

BESCHLUSSVORLAGE V0785/23 öffentlich	Referat	Referat II
	Amt	Amt für zentrale Finanzbuchhaltung
	Kostenstelle (UA)	0310
	Amtsleiter/in	Slavitski, Valentina
	Telefon	3 05-29 00
	Telefax	3 05-12 79
E-Mail	referat2@ingolstadt.de	
Datum	09.10.2023	

Gremium	Sitzung am	Beschlussqualität	Abstimmungs- ergebnis
Ausschuss für Verwaltung, Personal und Recht	12.10.2023	Vorberatung	
Stadtrat	17.10.2023	Entscheidung	

Beratungsgegenstand

Umsetzung der Ergebnisse der Organisationsuntersuchung für das Amt für zentrale Finanzbuchhaltung; Besetzung von 2,50 VZÄ-Poolstellen
(Referent: Herr Fleckinger)

Antrag:

1. Die Ergebnisse der umfassenden Organisationsuntersuchung für das Amt für zentrale Finanzbuchhaltung mit einem festgestellten Personalbedarf von insgesamt 9,01 VZÄ Stellen werden zur Kenntnis genommen.
2. Der Besetzung der im Sachvortrag dargestellten und begründeten 2,50 VZÄ Poolstellen wird zugestimmt. Die Stellen sind unverzüglich auszuschreiben und zu besetzen.

gez.

Franz Fleckinger
Berufsmäßiger Stadtrat

gez.

Bernd Kuch
Berufsmäßiger Stadtrat

Finanzielle Auswirkungen:

Entstehen Kosten: ja nein

wenn ja,

Einmalige Ausgaben	Mittelverfügbarkeit im laufenden Haushalt	
Jährliche Folgekosten 190.075 €	<input checked="" type="checkbox"/> im VWH bei HSt: 031000.4* Amt für zentrale Finanzbuchhaltung Personalkosten (Nov./Dez. 2023) <input type="checkbox"/> im VMH bei HSt:	Euro: 31.680
Objektbezogene Einnahmen (Art und Höhe)	<input type="checkbox"/> Deckungsvorschlag von HSt: von HSt:	Euro:
Zu erwartende Erträge (Art und Höhe)	von HSt: <input checked="" type="checkbox"/> Anmeldung zum Haushalt 2024 ff. 031000.4* Amt für zentrale Finanzbuchhaltung, Personalkosten	Euro: 190.075
<input type="checkbox"/> Die Aufhebung der Haushaltssperre/n in Höhe von Euro für die Haushaltsstelle/n (mit Bezeichnung) ist erforderlich, da die Mittel ansonsten nicht ausreichen. <input type="checkbox"/> Die zur Deckung herangezogenen Haushaltsmittel der Haushaltsstelle (mit Bezeichnung) in Höhe von Euro müssen zum Haushalt 20 wieder angemeldet werden. <input type="checkbox"/> Die zur Deckung angegebenen Mittel werden für ihren Zweck nicht mehr benötigt.		

Nachhaltigkeitseinschätzung:

Wurde eine Nachhaltigkeitseinschätzung durchgeführt: ja nein
 Wenn nein, bitte Ausnahme kurz darstellen und begründen

Personalvorlage

Kurzvortrag:

1. Ausgangssituation

Im Rahmen der Neuordnung der Buchhaltung wurde im Jahr 2017 eigens dafür ein Amt zur zentralen Erfassung von Eingangsrechnungen gegründet. Im Laufe der Jahre wurden mit Sachgebieten der Kämmerei die verschiedensten Konstellationen der Organisationsstruktur- und Prozessoptimierung evaluiert. Aufgrund umfangreicher Rechtsentwicklungen und zunehmender Komplexität sowie über die Jahre zusätzlichen Aufgaben war es Ende 2019 unumgänglich, eine Organisationsuntersuchung über die Bereiche der Kämmerei und des Amtes für zentrale Finanzbuchhaltung mit externer Begleitung zu initiieren.

Mit Start der umfassenden Organisationsuntersuchung im Januar 2022 lag die Projektleitung in der Verantwortung eines externen Beratungsunternehmens, die Projektsteuerung wurde seitens der OE-PE wahrgenommen. Die Untersuchung sollte sich mit der Strukturierung der Buchhaltung sowie der Digitalisierung der Finanzprozesse beschäftigen und mit ausgearbeiteten Konzepten sowie einer unmittelbar umsetzbaren Maßnahmenplanung inkl. entsprechender Personalbemessung enden. Die Ergebnisse münden nun in dieser Beschlussvorlage auf den folgenden Seiten dargestellt.

2. Ergebnisse der Untersuchung

Im Amt für zentrale Finanzbuchhaltung wurde ein zusätzlicher Personalbedarf von 9,01 VZÄ ermittelt, welcher sich wie folgt aufteilt:

	gesamt	pflichtig	betriebsnotwendig	gesetzliche Änderung
Dauerhafter Bedarf	1,50 VZÄ	1,0 VZÄ	0,50 VZÄ	
Befristeter Bedarf	7,51 VZÄ	7,51 VZÄ		
Summe	9,01 VZÄ			

2.1 Einteilung der Personalbedarfe

Einteilung	Bedarf
Poolstellen	2,50 VZÄ
Zuweisung 2 Jahre	1,0 VZÄ
Umsetzung zu einem späteren Zeitpunkt	5,01 VZÄ
Bedarfsdeckung durch Stundenerhöhung	0,22 VZÄ
Summe	8,73 VZA*

*Die Summe weicht von der oben genannten Gesamtsumme um 0,28 VZÄ ab. Grund hierfür ist, dass die Bedarfsdeckung durch Stundenerhöhung beim Geschäftszimmer aktuell nur bis 28 Std. (entspricht 0,22 VZÄ) möglich ist.

2.2 Poolstellen

Funktion	Bedarf	Dauer	Antrag	Einwertung
Rechnungseingang	3,51 VZÄ	5 Jahre	1,00 VZÄ	EG 9b/A 9
Anlagenbuchhaltung	1,00 VZÄ	dauerhaft	0,50 VZÄ	EG 9a/A 9
Ausgangsrechnungen	3,00 VZÄ	2 Jahre	1,00 VZÄ	EG 9b/A 9
Summe	7,51 VZÄ		2,50 VZÄ	

Bei der Einteilung der Personalbedarfe wurde auch mit Blick auf die Haushaltssituation sehr kritisch geprüft, ob Aufgaben reduziert, weggelassen oder auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden können. So konnte der erforderliche Stellenaufbau von 9,01 VZÄ auf 2,50 VZÄ reduziert werden, indem für Aufgaben, bei denen der finale Aufgabenumfang unklar ist, zunächst mit Zuweisungen gearbeitet wird. 5,01 VZÄ zusätzlich benötigte Stellen werden später beantragt, da zum jetzigen Zeitpunkt im Bereich der Ausgangsrechnungen und im Rechnungseingang die Grundlagen eben durch die beantragten künftigen Poolstelleninhaber erst erarbeitet und konzeptionelle Entscheidungen vorbereitet werden müssen bzw. zu treffen sind. 0,22 VZÄ konnten durch Stundenerhöhungen (z. B. Aufstockung Geschäftszimmer) abgedeckt werden.

Die Abweichung der beantragten Pool- bzw. Planstellen vom rechnerisch festgestellten Bedarf ist darauf zurückzuführen, dass nur 0,50- oder 1,00 VZÄ-Stellen geschaffen werden können. Die konkrete Besetzung der Stellen richtet sich selbstredend nach den in der OU ermittelten und festgestellten Bedarfen.

Die Gesamteinzelaufstellung der Untersuchungsergebnisse ist in Anlage 1 beigefügt.

3. Poolstellen

3.1 Rechnungseingang (1,0 VZÄ)

Im Rahmen der Organisationsuntersuchung wurde für die Einführung des zentralen Rechnungseingangs ein Personalmehrbedarf von 3,51 VZÄ für 5 Jahre befristet ermittelt. Hierbei wurden auch die Prozesse und Schnittstellen betrachtet und optimiert.

Der Bayerische Kommunale Prüfungsverband (BKPV) hat im letzten Bericht die Arbeitsweise hinsichtlich des Standes der Digitalisierung bei den Buchhaltungsprozessen in der Stadtverwaltung moniert. Hierbei wurde eine möglichst zeitnahe Umstellung auf den digitalen Rechnungsworkflow gefordert. Im Kontext dieser BKPV-Mitteilungen ist das örtliche Rechnungsprüfungsamt ebenfalls in diese Themenstellung eingebunden und fordert eine zügige Umsetzung des elektronischen Rechnungseingangsworkflows. Mit Blick auf die Anzahl der von der Stadt zu verarbeitenden Rechnungen erscheint es wirtschaftlich und zweckmäßig, die geplante Umstellung auf digitale Rechnungsbearbeitung konsequent auf maschinell verarbeitbare elektronische Rechnungen auszurichten. Dieser Umstellungsprozess bedarf neben der Schaffung der technischen Voraussetzungen auch der erforderlichen personellen Ausstattung.

Die hierzu notwendigen Personalressourcen waren vorher nicht bekannt und stehen mit dem Ergebnis der Organisationsuntersuchung jetzt erst fest.

Aufgrund der Haushaltskonsolidierung wird vorgeschlagen, vorerst eine Stelle mit 1,0 VZÄ über eine Poolstelle zu besetzen, um Grundlagen und die konzeptionelle Ausarbeitung durchzuführen.

Die restlichen festgestellten Bedarfe von 2,51 VZÄ werden für die spätere Umsetzung vorgesehen. Vorrangig sind die Empfehlungen der externen Berater zum Thema zentraler Rechnungseingang umzusetzen. Der Aufgabenschwerpunkt der zu besetzenden Poolstelle ist insbesondere eine Konzeptionierung unter Berücksichtigung von und Abstimmung mit diversen anstehenden Digitalisierungsprojekten der Stadt. Die Ergebnisse sollen in einen Soll-Prozess überführt werden, welcher Auswirkungen auf die Sachbearbeitenden im Rechnungseingang haben wird.

Die Rechnungsbearbeitung befindet sich bei der Stadt Ingolstadt in einer Umbruchsituation. So besteht gesetzlich die Notwendigkeit, dass sog. „echte“ elektronische Rechnungen in einem strukturierten Format (im Rahmen der Beauftragung von Leistungen bei europaweiten Ausschreibungen) empfangen und verarbeitet werden müssen. Diese reine digitale Rechnungsbearbeitung bedingt die Notwendigkeit eines digitalen Rechnungs(eingangs)workflows. Um hierbei alle Synergien auszunutzen, ist es dann sinnvoll, die gesamte Rechnungseingangsbearbeitung auf eine digitale Bearbeitung umzustellen. Bei der Stadt Ingolstadt geht derzeit nur eine nicht nennenswerte Anzahl an echten, strukturierten eRechnungen ein. Dennoch hat sich die Verwaltung bereits auf den Weg zur Umstellung auf eine gesamthafte digitale Rechnungseingangsbearbeitung begeben.

Das derzeitige stark manuell und papiergebundene Verfahren stellt einen erhöhten zeitlichen Bearbeitungsaufwand dar und eine Verlängerung der Durchlaufzeiten vom Eingang der Rechnung bis zur Zahlungsfreigabe in der Stadtkasse. Dies führt nicht zuletzt auch zu Problemen bei der Einhaltung der Zahlungsziele und der Skontofristen. Die teils mehrfachen Medienbrüche bei der Rechnungsbearbeitung erzeugen einen unnötigen Mehraufwand durch manuelle Datenerfassungen und stellen zudem eine zusätzliche Fehlerquelle dar, die wiederum zusätzliche Prüfschritte erfordert.

Bei Nichtbesetzung der Poolstelle kann der Umsetzungsprozess auf die elektronische Rechnungsbearbeitung nicht in Gang gesetzt werden. Dies hätte zur Folge, dass die Stadt Ingolstadt ihrer Zahlungsverpflichtung gegenüber den Lieferanten und dienstleistenden Unternehmen nicht immer fristgerecht nachkommen kann.

Auch wenn die ganzheitliche Implementierung des digitalen Rechnungsworkflows zunächst für einen befristeten Zeitraum einen Personalmehrbedarf erfordert, wird es nach Abschluss der Einführung zu deutlichen personellen Einsparungen kommen - in der Finanzbuchhaltung sowie in der Stadtkasse. Insbesondere die aufwändige Archivierung und Recherchen in der Stadtkasse würden entfallen.

3.2 Anlagenbuchhaltung (0,5 VZÄ)

Für die Anlagenbuchhaltung des beweglichen und unbeweglichen Anlagevermögens (ohne Arbeitszeitanteile für eine Kosten- und Leistungsrechnung nach § 11a KommHV-Kameralistik (KommHV-K) hat sich im Rahmen der Organisationsuntersuchung ein Personalbedarf von 2,50 VZÄ ergeben. Nach Erhebungen in der Aufgaben-Stellen-Matrix werden im Amt für zentrale Finanzbuchhaltung derzeit 1,50 VZÄ hierfür aufgewendet. Dies ergibt eine angezeigte Erhöhung um 1,0 VZÄ. Dieser Bedarf bestätigte sich, nachdem die SOLL-Prozesse unter Berücksichtigung gesetzlicher Vorgaben erstellt und Schnittstellen optimiert wurden.

Der Personalbedarf konnte ohne das Ergebnis der Organisationsuntersuchung vorher nicht beziffert werden. Erst nach einer umfassenden IST-Analyse und der Feststellung des Defizits zum gesetzlichen Soll im Rahmen der Organisationsuntersuchung konnte der Aufwand ermittelt werden. Der benötigte Personalbedarf steht mit dem Abschluss der Organisationsuntersuchung jetzt erst fest.

Aufgrund der aktuellen Haushaltslage wird auch in diesem Bereich vorrangig eine Besetzung aus dem Stellenpool zur Erledigung der dringenden Aufgaben von 0,5 VZÄ beantragt. Die Beantragung der restlichen 0,5 VZÄ erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt.

Um der gesetzlichen Verpflichtung (Art. 120 I GO, §§ 75, 76 KommHV-K) der Kommunen, Bestandsverzeichnisse über Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und bewegliche Sachen zu führen, möglichst zügig nachzukommen, ist es kurzfristig notwendig, eine 0,5 VZÄ-Poolstelle unverzüglich zu besetzen, um die Grundlagen inklusive eines Konzepts zur Abarbeitung der rückständigen Pflichterfassungen schnellstmöglich auf den Weg zu bringen.

Gemäß § 87 KommHV-K sind das Anlagevermögen der Stadt die Teile des Vermögens, die dauernd der Aufgabenerfüllung dienen, insbesondere:

- Grundstücke (und auch Gebäude)
- bewegliche Sachen (mit Ausnahme von geringwertigen Wirtschaftsgütern)
- dingliche Rechte etc.

Die Verpflichtung der Kommunen, Bestandsverzeichnisse über Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und bewegliche Sachen zu führen, ergibt sich wie oben gesagt aus dem Gesetz (Art. 120 I GO, §§ 75, 76 KommHV-K). Dieses Erfordernis ist daher unabdingbar und auch von der Stadtverwaltung Ingolstadt zu erfüllen. Erweitert werden diese Bestandsverzeichnisse um Anlagenachweisen in kostenrechnenden Einrichtungen und Betrieben gewerblicher Art. Die Stadt Ingolstadt kommt dieser Verpflichtung aufgrund des Personalmangels aktuell nicht vollumfänglich nach.

Aktuell bestehen bei der Stadtverwaltung 22 kostenrechnende Einrichtungen, wobei drei Bereiche eine Kalkulation der Gebühren nach KAG durchführen müssen. Ferner sind entsprechend sonstigen Regelungen bei weiteren Bereichen Nachweise über das Anlagevermögen zu führen. Dies betrifft die Regiebetriebe (Art. 88 Abs. 6 Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern - GO -) und die Eigenbetriebe (Art. 88 Abs. 1 bis 5 GO). Bei den Betrieben gewerblicher Art (§ 4 Abs.1 Körperschaftssteuergesetz) sollten aus Gründen der Identität von haushaltsrechtlicher und steuerrechtlicher Behandlung ebenfalls Anlagenachweise geführt werden.

Die Stadt Ingolstadt als Körperschaft weist derzeit rund 40 Betriebe gewerblicher Art aus. Bereits aus steuerlicher Sicht ist hier die Aufnahme und Bewertung des Anlagevermögens angezeigt. Insgesamt sind 12 Betriebe gewerblicher Art auch in der Liste der zur Kostenrechnungspflichtigen Einrichtungen enthalten. Eine aktuelle Übersicht zum jeweiligen Stand der erfassten und bewerteten Bereiche in der Vermögensbuchhaltung (Anlagenbuchhaltung) wird beim Amt für zentrale Finanzbuchhaltung geführt und der Beschlussvorlage beigelegt (vgl. Anlage 2, Stand 06.02.2023). Das Defizit zwischen gesetzlicher Notwendigkeit und aktuellem Sachstand ist dort aufgeführt.

Sollte der ermittelte Personalbedarf nicht wie beantragt umgesetzt werden, ist auch künftig eine vollständige wertmäßige Ermittlung der Anlagegüter, die zur periodengerechten Verteilung des Werteverzehrs des Anlageguts dient, nicht möglich. Durch das Unterbleiben von Abschreibungen entsprechend der Nutzungsdauern der Anlagevermögensgegenstände können keine richtigen verbleibenden Werte des Anlageguts dargestellt werden. Diese dienen aber insbesondere auch der korrekten Gebührenhöhenkalkulation (z. B. nach KAG) bzw. bei der steuerlichen Betrachtung.

Zusammenfassend bestehen Risiken, dass die gesetzlich geforderten Verzeichnisse nicht vollständig geführt werden. Die steuerliche Betrachtung würde auf Basis unvollständig geführter Verzeichnisse erfolgen und wäre somit nicht korrekt. Die Ermittlung korrekter Gebührenhöhen (z. B. nach KAG) wäre daher nicht in jedem Fall möglich. Somit bestehen die Risiken unrichtiger steuerlicher Erklärungen bzw. fehlerhafter Gebührenkalkulationen. Um das Risiko unrichtiger Steuererklärungen zu minimieren und künftig korrekte Gebührenkalkulationen zu ermöglichen, ist eine unverzügliche Besetzung der 0,5 VZÄ-Poolstelle dringend notwendig.

3.3 Ausgangsrechnungen (1,0 VZÄ)

Für die Umsetzung der Thematik "Ausgangsrechnungen" wurde vom externen Berater ein Personalmehrbedarf von 3,0 VZÄ ermittelt.

Auch in diesem Bereich wurden die bestehenden Prozesse und Problemstellungen betrachtet. Das vorgelegte Konzept des externen Beraters fokussiert sich auf die im Amt für zentrale Finanzbuchhaltung erstellten Rechnungen. Eine umfassende Gesamt-Analyse und eine Prozessbetrachtung in der gesamten Stadtverwaltung soll nun mit dem ermittelten Personalbedarf durchgeführt werden.

Der Bedarf konnte jetzt erst mit dem Abschluss der Organisationsuntersuchung festgestellt werden und wird kurzfristig benötigt, um die weiterführenden konzeptionellen Tätigkeiten mit der Schaffung der Grundlagen durchzuführen.

Aufgrund der Haushaltskonsolidierung wird auch in diesem Bereich eine schrittweise Umsetzung beantragt.

Im ersten Schritt soll eine Stelle mit 1,0 VZÄ als Poolstelle unverzüglich zur Besetzung ausgeschrieben werden. Die restlichen Stellen mit 2,0 VZÄ sollen zu einem späteren Zeitpunkt beantragt werden, sobald die Stadt Ingolstadt nach der grundsätzlichen Vorarbeit der Poolstelle eine Entscheidung zur künftigen Vorgehensweise getroffen hat.

Eine der Hauptaufgaben der zu besetzenden Stelle wird sein, eine vollumfassende Erhebung der Daten innerhalb der Stadtverwaltung für die Erstellung von Ausgangsrechnungen durchzuführen. Zudem soll die Erarbeitung der Umsetzungsvarianten unter Berücksichtigung der fachlichen Anforderungen und der technischen Möglichkeiten unter Einbindung aller zu beteiligenden Personen aus den Fachbereichen und der AKDB koordiniert werden. Das Ergebnis der konzeptionellen Arbeiten wird in einen SOLL-Prozess überführt und hat Auswirkungen auf den zu bearbeitenden Aufgabenbereich.

Zusätzlich wird in diesem Rahmen auch der vom BKPV geforderte Einsatz einer einheitlichen Softwarelösung für die Erstellung von Zahlungsaufforderungen angestrebt.

Vor dem Hintergrund der Neuregelung des § 2b UStG ist von einem erhöhten Aufkommen an umsatzsteuerpflichtigen Ausgangsrechnungen auszugehen. Die Stadt muss organisatorisch sicherstellen, dass in den Ausgangsrechnungen der Stadt aus steuerlicher Sicht erforderliche Pflichtangaben und Zuordnungen enthalten sind. Aus Gründen der Rechtssicherheit und Komplexität der steuerlichen Thematik ist der Erstellungsprozess unverzüglich zu etablieren, um einen gezielten Wissens- und Informationstransfer innerhalb der Stadtverwaltung sowie eine rechtssichere Abbildung dieser Geschäftsvorfälle im Finanzsystem sicherzustellen. Zudem ist für eine Vorsteuererstattung zwingend erforderlich, dass die Stadt Ingolstadt die Leistung, für die sie die Vorsteuer geltend machen will, für eigene, steuerpflichtige Umsätze verwendet. Des Weiteren ist eine der Voraussetzungen für einen korrekten und auch vollumfänglichen Vorsteuerabzug die Sicherstellung des ordnungsgemäßen Ausweises der Umsatzsteuer auf Ausgangsrechnungen (§ 14 UStG). Die Übermittlung der Daten erfolgt mittels Umsatzsteuervoranmeldung an das Finanzamt.

4. Resümee

Die Genehmigung der Besetzung der beantragten 2,50 Poolstellen im regulären Antrags- und Haushaltsverfahren kann nicht abgewartet werden. Um die Feststellungsvermerke diverser Prüfungsgremien zum Thema verzögerte Digitalisierung der Buchhaltungsprozesse insbesondere bei der Rechnungsbearbeitung erledigen und die Empfehlungen aus der Organisationsuntersuchung umsetzen zu können, wird um Zustimmung zur Besetzung gebeten. Eine weitere Verzögerung der Empfehlungen aus der Organisationsuntersuchung zum Thema Ausgangsrechnungen ist mit finanziellen Risiken verbunden, da nicht korrekte Beträge in der Umsatzsteuervoranmeldung an das Finanzamt übermittelt würden. Diese Risiken bestehen ebenso im Bereich der Anlagenbuchhaltung aufgrund der nicht vollständig geführten Verzeichnisse und den daraus resultierenden Gebührenkalkulationen. Die Nichtbesetzung der Poolstelle im Bereich der Rechnungseingangsbearbeitung hätte zur Folge, dass die gesetzten Zahlungsziele und Skontofristen nicht eingehalten werden können.

Die Aufgaben der 2,50 VZÄ-Poolstellen sind als pflichtig in die Kategorie I einzuordnen.

Um den laufenden Betrieb im Amt für zentrale Finanzbuchhaltung aufrecht zu erhalten sowie finanzielle Risiken zu vermeiden bzw. zu minimieren ist es dringend erforderlich, die 2,50 VZÄ-Poolstellen zu besetzen.

Die jeweiligen Einwertungen erfolgen vorbehaltlich der endgültigen Prüfung der Wertigkeit durch die Organisations- und Personalentwicklung.

Die Kriterien für Poolstellennutzung sind erfüllt, da die Personalbedarfe im Rahmen einer Organisationsuntersuchung erst vor Kurzem finalisiert und plausibilisiert wurden und somit der Personalbedarf erst jetzt endgültig feststeht. Eine frühere Einbringung der Personalbedarfe war nicht möglich. In der vorstehenden Vorlage wird nicht der vollumfängliche Personalbedarf zur Besetzung beantragt, der Antrag zur Besetzung der Poolstellen bezieht sich lediglich auf die aktuell dringendst notwendigen Personalbedarfe.

Die Vorlage wurde mit der Organisations- und Personalentwicklung abgestimmt.