

Wahl der richtigen Finanzsoftware als Erfolgsfaktor für die Einführung der Doppik

Bei der Einführung des neuen kommunalen Rechnungswesens wird in der Regel auch neue Finanzsoftware beschafft. In diesen Beitrag werden die einzelnen Schritte erläutert, die man zu gehen hat, um diese Aufgabe erfolgreich zu bewältigen.

Inhalt	Seite
1 Umstellung des kommunalen Rechnungswesens bedeutet auch Umstellung der Finanzsoftware	762
2 Auswahl und Implementierung einer geeigneten Software	763
2.1 Bedarfsanalyse	764
2.2 Zeitplan	765
2.3 Verdingungsunterlagen	767
2.4 Implementierung der Software	770
3 Fazit	771

■ Die Autoren

Sönke Duhm, Diplom-Verwaltungswissenschaftler, ist Berater im Bereich Kommunen bei der arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Nürnberg

Matthias Heinrich, Diplom-Volkswirt, ist Projektmanager im Bereich Kommunen und Leiter des Geschäftsfeldes Städte und Landkreise bei der arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Nürnberg

Bei Rückfragen oder Anregungen können Sie sich gern telefonisch oder per E-Mail an die Autoren wenden: Telefon: (0911) 23 08 78 3, E-Mail: arf@arf-gmbh.de.

1 Umstellung des kommunalen Rechnungswesens bedeutet auch Umstellung der Finanzsoftware

Die traditionelle Kameralistik muss weichen Auf der Grundlage der Beschlüsse der Innenministerkonferenz vom November 2003 haben die meisten Bundesländer beschlossen, auf kommunaler Ebene ihr Haushalts- und Rechnungswesen auf die Doppik umzustellen. Statt der Buchung von Einnahmen und Ausgaben ist zukünftig die Drei-Komponenten-Rechnung auf Basis der doppelten Buchführung zu führen. Dies beinhaltet den integrierten Betrieb

- einer Ergebnisrechnung (Ausweis von Erträgen und Aufwendungen),
- einer Vermögensrechnung mit Anlagenbuchhaltung sowie
- einer Finanzrechnung zum Ausweis der Ein- und Auszahlungen.

Darüber hinaus sind die Kommunen verpflichtet, auf Basis eines produktorientierten Haushalts Elemente der Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.

Finanzsoftware muss geänderte Anforderungen an das Rechnungswesen abbilden Da sich das kamerale und doppische Rechnungswesen grundlegend unterscheiden, ist es in der Regel nicht möglich, die bestehende kamerale Software für das doppische Rechnungswesen weiterhin zu nutzen. Voraussetzung für die Einführung der Doppik in der Kommunalverwaltung ist daher, eine doppische Finanzsoftware zu beschaffen, die die Besonderheiten des neuen kommunalen Finanzwesens wiedergibt.

Da Kommunen als öffentliche Auftraggeber dem Vergaberecht unterliegen, muss eine neu zu beschaffende Finanzsoftware öffentlich ausgeschrieben werden.

Entscheidung kann nur schwer rückgängig gemacht werden Der Einsatz einer neuen doppischen Finanzsoftware verändert die Arbeitsweise und die Abläufe in den einzelnen Kommunen. Für die Einführung des neuen kommunalen Finanzwesens ist es daher ein zentraler Erfolgsfaktor, dass eine doppische Finanzsoftware ausgewählt wird, die den spezifischen Anforderungen der Kommune genau entspricht.

Eine doppische Finanzsoftware, die nicht über die erforderliche Leistungsfähigkeit verfügt, kann im späteren Einsatz zu Verzögerungen führen und damit die gesamte Implementierung der Doppik behindern und gefährden. Unzureichende Leistungsfähigkeit der Finanzsoftware kann darüber hinaus zu Akzeptanzproblemen und Widerständen bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Verwaltung führen und so den Erfolg der Einführung der Doppik insgesamt gefährden.

2 Auswahl und Implementierung einer geeigneten Finanzsoftware

Kaufmännische Finanzsoftware aus der Privatwirtschaft kann aufgrund der Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung und des kommunalen Rechnungswesens nicht in Kommunalverwaltungen eingesetzt werden. Bisher ist die Zahl der Anbieter begrenzt, die eine doppische Finanzsoftware speziell für Kommunen entwickelt und implementiert haben. Insbesondere aber unterscheiden sich die angebotenen Software-Lösungen für das neue kommunale Finanzwesen teilweise erheblich in

Software aus der Privatwirtschaft ungeeignet

- ihrem Preis,
- ihren Funktionen und
- ihrem datenlogischen Aufbau.

Von entscheidender Bedeutung ist es daher festzustellen, welche angebotene Finanzsoftware den funktionalen und systemtechnischen Anforderungen der jeweiligen Kommune am besten entspricht. So sind beispielsweise die Anforderungen einer Großstadt an eine Finanzsoftware erheblich komplexer als die einer kleinen Gemeindeverwaltung. Darüber hinaus müssen Besonderheiten der bestehenden IT-Infrastruktur einer Kommune berücksichtigt werden, beispielsweise die bisherigen Schnittstellen der Finanzsoftware mit bestimmten Fachanwendungen der Kommune.

Bei der Vorbereitung der Ausschreibung wird ein kompetentes Projektteam zusammengestellt, das die Auswahl einer doppischen Finanzsoftware koordiniert. Wichtig ist dabei, dass die Mitglieder des Projektteams über Kenntnisse im neuen kommunalen Finanzwesen verfügen. Nur so können sie die funktionale Leistungsfähigkeit der Software beurteilen und kritisch hinterfragen. Die Projektleitung sollte deshalb bei der Kämmerei liegen, da diese in der Regel auch die Einführung der Doppik koordiniert und damit das notwendige Fachwissen besitzt.

Projektteam unter Federführung der Kämmerei

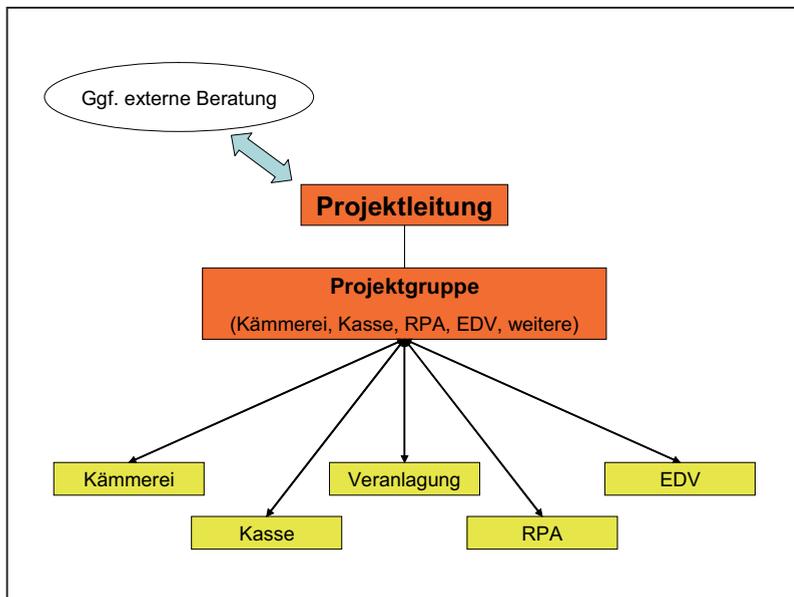


Abb. 1. Wie ist die Auswahl einer Software organisiert?

Weitere Mitglieder der Projektgruppe sollten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sein, die später die Finanzsoftware nutzen werden, insbesondere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kasse und des Rechnungsprüfungsamtes. Zur Beurteilung der systemtechnischen Leistungsfähigkeit der angebotenen Softwarelösungen ist es außerdem hilfreich, auch die EDV-Abteilung in das Projektteam einzubinden. Für Fragen zum Vergabeprozess bietet sich an, auf die Kompetenz der hauseigenen Vergabestelle zurückzugreifen.

2.1 Bedarfsanalyse

Modulartiger Aufbau der Software Grundlage für die Auswahl einer doppelrechnerischen Finanzsoftware ist zunächst eine grobe Bedarfsanalyse – was muss eine Finanzsoftware im Rahmen der Doppik leisten?

Im ersten Schritt wird festgestellt, welche Softwaremodule für die Einführung der Doppik notwendig sind. In der Regel sind dies:

- Basiskomponenten der Haushaltsplanung und des Haushaltsvollzugs inkl. Kasse und Vollstreckung,
- Steuern und Abgaben,

- Anlagenbuchhaltung und
- Kosten- und Leistungsrechnung.

Um eine optimale Funktionsweise der Software zu gewährleisten, sollte eine integrierte Softwarelösung beschafft werden. Wenn einzelne Module von einem Drittanbieter stammen (z. B. das Vollstreckungsmodul), muss gewährleistet sein, dass die Schnittstellen zwischen diesen Modulen und der Finanzsoftware einen störungsfreien Betrieb ermöglichen.

Der nächste Schritt bei der Bedarfsanalyse ist, festzustellen, welche **Unterstützende Dienstleistungen** für die Einführung der doppelten Finanzsoftware benötigt werden. Dies sind insbesondere:

- Installation und ggf. Anpassung der Software an die individuellen Bedürfnisse der Kommune,
- Übernahme der kameralen Daten in die neue Software,
- Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung,
- Unterstützung in der Anfangsphase des doppelten Echtbetriebs und
- laufende Wartung und Pflege der Software.

Bei diesen Überlegungen ist auch zu klären, welche Leistungen die Kommune vom Softwareanbieter beziehen möchte und welche die Kommune selbst erbringen kann (z. B. durch die eigene EDV-Abteilung). Außerdem sollte sehr genau geprüft werden, in welchem Umfang kameralen Daten in die doppelte Software übernommen werden.

2.2 Zeitplan

Für den Erfolg der Softwareanschaffung ist es von großer Bedeutung, vor Beginn der Ausschreibung einen detaillierten und realistischen Zeitplan zu erarbeiten. Beachtet werden müssen dabei vertraglich vorgesehene Fristen für die Ausschreibung sowie der Zeitbedarf der Projektgruppe. So muss berücksichtigt werden, wie viel Zeit die Projektgruppe vor Beginn der eigentlichen Ausschreibung benötigt, um die Verdingungsunterlagen für die Ausschreibung zu erstellen. **Realistische Zeitplanung erforderlich**

Außerdem ist es notwendig zu planen, wie lange die Projektgruppe später für die Auswertung der eingegangenen Angebote benötigt.

Wie lange die Auswahl einer Finanzsoftware tatsächlich dauert, hängt ab von

- der Art des gewählten Vergabeverfahrens,
- den Kapazitäten der jeweiligen Projektgruppe für die Softwareauswahl,
- dem Umfang einer externen fachkundigen Begleitung sowie
- der Dauer interner Entscheidungsprozesse innerhalb der Kommunalverwaltung.

Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass für die Vorbereitung der Ausschreibung etwa zwei bis drei Monate sowie für die Durchführung der Ausschreibung vier bis sechs Monate eingeplant werden sollten.

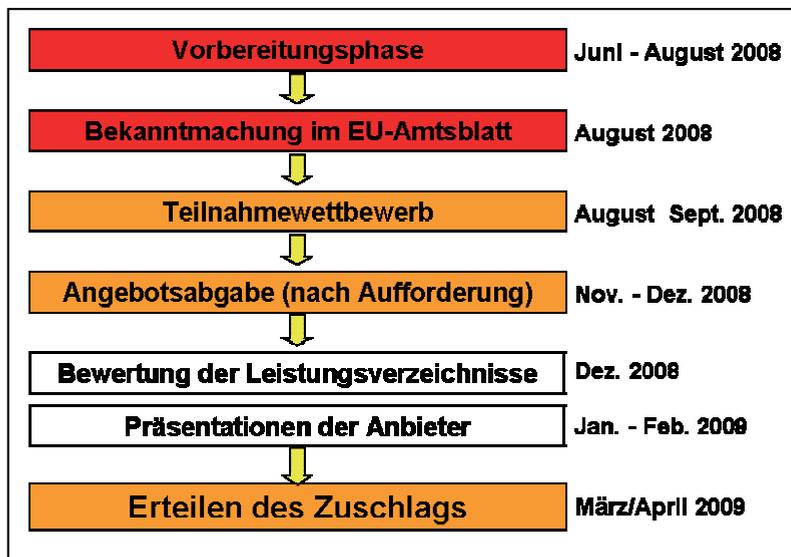


Abb. 2. Zeitplan der europaweiten Beschaffung von Software im Rahmen eines nicht offenen Verfahrens

2.3 Verdingungsunterlagen

Nachdem die Kommune den Bedarf für die doppelte Finanzsoftware ermittelt und einen detaillierten Zeitplan für das weitere Vorgehen erstellt hat, werden im Zuge der Vorbereitung der Ausschreibung für die Finanzsoftware die Ausschreibungsunterlagen (Verdingungsunterlagen) erarbeitet. Die Verdingungsunterlagen sind Grundlage für die spätere Ausschreibung und dürfen nach Beginn der Ausschreibung nicht mehr geändert werden.

Wesentliche Bestandteile der Verdingungsunterlagen sind:

- Leistungsverzeichnis
- Preisblatt
- Bewertungsmatrix
- Vergabebestimmungen

■ Leistungsverzeichnis

Zentraler Bestandteil der Verdingungsunterlagen ist das Leistungsverzeichnis, in dem die Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der doppelten Finanzsoftware definiert werden. Für die Leistungsbeschreibung werden die zuvor im Rahmen der Bedarfsanalyse zunächst grob erarbeiteten Anforderungen für jeden Teilbereich weiter spezifiziert und ausgearbeitet. In einem Leistungsverzeichnis für eine doppelte Finanzsoftware werden insbesondere folgende Anforderungen abgefragt:

Grundlage für Bieter und Funktionsfähigkeit der Software

- Qualität und Umsetzung der vorgeschriebenen Drei-Komponenten-Rechnung
- Aufbau und Funktionalität der Anlagenbuchhaltung
- Integration einer Kosten- und Leistungsrechnung mit den erforderlichen Funktionen der Planung und des Controlling
- Funktionalität, Integration und Flexibilität von Controlling und Berichtswesen in Bezug auf externes und internes Rechnungswesen
- Systemtechnische Anforderungen
- Projektmanagement und Implementierungsstrategie

Außerdem sollten im Leistungsverzeichnis die Anforderungen der Kommune an ein Migrationskonzept festgelegt werden. Damit wird gewährleistet, dass die Daten der bestehenden kameralen Software in die neue doppische Software ohne Einschränkungen übernommen werden können.

Allgemeine Anforderungen	15%
Systemtechnische Anforderungen	25%
Funktionale Anforderungen	60%
Sachbuch	
Haushaltsplanung	
Jahresabschluss	
Kasse	
Steuern und Abgaben	
Anlagenbuchhaltung	
Kosten- und Leistungsrechnung	
Controlling	
Auftragswesen	

Abb. 3. Beispiel eines Leistungsverzeichnisses (mit Gewichtung einzelner Teilbereiche)

Das Leistungsverzeichnis wird später von den Bietern ausgefüllt und ist die Grundlage für die Bewertung der angebotenen Leistungen. Dabei muss der Bieter genau angeben, welche der Anforderungen die von ihm angebotene Software erfüllt und welche nicht. Beispiele für Anforderungen im Bereich Anlagenbuchführung zeigt folgende Tabelle (Auszug):

Anforderung	Antwort	Punkte
...		
Kann die Nutzungsdauer für eine Anlage nach der ersten Abschreibung geändert werden?		
Erfolgt eine maschinelle Auflösung der Sonderposten?		
Gibt es einen Workflow bei Verschrottung, Veräußerung über/unter Restbuchwert?		
...		

■ Prüfung der Eignung der Bieter

Zu Beginn der Bewertung der Angebote bzw. der Teilnahmeanträge wird geprüft, ob die Bieter grundsätzlich geeignet sind, eine doppelte Finanzsoftware zu liefern und die für die Software benötigten Dienstleistungen zu erbringen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass der Bieter über das spezifische Know-how für die kommunale Doppik verfügt, da sich diese deutlich von der privatwirtschaftlichen doppelten Buchführung unterscheidet. Darüber hinaus muss der Bieter auch über die notwendigen Kapazitäten verfügen, um die jeweilige Kommune angemessen betreuen zu können.

Bieter sollten Erfahrungen in der öffentlichen Verwaltung haben

■ Bewertung der Angebote

Nach dem Ende der Angebotsfrist bewertet die Kommune die fristgemäß eingegangenen Angebote von Bietern, die als grundsätzlich geeignet angesehen werden. Zu beachten ist dabei, dass nach der Angebotsabgabe in der Regel mit dem Bieter nicht mehr über die angebotene Leistung und den angebotenen Preis verhandelt werden darf. Zulässig ist dies lediglich im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens bzw. einer freihändigen Vergabe.

Bewertungs- und Ausschlusskriterien

Für die Bewertung der Leistungsfähigkeit der einzelnen Softwarelösungen wird geprüft, inwieweit die ausgefüllten Leistungsverzeichnisse der Bieter die zuvor definierten Anforderungen der Kommune an die zu beschaffende Software erfüllen. Unterschieden wird dabei zwischen Bewertungs- und Ausschlusskriterien. In der Regel werden ausgewählte zentrale Anforderungen an die Software (z. B. die Abbildung der Drei-Komponenten-Rechnung in der Software) als Ausschlusskriterien festgelegt. Wenn ein Anbieter diese Kriterien nicht erfüllt, wird er von der Vergabe ausgeschlossen. Dagegen sind die Bewertungskriterien die Grundlage, um die Leistungsfähigkeit der angebotenen Software zu bewerten. Nach dem in der Bewertungsmatrix festgelegten Verfahren wird abschließend ein Gesamtpunktwert für das Leistungsverzeichnis des jeweiligen Bieters ermittelt.

In der Praxis hat es sich bewährt, mit den aussichtsreichen Bietern zusätzlich ein- bis zweitägige Softwaretests durchzuführen, um die Leistungsfähigkeit der Software besser beurteilen zu können. Im Rahmen der Präsentationen lösen die Bieter Problemstellungen aus der Praxis der jeweiligen Kommune in der Finanzsoftware, so dass das Projektteam der Kommune die Arbeitsweise der Software nachvollziehen kann. Dabei erhält das Projektteam einen Einblick in die Struktur und Funktion der Datenmasken sowie in die Ergonomie der

Software. Zudem ist es möglich, zu prüfen, ob die im Leistungsverzeichnis gemachten Angaben der Bieter zutreffend sind.

■ **Erteilung des Zuschlags**

Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots

Abschließend wird mit Hilfe der Bewertungsmatrix und der Präsentation der Bieter eine Gesamtpunktzahl für die Leistung des Bieters ermittelt, die in das Verhältnis zum Preis gesetzt wird. Den Zuschlag erhält der Bieter mit dem besten Preis-/Leistungsverhältnis, so dass das wirtschaftlichste Angebot berücksichtigt wird.

	Bieter 1	Bieter 2	Bieter 3
Punkte Leistungsverzeichnis und Präsentation	74	95	65
Preis	390.000 EUR	260.000 EUR	230.000 EUR
Berechnete Gesamtpunktzahl (Leistungs-Preis-Verhältnis) x 1000	0,1897	0,3653	0,2826

Abb. 4: Beispiel für die Ermittlung des Preis-/Leistungsverhältnisses

2.4 Implementierung der Software

Nachdem mit dem ausgewählten Bieter ein Vertrag geschlossen wurde, wird begonnen, die neue Finanzsoftware zu implementieren. Dafür müssen unter anderem die kameralen Daten in die neue Software übernommen werden. Darüber hinaus wird die neue Finanzsoftware an die Besonderheiten der jeweiligen Kommune angepasst.

Genügend Zeit einplanen

Für die Implementierung der Software sowie für die Planung des nächsten Haushaltsjahres ist es wichtig, ausreichend Zeit zu berücksichtigen. Um dies zu gewährleisten, sollte in der Regel mit der Implementierung der Software etwa zehn bis zwölf Monate vor dem vorgesehenen doppelten Echtbetrieb begonnen werden.

Von zentraler Bedeutung für den Erfolg und die Akzeptanz der Einführung der neuen Finanzsoftware ist, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Kommunalverwaltung frühzeitig an das neue Softwaresystem heranzuführen. Hier bieten sich insbesondere Schulungen

in der neuen Finanzsoftware an, die am sinnvollsten als Inhouse-Seminare konzipiert sind. Darüber hinaus ist es wichtig, in der Einführungsphase eine intensive Unterstützung durch IT-Fachleute vor Ort und eine qualifizierte Hotline-Betreuung sicherzustellen.

3 Fazit

Für die Einführung des neuen kommunalen Finanzwesens ist die Umsetzung des Rechnungswesens in der Software ein nicht zu unterschätzender Erfolgsfaktor für das jeweilige Projekt. Die einwandfreie Funktionsweise der doppelten Software sowie die angemessene Betreuung durch den Softwareanbieter sind wichtige Voraussetzungen für die Akzeptanz des neuen kommunalen Finanzwesens insgesamt bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Verwaltung. Darüber hinaus wird bei einer erfolgreichen Softwarebeschaffung vermieden, dass durch Probleme bei der Einführung und dem weiteren Betrieb der Software der gesamte Prozess der Umstellung auf die Doppik verzögert wird und Kapazitäten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unnötig für die Beseitigung dieser Probleme gebunden werden.

Die richtige Software ist ein hoher Erfolgsfaktor bei der Einführung des neuen Rechnungswesens

Um die Doppik erfolgreich einzuführen, sollte daher die dafür benötigte Finanzsoftware unter Beteiligung aller betroffenen Verwaltungsbereiche fachkundig sowie mit großer Sorgfalt ausgewählt und beschafft werden.

