

| | | | |
|--|-------------|---------------------|------------------------|
| Sitzungsvorlage | | Vorlage- Nr: | VO/2008/0101-20 |
| Federführend: 20 Kämmereiamt | | Status: | öffentlich |
| Beteiligt: | | Aktenzeichen: | |
| | | Datum: | 08.10.2008 |
| | | Referent: | Felix Bertram |
| | | Amtsleiter: | Distler Peter |
| | | Sachbearbeiter: | Walter Roman |
| Einführung von Doppik Erfahrungsbericht aus anderen Städten | | | |
| Beratungsfolge: | | | |
| Datum | Gremium | Zuständigkeit | |
| 28.10.2008 | Finanzsenat | Entscheidung | |

I. Sitzungsvortrag:

Gliederung:

1. Beschlusslage
2. Vorgehensweise bei den Umfragen
3. Entwicklung der Buchungssysteme in den kreisfreien Städten Bayerns
 - 3.1. Umfrage (Frühjahr 2007)
 - 3.2. Umfrage (Sommer 2008)
4. KGSt-Umfrage
 - 4.1. Doppik-Einführung (bundesweit)
 - 4.2. Einsatz von Projektmanagement bei der Umstellung
 - 4.3. Organisation der Finanzbuchhaltung (FiBu)
 - 4.4. Einsatz externer Berater
5. Vor- und Nachteile der Doppik
6. Sonstige Erfahrungen aus Umstellungsprojekten
7. Weitere Vorgehensweise

1. Beschlusslage

Mit Beschluss des Finanzsenates vom 23.10.2007 wurde die Verwaltung beauftragt eine neue doppikfähige Finanzsoftware zu beschaffen. Bei diesem Auswahlprozess wurde sie unterstützt durch die arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH.

Im damaligen Sitzungsvortrag wurde unter Ziffer 3.7 das aktuelle Umstellungsverhalten innerhalb der Bayerischen Kommunalverwaltungen dargestellt. Sobald sich die Mehrheit der bayerischen Kommunen für das doppische Haushalts- und Rechnungswesen entschieden habe, solle abermals im Finanzsenat berichtet werden.

2. Vorgehensweise bei den Umfragen

Zum Zwecke einer besseren Vergleichbarkeit beschränkt sich der heutige Erfahrungsbericht auf die kreisfreien Städte Bayerns. Für alle bayerischen Kommunen ist eine verlässliche Gesamtzahl nur sehr schwer zu ermitteln.

Im Rahmen der Umfrage unter den kreisfreien Städten Bayerns erwarb die Kämmerei der Stadt Bamberg im Sommer 2008 neueste Erfahrungswerte. Daneben stand ab 2008 das Ergebnis einer deutschlandweiten Befragung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zum "Stand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens" zur Verfügung.

Die Kosten einer möglichen Umstellung wurden bisher bewusst noch nicht untersucht. Um eine für die Stadt Bamberg verlässliche Kostenaussage zu erhalten, müsste sich die Verwaltung erst über die innere Organisation sowohl hinsichtlich der Umstellung als auch im anschließenden Dauerbetrieb klar werden. Die neue Finanzsoftware bietet hierzu erste Hilfen.

3. Entwicklung der Buchungssysteme in den kreisfreien Städten Bayerns

3.1. Umfrage (Frühjahr 2007)

| Doppikeinführung | | | |
|------------------|------------|---------------|--------------|
| abgelehnt | eingeführt | in Umstellung | beabsichtigt |
| Amberg | München | Coburg | Ansbach |
| Aschaffenburg | Nürnberg | Erlangen | Weiden |
| Augsburg | | Fürth | |
| Bayreuth | | Kaufbeuren | |
| Hof | | Rosenheim | |
| Ingolstadt | | Schwabach | |
| Kempten | | Schweinfurt | |
| Landshut | | Straubing | |
| Memmingen | | | |
| Passau | | | |
| Regensburg | | | |
| Würzburg | | | |
| 12 | 2 | 8 | 2 |
| | | 12 | |

3.2. Umfrage (Sommer 2008)

| Doppikeinführung | | | |
|------------------|------------------|---------------|-----------------|
| abgelehnt | eingeführt | in Umstellung | beabsichtigt |
| Amberg | München | Erlangen | Ansbach |
| Aschaffenburg | Nürnberg | Fürth | Augsburg |
| Hof | Coburg | Kaufbeuren | Bayreuth |
| Ingolstadt | Rosenheim | Schwabach | |
| Kempten | | Schweinfurt | |
| Landshut | | Straubing | |
| Memmingen | | | |
| Passau | | | |
| Regensburg | | | |
| Würzburg | | | |
| Weiden | | | |
| 11 | 4 | 6 | 3 |
| | | 13 | |

Die Änderungen sind in der Tabelle "Sommer 2008" gesperrt dargestellt und betreffen fünf Städte. Ansonsten ergaben sich seit der letzten Befragung im Jahr 2007 keine wesentlichen Änderungen.

Nach personellen Veränderungen an der Verwaltungsspitze (neuer Oberbürgermeister und neuer Finanzreferent) revidierte die **Stadt Augsburg** ihre generelle Abneigung zur Doppik und schrieb sich die Einführung eines neuen Rechnungswesens auf die Agenda.

Die **Stadt Bayreuth** fällt bereits Ende 2007 einen Grundsatzbeschluss in Richtung Doppik. Zunächst solle unter Mithilfe einer Beratungsfirma jedoch eine neue Finanzsoftware ausgesucht und installiert werden.

Die **Städte Coburg und Rosenheim** schlossen ihren Einführungsprozess mittlerweile ab und buchen ab 01.01.2008 im neuen Rechnungssystem.

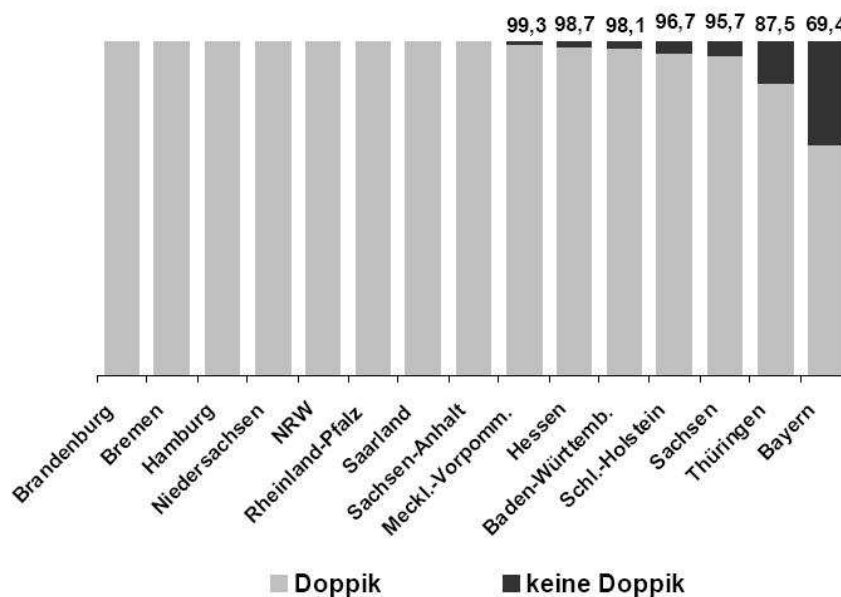
Die **Stadt Weiden** stand ursprünglich einer Änderung des Rechnungswesens positiv gegenüber. Die dramatische Schieflage im Haushalt des laufenden Jahres zwang diese Kommune jedoch zur Streichung nahezu aller freiwilligen Leistungen. Hierzu zählte auch die Einführung eines neuen Finanzsystems, zumal hierfür auch noch eine neue Software benötigt würde.

4. KGSt-Umfrage

An der KGSt-Umfrage zum Stand der Doppik-Einführung beteiligten sich im Sommer 2007 insgesamt 971 deutsche Kommunen. Damit wollte die KGSt ihren Mitgliedskommunen empirische Daten über verschiedene Aspekte in Zusammenhang mit der Doppik-Einführung bieten. Auszüge des erst vor kurzem veröffentlichten Gutachtens werden heute vorgestellt.

4.1. Doppik-Einführung (bundesweit)

Die ganz überwiegende Mehrzahl der an der Umfrage beteiligten Kommunen, nämlich 96,3 Prozent, wird die Doppik einführen bzw. haben diesen Schritt bereits vollzogen. In den meisten Fällen sind die Kommunen durch das Gemeindehaushaltsrecht ihres Landes zu einem doppischen Rechnungsstil verpflichtet. Ergebnis der Umfrage war jedoch, dass auch in den Ländern mit einem Wahlrecht eine sehr breite Mehrheit der Umfrageteilnehmer auf die Doppik umstellen will:



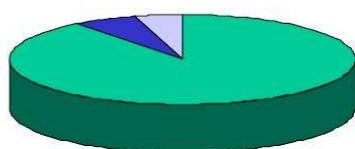
4.2. Einsatz von Projektmanagement bei der Umstellung

Diese Frage im Rahmen der Umfrage bezog sich auf das Vorgehen im Reformprozess und lautete: „Wird die Umstellung in Ihrer Kommune mit den Mitteln des Projektmanagements bewältigt (schriftlich fixierte Projektziele, -laufzeit, -organisation)?“.

Man kann feststellen, dass es einen Zusammenhang zwischen der Größe einer Kommune und dem Einsatz von Projektmanagement gibt: Die größten Städte wollen zu hundert Prozent ein Projektmanagement einsetzen (Tendenz mit sinkenden Einwohnerzahlen abnehmend), und auch die großen Kreise neigen eher zu dieser Vorgehensweise als die kleinen.

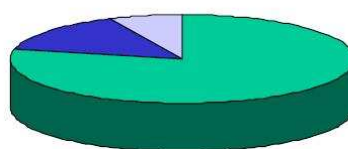
| | Ja | Nein | Keine Angaben |
|----------------------------|-----|------|---------------|
| Städte 50.000 – 100.000 EW | 59 | 4 | 3 |
| Bundesweit | 732 | 137 | 66 |

Städte 50.000 - 100.000 EW



■ Ja ■ Nein ■ k. A.

Bundesweit



■ Ja ■ Nein ■ k. A.

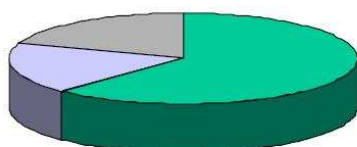
4.3. Organisation der Finanzbuchhaltung (FiBu)

Mit der Frage „Welche Organisation sehen Sie für die Finanzbuchhaltung vor?“ wollte die KGSt klären, ob eine zentrale oder dezentrale Finanzbuchhaltung (FiBu) oder eine Mischform geplant ist. Ein weiteres Feld konnten die Kommunen ankreuzen, die sich noch nicht entschieden hatten.

Lässt man auch die Kommunen außer Acht, die keine Angaben machten oder sich noch nicht entschieden haben, so verteilen sich die Antworten der bereits weiter fortgeschrittenen Kommunen sehr eindeutig. Weniger als zehn Prozent der Kommunen bevorzugen eine dezentrale Finanzbuchhaltung, mehr als zwei Drittel haben sich für eine zentrale FiBu entschieden, und jede fünfte setzt eine Mischform ein. Geht man davon aus, dass es sich bei den Mischformen mehr oder weniger um eine zentrale FiBu mit dezentraler Kontierung oder anderen dezentralen (Einzel-)Elementen handelt, dann fällt der Trend noch deutlicher aus.

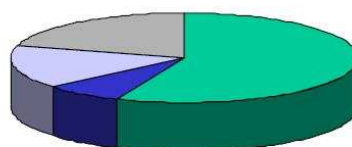
| | Zentrale FiBu | Dezentrale FiBu | Mischform | Keine Angaben |
|----------------------------|---------------|-----------------|-----------|---------------|
| Städte 50.000 – 100.000 EW | 41 | 0 | 12 | 13 |
| Bundesweit | 527 | 68 | 149 | 191 |

Städte 50.000 - 100.000 EW



■ zentr. FiBu ■ dez. FiBu
■ Mischform ■ k. A.

Bundesweit



■ zentr. FiBu ■ dez. FiBu
■ Mischform ■ k. A.

4.4. Einsatz externer Berater

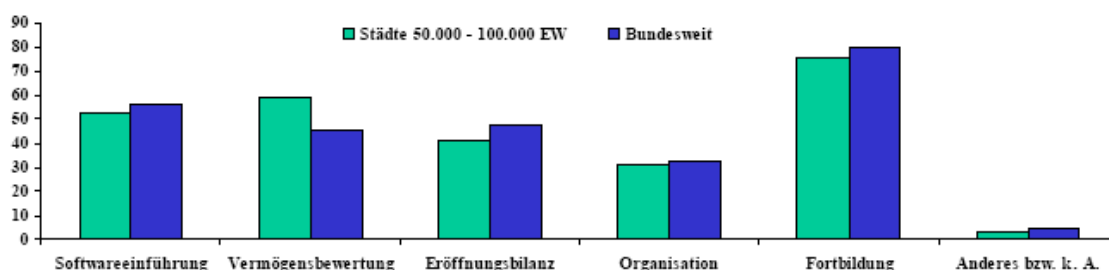
Die siebte Frage bezog sich auf die Bereiche, in denen die Kommunen Externe zur Unterstützung des Umstellungsprozesses einsetzen. Als Antworten waren vorgegeben:

- zur Einführung der Software,
- zur Bewertung des Vermögens,
- für Prüfung der Eröffnungsbilanz,
- zur Organisationsberatung bzw. zur Konzeption des Umstellungsprojekts,
- zur Fortbildung,
- andere Einsatzgebiete (ohne Möglichkeit, Eintragungen vorzunehmen).

Dabei verwundert nicht, dass drei Viertel aller Kommunen zur Fortbildung auf Externe zurückgreifen, denn hier wurden vermutlich allein schon die Studieninstitute bzw. Kommunalakademien als Externe angesehen. Schon eher erstaunlich ist die Zurückhaltung bei einigen anderen Bereichen, vor allem bei der Softwareeinführung und der Vermögensbewertung. Hier liegt die Vermutung nahe, dass viele Kommunen, die einen späten Umstieg planen, heute noch gar nicht wissen, in welchen Bereichen sie Externe einsetzen werden.

Daher wurde besonders untersucht, ob es einen Zusammenhang zwischen dem Einsatz Externer und dem Reformstand gibt - am besten abzulesen am Stichtag der Eröffnungsbilanz. Besonderes Augenmerk wurde auf Kommunen gelegt, die bereits auf die Doppik umgestiegen sind oder mitten im Umstellungsprozess stehen. Hier ging die KGSt davon aus, dass sich die „frühen“ Doppik-Kommunen bei ihren Antworten auf Erfahrungen beziehen konnten, wohingegen die „späten“ Doppik-Kommunen oftmals noch nicht absehen können, was auf sie zukommt und in welchen Bereichen Externe zur Unterstützung erforderlich sind.

| | Software-Einführung | Vermögensbewertung | Prüfung Eröff.Bilanz | Orga.-Beratung | Fortbildung | Anderer/k. A. |
|----------------------------|---------------------|--------------------|----------------------|----------------|-------------|---------------|
| Städte 50.000 – 100.000 EW | 52,5 % | 59,0 % | 41,0 % | 31,1 % | 75,4 % | 3,3 % |
| Bundesweit | 56,4 % | 45,5 % | 47,6 % | 32,6 % | 79,6 % | 4,7 % |



5. Vor- und Nachteile der Doppik

Aus den Gesprächen mit den Kolleginnen und Kollegen der kreisfreien Städte Bayerns konnten neben Erkenntnissen über die grundsätzliche Haltung der Kommune gegenüber der Doppik auch einige Vor- und Nachteile des neuen Rechnungswesens in Erfahrung gebracht werden. Die Wertigkeit der Argumente war hierbei offensichtlich von der prinzipiellen Einstellung gegenüber Doppik geprägt. Hauptsächlich wurden folgende Stichpunkte genannt:

Vorteile:

- mehr Transparenz über Ressourcenverbrauch und Aufkommen
- bessere Darstellbarkeit der Leistungsfähigkeit
- klares und frühzeitiges Erkennen von Potenzialen und Risiken
- höhere Vergleichbarkeit zwischen Kommunen

- bessere Steuerungsmöglichkeiten
- Hervorhebung von Zielen und Verwaltungsergebnissen
- Möglichkeit eines konsolidierten Gesamtabschlusses für den Konzern "Stadt Bamberg"

Nachteile:

- Finanzielle und personelle Belastung während
 - o der Umstellungsphase und
 - o des künftigen Betriebs (neue Aufgabenbereiche)
- hoher Schulungsaufwand
- Umfangreiche Pflege des Datenbestands
- historische Werte nach Umstieg nicht vorhanden (schwierige Nacherfassung)

6. Sonstige Erfahrungen aus Umstellungsprojekten

Mit der Einführung des Neuen Kommunalen Rechnungswesens stehen die Kommunen vor einer großen Herausforderung. Parallel zur laufenden Verwaltungstätigkeit muss ein vollständig neuer Rechnungsstil eingeführt werden, der den tatsächlichen Ressourcenverbrauch berücksichtigt. Dabei müssen die Vorgaben der Gemeindehaushaltsverordnung genau beachtet und umgesetzt werden. Insbesondere die Vermögenserfassung und -bewertung als Grundlage für die Erstellung der Eröffnungsbilanz ist für die Kommunen mit einem erheblichen zeitlichen Aufwand verbunden. So entfallen erfahrungsgemäß 75 Prozent der Arbeitszeit für die Einführung der Doppik auf die Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens. Daher ist ein zielgerichtetes und durchdachtes Vorgehen im Rahmen der Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens von großer Bedeutung für den Erfolg des Projektes. Vor diesem Hintergrund muss bei vielen Kommunen mit einer Vorbereitungszeit von drei Jahren bis zur Vorlage einer Eröffnungsbilanz gerechnet werden.

Die Umfragen zeigen deutlich, dass es im Rahmen der Vorbereitungen zur Aufstellung eines NKF-Gesamtabschlusses erforderlich ist, organisatorische und inhaltliche Fragen rechtzeitig zu klären und entsprechende Festlegungen zu treffen. Zu den wesentlichen Punkten zählen:

- Ermittlung der benötigten personellen Ressourcen
 - während der Umstellungsphase und
 - im Dauerbetrieb
- Festlegung der organisatorischen Strukturen (Aufbau und Abläufe)
- Detaillierte Zeit- und Umsetzungsplanung
- Art und Umfang der Einbeziehung der einzelnen Betriebe in den Konsolidierungskreis
- Erstellung einer örtlichen Gesamtabschlussrichtlinie
- technische Unterstützung (Software)

Letztere Voraussetzung wird mit der heutigen Vergabeentscheidung bereits erfüllt.

7. Weitere Vorgehensweise

Mit der heutigen Vergabeentscheidung für eine neue (doppikfähige) Finanzsoftware wird der Stadt Bamberg unabhängig vom eventuellen Umstieg auf ein neues Rechnungswesen zumindest das notwendige Werkzeug an die Hand gegeben, um ab 2010 (wie bisher) kameral zu buchen. Bei Bedarf könnten ab diesem Zeitpunkt die ersten Schritte (Vermögenserfassung und -bewertung) in Richtung Doppik eingeleitet werden. Ein realistischer Gesamtumstieg ist aus Sicht der Verwaltung nicht vor 2013 anzustreben.

Da sich die heutige Analyse bewusst noch nicht mit den Kosten eines Doppik-Umstieges befasste, schlägt die Verwaltung vor, dem Stadtrat im ersten Halbjahr 2009 einen Bericht zu präsentieren, aus dem nähere Informationen hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen ersichtlich sind:

- a) Personalausstattung
- b) Finanzielle Ausstattung
- c) Errichtung einer Projektgruppe "Einführung von Doppik"

II. Beschlussantrag:

1. Der Stadtrat nimmt vom Bericht der Verwaltung Kenntnis.
2. Die Verwaltung wird beauftragt im ersten Halbjahr 2009 über die möglichen Kosten eines Doppik-Umstieges zu berichten, insbesondere hinsichtlich
 - a) Personalausstattung
 - b) Finanzielle Ausstattung
 - c) Errichtung einer Projektgruppe „Einführung von Doppik“

III. Finanzielle Auswirkungen:

Der unter II. empfohlene Beschlussantrag verursacht

| | | |
|----------|-----------|--|
| X | 1. | keine Kosten |
| | 2. | Kosten in Höhe von für die Deckung im laufenden Haushaltsjahr bzw. im geltenden Finanzplan gegeben ist |
| | 3. | Kosten in Höhe von für die keine Deckung im Haushalt gegeben ist. Im Rahmen der vom Antrag stellen- den Amt/Referat zu bewirtschaftenden Mittel wird folgender Deckungsvorschlag ge- macht: |
| | 4. | Kosten in künftigen Haushaltsjahren: Personalkosten: Sachkosten: |

Falls Alternative 3. und/oder 4. vorliegt:

In das **Wirtschafts- und Finanzreferat** zur Stellungnahme.

Stellungnahme des **Wirtschafts- und Finanzreferates**:

Verteiler:

Amt 20 -Beschlüsse-

Amt 20/201 zum Vollzug

Amt 14 zur Kenntnis und zum Verbleib.