeschlusses durch den Gemeinderat
- 01.04.2015 Personelle Verstärkung im Bereich NKHR (1. Schritt)
- 01.05.2015 Beginn 1. Projektphase (Aufstellung Teilprojektplanung usw.)
- ... danach Verlauf des Projekts wie in Anlage 2 dargestellt....
- Sommer 2017 Beginn EDV-Schulungen und Migration auf die EDV-Lösung dvv.Finanzen (SAP) - NKHR
- Herbst 2018 Haushaltsberatungen für den doppischen Haushalt 2019
- 01.01.2019 das NKHR bei der Stadt Ravensburg ist Wirklichkeit.

3. **Projektstruktur**

Die Umstellung auf das NKHR soll bei der Stadt Ravensburg im Rahmen eines Projektes erfolgen. Das Projekt wird in einer Art "Stab-Linien-Projektorganisation" (Anlage 1) durchgeführt.

Ziel des Projektes "Umsetzung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) bei der Stadt Ravensburg" (kurz: NKHR in Ravensburg) ist die Einführung der doppelten Buchführung (Kommunale Doppik)

- mit der Darstellung des Gesamtressourcenaufkommens und -verbrauchs (Ergebnisrechnung)
- einer Gesamtdarstellung des kommunalen Vermögens und der Schulden (Vermögensrechnung/Bilanz)
- der Darstellung der Liquiditätsentwicklung und der Investitionstätigkeit (Finanzrechnung)
- sowie einer Kosten- und Leistungsrechnung

bis zum **01.01.2019**.

Das Gesamtprojekt soll aufgrund der anstehenden umfangreichen Änderungen in folgende sechs Teilprojekte untergliedert werden:

Teilprojekt 1 (TP 1): Vermögensbewertung und Eröffnungsbilanz

Inhalt: Erfassen und Bewerten sämtlichen Vermögens und aller Schulden. Zusammenfassung in einer Eröffnungsbilanz.

Hinweis: In der bisherigen Vermögensrechnung wurde entsprechend der gesetzlichen Mindestanforderung nur das Anlagevermögen der kostenrechnenden Einrichtungen erfasst. Da künftig das gesamte Anlagevermögen der Gemeinde zu erfassen ist, bedeutet dies, dass eine vollständige Bewertung aller stadteigener Gebäude, Grundstücke, Grünanlagen, Spielplätze, Straßen, Gehwege, Straßenbeleuchtung etc. erfolgen muss. Des Weiteren müssen alle beweglichen Ausstattungsgegenstände inventarisiert werden, eine Inventur ist künftig durchzuführen.

Die Vermögensbewertung wird entsprechend der gesetzlichen Regelungen und des gültigen Bilanzierungsleitfadens der Lenkungsgruppe NKHR Baden-Württemberg (Innenministerium BW, Gemeindeprüfungsanstalt BW, Gemeindetag, Städtetag, Landkreistag, Datenverarbeitungsverbund BW) erfolgen und befindet sich damit im gesetzlichen und revisionssicheren Bereich.

Teilprojekt 2 (TP 2): Produktplan und Haushaltsstruktur

Inhalt: Erarbeiten eines Produktplans und eines Kontenplans, Entwicklung der Struktur des neuen Haushalts, Bildung von Teilhaushalten, Budgetierung, Definition von Zielen und Ermittlung von Kennzahlen auf Basis der Produkte.

Teilprojekt 3 (TP 3): Kosten- und Leistungsrechnung

Inhalt: Aufbau einer flächendeckenden Kosten- und Leistungsrechnung, Aufbau eines Berichtswesens, Interne Leistungsverrechnungen, Erarbeiten eines Kostenstellenplans.

Teilprojekt 4 (TP 4): Bewirtschaftung Kasse/Rechnungswesen

Inhalt: Anpassen des Buchungsbetriebs an das NKHR, Aufbau einer Geschäftspartnerbuchhaltung, Ablösung SHV-Prozesse mit Regionalverband.

Teilprojekt 5 (TP 5): Schnittstellen und Berechtigungen

Inhalt: Vorbereitung ADV-technische Umstellung, Anbindung Schnittstellen (Vorverfahren), Altdatenübernahme, Berechtigungskonzept, Überführung kaufmännischer Buchungskreise (Städt. Entwässerungseinrichtungen, AZV).

Teilprojekt 6 (TP 6): Kommunikation und Qualifizierung

Inhalt: Planung und Durchführung der Projektkommunikation, Information aller Beteiligten (Internetpräsenz, Infoveranstaltungen), Planung und Durchführung der Qualifizierungsmaßnahmen.

4. Zuständigkeiten

Die folgenden grundlegenden Entscheidungen stellen aufgrund ihrer strategischen Ausrichtung sowie der für die Gemeinde inhaltlichen und wirtschaftlichen herausragenden Bedeutung kein Geschäft der laufenden Verwaltung dar (§ 44 II GemO). Sie sind daher der Entscheidungszuständigkeit des Gemeinderats zuzuordnen und bleiben dem Gemeinderat vorbehalten:

- Festlegung Umstieg auf das NKHR vor 2020
(Art. 13 Abs. 4 Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts)
- Verzicht auf den Ansatz geleisteter Investitionszuschüsse nach § 52 Abs. 3 Nr. 2.2 GemHVO in der Eröffnungsbilanz (Wahlrecht)
(§ 62 Abs. 6 Satz 2 GemHVO)
- Beratung und Beschluss der Haushaltssatzung
(§ 39 Abs. 2 Nr. 14, § 81 Abs. 1 GemO)
- Beschluss des Finanzplans mit Investitionsprogramm
(§ 85 Abs. 4 GemO)
- Feststellung des Jahresabschlusses
(§ 39 Abs. 2 Nr. 14, § 95 b Abs. 1 Satz 2 GemO).

Im 1. Schritt ist somit für die Einführung des NKHR ein Grundsatzbeschluss des Gemeinderats zur Festlegung des Umstellungszeitpunkts erforderlich.

Ausgehend von diesem Grundsatzbeschluss ist es für einen reibungslosen Projektablauf aus Sicht der Verwaltung unabdingbar, dass Entscheidungen (insbesondere zur Vermögensbewertung, der Gliederung in Teilhaushalte, zur Aufstellung des Produktplans, dem Aufbau der Kosten- und Leistungsrechnung) im Rahmen des Projekts direkt getroffen werden können. Dadurch ist gewährleistet, dass flexibel auf die jeweiligen Projektphasen reagiert und zügig in allen Teilprojekten weitergearbeitet werden kann. Es wird daher vorgeschlagen, diese Entscheidungen (mit Ausnahme der o.g. dem Gemeinderat vorbehaltenen Entscheidungen) dem Oberbürgermeister zu übertragen.

5. Finanzsoftware

Bei einem Vororttermin im Dezember 2014 wurden beide Systeme von Vertretern des KIRU vorgestellt und die Unterschiede erläutert. Aufgabe der Verwaltung (Hauptamt, Stadtkämmerei, Rechnungsprüfungsamt und Baudezernent) war es, die Vor- und Nachteile beider Systeme zu gewichten und zu bewerten.

Zukunftsfähigkeit

Rückblickend zu diesem Thema kann festgesellt werden, dass die Entscheidung für SAP in der Auswahl zwischen KIRP und SAP im Jahre 2005 richtig war. Die Finanzsoftware KIRP wird beim Rechenzentrum ab 2020 nicht mehr weiterbetrieben und durch INFOMA ersetzt. SAP ist hingegen weiterhin bundesweit mit Abstand Marktführer in diesem Bereich.

Nachdem bereits einige größere Kommunen (z. B. Biberach) ohne das Rechenzentrum mit INFOMA auf die Doppik umgestellt haben, hat das Rechenzentrum entsprechend reagiert und INFOMA in das Portfolio aufgenommen. INFOMA wird damit als zweites großes Finanzverfahren beim Rechenzentrum angeboten und künftig KIRP ablösen. Wie zukunftsfähig INFOMA sein wird, kann derzeit nicht abschließend beurteilt werden. Die aus Ulm stammende INFOMA Software Consulting GmbH wurde bereits zweimal verkauft, zuletzt im August 2014 von der niederländischen Muttergesellschaft Imtech ICT an einen französischen Mischkonzern namens VINCI.

Erfahrung und Kapazität

Das KIRU (Rechenzentrum Reutlingen-Ulm) hat bisher in keiner Kommune eine Doppik-Umstellung auf INFOMA vorgenommen; im Jahr 2016 sollen die ersten Kommunen umgestellt werden. Zudem ist derzeit geplant, die etwa 230 KIRP-Kommunen bis 2020 auf INFOMA umzustellen. Durch diese Tatsache und die bisher fehlende Erfahrung ist zumindest sehr fraglich, ob mit den vorhandenen Ressourcen (Fachkompetenz) eine Umstellung bei einer Kommune in der Größenordnung von Ravensburg in diesem Zeitraum zusätzlich vom KIRU zu leisten wäre. Auf SAP Doppik wurden von Seiten des KIRU bisher 14 Kommunen erfolgreich umgestellt. Das Fachpersonal für die anstehenden Umstellungen im Bereich SAP ist vorhanden oder kann "eingekauft" werden.

Entgelte und Bepreisung (Ifd. Betrieb)

Nach Aussage des KIRU werden die Entgelte bei SAP unabhängig von einer Umstellung auf SAP Doppik etwa gleich hoch sein, d. h. hätten wir heute bereits das doppelte System, hätten wir die gleichen jährlichen Kosten.

INFOMA rechnet nach Modulen und Einwohnern ab, SAP legt das erfolgte Belegaufkommen sowie Wartungs- und Pflegepauschalen für Benutzer-Lizenzen zugrunde. Da die Bepreisung somit völlig unterschiedlich vorgenommen wird, ist ein Vergleich schwierig. Das KIRU hat dennoch versucht, die beiden Systeme in diesem Punkt gegenüberzustellen mit dem Ergebnis, dass bei rein monetärer Betrachtung des städtischen Buchungskreises SAP auf derzeitiger Basis (Buchungsaufkommen 2013 mit Preisen 2015) rund 18.000 € (SAP 264 T€, INFOMA 282 T€) im Jahr günstiger ist. Besonders die jährlichen Kosten für Lizenznutzungsrechte in Höhe von 63.750 € für etwa 85 weitere User (134 derzeitige User abzüglich 49 im Basispreis von INFOMA

enthaltende User) sind bei INFOMA ein großer Kostenfaktor, der bei SAP wegfällt, da nur einmalig Lizenzkosten von 850 € pro User erhoben werden und diese bereits in der Vergangenheit bezahlt wurden. Zudem muss angemerkt werden, dass es bei SAP eine feste Preisstruktur gibt, die auf Erfahrungswerten beruht, während INFOMA derzeit nur Kalkulationen zugrunde legen kann, da bisher keine Erfahrungswerte vorliegen; Preissteigerungen in der Zukunft sind daher durchaus möglich.

Auswirkungen auf andere Bereiche

Die Finanzsoftware als das zentrale EDV-System einer Kommune hat Auswirkungen auf alle Gebiete der gesamten Verwaltung. Die seit SAP-Einführung auf Modulen basierende Entwicklung in verschiedenen Bereichen wie der Gebäudewirtschaft oder dem Darlehensbereich, würde durch den Wechsel von SAP auf INFOMA in erheblichem Maße zurückgeworfen. Insbesondere der Bereich Gebäudewirtschaft, der durch die in den letzten 5 Jahren vorgenommenen Sonderentwicklungen mittlerweile führend in Baden-Württemberg ist, würde gewaltig zurückfallen und müsste mit enormen Aufwand nahezu wieder neu aufgebaut werden. Die für die Entwicklung erbrachten Personalleistungen und Entwicklungskosten (insbesondere aus dem eigenen Haus) können dabei monetär gar nicht hoch genug bewertet werden. Zudem wären wohl ein erneuter Aufbau des Gebäudemanagements und damit ein Zurückkommen zum Status Quo nicht realistisch. In SAP könnten diese bereits doppisch gesteuerten SAP-Module nahezu eins zu eins und ohne großen Umstellungsaufwand übernommen werden.

Der Eigenbetrieb Städtische Entwässerungseinrichtungen sowie der Abwasserzweckverband Mariatal werden als separate Buchungskreise derzeit schon in SAP kaufmännisch geführt. Durch die Umstellung auf SAP Doppik sind diese Betriebe somit bis auf wenige Anpassungen praktisch nicht betroffen. Bei einer Umstellung von SAP auf INFOMA müssten die Betriebe ebenfalls komplett neu aufgesetzt werden, was wiederum mit Zusatzkosten verbunden ist.

Schulungsaufwand

Was bei einem Wechsel von SAP auf INFOMA nicht vergessen werden darf, ist, dass die komplette Oberfläche für alle Endanwender in den städtischen Ämtern (derzeit 134 Benutzer bzw. User) neu sein wird, was neben der Schulung in der doppelten Buchhaltung einen erheblichen Schulungsaufwand mit sich bringen wird. Durch die Umstellung von SAP Kameralistik auf Doppik werden zwar künftig Sachkonten und keine Finanzpositionen (Haushaltsstellen) mehr bebucht, aber für die Mehrzahl der User werden sich keine großen Änderungen bei der Handhabung und Bedienung der EDV ergeben.

Kosten Umstellungsprozess (einmalige Kosten)

Der Umstellungsprozess selbst wird vom KIRU mit etwa 14 Monaten (Beginn Herbst 2017 bis Ende 2018) angesetzt. In diesem Zeitraum wird mit 110 - 120 Schultagen gerechnet. Die einmaligen Umstellungskosten werden laut Angebot des KIRU vom 22.12.2014 mit Ergänzung vom 09.01.2015 sowohl für SAP als auch für INFOMA mit max. 120.000 € beziffert, da der Projektaufwand nach Aussage des KIRU in beiden System vergleichbar ist. Bei INFOMA

würden jedoch noch Schulungen bezüglich der neuen Benutzeroberfläche und dem Modul des Liegenschafts- und Gebäudemanagements hinzukommen. Somit müssten bei INFOMA hierfür Zusatzkosten veranschlagt werden.

Bewertung

Nach Würdigung der Sachlage ist die Verwaltung übereinstimmend zu dem Schluss gekommen, dass abgesehen von den geringeren Kosten die Vorteile für die Umstellung auf SAP Doppik bei Weitem überwiegen. Es wird daher vorgeschlagen das Angebot des Rechenzentrums KIRU vom 22.12.2014 mit Ergänzung vom 09.01.2015 für die Migration auf das Finanzverfahren dvv.Finzen (SAP) - NKHR anzunehmen und somit bei der Finanzsoftware SAP zu bleiben.

Die Haushaltsmittel für die Doppik-Migration sowie den Beratungs- und Schulungsaufwand sind entsprechend des Angebots des KIRU vom 22.12.2014 mit Ergänzung vom 09.01.2015 in Höhe von max. 120.000 € als einmalige Kosten im Rahmen der Haushaltsjahre 2017/2018 zur Verfügung zu stellen.

Im Übrigen sind die Sach- und Personalkosten für die NKHR-Umstellung jährlich im Rahmen der Haushaltsplanung (inkl. Stellenplan) bereitzustellen.

Anlagen:

Anlage 1: Projektstruktur (Projektorganisation)

Anlage 2: Projektzeitplan