

<u>öffentlich</u> Verantwortlich: Büro des Bürgermeisters	MITTEILUNGSVORLAGE
--	--

Geschäftszeichen	Datum 12.09.2022	MV/2022/081
------------------	---------------------	--------------------

Beratungsfolge	Zuständigkeit	Termine
Haupt- und Finanzausschuss	Kenntnisnahme	14.11.2022
Rat der Stadt Wedel	Kenntnisnahme	24.11.2022

RPA Bericht für 2019 mit Stellungnahme des Bürgermeisters

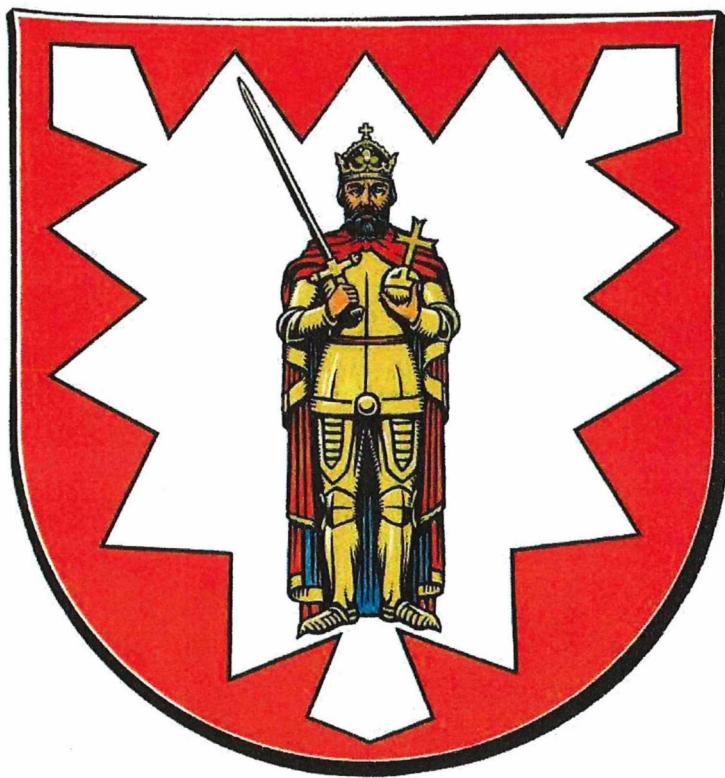
Inhalt der Mitteilung:

Der Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2019 der Stabsstelle Prüfdienste und die Stellungnahme des Bürgermeisters wird zur Kenntnis gegeben.

Anlage/n

- 2 Bericht JA 2019 öffentliche Ausfertigung_mit Stellungnahme BGM

Bericht
über die Prüfung des
Jahresabschlusses 2019
der Stadt Wedel



Stabsstelle Prüfdienste
der Stadt Wedel

Öffentliche Ausfertigung

Inhaltsverzeichnis	ab Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
Übersicht der Beanstandungen, Empfehlungen und Hinweise	4
Kennzahlen zum Deckungs- und Liquiditätsgrad, zur Eigen- und Fremdkapitalquote	5
Prüfauftrag, Einleitende Bemerkungen	9
Zusammenfassung des Prüfergebnisses	12
Grundlagen der Haushalts- und Finanzwirtschaft	13
Überblick zum Ergebnis des Jahresabschlusses	25
Systemprüfungen	28
Wesentliche Korrekturen	34
Feststellungen zu Einzelpositionen des Jahresabschlusses	35
Einzelfeststellungen	36
Umsetzung der Prüfungsbemerkungen aus Vorjahren	55
Schlussbemerkung	58

Abkürzungsverzeichnis

ARGE	Arbeitsgemeinschaft
BAD	Betriebsärztlicher Dienst
BauGebVO	Baugebührenverordnung
BetrKV	Betriebskostenverordnung
BFH	Bundesfinanzhof
DMS	Dokumentenmanagementsystem
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
ERP	Softwarelösung zur Ressourcenplanung
FB	Fachbereich innerhalb der Verwaltung
FD	Fachdienst innerhalb der Verwaltung
GemHVO-Doppik	Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppischen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
GoBD	Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form
HFA	Haupt- und Finanzausschuss
IT	Informationstechnik
JRG	Johann-Rist-Gymnasium
KAI	Kommunale Anwendergemeinschaft für Informations- und Kommunikationstechnik
KIS-Doppik	Buchhaltungssystem der KAI
kommunit	IT-Zweckverband Schleswig-Holstein mit Sitz in Elmshorn
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
MILI	Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration
RPA	Stabsstelle Prüfdienste der Stadt Wedel
SEW	Eigenbetrieb Stadtentwässerung Wedel
StW	Stadtwerke Wedel GmbH
TTG	Tariftreuegesetz
ULD	Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz
VAK	Versorgungsausgleichskasse der Kommunalverbände
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A
Visa-Kontrolle	Prüfung von Buchungsbelegen, bevor diese zur Finanzbuchhaltung weitergeleitet und gebucht werden

Übersicht der Beanstandungen, Empfehlungen und Hinweise

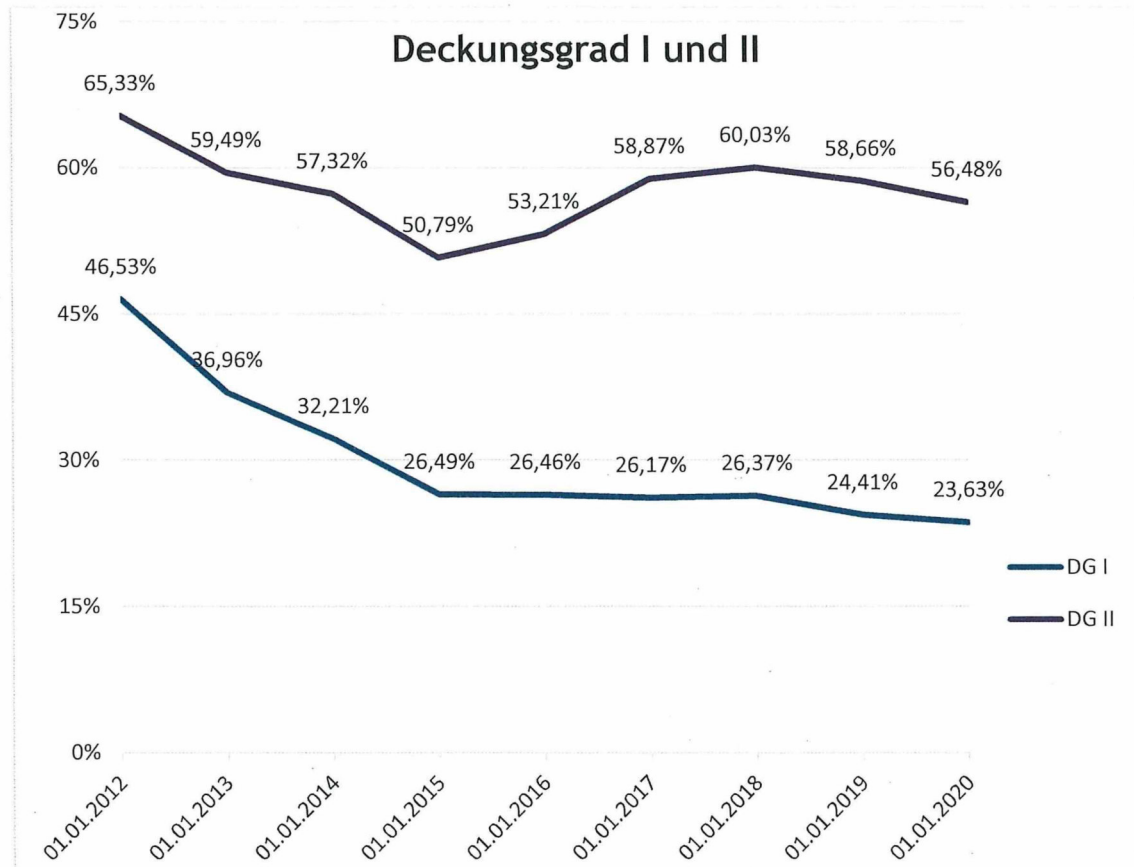
	Seite
Beanstandungen	
• fehlende Inventuren	33
• Verjährung eines Rückforderungsanspruches	39
• Einnahmeverlust bei Verpachtung	44
• fehlende Anwendung der Dienstanweisung bei der Veränderung von Ansprüchen	45, 55
• freihändige Auftragsvergabe	51
• unvollständiger Forderungsausweis in der Bilanz	55
Empfehlungen	
• zusätzliche Sicherungsmechanismen bei zukünftigen haushaltswirtschaftlichen Sperren	16
• Evaluation der gewährten Zuschüsse im Zusammenhang mit der Zielerreichung	18
• Regularien bei Mittelverstärkungen und-verschiebungen	21
• zukünftiger Einsatz des Moduls „Gesamtabschluss“	31
• Neustrukturierung des Vertragsmanagements	33
• bessere Auswertungsmöglichkeiten im Modul Anlagenbuchhaltung	34
• transparente Belegführung bei einem Verwendungsnachweis	40
• Einbindung der SEW in den BAD	41
• Eröffnung eines öffentlichen Vergabeverfahrens	44
• Maßnahmen zur längerfristigen Mitarbeiter*innenbindung	49
• Ausschreibung Rahmenvertrag bei der Wartung von Licht- und Sonnenschutz	53
Hinweise	
• Überprüfung freiwilliger Leistungen	17
• deutliche Zieldefinition bei Zuschussbescheiden	18
• Genehmigung über- und außerplanmäßiger Ausgaben	20
• Finanzierung von investiven Auszahlungen durch Kassenkredite	22
• Prüfung Fachqualifikation beim Wechsel innerhalb des BAD	41
• Überprüfung der dezentralen Personalverantwortung	49
• Sicherheitsanalyse bei Einsatz der elektronischen Schließanlage	52
• Einbindung des RPA bei Einwänden der Zentralen Vergabestelle	52

Beanstandungen werden mit einem „B“ gekennzeichnet. Eine Beanstandung wird bei schweren oder wiederholten Rechtsverstößen oder bei grob unwirtschaftlichem Verhalten ausgesprochen.

Empfehlungen dienen der Verbesserung des Verwaltungshandelns in rechtlicher, wirtschaftlicher oder zweckmäßiger Hinsicht. Solange keine schweren Fehler festgestellt werden, werden grundsätzlich Empfehlungen ausgesprochen.

Allgemeine Hinweise zu rechtlichen Problemstellungen, wirtschaftlichen Möglichkeiten oder zweckmäßigen Arbeitsabläufen werden mit einem „H“ gekennzeichnet.

Kennzahlen

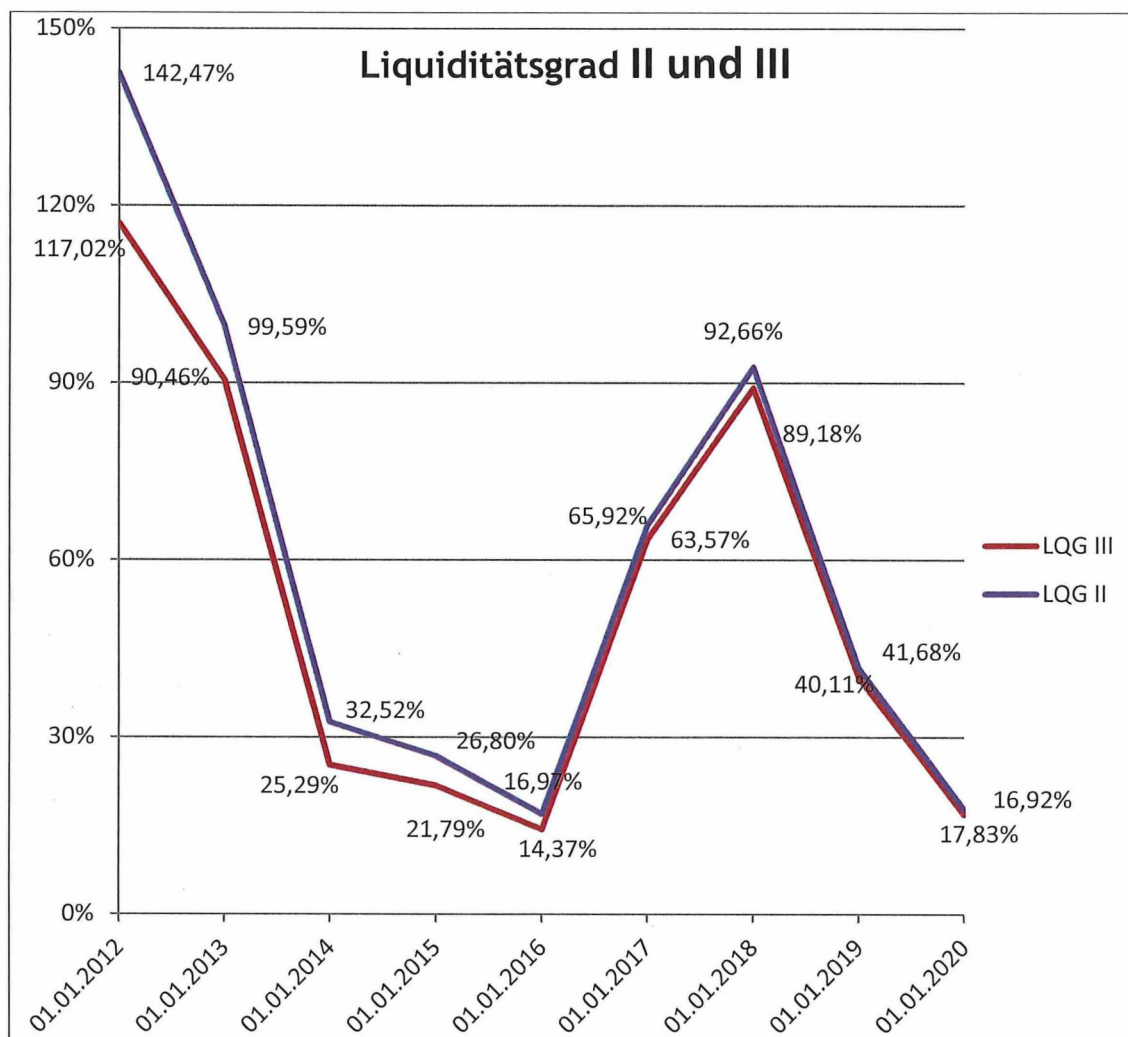


Deckungsgrad I $\frac{\text{Eigenkapital} * 100}{\text{Anlagevermögen}}$

Deckungsgrad II $\frac{(\text{Eigenkapital} + \text{langfristiges Fremdkapital}) * 100}{\text{Anlagevermögen}}$

Die Deckungsgrade I oder II geben darüber Auskunft, inwieweit das Anlagevermögen durch das Eigenkapital und ggf. das langfristige Fremdkapital gedeckt ist. Langfristiges Vermögen soll auch langfristig finanziert sein (Goldene Bilanzregel)!

Die kaum veränderten Kennzahlen beim Deckungsgrad I und II sind weiterhin ein deutliches Indiz für die sich über die Jahre hin erhöhende Gegenfinanzierung des langfristigen Anlagevermögens. Insbesondere die Jahresfehlbeträge der Vorjahre und das Abschmelzen des Eigenkapitals sind hierfür ursächlich.



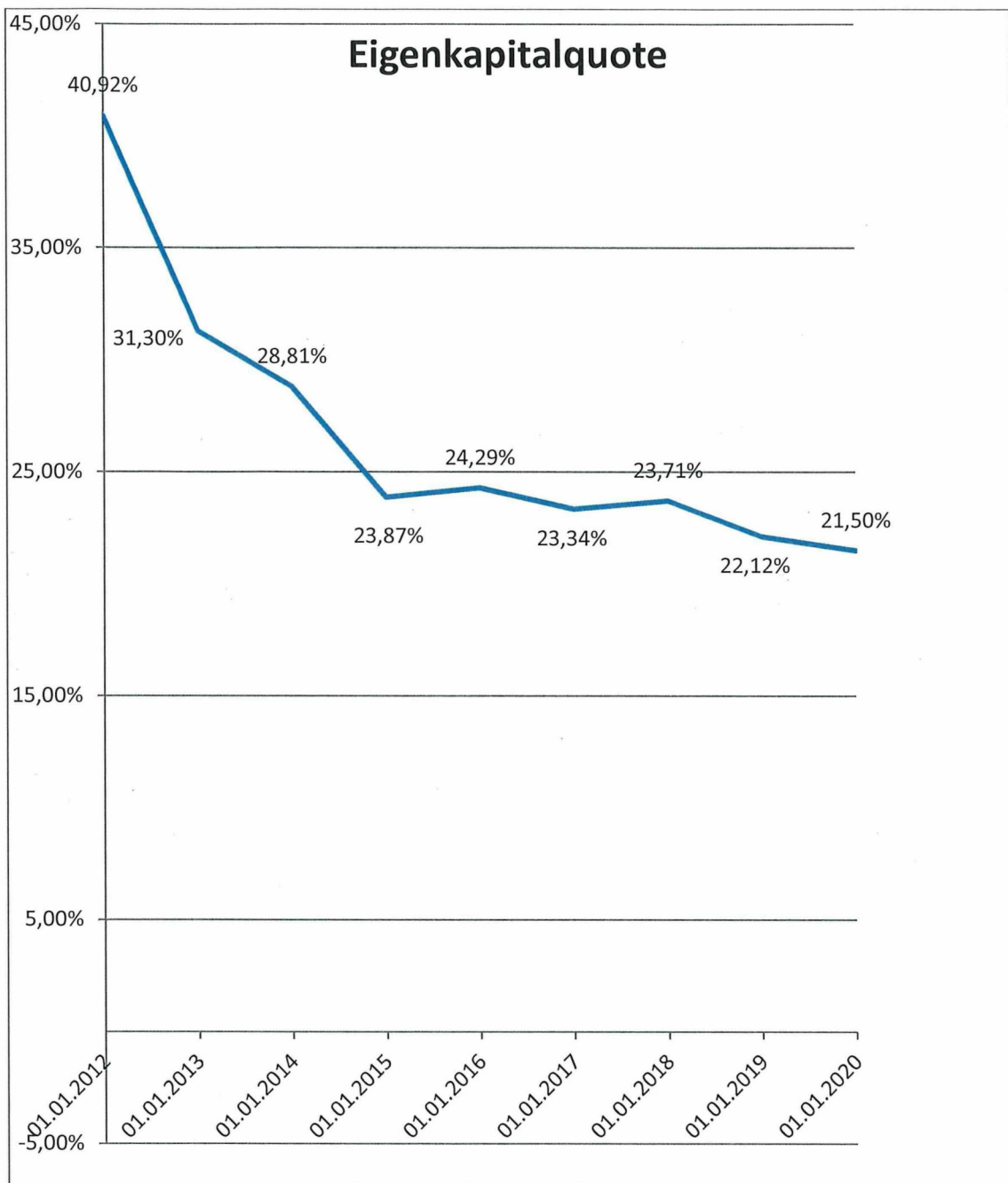
Liquiditätsgrad II $\frac{(\text{liquide Mittel} + \text{kurzfristige Forderungen}) * 100}{\text{kurzfristiges Fremdkapital}}$

Liquiditätsgrad III $\frac{\text{Umlaufvermögen} * 100}{\text{kurzfristiges Fremdkapital}}$

Bei der Liquidität 2. Grades werden die liquiden Mittel um die kurzfristigen Forderungen ergänzt und mit den kurzfristigen Verbindlichkeiten ins Verhältnis gesetzt. Diese Kennzahl gibt an, inwieweit die Forderungen und liquiden Mittel die kurzfristigen Verbindlichkeiten decken. Sie sollte zwischen 100% und 120% betragen.

Bei der Liquidität 3. Grades wird das gesamte Umlaufvermögen mit den kurzfristigen Verbindlichkeiten ins Verhältnis gesetzt. Die Kennzahl sollte mindestens 120% betragen. Demnach ist die oben genannte Kennzahl ein deutliches Indiz für die mangelnde Leistungsfähigkeit der Stadt Wedel.

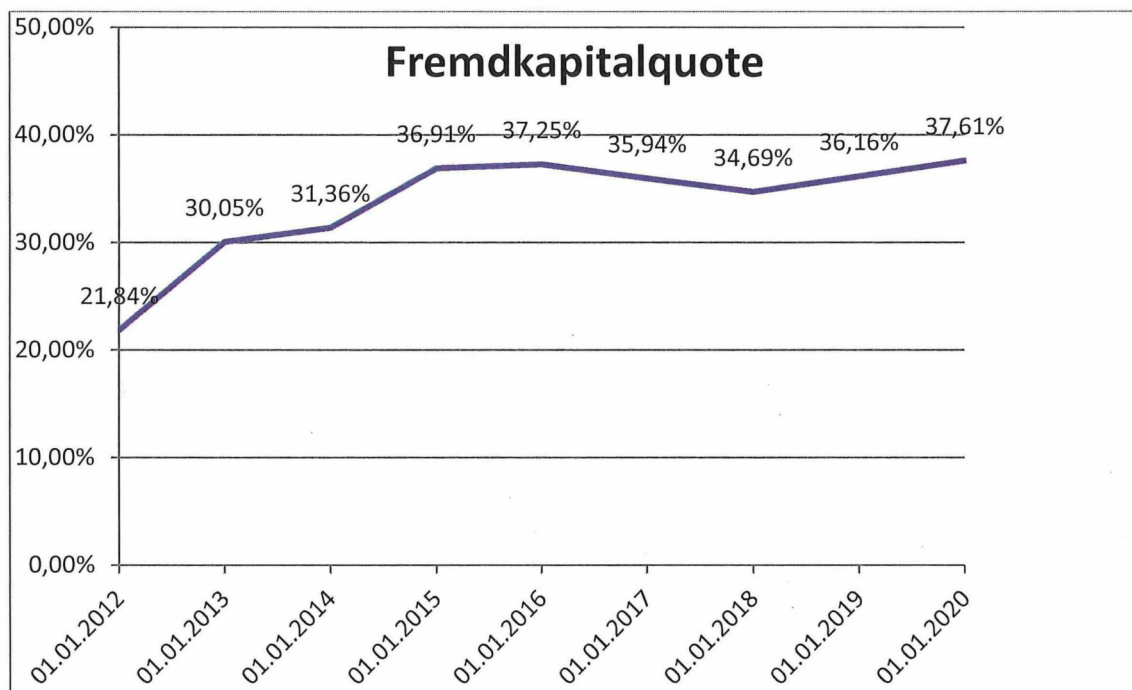
Die empfohlenen Kennzahlenwerte werden deutlich unterschritten. Auslösendes Moment sind insbesondere die hohen Kassenkredite. Jedoch können diese Kennzahlen nicht nach den Maßstäben privater Unternehmen interpretiert werden (siehe auch die Ausführungen zur **Eigenkapitalquote**, Seite 7).



Eigenkapitalquote $\frac{\text{Eigenkapital} * 100}{\text{Bilanzsumme}}$

Die Eigenkapitalquote zeigt, wie hoch der Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital (Bilanzsumme) ist. Je höher die Eigenkapitalquote, umso höher ist die finanzielle Stabilität und die Unabhängigkeit gegenüber Fremdkapitalgebern.

Die kommunalen Vermögenswerte sind zum Großteil fiktive Werte ohne Veräußerungscharakter. Insofern ist die absolute Höhe des Eigenkapitals ein rein rechnerischer Wert. Gleiches gilt daher für die Eigenkapitalquote.



Fremdkapitalquote $\frac{\text{Fremdkapital} * 100}{\text{Bilanzsumme}}$

Die Fremdkapitalquote zeigt den Anteil des Fremdkapitals am Gesamtkapital (Bilanzsumme). Sie dient dazu, das Kapitalrisiko zu beurteilen. Das heißt, dass sich bei steigendem kurz-, mittel- oder langfristigem Fremdkapital eventuell die Neuaufnahme von Krediten schwieriger gestalten kann.

Mit Blick auf das Niveau der Kassenkredite und die derzeit immer noch relativ niedrigen Kapitalmarktzinsen liegt in der aktuellen Verschuldung weiterhin ein erhebliches Zinsänderungsrisiko. Die Einschätzung einer nicht wieder hergestellten finanziellen Leistungsfähigkeit durch die Kommunalaufsicht wird vom RPA ebenfalls geteilt.

Im Lagebericht wird auf Seite 240 für das Jahr 2019 eine Fremdkapitalquote von 78,5 % genannt. Die Abweichung resultiert aus der zusätzlichen Berücksichtigung der Sonderposten, der Rückstellungen und des passiven Abgrenzungspostens. Demgegenüber hat das RPA lediglich die kurz-, mittel- und langfristigen Verbindlichkeiten mit der Bilanzsumme ins Verhältnis gesetzt.

1. Prüfauftrag, Terminierung

Seit dem 01.01.2011 führt die Stadt Wedel ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung. Sie hat nach § 95 m Abs. 1 GO zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresabschluss aufzustellen, in dem das Ergebnis der Haushaltswirtschaft nachzuweisen ist. Er muss unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt Wedel vermitteln und ist daneben zu erläutern.

Der Jahresabschluss beinhaltet die Ergebnisrechnung, die Finanzrechnung, die Teilrechnungen, die Bilanz und den Anhang. Des Weiteren ist ein Lagebericht beizufügen. Die Stabsstelle Prüfdienste (im Weiteren RPA) hat nach § 116 Abs. 1 Ziffer 1 GO i. V. m. § 95 n GO den Jahresabschluss zu prüfen. Diese Prüfung stellt eine der Kernaufgaben des RPA dar.

Nach § 95 m Abs. 2 GO ist der Jahresabschluss innerhalb von drei Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen und nach der Prüfung durch das RPA spätestens bis zum 31.12. des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres vom Rat der Stadt Wedel zu beschließen (§ 95 n Abs. 3 GO). Seit Einführung der Doppik konnten die gesetzlichen Zeitfenster nicht eingehalten werden. Bei den ersten Jahresabschlüssen waren hierfür der Umstellungsprozess und die damit einhergehenden vorbereitenden Arbeiten ursächlich. Aktuelle Gründe hierfür sind aus Sicht des RPA insbesondere die gestiegenen Anforderungen im Zusammenhang mit der notwendigen Konsolidierung und insbesondere die Einführung der neuen ERP-Software H&H proDoppik.

2. Art und Umfang der Prüfung

§ 95 n Abs. 1 GO bestimmt die Art und den Umfang der Prüfung des Jahresabschlusses. Das RPA hat seine Prüfung an dieser Vorschrift zu orientieren und auszurichten. Die Bemerkungen und Hinweise sind in einem Bericht zusammenzufassen. Es ist zu bestätigen, dass

- der Haushaltsplan eingehalten worden ist,
- die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch im Sinne der geltenden Vorschriften begründet und belegt worden sind,
- bei den Erträgen, Aufwendungen, Ein- und Auszahlungen sowie bei der Vermögens- und Schuldenverwaltung nach den geltenden Vorschriften verfahren worden ist,
- das Vermögen und die Schulden richtig nachgewiesen worden sind,
- der Anhang zum Jahresabschluss vollständig und richtig ist und
- der Lagebericht zum Jahresabschluss vollständig und richtig ist.

Die Regelungen im § 95 n GO eröffnen dem RPA die Möglichkeit, die Prüfung des Jahresabschlusses in Anlehnung an den sogenannten „risikoorientierten Prüfungsansatz“ vorzunehmen. Mögliche Risiken, die zu wesentlichen Fehlern in der Rechnungslegung führen können, sollen so erkannt werden. Diesem Ansatz folgend hat das RPA die Prüfung so geplant und ausgerichtet, dass ein hinreichend sicheres Urteil darüber abgegeben werden kann, ob der Jahresabschluss und die Buchführung frei von wesentlichen Fehlaussagen sind. Dabei kann das RPA die Prüffelder nach pflichtgemäßem Ermessen beschränken.

Auf den Jahresabschluss 2019 bezogen wurde der Fokus insbesondere auf die nachstehenden Prüfungen gesetzt:

- Antrag auf Fehlbetragszuweisung,
- Stadtbücherei,
- Übergang „Die Villa“ an die Stadt Wedel,
- Schäden an der Westmole des Schulauer Hafens,
- Verpachtung von Flächen an [REDACTED],
- Einführung der ERP-Software H&H proDoppik,
- Grad der Zielerreichung bei verschiedenen Maßnahmen und
- vollständige Aktivierung der in 2019 fertiggestellten Anlagen im Bau.

Zum Umfang und zu der Tiefe der Prüfhandlungen flossen die Erfahrungen aus den Prüfungen der bisher vorliegenden Jahresabschlüsse, den Vorprüfungen, der unterjährigen Visa-Kontrolle sowie der aktuellen Prüflandkarte mit ein. Neben diesen Erkenntnissen wurden Auskünfte und Informationen aus den Fachdiensten eingeholt. Stichprobenweise Nachweiskontrollen, Literatur- und Onlinerecherchen, Best-Practice-Beispiele anderer Kommunen sowie einzelfallabhängige Prüfungen bildeten eine weitere Basis.

Die Prüfung erstreckt sich nicht auf den Jahresabschluss des Eigenbetriebs „Stadtentwässerung Wedel“. Dessen Prüfung wird nach dem Kommunalprüfungsgesetz durch den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein gesondert an eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vergeben. Über die Ergebnisse des erstmalig in 2019 zu erstellenden Gesamtabchlusses im Sinne des § 53 GemHVO-Doppik wird in einem gesonderten Prüfungsbericht Stellung genommen. Dieser Bericht bezieht sich allein auf den „Kernhaushalt“ der Stadt Wedel!

3. Einleitende Bemerkungen

Am 14.07.2020 wurde dem RPA der vorläufige Jahresabschluss 2019 vorgelegt. Der Lagebericht und eine Vollständigkeitserklärung ergänzten die abgegebenen Unterlagen. Jahresabschlussbegründende Unterlagen mussten durch das RPA eigenständig angefordert bzw. eingesehen werden. Die Prüfung wurde sowohl im zweiten Halbjahr 2020 und abschließend im dritten und vierten Quartal 2021 vorgenommen. Sie erfolgte unmittelbar nach Abschluss der Prüfung des Jahresabschlusses 2018. Im Januar 2022 und Mai 2022 wurden dem RPA zwei korrigierte Fassungen des Jahresabschlusses vorgelegt, was zwangsläufig zu Verzögerungen bei der Berichtserstellung geführt hat.

Die zeitliche Diskrepanz zwischen dem Zeitpunkt der Vorlage des Jahresabschlusses und dem Prüfungsbeginn erklärt sich insbesondere aus dem von der Verwaltung einzuhaltenden Zeitfenster beim zweiten Antrag auf Fehlbetragszuweisung für das Jahr 2019. Der Antrag war zusammen mit dem vorläufigen Jahresabschluss fristwahrend bis zum 01.05.2020 beim MILI einzureichen. Neben den erheblichen Verzögerungen bei den Abschlussbuchungen in der Anlagenbuchhaltung (siehe **7.2 Anlagenbuchhaltung**, ab Seite 33) ist das in Teilen der Verwaltung weiterhin fehlende Bewusstsein im Hinblick auf den Jahresabschluss und den damit einhergehenden vorbereitenden Arbeiten bemerkenswert. Zu den vom RPA gewünschten Anpassungen ist es bislang noch nicht flächendeckend gekommen.

Zunächst diente der vorläufige Jahresabschluss vom Juli 2020 als Prüfungsgrundlage. Der erneute Antrag auf Gewährung einer Fehlbetragszuweisung hat aus Sicht des RPA

zur Konsequenz, die Ausgabe- und Aufwandseite mittelfristig auf lediglich notwendige und erforderliche Maßnahmen und Projekte zu reduzieren, bis eine deutliche und zugleich stabile Konsolidierung der städtischen Finanzen erfolgt ist. Unter dem Eindruck der vorgetragenen Jahresfehlbeträge, der geplanten erheblichen Investitionen im Schulbau sowie der finanziell noch nicht bewertbaren Folgen der COVID-19-Pandemie erkennt das RPA keinerlei Spielraum, um Maßnahmen und Projekte über das absolut notwendige Maß hinaus voranzutreiben. Für die nächsten Jahre wird sich die Stadt Wedel somit auf das Unabweisbare und Notwendige beschränken müssen. Andernfalls wird die finanzielle Leistungsfähigkeit nicht wiederhergestellt werden können. Insofern gelten die Prüfungsmaßstäbe, welche für den Jahresabschluss 2018 handlungsleitend waren, aber auch die vom RPA geforderte Zurückhaltung uneingeschränkt weiter. Positive Einmaleffekte, wie beispielsweise bei der Gewerbesteuer, sollten ausschließlich zur Reduzierung der vorgetragenen Jahresfehlbeträge und keinesfalls zu einer Ausgabenerweiterung genutzt werden.

Auf Basis des vorläufigen Abschlusses mit Stand März 2022 wurde ein Zwischenbericht erstellt und mit der Verwaltung am 15.08.2022 abgestimmt. Der Zwischenbericht war bis zur endgültigen Aufstellung des Jahresabschlusses Grundlage der abschließenden Arbeiten.

Der Bürgermeister hat für die Verwaltung in einer Vollständigkeitserklärung versichert, dass alle bilanzierungspflichtigen Vorgänge erfasst und berücksichtigt sowie alle erforderlichen Angaben in die Unterlagen zum Jahresabschluss aufgenommen worden sind. In diesem Zusammenhang wird auf die ergänzenden Ausführungen unter **10.11 Stadtbücherei**, ab Seite 53, verwiesen.

3.1 Weitere Prüftätigkeiten

Neben diesem Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2019 kam es im Berichtsjahr insbesondere zu den nachstehenden Prüfungen:

- möglicher Ausgleichsanspruch anlässlich der Rammarbeiten am Schulauer Hafen,
- Rekonstruktion der Waldkapelle unter dem Aspekt der zukünftigen Nutzung,
- Bereitstellung von (Leasing-)Kraftfahrzeugen zu Behördenkonditionen für Mitarbeiter*innen im Rahmen der Mitarbeiter*innenbindung und -gewinnung,
- Erstellung eines Glasfaseranschlusses zur Steinberghalle,
- Ersatzprüfung der WEP Kommunalholding GmbH für das Geschäftsjahr 2018,
- Prüfung des Jahresabschlusses 2018 von Wedel Marketing e. V.,
- Konzept zur Einführung Digitaler Gremienarbeit,
- Haftungsfragen aus Grundstücksverkäufen,
- Sonderprüfung Stadtteilzentrum „mittendrin“,
- flächendeckende Prüfung aller Handvorschüsse und Geldannahmestellen sowie
- unvermutete Prüfung der Stadtkasse.

4. Zusammenfassung des Prüfergebnisses

Der zur Prüfung vorgelegte Jahresabschluss 2019 wurde sachgerecht und ordnungsgemäß aus den Büchern und den weiteren relevanten Aufzeichnungen der Stadt Wedel erstellt. Dabei entspricht er nach Form und Inhalt den Vorschriften des Gemeindehaushaltsrechts sowie den analog anzuwendenden handelsrechtlichen Vorschriften.

Es wird mit dieser Prüfung bestätigt, dass

- der Haushaltsplan eingehalten ist,
- die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt worden sind,
- bei den Erträgen, Aufwendungen, Ein- und Auszahlungen sowie bei der Vermögens- und Schuldenverwaltung nach den geltenden Vorschriften verfahren worden ist,
- das Vermögen und die Schulden richtig nachgewiesen worden sind,
- der Anhang zum Jahresabschluss vollständig und richtig ist und
- der Lagebericht zum Jahresabschluss vollständig und richtig ist.

Der Jahresabschluss 2019 vermittelt insgesamt unter Beachtung der Vorgaben der GemHVO-Doppik sowie der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt Wedel.

Es wird dem Rat der Stadt Wedel empfohlen, über den Jahresabschluss 2019 nach § 95 n Abs. 3 GO zu beraten und zu beschließen.

Ohne diese Bestätigung einzuschränken, weist das RPA auf die nachfolgenden Sachverhalte hin.

5. Grundlagen der Haushalts- und Finanzwirtschaft

5.1 Haushaltssatzung und Haushaltsplan

5.1.1 Allgemeines

Die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan 2019 wurden in der Sitzung des Rates der Stadt Wedel am 06.12.2018 beschlossen. Die Veröffentlichung erfolgte in der ersten Januarwoche 2019. Die genehmigungsfreie Haushaltssatzung einschließlich des Stellenplans wurde dem MILI zur Kenntnisnahme gegeben, ohne dass es von dort aus - anders als in den Vorjahren - zu entsprechenden Hinweisen gekommen ist.

Da zum Zeitpunkt der Vorlage der Haushaltssatzung der Ergebnisplan des Haushaltsjahres 2019 und die Ergebnispläne der drei nachfolgenden Haushaltsjahre auf der Planebene ausgeglichen und die Ergebnisrechnungen der beiden vorangegangenen Haushaltsjahre zumindest von den Planzahlen her betrachtet ebenfalls ausgeglichen waren, bedurften die vorgesehene Kreditaufnahme für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie die Verpflichtungsermächtigungen gemäß § 95 f Abs. 4 GO und § 95 g Abs. 6 GO keiner ausdrücklichen Genehmigung. Am 07.01.2019 erfolgte durch den Bürgermeister eine Freigabe, ohne dass zu diesem Zeitpunkt ausdrückliche Einschränkungen ausgesprochen wurden.

5.1.2 Haushaltserlass

In seinem Haushaltserlass für die Haushaltsplanung 2019 hat sich das MILI von den nachstehenden grundsätzlichen Annahmen leiten lassen:

- stabile Konjunktur- und Haushaltslage,
- kontinuierliche Verbesserung der Haushaltslage vieler Kommunen bereits in den letzten Jahren und
- Absinken des Bestands an aufgelaufenen Defiziten erstmals 2015, Verstetigung in 2016 und deutlicher Anstieg in 2017.

Für die konkrete Haushaltsplanung 2019 gab es von der Kommunalaufsichtsbehörde deutliche Hinweise, dass

- eine Kreditaufnahme maximal in der Höhe des Saldos aus laufender Investitionstätigkeit zulässig ist, da diese ausschließlich die Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sicherstellen soll und dass
- Kassenkredite ausschließlich zur rechtzeitigen Leistung von Auszahlungen aufgenommen werden dürfen und trotz der günstigen Konditionen keine Finanzierungsmittel darstellen.

Für den Haushalt 2019 wurde allgemein angekündigt, dass bei fehlenden Jahresabschlüssen bis 2017 erwogen würde, das Haushaltsgenehmigungsverfahren zurückzustellen und erst dann wiederaufzunehmen, wenn die Jahresabschlüsse 2017 und 2018 dem MILI vorliegen.

Diese Erwartungshaltung der Kommunalaufsicht auf zukünftige Haushaltsplanungen macht noch einmal die Bedeutung der fristgerechten Erstellung eines vollständigen Jahresabschlusses deutlich. Im Kontext mit den kritischen Anmerkungen des RPA zu diesem Themenkreis unter **3. Einleitende Bemerkungen**, Seite 10, besteht weiterhin ein entsprechender Nachsteuerungsbedarf.

5.1.3 Haushaltssatzung

Die Haushaltssatzung enthielt für das Haushaltsjahr 2019 folgende Festsetzungen:

Ergebnisplan

Gesamtbetrag der Erträge	82.689.100 €
Gesamtbetrag der Aufwendungen	81.999.900 €
Jahresüberschuss	689.200 €

Finanzplan

Gesamtbetrag der Einzahlungen	72.730.000 €
Gesamtbetrag der Auszahlungen jeweils aus laufender Verwaltungstätigkeit	75.916.500 €

Gesamtbetrag der Einzahlungen	17.432.900 €
Gesamtbetrag der Auszahlungen jeweils aus der Investitions- und Finanzierungstätigkeit	21.316.500 €

Gesamtbetrag der Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	12.256.100 €
--	--------------

Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen	11.140.000 €
---	--------------

Höchstbetrag der Kassenkredite	25.000.000 €
--------------------------------	--------------

Gesamtzahl der im Stellenplan ausgewiesenen Stellen	292,70
---	--------

Hebesätze für die Realsteuern

• Grundsteuer A	380 %
• Grundsteuer B	425 %
• Gewerbesteuer	380 %

5.2 Einhaltung des Haushaltsplans

Der Haushaltssatzung kommt zusammen mit dem Haushaltsplan eine zentrale Bedeutung zu. Die Stadt Wedel bringt hier ihre haushalts- und finanzpolitischen Ziele zum Ausdruck. Der Haushaltsplan ist die Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung. Seine Ansätze und die teilweise hinterlegten konkreten Maßnahmen sind für die ausführende Verwaltung bindend.

Dabei darf bei der Betrachtung der haushaltsmäßigen Veranschlagung und Bewirtschaftung die Zuordnung zum richtigen Konto bei jeder Buchung bzw. bei den einzugehenden Verpflichtungen nicht aus den Augen verloren werden. Die durch den Rat der Stadt Wedel beschlossene Haushaltssatzung einschließlich des Haushaltsplanes und der darin enthaltenen Deckungsmöglichkeiten stellt die Basis für das Handeln der Verwaltung dar. Soweit darüber hinaus zusätzliche Aufwendungen bzw. Auszahlungen notwendig sind, müssen die Vorschriften für außer- bzw. überplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen gemäß § 95 d GO beachtet werden.

5.2.1 Haushaltssperre

Die von der Zentralen Steuerungsunterstützung unterjährig erstellten Cockpitberichte gingen im ersten Halbjahr 2019 noch von einem positiven Jahresergebnis aus. Der Bericht für den Monat Juli 2019 prognostizierte demgegenüber erstmals einen deutlichen Jahresfehlbetrag von mehr als 5,7 Mio. €. In Kenntnis der sich abzeichnenden Ergebnisse bei einer gleichzeitig unterdurchschnittlichen Umsetzungsquote wäre anstelle der vom Bürgermeister ausgesprochenen Haushaltssperre eine Nachtragshaushaltssatzung erforderlich gewesen. Das RPA hat in den letzten Jahren mehrmals auf diese Notwendigkeit hingewiesen.

Anders als in der Haushaltsplanung prognostiziert, kam es wie in den Vorjahren erneut zu einer erheblichen Diskrepanz zwischen den tatsächlichen Erträgen und Aufwänden, die anstelle des ursprünglich geplanten Überschusses in einem erheblichen Jahresfehlbetrag mündete. Mitte des Jahres verdichteten sich die Hinweise darauf, dass das geplante Ergebnis bei der Gewerbesteuer nicht erreicht werden konnte. Es wurden tatsächlich am Jahresende 2019 Gewerbesteuererträge von rund 26.028 T€ gebucht, jedoch war hierbei eine Einzelwertberichterung in Höhe von ca. 10.689 T€ vorzunehmen, die dieses Ergebnis entsprechend negativ beeinträchtigte (siehe Lagebericht Seite 235).

Wegen der o. a. unterjährigen Entwicklung der Gewerbesteuererträge machte der Bürgermeister im September 2019 von seinem Recht Gebrauch, eine haushaltswirtschaftliche Sperre im Sinne des § 29 GemHVO-Doppik auszusprechen. Diese Maßnahme war von der Hoffnung getragen, bei rigider Aufwandsbeschränkung noch eine „schwarze Null“ als Jahresergebnis zu erreichen. Dieses Ziel wurde schlussendlich deutlich verfehlt.

In begründeten Ausnahmefällen konnte mit Einwilligung des Bürgermeisters von den zur Haushaltssperre erteilten Vorgaben abgewichen werden. Am 15.10.2019 modifizierte der Bürgermeister seine Dienstliche Mitteilung zur Haushaltssperre dahingehend, dass die drei Fachbereichsleitungen die Befugnis dazu erhielten, in begründeten Ausnahmefällen bis zu einem Betrag von 2.000 € brutto zu entscheiden.

Das RPA hat den tatsächlichen Umgang der Verwaltung mit der vom Bürgermeister angeordneten Einschränkung der Ausgabebefugnisse im letzten Quartal des Prüfungszeitraumes stichprobenartig untersucht. Unter Wesentlichkeitsgesichtspunkten wurde das Hauptaugenmerk überwiegend auf Ausgaben von mindestens 10 T€ brutto gelegt. Der repräsentativen Stichprobe aus mehreren Hundert Zahlungsvorgängen war lediglich in drei Fällen die unmittelbare Beteiligung des Bürgermeisters in Form einer schriftlichen Zustimmung zu entnehmen.

Viele dieser Aufwendungen beruhten auf häufig schon in Vorjahren abgeschlossenen (Wartungs-)Verträgen, anderweitigen Verpflichtungen (z. B. Abschlagszahlungen und Schlussrechnungen bei längerfristigen Baumaßnahmen) oder der Reparatur von Schäden, denen regelmäßig auch in Zeiten der Haushaltssperre nachzukommen ist. Bei Verkehrssicherungsmaßnahmen im Lerchenweg unterzeichnete beispielsweise die Fachbereichsleitung eine Anordnung über mehr als 2.200 € brutto, ohne dass die vorherige Genehmigung des Bürgermeisters erkennbar war. Ein Fazit der nachträglichen Überprüfung des Ausgabeverhaltens im FB Bauen und Umwelt während der Dauer der Haushaltssperre ist, dass der Bürgermeister offenbar nicht über alle Ausgaben von über 2.000 € brutto informiert wurde.

Das RPA hat in diesem Zusammenhang wahrgenommen, dass einzelne Fachdienste die Vorgaben aus der Dienstlichen Mitteilung dergestalt interpretierten, dass die von ihnen

zu beachtende Schwelle für vorzulegende Rechnungen bei 2.000 € **netto** lag. Das RPA ging bzw. geht diesbezüglich von Rechnungsbeträgen ab 2.000 € **brutto** aus.

Dennoch hat die verhängte Haushaltssperre allgemein zu einer stärkeren Disziplinierung des Ausgabeverhaltens beigetragen. Anzeichen für Zahlungsvorgänge, die auf das umgangssprachliche „Novemberfieber“ zurückzuführen gewesen wären, waren im Zuge der Auswertung nicht zu erkennen. Vielmehr waren die den Zahlungen zugrundeliegenden Aufträge nach Bewertung des RPA begründet bzw. erforderlich.

Empfehlung

Damit das Instrument der haushaltswirtschaftlichen Sperre zukünftig im Bedarfsfall eine bessere Wirkung entfalten kann, empfiehlt das RPA die Einführung folgender zusätzlicher Sicherungsmechanismen für die Dauer der Verfügungsbeschränkungen:

- Alle neu beabsichtigten Auftragserteilungen oberhalb einer vom Bürgermeister festgelegten Bruttowertgrenze sind jeweils vorab der Fachdienstleitung zur Genehmigung vorzulegen. Die Fachdienstleitung erfasst die Genehmigungen und legt diese im vierzehntägigen Turnus der Fachbereichsleitung vor. Die Ausweisung der Beträge ist künftig explizit als „brutto“ zu kennzeichnen, um Interpretationsspielräume auszuschließen.
- Geplante Auftragserteilungen in einer Größenordnung von mehr als 5.000 € brutto sind jeweils vorher von der Fachbereichsleitung zu genehmigen. Die Fachbereichsleitung dokumentiert ihre Genehmigungen und legt diese in vierwöchigen Abständen dem Bürgermeister vor.
- Der Bürgermeister wird wöchentlich in komprimierter Form über alle vorgesehenen Aufträge von über 10 T€ brutto informiert.
- Die Zentrale Steuerungsunterstützung fertigt jeweils nach vorheriger Abstimmung mit dem Bürgermeister bzw. dessen Vorgaben eine wöchentliche Aufstellung aller für ihn aktuell relevanten Auszahlungspositionen in Höhe von mindestens 10 T€ brutto.

Vom vorgeschlagenen Verfahren sind Personalaufwendungen, Sozialleistungen, Zahlungen aufgrund bestehender vertraglicher oder rechtlicher Verpflichtungen, die Beseitigung von Schäden oder die Durchführung unaufschiebbarer Maßnahmen ausgenommen.

5.3 Anträge auf Fehlbetragszuweisung

Die Haushaltsjahre 2018 und 2019 schlossen mit Fehlbeträgen ab. Der Trend zu negativen Jahresergebnissen hat sich damit insbesondere unter Einbeziehung der Vorjahresergebnisse verfestigt. Diesbezüglich unterstützt eine Fehlbetragszuweisung nach § 12 Finanzausgleichsgesetz die Kommunen bei der dauerhaften ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben insbesondere dadurch, einen Haushaltsausgleich herbeizuführen bzw. längerfristig zu gewährleisten.

Die Stadt Wedel beantragte für die negativen Jahresabschlüsse 2018 und 2019 eine entsprechende finanzielle Hilfe. In einer ersten Entscheidung wurde der Antrag für das Jahr 2018 vom MILI abgelehnt. Das Ministerium ging aufgrund der Plandaten der Folgejahre seinerzeit davon aus, dass der Fehlbetrag 2018 bei Ausschöpfung aller eigenen Ertrags- und Einnahmequellen in absehbarer Zeit aus eigener Kraft abgedeckt werden könne. Unter dem Eindruck des voraussichtlichen Jahresfehlbetrages 2019 und den geplanten Jahresfehlbeträgen in den Jahren 2020 bis 2023 wurde im März 2020 um erneute Prüfung gebeten. Mit Schreiben vom 05.08.2020 bewilligte das MILI letztendlich eine Fehlbetragszuweisung für das Haushaltsjahr 2018 in Höhe von rund 2.984 T€.

Für den Jahresfehlbetrag 2019 wurde am 13.05.2020 zur Fristwahrung ein vorsorglicher Antrag gestellt. Aufgrund der Einschränkungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und den damit einhergehenden personellen Engpässen im FD Finanzen wurde die Übersendung des vollständigen förmlichen Jahresabschlusses auf Juni/Juli 2020 terminiert. Im Dezember 2020 wurden ca. 1.396 T€ bewilligt. Im Haushaltsjahr 2020 sind somit über 4,3 Mio. € an Fehlbetragszuweisungen für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 an die Stadt Wedel geflossen.

5.3.1 Zielerreichung bei den freiwilligen Leistungen

Die Richtlinie zur Gewährung von Fehlbetragszuweisungen bestimmt, dass eine Bewilligung nur für Beträge erfolgt, die als unvermeidlich anerkannt werden können. Aufwendungen für freiwillige Aufgaben und Maßnahmen sind dabei grundsätzlich nicht anerkennungsfähig. Soweit tatsächlich Zuwendungen und Beiträge geleistet werden, ist unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit ein strenger Maßstab anzulegen. Deshalb werden nur zwei Drittel des aufgelaufenen Fehlbetrags als unvermeidlich anerkannt. In Anbetracht der nicht gegebenen finanziellen Leistungsfähigkeit der Stadt Wedel wurde nachstehend auf die freiwilligen Leistungen ein besonderer Prüffokus gelegt.

Nach Informationen des Niedersächsischen Landesrechnungshofes orientierten sich diverse Kommunalaufsichtsbehörden in der Vergangenheit bei der Haushaltsgenehmigung von konsolidierungsbedürftigen Kommunen im Hinblick auf deren freiwillige Leistungen an einer Quote von drei Prozent der laut Haushaltsplan im Jahr zur Verfügung stehenden Finanzmittel. Eine vergleichbare Empfehlung des LRH ist nicht existent. Ausgehend von der vorgenannten Quote hätte die Stadt Wedel im Berichtsjahr ein finanzieller Rahmen für freiwillige Leistungen im Umfang von knapp 2.500 T€ zur Verfügung gestanden.

Die Frage, ob und welche freiwilligen Leistungen von einer Kommune erbracht werden können, richtet sich nach den vorhandenen finanziellen Möglichkeiten sowie der politischen Willensbildung. Besondere Spannungsfelder ergeben sich bezüglich des Umfangs der freiwilligen Leistungen immer dann, wenn der Ergebnishaushalt nicht ausgeglichen werden kann. Kommunen mit defizitären Jahresergebnissen wird vom Grundsatz her angeraten, ihre freiwilligen Aufwendungen auf einen Umfang zu begrenzen, der im Hinblick auf die Höhe des Defizits vertretbar erscheint. Dieses gilt nach Überzeugung des RPA aufgrund der bereits seit einigen Jahren schwierigen Haushaltssituation insbesondere auch für die Stadt Wedel. Es hält daher eine vorbehaltlose Überprüfung des bestehenden freiwilligen Leistungsangebotes für angezeigt und bis auf Weiteres eine über den momentanen Status Quo hinausgehende Erweiterung für unverträglich.

H

Im Vorbericht zur Haushaltssatzung 2019 wurden 64 Einzelpositionen mit geplanten Zuschüssen in einer Größenordnung zwischen 200 € und 1.993 T€ aufgelistet. Bei Nichtberücksichtigung einer für den Sanierungsträger des Stadthafens Wedel vorgesehenen Leistung von 1.500 T€ errechnet sich ein Planbetrag von rund 4.000 T€. Tatsächlich stellte die Stadt Wedel unterschiedlichen, nahezu ausschließlich in Wedel ansässigen Empfängern im Berichtszeitraum eine Förderung von mehr als 3.900 T€ zur Verfügung. Dieser Wert entspricht einem Anteil von knapp 5 % an den gesamten, tatsächlichen Aufwendungen des Ergebnishaushalts.

Ausgehend von der tatsächlichen Höhe der im Berichtsjahr vor dem Hintergrund einer prekären Finanzlage aufgewandten freiwilligen Leistungen der Stadt Wedel führt das RPA im Folgenden einige Anregungen im Hinblick auf die Sicherung von Effektivität und

E

Qualität bezuschusster Maßnahmen und Projekte auf. Es empfiehlt den jeweils zuständigen Fachdiensten sowie den maßgeblichen politischen Gremien, sich im Hinblick auf die in ihrem Bereich erfolgenden Zuschussgewährungen in einem ersten Schritt nachfolgenden Fragestellungen anzunehmen:

- Besteht (nach wie vor) ein nachgewiesener öffentlicher Bedarf bzw. ein öffentliches Interesse an der Wahrnehmung der betreffenden Aufgabe? Oder hat sich in der Zwischenzeit die Notwendigkeit für andere oder modifizierte Angebote ergeben?
- Entspricht die Zuschusshöhe Zweck und Wirkung des angestrebten Förderzwecks?
- In welchem Umfang werden die mit der Bezuschussung verbundenen Zielsetzungen auch unter Einbeziehung der Aspekte Qualität, Effizienz und Effektivität erreicht?
- Wie ist die eigene finanzielle oder personelle Leistungsfähigkeit der Zuschussempfänger zu bewerten? Inwieweit bringen sich diese mit Eigenleistungen bei der Projekterfüllung ein?
- Wird die Zielgruppe bereits anderweitig gefördert bzw. besteht die Möglichkeit einer Konzentration geförderter Angebote und somit der Bezuschussung lediglich eines Projektes mit ein und derselben Zielrichtung?
- Werden die Zuschussrichtlinien der Stadt Wedel, die Bestimmungen der Sportfördergrundsätze und andere städtische Regelwerke angemessen beachtet und regelkonform umgesetzt?

Die Evaluation der vorgenommenen Zuschussgewährung ist nach Überzeugung des RPA unabdingbar, um zu erfahren, in welchem Umfang die mit der Förderung verbundenen Zielsetzungen erreicht werden. Als Grundlage einer solchen Effektivitätskontrolle bietet sich der Abschluss von Leistungs- oder Zielvereinbarungen an.

Für eine effektive Steuerung der seitens der Stadt Wedel für freiwillige Leistungen gewährten Zuschüsse ist die regelmäßige und fristgerechte Prüfung der Verwendungsnachweise der Zuschussempfänger und auch die wiederkehrende Evaluation der Zuschussbereiche erforderlich. Nur auf diese Weise ist es trotz immer enger werdender finanzieller Spielräume möglich, durch eine gezielte Steuerung von Zuschussbereichen und Zuschussempfängenden flexibel auf sich teils ändernde Bedarfe, gesellschaftliche Entwicklungen und neue Herausforderungen reagieren zu können.

Nach Abschluss solcher Leistungsvereinbarungen ist es zur adäquaten Prüfung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung erforderlich, dass die Zuschussempfängenden neben dem zahlenmäßigen Nachweis einen Sachbericht vorlegen, welcher der Verwaltung und den Gremien eine qualitative und quantitative Bewertung des jeweiligen Fördergegenstandes ermöglicht. Differenzierte Angaben im Sachbericht zu den Punkten Zielerreichung, Projektdurchführung und Nachhaltigkeit sind Grundlagen einer angemessenen Erfolgskontrolle. An dieser Stelle wird auf die Ergebnisse der flankierenden Prüfungen unter **10.1 Rückforderung MIKO Kinder- und Jugendhilfe GmbH** und **10.2 Zuschussgewährung an die Arbeitslosenselbsthilfe Arbeit für alle e. V.**, ab Seite 36, besonders hingewiesen.

H

Isoliert vom Abschluss von Ziel- oder Leistungsvereinbarungen befürwortet das RPA - wie bereits in einem früheren Prüfbericht empfohlen - die inhaltliche Optimierung von Zuschussbescheiden. Zu diesem Zweck regt es die Aufnahme deutlicher Zieldefinitionen und -vorgaben an, die mithilfe der Bezuschussung erreicht werden sollen. Die Festlegung von Zielindikatoren ermöglicht in der Folge eine Überprüfung des Zielerreichungsgrades.

5.4 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Außerplanmäßige Ausgaben sind Ausgaben, für deren Zweck im Haushaltsplan keine Mittel veranschlagt und keine aus Vorjahren übertragenen Ermächtigungen verfügbar sind. Demgegenüber werden Ausgaben, die die im Haushaltsplan veranschlagten Beträge und die aus den Vorjahren übertragenen Ermächtigungen übersteigen, als überplanmäßige Ausgaben bezeichnet.

Als Prüfmaßstäbe wurden in diesem Jahr die kritischen Anmerkungen sowohl von der Kommunalaufsicht als auch vom LRH aufgegriffen, welche die niedrige Umsetzungsquote bei den Investitionen als Verstoß gegen die Regelungen des § 12 GemHVO-Doppik bzw. gegen das Kassenwirksamkeitsprinzip aus § 10 GemHVO-Doppik moniert hatten. Deshalb ist ein besonderes Augenmerk auf die Voraussetzung „unvorhergesehen“ gerichtet worden. Darüber hinaus war auch hier unter dem Blickwinkel der attestierten mangelnden Leistungsfähigkeit der Stadt Wedel die Beschränkung der Ausgaben auf das Notwendige bei sämtlichen Prüfungen zielleitend.

Folgende Voraussetzungen müssen gegeben sein:

- die Unabweisbarkeit und die Deckung müssen gewährleistet sein,
- die Zustimmung des Rates ist erforderlich,
- bei unerheblichen Aufwendungen/Auszahlungen bis zu 12,5 T€ reicht die Zustimmung des Leiters des FD Finanzen bzw. bei unerheblichen Aufwendungen/Auszahlungen bis zu 25 T€ genügt die Zustimmung des Bürgermeisters und
- der Rat ist über die unerheblichen geleisteten Aufwendungen und Ausgaben durch den Bürgermeister mindestens halbjährlich zu unterrichten.

Hiervon abweichend steht den Fachdiensten das Instrument der Mittelverstärkung zur Verfügung. Innerhalb der beschlossenen Deckungsringe können Mittelverschiebungen vollzogen werden, ohne ein Verfahren nach § 95 d GO sowie ergänzend eine nachträgliche Information der zuständigen Gremien auszulösen.

Im Jahr 2019 erfolgten im **Ergebnishaushalt** 238 Mittelverstärkungen, was einer deutlichen Reduzierung im Vergleich zum Vorjahr von mehr als 40 % entspricht. Alle diese Maßnahmen umfassten Beträge zwischen knapp 30 € und 70 T€. Das Gesamtvolumen reduzierte sich gegenüber 2018 um mehr als die Hälfte und betrug ca. 900 T€. Davon wurden bis auf eine Verstärkung alle innerhalb der politisch beschlossenen Deckungsringe vollzogen, so dass in diesem einem Fall aufgrund der Betragshöhe lediglich die Zustimmung des Fachdienstleiters Finanzen notwendig war und demzufolge folgerichtig keine Mitteilung an den Rat veranlasst wurde. Die einzige zustimmungspflichtige Verstärkung war somit formell korrekt abgewickelt worden.

Deutlicher Spitzenreiter war auch in 2019 wieder die Position „Bauunterhaltung“ mit 217 der insgesamt 238 Maßnahmen. Bemerkenswert neben dem deutlichen Rückgang der Zahlen gegenüber den Vorjahren ist auch, dass die Verstärkungen nur noch im Laufe des Januars 2020 erfolgten und nicht mehr wie in den zurückliegenden Zeiträumen bis Anfang April 2020 vorgenommen werden konnten. Im Vergleich zu früheren Jahren war die Anzahl der Mittelverstärkungen zulasten anderer Konten mit nur sieben in der Anzahl vergleichsweise bedeutungslos.

Im **Finanzhaushalt** wurden 80 Mittelverstärkungen - davon 74 Verstärkungen innerhalb der beschlossenen Deckungsringe - durchgeführt. Die Maßnahmen umfassten Beträge zwischen 150 € und rund 935 T€. Das Gesamtvolumen lag bei über 4.486 T€. Im Vergleich zu 2018 verdoppelte sich fast die Anzahl der Verstärkungen und der finanzielle Umfang stieg nochmals um gut ein Viertel. Positiv ist auch hier anzumerken,

dass nur vier Verstärkungen bis Ende Januar 2020 erfolgten. Das ist gegenüber dem Vorjahr nochmals ein deutlicher Rückgang. Drei der sechs zustimmungspflichtigen Verfahren sind umfassend dokumentiert.

H Bei den drei mangelhaft dokumentierten Verfahren kann man allenfalls auf konkludentes Handeln beim zuständigen Fachdienst schließen, da die flankierende Dokumentation lediglich aus E-Mails auf Sachbearbeiter*innenebene besteht und keine der eingangs genannten Zustimmungsvarianten erkennbar ist. Aufgrund der jeweils relativ geringen Beträge wird auf eine Beanstandung verzichtet, wobei das RPA zukünftig nachvollziehbare und dokumentierte Entscheidungen erwartet.

Bei den nicht zustimmungspflichtigen Verfahren erscheint dem RPA im Nachhinein eine im September 2019 erfolgte Mittelverstärkung fragwürdig: Der FD Gebäudemanagement beantragte beim FD Finanzen, die für den Schulhofumbau am Förderzentrum vorhandenen Mittel um einen Betrag von knapp 3.500 € zu verstärken. Anhand des Jahresergebnisses wird deutlich, dass die anschließend vorgenommene, zusätzliche Mittelbereitstellung gar nicht erforderlich war. Für die Maßnahme standen zu Beginn des Prüfungszeitraumes ca. 430 T€ zur Verfügung. Am Jahresende waren Mittel von insgesamt etwa 361 T€ gebunden. In der Folge wurde eine Summe von 72 T€ in das Jahr 2020 übertragen. Somit war die vorgenommene Verstärkung des Haushaltsansatzes - bezogen auf 2019 - entbehrlich.

In der Rechtsprechung und der Definition des Bundesfinanzministeriums ist „unvorhergesehen“ nicht nur ein objektiv unvorhersehbarer Bedarf, sondern jeder Bedarf, der tatsächlich, gleich aus welchen Gründen bei der Aufstellung des Haushaltsplanes oder bei dessen Beratung und Feststellung nicht vorhergesehen wurde oder dessen gesteigerte Dringlichkeit, die es durch Veränderung der Sachlage inzwischen gewonnen hat, nicht vorhergesehen worden ist. Auf die hypothetische Vorhersehbarkeit kommt es nicht an.

Im investiven Bereich sind drei der sechs Maßnahmen aufgrund der abgegebenen Begründung eindeutig als unvorhergesehen einzustufen. Bei zwei dieser erst Mitte Dezember beantragten Maßnahmen ist aus der Begründung heraus offengeblieben, ob eine Verschiebung in den kommenden Haushalt grundsätzlich möglich gewesen wäre. Vergleichbar verhält es sich bei der einzigen Maßnahme im Ergebnishaushalt. Diese ist grundsätzlich „unvorhergesehen“, aus der Begründung ergibt sich jedoch nicht, ob der im November beantragte Sonnenschutz in das Folgejahr hätte verschoben werden können.

Die anderen drei Maßnahmen (zwei Investitionen in der Schulkinderbetreuung und eine Beschaffung im Stadtteilzentrum) sind - wie oben dargestellt - inhaltlich nicht aussagekräftig, so dass eine Beurteilung nicht möglich ist.

Der Eindruck einer undifferenzierten Planung in den bewirtschaftenden Fachdiensten und eines mangelnden Kostencontrollings durch die Budgetverantwortlichen bleibt somit weiterhin bestehen. Zudem ist dieses unstrukturiert erscheinende Verfahren noch unübersichtlich und damit fehleranfällig. So fehlen drei Positionen in der zusammenfassenden Übersicht.

Daher werden die drei wesentlichen Empfehlungen des RPA nochmals genannt:

- Mittelverstärkungen und -verschiebungen müssen nachvollziehbar und mit einer kurzen Begründung versehen beantragt und dokumentiert werden,
- die jeweilige Fachbereichsleitung ist ggf. auch quartalsmäßig zusammengefasst zu unterrichten,
- die Gremien sind bei Beträgen ab 150 T€ je Budget zu informieren.

E

Das RPA hält diese Mindestanforderungen an eine Dokumentation für unabdingbar - insbesondere auch vor dem Hintergrund der erforderlichen Konsolidierungsbemühungen und den Erfordernissen eines nachhaltigen internen Kontrollsystems. Ebenso ist eine fundierte und belastbare Planung notwendig, um den Erwartungen der Aufsichtsbehörden gerecht zu werden und den Haushaltsentwurf auf das Wesentliche und Machbare zu begrenzen, so dass der Rat im Rahmen seines Budget- und Informationsrechts entsprechende Schwerpunkte setzen kann.

Das RPA hat die Erwartung, dass der positive Trend in Bezug auf die geringe Anzahl vom Mittelverschiebungen und auf die Begrenzung auf den ersten Monat des jeweils neuen Jahres anhält und die nachdrücklichen Hinweise des FD Finanzen an die bewirtschaftenden Fachdienste zu dieser Trendwende geführt haben. Das dürfte von der zeitlichen Komponente her somit auch erstmalig die Erstellung des Jahresabschlusses wesentlich unterstützt haben. Daneben war die im September 2019 verfügte Haushaltsperre ausschlaggebend dafür, dass etliche Aufträge und damit Ausgaben bis in den Dezember und das 1. Quartal 2020 hinein vermieden wurden.

5.5 Kassenkredite und langfristige Darlehen

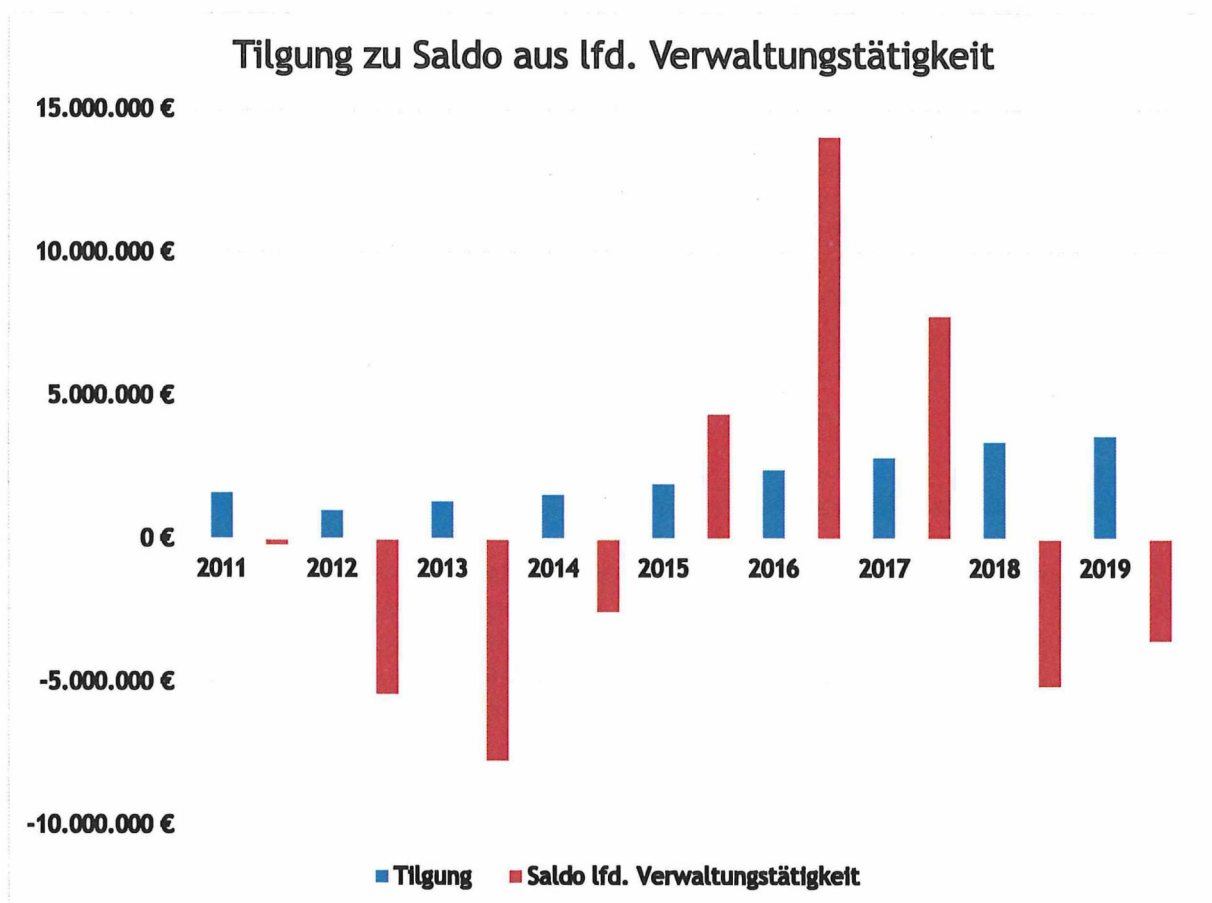
Der Höchstbetrag der Kassenkredite betrug entsprechend des § 2 Ziffer 3. der Haushaltssatzung 25.000 T€. Die Stadt Wedel war im Jahre 2019 aufgrund der damaligen Liquiditätslage durchgängig gezwungen Kassenkredite in unterschiedlicher Höhe in Anspruch zu nehmen. Selbst bei den vier Steuerfälligkeiten bedurfte es einer Stützung durch flankierende Kassenkredite. In der Spitze wurden 16.500 T€, minimal 4.000 T€, benötigt. Die Zinssätze bewegten sich dabei zwischen -0,28 % bis 0,05 %. Es mussten aufgrund des historisch niedrigen Niveaus Zinsen in Höhe von lediglich 29,19 € aufgewendet werden. Überwiegend erfolgte ein positiver Ertrag aus Negativzinsen.

Bei den Investitionskrediten hatte die Stadt Wedel im Jahre 2019 für Tilgungsleistungen rund 3.583 T€ aufwenden müssen. Dies entspricht einer Steigerung gegenüber dem Vorjahr von 200 T€. Einschließlich der übertragenen Reste aus Vorjahren standen zusammen mit den im Haushaltsplan 2019 bereitgestellten Mitteln rund 30.335 T€ für investive Auszahlungen zur Verfügung. Hiervon wurden tatsächlich nur 6.776 T€ verbraucht, was einer Umsetzungsquote von lediglich 22,34 % entspricht. In der Genehmigung der Haushaltssatzung 2021 erwartet die Kommunalaufsicht in diesem Zusammenhang eine Quote von mindestens 60 %. Diese Vorgabe wurde in den Jahren 2015 bis 2019 deutlich verfehlt. Um die Umsetzung der politisch gewollten Projekte sicherstellen zu können und die bereits vergebenen Aufträge finanziell abzusichern, mussten Haushaltsreste von ca. 21.587 T€ gebildet und in das Jahr 2020 übertragen werden.

Aufgrund des deutlich hinter den Erwartungen zurückgebliebenen Mittelabflusses wurden zum Jahresende anstelle der im Rahmen der Haushaltsplanung prognostizierten 92.059 T€ „lediglich“ ca. 73.352 T€ an Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen bilanziert. Es kam erstmals zu keiner Nettoneuverschuldung, was jedoch ausschließlich

der unterdurchschnittlichen Umsetzungsquote zuzuschreiben ist. Auf eine Kreditaufnahme wurde in 2019 verzichtet.

Die Situation wird jedoch dadurch verschärft, dass parallel erneut ein negativer Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausgewiesen werden musste. In der Gesamtschau ab 2011 steht einer Tilgungsleistung von rund 19.539 T€ nur ein positiver Gesamtsaldo von etwa 1.493 T€ gegenüber; die Differenz beträgt somit -18.046 T€. Die nachstehende Grafik verdeutlicht anschaulich die Entwicklung. Es hat sich der Trend einer kontinuierlich steigenden Tilgung in Abhängigkeit der zunehmenden Verschuldung - trotz der im Berichtsjahr ausgebliebenen Neuverschuldung - verfestigt. Hieraus erwächst ein deutlicher Konsolidierungsbedarf, um zukünftig handlungsfähig zu bleiben.



Die Finanzrechnung weist einen negativen Saldo aus Investitionstätigkeit in Höhe von über 2 Mio. € aus. In dieser Höhe hätte sich ein rechnerischer Kreditbedarf ergeben, der anders als durch die in Anspruch genommenen Kassenkredite mit entsprechenden Investitionskrediten hätte bedient werden können. Im Haushaltserlass 2019 machte die Kommunalaufsichtsbehörde parallel zum Krediterlass nochmals ausdrücklich darauf aufmerksam, dass Kassenkredite keine Finanzierungsmittel seien, sondern lediglich zur fristgerechten Leistung von Auszahlungen dienen dürfen, siehe **5.1.2 Haushaltserlass**, Seite 13.

5.6 Ergebnis- und Finanzplanung

§ 95 e GO verpflichtet die Stadt Wedel, eine fünfjährige Ergebnis- und Finanzplanung in die Haushaltswirtschaft aufzunehmen. In Ausübung seines Budgetrechts beschließt der Rat hierüber im Rahmen des Haushaltsplans. Das bereits laufende Haushaltsjahr stellt das erste Planungsjahr dar. Unter Berücksichtigung der Vorgaben und Daten des MLI sind die Planungen fortzuschreiben.

5.6.1 Ergebnisplanung

In den einzelnen Jahren soll der mittelfristige Ergebnisplan in den Erträgen und Aufwendungen mindestens ausgeglichen sein. Zielleitend hierfür ist der Ausgleich des tatsächlichen Ressourcenverbrauchs.

Der Haushaltsplan 2019 ging noch einen Jahresüberschuss von rund 689 T€ aus. Demgegenüber wies der Jahresabschluss in der Ergebnisrechnung einen tatsächlichen Jahresfehlbetrag von ca. 2.093 T€ aus. Dieses Ergebnis stellt eine massive Verschlechterung von rund 404 % dar und hat das strukturelle Defizit sowie die Tendenz zu Jahresfehlbeträgen hin verfestigt!

Das Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit (Erträge abzüglich Aufwendungen) hat sich zwischen den Planansätzen und dem Jahresabschluss um ca. 2.350 T€ verschlechtert. Anstatt des ursprünglich prognostizierten Überschusses von rund 1.489 T€ war im Jahresabschluss hingegen ein Fehlbetrag aus laufender Verwaltungstätigkeit von ca. -862 T€ auszuweisen, wobei die IST-Erträge mit einem Plus von rund 906 T€ sogar die Planansätze übertrafen. Die unter **5.2.1 Haushaltssperre**, Seite 15, genannte Einzelwertberichtigung steht dem gegenüber, so dass bei der Gewerbesteuer als einer der Haupteinnahmequellen bereinigt realiter ca. 14.257 T€ vereinnahmt wurden.

Das Finanzergebnis (Finanzerträge abzüglich Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen) schließt mit einem negativen Saldo von ca. - 1.232 T€ ab. Dies stellt eine deutliche Verschlechterung von rund - 432 T€ (ca. 54 %) gegenüber dem Planansatz dar.

In der damaligen Ergebnisplanung sind die Jahresergebnisse der Jahre 2020, 2021 und 2022 mit hohen jährlichen Überschüssen ausgewiesen. Diese prognostizierte Entwicklung der angenommenen positiven Jahresergebnisse hat sich lediglich im Jahre 2020 erfüllt. Und dies auch nur durch die vom Land Schleswig-Holstein geleisteten Fehlbetragszuweisungen für die Jahre 2018 und 2019. In Kenntnis des tatsächlichen Jahresfehlbetrages 2021 und des negativen Planergebnisses bei den Haushaltsberatungen für das Jahr 2022, haben sich die damaligen Planannahmen nicht realisiert. Aus Sicht des RPA wird die fehlende dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt Wedel weiter fortgeschrieben, so dass die Umsetzung einschneidender Konsolidierungsmaßnahmen unausweichlich ist, um diesen Trend zu durchbrechen oder gar umzukehren.

5.6.2 Finanzplanung

In der mittelfristigen Finanzplanung werden für die jeweiligen Planjahre die Ein- und Auszahlungen einschließlich der Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen und deren Finanzierung dargestellt. Dadurch ist ein Überblick über die Liquidität der Stadt Wedel möglich. Die Finanz- und Haushaltsplanung wird von dem Gedanken getragen, einen positiven Bestand an liquiden Mitteln zu gewährleisten sowie ergänzend ein positives Jahresergebnis zu erzielen.

Die Haushaltsplanung für 2019 ging im Finanzplan von einem negativen Endbestand an Finanzmitteln in Höhe von ca. -4.839 T€ aus. Die Liquiditätsplanung sah einen Finanzbedarf von rund 7.070 T€ vor. Der tatsächliche Bestand der liquiden Mittel zum 31.12.2019 betrug abweichend von der Planung jedoch rund 882 T€ im Haben. Damit wurde entgegen der Planungsannahme erneut der geplante erhebliche Abbau des Finanzmittelbestandes umgekehrt. Dies war Ergebnis einer weiterhin hohen Inanspruchnahme von Kassenkrediten und eines fehlenden Mittelabflusses.

Der negative Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit (Einzahlungen abzüglich Auszahlungen) wurde im Planansatz mit - 3.187 T€ angesetzt. Im Jahresabschluss musste ein negativer Saldo von etwa - 3.569 T€ ausgewiesen werden. Dies stellt eine Verschlechterung von ca. 382 T€ dar. Dabei blieben die tatsächlichen Einzahlungen mit einem Minus von 8.392 T€ erheblich hinter den Erwartungen zurück. Hier sind wiederum die Einbrüche bei den Steuern und ähnlichen Abgaben in Höhe von rund - 7.147 T€ zu nennen. Dies konnten selbst bemerkenswerte Einsparungen auf der Ausgabeseite in der Größenordnung von ca. 8.009 T€ nicht mehr kompensieren.

Der Saldo aus Investitionstätigkeit war mit ca. - 12.256 T€ geplant. Der Negativsaldo fiel allerdings im Jahresabschluss 2019 mit ca. - 2.102 T€ gegenüber der Prognose im Planansatz deutlich günstiger aus. Insgesamt gesehen blieben die tatsächlichen Einzahlungen aus Investitionstätigkeit in Höhe von ca. 4.673 T€ wie in den letzten Jahren unter dem Planansatz, da sich die erwarteten Einzahlungen aus Zuweisungen und Zuschüssen, die Einzahlungen bei der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden sowie die Einzahlungen aus Beiträgen und Entgelten nicht verwirklicht haben. Daran konnten die Mehreinnahmen aus der Veräußerung beweglichen Anlagevermögens (Verkauf der Straßenbeleuchtung und der Lichtsignalanlagen an die StW) nichts ändern.

In der Finanzplanung sind für das Planungsjahr 2020 sowie für die Folgejahre 2021 und 2022 negative Finanzmittelsalden ausgewiesen. Durch die im Haushaltsjahr 2022 vorgenommene Erhöhung der Hebesätze bei der Grundsteuer A und der Gewerbesteuer waren erste Ansätze hin zu Einnahmeverbesserungen erkennbar. Dennoch sind darüber hinaus erhebliche Anstrengungen bzw. tiefgreifende Konsolidierungsbemühungen zu unternehmen.

6. Überblick zum Ergebnis des Jahresabschlusses

6.1 Bilanz

Die Bilanz stellt auf der Aktivseite (Mittelverwendung) das Vermögen und auf der Passivseite (Mittelherkunft) das Kapital der Stadt Wedel zu einem bestimmten Stichtag dar. Mit dem Jahresabschluss 2019 und der Aufstellung der Bilanz zum Stichtag 31.12.2019 erhält man den folgenden Überblick über die Vermögens- und Finanzstruktur der Stadt Wedel.

6.1.1 Aktiva

Aktiva			
	31.12.2018	31.12.2019	Veränderung +/-
1.1 Immaterielle Vermögensgegenstände	104.936,17 €	68.199,91 €	- 36.736,26 €
1.2 Sachanlagen	181.227.596,12 €	179.364.464,57 €	- 1.863.131,55 €
1.3 Finanzanlagen	32.820.345,87 €	32.784.317,78 €	- 36.028,09 €
2.1 Vorräte	189.055,91 €	164.796,74 €	- 24.259,17 €
2.2 Forderungen und sonst. Vermögensgegenstände	1.642.145,06 €	2.167.519,60 €	525.374,54 €
2.3 Wertpapiere des Umlaufvermögens	0,00 €	0,00 €	0,00 €
2.4 Liquide Mittel	3.203.096,87 €	882.406,10 €	- 2.320.690,77 €
3. Aktive Rechnungsabgrenzung	17.052.747,71 €	17.877.737,40 €	824.989,69 €
Saldo	236.239.923,71 €	233.309.442,10 €	- 2.930.481,61 €

6.1.2 Passiva

Passiva			
	31.12.2018	31.12.2019	Veränderung +/-
1. Eigenkapital	52.265.440,15 €	50.172.131,24 €	- 2.093.308,91 €
1.1 Allgemeine Rücklage	72.294.388,35 €	72.294.388,35 €	
1.2 Sonderrücklage	0,00 €	0,00 €	
1.3 Ergebnismrücklage	0,00 €	0,00 €	
1.4 vorgetragener Jahresfehlbetrag	- 15.553.256,31 €	- 20.028.948,20 €	
1.5 Jahresüberschuss/-fehlbetrag	- 4.475.691,89 €	- 2.093.308,91 €	- 387.983,45 €
2. Sonderposten	52.300.993,75 €	51.913.010,30 €	
3. Rückstellungen	34.739.512,08 €	32.559.301,95 €	
4. Verbindlichkeiten	85.431.015,09 €	87.742.040,17 €	
5. Passive Rechnungsabgrenzung	11.502.962,64 €	10.922.958,44 €	
Saldo	236.239.923,71 €	233.309.442,10 €	- 2.930.481,61 €

6.2 Ergebnisrechnung

Ergebnisrechnung			
	Planansatz 2019	Ist-Ergebnis 2019	Unterschied Ansatz zum Ist
ordentliche Erträge aus lfd. Verwaltungstätigkeit	81.332.100,00 €	82.238.467,65 €	906.367,65 €
ordentliche Aufwendungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	79.843.400,00 €	83.100.075,90 €	- 3.256.675,90 €
Ergebnis lfd. Verwaltungstätigkeit	1.488.700,00 €	-861.608,25 €	- 2.350.308,25 €
Finanzerträge	1.357.000,00 €	704.912,00 €	- 652.088,00 €
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	2.156.500,00 €	1.936.612,66 €	219.887,34 €
Finanzergebnis	- 799.500,00 €	- 1.231.700,66 €	- 432.200,66 €
Jahresergebnis	689.200,00 €	-2.093.308,91 €	-2.782.508,91 €

6.3 Finanzrechnung

Finanzrechnung			
	Planansatz 2019	Ist-Ergebnis 2019	Unterschied Ansatz zum Ist
Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	72.730.000,00 €	64.338.107,12 €	-8.391.892,88 €
Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	75.916.500,00 €	67.907.228,53 €	8.009.271,47 €
Ergebnis lfd. Verwaltungstätigkeit	- 3.186.500,00 €	-3.569.121,41 €	-382.621,41 €
Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	5.176.800,00 €	4.673.204,53 €	-503.595,47 €
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	17.432.900,00 €	6.775.628,58 €	10.657.271,42 €
Ergebnis Investitionstätigkeit	-12.256.100,00 €	-2.102.424,05 €	10.153.675,95 €
Einzahlungen aus fremden Finanzmitteln	0,00 €	34.874.508,95 €	34.874.508,95 €
Auszahlungen aus fremden Finanzmitteln	0,00 €	32.940.163,73 €	-32.940.163,73 €
Ergebnis fremde Finanzmittel	0,00 €	1.934.345,22 €	1.934.345,22 €
Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit	12.256.100,00 €	63.200.000,00 €	50.943.900,00 €
Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit	3.883.600,00 €	61.783.490,53 €	-57.899.890,53 €
Ergebnis Finanzierungstätigkeit	8.372.500,00 €	1.416.509,47 €	-6.955.990,53 €
Änderungen des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	- 7.070.100,00 €	-2.320.690,77 €	4.749.409,23 €
Anfangsbestand Finanzmittel 01.01.2019	2.231.272,74 €	3.203.096,87 €	971.824,13 €
Endbestand an liquiden Mitteln	-4.838.827,26 €	882.406,10 €	5.721.233,36 €

6.4 Anhang

Zu den Pflichtbestandteilen eines doppelten Jahresabschlusses gehört die Aufstellung eines Anhangs (§ 44 Abs. 1 Nr. 5 GemHVO-Doppik). Inhaltlich finden hierbei insbesondere die Regelungen des § 51 GemHVO-Doppik Anwendung. Es sind neben Bilanzierungs- und Bewertungsmaßstäben einzelne Bilanzpositionen, besondere Sachverhalte und Abweichungen zu erläutern. Ungeachtet dessen sind im Anhang speziell zu erläutern:

- besondere Umstände, die dazu führen, dass der Jahresabschluss nicht ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermittelt,
- Abweichungen von Bewertungs- und Bilanzierungsmethoden,
- Abweichungen vom Grundsatz der Einzelbewertung,
- wesentliche Beträge bei den Positionen „Sonderrücklage“, „Sonderposten“ und „Sonstige Rückstellungen“,
- Abweichungen von der linearen Abschreibung sowie der verbindlich festgelegten üblichen Nutzungsdauer von Vermögensgegenständen,
- nicht erhobene Beiträge aus fertig gestellten Erschließungsmaßnahmen,
- (soweit vorhanden) derivative Finanzinstrumente oder Umrechnungen von Fremdwährungen und
- eine ggf. bestehende Trägerschaft an einer öffentlich-rechtlichen Sparkasse.
- Des Weiteren Haftungsverhältnisse und
- alle Sachverhalte, die zu erheblichen finanziellen Verpflichtungen führen können.

Dem Anhang sind darüber hinaus beizufügen:

- Anlagenspiegel,
- Forderungsspiegel,
- Verbindlichkeitspiegel,
- Aufstellung der übertragenen Haushaltsermächtigungen und
- Übersicht über Sondervermögen, Gesellschaften, Unternehmen sowie Anstalten.

Der Anhang zum Jahresabschluss 2019 der Stadt Wedel enthält ausführliche Erläuterungen und entspricht durchweg einschließlich der erforderlichen Anlagen den Vorgaben und Mindestinhalten. Er wird als vollständig und richtig beurteilt.

6.5 Lagebericht

Gemäß § 44 Abs. 2 GemHVO-Doppik ist dem Jahresabschluss ein Lagebericht beizufügen. Dieser ist nach § 52 GemHVO-Doppik so zu fassen, dass er ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Stadt Wedel vermittelt. Hervorzuheben ist, dass neben der im Verordnungstext geforderten Darstellung der Ertragslage auch über die Aufwandsentwicklung informiert wird.

Der vorgelegte Lagebericht wird den gesetzlichen Vorgaben gerecht.

7. Systemprüfungen

7.1.1 Allgemeines zur Einführung einer neuen ERP-Software

Das Institut der Deutschen Rechnungsprüfer führt im „Leitfaden zur begleitenden IT-Prüfung im Rahmen der Einführung rechnungslegungsrelevanter Verfahren“ aus: „Sinnvollerweise wird die örtliche Rechnungsprüfung bereits in den Beschaffungsprozess eines rechnungslegungsrelevanten Verfahrens einbezogen. Die örtliche Rechnungsprüfung sollte von Beginn an Mitglied im Projektteam sein und damit Zugang zu allen Informationen im Projekt erhalten.“ Darüber hinaus ergeben sich aus zwei städtischen Dienstanweisungen entsprechende Prüfständigkeiten des RPA.

Statt einer unmittelbaren Beteiligung des RPA erfolgte eine partielle Information. Vorrangig wenn es um Vergabefragen ging oder über abgeschlossene Schritte. Ein frühzeitiges Einbringen insbesondere von rechnungslegungsrelevanten und GoBD-konformen Anforderungen war nur schwerlich bis gar nicht möglich. Die Einführung der neuen ERP-Software H&H proDoppik wurde somit überwiegend in der Nachschau geprüft.

7.1.2 Einführung H&H proDoppik

In 2018 intensivierte und konkretisierte sich die Recherche durch den FD Finanzen nach einem neuen EDV-gestützten Verfahren für das Finanzwesen, weil die bisher dahin eingesetzte Softwarelösung KIS-Doppik gekündigt worden war. Ein eigenständiges Vergabeverfahren wurde als sehr aufwändig und ohne externe Unterstützung als kaum zu bewältigen eingeschätzt. Zunächst wollte man eine europaweite Ausschreibung der KAI nutzen, da man dort bereits Mitglied war und das bisherige Verfahren von dort aus betreut wurde. Alternativ lag ein Angebot von kommunit vor, sich an einer damaligen Ausschreibung für eine ERP-Software für den Kreis Nordfriesland anzuschließen.

Anders als vom FD Finanzen erhofft, war bei beiden Varianten nur eine eingeschränkte Übernahme des alten Datenbestandes möglich. Ein Vermerk vom Juni 2018 schloss mit der Anmerkung, dass eine Bewertung der Situation fundiert, aber auch schnell erfolgen müsse, da die KAI eine endgültige Entscheidung bis zum 30.06.2018 benötigen würde. Dieser Zeitdruck zog sich wie „ein roter Faden“ durch das gesamte Projekt und führte zu etlichen - zum Teil auch kostenträchtigen - Nacharbeiten und Kompromissen.

Die Zentrale Vergabestelle hatte einer Vergabe an beide Anbieter auf den vorgesehenen Wegen zugestimmt. Die Beschaffung der Software H&H proDoppik erfolgte somit über kommunit und wurde vom beschaffenden Fachdienst als Inhouse-Vergabe gewertet. Der Bürgermeister stimmte letztlich am 26.06.2018 dieser auf H&H bezogenen Empfehlung zu. Das RPA teilt die Auffassung, soweit es um die vergaberechtskonforme Beauftragung von kommunit als „verbundenes Unternehmen“ geht.

7.1.3 Pflichtenheft/Projektplanung/Zeitplan

Um die Risiken und Kosten bei einer Softwareimplementierung zu minimieren, sollte auf etablierte Regeln und Voraussetzungen zurückgegriffen werden. Diese sind:

- klare Verantwortlichkeiten und Rollenverteilung,
- Unterstützung durch die Leitungsebene und klare Entscheidungswege,
- Zielfestlegung,
- detaillierte Checkliste, die Schritt für Schritt abzuarbeiten ist,

- regelmäßige Überprüfung der Checkliste,
- reale Kalkulation der Kosten und Aufwände sowie
- keine Überlastung der Projektbeteiligten mit zusätzlichen Aufgaben.

Neben einem detaillierten, abgestimmten Pflichtenheft stellt sich stets die Frage, ob neben den Haushaltsmitteln auch die notwendigen personellen Ressourcen für die gesamte Projektdauer zur Verfügung stehen und wie bei einem Ausfall von Kernkompetenzen eine Sicherung deren Knowhows gelingen kann.

Für das Pflichtenheft ist vor bzw. spätestens bei Projektstart eine Anforderungsanalyse zu erstellen. Dabei sind sowohl die technischen Rahmenbedingungen als auch die funktionalen Anforderungen, d. h. welche Features muss das neue System mitbringen, zu klären und zu beschreiben. Alle diese Vorgaben und Anforderungen sind nicht alleine nur durch die Projektleitung festzulegen und zu definieren. Es ist eine breite Beteiligung aller betroffenen Stellen und Fachdienste innerhalb der Verwaltung erforderlich, um die Zugriffsmöglichkeiten und Schnittstellen rechtzeitig zu erkennen.

Nachdem die Entscheidung fiel, sich nicht an dem Verfahren der KAI zu beteiligen, musste die Entscheidung für H&H relativ zeitnah erfolgen, um den gewünschten Start der Anwendung zum 01.01.2020 sicherstellen zu können. Da es sich bei H&H proDoppik um ein weit verbreitetes und anerkanntes Verfahren handelt, wurde auf die Einbeziehung von möglichen weiteren Anbietern verzichtet. Die Verwaltung hielt insbesondere eine pflichtenheftorientierende Leistungsbeschreibung für nicht erforderlich. Vielmehr führte der FD Finanzen aus, dass „eine, dem Zeitdruck geschuldete, Abwägung stattgefunden habe.“ Ein Anforderungsprofil war nicht entwickelt worden. Man wollte sich auf die Eignungskriterien und deren Gewichtung beziehen und verlassen, die seitens der KAI und von Kommunit für deren jeweiliges Auswahlverfahren genutzt worden waren.

Insofern ist festzustellen, dass vorwiegend aus zeitlichen Gründen darauf verzichtet wurde, eigene Kriterien, Anforderungsprofile o. ä. - auch in Zusammenarbeit mit anderen Fachdiensten im Hause - zu definieren. Dieses Vorgehen hatte zwar den gewünschten Erfolg, den Einführungstermin halten zu können, führte in der Folge aber zu erheblichen Komplikationen und Abstimmungsbedarfen - besonders im Hinblick auf die Schnittstellen zu anderen Fachanwendungen.

Die gezeigte Handhabung sowie der Umgang wurden einer professionellen Projektabwicklung und -betreuung nicht gerecht und erschwerten zumindest ein frühzeitiges Gegensteuern bei auftretenden Problemen und einer daraus erforderlichen Nachsteuerung des Einführungsprozesses. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang ferner, dass der projektverantwortliche FD sich nicht über den Umfang der Zuständigkeiten im Klaren gewesen ist, so dass viel zu selten und vor allem viel zu spät internes Knowhow des IT-Bereichs im FD Internen Dienstbetrieb abgerufen wurde.

7.1.4 Schnittstellen

Nach dem Echtumstieg auf die neue Software traten zu Beginn des Jahres 2020 diverse Probleme zu Tage - insbesondere bei der Konvertierung im Bereich Steuern und Abgaben. Ob diese Fehler durch falsche Konvertierungen oder schlicht durch eine nicht stringente Fallgestaltung im Altsystem auftraten, konnte nicht mit Sicherheit geklärt werden. Was eingeräumt wurde, ist, dass der maschinelle Test der Veranlagung zwischen KIS-Doppik und H&H proDoppik aus Zeitgründen von H&H nicht durchgeführt wurde. Hierbei hätten wahrscheinlich viele der aufgetretenen Fehler erkannt werden

können. Eine vertraglich abgesicherte Verpflichtung dieses notwendigen Testschritts ist aber ebenso wenig vereinbart worden.

Im Juli 2020 fand dazu ein gemeinsames Gespräch zwischen der Geschäftsführung von H&H, der Geschäftsführung von kommunit sowie mit einigen Vertretern der Stadt Wedel statt. Im Ergebnis wurde vereinbart, dass vorerst keine Zahlungen an H&H - weder von kommunit noch von der Stadt Wedel - geleistet werden sollten. Erst nach abschließender Fehlerbehebung sollten die zusätzlichen Kosten der Stadt Wedel - wie die aufwendige Aufbereitung und Nachbearbeitung sowie ein erhöhter Kontrollaufwand - dagegen gerechnet werden. Berechnet wurden durch die Stadt Wedel erhöht angefallene Personalkosten von 37 T€, die H&H als Regressforderung genannt wurden. Im Verhandlungswege zwischen kommunit, H&H sowie der Stadt Wedel konnte eine Reduzierung der Rechnungssumme um knapp 24 T€ erreicht werden. Auch in 2022 gibt es Überlegungen, H&H eine Kostennote zu übersenden, da erneut unzureichender Support zu höheren Aufwendungen bei der Stadt Wedel geführt hat.

Die Anbindung des DMS-Systems enaio an die neue Buchungssoftware war ebenso problembehaftet. In den ersten Vorgesprächen mit H&H wurde eine Schnittstelle zu enaio in Aussicht gestellt, aber erst kurz vor Buchungsbeginn wurde von H&H deutlich gemacht, dass eine separate Beauftragung des DMS-Anbieters notwendig sei. Die seit Projektbeginn angebotene fertige DMS-Lösung zwischen proDoppik und enaio musste daher doch separat programmiert werden. Ein einfaches „Umstrukturieren“ der im Einsatz befindlichen Lösung zwischen KIS-Doppik und enaio war nicht möglich.

In Ermangelung des aus technischen Gründen erst ab Mitte Februar 2021 einsetzbaren DMS-Systems enaio, wurden sämtliche Buchungsbelege von der Finanzbuchhaltung in Papierform abgelegt. Diese papierhaften Unterlagen von Januar 2020 bis Mitte Februar 2021 wurden 2022 nachträglich digitalisiert, sprich in das DMS-System nachgescannt, um dann über H&H proDoppik aufrufbar zu sein. Im Frühjahr 2022 prüfte und begleitete das RPA dieses Teilprojekt. Eine abschließende Bewertung stand zum Zeitpunkt der Berichterstattung aus.

Bis in das Jahr 2022 war noch die Überleitung und Implementierung der Anlagenbuchhaltung offen. Hier kam es insbesondere durch die lange Vakanz der Stelle zu erheblichen Verzögerungen. Diese Zeiträume und Buchungen mussten von der Anlagenbuchhaltung aufwändig aufbereitet, aufgearbeitet und nachgepflegt werden, wobei es auch hier zu Doppelarbeiten kam. Das zeigte sich parallel auch in der Stadtkasse, wo das Verwahrbuch noch bis ins Jahr 2021 nicht nur im Bereich der Anlagenbuchhaltung über das übliche Maß hinaus gefüllt war.

Aufgrund der zeitlich so engen Einführung und den vielfältig entstandenen Herausforderungen konnte man die Chance des Neuanfangs für die Bereinigung der Personendubletten im Buchungsprogramm nicht nutzen. Eine saubere Listung der Kreditoren und Debitoren ist die Basis für eine genaue Auswertung, Planung und Zahlungsverwaltung. In H&H proDoppik sind dazu umfangreiche Vorarbeiten in den Personendaten notwendig. Anschließend muss H&H selbst auf Datenbankebene tätig werden. Nach Einschätzung des FD Finanzen ist diese Aufgabe ein weiteres Teilprojekt, wofür noch kein Zeitfenster gefunden wurde.

Einige beauftragte - und bezahlte - Module von H&H proDoppik werden zudem noch nicht produktiv genutzt. Beispielhaft seien hier das Postmanagement, der Anordnungs-Workflow oder der Gesamtabchluss genannt.

Gerade im Hinblick auf die nunmehr erforderliche Erstellung von Gesamtabschlüssen verspricht das „Modul Gesamtabschluss“ eine zeit- und kostensparende Abwicklung der notwendigen Prozesse. Das RPA erwartet durch den Einsatz dieses Moduls eine erhebliche Entlastung des FD Finanzen und eine optimalere Erstellung des Gesamtabchlusses insgesamt und plädiert dafür, dieses Modul alsbald zu testen, um den Echteininsatz voranzutreiben. Anderenfalls ist zu prüfen, ob eine Teilkündigung der nicht nutzbaren bzw. nicht genutzten Programmmodule durchgesetzt werden kann – auch unter Hinweis auf die Versäumnisse, die durch H&H zu vertreten waren.

7.1.5 Dienstanweisungen

Im Zuge der Prüfung des gesamten Komplexes wurde deutlich, dass die internen Dienstanweisungen nicht mehr passgenau und in Teilen veraltet sind. Daher müssen diese aus November 2010 stammenden Dienstanweisungen alsbald aktualisiert werden.

Ebenso müssen die korrespondierenden Dienstanweisungen wie die „Dienstanweisung für den Einsatz von Informationstechnik der Stadt Wedel“, „Dienstanweisung zur Nutzung der Internet-Dienste bei der Stadt Wedel“, „Richtlinien für die Nutzung Internet und E-Mail bei der Stadt Wedel“, „Dienstanweisung Programmfreigabeverfahren der Stadt Wedel“ dringend den aktuellen rechtlichen und organisatorischen Gegebenheiten angepasst werden.

Der FD Interner Dienstbetrieb teilt dazu mit, dass bislang eine sach- und zeitgerechte Anpassung mangels ausreichender personeller Ressourcen nicht leistbar gewesen sei. Es sei nunmehr beabsichtigt, das Regelwerk bis Ende 2022 anzupassen und der Verwaltungsleitung zur abschließenden Entscheidung vorzulegen. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass die bisherigen Regelungen trotz ihres Alters noch gültig seien und weiterhin greifen.

7.1.6 Datenschutz

Für den Datenschutz des Programms und Vereinbarungen mit H&H ist der Zweckverband kommunit zuständig, für den Anwenderdatenschutz vor Ort wie beispielsweise Nutzer- und Rechtekonzepte der FD Finanzen.

Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses mit H&H herrschte noch Unklarheit über den Abschluss eines Datenverarbeitungsvertrags und der Datenschutz-Folgeabschätzung nach DSGVO. Unter dem engen Zeitplan litt auch die datenschutzrechtliche Beurteilung und Handhabung. Entgegen der Einschätzung des seinerzeitigen Datenschutzbeauftragten erfolgte keine Datenschutz-Folgenabschätzung gem. Art. 35 DSGVO. Ebenso wurde entschieden, dass H&H unabhängig von einer datenschutzrechtlichen Beurteilung eine Datenbankkopie zur Verfügung gestellt wird.

Ferner ist die Thematik der Zugangs- und Zugriffsberechtigungen für die Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Verfahrens wichtig. Hier geht es darum, Vertraulichkeit und Integrität der Daten zu gewährleisten. Bei der alljährlichen unvermuteten Prüfung der Stadtkasse wurde hingegen festgestellt, dass insbesondere bei einem Ausscheiden von Kassenmitarbeiter*innen die Änderung, also der Entzug der Programmnutzer-Rechte, nicht schnell genug erfolgt, da nach Auskunft der Kassenleitung ein festgelegtes Verfahren bei personellen Änderungen nicht besteht und daher das System auf Zufälligkeiten beruht.

Eine schnelle Anpassung und Definition einer klaren Routine, insbesondere bei personellen Wechseln in allen Bereichen, wird zukünftig vom RPA erwartet.

Umfang, Komplexität und Funktionsvielfalt heute üblicher Fachprogramme sind durch deren meist modularen Aufbau so groß, dass eine Zulassungsprüfung und unabhängige Zertifizierung nicht alle Programmbereiche und Anwendungsmöglichkeiten vollständig erfassen kann.

Allerdings ist zu **bemängeln**, dass der FD Finanzen für die zentrale ERP-Software bei der Stadt Wedel sich weder direkt beim Hersteller, noch bei kommunal über ein aktuelles und unabhängiges Zertifikat hat nachweisen lassen, dass das Programm weiterhin die gesetzlichen Vorgaben und die der GoBD zuverlässig erfüllt.

7.1.7 Fazit

Durch die mit einem zu eng bemessenen Zeitplan und Personaltabelle umgesetzte Einführung der ERP-Software H&H proDoppik wurden die am Projekt beteiligten Stellen extrem belastet. Durch Zwischenlösungen mussten viele Doppelarbeiten und manuelle Nacherfassungen durchgeführt werden, die - zusammen mit weiteren Faktoren - zu einem hohen Personaleinsatz und damit zu hohen Kosten geführt haben. In diesem Zusammenhang sei beispielgebend an das nachträgliche Einscannen und passgenaue Zuordnen der buchungsbegründenden Unterlagen genannt. Eine genaue Ermittlung der entstandenen Mehrkosten ist nicht mehr möglich. Bedenkt man aber, dass das nachträgliche Einscannen der Belege ohne Berücksichtigung von intern entstandenen Aufwendungen mehr als 14 T€ gekostet hat und eine zusätzliche Stelle Arbeitsplatzkosten von bis zu 100 T€ p.a. verursacht, erhält man einen Eindruck von den Mehrkosten.

Auch der LRH kam unlängst im Zuge der überörtlichen Prüfung der Stadt Wedel zu vergleichbaren Erkenntnissen und problematisierte ebenfalls die mit der Umstellung des Finanzfachverfahrens einhergehende Bindung erheblicher Personalkapazitäten. Als Folgerung aus der zeitlich übereilten Software-Einführung und allen daraus resultierenden Konsequenzen schließt sich das RPA der Empfehlung des LRH an, die lautet: „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.“

Das RPA begrüßt, dass diese Empfehlung bereits verwaltungsseitig aufgenommen und seit Beginn des Jahres 2022 ein erster und vielversprechender Entwurf eines „Leitfadens Projektarbeit“ erarbeitet wird. Hierzu wurde seitens des RPA ergänzend empfohlen, auf Erfahrungen anderer Kommunen und des Kreises Pinneberg zurückzugreifen. So wäre es denkbar, dass zum Starten zukünftiger Projekte eine Begleitung der fachlich zuständigen Stellen durch besondere in der Projektarbeit geschulte Mitarbeitende unterstützt werden könnten. Das RPA erwartet jedoch in jedem Falle, dass der „Leitfaden Projektarbeit“ bis zur Einführungsreife fortgeschrieben und sodann konsequent angewendet wird. Das RPA wird die Umsetzung in kommenden Berichten näher beleuchten.

Als zweite Kernproblematik ist festzuhalten, dass auch die personellen Kapazitäten für das ambitionierte Projekt viel zu knapp ausgelegt waren und somit nicht den Vorgaben einer optimalen Projektsteuerung entsprachen. Ein Ausfall zentraler Schlüsselpositionen hätte schnell zu einem großen Risiko für die finanziellen Transaktionen der Stadt Wedel werden können. Eine Konsequenz aus diesen Erfahrungen heraus führte zu einem Planstellenantrag für Projektkoordination durch den FB Innerer Service.

Ebenso wird die Neustrukturierung des Vertragsmanagements angeraten. Für zukünftige Vertragsverhandlungen aller Art wird erwartet, dass essentielle Aussagen der Anbieter auch vertraglich abgesichert werden. Hierzu wird auf die Umsetzung des vom RPA konzeptionierten Vertragsmanagements verwiesen.

E

Als Resümee dieser Prüfung hat das RPA das Fazit gezogen, zukünftig eine Beteiligung aktiv einzufordern. Insoweit werden jetzt noch anstehende und aus der Einführung der neuen ERP-Software heraus resultierende Teilprojekte - wie beispielsweise das Einschannen und nachträgliche Einspielen von buchungsbegleitenden Unterlagen oder dem elektronischen Rechnungsworkflow - eng begleitet.

7.2 Anlagenbuchhaltung

Die Prüfung der städtischen Anlagenbuchhaltung für das Rechnungsjahr 2019 konnte erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung begonnen bzw. zum Abschluss gebracht werden. Der Umstand, dass die letzten Abschlussbuchungen für das Prüfungsjahr erst in der zweiten Jahreshälfte 2021 vorgenommen werden konnten, ist im Wesentlichen auf eine längere, krankheitsbedingte personelle Vakanz in der Anlagenbuchhaltung zurückzuführen.

Bis zur Neubesetzung der Stelle im März 2020 gelang es der Finanzbuchhaltung in der Zwischenzeit nach eigener Aussage immerhin, „den Betrieb aufrecht zu erhalten“. Eingangsbuchungen wurden dahingehend überprüft, ob es sich bei der fakturierten Leistung/Maßnahme um eine Investition oder um Unterhaltungsaufwand handelte. Sofern Investitionen vorlagen, erfolgten entsprechende investive Buchungen. Insoweit war es erforderlich, Anlagegüter zu erfassen und zu registrieren.

Aufgrund mangelnder freier personeller Kapazitäten in der Finanzbuchhaltung waren keine darüber hinaus gehenden anlagenbuchhalterischen Arbeiten möglich.

Im Herbst 2020 wurde das RPA vom FD Finanzen u. a. darüber informiert, dass

- die Bestandskonten dahingehend überprüft worden waren, ob die programmtechnisch erfassten Anlagegüter aktiviert wurden (Prüfungszeitpunkt: Anlagen im Bau mit Fertigstellungstermin in 2019),
- sämtliche Investitionskostenzuschüsse zugunsten der Träger von Kindertagesstätten noch nicht aktiviert worden waren und
- alle notwendigen Korrekturen, die 2019 getätigte Grundstücksangelegenheiten betrafen, dem Jahresabschluss 2020 zugeordnet würden.

Ferner wurde dem RPA mitgeteilt, dass die für 2020 vorgesehene Inventur wegen des zeitintensiven Abbaus von Arbeitsrückständen in der Anlagenbuchhaltung verschoben werde. Gemäß § 37 Abs. 2 GemHVO-Doppik ist in der Regel alle drei Jahre eine körperliche Bestandsaufnahme durchzuführen. Die letzte vollständige Inventur innerhalb der Stadt Wedel mitsamt Außenstellen war per 22.07.2015 absolviert worden. Die Folgeinventur soll nunmehr im Jahr 2022 nachgeholt werden. Die seit 2018 festzustellende Unterlassung der nach GemHVO-Doppik vorgeschriebenen Inventuren wird **beanstandet**.

B

Die vom RPA anschließend geprüfte Umsetzung der Korrekturbuchungen sowie die Durchführung bislang unterbliebener Buchungen konnte schließlich in der zweiten Jahreshälfte 2021 abgeschlossen werden. Dabei kann konstatiert werden, dass die Anlagenbuchhaltung die von ihr aufgrund des identifizierten Korrekturbedarfs definierten

Buchungsvorgaben durchgehend korrekt umgesetzt hat. Alle anlässlich der Prüfung aufgeworfenen Nach- und Verständnisfragen des RPA wurden abschließend beantwortet.

Des Weiteren zog das RPA aus verschiedenen Anlagengruppen Stichproben, um Vorgehensweise und Beachtung der grundlegenden Parameter (Einzelveranlagung, Kontierung, Aktivierungszeitpunkt, Zuordnung zu Aufwand und geringwertige Wirtschaftsgüter sowie Nutzungsdauer) zu überprüfen. Die Prüfung der grundlegenden Parameter führte zu keinen Auffälligkeiten.

Das RPA hat angesichts seiner Prüfung erforderlicher Korrekturbuchungen die Erkenntnis gewonnen, dass die parallele Anwendung von KIS-Doppik und des Tabellenkalkulationsprogramms Excel, mithin zweier unterschiedlicher Systeme, dazu beiträgt, die Gefahr von Fehlerquellen bzw. der Erzeugung rechnerischer Differenzen in der Anlagenbuchhaltung zu erhöhen. Das RPA erwartet für die Zukunft, dass die vereinheitlichte bzw. ausschließliche Anlagenbuchführung mittels H&H pro Doppik zu einer noch höheren Genauigkeit bzw. Verlässlichkeit der Arbeitsergebnisse führt.

Das RPA wird sich denjenigen Berichtigungen, welche aus technischen Gründen erst im Rahmen des Jahresabschlusses 2020 ausgeführt werden konnten, zu gegebener Zeit erneut widmen. Einen Schwerpunkt dieser Prüfung wird die erstmalige Veräußerung eines Gewerbegrundstücks in 2019 auf dem Gelände des BusinessParks Elbufer und dabei insbesondere die Frage der Haftungsrückstellung bilden.

Empfehlung

Das RPA betrachtet die aktuelle Verfahrenspraxis quasi als „Mindestabsicherung“ und regt ein Nachdenken über weitere Optionen an, die mit einer aktiveren Informationsbeschaffung einhergehen würden. Es spricht sich dafür aus, hierfür auch die erweiterten Auswertungsmöglichkeiten der neuen Finanzsoftware zu nutzen.

E

An dieser Stelle soll abschließend auf die Notwendigkeit der buchhalterischen Abgrenzung von Herstellungs- und Unterhaltungsaufwand eingegangen werden. Nach Auffassung des RPA bereitet die Unterscheidung den Mitarbeitenden der Stadtverwaltung Wedel vereinzelt noch Probleme. Das RPA erneuert diesbezüglich seinen erstmalig im Prüfbericht zum Jahresabschluss 2011 geäußerten Vorschlag zur Erstellung eines Buchungshandbuches. Die vorstehende genannte Abgrenzungsthematik könnte Eingang in ein solches Handbuch finden. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit einer entsprechenden hausinternen Schulung durch den FD Finanzen, sofern ein entsprechender Bedarf hierfür identifiziert wird, siehe **10.7.4 Fazit**, Seite 50.

8. Wesentliche Korrekturen

Von der Verwaltung wurde kein Veränderungsbedarf gesehen. Ergänzend wird auf die Erläuterungen im Anhang 1, Seite 213, verwiesen. Der von der Verwaltung erkannte Änderungsbedarf in verschiedenen Positionen der Anlagenbuchhaltung von ca. 253 T€ ist unwesentlich und wird in einem künftigen Jahresabschluss berücksichtigt.

9. Feststellungen zu Einzelpositionen des Jahresabschlusses

9.1 Rückstellungen

9.1.1 Pensionsrückstellung

Zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz betrug der Anfangsbestand rund 19.204 T€. Im Jahresabschluss 2019 wird der Endbestand der Pensionsrückstellung mit ca. 24.984 T€ bilanziert, wobei etwa 626 T€ im Berichtsjahr realiter zugeführt werden mussten. Basis hierfür war eine entsprechende Aufstellung der VAK.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die VAK erstmals für das Veranlagungsjahr 2019 ihre bisherige Berechnungssystematik verändert hat. Die neue Berechnung stellt nunmehr auf die reinen Pensionsansprüche ab, ohne - wie in den Vorjahren - eventuelle Ruhens- und Kürzungsbeträge zu berücksichtigen. Der Haushaltserlass 2021 eröffnet die Möglichkeit, die Differenzen zwischen alter und neuer Berechnung **spätestens** im Rahmen des Jahresabschlusses 2020 mit der Allgemeinen und der Ergebnissrücklage zu verrechnen. Hiervon hat die Stadt Wedel Gebrauch gemacht.

9.1.2 Beihilferückstellung

Die Bildung von Beihilferückstellungen hat im § 24 GemHVO-Doppik ihre gesetzliche Grundlage. Nach einer Entnahme von rund 366 T€ weist die Beihilferückstellung einen Endbestand von ca. 5.527 T€ aus. Dieser Bestand, der in direkter Abhängigkeit zu der unter 9.1.1 genannten **Pensionsrückstellung**, steht, wurde auf Basis der Vorgaben aus § 24 Satz 1 Nummer 2 GemHVO-Doppik ermittelt.

9.1.3 Verfahrensrückstellung

Die Verfahrensrückstellung erhöhte sich 2019 um ca. 97 T€ auf einen Endbestand von rund 163 T€. Bemerkenswert war dabei eine Zuführung von rund 108 T€ im Zusammenhang mit einer klageweise angenommenen Verpflichtung der Stadt Wedel zur Herstellung siedlungsverträglicher Grundwasserstände. Dieses Verfahren wurde in 2020 rechtskräftig zugunsten der Stadt Wedel entschieden.

9.1.4 Finanzausgleichsrückstellung

Im Jahre 2016 wurden durch Einmal- und Sondereffekte abweichend von der normalen Entwicklung Gewerbesteuererträge von ca. 31.000 T€ erzielt. Dies führt in den Folgejahren zu erheblichen Erhöhungen bei der Finanzausgleichs- und Kreisumlage. Um die hieraus erwachsenden Herausforderungen für zukünftige Haushaltsausgleiche abzufedern, hat die Stadt Wedel deshalb vom Instrument der Finanzausgleichsrückstellung im Sinne des § 24 Abs. 1 Ziffer 8. GemHVO-Doppik Gebrauch gemacht.

Zum Ausgleich der zu erwartenden höheren Umlagen wurden damals 4.800 T€ rückgestellt. Im Berichtsjahr wurde der Anfangsbestand von 2.475 T€ komplett entnommen und diese Rückstellung somit vollständig aufgelöst. Diese Entnahmen haben eine den Ergebnishaushalt 2019 entlastende Wirkung entfaltet, aber den Jahresfehlbetrag nur dämpfen und nicht verhindern können.

9.1.5 Haftungsrückstellung

Im Berichtsjahr erfolgte der erste Verkauf eines Gewerbegrundstücks auf dem städtischen BusinessPark Elbufer. Die Kaufpreiszahlung erfolgte im Dezember 2019. Grundsätzlich sind die Bebauung und insbesondere die Gründung nur innerhalb der sanierten Flächen bis zu einer eingeschränkten Tiefe zulässig. Diese Einschränkung ist erforderlich, um nicht in den Konflikt mit möglichen Kontaminationen unterhalb der sanierten Fläche zu geraten.

Sollte es in diesem Zusammenhang zukünftig zu nennenswerten Kontaminationen kommen, ist neben dem neuen Grundstückseigentümer auch die Stadt Wedel nach eigener Darstellung für die Beseitigung etwaiger Altlasten im Bereich bis zu einer Tiefe von fünf Meter unterhalb der Geländeoberkante verantwortlich. Zur Absicherung dieses Risikos hätte in 2019 eine Haftungsrückstellung von ca. 334 T€ gebildet werden müssen. Durch die in 7. **Systemprüfungen**, ab Seite 28, beschriebenen Verzögerungen bei der Einführung von H&H proDoppik und insbesondere dem Teilprojekt Anlagenbuchhaltung wurde die Buchung erst 2020 nachgeholt. Die konkrete Auseinandersetzung des RPA in Bezug auf die Höhe und Angemessenheit dieser Rückstellung erfolgt deshalb im Jahresabschluss 2020.

Dem Aufwand für die Bildung der Haftungsrückstellung stehen deutliche Erträge aus dem Grundstücksverkauf und somit eine Verbesserung des Jahresergebnisses gegenüber, so dass die verspätete Buchung keine Wirkungen auf die gewährte Fehlbetragszuweisung entfaltet.

10. Einzelfeststellungen

10.1 Rückforderung MIKO Kinder- und Jugendhilfe GmbH

10.1.1 Einführung

Zur Abrechnung der 2017 erhaltenen Zuschüsse legte die MIKO Kinder- und Jugendhilfe GmbH (nachstehend MIKO) im ersten Quartal 2018 dem FD Soziales einen entsprechenden Verwendungsnachweis zum Betrieb der „Villa“ vor. Um die bestimmungs- und vertragsgemäße Verwendung abschließend prüfen zu können, wurde in diesem Zusammenhang gegenüber der MIKO eine Vielzahl von Fragen aufgeworfen, die nur teilweise geklärt werden konnten. Im abschließenden Vermerk des FD Soziales wurde im Dezember 2018 das Augenmerk auf verschiedene Positionen des Verwendungsnachweises gelenkt, die einen möglichen Rückforderungsanspruch erkennen ließen. Der Bürgermeister hat diesbezüglich von seinem Recht Gebrauch gemacht, dem RPA einen entsprechenden Prüfauftrag zu erteilen.

Bei der Prüfung hat sich das RPA insbesondere an den Inhalt des Ende 2013 zwischen der MIKO und der Stadt Wedel über den Betrieb der „Villa“ geschlossenen Vertrags orientiert. Im Vertrag und in der Leistungsvereinbarung über die Sozialarbeit und Angebote in der „Villa“ (nachstehend LV) wurden konkrete Regelungen getroffen, welche für die weitere Beurteilung von Bedeutung sind.

10.1.2 Personalausstattung

In der zuvor benannten LV gibt es konkrete Vorgaben hinsichtlich der von der Stadt Wedel im Rahmen der Zuschussgewährung zugebilligten Personalausstattung der „Villa“. Die detaillierte Aufstellung der MIKO hat dem RPA den Eindruck vermittelt, dass neben den vereinbarten Fachkräften und den unterstützenden Kräften auf Basis einer geringfügigen Beschäftigung weitere Personen von der MIKO beschäftigt wurden. Es haben sich keine Hinweise dafür gefunden, dass dieser Umgang konkret mit der Stadt Wedel abgestimmt worden ist. Bei seiner Bewertung hat sich das RPA an der Kopfzahl der im Verwendungsnachweis aufgeführten Mitarbeiter*innen orientiert.

In der anschließenden Prüfung durch den FD Soziales hat dieser abweichend von der Erstbewertung des RPA seinen Fokus auf die Angemessenheit der Personalkosten insgesamt gelegt. In einer Vergleichsberechnung wurde auf mögliche Bruttopersonalkosten abgestellt, die entstanden wären, wenn die Stadt Wedel bereits 2017 die Trägerschaft der „Villa“ übernommen hätte. Hierbei hat sich der FD Soziales an der vertraglichen Regelung orientiert, wonach die Personalkosten an „nachzuweisende Tarifierhöhungen des Tarifvertrags der Länder anzupassen sind“ und kam zu Ergebnis, dass die Personalkosten angemessen gewesen seien.

Diese Sichtweise wird nicht mitgetragen, da im Verwendungsnachweis konkrete Personalkosten sowohl für die Fachkräfte als auch für die geringfügig Beschäftigten zur Abrechnung gebracht worden sind. Das RPA hat weiterhin die Auffassung, dass zusätzliche Personalkosten aufgrund von Abgrenzungsproblemen zugeordnet worden sind, obwohl einzelne Mitarbeiter*innen nicht ausschließlich in der „Villa“ gearbeitet haben.

10.1.3 Baumentsorgung

Im Rahmen eines umfangreichen Schriftverkehrs wird Anfang 2018 die Entsorgung einer bei Sturm umgefallenen Weide thematisiert und gleichzeitig um entsprechende Kostenübernahme im Rahmen des Verwendungsnachweises gebeten. Dieser Aufwand ist den Gebäudenebenkosten zugeordnet worden, welcher vertraglich der Kostenkontrolle unterworfen ist. Nähere Erläuterungen, was konkret hierunter zu verstehen ist, enthalten weder der Vertrag noch die begleitende Leistungsvereinbarung. Es existiert lediglich ein internes Zuordnungsblatt, welches in der Vergangenheit den verschiedenen Leistungserbringern zur Verfügung gestellt wurde. Das RPA hat sich deshalb ersatzweise der BetrKV bedient.

Durch das Beseitigen des umgefallenen Baumes kam die MIKO ihrer vertraglichen Verkehrssicherungspflicht nach, wobei gleichzeitig ein unter § 1 Abs. 2 Nr. 2 BetrKV fallender „sonstiger Mangel“ beseitigt worden ist, für den grundsätzlich die Zuständigkeit des Grundstückseigentümers gegeben ist. Darüber hinaus sieht die BetrKV vor, dass nur die „laufend“ entstehenden Kosten den umlagefähigen Betriebskosten zuzurechnen sind. Um solche handelt es sich bei den Kosten für das Baumfällen indes nicht. Hierfür spricht bereits die regelmäßig lange Lebensdauer von Bäumen, die derjenigen von Gebäuden oftmals kaum nachsteht.

Das Beseitigen des Baumes lässt sich auch nicht unter § 1 Abs. 2 Nr. 10 BetrKV fassen, wonach die Kosten der Pflege gärtnerisch angelegter Flächen den Betriebskosten unterfallen. Auch bei diesen Pflegekosten muss es sich um laufende Kosten für den bestimmungsgemäßen Grundstücksgebrauch handeln. Baumfällkosten entstehen aber nicht laufend (Amtsgericht Garmisch-Partenkirchen, Urteil v. 17.10.2016, 5 C 449/16). Demnach liegt die Kostenträgerschaft grundsätzlich bei der Stadt Wedel.

Vertraglich war die MIKO jedoch verpflichtet, auftretende Schäden, deren Beseitigung keinen Aufschub dulden, der Stadt Wedel unverzüglich mitzuteilen. Auch der Begriff von „Schäden, deren Beseitigung keinen Aufschub duldet“ ist weder im Vertrag noch gesetzlich definiert. Die Anzeigepflicht soll vielmehr erst dann ausgelöst werden, wenn die Kostenhöhe erheblich ist. Somit steht der Stadt Wedel im Falle einer wesentlichen Abweichung auch noch ein weiteres Gestaltungsrecht zur Verfügung. Das Umfallen eines Baumes ist vor allem in Anbetracht des Kostenvolumens für dessen ordnungsgemäße Beseitigung stets den mitteilungspflichtigen Schäden zuzurechnen.

In der weiteren Bearbeitung wurde deutlich, dass eine Vielzahl verschiedener städtischer Fachdienste informiert und zu dieser Fragestellung involviert waren. Eine eindeutige Zuständigkeit eines Fachdienstes war nicht gegeben, so dass sich die MIKO letztendlich zur Beseitigung des Baumes veranlasst sah. Es ist nicht mehr nachzuvollziehen, warum der FD Gebäudemanagement trotz offenkundiger Kenntnis des Schadensereignis nicht gegenüber der Versicherung angezeigt und weiterverfolgt hat.

10.1.4 Zielgruppenorientierung

Der Vertrag enthält einen ausdrücklichen Verweis auf die flankierende LV. In der LV erfolgen an zwei Stellen ausdrückliche Hinweise auf die unversorgten Jugendlichen und Jungheranwachsenden; dies sei Hauptanliegen der „Villa“. Sowohl in der **Vorbemerkung** als auch in der **Zielgruppenbestimmung** der LV sind verschiedene Formulierungen gewählt worden, wie

- „richten sich im *Schwerpunkt*“
- „*Hauptanliegen* der „Villa“ ist“,

die aus Sicht des RPA zumindest eine teilweise Öffnung zu anderen Personenkreisen hin **nicht** ausdrücklich ausschließen. Von außen betrachtet sollte jedoch die Betreuung der unversorgten Jugendlichen und Jungheranwachsenden eindeutig im Vordergrund stehen. Erwachsene sollten demgegenüber lediglich punktuell ein Betreuungsangebot finden.

In der MV/2018/78 findet sich ein Hinweis auf Veranstaltungen für ältere Besucher. Wesentlich konkreter wird eine Kennzahlenauswertung für die Monate Januar bis April 2016. In dieser wird deutlich, dass im Mittelwert ca. 45 % der Besucherinnen und Besucher dem Personenkreis der über 26-jährigen zuzurechnen ist. Eine weitere Auswertung für das gesamte Jahr 2017 verfestigt den Mittelwert auf etwa 53 %. Ähnliche Feststellungen gab es auch im Ausschuss für Jugend und Soziales. Dabei soll es jedoch ein dahingehendes Übereinkommen gegeben haben, dass man den Personenkreis der über 26-jährigen mangels Alternativen durch die „Villa“ betreut wissen wollte und die zumindest teilweise vertragswidrige Verwendung des ausgekehrten Zuschusses tolerierte.

Da ein erheblicher Aufwand in die Betreuung eines nicht im zentralen Fokus stehenden Personenkreises geflossen ist, hätte sich das RPA beim Erkennen dieses Sachverhaltes zumindest eine abgestimmte Protokollnotiz oder besser noch eine Anpassung der LV gewünscht. Das stillschweigende Anerkenntnis wird den Anforderungen an eine inhaltliche Prüfung des Verwendungsnachweises nicht gerecht. Andernfalls wäre die Prüfung des Verwendungsnachweises entbehrlich.

10.1.5 Durchsetzung des Rückforderungsanspruchs

Im Vertrag wird ein mögliches Erstattungsverfahren geregelt. Danach behält sich die Stadt Wedel mögliche Rückzahlungsansprüche für den Fall vor, sofern die Ausgaben

- für Personal- und Personalnebenkosten sowie
- für Gebäudenebenkosten einschließlich Energiekosten

geringer als der städtische Zuschuss ausfallen. Darüber hinaus besteht die Verpflichtung, dass sämtliche Zuschussmöglichkeiten Dritter auszuschöpfen sind. Insofern ist es schlüssig nachzuvollziehen, dass der FD Soziales zu einzelnen Positionen auf der Einnahmeseite gezielte Fragen an die MIKO gerichtet hat.

Abweichend von den Angaben der MIKO im Verwendungsnachweis hat die Volkshochschule Wedel im Jahre 2017 eine Raummiete gezahlt. Die Saldierung ist somit entsprechend zu erhöhen. Die vom FD Gebäudemanagement aufgegebenen Kosten für die Abfallentsorgung im Jahre 2016 wurden von der MIKO doppelt in den Verwendungsnachweisen 2016 und 2017 berücksichtigt. Die Aufwandsseite ist somit zu reduzieren. Die zuvor gemachten Feststellungen führen zu einem Korrekturbedarf des Verwendungsnachweises. Dieser Betrag wäre auf jeden Fall von der MIKO zurückzufordern gewesen.

Im Hinblick auf den Rückforderungsanspruch gegenüber der MIKO fand zwischen dem Justizariat und dem FD Soziales ein intensiver Austausch statt. Auf die konkrete Rückforderung wurden Einwände von der MIKO erhoben, die zu erneuten Prüfungen innerhalb des FD Soziales führten. Innerhalb der Verjährungsfrist ist es nicht gelungen, den Rückforderungsanspruch im mittleren vierstelligen Bereich durchzusetzen. Dieser Umgang wird **beanstandet**.

B

10.2 Zuschussgewährung an die Arbeitslosenselbsthilfe Arbeit für alle e. V.

Der Ausschuss für Jugend und Soziales beschloss 2018, der Arbeitslosenselbsthilfe Wedel im Haushaltsjahr 2019 einen Zuschuss von 1.200 € zu zahlen. Diese hatte ursprünglich eine städtische Zuwendung von 6.000 € beantragt, der FD Soziales demgegenüber eine Bezuschussung nicht befürwortet. Im Zuschussbescheid wurde der Arbeitslosenselbsthilfe verwaltungsseitig mitgeteilt, dass die Zuschussgewährung in Form einer institutionellen Förderung zur Teildeckung der Betriebskosten des Vereins erfolge. Die Festlegung von mit der Bezuschussung verbundenen Zielen war kein Gegenstand des Zuschussbescheides.

Die getroffene Entscheidung steht nach Auffassung des RPA im Widerspruch zur Zielsetzung, in für die Stadt Wedel finanziell schwierigen Zeiten mit defizitären Haushalten und der Verpflichtung zu Konsolidierungsanstrengungen, den Kreis der Zuschussempfänger*innen auf das bereits bestehende Maß zu begrenzen oder die Gewährung von Zuschüssen in Einzelfällen auf den Prüfstand zu stellen. Die Arbeitslosenselbsthilfe Wedel hatte zumindest in den Vorjahren keinen städtischen Zuschuss mehr erhalten.

Ferner kritisiert das RPA die Form und Inhalt des im Juni 2020 seitens der Arbeitslosenselbsthilfe vorgelegten Verwendungsnachweises aufgrund fehlender Belege als in Teilen nicht nachvollziehbar.

Im Nachhinein hält der FD Soziales die damalige Entscheidung des Jugend- und Sozialausschusses unter sozialen Aspekten für berechtigt, weil die betreute Klientel bei Zah-

lungsunfähigkeit der Arbeitslosenselbsthilfe eine für sie quasi alternativlose Anlaufstelle verloren hätte. Darüber hinaus verweist der Fachdienst auf die in dieser Angelegenheit vorgenommene Kontrolle von Einzelbelegen, die den Zuschussrichtlinien der Stadt Wedel zufolge bei Zuschussbeträgen unterhalb von 1.500 € im Regelfall unterbleibt. Das RPA erkennt die Vorgehensweise des FD Soziales grundsätzlich an, hält die Nachweisführung der Arbeitslosenselbsthilfe aber in Teilen für intransparent.

E

Deshalb erwartet das RPA vom FD Soziales, die Geschäftsführung der Arbeitslosenselbsthilfe nachdrücklich dazu aufzufordern, einzelne Ausgabepositionen in ihren Verwendungsnachweisen zukünftig in transparenter Form aufzuschlüsseln sowie ihrer Aufstellung zu diesem Zweck ggf. erläuternde Anlagen beizufügen.

10.3 Betriebsärztlicher Dienst

10.3.1 Einführung

Der BAD nimmt eine Reihe von Aufgaben wahr, mit dem Ziel, die Stadt Wedel und ihre Mitarbeiter*innen nicht nur vor gesundheitlichen Schäden zu bewahren. Dessen Wirken ist nach dem Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit vorgeschrieben. Betriebsärzt*innen müssen speziell ausgebildete Mediziner*innen sein, die sich im Rahmen einer Weiterbildung auf die Themenkomplexe Arbeitsmedizin und Arbeitssicherheit spezialisiert haben. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für Betriebsärzt*innen ergeben sich aus dem Arbeitsschutzgesetz und dem Regelwerk der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung. Bestimmungen der Berufsgenossenschaften ergänzen diese Vorschriften.

Um gerade in Zeiten des Fachkräftemangels auf eine gesunde und motivierte Mitarbeiterschaft zurückgreifen zu können, ist die Stadt Wedel als Arbeitgeberin auf kompetente betriebsärztliche Unterstützung angewiesen. Betriebsärzt*innen und Arbeitsmediziner*innen fungieren als Ansprechpartner*innen für die Beschäftigten. Sollten sich aus diesen Kontakten Anhaltspunkte ergeben, dass die am Arbeitsplatz ergriffenen Schutzmaßnahmen nicht ausreichen sein sollten, hat der BAD den Arbeitgeber zu informieren und Schutzmaßnahmen vorzuschlagen oder diese gemeinsam zu entwickeln.

Bei der Stadt Wedel ist seit 2003 ein berufsgenossenschaftlicher arbeitsmedizinischer Dienst aus Elmshorn tätig. Die SEW hat einen eigenen Betriebsarzt. Für 2018 ergaben sich - ohne SEW - Aufwendungen von mehr als 12 T€ für den BAD, in 2019 gut 10 T€.

Der Betreuungsvertrag samt Nachtragsvereinbarung wurde fristgerecht zum Ende des Jahres 2020 gekündigt. Der FD Personal führte im Anschluss daran eine öffentliche Ausschreibung durch, um das Angebot des BAD zu optimieren und per Ausschreibung Wettbewerb im Sinne der UVgO und ggf. verbesserte Konditionen zu ermöglichen.

Da diese zuvor genannte Ausschreibung ohne Angebote blieb, wurden nach einer intensiven Recherche mehrere regionale und qualifizierte Betriebsärzt*innen bzw. betriebsärztliche Dienstleister angeschrieben. Drei davon zeigten sich interessiert und hatten die erforderliche Kapazität für weitere Aufträge. Nach einem Vergleich der jeweils angebotenen Leistungen zeigte sich jedoch, dass der bisherige Dienstleister in den wesentlichen Faktoren und auch in der Kostenstruktur am besten abschnitt und somit wieder nach Beteiligung der Vergabestelle beauftragt wurde.

10.3.2 Feststellungen

Die Überprüfung der jeweiligen Rechnungen erfolgte durch den FD Personal vorbildlich und intensiv, ebenso die mehrfach daraus gezogene Konsequenz, nicht nachgewiesene oder dokumentierte Leistungen nicht zu begleichen. Insofern war es zwar überraschend, dass dem bisherigen und gekündigten Leistungserbringer erneut der BAD übertragen wurde. Die Probleme aus der Vergangenheit sind nunmehr aber durch klarere vertragliche Regelungen und eine vereinbarte eindeutige Rechnungsstellung gelöst worden, was sich aktuell durch verbesserte und nachvollziehbare Abrechnungen zeigt. Hierbei ist erwähnenswert, dass der BAD unter den erhöhten Anforderungen der COVID-19-Pandemie durchweg durch eine gute Erreichbarkeit und Unterstützung überzeugte. Bei der erstmaligen Neuausrichtung des BAD in 2002/2003 wurde geprüft, mit der StW ein gemeinsames Angebot zu beauftragen. Obwohl die StW Interesse signalisierten, scheiterte offenbar dieses Vorhaben. Gründe hierfür sind leider nicht dokumentiert. In 2017 wurde cursorisch geprüft, inwieweit die Organisation des Arbeitsschutzes bei der Stadt Wedel und der SEW zukünftig in einer Hand erfolgen könnte. Zurzeit werden die beiden Organisationen als zwei eigenständige Betriebe beim Unfallversicherungsträger geführt, so dass die SEW eine eigene Fachkraft für Arbeitssicherheit und einen eigenen BAD stellen muss. Auch hier ist nicht aktenkundig dokumentiert, warum ein gemeinsamer Ansatz nicht weiterverfolgt wurde.

10.3.3 Empfehlungen

Da stets die gleichen Arbeitsmediziner*innen tätig werden, hat sich eine für die Stadt Wedel vorteilhafte Kontinuität aufgrund wachsenden Vertrauens der Mitarbeiter*innen zu den Ärzt*innen entwickelt. Es wird allerdings für sinnvoll gehalten, zumindest eine Zusammenarbeit mit der SEW nochmals intensiv zu prüfen. Der FD Personal gibt zu bedenken, dass die SEW nicht in das städtische arbeitsrechtliche Gefüge eingebunden sei und daher wenig praktikable Verfahren in Bezug auf den BAD entstanden. Das RPA sieht dennoch Einsparungspotentiale und Synergieeffekte für beide Betriebe, was allein schon aus den Vorgaben des Kommunalabgabengesetzes des Landes Schleswig-Holstein heraus geboten ist.

E

Sofern ein personeller Wechsel bei den hier tätig werdenden Arbeitsmediziner*innen erfolgt, ist eine erneute Prüfung der entsprechenden Fachqualifikationen vorzunehmen.

H

10.4

10.4.1 Einführung

In der Sitzung des HFA vom 16.11.2020 erging an das RPA der Auftrag, die Einhaltung der vertraglichen Regelungen und deren Aktualität zu prüfen.

Bis 1999 wurden Flächenvergrößerungen von ca. 40 m² bzw. rund 325 m² vereinbart, ohne dass sich diese im vereinbarten Mindestpachtzins niederschlugen.

Im Zuge der Planungen zum Ausbau und Neugestaltung des Schulauer Hafens gab es 2003 einen weiteren Nachtrag zum Vertrag. Danach wurde die Laufzeit des Vertrages geändert und eine monatliche Kostenbeteiligung des Pächters an den Ver- und Entsorgungskosten sowie an den Reinigungskosten für die öffentlichen Toiletten im Hafenmeisterhaus festgelegt, da diese Einrichtungen von den Imbissgästen rege mitgenutzt wurden.

Als ab 2012 im Rahmen der „Maritimen Meile“ der Umbau des Schulauer Hafens konkret starten sollte und der bisherige Standort des Imbisses dem im Wege stand, wurde ein Aufhebungsvertrag zum 31.03.2012 geschlossen. Der einzige Paragraph des Vertrages regelte neben einem Enddatum, dass sich der Vertrag jeweils um einen Monat verlängern würde, wenn er nicht mit einer Vier-Wochen-Frist zum Monatsende gekündigt werden würde. Aus der Präambel ergibt sich zudem, dass der im Pachtvertrag festgelegte Standort im Laufe der Bauarbeiten zu räumen sei. Über eine zukünftige Gestaltung des Hafenumfelds und damit auch zu einem zukünftigen Standplatz wurden explizit keine Aussagen getroffen. Im begleitenden Anschreiben wird jedoch das Bemühen der Stadt Wedel zugesichert, „schnellstmöglich eine Rückkehr an den alten Standort bzw. ggf. eines Alternativstandortes zu ermöglichen“, was als Reaktion auf öffentliche Proteste und den Erhalt eines touristischen Anziehungspunktes zu verstehen ist. Insgesamt wurde der Ursprungsvertrag fünfmal ergänzt oder geändert, zuletzt im Juni 2011.

Im Zuge der angefangenen Hafensanierung wurde das Hafenmeisterhaus vom Segelverein Wedel-Schulau e.V. (SVWS) an die Stadt Wedel zurückgegeben. Bei der Rückgabe stellte sich heraus, dass der Betreiber [REDACTED] darin einen kleinen Raum als Lagerraum mündlich vom SVWS „angemietet“ hatte und monatlich [REDACTED] an den Segelverein abführte. Der FD Gebäudemanagement - und nicht der für den grundlegenden Vertrag zuständige FD Wirtschaft und Steuern - schloss daher noch im Januar 2012 eine Nutzungsvereinbarung, welche die Einzahlung auf ein städtisches Konto zum Inhalt hatte.

Sukzessive wurde die überlassene Pachtfläche teils durch ergänzende Regelungen, teils durch unabgestimmte faktische Inanspruchnahme vom Pächter ausgeweitet. Zuletzt war ein Drittel der genutzten Außenfläche nicht vom Pachtvertrag abgedeckt. Ebenso durfte durch ergänzende Regelungen das zunächst sehr restriktiv vorgeschriebene Speisen- und Getränkeangebot ausgeweitet werden. Beides eröffnete die Möglichkeit, dass der Pächter seinen Umsatz erhöhen konnte. Da sich die Höhe der Pacht am Umsatz orientiert, konnte ein gewisser Teil des höheren Umsatzes zwar abgeschöpft werden, aber aufgrund der deutlichen Verbesserung der Verkaufssituation hätte demgegenüber das RPA eine Erhöhung des Pachtzinses erwartet.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

10.4.3 weitere Feststellungen

Im Dezember 2018 hatte der bisherige Pächter sein Gewerbe abgemeldet und wurde unter der gleichen Firmenbezeichnung vom Sohn neu angemeldet. Gewerberechtlich ist diese Ummeldung unkritisch. Sie widersprach aber den vertraglichen Regelungen und dem darin zum Ausdruck gebrachten Willen, einen bestimmten und bekannten Pächter für den Betrieb [REDACTED] an exponierter Stelle zu gewinnen und zu verpflichten. In § 17 des Pachtvertrages ist geregelt, dass der Mieter aus [REDACTED] Gründen einen Rechtsnachfolger nur mit Zustimmung der Stadt bestimmen kann, der dann voll umfänglich in den Vertrag eintritt. Die Stadt Wedel hat damals allenfalls stillschweigend diesem Wechsel zugestimmt und der Sohn ist in vollem Umfang als neuer Pächter in den Vertrag eingetreten. Das RPA hätte es befürwortet, den beabsichtigten Betreiberwechsel zu nutzen,

- die zwischenzeitlich durch die vielfältigen Änderungen unübersichtlich gewordenen Vertragsinhalte durch einen neuen Vertrag zu regeln und
- ein ergebnisoffenes Interessenbekundungsverfahren mit einer deutlich höheren Mindestpacht zu initiieren.

Das Vergaberecht erlangt während der Vertragslaufzeit nur dann wieder an Bedeutung, wenn der laufende Vertrag geändert oder ergänzt werden soll. Grundsätzlich gilt, dass bei einer wesentlichen Vertragsänderung neu ausgeschrieben werden muss. Was unter einer wesentlichen Vertragsänderung zu verstehen ist, wurde durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union klargestellt. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine wesentliche Vertragsänderung immer dann vorliegt, wenn sie zu einem anderen Bieterkreis führen würde, andere Angebote ermöglicht hätte, den Umfang der Leistung wesentlich erweitert oder einen Vertragspartnerwechsel mit sich bringt.

Der 1993 geschlossene Pachtvertrag wurde mehrfach erweitert und geändert. Allerdings waren etliche Neuregelungen nur provisorischen Charakters, um für eine Übergangszeit einen anderen Standort zu ermöglichen. Dennoch hätte das gezeigte Interesse eines weiteren Bewerbers und die deutliche Ausweitung der Pachtfläche eine Neuausschreibung zumindest geboten erscheinen lassen. Unter Beachtung einer größtmöglichen Erzielung von Einnahmen zur Wiederherstellung der finanziellen Leistungskraft der Stadt Wedel wäre eine Ausschreibung bereits 2003 zielführend gewesen.

Zudem ist es sehr misslich, dass letztlich für ein und denselben Zweck durch zwei Fachdienste Verträge für eine Pachtfläche nebst Lagerraum und zusätzlich für einen kleinen Lagerraum in derselben Immobilie abgeschlossen wurden. Das führte sowohl bei der Stadt Wedel als auch beim Pächter zu Unklarheiten. So wurde beispielsweise die Miete bzw. Pacht für den kleinen, separaten Lagerraum zweimal über Monate nicht gezahlt, ohne dass es laut Aktenlage beiden Seiten aufgefallen war. Seit dem 01.01.2013 wurden keine Zahlungen als Beteiligung an der Toilettennutzung mehr geleistet, wodurch es zu der Zahlungseinstellung kam. Weshalb es vom FD Gebäudemanagement keine Reaktion in Form einer Mahnung gab, ist nicht mehr zu ermitteln.

B

Der Verzicht auf diese Einnahme wird hiermit **beanstandet**. Es wird erwartet, die Zahlungen als auch den Rückstand unter Beachtung der Verjährung einzufordern.

10.4.4 Empfehlungen und Beanstandungen

Um das ursprünglich von der Stadt gewollte Konzept wieder umzusetzen und die städtischen Interessen in Zukunft besser durchzusetzen und zu wahren, empfiehlt das RPA den Pachtvertrag zu kündigen, sobald bekannt ist, wo und ab wann ein neuer Standort nach dem Umbau des Schulauer Hafens bezogen werden kann. Dadurch wird es nach knapp 30 Jahren möglich, auf Basis völlig veränderter Verhältnisse, einem neuen „Betreiber“ [REDACTED], den rechtlichen Erfordernissen aus dem Vergaberecht zu reagieren und den städtischen Interessen an einem auch finanziell attraktiven Angebot gerecht zu werden.

Nach der Kündigung ist ein öffentliches Vergabeverfahren zu eröffnen. Es wird erwartet, dass in der Ausschreibung eine klare Erwartungshaltung über

E

- eine Mindestpacht, zzgl. einer umsatzrelevanten Variablen und
- die bauliche Ausdehnung sowie die Nutzung

formuliert wird.

Allein die Feststellung, dass zwei Fachdienste jeweils für Teilbereiche eigene vertragliche Regelungen mit dem Pächter getroffen haben, führt zur dringenden Empfehlung, bisherige Verfahren und Zuständigkeiten zu prüfen und zu modifizieren. So sind im Rahmen eines verbesserten Vertrags- und Wissensmanagements die bestehenden vertraglichen Regelungen zu erfassen und Kontrollroutinen abzuleiten, so dass die Stadt Wedel einerseits als verlässliches Gegenüber, andererseits aber auch als klarer und Grenzen setzender Vertragspartner wahrgenommen wird. Dazu gehört es auch, dass „alles aus einer Hand“ erfolgt. Hierzu wird auch auf die Ausführungen des RPA in früheren Berichten zu einem verbesserten Vertragsmanagement verwiesen. Zudem hatte das RPA ein umfassendes Konzept dazu ausgearbeitet und sowohl den beteiligten Fachdiensten als auch dem Leitungsteam im Juni 2021 vorgestellt. Die im Anschluss nach der Vorstellung aufgeworfenen Fragestellungen und Hinweise wurden abgearbeitet sowie kurz darauf eine überarbeitete Fassung erneut dem Bürgermeister vorgelegt. Über diese wurde bislang noch nicht abschließend entschieden. Das RPA erwartet, dass die

vorgeschlagenen Verbesserungen zukünftig mit größerem Nachdruck aufgegriffen werden.

Nach § 10 des ursprünglichen Pachtvertrages aus 1993 ist eine Kautionszahlung vom Pächter [REDACTED] zu zahlen gewesen, sowie von der Stadt Wedel verzinst anzulegen. Es war bis zur Fertigstellung des Berichtes dem FD Wirtschaft und Steuern nicht möglich gewesen zu klären, ob diese Kautionszahlung tatsächlich entrichtet wurde. Das verdeutlicht ebenfalls die notwendige Verfahrensoptimierung im Zuge eines Vertragsmanagements. Ebenso ist der Pächterwechsel ohne konkrete städtische Zustimmung ein weiterer Beleg für konkreten Verbesserungsbedarf im Rahmen eines Vertragsmanagements.

Das dem Pächter gegenüber gezeigte Entgegenkommen in Bezug auf die Herrichtung des provisorischen Standorts auf städtische Kosten sowie das in Vorleistung treten für den Abwasseranschluss ist weder aus den individuell getroffenen Regelungen aus dem Pachtverhältnis noch aus sonstigen Ansprüchen her ableitbar. Zudem wurde dadurch ein Präzedenzfall geschaffen. Das dadurch verursachte finanzielle Engagement der Stadt Wedel ist daher zu **bemängeln**.

Zukünftig ist ferner die „Dienstanweisung über die Aussetzung der Vollziehung, die Stundung, Verrentung, Niederschlagung und den Erlass von Ansprüchen der Stadt Wedel“ stets und zwingend anzuwenden sowie deren Umsetzung zu dokumentieren. Der bisherige Umgang damit bzw. ihre regelmäßige Nichtanwendung in diesem Fall wird **beanstandet**.

B

10.5 Neue Baugebührenverordnung

Mit Datum vom 12.11.2018 wurde in Schleswig-Holstein die neue BauGebVO 2019 verkündet, die die vorherige Regelung vom 01.04.2009 ablöste. Grundsätzlich beibehalten wurden die Berechnungsgrundlage über anrechenbare Bauwerte sowie viele Gebührentatbestände und -höhen. Weggefallen sind diverse Einzelgebühren, z. B. zu Feuerstätten und Schornsteinen. Auch die besondere Anlage 3 über die Berechnungsgrundlage für den umbauten Raum ist entfallen.

Neu hinzugekommen ist, dass für die Gebühren, die nach Dauer der Amtshandlung zu bemessen sind, Zeitvordersätze aufgeführt werden, insbesondere für die Prüfung von Feuerungsanlagen. Ebenfalls neu aufgenommen wurde eine Gebühr für die Zurückweisung eines Nachbarschaftswiderspruchs.

In der tatsächlichen Umsetzung werden seit dem 01.01.2019 eingehende Bauanträge, Voranfragen etc. nach dem neuen Recht beschieden. In einem Übergangszeitraum wurden vorher eingegangene Anträge noch bis 30.09.2019 nach altem Recht beurteilt. Im Nachgang wurden drei abgeschlossene, bereits nach neuem Recht behandelte Vorgänge mit unterschiedlichen Antragsinhalten vom RPA geprüft.

- Antrag auf Nutzungsänderung eines Gewerbebetriebes vom 18.10.2019 und positiver Baubescheid vom 23.11.2019.
- Bauvoranfrage für den Neubau eines Einzelhauses mit zwei Wohneinheiten vom 29.08.2019 und positiver Bescheid vom 28.10.2019.
- Befreiungsantrag gemäß § 31 Abs. 2 Baugesetzbuch wegen Überschreitung Baugrenze vom 15.10.2019 und positiver Bescheid vom 25.11.2019.

Sämtliche Akten waren vollständig und übersichtlich geführt. Alle Anträge, der Schriftverkehr und auch die Genehmigungs- und Gebührenbescheide waren enthalten. Eine Prüfung der Gebührenrechnung nach aktueller BauGebVO ergab keine Beanstandung.

10.6 Umbau Schulauer Hafen, hier: Schaden an der Westmole

Im Rahmen der Städtebausanierung wurde das Hafenbecken und die Zufahrt des Schulauer Hafens in den Jahren 2012 bis 2015 grundlegend umgestaltet. Neben der Verkürzung und Verbreiterung des Hafenbeckens wurde insbesondere die Westmole weiter in die Elbe hineingeführt und wesentlich umgestaltet. Die gewählte Bauweise mit unterschiedlichen Gründungsarten bei gleichzeitiger Verwendung von großflächigen Betonplatten für eine attraktive Gehwegoberfläche führte aufgrund eines unterschiedlichen Setzungsverhalten zu einem Bauschaden. Hierbei ist im Bereich des Gehweges ein vertikaler Versatz von ca. 15 cm entstanden, der bislang noch nicht abschließend saniert wurde.

Über die Ursache des Schadens, die Zuordnung der Verantwortung und damit das weitere Vorgehen bestehen nach Aussage des FD Stadt- und Landschaftsplanung noch keine abschließenden Erkenntnisse. Als einer der Hauptakteure ist in jedem Fall die mit der Planung beauftragte ARGE und hier insbesondere ein Mitglied dieser ARGE, eine Hamburger Ingenieurgesellschaft, zu sehen. Da die Umgestaltung des Schulauer Hafens und der genannte Schadenssachverhalt jedoch nur einen Teil des Leistungsumfangs der ARGE abbildet und die Zusammenarbeit mit der Ingenieurgesellschaft noch als erforderlich und erfolversprechend angesehen wird, wird von einer juristischen Auseinandersetzung zurzeit abgesehen. Aktuell liegt ein textlich erläuterter und visualisierter Entwurf der Ingenieurgesellschaft für die Sanierung des Schadens an der Westmole dem Fachdienst zur Prüfung vor. Eine Sanierung der Westmole sollte zudem erst dann erfolgen, wenn die Setzung vollständig abgeklungen ist. Dies ist gemäß laufend durchgeführter Vermessungen noch nicht erfolgt.

Eine abschließende Bewertung ist damit zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Das RPA beabsichtigt, die Sanierung und den Umgang der Verwaltung bei der Verfolgung von Schadensansprüchen zu begleiten, sobald sich in diesem Zusammenhang neue Erkenntnisse ergeben.

10.7 Mitarbeiter*innenbindung

10.7.1 Einführung

Die Stadt Wedel benötigt gerade in Zeiten des Facharbeitskräftemangels und unter dem Eindruck des demografischen Wandels Mitarbeiter*innen unterschiedlicher Generationen, die neben der fachlichen Qualifikation motiviert, gesund und möglichst lange erwerbsfähig bleiben.

Dies gelingt jedoch nur, wenn die Stadt Wedel als attraktive Arbeitgeberin sowohl neues qualifiziertes Personal gewinnen als auch die Mitarbeitenden insgesamt dauerhaft binden kann. Mitarbeiter*innenbindung ist ein zentraler Erfolgsfaktor zur Bewältigung des Fach- und Führungskräftemangels sowie zum Erhalt der Leistungsfähigkeit der Verwaltung geworden. Für die Stadt Wedel ist zudem die direkte Nachbarschaft zu Hamburg und die dort gezahlten, im Durchschnitt höheren Vergütungen, ein wahrnehmbarer Wettbewerbsnachteil auf dem Fach- und Nachwuchskräftemarkt.

Als zentraler Ankerpunkt wird bei der Mitarbeiter*innenbindung und Mitarbeiter*innengewinnung die Attraktivität der Stadt Wedel als Arbeitgeberin verstanden. In diesem Themenfeld versucht die Stadt Wedel zumindest die gleichen Standards vorzuhalten (beispielsweise das Profi-Ticket des Hamburger Verkehrsverbundes), wie sie andere Verwaltungen mit denen man in Konkurrenz um die Fachkräfte steht, auch bieten. Ebenso kommt das Spektrum der zur Verfügung stehenden beamten- bzw. tarifrechtlichen Möglichkeiten zur Anwendung.

Der FB Innerer Service bewertet die Mitarbeiter*innenbindung und die Mitarbeiter*innengewinnung als miteinander korrespondierende Tätigkeiten und Inhalte seiner Arbeit. Die Summe aller Maßnahmen und Aktivitäten münden in dem Personalkonzept der Stadt Wedel. Konkrete Ziele oder Vorhaben sind daraus jedoch nicht herzuleiten. Lediglich im Handlungsfeld „Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns“ wird als zweites von drei Zielen die „Gewährleistung einer anforderungsgerechten Personalausstattung“ genannt. Bemerkenswerterweise weist dieses Handlungsfeld aber die niedrigste Priorität der sieben Oberziele und das Ziel die drittniedrigste Priorität aller 21 Ziele auf!

Im März 2017 wurden Maßnahmen zur Mitarbeiter*innenbindung und -gewinnung vom Rat beschlossen und ein Budget von 35 T€ zur Verfügung gestellt. Insgesamt wurden in 2018 mehr als 36 T€ und in 2019 knapp 35 T€ dafür verausgabt. Jährlich sollte dem HFA ein Überblick über die getroffenen Maßnahmen vorgelegt werden. Nach einer Aufstellung des FD Personal waren Ende 2020 insgesamt 26 Maßnahmen zur Mitarbeiter*innenbindung und -motivation umgesetzt worden. Eine dieser Maßnahmen wurde zwischenzeitlich aufgegeben, da diese nur unzureichend angenommen worden war und andererseits der finanzielle Beitrag der Stadt Wedel dafür als zu hoch erachtet wurde. Dafür waren aber fünf neue Maßnahmen in der Vorbereitungsphase bzw. Prüfung. Die mögliche Gewährung von Arbeitgeberdarlehen wurde aufgrund des in den vergangenen Jahren günstigen Zinsniveaus für Darlehen bei den Banken und Sparkassen mangels entsprechender Anreize nicht realisiert.

Abschließend ist auch die hiesige Überlegung zu nennen, Mitarbeiter*innen die Nutzung eines Neuwagens zu günstigeren Behördenkonditionen zu ermöglichen. Vor dem Hintergrund der nicht mehr gegebenen finanziellen Leistungsfähigkeit der Stadt Wedel hat das RPA dieses Vorhaben nicht befürwortet bzw. unterstützt.

10.7.2 Kennenlernphase

Der erste Eindruck zählt, man bekommt keine zweite Chance, um einen ersten Eindruck zu hinterlassen. Daher ist es wichtig, als Stadt Wedel bei neu akquirierten Fachkräften einen ersten positiven Eindruck zu hinterlassen. Sich diesen später zu erarbeiten, ist um ein Vielfaches aufwändiger.

Jede - auch interne - Stellenbesetzung ist für beide Seiten ein Neuanfang, mit der Chancen und Risiken verbunden sind. Ziel muss es sein, die „Neuen“ willkommen zu heißen und durch umfassende Informationen und einer persönlichen Begleitung in der Startphase zu unterstützen und dabei die Arbeitsaufnahme und Integration im Fachdienst erfolgreich zu gestalten, so dass letztlich auch die Stadt Wedel als Arbeitsgeberin „ihre Probezeit besteht“.

In diesem Zusammenhang kann auf bereits vorhandene Elemente zurückgegriffen werden. Hierzu zählt insbesondere die seit 2017 verpflichtend anzuwendende Checkliste „Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“, welche 2021 evaluiert, überarbeitet und erneut an alle Führungskräfte kommuniziert wurde.

10.7.3 Maßnahmen zur längerfristigen Mitarbeiter*innenbindung

Die schlechte Nachricht in diesem Kontext ist, dass sich rund 80 % der Beschäftigten im öffentlichen Dienst vorstellen können, den Arbeitgeber zu wechseln - knapp ein Drittel gar zu einem Arbeitgeber in der Privatwirtschaft.

Sofern die zuvor beschriebene Kennenlernphase gelungen ist, gilt es, die Mitarbeiter*innen zu binden. Neben Auswirkungen auf die Arbeitsqualität, verursacht Fluktuation Kosten, die oftmals nur wenig Beachtung finden, da sich das Personalkostenbudget am Stellenplan orientiert. Dabei wird aus den Augen verloren, dass sich nicht alle bei einer Fluktuation entstehenden Kosten sofort erkennen lassen, obwohl diese ganz real anfallen. Entsprechende Kostenberechnungen gehen von mehr als 25 T€ je Personalwechsel aus, wenn man die Kosten für ausscheidende Mitarbeiter*innen, Kosten der Nachbesetzung, Schulungs- und Einarbeitungskosten sowie Doppelbelastungskosten für eine Vertretungsphase aufsummiert. Außerdem sind die daraus resultierenden, erheblichen Zusatzbelastungen im FD Personal zu nennen, die u. a. dazu führen, dass Zeitkontingente für die Auseinandersetzung mit Themen wie diesen fehlen.

Mitarbeiter*innenbindung kann auch finanzielle Leistungen umfassen, genauso bedeutsam sind immaterielle Anreize. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement hat dazu in ihrer Studie „Mitarbeitende binden: Gestaltungsfelder und Maßnahmen“ aus April 2020 ermittelt, dass eher „weichen Faktoren“ wie dem Sozialgefüge am Arbeitsplatz und der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben eine höhere Bedeutung beigemessen wird als den „harten Faktoren“ wie Bezahlung, Aufstiegschancen und Einflussmöglichkeiten. Harte Faktoren sind danach zwar bei der Arbeitgeberwahl keineswegs unwichtig, haben aber in der Präferenzordnung eine vergleichsweise geringere Bedeutung. Eine angemessene Bezahlung gehört jedoch zu den am höchsten priorisierten Faktoren.

Die Stadt Wedel bietet ein umfangreiches Paket zur Mitarbeiter*innenbindung -und -gewinnung an. Ebenso deutlich wird jedoch, dass einzelne Maßnahmen als solche nicht bekannt, nicht präsent oder (noch) nicht akzeptiert worden sind. Im Intranet werden aktuell sechs Maßnahmen genannt. Andere Maßnahmen wurden bzw. werden durch Rundmails vorgestellt, danach aber nicht oder nur selten wieder in Erinnerung gerufen oder neuen Mitarbeiter*innen explizit zur Kenntnis gebracht. Über eine Online-Präsentationsplattform, deren Newsletter aufwendig abonniert werden muss, wird über Mitarbeitervergünstigungen in Form neuer Produkte und Dienstleistungen, die namhafte Firmen zu Sonderkonditionen anbieten, informiert.

Wie stark sich die Mitarbeiter*innen tatsächlich an die Stadt Wedel gebunden fühlen, hängt letztlich von den Werten und persönlichen Erwartungen ab. Werte beeinflussen die Motivation, das Engagement, die Bindung und die Wahrnehmung der eigenen Verantwortungsbereitschaft. Da dieses zumeist eher „aus dem Bauch heraus“ erfolgt und selten rational gesteuert wird und die genannten weichen Faktoren im Fokus stehen, sind oftmals kleine, symbolhafte Dinge diejenigen, die große Wirkung und Signalkraft entfalten.

Das RPA begrüßt, dass in 2021 die Kennzahlenerhebung im FD Personal ausgeweitet wurde, vermisst aber eine regelmäßige Darstellung und Bewertung derselben beispielsweise in der Haushaltssatzung oder im Personalbericht. Beispiele für weitere wichtige Kennzahlen der Mitarbeiter*innenbindung wären:

- Frühfluktuationsrate und Spätfluktuationsrate,
- Kurzkrankheitsquote, Montagskrankheitsquote,
- Rate der Verbesserungsvorschläge,
- Mitarbeiterzufriedenheit bzw. Identifikations-Messung (Befragungsdaten),
- Arbeitgeberattraktivität/Platz im Ranking.

Sofern sich die letzte Kennzahl insbesondere aus Onlinebewertungsportalen ergibt, wird eine Auseinandersetzung damit für wichtig gehalten.

Nach Aussage des FBL Innerer Service werden alle Aktivitäten evaluiert. Parallel dazu wurde eine Tabelle „Evaluierung der Maßnahmen zur Mitarbeiter*innenbindung und -gewinnung“ vorgelegt. Ebenso werden vom FD Personal vielerlei Maßnahmen, die man zunächst nicht damit in Verbindung bringt, zum Gesamtpaket der Mitarbeiterbindung dazugerechnet, wie

- Betriebssport,
- Unterstützung bei Rechtsstreitigkeiten,
- Präventionstag,
- Betriebsausflug und festliche Zusammenkünfte,
- Gewährung von freien Tagen bei guten Leistungen u. a. m..

Man sieht sich auf einem sehr guten Weg, was zuletzt nicht nur durch den landesweiten guten Ruf der Stadt Wedel, die mehrfache Auszeichnung als Top-Ausbildungsbetrieb und die moderne Präsentation auf dem Karriereportal belegt werden würde.

10.7.4 Fazit

Die Chancen für das Erzeugen einer positiven Grundstimmung bei neuen Mitarbeiter*innen werden noch zu wenig genutzt. Beispielsweise werden neue Führungskräfte nicht explizit und regelmäßig auf ihre diesbezüglichen Aufgaben hingewiesen. Das RPA regt deshalb eine erneute und anlassbezogene Auseinandersetzung auf dem „Forum Führung“ an. Weitere Probleme in der einheitlichen und flächendeckenden Umsetzung von solchen Maßnahmen sind auch zu einem Teil in der dezentralen Personalverantwortung bei der Stadt Wedel begründet. Eine teilweise Neujustierung dieser Regelungen sollte daher geprüft werden.

H

Ebenso fehlt noch eine breite Feedback-Kultur, um diese Grundstimmung überhaupt zu ermitteln. Dadurch nimmt die Stadt Wedel sich die Gelegenheit, eigene Erwartungen zu kommunizieren und den neuen Mitarbeiter*innen die Möglichkeit, die Arbeit positiv in ihr (Er-)Leben zu integrieren. Daraus abgeleitet werden nachfolgende Empfehlungen ausgesprochen:

- Informationen zur Mitarbeiter*innenbindung an präsenster Stelle und kompakt anbieten, so dass jederzeit und für Jede*n alle Angebote abgerufen werden können.
- Ausweitung der Kennzahlen und Abfrage der Mitarbeiter*innenzufriedenheit in den kommenden Mitarbeiter*innenbefragungen, um weitere Hinweise zur Mitarbeiter(un)zufriedenheit zu gewinnen.
- Nutzung der projektierten Geschäftsprozessanalysen, um Optimierungsbedarfe und Digitalisierungsmöglichkeiten zu erkennen, damit die Arbeit attraktiver gestaltet und der Fachkräftemangel abgedeckt werden kann.
- Beibehaltung der hohen Homeoffice-Quote unter Definition klarer Erwartungen zur Erreichbarkeit und Arbeitsqualität, so dass beide Seiten davon profitieren und mit der Präsenzarbeit vergleichbare Ergebnisse erzielt werden.
- Absicherung aller Maßnahmen durch Verankerung von Feedbackgesprächen, einschließlich stets anschließende Checks durch den FD Personal, ob die erwarteten Maßnahmen durchgeführt wurden und wenn ja, mit welchem Ergebnis.

E

Erwartet wird vom RPA hingegen, dass gemäß des Ratsbeschlusses vom März 2017 einmal jährlich dem HFA schriftlich über die getroffenen Maßnahmen zur Mitarbeiter*innenbindung und -gewinnung berichtet wird. Das Schrifterfordernis wird für umso wichtiger gehalten, wenn - wie in 2018 - das Budget überschritten wird. Dieses könnte beispielsweise im Zusammenhang mit dem ohnehin den Gremien präsentierten Personalbericht oder als dessen Bestandteil erfolgen. Ergänzend sollte der Bericht intern veröffentlicht werden.

Im Rahmen eines systematisierten Einführungsprozesses spricht sich das RPA unter Hinweis auf die bestehenden Regelungen für die nachstehend genannten flankierenden Maßnahmen aus:

- Wissenstransfer sicherstellen, u.a. mittels einer Eigenerfassung durch die/den bisherige*n Stelleninhaber*in und sofortige strukturierte Einarbeitung,
- persönlichen Kontakt bereits vor dem ersten Arbeitstag durch die Führungskraft per Telefonat oder im Zuge anderer Anlässe, (interne Schulungen, Betriebsausflug, Weihnachtsfeier) gemäß Checkliste herstellen,
- Begrüßungs- und Einführungsgespräch gemäß Checkliste bei Arbeitsaufnahme,
- "Handbuch für Mitarbeiter*innen der Stadtverwaltung Wedel" online wieder auflegen, stets aktuell halten und im Einführungsgespräch als Printversion überreichen,
- Wertschätzung und Interesse an Einarbeitungsfortschritten durch Feedback-Gespräche vermitteln und
- verpflichtende Teilnahme an einer hausinternen Fortbildung spätestens nach vier Monaten. Inhaltlich sollen die wichtigsten Rahmenbedingungen von Buchhaltung, über Erwartungen sowie Fördermöglichkeiten bis hin zu den Zielen und Werten der Stadt Wedel vermittelt werden.

10.8 iLOQ Schließsystem

Der FD Gebäudemanagement beauftragte im Frühjahr 2017 ein ortsansässiges Elektrotechnikunternehmen mit dem Einbau von batterielosen, elektronischen Schließanlagen in verschiedenen städtischen Wohnunterkünften. Im Verlauf des gleichen Jahres folgten entsprechende Einbauten im Freizeitpark Elbmarschen, in öffentlichen WC-Anlagen und in Form von Vorhängeschlössern im Bereich des Elbestadions. Die im Zusammenhang mit der Erweiterung des neuen Schließsystems vorgenommenen Arbeitsleistungen wurden jeweils einzeln schriftlich beauftragt. Bis Ende des Jahres 2019 hatten sich die Aufwendungen für die Installations- und Instandhaltungsarbeiten der elektronischen Schließvorrichtungen auf insgesamt mehr als 72 T€ summiert. Das RPA war schon ab 2017 im Rahmen der regelmäßigen Visa-Kontrolle auf die schrittweise Einführung des digitalen Schließsystems in den vorstehend genannten Gebäuden aufmerksam geworden. Die Haushaltssatzungen für die Jahre 2017 bis 2019 enthielten allerdings keine Hinweise auf diese Maßnahme, die aus Mitteln für die Gebäude- und Anlagenunterhaltung finanziert wurde.

Der Schließsystemhersteller nennt in einer Produktinformation u. a. folgende Vorzüge der iLOQ S 10-Schließanlage:

- Das leistungsfähige Verschlüsselungssystem bietet einen flexiblen, aber dennoch sicheren Zugang über die leicht zu verwaltende Steuerung von Zugangsrechten.
- Das System beseitigt Probleme mit verlorenen Schlüsseln und Schlüsselkopien, vereinfacht die Verwaltung der Schließanlage und bietet sehr viel geringere Folgekosten. Vor-Ort-Termine und Fahrten zu den jeweiligen Standorten, um Schlüssel oder

Zylinder zu tauschen, werden auf ein Minimum reduziert. Das spart Verwaltungskosten und wertvolle Arbeitszeit.

Der FD Gebäudemanagement begründete den Einbau neuer Schließsysteme in der Hauptsache mit Problemen beim Verlust oder einer nicht immer kontrollierbaren Weitergabe von Schlüsseln. So wäre es z. B. bei Schäden, die in Sporthallen festgestellt wurden, nicht immer nachvollziehbar, welche Nutzer*innen zuletzt in der Halle waren.

Im Vorfeld verzichtete der FD Gebäudemanagement auf eine Preismfrage. In Anbetracht der tatsächlichen Kostenentwicklung wäre aber vielmehr eine beschränkte Ausschreibung durchzuführen gewesen. Nach Überzeugung des RPA lagen in diesem Fall keinerlei Ausnahmetatbestände (beispielweise besondere Dringlichkeit) vor, die dazu geeignet wären, den Verzicht auf ein Vergabeverfahren zu rechtfertigen.

Der FD Gebäudemanagement teilte dem RPA mit, dass eine Erweiterung des digitalen Schließsystems auf Verwaltungsgebäude oder Schulen nicht vorgesehen wäre. Die Notwendigkeit einer Beteiligung der Zentralen Vergabestelle hatte der Fachdienst nicht erkannt, weil sich das ursprüngliche Angebot auf weniger als 10 T€ netto belief, sodass nach damals gültigen Vergabebestimmungen eine freihändige Vergabe zulässig war. Dementgegen hatte das RPA bereits 2003 zur damaligen Einführung eines elektronischen Schließsystems im Rathaus darauf hingewiesen und daraus die Empfehlung abgeleitet, „neue Schließsysteme erst nach erfolgter öffentlicher Ausschreibung zu beauftragen“ und ggf. die Leistung in Lose aufzuteilen und je nach Planungsstand über mehrere Haushaltsjahre gestreckt zu beschaffen. Die freihändige Vergabe des Auftrags an das Wedeler Elektrotechnikunternehmen wird hiermit **beanstandet**.

B

Damit einhergehend wird ein flächendeckendes Konzept vermisst, welches dargestellt hätte, an welchem Standort ein solches System die angeführten Vorteile noch entfalten könnte. Inwieweit also mit der Beschaffung eines zweiten elektronischen Schließsystems neben der nach wie vor im Rathaus genutzten Schließanlage eine sinnvolle wirtschaftliche Entscheidung getroffen wurde, wird einer späteren Prüfung vorbehalten bleiben.

Neben der haushalts- und vergaberechtlichen Problematik ist bei einer Einführung derartiger Schließsysteme auch die Frage des Datenschutzes fundamental. Der Hersteller kommentiert die Frage des Datenschutzes lediglich mit vagen Hinweisen. Vor allem dessen Aussage „Unsere Schließanlagensoftware bietet die Möglichkeit, den Datenzugriff auf Ereignislisten beziehungsweise Bewegungsprofile je nach Kundenanforderung zu ermöglichen, einzuschränken oder zu verwehren“ zeigt auf, welche datenschutzrechtlich kritischen Varianten ein elektronisches Schließsystem bietet. Das ULD sieht die Erhebung und Speicherung von Zutrittsdaten in elektronischen Schließanlagen für Zwecke der Gefahrenabwehr als erforderlich an. Das ULD führt in seiner Bewertung jedoch weiter aus, dass es die Nutzung der Protokoll- oder Ereignisdaten für Zwecke der Überwachung der Mitarbeiter*innen für unzulässig hält.

Eine solche Zweckrichtung ist mittels technischer und/oder organisatorischer Maßnahmen auszuschließen. Dies kann bei elektronischen Schließanlagen beispielsweise dadurch erreicht werden, dass das Auslesen der Ereignisprotokolle nur nach Eingabe des Passworts zweier Benutzer*innen möglich ist (geteiltes Passwort oder Vier-Augen-Prinzip) oder dass die Berechtigungen der vorhandenen Programmiergeräte bzw. Programmierschlüssel entsprechend eingeschränkt werden.

Trotzdem wurden seinerzeit erst im Nachhinein der behördliche Datenschutzbeauftragte und Personalrat der Stadt Wedel durch den FD Gebäudemanagement über das

Projekt informiert. Inwieweit seinerzeit empfohlene datenschutzrechtliche Notwendigkeiten - Abschluss eines Auftragsdatenverarbeitungsvertrages, Information der Schlüsselinhaber*innen über ihre Rechte nach der DSGVO sowie die Erstellung einer Dienstvereinbarung über Einführung und Nutzung einer elektronischen Schließanlage - zwischenzeitlich umgesetzt wurden, muss durch die behördliche Datenschutzbeauftragte geprüft werden.

Ebenso ungeklärt ist der hausinterne Umgang damit, dass durch die externen Administratoren der Schließsystem-Hard- und Software eine durch die Stadt Wedel nicht kontrollierbare missbräuchliche Erstellung von elektronischen Schlüsseln erfolgen könnte, was insbesondere Fragen an die Sicherheit von besonders schützenswerten oder sensiblen Räumlichkeiten bzw. Bereichen aufwirft.

Inwieweit ein elektronisches Schließsystem und dessen Programmierung durch einen externen Dienstleister ein grundsätzliches Risiko darstellt, sollte durch ein Unternehmen im Rahmen einer hausweiten Sicherheitsanalyse geklärt werden. In der vorliegenden Risikoanalyse ist zu den Transpondern und deren Programmierung nichts Konkretes festgehalten. Somit kann nach Abschluss dieser Analyse nicht festgestellt werden, ob diese Problematik überhaupt geprüft oder gar gelöst wurde.

10.9 Fundamente für Klassenraumcontainer am JRG

Im Herbst 2018 wurden die Klassenzimmer im Unterstufentrakt des JRG aufgrund bestehender Einsturzgefahr der Deckenkonstruktionen geräumt. Um eine möglichst kurzfristige Aufstellung von Klassenraumcontainern herbeizuführen, beauftragte der FD Gebäudemanagement im Wege der freihändigen Vergabe Anfang 2019 vier Fachfirmen zur Durchführung von Vorbereitungsarbeiten (Herstellung der Ober- und Wegeflächen, Schaffung von Leitungsgräben, Durchführung von Elektro- und Fundamentarbeiten).

Die Zentrale Vergabestelle versagte diesen Auftragsvergaben in jedem Einzelfall ihre Zustimmung, was sie hauptsächlich mit dem Hinweis auf die hohen Anforderungen, die nach einschlägiger Rechtsprechung regelmäßig an den Verzicht auf ein Ausschreibungsverfahren geknüpft sind, begründete. Die FBL Bauen und Umwelt schloss sich dieser Argumentation nicht an und billigte stattdessen in jedem Einzelfall die vorgesehene Beauftragung.

Die Dienstanweisung zur Regelung der Zuständigkeiten bei Vergaben der Stadt Wedel schreibt unter anderem vor, dass die Fachbereichsleitung bei Einwänden der Zentralen Vergabestelle gegen eine beabsichtigte Beauftragung auch das RPA anzuhören hat. Diese Beteiligung unterblieb in allen vorgenannten Fällen. Die zuständige Fachbereichsleitung hatte dem RPA diesbezüglich aber versichert, die o. a. Regelung der Dienstanweisung künftig zu beachten.

10.10 Rahmenvertrag für Licht- und Sonnenschutz

Der FD Gebäudemanagement beauftragte während des Berichtszeitraumes einen Lübecker Fachbetrieb in zahlreichen Fällen mit der Lieferung und Befestigung von Blendschutz- bzw. Sonnenschutzrollos sowie mit der Durchführung von Reparatur- und Instandsetzungsarbeiten. Der Betrieb hat sich in den vergangenen Jahren bezogen auf die Beauftragung von Leistungen in diesem Bereich eine „Monopolstellung“ bei der Stadt Wedel erarbeitet. Ein Wettbewerb ist insoweit schon seit längerer Zeit nicht

mehr zu verzeichnen. Die Firma rechnete im Jahr 2019 für die von ihr im Rathaus, in Schulen und in städtischen Wohnunterkünften geleistete Arbeiten insgesamt mehr als 40 T€ ab.

Fast allen Einzelaufträgen lag ein Wert von unterhalb 3 T€ netto zugrunde, sodass nach den ab 01.04.2019 gültigen Vergaberechtsbestimmungen ein Direktauftrag ohne Vergabeverfahren zulässig war. Lediglich in drei Fällen war die Auftragssumme z.T. deutlich höher, sodass eine freihändige Vergabe nur unter den in § 3 a Abs. 3 VOB/A aufgeführten Ausnahmeregelungen möglich war. Nach Auffassung des RPA hätte der Fachdienst sich dabei allenfalls auf § 3 a Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 2 VOB/A berufen können. Diese Position erlaubt den Verzicht auf ein Vergabeverfahren zum einen wegen besonderer Dringlichkeit und zum anderen, wenn aus speziellen Gründen (besondere Erfahrung des in Aussicht genommenen Auftragnehmers oder Notwendigkeit der Verwendung besonderer Geräte) nur ein bestimmtes Unternehmen für die Leistung infrage kommt.

In Bezug auf die hier beauftragten Arbeiten (Einbau einer Verdunkelungsanlage im Fachraum einer Schule sowie Lieferung und Montage von Blendschutzrollos) sind aber weder eine außerordentliche Eilbedürftigkeit noch besondere Anforderungen an Fachkunde und Material zu erkennen. Mithin hätten diese auch von einem anderen Unternehmen aus der Branche erledigt werden können. Die freihändige Vergabe der vorgenannten Arbeiten im Rathaus, in der Ernst-Barlach-Gemeinschaftsschule und im Förderzentrum Wedel wird hiermit bemängelt.

In Anbetracht des hier gegebenen „Auftragsmonopols“ **empfiehlt** das RPA dem FD Gebäudemanagement dringend die Ausschreibung eines Rahmenvertrages für Arbeitsleistungen zuzüglich Wartungsleistungen im Bereich des Licht- und Sonnenschutzes, um dem Wettbewerbsgedanken des Vergaberechts besser gerecht zu werden.

E

10.11 Stadtbücherei

10.11.1 Einführung

Die Bildungspläne der Bundesregierung zielen auf die Entwicklung eines demokratischen, leistungs- und wandlungsfähigen Bildungssystems ab, das jedem Einzelnen von der Vorschulerziehung bis zur Weiterbildung zu seiner persönlichen, beruflichen und politischen Bildung offensteht. Dazu werden umfassende Bildungswege geschaffen, die die Bereitschaft und Motivierung zum "lebenslangen Lernen" bereits in der Schule vermitteln und durch entsprechende Angebote im Rahmen der Weiterbildung ständig neu anregen.

Hierfür sind örtliche Bildungseinrichtungen erforderlich. In Wedel dienen neben den Schulen u. a. eine öffentliche Bibliothek und eine Volkshochschule als Weiterbildungseinrichtungen. Trotz des freiwilligen Charakters dieser Aufgabe kann sie nicht - beispielsweise im Rahmen von Konsolidierungsbemühungen - beliebig zur Disposition gestellt werden. Gemeinden sind nach § 2 Abs.1 GO im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit berechtigt, in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung zu erfüllen. Der Landesentwicklungsplan gibt eine Orientierung, mit welchem Versorgungsgrad Kommunen Bibliotheken vorzuhalten haben.

Die Struktur des öffentlichen Bibliothekswesens in Schleswig-Holstein ist einzigartig in Deutschland, da ein Büchereiverein eine zentrale Rolle einnimmt. Gemäß § 13 der Landesverfassung des Landes Schleswig-Holstein ist die Förderung des Büchereiwesens Aufgabe des Landes, der Kreise und der Gemeinden. Das Land und der Großteil der

Kreise bedient sich zur Erfüllung dieser Aufgabe des Büchereivereins Schleswig-Holstein e. V.. Dessen Mitglieder sind die Städte und Gemeinden mit Büchereien und die Kreise, die das Bibliothekswesen fördern.

Die Aufgabe des Büchereivereins ist satzungsgemäß die Förderung und Entwicklung des öffentlichen Bibliothekswesens in Schleswig-Holstein mit dem Ziel einer flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung in allen Teilen des Landes. Die Förderung erfolgt auf der Grundlage landesweit geltender, auf Leistungszahlen basierender, Förderkriterien, deren Parameter jährlich aktualisiert werden. In diesen Förderkriterien sind insbesondere das Personalsoll, die räumliche Ausstattung, Öffnungszeiten und Medientats für jede Bibliothek individuell geregelt.

Als Bildungseinrichtung gibt die Wedeler Stadtbücherei mit einem breit gefächerten Veranstaltungsprogramm in Kooperation mit örtlichen und überörtlichen Organisationen und Institutionen Orientierung und Raum für umfassende Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten. Einen zentralen Aufgabenschwerpunkt stellt der niedrigschwellige Zugang für Beratung, Information, Kommunikation und Wissen dar. Mit sechs voll ausgestatteten PC-Arbeitsplätzen, WLAN, E-Learning und Recherchemöglichkeiten in Datenbanken wird digitale Teilhabe geschaffen.

Das Team, bestehend aus 12 Fachkräften, steht allen Besucher*innen an fünf Tagen mit 35 Öffnungsstunden pro Woche beratend und kundenorientiert zur Verfügung. Hinzu kommt die Präsenz an drei Schulbibliotheken an drei Tagen pro Woche.

Im Berichtsjahr umfasste der Bestand 66.790 Medien bei 264.342 Entleihungen. Der Bestand wird mit einem Festwert von rund 165 T€ bilanziert. Insbesondere bei den Non-Book-Medien (CDs und DVDs) sieht sich die Stadtbücherei durch die Angebote von Streamingdiensten starker Konkurrenz ausgesetzt. Hier werden - wie bei den meisten anderen Bibliotheken auch - starke Ausleihrückgänge verzeichnet. Um diesem Trend zu begegnen, versucht sich die Stadtbücherei mit erweiterten Öffnungszeiten attraktiver zu machen, ohne zusätzliches Personal einstellen zu müssen. Hierbei wird das Projekt „Open Library“ forciert. Ziel ist es, sich den veränderten Arbeits- und Lebenswelten der Nutzer*innen anzupassen und dem Wunsch, Angebote der Stadtbücherei auch außerhalb der üblichen Öffnungszeiten zu nutzen, zu entsprechen.

Im Rahmen der aktuellen Diskussionen zum Konsolidierungspaket wurde deutlich, dass die Stadtbücherei in Bezug auf die konkreten Fördervorgaben des Büchereivereins die Mindestvoraussetzungen - mit Ausnahme einer halben Stelle für die Schulbibliotheksarbeit - erfüllt. Der Vorschlag einer entsprechenden Stellenreduzierung wurde nach negativem Gremienvotum nicht weiterverfolgt. Angesichts eines breiten Onlineangebots und den Nutzungsmöglichkeiten der Stadtbücherei sowie vor dem Hintergrund der nicht wieder hergestellten finanziellen Leistungsfähigkeit empfiehlt das RPA demgegenüber dennoch eine erneute Auseinandersetzung mit diesem Thema. Eventuelle Ausweitungen des Programms und des Angebots sind jedoch zwingend dauerhaft kostenneutral zu gestalten.

10.11.2 BIBLIOTHECAplus

In der Stadtbücherei Wedel wird die Fachanwendung BIBLIOTHECAplus eingesetzt. Hierbei handelt es sich um eine spezielle Software, die für die Bedürfnisse von Büchereien entwickelt und konzipiert wurde. Mit dieser Lösung lassen sich sämtliche Arbeitsabläufe abbilden. Hierzu zählen beispielsweise die Ausleihe und Rückgabe von Medien, Vormerkungen, Mahnungen, Kassenverwaltung, Statistiken, Verwaltung von Benutzer-

konten, Inventur, Abrechnung der Debitorenbuchhaltung etc.. Nach Aussage des Softwarehauses ist BIBLIOTHECAplus weder Registrierkasse noch testiertes Buchungssystem.

Grundlage für die Abrechnung in der Stadtbücherei ist die Entgeltordnung. Die Abrechnung erfolgt wie zuvor beschrieben mithilfe von BIBLIOTHECAplus. Hierbei handelt es sich um eine Nebenbuchhaltung, bei der im Berichtsjahr als auch aktuell keine Schnittstelle zu H&H proDoppik genutzt wurde bzw. wird. Hierdurch fließen weder Buchungen auf Debitorenebene noch sämtliche Korrekturbuchungen, die in BIBLIOTHECAplus erzeugt werden, in die ERP-Software ein. Die Stadtbücherei Wedel hat 2019 ohne Zuschüsse Erträge in Höhe von ca. 78 T€ erzielt. Hierbei handelt es sich zum größten Teil um Benutzungs- und Verwaltungsgebühren sowie Versäumnisgelder. Die Geschäftsvorfälle werden überwiegend per Barzahlung abgewickelt.

Die in der Entgeltordnung vorgesehenen Nutzungs- und sonstigen Entgelte werden in der Stadtbücherei Wedel vereinnahmt. Anhand von entsprechenden Auswertungen aus BIBLIOTHECAplus, die sämtliche erfassten Buchungsvorgänge beinhaltet, erfolgt eine Abrechnung im ausgewählten Zeitraum. Diese bildet gleichzeitig die buchungsbegründende Unterlage für die Ertragsbuchung in H&H proDoppik. Aufgrund dieser Abrechnungssystematik werden nur die zahlungswirksamen Vorgänge als Erträge und Forderungen berücksichtigt. Sämtliche Erlasse und Korrekturbuchungen sind somit nicht Bestandteil der bilanziellen Forderungen in H&H proDoppik und werden demzufolge nur in der Nebenbuchhaltung abgebildet.

Nach eigenen Angaben hat die Stadtbücherei Wedel in 2019 über 10.000 Mahnverfahren betrieben. Dabei kam es zu Forderungsberichtigungen von rund 400 €. Inwieweit es sich hierbei um Niederschlagungen oder Erlasse gehandelt hat, ist für das RPA nicht nachzuvollziehen, da diese Absetzungen außerhalb der einschlägigen Dienstanweisung zur Veränderung von Ansprüchen vorgenommen worden sind. Dieses Vorgehen als auch der unvollständige Forderungsausweis in der Bilanz wird hiermit **beanstandet**.

B

Als Fazit dieser Prüfung und den flankierenden Erkenntnissen aus der Schnittstellenproblematik bei der Einführung von H&H proDoppik, ab Seite 29, wird dieser Themenkreis bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2020 weiterverfolgt werden. Dabei wird das RPA seinen Prüffokus auf die in den verschiedenen Fachdiensten eingesetzten „Buchungsprogramme“ mit Fragen

- zum vollständigen Forderungsausweis,
- zur periodengerechten Abstimmung der Erträge zum Jahresende,
- zur möglichen Absetzungen außerhalb der einschlägigen Dienstanweisung und
- zur Debitorenbuchhaltung

richten.

11. Umsetzung der Prüfungsbemerkungen aus Vorjahren

Nachfolgend wird der Erledigungsstand der Beanstandungen und Empfehlungen aus den Vorjahren dargestellt, deren Nachverfolgung unter Wesentlichkeitsgesichtspunkten gerechtfertigt ist.

11.1 Nebenkostenabrechnungen Hausmeister*innenwohnungen

Die Praxis der Betriebskostenabrechnungen für Wohnungen von Hausmeister*innen und Gerätewart*innen war Gegenstand des Prüfberichts über den Jahresabschluss 2012. Das RPA hatte seinerzeit u. a. darauf hingewiesen, dass auch bei Werkmietraum eine komplette Umlage bzw. Abrechnung der gesetzlich zulässigen Betriebskosten erfolgen kann. Da die Stadt Wedel den Mitarbeiter*innen seinerzeit aber nur einen Teil der Nebenkosten berechnete, konnte nach geltender Rechtsprechung des BFH ein „geldwerter Vorteil“ der betroffenen Beschäftigten angenommen werden.

Der FD Gebäudemanagement hatte sich in der Folge dieser Thematik angenommen und dem RPA im September 2017 mitgeteilt, dass den Mieter*innen ab 01.01.2018 sämtliche Nebenkosten, zumindest anteilig in Rechnung gestellt würden.

Eine erneute Prüfung der für 2019 vorgenommenen Nebenkostenabrechnungen sowie der entsprechenden Mietverträge führte zu der Feststellung, dass in den Mietverträgen teilweise verschiedene, jeweils im § 4 („Betriebskosten“) analog zur Betriebskostenverordnung aufgeführte Betriebskosten individuell und ohne nähere Begründung gestrichen worden waren. Somit lag insoweit eine Reihe unterschiedlicher vertraglicher Regelungen vor, die das Erfordernis eines einheitlichen Abrechnungsverfahrens konterkarierten.

Das RPA hat dem FD Gebäudemanagement deshalb empfohlen, die hier genannten Mietverträge unverzüglich, spätestens aber bei Anpassung der Mietzinshöhe zu aktualisieren bzw. im Sinne der BFH-Rechtsprechung zu berichtigen. In der Zwischenzeit sollte der geldwerte Vorteil in den jeweiligen Gehaltsabrechnungen berücksichtigt und die durch die Übergangsregelung durch Abzüge belasteten Mitarbeiter*innen vorab entsprechend informiert werden. Das RPA wird in einem seiner nächsten Prüfberichte auf den Sachstand zurückkommen.

11.2 Ausschreibung von Rahmenverträgen

Im Prüfbericht zum Jahresabschluss 2015 hatte das RPA problematisiert, dass ein mittelständischer Betrieb vom FD Gebäudemanagement eine Vielzahl von Kleinaufträgen erhalten hatte, deren Auftragssummen sich jeweils in Größenordnungen bewegten, die seinerzeit eine schriftliche Beauftragung entbehrlich machten. Die Arbeiten betrafen durchweg Instandhaltungs- und Reparaturarbeiten in städtischen Wohnunterkünften oder angemieteten Wohnungen. Aufgrund dessen regte das RPA die Ausschreibung von Rahmenverträgen für Dach-, Heizungs-, Sanitär- und Trockenbauarbeiten an. Diese ist bislang nicht erfolgt. Das RPA erwartet, dass der FD Gebäudemanagement sich eingehend mit dieser Option befasst, sobald dies seine Personalausstattung wieder erlaubt.

11.3 Anpassung der Nutzungsentschädigung für die Überlassung von Schulräumen

Das RPA hat in der Vergangenheit empfohlen, die in den „Richtlinien für die außerschulische Nutzung städtischer Schulräume und Sportstätten“ geregelten Nutzungsentgelte hinsichtlich ihrer Angemessenheit zu überprüfen. Hieran wurde im Prüfbericht zum Jahresabschluss 2017 erinnert und anlässlich der Prüfung eines entsprechenden Sachverhaltes in seinen Ausführungen zum Jahresabschluss 2018 erneut aufgegriffen. Da die Verwaltung die Anregungen des RPA noch nicht in die Tat umgesetzt hat, gelten weiterhin die zum 01.01.2002 festgesetzten Nutzungsentgelte. Hinsichtlich der kosten-

rechnenden Einrichtungen der Stadt hat der LRH in seiner im Herbst 2021 kommunizierten Prüfungsmittelung zur überörtlichen Prüfung der Stadt Wedel nachdrücklich auf die Notwendigkeit einer sorgfältigen und regelmäßigen Kalkulation von Gebühren und Entgelten hingewiesen. Auch vor dem Hintergrund dieser Forderung hält das RPA eine Überprüfung der seit Jahrzehnten unveränderten Nutzungsentgelte für angezeigt. Vollständigkeitshalber wird erwähnt, dass eine Wedeler Ratsfraktion Anfang 2022 der Verwaltung eine schriftliche Anfrage zur Thematik gestellt hatte.

11.4 Kiosk am „mittendrin“

Im Prüfbericht zum Jahresabschluss 2017 hatte das RPA empfohlen, die Frage der Sondernutzung auf der Fläche vor dem Kiosk alsbald zu regeln, bevor sich dort Ungewolltes verfestigt. Der FD Einwohnerservice und Ordnung teilte hierzu aktuell mit, dass es bezüglich der Sondernutzung nach wie vor nur eine mündliche Vereinbarung und Duldung gäbe, da die Erteilung einer schriftlichen Erlaubnis aufgrund der COVID-19-Pandemie thematisch nach hinten gerutscht sei. Eine alsbaldige Erledigung wurde jedoch zugesichert.

Weiterhin wurde empfohlen, sofern seitens des Kioskbetreibers auch zukünftig Tätigkeiten für die Stadt Wedel abzuleisten sind, diese regelmäßig zu kontrollieren. Die Rechte und Pflichten aus diesem Vertrag sind dabei so zu dokumentieren, dass diese bei einem Personalwechsel oder im Vertretungsfall stets parat und nachvollziehbar sind.

Eine Umsetzung ist bisher nicht erfolgt. Das RPA hält an seiner Empfehlung und fest und sieht auch hier ein weiteres Beispiel für die Notwendigkeit der Neustrukturierung eines Vertragsmanagements.

11.5 Erweiterungsbau Gebrüder-Humboldt-Schule (1. Bauabschnitt)

Im Prüfbericht zum Jahresabschluss 2018 monierte das RPA, dass anlässlich der Prüfung der Schlussrechnung keine Erklärung nach dem TTG für die von der Hauptauftragnehmerin beauftragten zwei Subunternehmen vorgelegen habe.

Die nachträgliche Einholung zusätzlicher Informationen, insbesondere der Zentralen Vergabestelle der Stadt Wedel, ermöglichte dem RPA eine umfassendere Betrachtung des Sachverhaltes und führte zu einer geänderten Bewertung des Vorgangs. Die ursprünglich geäußerte und auf unvollständigen Unterlagen fußende Kritik wird hiermit revidiert. Ausschlaggebend hierfür ist hauptsächlich, dass den maßgeblichen Vorschriften des TTG letztlich doch nachgekommen wurde. Die nachfolgende Darstellung der Auftragsvergabe verdeutlicht, dass alle Verfahrensvorgaben beachtet wurden.

Bei der Angebotsabgabe hatte das beauftragte Unternehmen im Angebotsscheiben erklärt, dass die Leistungen im eigenen Betrieb ausgeführt werden. Das Verzeichnis für Nachunternehmerleistungen wurde nicht abgegeben, somit waren zur Auftragserteilung keine Nachunternehmer vorgesehen.

Zusätzlich hat der Auftragnehmer das zu dem damaligen Zeitpunkt maßgebliche Formblatt - Verpflichtungserklärung zur Tariftreue und Zahlung von Mindestentgelten - eingereicht. Neben der Erklärung im Rahmen der Arbeitsdurchführung zu zahlenden Mindeststundenentgelte war dort unter Punkt 3 eine Erklärung bei Nachunternehmer und Verleihern von Arbeitskräften abzugeben. Zum Zeitpunkt der Erklärung bestand die Verpflichtung zur Zahlung des Mindestentgelts, welche sich gemäß § 4 TTG auch auf

alle weiteren Nachunternehmen erstreckt. Durch diese Erklärung haben der Auftragnehmer als auch die Stadt Wedel ihren Pflichten nach dem TTG entsprochen.

Erst bei Prüfung der Schlussrechnung war ersichtlich, dass Nachunternehmer an der Baustelle eingesetzt wurden. Verpflichtungserklärungen können nur dann gefordert werden, wenn der Stadt Wedel bekannt ist, dass Nachunternehmer eingesetzt werden. Ein Nachfordern von Unterlagen im laufenden Bauablauf bei Einsatz von Nachunternehmens ist entsprechend § 8 TTG nicht vorgesehen.

12. Schlussbemerkung

Die Prüfung des Jahresabschlusses 2019 ist vom RPA der Stadt Wedel durchgeführt worden. Diese Verantwortung gegenüber dem Rat der Stadt Wedel erwächst aus § 95 n GO.

Soweit es zu Beanstandungen, Empfehlungen oder Hinweisen gekommen ist, wird auf die Ausführungen dieses Prüfberichtes verwiesen. Diese Passagen sind dabei von der Verwaltung besonders auszuwerten.



Wedel, 22.08.2022
Rolf Jagemann
Leiter Stabsstelle Prüfdienste der Stadt Wedel

Anlage 1 zur MV/2022/081

Stellungnahme des Bürgermeisters über die Prüfung des Jahresabschlusses 2019 durch die Stabstelle Prüfdienste (RPA)

Der von der Stabstelle Prüfdienste (RPA) Anfang August 2022 vorgelegte Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2019 enthielt *sechs* Beanstandungen, *elf* Empfehlungen und *acht* Hinweise.

5.2.1 Haushaltssperre

E auf S. 16, letzter Absatz - Sicherungsmechanismen Dauer Verfügungsbeschränkung

Die Verwaltungsspitze folgt den Ausführungen der Stabstelle Prüfdienste in diesem Punkt.

5.3.1 Zielerreichung bei den freiwilligen Leistungen

H auf S. 17, 3. Absatz - Überprüfung des bestehenden freiwilligen Leistungsangebotes und Erweiterung aktuell unvertretbar

Die Verwaltungsspitze folgt den Ausführungen der Stabstelle Prüfdienste in diesem Punkt.

5.3.1 Zielerreichung bei den freiwilligen Leistungen

E auf S. 18, 5. Absatz - Anregungen im Hinblick auf die Sicherung von Effektivität und Qualität bezuschusster Maßnahmen und Projekte

Die Verwaltungsspitze folgt den Ausführungen der Stabstelle Prüfdienste in diesem Punkt.

5.3.1 Zielerreichung bei den freiwilligen Leistungen

H auf S. 18, letzter Absatz - Inhaltliche Optimierung von Zuschussbescheiden / Aufnahme deutlicher Zieldefinitionen und -vorgaben

Die Verwaltungsspitze folgt den Ausführungen der Stabstelle Prüfdienste in diesem Punkt.

5.4 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

5.4.1 Einleitung

H auf S. 20, 8. Absatz - Mangelhaft dokumentierte Verfahren bei Mittelverstärkungen

Die Verwaltungsspitze folgt den Ausführungen der Stabstelle Prüfdienste in diesem Punkt.

5.4 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

5.4.1 Einleitung

E auf S. 21, 14. Absatz - Empfehlungen zu Mittelverstärkungen

Die Verwaltungsspitze folgt den Ausführungen der Stabstelle Prüfdienste in diesem Punkt.

5.5 Kassenkredite und langfristige Darlehen

H auf S. 22, letzter Absatz - Kassenkredite dürfen keine Finanzierungsmittel seien, sondern dürfen lediglich zur fristgerechten Leistung von Auszahlungen dienen

Die Verwaltungsspitze folgt den Ausführungen der Stabstelle Prüfdienste in diesem Punkt.

7. Systemprüfungen

7.1.4 Schnittstellen

E auf S. 31, letzter Absatz - Nutzung „Modul Gesamtabchluss“ oder Prüfung Teilkündigung

Die Verwaltungsspitze folgt den Ausführungen der Stabstelle Prüfdienste in diesem Punkt.

7. Systemprüfungen

7.1.7 Fazit

E auf S. 33, 5. Absatz - Neustrukturierung Vertragsmanagement

Die Verwaltungsspitze folgt den Ausführungen der Stabstelle Prüfdienste in diesem Punkt.

7.2 Anlagenbuchhaltung

B auf S. 33, 5. Absatz - Unterlassung der nach GemHVO-Doppik vorgeschriebenen Inventuren seit 2018

Die Verwaltungsspitze folgt den Ausführungen der Stabstelle Prüfdienste in diesem Punkt.

7.2 Anlagenbuchhaltung

E auf S. 34, vorletzter und letzter Absatz -

Die Verwaltungsspitze folgt den Ausführungen der Stabstelle Prüfdienste in diesem Punkt.

10.1.5 Durchsetzung des Rückforderungsanspruchs

B auf S. 39, letzter Absatz - Rückforderungsanspruch nicht innerhalb der Verjährungsfrist durchgesetzt

Bei der ursprünglichen Prüfung des Verwendungsnachweises wurden durch den Fachdienst selbst Buchungen in einer Größenordnung von ca. [REDACTED] € in Frage gestellt. Jedoch sind bei dem Versuch der Aufklärung massive Probleme in der Kommunikation mit dem Träger aufgetreten, da Teile der Firma unter neuer Trägerschaft weiterliefen, der alte Geschäftsführer jedoch in einer neuen Branche einen neuen Betrieb eröffnet hat. Beide haben jeweils aufeinander verwiesen. Der Fachdienst hat aufgrund der relativ geringen Höhe der ermittelten Ansprüche vorgeschlagen, die Ansprüche nicht weiter zu prüfen/zu verfolgen, da sie hier nicht eindeutig belegt werden konnten. In der Folge bat der Bürgermeister die Stabstelle Prüfdienste um eine Einschätzung dazu.

Hierbei wurden neue Ansprüche formuliert, die sich in einer ganz anderen Größenordnung bewegten und mit denen der alte Geschäftsführer auch durch den Fachdienst konfrontiert wurde. Insbesondere die von der Stabstelle angezweifelte Personalkosten summierten sich auf einen sehr großen Betrag.

Weiterhin führte die Problematik rund um einen Sturmschaden (Baum ist umgestürzt) zu einer weiteren Erhöhung der angenommenen Ansprüche.

Beide Punkte wurden dem alten Betreiber per Einschreiben mitgeteilt, seine darauffolgende Antwort wurde durch den Fachdienst geprüft. Aufgrund der Reaktion des alten Trägers und weiterer Prüfungen ist der Fachdienst zum Ergebnis gekommen, dass die Ansprüche in diesen Punkten keinen Bestand hätten.

Die Kommunikation war inzwischen soweit verfahren, dass eine gerichtliche Auseinandersetzung für die Durchsetzung auch kleiner Summen hätte angestrengt werden müssen.

10.2 Zuschussgewährung an die Arbeitslosenselbsthilfe Arbeit für alle e. V.

E auf S. 40, letzter Absatz - Ausgabepositionen in Verwendungsnachweisen transparent aufschlüsseln

Die Verwaltungsspitze folgt den Ausführungen der Stabstelle Prüfdienste in diesem Punkt.

10.3 Betriebsärztlicher Dienst

10.3.3 Empfehlungen

E auf S. 41, 1. Absatz - Einsparpotentiale und Synergieeffekte mit SEW

Es besteht selbstverständlich grundsätzlich Bereitschaft, einen gemeinsamen Anbieter für die betriebsärztliche Betreuung für die Stadtentwässerung und der übrigen Stadtverwaltung zu beauftragen.

In der Konsequenz für eine gelingende und zielführende Zusammenarbeit bedeutet dies, dass die Stadtentwässerung komplett in Bezug auf die Arbeitssicherheit in die Organisation der Stadt Wedel einbezogen wird, also auch die Betreuung der Stadtentwässerung durch dieselbe Fachkraft für Arbeitssicherheit erfolgt, die auch die Stadt Wedel betreut.

Nach § 1 des Gesetzes über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit hat der Arbeitgeber nach Maßgabe dieses Gesetzes Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit zu bestellen. Diese sollen ihn beim Arbeitsschutz und bei der Unfallverhütung unterstützen. Damit soll erreicht werden, dass

1. die dem Arbeitsschutz und der Unfallverhütung dienenden Vorschriften den besonderen Betriebsverhältnissen entsprechend angewandt werden,
2. gesicherte arbeitsmedizinische und sicherheitstechnische Erkenntnisse zur Verbesserung des Arbeitsschutzes und der Unfallverhütung verwirklicht werden können,
3. die dem Arbeitsschutz und der Unfallverhütung dienenden Maßnahmen einen möglichst hohen Wirkungsgrad erreichen.

Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn entweder zwei komplett getrennte Systeme oder aber ein Betreuungssystem „aus einer Hand“ erfolgt.

Der zusätzlich bei 3-111 entstehende Betreuungsaufwand ist hinsichtlich der Personalbemessung zu berücksichtigen. Denn verbunden mit einer entsprechenden Umorganisation ist auch,

- dass Begehungen organisiert und begleitet werden
- die Führungskräfte der SEW bei der Erstellung der Gefährdungsbeurteilungen beraten und unterstützt werden
- die Sicherheitsunterweisungen und Gefährdungsbeurteilungen durch die Führungskräfte der SEW kontrolliert sowie die entsprechenden Maßnahmen evaluiert werden
- auch die Erhebung psychischer Belastungen am Arbeitsplatz für die SEW durch den FD 3-11 erfolgen
- die Mitarbeiter*innen der SEW in das Vorsorgemanagement des FD Personals einbezogen werden müssen, was problematisch ist, da diese nicht über die Lohnbuchhaltung der Stadt erfasst sind und auch die Neueinstellungen nicht hier erfolgen.

Es gilt auch zu bedenken, dass in der Folge auch zwei Personalräte zu beteiligen sind.

Letztlich wird deutlich, dass versucht werden soll, zwei ansonsten völlig parallellaufende Systeme nun in Bezug auf den Arbeitsschutz zu vereinen, obgleich die Verantwortlichkeiten und auch Kenntnisse (z.B. über die Mitarbeitenden, ihren Arbeitsverträgen und deren Arbeitsplätze) gar nicht bei dem FD 3-11 liegen. Die für die Stadtverwaltung bestellte verantwortliche Person für Arbeitsschutz hat keinerlei Kompetenzen/Rechte bezüglich der SEW.

All dies macht deutlich, dass eine gemeinsame Betreuung der Stadtverwaltung und der SEW durch den FD Personal unter den derzeit bestehenden Rahmenbedingungen nicht sinnvoll ist und nicht umgesetzt werden sollte.

Einzig eine gemeinsame Ausschreibung bei der nächsten Vergabe könnte ein Weg sein. Hierfür wären aber noch die entsprechenden rechtlichen Prüfungen durchzuführen.

10.3 Betriebsärztlicher Dienst

10.3.3 Empfehlungen

H auf S. 41, 2. Absatz - Prüfung der Fachqualifikationen bei Wechsel der Arbeitsmediziner*innen

Die Verwaltungsspitze folgt den Ausführungen der Stabstelle Prüfdienste in diesem Punkt.

10.4

10.4.3 weitere Feststellungen

B auf S. 44, letzter Absatz - Verzicht auf Einnahmen

Die Stabstelle Prüfdienste war im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2019 mit ein Prüfauftrag des HFA vom 16.11.2020, hinsichtlich der vertraglichen Regelungen und deren Aktualität des [REDACTED] beauftragt.

Die Prüfdienste haben die gesamte Laufzeit des Pachtverhältnisses [REDACTED] geprüft. Sofern einige Sachverhalte nicht vollständig aktenkundig gemacht worden sind, kann aus heutiger Sicht deshalb auch nur noch begrenzt dazu Stellung bezogen werden. Seitens der Stabstelle Prüfdienste wurde zunächst der historische Ablauf des Zustandekommens des Vertrages und der damit verbundenen Ergänzungen und Änderungen richtig dargestellt. Es sollte aber dabei nicht vergessen werden, dass es sich bei dem derzeitigen Standort und den dazu gehörenden Regelungen, immer nur um ein reines Provisorium handelte. Dieses Provisorium sollte enden, sobald der Schulauer Hafen fertiggestellt ist. Bekanntlich hat sich dies immer wieder verzögert. Die geltenden vertraglichen Regelungen und die kurzfristige Kündigungsfrist sind vor diesem Hintergrund zu verstehen und daher aus Sicht der Verwaltung auch heute noch angemessen.

Die Prüfdienste sehen die Höhe des vereinbarten Pachtzinses kritisch und hätte sich im Verlaufe der Nutzung durch den Pächter eine Erhöhung seitens der Stadt gewünscht, ohne hierfür aber Gründe, die eine vertretbare höhere Einnahmeabschöpfung rechtfertigen könnten zu nennen. Die Verwaltung hält den Pachtzins mit der vereinbarten Umsatzbeteiligung in seiner Höhe für üblich und auch angemessen. Ein Pachtzins mit Umsatzbeteiligung darf die Wirtschaftlichkeit des Geschäftes des Pächters nicht gefährden und einen „Erdrosselungseffekt“ haben. Erlaubt sei der Hinweis, dass sich die tatsächlichen Pachteinahmen für den Prüfzeitraum immerhin auf insgesamt [REDACTED] belaufen.

10.4

10.4.4 Empfehlungen und Beanstandungen

E auf S. 44, 2. Absatz - Erwartungen für Ausschreibung/öffentliches Vergabeverfahren

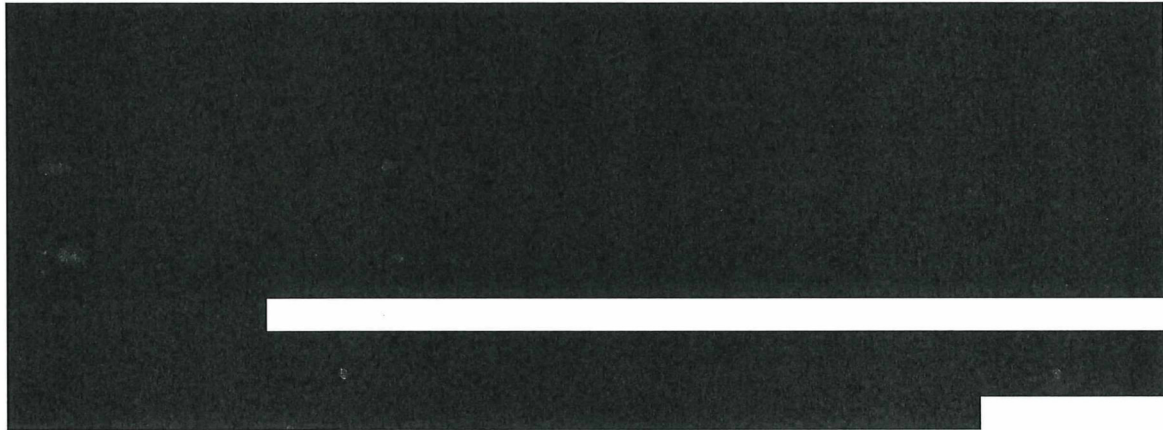
Es war dabei immer angedacht, nach Fertigstellung des Hafens, wie auch vertraglich vereinbart, den Vertrag für den Standort seitens der Stadt zu kündigen und eine

entsprechende Ausschreibung für den Betrieb der Gastronomie im Hafen durchzuführen. Die Empfehlung der Stabstelle Prüfdienste wird daher ohnehin Beachtung finden.

10.4

10.4.4 Empfehlungen und Beanstandungen

B auf S. 45, letzter Absatz - Nichtanwendung der Dienstanweisung und Aufforderung zur zukünftigen Nutzung



In dem vorliegenden Fall wurde eine Beanstandung ausgesprochen. Eine Beanstandung wird bei schweren oder wiederholten Rechtsverstößen oder bei grob unwirtschaftlichem Verhalten ausgesprochen. Die Härte der Kritik bei der Bewertung des Sachverhaltes, ist aufgrund des sehr langen Prüfzeitraumes () und der erzielten marktüblichen Einnahmen nicht nachvollziehbar und aus unserer Sicht auch nicht verhältnismäßig. Ein wirtschaftlicher Schaden für die Stadt Wedel wird nicht gesehen.

Die doppelte Zuständigkeit von Fachdiensten bezüglich einzelner Absprachen mit dem Pächter, in diesem Fall getroffen durch den Fachdienst Gebäudemanagement, sind bedauerlich und sollten durch klare Zuständigkeiten vermieden werden. Rückblickend ist dies nur durch die lange Vertragslaufzeit, die vielen Vertragsänderungen, diverse Zuständigkeitsüberlappungen und die aufgrund der langen Laufzeit erfolgten diversen Personalwechsel zu begründen.

10.7 Mitarbeiter*innenbindung

10.7.4 Fazit

H auf S. 49, 1. Absatz - Vermittlung positiver Grundstimmung durch Führungskräfte

Die Einschätzung des RPA, dass das Thema Mitarbeiter*innenbindung und -gewinnung für die Zukunft von zentraler Bedeutung ist, wird geteilt.

In den letzten Jahren ist die Fluktuation deutlich gestiegen, die Anzahl der Bewerbungen, insbesondere für höherwertige Stellen, ist deutlich gesunken und Stellenbesetzungen werden zunehmend schwieriger. Immer häufiger müssen Stellen mehrfach ausgeschrieben werden. Ein unrühmliches Beispiel ist die Besetzung der Fachdienstleitung Bildung, Kultur und Sport. Hier wird eine fünfte Ausschreibung erforderlich sein.

Vor diesem Hintergrund ist es natürlich alarmierend, wenn sich 80 % der Mitarbeiter*innen des öffentlichen Dienstes einen Wechsel zu einem anderen Arbeitgeber vorstellen können.

Insofern wurde bereits vor einigen Jahren eine Checkliste zur Einarbeitung neuer Mitarbeiter*innen entworfen. Eine Evaluierung dieser Maßnahme (Befragung neuer

Mitarbeiterinnen) hat gezeigt, dass die Checkliste erfolgreich umgesetzt wurde. Die Rückmeldungen waren ausnahmslos positiv. Von den neuen Mitarbeiter*innen wurden auch Wünsche und Anregungen aufgenommen.

Seit ca. zwei Jahren wird mit ausscheidenden Mitarbeiter*innen ein Austrittsgespräch geführt. Eine Erkenntnis ist, dass ca. 1/3 der Mitarbeiter*innen wechselt, um sich finanziell zu verbessern. Hier treten wir deutlich in Konkurrenz zum Kreis Pinneberg und zur Hansestadt Hamburg.

Eine Herausforderung wird auch sein, dass verstärkt langjährige Mitarbeiter*innen die Stadt verlassen.

Inzwischen sind Verwaltungsberufe zu Mangelberufen geworden. Daher werden zunehmend Quereinsteiger eingestellt. Das bedingt jedoch auch eine entsprechende Qualifizierung dieses Personenkreises.

Insofern sind die Themen präsent, allerdings auch mit einem erheblichen Arbeitsaufwand verbunden. Aufgrund der derzeitigen personellen Ausstattung des Fachdienstes Personal kann an diesen Themen zurzeit nur punktuell gearbeitet werden. Aus diesem Grund soll im Stellenplan 2023 eine weitere Planstelle eingeworben werden.

Mit dem Personalbericht 2022 wird der Fachdienst Personal der Politik die Kosten für Bindungsmaßnahmen benennen. Bereits mit dem Personalbericht 2021 wurden die Kennzahlen erheblich ausgeweitet. Es ist geplant im Jahr 2023 eine erneute Mitarbeiter*innenbefragung durchzuführen. Dabei werden - wie bereits in der Vergangenheit - auch Fragen zur Mitarbeiter*innenzufriedenheit gestellt werden.

Handouts für neue Mitarbeiter*innen und Führungskräfte liegen bereits vor und werden ausgegeben. Im Hinblick auf das Thema Homeoffice wurde eine Dienstvereinbarung mit dem Personalrat abgeschlossen. Es bestehen klare Regelungen. Inzwischen haben ca. 120 Mitarbeiter*innen die Möglichkeit im Homeoffice bzw. mobil zu arbeiten.

Fazit:

Dies alles zeigt deutlich, dass sich die Verwaltung den Herausforderungen stellt und an Lösungen arbeitet. Allerdings ist die aktuelle personelle Ausstattung nicht ausreichend um sich den Themenstellungen vollumfänglich zu widmen. Insofern wurde verschiedene Erwartungen des RPA bereits umgesetzt bzw. werden, soweit die personellen Kapazitäten vorhanden sind, angegangen.

10.7.4 Fazit

E auf S. 49, 2. Absatz - Empfehlungen für fehlende Feedbackkultur zur Bestimmung der Grundstimmung

Siehe ausführliche Stellungnahme zu 10.7.4 oben.

10.8 iLOQ Schließsystem

B auf S. 51, 5. Absatz - freihändige Vergabe des Auftrags an das Wedeler Elektrotechnikunternehmen

Der Fachdienst Gebäudemanagement musste das vorhandene Schließsystem (Technikschließung) ersetzen, da zu viele Schlüssel um Umlauf und verloren gegangen waren. Die ursprüngliche Schließung wurde auch von ansässigen Handwerksfirmen und an allen Unterkünften genutzt.

Nach Festlegung der funktionalen und technischen Anforderungen an eine Ersatzschließanlage, wurde ein Produktvergleich durchgeführt. Durch intensive Recherche

im Internet und durch Produktvorstellungen entschied sich der FD Gebäudemanagement mit FD-Leitung, FD-Soziales und Betreuer der Unterkünfte für das iLOQ-Schließsystem.

Es wurden mehrere Firmen telefonisch abgefragt, lediglich eine Firma hat ein Angebot abgegeben. Diese Firma besaß zum damaligen Zeitpunkt ein Alleinstellungsmerkmal. Sie konnte damals als einzige dieses Produkt anbieten. Die Vergabestelle war nicht involviert. Die erste, nachfolgend genannte Erneuerung der defekten Zylinder lagen unter der Wertgrenze und wurden direkt beauftragt. Im Nachgang kamen weitere Reparaturen hinzu, deren Gesamtsumme die Wertgrenze dann überschritt. Hier hätte nun die Vergabestelle informiert werden müssen, dies geschah damals nicht.

Entscheidend bei der damaligen Reparatur war auch, dass die Schlüssel gesperrt waren und schnell ersetzt werden mussten. Die Vorteile dieses Systems sind, es kann zukünftig selbst programmiert werden und die Wahl des iLOQ - Systems ist mittelfristig die wirtschaftlichste Lösung.

Ein weiterer Vorteil hierbei ist auch, dass die batterielosen Schlüssel und Schlösser wartungsfrei sind, was die Beauftragung externer Firmen unnötig macht.

Die Ausgabe, der Einbau und die Programmierung der Schlüssel können im FD - Gebäudemanagement durchgeführt werden. Das bedeutet, diese Leistungen müssen nicht mehr fremdvergeben werden. Daraus ergibt sich eine Verringerung der Kosten und eine Zeitersparnis, gerade bei der Schlüsselausgabe.

10.8 iLOQ Schließsystem

H auf S. 52, letzter Absatz - hausweite Sicherheitsanalyse des elektronischen Schließsystems

Die Verwaltungsspitze folgt den Ausführungen der Stabstelle Prüfdienste in diesem Punkt.

10.9 Fundamente für Klassenraumcontainer am JRG

H auf S. 52, letzter Absatz - Zuständigkeiten bei Vergaben - künftige Beachtung der Dienstanweisung

Die Verwaltungsspitze folgt den Ausführungen der Stabstelle Prüfdienste in diesem Punkt. Dieser wird bereits angewendet und wird in der Praxis weiterhin berücksichtigt.

10.10 Rahmenvertrag für Licht- und Sonnenschutz

E auf S. 53, letzter Absatz - Ausschreibung eines Rahmenvertrages wg. „Auftragsmonopol“

Die Verwaltungsspitze folgt den Ausführungen der Stabstelle Prüfdienste in diesem Punkt. Der Fachdienst Gebäudemanagement ist damit beschäftigt, ab 2023 beginnend, schrittweise Rahmenverträge zu erarbeiten.

10.11 Stadtbücherei

10.11.2 BIBLIOTHECAplus

B auf S. 55, 4. Absatz - Nichtbeachtung Dienstanweisung und unvollständiger Forderungsnachweis

Die Stabstelle Prüfdienste merkt in Ihren Ausführungen zur Fachanwendung BIBLIOTHECAplus an, dass die Anwendung keine Schnittstelle zu H&H proDoppik aufweist. Diese Feststellung ist richtig. Eine Schnittstelle ließe sich einrichten. Dies würde aber zu Zusatzkosten führen, die die Stadt Wedel tragen müsste, ein entsprechende Angebot liegt seit zwei Jahren vor. Da die Stabstelle Prüfdienste bei der Betrachtung der aktuellen Lösung keinen Anlass sieht, einen Hinweis, eine Empfehlung oder gar eine Beanstandung auszusprechen, wird diese -kostengünstigere - Lösung bis auf Weiteres beibehalten.

Die Stabstelle Prüfdienste beanstandet allerdings den unvollständigen Forderungsausweis und das Vorgehen bei Mahnverfahren. Insgesamt wurden im Jahr bei 2856 Nutzerkonten knapp 8000 Medien angemahnt und 527 Gebührenmahnungen verschickt. Die beschriebenen Forderungsberichtigungen kommen dann zustande, wenn auf die zweite Mahnung nicht reagiert wird. Der Sachverhalt wird dann an die Stadtkasse zum Einzug gegeben und beinhaltet neben den Versäumnisgebühren auch die Kosten für Medienersatz. Wenn dann die Medien in dieser Phase doch noch zurückgegeben werden, muss der Betrag korrigiert werden, resultiert daraus die beschriebene Absetzung.

Wegen der Unvorhersehbarkeit, welche der gemahnten Kundinnen und Kunden die angemahnten Medien in dieser späten Phase zurückbringen, ist es schwer durch Prozessänderungen im grundsätzlich nicht beanstandeten Mahnungsmanagements den beanstandeten Zustand grundlegend zu ändern.

Wedel, 30. September 2022

Gernot Kaser
Bürgermeister