

<u>öffentlich</u>	
Verantwortlich: Büro des Bürgermeisters	BESCHLUSSVORLAGE

Geschäftszeichen 0-13 / sxk	Datum 01.03.2022	BV/2022/021
--------------------------------	---------------------	--------------------

Beratungsfolge	Zuständigkeit	Termine
Haupt- und Finanzausschuss	Vorberatung	21.03.2022
Rat der Stadt Wedel	Entscheidung	31.03.2022

Überörtliche Prüfung 2019 der Stadt Wedel durch den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein mit Stellungnahme der Stadt Wedel

Beschlussvorschlag:

Die Rat beschließt die Stellungnahme der Stadt Wedel zum Bericht der überörtlichen Prüfung 2019 der Stadt Wedel durch den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH).

Ziele

1. Strategischer Beitrag des Beschlusses (Bezug auf Produkt / Handlungsfeld / Oberziele)

Handlungsfeld 6

Die Stadtverwaltung betreibt eine aktive Informationspolitik und transparente Entscheidungsfindung.

2. Maßnahmen und Kennzahlen für die Zielerreichung des Beschlusses

Hierzu gibt es keine Maßnahmen und Kennzahlen.

Darstellung des Sachverhaltes

Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein hat im Oktober 2021 den Bericht über die überörtliche Prüfung 2019 der Jahresrechnungen / Jahresabschlüsse 2013 bis einschließlich 2018 vorgelegt.

Die Stadt Wedel hat sich intensiv mit dem Bericht befasst und sieht darin zahlreiche nachvollziehbare Handlungsempfehlungen. Einige Hinweise erscheinen der Stadt Wedel dabei allerdings aus jeweils unterschiedlichen Gründen als nicht zweckmäßig. Die in der Anlage 2 befindliche Stellungnahme will im Folgenden die Haltung der Stadt Wedel zu den jeweiligen Anmerkungen und Empfehlungen detailliert darstellen.

Begründung der Verwaltungsempfehlung

Darstellung von Alternativen und deren Konsequenzen mit finanziellen Auswirkungen

Es gibt keine Alternativen.

Finanzielle Auswirkungen

Der Beschluss hat finanzielle Auswirkungen:

☐ ja ☒ nein

Mittel sind im Haushalt bereits veranschlagt

☐ ja ☐ teilweise ☒ nein

Es liegt eine Ausweitung oder Neuaufnahme von freiwilligen Leistungen vor:

☐ ja ☒ nein

Die Maßnahme / Aufgabe ist

- ☐ vollständig gegenfinanziert (durch Dritte)
☐ teilweise gegenfinanziert (durch Dritte)
☐ nicht gegenfinanziert, städt. Mittel erforderlich

Aufgrund des Ratsbeschlusses vom 21.02.2019 zum Handlungsfeld 8 (Finanzielle Handlungsfähigkeit) sind folgende Kompensationen für die Leistungserweiterung vorgesehen:

(entfällt, da keine Leistungserweiterung)

Ergebnisplan						
Erträge / Aufwendungen	2022 alt	2022 neu	2023	2024	2025	2026 ff.
			in EURO			
*Anzugeben bei Erträge, ob Zuschüsse / Zuweisungen, Transfererträge, Kostenerstattungen/Leistungsentgelte oder sonstige Erträge Anzugeben bei Aufwendungen, ob Personalkosten, Sozialtransferaufwand, Sachaufwand, Zuschüsse, Zuweisungen oder sonstige Aufwendungen						
Erträge*						
Aufwendungen*						
Saldo (E-A)						

Investition	2022 alt	2022 neu	2023	2024	2025	2026 ff.
	in EURO					

Investive Einzahlungen						
Investive Auszahlungen						
Saldo (E-A)						

Anlage/n

- 1 Bericht der überörtlichen Prüfung 2019 der Stadt Wedel durch den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
- 2 Anlage 2_ Stellungnahme der Stadt Wedel zum LRH-Bericht 2019



Prüfungsmitteilung

Ergebnis der überörtlichen Prüfung 2019 der Stadt Wedel

**Die Prüfungsmitteilung enthält schützenswerte
personen- und/oder geschäftsbezogene Daten.**

Inhaltsverzeichnis

Teil I	Vorbemerkungen	9
1.	Allgemeine Angaben	9
1.1	Einwohnerzahl	9
1.2	Stadtvertretung und Stadtverwaltung	9
1.3	Fläche des Stadtgebiets: 33,81 km ²	9
2.	Allgemeine Angaben der vergleichend geprüften Städte	9
3.	Prüfungsaufgabe	10
Teil II	Zusammenfassung	12
Teil III	Einzelfeststellungen	18
1.	Finanzlage	18
1.1	Allgemeines	18
1.2	Ziel: Haushaltsausgleich	18
1.2.1	Entwicklung der Jahresergebnisse	19
1.2.2	Entwicklung des Eigenkapitals	20
1.3	Entwicklung der wichtigsten Erträge und der Aufwendungen	21
1.3.1	Entwicklung der wichtigsten Erträge	22
1.3.2	Entwicklung der Aufwendungen	27
1.4	Liquidität	29
1.4.1	Bereinigte Auszahlungen	29
1.4.2	Innenfinanzierungskraft	31
1.5	Schulden	33
1.5.1	Entwicklung der Schulden	33
1.6	Kommunales Anlagevermögen	37
1.6.1	Bilanzieller Werterhalt	37
1.7	Gewinnabführungen und Verlustausgleiche bei den Beteiligungen	40
1.8	Interne Leistungsbeziehungen und Kosten- und Leistungsrechnung	41
1.9	Fazit	43
2.	Forderungsmanagement	45
2.1	Finanzieren kommunaler Aufgaben	45
2.1.1	Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Forderungen	46
2.1.2	Geplante Einnahmen versus realisierte Einnahmen	46
2.1.3	Effektives Forderungsmanagement ist unerlässlich	47
2.2	Forderungsmanagement in den geprüften Kommunen	47
2.2.1	Offene Forderungen von 2014 bis 2018	48
2.2.2	Vergleich offener Forderungen mit liquiden Mitteln	49
2.2.3	Offene Forderungen pro Einwohner	51
2.3	Organisationsprozesse in der Finanzbuchhaltung	51
2.3.1	* Personalausstattung der Finanzbuchhaltung	52
2.3.2	Schnittstellen	54
2.3.3	Ungeklärte Zahlungseingänge Wedel	55
2.3.4	Digitales Verbuchen von Zahlungseingängen auf Kontoauszügen	56

2.4	Was sind Forderungsveränderungen?	57
2.4.1	Wo werden in Wedel Forderungsveränderungen durchgeführt?	58
2.4.2	Wie geht Wedel mit Forderungsveränderungen um?	59
2.4.3	Regelungen zu Befugnissen	59
2.4.4	Niederschlagungen durch die Volkshochschule Wedel	61
2.4.5	Niederschlagungen durch den FD Ordnung und Einwohnerservice	62
2.5	* Mahnwesen	64
2.5.1	Wer mahnt die offenen Beträge an und wie häufig wird gemahnt?	64
2.5.2	Mahnverfahren der Vergleichskommunen 2018	66
2.6	Vollstreckung	68
2.6.1	Organisation der Vollstreckung	68
2.6.2	Erfolgsquoten der Vollstreckung	69
2.6.3	Umgang mit Kleinbeträgen	73
2.7	Wertberichtigungen aus Forderungsveränderungen	75
2.7.1	* Gesamtforderungen inkl. Wertberichtigungen	75
2.7.2	Einzelwert-/Pauschalwertberichtigung	76
2.8	Fazit	78
3.	Organisation	79
3.1	Allgemeines	79
3.2	Aufbauorganisation	80
3.2.1	Verwaltungsgliederungsplan	80
3.2.2	Geschäftsverteilung	81
3.2.3	Arbeitsplatz- und Stellenbeschreibungen	82
3.3	Ablauforganisation	82
3.3.1	Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen	83
3.4	Personaleinsatz und Verwaltungsaufwand für Organisationsaufgaben	84
3.4.1	Aufwand der Organisationseinheit im Vergleich	85
3.4.2	Aufgaben der Organisationseinheit im Vergleich	85
3.5	Ziele als wesentliche Handlungsgrundlage	87
3.5.1	Leitbild und strategische Ziele	87
3.5.2	Haushalt steuerungsorientiert ausgerichtet?	89
3.5.3	Sind zu viele städtische Produkte nicht steuerungsrelevant?	91
3.5.4	Wie informativ sind Ziele und Kennzahlen der 35 steuerungsrelevanten Produkte im Haushalt 2020?	95
3.5.5	Ist der Haushalt in der jetzigen Form steuerbar?	96
3.6	Berichtswesen	98
3.7	Sachgerechter und wirtschaftlicher Einsatz von Personal- und Sachmitteln in ausgewählten Bereichen - Einzelfeststellungen	100
3.7.1	Krankenstand	100
3.7.2	Betriebliches Eingliederungsmanagement (BEM)	103
3.7.3	Mehrarbeitsstunden	105
3.7.4	Unrealistisch hohe Investitionsmittel	106
3.7.5	Organisation des Sitzungsdiensts	108
3.8	Fazit	110
4.	Personal	112
4.1	Einführung	112

4.2	Stellenplan	112
4.3	Personalaufwendungen und Planstellen	113
4.3.1	Gesamtausgaben und Personalkostenanteile	113
4.3.2	Entwicklung der Planstellen bei den geprüften Städten	114
4.3.3	Die Entwicklung der Planstellen in der Kernverwaltung im Vergleich	115
4.3.4	Personalaufwendungen in der Kernverwaltung	116
4.4	Betrachtung von Einzelaspekten	118
4.4.1	Aufwand für die jährliche Abrechnung des Personals	118
4.4.2	* Der Personalbericht als Steuerungsinstrument	119
4.4.3	Beurteilungsangelegenheiten	121
4.4.4	* Leistungsorientierte Bezahlung - lohnt sich Leistung?	122
4.4.5	Frauenförderplan	125
4.5	Fazit	126
5.	Kostenrechnende Einrichtungen	127
5.1	Allgemeine Einführung zu kostenrechnenden Einrichtungen	127
5.1.1	* Einrichtungen in der Stadtverwaltung Wedel	128
5.2	Betriebsabrechnungen bei der Stadt Wedel	129
5.3	Der Kalkulationszeitraum für Gebühren	129
5.4	* Zentrale Kostenrechnung vs. dezentrale Kostenrechnung	130
5.5	Kalkulatorische Zinsen	131
5.6	* Vorschlag für ein einheitliches und intern verbindliches Vorgehen	132
5.7	Einzelne Kostenrechnungen	133
5.7.1	Volkshochschule	134
5.7.2	* Wohnmobilstellplatz	138
5.7.3	Straßenreinigung	140
5.7.4	Bauhof	146
5.7.5	Stadtbücherei	147
5.7.6	* Märkte	152
5.7.7	Museum	154
5.7.8	Parkdeck am Bahnhof	156
5.8	Fazit zu den kostenrechnenden Einrichtungen	157
6.	§ 2 b UStG - Wie gut sind die Kommunen vorbereitet?	159
6.1	Vorbemerkungen	159
6.2	Was kommt nach neuem Recht auf die Kommunen zu?	160
6.3	Welche Schritte unternahm Wedel?	162
6.3.1	Einnahmescreening	163
6.3.2	Weitere fachliche Erfordernisse	164
6.3.3	Organisatorische Rahmenbedingungen	166
6.4	Personaleinsatz und externe Beratungsleistungen im Vergleich	169
6.5	Verfahrensstand im Vergleich	170
6.6	Warum ein Tax Compliance Management-System (TCMS)?	171
6.7	Fazit	173
Teil IV	Schlussbesprechungen und abschließende Bemerkungen	174
Teil V	Anlagen	175
1.	Anlage Personal	175

1.1	Fakten	175
1.2	Übersicht der Dienstvereinbarungen zur Leistungsorientierten Bezahlung LOB	178
2.	Anlage Kostenrechnende Einrichtungen	179

Abkürzungsverzeichnis

A	Haushaltsabschnitt
Abs.	Absatz
Abwassersatzung	Abwassersatzung der jeweiligen Stadt
ADGA	Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung
AG	Ausführungsgesetz
AHB	Ahrensburg
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt für Schleswig-Holstein
AO	Abgabenordnung
ARGE	Arbeitsgemeinschaft nach § 44 SGB II
ÄS	Änderungssatzung
Az.	Aktenzeichen
BAT	Bundes-Angestelltentarif
BEM	Betriebliches Eingliederungsmanagement
BewachVO	Bewachungsverordnung
BGBI. I	Bundesgesetzblatt Teil I
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BSCH	Bad Schwartau
BU	Bauunterhaltung
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich-Demokratische Union
DA	Dienstanweisung
DV	Dienstvereinbarung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Entgeltgruppe
EKSt	Einkommenssteuer
Epl.	Einzelplan
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
evtl.	eventuell
Ew.	Einwohner
€	EURO - Europäische Währungseinheit
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FB	Fachbereich
FD	Fachdienst
FDP	Freie Demokratische Partei
GastG	Gaststättengesetz
GB	Gleichstellungsbeauftragte
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
GewSt	Gewerbsteuer
ggf.	gegebenenfalls

GkZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GStG	Gleichstellungsgesetz
GM	Gebäudemanagement
GO	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein
GVP	Geschäftsverteilungsplan
GewO	Gewerbeordnung
ha	Hektar
HandwO	Handwerksordnung
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HundeG	Hundegesetz
HundeStS	Hundesteuersatzung der jeweiligen Stadt
i. H. v.	in Höhe von
IM	Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein - Innenministerium
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnik
i. V. m.	in Verbindung mit
JuSchG	Jugendschutzgesetz
KAG	Kommunalabgabengesetz
KAKI	Kaltenkirchen
KdU	Kosten der Unterkunft und Heizung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle, Köln
KiTa	Kindertageseinrichtungen
KiTaG	Kindertagesstättengesetz
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
km ²	Quadratkilometer
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
KrO	Kreisordnung
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
KT	Krankentage
LBO	Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein
lfd.	laufende
LRH	Landesrechnungshof
LRH-G	Gesetz über den Landesrechnungshof
LT-Drucksache	Landtagsdrucksache
LV	Landesverfassung Schleswig-Holstein
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
MA	Mitarbeiter
MBG Schl.-H.	Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein
MeldeG	Bundesmeldegesetz, Landesmeldegesetz

MILIG	Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung
Mio. €	Millionen EURO
Mwst.	Mehrwertsteuer
m ²	Quadratmeter
NRauchSchG	Gesetz zum Schutz vor Gefahren des Passivrauchens
o. ä.	oder ähnliche
OD	Bad Oldesloe
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
o. g.	oben genannte
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PAuswG	Personalausweisgesetz
PK	Personalkosten
PMS	Pavement-Management-System
Pr	Prüfung
P+R	Parken und Reisen
ProstituiertenSchG	Prostituiertenschutzgesetz
PStG	Personenstandsgesetz
rd.	rund
RE	Rechnungsergebnis
RPA	Rechnungsprüfungsamt
SchfHwG	Schornsteinfeger-Handwerksgesetz
SFTG	Sonn- und Feiertagsgesetz
SGB II	Zweites Buch Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für Arbeitssuchende
SGB XII	Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch - Sozialhilferecht
SHWoFG	Schleswig-Holsteinisches Wohnraumförderungsgesetz
SHVgVO	Schleswig-Holsteinische Vergabeverordnung
sog.	sogenannte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SpielhG	Spielhallengesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StrReinsatzung	Straßenreinigungssatzung der jeweiligen Stadt
StrWG	Straßen- und Wegegesetz
Sonst. StVO	Straßenverkehrsordnung
TierSchG	Tierschutzgesetz
Tul	Technikunterstützte Informationsverarbeitung
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
Tz.	Textziffer in diesem Bericht
UA	Unterabschnitt im Haushalt
u. a.	unter anderem

u. ä.	und ähnliche
USt	Umsatzsteuer
v. a.	vor allem
VAK	Versorgungsausgleichskasse der Kommunalverbände in Schleswig-Holstein
VergnügungsStS	Vergnügungssteuersatzung der jeweiligen Stadt
vgl.	vergleiche
VHS	Volkshochschule
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A
VOB/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil B
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen, Teil A
vs.	versus
VV	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	Vollzeitäquivalente
WBW	Wiederbeschaffungswert
WBZW	Wiederbeschaffungszeitwert
WoGG	Wohngeldgesetz
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
z. T.	zum Teil
ZweitwohnungsStS	Zweitwohnungssteuersatzung der jeweiligen Stadt
zz.	Zurzeit
1. SprengV	Erste Verordnung zum Sprengstoffgesetz

Teil I Vorbemerkungen

1. Allgemeine Angaben

1.1 Einwohnerzahl¹

Stand am: **31.03.**

2008	2009	2010	2011	2012*	2013*	2014*	2015*	2016*	2017*	2018*
32.023	32.159	32.187	32.210	31.403	31.784	32.287	32.724	33.067	33.335	33.435

*Fortschreibung auf Basis des Zensus 2011.

1.2 Stadtvertretung und Stadtverwaltung²

Stadtpräsident: Michael Schernikau (CDU)

Rat:

38 Mitglieder, davon

11 CDU

7 SPD

7 Bündnis 90/Die Grünen

4 FDP

3 Die Linke

4 Wählergemeinschaft Wedeler Soziale Initiative (WSI)

2 Fraktionslose

Bürgermeister³: Niels Schmidt (parteilos)

1.3 Fläche des Stadtgebiets⁴: 33,81 km²

2. Allgemeine Angaben der vergleichend geprüften Städte

Bezogen auf 2019 geben einige ausgewählte Eckdaten einen ersten Überblick über die parallel geprüften Kommunen:

¹ Quelle: Statistikamt Nord, Statistische Berichte „Die Bevölkerungsentwicklung in Schleswig-Holstein“, jeweils 1. Quartalsbericht des betreffenden Jahres.

² Stand zum Prüfungszeitpunkt, März 2020.

³ Siehe Fußnote 1.

⁴ Quelle: Statistikamt Nord, Gemeindeverzeichnis Schleswig-Holstein zum Gebietsstand am 01. Januar 2017, herausgegeben am 23.12.2016.

Allgemeine Angaben 2019

Basisdaten	Elmshorn	Quickborn	Wedel
Einwohner per 31.12.2019	49.983	21.331	33.708
Fläche in km ²	21,36	43,16	33,81
Gesamtbetrag der Erträge in €	119.209.400	58.251.100	82.689.100
Allgemeine Deckungsmittel in €	80.368.000	42.641.400	58.106.000
Gesamtbetrag der Aufwendungen in €	117.562.500	57.838.800	81.999.900
Jahresüberschuss in €	1.646.900	412.300	689.200
Kreditverbindlichkeiten Kernhaushalt in €	125.498.000	78.278.000	101.842.000
Hebesatz Grundsteuer B in %	390	400	425
Hebesatz Gewerbesteuer in %	390	390	380

3. Prüfungsaufgabe

Der Landesrechnungshof (LRH) überwacht nach Art. 64 Abs. 2 LV⁵ und § 2 Abs. 2 LRH-G⁶ die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften. Im Rahmen dieses Auftrags führt er überörtliche Prüfungen bei den Kreisen und Städten über 20.000 Einwohner nach § 2 Abs. 1 KPG⁷ durch. Umfang sowie Zeitpunkt der Prüfung bestimmt der LRH als Prüfungsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen selbst. Das Verfahren bestimmt sich nach den speziellen gesetzlichen Vorgaben des KPG (§§ 5 bis 7).

Nach dem Aufgabenverständnis des LRH dient die überörtliche Prüfung in erster Linie der kommunalen Selbstverwaltung. Aufgaben und Geschäftsprozesse stehen im Hinblick auf ordnungsgemäßes, wirtschaftliches und zweckmäßiges Verwaltungshandeln im Fokus der Prüfungshandlungen.

Prüfungsziel ist es, finanzielle Daten, Organisationsstrukturen, Verfahrensabläufe sowie getroffene Entscheidungen zu ausgewählten Prüfungsthemen zu ermitteln und zu analysieren. Aus diesen Erkenntnissen werden Optimierungspotenziale und Korrekturerfordernisse abgeleitet, um innerhalb des geltenden Rechts kommunale Aufgaben effizienter erfüllen zu können.

⁵ Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 02.12.2014, GVOBl. Schl.-H. S. 344, zuletzt geändert durch Art. 51 des Gesetzes vom 19.12.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 1008.

⁶ Gesetz über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH-G) vom 02.01.1991, GVOBl. Schl.-H. S. 3, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25.02.2011, GVOBl. Schl.-H. S. 71.

⁷ Gesetz über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlußprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe (Kommunalprüfungsgesetz - KPG -) in der Fassung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 129, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 23.06.2020, GVOBl. Schl.-H. S. 364.

Die Stadt Wedel ist zusammen mit den Städten Elmshorn und Quickborn geprüft worden. Dieser Prüfungsansatz wurde gewählt, um die festgelegten Prüfungsfelder nebeneinanderstellend untersuchen und hieraus im Sinne eines „*best practice*“ Handlungsempfehlungen ableiten zu können.

Vor Beginn der örtlichen Erhebungen sind im September 2019 den Städten zu den einzelnen Prüfungsthemen sogenannte Erhebungsbögen zugeleitet worden.

Die örtlichen Erhebungen fanden von November 2019 bis März 2020 statt. Bei der Stadt Wedel wurden diese in der Zeit vom 02.03.2020 bis 11.03.2020 in den Räumen der Stadtverwaltung durchgeführt. Die örtlichen Erhebungen mussten Corona-bedingt vorzeitig beendet werden. Die Auswertung der Unterlagen fand nach Abschluss der örtlichen Erhebungen sämtlicher Städte am Sitz des LRH in Kiel statt.

Die überörtliche Prüfung der Mittelstädte Elmshorn, Quickborn und Wedel wurde von Herrn Ministerialdirigenten Erhard Wollny geleitet.

An dem Prüfungsverfahren waren folgende Prüferinnen und Prüfer beteiligt:

Saskia Habelt
Britta Weigelt
Regina Blöcker
Daniel Schlichting
Marc Westphal
Bernd Treuschel.

Die Prüfung umfasste die Jahresrechnungen/Jahresabschlüsse 2013 bis einschließlich 2018.

Um die aktuellen und zukünftigen Finanzentwicklung der Städte beurteilen zu können, wurden die jeweiligen Haushaltspläne 2019 sowie die Finanzplanungen bis 2023 berücksichtigt.

Der vorgegebene Zeitrahmen erforderte es, Prüfungsschwerpunkte zu bilden; deshalb konnten nicht alle Verwaltungsbereiche geprüft werden.

Die vorangegangene Prüfung fand in 2004 statt (Aktenzeichen der Prüfungsmitteilung des LRH 42 - Pr 1407/2004).

Teil II Zusammenfassung

Wedel hat deutlichen Optimierungsbedarf.

Die **finanzielle Lage** der Stadt Wedel wurde für den Prüfungs- und Planungszeitraum 2013 bis 2023 betrachtet. Dabei wurde unmittelbar vor der Corona-Pandemie geprüft. Insoweit spiegeln die Erkenntnisse des LRH die reguläre finanzielle Entwicklung wider. Wie sich die Pandemie auf die Stadtfinanzen auswirken wird, konnte noch nicht berücksichtigt werden.

Aktuell ist die finanzielle Lage angespannt. Die dauernde Leistungsfähigkeit der Stadt Wedel ist derzeit nicht gegeben.

Obwohl Wedel vergleichsweise gut mit allgemeinen Deckungsmitteln ausgestattet ist, konnte der erforderliche Haushaltsausgleich nicht immer erreicht werden. Nach den Jahresergebnissen summierte sich für 2013, 2014 und 2018 ein Defizit von 14,3 Mio. €. Ab 2020 werden durchweg erhebliche Fehlbeträge von mehr als 4 Mio. € jährlich erwartet. Trotz des verminderten Gewerbesteuerumlagesatzes, der den Haushalt ab 2020 um 1,8 Mio. € entlastet, bleibt die Deckungslücke hoch.

Mit den erwirtschafteten Mitteln aus laufender Verwaltungstätigkeit ist die ordentliche Tilgung von Investitionskrediten nicht immer gesichert.

Wedel muss in Anbetracht der erwarteten Fehlbeträge die begonnene Haushaltskonsolidierung fortführen. Mögliche Ertragspotenziale kostenrechnender Einrichtungen von bis zu 0,5 Mio. € sollten genutzt werden.

Dies gilt erst recht angesichts weiterer Kostenzuwächse.

Tendenziell steigen die Ausgaben jährlich um 0,7 Mio. € an. Die bereinigten Auszahlungen lagen in 2016 und 2018 weit über den empfohlenen Werten des Haushaltserlasses.

Eine gealterte Straßeninfrastruktur weist bei einem Anlagenabnutzungsgrad von 62 % einen bilanziellen Reinvestitionsbedarf von über 26 Mio. € auf. Wedel muss den Anlagenabnutzungsgrad im Blick behalten. Zunehmend überalternde Vermögenswerte sollten nicht in einem Sanierungs- oder Investitionsstau münden.

Der Schuldenstand wird sich bis 2023 auf voraussichtlich 99,6 Mio. € erhöhen. Der Schuldendienst wird damit deutlich auf 187 € je Einwohner anwachsen und finanzielle Spielräume weiter einschränken. Wedel sollte sich intensiver mit den Ergebnissen der LRH-Querschnittsprüfung zum Schuldenmanagement auseinandersetzen, um hier weitere Optimierungspotenziale zu erschließen.

Angesichts erwarteter Jahresdefizite, steigender Ausgaben, einer alternenden Infrastruktur und anwachsender Schulden muss Wedel steuernde Strategien für eine solide Finanzlage entwickeln.

Das **Forderungsmanagement** der Stadt Wedel könnte effizienter sein. Die Forderungsausstände betrugen im Durchschnitt von 2014 bis 2018 rd. 2,3 Mio. € oder 69 € pro Einwohner.

Die ohnehin negative Liquidität wird durch die offenen Forderungen zusätzlich belastet. Mit Blick auf die Zahlungsfähigkeit der Stadt ließe sich die negative Liquidität um rd. 36 % verbessern, wenn die offenen Forderungen weitgehend realisiert würden.

Wedel muss jederzeit einen Überblick über die Anzahl der Mahnverfahren sowie die Höhe gemahnter Summen sicherstellen. Entsprechende Kennzahlen sind zu entwickeln, um das Verwaltungshandeln zu dokumentieren und zu optimieren.

Die Erfolgsquoten des Vollstreckungsdiensts sollten im Sinne einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung regelmäßig hinterfragt und optimiert werden. Um Vollstreckungshandlungen unverzüglich anzubinden, sollte Wedel künftig auf wöchentliche Mahnläufe umstellen.

Der hohe Anteil an Wertberichtigungen offener Forderungen ist bei der Liquiditätsplanung aufwandswirksam zu berücksichtigen.

Wirtschaftliches Arbeiten erfordert funktionsfähige **Organisationsstrukturen**. Sie müssen regelmäßig hinterfragt und aktualisiert werden. Dabei kommt den Führungskräften eine wichtige Rolle zu.

Als wesentliches Steuerungsinstrument ist ein Geschäftsverteilungsplan zu erstellen. Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen sind zu aktualisieren und sollten auf längstens 3 Jahre befristet werden.

Wedel begann bereits 1999 mit einem umfangreichen Zielfindungsprozess, der bis heute nicht abgeschlossen ist. Die in steuerungsrelevant und nicht steuerungsrelevant eingeteilten Produkte des Haushalts blenden dabei ein erhebliches Haushaltsvolumen aus. Vorhandene Ziele und Kennzahlen sind bislang zu wenig steuerungsgeeignet. Wedel hat hier Optimierungsbedarf. Ziele und Kennzahlen sollten im Haushalt so hinreichend definiert sein, dass ein aktives Steuern städtischer Produkte möglich wird. Dieser Prozess ist mit einem aussagekräftigen und rechtskonformen Berichtswesen nach § 45c GO zu untermauern, das bislang fehlt.

Mit unterdurchschnittlichen 31 % hat Wedel starkes Optimierungspotenzial bei der Umsetzungsquote baulicher Investitionen.

Wedel hat begonnen, den Sitzungsdienst neu zu organisieren. Die Stadt sollte evaluieren, ob es so gelingt, die Kosten für den Sitzungsdienst weiter zu senken.

Trotz eines gut aufgestellten **Personalmanagements** besteht in der Personalwirtschaft Optimierungs- und Handlungsbedarf. Mit 329 € je Ew. fallen die Personalaufwendungen gegenüber vergleichbar großen Städten hoch aus.

Bei der Bezügeabrechnung weist Wedel mit 16,11 € je Personal-Abrechnungsfall einen wirtschaftlichen Wert aus.

Ein pflichtiger Personalbericht wird jährlich erstellt. Er ist jedoch stark optimierbar, da wesentliche Kennzahlen nicht enthalten sind. Gremien und Führungsebene fehlen damit grundlegende Informationen, die steuernd genutzt werden könnten.

Wedel hat erst 2020 eine Beurteilungsrichtlinie erlassen. Bis dahin ließ die Stadt die Chance ungenutzt, den Beschäftigten ein regelmäßiges Feedback zu geben. Mit Blick auf die laubahnrechtlichen Beurteilungsvorgaben für Beamte ist zu begrüßen, dass ab diesem Zeitpunkt ein korrektes Verfahren sichergestellt ist.

Einer leistungsorientierten Bezahlung hat sich Wedel entzogen. Die als Leistungsentgelt gedachten Mittel werden jährlich pauschal ausgeschüttet und verfehlen eine motivierende Wirkung.

In den **kostenrechnenden Einrichtungen** der Stadt Wedel wird zu wenig kostenrechnerisch gearbeitet.

Einheitliches und verbindliches Vorgehen beim Führen der kostenrechnenden Einrichtungen fehlt. Die notwendigen Mindestanforderungen sollten entsprechend der Arbeitshilfe des LRH definiert und zentral im Fachdienst Finanzen, Bereich Controlling organisiert werden.

Außer für die „Obdachlosenunterbringung“ sind weder jährliche Betriebskostenabrechnungen erstellt, noch Kosten und Entgelte nach wirtschaftlichen Grundsätzen bemessen worden. Die Gebühren für die Straßenreinigung, den Bauhof, die Märkte, den Wohnmobilabstellplatz und das Parkdeck sind künftig kostendeckend zu kalkulieren.

Der Öffentlichkeitsanteil für die Straßenreinigung sollte neu berechnet werden. Außerdem sind die Kosten des Winterdiensts künftig auf die Straßenreinigungsgebühr umzulegen.

Für den Bauhof bedarf es zeitnah einer Kosten- und Leistungsrechnung. Nur so können erbrachte Bauhofleistungen in die Gebührenkalkulationen einfließen und refinanziert werden.

Wedel sollte im Zuge erforderlicher Kalkulationen über die Höhe der kalkulatorischen Zinsen neu entscheiden.

Fehlende Kostenfortschreibungen, unberücksichtigte kalkulatorische Kosten sowie fehlende interne Leistungsbeziehungen lassen Verluste entstehen. Sie sind letztlich aus allgemeinen Steuereinnahmen auszugleichen.

Werden die kostenrechnenden Einrichtungen ordnungsgemäß geführt, könnte Wedel die Erträge insgesamt um mehr als 0,5 Mio. € jährlich verbessern. Hinzu kämen weitere Erträge von dem Wohnmobilstellplatz und aus einem angemessen festgesetzten kalkulatorischen Zinssatz.

Wedel hat den ursprünglich bis zum 31.12.2020 festgelegten Übergangszeitraum genutzt, um sich auf die **neuen steuerrechtlichen Vorgaben** vorzubereiten. Haushalts- und Vertragsscreening wurden 2019 weitgehend abgeschlossen. Die Ergebnisse sind umfassend und nachvollziehbar dokumentiert. Der Umstiegsprozess wurde vergleichsweise kostenintensiv bewältigt.

Die politischen Abwägungsprozesse stehen jedoch noch aus. Ortsrechtliche Regelwerke beispielsweise zu Parkgebühren, Märkten oder Raumnutzungen sind noch zu diskutieren. In Corona-Zeiten wird es den Gremien dabei nicht leichtfallen, sich für höhere Nutzungsentgelte zu entscheiden. Zu treffende Entscheidungen werden sich aufgrund des zwischenzeitlich bis zum 31.12.2022 verlängerten Übergangszeitraums ab 2023 auf den Haushalt auswirken.

Für die freier gestaltbaren, internen Verfahrensabläufe blieb in Wedel bislang zu wenig Zeit. Zentrale Verfahrensfragen, innerdienstliche Beziehungen, Berichts- und Informationsvorgaben sowie Kontrollmechanismen, sind noch optimierungsbedürftig. Insofern weist das zu erstellende Tax Compliance Management-System (TCMS) noch deutliche Lücken auf. Wedel sollte diese Punkte nachdrücklich verfolgen.

Vergleichende Gesamtschau der Prüfungsschwerpunkte

	ELM	QU	WED	III / Tz.
Finanzen				
Jahresabschlüsse	↑	↑	↑	1.2.1
Jahresergebnisse	→	→	↓	1.2.1
Eigenkapitalveränderungsgrad	↑	→	↓	1.2.2
Innenfinanzierungskraft	→	↗	↓	1.4.2
Investitionsdeckung	↑	→	↘	1.6.1
Anlagenabnutzung Straßennetz	↘	↓	↓	1.6.1
Forderungen				
offene Forderungen je Ew.	→	↘	→	2.2.3
Forderungsorganisation	→	↗	↗	2.3.1 f.
Forderungsveränderungen	↘	↘	↘	2.4.1 f.
Mahnwesen	↘	→	↘	2.5.1 f.
Vollstreckung	↘	↑	→	2.6.2
Wertberichtigungen	↗	↑	↘	2.7.1
Organisation				
Geschäftsverteilung	↓	↓	↓	3.2.2
DA/DV	→	→	→	3.3.1
Ziele/Steuerung	↘	→	↘	3.5.1 f.
Berichtswesen	↘	↗	↓	3.6
Krankenstand	↘	→	↑	3.7.1
BEM	↑	↗	↑	3.7.2
Umsetzung Bauinvestitionen	→	↘	↓	3.7.4
Konsolidierung	↘	._**	._**	
Sitzungsdienst	↓	↑	→	3.7.5
Prozessaufwand	↓	↑	._**	
Personal				
Kernverwaltung / Ew.	↘	↑	→	4.3.4
Abrechnungsaufwand	→	↑	↑	4.4.1
Personalbericht	↓	↑	↘	4.4.2
Beurteilungsangelegenheiten	↑	↓	↗	4.4.3
LOB	↘	↑	↘	4.4.4
Frauenförderplan	↑	↑	↑	4.4.5

	ELM	QU	WED	III / Tz.
Kostenrechnende Einrichtungen				
Kostenrechnung	↑	↓	↓	5.2
Internes Vorgehen	↑	↓	↓	5.6
Straßenreinigungsgebühr	↑	._**	↓	5.7.3
Stadtentwässerung	↑	↗	._**	
Obdachlosenunterbringung	↑	↗	↑	5.7
Baubetriebshof	↑	↓	↓	5.7.4
Marktwesen	↗	→	↓	5.7.6
Bücherei	→	→	↓	5.7.5
VHS	↗	↑	→	5.7.1
Parkhäuser	↓	._**	↓	5.7.8
Öffentliche Parkplätze	↑	↓	↗	5.7
Ortsrecht				
Rechtmäßige Vorschriften	↓	._**	._**	
§ 2b UStG				
Personal-/Beratereinsatz	↗	↑	↓	6.4
Verfahrensstand	→	↗	→	6.5
Tax Compliance	↓	↓	↓	6.6

._** keine Datenerhebung

↑	kein Optimierungsbedarf	↗	geringer Optimierungsbedarf
→	mäßiger Optimierungsbedarf	↓	deutlicher Optimierungsbedarf
↓	dringender Optimierungsbedarf		

Teil III Einzelfeststellungen

1. Finanzlage

Die finanzielle Lage der Stadt Wedel wird als angespannt bewertet. Die dauernde Leistungsfähigkeit ist aktuell nicht gegeben. Die Stadt muss in den kommenden Jahren ihre bereits aufgenommenen Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung strategisch weiterführen. Dabei sollte die Stadt Wedel auch das Ertragspotenzial kostenrechner der Einrichtungen mit 0,5 Mio. € ausnutzen. Die haushaltsrechtlichen Vorschriften zu internen Leistungsbeziehungen sind zu beachten.

1.1 Allgemeines

Um die Finanzlage einer Kommune einschätzen und bewerten zu können, wird die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit untersucht. Sie ergibt sich u. a. aus der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung und gilt als gesichert, wenn die Gemeinde in der Lage ist, ihren bestehenden Verpflichtungen nachzukommen, ihr Vermögen pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten sowie die Finanzierungskosten und Folgekosten bevorstehender notwendiger Investitionen zu tragen.

Die finanzielle Lage analysiert der LRH über die Ergebnis-, Finanz- sowie die Vermögens- und Schuldenlage. Betrachtet wird auch, wie sich die finanzielle Lage nach den Prognosen der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung entwickelt. Berücksichtigt wird darüber hinaus, ob die Stadt sich außerhalb des Kernhaushalts finanziell betätigt (z. B. Beteiligungen).

Diese Prüfung ist in Form einer Vergleichsprüfung durchgeführt worden. In die Prüfung einbezogen sind die Städte Elmshorn (Elm), Quickborn (Qu) und Wedel (We). Innerhalb des Prüfungszeitraums 2013 bis 2018 und des Planungszeitraums 2019 bis 2023 führten alle 3 geprüften Mittelstädte ihre Haushaltswirtschaft doppisch.

Bei der Stadt Wedel lagen die Ergebnisse der Jahresabschlüsse für 2013 bis 2018 vor. Der Planungszeitraum 2019 bis 2023 wurde nach dem am 20.02.2020 von dem Rat beschlossenen Haushalt 2020 ausgewertet und analysiert.

1.2 Ziel: Haushaltsausgleich

Der Haushalt ist ausgeglichen, wenn der Gesamtbetrag der Erträge die Höhe des Gesamtbetrags der Aufwendungen erreicht oder übersteigt. Das Jahresergebnis (der Saldo aus dem Gesamtbetrag der Erträge und dem Gesamtbetrag der Aufwendungen) fällt dann positiv aus. Dies bedeutet, dass der Haushalt die Finanzierungs- und Folgekosten von bisher getroffenen finanziellen Entscheidungen tragen kann.

1.2.1 Entwicklung der Jahresergebnisse

Die Jahresabschlüsse im Prüfungszeitraum 2013 bis 2018 schließen nicht alle mit positivem Ergebnis ab. Der vorgeschriebene Haushaltsausgleich konnte nicht für alle Jahre im Prüfungszeitraum erreicht werden.

Jahresergebnisse im Prüfungszeitraum in Mio. €

2013	2014	2015	2016	2017	2018
-7,23	-5,38	0,02	0,02	2,78	-4,48

Abzulesen ist, dass nach den Jahresergebnissen im Prüfungszeitraum ein Defizit von 14,3 Mio. € aufgelaufen ist.

Nach der beschlossenen Haushaltssatzung 2020 wird der erforderliche Haushaltsausgleich ebenfalls nicht für alle Jahre im Planungszeitraum erreicht werden können.

Jahresergebnisse im Prüfungszeitraum in Mio. €

2019	2020	2021	2022	2023
0,69	-4,92	-4,03	-4,36	-4,01

Lediglich das Planungsjahr 2019 weist noch einen Jahresüberschuss aus. Das zu erwartende Defizit im Planungszeitraum beläuft sich danach auf 16,6 Mio. €. Mit dem aufgelaufenen Defizit des Prüfungszeitraums von 14,3 Mio. € ergibt sich damit ein voraussichtliches Gesamtdefizit im Prüfungs- und Planungszeitraum von 30,9 Mio. €. Damit setzt sich die desolante Haushaltslage der Stadt Wedel fort.

Nach dem Erlass zur Aufstellung der Haushaltspläne der Kommunen für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltserlass 2020) wird der Gewerbesteuerumlagesatz ab 2020 abgesenkt. Durch den Wegfall des Finanzierungsbeitrags der Gemeinden zur Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ und dem Wegfall der Erhöhung für den Solidarpakt beträgt der Gewerbesteuerumlagesatz ab 2020 35 %. Der abgesenkte Gewerbesteuerumlagesatz nach dem Haushaltserlass 2020 ist in der Haushaltsplanung 2020 der Stadt Wedel für die mittlere Ergebnis- und Finanzplanung entsprechend berücksichtigt. Der Haushalt 2020 der Stadt Wedel wird auf Basis der geplanten Gewerbesteuererträge 2019 damit um 1,8 Mio. € jährlich entlastet.

Im Prüfungs- und Planungszeitraum ist der Haushaltsausgleich von der Stadt Wedel für viele Jahre verfehlt. Eine generationengerechte Haushaltsführung erreicht die Stadt Wedel nicht.

1.2.2 Entwicklung des Eigenkapitals

Der Ausbau und Erhalt der kommunalen Infrastruktur spiegelt sich im Anlagevermögen der Kommune wider. Nur wenn das Eigenkapital entsprechend zunimmt, kann das Verhältnis der Finanzierung des Vermögens der Kommune durch Eigenkapital und Fremdkapital gewahrt bleiben.⁸

Deshalb betrachtet der LRH u. a., wie sich das Eigenkapital und die Eigenkapital- und Fremdkapitalquote im Prüfungszeitraum entwickelt haben. Zunächst wird analysiert, wie sich das Eigenkapital im Prüfungszeitraum entwickelt hat. Dazu wird das in der jeweiligen Bilanz des Jahresabschlusses ausgewiesene Eigenkapital in Bezug zum Eigenkapital der Eröffnungsbilanz gesetzt. Der sich daraus ergebende Eigenkapitalveränderungsgrad zeigt, wie sich das Eigenkapital im Prüfungszeitraum und auch zum festgestellten Wert in der Eröffnungsbilanz entwickelt hat:

Eigenkapitalveränderungsgrad

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Elmshorn	0,99	0,97	1,03	1,02	1,12	1,22
Quickborn	0,94	0,94	0,96	0,96	0,96	0,95
Wedel	0,71	0,64	0,65	0,65	0,68	0,63

Der Eigenkapitalveränderungsgrad spiegelt für die Stadt Wedel die erwirtschafteten Jahresfehlbeträge im Prüfungszeitraum wider. Es kann danach abgelesen werden, dass das Eigenkapital im Vergleich von 2013 zu 2018 deutlich gesunken ist. Lediglich 2015 bis 2017 kann mit den positiven Jahresergebnissen ein leichter Anstieg des Eigenkapitals gesehen werden. Mit den aufgelaufenen Defiziten am Ende des Prüfungszeitraums fiel der Eigenkapitalveränderungsgrad ab und der Eigenkapitalwert liegt noch deutlicher unter dem in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Eigenkapitalwert.

Damit gelang es der Stadt Wedel, seit Umstieg auf die Doppik nicht das Eigenkapital zu erhöhen. Durch das im Planungszeitraum 2019 bis 2023 geplante Gesamtdefizit wird das Eigenkapital der Stadt Wedel weiter sinken.

Betrachtet man den niedrigen Eigenkapitalveränderungsgrad zu Beginn des Prüfungszeitraums und wie er sich entwickelt hat, stellt sich die desolante Haushaltslage der Stadt Wedel nicht erst seit „gestern“ so dar. Sie zeigt vielmehr eine über einen längeren Zeitraum andauernden Verzehr des Eigenkapitals. Daran ändert auch eine dem Grunde nach vorhandene „Vollkostenrechnung“ nichts (siehe Tz. 1.8).

⁸ Erläuterungen zu § 26 Abs. 5 GemHVO-Doppik, Buchstabe h).

Der geringe Eigenkapitalveränderungsgrad ist aus Sicht des LRH mit Blick auf die nachstehende Eigen- und Fremdkapitalquote negativ zu bewerten. Aus dem Verhältnis des Eigen- zum Fremdkapital kann u. a. abgeleitet werden, wie das Vermögen der Stadt Wedel finanziert wurde. Dazu wurde das Verhältnis des Eigen- und des Fremdkapitals in Quoten wie folgt ermittelt:

- Eigenkapitalquote = Eigenkapital (Kontengruppe 20): Bilanzsumme;
- Fremdkapitalquote = Sonderposten für Gebührenaussgleich (Kontenart 234) + Rückstellungen (Kontengruppen 25 bis 28) + Verbindlichkeiten (Kontenklasse 3) : Bilanzsumme.

Die sich daraus ergebenden Eigenkapital- und Fremdkapitalquoten der 3 geprüften Mittelstädte zeigen dabei folgenden Verlauf:

Eigenkapitalquote (EKQ) und Fremdkapitalquote (FKQ) in %:

		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Elm	EKQ	24	23	23	23	25	26
	FKQ	48	50	50	51	50	49
Qu	EKQ	41	40	40	40	40	37
	FKQ	38	39	39	39	40	45
We	EKQ	29	24	24	23	24	22
	FKQ	45	49	50	51	51	51

Die sinkende Eigenkapitalquote bei gleichzeitig steigender Fremdkapitalquote bewertet der LRH kritisch. Spiegelt doch die abfallende Eigenkapitalquote die überwiegend negativen Jahresergebnisse wider. Mit Blick auf den Planungszeitraum werden die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten steigen, bei gleichzeitig erwarteten Jahresfehlbeträgen. Das Verhältnis des Eigenkapitals zum Fremdkapital wird sich voraussichtlich zu Ungunsten des Eigenkapitals weiter verschieben. Das sich verändernde Quotenverhältnis ist jedoch nicht nur eine beliebige Kennzahl.

Mit der steigenden Verschuldung steigt ebenfalls der zu leistende Schuldendienst (siehe auch Tz. 1.5.1). Im Vergleich zu 2018 wird er über 2022 hinaus den Handlungsspielraum der Stadt Wedel um jährlich 1,0 Mio. € einschränken.

1.3 Entwicklung der wichtigsten Erträge und der Aufwendungen

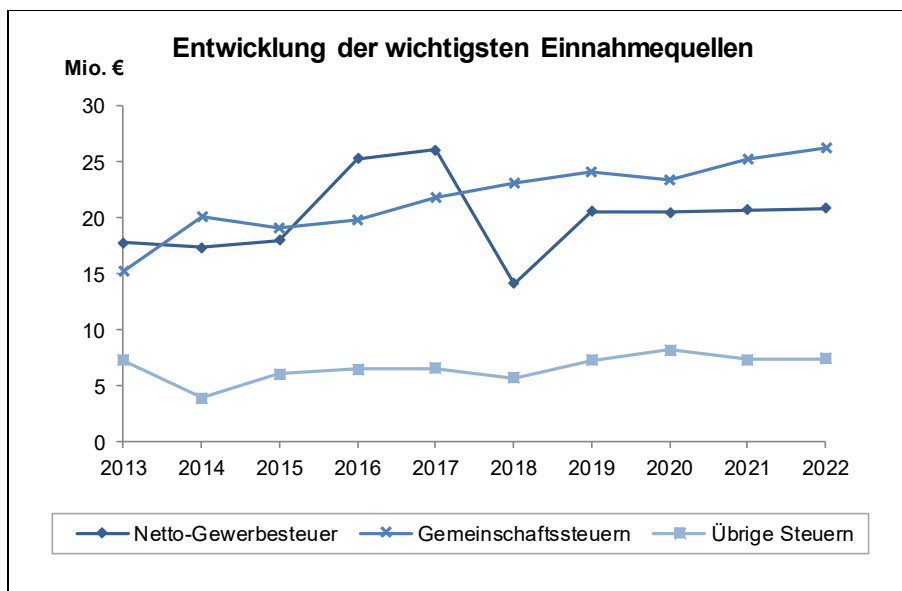
Die Erträge und Aufwendungen bestimmen maßgeblich, wie sich die Jahresergebnisse der Kommunen entwickeln. Nicht alle Erträge und Aufwendungen sind mit entsprechenden Ein- und Auszahlungen verbunden. Auch die sogenannten nicht zahlungswirksamen Erträge und Aufwendungen werden berücksichtigt. Durch die Erträge und Aufwendungen werden der Ressourcenverbrauch und das Ressourcenaufkommen einer Kommune dargestellt. Der Verlauf der wichtigsten Erträge und der Verlauf von Aufwendungen wurden näher betrachtet.

1.3.1 Entwicklung der wichtigsten Erträge

Zunächst wurden die Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben betrachtet. Dabei wurden die folgenden 3 Gruppen gebildet:

- Netto-Gewerbesteuer: Aufkommen aus der Gewerbesteuer abzüglich Gewerbesteuerumlage,
- Gemeinschaftssteuern: Anteile der EKSt und USt, Leistungen nach Familienleistungsausgleich,
- Übrige Steuern: Aufkommen der Grundsteuer A und B, Hunde- und Vergnügungssteuer sowie ggf. weitere kommunale Steuern.

Dabei entwickeln sich die Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben wie folgt:



Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Die Gewerbesteuererträge (Netto) zeigen deutliche Schwankungen im Prüfungszeitraum. Die schwankenden Gewerbesteuererträge sind durch einmalige Gewerbesteuererstattungen bzw. -nachzahlungen meistens größerer Steuerpflichtiger begründet. Überwiegend liegen die Erträge der Netto-Gewerbesteuer unter denen der Gemeinschaftssteuern. Damit ist die durch die Stadt Wedel selbst unmittelbar beeinflussbare Einnahmequelle aufkommensschwächer.

Allerdings ist der unmittelbare Einfluss durch die Stadt auch begrenzt. Werden Betriebe von Gewerbesteuerzahlern eingegliedert, umstrukturiert, verlagert oder im ungünstigsten Fall geschlossen, drohen Ausfälle bei der Gewerbesteuer. Ganz abgesehen von konjunkturellen Verläufen. Die in der obigen Grafik dargestellten, schwankenden Gewerbesteuererträge im Prüfungszeitraum belegen dies.

Deshalb sollten die beiden wichtigsten Einnahmequellen weiter besonders im Blick gehalten werden. Zeichnen sich spürbare Einnahmeverluste bei nur einer der beiden Ertragsarten ab, wird die Stadt Wedel weiter gezwungen sein gegenzusteuern.

Denn schon jetzt gelingt der Stadt Wedel der erforderliche Haushaltsausgleich nicht durchgängig. Ganzheitliche Konsolidierungspotenziale sind bisher nicht erkennbar ermittelt worden. Dies kann durch eine strategische Haushaltskonsolidierung erfolgen. Eine strategische Haushaltskonsolidierung macht u. a. aber auch Produktkritik notwendig. Mit dieser wird „..., der Wirkungsbeitrag eines Produktes oder eines Projektes zur Erreichung strategischer Ziele erfasst und damit das Verhältnis von Ressourceneinsatz und Zielerreichungsgrad hinterfragt“.⁹ Wedel sollte für die Produkte ihres Haushalts im Bedarfsfall zeitnah Konsolidierungspotenziale auch auf der Aufwandsseite ermitteln.

Die begonnene Haushaltskonsolidierung sollte strategisch fortgeführt werden. Damit könnte die Stadt Wedel ihren finanziellen Spielraum wiedererlangen und ggf. erhalten.

Die übrigen Steuern (wie z. B. Grundsteuer A und B, Vergnügungssteuer, Hundesteuer) nehmen von der Höhe her eine gleichbleibende, aber eher untergeordnete Rolle ein.

Wie der Grafik entnommen werden kann, stellen neben der Gewerbesteuer auch die Gemeinschaftssteuern eine wichtige Einnahmequelle der Stadt Wedel dar. Nachfolgend wird daher näher auf die größte Position der Gemeinschaftssteuern, den Anteilen an der Einkommensteuer, die Struktur der Gewerbesteuerzahler und den Netto-Deckungsmitteln eingegangen.

Anteile an der Einkommensteuer

Bei allen 3 geprüften Mittelstädten haben sich die Einnahmen aus den Gemeinschaftssteuern positiv entwickelt. Dabei macht der Anteil an der Einkommensteuer neben der Gewerbesteuer die größte Position aus. Nachstehend ist dargestellt, wie sich die Erträge der Anteile an der Einkommensteuer im Prüfungszeitraum im Vergleich der 3 geprüften Mittelstädte entwickelt haben:

Anteile an der Einkommensteuer in Mio. €

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Elmshorn	17,64	18,05	19,28	19,95	21,75	23,04
Quickborn	9,75	9,98	10,66	11,03	12,03	12,62
Wedel	14,09	14,73	15,63	16,35	17,95	17,94

⁹ KGSt-Handbuch Nr. 21/2014 Strategische Haushaltskonsolidierung.

Die Zuwächse bei den Anteilen an der Einkommensteuer sind in allen 3 Mittelstädten zu erkennen.

Betrachtet man die Anteile an der Einkommensteuer je Einwohner, werden allerdings Unterschiede sichtbar:

Anteile an der Einkommensteuer in €/Ew

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Elmshorn	371,17	378,09	401,79	408,29	441,13	463,28
Quickborn	488,43	495,14	519,54	532,82	576,93	597,31
Wedel	443,21	456,22	477,60	494,50	538,56	536,65

Hier zeigt sich, dass die Stadt Wedel unter dem Niveau der Anteile an der Einkommensteuer der Stadt Quickborn liegt, aber auch deutlich über dem Niveau der Stadt Elmshorn. Ein Grund dafür veranschaulicht eine Statistik über Lohn- und Einkommensteuer für 2016 der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder:

Städte	Lohn- und Einkommensteuerpflichtige	Gesamtbetrag der Einkünfte	Lohn- und Einkommensteuer
	Anzahl	Tausend €	Tausend €
Elmshorn	24.215	852.845	138.270
Quickborn	10.843	532.055	109.634
Wedel	17.595	701.964	131.940

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2021.

Zwar fallen die Anzahl der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen, der Gesamtbetrag der Einkünfte sowie die Lohn- und Einkommensteuer in der Stadt Wedel geringer als in Elmshorn aus.

Betrachtet man jedoch die durchschnittliche Höhe der Einkünfte in den 3 geprüften Mittelstädten ergibt sich folgendes Bild:

Städte	durchschnittliche Höhe der Einkünfte je Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen
	€
Elmshorn	35.220
Quickborn	49.069
Wedel	39.896

Die durchschnittliche Höhe der Einkünfte in der Stadt Wedel fällt jedoch höher aus als in der Stadt Elmshorn. Diese vergleichsweise höheren Pro-Kopf-Einkünfte wirken unmittelbar auf die zugewiesenen Lohn- und Einkommensteueranteile. Sie belaufen sich aktuell auf 20 % des örtlichen Aufkommens.

Struktur der Gewerbesteuerzahler

Neben den Anteilen an der Einkommensteuer zählt die Gewerbesteuer mit zu den wichtigen Einnahmequellen der Kommunen. Betrachtet wird vom LRH deshalb auch die Struktur der Gewerbesteuererträge. So kann eingeschätzt werden, wie sich diese aus der Anzahl der festgesetzten Gewerbesteuerfälle zusammensetzen. Nach Angaben der Stadt Wedel zeigt sich folgende Struktur der Gewerbesteuerzahler insgesamt und der großen Gewerbesteuerzahler:

Struktur der Gewerbesteuerzahler

Haushaltsjahr	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl festgesetzter Gewerbesteuerfälle,						
davon						
bis 25.000 €	816	823	861	875	891	917
bis 100.000 €	631	620	642	663	692	690
bis 300.000 €	41	54	52	49	67	55
bis 500.000 €	10	6	15	13	11	18
bis 1.500.000 €	3	0	3	2	6	5
über 1.500.001 €	6	6	3	4	4	5
	3	4	3	2	4	2

Die Anzahl festgesetzter Gewerbesteuerfälle ist im Prüfungszeitraum gestiegen. Zu beachten ist bei den Gewerbesteuererträgen der Anteil der Gewerbesteuerpflichtigen, die mehr als 300.000 € zahlen (große Gewerbesteuerzahler):

Anteil der großen Gewerbesteuerzahler an den Gewerbesteuererträgen

Haushalts-jahr	Gewerbesteuerertrag in Mio. €	Gewerbesteuererträge der großen Gewerbesteuerzahler in Mio. €	Anteil in %
2013	21,99	16,05	73,0
2014	21,20	16,71	78,8
2015	21,90	15,30	69,9
2016	31,02	26,84	86,5
2017	31,70	24,39	76,9
2018	17,22	10,22	59,3

Generell ist festzustellen, dass die Gewerbesteuererträge stark schwanken. Besonders deutlich wird dies in 2016 und 2017. Hier stiegen die Gewerbesteuererträge durch Steuernachzahlungen deutlich gegenüber den anderen Haushaltsjahren. Dies birgt auch für die Stadt ein gewisses Planungsrisiko. Im Zuge der Haushaltsaufstellung hat Wedel dabei jeweils die gebotene Sorgfalt walten lassen. Insbesondere die Planansätze der Gewerbesteuererträge der mittleren Ergebnis- und Finanzplanung sind nicht

mit den prognostizierten Steigerungsraten des aktuellen Haushaltserlasses geplant worden.

Die großen Gewerbesteuerzahler tragen zu einem erheblichen Teil der Gewerbesteuererträge bei. Dies bedeutet eine finanzielle Abhängigkeit von wenigen großen Gewerbesteuerzahlern. Bei Ausfällen großer Gewerbesteuerzahler können finanzielle Risiken durch Ertragsausfälle entstehen. Der Vergleich der geprüften Mittelstädte zeigt folgende Anteile der großen Gewerbesteuerzahler:

**Prozentuale Anteile der großen Gewerbesteuerzahler an den
Gewerbesteuererträgen in %**

Haushaltsjahr	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Ø 2013 bis 2018
Elmshorn	60	57	55	52	54	66	57
Quickborn	74	70	58	65	59	46	62
Wedel	73	79	70	87	77	59	74

Für die Stadt Wedel ergibt sich ein durchschnittlicher Anteil am Steueraufkommen großer Gewerbesteuerzahler von 74 %. Im Vergleich der geprüften Mittelstädte ist deren durchschnittlicher Anteil (noch) am höchsten. Dies liegt vor allem an den hohen Anteilen, die große Gewerbesteuerzahler 2013 bis 2017 am Gesamtaufkommen hatten. Der um 18 % gesunkene Anteil in 2018 verschlechterte die Einnahmesituation der Stadt um 14 Mio. € erheblich. Generell ist festzuhalten, dass das Bild in allen Kommunen ähnlich ist. Auch wenn prozentual leichte Unterschiede erkennbar sind, wird regelmäßig der Hauptanteil der Gewerbesteuererträge von wenigen Gewerbesteuerzahlern erbracht. Wedel gelang es in den letzten Jahren, die Gruppe der Gewerbesteuerpflichtigen zwischen 25.000 € und 300.000 € zu stärken. Insbesondere die großen Gewerbesteuerzahler sollten von der Stadt Wedel weiter im Blick gehalten werden.

Netto-Deckungsmittel

Neben den Einnahmen aus der Gewerbesteuer stehen der Stadt Wedel weitere Einnahmen als allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung. Diese bieten einen Anhalt über die allgemeine Finanzausstattung der geprüften Mittelstädte. Ermittelt werden die Netto-Deckungsmittel aus den Steuererträgen und Erträgen aus Schlüsselzuweisungen und Fehlbetragszuweisungen, abzüglich der Aufwendungen für Gewerbesteuer- und Kreisumlage. Wie sich die Netto-Deckungsmittel im Vergleich der anderen geprüften Mittelstädte entwickelt haben, ist nachstehenden Tabellen zu entnehmen:

Allgemeine Deckungsmittel in Euro/Ew. im Prüfungszeitraum

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Ø 2013 bis 2018
Elm	802,95	838,28	907,36	784,85	983,48	1.062,95	896,65
Qu	1.030,99	799,34	822,80	1.030,21	956,94	987,59	937,98
We	802,53	887,07	900,00	1.179,96	1.205,00	850,46	970,84

Allgemeine Deckungsmittel in Euro/Ew. im Planungszeitraum

	2019	2020	2021	2022	2023	Ø 2019 bis 2023
Elm	1.032,17	1.066,93	1.106,75	1.130,02	1.156,73	1.098,52
Qu	1.244,16	1.342,71	1.339,58	1.366,04	1.396,53	1.337,80
We	1.085,17	1.146,41	1.190,60	1.366,06	1.217,86	1.201,22

Die schwankenden Gewerbesteuererträge beeinflussen ablesbar die allgemeinen Deckungsmittel. So sanken die Gewerbesteuererträge von 31,7 Mio. € (2017) auf 17,2 Mio. € (2018) um mehr als 14 Mio. € ab. Entsprechend sanken die allgemeinen Deckungsmittel von 1.205 €/Ew auf 850 €/Ew.

Die Tabellen zeigen, dass die Stadt Wedel im Vergleich der geprüften Mittelstädte mit allgemeinen Deckungsmitteln gut ausgestattet ist. Dies wird auch im kommunalen Finanzausgleich deutlich. Hier zahlte die Stadt Wedel im Prüfungszeitraum durchgängig eine Finanzausgleichsumlage.

Trotz dieser vergleichsweise komfortablen Situation gelang es Wedel nicht durchgängig, den Haushalt auszugleichen. Auch für den Planungszeitraum werden weitere Fehlbeträge erwartet.

1.3.2 Entwicklung der Aufwendungen

Neben den Erträgen wird das Jahresergebnis auch durch die Höhe der Aufwendungen des Haushaltsjahres beeinflusst. In der Stadt Wedel haben sich die Aufwendungen im Prüfungszeitraum wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Gesamtaufwendungen in Mio. €

Haushaltsjahr	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamtaufwendungen	86,2	84,0	85,4	95,6	96,7	92,0
Veränderung Vorjahr in %		-2	2	12	1	-5
nachrichtlich: Gesamterträge	78,9	78,7	85,5	95,7	99,5	87,6

Die Gesamtaufwendungen sind im Prüfungszeitraum insgesamt um 6,2 Mio. € angestiegen. Betrachtet man die Aufwendungen nach der Auf-

wandsart, veränderten diese sich im Vergleich von 2013 und 2018 wie folgt:

- die Personalaufwendungen inkl. der Versorgungsaufwendungen von 16,4 Mio. € (2013) um 2,2 Mio. € auf 18,6 Mio. € (2018).
- die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen von 9,6 Mio. € (2013) um 1,5 Mio. € auf 11,1 Mio. € (2018). Die wesentlichen Anteile bei den Sach- und Dienstleistungen entfallen wiederum auf Aufwendungen für die Unterbringung von Flüchtlingen sowie auf Aufwendungen für Unterhaltung und Bewirtschaftung von Grundstücken und baulichen Anlagen.
- die Transferaufwendungen (ohne Gewerbesteuer-, Kreis- und Finanzausgleichsumlagen) von 9,2 Mio. € (2013) um 1,2 Mio. € auf 10,4 Mio. € (2018). Hier entfallen die wesentlichen Anteile auf die laufenden Zuschüsse an freie Träger von Kindertageseinrichtungen.

Betrachtet man die Aufwendungen nach Produktbereichen mit den höchsten Steigerungen von 2013 auf 2017, ergibt sich folgendes Bild:

Steigerungen nach Produktbereichen in Mio. €

Produktbereich	2013	2018	Saldo	in %
Zentrale Verwaltung	23,3	24,2	0,9	4
Schule und Kultur	13,1	15,2	2,1	16
Soziales und Jugend	12,8	15,6	2,8	25

Die größte prozentuale Steigerung ist im Produktbereich Soziales und Jugend zu erkennen. Gefolgt von den Produktbereichen Zentrale Verwaltung und Gestaltung der Umwelt.

Es ist festzustellen, dass die Aufwendungen im Prüfungszeitraum insgesamt gestiegen sind. Dies wirkt sich bei den zahlungswirksamen Aufwendungen auch in den Auszahlungen in der Finanzrechnung aus (siehe Tz. 1.4.1).

Den erheblich gestiegenen Aufwendungen der Stadt Wedel standen im Vergleich aber nicht immer kongruent wachsende Erträge gegenüber. Somit konnte die Stadt Wedel nicht für jedes Haushaltsjahr im Prüfungszeitraum den erforderlichen Haushaltsausgleich erreichen. Problematisch wird es, wenn Aufwendungen bei gleichzeitig stagnierenden oder sinkenden Erträgen weiter steigen.

Insbesondere durch den bilanziellen Reinvestitionsbedarf von 26 Mio. € beim Straßennetz der Stadt Wedel bestehen aus Sicht des LRH erhebliche Risiken für die Aufwandseite. Und auch die Finanzierungs- und Folgekosten, z. B. der Investitionen in die städtischen Schulen und Verkehrsflächen, werden die Aufwandseite weiter ansteigen lassen. Hier wird die Stadt Wedel gefordert sein, steuernd auf Ertrag- und Aufwandseite einzugreifen.

1.4 Liquidität

Liquidität umschreibt die Fähigkeit einer Kommune, ihren bestehenden Zahlungsverpflichtungen termingerecht und betragsgenau nachzukommen. In der Praxis bedeutet dies, die Zahlungen zu leisten, die im täglichen Geschäft anfallen. In der Finanzrechnung werden sämtliche Zahlungsströme nach dem Kassenwirksamkeitsprinzip abgebildet. Die Zu- oder Abgänge liquider Mittel werden mit ihr dargestellt.

Zu betrachten ist insbesondere der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit (Differenz zwischen laufenden Ein- und Auszahlungen). Er zeigt, inwieweit liquide Mittel aus dem laufenden Betrieb der Verwaltung erwirtschaftet werden. Dieser Zahlungsmittelüberschuss steht letztlich zur Finanzierung weiterer Aktivitäten der Kommune zur Verfügung.

Neben der Höhe der Einzahlungen beeinflusst auch die Höhe der Auszahlungen den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Daher betrachtet der LRH u. a. auch, wie sich die bereinigten Auszahlungen im Vergleich zu den über dem jeweiligen Haushaltserlass empfohlenen Eckwerten entwickeln.

1.4.1 Bereinigte Auszahlungen

Die bereinigten Auszahlungen entwickeln sich ähnlich zum steigenden Verlauf der Aufwendungen. Ermittelt werden die bereinigten Auszahlungen, indem von den gesamten Auszahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit die ausgezahlten allgemeinen Umlagen und Finanzausgleichsumlagen sowie die Gewerbesteuerumlage abgezogen werden.

In der Stadt Wedel sind die bereinigten Auszahlungen im Prüfungszeitraum gestiegen:

Entwicklung der bereinigten Auszahlungen 2013 bis 2018 in Mio. €						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
bereinigte Auszahlungen	42,2	40,1	39,1	45,1	43,5	46,2
Veränderung Vorjahr in %		-5,0	-2,3	15,2	-3,5	6,2
Empfehlung laut Haushaltserlass in %		<= 1,0	<= 1,0	<= 2,5	<= 2,5	<= 1,5

Insgesamt stiegen die bereinigten Auszahlungen von 2013 bis 2018 um 4 Mio. €. In den Auszahlungsarten entsprechend den Aufwandsarten (Tz. 1.3.2) im Vergleich von 2013 und 2018 wie folgt:

- Personal- und Versorgungsauszahlungen von 15,3 Mio. € (2013) um 3,2 Mio. € auf 18,5 Mio. € (2018),

- Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen von 10,2 Mio. € (2013) um 1,2 Mio. € auf 11,4 Mio. € (2018),
- Transferauszahlungen (ohne Gewerbesteuer-, Kreis- und Finanzausgleichsumlagen) von 9,1 Mio. € (2013) um 2,8 Mio. € auf 11,9 Mio. € (2018).

Der Stadt Wedel gelang es bis auf 2016 und 2018 die bereinigten Auszahlungen zu senken. Dies wurde auch durch den Wegfall der Beteiligung an den Unterkunftskosten im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) ab 2015 begünstigt. Im Rahmen der Neuordnung des Finanzausgleichs zum 01.01.2015 entfiel der städtische Anteil. Die Stadt Wedel wurde um ca. 0,6 Mio. € jährlich entlastet.

Auffällig ist, dass die Auszahlungen für die Sach- und Dienstleistungen im Vergleich von 2013 und 2018 lediglich um 1,2 Mio. € angestiegen sind. Unter die Auszahlungen für die Sach- und Dienstleistungen fallen z. B. auch die Auszahlungen für die Unterhaltung von Gebäuden, Straßen, Plätzen, Wegen und technischen Anlagen.

In der Übersicht über umgesetzte Maßnahmen aus den Konsolidierungspaketen I und II und deren Auswirkung auf die Haushaltsjahre 2014 bis 2020 des Haushaltsplans 2020 (Seite 18 ff.) der Stadt Wedel, wird u. a. für den Bereich der Gemeindestraßen die Reduzierung der Unterhaltungsaufwendungen dargestellt. Danach belaufen sich die kumulierten Minderaufwendungen auf über 2,1 Mio. €, die sich auch in entsprechend geringeren Minderauszahlungen widerspiegeln. Auch im Bereich des Gebäudemanagements sind die Bauunterhaltungsmittel danach reduziert worden.

Die reduzierten Unterhaltungsmittel für Gebäude und Gemeindestraßen sind vom LRH nicht näher untersucht worden. Sollte die Stadt Wedel jedoch ihren Haushalt zulasten ihres Vermögens konsolidieren, wird dies vom LRH kritisch bewertet. Vermögensgegenstände sind pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten¹⁰. Dazu zählt auch die Unterhaltung und Instandsetzung von Vermögensgegenständen.

Aufgeschobene Unterhaltungs- und Instandsetzungsauszahlungen können rein rechnerisch dem Einhalten von Steigerungsraten bei den bereinigten Auszahlungen dienen. Zwangsläufig könnte jedoch ein Unterhaltungs- und Sanierungsstau entstehen, der auch wieder aufgelöst werden muss und zu entsprechend hohen Aufwendungen und Auszahlungen führen kann.

Mit dem jährlichen Haushaltserlass des Innenministeriums wird den Kommunen eine moderate Ausgabenbegrenzung empfohlen. Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Risiken der Aufwandseite, die sich in der Regel auch auf die Höhe der Auszahlungen auswirken, sollte die Stadt Wedel

¹⁰ § 88 Abs. 2 Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung -GO-) in der Fassung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 57, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 07.09.2020, GVOBl. Schl.-H. S. 514.

künftig die empfohlenen Steigerungsraten der bereinigten Auszahlungen beachten, allerdings nicht zulasten ihrer Vermögensgegenstände.

1.4.2 Innenfinanzierungskraft

In der Finanzrechnung werden sämtliche Zahlungsströme nach dem Kassenwirksamkeitsprinzip abgebildet. Die Zu- oder Abgänge liquider Mittel werden mit ihr dargestellt. Zu betrachten ist insbesondere der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit (Differenz zwischen laufenden Ein- und Auszahlungen). Er zeigt, inwieweit liquide Mittel aus dem laufenden Betrieb der Verwaltung erwirtschaftet werden. Dieser Zahlungsmittelüberschuss steht letztlich zur Finanzierung weiterer Aktivitäten der Kommunen zur Verfügung. Allerdings können die Kommunen nicht uneingeschränkt über diese Mittel verfügen. Zunächst müssen die ordentlichen Tilgungszahlungen abgezogen werden. Die so ermittelte Innenfinanzierungskraft dient als Gradmesser für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune.

Die Entwicklung der strukturellen Innenfinanzierungskraft der 3 geprüften Mittelstädte ist nachstehend dargestellt:

Innenfinanzierungskraft im Prüfungszeitraum in €/Ew

Haushaltsjahr	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Ø 2013 bis 2018
Elm	-35	6	67	-1	167	195	66
Qu	198	-45	9	147	36	-7	56
We	-285	-126	75	351	148	-255	-15

Innenfinanzierungskraft im Planungszeitraum in €/Ew

Haushaltsjahr	2019	2020	2021	2022	2023	Ø 2019 bis 2023
Elm	20	-1	-15	-1	6	2
Qu	52	113	36	45	43	58
We	-211	-251	-136	-148	-140	-177

Die strukturelle Innenfinanzierungskraft der Stadt Wedel zeigt im Durchschnitt des Prüfungszeitraums mit -15 €/Ew im Vergleich den niedrigsten Wert. Nach den abgezogenen Tilgungszahlungen verfügt die Stadt Wedel im Prüfungszeitraum rechnerisch damit über keine finanziellen Mittel, um weitere Aktivitäten zu finanzieren. Für den gesamten Planungszeitraum gelingt dies der Stadt Wedel voraussichtlich ebenfalls nicht.

Damit werden voraussichtlich vertraglich eingegangene Zahlungsverpflichtungen von der Stadt Wedel aus eigener finanzieller Kraft nicht bedient werden können. Eine dramatische Situation, da zu erwarten ist, dass Kredittilgungen mit Kassenkrediten finanziert werden.

Im Vergleich der strukturellen Innenfinanzierungskraft aus überörtlichen Prüfungen anderer Mittelstädte zeigen sich teilweise deutliche Unterschiede:

Vergleich der Innenfinanzierungskraft in € je Ew

	Ø 2013 bis 2018		Ø 2013 bis 2018		Ø 2013 bis 2017
Elmshorn	66	Geesthacht	10	Ahrensburg	176
Quickborn	56	Itzehoe	142	Bad Oldesloe	99
Wedel	-15	Reinbek	146	Bad Schwartau	89
				Kaltenkirchen	148

Die strukturelle Innenfinanzierungskraft macht im Vergleich deutlich, dass die Stadt Wedel rechnerisch im Durchschnitt über keine Mittel zur Finanzierung weiterer „freier“ Aktivitäten verfügt. Mit Blick auf den Planungszeitraum wird sich diese desolate Situation der Stadt Wedel fortsetzen. Ziel der Stadt Wedel muss es sein, wieder einen finanziellen Spielraum zu erlangen. Umso bedeutsamer wird das Entwickeln steuernder Strategien (siehe Tz. 3.5.1 und 3.5.2) für den Erhalt und Ausbau der Innenfinanzierungskraft. Aber auch Potenziale, die die Höhe der Innenfinanzierungskraft beeinflussen, sollten genutzt werden, wie nachstehendes Beispiel zeigt.

Verbesserungspotenzial

Die Innenfinanzierungskraft lässt sich u. a. auch durch realisierte Einnahmen aus Forderungen beeinflussen. So zeigt die Höhe der durchschnittlichen offenen Forderungen in den 3 geprüften Mittelstädten folgendes Bild (siehe Tz. 2.2.1):

Durchschnittliche offene Forderungen

	Zeitraum	durchschnittliche offene Forderungen in Mio. €
Elm	Ø 2014 bis 2018	2,91
Qu	Ø 2014 bis 2018	1,89
We	Ø 2014 bis 2018	2,31

Unter der Annahme, die Forderungen ließen sich 2014 bis 2018 in 5 gleichen Beträgen realisieren, würde dies die strukturelle Innenfinanzierungskraft im Prüfungszeitraum wie folgt beeinflussen:

Verbesserungspotenzial in €/Ew.

	2014	2015	2016	2017	2018	Ø 2014 bis 2018	Ø Verbesserung
Elm	18	79	11	179	206	99	12
Qu	-27	27	165	54	11	46	18
We	-113	88	365	162	-241	52	14

Die Tabelle zeigt, dass sich die strukturelle Innenfinanzierungskraft der Stadt Wedel durch realisierte Einnahmen aus Forderungen positiv beeinflussen lässt. Im Durchschnitt würde sich die Innenfinanzierungskraft um 14 €/Ew verbessern lassen und damit einen finanziellen Spielraum für die Stadt Wedel eröffnen.

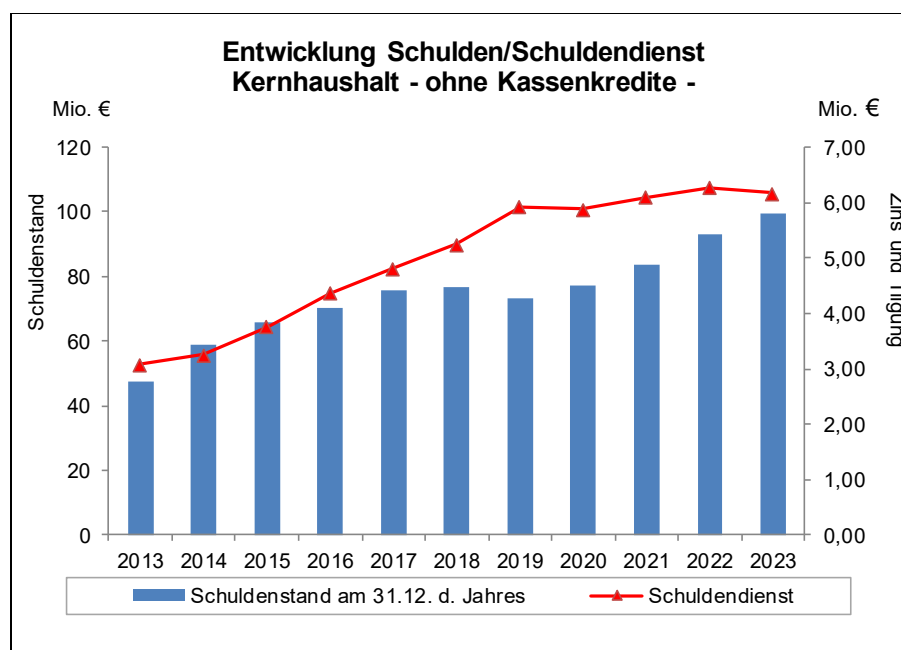
1.5 Schulden

Die Investitionen der Kommunen werden unterschiedlich finanziert. Den Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit stehen vielfach auch entsprechende Einzahlungen (z. B. Zuwendungen von Bund, Land oder anderen Kommunen) gegenüber. Ein verbleibender Finanzierungssaldo muss dann als zu finanzierender Eigenanteil aufgebracht werden. Sollten die vorhandenen liquiden Mittel nicht ausreichen, bleibt bei unveränderten Haushaltsansätzen in der Regel nur die Aufnahme eines Investitionskredits.

Die Folgen aus der Aufnahme der Investitionskredite belasten die Haushalte der Kommunen durch den Schuldendienst (Zins- und Tilgungsleistungen) in der Zukunft langfristig.

1.5.1 Entwicklung der Schulden

Der Stadt Wedel gelang es in den Jahren des Prüfungszeitraums nicht, ihren Schuldenstand abzubauen. Das Volumen der investiven Schulden wuchs in 2013 bis 2018 von 47,5 Mio. € auf 76,9 Mio. € an. Und auch im Planungszeitraum wird sich der Schuldenstand bis Ende 2023 voraussichtlich auf 99,6 Mio. € erhöhen. Die nachstehende Grafik verdeutlicht den Verlauf der Schuldenstände:



Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

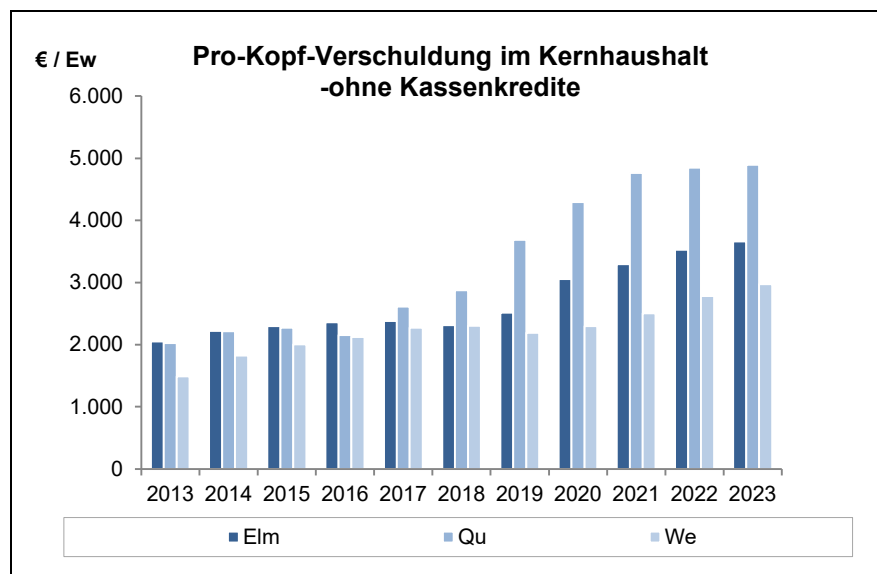
Entsprechend wird voraussichtlich auch der Schuldendienst steigen. Der voraussichtlich steigende Schuldendienst und die Folgekosten der Investitionen werden den finanziellen Spielraum der Stadt Wedel noch weiter einengen.

Höhe der Schulden und des Schuldendienstes in €/Ew.

	2013	2023	Veränderung in %
Höhe der Schulden	1.493	2.779	186
Höhe des Schuldendienstes	97	187	193

Die Tabelle verdeutlicht, dass die Stadt Wedel 2023 voraussichtlich 90 € je Einwohner mehr für den Schuldendienst leisten muss als noch 2013. Die Stadt Wedel wird daher noch mehr gefordert, u. a. Finanzierungs- und Folgekosten von Investitionen in Entscheidungsprozessen einzubeziehen.

Der Vergleich der Pro-Kopf-Verschuldung des Kernhaushalts in den 3 geprüften Mittelstädten zeigt Folgendes:



Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Die Pro-Kopf-Verschuldung liegt im Vergleich der geprüften Mittelstädte am Ende des Prüfungszeitraums 2018 mit 2.301 € je Einwohner rund 500 € je Einwohner niedriger als in der Stadt Quickborn. Betrachtet man die Pro-Kopf-Verschuldung der Stadt Wedel im Landesdurchschnitt, liegt sie jedoch rund 1.100 € höher als diese. Laut der Schuldenstatistik des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein entfielen auf jede Einwohnerin und jeden Einwohner Schleswig-Holsteins in 2018 rein rechnerisch 1.257 € der kommunalen Schulden.¹¹

¹¹ Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Statistik informiert Nr. 102/2019 vom 31.07.2019.

Das Kreditportfolio der Stadt Wedel wurde bei der örtlichen Erhebung stichprobenweise geprüft. Dabei konnte festgestellt werden, dass Kreditlaufzeiten und Zinsbindungsfristen überwiegend identisch sind und vornehmlich KIF-Darlehen gewählt wurden. Damit sind tendenziell keine Zinsänderungsrisiken für die Stadt Wedel erkennbar.

Andererseits werden die Investitionskredite durch diese Situation lediglich verwaltet. Die Zinsen können so bei dem bestehenden Kreditportfolio und der derzeitigen Niedrigzinsphase nicht optimiert werden. In den bestehenden Kreditverträgen ist u. a. das auch den Kommunen zustehende Kündigungsrecht ausgeschlossen worden.

Und in den Fällen, wo die Stadt Wedel hätte die Zinsen optimieren können, ist dies nicht erfolgt. Denn die jeweiligen Restschulden aus den KIF-Darlehen können nach den bestehenden Verträgen bei einer bestimmten Restschuldhöhe entgeltfrei getilgt bzw. abgelöst werden. Die Zinssätze liegen bei diesen KIF-Darlehen in der Stadt Wedel zwischen 3,0 und 4,5 %. Zum Ende 2013 betrug die Gesamtrestschild von 12 dieser KIF-Darlehen 948.000 €. Nachstehendes Beispiel anhand eines dieser KIF-Darlehen der Stadt Wedel verdeutlicht das Einsparpotenzial:

Ein KIF-Darlehen wurde im Oktober 2002 über 502.875 € aufgenommen. Der Zinssatz betrug bis 31.12.2006 1,5 % und ab 01.01.2007 4,5 %. Über die gesamte Laufzeit bis zum 30.12.2022 werden Zinsen in Höhe von insgesamt 121.278 € gezahlt. Am 30.12.2012 betrug die ausgewiesene Restschuld dieses Darlehens 167.225 €. Bei einer angenommenen Umschuldung zu diesem Zeitpunkt mit einer 10-jährigen Laufzeit und einem Zinssatz von 2,1 % hätte die Stadt Wedel 20.000 € Zinsen nur für dieses KIF-Darlehen auf die restliche Laufzeit von 10 Jahren einsparen können.

Betrachtet wurde im Rahmen der überörtlichen Prüfung der prozentuale Anteil des Zinsaufwands an dem Schuldenstand des Kernhaushalts und der Gesamtaufwendungen (ohne interne Leistungsverrechnung) zum 31.12.2018. Aus den vorherigen überörtlichen Prüfungen wurden einige Ergebnisse zu Vergleichszwecken mit dargestellt:

Anteil Zinsaufwand an Schulden und Gesamtaufwendungen

Stand 31.12.2017	Schulden- stand in Tausend €	Gesamtauf- wendungen in Tausend €	Zinsauf- wand in Tausend €	Anteil Zinsen Schulden in %	Anteil Zinsen Gesamt- aufwand in %
Geesthacht	324	57.544	-	0,00	0,00
Itzehoe	29.443	65.951	802	2,72	1,22
Reinbek	21.374	54.881	805	3,77	1,47
Kaltenkirchen	42.579	42.541	401	0,94	0,94
Stand 31.12.2018	Schulden- stand in Tausend €	Gesamtauf- wendungen in Tausend €	Zinsauf- wand in Tausend €	Anteil Zinsen Schulden in %	Anteil Zinsen Gesamt- aufwand in %
Elmshorn	115.155	111.222	2.660	2,31	2,39
Quickborn	60.729	54.238	1.177	1,94	2,17
Wedel	76.935	71.560	1.857	2,41	2,59

Bei den Gesamtaufwendungen der Stadt Kaltenkirchen handelt es sich um den Planansatz.

Wie die Tabelle zeigt, weist die Stadt Wedel einen Schuldenstand von über 76 Mio. € auf. Der Zinsauswand fällt, bezogen auf den Schuldenstand der aktuell geprüften Städte und die Gesamtaufwendungen aller Vergleichsstädte, am höchsten aus. Verglichen mit dem Anteil der Stadt Kaltenkirchen, muss die Stadt Wedel im Verhältnis damit mehr Zinsen aufwenden. Ganz praktisch bedeutet dies: 0,5 % höherer Zinsanteil am Gesamtaufwand entspricht in der Stadt Wedel 350.000 €.

Der niedrige Anteil der Zinsen an den Schulden in der Stadt Kaltenkirchen wird u. a. darauf zurückgeführt, dass das Kreditportfolio der Stadt durchmisch ist aus Kreditverträgen mit längerer und kürzerer Laufzeit.

Der LRH empfiehlt bei Investitionskrediten u. a. eine Mischung von Verträgen mit längerer Laufzeit zur Zinssicherung und kürzerer Laufzeit mit einem Zinsoptimum. Zudem sollte beim Vergleich von Darlehensangeboten der Ausschluss des Kündigungsrechts nach § 489 Abs. 4 BGB¹² berücksichtigt werden.

Weiterhin wird der Stadt Wedel empfohlen, sich intensiver mit den Ergebnissen aus der Querschnittsprüfung des LRH zum Schuldenmanagement¹³ auseinanderzusetzen, um sich weitere Optimierungspotenziale zu erschließen.

¹² Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.01.2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 22.12.2020 (BGBl. I S. 3256).

¹³ Prüfungsmitteilung über das Ergebnis der Querschnittsprüfung „Kommunales Schuldenmanagement“ des LRH vom 26.03.2018, Pr 1828/2016.

1.6 **Kommunales Anlagevermögen**

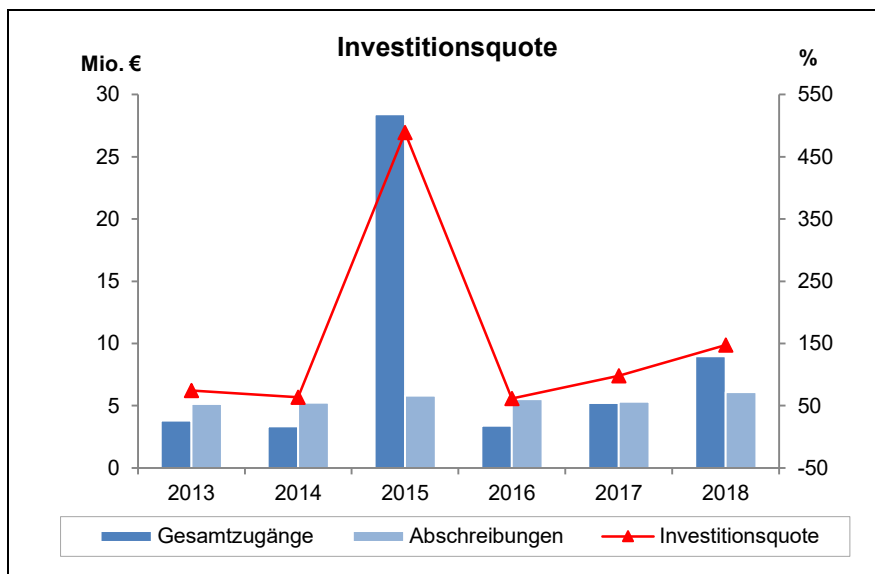
Das kommunale Anlagevermögen dient primär der Aufgabenwahrnehmung und somit der Daseinsvorsorge. Investitionen erhalten oder vergrößern kommunale Vermögenswerte. Abgesehen z. B. von Grundstücken unterliegen Vermögensgegenstände einer Abnutzung. Diese werden als wertmindernde Aufwendungen - den bilanziellen Abschreibungen - dargestellt. Der LRH betrachtet u. a. die Vermögensstruktur. Damit soll ermittelt werden, ob bilanzielle Werte erhalten werden und wie sich das durchschnittliche Alter von Sachanlagen darstellt. Je höher das durchschnittliche Alter der Sachanlagen sich darstellt, umso größer sind zukünftige Nachholbedarfe für Investitionen. Die dann anstehenden Investitionsauszahlungen führen zum Abfluss liquider Mittel. Sofern diese nicht zur Verfügung stehen oder nicht aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet werden können, müssen sie durch die Aufnahme von Investitionskrediten finanziert werden. Der daraus entstehende Schuldendienst schränkt den finanziellen Spielraum der Kommune ein.

1.6.1 **Bilanzieller Werterhalt**

Es wurde zunächst untersucht, inwieweit dem Substanzverlust des Anlagevermögens durch Abschreibungen neue Investitionen gegenüberstehen. Dazu werden die Zugänge und Umbuchungen auf das abschreibbare Sachanlagevermögen ins Verhältnis zu den entsprechenden Abschreibungen gesetzt (Investitionsquote). Von der Stadt geleistete investive Zuweisungen und Zuschüsse werden ebenfalls berücksichtigt.

Eine Investitionsquote über 100 % kann dahingehend interpretiert werden, dass Investitionen der Daseinsvorsorge für die Zukunft getätigt werden. Allerdings ist eine hohe Investitionsquote regelmäßig auch mit entsprechenden laufenden Aufwendungen (Abschreibungen, Instandhaltungsaufwand, evtl. Zinsaufwand etc.) verbunden. Anders als in der Privatwirtschaft kann eine hohe Investitionsquote im kommunalen Bereich nicht zwingend ein Indiz für zukünftige Ertragssteigerungen sein.

Eine Investitionsquote von unter 100 % könnte unproblematisch sein, wenn die Kommune zukünftig für die Aufgabenerfüllung weniger Anlagevermögen benötigt. Weiterhin sollte man auch bedenken, dass altersbedingte Effizienzeinbußen im Verlauf der Nutzungsdauer eines Anlageguts nicht grundsätzlich eintreten müssen. Bei regelmäßiger Wartung und Instandhaltung kann auch ein bereits wertmäßig abgeschriebenes Anlageobjekt weiterhin zur Leistungserfüllung der Kommune beitragen. Die Investitionsquote in der Stadt Wedel stellt sich wie folgt dar:



Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Die Investitionsquote der Stadt Wedel liegt lediglich in 2015 und 2018 deutlich über 100 %. In den übrigen Jahren des Prüfungszeitraums lag die Investitionsquote unter 100 %. Der deutliche Anstieg der Investitionsquote 2015 ist auf das Sanierungsgebiet Stadthafen Wedel zurückzuführen. Allein dafür betrug der aktivierte Vermögenswert im Anlagenspiegel 2015 über 19 Mio. €. Der Vergleich der Investitionsquote der 3 geprüften Mittelstädte zeigt Folgendes:

Investitionsquote in %

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Elm	397	130	364	124	175	172
Qu	75	62	284	50	164	30
We	74	64	489	61	98	147

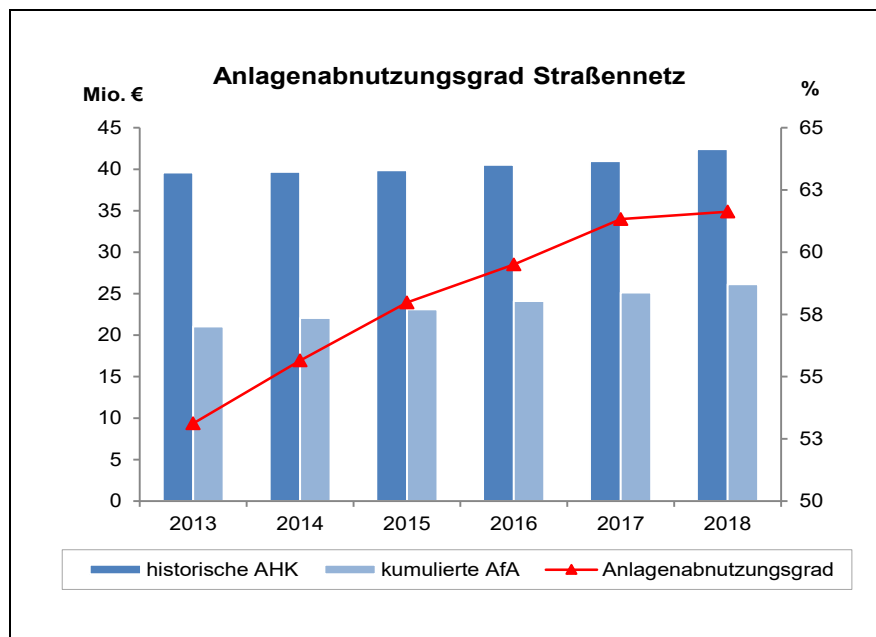
Die teilweise deutlich geringe Investitionsquote spiegelt sich auch im rechnerisch ermittelbaren Durchschnitt der abgeschriebenen Vermögenswerte wider, dem Anlagenabnutzungsgrad. Dieser zeigt das Verhältnis der kumulierten Abschreibungen auf Sachanlagen zu den historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten des Anlagevermögens. Je höher der Anlagenabnutzungsgrad ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass zeitnah notwendige Ersatz- und Erhaltungsinvestitionen anfallen. Die nachstehende Tabelle zeigt, wie sich für einige Bilanzpositionen der Anlagenabnutzungsgrad entwickelt hat:

Anlagenabnutzungsgrad ausgewählter Bilanzpositionen in %:

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gebäude, Aufbauten und Betriebsvorrichtungen bei Wohnbauten	60	59	61	62	43	45
Gebäude, Aufbauten und Betriebsvorrichtungen bei Kinder- und Jugendeinrichtungen	41	43	44	46	48	50
Gebäude, Aufbauten und Betriebsvorrichtungen bei Schulen	18	19	19	21	22	24
Gebäude, Aufbauten und Betriebsvorrichtungen bei sonstigen Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäuden	36	38	39	40	42	44
Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen	53	56	58	60	61	62

Wie die Übersicht zeigt, ist der Anlagenabnutzungsgrad insbesondere bei der Bilanzposition „Straßennetz“ mit am höchsten. Nun bildet der Anlagenabnutzungsgrad lediglich einen durchschnittlich rechnerisch ermittelten Wert und wird durch Bewertungseffekte bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz zusätzlich verzerrt. Andererseits sind Tendenzen eines überalternden Straßennetzes erkennbar. Die Stadt Wedel wird diesbezüglich finanziell gefordert.

Der LRH hat das tendenziell überalternde Bilanzvermögen der Position „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ näher untersucht:



Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Durch den Werteverzehr von über 62 % ist ein bilanzieller Wertverlust eingetreten. Inwieweit die bilanzielle Abnutzung auch der tatsächlichen Abnutzung der Straßen, Wege, Plätze und Verkehrslenkungsanlagen entspricht, muss vor Ort geklärt werden. Es ist jedoch abzulesen, dass es der Stadt Wedel im Prüfungszeitraum mit den getätigten Investitionen nicht gelang, den Werteverzehr dieser Bilanzposition aufzuhalten.

Bei dem erreichten Anlagenabnutzungsgrad von über 62 % bezogen auf die historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten von 42 Mio. € ergibt sich ein bilanzieller Reinvestitionsbedarf von über 26 Mio. €.

1.7 Gewinnabführungen und Verlustausgleiche bei den Beteiligungen

Öffentlichen Aufgaben werden teilweise außerhalb des Kernhaushalts der Städte wahrgenommen. Die finanzwirtschaftliche Verbindung zwischen dem Kernhaushalt und den ausgegliederten Einheiten stellen die Gewinnabführungen und Verlustausgleiche dar.

Die Stadt Wedel hat hierzu Angaben zu ihren unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen gemacht. Die wesentlichen ausgegliederten Einheiten sind die Stadtwerke Wedel GmbH und die Kombibad Wedel GmbH. Alleinigere Gesellschafter ist jeweils die Stadt Wedel.

Die Stadtwerke Wedel führen u. a. die Sparten Gas, Strom, Wasser und Fernwärme. Die Zahlungsströme in Form der ausgewiesenen Gewinnabführungen und Verlustausgleichszahlungen sind vom LRH näher betrachtet worden. Die im Prüfungszeitraum erhaltenen Gewinnabführungsbeträge der Stadtwerke Wedel GmbH und der Stadtentwässerung sind von der Stadt Wedel wie folgt angegeben worden:

Gewinnabführungen im Prüfungszeitraum in Mio. €

Haushaltsjahr	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gewinnabführungen	1,08	1,05	0,97	0,98	0,81	0,92

Gewinnabführungen im Planungszeitraum in Mio. €

Haushaltsjahr	2019	2020	2021	2022	2023
Gewinnabführungen	0,74	0,72	0,71	0,73	0,74

Wie zu ersehen ist, sind im Prüfungszeitraum Gewinnabführungen an die Stadt Wedel erfolgt. Dem städtischen Haushalt flossen somit Mittel zu und führten zu einer verbesserten Einnahmesituation. Für den Prüfungszeitraum wird weiterhin mit Gewinnabführungen der Stadtwerke und der Stadtentwässerung an den städtischen Haushalt gerechnet.

Für die Kombibad Wedel GmbH, die Lühe-Schulau-Fähre GmbH und das E-Fahrrad Verleihsystem stellt sich die Situation allerdings etwas anders dar. Die im Prüfungszeitraum abgeführten Verlustausgleichsbeträge für die

vorgenannten Beteiligungen sind von der Stadt Wedel wie folgt angegeben worden:

Verlustrausgleichszahlungen im Prüfungszeitraum in Mio. €

Haushaltsjahr	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verlustrausgleich	2,13	1,96	2,2	2,03	1,28	1,97

Verlustrausgleichszahlungen im Planungszeitraum in Mio. €

Haushaltsjahr	2019	2020	2021	2022	2023
Verlustrausgleich	2,02	2,12	2,18	2,24	2,24

Dabei entfällt der größere Verlustrausgleichsbetrag auf die Kombibad Wedel GmbH. Hier führt die Stadt Wedel im Durchschnitt des Prüfungs- und Planungszeitraums 2 Mio. € jährlich als Verlustrausgleich ab. Dies entspricht bei 33.435 Einwohnern (2018) einem Betrag von 59 € je Einwohner und schränkt damit den finanziellen Spielraum der Stadt Wedel erheblich ein.

Die Stadt Wedel als alleiniger Gesellschafter der Kombibad Wedel GmbH sollte darauf hinwirken; den jährlichen Verlustrausgleichsbetrag zu senken. Damit würde der finanzielle Spielraum der Stadt Wedel im Kernhaushalt vergrößert.

1.8 Interne Leistungsbeziehungen und Kosten- und Leistungsrechnung

In der Stadt Wedel werden in den Haushalten und Jahresabschlüssen die internen Leistungsbeziehungen zwischen den einzelnen Teilplänen abgebildet. Nach Angaben der Verwaltung werden in der Stadt Wedel bei den abgebildeten Beträgen der internen Leistungsbeziehungen nicht nur die Aufwendungen aus den Leistungsbeziehungen der Hilfsbetriebe einbezogen. Vielmehr handelt es sich um eine „Vollkostenrechnung“, die über die internen Leistungsbeziehungen hinaus dargestellt wird. So werden nach den Aussagen z. B. auch die Abschreibungen auf das Rathausgebäude auf alle Teilpläne (Produkte) des Wedeler Haushalts verteilt.

Weiterhin werden die für die Gebäude anfallenden Unterhaltungsaufwendungen über die internen Leistungsbeziehungen aus dem Produkt des Gebäudemanagements auf die entsprechenden Produkte verteilt und verbucht.

Zum besseren Verständnis wird nachstehend zwischen Internen Leistungsbeziehungen sowie einer Kosten- und Leistungsrechnung unterschieden.

Interne Leistungsbeziehungen (ILB)

Die haushaltsrechtlichen Vorschriften sehen interne Leistungsbeziehungen¹⁴ vor. Für die internen Leistungsbeziehungen sind die Aufwendungen für erbrachte Leistungen der Hilfsbetriebe den einzelnen Teilplänen über interne Leistungsbeziehungen zu belasten.

Zu den Hilfsbetrieben zählt klassischerweise z. B. der Baubetriebshof. Leistungsbeziehungen zu Dritten, die außerhalb des Rechnungskreises der Kommune stehen, gehören nicht in die internen Leistungsbeziehungen. Interne Leistungsbeziehungen beschränken sich auf den nicht zahlungswirksamen Leistungsaustausch auf Produktebene.

Das Verteilen und Verbuchen von Unterhaltungsaufwendungen aus Handwerkerrechnungen Dritter aus dem Gebäudemanagement über die internen Leistungsbeziehungen auf die anderen Produkte ist deshalb zu beanstanden. Diese Aufwendungen sind in den Produkten direkt auf den entsprechenden Aufwands- bzw. Auszahlungskonten für die Gebäudeunterhaltung einzuplanen und zu buchen.

Die Stadt Wedel muss die haushaltsrechtlichen Vorschriften bezüglich der internen Leistungsbeziehungen zukünftig beachten.

Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)

Kommunen können unterstützend zur Verwaltungssteuerung eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) durchführen. Dabei ist die KLR kein selbstständiges Steuerungsinstrument, sondern unterstützt wirtschaftliches Steuern über vorgegebene Ziele.¹⁵ Das vollständige Abbilden der internen Leistungsbeziehungen in Form der KLR, wie in der Stadt Wedel, erfolgt im internen Rechnungswesen. Dabei muss der Aufwand, der notwendig ist die erforderlichen Daten zu erheben, in einem ausgewogenen Verhältnis zum Erkenntnisgewinn aus diesen Daten stehen. Das externe Rechnungswesen ist auf die steuerungsrelevanten internen Leistungsbeziehungen zu beschränken.¹⁶

Aus Sicht des LRH ergeben sich zu dem in Wedel praktizierten Ausweis interner Leistungsbeziehungen als „Vollkostenrechnung“ in den Haushalten und Jahresabschlüssen u. a. aus diesen Gründen Bedenken:

- In den internen Leistungsbeziehungen werden Aufwendungen für die Gebäudeunterhaltung aus Rechnungen Dritter nicht rechtskonform ausgewiesen.
- Entgegen den Aussagen der Verwaltung nehmen scheinbar doch nicht alle Produkte an der internen Leistungsbeziehung teil. So fällt z. B. im Haushalt 2020 auf, dass in dem Produkt Kombibad Wedel (4240) keine

¹⁴ § 15 GemHVO-Doppik.

¹⁵ § 16 GemHVO-Doppik mit Erläuterungen und Anmerkungen.

¹⁶ schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/Themen/InneresSicherheit/DoppischHaushaltsrecht/Ergebnisrechnung/ergebnisrechnung_node.

Erträge und/oder Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen ausgewiesen sind.

Angesichts der vorstehenden Bedenken wird die Aussagekraft der ausgewiesenen Beträge der internen Leistungsbeziehungen angezweifelt. Weiterhin ist die praktizierte interne Leistungsbeziehung laut Auskunft der Verwaltung als „Vollkostenrechnung“ zu verstehen. Hier sollte jedoch beachtet werden, dass das externe Rechnungswesen - z. B. der Haushaltsplan der Stadt Wedel - grundsätzlich auf die steuerungsrelevanten internen Leistungsbeziehungen zu beschränken ist. Weiterhin kann der LRH nach den gemachten Aussagen der Verwaltung nicht nachvollziehen, ob und wie mit den Erkenntnissen aus der betriebenen „Vollkostenrechnung“ über vorgegebene Ziele wirtschaftlich gesteuert wird. Dies scheint derzeit auch tatsächlich kaum möglich, da der LRH in dieser Prüfung zur Organisation u. a. feststellt, dass *das stark gekürzte Zahlenwerk des Haushalts ohne konkrete Ziele und Kennzahlen wenig aussagekräftig und kaum steuerbar ist* (vgl. Tz. 3.5.5).

Allerdings verfügt die Stadt Wedel mit der bereits vorhandenen Berechnungsmatrix für die internen Leistungsbeziehungen, die über die Jahre aufgebaut wurde, über ein entsprechendes Grundgerüst, um vorgegebene Ziele auch wirtschaftlich steuern zu können.

Der LRH empfiehlt der Stadt Wedel, die internen Leistungsbeziehungen zu prüfen und korrekt auszuweisen. Echte Kostentransparenz ist herzustellen, um eine belastbare Basis für wirtschaftliches Steuern zu schaffen. Ergänzend dazu sollten u. a. die noch wenig steuerungsgeeigneten Ziele, Maßnahmen und Kennzahlen deutlich konkretisiert und ausgebaut werden (vgl. Tz 3.5.4).

1.9 **Fazit**

Die finanzielle Lage der Stadt Wedel wird als angespannt bewertet. Die dauernde Leistungsfähigkeit ist aktuell nicht gegeben. Die Stadt muss in den kommenden Jahren ihre bereits aufgenommenen Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung strategisch weiterführen. Die haushaltsrechtlichen Vorschriften zu internen Leistungsbeziehungen sind zu beachten.

- Der Haushaltsausgleich konnte im Prüfungszeitraum nicht durchgängig von der Stadt Wedel erreicht werden. Auch der Planungszeitraum weist überwiegend Fehlbeträge aus.
- Das Eigenkapital der Stadt Wedel sinkt infolge der negativen Jahresergebnisse weiter ab und liegt unter dem in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Wert.
- Mit allgemeinen Deckungsmitteln ist die Stadt Wedel im Vergleich der 3 geprüften Städte gut ausgestattet.

- Die aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erwirtschafteten liquiden Mittel im Prüfungs- und Planungszeitraum decken nicht immer die zur ordentlichen Tilgung notwendigen Mittel.
- Im Prüfungszeitraum gelang der bilanzielle Werterhalt anfangs nicht durchgängig. Die Stadt Wedel sollte den Anlagenabnutzungsgrad, insbesondere den des Straßennetzes, im Blick behalten. Eine Tendenz überalternder Vermögenswerte sollte nicht den Beginn eines sich entwickelnden Sanierungs- oder Investitionsstaus darstellen.
- Der LRH empfiehlt bei Investitionskrediten eine Mischung von Verträgen mit längerer Laufzeit zur Zinssicherung und kürzerer Laufzeit mit einem Zinsoptimum. Weiterhin sollte beim Vergleich von Darlehensangeboten der Ausschluss des Kündigungsrechts nach § 489 Abs. 4 BGB berücksichtigt werden.
- Weiterhin wird der Stadt Wedel empfohlen, sich intensiver mit den Ergebnissen aus der Querschnittsprüfung des LRH zum Schuldenmanagement auseinanderzusetzen, um sich weitere Optimierungspotenziale zu erschließen.

Bei vermutlich steigenden Ausgaben, einer bilanziell gealterten Straßeninfrastruktur und den zu erwarteten Finanzierungs- und Folgekosten anstehender Investitionen, wird es für die Stadt Wedel umso wichtiger, steuernde Strategien für den Erhalt und Ausbau einer soliden Finanzlage zu entwickeln.

Das Ertragspotenzial kostenrechnender Einrichtungen sollte die Stadt Wedel mit 0,5 Mio. € ausnutzen (Tz. 5.8).

Die Entwicklung der Gewinnabführungen und der Verlustausgleiche - insbesondere bei der Kombibad Wedel GmbH - sollten aufmerksam beobachtet werden. Schon jetzt sollte versucht werden, den bestehenden Verlustausgleich an die Kombibad Wedel GmbH zu senken und damit den städtischen Haushalt zu entlasten.

2. **Forderungsmanagement**

Kommunen benötigen liquide Mittel, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Zahlungsausfälle gefährden die Liquidität der Kommunen.

Forderungsmanagement muss sicherstellen, dass erwartete Einnahmen fließen, sobald sie fällig sind. Verstreichen Zahlungsziele, müssen weiterführende Maßnahmen nahtlos anknüpfen. Dazu gehört, offene Forderungen zeitnah zu mahnen und zu vollstrecken. Je älter Forderungen sind, desto höher ist das Risiko, dass Zahlungen vollständig ausfallen.

Idealerweise werden Forderungen an zentraler Stelle systemgestützt verfolgt, bis sie beglichen sind.

Mit durchschnittlich 2,3 Mio. € offener Forderungen hat Wedel deutliches Optimierungspotenzial. Grundlegende Prozesse des Forderungsmanagements sind neu zu strukturieren.

2.1 **Finanzieren kommunaler Aufgaben**

Die kommunale Finanzwirtschaft soll auskömmliche Finanzmittel bereitstellen und verwalten, damit Kommunen ihre Aufgaben wahrnehmen können. Dafür ist in geeigneter Weise sicherzustellen, dass Kommunen dauerhaft zahlungsfähig sind. Das Gemeindehaushaltsrecht (GO, GemHVO-Doppik u. ä.) ordnet Rechnungslegung und Rechnungsvollzug.

Mit der Doppik wurde den Kommunen ein neues kommunales Rechnungswesen gegeben. Es erhöht die Transparenz hinsichtlich offener Forderungen. Forderungsspiegel der Jahresabschlüsse geben Auskunft über Außenstände. Finanzprogramme bieten umfassende Möglichkeiten, Forderungen zu bearbeiten und auszuwerten.

Die neue Buchführungssystematik erfordert es, alle Forderungen umfassend im Blick zu halten. Für ein korrektes Bewerten kommunalen Vermögens ist nach § 43 Abs. 8, 9 GemHVO-Doppik zu prüfen, ob die Forderungen werthaltig sind und gem. § 40 Abs. 1 GemHVO-Doppik vollständig sind. Wertlose Forderungen sind im Wert zu berichtigen.¹⁷

Wertberichtigte oder abgeschriebene Forderungen verschlechtern Rechnungsergebnis und Bilanzwert der Kommune. Neben einem realen Liquiditätsverlust erwachsen der Kommune auch Zinsnachteile. Es entsteht ein unmittelbarer wirtschaftlicher Schaden.

¹⁷ § 31 der Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppelischen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung Doppik - GemHVO-Doppik) vom 14.08.2017, GVBl. 2017, S. 433.

Ein gutes Forderungsmanagement wirkt diesen wirtschaftlichen Schäden entgegen. Verwaltungshandeln wird optimiert. Zahlungseingänge werden frühzeitig sichergestellt und Zahlungsausfälle gemindert.

2.1.1 Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Forderungen

Kommunales Handeln findet sowohl in den Bereichen des öffentlichen Rechts als auch des Privatrechts statt.

Öffentlich-rechtlich werden Kommunen tätig, wenn sie nach Kommunalabgabengesetz (KAG) oder spezialgesetzlichen Regelungen, z. B. § 29 Abs. 2 Brandschutzgesetz (BrSchG)¹⁸, Einnahmen erheben. In der Regel ist dafür eine Satzung zu erlassen, die dazu berechtigt, Steuern, Gebühren, Beiträge oder sonstige kommunale Abgaben zu erheben.

Kommunen treten ferner als Vermieter oder Verkäufer von Waren, Dienstleistungen u. ä. auf. Kommunale Unternehmen rechnen Leistungen aus privatrechtlichen Schuldverhältnissen mit Leistungsempfängern ab (z. B. Miet- oder Pachtverträge).

Für beide Rechtsbereiche gilt:

Sobald mittels Verwaltungsakt oder Zahlungsaufforderung ein Betrag angefordert wird, ergibt sich eine offene Forderung. Wird diese nicht rechtzeitig, nur teilweise oder gar nicht beglichen, muss gemahnt, vollstreckt, wertberichtigt oder niedergeschlagen werden.

2.1.2 Geplante Einnahmen versus realisierte Einnahmen

Kommunen kalkulieren jährlich mit dem Haushaltsplan ihre Einnahmen. Sie planen, welche Geldeingänge im jeweiligen Haushaltsjahr verfügbar sind, um alle Aufgaben finanzieren zu können. Bereits in der Planungsphase ist dabei haushalterisch auf Ebene der Erträge und Aufwendungen im Ergebnisplan ein Haushaltsausgleich herbeizuführen.¹⁹ Insoweit wird bereits beim Planen der Einnahmehöhen regelmäßig vorausgesetzt, dass eine geforderte Geldschuld vollständig bezahlt wird. Sobald diese Geldschuld (Forderung) nicht rechtzeitig, nur teilweise oder gar nicht beglichen wird, wirkt dies negativ auf den Haushaltsausgleich.

Die Folgen von Einnahmefällen werden an verschiedenen Stellen sichtbar:

- Forderungsausfälle wirken unmittelbar auf den Finanzhaushalt, also auf die Liquidität.

¹⁸ Gesetz über den Brandschutz und die Hilfeleistungen der Feuerwehren (Brandschutzgesetz - BrSchG) vom 10.02.1996, zuletzt geändert mit Art. 18 LVO vom 16.01.2019, GVOBl. Schl.-H., S. 30.

¹⁹ § 75 Abs. 3 Gemeindeordnung - GO für Schleswig-Holstein in der Fassung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 57, zuletzt geändert in Art. 1 des Gesetzes vom 07.09.2020, GVOBl. Schl.-H. S. 514; § 26 Abs. 1 der Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppischen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung Doppik - GemHVO-Doppik) vom 14.08.2017, GVOBl. 2017, S. 433.

- Unzureichende Liquidität muss über vermeidbare (Kassen-)Kredite aufgenommen werden.
- Forderungsausfälle verschlechtern die Ergebnisrechnung, indem sich geplante Einnahmeüberschüsse verringern bzw. geplante Fehlbeträge erhöhen.
- Forderungsausfälle verkürzen die Bilanz. Vollständige oder teilweise Einnahmeausfälle werden unter dem Bilanzwert „Forderungen“ auf der Aktivseite der Bilanz korrigiert. Es erfolgt eine Wertberichtigung, die diesen Bilanzwert kürzt. Im Gegenzug verkürzt sich auf der Passivseite der Bilanz die Position des Eigenkapitals in gleicher Höhe.

2.1.3 **Effektives Forderungsmanagement ist unerlässlich**

Offene Forderungen wirken sich erheblich auf Liquidität, Haushalt und Bilanz aus. Sie gefährden vor allem das Erfüllen kommunaler Aufgaben.

Es ist insoweit unerlässlich, dass jede Kommune ihre Forderungen stets im Blick hat. Arbeitsprozesse müssen so gestaltet sein, dass offene Forderungen nahtlos und konsequent verfolgt werden können. Kommunen sollten daher ihr Forderungsmanagement prozessorientiert am Schuldner ausrichten:

- Zahlungseingänge müssen fortlaufend überwacht werden.
- Forderungen müssen zeitnah und vollständig bei Schuldnern geltend gemacht und eingezogen werden.
- Drohendes Verjähren oder Verwirken von Forderungen ist abzuwenden.

Ein effektives Forderungsmanagement wird dabei idealerweise zentral aus einem Finanzfachverfahren betrieben. Arbeitsabläufe sind so gestaltet, dass Forderungen mit vertretbarem Aufwand wirtschaftlich verfolgt werden können.

2.2 **Forderungsmanagement in den geprüften Kommunen**

Der Prüfzeitraum des Forderungsmanagements umfasste 2014 bis 2018. Der Prüfungsschwerpunkt lag auf dem Umgang mit Forderungen ab deren Entstehen bis zum Erlöschen des Anspruchs.

Betrachtet wurden

- Vollständigkeit der Forderungen und Gesamtüberblick,
- Organisationsprozesse in Finanzbuchhaltungen,
- systemgestütztes Erfassen von Forderungen in der Haushaltsüberwachungsliste (HUEL),
- Überwachen und Realisieren von Forderungen durch
 - Mahnwesen,
 - Vollstreckungswesen,
 - Forderungsveränderungen,

- Wertberichtigungen.

2.2.1 Offene Forderungen von 2014 bis 2018

Der LRH hat zunächst aufgenommen, in welcher Höhe offene Forderungen in den geprüften Kommunen bestehen. Es handelt sich dabei um die Gesamtbeträge offener Forderungen zum Jahresabschlussstichtag ausweislich der Bilanzen und den Erläuterungen im Anhang des Jahresabschlusses.

Forderungsbeträge der Städte Elmshorn, Quickborn und Wedel sind den Jahresabschlussbilanzen entnommen worden.

Um ausschließlich gleichartige Forderungen zu vergleichen, sind alle Forderungen auf ihren Ursprung hin überprüft worden. Wedel und Quickborn führen in den „sonstigen Vermögensgegenständen“ keine Sonder- oder Treuhandvermögen. Elmshorn weist in den „sonstigen Vermögensgegenständen“ Forderungen aus städtebaulichem Sondervermögen aus. Die „sonstigen Vermögensgegenstände“ wurden um diese Beträge gekürzt.

Offene Forderungen in Tausend €²⁰

Jahr	Elmshorn ELM	Quickborn QU	Wedel WE	vgl. Bad Schwartau BSCH*
2014	2.228	1.735	3.983 ²¹	
2015	3.529	2.097	2.442	
2016	3.145	2.173	1.594	
2017	3.357	1.816**	1.892	
2018	2.271**	1.623**	1.642	
Ø offene Forderungen	2.906	1.888	2.311	966 <i>2012 bis 2016</i>

*BSCH = Bad Schwartau, Prüfungsergebnis enthält Forderungen 2012 bis 2016

**Die Forderungswerte ELM 2018, WE 2017 und 2018 sind vorläufige Werte.

Die Tabelle zeigt deutlich, dass in den geprüften Kommunen erhebliche 7-stellige Beträge noch nicht gezahlt wurden. Die Spannweite offener Forderungen reicht dabei von durchschnittlich 1,9 Mio. € in Quickborn bis 2,9 Mio. € in Elmshorn.

Zwar haben sich die Forderungen der Stadt Wedel von 2014 bis 2018 um rd. 2,3 Mio. € reduziert. Dies ist jedoch überwiegend auf wertberichtigte Forderungen (siehe Tz. 2.7.1) zurückzuführen.

²⁰ Bilanzieller Saldo der Forderungen abzgl. der Wertberichtigungen, abzgl. Sonder- und Treuhandvermögen.

²¹ Enthält eine Forderung über 2.222 T€ für zu viel gezahlte Gewerbesteuerumlage 2014; Anhang 2014-1, Kapitel III, Ziff. 2.2.

Wedel weist im Vergleich der geprüften Kommunen mit 2,3 Mio. € den zweithöchsten Durchschnittswert unrealisierter Forderungen auf. Die Stadt besitzt damit deutliches Optimierungspotenzial. Verglichen mit dem Wert der Stadt Bad Schwartau²² liegt der jährliche offene Durchschnittswert mehr als 1,3 Mio. € über dem bislang festgestellten Bestwert in Bad Schwartau.

2.2.2 Vergleich offener Forderungen mit liquiden Mitteln

Mit der Forderungsinventur hat die Kommune Forderungen im Wert zu berichtigen und abzuschreiben. So kann die Finanzbuchhaltung feststellen, wie stark die Liquidität durch den hohen Forderungsbestand beeinträchtigt wird. Die nachfolgende Tabelle zeigt den Anteil durchschnittlich offener Forderungen im Vergleich zu den durchschnittlich verfügbaren liquiden Mitteln.

**Anteil durchschnittlicher Forderungen
an der Liquidität - jeweils in Tausend €**

	ELM*	QU	WE
Ø Forderung	2.906	1.888	2.311
Ø Liquidität	- 2.036	- 3.072	- 6.396
Erzielbare Liquidität	870	- 1.184	- 4.085
mögliche Steigerung der Liquidität %**	143	61	36

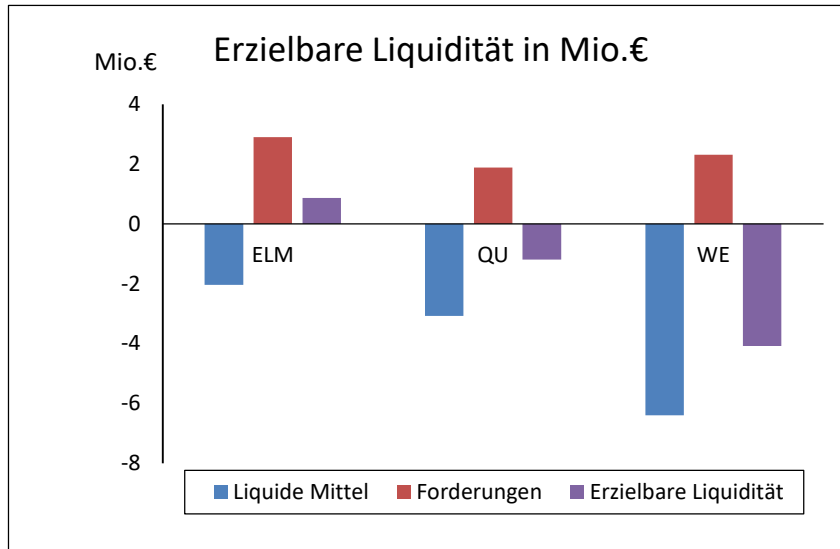
* Die Werte ELM 2018, Wedel 2017 und 2018 sind vorläufige Werte.

** prozentuales Verbesserungspotenzial

Alle aktuell geprüften Kommunen waren im Prüfungszeitraum auf Kassenkredite angewiesen. Sie finanzieren damit ihr laufendes Geschäft „auf Pump“, da die jährlichen Einzahlungen regelmäßig die Auszahlungen übersteigen. Die Tabelle macht für jede Stadt sichtbar, welches individuelle liquide Zuwachspotenzial gemessen an der eigenen Liquiditätslage besteht.

Die Liquidität der Stadt Wedel könnte sich um 36 % verbessern, wenn alle aktuell offenen Forderungen realisiert würden. Die Stadt Wedel könnte in Höhe der realisierten Forderungen auf die Aufnahme von Kassenkrediten verzichten. Zinsbelastungen durch Kassenkredite sind aktuell zwar zu vernachlässigen. Wedel kann jedoch nicht davon ausgehen, dass diese vorteilhafte Situation dauerhaft anhält. Insofern sollte Wedel alle Möglichkeiten ausschöpfen, die Kassenkredite zu reduzieren.

²² Prüfung der Mittelstädte Bad Oldesloe, Bad Schwartau, Kaltenkirchen und Ahrensburg 2017/2018.



Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

Abbildung 2: Erzielbare liquide Mittel, wenn Forderungsausgleich gelingt:

Das Verhältnis offener Forderungen zu liquiden Mitteln zeigt auf, dass in Wedel dringend Handlungsbedarf besteht. Der Durchschnittswert der liquiden Mittel der Stadt Wedel war im Prüfungszeitraum 2014 bis 2018 negativ. Wedel hat sich in diesem Zeitraum zu wenig mit dem Verfolgen offener Forderungen befasst. Der Anteil offener Forderungen gemessen an der Liquiditätslage ist weiter reduzierbar.

Mit Blick auf die mittelfristige Finanzplanung²³ der Stadt Wedel könnten die Ausstände bei den Forderungen problematisch werden.

Die Finanzplanung wies Ende 2018 noch liquide Finanzmittel von rd. 3,2 Mio. € aus. Die Liquidität soll sich dennoch weiter bis Ende 2023 auf den negativen Stand von rd. - 26,5 Mio. € reduzieren. Der negative Sprung zeigt deutlich, vor welchen Liquiditätsproblemen die Stadt zwischenzeitlich steht.

Im Finanzplanungszeitraum 2018 bis 2023 sollen Investitionen von rd. 81,5 Mio. € getätigt werden. Dafür plant Wedel von 2018 bis 2023 Investitionskredite von rund 59,5 Mio. € in den Haushalt ein. Die langfristigen Kreditaufnahmen werden zukünftige Haushalte mit Ausgaben für den Kapitaldienst nachhaltig belasten. In den nächsten Jahren steigt damit das Risiko deutlich, in noch weitaus größerem Umfang Liquiditätskredite aufnehmen zu müssen.

Die Stadt sollte daher die 2,3 Mio. € offenen Forderungen erwirtschaften, um die Liquidität zumindest in Teilen zu stärken, den Ergebnishaushalt zu entlasten und gleichermaßen den Haushaltsausgleich zu verbessern. Dem

²³ Verlauf der Ergebnisse im Ergebnis- und Finanzplan des Haushalts 2020.

drohenden Ausfall von offenen Forderungen muss Wedel energischer begegnen.

Der LRH empfiehlt Wedel zudem, konsequent das Verhältnis von Liquidität und offenen Forderungen im Blick zu behalten. Nur so ist Liquidität mittelfristig planbar. Den städtischen Gremien sollte halbjährlich darüber berichtet werden.

2.2.3 Offene Forderungen pro Einwohner

Als weitere vergleichende Kennzahl können die durchschnittlichen offenen Forderungen je Einwohner herangezogen werden. Der LRH hat diese in der nachfolgenden Tabelle für die geprüften Kommunen gegenübergestellt.

Durchschnittlich offene Forderungen je Einwohner

	ELM	QU	WE	BSCH
Ø Forderungen in Tausend €	2.906	1.888	2.311	0,966
Einwohner* 31.03.2018	49.740	21.123	33.435	20.023**
€ je EW.	58,42	89,38	69,11	48,24

* Für Vergleiche wird die Einwohnerzahl zum 31.03.2018 herangezogen.

Quelle: Statistikamt Nord, Statistische Berichte „Die Bevölkerungsentwicklung in Schleswig-Holstein“, 1. Quartalsbericht 2018.

** Für Vergleiche wurde die Einwohnerzahl zum 31.03.2016 herangezogen.

Quelle: Statistikamt Nord, Statistische Berichte „Die Bevölkerungsentwicklung in Schleswig-Holstein“, 1. Quartalsbericht 2016.

Auf jede/-n Einwohner/-in kommen in Wedel offene Forderungen von 69 €. Damit weist Wedel den zweithöchsten Wert der 3 Vergleichskommunen pro Kopf aus. Gegenüber dem bislang besten Ergebnis aller geprüften Kommunen liegen die offenen Forderungen in Wedel fast 1,4-fach so hoch wie die der Stadt Bad Schwartau, die das beste Ergebnis mit 48 € pro Kopf erzielt hat.

Wedel leistet sich bei den liquiden Mitteln Außenstände in Höhe von rund 41 % der Steuereinnahmen aus der Grundsteuer B für 2017.²⁴

2.3 Organisationsprozesse in der Finanzbuchhaltung

Offene Forderungen einer Kommune entstehen in dem Moment, in dem Abgaben durch Bescheid festgesetzt oder Leistungen in Rechnung gestellt werden. Diese - dann offene - Forderung ist erst vollumfänglich befriedet, wenn der gesamte Betrag beglichen ist.

²⁴ Sachkonto 4012000 = 5.564.021,26 €, Ergebnisrechnung 2017.

Vom Entstehen der Forderung bis zum Begleichen oder zur festgestellten (teilweisen) Uneinbringlichkeit sind je nach Zahlungsmoral der Schuldner verschiedene Prozessschritte zu durchlaufen. Dazu gehören im Wesentlichen:

- Erstellen und Versenden der Zahlungsaufforderungen,
- elektronisches Erfassen der Forderungen im Finanzfachverfahren,
- tägliche Datenübergabe von Forderungen anderer Fachverfahren an das zentrale Finanzfachverfahren,
- Überwachen der Zahlungseingänge,
- Verbuchen eingegangener Geldbeträge,
- Mahnen offener Forderungen,
- Vollstrecken ausstehender Forderungen,
- Wertberichtigen von Forderungen und
- (vorübergehender) Verzicht auf uneinbringliche Forderungen.

Das komplexe Verfahren bedarf verwaltungsintern klarer organisatorischer Vorgaben. Dies beginnt bereits bei der zu erstellenden Annahmeanordnung durch die Facheinheiten, die eine Zahlungspflicht festgestellt haben. Die Kommune muss zu jedem Zeitpunkt des Prozesses sicherstellen, dass

- die Forderungen systemisch erfasst sind,
- ein vollständiger Überblick gewährleistet ist,
- nahtlos der nächste Verfahrensschritt bearbeitet werden kann und
- fachliches sowie personelles Know-how verfügbar ist, um die Vorgänge rechtskonform zu bearbeiten.

2.3.1

*** Personalausstattung der Finanzbuchhaltung**

Der LRH hat vergleichend für die geprüften Kommunen die personelle Ausstattung aufgenommen. Im Vordergrund standen dabei die besetzten Stellen in den Bereichen Finanzbuchhaltung/Kasse sowie Mahn- und Vollstreckungswesen. Die nachfolgende Übersicht zeigt die Stellenanteile zum Stichtag 30.06. des jeweils jüngsten Jahres der überörtlichen Prüfung der Kommunen auf.

Besetzte Stellenanteile in der Finanzbuchhaltung

Stichtag 30.06.xxxx	Stadt	VZÄ FiBu	Einwohner	Durch- schnittswert im Verhältnis zur aktuellen Einwohnerzahl	+ bzw. - zum Durch- schnittswert VZÄ FiBu
2016	OD	2,75	25.042	3,01	- 0,26
2016	AHB	4,50	32.724	3,93	+ 0,57
2016	BSCH	4,00	20.023	2,40	+ 1,60
2016	KAKI	2,50	20.391	2,45	+ 0,05
2017	RB	2,63	27.324	3,28	- 0,65
2017	IZ	4,50	31.977	3,84	+ 0,66
2017	GH	4,00	30.585	3,67	+ 0,33
2018	ELM	5,94	49.740	5,97	- 0,03
2018	QB	1,85	21.123	2,53	- 0,68
2018	WE	2,36	33.435	4,01	- 1,65
Summe		35,03	292.364	35,09	
Durchschnitt		1,20	10.000		

Mit Blick auf die Aufgabenverteilung in der Finanzbuchhaltung ohne Vollstreckungstätigkeiten liegt Wedel mit 1,65 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) unterhalb des Durchschnitts.

Laut Stellenplan wurden am 30.06.2018 insgesamt 20 Mitarbeiter*innen mit 16,72 VZÄ im Amt für Finanzen eingesetzt. Auf die Finanzbuchhaltung der Stadt Wedel entfallen 2,36 VZÄ.

Der LRH hat, ausgehend von den erhobenen Daten, Vergleichswerte der o. g. Kommunen ermittelt. Dabei wurden die Durchschnittswerte der besetzten Stellen im Zusammenhang mit der Einwohnerzahl betrachtet.

Insoweit ergibt sich eine durchschnittliche personelle Ausstattung von 1,2 VZÄ je 10.000 Einwohner. Wird dieser Maßstab zugrunde gelegt, wären für Wedel 4,01 VZÄ in der Finanzbuchhaltung vorzusehen. Personell nimmt Wedel damit die Aufgaben in der Finanzbuchhaltung mit der geringsten personellen Ausstattung wahr.

Kompensieren konnte Wedel die geringere Personalausstattung scheinbar durch die im bisherigen Finanzprogramm KIS bis Ende 2019 genutzten technischen Vorteile.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen verursachte jedoch die Umstiegsphase auf das neue Finanzfachverfahren „H + H proDoppik“ und aller neu einzurichtenden Schnittstellen einen hohen Mehraufwand. Dies erzeugte auch eine hohe Arbeitsbelastung, die vor Ort wahrnehmbar war.

Angedacht war, alle bislang genutzten technischen Vorteile auch künftig wieder mit dem neuen Programm nutzen zu können.

Der überwiegende Teil des Forderungsmanagements wird zentral bearbeitet. In den Bereichen Ordnung, Musikschule, Bücherei oder Steuern wird jedoch auch dezentral gearbeitet.

Insofern sind weitere nicht bezifferbare Zeitanteile dezentraler Facheinheiten dem Forderungsmanagement hinzuzurechnen.

Der LRH empfiehlt nach Abschluss der Umstiegsphase organisatorisch zu begutachten, ob die Finanzbuchhaltung auskömmlich besetzt ist. Dezentrale „Insellösungen“ des Forderungsmanagements sollten nicht ausgeweitet werden. Forderungen sollten zentral verfolgt werden, um alle offenen Forderungen überblicken zu können und Einnahmen aus offenen Beträgen zu steuern.

Sofern sich die Stadt Einzellösungen in Fachdiensten leistet, muss sie nicht nur für den Gesamtüberblick über offene Beträge sorgen, sondern auch Personal- und Sachaufwendungen wirtschaftlich einsetzen.

Auf ausgewählte Teilaspekte organisatorischen Handlungsbedarfs geht der LRH im Folgenden näher ein.

2.3.2 Schnittstellen

Wedel setzte im Prüfungszeitraum das Finanzfachverfahren „KIS“ ein. Ab 2020 wird das Finanzfachverfahren „H + H proDoppik“ eingesetzt.

Das Verfahren „KIS“ bietet ein umfangreiches Angebot für die Geschäftsbuchhaltung, Finanzbuchhaltung und das Steueramt an. Das Programm besitzt Schnittstellen zu anderen IT-Verfahren, um Daten digital auszutauschen. Das Programm wird vom Hersteller nicht fortgeführt. Die bisher genutzten Schnittstellen sind für das neue Finanzfachverfahren „H + H proDoppik“ einzurichten und zu optimieren.

- Der **Fachdienst Ordnung** setzt für die Verwarn- und Bußgeldverfahren des ruhenden Verkehrs das Fachverfahren „EurOwiG“ ein. Wird das festgesetzte Verwarngeld nicht gezahlt, wird über das Fachverfahren der Bußgeldbescheid erstellt und die Forderung nach erfolgloser Mahnung an die Finanzbuchhaltung zum Vollstrecken übergeben. Der Prozess der Schnittstellenprogrammierung wurde Ende 2019 begonnen und wurde erst Ende Februar 2020 beendet.²⁵ In der 2-monatigen Übergangsphase wurden Daten manuell gebucht. Der Prozess der manuellen Datenübergaben war zeitaufwendig und fehleranfällig. Wedel hat, bedingt durch den Wechsel des Finanzverfahrens, mehrmonatiges zeitaufwendiges und fehleranfälliges Arbeiten in Kauf genommen. Der LRH empfiehlt, künftige Umstiegsprozesse besser zu planen.

²⁵ E-Mail des Fachbereichsleiters vom 12.11.2020.

- Der **Fachdienst Wirtschaft und Steuern** erfasst **Forderungen per Fernzugriff im zentralen Finanzfachverfahren „KIS“** (bis 2020) bzw. „H + H proDoppik“ (ab 2020) z. B. für das Festsetzen der Realsteuern, Zweitwohnungssteuer, Hundesteuer, Vergnügungssteuer, der Pachten und Erbbauzinsen. Die Forderungen werden auf den Veranlagungskonten des Finanzfachverfahrens erfasst.
- Die **Musikschule** reicht die Informationen zum Festsetzen der Instrumentenmiete manuell aus dem Fachverfahren „iMikel“ an die Geschäftsbuchhaltung. Die **Volkshochschule** gibt die Daten zum Erfassen der Raummieten manuell aus dem Fachverfahren „SQLBaSys“ an die Geschäftsbuchhaltung weiter.
Die Facheinheiten schreiben eine **Kontierungsvorlage** bzw. reichen eine buchungsbegründende Unterlage mit einer Vorkontierung und geben diese **an die zentrale Geschäftsbuchhaltung** weiter. Die Geschäftsbuchhaltung erfasst die Forderung zentral für die Fachdienste.
- Der Fachdienst Ordnung und Einwohnerservice nutzt ein **eigenes Fachverfahren**, um die Forderungen festzusetzen. Allgemeine Verwarn- und Bußgelder erfasst der Fachdienst mit dem Programm „AlloWiG“.

Das Festsetzen von Forderungen der Facheinheiten erfolgt in Wedel recht unterschiedlich. Die Weitergabe an und das manuelle Erfassen in der zentralen Finanzbuchhaltung ist fehleranfällig. Zusätzlich ist die Weitergabe von vorkontierten Buchungsunterlagen mit buchungsbegründenden Unterlagen aus Facheinheiten an die Geschäftsbuchhaltung zeitaufwendig. Der Zeitfaktor wird bisher unterschätzt.

Der LRH empfiehlt der Stadt zu ermitteln, ob das Einbuchen von Forderungen in Außenstellen per Fernzugriff in das Finanzfachverfahren Zeiterparnisse bringt. Weitere Schnittstellen können zwischen den Fachverfahren der Volkshochschule und Musikschule zum Finanzfachverfahren eingerichtet und genutzt werden. Durch Fernzugriffe und Schnittstellennutzung können die Mitarbeiter der Stadtkasse entlastet werden.

2.3.3 Ungeklärte Zahlungseingänge Wedel

2018 fehlten der Finanzbuchhaltung Wedel rund 778 Buchungsanordnungen für Zahlungseingänge,²⁶ Fachämter arbeiteten der Finanzbuchhaltung unstrukturiert zu.

Für eingezahlte Geldbeträge, zu denen keine elektronischen Anordnungen existieren, richtet die Finanzbuchhaltung ein Verwahrkonto ein. Bis Einzahler, Forderungsherkunft, Zahlungsanlass sowie korrekter Zahlungsbe-

²⁶ Auswertung Fr. Lehmann vom 07.11.2019 für 2018.

trag geklärt sind, verbleiben diese Beträge dort. In allen Fällen muss durch die Finanzbuchhaltung recherchiert und die Buchungsanordnung angefordert werden. Anschließend werden die Beträge umbucht und dem richtigen Sach- bzw. Personenkonto zugeordnet.

Fehlende Anordnungen der Fachbereiche lösten in der Finanzbuchhaltung Mehraufwand aus. Dieses Zeitkontingent fehlt wiederum, um Forderungsausfälle zu verfolgen.

Wedel sollte sicherstellen, dass

- von den Facheinheiten zeitgleich mit Versand von Zahlungsaufforderungen eine Anordnung erstellt wird,
- alle Forderungen unverzüglich elektronisch im Finanzfachverfahren erfasst werden,
- Forderungen spätestens in dem auf den laufenden Tag folgenden Tagesabschluss erfasst sind (2 Tage nach Versand von Zahlungsaufforderungen).

Im Interesse eines wirtschaftlichen Verwaltungshandelns sind die innerdienstlichen Abläufe so zu gestalten, dass die Anzahl erforderlicher Nacharbeiten durch die Stadtkasse deutlich reduziert werden.

2.3.4 **Digitales Verbuchen von Zahlungseingängen auf Kontoauszügen**

Für Onlinebanking steht Wedel das Programm „S-Firm“ zur Verfügung. Zahlungseingänge auf Kontoauszügen wurden im Prüfungszeitraum 2013 bis 2018 damit digital per Schnittstelle in das Finanzfachverfahren KIS eingebucht, wenn Zahlungspflichtige entsprechende Buchungsnummern auf Überweisungen angegeben haben. Das Finanzfachverfahren ordnet alle Zahlungseingänge nach Buchungsnummern entsprechenden Buchungsanordnungen automatisch zu.

Nach Umstieg auf das Finanzfachverfahren H+H proDoppik wurde der Verfahrenshersteller beauftragt, die Schnittstelle zu programmieren und zu optimieren.

Digitales Einlesen elektronischer Kontoauszüge

	ELM	QU	WE	Kaltenkirchen*
erfolgt digital	nein	nein	ja, bis 31.12.2019	Ja

* ÜÖP 2017 / 2018.

** bis zum Wechsel des Finanzfachverfahrens zum 01.01.2020 in KIS.
die Schnittstelle wird für das neue Fachverfahren H+H proDoppik programmiert.

Außer Wedel nutzt lediglich Kaltenkirchen (Prüfung 2017/2018) das automatische Verbuchen der Zahlungseingänge von Kontoauszügen über das

Finanzbuchhaltungssystem H&H proDoppik. In Kaltenkirchen konnte dadurch eine halbe Stelle freigesetzt werden.

Die Stadt Wedel hat die Finanzsoftware 2020 von „KIS“ auf „H + H proDoppik“ umgestellt. Die Kasse setzt nach Programmieren der Schnittstelle in dem neuen Finanzfachfachverfahren „H + H proDoppik“ die automatische Ist-Verbuchung von Zahlungseingängen (Modul A-Ist von „H + H proDoppik“) ein. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen wurden die Einzahlungen auf den Kontoauszügen manuell in das Finanzfachverfahren eingebucht. Im November 2020 war die Schnittstelle zwar eingerichtet, funktionierte jedoch noch nicht zufriedenstellend.

Das Umstellen des Finanzfachverfahrens nahm 2020 erhebliche Personalkapazitäten in Anspruch. Eine Mitarbeiterin hat von Mai bis Oktober halbtags unterstützt. Dafür blieben die Aufgaben in der allgemeinen Finanzverwaltung liegen. Sobald Zeitanteile durch Einsetzen der Schnittstelle frei werden, könnten diese innerhalb der Finanzbuchhaltung zum Verfolgen von offenen Forderungen genutzt werden.

Wedel hat auch hier, bedingt durch den Wechsel des Finanzverfahrens, mehrmonatiges zeitaufwendiges und fehleranfälliges Arbeiten in Kauf genommen. Der LRH empfiehlt, künftige Umstiegsprozesse besser zu planen. Geldeingänge sollten zeitnah überwiegend digital von Kontoauszügen in das Finanzfachverfahren eingelesen werden. Manuelle Nacherfassungen sollten auf ein Minimum reduziert werden.

2.4 Was sind Forderungsveränderungen?

Kommunen können über Forderungsveränderungen entscheiden. Zu den Veränderungen gehören Stundungen, Niederschlagungen und Erlasse (§ 31 Abs. 1 bis 3 GemHVO-Doppik). Kommunen können zudem auf Forderungen verzichten und mit Zahlungspflichtigen Vergleiche schließen. Generell gilt, dass Spezialvorschriften (z. B. § 11 KAG²⁷ mit Verweis auf die Abgabenordnung, § 222 Stundung, § 261 Niederschlagung und § 227 Erlass²⁸) den Vorschriften des § 31 GemHVO-Doppik vorgehen.

Wird eine Forderung auf Antrag des Zahlungspflichtigen gestundet, ändert die Kommune den Fälligkeitszeitpunkt. Zahlungspflichtigen werden Zinsen für den Zeitraum der ursprünglichen Fälligkeit bis zum vollständigen Zahlen berechnet.

²⁷ Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.01.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 27, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 13.11.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 425.

²⁸ Abgabenordnung (AO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.10.2002, BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61, zuletzt geändert durch Art. 194 V vom 19.06.2020, BGBl. I S. 1328.

Stellt die Finanzbuchhaltung fest, dass keine Zahlung erfolgen wird oder die Verfahrenskosten außer Verhältnis zur Höhe des Anspruchs stehen, kann eine Forderung niedergeschlagen werden.

Damit wird der fällige Anspruch zurückgestellt und nicht beigetrieben. Eine Niederschlagung ist nicht an einen Antrag eines Zahlungspflichtigen gebunden. Sie löst einen buchungspflichtigen Vorgang in der Finanzbuchhaltung aus.

Bei einem Erlass erlischt der Anspruch auf eine Forderung. Voraussetzung für den Erlass ist, dass für den Zahlungspflichtigen eine besondere Härte anzunehmen ist. Dies trifft beispielsweise zu, wenn sich der Zahlungspflichtige in einer unverschuldeten wirtschaftlichen Notlage befindet oder zu befürchten ist, dass das Verfolgen des Anspruchs die Existenz gefährden würde.

Vergleiche mit Zahlungspflichtigen können nach gerichtlichen und außergerichtlichen Schuldenbereinigungen nach dem neunten Teil der Insolvenzordnung (InsO) erfolgen.²⁹

Sämtliche Ansprüche gegenüber Dritten sind als Forderungen in die Bilanz aufzunehmen. Werden Forderungen gestundet, niedergeschlagen, erlassen oder durch Vergleich verändert, sind entsprechende Korrekturen vorzunehmen. Die Buchwerte sind zu berichtigen.

Dies muss an zentraler Stelle in der Finanzbuchhaltung erfolgen, um stets einen aktuellen Überblick zu haben, welche Werte aus den offenen Forderungen noch realisiert werden können.

2.4.1 **Wo werden in Wedel Forderungsveränderungen durchgeführt?**

In Wedel werden Forderungsveränderungen nach den Festsetzungen der Dienstanweisung über die Aussetzung der Vollziehung, die Stundung, Verrentung, Niederschlagung und den Erlass von Ansprüchen der Stadt Wedel (DA Stundung) dezentral bearbeitet.³⁰ Die Dienstanweisung ist zum 01.05.2003 in Kraft getreten. Die niedergeschlagenen Beträge werden von den Facheinheiten verfolgt. Niedergeschlagene Forderungen werden im zentralen Finanzfachverfahren gespeichert, um die Wertveränderungen im Jahresabschluss abzubilden.

Niederschlagungslisten sind aus nachfolgenden Fachdiensten zur Verfügung gestellt worden:

- Fachdienst Ordnung und Einwohnerwesen;
- Fachdienst Bildung, Kultur und Sport;

²⁹ Ausführungsanweisung Nr. 28.3 zu § 30 Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines kamerale Haushaltsplanes der Gemeinden, Gemeindehaushaltsverordnung-Kameral - GemHVO-Kameral vom 30.08.2012, GVOBl. Schl.-H. 2012, S. 670; Gemeindehaushaltsrecht 14. Erweiterte Auflage; Bräse/Hase/Leder.

³⁰ § 7 Abs. 2 Dienstanweisung über die Aussetzung der Vollziehung, die Stundung, Verrentung, Niederschlagung und den Erlass von Ansprüchen der Stadt Wedel (DA Stundung).

- Fachdienst Soziales;
- Fachdienst Gebäudemanagement;
- Fachdienst Bauverwaltung und öffentliche Flächen;
- Fachdienst Stadt- und Landschaftsplanung;
- Fachdienst Bauaufsicht;
- Fachdienst interner Dienstbetrieb;
- Fachdienst Wirtschaft und Steuern;
- Volkshochschule, Bücherei.

2.4.2 **Wie geht Wedel mit Forderungsveränderungen um?**

In Wedel beantragt die Stadtkasse Niederschlagungen schriftlich beim zuständigen Fachdienst.³¹ Der Beitreibungsvorgang wird dem Antrag beigelegt. Die Fachdienste führen die Entscheidung über die Forderungsveränderung herbei. Die Entscheidungen zu den Forderungsveränderungen treffen die Personen, die nach den in der Dienstanweisung festgelegten Bemessungsgrenzen dazu befugt sind. Die Forderungen werden zum Berichtigen oder Ausbuchen an die Finanzbuchhaltung weitergeleitet. Die Fachbereiche dokumentieren Niederschlagungen ab 50 € in eigenen Niederschlagungslisten³².

Nach der Entscheidung über eine Forderungsveränderung ordnen die Fachdienste das Absetzen der unbefristet niedergeschlagenen Beträge und die Wertberichtigungen der befristet niedergeschlagenen Beträge an (§ 7 Abs. 4 DA Stundung). Die Forderungsveränderungen werden zentral im Finanzfachverfahren erfasst. Die Finanzbuchhaltung führt ihre Niederschlagungsliste in elektronischer Form im Finanzbuchhaltungsverfahren.

Der LRH begrüßt, dass Wedel auf diese Weise die FiBu jederzeit in den Verfahrensstand einbezieht. Die FiBu hat so alle erforderlichen Informationen, um die Werthaltigkeit der Forderungen korrekt bemessen zu können.

2.4.3 **Regelungen zu Befugnissen**

Die Stadt Wedel wendet bei Forderungsveränderungen noch die kameral konzipierte DA Stundung an, obwohl die Buchführungsform 2011 auf die Doppik umgestellt wurde. Die DA Stundung ist daher generell auf die doppelischen Vorgaben der GemHVO-Doppik anzupassen.

Die DA Stundung legt Bemessungsgrenzen u. a. für Stundung, Niederschlagung, Erlass bzw. Verzicht fest. Wedel hat sowohl allgemeine Bemessungsgrenzen für Forderungsveränderungen festgelegt als auch individuelle Bemessungsgrenzen für Forderungsveränderungen aus Gewerbesteuerereinnahmen.

³¹ § 7 Abs. 2 DA über die Aussetzung der Vollziehung, die Stundung, Verrentung, Niederschlagung und den Erlass von Ansprüchen der Stadt Wedel (DA-Stundung).

³² § 7 Abs. 5 DA Stundung.

Der LRH hat sich eingehender mit den festgelegten Bemessungsgrenzen und den daraus resultierenden Befugnissen über Forderungsveränderungen befasst.

Folgende Punkte fielen bei der Prüfung auf:

Forderungen bei der Gewerbesteuer:

- Über Forderungen aus Gewerbesteuern bis 5.000 € und aus Vorauszahlungen bis 12.500 € entscheidet die/der Inhaber*in der Stelle 3-202-2 (§ 5 Abs. 7 Ziff.1 DA Stundung), wenn die Stundung nicht länger als 4 Jahre ausgesprochen wird. Weil der Fachbereich „Innerer Service“ 2014 neu strukturiert wurde, ist die DA Stundung hinsichtlich der Stellenbezeichnung zu überarbeiten.
- Über die Stundung von Gewerbesteuerforderungen bis 25.000 € und einer Dauer von 8 Jahren, entscheidet die/der Leiter*in des Fachdiensts Wirtschaft und Finanzen (§ 5 Abs. 7 Ziff. 2 DA Stundung). Dieser Fachdienst wurde 2014 aufgelöst. Die Fachdienste „FD Finanzen 3-20“ und „FD Wirtschaft und Steuern 3-22“ wurden gebildet. Die DA Stundung ist zu aktualisieren.

Andere Forderungen:

- Über Niederschlagungen bis 7.500 € entscheidet der Leiter des jeweiligen Fachbereichs (§ 7 Abs. 3 Ziff. 2 DA Stundung).
Die Finanzbuchhaltung hat 2 Anträge auf befristete Niederschlagungen von Forderungen für die Fachdienstleitungen 1-30 vom 02./04.01.2017 und 1-50 vom 06./10.09.2018 vorbereitet. Eine Verfügung beinhaltet die Forderung des Fachdiensts Ordnungs- und Einwohnerwesen 1-30 über 2.003 €, und die andere Verfügung enthält eine Forderung des Fachdiensts Soziales 1-50 mit 2.486,60 €. Nicht die jeweilige Leitung des Fachdiensts, sondern der Fachbereichsleiter hätte die Entscheidung über die Forderungsveränderung treffen müssen. Ob die Fachdienstleitungen in Vertretung des Fachbereichsleiters tätig wurden³³ ging aus den Verfügungen nicht hervor. Die Unterzeichner haben den Zusatz i. V. nicht in die Verfügung aufgenommen.
- Über Niederschlagungen bis 50.000 € entscheidet der Finanz- und Hauptausschuss nach § 7 Abs. 3 Ziff. 4 DA Stundung.
Das Übertragen der Entscheidungsbefugnis über Niederschlagungen und den Verzicht auf den Hauptausschuss mittels der DA Stundung ist unzulässig. Die Befugnis hätte per Hauptsatzung auf den Hauptausschuss übertragen werden können (§ 28 Satz 2 GO). Zudem wird der Ausschuss nach Hauptsatzung als „Haupt- und Finanzausschuss“ (§ 8 Abs. 1 Ziff. 1 der Hauptsatzung) bezeichnet.
Der Haupt- und Finanzausschuss hat auf Grundlage der Beschlussvorlage BV/2017/126 am **13.11.2017** entschieden, eine Forderung über

³³ Grundsätze für den Dienstbetrieb der Stadtverwaltung Wedel vom 09.07.2001; Ziff. 2.4 ADGA vom 29.01.2020 Ziff. 2.4.

40.968,15 € niederzuschlagen. Die Entscheidung wurde von einem unzuständigen Gremium getroffen.

- Über Niederschlagungen oberhalb der Wertgrenze von 50.000 € entscheidet der Rat der Stadt Wedel nach § 7 Abs. 3 Ziff. 5 DA Stundung. Die Bemessungsgrenze sollte aufgrund der in der Hauptsatzung 2019 neu festgelegten Wertgrenze bis zu der die/der Bürgermeister*in entscheiden darf, angepasst werden. Nach Neufassen der Hauptsatzung in § 10 b) im Oktober 2019 hat der Rat der Stadt Wedel die/den Bürgermeister*in ermächtigt, auf Beträge bis zu 125.000 € zu verzichten oder Forderungen niederzuschlagen.³⁴ Die Anpassung der Wertgrenze ist über die Hauptsatzung vorzunehmen.

Die Stadt muss dringend ihre Regelungswerke harmonisieren. Die Verwaltungsleitung hat sicherzustellen, dass die festgelegten Befugnisse eingehalten werden.

2.4.4 Niederschlagungen durch die Volkshochschule Wedel

Der LRH hat den Umgang mit unbefristeten und befristeten Niederschlagungen stichprobenartig in verschiedenen Fachdiensten überprüft.

Die Niederschlagungslisten über befristet und unbefristet niedergeschlagene Forderungen der Volkshochschule Wedel wurden gesichtet und ausgewertet. Die Facheinheit weist 15 befristet und 6 unbefristet niedergeschlagene Forderungen zum 31.12.2018 aus. Der LRH hat insbesondere beim Umgang mit den unbefristeten Niederschlagungen Optimierungspotenzial festgestellt.

Unbefristete Niederschlagungen der VHS Stand am 31.12.2018 (Angaben in €)

Lfd. Nr.	Haupt-Forderung	Nebenforderung	Betrag lt. Überwachungsliste Fachdienst ⁽¹⁾
1	34,00	24,50	58,50
2	32,00	4,00	36,00
3	157,50	0,00	157,50
4	195,50	0,00	195,50
5	141,50	0,00	141,50
6	27,50	0,00	27,50
Gesamt	588,00	28,50	616,50
Angabe in %	95,00	5,00	100,00

⁽¹⁾ Datei „FD 1_43_Unbefristete_Niederschlagungen.pdf“.

⁽²⁾ Datei „WVL Niederschlagungen am 15.01.2019.xlsx“.

³⁴ § 10 b) der Hauptsatzung der Stadt Wedel vom 29.10.2019.

Der LRH hat die nachstehend aufgeführten Vorgänge der unbefristeten Niederschlagungen stichprobenartig gesichtet.

- Vorgang 1: Eine Forderung über 58,50 € wurde am 16.06.2014 unbefristet niedergeschlagen. Auf der Verfügung wurde kein Datum für eine Wiedervorlage vermerkt. Hinweise zum Unterbrechen der Verjährung wurden ebenfalls nicht vermerkt. Die Entscheidung, ob die Forderung weiterhin nach § 7 Abs. 7 DA Stundung überwacht werden soll, wurde nicht vermerkt. Die Forderung verjährte Ende 2018. Die Finanzbuchhaltung hat keinen Auftrag zum Ausbuchen der Forderung erhalten. Die Forderung ist auszubuchen.
- Vorgang 2: Die Forderung war am 09.06.2008 fällig. Nach einem Insolvenzverfahren wurde die Restschuldbefreiung gegenüber der Schuldnerin am 17.09.2014 erteilt. Die Forderung über 36 € wurde am 13.02.2017 abgesetzt.
Nach § 286 Insolvenzordnung (InsO) ist die Schuldnerin durch Erteilen der Restschuldbefreiung von den im Insolvenzverfahren nicht erfüllten Verbindlichkeiten gegenüber der Stadt Wedel befreit.
Die Forderung ist zum Zeitpunkt der Restschuldbefreiung auszubuchen.
- Die Forderungen 3 bis 6 waren bereits 2007 bzw. 2009 unbefristet niedergeschlagen worden. Sie wurden zeitgleich am 20.01.2017 abgesetzt. Alle Forderungen waren ohne weitere Prüfung verjährt.

Im Prüfzeitraum sind alle unbefristet niedergeschlagenen Forderungen der VHS über 616,50 € ausgefallen. Die Stadt hat die Forderungen aktiv verjähren lassen. Bislang hat die Finanzbuchhaltung einen Anteil von rund 94 % der unbefristet niedergeschlagenen Forderungen wertberichtigt und ausgebucht.

Soweit sich im Einzelfall nach erneuter Prüfung eine dauerhafte Uneinbringlichkeit ergibt, ist entsprechend der rechtlichen Vorgaben (z. B. § 227 AO) der Erlass/Verzicht zu beschließen und/oder zu verfügen. Die Stadt muss sicherstellen, dass sie jederzeit aktiv entscheidet, wie mit einer Forderung verfahren wird. Zielgerichtetes Verjähren von Forderungen muss unterbleiben.

2.4.5 Niederschlagungen durch den FD Ordnung und Einwohnerservice

Der LRH hat stichprobenartig die Niederschlagungsvorgänge des Fachdienstes gesichtet. Im Prüfzeitraum wurden nach eigenen Angaben 58 Forderungen bei den Verkehrsordnungswidrigkeiten niedergeschlagen.

**Zusammenfassung der Niederschlagungen
bei Forderungen aus Verkehrsordnungswidrigkeiten
2014 bis 2018 (Angaben in €)**

Jahr	Vorgänge	Wert der Niederschlagungen	ausgebuchte Werte (a), verjährte Werte (b)	aufgehobene Niederschlagungen	Wert Ende 2018
2014	3	135,50	77,00 (a) 58,50 (b)	---	0,00
2015	2	77,00	38,50 (a)	38,50	0,00
2016	5	217,50	43,50 (a) 174,00 (b)	---	0,00
2017	13	550,50	115,50 (b)	82,00	353,00
2018	35	1.462,50	---	77,00	1.385,50
Summen	58	2.443,00	159,00 (a) 348,00 (b) = 507,00	197,50	1.738,50
Anteil %	100	100	21	8	71

Quelle: Niederschlagungslisten des Fachdiensts

Ende 2018 verblieben der Facheinheit 71 % der niedergeschlagenen Forderungen aus Verkehrsordnungswidrigkeiten zum weiteren Verfolgen.

Der LRH stellte bei der Durchsicht der Vorgänge fest, dass

- die Finanzbuchhaltung unterschiedlich mit dem Erlass von Nebenforderungen vor dem Niederschlagen von Forderungen umgeht. Grundsätzlich wurden nur bei 31 von 58 Vorgängen die Forderungen getrennt nach Haupt- und Nebenforderung ausgewiesen.
- bei 17 Vorgängen der Betrag der Hauptforderung niedergeschlagen wurde. Die Nebenforderungen wurden vor Niederschlagen der Hauptforderung erlassen.

Der LRH empfiehlt, einheitliche Bearbeitungsstandards einzuführen. Insbesondere ist darauf zu achten, dass über die Hauptforderung entschieden wird. Der Umgang mit den zugehörigen Nebenforderungen sollte sich danach ausrichten.³⁵

³⁵ Analoge Anwendung PdK SH -GemKVO Kameral- Anhang 3: DA über Stundung Niederschlagung und Erlass sowie Vergleich von Ansprüchen.
Beck-online.de, Band B 10 SH, § 5 Niederschlagung, § 5 Abs. 3.

2.5 *** Mahnwesen**

Bevor **öffentlich-rechtliche Forderungen** vollstreckt werden dürfen, ist die Geldschuld beim Zahlungspflichtigen anzumahnen.³⁶

Öffentlich-rechtliche Forderungen sind in der Regel sofort fällig, falls im Bescheid kein abweichendes Zahlungsziel vereinbart wurde. Sie können nach Ablauf einer Woche seit Bekanntgabe des Leistungsbescheids gemahnt werden. Sofern ein konkreter Fälligkeitszeitpunkt außerhalb der Mindestfrist bestimmt ist, kann unmittelbar nach Verstreichen der Fälligkeit gemahnt werden. Für die angemahnten Beträge ist eine Zahlungsfrist von einer Woche zulässig.

Zahlungsaufforderungen von **privatrechtlichen Forderungen** sollten immer einen eindeutigen Zahlungstermin beinhalten. Bleibt die Zahlung aus, sollten bei privatrechtlichen Forderungen zunächst Zahlungserinnerungen versendet werden. Der erfolglos verlaufenden Zahlungserinnerung schließt sich nach ca. 5 bis 10 Tagen die „1. Mahnung“ an. Die Forderung ist bei Zahlungspflichtigen mit mindestens einem Mahnschreiben anzumahnen, weitere Mahnungen sind nicht erforderlich, um einen gerichtlichen Mahnbescheid zu beantragen. Bis zu 3 Mahnungen können an säumige Zahlungspflichtige versendet werden. Den Schuldnern sollte eine Zahlungsfrist nach jeder Mahnung von 10 Tagen eingeräumt werden.³⁷

Mehrfaches Mahnen lässt sich vermeiden, wenn der Zugang der ersten Mahnung durch einen Empfangsbeleg quittiert ist. Nach erfolgloser Mahnung ist bei Gericht ein gerichtlicher Mahnbescheid zu erwirken, z. B. via Internet.

Kurze Mahnfristen ermöglichen den Kommunen, nicht gezahlte Beträge zeitnah anzumahnen. Konsequentes Mahnen erhöht die Chance, Forderungen schneller zu realisieren.

2.5.1 **Wer mahnt die offenen Beträge an und wie häufig wird gemahnt?**

Der LRH hat vor Ort geprüft, wie die Kommunen ausstehende Beträge anmahnen. Dabei weicht das Vorgehen sowohl hinsichtlich der zuständigen Facheinheit als auch hinsichtlich der gewählten Zeitintervalle ab.

Bad Schwartau wird zum Vergleich abgebildet. Die Stadt hat ihre Forderungsverfolgung optimal aufgestellt und erzielte sehr gute Ergebnisse.

³⁶ Vgl. § 269 Abs. 1 Ziff. 1 - 3 LVwG vom 02.06.1992 GVOBl. Schl.-H. 1992, S. S. 243, 534 zuletzt geändert mit Gesetz vom 13.02.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 42.

³⁷ Hilfestellung: <http://www.mahnung-online.de/Mahnverfahren.html>.

Vergleich organisatorische Anbindung und Häufigkeit der Mahnläufe

	Elmshorn	Quickborn	Wedel	Bad Schwartau
zentral in FiBu	öffentlich-rechtliche Fo.	öffentl.-rechtl. und privat-rechtliche Fo. ⁽³⁾	ja	ja
dezentral in Facheinheiten	privatrechtliche Fo. § 17 DA BewBest	„Insellösungen“	zentral in FiBu	nein
Häufigkeit der Haupt-Mahnläufe zentral in FiBu	monatlich ⁽¹⁾	14-tägig	14 Tage nach Fälligkeit	wöchentlich
Steuern und Abgaben ⁽²⁾	vierteljährlich nach Steuertermin	14-tägig	vierteljährlich 14 Tage nach Fälligkeit 1.7.	
zusätzlich FiBu fallbezogen je Abgabearart	nach Bedarf	14 tätig und nach Bedarf	nach Bedarf	
OWI	nach 4 bis 6 Wochen	4 Wochen nach Rechtskraft des Bescheids	nach 40 Tagen	
andere Facheinheiten dezentral	privatrechtliche Fo. nach Bedarf dezentral	VHS Mitte des Folgemonats	monatlich	

⁽¹⁾ Vermerk Leitung Amt für Finanzen 04/05.2018

⁽²⁾ nach den Steuerterminen 15.02., 15.05., 15.08., 15.11., Jahressteuertermin 01.07.

⁽³⁾ § 6 (2) und 3 DA FiBu

Nach Angaben der Stadtkasse Wedel werden Mahnläufe regelmäßig alle 14 Tage vollzogen. Die Mahnläufe nach den Steuerfälligkeitsterminen 15.02., 15.05., 15.08., 15.11. sowie zur Jahresfälligkeit 01.07. finden 14 Tage nach den Fälligkeitsterminen statt.

Jede/r Mitarbeiter/in der Stadtkasse bearbeitet die ihr/ihm zugewiesenen Abgabeararten. Die Mitarbeiter/-innen buchen Einzahlungen nach den zugewiesenen Abgabeararten. Bleiben Zahlungen zur Abgabearart aus, mahnen und vollstrecken die Mitarbeiter/-innen die säumigen Zahlungen individuell. Forderungen der Realsteuern werden vierteljährlich und zur Jahresfälligkeit 01.07. jedes Jahres gemahnt. Forderungen der Musikschule, Schulkostenbeiträge oder Volkshochschule mahnen die Mitarbeiter monatlich oder nach Bedarf.

Die Stadt Wedel hat in § 6 Abs. 2 Ziff. 2 DA FiBu festgelegt, dass alle Forderungen, auch die privatrechtlichen Forderungen, zentral von der Finanz-

buchhaltung verfolgt werden. Die Kasse mahnt öffentlich-rechtliche Forderungen und leitet das gerichtliche Mahnverfahren für privatrechtliche Forderungen ein.

Die durchschnittlichen Höhen der Forderungen innerhalb des Prüfungszeitraums, die die Kasse zentral verfolgt hat, konnte die Stadt Wedel nicht auswerten.

Der LRH empfiehlt, Mahnungen regelmäßig wöchentlich zu erstellen und zu versenden, damit Vollstreckungshandlungen unverzüglich angebunden werden können und die Forderungsverfolgung wirtschaftlich funktioniert. Wedel kann die Prozesse des Mahnverfahrens wesentlich verbessern, indem allgemein auf regelmäßige automatische wöchentliche Mahnläufe umgestellt wird.

Der LRH hält es für erforderlich, dass Forderungen zentral überwacht und verfolgt werden sollten. Dies hat neben einem vollständigen Überblick über die anzumahnenden Beträge weitere Vorteile:

- ein gleichbehandelndes Vorgehen bei allen Schuldnern,
- einheitliche Mahnläufe für alle offenen Forderungen,
- Fachwissen wird an einer zentralen Stelle konzentriert und sichert ein ordnungsgemäßes Verfolgen der Forderungen.

Als besonders kritisch bewertet der LRH, dass keine der 3 aktuell geprüften Kommunen wöchentliche Mahnläufe durchführt. In Wedel vergehen mindestens 2 bis 4 Wochen, bis ein offener Betrag angemahnt wird, obwohl dies bereits nach einer Woche möglich wäre. Wedel nimmt billigend in Kauf, dass ausstehende Geldbeträge zu spät verfolgt werden. Dies wirkt sich negativ auf die Liquidität der Stadt aus und erhöht das Risiko des Forderungsausfalls.

Der LRH empfiehlt Wedel, zeitnah auf wöchentliche Mahnläufe umzustellen.

2.5.2 **Mahnverfahren der Vergleichskommunen 2018**

Wedel konnte keine Angaben zur Anzahl der Mahnläufe machen. Die Aufgabenbereiche der Mitarbeiter in der Kasse sind nach Abgabearten untergliedert. Jeder Mitarbeiter bucht Geldeingänge zu den Forderungen seiner Abgabearten, z. B. der Realsteuer, Mieten und Pachten u. a., und verfolgt die offenen Beträge.

Der LRH hat für einen Vergleich der Mahnverfahren und gemahnten Beträge in den geprüften Kommunen die übermittelten Mahnlisten, Restantenlisten, Ergebnisrechnungen und Angaben aus den Erhebungsunterlagen herangezogen.

Vergleich Mahnverfahren und Summen in Tausend €

Stadt	Jahr	Anzahl Mahnun- gen*	Forderun- gen - T€ -	Mahngebühren, Säumniszu- schläge, Zinsen ⁽¹⁾ - Tausend € -	Summe Spalte 4 + 5 -Tausend €-	Ø Höhe gemahnter Forderun- gen - € - Spalte 4 / Spalte 3
ELM	2018	4.223	2.452	200 ⁽⁴⁾	2.652	581
QU	2018	2.895	1.048	54 ⁽⁵⁾	1.102	362
WE	2018	k. A.	k. A.	153 ⁽⁶⁾	k. A.	k. A.
RB ⁽¹⁾	2017	1.556 ⁽²⁾	1.678 ⁽²⁾	58 ⁽²⁾	1.736	1.078
IZ ⁽¹⁾	2017	3.920 ⁽³⁾	689 ⁽³⁾	71 ⁽²⁾	760	175
GH ⁽¹⁾	2017	3.218	906	99	1.005	282
OD	2016	1.898	842	26	868	444
AHB	2016	2.762	974	41	1.015	353
BSCH	2016	2.799	1.186	19	1.205	424
KAKI	2016	2.248	1.078	41	1.119	479
gesamt		25.519	10.853	609 ohne WE	11.462	4.178
Ø		2.835	1.206	68 ohne WE	1.274	425

(1) zu erhebende Auslagen im Mahnverfahren: Mahngebühren, Säumniszuschläge, Zinsen ohne Ordnungswidrigkeiten, ohne Bußgelder.

(2) Restantenliste 2017.

(3) Anlage 4 zum Erhebungsbogen.

(4) Ergebnisrechnung ELM 2018 Sachkonten 4562000, 45621000, 45622000, ohne Bußgeld.

(5) Ergebnisrechnung QU 2018 Sachkonto 456200 Säumniszuschläge 54.324,29 €; ohne Bußgeld.

(6) Ergebnisrechnung WE 2018 Sachkonten 456210, 456213, 456214, 456215, 456220, 456222 ohne Bußgeld.

Wedel war die einzige geprüfte Mittelstadt, die keine Angaben zum Mahnverfahren liefern konnte.

Zusätzlich wird nachrichtlich für die Städte Elmshorn und Quickborn ein Vergleich der gemahnten Beträge zu den durchschnittlich offenen Gesamtforderungen dargestellt.

**Anteil 2018 über Veranlagungs-/Personenkonten gemahnter Beträge
an durchschnittlichen Gesamtforderungen in Tausend €**

	Elmshorn	Quickborn	Wedel
Forderungen	2.906	1.888	2.311
gemahnte Summen	2.452	1.048	k. A.
in Tausend €			
Anteil in %	84	56	---

Die Stadt Wedel muss sicherstellen, dass sie jederzeit einen Überblick über die Anzahl ihrer Mahnverfahren sowie die Höhe gemahnter Summen besitzt. Sie sollte entsprechende Kennzahlen entwickeln, um ihr Verwaltungshandeln zu dokumentieren und zu optimieren.

2.6 Vollstreckung

Verläuft die Mahnung einer öffentlich-rechtlichen Forderung erfolglos, muss der Vollstreckungsbeamte unverzüglich nach Verstreichen der Zahlungsfrist eine Vollstreckungsvorankündigung an Zahlungspflichtige versenden.

Die Vollstreckung der Forderungen darf erst beginnen, wenn Zahlungspflichtige vorher gemahnt wurden und bei Mahnungen die Zahlungsfrist von einer Woche eingehalten wurde.³⁸ Es ist ein Vollstreckungsauftrag zu erstellen.³⁹ Vollstreckungsbeamte haben geeignete Maßnahmen, wie z. B. Pfändungen in bewegliches oder unbewegliches Vermögen (Konto-, Gehaltspfändungen, Grundstücke o. ä.), einzuleiten, um die geforderte Geldschuld zu erzielen. Forderungen sind abzusichern, z. B. als öffentliche Last im Grundbuch einzutragen. Zahlungspflichtige Eigentümer haben Vollstreckungen in ihr Vermögen zu dulden.⁴⁰ Wird kein verwertbares Vermögen ermittelt, ist eine Vermögensauskunft einzuholen.⁴¹

2.6.1 Organisation der Vollstreckung

Vollstreckungsstellen untergliedern sich in Innendienst und Außendienst. Der Innendienst wertet alle eigenen Forderungen aus, die nach erfolgloser Mahnung nicht beglichen wurden und erstellt Vollstreckungsvorankündigungen. Eingehende Amtshilfeersuchen (Fremdersuchen) werden weiterverarbeitet.

Außendienste erhalten ihre Vollstreckungsaufträge von den Innendiensten.

Elmshorn und Wedel setzen eigene Innen- und Außendienstmitarbeiter in der Vollstreckung ein. Die Stadt Quickborn übergibt offene Forderungen nach dem Mahnverfahren zum Vollstrecken an den Kreis Pinneberg. Die Stadt Quickborn arbeitet im Vollstreckungsinnen- und Vollstreckungs-

³⁸ § 269 Abs. 1 Nr. 3 Satz 1 Allgemeines Verwaltungsgesetz des Landes Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG), GVOBl. Schl.-H. 1992 S. 243, 534) vom 02.06.1992, zuletzt geändert mit Gesetz vom 13.02.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 42.

³⁹ § 273 Abs. 2 Allgemeines Verwaltungsgesetz des Landes Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG), GVOBl. Schl.-H. 1992 S. 243, 534) vom 02.06.1992, zuletzt geändert mit Gesetz vom 13.02.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 42.

⁴⁰ § 264 Abs. 2 Allgemeines Verwaltungsgesetz des Landes Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG), GVOBl. Schl.-H. 1992 S. 243, 534) vom 02.06.1992, zuletzt geändert mit Gesetz vom 13.02.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 42.

⁴¹ § 281a Allgemeines Verwaltungsgesetz des Landes Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG), GVOBl. Schl.-H. 1992 S. 243, 534) vom 02.06.1992, zuletzt geändert mit Gesetz vom 13.02.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 42.

außendienst nach Empfehlung des LRH⁴² seit 2015⁴³ mit dem Kreis Pinneberg zusammen. Die Zusammenarbeit zwischen Quickborn und dem Kreis Pinneberg hat sich bewährt. Die Stadt Wedel sollte prüfen, ob die Zusammenarbeit mit dem Kreis Pinneberg die Aufgaben der Finanzbuchhaltung wirtschaftlich ergänzen kann.

2.6.2 Erfolgsquoten der Vollstreckung

Vollstreckungsinnendienst

Innendienste nutzen Kontenpfändungen, Lohn- und Gehaltspfändungen, Zwangsversteigerungen, Fahrzeugpfändungen u. ä. Maßnahmen, um das Zahlen offener Forderungen zu bewirken. Buchwerte, wie beispielsweise Einkünfte oder Vermögen der Schuldner, werden festgestellt. Pfändungen können direkt auf die Werte der Schuldner ausgerichtet werden.

Der Vollstreckungsinnendienst ist in den Kommunen durchschnittlich mit 0,37 VZÄ bei 10.000 Einwohnern besetzt. Legt man den Durchschnittswert für Wedel zugrunde, so wäre eine Personalausstattung des Innendienstes der Stadt mit 1,24 VZÄ angemessen. Wedel liegt mit tatsächlich besetzten 1,58 VZÄ über dem Durchschnitt.

⁴² Forderungsmanagement in ausgewählten Kommunen sowie Organisation und Wirtschaftlichkeit des kommunalen Vollstreckungswesens vom 17.10.2013; PR 1698_2012.

⁴³ Öffentlich-rechtlicher Vertrag vom 16.12.2014.

Besetzte Stellenanteile im Vollstreckungsinendienst

Stichtag 30.06.xxxx	Stadt	VZÄ Innen- dienst	Einwohner	Durch- schnittswert im Verhältnis zur aktuellen Einwohner- zahl	+ bzw. - zum ø VZÄ Innen- dienst
2016	OD	2,02	25.042 ⁽¹⁾	0,93	+ 1,09
2016	AHB	0,50	32.724 ⁽¹⁾	1,21	- 0,71
2016	BSCH	0,32	20.023 ⁽¹⁾	0,74	- 0,42
2016	KAKI	0,50	20.391 ⁽¹⁾	0,75	- 0,25
2017	RB	1,30	27.324 ⁽²⁾	1,01	+ 0,29
2017	IZ	0,50	31.977 ⁽²⁾	1,18	- 0,68
2017	GH	0,50	30.585 ⁽²⁾	1,13	- 0,63
2018	ELM	2,75	49.740 ⁽³⁾	1,84	+ 0,91
2018	QU	(0,15*)	21.123 ^{(3)*}	---	---
2018	WE	1,58	33.435 ⁽³⁾	1,24	+ 0,34
Summe	9 Städte	9,97*	271.241*	10,03	
Durch- schnitt		0,37	10.000		

* Zuarbeit an den Vollstreckungsdienst des Kreises Pinneberg. Der Durchschnittswert wird ohne Quickborn gebildet. Der Wert bildet keinen handlungsfähigen Innendienst ab.

⁽¹⁾ Für Vergleiche wird die Einwohnerzahl zum 31.03.2016 herangezogen.

Quelle: Statistikamt Nord, Statistische Berichte „Die Bevölkerungsentwicklung in Schleswig-Holstein“, 1. Quartalsbericht 2016.

⁽²⁾ Für Vergleiche wurde die Einwohnerzahl zum 31.03.2017 herangezogen.

Quelle: Statistikamt Nord, Statistische Berichte „Die Bevölkerungsentwicklung in Schleswig-Holstein“, 1. Quartalsbericht 2017.

⁽³⁾ Für Vergleiche wurde die Einwohnerzahl zum 31.03.2018 herangezogen.

Quelle: Statistikamt Nord, Statistische Berichte „Die Bevölkerungsentwicklung in Schleswig-Holstein“, 1. Quartalsbericht 2018.

Die nachfolgende Tabelle weist die Kennzahlen der Innendienste in den Vollstreckungsbereichen der Vergleichskommunen Elmshorn, Quickborn und Wedel für 2018 aus. Zum Vergleich wurde die Kennzahl von Itzehoe eingefügt, der Stadt mit dem bisher besten Ergebnis. Das Handeln des Vollstreckungsinendienstes wird mit Blick auf verschiedene Kennzahlen deutlich:

**Anteil 2018 über Veranlagungs-/Personenkonto vollstreckter
Beträge an durchschnittlichen Gesamtforderungen in Tausend €**

		ELM	QU*	WE	IZ**
	Forderungen in Tausend €	2.906	1.888	2.311	3.197
1.	Fallzahl	3.329	1.084	2.236	1.256
2.	vollstreckte Summen in Tausend €	1.302	331	741	379
3.	Anteil Ford. in Tausend €/ Zeile 2. (in %)	44,8	17,5	32	11,9
4.	VZÄ Innendienst	2,75	0,15	1,58	0,5
5.	Verhältnis Fallzahl bei 1,0 VZÄ	1.211	---	1.415	2.512

* Zuarbeit an den Vollstreckungsdienst des Kreises Pinneberg.

** Itzehoe, Prüfung 1865/2019; Prüfungszeitraum 2013 bis 2017; hier: Anteil 2017 vollstreckter Beträge in Tausend €

2018 hat Wedel 2.236 Forderungen aus Veranlagungskonten vollstreckt. Bei Schuldnern wurden Beträge von 741.000 € angefordert. Das entspricht einem Anteil von 32 % an den Forderungen. Wedel weist damit die zweitungünstigste Kennzahl bei den vollstreckten Summen der aktuellen Vergleichsprüfung aus.

Das erfolgreichste Ergebnis lieferte die Stadt Itzehoe in der Prüfung 1865/2019 ab. Die Stadt konnte bei einem Vollzeitäquivalent 2.512 Fälle bearbeiten.

Obwohl Wedel den dritthöchsten Personalanteil im Vollstreckungsdienst einsetzt, weist die Stadt im Verhältnis von Personaleinsatz zu Fallzahlen mit 1.415 Fällen je Vollzeitäquivalent einen ungünstigen Wert aus.

Der LRH empfiehlt, die Fallzahlen zu hinterfragen und den Mahn- und Vollstreckungsdienst effizienter aufzustellen, indem

- Daten der Fachdienste digital an das Vollstreckungsprogramm übergeben werden,
- Vollstreckungsaufgaben konzentriert werden,
- Mahnschreiben und Vollstreckungsankündigungen wöchentlich automatisiert versendet werden und
- über geeignete Kennzahlen das Verwaltungshandeln dokumentiert und gesteuert wird.

Vollstreckungsaußendienst

Außendienste setzen Forderungen bei den Schuldnern persönlich, z. B. durch Ratenzahlungen vor Ort und in Bargeld, durch pfändbare Werte werden ermittelt. Stellen Außendienstmitarbeiter kein verwertbares Vermögen bei Schuldnern fest, sind Vermögenserklärungen einzuholen⁴⁴.

⁴⁴ § 802a Abs. 2 Ziff. 2 Buch 8, Abschnitt 2 Teil 1 Zivilprozessordnung (ZPO) vom 05.12.2005, BGBl. I 2005, S. 3202, BGBl. I 2006 S. 431, BGBl. I 2007 S. 1781, zuletzt geändert durch Artikel 5 Absatz 26 des Gesetzes vom 21.06.2019, BGBl. I S. 846.

Besetzte Stellenanteile im Vollstreckungsaußendienst

Stichtag 30.06.xxxx	Stadt	VZÄ Außendienst	Einwohner	Durchschnitts- wert im Verhältnis zur aktuellen Einwohnerzahl	+ bzw. - zum ø VZÄ Außen- dienst
2016	OD	*	25.042 ^{(1)***}	---	---
2016	AHB	0,50	32.724 ⁽¹⁾	0,85	- 0,35
2016	BSCH	0,32	20.023 ⁽¹⁾	0,52	- 0,20
2016	KAKI	0,50	20.391 ⁽¹⁾	0,53	- 0,03
2017	RB	1,00	27.324 ⁽²⁾	0,71	+ 0,29
2017	IZ	0,50	31.977 ⁽²⁾	0,83	- 0,33
2017	GH	1,00	30.585 ⁽²⁾	0,80	+ 0,20
2018	ELM	1,00	49.740 ⁽³⁾	1,29	- 0,29
2018	QU	Kreis Pl**	21.123 ^{(3)***}	---	---
2018	WE	1,50	33.435 ⁽³⁾	0,87	+ 0,63
Summe	8 Städte	6,32	246.199	6,40	
Durchschnitt		0,26	10.000		

* kein Vollstreckungsaußendienst

** Ab 2015 nimmt der Kreis Pinneberg den Vollstreckungsaußendienst wahr.

*** **Bad Oldesloe** und Quickborn bleiben bei der Berechnung des Durchschnittswerts unberücksichtigt.

⁽¹⁾ Für Vergleiche wird die Einwohnerzahl zum 31.03.2016 herangezogen.

Quelle: Statistikamt Nord, Statistische Berichte „Die Bevölkerungsentwicklung in Schleswig-Holstein“, 1. Quartalsbericht 2016.

⁽²⁾ Für Vergleiche wurde die Einwohnerzahl zum 31.03.2017 herangezogen.

Quelle: Statistikamt Nord, Statistische Berichte „Die Bevölkerungsentwicklung in Schleswig-Holstein“, 1. Quartalsbericht 2017.

⁽²⁾ Für Vergleiche wurde die Einwohnerzahl zum 31.03.2018 herangezogen.

Quelle: Statistikamt Nord, Statistische Berichte „Die Bevölkerungsentwicklung in Schleswig-Holstein“, 1. Quartalsbericht 2018.

Der Vollstreckungsaußendienst ist durchschnittlich mit 0,26 VZÄ je 10.000 Einwohnern besetzt. Legt man den Durchschnittswert für Wedel zugrunde, so wäre eine Personalausstattung des Außendienstes mit 0,87 VZÄ angemessen. Wedel liegt mit tatsächlich besetzten 1,5 VZÄ weit über dem Durchschnittswert.

Für den Vollstreckungsaußendienst wurden folgende Kennzahlen ermittelt:

Erfolgsquote Vollstreckungsaußendienst 2018

		ELM*	QU**	WE*	IZ***
	Forderungen in Tausend €	2.906	1.888	2.311	3.197
1.	Fallzahl	731	1.313	1.157*	1.745
2.	Abgerechneter Geldbetrag in Tausend €	28	385	360	234
3.	Verhältnis Anteil Zahlungen / Forderungen in %	0,96	20,39	15,58	7,3
4.	VZÄ Außendienst	1,0	---	1,5	0,5
5.	Verhältnis Fallzahl bei 1,0 VZÄ	731	---	771	3.490

* Grundlage: Abrechnung lt. Abschnitt IV der Vollstreckungsvergütungsverordnung.

** Datei „Monatsabrechnung Fallpauschalen“; Auswertung Ergebnis des Kreises Pinneberg.

*** Itzehoe, Prüfung 1865/2019; Prüfungszeitraum 2013 bis 2017; hier: Anteil 2017 vollstreckter Beträge in Tausend €.

Der Vollstreckungsbeamte in Wedel führt Vollstreckungsläufe durch und ermittelt die Vermögenslage der Schuldner. Die Anzahl der Vollstreckungsläufe je Jahr konnten nicht ermittelt werden. Der Außendienst erwirtschaftet rund 16 % der Forderungen. Betrachtet man die Ergebnisse vorangegangener Prüfungen verfügt Wedel zwar über die vorteilhafteste personelle Besetzung. Im Ergebnis weist die Stadt im Verhältnis von Personaleinsatz zu Fallzahlen mit 771 Fällen je VZÄ einen deutlich optimierbaren Wert aus.

Die Stadt sollte zukünftig ihre offenen Forderungen rechtzeitiger und konsequenter verfolgen, um Forderungsausfällen effektiver entgegenzuwirken. Gerade bei den hohen Außenständen der Stadt sollten Innen- und Außendienst noch effizienter werden.

Der LRH empfiehlt, das Intervall der Vollstreckungsläufe wöchentlich einzurichten. Die Effizienz des Vollstreckungsdiensts ist regelmäßig zu prüfen mit dem Ziel, Fallzahlen und Vollstreckungsbeträge zu erhöhen.

Wedel sollte für die Vollstreckungsarbeit Kennzahlen für die zu realisierenden Forderungsquoten erarbeiten.

Der LRH empfiehlt, diese Daten regelmäßig auszuwerten, um das eigene Verwaltungshandeln zu optimieren. Den städtischen Gremien ist darüber zu berichten.

2.6.3 Umgang mit Kleinbeträgen

Aus wirtschaftlichen Gründen ist es zulässig, auf das Einziehen von Kleinbeträgen zu verzichten. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Aufwand des Verwaltungshandelns mit offenen Kleinstforderungen nicht mehr im Verhältnis steht. § 28 Abs. 4 GemHVO-Doppik lässt es zu, dass Kommunen darauf verzichten, Ansprüche unterhalb von 25 € einzuziehen, es sei denn, dies ist aus grundsätzlichen Erwägungen geboten.

Für Realsteuern gilt die Kleinbetragsregelung gem. § 156 AO, für übrige kommunale Abgaben gilt die Kleinbetragsregelung des § 11 KAG i. V. m. § 156 AO sowie § 13 KAG.

Die geprüften Kommunen haben in ihren Dienstanweisungen für ihre Finanzbuchhaltungen (DA FiBu) eine „Kleinbetragsregelung“ aufgenommen.

Vergleich der Kleinbetragsregelungen in Dienstanweisungen

	ELM	QU	WE
DA vom	DA FiBu vom 27.05.2016, 07.06.2017: § 32 Abs. 2	DA FiBu vom 10.04.2017: § 23 Abs. 2	DA FiBu vom 29.11.2010: § 32 Abs. 4
Kleinbetragsregelung	DA FiBu verweist auf § 28 Abs. 4 GemHVO-Doppik	DA FiBu verweist auf § 28 Abs. 4 GemHVO-Doppik	---
Verzicht möglich	< 25 €	< 25 €	< 5 €
Mahnverfahren	jeder Betrag; Ausbuchen Nebenforderungen bis 1,00 € ohne Hauptforderung im Jahresabschluss; mit Hauptforderung Einzelfallentscheidung	jeder Betrag; Ausbuchen niedriger Nebenforderungen ohne Hauptforderung im Jahresabschluss; mit Hauptforderung Einzelfallentscheidung	je Einzelforderung, Einzelfallentscheidung im Rahmen des Jahresabschlusses
Vollstreckung	siehe Mahnverfahren	siehe Mahnverfahren	siehe Mahnverfahren

Im Mahn- und Vollstreckungsverfahren entscheidet Wedel, ob Forderungen bis 5 € nach § 32 Abs. 4 DA FiBu eingezogen werden.

Der LRH erkennt nicht, dass kein genereller Verzicht auf Kleinbeträge möglich ist. Aus erzieherischen Gründen ist auch diesen Beträgen nachzugehen. Beispielsweise könnten im direkten, wiederkehrenden Kundenkontakt individuell praktikable Lösungen gefunden werden, um offene Kleinbeträge zu realisieren. Es sollte jedoch differenziert betrachtet werden, welcher Aufwand in der eigenen Verwaltung im Einzelfall betrieben wird.

Wedel wendet eine Kleinbetragsregelung an und entscheidet im Einzelfall, ob eine Forderung, die unter die Kleinbetragsregelung fällt, vollstreckt wird. Nach § 32 Abs. 4 der DA FiBu ist die Finanzbuchhaltung über das Ausbuchen von Kleinstbeträgen von 5 € ermächtigt, obwohl rechtlich ein höherer Betrag definiert ist.

Der Stadt wird empfohlen, die Kleinbetragsregelung des § 28 Abs. 4 GemHVO-Doppik anzuwenden und die Dienstanweisung anzupassen.

2.7 Wertberichtigungen aus Forderungsveränderungen

Werden Forderungen der Stadt nicht fristgerecht ausgeglichen, ist zu entscheiden, wie mit dem offenen Betrag weiter umgegangen wird.

Dies kann beispielsweise durch Stundung des Betrags (i. d. R. auf Antrag des Schuldners) oder durch Niederschlagung (i. d. R. behördeninterne Entscheidung) bzw. Erlass (antragsgebunden), Verzicht oder Vergleich erfolgen (vgl. Tz. 2.4).

Stundung, Niederschlagung, Erlass, Verzicht oder Vergleich verändern den Fälligkeitszeitpunkt oder den Wert der Forderung. In diesen Fällen sind buchhalterisch Wertberichtigungen vorzunehmen.

2.7.1 * Gesamtforderungen inkl. Wertberichtigungen

Für Wedel werden die kumulierten Forderungen in das Verhältnis zu den Wertberichtigungen gesetzt.

Bilanzielle Wertberichtigungen bei Forderungen 2014 bis 2018 in Tausend €

	Wedel	2014	2015	2016	2017	2018	Ø
1.	Gesamtforderungen	6.427	5.342	4.792	5.702	5.366	5.526
2.	Wertberichtigung in Tausend €	2.444	2.900	3.198	3.810	3.724	3.215
3.	Saldo (Tz. 2.2.1)	3.983	2.442	1.594	1.892	1.642	2.311
	Wertberichtigung in % Zeile 1 / Zeile 2	38	54	67	67	69	58

Wedel nimmt Wertberichtigungen regelmäßig im Februar und August sowie im Jahresabschluss jedes Jahres vor.

Wedel hat 2014 offene Forderungen im Wert von rund 2,4 Mio. € berichtigt. Die Wertberichtigungen nahmen bis 2018 kontinuierlich um rund 1,3 Mio. € zu. Ende 2018 hat Wedel rund 3,7 Mio. € an wertberichtigten Forderungen in der Bilanz mitgeführt. Die Wertberichtigungen stiegen im Prüfungszeitraum um rund 54 % an.

In 2014 bis 2018 wurden durchschnittlich 3,2 Mio. € wertberichtigt. Die Stadt hat im Schnitt der ausgewiesenen Jahre festgestellt, dass Forderungen in dieser Größenordnung nicht werthaltig sind. Ungewiss ist, wie hoch der Anteil der wertberichtigten Forderungen ist, die zukünftig noch realisiert werden können.

Drohende Einnahmeausfälle sind über den Ergebnishaushalt zu kompensieren.

Die Stadt Wedel hat im Vergleich zu den beiden anderen Kommunen 58 % ihrer offenen Forderungen wertberichtigt und weist damit den höchsten Wert aus. Wedel muss dabei zugutegehalten werden, dass mehrfach unterjährig konkret geprüft wird, ob offene Forderungen werthaltig sind, vgl. Tz. 2.7.2. Die hohen Wertberichtigungen sind insoweit begründet. Sie resultieren u. a. aus den Forderungsveränderungen, beispielsweise aus den Niederschlagungen, den Pauschalwertberichtigungen und Forderungen, die in Insolvenzverfahren angemeldet wurden.

Hohe Wertberichtigungen wirken jedoch direkt auf die Liquidität. Ausfälle durch Wertberichtigungen erzeugen jahresbezogen anteilige Aufwendungen, die das Jahresergebnis verschlechtern.

Bei der Stadt Wedel entstanden 2014 bis 2018 durchschnittlich pro Jahr 360.000 € Aufwendungen für Korrekturen des Umlaufvermögens aus Wertberichtigungen. In diesem Zeitraum wurden jedoch keine Planansätze für Aufwandskorrekturen in die Haushalte eingefügt. Planerisch wurden diese erstmalig in 2020 mit 100.000 € als Aufwand für Wertberichtigungen im Haushalt berücksichtigt.

Die Liquidität der Stadt ist damit im Prüfungszeitraum aufgrund der hohen Wertberichtigungen um durchschnittlich 360.000 € jährlich reduziert worden. Einen haushalterischen Ausgleich für die Aufwendungen bei Wertberichtigungen hat Wedel nicht geschaffen.

Die Stadt Wedel sollte zukünftig im Blick behalten, wie sich ihre Liquidität durch das Abschreiben von Forderungen verändert. Die Stadt muss sicherstellen, dass Aufwendungen für ausfallende Forderungen in den Haushalt eingeplant werden.⁴⁵ Der Ausgleich ist über das Rechnungsergebnis zu erwirtschaften.

2.7.2 Einzelwert-/Pauschalwertberichtigung

Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Forderungen sind individuell zu bewerten und zu berichtigen. Das individuelle Ausfallrisiko ist zu berücksichtigen.⁴⁶

Die Fachdienste der Stadt Wedel nehmen Einzelwertberichtigungen auf Grundlage des § 7 Abs. 1 der DA Stundung vor. Ansprüche dürfen niedergeschlagen werden, wenn

1. feststeht, dass die Einziehung keinen Erfolg haben wird oder

⁴⁵ § 27 GemHVO-Doppik.

⁴⁶ § 39 Abs. 1 Ziff. 2 und 3 GemHVO-Doppik vom 14.08.2017, GVObI. 2017, S. 433.

2. die Kosten der Einziehung außer Verhältnis zur Höhe des Anspruchs stehen.

Die Voraussetzungen der Ziff. 1 sind i. d. R. gegeben, wenn Vollstreckungsversuche keinen Erfolg gehabt haben und die Überprüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Schuldner ergeben haben, dass die Zwangsvollstreckung auch in absehbarer Zukunft erfolglos bleiben wird.

Nach eigenen Angaben hat die Finanzbuchhaltung folgende Einzelwertberichtigungen vorgenommen:

**Verhältnis der Einzelwertberichtigungen
an den Gesamtwertberichtigungen**

	Wedel	2014	2015	2016	2017	2018	Ø
1.	Wertberichtigung lt. Bilanz in Tausend €	2.444	2.900	3.198	3.810	3.724	3.215
2.	Einzelwertberichtigungen (EWB) in Tausend €	2.424	2.890	3.195	3.795	3.674	3.196
3.	Anteil EWB an Wertberichtigung in % Zeile 1 / Zeile 2	99,18	99,66	99,91	99,61	98,66	99,41

Wedel nimmt Forderungsinventuren anlassbezogen als Einzelwertberichtigung, laufend durch Niederschlagungen und im Jahresabschluss vor.⁴⁷ Nicht werthaltige Forderungen werden nach erfolgloser Vollstreckung niedergeschlagen.

Die Mitarbeiter*innen der Kasse sichten die offenen Posten und beantragen die Niederschlagung schriftlich bei den zuständigen Fachdiensten (§ 7 Abs. 2 DA Stundung). Spätestens mit den Vorbereitungen des Jahresabschlusses (Sichtung der offenen Posten) erfolgt eine Inventur.⁴⁸ Hieraus ergeben sich ggf. weitere Niederschlagungsanträge an die Fachdienste. Im Rahmen des Jahresabschlusses (Auflösung des Sammelkontos Forderungen und Verbindlichkeiten im Finanzfachverfahren „KIS“) wird der Forderungsbestand zum 31.12. jedes Jahres ermittelt. Die Einzelwertberichtigungen und eine geringe Anzahl von Pauschalwertberichtigungen schließen unmittelbar an.

Forderungen der Stadt werden beispielsweise nach Eröffnen eines Insolvenzverfahrens über den Schuldner pauschal wertberichtigt. Für offene Forderungen, die mit dem Status „vollstreckend“ in der Forderungsverfolgung gekennzeichnet sind, wird der Ausfall-Prozentsatz aus dem Vollstreckungsprogramm herangezogen.

Der LRH begrüßt, dass die Stadt Wedel zu 99 % mit Einzelwertberichtigungen arbeitet und damit das individuelle Ausfallrisiko der offenen Forderungen kennt.

⁴⁷ Erhebungsbogen Ziff. 29.

⁴⁸ Datei „Ablauf Wertberichtigung Forderungen EWB + PWB.doc“.

2.8 **Fazit**

Die Forderungsverwaltung der Stadt Wedel weist Optimierungspotenzial auf.

Wedel verfügte im Prüfungszeitraum mit durchschnittlich 2,3 Mio. € über die zweithöchsten Forderungsaußenstände. Im Verhältnis zur Einwohnerzahl weist Wedel den zweithöchsten Wert mit 69 € aus.

Die Stadt Wedel muss sicherstellen, dass sie jederzeit einen Überblick über die Anzahl ihrer Mahnverfahren sowie die Höhe gemahnter Summen besitzt. Sie sollte entsprechende Kennzahlen entwickeln, um ihr Verwaltungshandeln zu dokumentieren und zu optimieren.

Mahnungen sind regelmäßig wöchentlich zu erstellen und zu versenden, damit Vollstreckungshandlungen unverzüglich angebunden werden können und die Forderungsverfolgung wirtschaftlich funktioniert.

Das Vollstreckungshandeln, insbesondere die Erfolgsquoten des Vollstreckungsdiensts sollten im Sinne einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung regelmäßig hinterfragt und optimiert werden.

Das Einziehen von Kleinbeträgen sollte optimiert werden.

Wedel sollte den hohen Anteil der Wertberichtigungen von offenen Forderungen bei der Liquiditätsplanung berücksichtigen.

3. **Organisation**

Wirtschaftliches Arbeiten erfordert funktionsfähige Organisationsstrukturen.

Vorhandene organisatorische Regeln müssen regelmäßig hinterfragt und aktualisiert werden. Es reicht jedoch nicht, sie zu haben und zu verschriftlichen. Organisation muss angewandt, gelebt und fortentwickelt werden. Führungskräften kommt dabei eine wichtige Rolle zu.

Mit Einführen der Doppik haben sich die Verantwortlichkeiten in Kommunen maßgeblich verändert. Politik hat heute die Aufgabe, den kommunalen Haushalt durch Zielvorgaben strategisch zu steuern. Im Gegenzug hat die Verwaltung aufzuzeigen, ob und in welcher Form die Ziele im Rahmen der zur Verfügung gestellten Budgets erreicht wurden.

Will Wedel sich zukünftig wirtschaftlich und strategisch gut aufstellen, muss der in 1999 begonnene Zielfindungsprozess zeitnah abgeschlossen werden. Nur so kann es gelingen, dass Politik und Verwaltung gemeinsam und in die Zukunft gerichtet agieren.

3.1 **Allgemeines**

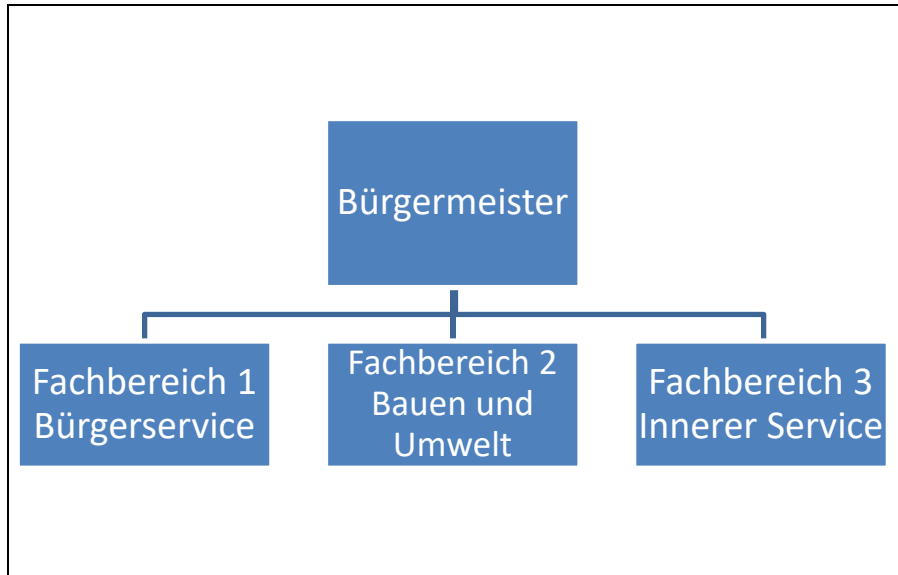
Verwaltung war bislang vorrangig von funktionsorientierter Aufbauorganisation geprägt. Hierarchieprinzip, stark spezialisierte Verfahrensweisen sowie getrennte Fach- und Ressourcenverantwortung dominierten die Organisation. Wahrzunehmende Aufgaben standen im Vordergrund und flossen ein in Einheits- oder Aufgabengliederungspläne. Diese aufbauorganisatorischen Aspekte überlagerten zumeist optimale Prozessabläufe.

Eine ausschließlich funktionsorientierte Aufbauorganisation wird jedoch spätestens seit der eingeführten Doppik aktuellen Erfordernissen nicht mehr gerecht. Hier stehen Produkte sowie ein zielgerichtetes Steuern des Verwaltungshandelns im Vordergrund. Es gilt, Prozessabläufe zu beschleunigen, weniger Ressourcen einzusetzen und dennoch insgesamt wirtschaftlicher und bürgerfreundlicher zu werden. Betriebswirtschaftliche sowie dienstleistungsorientierte Ansätze sind damit zunehmend auch in Verwaltungsstrukturen zu berücksichtigen.

Eine gute Organisation bildet diese neuen Erfordernisse ab. Sie ist Garant für wirtschaftliches und serviceorientiertes Handeln der Verwaltung. Nur wenn Verwaltungsaufbau und Arbeitsprozesse entsprechend aktueller und örtlicher Erfordernisse aufeinander abgestimmt sind, kann Verwaltung leistungstark und effizient arbeiten.

3.2 Aufbauorganisation

Die Stadt Wedel hat einen 3-gliedrigen Verwaltungsaufbau gewählt. Sie verfügt über



Quelle: Landesrechnungshof

Die gewählte Organisation ist in der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung (ADGA) der Stadt, die seit 01.02.2020 in Kraft ist, verankert. Grundlage ist die in Ziffer 2.2 der ADGA aufgeführte Verwaltungsgliederung.

Weiter verfügt Wedel über Arbeitsverteilungspläne und Stellenbeschreibungen, die in der ADGA nicht weiter konkretisiert werden.

3.2.1 Verwaltungsgliederungsplan

Der aktuelle Verwaltungsgliederungsplan stimmt mit den örtlichen Gegebenheiten überein. In 2019 erfolgte eine Umstrukturierung innerhalb des FD 3-10 und in 2018 im FD 2-60. Diese Änderungen bezogen sich auf einzelne Verwaltungseinheiten und wirkten sich nicht auf die Verwaltungsgliederung aus. Die Entscheidung erfolgte per Organisationsverfügung des Bürgermeisters.

Die Stadt Wedel verfügt über eine Haupt- und Feingliederung im Rahmen von Organigrammen sowohl für die Gesamtverwaltung als auch für die einzelnen Fachdienste.

Aufgrund eines Prüfauftrags aus den politischen Gremien wird derzeit die Einrichtung der Stelle eines ersten Stadtrats geprüft. Eine abschließende Entscheidung soll im Rahmen des Stellenplans 2021 getroffen werden.

Durch die aktuelle Haushaltslage der Stadt Wedel erhält das Abwägen der Vor- und Nachteile dieser Stelle eine besondere Bedeutung.

3.2.2 **Geschäftsverteilung**

Ein verlässlicher Arbeits- bzw. Geschäftsverteilungsplan sollte als Orientierungsgrundlage in jeder Verwaltung vorhanden sein.

Die Stadt Wedel hat bis in die 1990er Jahre einen Geschäftsverteilungsplan geführt. Im Rahmen einer Umstrukturierungsmaßnahme der Verwaltung wurde dieser offiziell nicht fortgeschrieben. Vereinzelt nutzten Fachdienste die alte Geschäftsverteilung als Grundlage für die Selbstorganisation weiter. Mehr als 20 Jahre später ist ein flächendeckender und zentral geführter Geschäftsverteilungsplan nicht mehr vorhanden.

Problematisch ist eine fehlende Aufgabenverteilung vor dem Hintergrund sich stark wandelnder kommunaler Leistungen. Einige Beispiele der letzten Jahre waren

- das Einführen der Doppik,
- das Bereitstellen von Krippenplätzen,
- das Unterbringen von Flüchtlingen oder
- der fortschreitende Einsatz datentechnischer Fachverfahren.

Mangels hinreichender Arbeits- oder Geschäftsverteilungspläne ist anzuzweifeln, dass neue oder veränderte Aufgaben gut in der Verwaltung verortet werden. Eine zentrale Steuerung ist ohne Gesamtüberblick schwer möglich und deshalb mit erheblichem Aufwand verbunden.

Kommunen benötigen als Basis wirtschaftlichen Arbeitens einen Überblick aller aktuell zu erbringenden Leistungen. Der Arbeits- oder Geschäftsverteilungsplan ist dafür ein wesentliches Steuerungselement der Führungsebene und gleichzeitig wichtige Orientierungsgrundlage für die gesamte Verwaltung.

Vergleichend ist in der nachfolgenden Übersicht der Stand der Arbeits- und Geschäftsverteilung in den geprüften Kommunen dargestellt.

Vergleich der Geschäfts-/Dienstverteilung

	Elmshorn	Quickborn	Wedel
Aktualität und Vollständigkeit	fehlt	fehlt	fehlt

Wedel verfügt über keinen Arbeits- oder Geschäftsverteilungsplan. Damit fehlt

- ein zentraler Überblick aller zu erbringenden kommunalen Leistungen,

- die Basis für sachlich zusammenhängendes Zuordnen kommunaler Leistungen zu den Facheinheiten und
- die Basis für Aufgabenkritik.

Der LRH empfiehlt Wedel, dieses grundlegende organisatorische Defizit umgehend aufzulösen. Ein Arbeits- und Geschäftsverteilungsplan - als wesentliches Steuerungsinstrument der Führungsebene - sollte zeitnah erstellt werden.

3.2.3 Arbeitsplatz- und Stellenbeschreibungen

Wedel hatte alternativ zu den fehlenden Arbeits- und Geschäftsverteilungsplänen Arbeitsplatzbeschreibungen und inhaltlich übereinstimmende Stellenbeschreibungen als ein wesentliches Steuerungsinstrument angegeben. Den Stellenbeschreibungen liegt keine grundlegende Aufgabenverteilung in Form von Arbeitsverteilungsplänen, Produktkatalog, GVP o. ä. zugrunde.

Ein Gesamtüberblick über alle vorhandenen Stellenbeschreibungen an zentraler Stelle fehlt. Auf Nachfrage konnte zunächst nicht konkret benannt werden, wie viele Stellenbeschreibungen vorliegen. Anzahl und Aktualität mussten manuell ermittelt werden. Insgesamt lagen der zentralen Organisationseinheit für 65 % der vorhandenen Arbeitsplätze in der Gesamtverwaltung Stellenbeschreibungen vor. Die übrigen Stellenbeschreibungen waren entweder nicht vorhanden oder wurden in den verantwortlichen Fachdiensten vorgehalten. Ein Gesamtüberblick fehlte der zentralen Organisationseinheit.

Dem LRH scheint fraglich, ob bei unzureichendem Überblick über vorhandene Stellenbeschreibungen von einem geeigneten Steuerungsinstrument gesprochen werden kann. Gerade die in den vergangenen Jahren angestrebte Lenkung durch den Top-Down-Ansatz (vgl. Ziff. 3.5.5) macht es erforderlich, an zentraler Stelle über einen Gesamtüberblick zu verfügen. Sinnvollerweise sollte dies in der Organisationsabteilung erfolgen. So können Stellenbeschreibungen dann steuernd genutzt werden. Neue oder veränderte Aufgaben können ideal in der Verwaltung verortet werden.

3.3 Ablauforganisation

Ablauforganisatorische Elemente regeln das Zusammenspiel innerhalb einzelner Facheinheiten aber auch bereichsübergreifend. Sie umfassen fachliche oder inhaltliche Vorgaben genauso wie Befugnisse, Fristen, Abläufe u. a.

Wesentliche Elemente der Ablauforganisation sind Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen. Sie sind wichtiger Garant für eine funktionsfähige Verwaltung und wirtschaftliches Arbeiten.

3.3.1 Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen

Dienstanweisungen definieren interne Abläufe und sind damit Basis für wirtschaftliches Arbeiten. Sie sind „Herzstücke“ des Verwaltungshandelns. Sowohl Arbeitgeber bzw. Dienstherr als auch Beschäftigte müssen ein Interesse daran haben, dass sie verständlich, rechtlich korrekt und eindeutig verfasst sind. Eine Dienstanweisung regelt verbindlich Arbeitsabläufe, Kommunikationswege, Steuerungsbeziehungen oder haushaltswirtschaftliche Vorgaben. Lassen anzuwendende Rechtsnormen Ermessensspielräume offen, so können Dienstanweisungen auch ermessenslenkende Weisungen erteilen.

Es handelt sich insoweit um mehr oder weniger detaillierte Weisungen an Mitarbeiter, wie bestimmte Aufgaben zu verrichten sind. Der Arbeitgeber bzw. Dienstherr macht mit innerdienstlichen Vorschriften von seinem Weisungsrecht Gebrauch.

Wedel verfügte nach eigenen Angaben über 65 innerdienstliche Regelungen, zumeist Dienstanweisungen (DA) und Dienstvereinbarungen (DV). 21 von ihnen sind älter als 10 Jahre, weitere 19 älter als 5 Jahre. Die internen Regelwerke werden größtenteils dezentral verwaltet und aktualisiert. Eine zentrale Kontrolle erfolgt nicht.

Der LRH hat einige der getroffenen internen Regelungen stichprobenhaft geprüft. Dabei war festzustellen, dass die DA und DV in Teilen rechtliche Mängel aufwiesen.

In der Gesamtschau aller geprüften Kommunen stellt sich die Situation folgendermaßen dar:

Vergleich innerdienstlicher Regelungen

	Elmshorn	Quickborn	Wedel	Bestwerte letzte üöP*
Anzahl	57	29	65	32
älteste Regelung von	1992	1983	1981	2001
davon seit 5 Jahren in Kraft oder jünger in %	47	52	38	75
6 - 10 Jahre in Kraft in %	35	21	29	3
älter als 10 Jahre in %	18	27	33	22
Rechtskonformität	optimierbar	optimierbar	optimierbar	gut
im Intranet verfügbar	ja	ja	ja	ja

*Bestwerte der überörtlichen Prüfungen 2017/18 und 2019/20, Stadt Kaltenkirchen
Quelle: Landesrechnungshof

Die Kontrolle dienstlicher Weisungen ist von den Vorgesetzten zu leisten. Hier besteht Optimierungsbedarf, auch um der Frage eines Organisationsverschuldens vorzubeugen. „Bei Regelungsdefiziten besteht das Risiko,

dass evtl. festzustellende Unregelmäßigkeiten nicht ausschließlich den verursachenden Kräften, sondern als Organisationsverschulden auch dem Leitungsverantwortlichen angelastet werden.“⁴⁹

Der LRH empfiehlt der Stadt Wedel, alle Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen hinsichtlich

- rechtskonformen Ausgestaltens,
 - notwendiger Vorgaben und
 - stimmigen Ineinandergreifens sowohl innerdienstlicher Regeln als auch gelebter Praxis
- zu überprüfen.

Zweckmäßiges und wirtschaftliches Regeln interner Abläufe sollte dabei im Vordergrund stehen.

Der LRH empfiehlt ferner eine Gültigkeitsdauer innerdienstlicher Vorschriften von längstens 3 Jahren. Dies hätte folgende Vorteile:

- Bestehende interne Regeln werden hinsichtlich ihres Erfordernisses in vertretbaren zeitlichen Abständen hinterfragt.
- Verweise auf rechtliche Regelungen werden auf Aktualität überprüft.
- Vorgenommene Definitionen von Abläufen und Verantwortlichkeiten werden hinsichtlich ihrer Wirksamkeit hinterfragt.
- Beschäftigte werden im 3-Jahres-Rhythmus erneut über die internen Vorgaben informiert.

3.4 **Personaleinsatz und Verwaltungsaufwand für Organisationsaufgaben**

Kommunen sind organisatorisch frei, sich zweckmäßig aufzustellen. Dies gilt auch für die Frage, ob eine eigene Organisationseinheit gebildet wird. Zu entscheiden ist dies durch die Verwaltungsspitze.

Organisatorische Elemente sind Steuerungsinstrumente der Führungsebene. Der Bürgermeister weist nach § 65 GO die Aufgaben zu bzw. kann sich Beauftragter bedienen. Den Fachbereichsleitern, insbesondere der zentral agierenden Fachbereichsleitung I, kommt dabei eine besondere Rolle zu.

Bildet eine Kommune eine eigene Organisationseinheit, muss deshalb klar sein, dass hier v. a. pflegende, prüfende und gutachtliche Aufgaben wahrgenommen werden. Vorschläge aus der Organisationseinheit bedürfen des Zustimmens der Führungsebene. Steuern und Kontrolle verbleiben auf der Führungsebene.

⁴⁹ VG Regensburg, Urteil vom 10.11.2004, RN 1 K 04.1573.

3.4.1 Aufwand der Organisationseinheit im Vergleich

Der LRH hat bei den geprüften Kommunen den Personaleinsatz 2018 für Organisationsaufgaben erhoben. Abgefragt wurden Zeitanteile, Vergütungs- und Besoldungsgruppen sowie Jahrespersonalkosten 2018.

Auf dieser Basis hat der LRH den jeweiligen Gesamtaufwand nach dem gängigen KGSt-Modell⁵⁰ ermittelt. Die übermittelten Zeitanteile der Beschäftigten sind als Vollzeitäquivalente (VZÄ) in einer Summe zusammengefasst.

Für 2018 ergibt sich nach den gemachten Angaben vergleichend folgendes Bild:

Aufwand der Organisationseinheit 2018 in €

Steuerungsinstrument	Elmshorn	Quickborn	Wedel	Durchschnitt letzte üöP*
verfügbare VZÄ	0,33	0,68	1,75	1,65
Personalkosten	18.072	45.768	86.781	74.042
Gemeinkosten	3.614	9.154	17.356	14.808
Arbeitsplatzkosten	2.904	5.984	15.400	12.076
Kosten gesamt	24.590	60.906	119.537	100.926
Kosten pro Ew.	0,49	2,88	3,56	3,33

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

*Durchschnittswerte des Jahres 2017 der überörtlichen Prüfung der Städte Geesthacht, Itzehoe und Reinbek.

Durchschnittlich setzten die Mittelstädte der letzten überörtlichen Prüfung 1,65 Vollzeitbeschäftigte für den Aufgabenbereich Organisation ein.

Im Vergleich zu den weiteren geprüften Mittelstädten verfügt Wedel über eine gute Personalausstattung. Die Kosten bewegen sich leicht über dem Durchschnitt der letzten überörtlichen Prüfung.

3.4.2 Aufgaben der Organisationseinheit im Vergleich

Üblicherweise sind z. B. folgende organisatorische Aufgaben in den geprüften Kommunen zu bewältigen:

- Pflegen der Aufbau- und Ablauforganisation,
- Verbessern von Arbeitsorganisation und Abläufen,
- Durchführen von Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen,
- Regeln und Überwachen des allgemeinen Dienstbetriebs (z. B. Übertragen besonderer Befugnisse oder Bestellen besonderer Funktionen).

⁵⁰ KGSt, Bericht Nr. 9/2018, Kosten eines Arbeitsplatzes (Stand 2018/2019).

Der Fachdienst Interner Dienstbetrieb verfügt über 3 Mitarbeiter, die mit 1,75 VZÄ Organisationsaufgaben erledigen. Ein Mitarbeiter führt zu 100 % Organisationssachbearbeitung durch. Eine Mitarbeiterin kümmert sich mit 0,65 VZÄ um das Implementieren eines Dokumentenmanagementsystems. Die Fachdienstleitung übernimmt mit 10 % ihrer Tätigkeit Koordinierungsaufgaben für diesen Bereich.

Dennoch gelingt es Wedel nur in Teilen, die o. g. Aufgaben einer Organisationsabteilung wahrzunehmen. Folgende Schwachstellen wurden bereits dargelegt:

- Die Stadt Wedel verfügt über keinen GVP (vgl. Tz. 3.2.2).
- Interne Dienstanweisungen und -vereinbarungen werden dezentral verwaltet. Daher fehlt eine zentrale Stelle, die die Pflege und das Überwachen dieser Regeln übernimmt (vgl. Tz. 3.3.1). Ein Großteil hiervon ist älter als 5 Jahre.
- Arbeitsplatz- und Stellenbeschreibungen werden nur unvollständig in der Organisationsabteilung vorgehalten. Angepasst werden diese dezentral im Rahmen der jährlichen Mitarbeitergespräche. Eine zentrale Steuerung erfolgt nicht (vgl. Tz. 3.2.3).

In die Fortbildung der Mitarbeiter der Organisationsabteilung wurde in der Vergangenheit zu wenig investiert. Lediglich ein Seminar wurde 2016 besucht. Verwaltungsabläufe wirtschaftlich zu hinterfragen oder Verwaltungshandeln vorausschauend zu optimieren ist so nur schwer möglich.

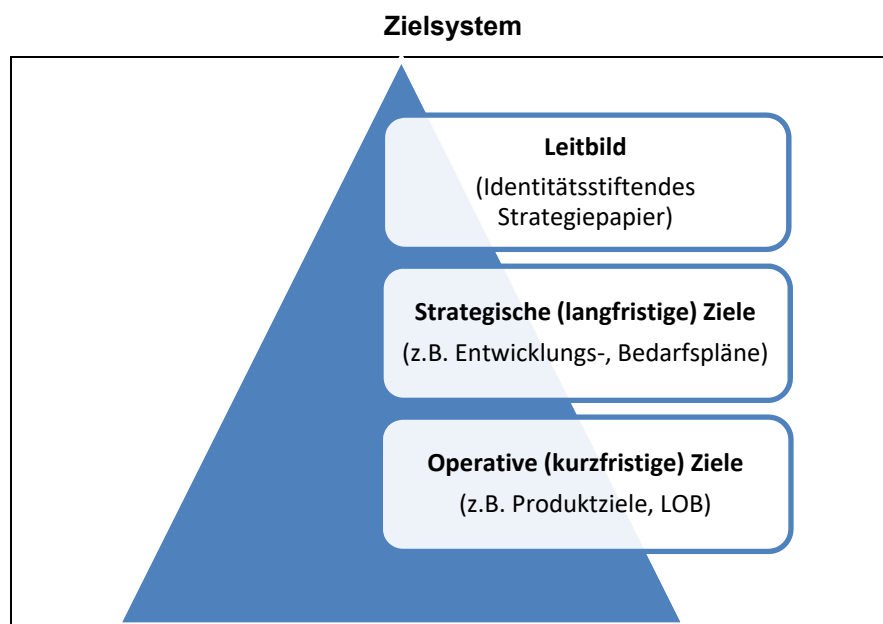
Trotz der überdurchschnittlichen Personalstärke und Gesamtkosten des Organisationsbereichs wurden klassisch wahrzunehmende Organisationsaufgaben wie Aufgabenabgrenzung, Stellenbemessung und Vertretungsregelungen für die Fachdienste Gebäudemanagement, Soziales u. a. extern vergeben.

Im Bereich der Organisationsabteilung sind 3 Mitarbeitende des gehobenen Diensts und seit 2019 zusätzlich eine Bankkauffrau mit 0,1 VZÄ tätig. Damit ist die Abteilung gut aufgestellt, um Verwaltungsabläufe wirtschaftlich zu hinterfragen und zu optimieren. Wedel sollte weiter in die Qualifikation der Mitarbeiter investieren und die vorhandenen Kapazitäten nutzen, um eigenes wirtschaftliches Betrachten der Stadtverwaltung zu intensivieren.

3.5 Ziele als wesentliche Handlungsgrundlage

Für eine klare, zukunftsweisende Entwicklung von Stadt und Verwaltung ist zielgerichtetes Handeln unabdingbar. Kommunen müssen sich noch stärker bewusstwerden, dass gut definierte Ziele wirtschaftliches Verwaltungshandeln unterstützen. Die zahlreich auf verschiedenen Entscheidungsebenen in unterschiedlicher Intensität zu formulierenden Ziele müssen dabei schlüssig aufeinander aufbauen bzw. stimmig ineinandergreifen.

Es ist vorrangig Aufgabe von Politik und Führungsebene das eigene Zielsystem zu erarbeiten und fortzuentwickeln.



Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

3.5.1 Leitbild und strategische Ziele

Nach § 27 Abs. 1 Satz 1 GO legt der Rat die Ziele und Grundsätze für die Verwaltung der Stadt fest. Festgelegte Ziele sind ein wichtiger Orientierungsrahmen und verlässliche Grundlage für die mittel- und langfristige Arbeit der Selbstverwaltung.

Gesetzte Ziele wirken erheblich nach außen. Sie zeigen ortsansässigen aber auch ansiedlungswilligen Personen, Investoren, Vereinen, Verbänden etc. welche Zukunftsvorstellungen die Stadt hat.

Der Hauptausschuss kontrolliert nach § 45 b Abs. 1 GO, ob die Verwaltung diese Ziele umgesetzt hat. Zu den Aufgaben des Bürgermeisters gehört es, seine Verwaltung nach diesen Zielen und Grundsätzen zu leiten.

1999 beschloss der Rat⁵¹ u. a. das folgende Oberziel als einheitliche Vorgabe für die Verwaltung:

- Stärkung der Finanzkraft der Stadt (Einnahmeverbesserung, Ausgabenkontrolle).

Weitere Oberziele benannten ein städtebauliches Konzept, die Standortpolitik, die Lebensqualität und die Verwaltung.

Mit dem im Februar 2010 veröffentlichten Leitbild wurden „...sämtliche Bereiche des Lebens in dieser Stadt berücksichtigt...“⁵²:

- Leben und Wohnen,
- Innenstadt und Altstadt,
- Elbe und Wedeler Au,
- Wohngebiete,
- Wirtschaft, Tourismus, Umwelt,
- Verkehr,
- Bildung, Kinder, Jugend, Senioren,
- Freizeit/Sport, Kultur,
- Soziales und Gesundheit.

Wedel hat in dem Leitbild weiter ausgeführt: „Es dient zur Orientierung und formuliert die grundsätzlichen Ziele künftiger Stadtentwicklung; Teilziele, Strategien und konkrete Projekte sowie Maßnahmen für einzelne Aktionsfelder sind hieraus abzuleiten, zu entwickeln und im Rahmen der Leitvorstellungen umzusetzen...“⁵³

Seit 2015 finden sich im Haushalt verankerte, strategische Ziele. Sie wurden zuletzt am 21.02.2019 neu gefasst und gelten ab 2020. Für 8 Handlungsfelder sind strategische Ziele definiert.

Politik und Verwaltung stehen insoweit seit Langem in regelmäßigem Austausch, um den Zielfindungsprozess zu gestalten.

Besonders bedeutsam ist dieser Prozess, seit 2011 die Haushaltswirtschaft auf die Doppik umgestellt wurde. Wedel hatte sich von Anfang an vorgenommen, die zu erbringenden Leistungen über Ziele zu steuern. Planwerte und Entscheidungen sollten an wirtschaftlichen Informationen ausgerichtet werden.⁵⁴

2019 wurde der Versuch, Produktbereichsziele zu etablieren, abgebrochen. Der Prozess soll mit einigem Abstand 2021 fortgesetzt werden.

⁵¹ Beschlussvorlage, Drucksache Nr. 30/99 vom 18.02.1999, Anlage.

⁵² Leitbild der Stadt Wedel, Februar 2010, S. 2.

⁵³ Leitbild der Stadt Wedel, Februar 2010, S. 3.

⁵⁴ BV/2008/022, Umstellung des Rechnungswesens der Stadt Wedel, Anlage Projektauftrag Doppik vom 03.03.2008, S.4.

Ein 20-jähriger Zielfindungsprozess ist damit bislang kaum auf die operative Ebene vorgedrungen. Wedel muss diesen Weg konsequenter beschreiben.

Der LRH empfiehlt Wedel klare operative Ziele zu erarbeiten. Sie müssen alle Verwaltungsebenen erreichen und von den Führungskräften zum gezielten Führen der Beschäftigten genutzt werden. Das gesamte Verwaltungshandeln ist an diesen Zielen auszurichten.

Flankierend sollte ein funktionsfähiges Berichtswesen das Erreichen oder ein erforderliches Nachsteuern der gesteckten Ziele stützen.

3.5.2 Haushalt steuerungsorientiert ausgerichtet?

Wedel hat versucht, den städtischen Haushalt seit der 2011 eingeführten Doppik steuerungsorientiert auszurichten. Im Vergleich zu anderen Mittelstädten hebt sich Wedel beim Aufbau des städtischen Haushalts damit deutlich ab.

Ursprüngliche Lösungsansätze für den doppelischen Haushalt waren u. a.:

- „...eine aus Zielen abgeleitete Steuerung der zu erbringenden Leistungen (Outputsteuerung)...“;
- ...Haushaltsplanung und -beratung auf der Basis von Zielen, Leistungen und Produkten...“⁵⁵.

Den Haushalt 2020 kennzeichnete, dass einerseits 8 Handlungsfelder und zugehörige strategische Ziele unmittelbar nach der Haushaltssatzung verankert waren. Andererseits wurden die gebildeten Produkte hinsichtlich der ausgewiesenen Finanzdaten nur noch in stark verkürzter Form dargestellt. Das heißt,

- Ertrags- und Aufwandsarten des jeweiligen Ergebnisplans sowie
 - Ein- und Auszahlungsarten des jeweiligen Produkt-Finanzplans
- waren nur noch bis zur 2-stelligen Kontengruppe angedruckt.⁵⁶

Das so stark gekürzte Zahlenwerk wurde durch folgende, jedem Produkt zugeordnete Informationen ergänzt:

- Produktbeschreibung,
- Auftragsgrundlage,
- Zielgruppe/n,
- Zugehörige Leistungen,
- Investive Auszahlungen,
- Operative Ziele,
- Maßnahmen und

⁵⁵ BV/2008/022, Umstellung des Rechnungswesens der Stadt Wedel, Anlage Projektauftrag Doppik vom 03.03.2008, S.4:

⁵⁶ BV/2008/022, Umstellung des Rechnungswesens der Stadt Wedel, Anlage Projektauftrag Doppik vom 03.03.2008, S.5

- Kennzahlen.

Wedel hat grundsätzlich erkannt, dass es bei reduzierten Plan- und Ergebniswerten umfangreicher Steuerungselemente bedarf. Inwieweit diese tatsächlich befüllt und genutzt wurden, wurde durch den LRH näher geprüft.

Definiert sind für die Stadt Wedel 15 Produktbereiche, denen insgesamt 92 Produkte zugehörig sind. Wedel hatte 2020 davon 35 als steuerungsrelevant und 57 als nicht steuerungsrelevant definiert.

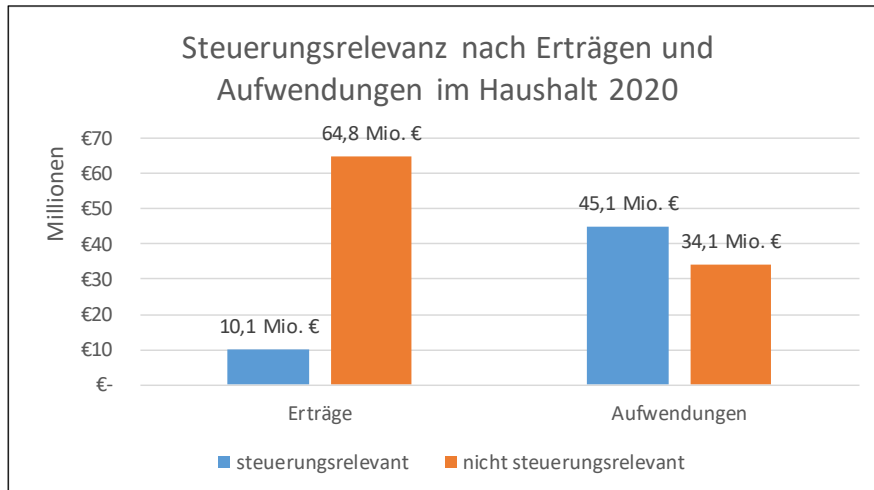


Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Die nicht steuerungsrelevanten Produkte sind jeweils mit dem Hinweis gekennzeichnet: „Dieses Produkt liefert keinen steuerungsrelevanten Beitrag zu den strategischen Oberzielen.“⁵⁷

Der weitaus höhere Anteil an nicht steuerungsrelevanten Produkten spiegelt sich auch wider, wenn den Produkten Erträge und Aufwendungen zugeordnet werden. Danach ergibt sich folgendes Bild:

⁵⁷ Exemplarisch: Haushaltssatzung 2020, Produkt 1260-01000 Freiwillige Feuerwehr Wedel, S. 224.



Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Nach Kosten betrachtet zeigte sich, dass Wedel mit den 57 nicht steuerungsrelevanten Produkten erhebliche Kostenanteile des Haushalts außer Acht lässt. Von 74,9 Mio. € Gesamterträgen wurden 64,8 Mio. €, also 87 % für nicht steuerungsrelevant erachtet. Bei den Aufwendungen lag die Quote mit 34,1 Mio. € von 79,1 Mio. € bei 43 %.

Für Wedel waren demnach 62 % der Produkte bzw. Erträge in Höhe von 64,8 Mio. € und Aufwendungen von 34,1 Mio. € nicht steuerungsrelevant. Der LRH hält diese vorgenommene Einteilung nach Steuerungsrelevanz für überdenkenswert.

Sowohl auf die steuerungsrelevanten als auch die nicht steuerungsrelevanten Produkte wird daher im Folgenden näher eingegangen.

3.5.3 Sind zu viele städtische Produkte nicht steuerungsrelevant?

Auf die 57 nicht steuerungsrelevanten Produkte entfielen 2020 summiert 98,9 Mio. € an Erträgen und Aufwendungen. Darunter fanden sich Produkte mit bis zu 8-stelligen Aufwendungen oder sehr geringen Deckungsgraden, wie die folgende Übersicht zeigt:

Planansätze der Produkte im Haushalt 2020 in €

Produktbezeichnung	Erträge	Aufwendungen	Lfd. Ergebnis	Deckungsgrad in %
Grundstücksverwaltung	1.487.700	200.700 €	1.287.000 €	
Freiwillige Feuerwehr	78.200	1.134.800	-1.056.600	6,89
Museen*	3.300	172.900	-169.600	1,91
Theater	0	74.500	-74.500	0
Parkplätze und -bauten	35.800	243.000	-207.200	14,73
Bauhof*	5.700	1.494.100	-1.488.400	0,38
Steuern, allg. Zuweisungen und Umlagen	56.724.500	17.988.700	38.735.800	
Summen	58.335.200	21.308.700	37.026.500	

*Kostenrechnende Einrichtungen ohne interne Leistungsbeziehungen.

Per se verantwortet jede Kommune im Zuge ihrer Organisationshoheit und haushaltsrechtlicher Vorgaben,

- welche Aufgaben und Tätigkeiten sie welchen Produkten zuordnet und
- wie sie diese vor Ort erfüllt.

Insoweit stellen sich **für nahezu alle Produkte** zumindest Fragen zur personellen und sächlichen Ausstattung. Da die Kosten für benötigte Räume, eingesetztes Personal, Fahrzeuge, Maschinen, IT etc. letztlich die entscheidenden Produktkosten sind, sind diese stets steuerungsrelevant. Erst wenn diese Kosten regelmäßig bewertet werden, lässt sich für ein Produkt erkennen, ob es wirtschaftlich oder unwirtschaftlich betrieben wird.

Für die als nicht steuerungsrelevant erklärten Produkte hätten finanziell und wirtschaftlich ausgerichtete Ziele und Kennzahlen durchaus steuerungsrelevante Beiträge zu strategischen Oberzielen liefern können. In Frage kamen dafür insbesondere folgende Handlungsfelder und Ziele:

Handlungsfeld 7 Zukunftsfähigkeit der Stadtverwaltung	Handlungsfeld 8 Finanzielle Handlungsfähigkeit
Die Stadtverwaltung verfügt jederzeit über ausreichend qualifiziertes Personal, um ihren Aufgaben gerecht zu werden.	Der städtische Haushalt ist dauerhaft genehmigungsfrei. Die Stadt wird bis 2024 alle Tilgungen von Investitionskrediten aus eigenen Finanzmitteln erbringen.
Die Stadtverwaltung wird über Ziele gesteuert.	Leistungserweiterungen müssen haushaltsneutral sein.

Quelle: Haushaltssatzung 2020 der Stadt Wedel, S. III.

Ob Personal und Sachmittel wirtschaftlich und im besten Sinne ergebniswirksam eingesetzt werden, wirkt unmittelbar auf die vorstehenden Ziele.

Für das **Produkt „Steuern, allgemeine Zuweisungen und Umlagen“** bietet die örtliche Einflussnahme auf Realsteuern erhebliche Spielräume.

Zu den nicht steuerungsrelevanten **Produkten** wurden u. a. einige **kostenrechnende Einrichtungen** wie Museen oder der Bauhof gezählt. Sie sind bereits nach ihrer Eigenart regelmäßig kostenrechnerisch zu prüfen. Dafür sind sämtliche Produktkosten möglichst jährlich trennscharf aufzunehmen. Gebühren und Entgelte sind auf dieser Basis so zu kalkulieren, dass die Kosten angemessen gedeckt werden, vgl. dazu Tz. 5.1 ff. Insofern ist jede einzelne Kostenart der kostenrechnenden Produkte steuerungsrelevant.

Fehlende Ziele und Kennzahlen können selbst vermeintlich ertragreiche Produkte verwässern. Bei dem **Produkt „Grundstücksverwaltung“** standen beispielsweise 2017 und 2018 folgende Planwerte den Ergebniswerten gegenüber:

Produkt Grundstücksverwaltung - Soll und Ist 2017 und 2018 in €

	Planansatz	Ergebnis	Abweichung
Ertrag 2017	1.174.200,00	712.042,39	-462.157,61
Aufwand 2017	227.600,00	291.345,28	+63.745,28
Mehrbelastung Haushalt 2017			525.902,89
Ertrag 2018	1.483.100,00	1.802.722,04	+319.622,04
Aufwand 2018	246.300,00	274.684,16	+28.384,16
zus. Entlastung Haushalt 2018			291.237,88

Trotz erheblicher Mindererträge 2017 von 462.000 € sind beachtliche Mehraufwendungen von rd. 64.000 € entstanden. Der Haushalt wurde gegenüber den Planansätzen mit rd. 526.000 € mehr belastet. Die Mehrerträge 2018 glichen die Mehrbelastung 2017 bei Weitem nicht aus.

Da für das Produkt Steuerungselemente gänzlich fehlen, erklären sich die Ergebnisse nicht. Zwar wird im Haupt- und Finanzausschuss und Rat über die einzelnen Grundstücksangelegenheiten entschieden. Über die finanziellen Folgen für das jahresbezogene Produktergebnis und dessen Auswirkungen auf den Gesamthaushalt wird jedoch nicht berichtet. Sowohl dem Produkt „Grundstücksverwaltung“ als auch den Berichtsheften war dazu nichts zu entnehmen.

Auch künftig würden Abweichungen dieser Größe weder auffallen, noch erläutert werden. Erschwerend kommt ein deutlich optimierbares Berichtswesen hinzu, vgl. Tz. 3.6.

Für alle Produkte wurde stets eine **Kennzahl** pauschal gebildet. Sie enthielt die **Produktaufwendungen je Einwohner**. Ohne dass diese Kennzahl näher erläutert oder mit Produktkosten anderer Kommunen verglichen wird, entfaltet sie jedoch keine Aussagekraft.

Ein städtischer Haushalt sollte keine steuerungsfreien Räume enthalten. Es sollte im Interesse aller liegen, geeignete Ziele und Kennzahlen zu entwickeln, um **alle Produkte zielgerichtet steuern** zu können. Je Produkt sollten zumindest Kosten pro Fallzahl, pro Leistung oder pro Quadratmeter, Umsetzungsquoten, Deckungsquoten, die Auslastung von Maschinen, Fahrzeugen o. a. bekannt sein.

Der LRH empfiehlt Wedel, alle Produkte als steuerungsrelevant anzusehen. Für jedes Produkt sind geeignete - möglichst finanziell und wirtschaftlich aussagekräftige - Ziele und Kennzahlen zu entwickeln, die es steuerbar machen.

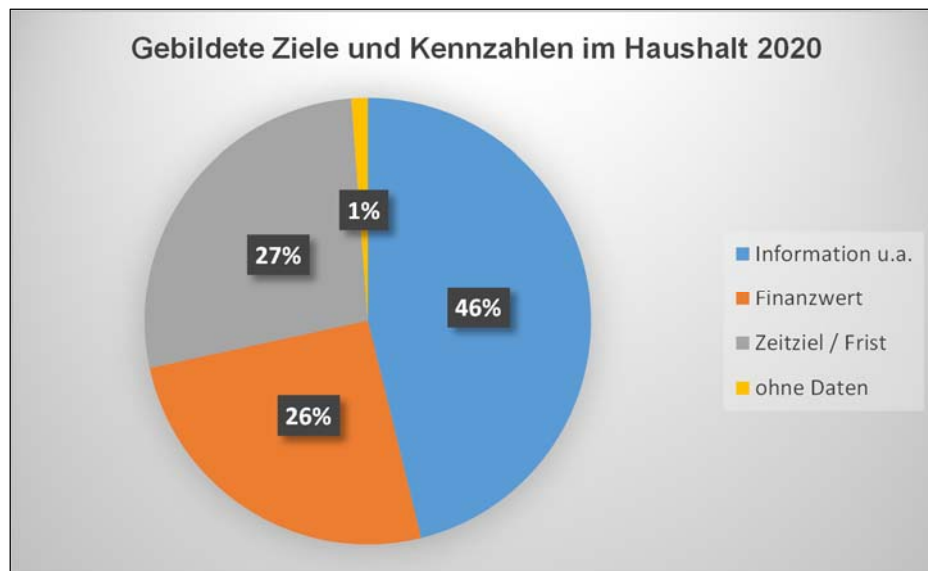
3.5.4 Wie informativ sind Ziele und Kennzahlen der 35 steuerungsrelevanten Produkte im Haushalt 2020?

Neben den nicht steuerungsrelevanten Produkten war zu prüfen, ob die als steuerungsrelevant eingestuften Produkte steuerbar sind.

Für die gebildeten Ziele und Kennzahlen der verbleibenden 35 steuerungsrelevanten Produkte mit operativen Zielen war generell festzustellen, dass der Haushalt 2020 wenig Steuerungselemente mit geringer Aussagekraft enthielt.

- Im Produkt „Gemeindestraßen“ (5410-01000) sollten Routen der Radverkehrsführung sowie der Reparaturaufwand des Radwegenetzes lt. Haushalt 2016 bereits bis Ende 2016 aufgenommen sein. Die im Produkt definierte Maßnahme wird seitdem jährlich mit einem neuen Datum versehen. Den halbjährlichen Geschäftsberichten ist nicht zu entnehmen, welche Gründe dafür ursächlich sind.
- Ob die Teilnahmequote an Arbeitsgemeinschaften oder die Anzahl erstellter Flyer aussagekräftige Kennzahlen für das Produkt „Umweltschutz“ (5610-01000) sind, sollte überprüft werden.

Finanzielle oder wirtschaftliche Kennzahlen waren deutlich unterrepräsentiert.



Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Auf Informationen, Zeitvorgaben oder datenlose Angaben entfielen 74 % der gebildeten Kennzahlen. Sie boten keine Anhaltspunkte, die angespannte Finanzlage der Stadt zu managen.

Lediglich 26 % der gebildeten Kennzahlen⁵⁸ wiesen Finanzwerte aus, z. B. Kostendeckungsgrade, Unterhaltungsquoten, Aufwendungen je Stunde, Grunderwerbsmittel o. ä. Derartige **Finanzkennzahlen** waren jedoch nur in 17 Produkten enthalten. Etwas mehr als die Hälfte der als steuerungsrelevant ausgewiesenen Produkte verfügte über keine Finanzkennzahlen.

Mit Blick auf die angespannte finanzielle Gesamtsituation der Stadt erschloss sich überdies nicht, ob und welchen Steuerungsbeitrag die ausgewiesenen Finanzkennzahlen leisteten. Einige Beispiele sollen dies verdeutlichen:

- Das **Produkt „Stadtteilzentrum“** wies 2020 als Zielwert zur gebildeten Kennzahl „Aufwendungen je Beratung“ 1.741,50 € aus. Der Wert lag 3,1-mal so hoch, wie das mit 555,78 € erzielte Ergebnis 2018. Bis 2023 sollen laut Zielvorgaben diese Kosten weiter auf 1.757,00 € steigen, bei gleichzeitig angestrebten, rückläufigen Beratungen.
- Ähnlich verhält es sich im **Produkt „Schulkinderbetreuung“**. Der angestrebte Kostendeckungsgrad 2023 soll bei 18,22 % liegen und damit 7,42 % unter dem Ergebnis 2018. Parallel dazu sollen die städtischen Aufwendungen je Betreuungsstunde von 8,86 € auf 13,73 €, also um 55 % anwachsen.
- Im **Produkt „Gemeindestraßen“** soll jährlich eine Mindestunterhaltungsquote von 1,10 € pro qm für die Gesamtstraßenverkehrsfläche erreicht werden. Dafür sind jährlich 885.000 € umzusetzen. 2018 wurde das Ziel verfehlt. Die Quote lag lediglich bei 1,00 € pro qm, obwohl das Betriebsergebnis für die Unterhaltung der Gemeindestraßen rd. 2,85 Mio. € auswies. Warum das Ziel verfehlt wurde und wie dem entgegenzuwirken wäre, erschloss sich aus den Produktangaben nicht.
- Ob jährlich bereitgestellte Mittel von 200.000 € im **Produkt „Wirtschaftsförderung“** ein sinnvoller Gradmesser sein können, sollte überdacht werden.

Die gebildeten Kennzahlen und zugehörigen Ziele ließen wirtschaftliche Überlegungen und Kostenoptimierungen vermissen. Wedel sollte alle gebildeten Kennzahlen hinsichtlich eines sinnvollen Steuerungsgehalts kritisch hinterfragen. Bislang wurde das Steuerungspotenzial für den Gesamthaushalt kaum genutzt.

Die noch wenig steuerungsgerechten Ziele, Maßnahmen und Kennzahlen sollten deutlich konkretisiert und ausgebaut werden.

3.5.5 Ist der Haushalt in der jetzigen Form steuerbar?

Der LRH hat aufgezeigt, dass die nach steuerungsrelevant und nicht steuerungsrelevant eingeteilten Produkte insgesamt ein erhebliches Haus-

⁵⁸ Die jeweils pauschal gebildete Kennzahl der Aufwendungen je Einwohner blieb mangels Aussagekraft unberücksichtigt.

haltsvolumen ausblenden. Die vorhandenen Ziele und Kennzahlen bieten noch deutliches Entwicklungspotenzial.

Das 2008 verabschiedete, begrüßenswerte Ziel, den Haushalt Output-orientiert zu steuern, wurde bis heute nicht erreicht. Die vorhandenen Steuerungsinstrumente müssen zwingend weiterentwickelt werden. Für die bisherige Praxis der Stadt Wedel stellt der LRH fest, dass

- es seit Einführen des doppelhaushalts 2011 noch nicht gelungen ist, ausreichend konkrete Produktziele und Kennzahlen zu definieren und
- kaum zielgerichtetes Steuern mit dem doppelhaushalt stattfindet.

Wedel hatte 2019 den Versuch unternommen, als Zwischenschritt Produktbereichsziele in den Haushalt zu integrieren. „Die Verwaltung hat nach internen Beratungen Vorschläge für Produktbereichsziele erarbeitet und diese den Ratsmitgliedern auf einem Workshop am 23.02.2019 vorgestellt.“⁵⁹ Der Versuch scheiterte. Der Prozess wurde bis 2021 ausgesetzt, auch um zwischenzeitlich die Haushaltskonsolidierung voranzubringen. Das Bilden konkreter Produktziele und daraus abzuleitender Kennzahlen ist damit ebenfalls ins Stocken geraten.

Aus Sicht des LRH wäre es für eine wirksame Haushaltskonsolidierung vorteilhaft gewesen, konkrete Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen zu jedem Produkt zu haben.

Im Wesentlichen wurde seit dem Doppelhaushalts-Umstieg in zahlreichen Workshops und Sitzungen versucht, im Sinne eines „Top-down-Verfahrens“ aus Oberzielen sukzessive konkrete Produktziele abzuleiten. Dieser Prozess steckt mit dem zuletzt gescheiterten Versuch noch weitgehend auf Ebene der strategischen Ziele fest.

Dabei wurde verkannt, dass im Sinne eines „Bottom-up-Verfahrens“ bereits jetzt eine Vielzahl aussagekräftiger Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen zu jedem Produkt ermittelbar sind. Diese könnten für den politischen Zielfindungsprozess wertvolle Informationen liefern.

Wedel hat hier dringenden Handlungsbedarf. Mit den bisherigen doppelhaushalten ist das Ziel, die finanzielle Transparenz zu erhöhen, nicht erreicht worden. Das stark gekürzte Zahlenwerk des Haushalts ist ohne konkrete Ziele und Kennzahlen wenig aussagekräftig und kaum steuerbar.

Der LRH empfiehlt Wedel, für alle Produkte konkrete Ziele und Kennzahlen aufzubauen. Sie sollten so hinreichend definiert sein, dass das ursprüngliche Ziel des aktiven Steuerns städtischer Produkte ermöglicht

⁵⁹ Beschlussvorlage BV/2019/079 vom 28.05.2019, S.2.

wird. Für bereits jetzt auswertbare, finanzielle Planwerte und Ergebnisse bedarf es dabei keiner politischen Vorgaben. Sie können vielmehr den weiteren politischen Prozess unterstützen.

3.6 Berichtswesen

Das Berichtswesen dient der Kontrolle und dem Steuern von Zielen. Es soll erkennbar werden, ob Ziele erreicht werden oder angepasst werden müssen. Das Berichtswesen lebt deshalb von seiner Aktualität und transparenten, zielbezogenen Informationen.

Generell obliegt es dem Rat nach § 28 Ziff. 26 GO, die Grundsätze des Berichtswesens festzulegen. Dies geschieht nach Maßgabe von § 45 b Abs. 1 Nr. 3 GO über den Hauptausschuss. Er entwickelt das vom Rat zu beschließende Berichtswesen und wendet es zur Verwaltungskontrolle an.

Die Berichtspflicht kommt nach § 65 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 GO i. V. m. § 45 c S. 1 GO dem Bürgermeister zu.

Diese formal rechtlichen Erfordernisse sind in Wedel nicht erfüllt. Ein grundsätzlich durch den Hauptausschuss zu führender Entwicklungsprozess für ein Berichtswesen war nicht erkennbar. Grundlegend festgelegte Vorgaben zu Berichtsbereichen, Berichtsintervallen, Berichtsinhalten und zuständigen Facheinheiten fehlen.

Zu welchen Themen inhaltlich insbesondere zu berichten ist, legt § 45 c GO im Weiteren fest. *„Die Aufzählung in Satz 3 zum Inhalt des Berichtswesens ist nicht vollständig, sondern beschreibt die Mindestanforderungen an das Berichtswesen.“*⁶⁰

Die nachfolgende Übersicht verdeutlicht, wie Wedel dieser Berichtspflicht in 2016 bis 2018 nachkam.

⁶⁰ PdK Schleswig-Holstein Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung – GO –) SHGO § 45c Berichtswesen 5. Berichtsinhalte, beck-online.

Berichte zu:	Anzahl vorgelegter Berichte		
	2016	2017	2018
Strukturdaten	—	—	—
Beschlusskontrolle	—	—	—
Haushalts- und Finanzdaten	2	2	2
Verwaltungsleistungen (KLR)	—	—	—
Abgleich mit Fachplanungen	—	—	—
Zustand öffentl. Einrichtungen	—	—	—
Stand energetischer Maßnahmen	—	—	—
Allgemeiner Verwaltungsbericht	—	—	—
Personalbericht	1	1	1
Aufgaben nach Weisung	—	—	—
Beteiligungsberichte	1	1	1

Ein Großteil der in § 45 c GO geforderten Berichte sind nicht vorhanden.

Alternativ wurde jedoch der Wedeler Steuerungskreislauf angeführt. In diesem Zusammenhang wurden Cockpit-Berichte und Berichtshefte (2 x jährlich) festgelegt. Die Berichtshefte haben dabei eher den Charakter von Budgetberichten. Für die steuerungsrelevanten Produkte werden die Ergebnisrechnungen als ergänzende Sachstandsberichte integriert.

Mit § 45 c GO verpflichtet der Gesetzgeber die Kommunen jedoch dazu, den Hauptausschuss über alle wesentlichen Verwaltungsbereiche zu informieren. Nur so können die politischen Gremien in die Lage versetzt werden, das Handeln der Verwaltung in all seiner Breite zu hinterfragen und die richtigen Schlüsse zu ziehen. Ein funktionierendes Berichtswesen dient als Grundlage, um steuerungsrelevante Bereiche zu identifizieren und anzupassen.

Dies ist mit den derzeit vorliegenden Berichten nicht möglich. Die festgelegten Berichte im Zuge der Zielfindung können insoweit nicht als definiertes Berichtswesen im Sinne des § 45 c GO verstanden werden.

Es sollte im Interesse von Politik und Verwaltung liegen, mit geeigneten Informationen einen Überblick über alle städtischen Einrichtungen und Leistungen zu erhalten. Zielgerichtetes Steuern wird erst dann möglich.

Der nachstehende Vergleich zeigt, auf welchem Stand sich das Berichtswesen in den geprüften Kommunen befindet.

Vergleich des Berichtswesens

	Elmshorn	Quickborn	Wedel
geregelt in	---	---	---
rechtskonform	nein	gut	nein
steuernd genutzt	optimierbar	optimierbar	nein

* Dienstanweisung

** Geschäftsordnung

Insgesamt bewertet der LRH das Berichtswesen der Stadt Wedel als deutlich optimierungsbedürftig. Die nach GO gesetzlich vorgeschriebene und damit pflichtige Aufgabe wird nicht wahrgenommen. Der LRH empfiehlt daher:

- Ein aussagekräftiges und informatives Berichtswesen ist unverzüglich einzurichten.
- Der zuständige Hauptausschuss hat dabei die Vorgaben zu Berichtsbe-
reichen, Berichtsintervallen und Berichtsinhalten zu treffen.
- Die Berichte sind inhaltlich so verständlich und informativ abzufassen,
dass ein zielgerichtetes Steuern und eine wirksame Verwaltungskon-
trolle möglich sind.
- Eine funktionsfähige Beschlusskontrolle ist zu etablieren.

3.7 Sachgerechter und wirtschaftlicher Einsatz von Personal- und Sach- mitteln in ausgewählten Bereichen - Einzelfeststellungen

Wirtschaftliches Arbeiten setzt gut organisierte Arbeitsabläufe voraus. Lange Wege, ungenutzte technische Vorteile von Anwenderprogrammen oder unabgestimmtes Vorgehen verlangsamen und verteuern Arbeitsergebnisse.

Vorhandene Arbeitsmittel (Sachmittel, Software etc.) sollten passend gewählt und optimal genutzt werden. Wesentlicher Baustein einer wirtschaftlichen Arbeitsweise bleiben jedoch die Beschäftigten. Ihre Kommunikation untereinander, das Abstimmen von Schnittstellen, an denen Vorgänge an Kollegen - auch aus anderen Fachbereichen - übergeben werden und die Identifikation mit der eigenen Aufgabe tragen wesentlich zu wirtschaftlichen Ergebnissen bei.

Dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besondere Aufmerksamkeit verdienen, zeigen die nachfolgenden Daten.

3.7.1 Krankenstand

Krankheitsbedingter Ausfall von Beschäftigten wirkt sich erheblich auf wahrzunehmende Aufgaben aus. Seine Brisanz wird erst deutlich, wenn für die Ausfalltage die zugehörigen Kosten aufgezeigt werden.

Zum einheitlichen Vergleich aller geprüften Kommunen hat sich der LRH an dem von der KGSt gewählten Vorgehen orientiert. „Die KGSt hat sich frühzeitig für die Erfassung krankheitsbedingter Ausfallzeiten nach Arbeitstagen ausgesprochen, um den Ausfall von Produktivzeiten zu bestimmen und zu vergleichen.“⁶¹

Basierend darauf hat der LRH bei den geprüften Kommunen den Netto-Arbeitsausfall nach Arbeitstagen pro Mitarbeiter erhoben. Abgerufen wurden weiter

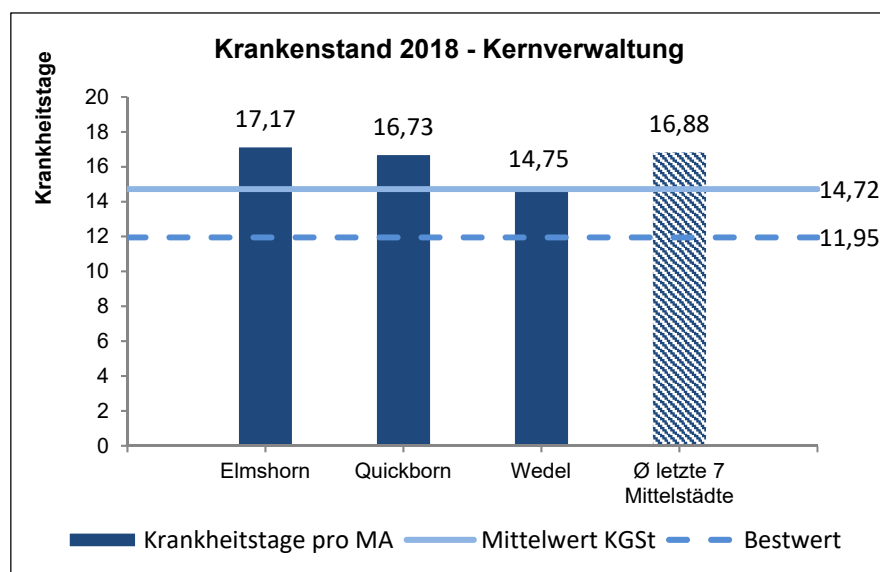
- die individuellen Jahrespersonalkosten 2018,
- der jeweils zugehörige reguläre Urlaubsanspruch,
- der Umfang der wöchentlichen Arbeitszeit und
- soweit zutreffend der unterjährige Eintritt in das Arbeitsverhältnis.

Nicht berücksichtigt wurden Auszubildende, Praktikanten u. ä. Der LRH hat sich auf die regulären Hauptbeschäftigungsverhältnisse konzentriert.

Ausgehend von den erhobenen Daten ermittelte der LRH jeweils für die **Kernverwaltungen** die konkreten krankheitsbedingten Kosten 2018.

3.7.1.1 Krankheitsbedingter Ausfall in der Kernverwaltung

Nachfolgend wird der Netto-Krankenstand 2018 in den **Kernverwaltungen** der geprüften Kommunen abgebildet. Hierzu wurde ein Durchschnittswert der KGSt (durchgehende horizontale Linie) vergleichend herangezogen. Der Bestwert aller bislang geprüften Kommunen ist mit der gestrichelten Linie abgebildet. Vergleichend wurde in einem vierten Balken der Schnitt aus den letzten überörtlichen Prüfungen aufgenommen.



Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

⁶¹ KGSt, Krankentage-Statistik, Bericht aus der Vergleichsarbeit 1/2013, S.6.

In Wedel waren 158 Beschäftigte der Kernverwaltung zu berücksichtigen. Jede/r dieser Beschäftigten fehlte 2018 bei einem durchschnittlichen Netto-Krankenstand von 14,75 Tagen gut 3 Arbeitswochen. Von den aktuell geprüften Städten erzielte Wedel das beste Ergebnis.

Wedel liegt damit 2,8 Tage über dem Bestwert der Stadt Kaltenkirchen mit 11,95 Krankheitstagen und nahezu gleichauf mit dem KGSt-Schnitt von 14,72 Tagen.

Weitere markante Werte verdeutlichen die Ausfallzeiten:

- 2.331 Arbeitstage entfielen.
- 16.903,49 Arbeitsstunden waren krankheitsbedingt nicht abgedeckt.
- 9,85 Vollzeit-Beschäftigte waren für den Arbeitsprozess nicht verfügbar.
- 513.591,02 € entfielen auf die krankheitsbedingten Personalkosten.

Um ein vollständiges Bild der krankheitsbedingten Kosten zu erhalten, sind weitere Kostenpositionen zu berücksichtigen. Büroflächen werden trotz Krankheit vorgehalten, unterhalten und gereinigt. Kosten für technische Ausstattungen laufen weiter und der interne Koordinierungsaufwand ist erheblich.

Berücksichtigte Arbeitsplatzkosten richten sich dabei nach den Vorschlägen der KGSt. Für Standardbüroarbeitsplätze ist danach eine Sachkostenpauschale von 8.800 € jährlich anzusetzen. Gemeinkostenanteile sind mit 20 % der Personalkosten zu berücksichtigen.⁶² Mangels eigener, echt ermittelter Arbeitsplatzkosten der geprüften Kommunen wurde auf diese Methode zurückgegriffen.

Gesamtkosten des Krankenstands 2018 - Kernverwaltung

Kennzahl / Kostenarten	Kennwert / Kostenanteil
anteilige Arbeitsplätze	11,6
Personalkosten in €	513.591,02
Sachkosten in €	102.053,73
Gemeinkosten in €	102.718,20
Gesamtsumme in €	718.362,95

Aus den so differenziert ermittelten Kosten ergibt sich für die Wedeler Kernverwaltung ein krankheitsbedingter - unproduktiver - Aufwand von insgesamt 718.362,95 €, rd. **0,7 Mio. €**.

Überdurchschnittliche Krankheitskosten der Kernverwaltung im Vergleich zum KGSt-Schnitt sind mit rd. 1.600 € zu vernachlässigen.

⁶² KGSt, Bericht 9/2018, Kosten eines Arbeitsplatzes (2018/2019), S. 15 ff.

Um die ermittelten Werte besser einordnen zu können, hat der LRH einige Kennzahlen ermittelt. Vergleichend ergibt sich für die geprüften Kommunen folgendes Bild:

**Krankenstand, krankheitsbedingte Kosten und Aufwand 2018
- Kernverwaltung -**

	ELM	QB	WE	Bestwert letzte ÜöP*	Ø letzte Städte*
KT je MA	17,17	16,73	14,75	11,95	16,88
KT je MA ohne Langzeit	13,46	14,46	10,72	10,37	12,02
Anteil an PK** in %	8,31	7,71	6,62	5,52	7,70
Aufwand je Ew in €	26,55	26,95	21,49	14,33	24,04
Mehr-/ Minderkos- ten ggü. KGSt-Wert in %	16,68	13,67	0,23	-23,19	14,36
Anteil entfallener Arbeitsstunden in %	8,34	8,50	7,28	5,87	8,27

* Best- und Durchschnittswerte 2016 und 2017 der Städte Ahrensburg, Bad Oldesloe, Bad Schwartau, Kaltenkirchen, Geesthacht, Itzehoe und Reinbek

**Anteil der krankheitsbedingten Personalkosten an den Personalkosten der Hauptbeschäftigungsverhältnisse in der Kernverwaltung

Die Kennzahlen zeigen die Spannweite krankheitsbedingter Ausfallzeiten und zugehöriger Kosten auf. Unter den aktuell geprüften Städten schneidet Wedel im Bereich der Kernverwaltung mit den besten Werten bei Krankheitstagen und Kostenanteilen ab. Auch die Durchschnittswerte der zuletzt geprüften 7 Mittelstädte wurden durchweg unterschritten.

Wedel sollte die Entwicklung beobachten, um eventuellen Zuwächsen künftig steuernd entgegenwirken zu können.

Der LRH empfiehlt, mindestens halbjährlich Kennzahlen zu Fehlzeiten und Stundenständen zu ermitteln. Die Daten sind zu bewerten und von den verantwortlichen Führungskräften steuernd zu nutzen. Wesentliche Kennzahlen sollten künftig in den Personalbericht integriert werden.

3.7.2 Betriebliches Eingliederungsmanagement (BEM)

Seit der Novelle des SGB IX zum 01.05.2004 besteht die Pflicht des Arbeitgebers sich aktiv mit arbeitsunfähigen Zeiten der Beschäftigten auseinanderzusetzen. Dies gilt nach § 167 Abs.2 SGB IX für alle Beschäftigten, die „...innerhalb eines Jahres länger als sechs Wochen ununterbrochen oder wiederholt arbeitsunfähig...“ sind.

Im Betrachtungszeitraum 2018 waren 57 Beschäftigte von hohen Ausfallzeiten betroffen. Die deutliche Anzahl berechtigter Beschäftigter erfordert ein rechtskonformes Auseinandersetzen mit Eingliederungsverfahren.

Vergleichend ist nachfolgend der Stand in den geprüften Städten dargestellt.

Vergleich Betriebliches Eingliederungsmanagement 2018

	Elmshorn	Quickborn	Wedel
DV besteht seit	2012	2018	2010
Berechtigte 2018	63	18	57
Gesprächsangebote	63	1	57
Geführte Gespräche	46	1	31
Eingeleitete Maßnahmen	10		15
Rechtliche Vorgaben erfüllt?	ja	ab 2019	ja

Wedel verfügt seit dem 01.02.2010 über eine Dienstvereinbarung zum Betrieblichen Eingliederungsmanagement. Danach ist ein aus dem FD Personal, Personalrat und der Vertrauensperson der Schwerbehinderten bestehendes Eingliederungsteam eingesetzt. Im Bedarfsfall können weitere Personen hinzugezogen werden. Zum Verfahren ist bestimmt, dass der FD Personal die Koordination und den Kontakt zur betroffenen Person übernimmt.

Per Anschreiben informiert er über

- Anlass,
- Ziel,
- freiwillige Teilnahme am BEM,
- Angebot eines Erstgesprächs und
- Auswahlvarianten der Ansprechpartner.

Gleichzeitig wird der zuständige Vorgesetzte in Kenntnis gesetzt.

Wird kein Gespräch gewünscht, endet das Verfahren an dieser Stelle. Für den Fall der Angebotsannahme ist definiert,

- wie das Erstgespräch geführt wird,
- dass ein schriftlicher Eingliederungsplan vereinbart wird und
- wie die vereinbarten Maßnahmen einzuleiten und zu steuern sind.

Das gesamte Verfahren wird durch den FD Personal dokumentiert.

Der LRH hat für den Zeitraum 2016 bis 2018 abgefragt, wie hoch die Zahl der Anspruchsberechtigten und der geführten Gespräche waren. In allen Jahren wurden mehr als die Hälfte der Gesprächsangebote angenommen. Wedel überzeugt hier mit einer ausgesprochen guten Quote. Dies zeugt davon, dass es den verantwortlichen Personen gelungen ist, ein sowohl

bei den Führungskräften als auch den Mitarbeitern anerkanntes BEM vorzuhalten. Voraussetzung hierfür ist, dass eine Vertrauensbasis besteht und vereinbarte Maßnahmen auch umgesetzt werden.

Der LRH begrüßt das bei der Stadt Wedel seit 2010 etablierte Verfahren zum Betrieblichen Eingliederungsmanagement.

3.7.3 Mehrarbeitsstunden

Die Beschäftigten der Stadt Wedel hatten zum Jahresende 2018 5.512 Überstunden angehäuft. Bezogen auf den einzelnen Mitarbeiter waren dies durchschnittlich 35,33 Überstunden. Innerhalb der Mitarbeiter-schaft ergab sich im Einzelfall eine Spannweite bis zu einem Zeitguthaben von 126 Stunden.

§§ 10 ff. der Dienstvereinbarung über eine flexible Arbeitszeit regelt, wie mit Mehr- oder Minderstunden für Beschäftigte, zu verfahren ist.

Nach der Dienstvereinbarung gilt zum Jahresende eine gestaffelte Kappungsgrenze. Diese gliedert sich wie folgt:

Übersicht über maximale Zeitguthaben bei der Stadt Wedel

Wöchentliche Arbeitszeit	Maximales Zeitguthaben
Bis 15,00 Stunden	30 Stunden
15,01 bis 25,00 Stunden	50 Stunden
Ab 25,01 Stunden	80 Stunden

Überschreitendes Zeitguthaben verfällt am 31.12. eines Jahres. Im Einzelfall kann eine Ausnahme von der Kappungsgrenze beantragt werden.

Im Dezember 2018 hatten 23 Beschäftigte den jeweils zulässigen Stundenrahmen überschritten. In 7 Fällen wurde das Zeitguthaben auf den jeweils zulässigen Maximalwert gekappt.

In den 3 geprüften Kommunen zeigte sich bei den angehäuften Mehrarbeitsstunden zum 31.12.2018 ein unterschiedliches Bild.

Mehrarbeitsstunden je MA per 31.12.2017

	Elmshorn	Quickborn	Wedel	Ø letzte üöP
Stunden je MA	21,86	65,52	35,33	17,76

Insgesamt reichen die ermittelten Durchschnittswerte pro Mitarbeiter in den geprüften Kommunen von 21,86 bis 65,52 Mehrarbeitsstunden. Wedel wies dabei zum Betrachtungszeitpunkt mit 35,33 Mehrarbeitsstunden je Mitarbeiter den mittleren Wert auf. Im Verhältnis zum Durchschnitt der letz-

ten überörtlichen Prüfung verfügt Wedel über doppelt so viele Mehrarbeitsstunden.

In Wedel lassen sich keine Bereiche ermitteln, die von Mehrarbeit besonders betroffen sind. Vielmehr verteilen sich die Stunden über alle Fachdienste. Deshalb sollten flächendeckend weitere Führungskompetenzen mit Blick auf Prioritäten, Ablaufkritik und Zeitmanagement aufgebaut werden, um den Stundendurchschnitt zu senken.

3.7.4 Unrealistisch hohe Investitionsmittel

Das Innenministerium hatte am 28.02.2018 in seinem Erlass zur Haushaltssatzung ausgeführt, dass: „...bereits im Erlass zu den Haushalten der Vorjahre explizit auf die Entwicklung der Ist-Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen gegenüber den Planungen eingegangen...“ wurde. Weiter wurde deutlich formuliert: „Schon seinerzeit bestanden Zweifel, dass die Investitionsplanungen mit § 10 GemHVO-Doppik in Einklang stehen.““

Wedel ist insoweit der Handlungsbedarf seit Jahren bewusst. Der LRH hat dies zum Anlass genommen, investive Umsetzungsquoten für besondere Teilbereiche näher zu prüfen.

Einen wesentlichen Anteil investiver Vorhaben nehmen Baumaßnahmen ein. Die nachfolgende Übersicht zeigt jeweils die geplanten und verausgabten Mittel von 2014 bis 2019 in Mio. €, gemäß den jeweiligen Finanzplänen bzw. soweit vorliegend der Finanzrechnungen. Ergänzt werden die Angaben um die übertragenen Ermächtigungen ausweislich der Finanzrechnungen.

Investive Mittel für Baumaßnahmen in Mio. € und Umsetzungsquote

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Ø
geplant	5,80	6,31	8,68	12,14	5,01	10,96	8,15
übertragene Ermächtigungen	1,04	3,21	7,17	10,24	8,50	6,85	6,17
verfügbar	6,84	9,52	15,85	22,38	13,51	17,81	14,32
Rechnungsergebnis	3,65	1,64	5,28	8,67	4,98	2,26	4,41
Umsetzungsquote in %	53,36	17,22	33,31	38,74	36,86	12,69	30,80

Die obige Tabelle zeigt, dass verfügbare und tatsächlich verausgabte Mittel für Baumaßnahmen deutlich auseinanderklaffen. Die größte Diskrepanz wurde 2019 mit rd. 15,6 Mio. € erreicht. Letztmalig 2014 ist es Wedel gelungen, mehr als 50 % der verfügbaren Mittel auch tatsächlich umzuset-

zen. Dies lag vor allem an den 2014 eher bedarfsgerecht bereitgestellten Mitteln.

Seither haben Planwerte und übertragene Ermächtigungen zunehmend Summen erreicht, die die Verwaltung nicht umsetzen kann. Im Schnitt werden jährlich 4,41 Mio. € tatsächlich abgearbeitet, während durchschnittlich 14,32 Mio. € bereitstehen.

Dies ist mit den Planungsgrundsätzen nach § 10 GemHVO-Doppik⁶³ unvereinbar. Auszahlungen sind **in Höhe voraussichtlich zu leistender Beiträge** zu veranschlagen. Wedel hat diesbezüglich deutlich nachzusteuern.

Verfügbare Investitionsmittel sind Ausdruck eines politischen Willens, bestimmte Vorhaben umzusetzen. Die Verwaltung ist insoweit nicht nur aus Gründen der Haushaltswahrheit und -klarheit gehalten, diese Mittel „abzuarbeiten“.

Dazu muss sie jedoch auch in der Lage sein. Der LRH hat hinsichtlich der aufbau- und ablauforganisatorischen Elemente deutliche Schwachstellen erkannt, die ein effektives und wirtschaftliches Verwaltungshandeln behindern. Dazu zählen

- eine fehlende Geschäftsverteilung,
- teilweise überarbeitungsbedürftige Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen,
- fehlende strategische und operative Ziele sowie
- ein deutlich optimierbares Berichtswesen, das den Gremien gezieltes Steuern erlaubt.

Insgesamt tragen die unvoreilhaften Rahmenbedingungen dazu bei, dass investive Baumaßnahmen in den letzten 5 Jahren nur zu durchschnittlich 30,8 % umgesetzt wurden.

Vergleichend zeigt die nachfolgende Tabelle auf, in welcher Höhe Investitionsmittel für Baumaßnahmen im Durchschnitt von 2014 bis 2019 in den geprüften Städten pro Einwohner

- verfügbar waren,
- umgesetzt wurden und
- welche Umsetzungsquote damit einherging.

⁶³ Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppelischen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik - GemHVO-Doppik) vom 14.08.2017, GVBl. Schl.-H. 2017, S. 433.

**Investive Mittel für Baumaßnahmen und Umsetzungsquote
im Vergleich (jährlicher Durchschnitt von 2014 bis 2019)**

Investive Mittel	Elmshorn	Quick-born	Wedel	Durchschnitt	Bestwert letzte üöP*
verfügbar je Ew. in €	386	662	433	494	916 €
umgesetzt je Ew. in €	218	393	134	248	546 €
Umsetzungsquote in %	57	39	31	42	60

*Bestwert aus den Ergebnissen der überörtlichen Prüfung der Städte Ahrensburg, Bad Oldesloe, Bad Schwartau, Geesthacht, Itzehoe, Kaltenkirchen und Reinbek.

=geringster Wert = höchster Wert

Empfohlen wird eine Umsetzungsquote von mindestens 60 % der verfügbaren investiven Mittel bzw. fortgeschriebenen Planansätze. Diese Quote konnte Wedel im Bereich der Bauinvestitionen in keinem Jahr erreichen.

Die Verwaltung sollte klären, inwieweit geplante Investitionsvorhaben tatsächlich leistbar umzusetzen sind.

Den Gremien sollte im Zuge des Berichtswesens halbjährlich konkret über rückständige und laufende Maßnahmen berichtet werden. Diese Informationen sollten so lange erfolgen, bis die verfügbaren Investitionsmittel in vertretbarem Einklang mit dem abgearbeiteten Volumen stehen. Bis zu diesem Zeitpunkt sollten neue Maßnahmen nur zurückhaltend geplant werden.

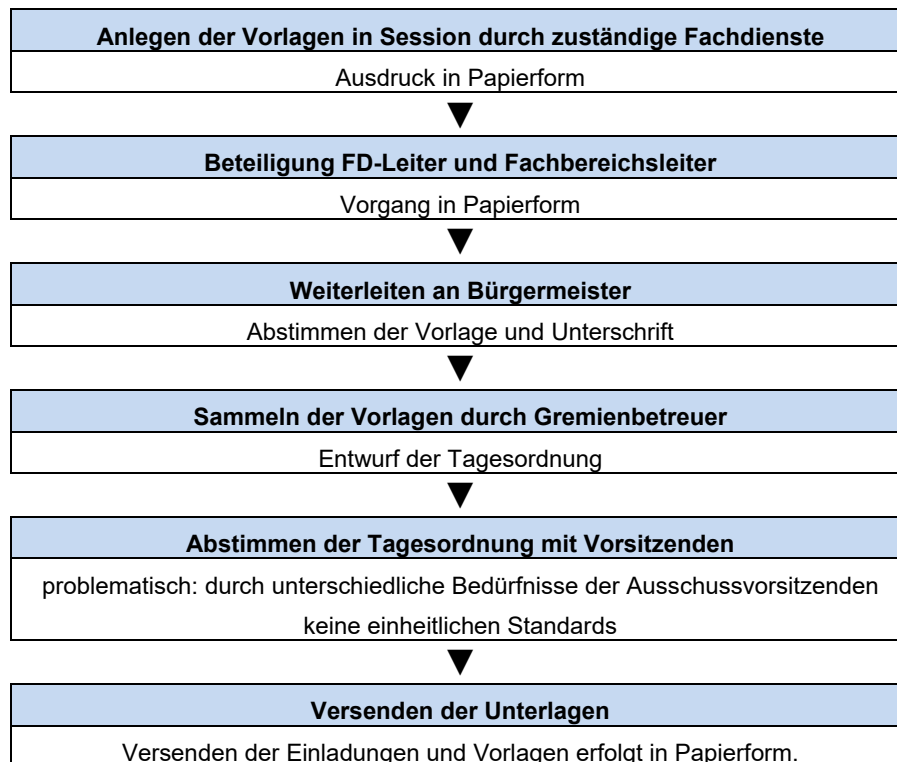
3.7.5 Organisation des Sitzungsdiensts

Kommunen sind frei in der Entscheidung, ihren Sitzungsdienst zu organisieren. Letztlich müssen politische Gremien organisatorisch und inhaltlich in die Lage versetzt werden, ihren gesetzlichen Aufgaben bestmöglich nachzukommen. Kommunen greifen hierbei zunehmend auf digitale Lösungen zurück, um Sitzungen zu organisieren und Unterlagen bereitzustellen. Dabei müssen auch die Prozesse neu hinterfragt und angepasst werden.

3.7.5.1 Sitzungsdienst der Stadt Wedel

Die Stadt Wedel führt die Gremienarbeit dezentral durch. Derzeit werden die Fachausschüsse in den jeweiligen Facheinheiten betreut. Aufgaben wie z. B. das Erstellen der Tagesordnungen, Protokolle, Einstellen der Vorlagen und Übersenden an die Mitglieder der Gremien erfolgen an unterschiedlichen Stellen.

Über die Software Session der Firma Somacos wird der Workflow wie folgt abgebildet:



Neben der dezentralen Gremienbetreuung werden die Fachanwendung und die Geschäftsordnung des Rats zentral gepflegt.

Bereits im April 2019 war beabsichtigt, eine digitale Gremienarbeit in Wedel einzuführen. Aufgrund technischer Probleme beim Anbieter musste der Einführungsprozess jedoch gestoppt werden.

Wedel plant, den Prozess 2020 durch 2 Maßnahmen zu optimieren:

- Die Fachanwendung Session soll zukünftig durch das Ratsinformationssystem ALLRIS der Firma CC e-gov GmbH abgelöst werden. Hierdurch sollen Effizienzgewinne durch einen digitalen Sitzungsdienst erzielt werden.
- Wedel hat begonnen, den Sitzungsdienst neu aufzusetzen. Schritt für Schritt sollen die dezentralen Verantwortlichkeiten bei Personalwechseln und Personalabgängen im Fachdienst 3-103, Interner Dienstbetrieb, zentralisiert werden. Ziel ist es, in Zukunft nur noch einen Ansprechpartner für die Politik vorzuhalten. Damit einhergehend sind einheitliche Standards in Form einer neuen Dienstanweisung geplant. Die fachliche Zuständigkeit für das Liefern der Inhalte und Erstellen der Vorlagen verbleibt bei den jeweiligen Facheinheiten.

Der LRH begrüßt, dass Wedel begonnen hat, seine Prozesse zu hinterfragen und zu optimieren. Wedel sollte in regelmäßigen Abständen evaluieren, ob sich die neue Organisation bewährt.

Anmerkung: Der Umstieg auf ALLRIS ist zwischenzeitlich erfolgt.

3.7.5.2 Aufwand der Sitzungsdienste im Vergleich

Der LRH hat den Personaleinsatz 2019 für den Sitzungsdienst erhoben. Abgefragt wurden Zeitanteile, Vergütungs- und Besoldungsgruppen sowie Jahrespersonalkosten 2019. Auf dieser Basis hat der LRH den jeweiligen Gesamtaufwand nach dem gängigen KGSt-Modell⁶⁴ ermittelt. Die übermittelten Zeitanteile der Beschäftigten sind als Vollzeitäquivalente (VZÄ) in einer Summe zusammengefasst.

Darüber hinaus hat der LRH die Anzahl der stattgefundenen Gremiensitzungen für 2019 ermittelt und die Gesamtkosten durch die Sitzungen dividiert. Berücksichtigt wurden nur Ausschüsse und Gremien, die in allen Kommunen gleichermaßen vorhanden sind. Dies betraf die Ratsversammlung und deren Ausschüsse.

Für 2019 ergibt sich nach den gemachten Angaben vergleichend folgendes Bild:

Steuerungsinstrument	ELM*	QU*	WE*	Ø
Verfügbare VZÄ	2,84	1,02	3,14	2,33
Personalkosten	135.039 €	68.067 €	120.517 €	107.874 €
Gemeinkosten	27.008 €	13.613 €	24.103 €	21.575 €
Arbeitsplatzkosten	24.992 €	8.976 €	27.632 €	20.533 €
Kosten gesamt	187.039 €	90.656 €	172.252 €	149.982 €
Anzahl Sitzungen	57	61	64	61
Kosten pro Sitzung	3.281 €	1.486 €	2.691 €	2.486 €

Im Vergleich zwischen den geprüften Mittelstädten ergibt sich eine Spanne von 1.486 € bis 3.281 € je Sitzung in 2019. Wedel lag mit 2.691 € an mittlerer Position und überschritt pro Sitzung den Durchschnittswert um 205 €. Gelänge es Wedel die Kosten pro Sitzung auf den ermittelten Durchschnittswert von 2.486 € zu senken, ließe sich ein Optimierungspotenzial von 13.120 € pro Jahr erzielen. Am Beispiel von Quickborn wird deutlich, dass noch weitere Einsparpotenziale vorhanden sind. Aufgrund der begonnenen Umstrukturierungen ergeben sich hier ggf. zeitnah Änderungen. Es bleibt abzuwarten, welche wirtschaftlichen Auswirkungen die Umorganisation in diesem Bereich mit sich bringt. Wedel sollte weiterhin konsequent alle Optimierungspotenziale ausschöpfen.

3.8 Fazit

Wesentlicher Bestandteil der kommunalen Doppik ist das strategische Steuern durch Festlegen von Zielen. Bereits vor Einführen der Doppik hat

⁶⁴ KGSt, Bericht Nr. 9/2018, Kosten eines Arbeitsplatzes (Stand 2018/2019).

die Stadt Wedel 1999 mit einem umfangreichen Zielfindungsprozess begonnen, der heute noch nicht abgeschlossen ist.

Der LRH hat aufgezeigt, dass die nach steuerungsrelevant und nicht steuerungsrelevant eingeteilten Produkte insgesamt ein erhebliches Haushaltsvolumen ausblenden. Die vorhandenen Ziele und Kennzahlen bieten noch deutliches Entwicklungspotenzial.

Für die bisherige Praxis der Stadt Wedel stellt der LRH fest, dass

- es seit Einführen des doppelischen Haushalts 2011 noch nicht gelungen ist, ausreichend konkrete Produktziele und Kennzahlen zu definieren und
- kaum zielgerichtetes Steuern mit dem doppelischen Haushalt stattfindet.

Wedel hat hier dringenden Handlungsbedarf. Der LRH empfiehlt Wedel, für alle Produkte konkrete Ziele und Kennzahlen aufzubauen. Sie sollten so hinreichend definiert sein, dass das ursprüngliche Ziel des aktiven Steuerns städtischer Produkte ermöglicht wird.

Dieser Prozess ist mit einem aussagekräftigen und mit § 45 c GO konformen Berichtswesen zu untermauern. Nur so können die politischen Gremien in die Lage versetzt werden, steuernd auf die Verwaltung einzuwirken.

Aktuelle Dienstanweisungen und -vereinbarungen sowie eine zentral verwaltete Geschäftsverteilung würden ermöglichen, Aufgaben zielführend in der Verwaltung zu verorten und deren Umsetzen zu unterstützen.

Die geringe Investitionsumsetzungsquote von durchschnittlich 31 % zeigt eindrucksvoll, über welches Optimierungspotenzial Wedel verfügt. Verbesserte organisatorische Grundlagen und ein gezieltes Steuern schaffen hier Abhilfe. Mit diesen Instrumenten wird es Wedel auch gelingen, die Kosten für den Sitzungsdienst weiter zu senken.

Nur so kann die Organisation in Wedel ihren eigentlichen Zweck erfüllen und insoweit

- eine sparsame Haushaltsführung und
 - wirtschaftliches Arbeiten
- sicherstellen.

4. **Personal**

Wedel wird empfohlen, im Stellenplan sorgfältiger Planstellen und Planstellenanteile auszuweisen.

Der Personalaufwand gemessen an den Gesamtaufwendungen fällt gegenüber vergleichbar großen Städten am höchsten aus.

Der Personalbericht sollte aussagekräftiger gestaltet werden. Den Gremien fehlen wichtige Informationen, um ihre steuernde Funktion wahrzunehmen.

4.1 **Einführung**

Die städtischen Mitarbeiter sollen bei umfassender Dienstleistungsorientierung und flexiblem Personaleinsatz eine qualitativ hochwertige Aufgabenerfüllung gewährleisten. Dazu müssen die Mitarbeiter befähigt werden, ihre fachlichen und sozialen Potenziale so weiterzuentwickeln, dass bei wirtschaftlichem Erfüllen der Aufgaben eine hohe Kunden- und Qualitätsorientierung sichergestellt wird. Um dies zu gewährleisten, bedient man sich des Personalmanagements. Unter dem Begriff Personalmanagement werden alle Aufgaben zusammengefasst, die im Zusammenhang mit dem Planen, Entwickeln, Führen und Verwalten des Personals stehen. Ein gut aufgestelltes und strategisch arbeitendes Personalmanagement ist daher für die Kommunen grundsätzlich bedeutend.

Der LRH untersucht stichprobenweise Teilbereiche des Personalmanagements und vergleicht sie am Beispiel der Kernverwaltung mit weiteren geprüften Städten.

4.2 **Stellenplan**

Die Prüfung des Stellenplans hat aufgezeigt, dass dieser mit seinen Anlagen nach den gesetzlichen Vorschriften aufgestellt wurde.

Das Zuordnen der Beschäftigten erfolgt jedoch teilweise fehlerhaft. So sind z. B.

- 2 Planstellen *Integrationskoordinator/in* der VHS zugeordnet. Diese Stellen sollten dem Fachdienst Soziales zugeordnet werden.
- im Fachdienst Ordnung 3 VZÄ als Gerätewarte ausgewiesen. Eine VZÄ ist auch als Marktmeister tätig. Für diese Tätigkeiten als Gerätewart und Marktmeister sind die jeweiligen Stellenanteile gesondert auszuweisen.

Um die notwendige Transparenz aufweisen zu können, ist das korrekte Zuordnen der Planstellen und deren Planstellenanteile zwingend erforderlich.

4.3 Personalaufwendungen und Planstellen

Personalaufwendungen binden stets große Teile des Haushaltsvolumens. Im Zuge der Haushaltsberatungen ist daher regelmäßig auch über den Stellenplan und die Personalkosten zu beraten.

Der LRH hat dies zum Anlass genommen, Kostenanteile und Stellenzuwächse näher zu betrachten.

Die geprüften Städte Elmshorn, Quickborn und Wedel weisen einige markante Unterschiede auf:

- Elmshorn liegt mit seinen rd. 50.000 Einwohnern am oberen Grenzwert der vergleichbaren Gemeindegrößenklasse (20.000 Ew bis 49.999 Ew).
- Quickborn nimmt bei der interkommunalen Zusammenarbeit mit den aktuell bestehenden 3 Verwaltungsgemeinschaften eine Sonderrolle ein.

Aus diesen Gründen stellt der LRH weitere Vergleichswerte aus vergangenen Prüfungen bereit. Insbesondere die Städte Ahrensburg und Itzehoe werden daher in den folgenden Vergleichen ergänzend dargestellt.

4.3.1 Gesamtausgaben und Personalkostenanteile

Die Relevanz des Personalmanagements spiegelt sich in der Höhe der Gesamtpersonalausgaben wider. Regelmäßig wenden Kommunen erhebliche Anteile ihres Ausgabevolumens für Personalkosten auf.

Personalaufwendungen sind vor allem in Konsolidierungsphasen ein Kostenblock, dem ein besonderes Augenmerk gilt.

Für 2019 stellt sich der Personalkostenanteil an den Gesamtaufwendungen folgendermaßen dar:

**Anteil der Personalaufwendungen an den Gesamtaufwendungen
2019 in Mio. €**

	Elms- horn	Quick- born	Wedel	Ahrens- burg	Itzehoe
Gesamt- aufwendungen	117.562	57.838	81.999	77.924	69.366
Personal- aufwendungen	33.726	14.248	20.598	16.945	16.895
Anteil in %	28,68	24,63	25,11	21,74	24,17

Im Vergleich der Städte wird deutlich, dass der Anteil der Personalaufwendungen an den Gesamtaufwendungen im Haushalt erheblich voneinander abweicht.

Sichtbar wird insbesondere, dass Wedel im Verhältnis der Personalaufwendungen zu den Gesamtaufwendungen den zweithöchsten Anteil aus-

weist. Wedel bindet damit höhere Ausgabenanteile für das Personal als andere Städte, um die städtischen Aufgaben erfüllen zu können. Besonders deutlich fällt der Unterschied im Vergleich zu Ahrensburg aus. Könnte Wedel seinen Anteil um 3,37 % senken, entspräche dies einem finanziellen Freiraum von rd. 2,8 Mio. €.

Wedel sollte diese Kennzahl im Blick behalten. Künftiges Ziel sollte es sein, den Anteil der Personalaufwendungen an den Gesamtaufwendungen zu reduzieren.

4.3.2 Entwicklung der Planstellen bei den geprüften Städten

Die Planstellen bei der Stadt Wedel haben sich im Prüfungszeitraum 2016 bis 2019 in Summe erhöht, wie die nachfolgende Tabelle zeigt:

Entwicklung der Planstellen bei der Stadt Wedel

Bereiche	2016	2019	Veränderung
Kernverwaltung			
Beamte	48,0	49,7	+ 1,7
Beschäftigte	83,1	88,3	+ 5,2
Einrichtungen			
Beamte	4,0	3,0	-1,0
Beschäftigte	131,5	151,7	+ 20,2
Zusammen	266,6	292,7	+ 26,1

Wedel beschäftigt in der Kernverwaltung und den Einrichtungen Beamte und tariflich Beschäftigte. Zuwächse sind in den Einrichtungen stärker zu verzeichnen als in der Kernverwaltung. Von den neuen Planstellen entfallen 6,9 Planstellen auf die Kernverwaltung und 19,2 Planstellen auf die Einrichtungen. Hier sind es die Schulen, die für die Schulkinderbetreuung mit höheren Planstellenanteilen u. a. für Erzieher, sozialpädagogische Assistenz, Ganztagskoordination, Mittagsbetreuung und Schulsozialarbeit ausgestattet wurden:

- 2017: 5,28 VZÄ (davon 4,32 VZÄ für Schulkinderbetreuung Altstadt-schule, Moorwegschule und Ernst-Barlach-Gemeinschaftsschule),
- 2018: 3,92 VZÄ (davon 2,33 VZÄ für Grundschuld-kinderbetreuung Alt-stadt-schule, Förderzentrum und Moorwegschule) und
- 2019: 11,08 VZÄ (davon 5,83 VZÄ für Schulkinderbetreuung Albert-Schweitzer-Schule, Ganztagsbetreuung Gebrüder-Humboldt-Gemeinschaftsschule und Moorwegschule).

In allen geprüften Städten haben die Planstellen der Kernverwaltung und Einrichtungen zugenommen, wie die folgende Tabelle zeigt:

**Mittelstädte: Veränderungen bei den Planstellen
(Planstellen nach Stellenplan)**

Stadt	Verwaltung			Einrichtungen			Zusammen		
	2016	2019	Veränderung	2016	2019	Veränderung	2016	2019	Veränderung
Elmshorn	199,7	239,1	+ 39,4*	167,1	176,5	+ 9,4	366,8	415,6	+ 48,8
Quickborn	86,2	96,8	+ 10,6	99,8	109,3	+ 9,5	186,0	206,1	+ 20,1
Wedel	131,1	138,0	+ 6,9	135,5	154,7	+ 19,2	266,6	292,7	+ 26,1
Ahrensburg	142,0	166,9	+ 24,9	80,2	89,2	+ 9	222,2	256,1	+ 33,9
Itzehoe	143,7	150,6	+ 6,9	127,0	130,6	+ 3,6	270,7	281,2	+ 10,5

➤ Hinweis: Zur besseren Lesbarkeit wurden die Werte gerundet.

*Stellenzuwachs u. a. Amt f. Stadtentwicklung/Projekt Krückau-Vormstegen (6 VZÄ), Haupt- und Rechtsamt (13,55 VZÄ), Flächen- und Gebäudemanagement (12,5 VZÄ), Amt für Bürgerangelegenheiten (2,5 VZÄ), Wirtschaftsförderung (1,5 VZÄ)

Im Vergleich der Städte wird deutlich, dass in den Verwaltungen und Einrichtungen die Planstellen erheblich voneinander abweichen.

Bei den Planstellen der Verwaltung wird sichtbar, dass Wedel und Itzehoe den geringsten Anstieg an Planstellen aufweisen.

Bei den Planstellen in den Einrichtungen hat Wedel den stärksten Anstieg. Dies ist insbesondere auf die vorstehend näher erläuterten Stellenzuwächse im Sozialpädagogischen Bereich zurückzuführen.

4.3.3 Die Entwicklung der Planstellen in der Kernverwaltung im Vergleich

Alle Organisationseinheiten im administrativen Kernbereich einer Kommunalverwaltung werden als Kernverwaltung bezeichnet. Verselbstständigte Einrichtungen (z. B. Eigenbetriebe) und nachgeordnete Bereiche operativer Einrichtungen (Haushalts- oder Regiebetriebe wie z. B. Bauhof oder Kindertageseinrichtungen) werden nicht der Kernverwaltung zugeordnet.

Die Planstellen haben sich in der Kernverwaltung der geprüften Städte unterschiedlich entwickelt, wie die nachfolgende Tabelle zeigt.

Planstellenentwicklung der Kernverwaltungen

Stadt	2016	2019	Veränderung 2016 bis 2019
Elmshorn	207,2	246,6	+ 39,4 (+19,0 %)
Quickborn	86,1	96,8	+ 10,7 (+ 12,4 %)
Wedel	131,1	138,0	+ 6,9 (+ 5,3 %)
Ahrensburg	142,0	166,9	+ 24,9 (+7,5%)
Itzehoe	143,7	150,6	+ 6,9 (+4,8%)

Für die Haushaltsjahre 2016 und 2019 stellt sich die Anzahl der Planstellen je 1.000 Einwohner mit den vergleichbaren Werten wie folgt dar:

Planstellenentwicklung je 1.000 Einwohner

Stadt	Planstellen je 1.000 Ew in 2016	Planstellen je 1.000 Ew* in 2019	Veränderung
Elmshorn	4,08	4,77	0,69
Quickborn	4,15	4,52	0,37
Wedel	3,96	4,09	0,13
Ahrensburg	4,34	4,86	0,52
Itzehoe	4,55	4,73	0,18

* Quelle: Statistikamt Nord, Statistische Berichte „Die Bevölkerungsentwicklung in Schleswig-Holstein“, 3. Quartal 2019.

Der auf den ersten Blick vorteilhafte Wert für Wedel sollte dabei nicht dazu verleiten, Wedel in der Kernverwaltung als personell unterdurchschnittlich ausgestattet zu betrachten. Vielmehr hatte der LRH

- unter Tz. 4.2 bereits auf einige Zuordnungsproblematiken im Stellenplan hingewiesen. Hier sollte Wedel prüfen, ob alle Stellen korrekt den Einrichtungen bzw. der Kernverwaltung zugeordnet sind.
- in den Städten Ahrensburg und Itzehoe zahlreiche Optimierungspotenziale aufgezeigt.

Insofern ist für Wedel im Vergleich zunächst eine angemessene Planstellenanzahl ablesbar, die seit 2016 einen moderaten Stellenzuwachs erfahren hat.

4.3.4 Personalaufwendungen in der Kernverwaltung

Die Personalaufwendungen haben sich bei den geprüften Städten unterschiedlich stark entwickelt. Um auch hier für Wedel vergleichbare Werte anzubieten, sind Ahrensburg und Itzehoe mit eingeflossen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Eckjahre 2016 und 2019:

Entwicklung des Personalaufwands der Kernverwaltungen

Stadt	2016 Mio. €	2019 Mio. €	Veränderung Mio. € (i. v. H.)
Elmshorn	16,88	22,02	+ 5,14
Quickborn	4,51	6,25	+ 1,74
Wedel	11,10	11,08	-0,02
Ahrensburg	10,10	11,10	+ 1,00
Itzehoe	7,17	8,71	+ 1,54

Wedel hat die, auf den ersten Blick sichtbaren Minderausgaben von 200.000 € nicht tatsächlich einsparen können. Zum einen lag es daran, dass der Haushalt 2019 genehmigungspflichtig war und neue Stellen erst im Sommer bzw. Herbst des Jahres besetzt werden konnten. Zum anderen fällt es auch Wedel zunehmend schwer, freiwerdende Stellen zeitnah nachzubesetzen.

Auffällig ist, dass Wedel trotz einer angemessenen Planstellenanzahl in der Kernverwaltung erheblich höhere Aufwendungen hat als Ahrensburg oder Itzehoe.

Der Verwaltungsaufwand hängt u. a. von der Einwohnerzahl ab. Um die Personalaufwendungen zwischen den Mittelstädten vergleichbar zu machen, sind diese nachstehend je Einwohner umgerechnet worden.

Personalaufwendungen der Kernverwaltung je Einwohner in €

Stadt	2016	2019	Veränderung 2016 bis 2019
Elmshorn	345	440	+ 95
Quickborn	217	293	+ 76
Wedel	336	329	-7
Ahrensburg	308	329	+ 21
Itzehoe	226	273	+ 47

Auch der Pro-Kopf-Vergleich bestätigt, dass Wedel einen hohen Personalaufwand in der Kernverwaltung zu tragen hat. Gegenüber Itzehoe hat Wedel einen Mehraufwand von 56 € pro Einwohner.

Der Vergleich der Personalaufwendungen je Einwohner bildet nicht nur die mehr oder weniger umfangreiche Anzahl der Planstellen ab, sondern zeigt auch die Auswirkungen der Eingruppierungen. Betrachtet man detailliert und vergleichend die Städte Ahrensburg und Itzehoe mit Wedel (vgl. Anlage 1.1), so ergeben sich für die Kernverwaltung folgende Besonderheiten:

- Wedel weist die geringsten Planstellen aus.
- Der Personalaufwand liegt 2019 rd. 2,4 Mio. € höher als in Itzehoe.
- Über 50 % der Beschäftigten sind in höheren Besoldungsgruppen (A10 bis B4) und höheren Entgeltgruppen (E10 bis E15) eingruppiert bzw. eingewiesen (vgl. Anlage 1.1, Tabelle 6).
- Es werden mehr Beamte beschäftigt als in Ahrensburg und Itzehoe (vgl. Anlage 1.1, Tabelle 2).
- Es werden 43,27 Planstellen für Beamte nach A10 oder besser ausgewiesen. Das sind 17,54 Stellen mehr als in Itzehoe. Auffällig ist dabei, dass Wedel in den Stellen A10 und A11 besser ausgestattet ist als die Vergleichsstädte (vgl. Anlage 1.1, Tabelle 5).
- Die Aufwendungen für Beamte liegen mit je rd. 0,9 Mio. € (vgl. Anlage 1.1, Tabelle 3) über denen der Vergleichsstädte.

- Gemessen an allen Tarifbeschäftigten werden 10,2 % nach E12 oder besser vergütet (vgl. Anlage 1.1, Tabelle 4).

Die vorstehend aufgezeigten Abweichungen zu anderen Städten sind Indizien für die überdurchschnittlich hohen Kosten in Wedel.

Wedel ist aufgefordert, die Ursachen für die hohen Personalaufwendungen bei einem vergleichsweise geringeren Personalkörper zu ermitteln und die Ergebnisse für sich zu bewerten.

4.4 **Betrachtung von Einzelaspekten**

4.4.1 **Aufwand für die jährliche Abrechnung des Personals**

Innerhalb der Personalwirtschaft stellt die Bezügeberechnung einen besonderen Aufwand dar. Die unterschiedlichen Abrechnungen für Beschäftigte einschließlich Lohnempfänger und Beamte erfordern einen nicht unerheblichen zeitlichen Aufwand, sehr gute Fachkenntnisse und ein hohes Maß an Daten- und Rechtssicherheit. Insgesamt löst die Bezügeberechnung einen wirtschaftlich nicht unerheblichen Aufwand innerhalb des städtischen Haushalts aus.

Der LRH hat daher bei seinen überörtlichen Prüfungen stichprobenweise Aufwand und Arbeitsergebnisse in der Bezügeberechnung geprüft. Zur aktuellen Prüfung ist festzustellen, dass die Städte Wedel und Elmshorn die Bezügeberechnung eigenverantwortlich mit eigenem Personal durchführen. Die Stadt Quickborn hat diese Aufgabe aus Gründen der hohen Rechtssicherheit und Fachlichkeit an die Bezügekasse der Versorgungsausgleichskasse der Kommunen in Schleswig-Holstein (VAK SH) übertragen. Vor Ort weiterhin verbleibende Zu- und Restarbeiten werden wahrgenommen.

Um den für die Bezügeberechnung entstehenden Gesamtaufwand zu erfassen, hat der LRH die Leistungsdaten in allen 3 Kommunen erhoben und gewichtet. Die nachfolgende Tabelle zeigt, mit welchem Aufwand die Abrechnung des Personals erfolgt:

Gesamtaufwand für die Bezügeabrechnung

	Elmshorn	Quickborn	Wedel
Bezügerechner (VZÄ)	2,5	0,05	0,65
Jahrespersonalkosten 2019 in €	153.632	2.947	27.317
Sonstige Kosten gem. KGSt jeweils in €	22.000	440	5.720
- Sachkosten	30.726	589	5.463
- Gemeinkosten			
Kostenerstattung an die VAK	entfällt	48.239	entfällt
Kostenerstattung an IT (Dataport, KDO o. a.) in €	39.651	11.970	32.000
Kostenerstattung durch Dritte in €	34.402	entfällt	499
Kosten gesamt in €	211.607	64.185	70.001
Anzahl der jährlichen Abrechnungsfälle 2019	11.724*	3.852	4.345**
Kosten je Abrechnungsfall in €	18,04	16,66	16,11

* Die Abrechnungsfälle enthalten Abrechnungsfälle für Dritte.

** Darin enthalten sind 36 Abrechnungsfälle für Regionalpark und Stadtentwässerung

Elmshorn liegt mit über 18 € je Abrechnungsfall geringfügig über den Vergleichsstädten. Wedel und Quickborn weisen weniger als 17 € aus. Beide Städte haben damit eine wirtschaftlich tragbare Größe. Der LRH empfiehlt, einen Richtwert von 17 € je Abrechnungsfall nicht zu überschreiten.

Die besonders günstigen Werte von Wedel resultieren aus der mit 0,65 VZÄ gering bemessenen Personalkapazität. Insofern hat die Prüfung einen sehr gut strukturierten und organisierten Arbeitsablauf vorgefunden.

Wedel ist es mit dem Einsatz einer geeigneten Softwarelösung gelungen, sich in diesem Bereich wirtschaftlich aufzustellen.

4.4.2 * Der Personalbericht als Steuerungsinstrument

Nach § 45c Nr. 9 GO ist der Personalbericht ein pflichtiges Berichtselement. Er liefert den Gremien Informationen, die als Steuerungsinstrument genutzt werden sollten.

Aussagekräftige Personalberichte sind keine Rechenschaftsberichte über Vorgänge eines vergangenen Zeitraums, weil diese lediglich Daten weitergeben. Vielmehr sollen Personalberichte die Selbstverwaltungsgremien durch aussagekräftige Informationen in die Lage versetzen, Handlungsspielräume zu nutzen, Entscheidungen zu treffen und die Stadtverwaltung zu steuern.

Die nachfolgende Übersicht zeigt das Vorgehen der geprüften Kommunen bei Personalberichten auf:

Stadt	Bericht nach § 45 c Nr. 9 GO	Mindestinhalte	Vorlage im HA regelmäßig
Elmshorn	nein	entfällt	entfällt
Quickborn	ja	ja	ja
Wedel	ja	stark optimierbar	ja

In Wedel werden dem Hauptausschuss, dem Finanzausschuss und dem Rat jährlich ein Personalbericht vorgelegt. Dieser Bericht ist jedoch für die Selbstverwaltung nicht als Steuerungselement geeignet. Es fehlen wesentliche steuerungsrelevante Informationen und Kennzahlen.

Die für den Prüfungszeitraum vorliegenden Berichte sind mit wechselnden Schwerpunktthemen belegt und visionär geprägt. So beinhaltet z. B. der Personalbericht 2019 die Themen *Führungskraft 4.0*, *Arbeiten 4.0* und *Wertewandel 4.0*. Der Personalbericht 2018 gibt einen Ausblick auf die Thematik *Arbeiten 2030*: „...vereinzelte Beschäftigte versuchen mit letzter Kraft den Dienstbetrieb aufrecht zu erhalten und haben Feldbetten in der Kantine aufgeschlagen, die Öffnungszeiten wurden abgeschafft.“⁶⁵

Für die Selbstverwaltung können daraus keine Problemlagen erkannt werden. Dies gelingt ausschließlich durch das Gegenüberstellen von konkreten Soll- und Ist-Werten.

So ist es für den Hauptausschuss z. B. von Relevanz,

- ob sich bei der Planstellenbesetzung regelmäßig größere Differenzen zum Soll des Stellenplans ergeben,
- ob die Personalkosten von den Planungswerten signifikant abweichen und
- welche Gründe dafür ursächlich sind.

In den Berichten für 2016 und 2017 waren bereits bedarfsgerecht aufbereitete Daten in Ansätzen vorhanden.

Der Stadt Wedel wird empfohlen, den Personalbericht um folgende Informationen zu ergänzen:

- Die Anzahl der beschäftigten Personen und die Zahl der Planstellen insgesamt sollte ausgewiesen werden. Die Gesamtsumme der Planstellen der letzten 5 Jahre sollte genannt werden, um Entwicklungen nachvollziehen zu können. Ferner ist dazu jeweils die Zahl der tatsächlich besetzten Planstellen darzustellen.
- Für die Beurteilung der Fortbildungsmittel ist neben der Höhe auch die Frage bedeutsam, inwieweit die städtischen Mitarbeiter die Fortbil-

⁶⁵ Personalbericht der Stadt Wedel 2018, S. 5.

dungsangebote in Anspruch nehmen. Deshalb sollten neben den Soll-Ausgaben auch die Ist-Ausgaben des letzten Haushaltsjahres aufgeführt werden.

- Der Personalbericht soll künftig auch darstellen, wie viele Beschäftigte einen Anspruch auf ein BEM Verfahren hatten und ob diese eingeleitet wurden.
- Außerdem wird empfohlen, die Fehlzeitentage und -quote im Hinblick auf Krankheitstage - für die zurückliegenden 5 Jahre - darzustellen.
- Die Berechnung und Darstellung der Altersstruktur der städtischen Mitarbeiter trifft wertvolle Aussagen. Damit werden konkrete Rückschlüsse auf künftige Personalabgänge und erforderliche Personalneueinstellungen möglich.
- Um zu beurteilen, ob die Anzahl der Planstellen für die städtischen Aufgaben angemessen ist, sollten künftig die Überstunden aller Mitarbeiter für den zurückliegenden 5-Jahres-Zeitraum aufgeführt werden.

Wenn die Stadt Wedel die künftigen Personalberichte um die genannten Punkte anreichert, können die Berichte eine qualifizierte Beratungsgrundlage darstellen. Mit bedarfsgerecht aufbereiteten Daten können Problemlagen durch Verwaltungsführung und Hauptausschuss erkannt und steuernde Maßnahmen eingeleitet werden.

4.4.3 Beurteilungsangelegenheiten

Nach der Landesverordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten in Schleswig-Holstein (Allgemeine Laufbahnverordnung- ALVO) ist die Kommune rechtlich verpflichtet, Beamte zu beurteilen. In § 39 ALVO ist festgelegt, dass diese regelmäßig alle 3 Jahre, mindestens aber alle 5 Jahre zu beurteilen sind.

Aus der vergleichenden Übersicht der geprüften Kommunen ist ersichtlich, dass die zwingende Notwendigkeit einer Beurteilungsrichtlinie noch nicht bei allen Kommunen erkannt wurde:

Vergleich der Beurteilungspraxis

Beurteilungsrichtlinien	Elmshorn	Quickborn	Wedel
Beurteilungsrichtlinien o. ä. vorhanden	ja	nein	ja
in Kraft seit	2010	-	2020
letzte Änderung	-	-	-
festgelegt Zeitspanne	alle 3 Jahre	-	alle 3 Jahre
Einhaltung	ja	-	bedingt

Positiv ist im Vergleich herauszustellen, dass Elmshorn seit 2010 über eine Beurteilungsrichtlinie verfügt. Das Beurteilen der Beschäftigten ist dort wesentlicher und regelmäßiger Bestandteil des Personalmanagements.

In Wedel ist erst seit dem 01.03.2020 eine Beurteilungsrichtlinie in Kraft. Diese gilt für tariflich Beschäftigte und Beamte. Die Mitarbeiter sind zum Stichtag 31.08. alle 3 Jahre, beginnend mit dem 31.08.2020, zu beurteilen.

Die Frist für die erstmalige Beurteilung ist auf den 30.09.2020 verschoben worden. Die Corona Pandemie hat einige Bereiche der Verwaltung zeitlich und personell zu stark in Anspruch genommen. Unter diesen Umständen gelang es dennoch, alle Beschäftigten fristgemäß zu beurteilen.

Wedel ist spät mit einer Beurteilungsrichtlinie gestartet. Viele Jahre ließ die Stadt die Chance ungenutzt, den Beschäftigten ein regelmäßiges Feedback zu geben. Damit fehlen bislang auch umfangreiche Kenntnisse über Stärken und Schwächen sowie förderfähige Potenziale.

Der LRH begrüßt, dass Wedel ab 2020 eine Beurteilungsrichtlinie in Kraft gesetzt hat. Somit erhalten zukünftig

- die städtischen Beschäftigten einen qualifiziert bewerteten Zwischenstand des eigenen Leistungsniveaus und
- die Stadt als Arbeitgeber einen vergleichenden Überblick über den Leistungsstand ihrer Beschäftigten.

4.4.4 * **Leistungsorientierte Bezahlung - lohnt sich Leistung?**

Bei den Entgelten der Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst hatte bis zur Neugestaltung des Tarifrechts eine leistungsorientierte Komponente keine Bedeutung. Mit dem neu gefassten § 18 TVöD-VKA zum 01.10.2005 wurde den Kommunen erstmals ein Instrumentarium für ein Leistungsentgelt an die Hand gegeben. Die örtlichen Betriebsparteien (Dienststelle und Personalrat) waren gefordert, rechtzeitig vor dem 01.01.2007 die betrieblichen Systeme für eine leistungsorientierte Bezahlung (LOB) zu vereinbaren. Es handelt sich um variable und leistungsorientierte Entgelte, die neben das Tabellenentgelt treten. Die LOB soll einen Anstoß geben, das Thema Leistung im öffentlichen Dienst intensiv zu diskutieren.

Folgende Ziele sollen durch die LOB erreicht werden:

- Verbessern der öffentlichen Dienstleistungen,
- Steigern von Motivation und Eigenverantwortung und
- Stärken und Verbessern der Führungskultur.

Der Tarifvertrag sieht hierfür unterschiedliche Instrumente eines betrieblichen Systems vor. Jede Kommune kann individuell im Rahmen von Dienstvereinbarungen ihr Modell des betrieblichen Systems wählen. Bei richtiger Anwendung der geeigneten Instrumente kann das Handeln der Beschäftigten positiv beeinflusst werden. Dabei ist jedoch entscheidend, dass für den betreffenden Mitarbeiter neue, über seine bisherigen Arbeitsergebnisse hinausreichende Ziele festgesetzt werden.

Aus der nachfolgenden Tabelle ist ersichtlich, welche Modelle gewählt wurden:

Angewandtes betriebliches System	Elmshorn	Quickborn	Wedel
1.Zielvereinbarung		X	
2.systematische Leistungsbe- wertung			
3. Kombimodell aus 1. und 2.			
4.kein System nach TVöD	X		X

Wedel setzte eine „Dienstvereinbarung zur Einführung leistungs- und/oder erfolgsorientierter Entgelte und Vereinbarung eines betrieblichen Systems“ zum 01.02.2007 in Kraft. Zielvereinbarungen wurden als alleiniges Instrument der Leistungsbewertung festgelegt. Eine „Dienstvereinbarung zum Zielvereinbarungssystem“ wurde geschlossen. Es folgten noch 8 weitere Dienstvereinbarungen, die dazu dienten, das Verfahren LOB zu konkretisieren.

Der Personalrat und die Dienststelle haben sich 2011 geeinigt, das Betriebliche System „Zielvereinbarungen“ zu vereinfachen. Festgelegt wurde, dass

- Beschäftigten freigestellt ist, mit ihren Vorgesetzten Zielvereinbarungen gemäß Dienstvereinbarung abzuschließen.
- auch Leistungsentgelt in voller Höhe ausgezahlt wird, wenn keine Zielvereinbarung abgeschlossen wurde.

Das Vereinfachen des Systems hat in der Praxis dazu geführt, dass seitdem keine Ziele mehr vereinbart werden. Jährlich werden 2 % der individuellen stetigen Bezüge an alle tariflich Beschäftigten ausgeschüttet.

Wedel autorisiert damit das sogenannte „Gießkannenprinzip“ ohne Leistungsdifferenzierung. Dieses Vorgehen ist für den Prüfungszeitraum als bewusst tarifvertragswidrig zu werten.⁶⁶

Da die LOB ein Führungs- und Steuerungsinstrument ist, hat vor allem die Leitungsebene versäumt, ein funktionsfähiges innerbehördliches System zu etablieren. Gezieltes Steuern über Leistungsanreize findet nicht statt.

Wedel hat die Vorteile einer LOB, Mitarbeitermotivation und Eigenverantwortung zu stärken oder Führungskompetenzen weiterzuentwickeln, nicht genutzt.

⁶⁶ ArbG Wuppertal 2.Kammer, Urteil vom 22.09.2010 - 2Ca 1911/10 - Undifferenziertes Leistungsentgelt, § 18 Abs. 4 ProtErkl. 1 S. 4 TVöD.

Entsprechend dieser unzureichenden Handhabung stellen sich die Ergebnisse wie folgt dar:

Ziele des Tarifvertrags	Elmshorn	Quickborn	Wedel
Verbesserung der öffentlichen Dienstleistung	Nein	Ja	Nein
Steigerung der Motivation und Eigenverantwortung	Nein	Ja	Nein
Verbesserung der Führungskultur	teilweise	Ja	Nein

Nach eigenen Aussagen ist in Wedel und Elmshorn weder die öffentliche Dienstleistung nachhaltig verbessert, noch die Motivation und Eigenverantwortung der Beschäftigten gesteigert worden.

Festzustellen ist, dass die Stadt Wedel zum Prüfungszeitpunkt

- die tarifvertraglichen Ziele nicht nachdrücklich verfolgte,
- den Gesamtprozess durch kein effektives Controlling unterstützte.

Zwar erfolgten mit dem neuen Tarifabschluss im Oktober 2020 rückwirkende Zugeständnisse an eine pauschale Verteilung.⁶⁷

Dennoch bleibt LOB Teil eines modernen Personalmanagements, das in Wedel derzeit fehlt. Es gilt, Beschäftigte über Leistungsanreize und Ziele zu führen. Gut gewählte Zielvorgaben im Rahmen der LOB tragen maßgeblich dazu bei, dass Produktziele und strategische Ziele der Stadt umgesetzt werden können, vgl. Tz. 3.5.1 ff.

Das System LOB sollte daher neu justiert werden. Verwaltungsspitze und obere Leitungsebene müssen diesen Prozess maßgeblich begleiten. Der LRH schlägt vor,

- zwischen Verwaltungsleitung, Personalrat und Personalabteilung die Voraussetzungen festzulegen, wie ein sinnvolles Leistungsentgeltsystem in der Stadtverwaltung umsetzbar ist,
- Personalrat und Beschäftigte bereits bei der Analyse und dann auch bei der Konzeption des Leistungsentgeltsystems zu integrieren,
- schlanke Zielvereinbarungsprozesse mit wenig Aufwand und hohem Nutzen zu etablieren,
- Führungskräfte stetig und intensiv zu schulen, um das LOB System sicher anwenden zu können und
- ein Controlling für ein LOB-System zu etablieren.

⁶⁷ Kommunalen Arbeitgeberverband S-H (KAV), Dokument A-44-1-2020 - Einigung in der Tarifrunde 2020.

4.4.5 Frauenförderplan

Nach dem Gleichstellungsgesetz (GStG)⁶⁸ hat jede einen Stellenplan bewirtschaftende Dienststelle mit regelmäßig mindestens 20 Beschäftigten für jeweils 4 Jahre einen Frauenförderplan aufzustellen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, in welchem Jahr die geprüften Kommunen ihre Frauenförderpläne verabschiedet haben und ob diese innerhalb des 4-Jahres-Zeitraums fortgeschrieben wurden.

Frauenförderpläne - Aktualität und Fortschreibung

	Elmshorn	Quickborn	Wedel
erstmals verabschiedet	1990	2015	1996
kein FFP vorhanden	2000 bis 2018	vor 2015	2000 bis 2014
aktuelle Beschlussfassung	2019	2019	2019

In Wedel trat der erste Frauenförderplan zum 01.07.1996 in Kraft. Als dieser in 2000 ablief, brauchte es noch 14 Jahre, bis erneut ein Frauenförderplan (2014 bis 2018) beschlossen wurde. Der derzeit aktuelle Frauenförderplan (2019 bis 2023) schloss sich an. Wedel hat erkannt, dass Frauenförderpläne wesentliche Bausteine der Personalentwicklung sind.

Wesentliche, inhaltliche Vorgaben, finden sich in § 11 GStG. Er gibt u. a. vor, dass

- eine Analyse der Beschäftigtenstruktur vorzunehmen ist,
- für jeweils 2 Jahre verbindliche Zielvorgaben für Bereiche zu erarbeiten sind, in denen Frauen unterrepräsentiert sind,
- festzulegen ist, in welcher Zeit und mit welchen personellen, organisatorischen und fortbildenden Maßnahmen die Gleichstellungsverpflichtung gefördert werden soll.

Zuständig für das Erstellen des Frauenförderplans ist die Dienststelle. Die Gleichstellungsbeauftragte ist von der Dienststelle zu beteiligen.

Verfügen Kommunen über keinen aktuellen Frauenförderplan, ist das Rechtlich problematisch. Dies kann sich auf die Einstellungs- und Beförderungspraxis auswirken. So „... dürfen in Bereichen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, keine Einstellungen und Beförderungen vorgenommen werden, sofern ein Frauenförderplan fehlt.“⁶⁹ Das Gesetz regelt nicht, was zu geschehen hat, wenn Personalmaßnahmen diesem Verbot zuwider durchgeführt wurden. Das Fehlen ausdrücklicher Sanktionen im Gesetz bedeutet jedoch nicht, dass folgenlos gegen diese Vorschrift verstoßen

⁶⁸ § 11 Abs. 1 Gesetz zur Gleichstellung der Frauen im öffentlichen Dienst vom 13.12.1994, GVOBl. Schl.-H. 1994, S. 562, zuletzt geändert am 16.03.2015, GVOBl. Schl.-H. S. 96.

⁶⁹ § 11 Abs. 8 GStG.

werden darf. Die Träger öffentlicher Verwaltung sind nach Art. 20 Abs. 3 GG gehalten, ihre gesetzlichen Pflichten zu erfüllen. Auf einen Verstoß gegen das Verbot, Einstellungen und Beförderungen ohne Frauenförderplan vorzunehmen, kann darüber hinaus aufsichtsrechtlich reagiert werden; ferner sind dienst- und arbeitsrechtliche Konsequenzen nicht ausgeschlossen.“⁷⁰

Zu begrüßen ist für die Stadt Wedel, dass der Frauenförderplan seit 2014 wieder fester Bestandteil des Verwaltungshandelns ist und die Ergebnisse in den betrieblichen Alltag überführt wurden. Der LRH erwartet angesichts der dargestellten rechtlichen Problematiken, dass der Frauenförderplan auch künftig rechtskonform fortgeschrieben wird.

4.5 **Fazit**

Wedel muss im Stellenplan sorgfältiger die einzelnen Planstellen zuordnen und tatsächliche Planstellenanteile ausweisen.

In 2016 bis 2019 hat Wedel zwar einen moderaten Stellenzuwachs erfahren. Dennoch weist Wedel vergleichsweise den höchsten Personalaufwand in der Kernverwaltung aus. Über 50 % der Beschäftigten sind in höheren Besoldungs- und Entgeltgruppen eingruppiert bzw. eingewiesen. Wedel ist aufgefordert, die Ursachen für den Mehrbedarf an Personalaufwendungen zu ermitteln und die Ergebnisse für sich zu bewerten.

Der Aufwand für die Abrechnung des Personals weist auf einen gut strukturierten Arbeitsprozess hin.

Der Stadt Wedel wird empfohlen, den Personalbericht zu optimieren. Dazu müssen wesentliche Kennziffern in Soll und Ist verglichen werden. Diese weiterführenden Berichtsinformationen geben so eine qualifizierte Beratungs- und Steuerungsgrundlage für die Gremien.

Wedel verfügt erst seit März 2020 über eine Beurteilungsrichtlinie. Dienstliche Beurteilungen für Beamte sind in Zukunft rechtskonform vorzunehmen. Für Beschäftigte haben periodisch dienstliche Beurteilungen zu erfolgen.

Die leistungsorientierte Bezahlung LOB wurde 2008 nach den Vorgaben des TVöD eingeführt. 2011 haben Personalrat und Dienststelle sich geeinigt, dieses System zu vereinfachen. Das hat dazu geführt, dass keine Ziele mehr vereinbart wurden. Wedel hat die mit dem System LOB verbundenen Vorteile nicht erkannt. Zielgerichtetes und leistungsorientiertes Führen der Beschäftigten als Teil eines modernen Personalmanagements fehlen. Wedel sollte das System LOB neu justieren.

⁷⁰ PdK Schleswig-Holstein Gesetz zur Gleichstellung der Frauen im öffentlichen Dienst (GstG) für Schleswig-Holstein § 11 Frauenförderplan 10. Übergangsfrist (Absatz 8), beck-online.

5. Kostenrechnende Einrichtungen

Die öffentlichen kommunalen Einrichtungen in der Stadtverwaltung Wedel sind als „kostenrechnende Einrichtungen“ nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führen. Die den Einrichtungen entstehenden Aufwendungen sind von den Nutzern grundsätzlich durch Gebühren oder Entgelte auszugleichen.

Die Einrichtungen haben in Wedel einen finanziellen Umfang von rund 17,1 % des Ergebnishaushalts (= 14,1 Mio. €). Um die damit verbundenen Einnahmen zu realisieren, sind sie sorgfältig zu führen. Jährliche Betriebskostenabrechnungen und bedarfsgerechte Kalkulationen der Ausgaben sind dafür unabdingbar.

Kostenrechnerisch wird nicht durchgängig gearbeitet. Für die Einrichtungen sind keine kontinuierlichen Abrechnungen und Kalkulationen vorgenommen worden. Lediglich für die Obdachlosenunterbringung konnten belastbare Abrechnungen und Kalkulationen vorgelegt werden.

In der Stadtverwaltung Wedel fehlen einheitliche Vorgaben, wie die kostenrechnenden Einrichtungen zu führen sind. Der LRH sieht hier Handlungsbedarf.

Wenn Betriebsabrechnungen und Nach-/Neukalkulationen unterbrochen werden, verstößt dies bereits gegen die grundlegenden Anforderungen einer ordnungsgemäßen Kalkulation. Daraus können erhebliche rechtliche Probleme erwachsen.

Bei durchgängiger Anwendung der kostenrechnerischen Instrumente könnte die Stadt Wedel Mehreinnahmen von voraussichtlich jährlich mehr als 500.000 € erzielen, um den Haushalt zu entlasten.

5.1 Allgemeine Einführung zu kostenrechnenden Einrichtungen

Die Stadt Wedel ist verpflichtet, bei ihren benötigten Einnahmen festgelegte Grundsätze zu beachten. Dazu bestimmt § 76 Abs. 2 GO, dass die Entgelte für die Leistungen der Stadt den Steuern vorgehen. Das Haushaltsrecht schafft damit eine Rangfolge der einzelnen Einnahmearten. Dies bedeutet eine Verpflichtung, zunächst Entgelte für die erbrachten Leistungen, und erst danach Steuern zu erheben. Zu den Entgelten gehören insbesondere die Benutzungsgebühren für die Leistungen der öffentlichen Einrichtungen. Öffentliche Einrichtungen der Kommunen werden haushaltswirtschaftlich „kostenrechnende Einrichtungen“ genannt, wenn sie in der Regel ganz oder

nicht nur in geringem Umfang aus Entgelten finanziert werden.⁷¹ Diese Einrichtungen werden nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verwaltet und nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt. Die Einzelheiten zu den Benutzungsgebühren regelt das KAG.

Die Einnahmen in Wedel aus den Leistungen der im Haushaltsplan geführten kostenrechnenden Einrichtungen stellen mit rund 17,1 % einen erheblichen Teil im Ausgabegerüst ihres Haushalts dar. Für die Stadt Wedel bedeutet dies Aufwendungen in Höhe von mehr als 14 Mio. €. Wenn die dazu gehörenden Einnahmen vernachlässigt werden, können finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt eintreten. So kann sogar ein Haushaltsabschluss mit einem Fehlbetrag die Folge sein. Der LRH hat daher in dieser vergleichenden Prüfung untersucht, wie die Städte Elmshorn, Quickborn und Wedel ihre kostenrechnenden Einrichtungen führen und welche Auswirkungen sie im Prüfungszeitraum auf den städtischen Haushalt haben.

Die Feststellungen dieser Prüfungsmitteilung schließen die sogenannten Hilfsbetriebe ein. Hilfsbetriebe dienen der Deckung des Eigenbedarfs der Gemeinde und erbringen keine unmittelbar nach außen gerichteten Leistungen. Dazu gehört in Wedel der Bauhof. Hilfsbetriebe werden nach § 101 Abs. 4 Satz 2 GO ebenso wie die kostenrechnenden Einrichtungen verwaltet und nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt.

5.1.1 *** Einrichtungen in der Stadtverwaltung Wedel**

Die folgenden von der Stadt Wedel betriebenen Einrichtungen sind im Zuge dieser Prüfung untersucht worden:

- Wohnmobilstellplatz,
- Parkeinrichtungen,
- Straßenreinigung,
- Bauhof,
- Stadtbücherei,
- Volkshochschule,
- Märkte,
- Museum und
- Einrichtungen für Wohnungslose.

Nach den Bestimmungen des kommunalen Haushaltsrechts sind die Kommunen gehalten, ihre kostenrechnenden Einrichtungen auch als sol-

⁷¹ Vgl. § 11 Abs. 1 Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines kameralen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Kameral - GemHVO-Kameral) vom 02.12.2019, GVObI. Schl.-H. S. 623; § 6 Abs. 1 Nr. 10 Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppischen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik - GemHVO-Doppik) vom 14.08.2017, GVObI. Schl.-H. S. 433.

che im Haushaltsplan auszuweisen. Folgende kostenrechnende Einrichtungen werden noch nicht als solche ausgewiesen:

- Museum und
- Wohnmobilstellplatz.

Dies sollte jedoch erfolgen, da diese Einrichtungen unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten betrachtet und aus Gebühren/Entgelten finanziert werden. Der Wohnmobilstellplatz hat als vollkostenrechnende Einrichtung die Kosten sogar vollständig über Gebühren bzw. Entgelte zu erwirtschaften.

5.2 Betriebsabrechnungen bei der Stadt Wedel

Die kostenrechnenden Einrichtungen werden bei der Stadtverwaltung Wedel dezentral verwaltet.

Die kostenrechnende Einrichtung „Obdachlosenunterbringung“ ist abgerechnet und die Gebühren sind bei Bedarf neu berechnet worden. Für den Bauhof ist der Stundensatz regelmäßig hochgerechnet worden, allerdings ohne Betriebskostenabrechnung und darauf aufbauende Kalkulation. Die weiteren Einrichtungen sind noch nicht abgerechnet und kalkuliert worden (Stadtbücherei, VHS, Musikschule, Schulkinderbetreuung, Märkte, Wohnmobilstellplatz, Museum und Parkdeck). Eine faktenbasierte Betrachtung der Wirtschaftlichkeit bei diesen Einrichtungen ist zz. nicht möglich.

Wenn Betriebsabrechnungen und Nach-/Neukalkulationen unterbrochen werden, verstößt dies bereits gegen die grundlegenden Anforderungen einer ordnungsgemäßen Kalkulation. Daraus können für die Gebührenerhebung der Folgejahre in einem Widerspruchsverfahren oder in einer verwaltungsgerichtlichen Klage unter Umständen rechtliche Probleme erwachsen.

Die Stadt Wedel wird aufgefordert, künftig eine kontinuierliche Arbeit an den Betriebsabrechnungen und Kalkulationen der kostenrechnenden Einrichtungen sicherzustellen. Dazu werden die nachfolgenden Vorschläge unterbreitet.

5.3 Der Kalkulationszeitraum für Gebühren

Im Zuge der künftig vorzunehmenden Gebührenkalkulationen ist u. a. festzulegen, über welchen Zeitraum sich die Gebührenkalkulation erstrecken soll. Der Gebührenbemessung kann ein Kalkulationszeitraum von bis zu 3 Jahren zugrunde gelegt werden (§ 6 Abs. 2 KAG). Die Auswahl des Kalkulationszeitraums hat wirtschaftliche Auswirkungen auf die Verwaltungsarbeit, wie z. B. auf den Verwaltungsaufwand und - bei mehrjähriger Kalkulation - mögliche Verluste im Fachwissen.

Für Obdachlosenunterbringung sind die Kalkulationen für mehrjährige Zeiträume vorgenommen worden. Der LRH gibt zu bedenken, dass eine am

Kostendeckungsprinzip orientierte Gebührenbemessung umso schwerer zu verwirklichen sein dürfte, je länger der Kalkulationszeitraum ausgedehnt wird. Denn bei einem z. B. 3-jährigen Kalkulationszeitraum sind die zu berücksichtigenden Kosten ungenauer zu prognostizieren, als bei einem einjährigen Zeitraum.

Die einjährige Kalkulation hat viele Vorteile: die zeitnahe Abrechnung der Kosten, eine überschaubare Prognose bei der Kalkulation und ggf. die jährliche moderate Anpassung der Entgelte an die Kosten.

Auch eine einjährige Kalkulationszeit hat eine ausreichende Ausgleichszeit bei einer Über- oder Unterdeckung durch die Gebühreneinnahmen. Diese Ausgleichszeit beträgt bis zu 3 Jahre. Das KAG bestimmt in § 6 Abs. 2 letzter Satz, dass *„der Zeitraum für den Ausgleich ... unabhängig davon gewählt werden kann, welcher Zeitraum der Kalkulationsperiode zugrunde gelegt wurde, in der die Abweichung auftritt.“*

Der LRH empfiehlt der Stadt Wedel, die künftig durchzuführenden Betriebsabrechnungen jeweils jährlich vorzunehmen. Die Stadt kann dann bei Bedarf zeitnah eine Neukalkulation der Gebühren vornehmen. Zugleich besteht die Möglichkeit, auch die Selbstverwaltungsgremien der Stadt frühzeitig über die Entwicklungen in den kostenrechnenden Einrichtungen zu informieren; diese können dann zeitnah steuernd eingreifen.

5.4 *** Zentrale Kostenrechnung vs. dezentrale Kostenrechnung**

Die kostenrechnenden Einrichtungen bei der Stadt Wedel werden in den Fachdiensten geführt, also dezentral. Bei Erfordernis gibt es eine Unterstützung vom Fachdienst Finanzen, Bereich Controlling (3-205). Die festgestellten Defizite zur ordnungsgemäßen Führung der Kostenrechnung haben teilweise ihren Ursprung in der Dezentralität. Fachaufgaben haben in der Regel nichts mit der Kalkulation von Gebühren bzw. Entgelten zu tun. Die Kenntnisse des eingesetzten Personals sind derzeit nicht ausreichend, um einmal im Jahr die geforderten Betriebsabrechnungen und Kalkulationsaufgaben ordnungsgemäß abzuarbeiten.

Aus verwaltungsbetriebswirtschaftlicher Sicht sollte daher ein zentrales Erledigen der Kostenrechnung erwogen werden.

Organisation der Kostenrechnung

Dezentrale Organisation	Zentrale Organisation
- Aufgabe wird nur einmal jährlich erledigt - ohne Beteiligung eines Kostenrechners - Fachwissen steht nicht bzw. unzureichend zur Verfügung - Mitarbeiter/in ist nicht genügend geübt - höherer zeitlicher Aufwand aufgrund von jeweils neuer Einarbeitung - Ergebnis unsicher, Kalkulationen und Abgabenbescheide sind fehleranfällig	- Aufgabe wird mehrfach jährlich erledigt - Aufgaben werden durch qualifizierten Kostenrechner erfüllt - Fachwissen steht zur Verfügung - Mitarbeiter/in ist spezialisiert - Geringerer zeitlicher Aufwand - Verlässlichere Ergebnisse, Kalkulationen und Abgabenbescheide sind weniger fehleranfällig

In einer zentralen Organisationsform können gleichartige Arbeiten zusammengefasst werden. Dadurch werden höhere Fehlerquoten, mangelndes Fachwissen in dezentralen Einheiten oder unzureichende Betriebsabrechnungen vermieden. Ein zentrales Bearbeiten ermöglicht zeitnahe und verlässliche Abrechnungen der kostenrechnenden Einrichtungen.

Eine zentrale Stelle könnte alle Kalkulationsarbeiten der Stadtverwaltung erledigen, einschließlich der Abrechnung der Schulkostenbeiträge. Lediglich für die Leistungen des Bauhofs könnte erwogen werden, dass sie dort kalkuliert werden.

Der Stadt Wedel wird empfohlen, z. B. im Fachbereich 3 - Innerer Dienst - (FD Finanzen), die kostenrechnerischen Arbeiten (Betriebsabrechnungen und Kalkulationen) grundsätzlich zentral durch ausgebildetes Personal durchführen zu lassen. Dieses Personal wäre auch zuständig für die Auswertungsberichte mit den Ergebnissen der Einrichtungen. Das Führen der kostenrechnenden Einrichtung bleibt jedoch bei dem jeweils zuständigen Fachdienst.

5.5 Kalkulatorische Zinsen

Zu den in einer Gebührenberechnung zu berücksichtigenden Kosten gehört auch die Verzinsung des aufgewandten Kapitals (§ 6 Abs. 2 Nr. 1 KAG). Da die Kommunen für ihre Investitionen verschiedene Finanzierungsquellen haben (Eigenkapital, Kommunalkredite, Kredite vom Finanzmarkt), werden die unterschiedlichen Finanzierungskosten für das gesamte Kapital zu einem einheitlichen Zinssatz zusammengefasst. Zugrunde zu legen ist ein Haben-Zinssatz, wie er durchschnittlich tatsächlich bei anderer Anlage des Kapitals auf Festgeld- oder Rücklagenkonten erzielt wird. Dies gilt übrigens auch für das in die kostenrechnenden Einrichtungen eingebrachte Eigenkapital, und zwar grundsätzlich auch dann, wenn es über Kredite beschafft wurde. Gleiches gilt für die zinsvergünstigten I-Fonds-Darlehen.

Für die Stadt Wedel ist kein kalkulatorischer Zinssatz zentral festgesetzt worden.

Für die Bestimmung des Zinssatzes können nicht die in der jeweiligen Gebührenperiode am Kapitalmarkt herrschenden Verhältnisse, sondern nur langfristige Durchschnittsverhältnisse maßgebend sein. Denn es handelt sich um einen kalkulatorischen Zins, der sich auf den gesamten Restbuchwert, mithin auf Anlagegüter unterschiedlichsten Alters, bezieht.

Das Gemeindeprüfungsamt Nordrhein-Westfalen veröffentlicht einmal jährlich den kalkulatorischen Zinssatz als Serviceleistung für die Kommunen; für 2019 sind dort 5,74 % berechnet worden. Der LRH hat den Zinssatz zuletzt 2017 mit 5,88 % berechnet.

Die Abschreibungen für kommunale Investitionen erstrecken sich - entsprechend der jeweiligen Nutzungsdauer - über Zeiträume von bis zu 80 Jahren. Im Interesse der Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung wird der Stadt Wedel empfohlen, einen langfristigen Durchschnittszinssatz zu berechnen und anzuwenden. Damit wird die willkürliche Anwendung von kurzzeitig aktuellen, in der Bandbreite von sehr hohen bis zu den aktuell sehr niedrigen Zinssätzen vermieden, die zudem nicht mit der Lebensdauer der Investition korrespondieren. Um einen Mischzinssatz zwischen dem Habenzins für längerfristige Geldanlagen und dem Sollzins für Kommunalkredite festzulegen, könnte ein Zinssatz von 4 % als Orientierung angesehen werden.

5.6 *** Vorschlag für ein einheitliches und intern verbindliches Vorgehen**

In der Stadtverwaltung Wedel ist kein Regelwerk zur Kostenrechnung vorhanden. Daher werden Betriebsabrechnungen und Gebührenkalkulationen nicht routinemäßig angefertigt.

Wegen des nicht geregelten Verfahrens für die Führung von kostenrechnenden Einrichtungen fehlt in der Stadtverwaltung Wedel ein einheitliches Vorgehen. Die Betriebsabrechnungen und Gebührenkalkulationen sollten künftig als eine Aufgabe aller betroffenen Fachbereiche bzw. Fachdienste der Stadtverwaltung betrachtet werden. Aus dem bisherigen „ungeregelten“ Zustand resultiert eine Verwaltungspraxis, die wirtschaftlich erstellte und geführte Kostenrechnungen behindert und finanzielle Verluste fördert. Dieser Zustand sollte rasch beendet werden.

Intern sollte klar kommuniziert werden, welche Daten und Angaben von wem und bis zu welchem Zeitpunkt an den zuständigen Fachbereich zu liefern sind. Dies kann auf unterschiedliche Art und Weise erfolgen. Geeignete Mittel sind beispielsweise

- jährliche Aufforderungen durch den FB 3, Innerer Service, an die Fachbereiche bzw. Fachdienste mit Fristsetzung,
- schriftliche Anweisungen des Bürgermeisters an zuarbeitende FB oder
- der Erlass einer Dienstanweisung.

Mit Blick auf die unter Tz. 3.3.1 dargestellten Probleme bei Dienstanzweisungen erscheint jedoch ein Verfahren sinnvoll zu sein, dass zunächst regelmäßiges Anfordern und Kontrolle ermöglicht. Eine bessere FB-übergreifende Kommunikation sowie zielgerichtetes Steuern eines funktionsfähigen Arbeitsablaufs sollten etabliert werden.

Bei zentraler Bearbeitung der Kostenrechnung werden folgende Vorteile erreicht:

- Das Führen der kostenrechnenden Einrichtungen wird transparent und nach fachlichen Standards vorgenommen.
- Ein einheitliches und vergleichbares Verwaltungshandeln wird möglich.
- Eine einheitliche Vorgabe hilft weniger versierten Mitarbeitern.

Aus Sicht des LRH könnte eine einheitliche Grundlage ein mögliches Instrument sein, um ordnungsgemäß kostenrechnende Einrichtungen führen zu können. In welcher Form diese vor Ort umgesetzt wird, sollte die Kommune stimmig zu den internen Abläufen entscheiden. In der Anlage 2 ist eine Arbeitshilfe vorhanden, die die notwendigen Mindestanforderungen für die Struktur zur Führung der kostenrechnenden Einrichtungen enthält und den örtlichen Notwendigkeiten angepasst werden kann.

5.7 Einzelne Kostenrechnungen

Die Prüfung der Betriebsabrechnungen und Kalkulationen zu den Einrichtungen hat Verbesserungsvorschläge ergeben. Im Ergebnis sind die erforderlichen Arbeiten zur Mehrzahl der Einrichtungen (Straßenreinigung, Bauhof, Bücherei, VHS, Musikschule, Museum, Märkte, Wohnmobilstellplatz und Parkdeck) nicht entsprechend den gesetzlichen Grundlagen durchgeführt und abgeschlossen worden. Dies führt bei den Einrichtungen, die ihre Kosten vollständig erwirtschaften müssen (Straßenreinigung, Bauhof, Märkte, Wohnmobilstellplatz und Parkdeck), zu Verlusten, die aus allgemeinen Deckungsmitteln unnötig ausgeglichen werden müssen.

Günstiger stellt sich die Führung der Obdachlosenunterkünfte und der Parkplätze dar.

Die Verwaltung der Obdachlosenunterkünfte ist entsprechend den Anforderungen des KAG erfolgt. Die Betriebsabrechnungen und Kalkulationen werden gemeinsam von den Fachdiensten Soziales (1-50) und Finanzen (Controlling, 3-205) erarbeitet. Die Kalkulation enthält kostendeckende Gebühren und wird ab Sommer 2020 mit neu berechneten Gebühren fortgeschrieben.

Positiv erfolgt auch die Bewirtschaftung des ruhenden Verkehrs. Die Stadt Wedel setzt ihr Parkraumbewirtschaftungskonzept seit 2013/14 um. Die Erträge aus den Parkgebühren (nach Abzug der Bewirtschaftungskosten der Parkautomaten) lagen seit 2015 jährlich bei 300.000 € (2015) und 365.000 € (2018). Die Anhebung der Parkgebühren ab 2020 wird die Erträge weiter steigern.

Nachfolgend wird zu einzelnen weiteren kostenrechnenden Einrichtungen der Stadt Wedel Stellung genommen.

5.7.1 Volkshochschule

Die Volkshochschule (VHS) ist in einem eigenen Gebäude in der ABC-Straße 3 in Wedel untergebracht. Das Gebäude wird gemeinsam mit der städtischen Musikschule genutzt. Die VHS nutzt für Sportkurse ferner in 5 Außenstellen die Sporthallen.

Das Programm der VHS ist leistungsorientiert ausgerichtet und erstreckt sich über sprachliche, berufsorientierte, gesundheitsfördernde und allgemein-kulturelle Weiterbildung. Das Angebot bietet dabei sowohl traditionelle Weiterbildungen als auch aktuelle Bildungsbedarfe

Rechtliche Grundlagen für die Arbeit der VHS sind die „Satzung der Stadt Wedel (Holstein) für die Volkshochschule“ vom 14.02.1980, zuletzt geändert durch die 2. Nachtragssatzung am 30.09.1982, und die „Satzung der Stadt Wedel über die Erhebung von Gebühren für die Volkshochschule Wedel“ vom 21.03.2013.

Die VHS hat die Anzahl der Planstellen im Prüfungszeitraum von 2014 (6,17 Planstellen) bis 2018 (9,24 Planstellen) erhöht. Für 2020 sind 9,44 Planstellen festgesetzt worden. Insgesamt sind aktuell 14 Mitarbeiter beschäftigt, davon 6 Mitarbeiter in der Verwaltung einschl. Leitung (4,97 Planstellen) und 8 Mitarbeiter als hauptamtlich-pädagogische Mitarbeiter (4,47 Planstellen). Hinweis: Im Stellenplan der VHS ist ferner die Koordinationsstelle Integration angesiedelt (2 Planstellen à 0,5 VzÄ). Diese Planstellen sind nicht der VHS zuzurechnen.

Die VHS wird nach dem Vorbericht des Haushaltsplans als kostenrechnende Einrichtung geführt. Betriebsabrechnungen und Kalkulationen entsprechend dem KAG liegen jedoch nicht vor. Um einen Überblick über die finanziellen Auswirkungen der VHS auf den städtischen Haushalt zu bekommen, werden hilfsweise die Teilergebnisrechnungen herangezogen. Die Abschlüsse der VHS haben im Prüfungszeitraum folgende Erträge, Aufwendungen und Salden (Zuschussbedarf durch die Stadt) ausgewiesen:

**Abschlüsse der kostenrechnenden Einrichtung
"Volkshochschule Wedel" (Beträge in Euro)**

Hhjahr	2014	2015	2016	2017	2018
1. Erträge ges.	610.279	619.605	775.060	974.098	1.065.807
1.1 davon Benutzungsgebühren	373.790	370.149	348.379	304.847	334.307
2. Aufwendungen ges.	1.214.839	1.050.136	1.417.980	1.581.100	1.695.897
Saldo Jahresergebnisse	-604.560	-430.531	-642.920	-607.002	-630.091

Quelle: Teilergebnisrechnungen der Stadt Wedel (2014 bis 2018), Produkt 2710-01000

Für die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Volkshochschulen gibt es 2 Kennzahlen, deren Einhaltung der jährliche Erlass des Innenministeriums zur „Haushaltskonsolidierung und Gewährung von Fehlbetragszuweisungen“ verlangt. Beide Kennzahlen eignen sich auch gut für vergleichende Untersuchungen zwischen den Volkshochschulen verschiedener Kommunen. Dies sind im Einzelnen:

- Der Deckungsgrad der Aufwendungen der VHS durch die Erträge soll mindestens 65 % betragen.
- Die Deckung der Honorare soll durch die Gebühren zu 100 % erfolgen.

Die Kennzahlen fallen wie folgt aus:

Deckungsgrade der VHS-Aufwendungen und Honorare in %

Hhjahr	2014	2015	2016	2017	2018	Ø
Deckung der Aufwendungen i. v. H. (Soll: 65%)	50	59	55	62	63	58
Deckung der Honorare durch Gebühren i. v. H. (Soll: 100%)	138	141	115	70	72	100

Die Aufwendungen waren durch die Erträge durchschnittlich nur zu 58 % gedeckt. Die Mindestvoraussetzungen für eine wirtschaftliche Führung der VHS sind im Prüfungszeitraum daher nicht erreicht worden.

Die Honorare wurden durchschnittlich zu 100 % durch die Gebühren erwirtschaftet, allerdings mit stark sinkender Tendenz. Seit 2016 wird die Deckungsquote nicht mehr erreicht, weil die Gebühreneinnahmen deutlich gesunken sind. Zugleich sind die Ausgaben für Honorare stark angestiegen.

Insgesamt hat die VHS Wedel 2 grundsätzliche Probleme: der sehr hohe Zuschussbedarf, der aus dem städtischen Haushalt ausgeglichen wird, und die Entwicklung der Teilnehmerzahlen. Bei den Kursteilnehmern ist eine ungünstige Tendenz festzustellen:

Kursteilnehmer und Kurse an der VHS Wedel

Haushaltsjahr	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnitt
Kursteilnehmer	6.160	5.147	5.624	5.523	5.141	5.519
Anzahl Kurse	684	542	554	505	528	563
Teilnehmer je Kurs	9,0	9,5	10,2	10,9	9,7	9,8

Quelle: VHS-Statistik der VHS Wedel.

Die jährlichen Teilnehmerzahlen sind von 2014 bis 2018 um 1.019 Teilnehmer (= -17 %) gesunken. Auch die Anzahl der Kurse ist zurückgegangen. Dies dürfte mit dazu geführt haben, dass die Anzahl der Teilnehmer je Kurs im Prüfungszeitraum gesteigert werden konnte und im Durchschnitt bei 9,8 Personen lag.

Die Stadt Wedel sollte prüfen, weshalb die Nachfrage nach Kursen in der Volkshochschule zurückgeht. Denn die geringere Zahl von Kursteilnehmern bedingt einen Einnahme-Rückgang, während die Gesamtaufwendungen im Prüfungszeitraum um rd. 480.000 € stiegen.

Der hohe Zuschussbedarf der VHS resultiert auch aus der hohen Anzahl des hauptamtlichen Personals, wie der Vergleich der Stellenpläne aus dem Haushaltsjahr 2018 aufzeigt:

Volkshochschulen: Vergleich des hauptamtlichen Personal			
VHS	Planstellen für Verwaltung und päd. Personal	Kursteilnehmer	Planstellen auf je 1.000 Kursteilnehmer
Elmshorn	7,06	5.351	1,3
Quickborn	2,15	3.590	0,6
Wedel	9,24	5.141	1,8

Die personelle Ausstattung der VHS Wedel liegt deutlich über der aus den Vergleichskommunen. Würde Wedel beispielsweise über die Ausstattung der VHS Elmshorn verfügen, also 0,5 Planstellen je 1.000 Teilnehmer weniger ausweisen, würde der Personalbedarf um mindestens 2,5 Planstellen geringer ausfallen. Dies entspricht einem um 125.000 € geringeren Zuschussbedarf und einer deutlich höheren Deckung der Aufwendungen von 64 %.

Für einen Vergleich mit den weiteren geprüften Volkshochschulen sind folgende Kennzahlen herangezogen worden:

Kennzahlen-Vergleich von Volkshochschulen

Städte	Elmshorn	Quickborn	Wedel
Anzahl der Teilnehmer je Kurs	7,9	9,8	9,8
Gebührenertrag rechnerisch je Teilnehmer in €	68	74	54
Zuschussbedarf der Stadt je Teilnehmer in €	50	38	91
Zuschussbedarf der Stadt, rechnerisch je Einwohner in €	6,19	6,34	17,68

■ Ungünstige Kennzahlen ■ Günstige Kennzahlen

Die Kennzahlen der Stadt Wedel sind überwiegend ungünstig. Es wird vorgeschlagen, in der VHS folgende Punkte auf den Prüfstand zu stellen bzw. zu ändern:

- Die Stadt Wedel hat bei der Festsetzung und Erhebung von Gebühren die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Äquivalenz und der Kostendeckung zu beachten.⁷² Der Nachweis dieser Grundsätze ist nur möglich mit Betriebsabrechnungen und Kalkulationen entsprechend den Vorgaben des KAG.
- Betriebskostenabrechnungen sind jährlich zu erstellen.
- Die Gebühren für die Kursteilnahme sollten aufgrund von Betriebskostenabrechnungen im Bedarfsfall regelmäßig kalkuliert werden.
- Die Stadt Wedel sollte künftig regelmäßig den Deckungsgrad der Kosten der VHS überprüfen. Gegebenenfalls sind anschließend die Gebühren neu zu kalkulieren.
- Der Bedarf an hauptamtlichem Personal sollte kritisch überprüft werden.

Ziel sollte es sein,

- die Honorare mindestens zu 100 % aus den Teilnehmerentgelten zu finanzieren,
- die Gesamtausgaben dauerhaft mindestens zu 65 % aus den Einnahmen zu decken,
- den Personalbedarf künftig maximal an der Personalausstattung der etwa gleich stark nachgefragten VHS Elmshorn zu orientieren und
- den Zuschussbedarf je Teilnehmer auf unter 50 € zu begrenzen. Damit könnte der Haushalt - bei etwa 5.000 Teilnehmern aus Kursen - um 200.000 € entlastet werden.

⁷² BGH, Urteil vom 10.10.1991 - III ZR 100/90 - DVBl. 1992, S. 369.

Außerdem könnte es der VHS mittelfristig helfen, Kooperationspartner zu haben. Die Führung einer Bildungseinrichtung mit hohem Mehrwert für die Kursteilnehmer in der Erwachsenenbildung und wirtschaftlichen Ergebnissen benötigt kompetente Partner und eine gute Vernetzung dieser untereinander. Die Ressourcen könnten zum Teil gebündelt, Abläufe abgestimmt und rationalisiert und damit Kosten gespart werden. Insbesondere in Kultureinrichtungen gibt es Synergien wie z. B. Aufwand für Verwaltungsarbeiten, Durchführung von Veranstaltungen, personelle Aushilfen, Raumnutzungen, Beschaffung von Material, Gebäudeverwaltung usw. Eine Kooperation kann hinsichtlich der Ergebnisse und der Qualität der Einrichtungen bessere Effekte erzielen. Denkbar wäre beispielsweise, die Musikschule und die Stadtbücherei in die VHS zu integrieren.

5.7.2 *** Wohnmobilstellplatz**

Die Stadt Wedel unterhält seit 2007 am Freibad einen gut genutzten Wohnmobilstellplatz mit 20 Stellplätzen. Die Abstellplätze werden den Nutzern für maximal 3 Tage überlassen. Der Wohnmobilstellplatz ist ganzjährig nutzbar. Eine besondere rechtliche Grundlage für die Erhebung eines Entgelts liegt nicht vor. Nach der Entgeltordnung werden für die Nutzung des Stellplatzes 10 € für 24 Stunden zuzüglich einer Gebühr für Frischwasser und elektrischen Strom (nach Verbrauch) verlangt. Die Nutzung der Abwasseranlage ist im Preis enthalten.

Der Wohnmobilstellplatz stellt eine öffentliche Einrichtung dar, die als vollkostenrechnende Einrichtung die Kosten vollständig erwirtschaften soll. Der Abstellplatz wird jedoch nicht als kostenrechnende Einrichtung geführt. Die Zuständigkeit bzw. Verantwortung für diesen Abstellplatz ist innerhalb der Verwaltung bisher nicht bzw. nicht eindeutig zugewiesen worden:

- Für die bauliche Unterhaltung des Platzes wird der FD Bauverwaltung und öffentliche Flächen (2.60) tätig.
- Die Gebührenautomaten werden von einer dazu beauftragten privaten Firma geleert und bei der Stadtkasse eingezahlt. Außerdem prüft die Firma vor Ort, ob die Stellplatznutzer die Gebühren entrichtet und den Beleg in der Frontscheibe ausgehängt haben.
- Für Vermarktung und Marketing ist die Tourist-Information zuständig.
- Keine Abteilung ist verantwortlich, das Verhältnis von Aufwand und Ertrag zu überprüfen.
- Der FD Bauverwaltung und öffentliche Flächen hat dem LRH mitgeteilt, dass die Stadt den Verkauf der Wohnmobilstellplatzes plant.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass diese Einrichtung nicht unter kostenrechnerischen Gesichtspunkten geführt wird. Es sind keine Gebühren bzw. Entgeltkalkulationen vorhanden. Ebenso konnten keine laufenden Betriebsabrechnungen und Nutzungsstatistiken vorgelegt werden. Beides

wäre jedoch nötig. Denn das KAG erfordert in § 6 Abs. 2, dass die Einnahmen die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelten Kosten (laufende Verwaltung und Unterhaltung der öffentlichen Einrichtung) decken.

Um einen Überblick über die Aufwendungen und Erlöse des Wohnmobilstellplatzes zu erhalten, werden die Abschlüsse der Teilergebnisrechnungen herangezogen. Danach sind folgende Ergebnisse erzielt worden:

**Abschlüsse der kostenrechnenden Einrichtung
"Wohnmobilstellplatz"**

Hhjahr	2014	2015	2016	2017	2018
1. Erträge gesamt in €	36.723	32.578	36.432	34.320	40.200
1.1 davon Benutzungsentgelte in €	36.723	32.577	36.432	33.937	40.199
2. Aufwendungen gesamt in €	40.462	52.026	56.12	66.075	57.306
Saldo des Jahresergebnisses in €	-3.739	-19.448	-19.689	-31.755	-17.106
Deckungsquote in %	91	63	65	52	70

Quelle: Teilergebnisrechnungen (2014 bis 2018) der Stadt Wedel, Produkt 5730-05000.

In den 5 Jahren des Prüfungszeitraums ist insgesamt ein Defizit von 91.737 € erwirtschaftet worden, dies sind durchschnittlich 18.347 € jährlich. Da keine Betriebskostenabrechnungen vorliegen, können die Kostengruppen und ihre Periodengerechtigkeit nicht abschließend geprüft werden.

Deutlich wird jedoch, dass die erzielten Einnahmen nicht ausreichen, die Kosten zu decken.

Das erhobene Entgelt von 10 €/Tag fällt zu niedrig aus. Bei geschätzten durchschnittlich 3.600 Nutzungstagen jährlich sollte das Entgelt je Stellplatz täglich um 5 € höher ausfallen. Dass ein Entgelt von 15 € angemessen ist, zeigt auch der Vergleich der Stellplatzentgelte auf weiteren Plätzen in der Region, die spürbar höher ausfallen. Sie betragen für 2018 z. B. in

- Wohnmobilpark Camping Stover Strand: 16 €,
- Wohnmobilpark Elbemeile: 14 €,
- elbepark-bunthaus Hamburg: 15 bis 22 € (nach Größe),
- Wohnmobilstellplatz Fischmarkt Hamburg: 14 €,
- Elbe-Camp Hamburg: 14,90 € bis 18,90 € (nach Größe),
- Wohnmobilhafen Hamburg: 25 €,

jeweils zuzüglich Kosten für Strom und Wasser. Teilweise sind die Plätze einfacher als in Wedel, teilweise ist das Leistungsangebot etwas umfangreicher; allerdings sind dafür weitere Gebühren fällig.

Bei dem dichten Angebot an vielen weiteren Wohnmobilstellplätzen in der Region ist es im Übrigen fraglich, ob ein Verkaufsangebot auf Nachfrage trifft. Da die Stadt Wedel den Wohnmobilstellplatz nur unter Defiziten bewirtschaftet hat und außerdem die Anzahl der Nutzer aus den einzelnen Jahren nicht kennt, dürfte ein Verkauf problematisch sein.

Wenn es der Stadt Wedel nicht gelingt, den Wohnmobilstellplatz zu verkaufen, ist er künftig konsequent als kostenrechnende Einrichtung zu führen. Die organisatorische Zuordnung der Aufgabe innerhalb der Stadtverwaltung sollte verbindlich erfolgen. Die Kosten sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln. Die Entgelte sind entsprechend den ermittelten Kosten zu kalkulieren. Außerdem ist künftig jährlich eine Betriebskostenabrechnung zu erstellen. Soweit diese zeigt, dass die bestehenden Einnahmen die Kosten nicht decken, ist anschließend eine Entgeltkalkulation vorzunehmen und den Selbstverwaltungsgremien vorzulegen. Bei konsequenter Führung als kostenrechnende Einrichtung sollte dieser Wohnmobilstellplatz weitere Einnahmen von mindestens 18.000 € erwirtschaften.

5.7.3 Straßenreinigung

Die Stadt Wedel betreibt die Straßenreinigung auf den dem öffentlichen Verkehr gewidmeten (öffentlichen) Straßen, Wegen und Plätzen als öffentliche Einrichtung mit Gebührenpflicht für die Grundstückseigentümer. Für einige Straßen sind die Anlieger für die Reinigungspflicht verantwortlich. Die Straßenreinigung einschließlich des Winterdienstes ist den Städtischen Betrieben zur Durchführung übertragen worden.

Der Winterdienst auf den Straßen wurde bisher von der Stadt übernommen und daher nicht gebührenpflichtig umgelegt.

Die rechtlichen Grundlagen zur Straßenreinigung finden sich in der „Satzung der Stadt Wedel über die Reinigung der öffentlichen Straßen sowie über die Erhebung von Gebühren für die Straßenreinigung (Straßenreinigungs- und -gebührensatzung) vom 26.10.2010, zuletzt geändert durch die Nachtragssatzung vom 18.12.2014.

Im Einzelnen sind in der Straßenreinigungssatzung folgende Sachverhalte geregelt worden:

- In den in der Anlage der Straßenreinigungssatzung aufgeführten Straßen erfolgt die Straßenreinigung durch die Stadt (102.870 Frontmeter).
- Die Grundstückseigentümer sind zur Übernahme des Winterdienstes auf den an ihren Grundstücken anliegenden Wegen (Gehwege, die Radwege und die gemeinsamen Geh- und Radwege und die Spielstraßen) verpflichtet. Auf dem Elbwanderweg nimmt die Stadt den Winterdienst wahr.

- Die städtische Straßenreinigung erfolgt 2-wöchentlich bzw. wöchentlich (Reinigungsklassen I und II). Mit der Reinigungsklasse III werden Nebenflächen (Bahnhofs- und Rathausvorplatz) 2-mal wöchentlich maschinell bzw. 5-mal wöchentlich manuell gereinigt.
- Die Reinigungsgebühren betragen seit 01.01.2015 in der
 - Reinigungsklasse I: 2,03 € (vorher 1,91 €),
 - Reinigungsklasse II: 4,06 € (vorher 3,82 €),
 - Reinigungsklasse III: 6,86 € (unverändert).

Die Kosten des Winterdiensts sind von der Verwaltung mit 60.000 € jährlich beziffert worden. Darin enthalten sind jedoch nur die im Bauhof entstandenen Kosten. In einer ordnungsgemäßen Kalkulation kämen ferner weitere Kosten hinzu wie z. B. die für bei der Stadtverwaltung entstehenden anteiligen Personal- und Sachkosten sowie der Overhead.

Da für den Prüfungszeitraum keine Betriebsabrechnungen vorhanden sind, hat der LRH nachfolgend die wirtschaftlichen Ergebnisse seit der Neufestsetzung zum 01.01.2013 überschlägig ermittelt:

Straßenreinigungsgebühren Wedel - wirtschaftliche Ergebnisse
(Beträge in Euro)

Haushalts-jahr	Rechnungs-ergebnis	abzüglich Winterdienst	abzüglich öffentlicher Anteil*	Wirtschaftl. Ergebnis	Besonderes
2013	-102.239	60.000	44.478	2.239	Neue Gebührensätze
2014	-236.361	60.000	63.293	-113.068	
2015	-430.158	60.000	66.965	-303.193	Neue Gebührensätze
2016	-406.943	60.000	64.583	-282.360	
2017	-493.269	60.000	73.301	-359.968	
2018	-606.450	60.000	85.028	-461.422	
Summe		360.000		-1.517.772	

* Öffentl. Anteil Straßenreinigung (ohne Winterdienst) 2013 u. 2014: 20 %, ab 2015: 15 %.

** Keine neue Kalkulation, lediglich öffentliche Interessenquote auf 15 % verringert.

Die wirtschaftlichen Ergebnisse zeigen deutliche Indizien, dass die Straßenreinigungsgebühren bereits seit 2014 die Kosten nicht mehr gedeckt haben. Insgesamt könnten sich in diesen 6 Jahren Defizite von 1,5 Mio. € aufsummiert haben; dies entspricht einem durchschnittlich jährlichen Verlust von 250.000 €. Verluste in kostenrechnenden Einrichtungen dürfen nach dem auf die Feststellung der Über- oder Unterdeckung folgenden Jahr nur 3 Jahre lang ausgeglichen werden (§ 6 Abs. 2 KAG). Dies bedeutet, dass bei Kalkulation der Gebührensätze z. B. im Haushaltsjahr 2021, die ab 2022 erhoben werden, nur die Verluste aus 2018, 2019 und 2020 in die neue Kalkulation vorgetragen werden dürfen. Alle Defizite bis ein-

schließlich 2017 sind endgültig eingetreten und müssen aus allgemeinen Deckungsmitteln der Stadt ausgeglichen werden.

Die Ursachen zu diesen Fehlbeträgen liegen in mehreren Punkten:

- Eine aktuelle Gebührenkalkulation liegt nicht vor. Die letzte Kalkulation ist 2012 vorgenommen worden, seitdem sind die Gebühren nicht angepasst worden.
- Die Stadt Wedel hat keine jährlichen Betriebsabrechnungen aufgestellt.
- Der nicht auf die Gebührenzahler umzulegende Öffentlichkeitsanteil ist erst ab 2015 von bisher 20 % auf 15 % gesenkt worden.
- Die Kosten des Winterdiensts werden insgesamt von der Stadt Wedel aus allgemeinen Deckungsmitteln getragen und nicht auf die Gebührenpflichtigen umgelegt.

Die Prüfung der Straßenreinigungsgebühr hat deshalb folgende Verbesserungsvorschläge ergeben, die nachfolgend begründet werden.

5.7.3.1 **Betriebsabrechnung und Kalkulation dringend erforderlich**

Die Grundlagen für eine ordnungsgemäße und rechtlich einwandfreie Gebührenerhebung in kostenrechnenden Einrichtungen sind jährlich vorzunehmende Betriebskostenabrechnungen und - im Bedarfsfall - darauf aufbauende Kalkulationen der Benutzungsgebühren.

Die jährliche Betriebskostenabrechnung mithilfe eines Betriebsabrechnungsbogens (BAB) ist kein Selbstzweck. Der BAB ist ein abrechnungstechnisches Hilfsmittel der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung. Er hat die Aufgabe, Gemeinkosten auf die Kostenstellen zu verteilen. Außerdem dient er der verursachungsgerechten Kostenkontrolle (man sieht, wo die Kosten anfallen) und damit der Überwachung der Kosten im Sinne eines Kostencontrollings. Schließlich benötigt man einen BAB zur Ermittlung der Gemeinkostenzuschlässe als Basis für die Kalkulation. Wenn Betriebsabrechnungen und Kalkulationen nicht regelmäßig vorgenommen werden, sondern unterbrochen werden, verstößt dies bereits gegen die grundlegenden Anforderungen einer ordnungsgemäßen Kalkulation. Daraus können für die Gebührenerhebung der Folgejahre in einem Widerspruchsverfahren oder in einer verwaltungsgerichtlichen Klage unter Umständen rechtliche Probleme erwachsen.

Die entsprechenden Aufgaben zur Betriebskostenabrechnung und zur neuen Kalkulation sind das Ergebnis mehrerer rechtlicher Aspekte:

- Nach den Grundsätzen für die Finanzmittelbeschaffung (§ 76 GO) werden die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Finanzmittel zunächst aus den Entgelten für ihre Leistungen beschafft, bevor Steuern erhoben werden.
- Zum zweiten ermöglicht dies eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, weil dafür alle anfallenden Kosten und Erlöse zusammengefasst werden.

Dies erfolgt deshalb in der Betriebskostenabrechnung, weil die Darstellung nur in der Teilergebnisrechnung nicht ausreicht.

- Losgelöst vom Gesamtplan des Haushalts können sich die Selbstverwaltungsgremien einen schnellen Überblick verschaffen, zu welchen finanziellen Bedingungen die jeweilige Leistung erfüllt wird.

Die Stadt Wedel wird aufgefordert, künftig eine kontinuierliche Arbeit an den Betriebsabrechnungen und Kalkulationen der Straßenreinigung sicherzustellen.

5.7.3.2 Der Öffentlichkeitsanteil in der Straßenreinigungsgebühr

Die Stadt Wedel hat außerhalb der Kalkulation der Straßenreinigungsgebühr durch Beschluss des Rates vom 18.12.2014 den Öffentlichkeitsanteil von 20 % auf 15 % reduziert. Aus der Beschlussvorlage BV/2014/167 vom 17.11.2014 lässt sich nachvollziehen, welche Überlegungen dem Prozentsatz zugrunde liegen: Die Stadt Wedel wollte die vom Rat vorgegebenen Einsparungen bzw. Mehreinnahmen erzielen.

Das Schleswig-Holsteinische Landesrecht enthält keine Regelung, nach der bei der Bestimmung der Gebührensätze von den Kosten der Straßenreinigung ein Anteil für das Allgemeininteresse abzuziehen ist. Allerdings gebietet der Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG, Kosten, die die Befriedigung des Allgemeininteresses betreffen, nicht den Anliegern aufzubürden. Das ist dann der Fall, wenn die Straßenreinigung in einer Gemeinde nicht allein für Anliegerstraßen und damit ausschließlich im besonderen Interesse der Anlieger, sondern auch für Straßen, die nicht nur dem Anliegerverkehr dienen (z. B. Straßen mit innerörtlichem oder überörtlichem Durchgangsverkehr) und damit zugleich im Interesse der übrigen Straßenbenutzer und insoweit im Allgemeininteresse durchgeführt wird. Bei Festlegung der Höhe des Kostenanteils für das Allgemeininteresse hat der Ortsgesetzgeber eine weitgehende Einschätzungsfreiheit. Er hat sich bei seiner Entscheidung an den örtlichen Verhältnissen, insbesondere an dem Verhältnis zwischen der Anzahl einerseits der Anliegerstraßen und andererseits der Straßen (Reinigungsfläche), die nicht nur dem Anliegerverkehr dienen, zu orientieren. Ob die Ermessensentscheidung des Satzungsgebers diesen Maßstäben entspricht, bedarf tatsächlicher Feststellungen.

Bei der Festsetzung des Öffentlichkeitsanteils muss also deutlich werden, dass sich die Stadt bei ihrer Entscheidung an den örtlichen Gegebenheiten orientiert hat, insbesondere an dem Verhältnis zwischen der Anzahl einerseits der Straßen, die überwiegend von dem zur öffentlichen Einrichtung gehörenden Personenkreis genutzt werden, und andererseits derjenigen Straßen, die in erheblichem Umfang auch einem einrichtungsfremden Benutzerkreis dienen. Diesen Anforderungen wird der Beschluss des Rates der Stadt Wedel vom 18.12.2014 nicht gerecht.

Wenn ein das Allgemeininteresse der Straßenreinigung einheitlich abdeckender Gemeindeanteil festgelegt wird, muss nachvollziehbar sein, wie dieser ermittelt worden ist:

- Erforderlich ist, dass die Stadt zunächst die Höhe des Allgemeininteresses ermittelt, das bei den einzelnen Straßengruppen (beispielsweise Anliegerstraßen, Straßen mit starkem innerörtlichen Verkehr, Durchgangsstraßen) und sonstigen Anlagen (beispielsweise öffentlich zugängliche Park- und Grünanlagen) jeweils an der Straßenreinigung besteht. Dabei wird die Stadt zu dem Ergebnis kommen müssen, dass das Allgemeininteresse umso höher ist, je intensiver einrichtungsfremde Nutzer die betreffende Straßengruppe der Anlage in Anspruch nehmen.
- In einem weiteren Schritt sind sodann die jeweils gebildeten Straßengruppen und sonstigen Anlagen hinsichtlich ihrer jeweiligen Reinigungsfläche zueinander ins Verhältnis zu setzen. Aus diesem Verhältnis der verschiedenen Gruppen zueinander und dem Ausmaß der einrichtungsfremden Nutzung innerhalb der Gruppen errechnet sich der einheitlich festgelegte Gemeindeanteil.⁷³

Das Allgemeininteresse wird also begründet durch das Interesse der einrichtungsfremden Nutzer an gereinigten Straßen. Zu diesen gehören sowohl die ortsansässigen Eigentümer von Grundstücken an nicht zur öffentlichen Einrichtung gehörenden Straßen als auch die Ortsfremden, soweit diese beiden Personengruppen Durchgangsstraßen, Straßen mit starkem innerörtlichen Verkehr, Anliegerstraßen sowie sonstige gereinigte Einrichtungen der Gemeinde in Anspruch nehmen. Außerdem kann die Gemeinde selbst zusätzlich ein eigenes Interesse an der Reinigung ihrer Straßen, Wege und sonstigen Anlagen innerhalb der satzungsmäßig definierten öffentlichen Einrichtung haben.⁷⁴

Die Stadt Wedel hat sich nur an dem durch die Rechtsprechung festgesetzten Mindestanteil von 15 % öffentlichen Interesses an der Straßenreinigung orientiert, ohne dies sachgerecht zu begründen. Dieser Prozentsatz ist jedoch nur zulässig, wenn die tatsächlichen örtlichen Verhältnisse dies rechtfertigen. Die Stadt Wedel sollte daher im Zuge der nächsten Kalkulation der Straßenreinigungsgebühr die Quote des öffentlichen Interesses nachvollziehbar und rechtssicher festlegen.

5.7.3.3 Hinweis zum 3-jährigen Kalkulationszeitraum

Das Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein (OVG) hat sich mit seinem Urteil vom 15.05.2017⁷⁵ u. a. auch mit dem 3-jährigen Kalkulations-

⁷³ OVG Lüneburg, Urteil vom 16.02.2016, a. a. O., juris Rn. 17.

⁷⁴ OVG Schleswig, Urteil vom 15.05.2017, Az. 2 KN 1/16, juris Rn. 81

⁷⁵ OVG Schleswig, Urteil vom 15.05.2017 - 2 KN 1/16 -, juris Rn 66.

zeitraum auseinandergesetzt. Die dabei formulierten Hinweise könnten auch für die Stadt Wedel von Interesse sein.

Das OVG weist daraufhin, dass „der Gesetzgeber hinsichtlich des Ausgleichszeitraums nicht auf die der Feststellung der Über- oder Unterdeckung folgende (übernächsten) Kalkulationsperiode abstellt. Vielmehr verwendet er einen von der Kommune gewählten Kalkulationsperiode unabhängigen Drei-Jahreszeitraum, sogenannter Ausgleichszeitraum. Dies bedeutet: Nach heutiger Rechtslage muss der Ausgleich auch bei einer nur einjährigen Kalkulationsperiode maximal erst fünf Jahre nach Beginn der Kalkulationsperiode vollzogen sein; denn nach Feststellung der Unter- bzw. Überdeckung im Folgejahr nach Ende der Kalkulationsperiode besteht drei Jahre Zeit für den Ausgleich. Nach zwei dreijährigen Kalkulationsperioden muss zwingend eine einjährige Kalkulationsperiode folgen, weil sonst die gesetzliche Ausgleichsfrist nicht eingehalten werden kann. Die dreijährige Ausgleichsfrist beginnt im zweiten Kalenderjahr der nachfolgenden dreijährigen Kalkulationsperiode zu laufen und endet bereits im Kalenderjahr nach Ablauf der zweiten/nachfolgenden Kalkulationsperiode“ (Rn. 66).

Um die aus einer 3-jährigen Kalkulationsperiode resultierenden Probleme zu umgehen, wird der Stadt Wedel empfohlen, künftig einjährige Kalkulationsperioden zu erwägen. Die Prüfungserkenntnisse des LRH weisen im Übrigen auf, dass eventuell erforderliche Gebührenerhöhungen bei einjährigen Kalkulationsperioden geringer ausfallen als bei 3-jährigen.

5.7.3.4 * **Zusammenfassende Empfehlungen zur Straßenreinigung**

Für den Bereich der Straßenreinigung wird der Stadt Wedel empfohlen, die nachfolgenden Punkte zügig umzusetzen:

- Künftig sollte nach Ablauf des Haushaltsjahres regelmäßig eine Betriebsabrechnung vorgenommen werden. Wenn das Ergebnis ein Defizit aufweist, das nicht aus Überschüssen der Vorjahre ausgeglichen werden kann, ist eine erneute Kalkulation der Gebühren vorzunehmen.
- Eine sich von den tatsächlichen zu den kalkulierten Kosten ergebende Kostenüber- oder -unterdeckung darf nur innerhalb der auf die Feststellung der Über- oder Unterdeckung folgenden 3 Jahre ausgeglichen werden (§ 6 Abs. 2 KAG).
- Die Betriebsabrechnungen und Gebührenkalkulationen sollten künftig für einjährige Zeiträume vorgenommen werden.
- Der Öffentlichkeitsanteil in der Straßenreinigungsgebühr sollte im Zuge der nächsten Kalkulation neu berechnet werden. Dabei muss deutlich werden, dass sich die Stadt bei ihrer Entscheidung an den örtlichen Gegebenheiten orientiert hat.
- Die Kosten des Winterdiensts sollten auf die Straßenreinigungsgebühr umgelegt werden.

Insgesamt könnte die Stadt Wedel jährlich Mehreinnahmen von 200.000 € bis 280.000 € erzielen, die den Haushalt deutlich entlasten könnten. Damit dieser Betrag nicht länger aus den städtischen Deckungsmitteln ersetzt wird, sollte die Stadt zügig umsteuern.

5.7.4 Bauhof

Der Bauhof wird als Regiebetrieb im städtischen Haushalt unter dem Produkt 5730-01000 geführt. Er deckt den Eigenbedarf der Stadtverwaltung im Hinblick auf Unterhaltungs- und Pflegearbeiten an den städtischen Liegenschaften, Grünflächen sowie die Straßenreinigung und den Winterdienst ab.

Im Prüfungszeitraum von 2014 bis 2018 hat der Bauhof durchgängig über 21,75 Planstellen verfügt.

Betriebsabrechnungen und Kalkulationen sind nicht aufgestellt worden. Die aktuellen Stundensätze für Personal und Maschinen/Geräte sind nach der letzten Kalkulation, die 2006 erfolgte, jeweils hochgerechnet worden. Der Stundensatz pro Mitarbeiter wurde ab 2014 mit 54,04 € und seit 2017 mit 53,36 € abgerechnet. Er liegt damit über denen der anderen Bauhöfe.

Für einen ersten Überblick über die wirtschaftlichen Ergebnisse des Bauhofs werden daher hilfsweise die Abschlüsse aus den Teilergebnisrechnungen herangezogen.

Abschlüsse der kostenrechnenden Einrichtung "Bauhof"

Hhjahr	2014	2015	2016	2017	2018	Summe
Saldo Jahres- ergebnis Euro	-130.102	-343.015	-263.430	-393.982	-370.963	-1.501.491
Deckungsquote i. v. H.	93	84	88	82	84	86

Quelle: Teilergebnisrechnungen (2014 bis 2018) der Stadt Wedel, Produkt 5730-01000

Die Jahresrechnung weist für den Prüfungszeitraum einen durchschnittlichen jährlichen Verlust von 300.000 € aus. Dieser Verlust deutet auf grundlegende Probleme hin, die folgende Fragestellungen nahelegen:

- eine fehlerhafte Kalkulation der Stundensätze, und/oder
- eine zu umfangreiche Personalausstattung, und/oder
- eine unzureichende Leistungsbemessung der Aufträge/Arbeitsmengen, die von der Stadtverwaltung aufgegeben werden.

Die jährlichen Verluste bedeuten jeweils eine unnötige Verschlechterung des städtischen Jahresergebnisses.

Der Baubetriebshof fällt nur mittelbar unter die Vorschriften des KAG, da er zunächst keine kostenrechnende Einrichtung ist. Da er ausschließlich den Eigenbedarf der Stadtverwaltung deckt, ist er aufgrund der gemeindegewirtschaftlichen Vorschriften ein „Hilfsbetrieb“ der Stadtverwaltung.

Deshalb ist der Bauhof, ebenso wie die kostenrechnenden Einrichtungen, gemäß § 101 Abs. 4 Satz 1 GO nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu verwalten und nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu führen. Dazu gehören die jährlichen Betriebskostenabrechnungen und - daraus folgend - die Kalkulationen der Stundensätze.

Eine betriebswirtschaftlich fundierte Betriebskostenabrechnung mit darauf aufbauender Kalkulation ist kein Selbstzweck. Auch die immer wieder vertretene Meinung, die interne Leistungsverrechnung der Bauhofleistungen diene lediglich der sachgerechten Leistungsdarstellung innerhalb der Budgets und sei eigentlich nur Zahlenspielerei, ist eine Fehlannahme. Entscheidend ist, dass der Bauhof Wedel in beträchtlichem Umfang auch für die kostenrechnenden Einrichtungen und die Schulen arbeitet. Erst die leistungsgerechte Kostenzuordnung der Bauhoftätigkeiten ermöglicht es, diesen Teil der Kosten über Gebühren bzw. Schulkostenbeiträge zu refinanzieren.

Für die im Bauhof Wedel entstehenden Aufwendungen wird grob geschätzt, dass mindestens 40 bis 50 % der Kosten durch Gebührenhaushalte und Schulkostenbeiträge ersetzt werden. Dies bedeutet, dass aufgrund des jährlichen Defizits (durchschnittlich 300.000 €) mindestens 120.000 € pro Jahr für den städtischen Haushalt verloren gegangen sind.

Bei einer umfassenden Umverteilung der Kosten des Baubetriebshofs sollte die Kostenrechnung im Idealfall keinen Zuschussbedarf ausweisen. Damit werden die Einrichtungen und die Schulen in die Lage versetzt, korrekte Kalkulationen für Gebühren und Schulkostenbeiträge zu erarbeiten.

Der Stadt Wedel wird für die Führung des Bauhofs empfohlen:

- Für jedes Haushaltsjahr ist eine Betriebskostenabrechnung zu erstellen. Weist die Betriebskostenabrechnung ein Defizit oder einen Überschuss aus, ist eine Kalkulation der Verrechnungssätze erforderlich.
- Eine Betriebskostenabrechnung ist auf der Grundlage der tatsächlichen Kostengruppen aufzustellen, nicht auf der Teilergebnisrechnung des städtischen Rechnungsergebnisses.
- Die Kalkulation der Stundensätze darf künftig nicht mehr nur auf den erfassten Arbeitsmengen und dem modifizierten Jahressoll der Belegschaft liegen, sondern ebenso auf der Betriebskostenabrechnung.
- Es sollte erwogen werden, im Betriebshof eine halbe Planstelle für die Abrechnungs- und Kalkulationsarbeiten zu schaffen.

5.7.5 Stadtbücherei

Die Stadt Wedel betreibt eine Stadtbücherei, die Bücher und andere Medien für die Einwohner, die Kindergärten und die Schulen bereitstellt. Die Stadtbücherei wird im städtischen Haushalt nicht als kostenrechnende Einrichtung geführt.

Die aktuelle „Entgeltordnung“ sowie die „Nutzungsordnung für die Stadtbücherei Wedel“ sind am 24.10.2013 vom Rat beschlossen worden. Die Gebührensätze sind seither nicht verändert worden. Die Jahresbenutzungsgebühr beträgt für Erwachsene 28 € jährlich und wird ab Vollendung des 18. Lebensjahres erhoben. Die Familienkarte kostet 40 € jährlich. Diese Gebühr wird seit 2014 erhoben. Eine Bezuschussung der Büchereiangebote durch den Kreis Pinneberg erfolgt nicht.

In der Stadtbücherei sind im Prüfungszeitraum 2014 bis 2018 für den Büchereidienst durchgängig 12 Mitarbeiter auf 8,75 Planstellen beschäftigt, dazu kommt ½ Planstelle für die Betreuung der Schulbücherei.

Ein Selbstverbuchungssystem zur Ausleihe ist eingeführt worden.

Die Bücherei wird nicht als kostenrechnende Einrichtung geführt. Es liegen keine Betriebskostenabrechnungen und Gebührenkalkulationen vor. Die finanziellen Abschlüsse nach dem Teilergebnisplan sind wie folgt ausgefallen:

Abschlüsse der Einrichtung "Stadtbücherei Wedel"

Hhjahr	2014	2015	2016	2017	2018
Saldo Jahres- ergebnis €	-890.089	-863.126	-877.945	-918.551	-937.802
Zuschuss je Einwohner €	-27,57	-26,38	-26,55	-27,56	-28,05
Zuschuss je Leihvorgang €	2,67	2,67	2,84	2,98	3,30

Quelle: Teilergebnisrechnungen der Stadt Wedel und Büchereistatistiken des S-H Büchereivereins. Anstieg des Zuschussbedarfs aufgrund höherer Kosten (Personalaufwendungen, Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen).

Der Zuschussbedarf ist im Prüfungszeitraum weiter angestiegen, insbesondere aufgrund wesentlicher Kostengruppen wie Personal (+ 62.000 €) und Gebäudemanagement (+ 40.000 €). Diverse kleine Ausgabereduzierungen (zusammen rd. 50.000 €) konnten die Ausgabensteigerungen nicht auffangen.

In der Auswertung werden Tendenzen deutlich:

- Der Zuschussbedarf, absolut und je Einwohner, steigt.
- Die Anzahl der Ausleihen geht stetig zurück.

Die jährlichen Nutzungsstatistiken des Schleswig-Holsteinischen Büchereivereins zeigen eine kritische Entwicklung auf. Danach erreicht die Bücherei Wedel ihr Ziel, die umfassende Nutzung der Bücherei durch die Ausleihe von Medien, immer weniger.

Ausleihen je Nutzer

Hhjahr	2014	2015	2016	2017	2018	Veränderung i. v. H.
Einwohner	32.287	32.724	33.067	33.335	33.435	4
Nutzer	5.370	5.058	6.488	6.272	6.284	17
Ausleihen	333.738	322.779	308.964	308.690	284.548	-15
Ausleihen je Nutzer	62	64	48	49	45	-27

Anmerkung zur Anzahl der Nutzer: Aufgrund der neuen Software (2016) werden die Nutzer nicht mehr stichtagsbezogen, sondern nach Nutzungszeiten gezählt. Ferner in 2016: 400 Flüchtlinge durften die Leistung der Bücherei ein Jahr kostenfrei nutzen.

Die Ausleihzahlen sind bis 2018 deutlich zurückgegangen, von 62 Medien je Nutzer auf 45 Medien/Nutzer (= -27 %). Auch im Folgejahr 2019 sind die Ausleihen auf 264.342 weiter gesunken; dies sind je Nutzer nur noch 43 Medien. Der Rückgang 2019 gegenüber 2014 liegt sogar bei 31 %.

Dies hat Auswirkungen auf die Gebühreneinnahmen, die rechnerisch je Nutzer um 21 % zurückgegangen sind:

Gebühren je Nutzer in Euro

Hhjahr	2014	2015	2016	2017	2018	Veränderung i. v. H.
Gebühren je Nutzer Euro	9,94	9,91	7,89	7,92	7,87	-21

Quelle: Berechnungen des LRH

Insgesamt hat der Anstieg der eingeschriebenen Nutzer weder die Ausleihzahlen angehoben noch die Einnahmen aus Gebühren verbessert. Trotz der sinkenden Nutzungszahlen sind die Planstellen und die Öffnungszeiten unverändert geblieben. Zwar ist zur Qualitätssicherung der Büchereiarbeit gut ausgebildetes und fest angestelltes Personal erforderlich. Wenn die Nutzungszahlen jedoch beständig sinken, sollte auch die Anzahl der Planstellen an die geringere Nachfrage angepasst werden.

Aufwand und Nutzung durch die Leser stehen in einem ungünstigen Verhältnis. Darauf deuten auch die Vergleichskennzahlen zu anderen Büchereien hin.

Um den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit der Stadtbibliothek zu vergleichen, werden Kennzahlen zugrunde gelegt. Im Vergleich mit den Kennzahlen der Büchereien anderer Träger kann eingeschätzt werden, ob die mit der Stadtbibliothek verbundenen Ziele erreicht werden und wie sich dabei das Kosten-Nutzen-Verhältnis darstellt.

Folgende Kennzahlen sind für die Büchereien in dieser Vergleichsprüfung errechnet worden:

**Büchereien: Vergleich der Kennzahlen
(Ø der Haushaltsjahre 2014 bis 2018)**

Städte	Elmshorn*	Quickborn	Wedel
1. Anzahl Ausleihen pro Jahr Ø	389.423	164.658	311.744
2. Ausleihen je Nutzer	51	74	53
3. Personalausstattung	11,0	3,4	9,3
4. Deckung der Aufwendungen durch Gebühren %	6,2	4,8	6,4
5. Zuschussbedarf je Ew. in €	15,10	18,89	27,22
6. Zuschussbedarf je Entleihvorgang in €	1,86	2,37	2,88
7. Anzahl Planstellen auf je 50.000 Ausleihen	1,41	1,04	1,40
8. Jahresgebühr für einen Erwachsenen in €	14	20	28

* Elmshorn nur für 2014 bis 2017

■ Ungünstiger Wert ■ Günstiger Wert

Die finanzwirtschaftlichen Kennzahlen zu Nr. 2, 3, 5, 6 und 7 fallen in der Bücherei Wedel ungünstig aus. Aufgrund unterschiedlich hoher Kosten, insbesondere für Mieten bzw. Abschreibungen sowie für Verwaltungskostenbeiträge, sind diese zwischen den kommunalen Büchereien nur eingeschränkt vergleichbar. Die Zahlen in Wedel halten jedoch in der Tendenz negative Aussichten für die Bücherei bereit.

Vergleichbar zwischen den Kommunen ist der Personaleinsatz, da dieser in Bezug auf das Kerngeschäft, die Ausleihe von Medien, gewichtet werden kann:

Personaleinsatz für Ausleihen

Hhjahr	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnitt
Planstellen je 50.000 Leihen	1,31	1,34	1,42	1,42	1,54	1,40

Quelle: Berechnungen des LRH

Für je 50.000 Ausleihen hat Wedel im Vergleich der Haushaltsjahre 2014 bis 2018 immer mehr Personalkapazität benötigt. Der Anstieg innerhalb weniger Jahre von 1,31 auf 1,54 Planstellen (= + 18 %) ist beträchtlich vor dem Hintergrund der geringeren Ausleihzahlen (= - 27 %), der automatisierten Ausleihe und eines Anteils von 6 % Online-Ausleihe. Die Bücherei Quickborn benötigt für eine vergleichbare Arbeitsmenge 30 % weniger Personal (= 1,04).

Es wird anerkannt, dass sich Wedel beständig bemüht, über die reine Medienausleihe hinaus mit jährlich 300 bis 400 Veranstaltungen das Interesse des Publikums zu erhalten:

- Schulklassenbesuche für jeweils die 1., 2. und 4. Klasse,
- Internet-Führerschein für Schüler der 5. Klasse,
- Recherche-Training für Gymnasiasten,
- diverse Ferienprogramme für Kinder und Jugendliche,
- Sprachcafé, Vorlesestunden, Betreuung der DaZ-Klassen⁷⁶,
- vielfältige Medienpädagogische Angebote und
- Zusammenarbeit mit der Familienbildungsstätte,
- Lesungen, Teilnahme an der Kulturnacht und vieles weiteres.

Weder diese Aktivitäten noch der Einsatz eines Fördervereins konnten den Rückgang der Nutzungszahlen stoppen. Die Gründe für die geringere Nachfrage sind nicht nur örtlich zu begründen, und gehen auch auf gesellschaftliche Entwicklungen zurück. Insbesondere die Digitalisierung hat das Leseverhalten verändert.

Kommunale Büchereien sind bislang Bestandteil unserer kulturell gewachsenen Vorstellungen von Wissenserwerb, Lernen und Lehre. Sie entwickeln sich jedoch über den Lernort weiter zum sozialen Ort der Kommunikation. Dennoch stellt sich die Frage, ob die - neben der eigentlichen Medienausleihe - jährlichen 300 bis 400 Veranstaltungen wirklich notwendig sind, um das Interesse des Publikums zu erhalten. Denn der Rückgang bei den Ausleihzahlen zeigt eine geringere Nachfrage nach den Kernleistungen der Bücherei auf.

Die Bücherei sollte sich Kooperationspartner suchen, um die Nachfrage nach ihren Leistungen zu festigen. In Betracht kommen Kooperationen mit der VHS, aber auch der Musikschule. Denkbar wäre, dass die Bücherei künftig unter dem Dach der VHS geführt wird. Dabei wäre es möglich, das Leistungsspektrum, insbesondere bei den Veranstaltungen, auf Doppelangebote hin zu untersuchen und ggf. zu reduzieren.

Jedes Büchereiangebot richtet sich in erster Linie nach den Bedürfnissen ihrer Besucherinnen und Besucher, aber auch nach Standortfaktoren, möglichen Kooperationspartnern und den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln. Wenn die sich kritisch entwickelnde Nachfrage nach Bibliotheksleistungen nicht gestoppt werden kann, muss darauf reagiert werden. Die beträchtlichen Finanzmittel sollten in einem günstigeren Verhältnis zur Nachfrage nach Büchereileistungen stehen. So sollte eine Reduzierung des Angebots in Betracht gezogen werden. Dies bedeutet, sowohl Öffnungszeiten als auch den Personalbestand der Bibliothek an die geringere Nachfrage anzupassen.

⁷⁶ DaZ bedeutet Deutsch als Zweitsprache. Die Schüler werden individuell gefördert mit dem Ziel, deutsche Sprachkenntnisse zu erwerben bzw. um schrittweise für die Teilnahme am Regelunterricht vorbereitet zu werden.

Die Höhe der Jahresnutzungsgebühr von 28 € ist noch angemessen. Immerhin können alle wichtigen Medien (u. a. Klassiker, Bestseller, DVD's, Blue-ray DVD's, Hörbücher, Musik-CD's, überregionale Zeitungen, diverse Zeitschriften aus allen wichtigen Wissensgebieten) ausgeliehen bzw. vor Ort genutzt werden.

Der Stadt Wedel wird vorgeschlagen, die Entwicklung der Bücherei bis Ende 2021 zu beobachten. Wenn die Tendenz sinkender Nutzungszahlen weiter zunimmt, sollten Kooperationen angestrebt, Personaleinsatz und die Öffnungszeiten reduziert und die hohe Anzahl von Veranstaltungen überprüft werden. Mittelfristig sollte ein Personaleinsatz von 1,0 Planstelle auf 50.000 Ausleihen angestrebt werden.

5.7.6 *** Märkte**

Die Stadt Wedel führt ganzjährig 5 Wochenmärkte durch:

- Mittwochvormittag und Freitagvormittag am Roland,
- Mittwochvormittag in der Moorwegsiedlung/Hasenknick,
- Freitagvormittag beim Stadtteilzentrum Mittendrin und
- Sonnabendvormittag auf dem Spitzerdorfer Markt.

Die rechtlichen Grundlagen finden sich in der „Satzung zur Regelung des Marktverkehrs und zur Erhebung von Standgeldern auf den Märkten und Jahrmärkten in der Stadt Wedel (Marktsatzung)“ vom 15.09.2014.

Die Verwaltung der Märkte erfolgt im Fachdienst 1-30, Ordnung und Einwohnerservice. Der personelle Aufwand beträgt dort 3,9 Stunden/Woche. Die direkte Aufsicht über den Wochenmarkt wird von dem hauptamtlichen Marktmeister mit einem Arbeitszeitanteil von 10 Stunden/Woche wahrgenommen. Der Marktmeister ist zugleich Gerätewart bei der Feuerwehr Wedel. Hinweis: Diese Planstelle wird in den Stellenplänen unter dem Teil A - Verwaltung - und im Stellenplanquerschnitt unter Feuerwehr geführt. Diese Planstelle sollte künftig im Teil B - Einrichtungen - sowie im Stellenplanquerschnitt mit dem tatsächlichen Arbeitsanteil unter „Märkte“ ausgewiesen werden.

Die Wochenmärkte finden an 5 Terminen je Woche auf verschiedenen städtischen Plätzen statt. Im Durchschnitt gibt es nach Angaben der Marktverwaltung wöchentlich mindestens 42 Marktstände, dazu kommen ein bis 2 Gasthändler monatlich. Dies sind bei durchschnittlich 52 Markt-wochen etwa 2.200 Marktstände jährlich. Die Markthändler sind ganz überwiegend unbefristet tätig. Die Marktstandsgebühr wird per vierteljährlicher Rechnung erhoben. Aufgrund der geringen Anzahl an Gasthändlern werden von diesen die Gebühren vom Marktmeister bar erhoben.

Eine jährliche Betriebskostenabrechnung erfolgt nicht. Eine aktuelle Kalkulation der Gebühren ist nicht vorhanden. Die zum Prüfungszeitraum vorhandene Kalkulation datiert von 2014. Um einen Anhaltspunkt über die vom Marktwesen benötigten Finanzmittel zu gewinnen, werden die Ergebnisse des Produkts „5730-02000 Märkte“ herangezogen. Die Teilergebnispläne 2014 bis 2018 endeten mit einem Zuschussbedarf von:

Abschlüsse der kostenrechnenden Einrichtung "Märkte"
(Beträge in €)

Hhjahr	2014	2015	2016	2017	2018
Saldo Jahres- ergebnis Euro	-32.491	-25.857	-33.896	-25.647	-29.297
Deckungsquote i. v. H.	58%	63%	54%	60%	56%

Quelle: Teilergebnisrechnungen (2014 bis 2018) der Stadt Wedel, Produkt 5730-02000.

Die Ergebnispläne 2014 bis 2018 zu dem Produkt „Märkte“ können für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen jedoch nicht herangezogen werden, da das Budget nach einer Mitteilung des Fachdiensts 1-30, Ordnung und Einwohnerservice, ebenfalls die Kosten der Jahrmärkte sowie einer Kulturveranstaltung („Ochsenmarkt“) beinhaltet.⁷⁷ Dieser Zustand ist unbefriedigend. Weder über eine Betriebskostenabrechnung noch - hilfsweise - über das Budget ist für diesen Aufgabenbereich der Marktverwaltung eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung möglich ist. Darüber hinaus ist ein Vergleich mit den weiteren Städten dieser Prüfung nicht möglich.

§ 6 Abs. 2 KAG verlangt: *„Benutzungsgebühren sollen so bemessen werden, dass sie die erforderlichen Kosten der laufenden Verwaltung und Unterhaltung der öffentlichen Einrichtung decken. Die Kosten sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln.“*

Eine zu gering bemessene Standgebühr könnte ferner als besonderer Vorteil für Markthändler und als Nachteil für Ladengeschäfte verstanden werden. Die Ladengeschäfte müssen teilweise hohe Kosten für Ladenmiete, Energie und Gewerbesteuer selbst erwirtschaften.

Bei einer neuen Kalkulation der Marktgebühren sollte auch eine kalkulatorische Miete für die Nutzung des Marktplatzes veranschlagt werden. Andere Mittelstädte verfahren z. B. wie folgt:

- Bad Oldesloe erhebt für die Nutzung der Marktfläche eine Pauschale von 13.000 € (Flächengröße etwa 2.000 m²) und
- Ahrensburg berücksichtigt in der Kostenrechnung eine kalkulatorische Miete von 34.219 € (Marktfläche etwa 3.500 m²).

Die in Wedel genutzte Marktfläche hat eine Größe von mindestens 1.600 m². Die Höhe der kalkulatorischen Miete könnte sich z. B. an den Sondernutzungsgebühren oder an den kalkulatorischen Abschreibungen

⁷⁷ Ab Haushaltsjahr 2020 ist in Wedel geplant, im Budget 5730-02000 nur noch die Erträge und Aufwendungen der Wochenmärkte zu veranschlagen und zu buchen.

und Zinsen für die Kosten der Herrichtung der Fläche orientieren. Angemessen wäre ein Betrag von mindestens 9.000 € jährlich; dies sind zusätzliche Kosten von 4 € je Marktstand.

Der Stadt Wedel wird empfohlen, mit einer Betriebskostenabrechnung der letzten 3 Jahre zu beginnen und anschließend eine Kalkulation der Marktgeldgebühren vorzunehmen. Dabei sind eine kalkulatorische Miete für die zur Verfügung gestellten Marktplätze sowie eventuelle Verluste der letzten 3 Jahre zu berücksichtigen.

5.7.7 **Museum**

Die Stadt Wedel führt seit 1992 in der Küsterstraße 5 in einem spätklassizistischen Gebäude, einem früheren Schulhaus, ein Stadtmuseum⁷⁸. Auf 2 Geschossen wird die Stadtgeschichte seit der ersten Nennung 1212 bis in die 1950er Jahre präsentiert. Mit Ausstellungen werden verschiedene Themen und Bereiche dargestellt: die Arbeit der Frau in der Landwirtschaft, Milch- und Hauswirtschaft oder elbmarsch-typische Handwerke wie die Bandreißerei⁷⁹ und Reepschlagerei⁸⁰. Die Zeit des Nationalsozialismus in Wedel wird anhand der Auswirkungen auf den Alltag erläutert.

In der Museums-Außenstelle „Möller-Technicon“ wird die industrie- und technikgeschichtliche Sammlung des Wedeler Stadtmuseums präsentiert. Die Außenstelle wird von der Firma Möller-Wedel geführt, die als Sponsor die Räumlichkeiten nebst Einrichtung und Unterhalt zur Verfügung stellt. Die Ausstellung zeigt Wedel als bedeutenden Industrie- und Technikstandort; ferner wird an den Erfinder und Ingenieur Eduard Schüller erinnert.

Neben den ständigen Ausstellungen präsentiert das Museum Wechselausstellungen, führt Veranstaltungen durch und bietet ein umfangreiches Kinderprogramm an.

Zu dem Museumsgebäude gehört ein großer Garten sowie ein Gartenhaus, dass für Zusammenkünfte dient. Das Museum hat wöchentlich an 4 Tagen (Donnerstag bis Sonntag) mit insgesamt 15 Stunden geöffnet.

Für die personelle Ausstattung weist der Stellenplan eine Planstelle von 0,75 VZÄ für die Museumsleitung (E 10) aus. Diese Planstelle ist zz. mit einem Archäologen besetzt. Die Museumswärter sind Honorarkräfte und werden vom Schleswig-Holsteinischen Heimatbund (SHB) eingestellt und bezahlt. Dafür erhält der SHB einen Zuschuss von der Stadt Wedel.

Ein Eintrittspreis wird für den Museumsbesuch nicht erhoben.

⁷⁸ Das ferner in Wedel ansässige bekannte Ernst Barlach Museum wird - ebenso wie das Ernst Barlach Museum in Ratzeburg - von der Ernst Barlach Gesellschaft e. V., Hamburg, geführt. Die Stadt Wedel bezuschusst das Ernst-Barlach-Museum.

⁷⁹ Traditionelles Handwerk, bei dem aus Weidengehölz Reifen für die Ummantelung von Holzfässern hergestellt wurden.

⁸⁰ Traditioneller Handwerksberuf in der Seilherstellung.

Das Museum wird nicht als kostenrechnende Einrichtung geführt. Daher liegen keine Betriebskostenabrechnungen vor. Für einen ersten Überblick werden nachfolgend die Rechnungsergebnisse herangezogen. Die Teilergebnispläne 2014 bis 2018 endeten mit einem Zuschussbedarf von:

Hhjahr	Zuschussbedarf Stadtmuseum (€)
2014	-181.081
2015	-173.364
2016	-182.805
2017	-167.013
2018	- 167.825
Zusammen	- 872.088
Ø jährlich	-174.418

Quelle: Teilergebnispläne der Stadt Wedel, Produkt 2520-01001.

Die Besucherzahlen 2014 bis 2018 liegen jährlich durchschnittlich bei 6.300 Personen. Aus dem Rechnungsergebnis und den Besucherzahlen ergeben sich die nachfolgenden Kennzahlen:

Hhjahr	2014	2015	2016	2017	2018	Ø
Städtischer Zuschuss je Besucher in €	26	26	33	31	25	28
Städtischer Zuschuss je Öffnungstag in €	-905	-867	-91	-835	-839	-872
Tägliche Besucher Ø	36	34	28	27	34	32

Quelle: Berechnungen des LRH Schleswig-Holstein.

Kritisch ist der Zuschussbedarf von 28 € je Besucher zu sehen, weil darin die geringe Nachfrage nach dem Museumsangebot deutlich wird. Jede kulturelle Einrichtung lebt von der umfassenden Nutzung ihres Angebots. Daher ist zu hinterfragen, wie

- der Zuschussbedarf insgesamt bzw. je Besucher verringert werden kann und
- die Nutzung dieser Infrastruktur und des Kulturorts sich erweitern lassen.

Dazu die beiden folgenden Vorschläge:

In Bad Oldesloe wird ein ähnliches Heimatmuseum geführt. Dieses Museum ist mit reduzierten Öffnungszeiten in die Obhut des Fördervereins gegeben worden und wird von ihm verantwortlich geführt. Die Stadt Bad Oldesloe beteiligt sich an der Arbeit mit Räumlichkeiten, einem kleinen Zuschuss und 2 geringfügig Beschäftigten als Museumsaufseher. Die Stadt Wedel sollte prüfen, ob auch hier durch Verzicht auf eigenes hauptamtli-

ches Personal die Führung des Museums durch einen Förderverein, z. B. unter Führung des SHB, möglich ist.

Ferner könnte überlegt werden, das Museumsgebäude ohne hauptamtliches Personal im Erdgeschoss unter Einbeziehung des Gartens als Café zu führen und die Ausstellungen auf das Obergeschoss zu begrenzen. Der Verzicht auf hauptamtliches Personal würde dauerhafte Einsparungen von 56.000 € jährlich ermöglichen.

5.7.8 **Parkdeck am Bahnhof**

Das Parkdeck liegt am Bahnhof Wedel. Es bietet unmittelbar im Ortszentrum 165 Parkplätze, die kostenlos genutzt werden können.

Das Parkdeck wird nicht als kostenrechnende Einrichtung geführt. Daher liegen keine Betriebskostenabrechnungen und auch keine Informationen über die Höhe der jährlichen Kosten vor. Die finanziellen Abschlüsse nach dem Teilergebnisplan können für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht herangezogen werden, da das Produkt 5460-01000, Parkplätze und Parkbauten, die Aufwendungen der Parkplätze und des Parkdecks enthalten. Das Produkt hat im Prüfungszeitraum ein jährliches Defizit von 200.000 € erwirtschaftet. Dieses Defizit entfällt nach Auskunft der Verwaltung auf die Unterhaltung der öffentlichen Parkplätze und des Parkdecks.⁸¹

Das KAG fordert in § 6 Abs. 1, dass die Nutzer der öffentlichen Einrichtung für ihren Vorteil eine Benutzungsgebühr zu zahlen haben. Nach § 6 Abs. 2 KAG ist die Gebühr so zu bemessen, dass sie die erforderlichen Kosten der laufenden Verwaltung und Unterhaltung der öffentlichen Einrichtung deckt. Diese gesetzliche Forderung sollte nun auch für das Parkdeck umgesetzt werden, damit nicht länger allgemeine Deckungsmittel eingesetzt werden müssen.

Es wird deshalb vorgeschlagen,

- das Parkdeck für Nutzungen künftig als kostenrechnende Einrichtung zu führen,
- jährlich Betriebskostenabrechnungen aufzustellen und
- bei Bedarf die Gebühren neu zu kalkulieren.
- Ferner sollten die Parkgebühren für öffentliche Parkplätze künftig im Produkt 5460-01000, Parkplätze und Parkbauten, veranschlagt und verbucht werden.

Die folgende überschlägige Kalkulation des LRH zeigt, dass die Parkgebühr voraussichtlich relativ gering ausfallen könnte. Bei jährlich durchschnittlich 210 Nutzungstagen sind folgende Erlöse jährlich zu erzielen:

- bei 2 € täglich je Fahrzeug: 70.000 €,
- bei 3 € täglich je Fahrzeug: 104.000 €.

⁸¹ Hinweis: Die Einnahmen aus Parkgebühren betragen jährlich 350.000 €; sie sind bisher im Budget des Produkts 1220-01000, Ordnungsangelegenheiten, verbucht worden.

Mit diesen Erlösen sollte es möglich sein, die laufenden Kosten durch die Nutzer zu erwirtschaften.

5.8 **Fazit zu den kostenrechnenden Einrichtungen**

Die kostenrechnenden Einrichtungen der Stadt Wedel müssen kostenrechnerisch besser geführt werden. Für diese Einrichtungen sind jährliche Betriebsabrechnungen zu erstellen, Gebührenbedarfe zu ermitteln und erforderlichenfalls Kalkulationen vorzunehmen. Belastbare Angaben zur Wirtschaftlichkeit oder zum Kostendeckungsgrad der Gebühren fehlen derzeit weitgehend. Weder Verwaltungsleitung noch Gremien können transparent über die Wirtschaftlichkeit unterrichtet werden. Für den städtischen Haushalt entstehen erhebliche Verluste, die vermeidbar sind.

Nur eine aktuelle Kalkulation - Obdachlosenunterbringung - liegt vor. Bei den anderen Einrichtungen fehlen Betriebskostenabrechnungen und Kalkulationen insgesamt bzw. sind Kalkulationen veraltet. Bei einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung wird ein kontinuierliches Arbeiten an den Betriebsabrechnungen und Kalkulationen verlangt; bei Unterbrechungen stellen die Verwaltungsgerichte die Rechtsgrundlage infrage.

Ein einheitliches und verbindliches internes Vorgehen bei kostenrechnenden Einrichtungen fehlt. Dies wird weder von der Verwaltungsleitung noch den Selbstverwaltungsgremien eingefordert.

Der LRH stellt daher fest, dass die Stadt Wedel ein erhebliches Optimierungspotenzial bei den kostenrechnenden Einrichtungen hat:

- In der VHS und der Musikschule sind jährliche Betriebsabrechnungen und regelmäßige Kalkulationen sicherzustellen.
- Auch wenn ein Verkauf des Wohnmobilstellplatzes angestrebt wird, ist bis dahin eine konsequente Kostenrechnung erforderlich. Diese wird zeigen, ob der Platz wirtschaftlich geführt wird. Hier sind die Kosten durch die Gebühreneinnahmen künftig vollständig zu decken.
- Die kostenfreie Nutzung des Parkdecks am Bahnhof führt zu einem Verlust, der im Haushalt aus allgemeinen Deckungsmitteln ausgeglichen wird. Die Kosten des Parkdecks sind jedoch vom Nutzer, nicht vom Steuerzahler auszugleichen. Es können Benutzungsgebühren von mindestens 70.000 € jährlich erzielt werden, die für die Unterhaltung des Parkdecks einzusetzen sind.
- Bei der Straßenreinigung können Mehreinnahmen durch regelmäßige Abrechnungen und Kalkulationen von mehr als 200.000 € und die Einbeziehung des Winterdiensts von mehr als 30.000 € erzielt werden.
- Im Bauhof sollte eine zeitnahe Kosten-/Leistungsrechnung installiert werden. Damit können die Verluste der vorhergehenden Jahre von 300.000 €, die voraussichtlich zu mindestens 120.000 € aus den Gebührenhaushalten und den Schulkostenbeiträgen refinanziert werden, vermieden werden.

- In der Stadtbücherei sollte durch jährliche Betriebsabrechnungen überprüft werden, ob die Arbeit wirtschaftlich erfolgt. Mittelfristig sollte ein Personaleinsatz von 1,0 Planstelle auf 50.000 Ausleihen angestrebt werden. Dadurch können - unter Beibehaltung der 0,5 Planstelle für die Schulbücherei - mehr als 2,5 Planstellen eingespart werden, dies entspricht mehr als 125.000 €.
- Die Einführung eines kalkulatorischen Zinssatzes von z. B. 4 % könnte Mehreinnahmen bewirken.

Insgesamt könnte die Stadt Wedel die Erträge ihrer kostenrechnenden Einrichtungen jährlich um voraussichtlich mehr als 500.000 € verbessern. Dazu kämen die Einnahmen für die Nutzung des öffentlichen Wohnmobilstellplatzes und aus der Festsetzung eines angemessenen kalkulatorischen Zinssatzes.

6. **§ 2 b UStG - Wie gut sind die Kommunen vorbereitet?**

Wedel hat erhebliche Vorarbeiten für die Anwendung des neuen Umsatzsteuerrechts geleistet. Haushalts- und Vertragsscreening sind weitgehend abgeschlossen. Buchhalterische und datentechnische Fragen sind überwiegend geklärt.

Die politischen Abwägungsprozesse stehen jedoch noch aus. In Corona-Zeiten wird es den Gremien nicht leichtfallen, sich für höhere Nutzungsentgelte zu entscheiden. Alternativ wird der Haushalt entstehende Deckungslücken auffangen müssen.

Deutliche Lücken weist derzeit noch das zu erstellende Tax Compliance Management-System (TCMS) auf. Mit Blick auf mögliche rechtliche Folgen für Verantwortungsträger sollten die noch offenen Verfahrensfragen nachdrücklich verfolgt werden.

6.1 **Vorbemerkungen**

Das neue Umsatzsteuerrecht ist für die Kommunen besonders herausfordernd. Die rechtlichen Vorgaben erfordern unmittelbar, dass sich Kommunen deutlich breiter und intensiver mit Steuerfragen auseinandersetzen. Dies erzeugt vor Ort einen zusätzlichen Aufwand, der weit über das bisherige steuerliche Aufgabenspektrum hinausgeht.

Künftig ist für alle Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich die Steuerpflicht zu prüfen und fortlaufend zu überprüfen. Geeignete Mechanismen sind zu schaffen, um diese anspruchsvolle Aufgabe dauerhaft sicherzustellen.

Die Unternehmereigenschaft für eine juristische Person des öffentlichen Rechts definierte sich bisher nach § 2 Abs. 3 UStG a. F.: *„Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art (§ 1 Abs. 1 Nr. 6, § 4 KStG) und ihrer land- oder forstwirtschaftlichen Betriebe gewerblich oder beruflich tätig.“*

Kommunale Umsätze unterlagen im Wesentlichen nur der Umsatzsteuer, wenn sie

- aus einer nachhaltigen wirtschaftlichen Betätigung stammten,
- dem Erzielen von Einnahmen dienten und
- die jährlichen Umsätze 35.000 € überstiegen.

Zum 01.01.2016 ist § 2 Abs. 3 UStG weggefallen. Damit sind Kommunen nicht mehr nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art (BgA) Unternehmer. Sie unterliegen neu den allgemeinen Unternehmergrundsätzen nach § 2 Abs. 1 UStG. *„Unternehmer ist, wer eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit selbstständig ausübt. ... Gewerblich oder beruflich ist jede*

nachhaltige Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen, auch wenn die Absicht, Gewinn zu erzielen, fehlt...“

Allerdings konnten die Kommunen einmalig von einem Optionsrecht Gebrauch machen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) führte dazu in seinem Schreiben vom 19.04.2016 Folgendes aus: *„Die Neuregelung des § 2b UStG ist frühestens ab dem 1. Januar 2017 anzuwenden. Nach § 27 Absatz 22 Satz 3 UStG kann die juristische Person des öffentlichen Rechts dem Finanzamt gegenüber jedoch einmalig erklären, dass sie § 2 Absatz 3 UStG in der am 31. Dezember 2015 geltenden Fassung für sämtliche nach dem 31. Dezember 2016 und vor dem 1. Januar 2021 ausgeführte Leistungen weiterhin anwendet.“*⁸²

Sofern Kommunen optierten - was überwiegend der Fall war - galt dies also für sämtliche von ihnen ausgeübten Tätigkeiten. *„Eine Beschränkung auf einzelne Tätigkeitsbereiche oder Leistungen...“* war laut BMF *„...nicht zulässig.“*

Jede Kommune musste sich 2016 damit befassen, ob sie ab 2017 oder ab 2021 das neue Recht anwendet. Kommunen, die ihr Optionsrecht nicht nutzten, unterliegen bereits seit 01.01.2017 dem neuen Umsatzsteuerrecht. Alle übrigen Kommunen haben sich mit der zwischenzeitlich bis zum 31.12.2022 verlängerten Wahlmöglichkeit etwas Zeit verschafft. Wedel hat von dieser erneuten Verlängerungsoption keinen Gebrauch gemacht. Der LRH hat geprüft, ob das Zeitfenster in personeller und organisatorischer Hinsicht vorbereitend für die neue Rechtslage genutzt wurde.

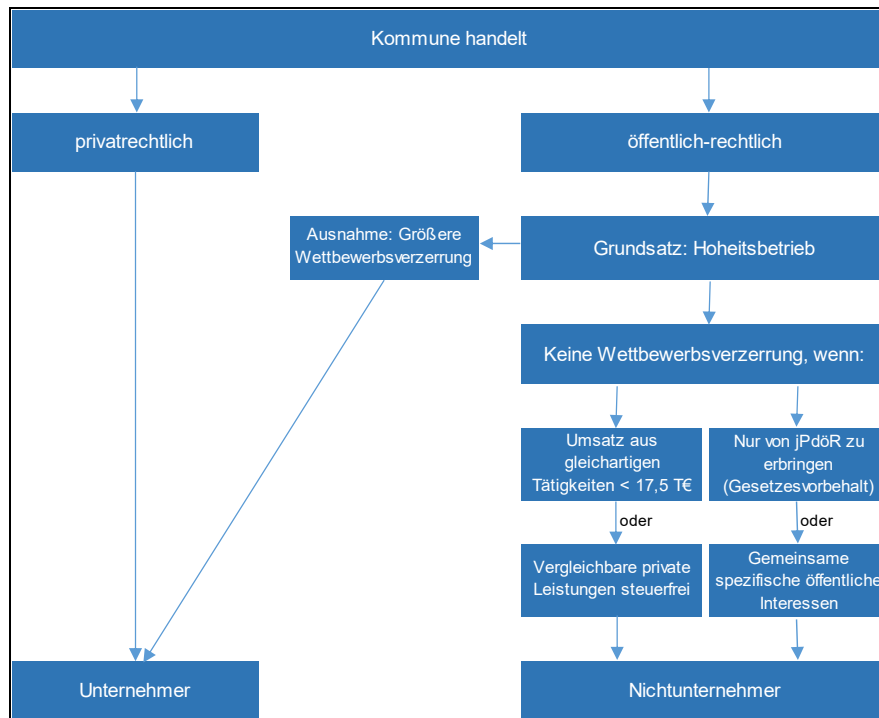
6.2 Was kommt nach neuem Recht auf die Kommunen zu?

Während bislang die kommunale Unternehmereigenschaft eine definierte Ausnahme war, wird sie jetzt zur Regel. *„Nach der neuen Regelung des § 2b Abs. 1 und 4 UStG gelten die Kommunen immer als umsatzsteuerpflichtige Unternehmer, es sei denn, es greifen die im Gesetz genannten Ausnahmen.“*⁸³

Die Grundsystematik nach § 2 b UStG soll das nachfolgende Schaubild verdeutlichen.

⁸² BMF v. 19.04.2016 - III C 2 - S 7106/07/10012-06 BStBl 2016 I S. 481.

⁸³ Gern/Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 4. Auflage 2019, RdNr. 1093.



Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein⁸⁴

Kommunen handeln stets als Unternehmer, sofern sie nicht hoheitlich agieren. Doch auch hoheitliches Handeln kann die Unternehmereigenschaft begründen. Voraussetzung ist, dass der Wettbewerb durch die kommunalen Tätigkeiten in größerem Maße verzerrt würde. Keine Wettbewerbsverzerrung ist anzunehmen, wenn die Vorgaben aus § 2 b Abs. 2 und 3 UStG zum Tragen kommen. In diesen Fällen handelt die Kommune nicht als Unternehmer.

Seit 2019 wurde diskutiert, ob der 01.01.2021 tatsächlich der wirksame Umstiegszeitpunkt sein soll, was die Kommunen verunsicherte. Der Bundesrat hat in seiner 984. Sitzung am 20.12.2019 eine Entschließung zu diesem Thema gefasst. Darin hieß es u. a.: „Um insbesondere den Kommunen einen geordneten Wechsel in das neue Besteuerungssystem mit der dabei gebotenen Sorgfalt zu ermöglichen, hält es der Bundesrat daher für erforderlich, die Übergangsfrist auf der Grundlage der bereits abgegebenen Optionserklärungen bis zum Ende des Jahres 2022 zu verlängern.“⁸⁵

Die Bundesregierung wurde um eine entsprechende Gesetzesinitiative gebeten.

Der Bundesrat hatte in seiner Begründung zur Entschließung ausgeführt: „Der Bemessung der bestehenden fünfjährigen Übergangsfrist lag die Vor-

⁸⁴ Ähnlich: Bayerischer Gemeindetag · Dr. Küffner & Partner GmbH, Handreichung zur Umstellung auf § 2 b UStG, S. 17.

⁸⁵ Entschließung des Bundesrates zur Verlängerung des Optionszeitraums bis zur Anwendung von § 2 b UStG auf juristische Personen des öffentlichen Rechts v. 20.12.2019, Drucksache 492/19 (Beschluss).

stellung zugrunde, dass bis zu ihrem Ablauf die steuerpflichtigen Sachverhalte von den Kommunen systematisch erfasst und auf Basis der Anwendungshinweise der Finanzverwaltung rechtssicher bewertet werden könnten. Mit den bis dato verfügbaren Auslegungs- und Anwendungshilfen zu § 2 b UStG wurden die Kommunen jedoch nicht in die Lage versetzt, alle notwendigen Schritte einzuleiten.“

Insofern bleibt für die Kommunen erheblicher Klärungsbedarf. Sie müssen überwiegend eigene Wege finden, um das neu geregelte Umsatzsteuerrecht richtig anzuwenden. Dies gilt nicht nur für die Frage, ob ein Sachverhalt steuerpflichtig ist, sondern auch für ein neu zu schaffendes, funktionsfähiges innerbehördliches System.

Diese Aufgabe bleibt für die Kommunen auch nach der nunmehr verlängerten Übergangsfrist bestehen. *„Die bisherige Übergangsregelung zu § 2 b UStG in § 27 Absatz 22 UStG wird auf Grund vordringlicherer Arbeiten der juristischen Personen des öffentlichen Rechts, insbesondere der Kommunen, zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie bis zum 31. Dezember 2022 verlängert.“*⁸⁶

Eine erneute Optionserklärung für den verlängerten Zeitraum ist nicht erforderlich. Es bleibt abzuwarten, ob Anwendungshinweise der Finanzverwaltung bis 2022 eine bessere Orientierung bieten.

6.3 Welche Schritte unternahm Wedel?

Der Rat der Stadt Wedel beschloss am 17.11.2016 bis zum 31.12.2016 die Optionserklärung gegenüber dem Finanzamt abzugeben. In Wedel galt somit das alte Recht für den Übergangszeitraum bis zum 31.12.2020 fort.

Für die 2017 erfolgte, steuerliche Bestandsaufnahme (Quick-Check) hatte sich die Stadt eines externen Beraters bedient. *„Ziel war es Leistungsbeziehungen auf privatrechtlicher Grundlage sowie Leistungsbeziehungen auf öffentlich-rechtlicher Grundlage mit Wettbewerbsrelevanz zu identifizieren.“*⁸⁷

Die Bestandsaufnahme lieferte einen groben Überblick über umsatzsteuerlich relevante Sachverhalte. Dabei wurde aufgezeigt, dass neben den bereits erklärten BgA schon nach altem Recht weitere BgA wie Stadtbücherei, Musikschule oder Stadtmuseum umsatzsteuerlich zu erklären waren.

⁸⁶ Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Corona-Steuerhilfegesetz) vom 20.05.2020, Drucksache 19/19379.

⁸⁷ Steuerliche Stellungnahme vom 08.12.2017, Ergebnisse der steuerlichen Bestandsaufnahme, S. 3.

Zahlreiche Tätigkeiten können laut steuerlicher Bestandsaufnahme nach neuer Rechtslage erstmalig steuerbar und ggf. steuerpflichtig sein, z. B.:

- Verkauf von Familienstammbüchern,
- Beistandsleistungen an den Abwasserzweckverband Pinneberg,
- Beratungsleistungen an den Regionalpark Wedeler Au e. V.,
- Konzessionsabgaben,
- Brandschutzschulungen durch die Feuerwehr,
- Versteigerungen von Fundsachen,
- Unterkünfte für Asylbewerber oder
- Standgebühren des Wochenmarkts.

Auf Basis dieser ersten Bestandsaufnahme bedurfte es eines weiteren systematischen Vorgehens. Um steuerlich relevante Sachverhalte vollständig zu ermitteln, sollten vertiefend Analysen der Tätigkeiten, der Ertrags- und Aufwandsarten sowie der Verträge erfolgen.

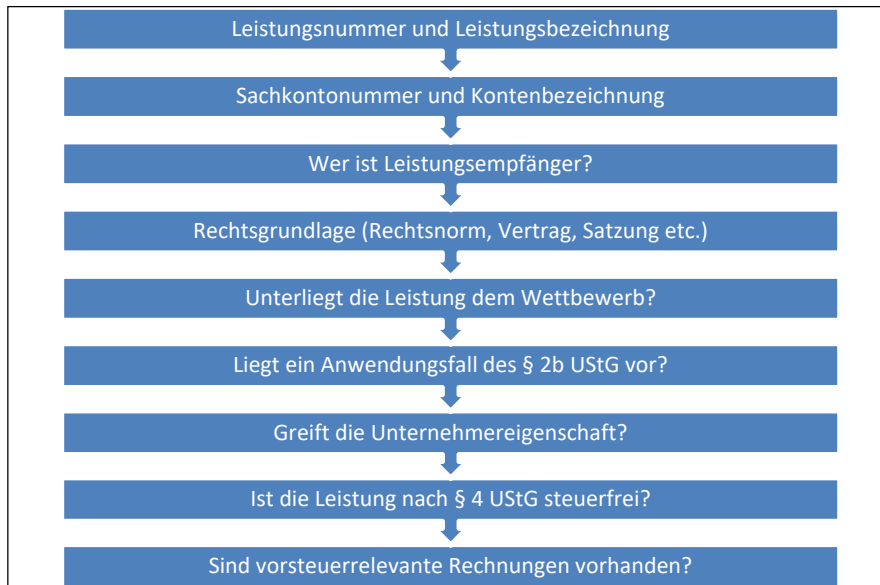
6.3.1 Einnahmescreening

„Es wird empfohlen, ein Einnahmescreening durchzuführen, in dem sämtliche Erträge in der Ergebnisrechnung und investive Einzahlungen in der Finanzrechnung auf die umsatzsteuerlichen Auswirkungen abgeglichen werden.“⁸⁸

Mit den neuen rechtlichen Vorgaben wurden umfassende Vorarbeiten erforderlich. Insbesondere waren sämtliche kommunalen Erträge und investiven Einzahlungen hinsichtlich einer etwaigen Umsatzsteuerpflicht zu bewerten. Seit April 2018 wurden daher in Wedel alle Sachkonten sowie einzelne Finanzbuchungen überprüft. Wedel wurde dabei durch eine externe Beratung unterstützt. Eine detaillierte Analyse erfolgte nach verschiedenen vorher festgelegten Kriterien.

Die Kriterien folgten der unter Tz. 6.2 dargestellten Grundsystematik. Im Wesentlichen wurde dabei schematisch je Ertragsart Folgendes aufgenommen und bewertet:

⁸⁸ KGST, Vergleichsring „Kommunales Rechnungswesen“, Empfehlungen zur Umsetzung des neuen § 2 b UStG, 2. Auflage 2019, S. 6.



Quelle: vgl. Checkliste zur Bestandsaufnahme umsatzsteuerlicher Sachverhalte der Stadt Wedel.

Die Ergebnisse wurden für alle Ertragsarten umfassend dokumentiert. In einem internen Zwischenbericht vom 26.09.2019 wurde der Verfahrensstand ausführlich niedergelegt. Zu diesem Zeitpunkt stand lediglich noch die Datenanalyse des Fachdienstes Weiterbildung/VHS wegen komplexer Steuerbefreiungstatbestände aus. Sie schloss sich unmittelbar im Herbst 2019 an.

Der LRH begrüßt, dass Wedel 2017 mit der aufwändigen Datenanalyse aller Ertragsarten und investiven Einzahlungen begonnen hat. Damit wurde eine wichtige Datengrundlage für eine rechtskonforme Anwendung des neuen Rechts geschaffen.

6.3.2 Weitere fachliche Erfordernisse

Neben dem Haushaltsscreening sind weitere Punkte unabdingbar, um den neuen Vorgaben gerecht zu werden. Der LRH hat wesentliche fachliche Erfordernisse nachstehend tabellarisch aufgeführt. Der zu Wedel jeweils vermerkte Umsetzungsstand gibt die Situation zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen wieder.

Maßnahme	Umsetzungsstand
Aufnahme steuerlicher IST-Zustand	Quick-Check 2017, Abschluss mit Zwischenbericht im Oktober 2019
Haushaltsscreening	Abschluss Oktober 2019: steuerbare Erträge und vorsteuerabzugsfähige Aufwendungen sind ermittelt.
Vertragsscreening	Erfolgte im Zuge der Ertragsanalyse. Alle finanziell bedeutsamen und ggf. steuerlich relevanten Verträge wurden anhand einer Checkliste geprüft.
Anlage der Steuerkonten	Umsatz- bzw. Vorsteuerkonten für Ertrags- und Aufwandsarten sind angelegt. Wegen des Wechsels des Finanzsystems zum 01.01.2020 besteht technisch noch kleinerer Anpassungsbedarf.
Anpassen von Verträgen, Satzungen, Richtlinien u. a.*	Änderungsbedürftige Satzungen, Richtlinien und Verordnungen wurden ermittelt. Verträge auf Basis dieser ortsrechtlichen Regelwerke sind nach erfolgter Beschlussfassung anzupassen. Übrige steuerlich relevanten Verträge sind identifiziert. Politische Beratungen sollen im Einzelfall in der 2. Jahreshälfte 2020 erfolgen.
Mittelplanung Haushalt	Haushalt 2021 ist mit Blick auf die noch zu fassenden Beschlüsse zu planen.
Vorgaben an eigene Rechnungen	Konkrete hausinterne Vorgaben sollen in der 2. Jahreshälfte 2020 erarbeitet werden.
Dokumentation	Alle erstellten Analysen des Haushalts- und Vertragsscreenings, Datenbanken, Checklisten, Entscheidungsgrundlagen zu jeder steuerpflichtigen Position werden nachvollziehbar an zentraler Stelle geführt.

*wesentlicher Punkt für die örtliche politische Gestaltungsfreiheit.

Der von Wedel bislang gesicherte Kenntnisstand über umsatzsteuerpflichtige Sachverhalte sowie die umfassenden Datenanalysen im Zuge des Haushalts- und Vertragsscreenings bilden die Basis für noch zu führende politische Diskussionen. Wedel hat damit in bester Weise die notwendigen Informationen für den anstehenden Abwägungsprozess erarbeitet, von dem folgende Regelwerke betroffen sind:⁸⁹

- Parkgebührenverordnung,
- Marktsatzung,
- Richtlinien für die außerschulische Nutzung von Schulräumen,
- Beitragsordnung für die Schulkinderbetreuung,
- Musikschulgebührensatzung,
- Entgeltordnung für die Stadtbücherei,
- Richtlinien für die Benutzung von Zelten,
- Anlegebedingungen Ponton.

⁸⁹ Zwischenbericht vom 26.09.2019, S. 16.

In allen Fällen ist zu entscheiden, ob die Entgelte künftig

- in unveränderter Höhe belassen werden oder
- um den Betrag der Umsatzsteuer erhöht werden.

Das Ergebnis des erforderlichen Abwägungsprozesses wird finanziell unmittelbare Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger als Nutzer und den städtischen Haushalt entfalten.

Entscheidet sich die Stadt im Einzelfall für das Belassen der Entgelte in unveränderter Höhe, ist lediglich der Passus „inkl. Umsatzsteuer“ ortsrechtlich aufzunehmen. Für Bürgerinnen und Bürger blieben Entgelte gleich. Der städtische Haushalt hätte jedoch geringere Einnahmen, sofern diese nicht durch geltend gemachte Vorsteuern in gleicher Höhe ausgeglichen werden können.

Wird in Geräte und Gebäude investiert, werden die Anlagen wertwahrend oder wertsteigernd unterhalten, sollte auch der Vorsteuerabzug im Auge behalten werden.

Alternativ bleibt die Variante, die jeweiligen Entgelte um den Betrag der Umsatzsteuer zu erhöhen. Der Endverbraucher wird entsprechend höher belastet. Für den Haushalt entsteht kein Ausfallrisiko.

Es bleibt abzuwarten, wie Wedel diesen schwierigen Abwägungsprozess für alle ermittelten Einrichtungen führen wird. Nachteilig könnte dabei sein, dass Produktziele und Kennzahlen (vgl. Tz. 3.5.2 ff.) noch nicht die gewünschte Aussagekraft haben. Die Ergebnisse werden sich ab 2021 auf den Haushalt auswirken.

6.3.3 Organisatorische Rahmenbedingungen

Die Vielzahl der neuen fachlichen Aufgaben ist zu organisieren und zu definieren. Kommunen müssen festlegen, wer verantwortlich ist und was bearbeitet wird. Kontroll- und Informationsmechanismen sind zu etablieren. Dies bringt innerdienstlich zahlreiche Erfordernisse mit sich, die aktuell und für die Zukunft zu regeln sind.

Der LRH hat sich bei seinen örtlichen Erhebungen auf die nachstehenden Erfordernisse konzentriert und den aktuellen Verfahrensstand der Stadt Wedel aufgenommen.

Maßnahme	Umsetzungsstand
Projektplan	Umfassender Projektplan vom 28.06.2018 wird Schritt für Schritt abgearbeitet.
Personaleinsatz	Eine Vollzeitkraft im FD Finanzen ist seit 4/2018 im Einsatz
Zuständigkeiten	Noch nicht formal festgeschrieben. Aufgaben werden derzeit im Wesentlichen zentral bearbeitet sowie erforderliche Zuarbeiten/Informationen von dort koordiniert. Dezentrale Facheinheiten werden insbesondere in steuerlichen Buchungs- und Vertragsfragen beraten. Das Modell soll für die Zukunft fortgeführt und konkretisiert werden.
Externe Beratung	Seit 2017 bedarfsgerecht hinzugezogen.
Qualifikation und Informationen der Beschäftigten	Juni 2017: Information des Leitungsteams; März 2018: Info-Veranstaltung für alle Produktverantwortlichen; April 2018 bis November 2019: intensive Qualifikation des zentralen Mitarbeiters in diversen Seminaren; August 2018 bis November 2018: Einführungs- und Informationsveranstaltungen mit allen Fachdiensten.
Zentrales Vertragsregister	Ein vollständiges, zentrales Vertragsregister besteht bislang nicht. Angedacht ist der Aufbau einer Datenbank für ein Vertragsmanagement. Eine abschließende Entscheidung steht noch aus. In einer solchen Datenbank wären die steuerlichen Fragen ein Teilaspekt. Für die Zukunft soll sichergestellt werden, dass alle Verträge bzgl. etwaiger Steuerfragen von zentraler Stelle überprüft werden.
Dienstanweisung	Ist noch zu erarbeiten.
Gremien	Grundsatzbeschluss erfolgte am 17.11.2016. Weitere Informationen zum Sachstand erhielten die Gremien bislang nicht. Beschlussfassungen zu Bereichen unter Tz. 6.3.2 sind im 2. Halbjahr 2020 geplant.
TAX Compliance	Sind noch zu erarbeiten.

Neben den regulär zuzuweisenden neuen Aufgaben sowie der Qualifikation und Information von Beschäftigten sind die **hervorgehobenen Maßnahmen** besonders bedeutsam.

Ein **zentrales Vertragsregister** ist von hoher Priorität. Kommunale Verträge regeln z. B. eine Vielzahl von Miet-, Pacht-, Nutzungs- oder Betreuungsverhältnissen, die umsatzsteuerlich relevant sein können. Sie müssen daher künftig regelmäßig auf steuerliche Aspekte überprüft werden. Dafür ist der Zugriff auf Verträge sicherzustellen, idealerweise in einem zentralen Vertragsregister. Als einzige der geprüften Kommunen hatte Quickborn 2019 mit dem Aufbau eines solchen Vertragsregisters begonnen. Jedoch setzen sich alle weiteren mit diesem Thema auseinander. Wedel will sicherstellen, dass nach bereits erfolgter Bestandssichtung alle künftigen

Verträge steuerlich geprüft werden. Das konkrete Vorgehen ist jedoch noch nicht definiert.

Es wäre in einer **Dienstanweisung** festzulegen, über die Wedel bislang nicht verfügt. Alle innerdienstlichen Beziehungen und Verantwortlichkeiten sind darin niederzulegen. Dazu zählen u. a.,

- wer „Steuerstelle“ und „Steuerbeauftragter“ der Kommune ist.
- welche Pflichten vom „Steuerbeauftragten“ wahrzunehmen sind.
- welche Grundsätze von allen Beschäftigten zu beachten sind.
- welche regelmäßigen Qualifikationen und Informationen verwaltungsin-tern erfolgen sollen.
- wie die Gremien unterrichtet/eingebunden werden.
- welche Kontrollmechanismen greifen.
- welche Dokumentationserfordernisse bestehen und
- welche Register dafür genutzt werden.

Eine Musterdienstanweisung wurde vom Bayerischen Gemeindetag entworfen.⁹⁰

Der LRH empfiehlt, diese als Basis zu nutzen. Ferner sollte das örtliche Vorgehen bei der Dokumentation, der Kontrolle, eingesetzten Registern und regelmäßigen Beschäftigten- und Gremieninformationen aufgenommen werden. Die Dienstanweisung sollte eine längstens 3-jährige Laufzeit haben. Gerade für neue Aufgabenbereiche ist es geboten, selbst definiertes Verwaltungshandeln zeitnah zu überprüfen.

Das neue Umsatzsteuerrecht kann sich erheblich auf kommunale Entgelte und die städtische Finanzsituation auswirken, vgl. Tz. 6.3.2. Der LRH hält es daher für erforderlich, die **Gremien** künftig regelmäßig über Steuerfragen zu unterrichten, z. B.:

- Welche kommunalen Entgelte werden mit und welche ohne Umsatzsteuer von den Bürgerinnen und Bürgern erhoben? (z. B. in Form einer fortgeschriebenen Übersicht der politisch getroffenen Entscheidungen.)
- Können Mindereinnahmen ggf. durch einen Vorsteuerabzug kompensiert werden?
- Welche Investitions- und Unterhaltungsaufwendungen sind mittel- und langfristig geplant und wie wirken sie sich steuerlich aus?
- Wie hoch sind die Umsätze aus extern erbrachten Leistungen für einzelne umsatzsteuerliche Produkte?
- Welche positiven oder negativen Aspekte ergeben sich aus steuerlichen Anpassungserfordernissen für die städtischen Einnahmen?
- Gibt es Rechtsänderungen, Verwaltungsanweisungen oder gerichtliche Entscheidungen, die sich auf ein bislang praktiziertes Vorgehen auswirken?

Die Gremien erhielten auf diese Weise stets einen Überblick über die aktuelle Situation sowie sich abzeichnende Abwägungsprozesse.

⁹⁰ Bayerischer Gemeindetag, Dr. Küffner & Partner GmbH, Handreichung zur Umstellung auf § 2 b UStG, S. 68 f.

Um die umsatzsteuerlichen Vorgaben dauerhaft einhalten zu können, sind sinnvoll genutzte Datenbanken, klare innerdienstliche Vorgaben und konkrete Berichts- und Informationspflichten entscheidend. Sie sichern eine gute Information aller Beteiligten und geben Sicherheit im Verwaltungshandeln.

Bislang sind zwar die fachlichen Analysen weit fortgeschritten und die steuerliche Datenbasis steht. Der organisatorische Rahmen, Berichts- und Informationspflichten, aufzubauende Register etc. bergen in Wedel jedoch noch einen hohen Abstimmungsbedarf.

Der LRH empfiehlt der Stadt, mindestens zeitgleich mit der Anwendung des neuen Umsatzsteuerrechts eine Dienstanweisung in Kraft zu setzen. Berichts- und Informationspflichten sowie der Umgang mit Verträgen sollten parallel dazu klar festgelegt sein.

6.4 Personaleinsatz und externe Beratungsleistungen im Vergleich

Keine der geprüften Kommunen konnte die vorbereitenden Aufgaben für die neuen steuerrechtlichen Grundsätze aus eigener Kraft bewältigen. Dies lag auch an den nur begrenzt verfügbaren Auslegungs- und Anwendungshilfen, auf die der Bundesrat in seiner EntschlieÙung abgestellt hatte.

Damit mussten die geprüften Kommunen - ohne den entstehenden Arbeitsaufwand umfassend abschätzen zu können - eigenes Personal für die neuen Aufgaben bereitstellen und ergänzend externe Beratungsleistungen hinzuziehen.

Die an zentraler Stelle bereitgestellten Kapazitäten unterschieden sich daher in den geprüften Städten deutlich, wie die nachfolgende Tabelle zeigt:

Aufwand der „Steuerstelle“ 2019 in €

Personal und Kostenart	Elmshorn	Quickborn**	Wedel
Verfügbare VZÄ	0,5	0,1	1,0
Entgelt/Vergütung	A 11	EG 12/EG 8	EG 11
Personalkosten*	43.050	7.857	78.400
Gemeinkosten	8.610	1.571	15.680
Arbeitsplatzkosten	4.400	880	8.800
Kosten gesamt	56.060	10.308	102.880

* KGSt-Bericht 9/2018: Kosten eines Arbeitsplatzes (Stand 2018/2019)

**Quickborn wendet bereits seit 2017 das neue Umsatzsteuerrecht an

Im Vergleich der geprüften Städte stellte Wedel mit einer Vollzeitkraft die umfangreichsten Personalkapazitäten bereit. Da für den steuerlichen Um-

stiegsprozess nur wenig Entscheidungshilfen verfügbar sind und innerbehördliches Vorgehen weitgehend selbst zu erarbeiten ist, scheint dies aktuell angemessen.

Quickborn nahm unter den Vergleichsstädten eine Sonderrolle ein. Hier wurde vom Optionsrecht kein Gebrauch gemacht, sodass bereits seit 2017 das neue Recht angewendet wurde. Während der Umstiegsphase 2016/2017 lagen die eingesetzten Personalkapazitäten bei 0,3 VZÄ. Quickborn zeigt, dass sich anschließend Zeitanteile wieder reduzieren lassen.

Wedel beabsichtigt, den eigenen Personaleinsatz nach dem Wechsel auf das neue Umsatzsteuerrecht zu überprüfen. Der LRH begrüßt dieses Vorhaben.

Neben dem eigenen Personaleinsatz bedienten sich die geprüften Kommunen externer Beratungsleistungen. Alle geprüften Kommunen hatten dabei insbesondere Bedarf bei steuerlichen Fragen und zum Prozessablauf.

Beratungskosten 2016 bis 2019 in €

Jahr	Elmshorn	Quickborn**	Wedel
2016/2017	0	10.686	4.807
2018	5.950	0	7.058
2019	12.590	286	22.708
Kosten gesamt	18.540	10.972	34.573

Auch externe Beratungsleistungen waren in Wedel mit rd. 35.000 € vergleichsweise kostenintensiv. Wedel hat für die zentrale „Steuerstelle“ sowie externe Beratungen in 2019 insgesamt rd. 125.000 € aufgewandt. Wesentliche, arbeitsintensive Punkte, wie eine Dienstanweisung, Registerfragen oder Berichts- und Informationspflichten sind dabei noch offen.

Wedel sollte für alle noch erforderlichen Arbeiten die zugehörigen Kosten für den eigenen Personaleinsatz und die Inanspruchnahme Externer kritisch im Blick behalten.

6.5 Verfahrensstand im Vergleich

Im direkten Vergleich der geprüften Kommunen kann der eigene Verfahrensstand besser eingeordnet werden. Der LRH hat daher den Fortschritt wesentlicher Meilensteine, die ein geändertes Verwaltungshandeln erfordern, zusammengefasst. Die nachfolgende Tabelle gibt den Stand zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen wieder.

Vergleich des Verfahrensstands in den geprüften Kommunen

Maßnahmen	Elmshorn	Quickborn	Wedel
Zentrale Steuerstelle	v	v	v
Haushaltsscreening	v	v	v
Vertragsscreening	o	v	v
Kontenanlage	v	v	v
Eigene Rechnungen	/	/	/
Zentrales Vertragsregister	o	o	/
Anpassen von Satzungen, Verträgen, Richtlinien u. a.	/	v	/
Dienstanweisung	/	/	/
Gremieninformation	/	o	/

v = erledigt

/ = offen

o = optimierbar bzw. nicht abgeschlossen.

Während der Prüfung zeigte sich, dass sich alle Kommunen seit 2016 mit den erforderlichen Änderungen befassen. Mit dem Grundsatzbeschluss wurde der Handlungsbedarf deutlich. Zwischenzeitlich sind die buchhalterischen und verwaltungsseitigen Vorarbeiten weitgehend abgeschlossen. Das reine Filtern steuerlich ggf. relevanter Einnahmen, das Anpassen von Buchungskonten und das Klären einzelner Steuerfragen mit externer Unterstützung ist weit fortgeschritten. Eine zentrale „Steuerstelle“ ist zumindest in Person einzelner Verantwortlicher überall eingerichtet.

Noch schwer tun sich Kommunen mit den freier gestaltbaren Verfahrensabläufen, die den verlässlichen Rahmen für das eigene Verwaltungshandeln vorgeben müssen. Politische Beteiligung, zentrale Verfahrensfragen, innerdienstliche Beziehungen, Berichts- und Informationsvorgaben sowie Kontrollmechanismen stehen zumeist noch aus.

Erst wenn die offenen Punkte vollständig geklärt sind, verfügen die Kommunen über ein verlässliches innerbehördliches System. Es trägt dazu bei, dass umsatzsteuerlich relevante Sachverhalte erkannt werden.

6.6 Warum ein Tax Compliance Management-System (TCMS)?

Alle geprüften Kommunen wollen ein TCMS erarbeiten. Bislang wurde jedoch kein TCMS fertig gestellt. Der Begriff verunsichert eher. Den wenigsten ist bewusst, dass sie bereits über einige Bausteine des TCMS verfügen, denn: *„Unter einem Tax Compliance Management-System sind alle Grundsätze und Maßnahmen ... zu verstehen, die auf die Erfüllung der steuerlichen Pflichten bzw. auf die Verhinderung von Verstößen gegen die Steuergesetze gerichtet sind.“*⁹¹

⁹¹ <https://audicon.net/loesungen/tax-compliance/tax-compliance-management/was-muessen-sie-bei-der-einrichtung-eines-tax-compliance-management-systems-beachten/>

Damit ist ein TCMS letztlich das notwendige innerbehördliche System, um die neuen steuerlichen Pflichten erfüllen zu können. Alle von der Kommune unternommenen - und vom LRH in den vorstehenden Teilziffern beschriebenen - Maßnahmen sollten in geeigneter Weise (z. B. in einem Handbuch, in einem elektronischen Ordner o. ä.) zusammengetragen werden.

Ein umfassendes TCMS dient insbesondere dazu, steuerliches Fehlverhalten der Verantwortlichen zu vermeiden. Unrichtig oder unvollständig abgegebene Steuererklärungen können sowohl bußgeldrechtliche als auch strafrechtliche Konsequenzen haben. Maßgebliche Vorschriften sind:

§ 130 OwiG	• Verletzung der Aufsichtspflicht in Unternehmen • z.B. Bürgermeister/-in, Fachbereichsleitung
§ 378 AO	• Leichtfertige Steuerverkürzung • z.B. Bürgermeister/-in, Fachbereichsleitung, Sachbearbeitung
§ 370 AO	• Steuerhinterziehung • z.B. Bürgermeister/-in, Fachbereichsleitung, Sachbearbeitung

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Allen handelnden Personen muss bewusst sein, dass leichtfertiges oder vorsätzliches Verhalten in Steuerfragen erhebliche Folgen haben kann.

Im Interesse aller sollte daher der behördliche Rahmen bestmöglich zu allen fachlichen, personellen, organisatorischen und technischen Fragen abgesteckt sein. Interne Verfahrensvorgaben und klar definierte Kompetenzen schaffen hier Sicherheit.

Ein TCMS kann dazu beitragen, dieses Risiko für die Verantwortlichen zu minimieren. Im Falle möglicher Pflichtverletzungen sind auch die Finanzbehörden angehalten, ein TCMS zu berücksichtigen: „*Hat der Steuerpflichtige ein innerbetriebliches Kontrollsystem eingerichtet, das der Erfüllung der steuerlichen Pflichten dient, kann dies ggf. ein Indiz darstellen, das gegen das Vorliegen eines Vorsatzes oder der Leichtfertigkeit sprechen kann, jedoch befreit dies nicht von einer Prüfung des jeweiligen Einzelfalls.*“⁹²

⁹² Bundesministerium der Finanzen, Anwendungserlass zu § 153 AO vom 23.05.2016, Ziff. 2.6.

Der LRH empfiehlt Wedel, mit Blick auf diese Problematiken ein TCMS einzurichten. Ungeklärte interne Verfahrensfragen sollten mit Nachdruck verfolgt werden, damit sie zum Umstiegszeitpunkt sicher angewendet werden können.

6.7 **Fazit**

Wedel hat den ursprünglich bis zum 31.12.2020 gesetzlich verankerten Übergangszeitraum genutzt, um sich auf die neuen steuerrechtlichen Vorgaben vorzubereiten. Der Stadt ist bewusst, dass es sich nicht nur um ein einmaliges Umstiegs-Szenario handelt, sondern um dauerhaft in der Verwaltung zu verankernde Aufgaben.

Mit aufwändigen Datenanalysen der Ertrags- und Aufwandsarten wurde nach dem Quick-Check 2017 begonnen. Haushalts- und Vertragsscreening waren 2019 weitgehend abgeschlossen. Die Ergebnisse wurden umfassend und nachvollziehbar dokumentiert. Damit wurden wichtige Datengrundlagen für eine rechtskonforme Anwendung des neuen Umsatzsteuerrechts ab 2021 geschaffen.

Die politischen Abwägungsprozesse stehen jedoch noch aus. Zahlreiche ortsrechtliche Regelwerke zu Parkgebühren, Märkten oder Raumnutzungen sind zu diskutieren. Sollen die Nutzungsentgelte künftig um den Betrag der Umsatzsteuer erhöht werden? In Corona-Zeiten wird es den Gremien nicht leichtfallen, sich für höhere Nutzungsentgelte zu entscheiden. Alternativ wird der Haushalt entstehende Deckungslücken auffangen müssen.

Mit den freier gestaltbaren Verfahrensabläufen tut sich Wedel noch schwer. Politische Beteiligung, zentrale Verfahrensfragen, innerdienstliche Beziehungen, Berichts- und Informationsvorgaben sowie Kontrollmechanismen, die u. a. in einer Dienstanweisung niederzulegen sind, sind noch klärungsbedürftig. Demzufolge weist das zu erstellende Tax Compliance Management-System (TCMS) noch deutliche Lücken auf. Mit Blick auf rechtliche Problematiken sollten die offenen Punkte nachdrücklich verfolgt werden. Erst danach verfügt Wedel über ein verlässliches innerbehördliches System. Es trägt dazu bei, dass das neue Umsatzsteuerrecht rechtskonform angewandt werden kann.

Teil IV Schlussbesprechungen und abschließende Bemerkungen

1. Bekanntgabe der Prüfungserkenntnisse im Hauptausschuss

Am 16.08.2021 fand mit der Stadt Wedel gemäß § 7 Abs. 1 KPG die Schlussbesprechung der überörtlichen Prüfung statt. Vertreten waren der Bürgermeister, die Mitglieder des Hauptausschusses sowie die Kommunalaufsicht.

Herr MDgt Wollny leitete die Schlussbesprechung. Er erläuterte einleitend das Prüfungsverfahren sowie Ziele und Inhalte der überörtlichen Prüfung, für die vergleichende Ansätze gewählt wurden.

Die wesentlichen Prüfungserkenntnisse wurden vom LRH zu folgenden Themenbereichen vorgetragen:

- Finanzlage,
- Forderungsmanagement,
- Organisation,
- Personal,
- Kostenrechnende Einrichtungen und
- Umsatzsteuerrecht.

Im Anschluss an die einzelnen Sachvorträge entwickelte sich anhand einzelner Nachfragen ein sachbezogener Meinungsaustausch. Mit allgemeinen Hinweisen des LRH zum weiteren Prüfungsverfahren nach den Bestimmungen des KPG wurde die Schlussbesprechung nach ca. 2 Stunden beendet.

2. Stellungnahme zum Prüfungsergebnis

Das Prüfungsergebnis des LRH wird der Stadt Wedel gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 KPG mitgeteilt. Die Stadt hat das Prüfungsergebnis nach § 7 Abs. 5 KPG öffentlich auszulegen, soweit keine

- schutzwürdigen Interessen Einzelner entgegenstehen,
- geheimhaltungsbedürftigen Angelegenheiten nach § 11 KAG, § 30 AO, § 35 SGB I, § 88a LVwG vorliegen oder
- Privatgeheimnisse nach § 203 StGB verletzt werden.

Die Stadt Wedel hat eigenverantwortlich sicherzustellen, dass die relevanten Rechtsvorschriften eingehalten werden.

Zum Prüfungsergebnis hat die Stadt Wedel innerhalb von 6 Monaten gegenüber dem LRH und der Kommunalaufsichtsbehörde Stellung zu nehmen (§ 7 Abs. 3 KPG). Dabei ist insbesondere zu berichten, ob und wie den Prüfungsfeststellungen Rechnung getragen wird.

Teil V Anlagen

1. Anlage Personal

1.1 Fakten

Tabelle 1 Anzahl der Planstellen in der Kernverwaltung 2019

	Wedel	Ahrensburg*	Itzehoe
Gesamt	137,96	156,81	147,84
Beamte	49,70	42	35,87
Beschäftigte	88,26	114,81	111,97

*3. Nachtrag

Tabelle 2 Anteil Beamte in der Kernverwaltung 2019

	Wedel	Ahrensburg	Itzehoe
Beamte	49,7	42,0	35,87
MA gesamt	137,96	156,81	147,84
Anteil in %	36,02	26,78	24,26

Tabelle 3 Bezüge der Gesamtverwaltung 2019 in Mio. €

	Wedel	Ahrensburg	Itzehoe
Beamte	2.671.900	1.793.900	1.801.300
Beschäftigte	11.584.000	10.081.500	10.682.000

* lt. Haushaltsplan 2020

Tabelle 4 Anteile der Beschäftigten in Entgeltgruppen in der Kernverwaltung 2019

Entgelt- gruppen	Beschäftigte in der Kernverwaltung 2019					
	Wedel	in %	Ahrensburg	in %	Itzehoe	in %
15	1	1,13	0	0	1	0,89
14	0	0	1	0,87	0	0
13	2	2,26	0	0	0	0
12	6,01	6,81	5,00	4,36	6	5,36
11	11,81	13,38	26,41	23,00	13,93	12,44
10	5,63		6,5		5	
9 (alle)	24,45		30,21		34,68	
8	9,5		15,64		7,15	
6/7	18,54		13,95		26,57	
5	9,32		15,56		14,17	
3	0		0		0,65	
2	0		0,23		2,82	
1	0		0,31		0	
Gesamt:	88,26	10,2	114,81	5,23	111,97	6,25

Tabelle 5 Anteile der Beamten in Besoldungsgruppen in der Kernverwaltung 2019

Besoldung	Wedel	Ahrensburg	Itzehoe
B 4	1	1	1
A 16	0	1	0
A 15	3	3	1
A 14	0	2	0
A 13h	0	0	0
A 13g	2	4	5
A 12	6	7	3
A 11	16,91	5	8,60
A 10	14,36	12	7,13
Summe:	43,27	35	25,73

**Tabelle 6 Anteile der Beamten und Beschäftigten in Entgelt- und Be-
soldungsgruppen in der Kernverwaltung 2019**

Besoldung/ Entgeltgruppe	Beamte + Beschäftigte in der Kernverwaltung 2019					
	Wedel	in %	Ahrensburg	in %	Itzehoe	in %
B 4	1	0,72	1	0,64	1	0,68
A 16	0		1	0,64	0	
A 15/E 15	4	2,90	3	1,91	2	1,35
A 14/E 14	0		3	1,91	0	
A 13/E 13	4	2,90	4	2,55	5	3,38
A 12/E 12	12,01	8,71	12	7,65	9	6,09
A 11/E 11	28,72	20,82	31,41	20,03	22,53	15,24
A 10/E 10	19,99	14,49	18,5	11,80	12,13	8,20
Summe:	69,72	50,54	73,91	47,13	51,66	34,94
A5-A9/E1-E9	68,24	49,46	82,90	52,87	95,34	65,06
MA gesamt:	137,96	100,00	156,81	100,00	147,84	100,00

1.2 Übersicht der Dienstvereinbarungen zur Leistungsorientierten Bezahlung LOB

Dienstvereinbarung	Unterzeichnet am:	In Kraft seit:
DV zur Einführung leistungs- und/oder erfolgsorientierter Entgelte und Vereinbarung eines betrieblichen Systems	05.02.2007	01.02.2007
DV zum Zielvereinbarungssystem	14.05.2007	14.05.2007
DV zum Zielvereinbarungssystem (mit den Änderungen der I. DV zur Änderung der DV zum Zielvereinbarungssystem)	02.07.2007	14.05.2007
DV über den Datenschutz	02.07.2007	01.07.2007
DV über besondere Beschäftigte/Beschäftigungsgruppen	02.07.2007	01.07.2007
DV zur Einführung leistungs- und/oder erfolgsorientierter Entgelte und Vereinbarung eines betrieblichen Systems (mit den <u>Änderungen der I. DV zur Änderung der DV zur Einführung leistungs- und/oder erfolgsorientierter Entgelte und Vereinbarung eines betrieblichen Systems nach § 18 Abs. 6 Satz 1 TVöD</u>)	02.07.2007	01.01.2008
DV zur Einführung leistungs- und/oder erfolgsorientierter Entgelte und Vereinbarung eines betrieblichen Systems (<i>Anm. 434: mit den <u>Änderungen I, II und III DV</u></i>)	kein Datum eingetragen!	01.01.2008
DV zu den Verteilungsgrundsätzen	11.03.2008	14.03.2008
DV zur Änderung der DV zur Einführung leistungs- und/oder erfolgsorientierter Entgelte und Vereinbarung eines betrieblichen Systems (<i>Anm. 434: Regelung bei Altersteilzeit</i>)	10.06.2008	10.06.2008
DV zur Änderung der DV über besondere Beschäftigte/Beschäftigungsgruppen (<i>Artikel 1 und 2 -Altersteilzeit</i>)	10.06.2008	10.06.2008
DV zur Vereinfachung des Verfahrens	31.01.2011	01.02.2011
<u>IV. DV zur Änderung der DV zur Einführung leistungs- und/oder erfolgsorientierter Entgelte und Vereinbarung eines betrieblichen Systems</u> (<i>Anm. 434; Änderung Artikel 2: „Das Gesamtvolumen des variablen Leistungsentgelts wird nach Maßgabe der in § 18 abs.3 TVöD bezifferten Monatsentgelte des Vorjahres aller und den Geltungsbereich fallenden Beschäftigten ermittelt. Die Aufstockungsbeträge der ATZ werden in das Budget einbezogen. Dadurch ergibt sich ab 2016 ein reduzierter Auszahlungsbetrag.</i>)	15.07.2015	15.07.2015

2. **Anlage Kostenrechnende Einrichtungen**

Muster-Arbeitshilfe des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein für kostenrechnende Einrichtungen

Vorbemerkung

Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH) hat bei seinen überörtlichen Prüfungen in den schleswig-holsteinischen Kommunen immer wieder Defizite bei den kostenrechnenden Einrichtungen festgestellt. Diese Defizite bestehen bei der praktischen Durchführung der Kostenrechnung und der Mitwirkung durch die Fachbereiche/Ämter. Auch ist die Behandlung der kostenrechnerischen Ergebnisse durch Verwaltung und die Selbstverwaltungsgremien vielfach verbesserungsbedürftig.

Die Bedeutung der Kostenrechnung

Die Kostenrechnung stellt eine Besonderheit innerhalb des kommunalen Haushalts dar. Ihre Aufgabe liegt darin, für eine festgelegte Aufgabe, z. B. die Straßenreinigung oder die Wochenmärkte, alle Kosten und alle Erlöse darzustellen und ein Ergebnis auszuweisen. Dieses Ergebnis kann ausgeglichen, defizitär oder überschüssig sein. Ziel der Kostenrechnung ist, anhand des Ergebnisses zu kontrollieren, ob die jeweilige Aufgabe wirtschaftlich geführt wird.

Warum ist die Kostenrechnung für die kommunalen Haushalte wichtig?

Bei defizitären Abschlüssen der kostenrechnenden Einrichtungen müssen die Defizite aus den allgemeinen Haushaltsmitteln ausgeglichen werden. Dadurch können Haushalte erheblich belastet werden. Deshalb sollten die kostenrechnenden Einrichtungen so geführt werden, dass ihre Ergebnisse im Durchschnitt der vergangenen Jahre ausgeglichen sind. Ausnahmen sind die Bildungs-, Kultur- und Sporteinrichtungen wie z. B.

- Musikschule,
- Bücherei,
- VHS,
- Museum,
- Theater,
- Kindertagesstätten,
- Schwimmbäder und -hallen.

Diese erwirtschaften ihren Ausgabebedarf in der Regel nicht selbst, werden jedoch ebenso geführt wie eine kostenrechnende Einrichtung.

Öffentliche Parkeinrichtungen/Parkplätze - bis auf Parkhäuser/Parkdecks - gehören nicht zu den kostenrechnenden Einrichtungen, denn für sie besteht das Kostenüberschreitungsverbot nicht. Ihre Überschüsse fließen in die Gesamtdeckung des Haushalts und nicht in den Sonderposten für den Gebührenausschlag bzw. die Gebührenausschlagsrücklage. Es wird jedoch

empfohlen, die öffentlichen Parkplätze wie eine kostenrechnende Einrichtung zu führen, um einen Überblick über die Wirtschaftlichkeit zu erlangen.

Parkhäuser bzw. Parkdecks gehören zu den kostenrechnenden Einrichtungen, und bei ihnen ist stets ein ausgeglichenes Ergebnis anzustreben. Schulen sind keine kostenrechnenden Einrichtungen, werden dennoch entsprechend geführt, um die Abrechnungen für Schulkostenbeiträge nachzuweisen.

Gebühren gehen - ebenso wie Beiträge - im Rang der Kommunalfinanzierung den Steuern vor. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass derjenige, der eine kommunale Leistung in Anspruch nimmt, auch die Kosten seines wirtschaftlichen Vorteils tragen soll.

Die Betriebsabrechnung mit der Gebührenkalkulation ist jährlich zu erarbeiten. Genauso wichtig ist es, diese in der Verwaltung, im Finanzausschuss und Fachausschuss bzw. der Stadtvertretung zu behandeln. Die jährliche Erarbeitung der Betriebsabrechnung und ihre weitere Behandlung stellen die Grundlagen dar, Defizite zu vermeiden bzw. zu reduzieren. Dazu will dieser Musterentwurf einer Arbeitshilfe „Kostenrechnende Einrichtungen“ beitragen.

Quelle: LRH Schleswig-Holstein

Arbeitshilfe für die kostenrechnenden Einrichtungen der Stadt Wedel

Ziel dieser Arbeitshilfe ist es, eine einheitliche Grundlage zu schaffen, um

- Gebühren bzw. Entgelte nachvollziehbar zu kalkulieren und zu erheben,
- das wirtschaftliche Verhalten in der kostenrechnenden Einrichtung zu fördern,
- die Zusammenarbeit innerhalb der Stadtverwaltung zu optimieren,
- die Wirtschaftlichkeitssteuerung in der Stadtverwaltung und ihren Betrieben zu verbessern und
- belastbare Informationen für die Planung und Steuerung des Haushalts bereitzustellen.

§ 1

Kostenrechnende Einrichtungen

- (1) Kostenrechnende Einrichtungen sind solche Einrichtungen, die ganz oder teilweise aus Entgelten (Gebühren und privatrechtliche Entgelte) finanziert werden.
- (2) Zu den kostenrechnenden Einrichtungen gehören
 - Obdachlosenunterkünfte,
 - Straßenreinigung,
 - Volkshochschule,
 - Musikschule
 - Museum,
 - Kindertagesstätten,
 - Stadtbücherei,
 - Märkte,
 - Wohnmobilstellplatz,
 - Marktwesen und
 - Parkhaus bzw. Parkdeck.
- (3) Einrichtungen innerhalb der Stadtverwaltung, die als Hilfsbetriebe ausschließlich der Deckung des Eigenbedarfs der Gemeinde dienen, werden wie kostenrechnende Einrichtungen geführt.
- (4) Hilfsbetrieb ist der Bauhof.
- (5) Schulen werden wie kostenrechnende Einrichtungen geführt.

§ 2

Aufgaben der zuständigen Fachdienste/-bereiche

- (1) Die Zuständigkeiten für die kostenrechnenden Einrichtungen, die Hilfsbetriebe und die Schulen ergeben sich aus der Budgetverantwortung.
- (2) Der Fachdienst Finanzen
 - führt die Kosten- und Leistungsrechnung (§ 4) durch,
 - stellt die jährliche Betriebsabrechnung (§ 5) auf,

- nimmt in Abstimmung mit dem zuständigen Amt die Gebühren- bzw. Entgeltkalkulation (§ 6) vor,
- berichtet dem Rechnungsprüfungsamt bis 31. Mai des auf den Abrechnungszeitraum folgenden Kalenderjahres (§ 5 Abs. 6) und
- berichtet dem Finanzausschuss über die jährliche Betriebsabrechnung bis 30. September des auf das Abrechnungsjahr folgenden Jahres und begründet eine gegebenenfalls erforderliche Veränderung der Gebühr bzw. des Entgelts (§ 11).

Anmerkung

§ 2 Abs. 2: Der LRH spricht sich dafür aus, die Arbeiten der Kostenrechnung zentral durchzuführen.

§ 3

Grundsatzfragen und Zusammenarbeit in der Stadtverwaltung

- (1) Der Fachdienst Finanzen ist zuständig für Fragen von grundsätzlicher Bedeutung im Zusammenhang mit der Konzeption und Durchführung der Kosten- und Leistungsrechnung, der Betriebsabrechnung und der Bedarfskalkulation. Dazu gehören im Sinne einer einheitlichen Kostenrechnung auch die Beratung und Unterstützung der Fachdienste.
- (2) Die Kosten- und Leistungsrechnung und der Betriebsabrechnungsbogen können nur dann fristgerecht (§ 5 Abs. 1) aufgestellt werden, wenn eventuell benötigte Daten anderer Ämter frühzeitig übermittelt werden. Die Übermittlung benötigter Daten durch die Ämter ist eine ausdrückliche dienstliche Verpflichtung. Es wird erwartet, dass die angeforderten Daten so frühzeitig mitgeteilt werden, dass die Termine für die Abrechnungs- und Kalkulationsarbeiten (§ 5 Abs. 1) eingehalten werden können, weil nur dann eine evtl. erforderliche Beschlussfassung im Finanzausschuss bzw. der Stadtvertretung rechtzeitig vor Beginn des neuen Haushaltsjahres erfolgen kann.

§ 4

Kosten- und Leistungsrechnung

Für jede kostenrechnende Einrichtung ist eine Kosten- und Leistungsrechnung zu führen. Sie besteht aus der Betriebsabrechnung und der Gebühren-/ Entgeltkalkulation.

§ 5

Aufstellung des Betriebsabrechnungsbogens

- (1) Die Betriebsabrechnung einer kostenrechnenden Einrichtung erfolgt jährlich.
- (2) Für jede kostenrechnende Einrichtung ist der Betriebsabrechnungsbogen durch den Fachdienst Finanzen bis spätestens zum 30. April des auf den Abrechnungszeitraum folgenden Kalenderjahres aufzustellen.

Die Betriebsabrechnung ist zugleich die Grundlage für die Gebühren- bzw. Entgeltkalkulation (§ 6).

- (3) Im Betriebsabrechnungsbogen werden alle Kosten und Erlöse, die in die Abrechnungsperiode gehören, aufgeführt. Aus der Differenz der Kosten zu den Erlösen ergibt sich eine Kostenüber- bzw. eine Kostenunterdeckung.
- (4) Kostenüberdeckungen werden zum Ausgleich für negative Betriebsergebnisse der Vorjahre verwendet. Wenn ein Ausgleich für negative Ergebnisse nicht (mehr) nötig ist, sind die Überdeckungen dem Sonderposten für den Gebührenaussgleich zuzuführen und innerhalb der auf die Feststellung folgenden 3 Jahre auszugleichen (§ 6 Abs. 2 KAG).
- (5) Der Ausgleich negativer Betriebsergebnisse aufgrund der Betriebsabrechnung ist aus einer Auflösung des Sonderpostens für den Gebührenaussgleich vorzunehmen. Ist dies nicht möglich, so ist das negative Ergebnis innerhalb der auf die Feststellung folgenden 3 Jahre auszugleichen (§ 6 Abs. 2 KAG).
- (6) Der Betriebsabrechnungsbogen ist dem Rechnungsprüfungsamt bis spätestens 31. Mai des auf den Abrechnungszeitraum folgenden Kalenderjahres mit einer kurzen Erläuterung vorzulegen.

§ 6

Gebühren- bzw. Entgeltkalkulation

- (1) Ist der Ausgleich eines negativen Betriebsergebnisses durch eine Auflösung des Sonderpostens für den Gebührenaussgleich nicht möglich, so ist das negative Ergebnis innerhalb der auf die Feststellung folgenden 3 Jahre auszugleichen (§ 6 Abs. 2 KAG). Dazu ist vom Fachdienst Finanzen eine Gebühren- bzw. Entgeltkalkulation für das Folgejahr aufzustellen. Die Kalkulation ist zu den Budgetplanungen fertigzustellen.
- (2) Die Kalkulation ist dem Rechnungsprüfungsamt bis zum 30.09. d. J. zur Kenntnis zu geben. Sofern die Kalkulation die Änderung einer Gebührensatzung zur Folge hat und ein Beschluss der Stadtvertretung erforderlich wird, ist dem Rechnungsprüfungsamt die Gelegenheit für eine Stellungnahme zu geben.

§ 7

Interne Leistungsbeziehungen

- (1) Leistungsbeziehungen der kostenrechnenden Einrichtungen innerhalb der Stadtverwaltung wie z. B. Querschnittsfunktionen werden als Verwaltungskostenaufwand nach ihrem tatsächlichen Aufwand ermittelt und angesetzt.
- (2) Pauschalen sind nach der Rechtsprechung zulässig, wenn der tatsächliche Aufwand nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand ermittelt werden kann, wie für die Sachkosten des Büroarbeitsplatzes einschließlich der Informationstechnik bzw. EDV sowie die Gemeinkosten für den Verwaltungs-Overhead und den Fachbereichs-Overhead.

Die Pauschalen sind in der Höhe anzusetzen, wie sie dem jeweils aktuellen Bericht der KGSt „Kosten eines Arbeitsplatzes“ entsprechen.

§ 8

Kalkulatorische Abschreibungen

- (1) Die Abschreibung werden auf Grundlage der Anschaffungs- und Herstellungskosten oder auf Grundlage des Wiederbeschaffungszeitwerts berechnet (§ 6 Abs. 2 KAG).
- (2) Die kalkulatorischen Abschreibungen sind entsprechend der Vorschrift der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (§§ 41, 43 GemHVO-Doppik) zu ermitteln.
- (3) Die Abschreibungssätze ergeben sich aus der Anlage der Verwaltungsvorschriften über die Abschreibungen von abnutzbaren Vermögensgegenständen des Anlagevermögens der Gemeinden (VV-Abschreibung) in der jeweils aktuellen Fassung (z. B. Runderlass des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten vom 08.01.2014, IV 305-163.118.5.2).
- (4) Abgeschriebene, aber noch genutzte Wirtschaftsgüter, sind mit einem Erinnerungswert von 1,00 € im Anlagennachweis zu führen.

§ 9

Kalkulatorische Verzinsung

- (1) Der Zinsberechnung ist der Anschaffungs- oder Herstellungswert zugrunde zu legen. Der Kapitalanteil, der durch Beiträge oder Zuschüsse Dritter aufgebracht worden ist, bleibt bei der Zinsberechnung unberücksichtigt. Außerdem ist das aufgebrachte Kapital jährlich um die Wertverluste (erwirtschaftete Abschreibungen) zu vermindern.
- (2) Die Verzinsung erfolgt auf Basis eines vom Fachdienst Finanzen zu ermittelnden und festzusetzenden Zinssatzes. Die Festlegung des Zinssatzes erfolgt für einen mehrjährigen Zeitraum und hat solange Gültigkeit, bis der Fachdienst Finanzen einen neuen Zinssatz mitteilt. Der Zinssatz wird auf Grundlage des durchschnittlichen Zinssatzes entsprechend der Dauer der Abschreibung des Wirtschaftsguts für Umlaufrenditen inländischer Inhaberschuldverschreibungen ermittelt (Grundlage: Statistik-Daten der Bundesbank).
- (3) Soweit für die Herstellung einer Einrichtung zinsgünstige Kredite aufgenommen wurden, ist für das entsprechende eingesetzte Kapital nur der zinsgünstigere Zinssatz anzusetzen.

§ 10

Anlagennachweise und Wiederbeschaffungszeitwerte

- (1) Der Anlagennachweis ist für jede kostenrechnende Einrichtung gesondert zu führen und erfasst alle unbeweglichen und beweglichen Wirtschaftsgüter der Einrichtung.

- (2) Für die Führung der Anlagennachweise sind die Vordrucke nach den Mustern zu § 36 Abs. 2 GemHVO-Kameral bzw. § 51 Abs. Nr. 1 GemHVO-Doppik zu verwenden.
- (3) Die Wiederbeschaffungszeitwerte sind jährlich auf Basis der vom Statistischen Bundesamt ermittelten Preisindizes für die entsprechenden Wirtschaftsgüter fortzuschreiben. Ist danach eine Fortschreibung nicht möglich, ist eine Anpassung nach der allgemeinen Preisentwicklung vorzunehmen.

§ 11

Berichterstattung

- (1) Die Betriebsabrechnung ist in dem auf das Betriebsjahr folgenden Jahr dem Rechnungsprüfungsamt (bis 31.05.) sowie dem Finanzausschuss (bis 30.09.) in Form eines kurzen Erläuterungsberichts vorzulegen. Die Berichte sind folgendermaßen zu strukturieren:
- Teil 1: Kurze textliche Erläuterung einschließlich der wichtigsten Kennzahlen mit der Begründung für die Veränderung von Kosten und/oder Erlösen sowie die Darstellung der eingeleiteten bzw. vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Kosten-/ Erlössituation.
 - Teil 2: Betriebsabrechnung.
- (2) Sofern die Kalkulation die Änderung der Gebühr bzw. Entgelte zur Folge haben sollte, ist dem Erläuterungsbericht die Gebührenkalkulation beizufügen. In der Gebührenkalkulation sind die wesentlichen Änderungen bei den Kosten zu erläutern.
- (3) Die Vorlage an die Stadtvertretung zur Erhöhung der Gebühren bzw. Entgelte muss die Betriebsabrechnung und die Gebührenkalkulation beinhalten.

§ 12

Inkrafttreten

Diese Arbeitshilfe tritt am in Kraft.

Wedel, den

(Bürgermeister)

Quelle: LRH Schleswig-Holstein

Anlage 2 zur BV/2022/021

Stellungnahme der Stadt Wedel zu dem Ergebnis der überörtlichen Prüfung 2019 der Stadt Wedel durch den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH)

Der von dem Landesrechnungshof Schleswig-Holstein im Oktober 2021 vorgelegte Bericht über die Prüfung der Jahresabschlüsse berücksichtigt die Jahresrechnungen/Jahresabschlüsse 2013 bis einschließlich 2018.

Allgemeine Feststellungen zum Prüfbericht

Die Stadt Wedel hat sich intensiv mit dem Bericht befasst und sieht darin zahlreiche nachvollziehbare Handlungsempfehlungen. Einige Hinweise erscheinen der Stadt Wedel dabei allerdings aus jeweils unterschiedlichen Gründen als nicht zweckmäßig. Die vorliegende Stellungnahme will im Folgenden die Sicht der Stadt Wedel zu den jeweiligen Anmerkungen und Empfehlungen detailliert darstellen.

Für eine bessere Übersicht ist dafür zu den sechs vom Landesrechnungshof dargestellten Themenfeldern (1. Finanzlage, 2. Forderungsmanagement, 3. Organisation, 4. Personal, 5. Kostenrechnende Einrichtungen, 6. § 2 b UStG - Wie gut sind die Kommunen vorbereitet?) kapitelweise eine grundsätzliche Stellungnahme zum Themenfeld vorangestellt. Auf diese folgen jeweils zu wichtigen Einzelthemen des Bereiches detailliertere Ausführungen.

Als grundsätzliche Anmerkung, die eine Vielzahl der hier behandelten Themen betrifft, schickt die Stadt Wedel folgende Beobachtungen zu den vom Landesrechnungshof (LRH) angestellten Quervergleichen zu anderen Kommunen voraus:

Die Vergleiche in der vorgelegten überörtlichen Prüfung von 2019 erfolgen zumeist mittels Kennzahlen und Statistikwerten. Innerhalb der Prüfgruppe wurde mit Elmshorn und Quickborn verglichen. Darüber hinaus wurde die Prüfgruppe auch in Relation zu anderen Gruppe überörtlicher Prüfung gesetzt. Hier ist eine große Varianz. Mal werden Durchschnittswerte der Gruppe Itzehoe, Geesthacht und Reinbek herangezogen, bei anderen Themenbereichen wiederum Bestwerte aus Kaltenkirchen. Für die Stadt Wedel ist nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, warum man die Vergleichskommunen bei verschiedenen Vergleichen wechselt und nicht zum Beispiel durchgängig alle Vergleiche zu nur einer Kommune mit vergleichbarer Struktur zieht. Ein Ranking, bei dem alle geprüften Mittelstädte gleichermaßen einfließen, hätte aus Sicht der Stadt Wedel eine größere, sachlichere Aussagekraft.

Stellungnahme zum Themenbereich „1. Finanzlage“

Die Stadt Wedel teilt die Einschätzung des Landesrechnungshofes, dass die dauernde Leistungsfähigkeit der Stadt Wedel derzeit nicht gegeben ist und entsprechender Optimierungsbedarf besteht. Aus diesem Grund hat die Stadt Wedel ein Haushaltskonsolidierungskonzept (HKK) auf den Weg gebracht, das kurz-, mittel-, und

langfristige Maßnahmen enthält, und über das im September 2022 im Rat der Stadt Wedel entschieden werden soll. So erarbeitet unter anderem die KombiBad Wedel GmbH zurzeit Vorschläge, mit welchen Maßnahmen das jährliche Defizit reduziert werden könnte. Die Ergebnisse hierzu sollen den städtischen Gremien im zweiten Quartal 2022 zu Beratung und Entscheidung vorgelegt werden.

Einzelfeststellungen zu „1. Finanzlage“

1. Finanzlage

Thema: Umsetzungsquote

auf S. 13

Die Stadt akzeptiert die Auffassung des LRH, dass die im Haushalt angemeldeten Investitionen in dem geschilderten Zeitraum deutlich zu hoch und damit die Umsetzungsquote vergleichsweise niedrig ist. Die in den Haushalt aufgenommenen Investitionsprojekte entsprachen der Beschlusslage des Rates, konnten aber aus verschiedenen Gründen (Siehe auch 3.7.4.) nicht ausreichend umgesetzt werden. Im Haushalt 2021 hat die Stadt Wedel bereits eine deutliche Verbesserung erzielt. Die Problematik ist auch bei der Aufstellung des Haushalts 2022 ganz besonders berücksichtigt worden. Die Stadt Wedel rechnet auch für 2022 mit einer deutlichen Steigerung der Umsetzungsquote.

1. Finanzlage

1.3.1 Entwicklung der wichtigsten Erträge

auf S. 22, letzter Absatz

Die Stadt Wedel sieht die Analyse des LRH für den Prüfungszeitraum als korrekt an, sieht aber im Ausblick eine sich ändernde Situation: Im Durchschnitt der Jahre 2013 - 2022 (geplant) liegen die Gewerbesteuernettoeinnahmen bei 41,8%, der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und dem Familienleistungsausgleich bei 39,0% und die übrigen Steuererträge bei 19,2%. Bei stark schwankenden Anteilen nimmt der Anteil der Gewerbesteuer in der Tendenz leicht ab, was auf ein stagnierendes Gewerbesteueraufkommen zurückzuführen ist. Mit dem Weggang eines großen Gewerbesteuerpflichtigen wird sich das Verhältnis spätestens 2022 zugunsten der Einkommenssteueranteile verschieben. Das ist strukturell im Sinne der Planungssicherheit eine vorteilhafte Entwicklung. Grundsätzlich ist der Einnahmenverlust durch diesen Weggang aber nicht kompensierbar, sodass die Einnahmen insgesamt dadurch sinken. Die Erhöhung der Grundsteuer im Haushalt 2022 stärkt den weniger schwankenden Anteil, geht allerdings zu Lasten der Grundeigentümer und Mieter/Nutzer.

1. Finanzlage

1.3.1 Entwicklung der wichtigsten Erträge

Anteil der großen Gewerbesteuerzahler an den Gewerbesteuererträgen

auf S. 25, 2. Absatz

Zum großen Teil haben im Prüfungszeitraum zwei Unternehmen aus der Pharmazie zum Gewerbesteueraufkommen beigetragen. Wenn eines dieser Unternehmen weniger Steuern zu zahlen hat, sinken die Gewerbesteuererträge der Stadt merklich. Die Analyse des Landesrechnungshofs ist insoweit zutreffend. In den vergangenen Jahrzehnten hat Wedel davon profitiert, dass hier überdurchschnittlich große Gewerbesteuerzahler ansässig waren. In diesem gesamten Zeitraum hat Wedel erhebliche Beträge in den kommunalen Finanzausgleich (FAG-Umlagen und zusätzliche Kreisumlage) eingezahlt.

Die Empfehlung des LRH ist in der Wahrnehmung der Stadt Wedel jedoch etwas überraschend. Es wird suggeriert, dass Wedel steuernd tätig werden könnte. Die Entscheidung für oder gegen einen Standort können - so die Erfahrungen gerade mit großen Gewerbesteuerzahlenden - von der Stadt nicht wirklich nachhaltig beeinflusst werden, da hier viele Faktoren, die außerhalb der Steuerbarkeit durch die Stadt liegen, mit einfließen. Auch Steuergestaltungsmöglichkeiten international operierender Konzerne können von Wedel nicht beeinflusst werden.

Um auch nur einen der beiden größten Gewerbesteuerzahler zu ersetzen, müssten zwischen 30 und 40 neue Betriebe in Wedel angesiedelt werden. Alleine der dafür notwendige Flächenbedarf dürfte trotz des Angebots im BusinessPark Elbufer einen stark begrenzenden Faktor darstellen. Dennoch strebt die Stadt Wedel eine Risikoverminderung durch eine Diversifizierung der Unternehmensstruktur in Wedel an.

1. Finanzlage

1.3.2 Entwicklung der Aufwendungen

Transferaufwendungen

auf S. 28, 3. Aufzählungspunkt

Der LRH benennt als wesentliche Ursache für diese Steigerung die gestiegenen Zuschüsse an Kita-Träger. Das ist richtig, im genannten Zeitraum sind die Zuschüsse an Kita-Träger um diesen Betrag gestiegen. Die Steigerung betrug für diese sechs Jahre insgesamt ca. 20%. Es handelt sich hierbei ganz wesentlich um Personalkostensteigerungen bei den Kita-Trägern. Diese resultieren aus den regulären Tarifsteigerungen, aber auch aus der vermehrten Beschäftigung von Erzieher*innen anstatt von sozialpädagogischen Assistent*innen, bedingt durch die Arbeitsmarktsituation. Außerdem wurden zwar keine neuen Kitas gebaut, wohl aber im Bestand das Angebot erweitert.

1. Finanzlage

1.5.1 Entwicklung der Schulden

auf S. 33 ff.

Der LRH empfiehlt der Stadt Wedel in Zukunft bei Darlehensangeboten den Ausschluss des Kündigungsrechts nach § 489 Abs. 4 BGB zu berücksichtigen.

Grundsätzlich würde es die Stadt Wedel begrüßen, wenn die Stadt sich ein vorzeitiges Kündigungsrecht in den Verträgen einräumen lassen könnte, doch die Banken, mit denen die Stadt in Kontakt stehen, bieten dieses nicht an bzw. ist ein solches Kündigungsrecht mit höheren Zinsen verbunden.

Weiterhin empfiehlt der LRH eine Mischung von Verträgen mit längeren Laufzeiten zur Zinssicherung und kürzeren Laufzeiten mit einem Zinsoptimum. Mit Blick auf den Anstieg der Inflation und dem seit langem prognostizierten Anstieg des Zinsniveaus, verfolgt die Stadt Wedel weiterhin das Ziel der Minimierung des Zinsänderungsrisikos.

Die nachstehenden Beispielrechnungen verdeutlichen diese Strategie.

Szenario 1:

Die Stadt Wedel nimmt per heute 1 Mio. EUR zu einem Zinssatz von 0,86% auf, mit einer Zinsbindung von 30 Jahren. Die Zinsen belaufen sich über die gesamte Laufzeit auf 133.300,00 EUR.

Szenario 2:

Als Nebendarstellung nimmt die Stadt Wedel 1 Mio. EUR auf und entscheidet sich für kürzere Laufzeiten und damit für ein durchmisches Kreditportfolio. Für die ersten 10 Jahre Zinsbindung erhält die Stadt Wedel 0,35 %, für die anschließenden 20 Jahren 1,48 %. Die Zinsen über die gesamte Laufzeit der 30 Jahre belaufen sich auf 133.350,00 EUR.

Szenario 3:

Für ein durchmisches Kreditportfolio nimmt die Stadt Wedel 1 Mio. EUR auf. Für die ersten 10 Jahre Zinsbindung erhält die Stadt Wedel 0,35 %, für die anschließenden 10 Jahre 1,20 % und für die letzten 10 Jahre 2,30 %. Die Zinsen über die gesamte Laufzeit der 30 Jahre belaufen sich auf 133.916,67 EUR.

Die drei Szenarien zeigen, dass in allen Fällen die Zinsen lediglich mäßig steigen dürfen da ansonsten die kürzeren Zinsbindungsfristen zu höheren Zinsaufwendungen, bezogen auf die Gesamtlaufzeit des Darlehens führen würden. Angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung und der anspringenden Inflation erscheinen aus Sicht der Stadt Wedel Zinssätze 2031 von mehr als 1,20% bzw. 1,48% auch aus heutiger Perspektive nicht unrealistisch. Bereits ab diesen Zinssätzen wäre die kürzere Zinsbindung die unwirtschaftlichere Lösung gewesen.

Für alle Darlehen gilt: Erst nach vollständiger Tilgung kann verbindlich festgestellt werden, welche Zinsbindungsfrist richtig gewesen wäre.

Aktuell empfehlen die Banken ihren Privatkunden, bei der Baufinanzierung eine möglichst lange Zinsbindung zu vereinbaren. Die Prognosen der Banken stehen auf einen Anstieg der Zinsen. Die EZB hat das Ziel einer Preisniveaustabilität und einer Inflation nahe dem Wert 2%, welcher aktuell deutlich überschritten wird. Somit wird eine Zinserhöhung der EZB zunehmend wahrscheinlicher. Mit der Aufnahme von laufzeitgebundenen Darlehen sichert die Stadt sich gegen einen erwarteten Zinsanstieg ab und handelt damit wirtschaftlich und risikoarm.

Ende 2021 beträgt der Anteil der Zinsen an den Schulden bei 2,17%.

1. Finanzlage

1.8 Interne Leistungsbeziehungen und Kosten- und Leistungsrechnung

auf S. 41 ff

Eine konkrete Rechtsvorschrift, gegen die die Stadt Wedel verstößt, wird vom LRH nicht benannt. Die haushaltsrechtlichen Vorschriften der GemHVO-Doppik aus §§ 10 und 15 GemHVO Doppik werden durchaus beachtet und umgesetzt.

§ 15 Gem HVO S2 besagt, „im Übrigen können interne Leistungsbeziehungen zwischen den Teilplänen veranschlagt werden“.

In Wedel gibt es pro Produkt nur einen Budgetverantwortlichen, um eindeutig zu regeln, wer die Budgetverantwortung trägt. Daher ist eine Trennung zwischen Gebäudemanagement und allen anderen Produkten notwendig. Damit wird auch der Grundsatz von „Wahrheit und Klarheit der Haushaltsführung“ berücksichtigt.

Als Ursache für die dennoch kritische Bewertung dieses Bereiches durch den LRH, sieht die Stadt Wedel deshalb, dass die Wedeler Systematik in ihrer Vollständigkeit vom LRH unter Umständen nicht erkannt wurde. Eine in sich schlüssige ILV kann, so der Ansatz der Stadt Wedel, nur auf der Ebene des Gesamthaushalts durchgeführt werden.

Die ILV ist nichts anderes als ein Betriebsabrechnungsbogen über die Gesamtverwaltung; alle weiteren Kostenrechnung sind daraus abgeleitet.

Die Verteilung der ILV erfolgt nach Personalstellen. Weil die Bewirtschaftung bei der KombiBad GmbH erfolgt und das Produkt KombiBad lediglich dazu dient, die Haushaltsaus-

wirkungen darzustellen, kann es hier (wie bei allen anderen Beteiligungen auch) keine ILV geben. Die ILV der Beteiligungen sind zusammengefasst beim Produkt Finanzverwaltung. Dies betrifft auch das KombiBad.

Stellungnahme zum Themenbereich „2. Forderungsmanagement“

Das Fazit des LRH wird dem Inhalt nach geteilt, die Stadt Wedel sieht im Forderungsmanagement Verbesserungspotenzial.

Zunächst ist allerdings festzuhalten, dass der LRH für Wedel von falschen Zahlen ausgeht, wie er selbst festgestellt hat. Die offenen Forderungen 2014 enthalten u.a. eine Forderung i.H.v. 2.222.000 € für überzahlte Gewerbesteuerumlage. Diese Forderung gegen den Kreis Pinneberg hätte aus Sicht der Stadt Wedel nicht in die Bewertung der offenen Forderungen mit einfließen dürfen. Um diesen Betrag bereinigt liegen die offenen Forderung Wedels im Durchschnitt bei 1.866 T€ und damit auf einem ähnlichen Niveau wie in Quickborn und nicht so weit entfernt von Bad Schwartau (einwohnerbereinigt).

Dadurch verändern sich auch alle weiteren Kennzahlen, die der LRH benennt. Insbesondere verringern sich die durchschnittlichen offenen Forderungen je Einwohner von 69,11 auf 55,81 €. Die offenen Forderungen Wedels waren somit 1,16-fach so hoch wie die der Stadt Bad Schwartau.

Seit 2020 wird die Finanzsoftware proDoppik von H+H verwendet, die wesentlich bessere Auswertungsmöglichkeiten bietet, so dass künftig die Kennzahlen im Forderungsmanagement ermittelt und zur Steuerung verwendet werden können.

Die Wertberichtigungen sind im Haushaltsentwurf 2022 berücksichtigt.

Einzelfeststellungen zu „2. Forderungsmanagement“

2. Forderungsmanagement

2.3.1 Personalausstattung der Finanzbuchhaltung

Besetzte Stellenanteile in der Finanzbuchhaltung
auf S. 53

Im Rahmen des Haushaltskonsolidierungskonzeptes soll die Vollstreckung Mitte 2022 an den Kreis Pinneberg ausgelagert werden. Danach wird eine Überprüfung und ggfs. Anpassung der Stellen der Finanzbuchhaltung nach Aufgaben und Umfang erforderlich sein. Schon jetzt zeichnet sich aber grundsätzlich ab, dass zusätzliche Stellen erforderlich sind.

2. Forderungsmanagement

2.3.2 Schnittstellen

auf S. 54

EUROWIG und Finanzbuchhaltung im Beitreibungswesen

Die Stadt Wedel ist, wie auch vom LRH gefordert, an schlanken Buchungsprozessen interessiert, durch die im Optimalfall die Stadtkasse entlastet werden kann. Allerdings zeigt auch das Beispiel der zeitaufwändigen Einrichtung einer Schnittstelle zwischen dem Fachverfahren EUROWIG und der Finanzbuchhaltung, dass die Stadt sich aber bei der

Umsetzung letztlich stark in der Abhängigkeit diverser externer Dienstleister befindet, so dass hier nur wenig Gestaltungsspielräume für die Stadt vorhanden sind.

2. Forderungsmanagement

2.6 Vollstreckung

auf S. 68

Im Rahmen des Haushaltskonsolidierungskonzeptes soll die Vollstreckung Mitte 2022 an den Kreis Pinneberg ausgelagert werden. Neben der Kostenersparnis werden damit auch Effizienzverbesserungen erwartet.

Stellungnahme zu Themenbereich „3. Organisation“

Die Stadt Wedel teilt die Einschätzung des Landesrechnungshofes, dass funktionierende Organisationsstrukturen für die Aufgabenerfüllung einer Kommune elementar sind und dass Verwaltungsstrukturen und Abläufe ständig an die sich ändernden Erfordernisse angepasst werden müssen.

Der Aufbau der Verwaltung wurde deshalb - entgegen dem Eindruck den der Prüfbericht erwecken könnte, dass die Strukturen nicht fortwährend an die Arbeitsanforderungen angepasst werden - in der Vergangenheit immer wieder auf seine Aktualität überprüft. Dies geschah auch mit externer Begleitung. In der Vergangenheit ist z.B. der frühere Fachdienst Wirtschaft und Finanzen umstrukturiert worden, um ihn an die aktuellen Bedürfnisse anzupassen. Auch der Fachdienst Interner Dienstbetrieb wurde 2019 umstrukturiert. Bedingt durch die sehr dynamische Entwicklung gerade im Bereich Digitalisierung wird dieser Fachdienst aktuell wieder an die veränderten Situationen angepasst. Die genannten Beispiele zeigen, dass die Stadt kontinuierlich daran arbeitet ihre Verwaltungsstrukturen und Abläufe an die sich ändernden Erfordernisse anzupassen. Aktuell wird mit externer Unterstützung ein Prozessregister erstellt mit dem Ziel, Prozesse zu optimieren und in einem zweiten Schritt zu digitalisieren.

Einzelfeststellungen zu „3. Organisation“

3. Organisation

3.2.2 Geschäftsverteilung

auf S. 81

Der zentrale Geschäftsverteilungsplan (GVP) für die gesamte Verwaltung ist tatsächlich seit 1999 nicht fortgeführt worden. Jedoch ist es bereits seit Ende 2018 üblich, dass im Zuge der Erstellung von Organisationsempfehlungen und -verfügungen auch gleichzeitig ein Dienst- bzw. Geschäftsverteilungsplan für die betrachtete Organisationseinheit erstellt wird. Einige Teilpläne liegen dadurch bereits in aktueller Form zentral dem Sachgebiet Organisation vor.

Wedel weist hier die gleichen Defizite auf, wie die übrigen geprüften Verwaltungen (Elmshorn und Quickborn). Dennoch sind in allen drei Verwaltungen die Führungsebenen durchaus in der Lage, ihren Bereich zu steuern und zu lenken. In der kommunalen Praxis kommt dem sehr starren Geschäftsverteilungsplan nicht mehr die Bedeutung als priorisiertes Instrument zur Dokumentation und Steuerung von Aufgabenverteilungen in allen Bereichen zu, da veränderte Anforderungen in der Kommunalverwaltung vielfach auch ressortübergreifende, flexible Zuständigkeitsverteilungen erfordern.

Eine flächendeckende Betrachtung und Planerstellung für die gesamte Verwaltung ist dennoch das erklärte Ziel der Stadt Wedel. Die Erstellung eines GVP mit externer Unterstützung wird zurzeit vorbereitet.

3. Organisation

3.2.3 Arbeitsplatz- und Stellenbeschreibungen

auf S. 83 ff.

Der LRH-Bericht gibt an, dass ein Gesamtüberblick über alle vorhandenen Stellenbeschreibungen an zentraler Stelle fehlen würde und nicht benannt werden konnte, wie viele Stellenbeschreibungen vorliegen würden. Diese Aussage ist nicht korrekt. Alle Stellenbeschreibungen werden grundsätzlich an zentraler Stelle im Sachgebiet Organisation vorgehalten. Ein Großteil der Stellenbeschreibungen liegt jedoch noch in papiergebundener Ablage vor. Dadurch kann natürlich während eines Interviews ohne vorausgehender Information zu den Interviewfragen keine konkrete Zahl benannt werden. Diese hätte durch händischen Abgleich zuvor ermittelt werden müssen. Selbstverständlich wäre eine Auswertung zur Anzahl der Stellenbeschreibungen möglich - bei entsprechendem Personalaufwand.

Im Zuge der Einführung der Allgemeinen Schriftgutverwaltung ist es Ziel des Sachgebietes Organisation, auch alle Stellen- bzw. Arbeitsplatzbeschreibungen in digitaler Form abzulegen. Eine Auswertung zur Anzahl der Arbeitsplatzbeschreibungen wird dann jederzeit ohne großen Aufwand möglich.

Arbeitsplatzbeschreibungen wurden hauptsächlich aus den Bereichen Finanzen, Personal, Organisation und Sitzungsdienst abgefordert. Zu diesem Zeitpunkt erlebten drei der vier Bereiche umfassende Struktur- und Aufgabenveränderungen. Hierdurch bedingt konnten zum Zeitpunkt der Prüfung teilweise noch keine aktuellen Arbeitsplatzbeschreibungen vorgelegt werden. Dieser Mangel ist zwar inzwischen größtenteils ausgeglichen, die Situation wird aber noch weiter optimiert.

3. Organisation

3.3.1 Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen

auf S. 83

Der LRH bemängelt u.a. die Aktualität der Regelungen und eine optimierbare Rechtskonformität. Die festgestellten rechtlichen Mängel wurden vom LRH jedoch nicht kommuniziert oder dokumentiert, obwohl dies helfen würde, diese vermeintlichen Rechtsmängel zeitnah abzustellen. So kann aus Sicht der Stadt Wedel aber nicht näher nachvollzogen werden ob und welcher Form hier überhaupt ein Mangel vorliegt. Die Aktualität einiger DA / DVs ist tatsächlich nicht ausreichend. Vielfach fehlen leider Kapazitäten, um diese auf einen aktuellen Stand zu heben (Bsp.: DA IT)

Neuere Dienstvereinbarungen (DV) werden standardmäßig nur mit einer Laufzeit von 3 Jahren abgeschlossen. Dies war bereits vor der LRH-Prüfung gängige Praxis, wird aber leider nicht im Prüfbericht erwähnt. (Bsp. DV flexible Arbeitszeit, DV Telearbeit).

3. Organisation

3.4.2 Aufgaben der Organisationseinheit im Vergleich auf S. 85

Die Betrachtung des LRH zur Aufgabenerledigung und zur Personalstärke im Sachgebiet Organisation erfasst leider nicht, dass selbige Mitarbeitende auch bei der Einführung des Dokumentenmanagementsystems eingebunden sind und dadurch die regulären Aufgaben einer Organisationseinheit vorübergehend nicht in gleicher Quantität wahrgenommen werden können. Die verglichenen Kommunen Elmshorn und Quickborn wiederum haben für diese Aufgaben separate Stellen geschaffen oder/ und externen Sachverstand eingekauft. Wedel leistet die organisatorischen Aufgaben selbst. Zudem nimmt eine Mitarbeiterin der Organisation auch die Funktion der städtischen Wahlbehörde wahr und ist dadurch in Zeiten von Wahlvorbereitung und -durchführung besonders ausgelastet. Kapazitäten für typische Organisationsaufgaben bestehen in solchen Zeiten nicht. Aus diesen Gründen fehlt es temporär an personellen Kapazitäten, obwohl die Stellen zunächst bei theoretischer Betrachtung ausreichend sein müssten.

Der Einfluss von temporären Effekten wie Projektarbeiten und saisonale Aufgaben mit hoher Personallast wurde bei der Auswertung und Erstellung des Prüfberichtes aus Sicht der Stadt Wedel nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt. Doch gerade diese temporären Effekte waren ursächlich für die Entscheidung externen Sachverstand einzuholen.

Die Angabe im LRH-Bericht, dass seit 2019 eine Bankkauffrau mit 0,1 VZÄ im Bereich Organisation beschäftigt wird, ist falsch. Eine solche Auskunft wurde im Rahmen der Prüfung auch nicht getätigt.

Seit August 2019 wird bei der Stadt Wedel eine Mitarbeiterin für den Aufgabenkomplex Einführung e-Akte und Digitalisierung beschäftigt. Im Rahmen der Einführung der e-Akte sollen auch Prozesse aufgenommen und hinsichtlich der Digitalisierungsmöglichkeiten überprüft werden. Dadurch ergibt sich eine Schnittmenge zum Bereich der klassischen Organisation. Diese Prozessaufnahme ist mit rund 0,1 VZÄ geplant. Die Mitarbeiterin ist jedoch im Bereich der strategischen IT und Digitalisierung verortet. Zudem besitzt die Mitarbeiterin keine berufliche Qualifizierung als Bankkauffrau, sondern ist studierte Kommunikationswirtin mit Spezialisierung auf Moderation und Projektmanagement im IT-Bereich. Eine Bankkauffrau wird und wurde nicht im Bereich Organisation beschäftigt.

3. Organisation

3.5.2 Haushalt steuerungsorientiert ausgerichtet? auf S. 89 ff

Laut dem LRH hebt sich Wedel beim Aufbau des städtischen Haushalts damit im Vergleich zu anderen Mittelstädten deutlich ab.

Die Stadt Wedel würde sich wünschen, dass der LRH eine Gemeinde als „Best practice“ benannt hätte.

Wedel ist scheinbar (und auch nach unserer Kenntnis) die einzige Gemeinde in SH, wo überhaupt schon versucht wird, über Zielvorgaben zu steuern. Daher wird davon ausgegangen, dass Wedel der „Best practicer“ ist.

Der Zielfindungsprozess wurde 2011 mit Einführung der Doppik erneut gestartet, ist derzeit aber ins Stocken geraten, weil eine notwendige Priorisierung der Handlungsfelder politisch bisher nicht beschlossen wurde. Gleichwohl wird die Verwaltung noch im ersten Halbjahr 2022 einen erneuten Anlauf machen.

3. Organisation

3.5.3 Sind zu viele städtische Produkte nicht steuerungsrelevant?

auf S. 91 ff

Der LRH empfiehlt Wedel, alle Produkte als steuerungsrelevant anzusehen und deshalb mit Strategische Ziele, Operative Ziele, Maßnahmen + Kennzahlen (SZ, OZ, M + K) zu versehen. Diese Ziele sollen mit der LOB verknüpft werden.

Es besteht aus Sicht der Stadt Wedel hier ein Missverständnis oder Dissens über den Begriff steuerungsrelevant. Der LRH geht davon aus, dass nahezu alle Produkte über personelle + sachliche Ausstattung gesteuert werden können.

Die Stadt Wedel hat hier eine andere Auffassung die aus verschiedenen Erfahrungen resultiert: Als Beispiel können hier die Bereiche Ehrengräber oder Wasserversorgung gelten. Auf Basis der strategischen Ziele wurden Produkte ausgewählt, die einen hohen Beitrag zur Erreichung der Zielsetzung leisten können. Der LRH beschreibt einen Idealzustand, den die Stadt Wedel durchaus anstrebt. Dieses setzt zwingend eine Priorisierung der Ziele durch die Politik voraus.

Das vom LRH geforderte flächendeckende System einer Verknüpfung von Zielen und LOB wäre von der Stadt Wedel nur mit erheblichem zusätzlichen Aufwand leistbar. Angesichts unserer Erfahrung in Zusammenhang mit LOB wäre dieser auch aus unserer Sicht nicht zu rechtfertigen, weil Aufwand und Nutzen in einem krassen Missverhältnis stehen (siehe hierzu auch Ausführungen zum LOB, Punkt 4.4.4).

Der LRH weist darauf hin, dass trotz teilweise sehr großer Abweichungsbeträge in den Berichtsheften nicht auf Abweichungen hingewiesen wurde. Nachvollziehbar ist der Vorschlag, über alle Produkte zu berichten. Bisher wurden die Abweichungen in den Berichtsheften nur für die steuerungsrelevanten Produkte dargestellt. Es bleibt bei der Einschätzung, dass nicht für alle Produkte, Bsp. Ehrengräber oder Wasserversorgung ein Abweichungsbericht erstellt werden sollte.

Die bisherigen Abweichungsberichte führten jedoch zu keinerlei Nachfragen / Reaktionen aus der Politik.

Die Einführung der Haushaltssoftware von H+H erforderte zusätzliche Personalkapazitäten, wodurch das Berichtswesen nicht im erforderlichen Maß betreut werden konnte. Die Führung des Berichtsheftes soll allerdings so schnell wie möglich wieder aufgenommen und zusätzlich in Abstimmung mit HFA und Rat grundlegend verbessert werden.

3. Organisation

3.5.4 Wie informativ sind Ziele und Kennzahlen der 35 steuerungsrelevanten Produkte im Haushalt 2020?

auf S. 95

Der LRH empfiehlt, dass Wedel alle gebildeten Kennzahlen hinsichtlich eines sinnvollen Steuerungsgehalts kritisch hinterfragen sollte. Die Stadt Wedel wird dieser Empfehlung folgen.

3. Organisation

3.6 Berichtswesen

auf S. 98

Der LRH weist darauf hin, dass ein Großteil der in § 45 c GO geforderten Berichte nicht vorhanden ist.

Bei verschiedenen Punkten kann man unterschiedlicher Auffassung sein, in wie weit die Berichte bei der Stadt Wedel doch vorhanden sind, und diese einfach in einer anderen Form vorliegen, als sie der LRH erwartet. Bsp. Beschlusskontrolle und To-do-Liste aus HFA.

In der Tat erscheint das Berichtswesen auch der Stadt Wedel überarbeitungsbedürftig. Derzeit wird deshalb gemeinsam mit der Politik geprüft, wie das Berichtswesen verbessert werden kann.

3. Organisation

3.7.1.1 Krankheitsbedingter Ausfall in der Kernverwaltung

auf S. 101

Der Empfehlung, halbjährlich die Krankenstände zu ermitteln, sollte aus Sicht der Stadt Wedel gefolgt werden. Die Stundenstände werden bereits seit Jahren ausgewertet.

3. Organisation

3.7.2 Betriebliches Eingliederungsmanagement (BEM)

auf S. 103

Der LRH würdigt das BEM der Stadt als positives Beispiel und die Stadt Wedel sieht derzeit auch keinerlei Veränderungsbedarf.

3. Organisation

3.7.3 Mehrarbeitsstunden

auf S. 105

Die Reduzierung der Mehrarbeitsstunden ist schon jetzt ein wichtiges Ziel der Stadt Wedel. Dafür kommen verschiedene Instrumente zum Einsatz. Die Regelungen der Dienstvereinbarung über eine flexible Arbeitszeit erlauben bereits einen guten Überblick über bestehende Mehrarbeitsstunden und werden auch entsprechend genutzt. Übertragungen sind nur im Einzelfall möglich, detaillierte Begründungen erforderlich. Vorgesetzte haben im Mitarbeitergespräch Mehrarbeitsstunden zu thematisieren. Die Zustimmung zu Überschreitungen der in der Dienstvereinbarung festgelegten Stundenkontingente trifft der Bürgermeister. Damit verbunden ist im Regelfall auch eine Vereinbarung über den Abbau der Stunden. Gründe für Mehrarbeitsstunden sind in Teilen sicher erhöhte Anforderungen in verschiedenen Bereichen, aber auch erhöhte Fluktuationen mit verstärkten Schwierigkeiten bei der Nachbesetzung der Stellen und auch krankheitsbedingte Ausfälle.

3. Organisation

3.7.4 Unrealistisch hohe Investitionsmittel

auf S. 106

Die Ausführungen des LRH zu den Vorschriften der GemHVO sind korrekt. Aufgrund der fehlenden Personalkapazitäten konnten viele Projekte weder angeschoben noch umgesetzt werden. Investitionsmittel werden nur noch so in den Haushalt eingestellt, wie sie mit der vorhandenen Personalkapazität auch umgesetzt werden können. Derzeit wird an einer Verbesserung der Haushaltsanmeldung- und Bewirtschaftung gearbeitet. Ziel ist es, (im Rahmen der Haushaltskonsolidierung) einen mit der Politik abgestimmten Ablauf verbindlich zu vereinbaren.

3. Organisation

3.7.5.2 Aufwand der Sitzungsdienste im Vergleich

auf S. 110

Noch während der LRH-Prüfung fand der Wechsel des Fachverfahrens statt, wurden die Prozesse digitalisiert und rationalisiert und wurde eine neue DA/Richtlinie Sitzungsdienst erlassen. All das wurde - wie es scheint - bei der Prüfung außer Acht gelassen und der LRH-Bericht gibt somit Hinweise/ Empfehlungen für einen veralteten Stand.

Der Vergleich der VZÄ und Personalkosten scheint nicht plausibel, da beispielsweise Quickborn deutlich mehr Ausschüsse vorhält und die Protokollführung durch Büroleitende Beamte und Amtsleitungen erfolgt, während in Wedel die Gremienbetreuung durch Sachbearbeitungen erfolgt - Für die Stadt Wedel liegt deshalb die Vermutung nahe, dass Aufwendungen für Sitzungsbegleitung und Niederschrift in Quickborn nicht eingeflossen sind, während in Wedel die Aufwendungen aufgrund der expliziten Aufgabenzuordnung bei den Sachbearbeitungen klar benannt wurden.

In Elmshorn und Quickborn findet nach Wissen der Stadt Wedel eine schlanke Niederschrift ohne Protokollierung der Redebeiträge statt. Nur grundsätzliche Vorgänge und Abläufe der Sitzung sowie Abstimmungsergebnisse werden dokumentiert. Dadurch bedarf es keiner separaten Schreibkraft für die Protokollierung und die Niederschrift kann durch ohnehin anwesende Verwaltungsmitarbeiter*innen erfolgen (z.B. Büroleitender Beamte). Deren Personalkosten scheinen in der Gegenüberstellung jedoch ausgenommen zu sein. Anderenfalls dürfte der angegebene Wert bei der Stadt Quickborn nicht zu erreichen sein. Eine Reduzierung des Umfangs der Niederschriften, wie in Quickborn praktiziert, ist in Wedel jedoch politisch nicht gewollt.

Stellungnahme zu Themenbereich „4. Personal“

Die Stadt Wedel sieht sich durch die Einschätzung des Landesrechnungshofes, über ein gut aufgestelltes Personalmanagement zu verfügen, in ihrem grundsätzlichen Kurs bestätigt. Den Vergleich mit anderen Kommunen sieht die Stadt Wedel - wie in den Allgemeinen Anmerkungen zum Prüfbericht bereits dargestellt - kritisch, da unterschiedliche Organisationsstrukturen der Kommunen hier rein numerisch zu nicht vergleichbaren Ergebnissen führen.

Dennoch enthält der Prüfbericht wichtige Anregungen und Hinweise, die die Stadt Wedel berücksichtigen will.

Einzelfeststellungen zu „4. Personal“

4. Personal

4.2 Stellenplan

auf S. 112

Bemängelt wird, dass im Stellenplan die Zuordnung der Beschäftigten fehlerhaft erfolgt. Diese Aussage kann nicht nachvollzogen werden. Grundsätzlich wird von der Stadt Wedel sehr großes Augenmerk auf eine korrekte Zuordnung gelegt. Die angeführten, vermeintlichen Fehler sind keine Fehler im Stellenplan.

Die Integrationskoordinator*innen der VHS sind der VHS bewusst zugeordnet und dort auch tätig. Sie sind unter anderem für die Organisation der Integrationskurse und BAMF-Abrechnungen zuständig. Der Aufgabenschwerpunkt liegt im pädagogischen Bereich, nicht aber in der sozialen (Einzelfall-)Betreuung. Die Zuordnung im Stellenplan ist also korrekt erfolgt.

Dem Fachdienst Ordnung und Einwohnerservice sind die 3 VZÄ als Gerätewarte zugeordnet, da dieser Fachdienst für Feuerwehrangelegenheiten zuständig ist. Sie sorgen für Bereitstellung der Einsatzmittel und Bereitschaft der Feuerwehr. Die Gerätewarte sind

organisatorisch dem Fachdienst zugeordnet und müssen daher auch folgerichtig im Stellenplan dort verortet werden.

Die Marktmeistertätigkeit wird zukünftig im Stellenplan Berücksichtigung finden.

4. Personal

4.3.1 Gesamtausgaben und Personalkostenanteile

auf S. 113 ff.

Der Prüfbericht weist auf einen (vermeintlich zu) hohen Personalkostenanteil der Stadt Wedel hin. Die Feststellung eines hohen Personalkostenanteils ist korrekt. Allerdings folgt die Stadt Wedel hier der LRH kritischen Bewertung dieses Umstands als automatisch verbesserungswürdig nicht. Verglichen wurden Elmshorn, Quickborn, Wedel, Ahrensburg und Itzehoe; alle Städte weisen unterschiedliche Rahmenbedingungen auf, die Einfluss auf die Personalpolitik und -ausgaben haben. Die Vergleichbarkeit ist dadurch kaum gegeben, da die Kommunen jeweils deutlich andere Schwerpunkte in ihrer Arbeit setzen.

Elmshorn, zum Beispiel, hat als einzige der betrachteten Städte noch eine eigene operative IT im Kernbetrieb mit relativ großem Personaleinsatz. Die Stadt Wedel hingegen hat mit großem Einsatz den Bereich der Schulkinderbetreuung selbst organisiert. Ein reiner Vergleich der bloßen Zahlen greift deshalb aus Sicht der Stadt Wedel zu kurz.

Elmshorn und Itzehoe profitieren zudem maßgeblich von ihrem Einzugsbereich in das ländliche Umfeld. Ahrensburg wiederum zieht auch Arbeitskräfte aus dem ländlichen Raum des Ratzeburger Umlandes und der Region Westmecklenburg an. Diese Städte befinden sich daher nicht in einer vergleichbaren Konkurrenzlage mit Hamburg (unterschiedliche Tarifverträge mit höherem Brutto in HH) wie es für Wedel maßgeblich ist.

Bei Bewertung der Stellen hält sich in Wedel exakt an den Eingruppierungsmerkmalen des TVöD bzw. an den Bewertungsmerkmalen der KGSt. Die Aussage, dass trotz adäquater Stellenzahl die Personalausgaben zu hoch seien, ist daher nicht nachvollziehbar.

Lt. LRH werden die Personalkosten durch den Pro-Kopf-Vergleich Personalkosten der Kernverwaltung je Einwohner vergleichbar. Hier liegen Ahrensburg und Wedel gleichauf. Elmshorn weist deutlich höhere Kosten auf. Warum Itzehoe als Vergleichsgröße herangezogen wird ist nicht so recht nachvollziehbar. Denn die Situation der Gemeinden im sog. Speckgürtel um Hamburg ist sicher anders zu bewerten als von Kommunen im Landesinneren. Im Übrigen ergibt sich bereits im Haushalt 2021 und insbesondere im Haushalt 2022 ein gänzlich anderes Bild zugunsten der Stadt Wedel: IST-Delta 2020 +35,27%, Plan-Delta 2022 -3,84%, d.h. die Personalkosten liegen 2022 im Plan unter denen Itzehoes.

4. Personal

4.3.4 Personalaufwendungen in der Kernverwaltung

auf S. 116 ff.

Im Vergleich zu den anderen Kommunen ist die Entwicklung der Planstellen in der Kernverwaltung verhältnismäßig moderat. Da ist nur Itzehoe besser. Bei der Betrachtung der Entwicklung je 1.000 Einwohner schneidet Wedel am besten ab. (Siehe hierzu auch Anmerkungen zu 4.3.1).

Wedel hat sich bereits vor ca. 20 Jahren entschieden, attraktive Arbeitsbedingungen zu schaffen. Das bedeutet in diesem Kontext die Schaffung von flachen Hierarchien und dem Zulassen einer hohen Eigenständigkeit. Letzteres macht sich dann sicher auch in der Vergütung bemerkbar. Die Stadt orientiert sich bei Eingruppierungen und Besoldung an den tariflichen Rahmenbedingungen und der KGSt. Externe Unternehmen haben

Eingruppierungen bzw. die Besoldungen bestätigt. Insofern gibt es aus Sicht der Stadt Wedel nichts zu beanstanden.

Die Stadt Wedel ist Mitglied der Versorgungsausgleichskasse. Um keine Ausgleichszahlungen leisten zu müssen, haben Kommunen eine bestimmte Anzahl an Beamten vorzuhalten. Für Wedel waren das in der Vergangenheit 49 Beamte. Die Stadt Wedel war immer bemüht, diese Anzahl zu halten, da auch die Versorgungsausgleichskasse im Prinzip eine Solidargemeinschaft darstellt.

Da sich jedoch nicht alle Mitglieder diesem Solidargedanken verpflichtet gefühlt haben, wurde vor ca. 3 Jahren das Tarifsysteem umgestellt. Da die Stadt Wedel ein ausgewogenes Verhältnis zwischen aktiven und inaktiven Beamten vorweisen kann, halten sich die Beiträge weiterhin im Rahmen.

4. Personal

4.4.2 * Der Personalbericht als Steuerungsinstrument auf S. 119

Die Stadt Wedel überarbeitet zurzeit das Personalberichtswesen und wird dabei auch die Hinweise des LRH einfließen lassen.

Die Anzahl der beschäftigten Personen und die Zahl der Planstellen wurden ab 2017 in den Personalbericht aufgenommen.

Das Fortbildungsbudget kann erst ab 2022 abgebildet werden, da es bis 2020 dezentral verwaltet wurde.

Das Thema BEM wurde bereits 2020 in den Personalbericht aufgenommen, die Fehlzeiten (allerdings ohne Quote) bereits seit 2019 mit Daten ab 2017, die Altersstruktur wird bereits seit Jahren im Personalbericht dargestellt.

Ob durch die Auswertung der Überstunden auf die Angemessenheit von Planstellen Bezug genommen werden kann, wird angezweifelt. Es wird zum Teil sicherlich die Arbeitssituation widerspiegeln, allerdings in nicht unerheblichen Maße auch in einem zeitweise erhöhten Krankenstand begründet sein.

4. Personal

4.4.3 Beurteilungsrichtlinie auf S. 121

Beurteilungen sind nur für Beamte erforderlich. Die Stadt Wedel hat es auch auf die Beschäftigten übertragen. Wenn der LRH hier von einem wichtigen Feedback für Mitarbeitende spricht, halten wir dies als Begründung für nicht zielführend. Letztlich würde das ja bedeuten, dass es nur alle 3 Jahre ein Feedback gibt. Hinzu kommt, dass die Stadt Wedel durch jährliche MA- und Qualifizierungsgespräche in der Lage ist, regelmäßig Feedback zu geben. Außerdem sind unsere Führungskräfte dazu angehalten, bei „Auffälligkeiten“ sofort zu reagieren und Gespräche zu suchen und nicht auf formelle Termine zu warten. Die Beurteilungsrichtlinie ist deshalb nicht als Einzelmaßnahme, sondern eher als fester Rahmen für ein regelmäßiges, kontinuierliches und aus unterschiedlichen Elementen bestehendes MA-Feedback zu sehen, das die Elemente die auch schon vor 2020 gelebt wurden, einmal ausdrücklich zusammenfasst und in einen Kontext stellt.

4. Personal

4.4.4 Leistungsorientierte Bezahlung - lohnt sich Leistung?

auf S. 122

Wedel hat sich mit Einführung des TVöD bereits sehr frühzeitig mit dem Thema der leistungsorientierten Bezahlung befasst. Die Stadt gehörte zu den ersten, die dieses System eingeführt haben. Mit der Zeit hat sich jedoch gezeigt, dass der Aufwand und der Nutzen dieses Systems aus Sicht der Stadt Wedel nicht angemessen waren. Insofern hat sich die Stadt Wedel für ein anderes System entschieden.

Dass die Tarifvertragsparteien sich im vergangenen Jahr entschieden haben, dieses Vorgehen zu rehabilitieren, hat sicher gute Gründe. U.a. sicher auch, dass eine Vielzahl von Kommunen die leistungsorientierte Bezahlung in der von den Tarifvertragsparteien geforderten Form als nicht zielführend angesehen haben und einen anderen Weg beschritten haben.

Die Tarifvertragsparteien haben im letzten Jahr neue Möglichkeiten der LOB zugelassen. Die Stadt Wedel wird die Möglichkeiten, die sich dadurch ergeben, nutzen.

Es wird von hier auch angezweifelt, dass Mitarbeitermotivation und Eigenverantwortung ausschließlich durch die LOB gewährleistet werden kann. Die Stadt Wedel bildet ihre Führungskräfte kontinuierlich weiter und ermöglicht auch den Mitarbeitenden, sich kontinuierlich weiterzuentwickeln. Aus Sicht der Stadt Wedel sind das bedeutsamere und effizientere Stellschrauben.

Stellungnahme zu Themenbereich **„5. Kostenrechnende Einrichtungen“**

Die Stadt Wedel teilt nach Studium des Prüfberichtes die Einschätzung des LRH, dass in den kostenrechnenden Einrichtungen zu wenig kostenrechnerisch gearbeitet wird. Es wird vom LRH in verschiedenen Bereichen ein deutlicher Optimierungsbedarf gesehen und eine kostendeckende Gebührenkalkulation gefordert. Dieser Handlungsbedarf kann nicht in Abrede gestellt werden und ist umzusetzen.

Einzelfeststellungen zu „5. Kostenrechnende Einrichtungen“

5. Kostenrechnende Einrichtungen

5.4 * Zentrale Kostenrechnung vs. dezentrale Kostenrechnung

auf S. 130

Eine Zentralisierung der Kostenrechnung für die Einrichtungen erscheint der Stadt Wedel sinnvoll.

5. Kostenrechnende Einrichtungen

5.6 Vorschlag für ein einheitliches und intern verbindliches Vorgehen

auf S. 132

Für alle kostenrechnenden Einrichtungen sind jährlich Betriebsabrechnungen zu fertigen. Ggf. sind auch jährlich Neukalkulationen der Gebühren anzufertigen und in den pol. Gremien zur Abstimmung zu bringen. Jährliche Betriebsabrechnungen für die kostenrechnenden Einrichtungen konnten bisher aufgrund personeller Engpässe nicht umgesetzt werden. Gleiches gilt für die Neukalkulation der Gebühren. Ziel ist es, diese in 2022 spätestens aber

in 2023 unter Nutzung der Arbeitshilfe des LRH umzusetzen und so eine Verbesserung der Kostenabrechnungen zu erreichen.

Die Arbeitshilfe sollte in Form einer Dienstanweisung für die Stadt Wedel gelten.

5. Kostenrechnende Einrichtungen

5.7.1 Volkshochschule

auf S. 134

Das Engagement der VHS in den Jahren 2014 bis 2018 war schwerpunktmäßig auf den Bereich der Integration ausgerichtet. Damit leistete die VHS einen erheblichen Beitrag zum sozialen Frieden in der Stadt Wedel. Eine Schwerpunktverlagerung des Kursangebotes vom offenen Kursbereich auf den Ausbau von Integrationskursen und integrativen Projekten implizierte eine Veränderung der Einnahmenstruktur. Integrationskurse und Projekte wurden nicht durch Kursgebühren, sondern durch Kostenerstattungen und Zuschüssen von Bund, Land und Kreis finanziert.

Dem Rückgang der Erträge aus Benutzungsgebühren steht ein Zuwachs der Erträge gegenüber, die sich aus der Finanzierung von Integrationskursen und Projekten durch Bund Land und Kreis ergeben.

Bei der Prüfung der Kennzahl „Deckung der Honorare soll durch die Gebühren zu 100 % erfolgen“ dürfen aus Sicht der Stadt Wedel nicht nur die Kursgebühren herangezogen werden, sondern auch die Kostenerstattungen von Bund und Länder, da daraus auch Honorare für Integrationskurse und Projekte zu finanzieren waren. Berücksichtigt man diese Zahlungen, dürfte die erforderliche Kennzahl im gesamten Prüfungszeitraum mehr als erreicht worden sein.

Zur Kennziffer „Deckungsgrad der Aufwendungen durch Erträge soll mindestens 65 % betragen:

Die im Bericht des Landesrechnungshofes ausgewiesenen Deckungsbeiträge beinhalten Steuerungsleistungen, auf die die VHS aktiv keinen Einfluss hat. So sind diese von 2017 auf 2018 um rd. 45 % gestiegen. Inwieweit bei einem Vergleich mit anderen Volkshochschulen Steuerungsleistungen Berücksichtigung finden, ist nicht nachvollziehbar. Weiterhin sagt der Vergleich auch nichts über die Bandbreite der Tätigkeitsfelder (u.a. Integrationskurse, Projekte ja/nein) aus. Die Deckungsbeiträge der VHS Wedel lagen ohne Berücksichtigung der Steuerungsleistungen zum Teil weit über der erforderlichen Kennziffer.

Die VHS errechnet bereits seit Jahren jährlich den Kostendeckungsbeitrag nach den Ergebnisrechnungen des Controllings, die alle Ertrags- und Aufwandsarten enthalten. Dabei wurde das Gesamtergebnis aus allen Tätigkeitsfeldern der Volkshochschule zu Grunde gelegt, so dass sich der Kostendeckungsbeitrag sowohl aus Gebühren für den offenen Kursbereich als auch aus Kostenerstattungen des Bundes, der Länder, interner Verrechnungen etc. ergab.

Eine Aktualisierung der Gebührenordnung wurde bereits in die Wege geleitet und befindet sich in Vorbereitung. Diese beinhaltet eine Kalkulation der Gebühren anhand der durchschnittlichen Ergebnisse aus den Teilergebnisrechnungen der letzten Jahre und wird, sofern die politischen Vertreter dies befürworten, eine Gebührenerhöhung im offenen Bereich nach sich ziehen.

Der LRH schlägt vor, den Bedarf an hauptamtlichem Personal kritisch zu überprüfen. Die Stadt Wedel verweist dazu auf die Wedel-spezifischen Rahmenbedingungen: Die VHS Wedel führt seit 2005 Integrationssprachkurse für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge durch. Die Nachfrage und das Kursangebot stiegen kontinuierlich an, neue Kursmodelle wurden stets zeitnah umgesetzt (z. B. Spezialkurse Alphabetisierung, Kurse für Frauen mit Kinderbetreuung), das Kurskonzept „Berufssprachkurs“ sowie die Lernplattform *ich-will-deutsch-lernen.de* wurde in der VHS Wedel pilotiert. Mit der Flüchtlingskrise 2015 stieg bundesweit der Bedarf an qualifizierten Dozenten sprunghaft an, ein Dozentenmangel zeichnete sich ab. Die VHS Wedel fing dies durch verschiedene Maßnahmen auf: Zum Einen

schrieb die Stadt zwei volle (vier halbe) Stellen für Lehrkräfte aus, die aus den eigenen Reihen besetzt werden konnten. Seitdem können die neuen Mitarbeiter als festangestellte Lehrkräfte sehr flexibel eingesetzt werden. Zudem werden von diesen vier Mitarbeitern Verwaltungsaufgaben übernommen, die im Jahr 2016 enorm zugenommen haben. Um nur einige zu nennen: die wöchentliche Aktualisierung aller freien Integrationskursplätze auf KURSNET, der online-Plattform der Arbeitsagentur, die Überprüfung von Anwesenheitszeiten der Kursteilnehmer und die Dokumentation für die Abrechnung mit dem BAMF, das Ausstellen von Teilnahmebescheinigungen und Anmeldebestätigungen für das Jobcenter, die Durchführung und Dokumentation von mehr Prüfungen mit deutlich größeren Gruppen. Diese Aufgaben können freiberuflichen Lehrkräften nicht übertragen werden, da diese einerseits keinem Weisungsrecht unterliegen und sich andererseits bei Übernahme dieser Aufgaben einem arbeitnehmerähnlichen Beschäftigungsverhältnis nähern würden.

Gegenüberstellung von Personalkosten und fiktiven Honorarkosten (2017):

	Jahresbrutto 2017	Jahresarbeitszeit	Äquivalent Unterrichtsstunden (45 Minuten)	Fiktives Honorar (2017: 35,00€/ 45 Minuten)
Mitarbeiterin A 19,5h/Woche	33.875€	1017h	1356	47.460€
Mitarbeiterin B 19,5h/Woche	33.870€	1017h	1356	47.460€

Fazit:

Die Vergleichsrechnung zeigt, dass die Festanstellung der Lehrkräfte keine finanzielle Mehrbelastung bringt, sondern dass im Gegenteil die Personalaufwendungen sogar niedriger als die Honorarkosten sind. Die zusätzlich anfallenden Verwaltungsaufgaben (Dokumentationspflicht für das BAMF) dürften aus arbeitsrechtlichen Überlegungen nicht von freiberuflichen Lehrkräften übernommen werden. Durch die Festanstellung konnte hier für die Durchführung der Integrationskurse eine kostengünstigere und verlässlichere Lösung gefunden werden.

5. Kostenrechnende Einrichtungen

5.7.2 * Wohnmobilstellplatz

auf S. 138

Die Zuständigkeit für das Produkt Wohnmobilstellplatz wurde im Jahr 2019 verlagert. Aufgrund des bis dato defizitären Betriebes, wurden Lösungen gesucht, den Wohnmobilstellplatz wirtschaftlicher zu betreiben. Ein Verkauf, wie im Bericht aufgeführt wurde, spielte jedoch in den Überlegungen keine Rolle.

Als Lösung wurde die Verpachtung und die Vergabe des Betriebes des Wohnmobilstellplatzes an einen externen Betreiber favorisiert. Mit Beschluss des Rates vom 28.11.2019 wurde dem Verwaltungsvorschlag zugestimmt.

Der Betrieb des Wohnmobilstellplatzes wurde zum 01.01.2021 an die KombiBad GmbH Wedel übergeben. Als jährliche Pacht wurde ein Pachtzins in Höhe von 14.000,00 € zzgl. MwSt. vereinbart. Zusätzlich erhält die Stadt eine Umsatzbeteiligung in Höhe von 5 %. Mit der Übergabe sind zudem sämtliche Unterhaltungsverpflichtungen und -kosten an den neuen Betreiber übergegangen.

Der vereinbarte Pachtzins übertrifft die jährlichen festen städtischen Ausgaben für den Wohnmobilstellplatz (kalk. Zinsen, Abschreibungen etc.), so dass das Produkt Wohnmobilstellplatz nicht mehr defizitär betrieben wird.

5. Kostenrechnende Einrichtungen

5.7.3 Straßenreinigung

auf S. 140 ff

Die Kalkulation der Straßenreinigungsgebühren wurde zuletzt in 2012 durchgeführt. Für die notwendige Kalkulation in 2015 hat der FD 2-60 gemeinsam mit 3-20 die notwendigen Zuordnungen auf die verschiedenen Konten festgelegt und dies entsprechend bei den Aufträgen und Abrechnungen des Bauhofes sowie bei den Rechnungen berücksichtigt. Leider konnte zu dem Zeitpunkt keine Neuberechnung mehr erfolgen, da der zuständige Mitarbeiter der zentralen Steuerungsunterstützung die Stadt Wedel verlassen hat.

Eine notwendige Nachkalkulation konnte seitdem nicht erfolgen.

Dies wurde im Frühjahr 2020 nachgeholt. Dabei wurden die bereits in den Gesprächen aufgezeigten Themen berücksichtigt. Hierzu gehören:

5.7.3.1 - Betriebskostenabrechnung mit Aufnahme des Winterdienstes

5.7.3.2 - Öffentlichkeitsanteil der Gebühr

5.7.3.3 - 3-jähriger Kalkulationszeitraum - wird künftig angestrebt

Um diese Themen rechtssicher bearbeiten zu können, ist eine neue Straßenreinigungssatzung zwingend erforderlich. Die Arbeiten hieran haben bereits begonnen und dauern voraussichtlich noch bis Anfang 2022 an. Es wird eine Änderung zum 01.07.2022 angestrebt.

5. Kostenrechnende Einrichtungen

5.7.4 Bauhof

auf S. 146

Die Betriebsabrechnungen und Kalkulationen erfolgen über den FD 3-20 / Zentrale Steuerungsunterstützung. Eine dafür notwendige Zuarbeit erfolgt - auch mit Hilfe des Programms Limes - durch den Bauhof.

Eine zu umfangreiche Personalausstattung, die zum angegebenen Verlust beiträgt, wird hier von der Stadt Wedel nicht gesehen. Allerdings sollte gemeinsam eine Nachkalkulation bzw. Neukalkulation erfolgen.

5. Kostenrechnende Einrichtungen

5.7.5 Stadtbücherei

auf S. 147

Die Stadtbücherei ist ein modernes Kommunikations- und Informationszentrum, Treffpunkt und Lernort zugleich, mit einem umfassenden analogen und digitalen Medienangebot, öffentlichen Internet- und PC-Arbeitsplätzen, W-LAN und Veranstaltungen für alle Wedeler Bürger*innen.

Die Stadtbücherei ist ein Anlaufpunkt für Fragen des täglichen Lebens und wichtige Ansprechpartnerin in Sachen Leseförderung und Vermittlung von Lese- und Sprachkompetenz.

Zu ihrem Bildungsauftrag gehört außerdem die Vermittlung von digitaler Bildung, inzwischen ein wesentlicher Schwerpunkt der täglichen Aufgaben.

Speziellen Zielgruppen werden besondere Dienstleistungen angeboten, wie die Vorlesestunden für Kinder, bibliotheks- und medienpädagogische Angebote für Schulklassen,

Veranstaltungen zur Sprach- und Leseförderung, wie Ferienleseclub, Jugendbuchwochen und Dezembergeschichten.

Durch Bereitstellung digitaler Inhalte und die Vermittlung von Lese-, Sprach-, Medien- und Informationskompetenz für alle Bevölkerungsschichten, schafft sie Zugang und Orientierung in digitalen Wissenswelten.

Die Kernaufgabe besteht also nicht mehr in der Beschaffung und Bereitstellung und Ausleihe von Medien, sondern eher in der Vermittlung von Kompetenzen.

Der Rückgang der Ausleihzahlen ist keine regionale Auffälligkeit, sondern betrifft die Bibliotheken landes- und bundesweit.

Büchereiverein und Geschäftsführung der Büchereizentrale erarbeiten derzeit eine Neufassung der Förderkriterien, die voraussichtlich ab 2023 für die Bezuschussung der Büchereien in SH Anwendung finden soll. Derzeit sind die Förderbeträge bis einschließlich 2022 eingefroren, auf dem Stand von 2019 (coronabedingt).

Der Medienetat fließt in Zukunft nicht nur in den Medienbestand selbst, sondern auch in die vielfältige Arbeit mit dem Medienbestand:

- Steigerung der Aufenthaltsqualität (Dritter Ort, Makerspace, Zeitschriften)
- Klassenführungen / außerschulischer Lernort
- Veranstaltungen
- Besucher
- Programmarbeit (mit Kooperationspartnern)
- Vernetzung / Kooperationspartner
- Zertifizierung (darin enthalten u.a. auch Mindestausstattung an Personalstellen)

Im Jahresbericht 2019 der Stadtbücherei wurden die neuen Förderkriterien bereits umrissen, dann kam Corona und die Entscheidung des Landes, die Zuschüsse bis 2022 einzufrieren.

Der LRH begründet seine Empfehlung, die Personalstunden abzubauen, ausschließlich mit den sinkenden Ausleihzahlen. Das ist nicht sachgerecht, weil das Aufgabenspektrum der Einrichtung (inzwischen) viel größer ist. Die noch gültigen Förderkriterien lassen einen weiteren Stellenabbau aus Sicht der Stadt Wedel nicht zu, wenn die Stadt nicht sofort in voller Höhe auf den Landeszuschuss verzichten will, da bereits auf Mindestförderstandard gearbeitet wird (außer Schulbibliothek 0,5-Stelle). Darauf hat der Büchereiverein bei der letzten Sparrunde eindringlich hingewiesen. Dieser ausfallende Landeszuschuss müsste dann mit weiterem Personalabbau aufgefangen werden, so dass die Stadtbücherei nicht mehr handlungsfähig wäre. Dieser Zusammenhang wurde dem LRH vermittelt, fand aber nicht Eingang in seine Betrachtung. Unabhängig von einer Zuschusslage gab es bisher in der Stadt Wedel einen Konsens, wie die Stadtbücherei im Stadtgeschehen agieren sollte, u.a. mit möglichst angemessenen Öffnungszeiten. Die jetzigen Öffnungszeiten sind akzeptiert und mit dem bestehenden Personal auch zu gewährleisten. Die Frage ist, was mit weniger Personal noch machbar ist und ob das, was ggf. noch übrigbleibt, den Ansprüchen aus Politik und Bürgerschaft genügen kann.

Wenn politisch eine erhebliche Aufwandsreduzierung gewünscht ist, muss allerdings Personal abgebaut werden, und auch der Medienersatz kann nicht einfach zuschussunschädlich reduziert werden. Inhaltlich würde weniger Personal auch weniger Angebot und weniger Öffnungszeiten bedeuten, weniger aktuelle Medien schleichende Unattraktivität.

Außerdem ist die Kostenentwicklung der Bücherei selbst moderat, wenn man von den ca. 200 Tsd. € für Gebäudeunterhaltung absieht.

Für das Haushaltsjahr 2022 beträgt der Aufwand ohne ILV 745.900 €, hiervon 585.200 € für Personal und 115.100 € für die Erneuerung des Medienbestandes.

Bei den Veranstaltungen muss differenziert werden. Es gehören auch sämtliche Kita- und Klassenführungen im Rahmen des Curriculums dazu, Vorlesestunden, Dialog in Deutsch, Lesekreise usw. Die Stadtbücherei ist also keine Eventagentur. Sie ist auch keine hauptsächliche Ausleihstation für Medien mehr. Eine Personalkürzung mit geringeren Ausleihzahlen zu begründen, geht daher am Konzept einer modernen Bücherei vorbei. Der LRH bemängelt, dass die Veranstaltungen nicht zu mehr Nutzung (Ausleihe) führten. Das wäre zwar ein wünschenswerter Nebeneffekt, ist aber nicht das Hauptziel dieser Veranstaltungen, die die breite inhaltliche Aufstellung der Stadtbücherei dokumentieren. Auch hier ist aus Sicht der Stadt Wedel der Fokus auf die Ausleihe ein viel zu enger Blick des LRH.

5. Kostenrechnende Einrichtungen

5.7.6 * Märkte

auf S. 152

Hingewiesen wird auf die Ausweisung der Planstelle des Marktmeisters im Bereich Marktwesen und nicht im Bereich Feuerwehr, dem Hauptarbeitsplatz. Hierzu ist anzumerken, dass dies bei der Verteilung der Personalkosten berücksichtigt wird und die Kosten richtig zugeordnet werden. Eine Änderung im Stellenplan kann zudem erfolgen.

Es fehlen aus Sicht des LRH die Betriebskostenabrechnung und eine aktuelle Gebührenkalkulation. Beides wird angeschoben von der Stadt Wedel vom Fachdienst Ordnung und Einwohnerservice gemeinsam mit dem Fachdienst Finanzen umzusetzen sein.

Die dargestellte Unterdeckung bis zum Jahr 2018 hängt größtenteils mit den Kosten des Ochsenmarktes zusammen. Dieser wird nicht mehr vom Fachdienst veranstaltet und die Kosten sind auch nicht mehr bei den Märkten verbucht. Es wurde in den Jahren 2017 bis 2019 ein Überschuss von 10.000 bis 15.000 € erwirtschaftet. Aber auch dieser Überschuss ist Grund für eine erforderliche Nachkalkulation und die Betriebskostenabrechnung.

5. Kostenrechnende Einrichtungen

5.7.7 Museum

auf S. 154

Der LRH schlägt vor, das Museum ehrenamtlich führen zu lassen. Die Stadt Wedel hätte allerdings keinen Betreiber, weil z.B. der Schleswig-Holsteinische Heimatbund nach eigener Einschätzung dazu nicht willens und in der Lage wäre. Außerdem ist der Wille zur Hauptamtlichkeit mit der Einstellung eines neuen Museumsleiters Anfang 2020 deutlich dokumentiert, der auch den neuen Teil „Technicon“ betreut.

Der LRH schlägt vor, ein Café im EG und Garten einzurichten und im OG Ausstellungen laufen zu lassen. Das Haus ist hierfür baulich nicht eingerichtet. Ein Stadtmuseum wäre bei dieser Konstruktion nicht mehr möglich. Ausstellungsmöglichkeiten und ein Café hält die Stadt Wedel in ähnlicher Weise bereits im Reepschlägerhaus vor.

5. Kostenrechnende Einrichtungen

5.7.8 Parkdeck am Bahnhof

auf S. 156

Die P+R Anlage wurde bislang nicht in die Gebührenpflicht des ruhenden Verkehrs vom Fachdienst Ordnung und Einwohnerservice einbezogen. Dies kann aus Sicht der Stadt nachgeholt werden, wenn die Anlage in einen ordnungsgemäßen Zustand gebracht wurde.

Alle weiteren Schritte, wie z.B. Führung als kostenrechnende Einrichtung, jährliche Betriebskostenabrechnungen usw. sollten sich dann anschließen. Die Einnahmen aus der

bestehenden Parkraumbewirtschaftung können künftig vom FD 1-30 in das Produkt Parkplätze/-bauten eingepflegt werden. Hierzu ist aus Sicht der Stadt Wedel eine Klärung mit 3-20 notwendig. Bei den Parkgebühren hat bislang keine Kalkulation stattgefunden.

Stellungnahme zum Themenbereich

„6. § 2 b UStG - Wie gut sind die Kommunen vorbereitet?“

Die Stadt Wedel gibt dem Landesrechnungshof ausdrücklich Recht, dass die neuen steuerlichen Vorgaben erhebliche Herausforderungen für die Kommunen darstellen und dass genau deshalb eine intensive und rechtzeitige Ertüchtigung der dafür notwendigen Verwaltungsprozesse unerlässlich ist. Die Stadt Wedel freut sich deshalb, dass der Landesrechnungshof die bisherigen Anstrengungen der Stadt Wedel in diesem Bereich würdigend zur Kenntnis genommen hat und wird die Bereiche, in denen noch Optimierungsbedarf besteht, weiter vorantreiben, um hier den zukünftigen Herausforderungen gewachsen zu sein.

Einzelfeststellungen zu

„6. § 2 b UStG - Wie gut sind die Kommunen vorbereitet?“

6. § 2 b UStG - Wie gut sind die Kommunen vorbereitet?

6.3.3 Organisatorische Rahmenbedingungen

auf S. 166 ff

Eine Dienstanweisung für Steuerangelegenheiten wurde Ende 2020 fertiggestellt, vom Bürgermeister in Kraft gesetzt und verwaltungsweit kommuniziert. Aktuell erfolgt noch eine Überarbeitung, um Erfahrungen aus dem laufenden Betrieb in 2021 einfließen zu lassen.

Maßnahmen zur Erweiterung bestehender Regelungen eines Tax Compliance Systems wurden inzwischen ergriffen und werden aktuell fortgesetzt.

Eine regelmäßige Vertragsdokumentation und -überprüfung in steuerlicher Hinsicht ist in der o.g. Dienstanweisung verankert und inzwischen etabliert.

Der Vorschlag, die Unterrichtung der Gremien in steuerrechtlichen Angelegenheiten auszuweiten, wird begrüßt und zeitnah umgesetzt.

6. § 2 b UStG - Wie gut sind die Kommunen vorbereitet?

6.4 Personaleinsatz und externe Beratungsleistungen im Vergleich

auf S. 169

Die Darstellung, dass die „Steuerstelle“ im Rahmen der 2b-Umstellung 1,0 Stellenanteile umfasst, ist missverständlich. Tatsächlich sind auf dieser Stelle mehrere Tätigkeiten zusammengefasst. Hierzu gehören - neben der 2b-Umstellung - die Bearbeitung von laufenden Angelegenheiten der Umsatz- und der Ertragsbesteuerung (Prüfung von Vorgängen, Erstellung von Steuervoranmeldungen, Jahresabschlüssen, Körperschafts- und Gewerbesteuererklärungen der Betriebe gewerblicher Art) sowie die Wahrnehmung des Beteiligungsmanagements der Stadt Wedel.

Aufgrund der Projektstruktur der 2b-Umsetzung unterliegen die Stellenanteile für die „Steuerstelle“ Veränderungen. Im Zeitraum 2018 - 2020 betrugen diese:

- für die 2b-Umstellung: 0,4 Stellenanteile
- für lfd. Steuerangelegenheiten: 0,4 Stellenanteile und
- für das Beteiligungsmanagement: 0,2 Stellenanteile.

Aktuell bzw. zukünftig verteilen sich Anteile wie folgt:

- für die (restl.) 2b-Umstellung: 0,1 Stellenanteile
- für lfd. Steuerangelegenheiten: 0,6 Stellenanteile und
- für das Beteiligungsmanagement: 0,3 Stellenanteile.

Die aufgewendeten Sachkosten für die externe steuerliche Beratung haben nach inzwischen deutlich abgenommen. Im Jahr 2020 betrugen diese noch einmal 4.454,- €, im Jahr 2021 sind keine Beratungskosten mehr angefallen.

Wedel, 9. März 2022

Niels Schmidt
Bürgermeister