

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

Geschäftszeichen 0-13 / Kaminski	Datum 19.07.2023	MV/2023/054
-------------------------------------	---------------------	--------------------

Beratungsfolge	Zuständigkeit	Termine
Haupt- und Finanzausschuss	Kenntnisnahme	18.09.2023
Rat der Stadt Wedel	Kenntnisnahme	28.09.2023

**Bericht über die Prüfung des Gesamtabchlusses 2019 der Stadt Wedel
mit Stellungnahme des Bürgermeisters**

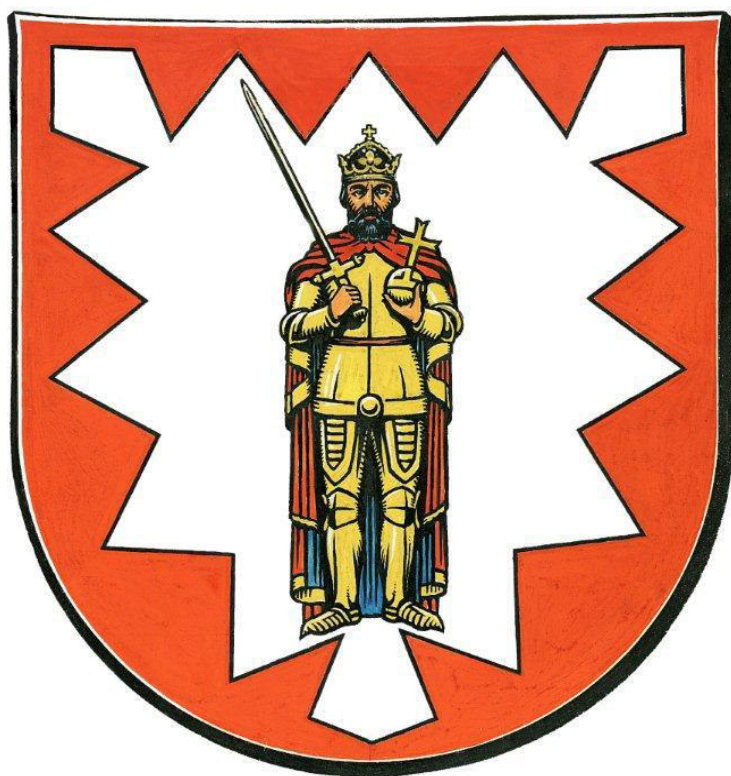
Inhalt der Mitteilung:

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

Anlage/n

- 1 Prüfbericht_2019_mit_Stellungnahme_BGM

Bericht
über die Prüfung des
Gesamtabschlusses 2019
der Stadt Wedel



Stabsstelle Prüfdienste
der Stadt Wedel

Inhaltsübersicht:

ab Seite

1. Allgemeine Vorbemerkungen	6
1.1 Einführung	6
1.2 Prüfauftrag	7
1.3 Prüfungsumfang und Prüfungsunterlagen	8
1.4 Prüfung des Datentransfers der Aufgabenträger	8
1.5 Gesamtabschlussrichtlinie	10
2. Ergebnis der Prüfung des Gesamtabschlusses	11
3. Grundsätzliche Feststellungen	12
3.1 Fristgerechte Vorlage des Gesamtabschlusses	12
3.2 Gremienbeteiligung	12
3.3 Vollständigkeit	13
3.4 Beachtung des Vier-Augen-Prinzips	14
3.5 Übereinstimmung von Gesamtabschluss und Beteiligungsbericht	14
3.6 IT-Einsatz bei der Erstellung des Gesamtabschlusses	15
3.7 Gesamtabschluss-Modul von H&H proDoppik	16
4. Ordnungsgemäßheit des Gesamtabschlusses	16
4.1 Konsolidierungskreis	17
4.2 Vollständigkeit der in den konsolidierten Gesamtabschluss einbezogenen Abschlüsse	17
4.3 Konsolidierungsgrundsätze	17
4.4 Kontenrahmen	18
5. Gesamtbilanz	19
5.1 Allgemeine Feststellungen zur Ermittlung des Bilanzergebnisses	19
6. Gesamtergebnisrechnung	19
6.1 Allgemeine Feststellungen zur Ermittlung des Gesamtergebnisses	19
7. Gesamtanhang	20
7.1 Anlagen	22
8. Gesamtlagebericht	22
8.1 Vorbemerkungen	22
8.2 Kennzahlen (Leistungsindikatoren)	23
8.3 Risiken	24
8.4 Internes Kontrollsystem	25
8.5 Chancen	25
8.6 Zusammenfassende Bewertung des Gesamtlageberichts	26

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
AfA	Abschreibung für Abnutzung
BFH	Bundesfinanzhof
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BStBl	Bundessteuerblatt
FB	Fachbereich
FD	Fachdienst
GemHVO-Doppik	Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
GOB	Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung
GoBD	Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff
HFA	Haupt- und Finanzausschuss
h. M.	herrschende Meinung
H&H proDoppik	Modular aufgebaute Software für das städtische Finanzwesen
IKS	Internes Kontrollsystem
LSF	Lühe-Schulau-Fähre GmbH
MILI	Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration
RPA	Stabsstelle Prüfdienste der Stadt Wedel
SEW	Stadtentwässerung Wedel
StW	Stadtwerke Wedel GmbH

Für Gesetze und Verordnungen wurde die für den Prüfungszeitraum 2019 jeweils gültige Fassung zugrunde gelegt.

Übersicht der Beanstandung, Empfehlungen und Hinweise

	Seite
Beanstandung	
• Verspätete Fertigstellung des Gesamtabchlusses	12
Empfehlungen	
• Konkrete Definition und abschließende Prüfung der „Reporting Packages“	9
• Aufbau eines Wissensmanagements zur Erstellung von Gesamtabschlüssen	9
• Definition der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in der Gesamtabschlussrichtlinie benennen	10
• Jährliche Abstimmung mit den Beteiligungen in der Gesamtabschlussrichtlinie verankern	11
• Angaben zu den Jahresabschlüssen der nicht berücksichtigten Beteiligungen	14
• Ergänzung des Gesamtlageberichts durch gemeinsam definierte Kennzahlen (Leistungsindikatoren)	24
• Intensivere Auseinandersetzung mit den potenziellen Auswirkungen von Risiken auf den Gesamtkonzern	25
• Etablierung eines IKS für den „Konzern Stadt Wedel“	25
Hinweise	
• Einbindung der Gremien bei der Auswahl der Beteiligungen	13
• Integration jährlicher Konsolidierungsarbeiten in die Arbeitsabläufe des FD Finanzen	14
• Vereinfachung des Verfahrens durch Einsatz vorhandener Software	15
• Revisionssichere Ablage	16
• Darstellung von Chancen oder positiven Erwartungen im Gesamtlagebericht	26
• Stärkere Einbindung der konsolidierten Aufgabenträger in die Erstellung des Gesamtlageberichtes	26

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.

1. Allgemeine Vorbemerkungen

1.1 Einführung

Mit der Verpflichtung zur Aufstellung eines konsolidierten Gesamtabchlusses für Städte und Gemeinden wird das Ziel verfolgt, den Gesamtüberblick und die Transparenz über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einer Kommune zu verbessern. Im Gesamtabschluss wird die Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage so dargestellt, als ob es sich bei der Kommune und ihrer in den Konsolidierungskreis einbezogenen „Aufgabenträger“ (Beteiligungen) um eine einzige wirtschaftliche und rechtliche Einheit handeln würde. Er kann Hinweise auf Schwachstellen und Handlungsbedarfe geben und damit zur Optimierung der Beteiligungen beitragen und stellt somit im Rahmen der doppelischen Haushaltsführung auch ein Steuerungsinstrument für den Rat, die Verwaltungsleitung und die Beteiligungsverwaltung dar.

Der Gesamtabchluss ist also auf die Beseitigung der Informationsdefizite und -verzerrungen der Einzelabschlüsse der Stadt Wedel und ihrer Beteiligungen sowie die Vermittlung von entscheidungsrelevanten Informationen ausgerichtet und bildet damit eine weitere Grundlage für eine Beurteilung darüber, inwieweit die Stadt Wedel künftig finanziell dazu in der Lage sein bleiben wird, ihre bisherigen Aufgaben vollumfänglich zu erfüllen. Allerdings wird der Gesamtabschluss vor allem dort seine volle Bedeutung entfalten, wo ein hoher Auslagerungsgrad von kommunalen Angeboten vorliegt. Insofern ist bei der hiesigen übersichtlichen Beteiligungslage die Aussagekraft eines Gesamtabchlusses nicht so hoch anzusetzen. Daher folgt das RPA dem Grundsatz, rechtlich mögliche Vereinfachungen und Erleichterungen soweit als möglich anzuwenden - allerdings im Austausch mit den städtischen Gremien.

Die Prüfung des Gesamtabchlusses beschränkte sich somit zu einem nicht geringen Teil auf die Prüfung der zutreffenden Ableitung des Gesamtabchlusses aus den geprüften Einzelabschlüssen der Stadt Wedel und der zu berücksichtigenden Aufgabenträger unter Heranziehung der vorgenommenen Konsolidierungsbuchungen. Da die Jahresabschlüsse der relevanten Beteiligungen bereits durch Wirtschaftsprüfungsgesellschaften geprüft und bestätigt wurden, konzentrierte sich die nachgehende Prüfung darauf, ob die Konsolidierung folgerichtig und ordnungsgemäß umgesetzt wurde. Inhaltlich baute sie auf den maßgeblichen Einzelabschlüssen auf. Eine Wiederholung der Prüfungsinhalte aus den Einzelabschlussprüfungen erfolgte nicht.

Beim vorliegenden, zu prüfenden Gesamtabschluss handelt es sich um kein eigenständiges Rechenwerk. Er wird vielmehr nach der sogenannten derivativen Methode erstellt, d. h., er wird aus den Einzelabschlüssen der Stadt Wedel und der einbezogenen Beteiligungen unter Berücksichtigung erforderlicher Anpassungsbuchungen („Konsolidierungen“) zusammengestellt. Solche Anpassungsbuchungen sind insbesondere notwendig, um der Einheitstheorie, der zufolge die Stadt Wedel und die in den Konsolidierungskreis einbezogenen „Töchter“ eine rechtliche und wirtschaftliche Einheit bilden, gerecht zu werden.

Maßgeblich für die Aufstellung eines Gesamtabchlusses sind die Regelungen des § 53 GemHVO-Doppik a. F. sowie § 95 o GO a. F. (ab 01. Januar 2021: § 93 GO).

Danach ist das erstmalige Aufstellen eines Gesamtabchlusses im Jahr 2020 für das Haushaltsjahr 2019 für Gemeinden mit mehr als 4.000 Einwohner*innen vorgeschrieben. Für die Bewertung eines Gesamtabchlusses ist jeweils die bei der

Erstellung des Gesamtabchlusses geltende Rechtslage als Beurteilungsgrundlage heranzuziehen. Das gilt auch, wenn der Gesamtabchluss zu einem wesentlich späteren Zeitpunkt abgegeben wurde.

Gemäß § 53 Abs. 1 GemHVO-Doppik a. F. besteht der Gesamtabchluss aus der Gesamtergebnisrechnung, der Gesamtbilanz und dem Gesamtanhang. Dem Gesamtabchluss ist zudem ein Gesamtlagebericht beizufügen.

1.2 Prüfauftrag

Aus § 95 o GO a. F. ergibt sich der gesetzliche Prüfauftrag zur Prüfung des konsolidierten Gesamtabchlusses 2019 der Stadt Wedel. Anzuwenden ist mithin die bis 31.12.2020 gültige Rechtslage.

In Bezug auf die Prüfung des Gesamtabchlusses gilt der § 95 n GO a. F. entsprechend. Danach hat das RPA den Gesamtabchluss zu prüfen und festzustellen,

- ob die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt worden sind,
- bei den Erträgen und Aufwendungen sowie bei der Vermögens- und Schuldenverwaltung nach den geltenden Vorschriften verfahren worden ist,
- das Gesamtvermögen und die Gesamtschulden richtig nachgewiesen worden sind,
- der Gesamtanhang zum Gesamtabchluss vollständig und richtig ist und
- der Gesamtlagebericht zum Gesamtabchluss vollständig und richtig ist.

Das RPA kann die Prüfung nach Maßgabe des „risikoorientierten Prüfansatzes“ nach seinem pflichtgemäßen Ermessen beschränken und auf die Vorlage einzelner Prüfungsunterlagen verzichten. Seine Bemerkungen hat das RPA in einem Schlussbericht bzw. Prüfbericht zusammenzufassen.

Dieser Prüfbericht ist ein einheitliches Ganzes und ohne Heranziehung anderer Dokumente für sich lesbar, nachvollziehbar und verständlich. Die Abschlussprüfung ergibt oftmals Fragestellungen und Probleme, die keinen Einfluss auf die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung nehmen, aber gleichwohl von Bedeutung für die Stadt Wedel sein können.

Das RPA war in den Prozess zur Aufstellung des Gesamtabchlusses 2019 lediglich partiell eingebunden. Eine begleitende Prüfung mit dem Ziel, frühzeitig auf eine rechtskonforme Umsetzung hinzuwirken und auf Fehlentwicklungen aufmerksam zu machen, war dadurch praktisch unmöglich.

Aufgrund der erstmals durchzuführenden Prüfung eines Gesamtabchlusses der Stadt Wedel gemäß § 53 GemHVO-Doppik a. F. im Sinne eines Konzernabschlusses wurde nach einem Ausschreibungsverfahren ergänzend externes Fachwissen eines Hamburger Wirtschaftsprüfungsunternehmens beauftragt und vom RPA in Anspruch genommen. Inhaltlich erfolgte eine Vermittlung von Fachwissen durch eine mehrtägige Schulung, die auch für Mitarbeiter*innen des FD Finanzen offen war, und es gab Unterstützung bei der Prüfungsdurchführung.

Die Prüfung des Gesamtabchlusses obliegt dem RPA. Für die Prüfung und die weitere Behandlung des Gesamtabchlusses und des Gesamtlageberichtes gelten die Vorgaben für die Prüfung des Jahresabschlusses entsprechend. Es ist ein Prüfbericht zum Gesamtabchluss 2019 der Stadt Wedel zu erstellen mit der Einschränkung, dass eine Beschlussfassung über die Verwendung eines Jahresüberschusses oder die Behandlung eines Jahresfehlbetrages nicht erfolgt.

1.3 Prüfungsumfang und Prüfungsunterlagen

Gegenstand der Prüfung des ersten Gesamtabchlusses der Stadt Wedel waren vor allem die Abgrenzung des Konsolidierungskreises, vorgenommene Konsolidierungsbuchungen sowie die Überprüfung von Gesamtanhang und Gesamtlagebericht auf Inhalt und Vollständigkeit.

Hauptsächlich aus zeitlichen und arbeitsökonomischen Erwägungen hat das RPA die Werte aus den Jahresabschlüssen und die hierzu erfolgten Anhangsangaben nebst Informationen aus den Lageberichten der Aufgabenträger herangezogen, die bereits vor geraumer Zeit durch Wirtschaftsprüfungsgesellschaften geprüft und bestätigt worden waren. Diese Werte wurden bei Nachprüfung der vorgenommenen Konsolidierung zugrunde gelegt. Durch diese Herangehensweise sollte eine „Doppelprüfung“ ausgeschlossen werden.

Der Gesamtabschluss und der Gesamtlagebericht wurden nach folgenden Grundsätzen geprüft:

- Grundsatz der Wahrheit,
- Grundsatz der Vollständigkeit,
- Grundsatz der Unparteilichkeit und
- Grundsatz der Klarheit.

1.4 Prüfung des Datentransfers der Aufgabenträger

Sogenannte „Reporting Packages“ („Berichtspakete“) der Aufgabenträger unterstützen die städtische Finanzverwaltung dabei, den Gesamtabchluss auf Grundlage einer möglichst vollständigen und verlässlichen Datenbasis zu erstellen. Ihnen kommt eine wichtige Bedeutung bei der Fertigung einer aussagekräftigen, kompletten und korrekten Darstellung der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage des „Konzerns Stadt Wedel“ zu. Die im Gesamtabchluss berücksichtigten Beteiligungen der Stadt Wedel haben dem FD Finanzen auf Anforderung die von ihm benötigten Daten übermittelt. Diese wurden mittels eines eigens zu diesem Zweck entwickelten Rasters abgefragt und die Antworten dem FD Finanzen sodann unverzüglich zur Verfügung gestellt, ohne dass eine gesonderte vorherige inhaltliche Erörterung vorausgegangen wäre.

Bezogen auf den Gesamtabchluss 2019 hatte das RPA keine Möglichkeit mehr, die vorstehend beschriebene Datenübermittlung durch StW und SEW prüfend in Form der Durchführung von Stichproben zu begleiten. Dies hätte eine frühzeitigere Planung und geordnetere Vorbereitung der Gesamtabchlusserstellung durch die Verantwortlichen im FB Innerer Service vorausgesetzt.

Im Zuge der Ex-post-Prüfung durch das RPA ergab sich, dass die erstmalige Erstellung des Gesamtabchlusses trotz der Teilnahme an Fachseminaren oftmals mangels Erfahrung und mangels Richtlinien nach der Methode „learning by doing“ erfolgen musste. Dabei wurden im Vorwege keine Reporting Packages einvernehmlich festgelegt. Der Datenaustausch fand jedoch anhand einer vorgefertigten Exceltabelle statt. Der FD Finanzen schätzt die auf diesem Wege vorbereitete Konsolidierung - auch zwischen StW und SEW - als hinreichend sicher und korrekt ein, da beide über sogenannte Personenkonten buchen, so dass finanzielle Ströme zwischen den Beteiligungen sicher ermittelt werden können. Personenkonten werden für wichtige Lieferant*innen sowie Kund*innen angelegt und dienen dazu, die Übersicht über die jeweiligen Geschäftsbeziehungen zu behalten. Es wurde seitens des FD Finanzen jedoch eingeräumt, dass auch dabei Fehler passieren könnten, diese wären aber eher geringfügig und damit nicht wesentlich für die Korrektheit des Gesamtabchlusses. Eine diesbezügliche Stichprobe des FD Finanzen wurde dem RPA nicht vorgelegt.

Es liegt eine umfassende Aufstellung zum Kontenmapping, also dem Verknüpfen der Daten von Stadt Wedel, StW und SEW vor. Diese dient allerdings lediglich als Arbeitshilfe für die Zusammenführung der Konten der Beteiligungen und als Dokumentation. Eine Verpflichtung gegenüber den Beteiligungen wurde damit nicht ausgesprochen und auch für zukünftige Gesamtabschlüsse keine Reporting Packages festgelegt. Daher empfiehlt diesbezüglich das RPA, hierzu eine einvernehmliche, aber letztlich auch verpflichtende Regelung mit den beiden Aufgabenträgern zu treffen.

E

Das RPA regt diesbezüglich dringend an, auf eine Bestätigung der Korrektheit der gelieferten Buchungsdaten durch Wirtschaftsprüfer*innen in den Reporting Packages hinzuwirken, sobald bei den Beteiligungen ein turnusmäßiger Wechsel des Wirtschaftsprüfungsunternehmens ansteht. Erfahrungsgemäß führt ein solcher Ergänzungsauftrag nur zu unwesentlichen Mehrkosten - anders als bei einer zusätzlichen Beauftragung während eines laufenden Beratungszeitraums.

Der FD Finanzen hat angekündigt, diesen Vorschlag aufzugreifen und im Rahmen der Nachschau mit den Beteiligungen zu besprechen. Damit könnte zukünftig, also frühestens ab dem Gesamtabchluss 2022, auf durch Wirtschaftsprüfer*innen bestätigte Datenübertragungen zurückgegriffen werden, was dann „state-of-the-art“ wäre.

Unter Berücksichtigung bestimmter Sachverhalte ergeben sich aus der Erstkonsolidierung und aus den Folgekonsolidierungen notwendige, jährlich zu tätigende Wiederholungsbuchungen. Nach Auskunft des FD Finanzen ist eine Liste vorhanden, in der die erforderlichen Wiederholungsbuchungen farblich markiert sind. In jedem Fall sollte hier zur Fehlerminimierung eine Automatisierung dieser Schritte angestrebt werden. Dieses gilt umso mehr, da davon auszugehen ist, dass bis zur Erstellung des nächsten Gesamtabchlusses - demjenigen für das Jahr 2022 - ein längerer Zeitraum vergehen wird, so dass ein erneutes Eindringen in den Prozess erforderlich sein wird. Auch vor dem Hintergrund der voraussichtlich anhaltend hohen Personalfuktuation ist ein Wissensmanagement und eine umfassende Dokumentation neben einer unterstützenden Software essentiell.

E

E

Das RPA hat insgesamt den Eindruck von einem konstruktiven Austausch zwischen dem FD Finanzen und den im Gesamtabchluss berücksichtigten Beteiligungen gewonnen. Dieses hat in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit trotz der fehlenden Erfahrung auf allen Seiten zu einem guten Ergebnis geführt. Dennoch ist das RPA von der Notwendigkeit überzeugt, alle wichtigen Regelungen der Zusammenarbeit klar zu vereinbaren und zu dokumentieren, wobei die Stadt Wedel als „Konzernmutter“ nachdrücklich ihre Erwartungshaltung zu kommunizieren hat.

Aus Erfahrungen anderer Kommunen heraus ist davon auszugehen, dass jährlich aus unterschiedlichsten Gründen Anpassungen erforderlich sein werden, die dann auf ihre Relevanz bezüglich des Konzernkontenrahmens zu prüfen und gegebenenfalls dort umzusetzen sind. Insofern ist eine jährliche, pflichtige Abstimmung zwischen den Beteiligten zwingend zu regeln.

1.5 Gesamtabchlussrichtlinie

Die Gesamtabchlussrichtlinie regelt organisatorische und fachliche Fragen zur Erstellung des Gesamtabchlusses für die Kernverwaltung der Stadt Wedel sowie ihrer Unternehmen und Betriebe mit einer Mindestbeteiligung von 20 Prozent.

Eine gesetzliche Definition über Inhalt und Umfang einer Gesamtabchlussrichtlinie liegt nicht vor bzw. ist nicht existent. Sie hat nach h. M. organisatorische und fachliche Fragen zur Erstellung des Gesamtabchlusses für die Kernverwaltung einer Kommune sowie der deren Beteiligungen zu regeln. Sie dokumentiert ferner Vorgehensweisen zur Erstellung eines Gesamtabchlusses, ist somit auch Instrument zur Fehlerminimierung und der Wissensweitergabe und legt vor allem auch Verantwortlichkeiten, Arbeitsabläufe und verbindliche Fristen fest. Die Wedeler Gesamtabchlussrichtlinie wurde in Anlehnung an einer bereits in einer anderen Kommune eingesetzten Richtlinie parallel zur Erstellung des ersten Gesamtabchlusses 2019 entwickelt.

Dieses Verfahren verstößt zwar einerseits gegen den methodischen Grundsatz, dass der Gesamtabchluss nach bzw. aus einer vorhandenen Richtlinie zu entwickeln ist, bietet aber andererseits die Gewähr dafür, dass die darin enthaltenen Regelungen, Hinweise und Feststellungen passgenau für Wedel sind. Gleichwohl verkennt das RPA nicht, dass diese Methodik notwendig war, um den Gesamtabchluss mit dem zur Verfügung stehenden Zeitkontingent überhaupt noch möglichst rasch fertigstellen zu können, zumal der gesetzlich vorgeschriebene Abgabetermin bereits deutlich überschritten war.

Da die Gesamtabchlussrichtlinie parallel zur Erstellung des Gesamtabchlusses aus dem „Doing“ heraus entwickelt wurde, war diese zu Beginn der Arbeiten weder existent, noch publiziert oder gar einmal versuchsweise getestet worden. Bis Januar 2023 erfolgte auch keine nachträgliche Veröffentlichung - sei es per Email an die zu beteiligenden Aufgabenträger oder für alle Stellen aufrufbar und nutzbar - im Intranet der Stadt Wedel. Der FD Finanzen kündigte an, diesen Vorschlag des RPA aufzugreifen und eine Publizierung nachzuholen, sobald diese den betroffenen Beteiligungen StW und SEW kommuniziert worden ist.

Ein Gespräch oder eine andere kritische Auseinandersetzung mit den Verfahren, den Abläufen und Regelungen zum Gesamtabchluss gab es folglich bisher nicht. Obwohl auch bereits die Folgeabschlüsse für die Jahre 2020 und 2021 fertigge-

stellt sind, ist dennoch eine zeitnahe, kritische Auseinandersetzung mit der Erstellung der Gesamtabschlüsse und der Zusammenarbeit mit und zwischen den Beteiligungen angedacht. Seitens des RPA wird vorgeschlagen, ein solches Verfahren in der Gesamtabchlussrichtlinie zu verankern, um die Abläufe stets stimmig zu halten und zu optimieren und eine Zusammenarbeit mit den Beteiligungen festzuschreiben. Insofern kann auch eine Aktualisierung der Richtlinie regelmäßig betrieben und prozessmäßig abgewickelt werden.

Der FD Finanzen hat erst Anfang 2022 eine Gesamtabchlussrichtlinie erstellt, die dem RPA am 04.03.2022 übermittelt wurde. Diese findet auf die Fertigung aller Gesamtabschlüsse ab 2020 Anwendung.

Seitens des RPA wurde untersucht, inwieweit bestimmte Inhalte, die nach h. M. als wesentlich angesehen werden, Bestandteil der Gesamtabchlussrichtlinie sind:

- Die Grundsätze ordnungsgemäßer Rechnungslegung bzw. Buchführung sind im Abschnitt 4 als Teil der Grundsätze der Gesamtrechnungslegung benannt, aber nur zum kleinen Teil näher erläutert oder definiert. Eine detaillierte Beschreibung der GoBD ist aber auch nach Ansicht des RPA entbehrlich, da diese einheitlich und verbindlich im Schreiben des BMF vom 28.11.2019 in der GoBD dargestellt worden sind.
- Auch die Festlegung der Verantwortlichkeiten - auch bei den Aufgabenträgern - sollte in der Gesamtabchlussrichtlinie aufgeführt sein. Dort sind unter Abschnitt 3.4 jedoch nur die Aufgaben und Tätigkeiten beschrieben, die in der Zuständigkeit des FD Finanzen liegen und dessen Gesamtverantwortung und die Zuständigkeit der jeweiligen Fachabteilung darstellen. Die Zuständigkeiten bei den Beteiligungen werden vom FD Finanzen grundsätzlich bei der Geschäftsführung und in der praktischen Zusammenarbeit bei der Buchhaltung gesehen. Dieses ist jedoch bewusst nicht in der Richtlinie verankert, da man mit städtischen Richtlinien nicht in die Organisation der Beteiligungen eingreifen kann und will. Diesbezüglich wird seitens des RPA trotzdem empfohlen, auch in Absprache mit bei den Beteiligungen die jeweils zuständigen Bereiche zu dokumentieren und im anstehenden Auswertungsgespräch darauf einzuwirken, die Zuständigkeiten klar zu definieren.
- Der für Gesamtabschlüsse wichtige Grundsatz der „Stetigkeit“ sollte definiert sein, was im Abschnitt 4.4 der Gesamtabchlussrichtlinie hinreichend erfolgt.

2. Ergebnis der Prüfung des Gesamtabchlusses

Der zur Prüfung vorgelegte konsolidierte Gesamtabchluss 2019 wurde ordnungsgemäß aus den Büchern und den sonst erforderlichen Belegen der Stadt Wedel entwickelt. Er enthielt alle vorgeschriebenen Angaben. Der konsolidierte Gesamtabchluss vermittelt im Großen und Ganzen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage. Im Übrigen wird auf die hierzu erfolgten Anmerkungen und Feststellungen des RPA verwiesen.

Die Gesamtbilanz, die Gesamtergebnisrechnung, der Gesamtanhang und der Gesamtlagebericht wurden nach den Vorschriften der GO sowie der GemHVO-Doppik und den analog anzuwendenden handelsrechtlichen Vorschriften aufgestellt.

Anhand der zur Prüfung vorgelegten Unterlagen wurden keine offensichtlichen Ungenauigkeiten oder Unrichtigkeiten festgestellt, diese können aber dennoch nicht völlig ausgeschlossen werden. Aufgrund seiner Prüfergebnisse kommt das RPA jedenfalls zu der Einschätzung, dass sich mögliche Abweichungen aber unterhalb der Wesentlichkeitsgrenze bewegen.

Ergebnis dieser Prüfung ist mithin, dass der konsolidierte Gesamtabschluss 2019 einschließlich des Gesamtlageberichtes keine Veranlassung zu gravierenden Anmerkungen gab. Im Rahmen einer durchgeführten stichprobenartigen Überprüfung konnte auch das beauftragte Hamburger Wirtschaftsprüfungsunternehmens die Korrektheit der vorgelegten Zahlenwerke feststellen. Hinsichtlich eines nicht ergebniswirksamen Ausweisfehlers bei der Eliminierung von Aufwendungen und Erträgen im Zusammenhang mit der Vergütung von Leistungsbezügen durch die StW empfahl die Wirtschaftsprüfung, zukünftig die Eliminierung dieser Erträge und Aufwendungen ausgehend von der vorsteuerabzugsberechtigten Gesellschaft (hier: StW) hin zur Stadt Wedel vorzunehmen.

Unabhängig von diesen Feststellungen sieht das RPA insbesondere bei dem Gesamtlagebericht für kommende Gesamtabschlüsse partielle Optimierungsbedarfe und regt Verbesserungen für organisatorische Abläufe an.

3. Grundsätzliche Feststellungen

3.1 Fristgerechte Vorlage des Gesamtabchlusses

Der Gesamtabschluss 2019 wäre gemäß § 95 o Abs. 7 GO a.F. innerhalb von neun Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen und dem RPA bis spätestens 1. Oktober 2020 vorzulegen gewesen. Die Vorlage des vom Bürgermeister der Stadt Wedel unterschriebenen Gesamtabchlusses 2019 nebst Gesamtanhang und -lagebericht erfolgte hingegen erst am 28.02.2022. Am 29.09.2022 wurde dem RPA eine korrigierte Version zur Verfügung gestellt. Diese Fassung war nicht zuletzt aufgrund von Hinweisen des beauftragten Wirtschaftsprüfungsunternehmens erneut vom FD Finanzen zu überarbeiten und wurde dem RPA am 11.01.2023 als „finales Ergebnis“ übermittelt und erläutert.

B

Im Ergebnis wurde der erste Gesamtabschluss damit nicht fristgerecht aufgestellt und mit einer mehr als anderthalbjährigen Verspätung nicht termingerecht zur Prüfung vorgelegt. Die deutlich verspätete Fertigstellung ist zu **beanstanden**.

3.2 Gremienbeteiligung

Die Landeshauptstadt Kiel hatte bereits im Juli 2016 ein 87-seitiges „Umsetzungskonzept für den Gesamtabchluss der Landeshauptstadt Kiel“ vorgelegt, in dem alle relevanten Schritte beschrieben sind. So wurde mit den Beteiligungen frühzeitig abgestimmt, welche Konten für eine Konsolidierung bedeutsam sind, ggf. wurden Bilanzzeiträume angepasst. Rechtzeitig wurde ferner ein geeignetes, unterstützendes EDV-Programm ausgewählt und das gesamte Verfahren testweise praktiziert. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass das Umsetzungskonzept, die Gesamtabchlussrichtlinie und ein Probeabschluss dem Finanzausschuss und dem Hauptausschuss in einer schriftlichen Mitteilung vorgestellt wurden. Das gab den städtischen Gremien Gelegenheit, eigene Wünsche und Anforderungen an den Gesamtabschluss zu formulieren. Hier denkt das RPA insbesondere an konzernweite, einheitliche Kennzahlen und an die Fragestellung, welche

Unternehmen, deren Einbeziehung nicht verpflichtend ist, dennoch im Gesamtabschluss berücksichtigt werden - oder auch nicht.

Eine solche Beteiligung hätte sich das RPA trotz aller Zeitnot auch für Wedel gewünscht, um dort eine breite Information sicherzustellen. Zudem ist der Rat nach § 27 Abs. 2 GO ohnehin über wichtige Verwaltungsangelegenheiten zu unterrichten. Ob es sogar zwingend einer entsprechenden Grundsatzbeschlussfassung des Rates als wichtige Angelegenheit gemäß § 27 Abs. 1 GO bedurft hätte, ist jedoch fraglich. Die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „wichtige Entscheidungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten“ und damit die Beantwortung der Frage, ob eine Angelegenheit als wichtige Entscheidung einzustufen ist, unterliegt maßgeblich der politischen Bewertung der Gemeindevertretung selbst und hängt des Weiteren auch individuell von der Größe, Struktur, Lage und Finanzkraft der Kommune ab. Für eine sachgerechte Anwendung dieser Vorschrift gibt es keine allgemeingültigen Maßstäbe oder Definitionen. Allein aus dieser unbestimmten Situation heraus wäre nach Überzeugung des RPA im Vorfeld eine Unterrichtung zumindest des HFA sinnvoll und angemessen gewesen!

H

Die Auswahl der Beteiligungen wird dagegen vom FD Finanzen als Geschäft der laufenden Verwaltung betrachtet, so dass es darüber keinen Gremienbeschluss gab bzw. gibt. Orientiert hat sich der Fachdienst am Verfahren der Aufstellung des städtischen Haushaltsplanes und des Beteiligungsberichtes, wo den Gremien auch ein fertiger Entwurf vorgelegt wird und diese dort dann ggf. in der Beratung Kürzungen bzw. Ergänzungen beschließen beschlossen werden. Dem FD Finanzen ist es diesbezüglich wichtig zu verdeutlichen, dass eine Vorab-Beteiligung der Gremien unter Betrachtung des allgemeinen Verwaltungshandelns weder rechtlich erforderlich, noch geboten ist. Diese Abwägung wurde vom FD Finanzen auch umfassend schriftlich dokumentiert, leider ohne Angabe eines Datums, ohne Angabe der/des Verfassers*in und ohne sichtbare Zustimmung durch die Verwaltungslleitung.

3.3 Vollständigkeit

Die Nicht-Aufnahme der LSF in den Konsolidierungskreis ist aufgrund des geringen Einflusses der geringen Werte in Bezug auf das Jahresergebnis des Gesamtkonzerns Stadt Wedel nicht zu beanstanden, auch wenn das RPA eine inhaltliche Abstimmung mit den Gremien erwartet hätte. Der gefundene Kompromiss, dazu ausführliche Angaben im Gesamtanhang zu machen, wird insoweit begrüßt, dass sich die Gremien auf diesem Wege zumindest im Nachhinein einen Überblick über mögliche weitere Beteiligungen verschaffen können.

Nach einer Grundsatzentscheidung des BFH ist der bei der Bilanzerstellung zu beurteilende Kenntnisstand auf die am Bilanzstichtag objektiv bestehenden Verhältnisse zu beziehen. Ein Bilanzansatz ist also als richtig zu bewerten, wenn er denjenigen Kenntnisstand widerspiegelt, den man zum Zeitpunkt der Bilanzaufstellung bei pflichtgemäßer und gewissenhafter Prüfung haben konnte. Das gilt auch dann, wenn in der Folgezeit Erkenntnisse gewonnen werden, welche die Bilanzierung später als objektiv fehlerhaft erscheinen lassen.

Der FD Finanzen hat sich diesbezüglich im Gesamtabchluss ~~partiell~~ angemessen mit der voraussichtlichen weiteren Entwicklung der LSF in den kommenden Jahren - inklusive etwaiger Risiken - auseinandergesetzt (vgl. Seite 24, **8.3 Risiken**).

3.4 Beachtung des Vier-Augen-Prinzips

Nach Auskunft des FD Finanzen wurde das Vier-Augen-Prinzip gewahrt. Der Gesamtabchluss 2019 wurde sowohl dem Fachdienstleiter als auch dem Fachbereichsleiter vorab zur Verfügung gestellt und letztlich vom Bürgermeister abgezeichnet. Nähere Details zur im FB Innerer Service insoweit praktizierten Prüfroutine sind nicht dokumentiert.

Eine größere schleswig-holsteinische Stadt hat auch aus diesem Grund das Projektteam auf insgesamt zwei Stellen erweitert, so dass einerseits eine Vertretung sichergestellt ist, der Wissenserhalt auf eine breitere Ebene gestellt wurde und andererseits das geforderte Vier-Augen-Prinzip gewahrt werden kann.

Das RPA hält diese Lösung vom Grundsatz für richtig, auch wenn zwei Vollzeitstellen für die Wedeler Größenordnung unangemessen sind. Insofern wird dafür plädiert, das „Team Gesamtabchluss“ organisatorisch so aufzustellen, dass entsprechende Stellenanteile auf mehrere Beschäftigte verteilt werden. Die angedachte Einbeziehung der Anlagenbuchhaltung ist ein möglicher Weg. Die Umsetzung ist dann aber auch im Dienstverteilungsplan und in den jeweiligen Arbeitsplatzbeschreibungen zu verankern. Letztlich sind die jährlichen Konsolidierungsarbeiten in die laufenden Tätigkeiten der Finanzbuchhaltung, Beteiligungsverwaltung usw. einzubinden.

3.5 Übereinstimmung von Gesamtabchluss und Beteiligungsbericht

Der den zuständigen politischen Gremien der Stadt Wedel jährlich vom FD Finanzen vorgelegte Beteiligungsbericht stellt ein umfangreiches Zahlenwerk dar, das mit näheren Erläuterungen versehen ist. Er weist jeweils die Grundzüge der Geschäftsverläufe im Berichtsjahr aus.

Dieser „reguläre“ jährliche Beteiligungsbericht ist mithin vollständig und aufgrund der komprimiert aufbereiteten Informationen gut dazu geeignet, den städtischen Gremien einen hinreichenden Überblick über die Geschäftsverläufe der städtischen Beteiligungen zu vermitteln.

Ein solcher Beteiligungsbericht ist aber kein integraler Bestandteil des zur Prüfung vorgelegten Gesamtabchlusses 2019. Vielmehr finden sich dort zwar ausführlichere Informationen über die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Entwicklungen der konsolidierten Beteiligungen während des Berichtsjahres. Die weiteren Beteiligungen der Stadt Wedel, die nicht als Aufgabenträger berücksichtigt wurden, sind demgegenüber nahezu ausnahmslos nachrichtlich aufgeführt. Ergänzt werden diese durch einige knappe zusätzliche Details bei den Angaben zur Gesamtbilanz sowie etwas umfangreichere Ausführungen zur LSF.

Das RPA kann sich zu diesem Punkt entweder einen Hinweis auf den kompletten Beteiligungsbericht an geeigneter Stelle in den zukünftigen Gesamtabschlüssen oder den Bericht als ständige Anlage zum Gesamtabchluss vorstellen. Bei Umsetzung der zweiten Alternative würde der vorliegende Gesamtabschluss der sich aus § 95 o Abs. 5 GO a. F. ergebenden Anforderung entsprechen, wonach dem Gesamtanhang Angaben zu den Jahresabschlüssen auch derjenigen Aufgabenträger anzufügen sind, die nicht in den Gesamtabchluss einbezogen wurden. In diesem Punkt weist der Gesamtabschluss nach Auffassung des RPA eine Lücke auf.

Dementgegen wird positiv angemerkt, dass der FD Finanzen eine Empfehlung des 2020 vom MILI herausgegebenen Praxisleitfadens „Gesamtabschluss der Kommunen in Schleswig-Holstein“ aufgegriffen und eine Grafik über die Struktur der Beteiligungen in den Gesamtanhang integriert hat.

Eine weitere Prüfung hatte zum Ergebnis, dass sich aus dem Gesamtabchluss 2019 heraus kein Änderungsbedarf für den ausgefertigten Beteiligungsbericht ergibt.

3.6 IT-Einsatz bei der Erstellung des Gesamtabchlusses

Die Aufstellung des ersten Gesamtabchlusses ist ein komplexes und zeitlich herausforderndes Projekt. Eine sorgfältige und zeitige Projektplanung und -abwicklung hätten sich gelohnt. Ein zielgerichtet erstellter Gesamtabschluss lässt sich in den Folgejahren mit wenig Aufwand fortführen, vor allem wenn eine passende Software die Konsolidierung durch automatisierte Routinen unterstützt. Auch erläuternde Dokumente wie der Konsolidierungs- oder Gesamtlagebericht können in Folgejahren als Vorlage verwendet werden. Ihre Aktualisierung ist wesentlich einfacher als die Ersterstellung. So wäre unter der vorgenannten Prämisse zumindest die termingerechte Fertigstellung des Gesamtabchlusses 2019 erreichbar gewesen.

Ein vermeintlich „sanfter Einstieg“ in die Konsolidierung mit selbst erstellten Tabellen und Formularen in vertrauter Excel-Umgebung kann sich schnell als nachteilig erweisen. Schon allein die Anforderungen der GoBD hinsichtlich Dokumentation und Nachvollziehbarkeit des rechtssicheren Abschlusses sowie die Kontinuität der Folgeabschlüsse können Excel-Lösungen nur schwer erfüllen. Es ist daher effektiver, von Anfang an in die Einführung einer zukunftsorientierten IT-Lösung statt in die Anwendung Entwicklung pflegeintensiver Excel-Modelle zu investieren, zumal ein entsprechendes Tool in H&H pro Doppik durch die Stadt Wedel bereits beschafft und finanziert wurde.

H

Zugleich sollte jedoch internes Fachwissen aufgebaut und in entsprechenden organisatorischen Strukturen sowie Prozessen zum einen fest integriert und zum anderen gesichert werden. Das könnte mit Hilfe von in Software hinterlegten, fachlichen Parametern erfolgen, die eine prozessorientierte Erstellung des Gesamtabchlusses und zumeist eine Plausibilitätsprüfung enthalten, was effizientes Arbeiten und korrekte Ergebnisse in den Folgejahren sowie die Kontinuität und Stetigkeit der Konzernrechnungslegung unterstützt.

Die Revisionssicherheit wird vom FD Finanzen als gegeben angesehen, da die Basis der Excelaufstellung geprüfte Abschlüsse seien. Zudem wären darin Prüfschemata hinterlegt, die die Passgenauigkeit der Daten überprüfen sollen. Außerdem seien die Ausgangswerte in unveränderlichen textlichen Aufstellungen abgespeichert. Der Gesamtabschluss komme zudem einer unveränderlichen Textdarstellung gleich. Weiterhin führt der FD Finanzen an, dass verbindliche und nachprüfbar Ausgangswerte aus den jeweiligen geprüften Bilanzen bzw. Aufstellungen übernommen werden.

Das RPA erkennt nicht, dass die Software Excel als Werkzeug für die Erstellung relativ „übersichtlicher“ Gesamtabschlüsse - wie die der Stadt Wedel - zur Anwendung kommen kann, auch wenn es Schwächen in der Revisionssicherheit und Lesbarkeit für Dritte gibt. Insofern werden keine wesentlichen Bedenken bezüglich der Revisionssicherheit und der Einhaltung der GoBD erhoben. Entscheidende Schritte im Zuge der Gesamtabchlusserstellung, verschiedene Versionen des Gesamtabchlusses und andere zentrale Elemente sind jedoch einerseits klar erkennbar abzuspeichern und andererseits als analoger Ausdruck - ggf. im PDF-Format - unterschrieben und terminiert abzulegen.

Auch das an der Prüfung des Gesamtabchlusses beteiligte Hamburger Wirtschaftsprüfungsunternehmen hat hierzu dezidiert Stellung genommen und aufgrund der vergleichsweise geringen Komplexität der Daten und der notwendigen Konsolidierungsschritte die Verwendung des Tabellenkalkulationsprogramms Excel als grundsätzlich angemessen und vertretbar eingestuft. Es fordert aber zugleich die Gewähr, dass nach Abschluss der Aufstellungs- und Prüfungsarbeiten eine mittels Kennwort geschützte finale Version der Excel-Datei an einem klar definierten elektronischen Ablageort mit eingeschränkten Zugriffsmöglichkeiten abgelegt und gesichert wird. Die Zugriffsfähigkeit auf diese Excel-Datei sollte regelmäßig, insbesondere unter Berücksichtigung der Aufbewahrungsfristen, überprüft werden.

Der FD Finanzen hat bereits zugesagt, dieses kurzfristig umzusetzen.

3.7 Gesamtabschluss-Modul von H&H proDoppik

Das RPA hatte bereits in seinem Bericht zum Jahresabschluss 2019 der Stadt Wedel empfohlen, dieses Modul zu testen und einzuführen oder bei Nichteignung eine Vertragskündigung herbeizuführen, um zusätzliche Kosten einzusparen. Seitens H&H proDoppik wird die jahresübergreifende fließende Abwicklung aller Vorgänge garantiert. Die Überleitung aller relevanten Daten erfolgt automatisch und ist zu jedem Zeitpunkt nachvollziehbar. Auch die Berücksichtigung der Beteiligungen ist nach eigener Aussage der für die bei der Stadt Wedel eingesetzte Finanzsoftware zuständige H&H Datenverarbeitungs- und Beratungsgesellschaft mit nur wenig manuellem Aufwand zu bewerkstelligen. Dabei wäre es unerheblich, ob alle abzuschließenden Mandanten in einer Software buchen oder in unterschiedlichen Verfahren geführt werden.

Das RPA verspricht sich von dem Einsatz dieses IT-Moduls - oder auch einer anderen Software - vereinfachte Abläufe, was zu einer Fehlerminimierung und einer leichteren Einarbeitung von weiteren Mitarbeiter*innen in diese Thematik führt, um ein personelles Backup sicherzustellen (vgl. Seite 7, **1.2 Prüfauftrag**).

Es war seitens des FD Finanzen ursprünglich angedacht, die entsprechende Schnittstelle und das Modul im November 2022 zunächst hausintern zu testen, hiervon aber nach der mittels des bisherigen Verfahrens erfolgten Fertigstellung auch der Gesamtabschlüsse für die Jahre 2020 und 2021 vorläufig Abstand genommen.

4. Ordnungsgemäßheit des Gesamtabchlusses

Nach dem Ergebnis dieser Prüfung erfüllt der Gesamtabchluss die formellen Anforderungen, die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage so darzustellen, als ob die Stadt Wedel, die StW und die SEW eine wirtschaftliche Einheit bilden. Gesamtbilanz und Gesamtergebnisrechnung sind entsprechend den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung und ordnungsgemäßer Bilanzierung aufgestellt worden. Der Gesamtabchluss enthält alle rechtlich erforderlichen Elemente und es wurden keine Bereiche identifiziert, wo es Abweichungen von der Norm gab oder gar Ausnahmen zu konstatieren waren.

4.1 Konsolidierungskreis

Gemäß § 95 o GO a. F. sind mit dem Jahresabschluss der Stadt Wedel auch die Abschlüsse von Eigenbetrieben nach § 106 GO zu einem Gesamtabchluss zu konsolidieren. Insoweit war die SEW definitiv im Gesamtabchluss 2019 zu berücksichtigen.

Der FD Finanzen hat nach vorausgehender Prüfung die Mehrzahl der städtischen Beteiligungen nicht in den konsolidierten Gesamtabchluss einbezogen, da deren Abschlüsse nach Überzeugung des FD Finanzen für ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage gemäß den Vorgaben in § 95 o Abs. 2 GO a. F. nur von untergeordneter Bedeutung sind. Diese sind im Gesamtabchluss benannt und die Nichtberücksichtigung angemessen begründet.

Der Konsolidierungskreis der Stadt Wedel umfasst mit der StW und SEW damit lediglich zwei Aufgabenträger.

4.2 Vollständigkeit der in den konsolidierten Gesamtabchluss einbezogenen Abschlüsse

Im Rahmen der Prüfung des Gesamtabchlusses 2019 sind die Ergebnisse der vorhandenen Jahresabschlussprüfungen zu berücksichtigen. Die Jahresabschlüsse 2019 der StW und SEW wurden von den jeweils beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften geprüft und am 14.08.2020 bzw. 16.03.2020 jeweils mit uneingeschränktem Bestätigungsvermerk testiert. Der Jahresabschluss 2019 der Stadt Wedel wurde aufgrund des gesetzlichen Prüfungsauftrages aus § 95 n Abs. 1 GO a. F. vom RPA der Stadt Wedel geprüft. Der Gesamtabchluss ist ordnungsgemäß aus den vorliegenden Abschlüssen zusammengefasst worden. Bezüglich der fehlenden und ungeprüften Reporting Packages bzw. des vorgenommenen Datentransfers wird auf Seite 9 **1.4 Prüfung des Datentransfers der Aufgabenträger** verwiesen.

4.3. Konsolidierungsgrundsätze

Der Gesamtabchluss ist nach den Regelungen des § 53 GemHVO-Doppik a. F. vorzunehmen. Vorliegend durfte vom Grundsatz der einheitlichen Bewertung (§ 308 HGB) abgewichen werden. Nach § 53 Abs. 2 GemHVO-Doppik a. F. darf eine Abweichung vorgenommen werden, wenn für die in den Gesamtabchluss übernommenen Vermögensgegenstände und Schulden unterschiedliche Ansatz-,

Bewertungs- und Ausweisvorschriften für die Gemeinde und den Aufgabenträger bestehen. Von dieser Vereinfachungsmöglichkeit wurde Gebrauch gemacht.

Überdies hat sich der FD Finanzen im Zusammenhang mit der Periodenzuordnung bzw. -abgrenzung von Geschäftsvorfällen durchgehend und strikt an die folgenden hierfür maßgeblichen haushaltsrechtlichen Vorgaben gehalten: Zum einen sind Berichts- und Rechnungslegungszeitraum identisch mit dem Kalenderjahr. Zum anderen sind alle Kapitalbewegungen in der Regel demjenigen Jahr zuzuordnen, in dem sie sich ereignet haben oder die Grundlage für die Entstehung eines Aufwands oder Ertrages geschaffen wurde. Hinsichtlich der Periodenzuordnung sind dies die eindeutigen Rahmenbedingungen für die Stadt Wedel.

Die Periodenabgrenzungen bei StW und SEW können dementsprechend in Einzelfällen von der Praxis der „Konzernmutter“ Stadt Wedel differieren. Dieser Umstand führte bei der Aufstellung des Gesamtabchlusses in zu vernachlässigendem Ausmaß zu buchhalterischen Abweichungen, die auch das RPA als unwesentlich einstuft.

Nach Eindruck des RPA stehen die vom FD Finanzen zur Festlegung des Konsolidierungskreises und den jeweils gewählten Konsolidierungsmethoden in Übereinstimmung mit den hier zu beachtenden rechtlichen Vorgaben der GO und der GemHVO-Doppik.

4.4. Kontenrahmen

Die für die Aufstellung des Gesamtabchlusses vorgeschriebene kommunale Gliederung nach § 53 Abs. 7 in Verbindung mit § 45 Abs. 1 und § 48 GemHVO-Doppik wurde zutreffend umgesetzt. Danach hat sich die Kontengliederung der Stadt Wedel an den haushaltsrechtlichen Vorgaben des Landes Schleswig-Holstein zu orientieren. Die jeweiligen Abschlüsse der Tochtergesellschaften, d. h. Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen, sind der Kontenstruktur der Stadt Wedel anzupassen.

Das RPA hat die inhaltliche und rechnerische Herleitung der Kontenharmonisierung geprüft und kommt zum Ergebnis, dass die Kontenzuordnung auf Grundlage der dem RPA zur Verfügung stehenden Abschlüsse korrekt und schlüssig verlaufen ist.

5. Gesamtbilanz

5.1. Allgemeine Feststellungen zur Ermittlung des Bilanzergebnisses

Der Positionsrahmen der Gesamtbilanz entspricht dem Muster der GemHVO-Doppel. Die in der Gesamtbilanz aufgenommenen Werte basieren auf der zutreffend erstellten Summenbilanz, auf der die Konsolidierungsschritte

- Kapitalkonsolidierung,
- Schuldenkonsolidierung und
- Aufwands- und Ertragskonsolidierung

angewandt wurden. Auf eine Zwischenergebniseliminierung konnte verzichtet werden. Der FD Finanzen hat von zulässigen Vereinfachungsregelungen Gebrauch gemacht. Das RPA hat hier eine intensive rechnerische Prüfung vorgenommen. Diesbezüglich hat der FD Finanzen die durchgeführten Konsolidierungsschritte schriftlich erläutert. Auch die anlässlich der Erstkonsolidierung zum 31.12.2018 vorgenommenen Buchungen wurden vorschriftsmäßig wiederholt. Nach allem ergibt sich hieraus ein stimmiges Gesamtbild.

Ferner sind die Bilanzpositionen der zu konsolidierenden Einzelabschlüsse zutreffend erfasst und aufaddiert worden. Wechselseitige Forderungen und Verbindlichkeiten zwischen Stadt Wedel und Aufgabenträgern oder den Aufgabenträgern untereinander wurden sachlich und rechnerisch korrekt „eliminiert“.

Die **Gesamtbilanzsumme** belief sich zum 31.12.2019 auf **310.560.006,64 €**.

Das RPA hebt an dieser Stelle einige weitere wesentliche bilanzielle Eckdaten hervor:

Die Höhe der **Gesamtforderungen** betrug zum Jahresende 2019 **11.966.944,69 €**.

Die **Gesamtverbindlichkeiten** („Gesamtverschuldung“) beliefen sich per 31.12.2019 auf **129.845.197,37 €**.

Die **Eigenkapitalausstattung** des „Konzerns Stadt Wedel“ hatte einen Umfang von **60.177.988,56 €**, was einer Eigenkapitalquote von 19,4 % entspricht.

Generell gilt hierfür: Je höher die Eigenkapitalquote ist, umso größer ist die finanzielle Stabilität und Unabhängigkeit gegenüber Fremdkapitalgebern. Einschränkung ist auszuführen, dass es sich bei kommunalen Vermögenswerten größtenteils um fiktive Werte ohne Veräußerungsoption handelt und die absolute Höhe des Eigenkapitals deshalb einen rein rechnerischen Wert darstellt.

6. Gesamtergebnisrechnung

6.1 Allgemeine Feststellungen zur Ermittlung des Gesamtergebnisses

Zum konsolidiertem Gesamtabchluss gehört neben der Gesamtbilanz auch eine Gesamtergebnisrechnung. Die Gesamtergebnisrechnung wird auf Grundlage einer Summenergebnisrechnung, die sich aus der Addition der Posten der Einzelabschlüsse ergibt, erstellt. Im Rahmen der Aufstellung der Gesamtergebnisrechnung wurden die Erträge und Aufwendungen der zu konsolidierenden Abschlüsse

zutreffend erfasst, aufaddiert sowie konsolidiert. Wechselseitige Ansprüche aus internen Leistungsbeziehungen zwischen Stadt Wedel und Aufgabenträgern oder zwischen den Aufgabenträgern untereinander wurden vorschriftsmäßig „eliminiert“.

Einschränkend ist anzumerken, dass dem RPA ausschließlich eine rechnerische Überprüfung anhand der vorliegenden Daten und eine hiermit verbundene Schlussfolgerung auf inhaltliche Vollständigkeit möglich waren. Dabei wurde die zutreffende Auswertung der von den Aufgabenträgern bereitgestellten Zahlenwerke durch den FD Finanzen festgestellt.

Erläuterungen zu den Erträgen und Aufwendungen sind im Lagebericht zum Gesamtabschluss knapp, aber zutreffend dargestellt. Das sich aus der Gesamtergebnisrechnung ergebende **Defizit** beläuft sich zum 31.12.2019 auf **231.130,81 €**.

7. Gesamtanhang

Gesamtanhang und -lagebericht dienen der besonderen Erläuterung und Ergänzung einzelner bedeutender Positionen in Gesamtbilanz und Gesamtergebnisrechnung. Ein wesentliches Ziel der Angaben im Gesamtanhang ist, die Gesamtsituation der Stadt Wedel und der Aufgabenträger zutreffend wiederzugeben und zusammen mit der Gesamtbilanz und der Gesamtergebnisrechnung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Gesamtvermögens-, Gesamtfinanz- und Gesamtertragslage zu vermitteln. Hierzu gehören beispielsweise Aussagen zu außergewöhnlichen Aufwendungen und Erträgen, mögliche Abweichungen vom Grundsatz linearer Abschreibungen, außerplanmäßige Ab- oder Zuschreibungen, Art und Umfang etwaiger derivativer Finanzinstrumente (z.B. Forwards, Futures oder Swaps) sowie Einzelheiten zu sonstigen Rückstellungen. Zu den ersten vier der vorgenannten Punkte brauchten mangels entsprechender Sachverhalte keine Angaben gemacht werden, auf die Rückstellungen wurde sowohl im Gesamtanhang als auch im -lagebericht in völlig zufriedenstellender Weise eingegangen.

Im Gesamtanhang sind die für die Gesamtbilanz und Gesamtergebnisrechnung verwendeten Bilanzierungs-, Bewertungs- und Ansatzmethoden so zu erläutern, dass ein sachverständiger Dritter sich ein Bild über die Gesamtvermögens-, Gesamtfinanz- und Gesamtertragslage verschaffen und die Wertansätze beurteilen kann. Der dem Gesamtabschluss 2019 beigefügte Gesamtanhang beantwortet unter dem Punkt 2 „Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze“ in angemessener Weise alle dementsprechend wichtigen Fragenstellungen. Für den Gesamtanhang gelten die gleichen Bestimmungen wie für den Anhang von Jahresabschlüssen der Stadt Wedel mit der Ausnahme, dass eine Aufstellung der übertragenen Ermächtigungen nicht beizufügen ist. An den Gesamtanhang sind grundsätzlich die gleichen Anforderungen wie an die Gesamtergebnisrechnung und -bilanz selbst zu stellen, insbesondere, was Vollständigkeit und Richtigkeit (Stetigkeit, Wahrheit, Klarheit, Übersichtlichkeit und Wesentlichkeit) betrifft.

Unter der Überschrift „Konsolidierungskreis“ führt der FD Finanzen die konsolidierten Beteiligungen auf, benennt die nicht in die Konsolidierung einbezogenen Unternehmen und begründet seine diesbezügliche Entscheidung in hinreichender Form. Dabei wird insbesondere auf die Nichtberücksichtigung der LSF eingegangen, deren wirtschaftlicher Entwicklung noch ein gesonderter Abschnitt am Ende des Gesamtanhangs gewidmet ist. Positiv hervorzuheben ist die sehr anschauli-

che Darstellung der vorgenommenen Konsolidierungsschritte sowie die Aufzählung und Erklärung der verschiedenen Konsolidierungsarten (Aufwands- und Ertragskonsolidierung, Kapitalkonsolidierung, Schuldenkonsolidierung und Zwischenergebniseliminierung).

In seiner Gesamtabchlussrichtlinie hat der FD Finanzen zur Frage der Einbeziehung von Beteiligungen in den Konsolidierungskreis Wesentlichkeitsgrenzen bestimmt und erläutert.

Im Gesamtanhang sind besondere Umstände anzugeben und zu erklären, die dazu führen, dass der Gesamtabschluss ein nicht den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Gesamtvermögens-, Gesamtfinanz- und Gesamtertragslage vermittelt. Diese werden im vorgelegten Gesamtanhang nicht erwähnt und sind dem RPA auch nicht bekannt geworden.

Ferner sind die Vermögensgegenstände und Schulden der Aufgabenträger nach den Bewertungsmethoden der Stadt Wedel einheitlich zu bewerten. Hierbei gilt die Vereinfachung, dass die Buchwerte in den Abschlüssen der Aufgabenträger Berücksichtigung finden. Übrigens ist es für die Zusammenfassung der Jahresergebnisse unerheblich, wenn für die Vermögensgegenstände und Schulden unterschiedliche Ansatz-, Bewertungs- und Ausweisvorschriften für die Stadt Wedel und die jeweiligen Aufgabenträger bestehen. Diese Vorgaben wurden vom FD Finanzen zutreffend beachtet.

Des Weiteren sind die Haftungsverhältnisse sowie alle Sachverhalte, aus denen sich künftig erhebliche finanzielle Verpflichtungen für die Stadt Wedel und für die Aufgabenträger ergeben können zu erläutern. Zu diesen anzuführenden Verpflichtungen gehören insbesondere wirtschaftliche Verpflichtungen aus tatsächlichen Umständen und Sachverhalten, denen sich die Stadt Wedel und die Aufgabenträger nicht entziehen können und die eine zukünftige finanzielle Last bedeuten, z.B. aufgrund der Höhe, des Zeitpunktes oder des Zeitraumes der finanziellen Verpflichtung. Der FD Finanzen geht im Gesamtlagebericht („Chancen und Risiken“) auf weitere mögliche finanzielle Belastungen für die Stadt Wedel ein, obwohl dieser Themenkreis dem Gesamtanhang zuzuordnen ist.

Zu benennen sind insbesondere auch wichtige Verträge, aus denen sich erhebliche Verpflichtungen für die Stadt Wedel und/oder die Aufgabenträger ergeben. Hierzu sind auch die jährlichen finanziellen Auswirkungen aus diesen Verträgen zu benennen. Hier hätte das RPA die Berücksichtigung nicht unerheblicher finanzieller Verpflichtungen der Stadt Wedel aus diversen Zuschussverträgen begrüßt, die zu Beginn des Rechnungsjahres 2019 bestanden. Dabei fielen dem RPA besonders zwei mit Kindertagesstättenträgern abgeschlossene Verträge im voraussichtlichen Volumen von insgesamt mehr als 1,5 Mio. € auf. Entsprechendes gilt für höhere finanzielle Verpflichtungen der StW zum Bilanzstichtag 31.12.2019. Insgesamt handelt es sich um eine Summe von 19.760 T€, die sich aus Mietverträgen (90 T€) sowie Strom- und Gasbezugsvereinbarungen in Höhe von 5.200 T€ bzw. 14.553 T€ zusammensetzt.

Dennoch kann zusammenfassend konstatiert werden, dass sich der Gesamtanhang unter Berücksichtigung der getroffenen Feststellungen im Einklang mit den Inhalten des Gesamtabchlusses befindet.

7.1 Anlagen

Die dem Gesamtanhang zum Gesamtabchluss 2019 der Stadt Wedel beigefügten Anlagen entsprechen von Aufbau und Gliederung her den amtlichen Mustern.

Gesamtforderungsspiegel: Im Ergebnis entspricht der Gesamtforderungsspiegel den rechtlichen Vorgaben und stimmt rechnerisch mit dem Gesamtbilanzansatz überein. Das RPA hat eine vollständige rechnerische Überprüfung vorgenommen, aus Kapazitäts- und Zeitgründen aber auf die Prüfung der Zuordnung der Forderungen zu den Restlaufzeiten verzichtet.

Gesamtverbindlichkeitspiegel: Das RPA führte eine lückenlose rechnerische Überprüfung durch. Im Übrigen prüft das RPA den städtischen Schuldendienst jährlich einmal umfassend und in Einzelfällen aus gegebener Veranlassung. Auch der Gesamtverbindlichkeitspiegel entspricht in vollem Umfang den rechtlichen Vorgaben. Er stimmt rechnerisch mit dem Gesamtbilanzansatz überein.

Gesamtanlagenspiegel: Der Gesamtanlagenspiegel wurde stichprobenartig (Verfahren mit bewusster Auswahl) geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass die rechnerische Zusammenführung der Anlagennachweise von Stadt Wedel und Aufgabenträgern korrekt umgesetzt wurde. Die im Gesamtanlagenspiegel abgebildeten Werte entsprechen den in der Gesamtbilanz ausgewiesenen Werten.

Eine Gesamtübersicht analog zu § 51 Abs. 3 Nr. 5 GemHVO-Doppik über die Sondervermögen, Zweckverbände, Gesellschaften, Kommunalunternehmen, andere Anstalten und Wasser- und Bodenverbände wurde dem Gesamtanhang nicht in Form einer gesonderten Anlage beigefügt. Das RPA hält diese für entbehrlich, weil die üblicherweise in dieser Übersicht enthaltenen Detailinformationen an anderen Stellen des Gesamtanhangs in zufriedenstellender Weise aufgeführt werden.

8. Gesamtlagebericht

8.1 Vorbemerkungen

Zu den Grundsätzen ordnungsgemäßer Lageberichterstattung gehören vor allem:

- Klarheit und Übersichtlichkeit,
- Verlässlichkeit,
- Vollständigkeit und Ausgewogenheit sowie
- Wesentlichkeit der Angaben bzw. Inhalte.

Der Gesamtlagebericht ist so zu fassen, dass ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Stadt Wedel und ihrer Aufgabenträger vermittelt wird. Dazu ist ein Überblick über die wichtigen Ereignisse des Jahresabschlusses und Rechenschaft über die Wirtschaftsführung im abgelaufenen Jahr zu geben. Über Vorgänge von besonderer Bedeutung, auch solche, die nach Schluss des Haushaltsjahres eingetreten sind, ist zu berichten. Ein Muster für den Gesamtlagebericht besteht nicht, insoweit bestehen keine formellen Vorgaben.

Der Gesamtlagebericht schildert unter Anführung bedeutsamer Ergebnisse und Entwicklungen aus Gesamtergebnisrechnung und -bilanz in gebündelter Form Geschäftsverlauf sowie Finanz- und Vermögenslage des Gesamtkonzerns. In diesem

Zusammenhang werden auch die jeweiligen „Verantwortlichkeiten“ von Stadt Wedel, StW oder SEW benannt.

8.2 Kennzahlen (Leistungsindikatoren)

Nach Einschätzung des RPA genügen Darstellung und Informationsgehalt zwar den grundlegenden Anforderungen, die an eine ausgewogene Berichterstattung gestellt werden können, das RPA kann sich aber durchaus eine Optimierung der zum Gesamtabschluss 2019 vorgelegten Darstellung vorstellen.

Im „Praxisleitfaden zum Gesamtabchluss“ des MILI heißt es diesbezüglich nämlich:

„Um den Erfordernissen des § 52 GemHVO-Doppik gerecht zu werden, sind für die Vermittlung des den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage auch im Gesamtabchluss Kennzahlen sinnvoll. Die Kennzahlen sollen dabei helfen, den Gesamtabchluss und die wirtschaftliche Lage des „Konzerns Kommune“ nach einheitlichen Kriterien zu bewerten und werden daher zur Anwendung als standardisierte Interpretationshilfe für die Gewinnung tragfähiger Aussagen empfohlen. Eine Auswahl bietet das Kennzahlenset aus den Erläuterungen zur GemHVO-Doppik. Die Aussagekraft der Bilanzkennzahlen im Gesamtlagebericht sind insbesondere bei interkommunalen Vergleichen stärker als die Bilanzkennzahlen im Lagebericht der Kernkommune.“

Das RPA schließt sich dieser Empfehlung nachdrücklich an.

Generell wird zwischen finanziellen und nicht finanziellen Kennzahlen (auch: Leistungsindikatoren) differenziert. Laut „Gablers Wirtschaftslexikon“ stellen Kennzahlen die Zusammenfassung von quantitativen, d. h. in Zahlen ausdrückbaren Informationen für den innerbetrieblichen und zwischenbetrieblichen Vergleich dar. *„Dabei handelt es sich um eine Zusammenfassung von quantitativen, d. h. in Zahlen ausdrückbaren Informationen. Kennzahlen dienen der Entscheidungsunterstützung, Steuerung und Kontrolle von Maßnahmen. Kennzahlen sind im Zeitvergleich auch von Bedeutung im Rahmen der operativen Frühwarnung.“*

Betriebswirtschaftliche (finanzielle) Kennzahlen dienen der Beurteilung von Unternehmensvorgängen und Prozessen. Sie werden aus relevanten Unternehmensdaten gebildet. Zu den wichtigsten finanziellen Kennzahlen gehören Eigenkapitalquote, Fremdkapitalquote und der Verschuldungsgrad.

Zu nicht finanziellen Kennzahlen gehören beispielsweise die Zufriedenheit von Mitarbeiter*innen und Kund*innen oder eine Betriebsführung, die Umweltbelange berücksichtigt.

Der vorgelegte Gesamtabchluss enthält so gut wie keine Kennzahlen. Das RPA empfiehlt demgegenüber die Definition von Finanzkennzahlen auf Basis des Zahlenwerkes des Gesamtabchlusses sowie die Entwicklung eines Kennzahlensystems, um Sachverhalte zu verdeutlichen und den Gesamtabchluss als Steuerungsinstrument nutzen zu können. Kennzahlensystem bedeutet, dass die einzelnen Kennzahlen nicht isoliert betrachtet werden, sondern im Zusammenhang interpretiert werden. Die einzelnen Kennzahlen können sich gegenseitig bestätigen, widersprechen oder vertiefend erklären. Insbesondere auch im Rahmen einer Zeitreihenbetrachtung lassen sich Entwicklungen nachverfolgen.

Den Kennzahlen des Gesamtabschlusses kommt besondere Bedeutung zu, da insoweit auf dem Zahlenwerk des konsolidierten „Konzerns Stadt Wedel“ aufgesetzt werden kann. Diese Kennzahlen sollten im jährlichen Bericht des Gesamtabschlusses gebildet, interpretiert sowie deren Abhängigkeit voneinander detailliert erläutert werden.

Der Lagebericht der Stadt Wedel zum Jahresabschluss 2019 dagegen widmet finanziellen Kennzahlen (inklusive grafischer Darstellungen) ein ganzes Kapitel. Die entsprechende Übersicht wurde nicht für den Gesamtlagebericht herangezogen. Das RPA vertritt dazu die Auffassung, dass sich in Zukunft eine auf den Gesamtkonzern bezogene Abbildung finanzieller Kennzahlen an dieser Zusammenstellung orientieren könnte. Ferner enthält das vom MILI im Dezember 2018 veröffentlichte „Kennzahlenset“ wertvolle Anregungen.

E

Zur vorgeschlagenen Entwicklung von Kennzahlen auf Ebene des Gesamtkonzerns regt das RPA eine gemeinsame Definition von Kennzahlen durch Stadt Wedel, StW und SEW an, die ihren Niederschlag in künftigen Gesamtabschlüssen finden sollte.

8.3 Risiken

Bei der Darstellung von Risiken für den Gesamtkonzern ist zu beachten, dass im Gesamtlagebericht keine einfache Aneinanderreihung der Sachverhalte aus den einzelnen Lageberichten erfolgen sollte, sondern bei der Nennung von Risiken deren Wesentlichkeit für den „Gesamtkonzern Stadt Wedel“ zu beachten ist. Dabei ist ferner zwischen „einfachen“ Risiken und bestandsgefährdenden Risiken zu unterscheiden.

Der Bericht fügt die in den einzelnen zum Jahr 2019 erstellten Lageberichten von Stadt Wedel sowie Aufgabenträgern genannten Risiken lediglich zusammen, ohne diese näher zu klassifizieren, zu bewerten oder ihre Bedeutung für die Entwicklung des Gesamtkonzerns zu definieren. So fehlt diesbezüglich ein Hinweis darauf, dass die StW zwischen wesentlichen Risiken - zu denen u. a. die Datensicherheit gehört - und „einfachen“ Risiken innerhalb des Energiemarktes unterscheidet.

Die Selbsteinschätzung der SEW, die von keiner existenziellen Gefährdungslage für den Eigenbetrieb ausgeht, wird im Gesamtlagebericht ebenso wiedergegeben wie alle im Lagebericht zum Jahresabschluss 2019 der Stadt Wedel aufgelisteten Risiken.

Der FD Finanzen hat sich bezüglich der Benennung etwaiger Risiken, die sich auch der Nichteinbeziehung der LSF in den Konsolidierungskreis für Stadt Wedel und Gesamtkonzern zum Trotz aus dieser Beteiligung ergeben könnten, im Wesentlichen auf die aus der Covid-19-Pandemie resultierenden Belastungen beschränkt. Tatsächlich könnten sich aus dem Betrieb der Fährschiffahrt in Zukunft höhere finanzielle Belastungen für die Stadt Wedel ergeben, die beispielsweise aus der Notwendigkeit der Ersatzbeschaffung eines Fährschiffes oder negative Folgen aus der Verteuerung von Energiekosten herrühren könnten.

In Bezug auf die Benennung bedrohlichen Risiken für den Gesamtkonzern hätte das RPA für 2019 auch eine kurze inhaltliche Auseinandersetzung mit Problemen wie Fachkräftemangel, Gewinnung und Bindung von Nachwuchskräften oder die von Hackerangriffen ausgehenden Gefahren erwartet.

Das RPA geht davon aus, dass sich zukünftige Gesamtlageberichte u. a. mit den Gefährdungen auseinandersetzen, die aus der Covid-19-Pandemie, der kriegerischen Auseinandersetzung in der Ukraine und der Energiekrise erwachsen bzw. erwachsen. Ein weiteres Thema könnte die Gefahr eines flächendeckenden Stromausfalls („Blackout“) darstellen.

Auch wenn der Inhalt der Risikodarstellung für 2019 noch zutreffend und grundsätzlich vollständig ist, empfiehlt das RPA für zukünftige Gesamtlageberichte eine intensivere Auseinandersetzung mit den potenziellen Auswirkungen von Risiken auf den Gesamtkonzern. Das RPA berücksichtigt bei dieser Anregung, dass der erste derartige Bericht unter hohem Zeitdruck zusammenzustellen war.

E

8.4 Internes Kontrollsystem

Im Hinblick auf Risikominimierungen hat sich das RPA in der Vergangenheit mehrfach für die Schaffung eines IKS, d. h. eines Kontroll- bzw. Sicherungsinstrumentes bei der Stadt Wedel ausgesprochen. Die vorgeschlagene Umsetzung hat bis dato allerdings noch immer nicht stattgefunden. Das RPA erneuert an dieser Stelle gerade in Anbetracht einer wachsenden Gefährdungslage (z.B. Umsatzsteuerthematik, nicht gegebene finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt Wedel) seine Forderung nach Einführung eines wirksamen IKS bei der Stadt Wedel.

Dagegen hat die StW bereits seit einiger Zeit ein ausgesprochenes Risikomanagement („Risiko-Management-Tool“) installiert, welches im Geschäftsbericht für 2019 eingehend beschrieben wird. Ziel des Risikomanagements bzw. -controllings ist demnach, die „realistische Einschätzung“ und Abbildung von Risiken, die den Fortbestand der StW gefährden könnten, um rechtzeitig gegensteuern zu können.

Die SEW hat bereits seit längerer Zeit ein IKS etabliert. Neben dem schriftlich dokumentierten IKS existieren interne dienstliche Anweisungen und Vorgaben für die Durchführung von Arbeitsaufgaben, die insbesondere die Umsetzung des „Vier-Augen-Prinzips“ im Eigenbetrieb sicherstellen sollen. Darüber hinaus werden Kanäle und/oder technische Anlagen in wiederkehrenden Abständen oder je nach Notwendigkeit gewartet bzw. überprüft. Auch der Umgang mit Anlagen und Maschinen wird in der Dokumentation zum IKS geregelt.

Aufgrund der zum Risikomanagement gewonnenen Erkenntnisse regt das RPA jedoch an, mittelfristig ein IKS für den „Konzern Stadt Wedel“ zu etablieren, das dazu geeignet ist, die konzerngefährdenden Risiken zu erkennen oder zumindest abzumildern.

E

8.5 Chancen

Der Darstellung von „Chancen“ wird im Gesamtlagebericht wenig Raum gegeben. Die bereits im Lagebericht zum Jahresabschluss 2019 der Stadt Wedel genannten Punkte wurden vollständig „übernommen“. Die von der StW in ihrem „Prognose- und Chancenbericht“ zusammengestellten Herausforderungen und Ziele wurden

an anderer Stelle des Berichts aufgeführt, die SEW hatte in ihrem Geschäftsbericht 2019 keine direkten Angaben zu vorhandenen Gestaltungs- und Erfolgsmöglichkeiten gemacht. Die von ihr zukünftig geplanten Maßnahmen wurden anderweitig im Bericht erwähnt.

H

Substanziellere Ausführungen zum Thema „Chancen und Risiken“ wären eventuell möglich gewesen, wenn hierzu vor der Verschriftlichung eine gemeinsame Erörterung von Stadt Wedel, StW und SEW stattgefunden hätte. Nach Auskunft des FD Finanzen ist hierauf aber bewusst verzichtet worden, weil sich „alle benötigten Angaben aus den Geschäftsberichten ergeben“ hätten. Das RPA schlägt dem FD Finanzen deshalb vor, im Vorfeld der Erstellung künftiger Gesamtlageberichte bei den Aufgabenträgern konkret Chancen oder positive Erwartungen abzufragen.

8.6. Zusammenfassende Bewertung des Gesamtlageberichts

Der Gesamtlagebericht zitiert hinsichtlich der Stadt Wedel sowie ihren beiden Aufgabenträger mehrfach ausschließlich die Ausführungen aus den zu 2019 gefertigten Lageberichten. Wichtigere Ereignisse werden gestreift, aber nicht gesondert thematisiert.

H

Eine bloße Aneinanderreihung von Passagen aus den Lageberichten stellt jedenfalls keinen vollständigen Gesamtlagebericht dar. Das RPA erkennt bezüglich des erstmalig vorgelegten Lageberichts noch ein gewisses Entwicklungspotenzial im Hinblick auf eine zukünftig vermehrt auf den Konzerngedanken hin ausgerichtete Berichterstattung. Zu diesem Zweck könnte eine stärkere Einbindung der konsolidierten Aufgabenträger bei einer gemeinsamen Vorbereitung von Inhalten des Gesamtabchlusses geprüft werden.

Rolf Jagemann
Stabsstellenleiter Prüfdienste

27. März 2023

Anlage 1 zur MV/2023/054
Sitzung HFA 18.9.2023 / 28.9.2023 RAT

Stellungnahme des Bürgermeisters über die Prüfung des Gesamtabchlusses 2019 durch die Stabsstelle Prüfdienste (RPA)

Der von der Stabsstelle Prüfdienste (RPA) Mitte April 2023 vorgelegte Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2019 enthielt *eine* Beanstandung, *acht* Empfehlungen und *sechs* Hinweise.

1. Allgemeine Vorbemerkungen

1.4 Prüfung des Datentransfers der Aufgabenträger

E auf Seite 9, 2. & 5. Absatz

Die Verwaltungsspitze wird die Empfehlungen der Stabsstelle Prüfdienste umsetzen, insbesondere im Rahmen anstehender Projekte zur Prozessoptimierung. In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass der Stabsstelle Prüfdienste eine Stichprobe zum Datenabgleich zwischen den Stadtwerken Wedel und Stadt vorgelegen hat. Diese wurde am 16.11.2022 übermittelt.

E auf Seite 10, 1. Absatz

Die Verwaltungsspitze wird die Empfehlungen der Stabsstelle Prüfdienste wie vorgeschlagen umsetzen.

1.5 Gesamtabschlussrichtlinie

E auf Seite 11, 1. Absatz

Die Verwaltungsspitze wird die Empfehlungen der Stabsstelle Prüfdienste wie vorgeschlagen umsetzen.

3. Grundsätzliche Feststellungen

3.1 Fristgerechte Vorlage des Gesamtabchlusses

B auf Seite 12, letzter Absatz

Aufgrund längerer, krankheitsbedingter Vakanzen im Bereich der Anlagenbuchhaltung, der Umstellung auf eine neue Finanzwesen-Software und der im Jahr 2020 die Arbeit stark beeinträchtigenden Covid-19-Pandemie konnten sowohl der Jahresabschluss der Stadt als auch der Gesamtabschluss 2019 nicht fristgerecht vorgelegt werden. Nachdem die Anlagenbuchhaltung mit neuem Personal ab 2020 zunächst ausgiebig damit beschäftigt war, die ausfallbedingten Arbeitsrückstände aufzuarbeiten, wurde im November 2021 die Entscheidung getroffen, das Beteiligungsmanagement mit der Erstellung der Gesamtabchlüsse federführend zu beauftragen. Der entsprechende Projektplan sah vor, bis zum Februar 2022 den Gesamtabschluss 2019 fertigzustellen und parallel dazu einen Entwurf für eine Gesamtschlussrichtlinie zu fertigen. Diese Zielsetzungen wurden weitgehend erreicht. Der Gesamtabchluss 2019 wurde der Stabsstelle Prüfdienste am 28.02.2022 zur Prüfung vorgelegt, die Gesamtabchlussrichtlinie folgte am 04.03.2022.

Erfordernisse zu Änderungen am Gesamtabchluss 2019 ergaben sich zum einen aus geringfügigen Korrekturen in der Jahresrechnung der Stadt vom März 2022 und zum anderen aus Empfehlungen des vom RPA beauftragten Hamburger Wirtschaftsprüfungsunternehmens vom Dezember 2022.

Insgesamt war die erstmalige Erstellung eines Gesamtabchlusses eine komplexe und zeitlich herausfordernde Aufgabe, was sich z.B. auch daran erkennen lässt, dass allein die Prüfung durch die Stabsstelle Prüfdienste rund ein Jahr in Anspruch genommen hat.

Die Erstellung der weiteren Gesamtabchlüsse verlief erheblich zügiger. Der Gesamtabschluss 2020 wurde der Stabsstelle Prüfdienste am 09.08.2022 zur Prüfung vorgelegt, der Gesamtabschluss 2021 am 30.09.2022. Die Vorlage des Gesamtabchlusses 2022 wird fristgerecht erfolgen.

3.2 Gremienbeteiligung

H auf Seite 13, 2. Absatz

Der Gesamtabschluss stellt - ebenso wie die Jahresrechnung - durchaus eine wichtige Verwaltungsangelegenheit dar. Die Pflicht zur Erstellung eines Gesamtabchlusses wird jedoch durch die Gemeindeordnung vorgegeben, Struktur und Umfang werden durch die GemHVO-Doppik bestimmt. Daher wurde vor der Erstellung des Gesamtabchlusses auch keine Erfordernisse für einen diesbezüglichen gesonderten Beschluss durch die politischen Gremien gesehen.

3.4 Beachtung des Vier-Augen-Prinzips

H auf Seite 14, 3. Absatz

Die Anlagenbuchhaltung war in den gesamten Erstellungsprozess der bisherigen Gesamtabchlüsse eng eingebunden. Im Zuge regelmäßiger Anpassungen hat die aktuelle Aufgabenzuordnung zwischenzeitlich auch Berücksichtigung in den betreffenden Arbeitsplatzbeschreibungen gefunden.

3.5 Übereinstimmung von Gesamtabschluss und Beteiligungsbericht

E auf Seite 14, letzter Absatz

Die Verwaltungsspitze folgt dieser Empfehlung und wird zukünftig an geeigneter Stelle einen Hinweis auf den Beteiligungsbericht in den Gesamtabschluss mit aufnehmen.

3.6 IT-Einsatz bei der Erstellung des Gesamtabchlusses

H auf Seite 15, 2. Absatz

Der Vermutung, dass durch die Auswahl und Beschaffung einer passenden Software eine termingerechte Fertigstellung des Gesamtabchlusses 2019 erreichbar gewesen wäre, muss widersprochen werden. Die Gründe für die Verzögerungen wurden weiter oben bereits dargestellt und hätten durch einen solchen umfangreichen Prozess nicht beseitigt werden können. Vielmehr hätte dieser unter den genannten Umständen die Fertigstellung nur noch mehr verzögert. Auch das entsprechende Modul in der erst 2020 eingeführten neuen Finanzwesen-Software hätte hierfür nicht rechtzeitig installiert und eingerichtet werden können.

3.6 IT-Einsatz bei der Erstellung des Gesamtabchlusses

H auf Seite 16, letzter Absatz

Die Verwaltungsspitze wird den Hinweisen des Wirtschaftsprüfungsunternehmens zur Sicherung der jeweils finalen Versionen der Gesamtabchlüsse wie vorgeschlagen entsprechen.

8. Gesamtlagebericht

8.2 Kennzahlen (Leistungsindikatoren)

E auf Seite 24, 3. Absatz

Die Verwaltungsspitze wird die Empfehlungen der Stabsstelle Prüfdienste wie vorgeschlagen umsetzen.

8.3 Risiken

E auf Seite 25, 3. Absatz

Die Verwaltungsspitze wird die Empfehlungen der Stabsstelle Prüfdienste wie vorgeschlagen umsetzen.

8.4 Internes Kontrollsystem

E auf Seite 25, letzter Absatz

Die Verwaltungsspitze wird die Empfehlungen der Stabsstelle Prüfdienste wie vorgeschlagen umsetzen.

8.5 Chancen

H auf Seite 26, letzter Absatz

Die Erstellung der Gesamtabschlüsse 2019 bis 2021 war geprägt von der Zielsetzung, versäumte Fristen aufzuholen, Erfahrungen zu sammeln und Verfahren zu optimieren. Für zukünftige Gesamtabschlüsse wird nun verstärkt eine engere Einbindung der Aufgabenträger in die Vorbereitung und inhaltliche Gestaltung der Abschlüsse sowie in die Darstellung der Chancen und Risiken für den Gesamtkonzern „Stadt Wedel“ im Fokus stehen.

8.6. Zusammenfassende Bewertung des Gesamtlageberichts

H auf Seite 26, letzter Absatz

Siehe Stellungnahme zu Punkt 8.5.

Wedel, 24. Juli 2023

Gernot Kaser
Bürgermeister