



Bericht

über eine vergleichende Ordnungsprüfung
bei den Städten

**Lauenburg/Elbe, Mölln, Ratzeburg,
Schwarzenbek und der Gemeinde
Wentorf/Hbg.**

für den Zeitraum 2008 - 2014

Inhaltsverzeichnis

1	VORBEMERKUNGEN	3
2	PRÜFUNGSauftrag UND –UMFANG	3
3	KOMMUNALPOLITISCHE TÄTIGKEIT	4
4	VERWALTUNGSORGANISATION UND PERSONAL	9
5	KOMMUNALE HAUSHALTSWIRTSCHAFT	16
5.1	Terminabfolge in der kommunalen Haushaltswirtschaft	18
5.2	Vorläufige Haushaltsführung	19
5.3	Nachträge	21
5.4	Rechtmäßigkeit der Haushaltswirtschaft	22
5.5	Stand der Umstellung	24
6	EINNAHMEERZIELUNG UND HAUSHALTSausGLEICH	27
6.1	Realsteuer-Hebesätze	27
6.2	Weitere Einnahmemöglichkeiten	46
6.2.1	Hundesteuer	46
6.2.2	Zweitwohnungssteuer	49
6.2.3	Spielgerätesteuern / Vergnügungssteuer	50
6.2.4	Fremdenverkehrsabgabe / Tourismusabgabe	51
6.2.5	Parkgebühren	52
7	VERGABEANGELEGENHEITEN	54
8	BETEILIGUNGSVERWALTUNG	67
9	ORGANISATION DER FINANZBUCHHALTUNG	68
9.1	Personalausstattung der Finanzbuchhaltungen	72
10	KINDERTAGESSTÄTTEN	74
10.1	Zuschüsse der Kommunen	76
10.2	Elternbeiträge	79
10.3	Personalkostenanteile der Verwaltung	85

11	INTERNE KONTROLLSYSTEME –IKS–	86
12	SCHLUSSBEMERKUNGEN	89
13	ANHÄNGE	89

1 Vorbemerkungen

Das Gemeindeprüfungsamt (GPA) führt überörtliche Prüfungen bei den Städten, Gemeinden und Ämtern, die der Kommunalaufsicht des Kreises unterliegen, durch. Diese Prüfung erstreckt sich insbesondere auch darauf, ob die Verwaltung der kommunalen Körperschaften und ihrer Sondervermögen sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. Die Prüfungsbehörde bestimmt dabei Zeit, Art und Umfang der Prüfung und kann dieses nach ihrem Ermessen beschränken (§ 5 Abs. 3 Kommunalprüfungsgesetz (KPG) in der Fassung vom 01.04.1996).

In der Vergangenheit wurden die Städte und die Gemeinde Wentorf/Hbg. nacheinander einzeln geprüft. Bei der jetzigen Prüfung hat das GPA einen anderen Prüfungsansatz gewählt.

Die fünf Kommunen wurden parallel vergleichend betrachtet. Ziel dieses Prüfungsansatzes ist es, Transparenz durch eine auf Vergleichen basierende Querschnittsbetrachtung herzustellen sowie Prozesse auf Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen.

Die Kommunen sollten diesen Vergleich zum Anlass nehmen, die eigene Verwaltungspraxis zu überprüfen und ggf. das Ob und Wie der Aufgabenwahrnehmung zu hinterfragen.

Die Prüfung gestaltete sich tlw., was die Ermittlung vergleichbarer Kennzahlen angeht, als problematisch. Angefragte Daten waren nicht oder nur lückenhaft vorhanden. Sie waren unterschiedlich aggregiert, die Zählweise war aufgrund abweichender Falldefinitionen unterschiedlich. Insoweit hat das GPA teilweise Hilfskonstruktionen erstellen müssen, um vergleichbares Datenmaterial zu generieren. Hierauf wird jeweils im Bericht gesondert hingewiesen.

2 Prüfungsauftrag und –umfang

Die vergleichende überörtliche Prüfung der Städte Lauenburg/Elbe, Mölln, Ratzeburg, Schwarzenbek und der Gemeinde Wentorf/Hbg. erfolgte entsprechend § 5 Abs. 3 KPG. Die Prüfung beschränkte sich auf ausgewählte Themen der kommunalen Tätigkeit.

Die örtlichen Erhebungen wurden im Jahre 2016 bei den betroffenen Kommunen durchgeführt.

Die Zusammenarbeit mit den hauptamtlichen Kräften der Verwaltungen war konstruktiv. Den Prüfern wurden die erbetenen Unterlagen zur Verfügung gestellt; Auskünfte wurden bereitwillig erteilt.

3 Kommunalpolitische Tätigkeit

Die politischen Gremien der Städte und der Gemeinde Wentorf/Hbg. haben in der laufenden Wahlperiode intensiv ihren vom Wähler erteilten Auftrag wahrgenommen, um die Gestaltung des kommunalen Gemeinwesens zu fördern und die Tätigkeit der hauptamtlichen Verwaltung zu überwachen.

Die Gemeindevertretung bildet gemäß § 45 Abs. 1 Gemeindeordnung (GO) zur Vorbereitung ihrer Beschlüsse sowie zur Kontrolle der Gemeindeverwaltung einen oder mehrere Ausschüsse.

Im Rahmen der vergleichenden Prüfung wurden die ständigen Ausschüsse gegenübergestellt und Gemeinsamkeiten wie auch Besonderheiten herausgearbeitet.

Die ständigen Ausschüsse, ihr Aufgabengebiet und die Zahl ihrer regelmäßigen Mitglieder sind in der Hauptsatzung zu bestimmen. Wie in § 45 Abs. 2 GO gefordert, enthalten die vorgelegten Hauptsatzungen diese drei Bestandteile. Zusätzlich verfügen einige Kommunen über eine Zuständigkeitsordnung als Anlage zur Hauptsatzung, welche sowohl Aufgaben konkretisiert als auch Ermächtigungsbeschränkungen festlegt. Ein Vergleich der Aufgabengebiete der ständigen Ausschüsse zeigt, dass sich zumeist folgende Ausschüsse mit ähnlicher Aufgabenverteilung in allerdings unterschiedlichen Kombinationen wiederfinden:

- Hauptausschuss
- Finanzausschuss
- Bauausschuss
- Planungsausschuss
- Umweltausschuss
- Ausschuss für Sozial- / Jugend- / Schul- / Sport- / Senioren- / Bürger-Angelegenheiten,
- Wirtschaft / Tourismus / Kultur
- Rechnungsprüfungsausschuss

In hauptamtlich verwalteten Gemeinden ist ein Hauptausschuss zu bilden, dessen Aufgaben in der Gemeindeordnung näher bestimmt werden. Dieser hat eine besondere Stellung und Funktion gegenüber anderen Ausschüssen inne, da er auf die Einheitlichkeit der Arbeit der Ausschüsse hinwirkt und auf die Einhaltung und Umsetzung der von der

Gemeinde- bzw. Stadtvertretung gemachten Vorgaben durch die Gemeinde- bzw. Stadtverwaltung achtet.

Während die Aufgabengebiete der Hauptausschüsse in Mölln, Ratzeburg und Wentorf/Hbg. ähnlich sind, gehören zum Aufgabengebiet des Hauptausschusses der Stadt Lauenburg/Elbe Aufgaben, welche in den anderen geprüften Kommunen durch den Finanzausschuss bzw. den Rechnungsprüfungsausschuss wahrgenommen werden. Der Hauptausschuss der Stadt Schwarzenbek hingegen befasst sich gleichfalls mit Planungsaufgaben, welche in anderen Kommunen vom Bau- und Planungsausschuss bzw. Ausschuss für Sozial- / Jugend- / Schul- / Sport- / Senioren- / Bürger-Angelegenheiten wahrgenommen werden.

Darüber hinaus wurde der zu bildende Wahlprüfungsausschuss sowohl als nichtständiger Ausschuss, in Schwarzenbek als ständiger Ausschuss, eingerichtet.

Die Stadt Mölln hat ein Rechnungsprüfungsamt eingerichtet, so dass ein Rechnungsprüfungsausschuss entbehrlich ist.

Sofern in Gemeinden kein Rechnungsprüfungsamt eingerichtet worden ist, tritt an dessen Stelle ein Ausschuss der Gemeindevertretung. Die Prüfung des Jahresabschlusses bzw. der Jahresrechnung wird in der Stadt Schwarzenbek und in der Gemeinde Wentorf/Hbg. durch den nur für diese Aufgabe eingerichteten Rechnungsprüfungsausschuss durchgeführt. Wie oben bereits beschrieben wurde dem Hauptausschuss der Stadt Lauenburg/Elbe diese Prüfungsaufgabe übertragen. Die Stadt Ratzeburg lässt die Jahresrechnung durch den Finanzausschuss prüfen. Die nach weiteren besonderen gesetzlichen Vorgaben zu bildenden Ausschüsse werden in den geprüften Kommunalverwaltungen als nichtständige Ausschüsse anlassbezogen gebildet.

Über die Pflichtausschüsse hinaus ist die Gemeindevertretung bzw. Stadtvertretung in ihrer Entscheidung frei, welche ständigen bzw. nichtständigen Ausschüsse sie bildet, wie die Ausschüsse besetzt werden und welches Aufgabengebiet dem jeweiligen Ausschuss zugeordnet wird.

Die Sitzungshäufigkeit der ständigen Ausschüsse sowie der Gemeinde- / Stadtvertretung wurde den im Rahmen der Prüfung zur Verfügung gestellten Unterlagen entnommen.

Grundlage folgender Übersicht ist der Zeitraum von der konstituierenden Sitzung der Gemeindevertretung / Stadtvertretung im Jahr 2013 bis zum Ende des Kalenderjahres 2015:

Vergleichende Prüfung der Städte Lauenburg/Elbe, Mölln, Ratzeburg und Schwarzenbek sowie der Gemeinde Wentorf/Hbg.

		Lauenburg/Elbe	Mölln	Ratzeburg	Schwarzenbek	Wentorf bei Hbg.
Stadtvertretung/ Gemeindevertretung	2013	4	3	4	4	4
	2014	6	7	5	6	4
	2015	5	5	5	8	5
Hauptausschuss	2013	6	6	4	3	4
	2014	9	14	5	4	8
	2015	4	12	5	9	10
Finanzausschuss	2013	s. HA	5	4	6	3
	2014	s. HA	9	7	10	10
	2015	s. HA	10	7	8	8
Bauausschuss	2013	7	5	2	5	6
	2014	13	12	5	10	11
	2015	11	15	5	8	9
Schul-/ Sport-/ Jugend-/ Sozial-/ Kultur-/ Bürger-	2013	3	6	2	3	4
	2014	5	8	6	9	8
	2015	9	10	6	7	9
Rechnungs- prüfungsausschuss	2013	s. HA	entbehrlich	s. FA	4	1
	2014	s. HA	entbehrlich	s. FA	3	2
	2015	s. HA	entbehrlich	s. FA	3	2
Anzahl der Sitzungstermine weiterer Ausschüsse	2013	4	6	4	1	4
	2014	9	14	4	0	11
	2015	10	12	5	0	13
Anzahl der Sitzungen insgesamt		<u>105</u>	<u>159</u>	<u>85</u>	<u>111</u>	<u>136</u>

In den Ausschüssen wirken entsprechend den Bestimmungen der Hauptsatzungen derzeit folgende Personenzahlen für die Gesamtheit aller Ausschüsse mit:

Lauenburg/Elbe	50 Personen zzgl. Bürgermeister ohne Stimmrecht
Mölln	60 Personen zzgl. Bürgermeister ohne Stimmrecht
Ratzeburg	55 Personen zzgl. Bürgermeister ohne Stimmrecht
Schwarzenbek	46 Personen zzgl. Bürgermeisterin ohne Stimmrecht zzgl. evtl. zusätzlich beratender Mitglieder in 5 der 6 Ausschüsse
Wentorf/Hbg.	48 Personen zzgl. Bürgermeister ohne Stimmrecht (in Kleingartenangelegenheiten zusätzlich ein beratendes Mitglied)

Den Aufgaben der Ausschüsse stehen Kosten ehrenamtlicher Tätigkeit gegenüber. Art und Höhe der Aufwandsentschädigungen Ehrenamtlicher werden nach den jeweiligen kommunalen Entschädigungssatzungen der Gemeinden / Städte bemessen.

Um eine Vergleichbarkeit herzustellen, werden in der folgenden Übersicht die Produktkonten 111.5421 (Aufwendungen für ehrenamtliche und sonstige Tätigkeiten) aller Kommunen (die Haushaltsstelle 000.4000 der Stadt Ratzeburg) für drei Kalenderjahre gegenübergestellt:

	Lauenburg / Elbe	Mölln	Ratzeburg	Schwarzenbek	Wentorf bei Hbg.
2013	58.636,00 €	85.791,37 €	64.432,98 €	74.312,00 €	60.879,59 €
2014	58.968,00 €	87.421,70 €	69.032,20 €	74.524,16 €	75.053,03 €
2015	56.046,00 €	84.021,70 €	65.718,20 €	77.278,66 €	74.363,86 €

Aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenzuschnitte der Ausschüsse ist es nicht möglich, einzelne Ausschüsse direkt miteinander zu vergleichen.

Die Prüfung der Jahresrechnung bzw. des Jahresabschlusses samt Lagebericht ist eine Pflichtaufgabe des Rechnungsprüfungsamtes bzw. des entsprechenden Ausschusses der Gemeindevertretung¹.

Zu dieser Prüfung können Sach- / Zeitbücher, Kassenanordnungen, Belege und auch Unterlagen zu einzelnen Vorgängen aus dem jeweiligen Fachamt hinzugezogen werden. Allerdings liegt es in der Natur der Sache, dass ein Rechnungsprüfungsamt, welches ständig besetzt ist, im Gegensatz zu einem für einen gewissen Zeitraum des Haushaltsjahres eingerichteten Ausschuss die Möglichkeit hat, die Kassenvorgänge laufend zu überwachen und umfangreicher zu prüfen. Demnach kann die Prüfung durch einen Ausschuss lediglich stichprobenartig erfolgen.

Das Rechnungsprüfungsamt hat seine Bemerkungen in einem Schlussbericht zusammenzufassen². Dieses gilt auch für die Ausschüsse, die mit der Prüfung des Jahresabschlusses bzw. der Jahresrechnung befasst sind³.

Der Hauptausschuss der Stadt Lauenburg/Elbe fertigt keinen Schlussbericht an, welcher die wesentlichen Prüfungsfeststellungen und -bemerkungen zusammenfasst.

Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Mölln hat Schlussberichte vorgelegt. Naturgemäß waren diese deutlich umfangreicher als die der Rechnungsprüfungsausschüsse. Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Mölln fertigt für jeden Jahresabschluss einen umfassenden Schlussbericht, welcher klar strukturiert die Prüfungshandlungen und -ergebnisse wiedergibt.

¹ § 116 Abs. 1 Nr. 1 GO

² § 95 n GO

³ § 95 n Abs. 5 GO

Schlussberichte des Rechnungsprüfungsausschusses der Stadt Ratzeburg wurden vorgelegt. Sie dokumentieren die stichprobenartige Prüfung und stellen fest, ob der Haushaltsplan eingehalten, der jeweilige geprüfte Rechnungsbetrag vorschriftsmäßig begründet und mit Einnahmen und Ausgaben rechtmäßig verfahren worden ist.

Der Rechnungsprüfungsausschuss der Stadt Schwarzenbek hält das Prüfungsergebnis in einem gegliederten Bericht fest, welcher allerdings keine Angaben darüber enthält, was genau der Ausschuss geprüft hat. Hierzu müssten die Niederschriften der Sitzungen hinzugezogen werden. Die Schlussberichte des Rechnungsprüfungsausschusses der Gemeinde Wentorf/Hbg. bestehen aus einem eigens verfassten, klar strukturierten Schlussbericht sowie der ausgefüllten Checkliste des Innovationsrings NKR-SH. Die Nutzung dieser Checkliste wurde dem Ausschuss seitens der Verwaltung anheimgestellt.

Letztlich wurde gegenübergestellt, wie viele Sitzungen die Ausschüsse für die Prüfung des Jahresabschlusses / der Jahresrechnung in der Vergangenheit einberufen haben.

Während einer Sitzung des Hauptausschusses der Stadt Lauenburg/Elbe wird kommuniziert, dass sich der Hauptausschuss im Rahmen der nächsten Sitzung mit der Prüfung des Jahresabschlusses beschäftigen wird. Zur Vorbereitung werden Unterlagen in der Verwaltung zur Verfügung gestellt. Die Prüfungsthemen werden dann an einem Sitzungstag beraten und eine Empfehlung wird ausgesprochen.

Die Jahresrechnungen der Stadt Ratzeburg samt Anlagen und Zahlungsbelegen wurden vom Finanzausschuss in seiner Funktion als Rechnungsprüfungsausschuss jeweils an einem Tag durchgesehen und stichprobenartig geprüft. Nur ausnahmsweise wurde im Jahr 2010 die Sitzung an einem anderen Tag fortgeführt.

Auch der Rechnungsprüfungsausschuss der Gemeinde Wentorf/Hbg. prüft im Rahmen einer Sitzung den Jahresabschluss.

Der Rechnungsprüfungsausschuss der Stadt Schwarzenbek hingegen prüfte den Jahresabschluss in den Jahren 2014 und 2015 jeweils an drei Terminen, in den Jahren 2012 und 2013 sogar an jeweils fünf Terminen. Diese fünf Termine verteilten sich auf das ganze Kalenderjahr. Da die Prüfung des Jahresabschlusses zeitlich zwischen Aufstellung des Jahresabschlusses und Beschlussfassung der Gemeindevertretung über den Jahresabschluss erfolgt, sind Sitzungen außerhalb dieser Zeitspanne zu beanstanden.

4 Verwaltungsorganisation und Personal

Eine besondere Herausforderung stellte das Prüfungsfeld „Verwaltungsorganisation“ dar. Hier zeigte sich für das GPA sehr schnell, dass ein 1:1 Vergleich nicht möglich sein wird. Haben auch alle Kommunen die gleichen Aufgaben zu erledigen, so geschieht dies doch auf vielfältige Art und Weise.

Ziel der Prüfung war eine vergleichende Darstellung der Verwaltungsorganisation und Personalausstattung. Hierbei wird nicht verkannt, dass die Verwaltungen mit unterschiedlichen Strukturen arbeiten, zum Teil unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen, unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen, gleiche oder ähnliche Aufgaben an unterschiedlicher Stelle in der Verwaltung wahrgenommen werden, Aufgaben an unterschiedlicher Stelle und in unterschiedlicher Rechtsform ausgegliedert wurden oder Aufgaben gravierend unterschiedlich ausgeprägt sind, z. B. im Bereich von Schulen und Kindertagesstätten. In zwei Städten sind Verwaltungsgemeinschaften mit Ämtern nach § 19 a Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) gebildet worden. Eine Stadt führt ihren Haushalt kameral, während die anderen Städte und die Gemeinde eine Umstellung auf die doppische Buchführung vorgenommen haben. Auch Vergleiche anhand von Einwohnerzahlen sind nicht unproblematisch, weil der für die Aufgabenwahrnehmung erforderliche Grundaufwand auch bei kleineren Organisationseinheiten anfällt.

Trotz dieser Unterschiede kann die nachfolgende vergleichende Darstellung den Städten/der Gemeinde eine Möglichkeit für weitere eigene Auswertungen und eventuelle Veränderungen ihrer Strukturen oder Verbesserungsmöglichkeiten bieten.

Die Stadt Lauenburg/Elbe gliedert sich in 2 Ämter, darunter sind Teams gebildet worden. Als Stabsstelle besteht eine (ehrenamtliche) Gleichstellungsstelle.

In Mölln ist die Verwaltung in sechs Fachbereiche (einschließlich Team Breitenfelde) gegliedert, darunter bestehen Fachdienste, die sich wiederum in weitere Sachgebiete aufteilen. Hier werden die Sachgebiete jedoch nicht als zusätzliche Hierarchie verstanden. Als Stabsstellen sind eingerichtet: eine Gleichstellungsstelle und ein Rechnungsprüfungsamt.

Die Stadt Ratzeburg hat ihre Verwaltung in vier Fachbereiche gegliedert; der Eigenbetrieb „Ratzeburger Wirtschaftsbetriebe“ wird hier als Fachbereich angesehen. Als Stabsstellen sind ehrenamtlich eingerichtet: eine Gleichstellungsstelle, die Beauftragte für Menschen mit Behinderungen und eine Plattdeutschbeauftragte.

Die Stadt Schwarzenbek ist in fünf Fachbereiche gegliedert. Diesen sind als Untergliederung Sachgebiete zugeordnet. Es bestehen die Stabsstellen Wirtschaftsförderung, (Datenschutz) und ehrenamtliche Gleichstellung.

Die Gemeinde Wentorf/Hbg. gliedert sich in zwei Ämter mit nachgeordneten Sachgebieten. Es bestehen Stabsstellen für Controlling (im Aufbau), (Datenschutz) und ehrenamtliche Gleichstellung.

In den heutigen modernen Verwaltungen ist nicht mehr der Haushaltsplan verbunden mit einem Verwaltungsorganigramm und dem Stellenplan der Schlüssel zur Gesamtübersicht über eine Verwaltung und deren Aufgabenspektrum. Eine Vielzahl von Aufgaben ist aus dem „Kerngeschäft“ der Verwaltungen ausgelagert und wird in Eigenbetrieben oder privat- oder öffentlich-rechtlichen Einrichtungen wahrgenommen; teilweise auch in Zusammenarbeit mit anderen Kommunen.

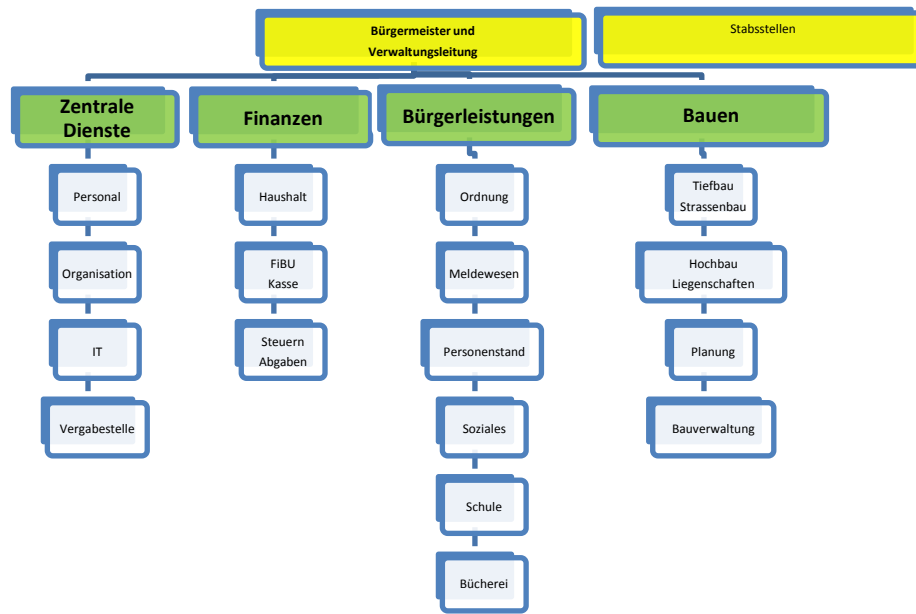
Insbesondere die Aufgaben für: „Bauhof“, „Abwasser“, „Fremdenverkehr/Kurverwaltung“, „Forst“ und „Straßenreinigung“ werden überwiegend „außerhalb“ der Verwaltung wahrgenommen.

	Lauenburg	Mölln	Ratzeburg	Schwarzenbek	Wentorf
Bauhof	AöR		EB		
Abwasser	AöR	Optimierter Regiebetrieb	EB	EB	Verband/ Gemeinde
Fremdenverkehr Kurverwaltung	HLMS	EB	EB		
Forst	entfällt	Haushalt	Kreis	entfällt	entfällt
Straßenreinigung	Fremd- erledigung		EB		Fremd- erledigung

Eine belastbare Vergleichbarkeit der Kommunen in diesen Aufgabenbereichen herzustellen ist im Rahmen eines Prüfungsverfahrens, wie hier praktiziert, nicht machbar. Zu vielschichtig sind die Betrachtungsweisen, die Aufgabenumfänge, die Organisationformen und die Steuerungsmechanismen. Um hier eine

objektive Betrachtungsweise anzustellen, wären Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen für jede einzelne Aufgabenart erforderlich.

Das GPA hat sich daher darauf konzentriert, die verbleibende Kernverwaltung einer näheren Betrachtung zu unterziehen. Für das GPA stellt sich die Kernverwaltung wie folgt dar:



Das GPA hat bei seinen Betrachtungen die Aufgabenerfüllung ins Zentrum gerückt. Die folgenden Ausführungen beziehen sich daher auf die obigen vier „grünen“ Bereiche. Da die geprüften Kommunen für ihre Organisationseinheiten unterschiedliche Begriffe (Fachbereich, Fachdienst, Team, Ämter, Abteilungen, Sachgebiete) verwenden, wird das GPA im Folgenden nur von Aufgabengebieten sprechen.

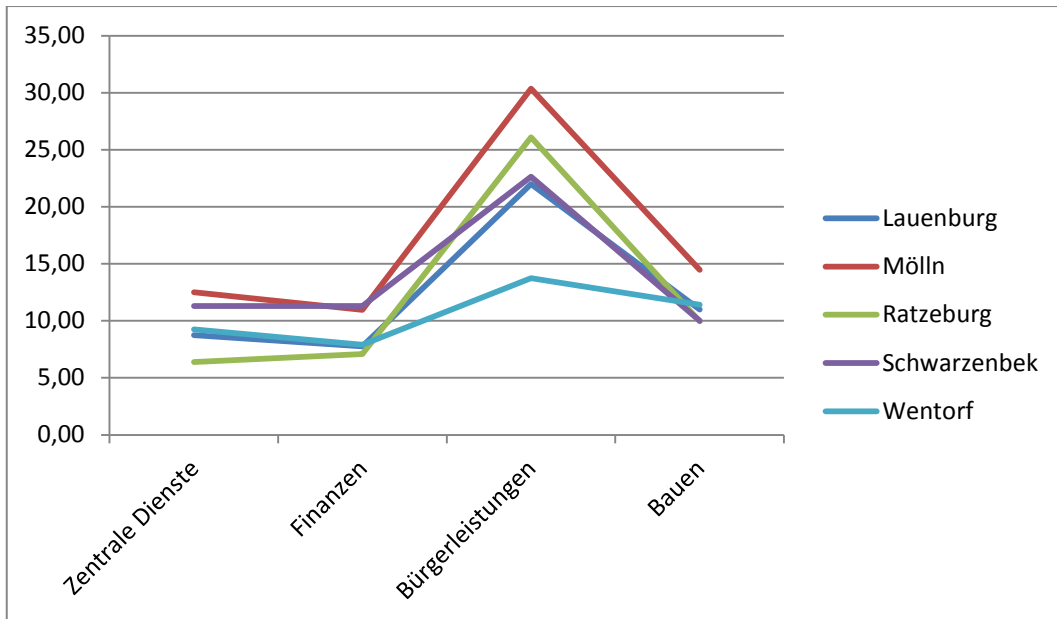
Die in den einzelnen Aufgabengebieten tätigen Mitarbeiter wurden vom GPA mit aufwändiger Unterstützung der jeweiligen Personalverantwortlichen ermittelt⁴ und wie folgt zusammengefasst:

⁴ Grundlage: Sollzahlen Stellenplan 2016

		Lauenburg	Mölln	Ratzeburg	Schwarzenbek	Wentorf
Zentrale Dienste	Personal	1,5	3,96	1,81	2,51	3,0
	Organisation	4,5	5,5	3,1	5,84	3,49
	IT	2,25	2,0	1,5	3,0	2,76
	Vergabestelle	0,5	1,0	0	0	0
Finanzen	Haushalt	3,0	1,65	2	6,52	4,44
	FiBu/Kasse	4,0	6,79	3,44	3,5	3,05
	Steuern/Abgaben	0,75	2,5	1,61	1,31	0,55
Bürgerleistungen	Ordnung	5,0	8,8	7,25	4,08	3,33
	Bürgerbüro/Meldewesen	2,0	3,83	2,99	4,0	2,23
	Personenstandswesen	2,0	1,61	2,0	1,0	Reinbek
	Soziales	8,0	11,55	8,85	8,55	4,0
	Bücherei	4,0	3,12	2,99	4,26	2,71
	Schulverwaltung	1,0	1,48	2,07	0,82	1,53
Bauen	Tiefbau/Straßenbau	2,0	1,5	1,5	2,0	3,23
	Hochbau/Liegenschaften	4,5	5,65	4,78	5,0	4,38
	Planung	2,0	3,32	1,65	1,0	1,8
	Bauverwaltung	2,5	3,49	2,0	2,0	2,0

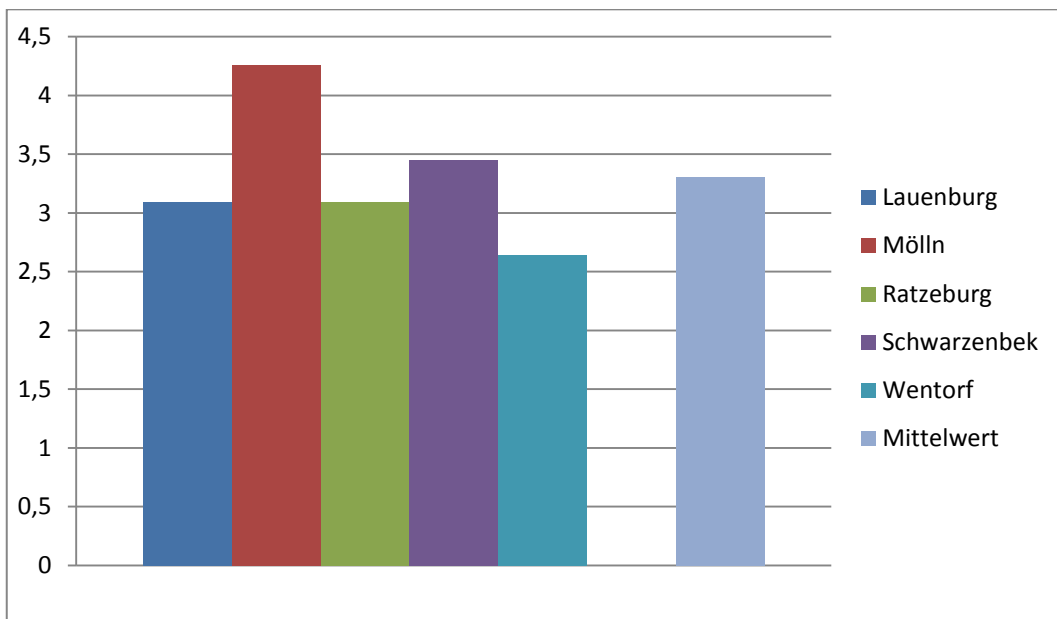
In vorstehender Darstellung sind Stellen und Stellenanteile für z. B. Hausmeister, Reinigungskräfte, Sonderstellen für Hochwasser (Lauenburg) oder sog. Platzhalter für die Übernahme von Auszubildenden nicht berücksichtigt.

Grafisch dargestellt ergibt sich aus den Zahlen folgendes Bild:



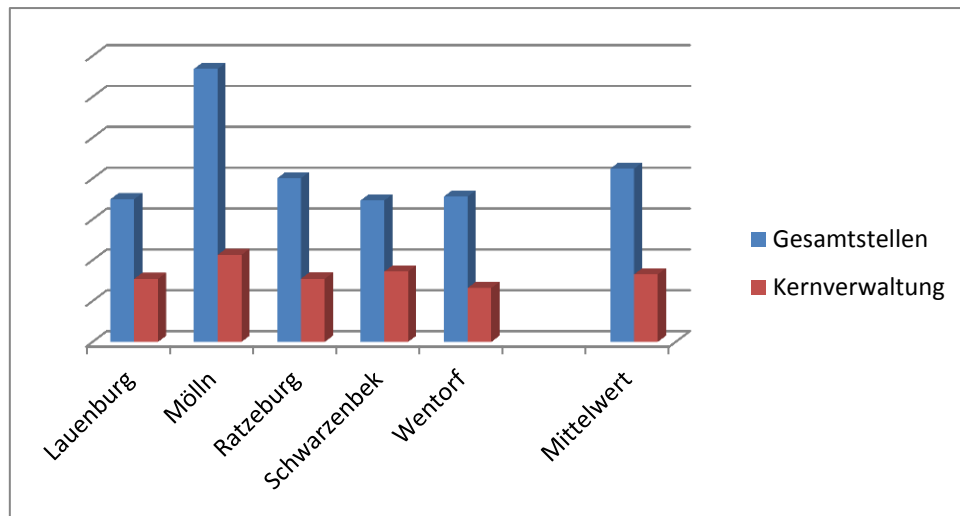
Das Personal für die Überwachung des ruhenden Verkehrs in den Städten Mölln und Ratzeburg ist in diesen Übersichten enthalten.

Diese Darstellung ist zunächst einmal wenig aussagekräftig. Jedoch unter Berücksichtigung der Einwohnerzahlen⁵ ergibt sich eine andere Betrachtungsweise. So entfallen auf je 1000 Einwohner in der Kernverwaltung folgende Mitarbeiter:

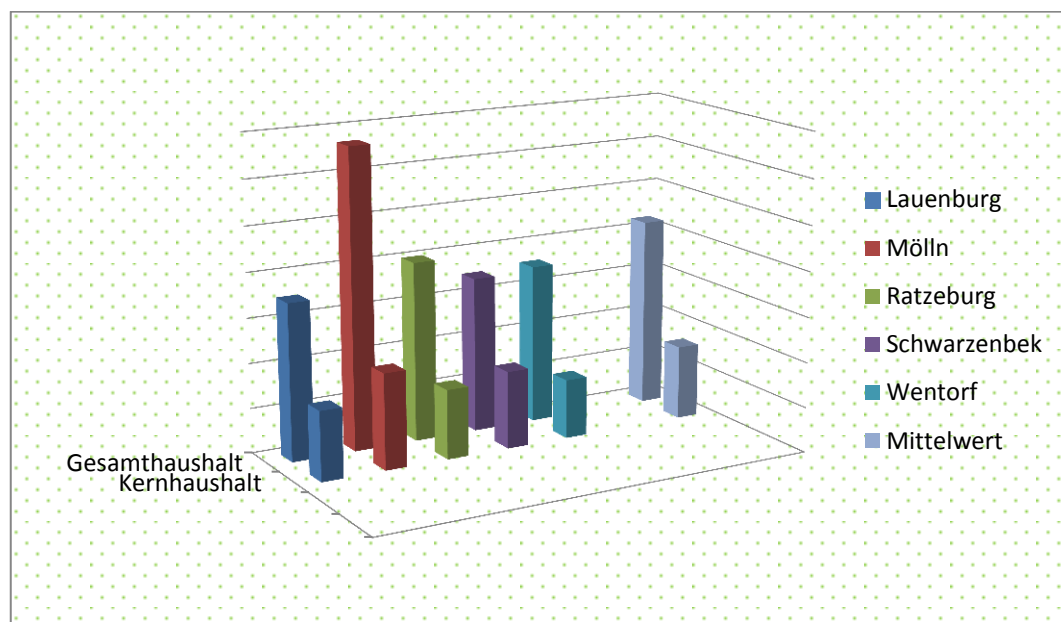


⁵ Anzahl der Mitarbeiter*1000/Einwohnerzahl

Vergleicht man nunmehr die Anzahl der Stellen in der Kernverwaltung mit den im Stellenplan ausgewiesenen Gesamtstellen so ergibt sich folgende Darstellung:



Und unter Berücksichtigung der Einwohnerzahlen:



Aus diesen Darstellungen lassen sich deutliche Abweichungen, insbesondere vom errechneten Mittelwert, erkennen. Die Verwaltungen sind daher aufgefordert ihre Personalbemessungen laufend zu überprüfen und ggf. für die Zukunft anzupassen.

Die Städte Lauenburg/Elbe und Mölln bilden jeweils eine Verwaltungsgemeinschaft mit einem Amt. Bei der Stadt Lauenburg/Elbe gilt die Philosophie „Stadt ist gleich Amt“. Das bedeutet, dass die Mitarbeiter sowohl die Aufgaben der Stadt als auch die Aufgaben des Amtes erfüllen. Bei obigen Betrachtungen wurden daher die Einwohner des Amtes in den Einwohnerzahlen mitberücksichtigt.

Anders ist die Situation bei der Stadt Mölln. Hier stehen 7,5 Mitarbeiter zur Verfügung, die ausschließlich die Amtsgeschäfte erfüllen. Die Einwohner des Amtes und die Mitarbeiter des „Team Breitenfelde“ sind daher in den Darstellungen nicht berücksichtigt.

5 Kommunale Haushaltswirtschaft

Seit 2007 haben vier von fünf Kommunen ihre Haushaltswirtschaft von der Kameralistik auf die kommunale Doppik umgestellt; die Stadt Schwarzenbek seit 2008, die Städte Lauenburg/Elbe, Mölln und die Gemeinde Wentorf/Hbg. seit 2010. Die Umstellung hat die Verwaltungen über das Normalmaß hinaus gebunden und führte zu deutlichen Verzögerungen bei der Haushaltsplanung, beim Haushaltsvollzug und bei der Rechnungslegung. Bei den betroffenen Kommunen traten die Haushaltssatzungen lediglich vereinzelt zum jeweiligen Jahresbeginn in Kraft, so dass eine vorläufige Haushaltsführung erforderlich wurde.

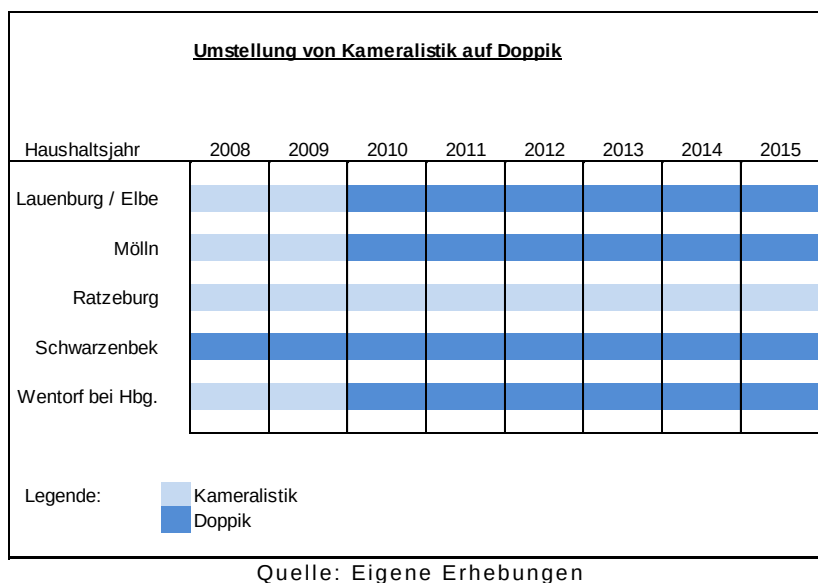
Die Nichteinhaltung von Fristen bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse verdeutlicht die durch die Umstellung der Haushaltswirtschaft hervorgerufenen Verzögerungen unverkennbar. Allerdings ist auch erkennbar, dass die eingetretenen Verzögerungen abgebaut werden und kurz- bis mittelfristig davon auszugehen ist, dass doppelte Jahresabschlüsse fristgerecht erstellt werden.

Das kommunale Haushaltsrecht ermöglicht Planung, Feststellung, Vollzug und Kontrolle des Haushalts und wird durch die GO, die Gemeindehaushaltsverordnungen (GemHVO-kameral/doppisch) und diverse Erlasse geregelt.

Bis zum Jahr 2006 galt in Schleswig-Holstein für alle Kommunen ein einheitliches Haushaltsrecht – die Kameralistik. Durch die Reform des gemeindlichen Haushaltsrechtes ist den schleswig-holsteinischen Kommunen seit dem Jahr 2007 freigestellt, alternativ zur Kameralistik das doppelte Haushaltsrecht anzuwenden. Dieses orientiert sich am Rechnungswesen der Wirtschaft und verfolgt das Ziel, einen realitätsnahen Ressourcenverbrauch darzustellen.

Die Mehrheit der vom GPA geprüften Kommunen hat von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch gemacht. Lediglich die Stadt Ratzeburg führt ihre Haushaltswirtschaft weiterhin nach den Vorschriften des kameralen Haushaltsrechtes.

Die nachfolgende Abbildung hebt den jeweiligen Zeitpunkt hervor, zu welchem die Umstellung von Kameralistik auf Doppik erfolgte:



Nach der Umsetzung der neuen Haushaltsführung hat die Stadtvertretung der Stadt Lauenburg/Elbe am 17.02.2010 die erste doppelte Haushaltssatzung nebst Haushaltsplan einstimmig beschlossen. Mit Bekanntmachung der Haushaltssatzung am 01.06.2010 in der Lauenburgischen Landeszeitung wurde die vorläufige Haushaltsführung beendet.

Die Stadt Mölln hat die doppelte Haushaltswirtschaft ebenfalls zum 01.01.2010 eingeführt. Die Gesamtvorlage des ersten doppelten Haushaltsplans 2010 wurde von der Stadtvertretung im Dezember 2009 zunächst abgelehnt, so dass die vorläufige Haushaltsführung nach Satzungsbeschluss, Genehmigung des Haushalts durch die Kommunalaufsichtsbehörde und Bekanntmachung der Haushaltssatzung am 01.06.2010 in den Lübecker Nachrichten ebenfalls erst Anfang Juni 2010 beendet werden konnte.

Die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Schwarzenbek hatte zunächst am 15.12.2006 einen kameralen Haushalt in Form eines Doppelhaushalts für die Haushaltsjahre 2007 und 2008 beschlossen. Nach Erhalt der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde im April 2007 erfolgte im Mai 2007 die Bekanntmachung. Durch den Beschluss der Stadtverordnetenversammlung, die doppelte Buchführung zum Haushaltsjahr 2008 einzuführen, musste der Haushalt auch in doppelter Form aufgestellt und beschlossen werden.

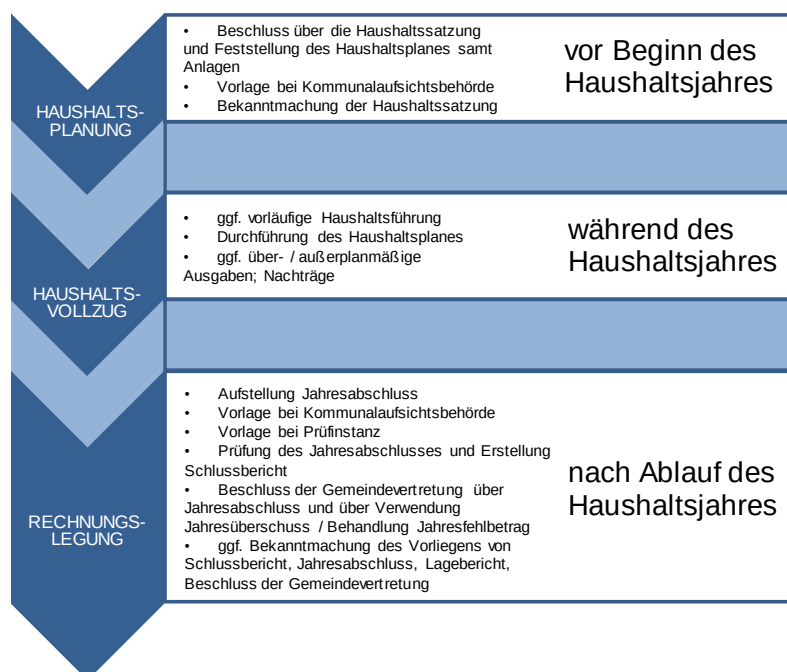
Im Oktober 2008 beschloss die Stadtverordnetenversammlung die Haushaltssatzung samt Haushaltsplan in doppischer Form für das Haushaltsjahr 2008 und gleichzeitig die I. Nachtragssatzung samt I. Nachtragshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2008. Somit wurde die Doppik erst während des Haushaltsvollzuges zum 01.01.2008 eingeführt.

Die Gemeindevertretung der Gemeinde Wentorf/Hbg. hat am 09.03.2010 die erste Haushaltssatzung samt Haushaltsplan in doppischer Form beschlossen. Mit Bekanntmachung der Haushaltssatzung am 15.03.2010 in der Bergedorfer Zeitung wurde die vorläufige Haushaltsführung beendet.

5.1 Terminabfolge in der kommunalen Haushaltswirtschaft

In der Doppik wie auch in der Kameralistik erfolgt die kommunale Haushaltswirtschaft nach einem sich stets wiederholenden Schema. Der Ablauf des Haushaltsjahres sowie des vorhergehenden und nachfolgenden Jahres erfolgt grundsätzlich nach einem durch Gesetz und Verordnung vorbestimmten Zeitplan.

Die Abläufe der doppelischen Haushaltswirtschaft werden im Folgenden auf das Wesentliche konzentriert dargestellt:



Quelle: Eigene Darstellung

Da die Mehrzahl der geprüften Kommunen ihre Haushaltswirtschaft bereits nach doppischem Haushaltsrecht führt, wird auf eine weitere Darstellung nach kameralen Regelungen verzichtet. Die Abläufe der beiden Haushaltssysteme stimmen ohnehin weitestgehend überein.

Der Haushaltsplan ist die Grundlage für die Haushaltswirtschaft der Gemeinde. Er enthält das voraussichtliche Ressourcenaufkommen und den geplanten Ressourcenverbrauch. Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Eine solide Haushaltswirtschaft geht demnach mit einer rechtzeitigen und fundierten Planung einher.

Sofern die Haushaltssatzung bis zum Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht wurde, darf die Gemeinde während des haushaltslosen Zustands bestimmte finanzielle Handlungen vornehmen, um nicht handlungsunfähig zu werden. Hingegen sind Handlungen zu unterlassen, die Aufwendungen nach sich ziehen, zu denen die Kommune nicht rechtlich verpflichtet ist oder die für die Fortsetzung notwendiger Aufgaben aufschiebbar sind.

Während der Ausführung des Haushaltsplanes kann es dazu kommen, dass die bereitgestellten Finanzmittel nicht ausreichen oder kein entsprechender Planansatz vorhanden ist. Hierdurch kann sogar der Erlass einer Nachtragssatzung erforderlich werden.

Der aufgestellte Jahresabschluss bzw. die aufgestellte Jahresrechnung zeigt auf, inwieweit Planungen umgesetzt worden sind, und bietet wertvolle Bezugswerte für das folgende Haushaltsjahr. Liegt zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung noch kein Jahresabschluss des Vorjahres vor, fehlt der Kommune eine sichere Grundlage und sie kann lediglich auf geschätzte Werte zurückgreifen.

Die Betrachtung der Haushaltsabläufe im Rahmen dieser Prüfung erfolgte für den Zeitraum der Haushaltsjahre 2008 bis einschließlich 2014, um eine Vergleichbarkeit herstellen zu können.

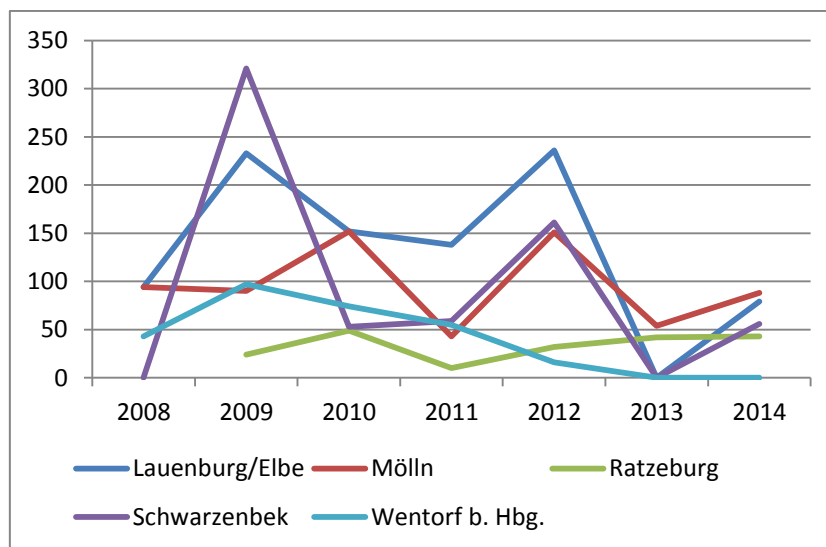
5.2 Vorläufige Haushaltsführung

Die Haushaltssatzung tritt mit Beginn des Haushaltsjahres in Kraft und gilt für das Haushaltsjahr. Sollte entgegen dieses Grundsatzes die Haushaltssatzung zu Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht worden sein, finden bis zur Bekanntmachung jener die Regelungen der vorläufigen Haushaltsführung Anwendung.

Für die Haushaltsjahre 2009 bis 2012 ist keine Haushaltssatzung so rechtzeitig bekannt gemacht worden, dass diese bereits mit Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres hätte in Kraft treten können.

Hingegen erfolgten die Bekanntmachungen der Haushaltssatzungen der Gemeinde Wentorf/Hbg. für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 frühzeitig, so dass diese mit Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres in Kraft traten. Die Stadt Schwarzenbek hatte für die Haushaltsjahre 2007 / 2008 und 2012 / 2013 und die Stadt Lauenburg/Elbe für die Haushaltsjahre 2012 / 2013 Doppelhaushalte aufgestellt, wodurch die Einhaltung der Frist im jeweils zweiten Haushaltsjahr sichergestellt werden konnte.

Vergleich des Zeitraumes der vorläufigen Haushaltsführung in Tagen



Die Stadtvertretung der Stadt Lauenburg/Elbe hat die Haushaltssatzung für das Jahr 2009 in der Sitzung am 25.03.2009 abgelehnt. Nach dem Beschluss über die Haushaltssatzung am 31.03.2009 erfolgte im August 2009 die kommunalrechtliche Genehmigung. Ein Nachweis über die Bekanntmachung konnte nicht ohne unverhältnismäßig hohen Aufwand erbracht werden.

Die Doppelhaushaltssatzung für die Haushaltsjahre 2012 / 2013 wurde am 28.03.2012 einstimmig beschlossen. Im Juli 2012 wurden die Festsetzungen des Gesamtbetrages der Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen genehmigt; in der Lauenburgischen Landeszeitung durch Hinweis auf die stadt eigene Internetseite am 23.08.2012 bekanntgemacht.

In der Stadt Mölln ist der Trend zu erkennen, dass die vorläufige Haushaltsführung in den geprüften Haushaltsjahren 2008 bis 2014 überwiegend im ersten Quartal des Haushaltsjahres beendet werden konnte. Im Haushaltsjahr 2010 hingegen führte die Ablehnung der Haushaltsvorlage 2010 durch die Stadtvertretung zu einer Abweichung.

Im Jahr 2012 erfolgte die Genehmigung durch die Kommunalaufsichtsbehörde im Mai 2012.

In den Jahren 2009 bis 2014 erfolgte die Bekanntmachung der jeweiligen Haushaltssatzung der Stadt Ratzeburg jeweils im Februar oder sogar im Januar. Der Nachweis über die Bekanntmachung der Haushaltssatzung 2008 konnte nicht ohne unverhältnismäßig hohen Aufwand erbracht werden. Daher beinhaltet die Ansicht keinen Wert für das Jahr 2008.

In den Jahren 2010, 2011 und 2014 trat die Haushaltssatzung der Stadt Schwarzenbek jeweils im Februar in Kraft, im Jahr 2013 aufgrund des Doppelhaushalts sogar zu Beginn des Haushaltsjahres. Im Mai 2009 wurde der Beschluss über den Haushalt 2009 gefasst. Nach der Versagung der Genehmigung der genehmigungspflichtigen Bestandteile im Oktober 2009 wurde im November 2009 eine Genehmigung erteilt. Die Stadtverordnetenversammlung hat am 10.02.2012 beschlossen, die Haushaltssatzungen für die Haushaltsjahre 2012 und 2013 aufgrund eines Formfehlers aufzuheben und die Haushaltssatzung 2012/2013 zu beschließen. Die kommunalaufsichtliche Genehmigung wurde im Mai 2012 erteilt.

Die vorläufige Haushaltsführung der Gemeinde Wentorf/Hbg. konnte zumeist im ersten Quartal des Haushaltsjahres beendet werden.

5.3 Nachträge

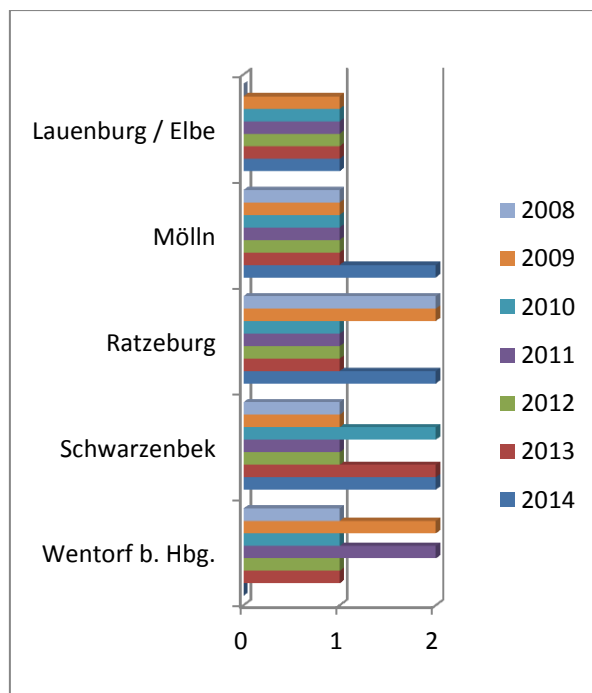
Eine Nachtragshaushaltssatzung ergänzt oder ändert die bestehende Haushaltssatzung ab. Die Gemeindeordnung gibt den Kommunen vor, unter welchen Umständen die Gemeinde während des laufenden Haushaltsjahres eine Nachtragssatzung zu erlassen hat.

Die Stadt Lauenburg/Elbe hat in allen geprüften Haushaltsjahren lediglich einen Nachtrag erstellt.

Die Stadt Mölln hat die Haushaltssatzung während des Prüfungszeitraumes jährlich durch einen Nachtrag geändert. Ausnahmsweise wurde im Haushaltsjahr 2014 ein zweiter Nachtrag gefertigt.

Die Städte Ratzeburg und Schwarzenbek sowie die Gemeinde Wentorf/Hbg. haben in zwei bzw. drei Jahren des Prüfungszeitraumes zwei Nachtragshaushalte beschlossen.

Anzahl der Nachträge pro Haushaltsjahr



Die Haushaltssatzung kann nur bis zum Ablauf des Haushaltsjahres durch Nachtragssatzung geändert werden. Das bedeutet, dass der Satzungsbeschluss, die Genehmigung und die öffentliche Bekanntmachung noch im gleichen Haushaltsjahr erfolgen müssen.

Die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Schwarzenbek hat am 10.10.2008 die Haushaltssatzung sowie den Haushaltsplan in doppischer Form für das Haushaltsjahr 2008 und die I. Nachtragshaushaltssatzung sowie den I. Nachtragshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2008 beschlossen. Mit einem Hinweis im Schwarzenbeker Anzeiger am 21.04.2009 wurde dieses im darauffolgenden Jahr öffentlich bekanntgemacht.

Die I. Nachtragshaushaltssatzung der Stadt Schwarzenbek für das Haushaltsjahr 2009 ist erst im Januar 2010 veröffentlicht worden, somit nach Ablauf des Haushaltsjahres.

Alle weiteren nachgewiesenen öffentlichen Bekanntmachungen lagen zeitlich im entsprechenden Haushaltsjahr, so dass das jeweilige Satzungsverfahren bis Ablauf des Haushaltsjahres abgeschlossen werden konnte.

5.4 Rechtmäßigkeit der Haushaltswirtschaft

Die Termintreue bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse / Jahresrechnungen und der Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse

/ Jahresrechnungen wird im nachfolgenden Schaubild farbig hervorgehoben:

Einhaltung geltender Fristen bei Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse / -rechnungen

	<i>Fristen im Folgejahr</i>	<u>Lauenburg/E.</u>	<u>Mölln</u>	<u>Ratzeburg</u>	<u>Schwarzenbek</u>	<u>Wentorf b.Hbg.</u>
2008						
Aufstellung JA / JR	31.03.	✓	✓	✓	x	✓
Beschluss	31.12.	✓	✓	✓	x	✓
2009						
Aufstellung JA / JR	31.03.	✓	✓	✓	x	✓
Beschluss	31.12.	✓	✓	✓	x	✓
2010						
Aufstellung JA / JR	31.03.	x	x	✓	x	x
Beschluss	31.12.	x	x	✓	✓	x
2011						
Aufstellung JA / JR	31.03.	x	x	✓	x	x
Beschluss	31.12.	x	x	✓	x	✓
2012						
Aufstellung JA / JR	31.03.	x	x	✓	✓	✓
Beschluss	31.12.	x	x	✓	✓	✓
2013						
Aufstellung JA / JR	31.03.	x	x	✓	✓	x
Beschluss	31.12.	x	x	✓	✓	✓
2014						
Aufstellung JA / JR	31.03.	x	x	✓	x	x
Beschluss	31.12.	x	x	✓	✓	✓
Legende: ✓ Kriterium fristgerecht erfüllt bzw. gilt in dieser Darstellung als erfüllt, sofern die Vorlage des JA / der JR bei der Kommunalaufsichtsbehörde / Prüfinstanz bis zum 01.05. des Folgejahres eingehalten werden konnte x Kriterium nicht fristgerecht erfüllt						
Quelle: Eigene Erhebungen / Stand: Anfang Mai 2016						

In Kommunen mit Haushalten, die nach doppischen Grundsätzen geführt werden, ist neben dem Beschluss der Gemeindevertretung über den Jahresabschluss auch über die Verwendung des Jahresüberschusses bzw. die Behandlung des Jahresfehlbetrages zu beschließen.

Aus den zum Zeitpunkt der Prüfung vorgelegten Beschlussauszügen geht hervor, dass die Städte Lauenburg/Elbe und Mölln in den Jahren 2010 bis 2012 sowie die Gemeinde Wentorf/Hbg. in den Jahren 2010 bis 2014 über die Verwendung des Jahresüberschusses bzw. über die Behandlung des Jahresfehlbetrages beschlossen hat.

Die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Schwarzenbek hat für die Haushaltsjahre 2008 bis 2010 nicht über die Behandlung des Jahresfehlbetrages beschlossen. In den darauffolgenden Jahren wurde die Vorschrift allerdings jährlich berücksichtigt.

Des Weiteren hat jede Gemeinde, in welcher ein Rechnungsprüfungsamt eingerichtet wurde, innerhalb von sechs Monaten nach Vorlage des Schlussberichts das Vorliegen des Schlussberichts und der Jahresrechnung bzw. des Jahresabschlusses, Lageberichts und Beschlusses der Gemeindevertretung örtlich bekanntzumachen.

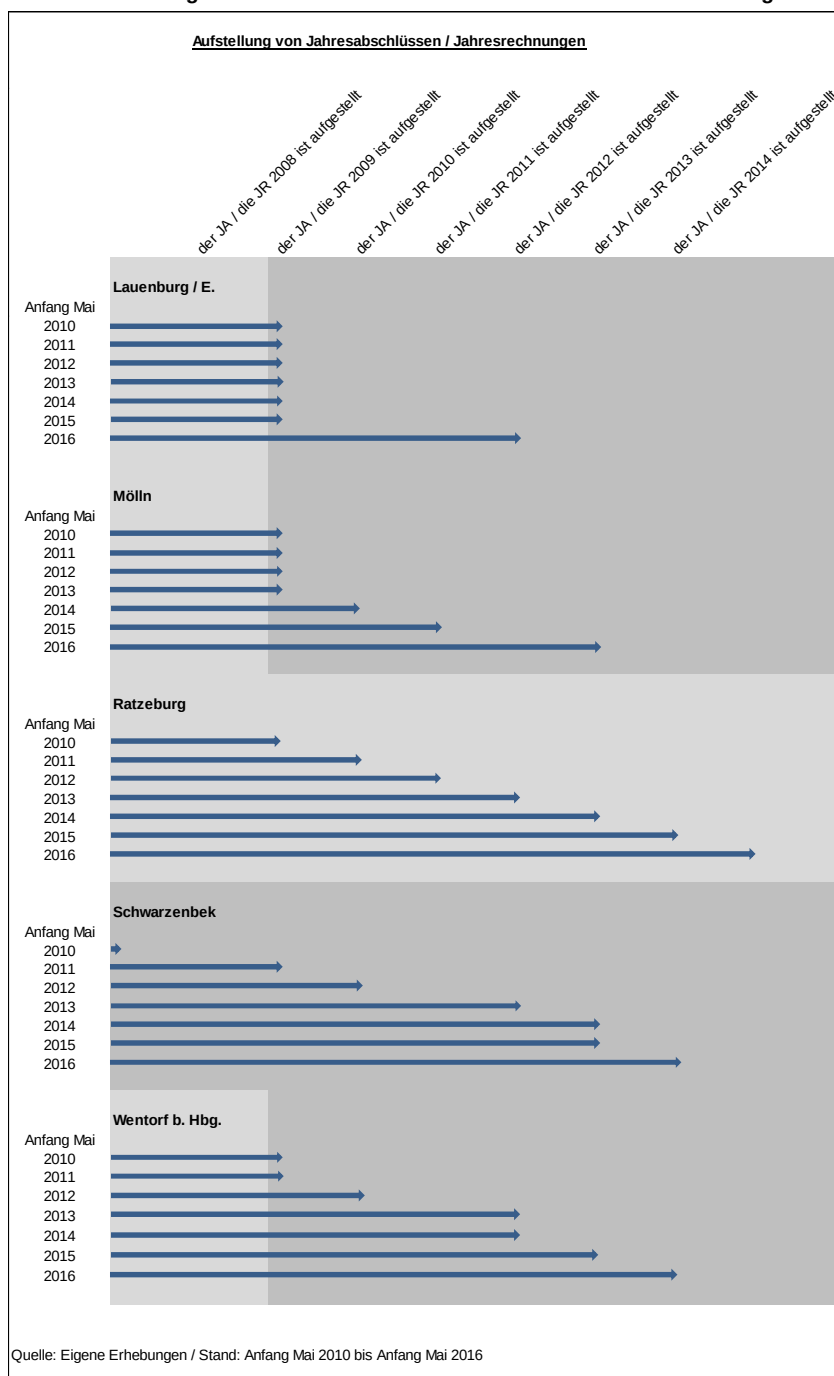
Die Stadt Mölln ist die einzige geprüfte Kommune, welche ein Rechnungsprüfungsamt eingerichtet hat.

Die Stadt Mölln konnte für die Haushaltsjahre 2008 bis einschließlich 2012 eine entsprechende Veröffentlichung nachweisen.

5.5 Stand der Umstellung

Die Umstellung der Haushaltswirtschaft von Kameralistik auf Doppik hat die Kräfte der Verwaltung über das Normalmaß hinaus gebunden, welches eine zeitliche Verzögerung bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse nach sich zieht. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Rückstände, die durch die Umstellung entstanden sind, und veranschaulicht die Abarbeitung derer zu unterschiedlichen Zeitpunkten der Vergangenheit:

Stand der aufgestellten Jahresabschlüsse / Jahresrechnungen



Das Schaubild zeigt, dass in den letzten Jahren teils gleichmäßig teils stoßweise Rückstände aufgeholt werden konnten. Allerdings sind die Verwaltungen noch nicht so weit fortgeschritten, dass sie die vorgegebenen Aufgaben der Rechnungslegung fristgemäß erledigen könnten, und somit weiterhin für eine gewisse Zeit mit der Abarbeitung beschäftigt.

Die Stadtverwaltung Ratzeburg hat signalisiert, dass zwar derzeit kein konkretes Umstellungsdatum im Raum steht, aber aufgrund der zusätzlichen Vorschriften, die nunmehr auch in der Kameralistik anzuwenden sind, mittlerweile eine Umstellung absehbar sei.

6 Einnahmeerzielung und Haushaltsausgleich

Aufgrund der teilweise angespannten finanziellen Situation in den Kommunen hat das GPA die wesentlichen Einnahmequellen der Kommunen betrachtet und die erzielten Einnahmen aus den Jahren 2008 bis 2014 gegenübergestellt. In einem zweiten Schritt wurden die finanziellen Auswirkungen einer Erhöhung der Realsteuerhebesätze dargestellt. Hierbei hat sich das GPA ausschließlich an dem Realsteuer-Niveau im Kreisgebiet orientiert. Politische, strategische und wirtschaftliche Beweggründe für die festgelegten Steuerhebesätze konnten und wurden nicht beachtet.

Neben den Realsteuern hat das GPA weitere Einnahmequellen gegenübergestellt. Insbesondere die Darstellung der nicht von allen Kommunen genutzten Einnahmequellen soll verdeutlichen, welches Einnahmepotential hätte generiert werden können bzw. auf welche Einnahmen in den vergangenen Jahren verzichtet wurde.

6.1 Realsteuer-Hebesätze

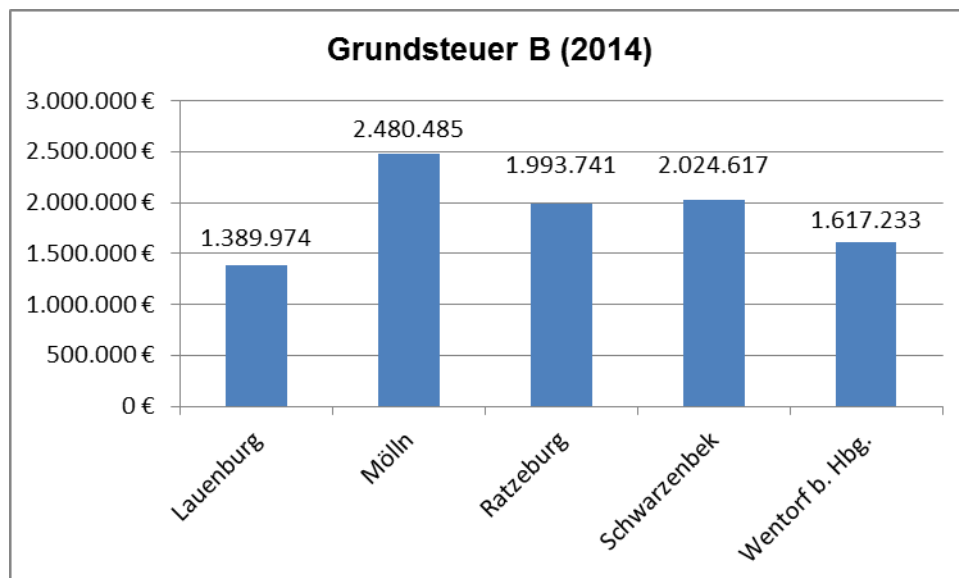
Steuern stellen für Kommunen die Haupteinnahmequelle dar, u.a. erzielen die Gemeinden Grund- und Gewerbesteuerereinnahmen. Bei den Grund- und Gewerbesteuern steht den Gemeinden das Hebesatzrecht zu, d.h. sie können direkt auf die Höhe der Steuereinnahmen Einfluss nehmen. Aus diesem Grund hat sich das GPA mit diesen Einnahmen auseinandergesetzt und die fünf Kommunen miteinander verglichen.

Darüber hinaus wurden die Hebesätze mit dem Landesdurchschnitt sowie mit den Mindesthebesätzen gemäß des Verfahrenserlasses für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen und Sonderbedarfszuweisungen, herausgegeben vom Schleswig-Holsteinischen Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten, ins Verhältnis gesetzt.

Die Ergebnisse dieser Analyse werden im Folgenden dargestellt.

Grundsteuer B

Im Jahr 2014 vereinnahmten die Kommunen des Vergleichs insgesamt Erträge aus der Grundsteuer B in Höhe von 9,5 Millionen Euro.



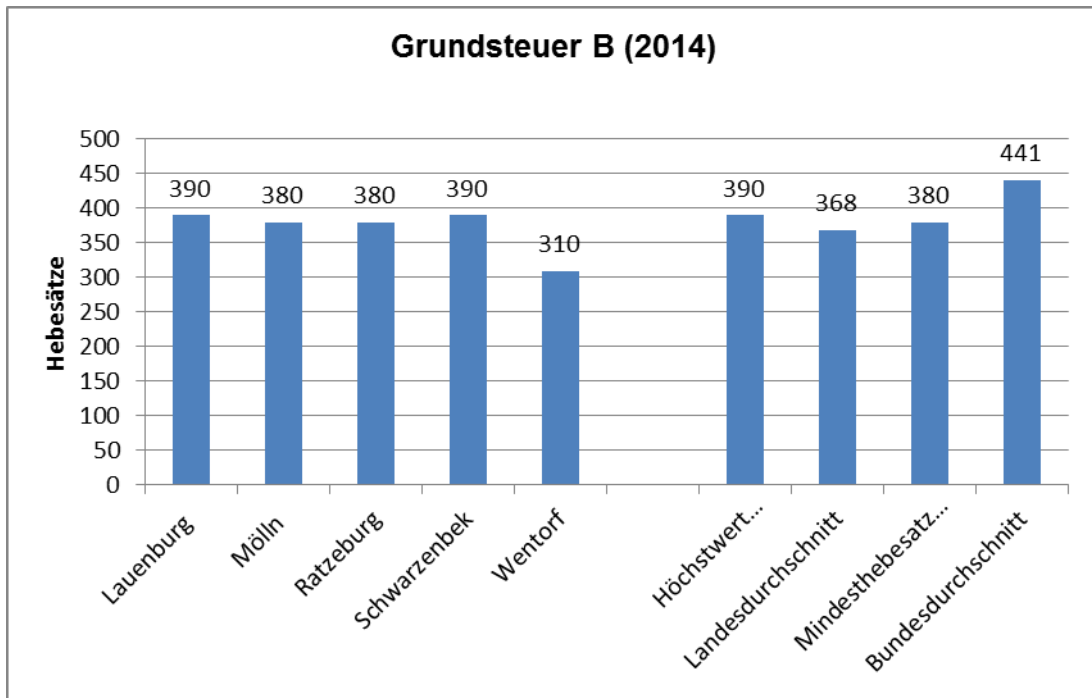
Für die Grundsteuer B lag im Jahr 2014 der Mindesthebesatz gemäß Verfahrenserlass⁶ bei 380 %.

In 2014 lag der durchschnittliche Hebesatz der Grundsteuer B in Schleswig-Holstein bei 368 %⁷, bundesweit bei 441 %⁸. Der höchste Hebesatz im Kreisgebiet lag bei 390 %.

⁶ Verfahrenserlass für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen und Sonderbedarfzuweisungen in 2014 vom 25. Februar 2014

⁷ Lt. Information des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein

⁸ Lt. Information des Statistischen Bundesamtes



Die Städte Lauenburg/Elbe und Schwarzenbek hatten mit einem Hebesatz von 390 % bereits den höchsten Hebesatz im Kreisgebiet. Die Stadt Ratzeburg lag mit 380 % nur knapp hinter dem Höchstwert. Alle drei Kommunen hatten bzw. haben Konsolidierungshilfe bzw. Fehlbetragszuweisung beantragt, weshalb es nicht verwundert, dass der hierfür vorausgesetzte Mindesthebesatz vorlag.

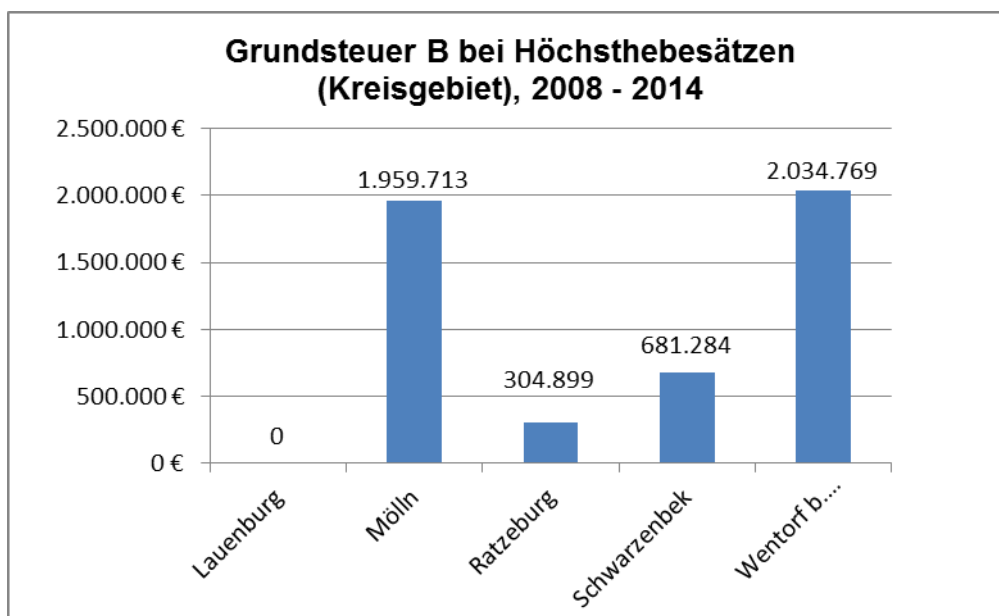
Den Mindesthebesatz hatte auch die Stadt Mölln erhoben und lag damit 10 % unter dem Höchsthebesatz im Kreisgebiet.

Die Gemeinde Wentorf/Hbg. hatte mit 310 % den niedrigsten Hebesatz der Vergleichskommunen und lag damit auch deutlich unter dem Landesdurchschnitt (368 %).

Für die Städte Lauenburg/Elbe und Schwarzenbek hätte nur eine Erhöhung des ohnehin höchsten Hebesatzes im Kreisgebiet zu erhöhten Erträgen geführt. Welche finanzielle Auswirkung eine Anhebung auf 400% gehabt hätte, ist u.a. der nachstehenden Übersicht zu entnehmen.

Ergebnisverbesserungspotential Grundsteuer B (2014) bei einer Anhebung auf...				
	368 % (Landesdurchschnitt)	380 % (Mindesthebesatz)	390 % (Höchster Hebesatz im Kreisgebiet)	400%
Lauenburg (390%)				35.642,- €
Mölln (380 %)			65.276,- €	130.551,- €
Ratzeburg (380 %)			52.467,- €	104.935,- €
Schwarzenbek (390%)				51.915,- €
Wentorf b. Hbg. (310 %)	302.579,- €	365.181,- €	417.350,- €	469.519,- €

In den Jahren 2008 bis 2014 hätten unter Anwendung des jeweils kreisweiten Höchsthebesatzes folgende Mehrerträge erzielt werden können:

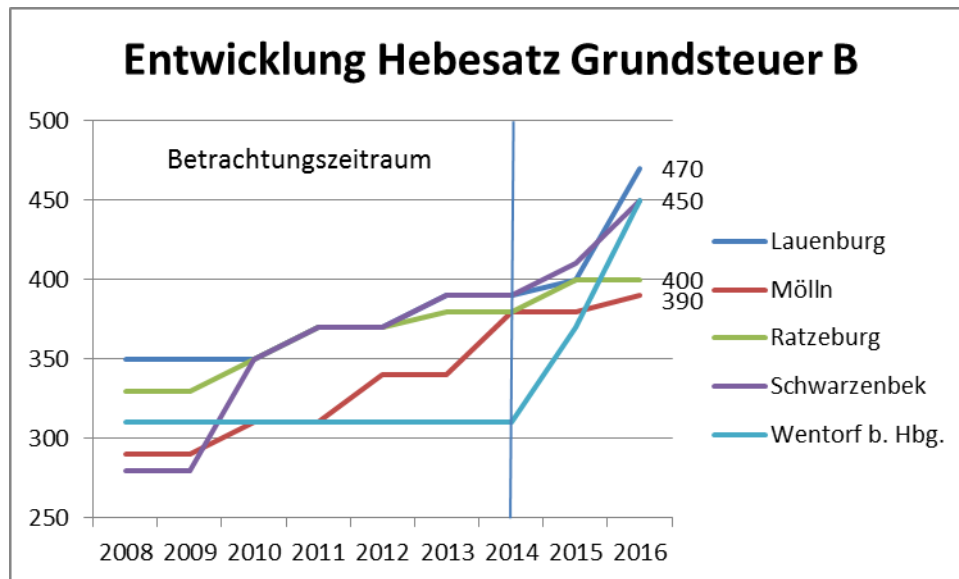


Die Stadt Lauenburg/Elbe hatte im Vergleichszeitraum immer den kreisweiten Höchsthebesatz, weshalb unter dieser Annahme kein Mehrertrag hätte erzielt werden können.

Inzwischen liegt der vom Schleswig-Holsteinischen Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten geforderte Hebesatz für 2016 bei 390 %⁹. Die Städte Lauenburg/Elbe (470 %), Schwarzenbek (450 %), Ratzeburg (400 %) und Mölln (390 %) und die Gemeinde Wentorf/Hbg. (450 %) haben bzw. hätten in Bezug auf die Grundsteuer B aktuell die

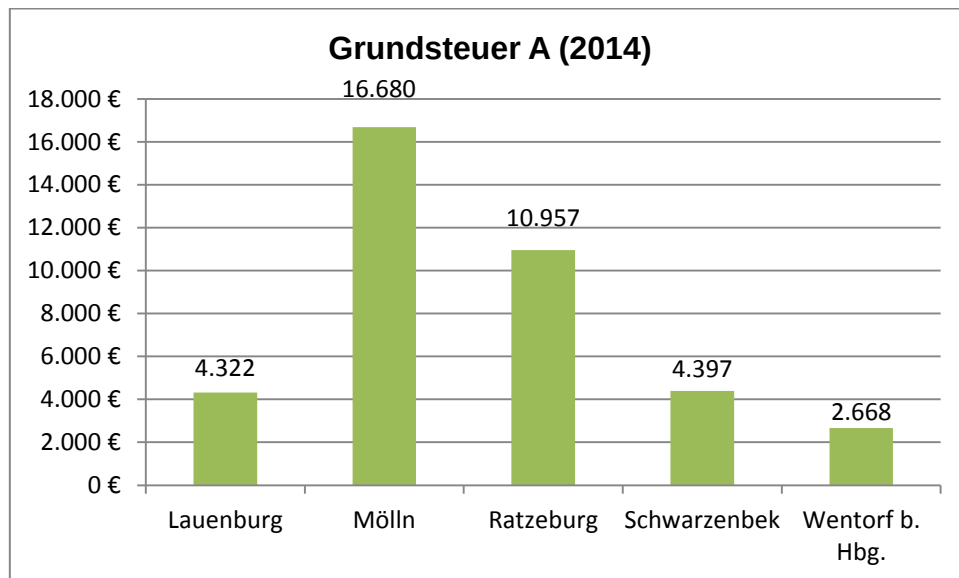
⁹ Verfahrenserlass für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen und Sonderbedarfzuweisungen in 2016 vom 8. Februar 2016

Voraussetzung für das Beantragen von Konsolidierungshilfe bzw. Fehlbetragszuweisung erfüllt.

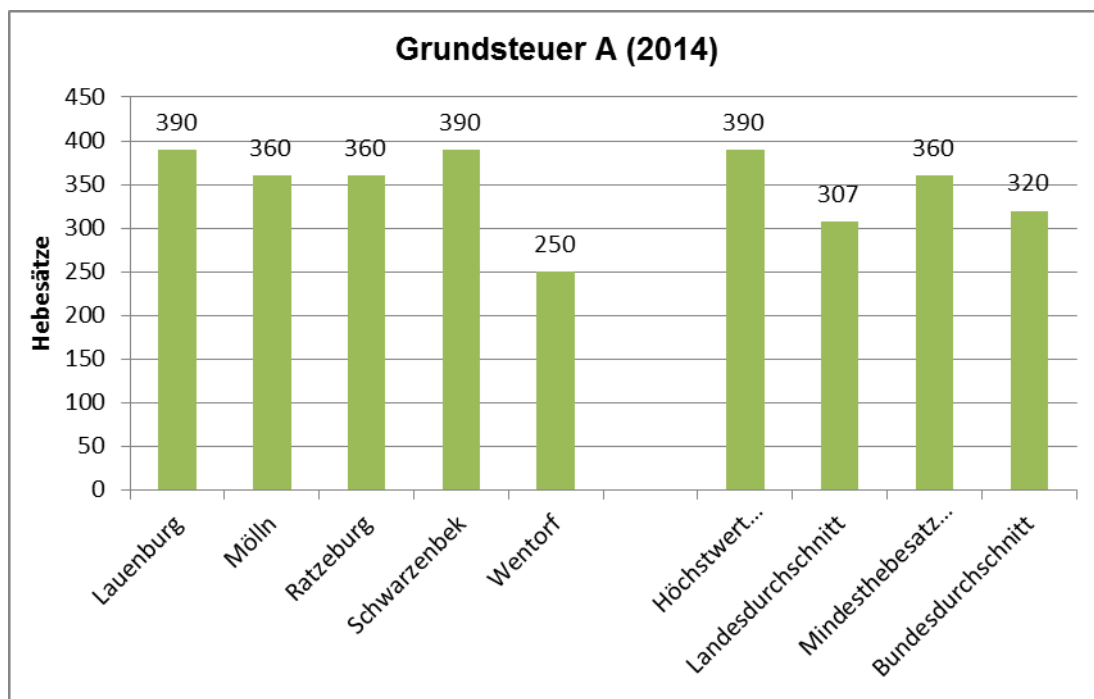


Grundsteuer A

Im Jahr 2014 vereinnahmten die Kommunen des Vergleichs insgesamt Erträge aus der Grundsteuer A in Höhe von 39.024,- Euro.



Bei der Grundsteuer A zeigen sich Parallelen zur Grundsteuer B auf. Die zu vergleichenden Städte hatten in 2014 alle einen Hebesatz, der über dem Landesdurchschnitt von 307 % lag. Lediglich die Gemeinde Wentorf/Hbg. lag mit einem Hebesatz von 250 % deutlich unter dem Landesdurchschnitt.

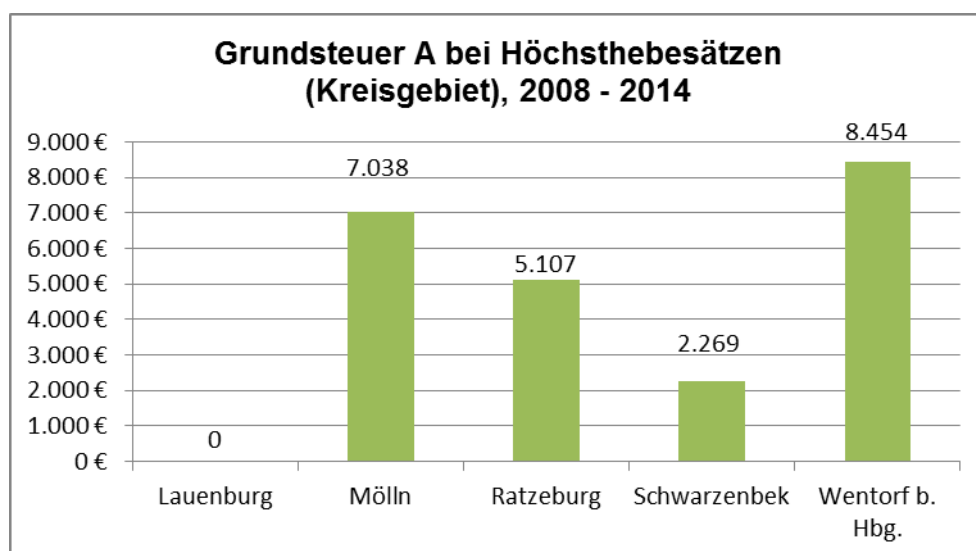


Auch den gemäß Verfahrenserlass¹⁰ geforderten Mindesthebesatz von 360 % hatten die Städte erfüllt.

Auf eine Darstellung des möglichen Ergebnisverbesserungspotentials für das Jahr 2014 durch eine Hebesatzerhöhung wird aufgrund der geringen finanziellen Auswirkung verzichtet. Beispielfhaft sei erwähnt, dass eine Erhöhung des Hebesatzes bei der Gemeinde Wentorf/Hbg. von 250 % auf 400 % das Realsteueristaufkommen 2014 in diesem Bereich um 1.600,- € erhöht hätte.

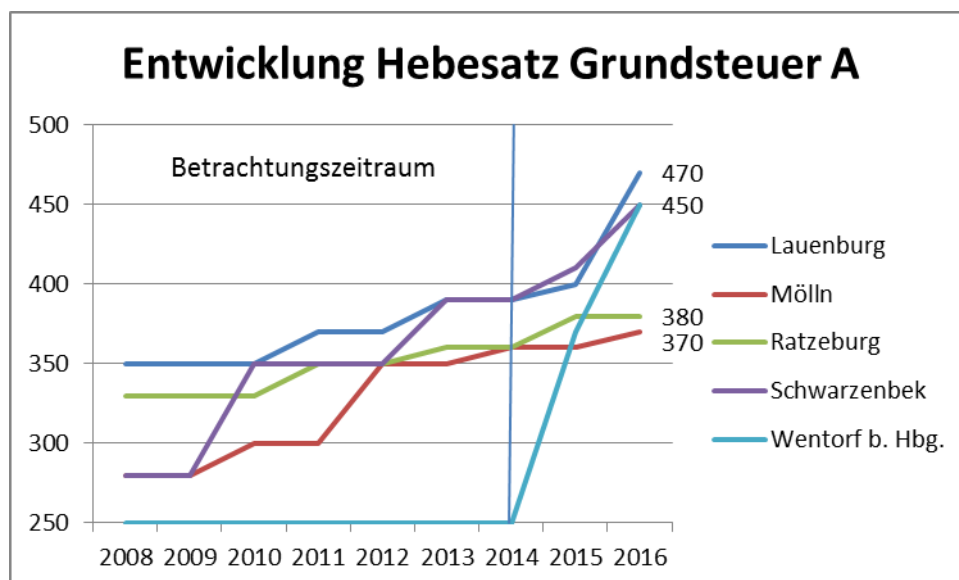
Unter Anwendung des jeweils kreisweiten Höchsthebesatzes hätten in den Jahren 2008 bis 2014 Mehrerträge i.H.v. ca. 22.800,- € erzielt werden können.

¹⁰ Verfahrenserlass für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen und Sonderbedarfzuweisungen in 2014 vom 25. Februar 2014



Die Stadt Lauenburg/Elbe hatte im Vergleichszeitraum immer den höchsten Grundsteuer A Hebesatz im Kreisgebiet, weshalb unter dieser Annahme kein Mehrertrag hätte erzielt werden können.

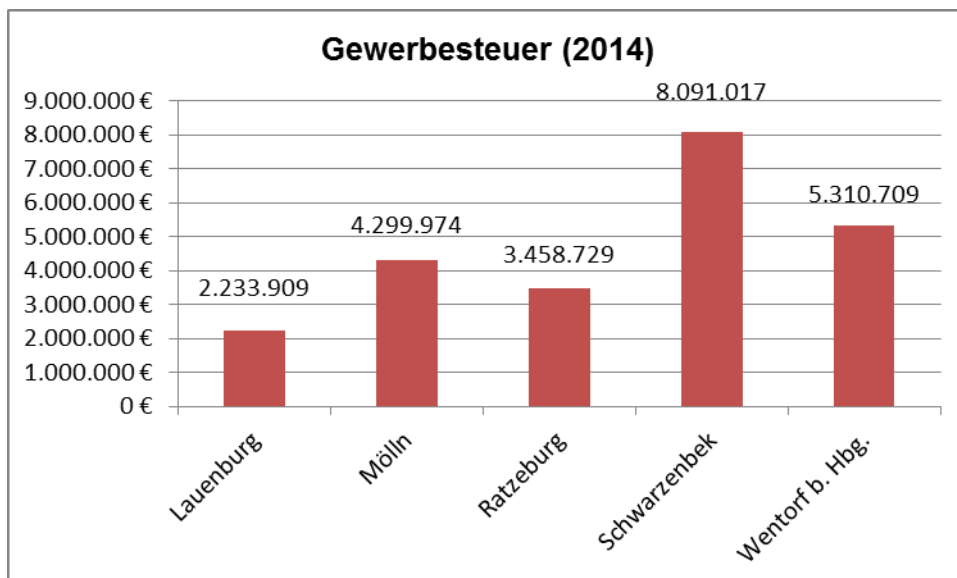
Der vom Schleswig-Holsteinischen Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten geforderte Hebesatz für 2016 liegt bei 370 %¹¹. Die Städte Lauenburg/Elbe (470 %), Schwarzenbek (450 %), Ratzeburg (380 %) und Mölln (370 %) sowie die Gemeinde Wentorf/Hbg. (450%) haben bzw. hätten in Bezug auf die Grundsteuer A die Voraussetzung für das Beantragen von Konsolidierungshilfe bzw. Fehlbetragszuweisung erfüllt.



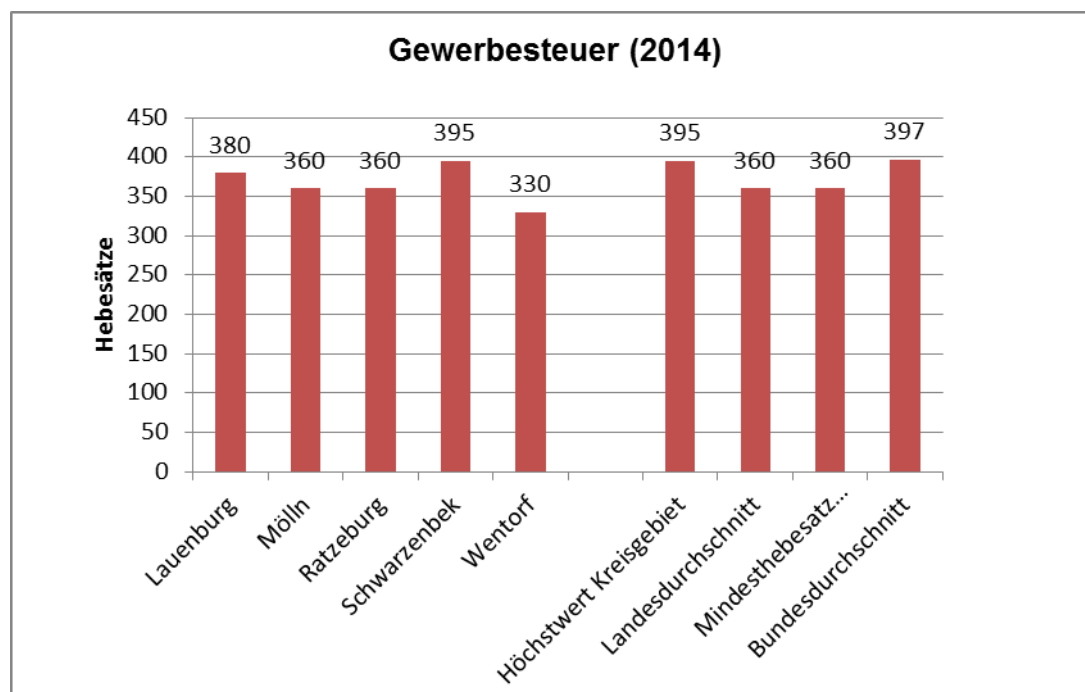
¹¹ Verfahrenserlass für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen und Sonderbedarfszuweisungen in 2016 vom 8. Februar 2016

Gewerbesteuer

Kreisweit lagen die Gewerbesteuererträge (Gewerbesteueristaufkommen) im Jahr 2014 bei 61,37 Millionen Euro¹², wovon die Vergleichskommunen insgesamt 23.394.338,- Euro erzielten.



Der landesweite durchschnittliche Gewerbesteuerhebesatz lag 2014 bei 360 %, was dem im Verfahrenserlass geforderten Mindesthebesatz gleich kam.

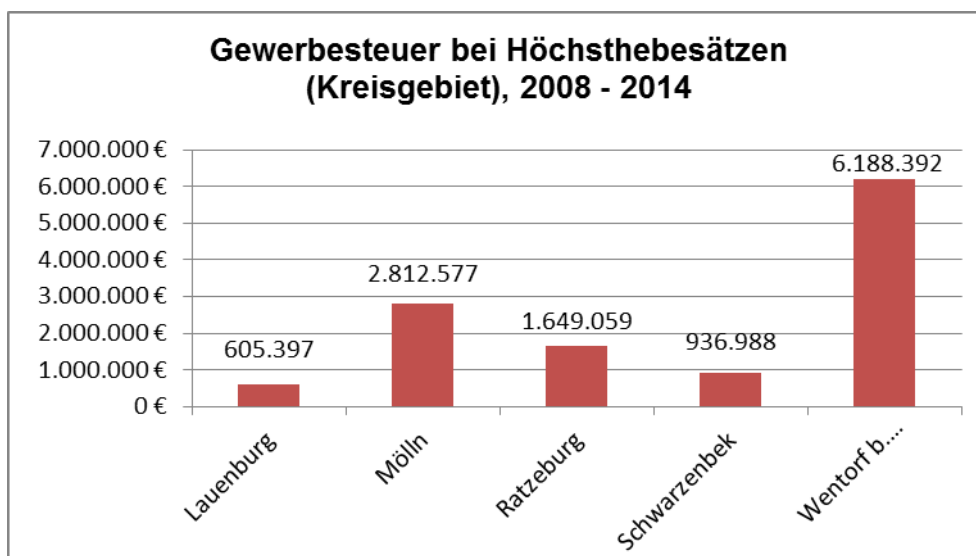


¹² Daten: Statistisches Landesamt; 2015 kreisweit nur noch 48,19 Millionen Gewerbesteuererträge

Bis auf die Gemeinde Wentorf/Hbg. hatten alle Vergleichskommunen den lt. Verfahrenserlass geforderten Mindesthebesatz erhoben. Die Stadt Schwarzenbek hatte mit einem Hebesatz von 395% abermals den höchsten Wert im Kreisgebiet und lag damit knapp unter dem Bundesdurchschnitt von 397 %.

Ergebnisverbesserungspotential Gewerbesteuer (2014) bei eine Anhebung auf...				
	360 % (Landesdurchschnitt)	360 % (Mindesthebesatz)	395 % (Höchster Hebesatz im Kreisgebiet)	400%
Lauenburg (380%)			88.181,- €	117.575,- €
Mölln (360 %)			418.052,- €	477.774,- €
Ratzeburg (360 %)			336.265,- €	384.303,- €
Schwarzenbek (395%)				102.418,- €
Wentorf b. Hbg. (330 %)	482.793,- €	482.793,- €	1.046.050,- €	1.126.515,- €

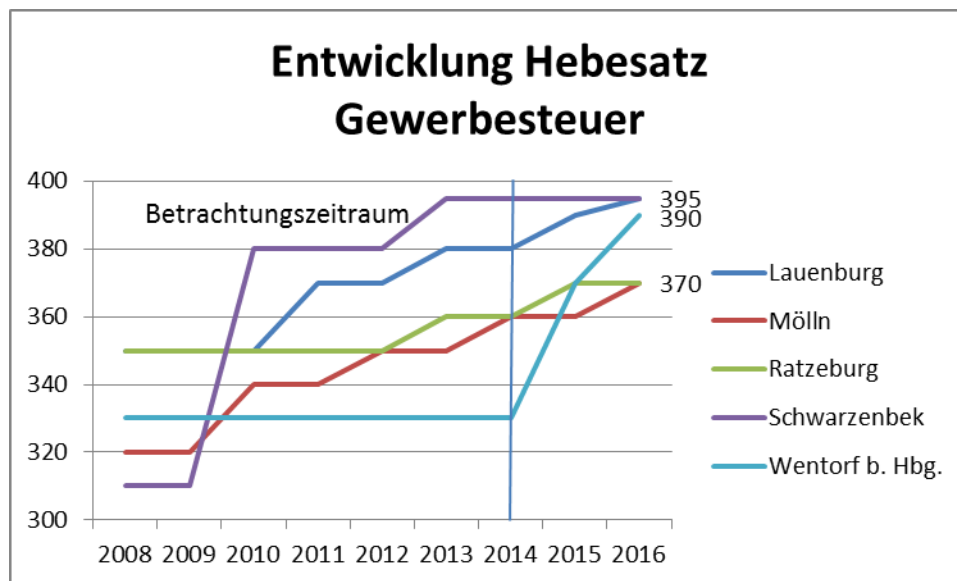
Unter Anwendung des jeweils kreisweiten Höchsthebesatzes hätten in den Jahren 2008 bis 2014 folgende Mehrerträge erzielt werden können:



Der vom Schleswig-Holsteinischen Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten geforderte Hebesatz für 2016 liegt bei 370 %¹³. Die Städte Lauenburg/Elbe (395 %), Schwarzenbek (395 %), Ratzeburg (370 %) und Mölln (370 %) sowie die Gemeinde Wentorf/Hbg. (390 %) haben bzw. hätten in Bezug auf die Gewerbesteuer die Voraussetzung

¹³ Verfahrenserlass für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen und Sonderbedarfszuweisungen in 2016 vom 8. Februar 2016

für das Beantragen von Konsolidierungshilfe bzw. Fehlbetragszuweisung erfüllt.



Realsteueristaufkommen, Realsteueraufbringungskraft,

Steuereinnahmekraft

Im Folgenden werden das Realsteueristaufkommen, die Realsteueraufbringungskraft und die Steuereinnahmekraft der Vergleichskommunen des Haushaltsjahres 2014 verglichen.¹⁴

Das **Realsteueristaufkommen** setzt sich aus den Einnahmen der Grundsteuer A, der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer (brutto) nach den Ergebnissen der vierteljährlichen Kassenstatistik zusammen.

Das Istaufkommen der Realsteuern wird durch die unterschiedlichen Hebesätze beeinflusst. Aus dem Realsteueristaufkommen einer Gemeinde lässt sich daher nicht ohne weiteres eine Aussage über ihre Steuerkraft ableiten. Zur Ermittlung der **Realsteueraufbringungskraft** (Wirtschaftskraft) werden daher die Grundbeträge¹⁵ der Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer mit den landesdurchschnittlichen Hebesätzen multipliziert und dann addiert. Die in dieser Form berechnete Realsteueraufbringungskraft stellt ein fiktives Istaufkommen dar. Sie gibt an, wie hoch das Realsteueristaufkommen gewesen wäre, wenn die einzelnen Gemeinden bei jeder Realsteuerart den landesdurchschnittlichen Hebesatz angewandt hätten.

Während sich die Wirtschaftskraft einer Gemeinde in der Realsteueraufbringungskraft widerspiegelt, wird die gemeindliche Finanzkraft durch die **Steuereinnahmekraft** zum Ausdruck gebracht.

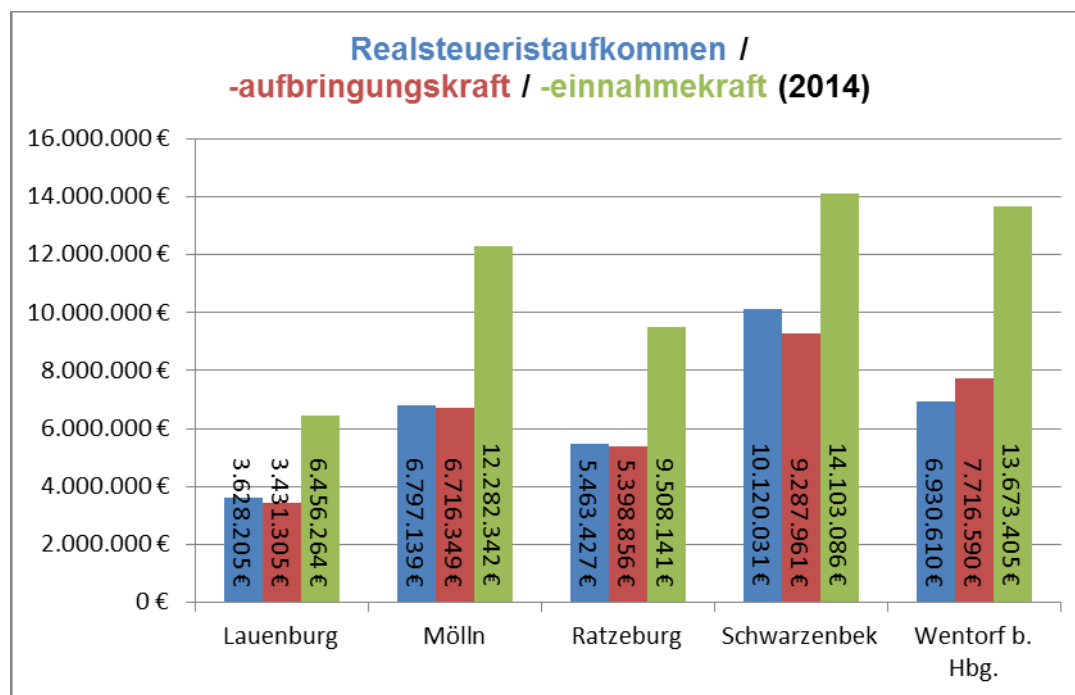
Die Realsteueraufbringungskraft wird hierbei um die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer erhöht und um die abzuführende Gewerbesteuerumlage reduziert.

¹⁴ Bericht „Realsteuervergleich in Schleswig-Holstein“ des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein vom 21. August 2015

¹⁵ Die im Realsteuervergleich durchgeführten Berechnungen dienen dazu, vergleichbare Werte für die Kommunen darzustellen. Dabei stellen Steuermessbeträge vergleichbare Angaben über die Grundlage der Besteuerung dar. Da diese von den Finanzämtern festgesetzten Werte für den Realsteuervergleich nicht zur Verfügung stehen, werden ersatzweise Grundbeträge berechnet.

Der Grundbetrag der einzelnen Realsteuern ergibt sich, indem das jeweilige Istaufkommen durch den dazugehörigen Hebesatz dividiert wird (fiktiver Messbetrag). Die so berechneten Grundbeträge können von den Steuermessbeträgen abweichen, die als Ergebnis der Veranlagung für einen bestimmten Zeitraum festgesetzt werden. So können beispielsweise in den kassenmäßigen Steuereinnahmen der Gewerbesteuer neben den laufenden Vorauszahlungen für das betreffende Jahr auch periodenfremde Abschluss- oder Nachzahlungen für Vorjahre enthalten sein.

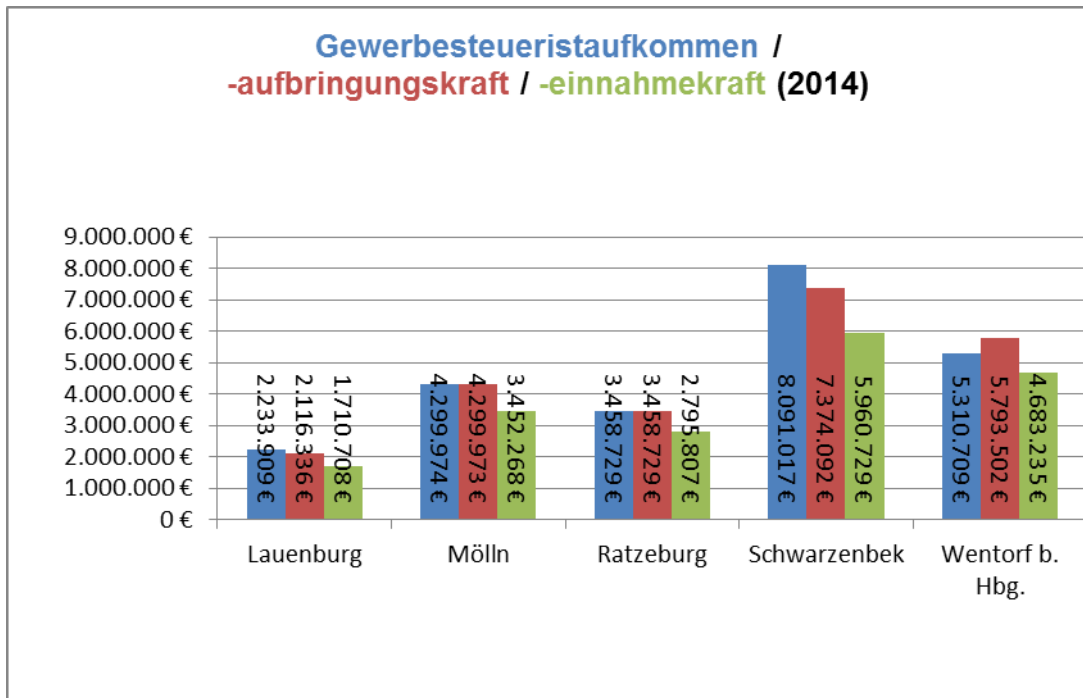
Realsteueristaufkommen / Realsteueraufbringungskraft / Steuereinnahmekraft (2014)			
	Realsteueristaufkommen	Realsteueraufbringungskraft	Steuereinnahmekraft
Lauenburg	3.628.205,- €	3.431.305,- €	6.456.264,- €
Ratzeburg	5.463.427,- €	5.398.856,- €	9.508.141,- €
Mölln	6.797.139,- €	6.716.349,- €	12.282.342,- €
Schwarzenbek	10.120.031,- €	9.287.961,- €	14.103.086,- €
Wentorf b. Hbg.	6.930.610,- €	7.716.590,- €	13.673.405,- €
Total	32.939.412,- €	32.551.061,- €	56.023.238,- €



Mit ausschließlicherm Fokus auf die Gewerbesteureinnahmen ergibt sich folgende Übersicht:

Gewerbesteueristaufkommen / -aufbringungskraft / -einnahmekraft (2014)			
	Gewerbesteuer- istaufkommen	Gewerbesteuer- aufbringungskraft	Gewerbesteuer- einnahmekraft ¹⁶
Lauenburg	2.233.909,- €	2.116.336,- €	1.710.708,- €
Mölln	4.299.974,- €	4.299.973,- €	3.452.268,- €
Ratzeburg	3.458.729,- €	3.458.729,- €	2.795.807,- €
Schwarzenbek	8.091.017,- €	7.374.092,- €	5.960.729,- €
Wentorf b. Hbg.	5.310.709,- €	5.793.502,- €	4.683.235,- €

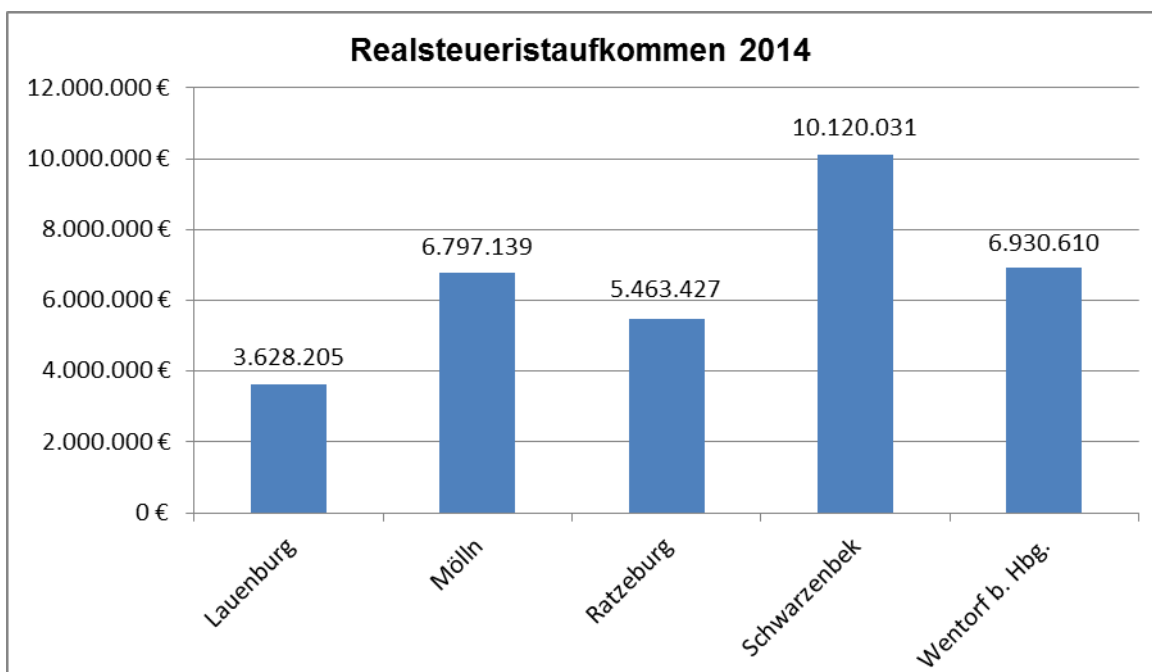
¹⁶ Gewerbesteueraufbringungskraft abzüglich der Gewerbesteuerumlage (69 % des Grundbetrages der Gewerbesteuer (2014))



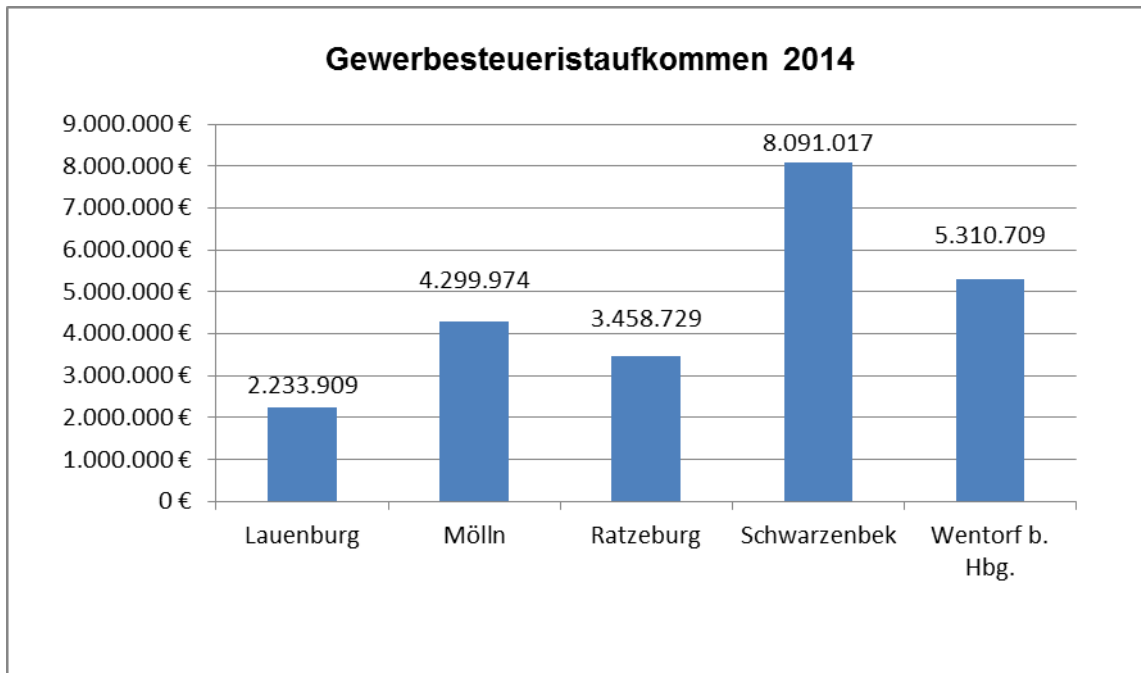
Betrachtungsweise im Einzelnen:

Realsteueristaufkommen

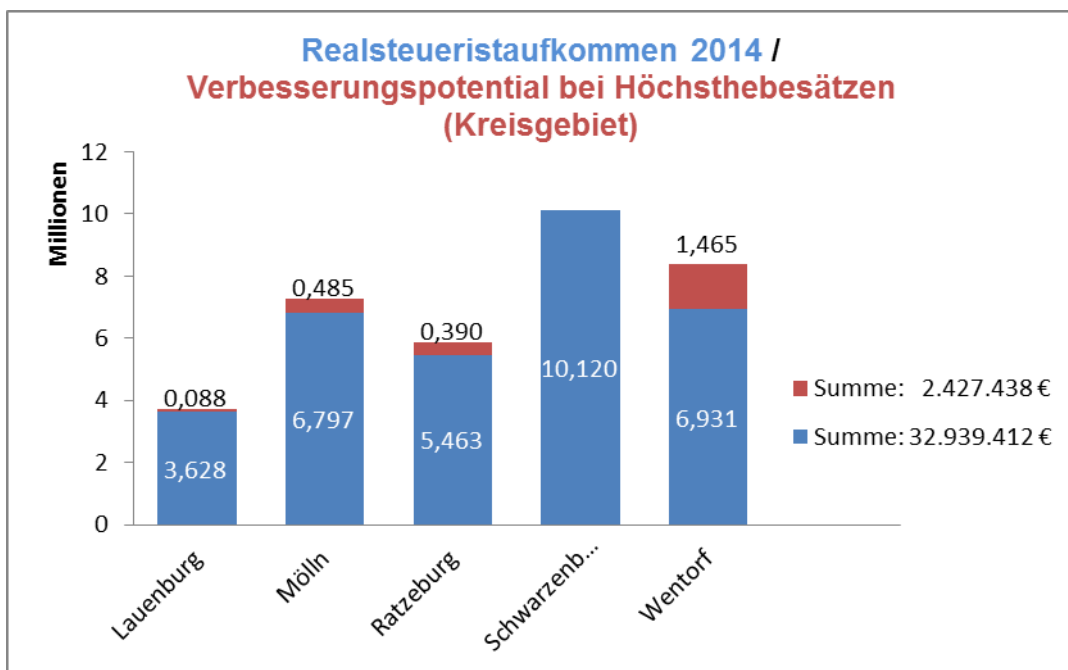
Das Realsteueristaufkommen setzt sich aus den Einnahmen der Grundsteuer A, der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer (brutto) nach den Ergebnissen der vierteljährlichen Kassenstatistik zusammen.



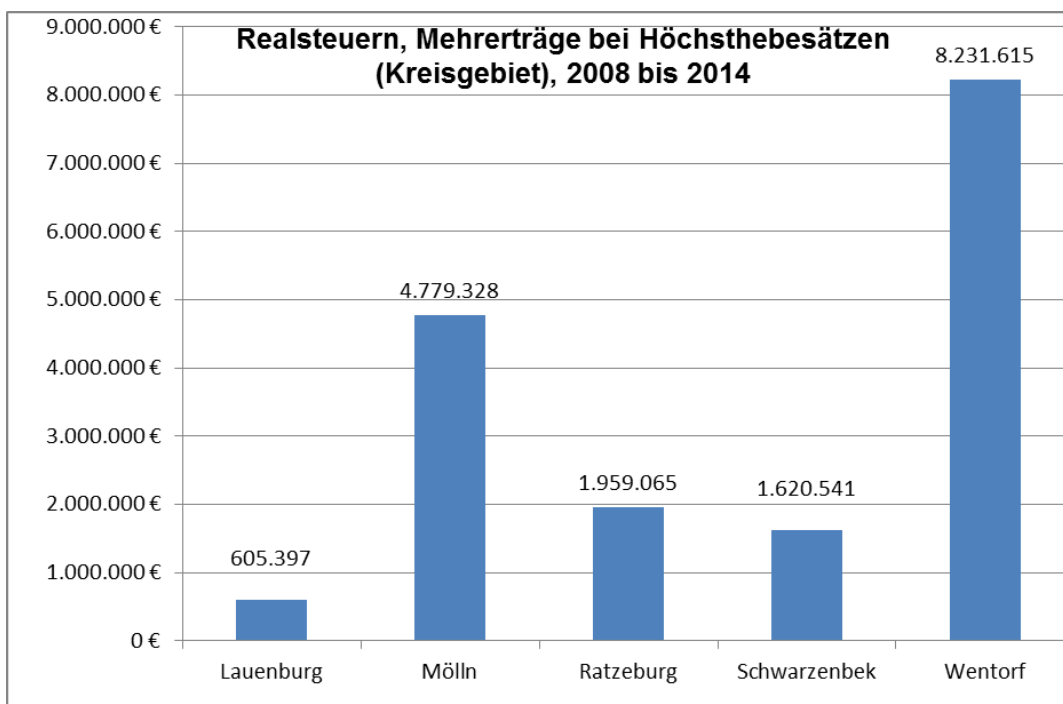
Betrachtet man nur die Gewerbesteuer ergibt sich folgendes Bild:



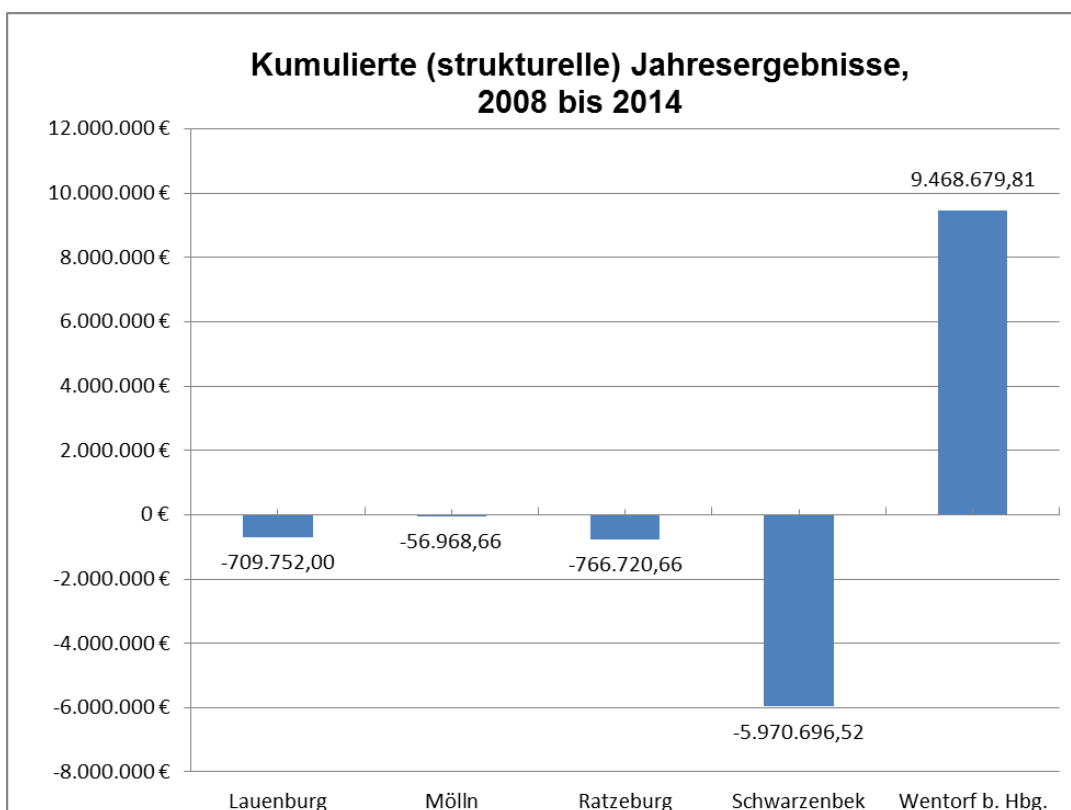
Das Realsteueristaufkommen der Vergleichskommunen hätte im Jahr 2014 bei Anwendung des jeweils höchsten Steuerhebesatzes (Kreisgebiet) um ca. 2,4 Mio. gesteigert werden können, d.h. von ca. 32,9 Mio. Euro auf ca. 35,4 Mio. Euro.



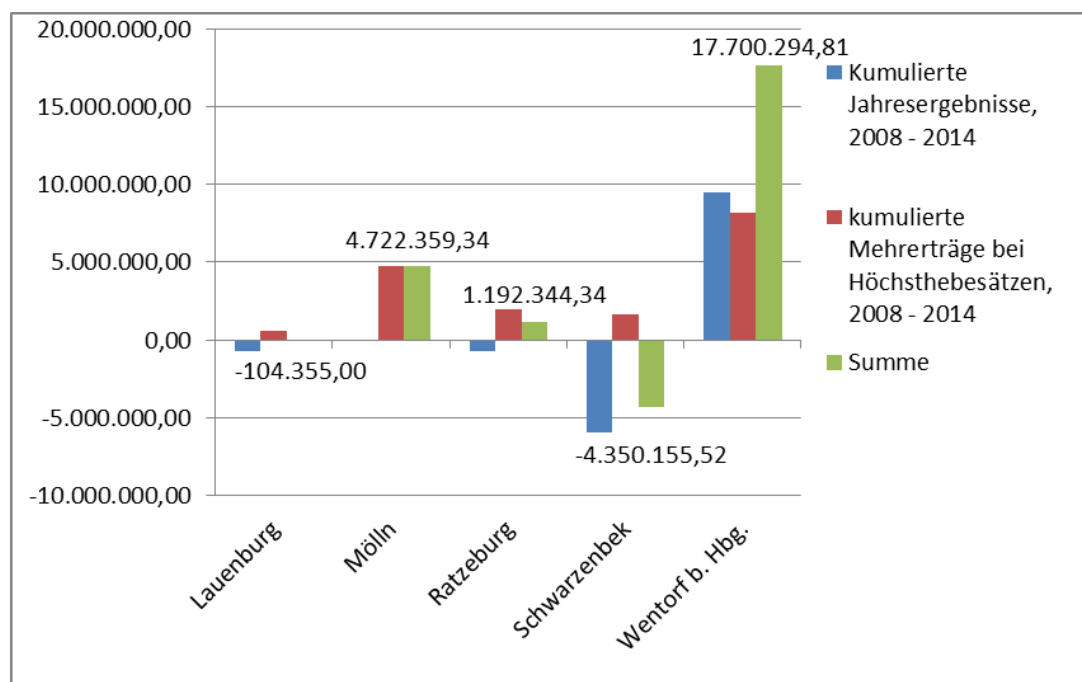
Für die Jahre 2008 bis 2014 hätten unter diesen Umständen insgesamt folgende Mehrerträge erzielt werden können:



Welche Auswirkungen dieses entgangene Einnahmepotential für die einzelnen Vergleichskommunen in Bezug auf die Jahresergebnisse gehabt hätte, sollen die folgenden Schaubilder verdeutlichen:



Das vorherige Schaubild zeigt die kumulierten strukturellen¹⁷ Jahresergebnisse. Das nachfolgende Schaubild zeigt die Auswirkungen auf die kumulierten Jahresergebnisse, wenn die Vergleichskommunen eine Anhebung der Hebesätze auf den jeweiligen Höchsthebesatz (Kreisgebiet)¹⁸ vorgenommen hätten:



Realsteueraufbringungskraft (Wirtschaftskraft)

Das Istaufkommen der Realsteuern wird durch die unterschiedlichen Hebesätze beeinflusst. Aus dem Realsteueristaufkommen einer Gemeinde lässt sich daher nicht ohne weiteres eine Aussage über ihre Steuerkraft ableiten. Zur Ermittlung der Realsteueraufbringungskraft werden daher die Grundbeträge¹⁹ der Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer mit den landesdurchschnittlichen Hebesätzen multipliziert und dann addiert. Die in dieser Form berechnete Realsteueraufbringungskraft stellt ein fiktives Istaufkommen dar. Sie gibt an, wie hoch das Realsteueristaufkommen gewesen wäre, wenn die

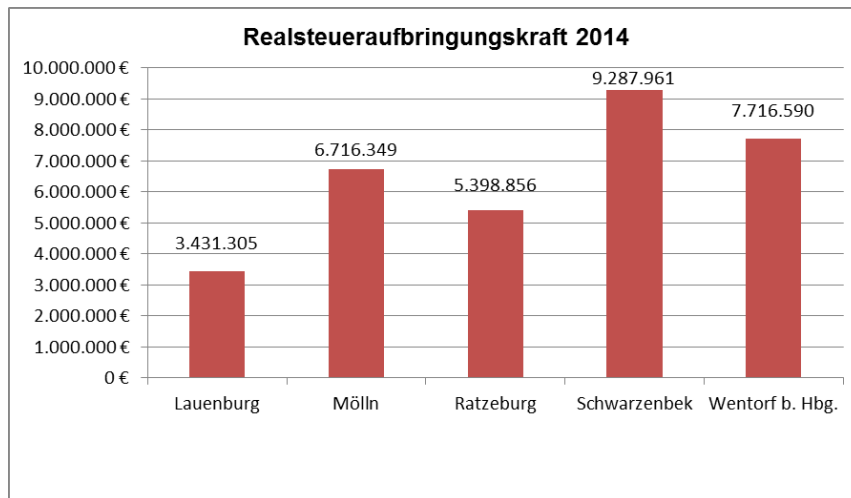
¹⁷ Kameralistik: Zuweisung zum Vermögenshaushalt, ggf. bereinigt um enthaltene Fehlbeträge aus Vorjahren und erhaltene Fehlbetragszuweisungen, Doppik: Ergebnisrechnung → Jahresergebnis

¹⁸ Vgl. Schaubild auf der vorherigen Seite

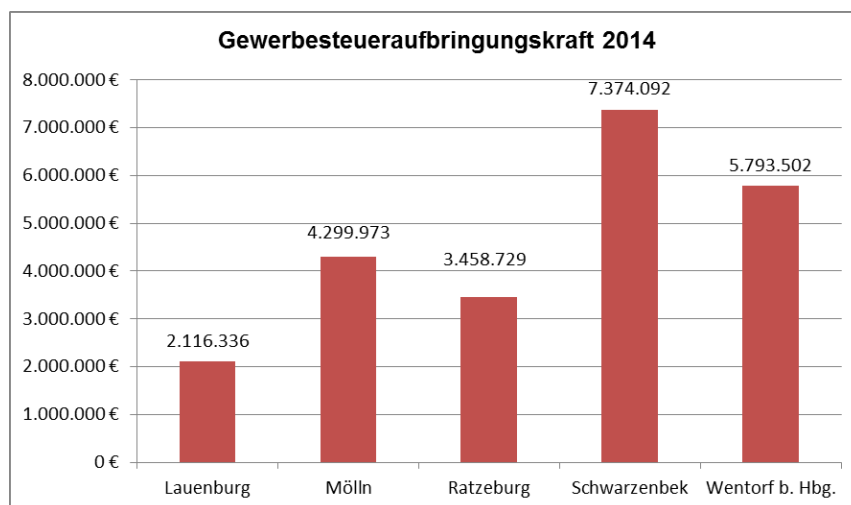
¹⁹ Die im Realsteuervergleich durchgeführten Berechnungen dienen dazu, vergleichbare Werte für die Kommunen darzustellen. Dabei stellen Steuermessbeträge vergleichbare Angaben über die Grundlage der Besteuerung dar. Da diese von den Finanzämtern festgesetzten Werte für den Realsteuervergleich nicht zur Verfügung stehen, werden ersatzweise Grundbeträge berechnet.

Der Grundbetrag der einzelnen Realsteuern ergibt sich, indem das jeweilige Istaufkommen durch den dazugehörigen Hebesatz dividiert wird (fiktiver Messbetrag). Die so berechneten Grundbeträge können von den Steuermessbeträgen abweichen, die als Ergebnis der Veranlagung für einen bestimmten Zeitraum festgesetzt werden. So können beispielsweise in den kassenmäßigen Steuereinnahmen der Gewerbesteuer neben den laufenden Vorauszahlungen für das betreffende Jahr auch periodenfremde Abschluss- oder Nachzahlungen für Vorjahre enthalten sein.

einzelnen Gemeinden bei jeder Realsteuerart den landesdurchschnittlichen Hebesatz angewandt hätten.



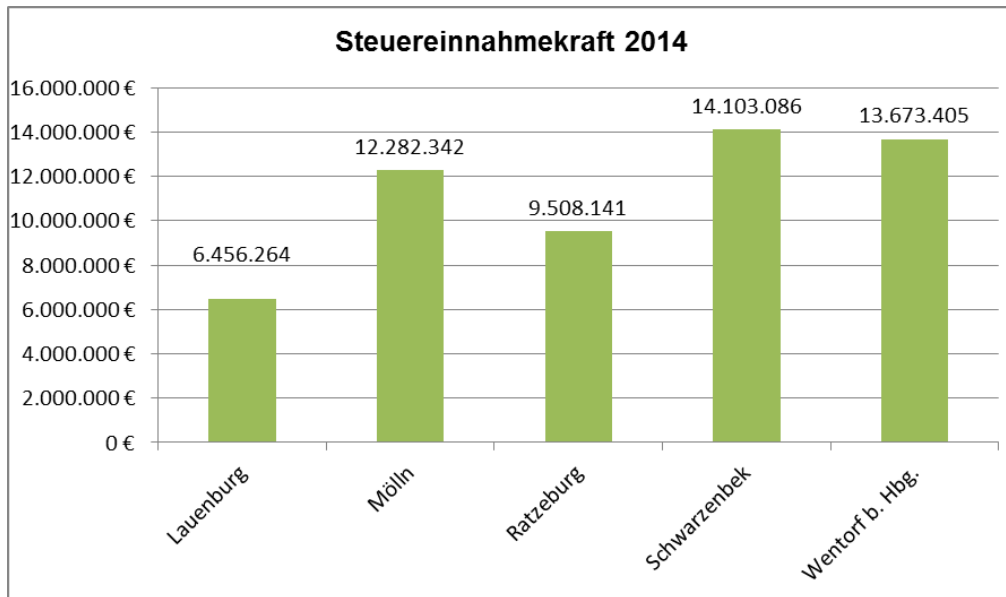
Im ausschließlichen Bezug auf die Gewerbesteuer ergibt sich folgendes Bild:



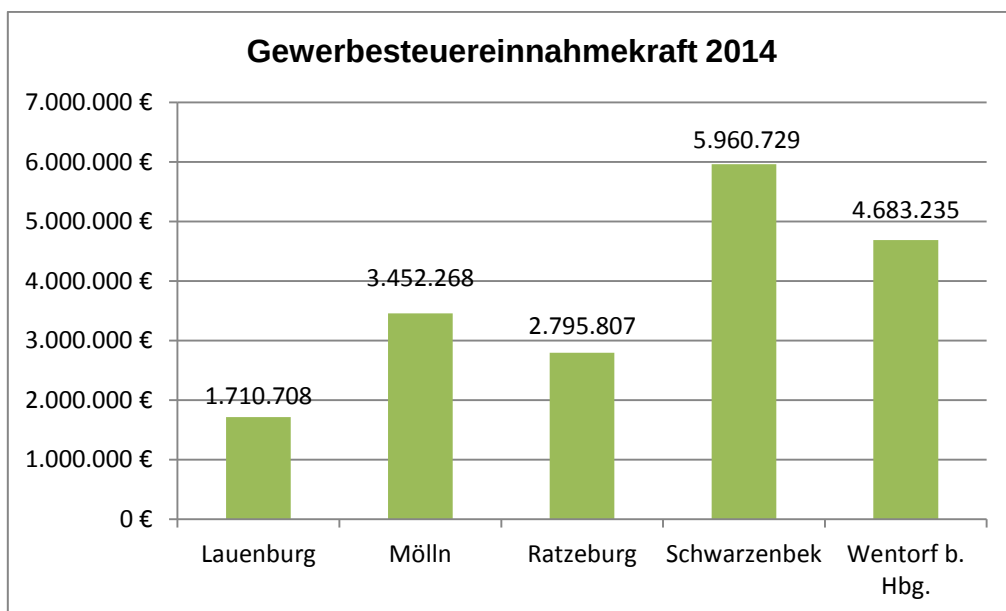
Steuereinnahmekraft

Während sich die Wirtschaftskraft einer Gemeinde in der Realsteueraufbringungskraft widerspiegelt, wird die gemeindliche Finanzkraft durch die Steuereinnahmekraft zum Ausdruck gebracht.

Die Realsteueraufbringungskraft wird hierbei um die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer erhöht und um die abzuführende Gewerbesteuerumlage reduziert.



Im ausschließlichen Bezug auf die Gewerbesteuer ergibt sich folgende Übersicht:



6.2 Weitere Einnahmemöglichkeiten

Neben den Realsteuern bilden die Hundesteuer, die Zweitwohnungssteuer, die Fremdenverkehrs- bzw. Tourismusabgabe, die Spielgerätesteuer bzw. Vergnügungssteuer sowie Parkgebühren weitere Einnahmequellen.

Der Verfahrenserlass bzw. die entsprechenden Hinweise zur Ausschöpfung der Einnahmequellen/Beschränkungen der Ausgaben enthalten auch diesbezüglich Bezugsgrößen²⁰, die nachfolgend mit den Abgaben der Kommunen verglichen werden.

6.2.1 Hundesteuer

Stadt Lauenburg/Elbe

In 2014 gemeldete Ersthunde	Steuer	Summe	Verfahrenserlass / Hinweisliste	Summe	Zusätzliches Einnahme- potential
728	110,- €	80.080,- €	110,- €	80.080,- €	-

Die letzte Bestandsermittlung wurde im Jahre 2015 durch ein externes Unternehmen durchgeführt. Durch die Befragung in allen Haushalten wurden 84 zusätzliche Hunde (Erst- / Zweit- u. Dritthunde) ermittelt. Zudem wurden diverse Bußgeldverfahren durchgeführt.

Stadt Mölln

In 2014 gemeldete Ersthunde	Steuer	Summe	Verfahrenserlass / Hinweisliste	Summe	Zusätzliches Einnahme- potential
935	100,- €	93.500,- €	110,- €	102.850,- €	9.350,- €

Die letzte Bestandsermittlung liegt mehr als 10 Jahre zurück.

Stadt Ratzeburg

In 2014 gemeldete Ersthunde	Steuer	Summe	Verfahrenserlass / Hinweisliste	Summe	Zusätzliches Einnahme- potential
639	110,- €	70.290,- €	110,- €	70.290,- €	0,- €

Die letzte Bestandsermittlung erfolgte bereits 2002. Damals wurden 120 Hunde nachgemeldet.

²⁰ Keine Bezugsgrößen für Tourismusabgabe und Parkgebühren

Stadt Schwarzenbek

In 2014 gemeldete Ersthunde	Steuer	Summe	Verfahrenserlass / Hinweisliste	Summe	Zusätzliches Einnahme- potential
775	120,- €	93.000,- €	110,- €	85.250,- €	--

Bis 2014 wurden im Rahmen der jährlichen Zählerablesungen der Wasseruhren die Ableserinnen und Ableser angewiesen, bei der Ablesung im Haushalt befindliche Hunde mit zu erfassen. Hierbei wurden jedes Jahr unangemeldete Hunde entdeckt, erfasst und die Hundehalter steuerlich entsprechend veranlagt.

Gemeinde Wentorf/Hbg.

In 2014 gemeldete Ersthunde	Steuer	Summe	Verfahrenserlass / Hinweisliste	Summe	Zusätzliches Einnahme- potential
544	100,- €	54.400,- €	110,- €	59.840,- €	5.440,- €

Seit April 2016 sind die für den ruhenden Verkehr zuständigen Außendienstmitarbeiter / -innen verstärkt mit der Aufgabe betraut, Hundehalter zu kontrollieren. Insbesondere wird hierbei auf die Steuermarke und die seit 2016 geltende Chip-Pflicht für Hunde geachtet. Eine Bestandsermittlung ist immer mit einem finanziellen Aufwand verbunden, den die Kommunen oftmals scheuen. Unter dem Aspekt der Steuergerechtigkeit sollte allerdings in regelmäßigen Abständen eine Überprüfung erfolgen.

Hundesteuer für gefährliche²¹ Hunde (2014)

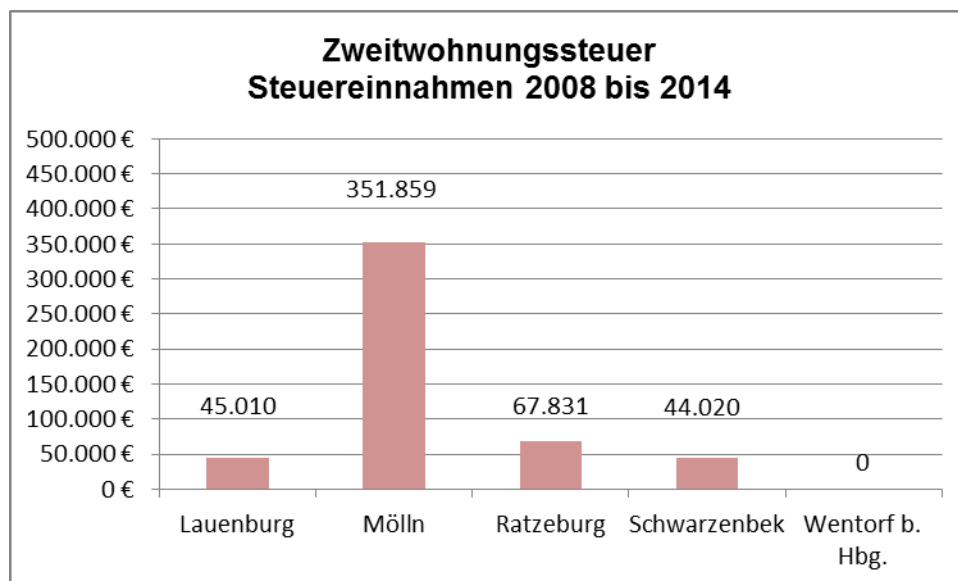
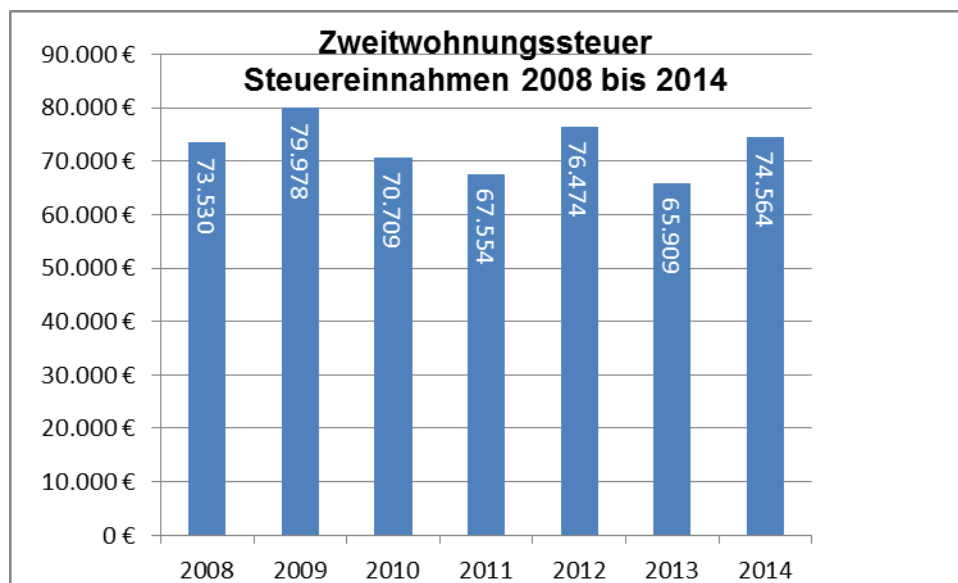
	Hundesteuer	gemeldete Hunde (2014)	Bemerkungen
Stadt Lauenburg/Elbe	110,- €	wurde nicht ermittelt	kein gesonderter Steuersatz
Stadt Mölln	600,- €	3	
Stadt Ratzeburg	900,- €	2	1.100,- € ab dem zweiten gefährlichen Hund
Stadt Schwarzenbek	320,- €	2	600,- € ab dem zweiten gefährlichen Hund
Gemeinde Wentorf/Hbg.	500,- €	3	750,- € ab dem zweiten gefährlichen Hund

²¹ Seit 2016 werden Hunde nur noch dann als gefährlich eingestuft, wenn sie auffällig geworden sind, z.B. weil sie Menschen oder Tiere verletzt haben oder unkontrolliert Tiere hetzen oder reißen. Aufgrund ihrer Rasse dürfen Hunde seit 2016 nicht mehr als gefährlich eingestuft werden.

6.2.2 Zweitwohnungssteuer

Der Verfahrenserlass (für 2014) sieht in seiner Hinweisliste eine Zweitwohnungssteuer von 12 % vor. Die Stadt Mölln lag mit 11 % knapp darunter, die Gemeinde Wentorf/Hbg. verzichtete komplett auf diese Einnahmemöglichkeit.

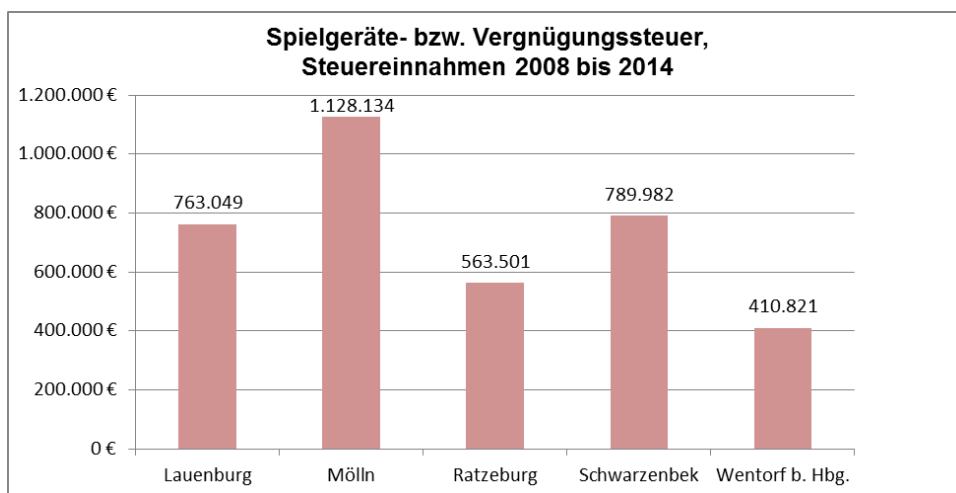
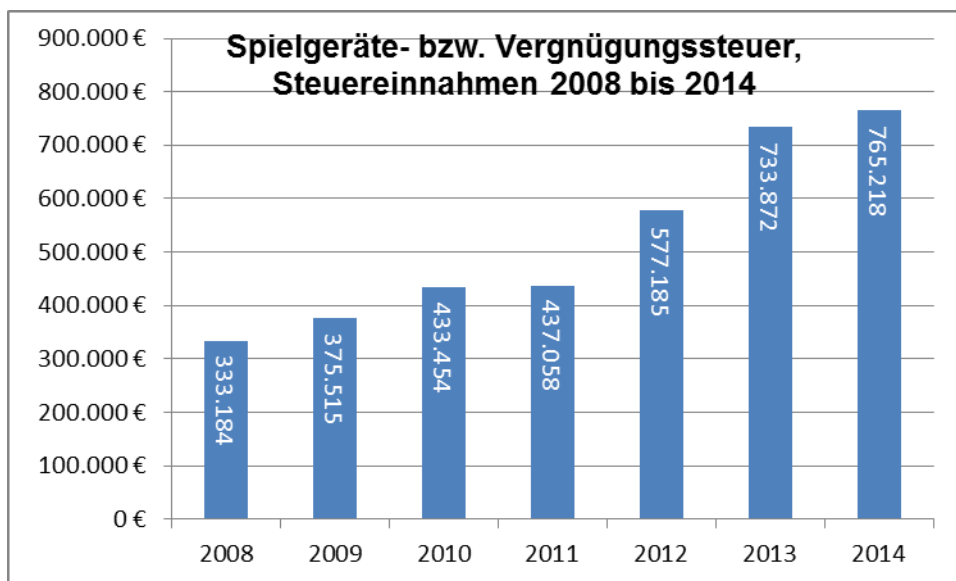
In den Jahren 2008 bis 2014 erzielten die Vergleichskommunen Steuereinnahmen aus der Zweitwohnungssteuer von insgesamt 508.718,00 €.



6.2.3 Spielgerätesteuer / Vergnügungssteuer

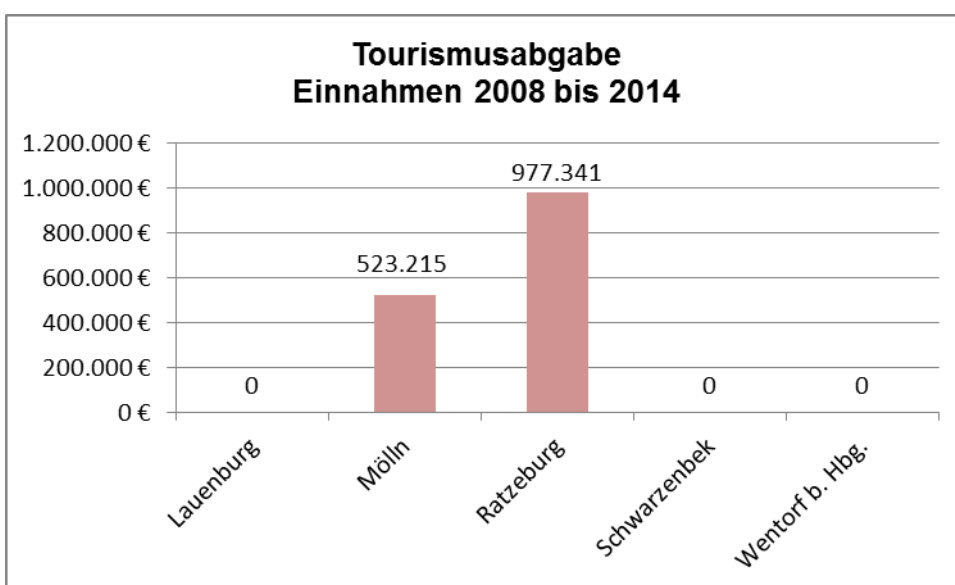
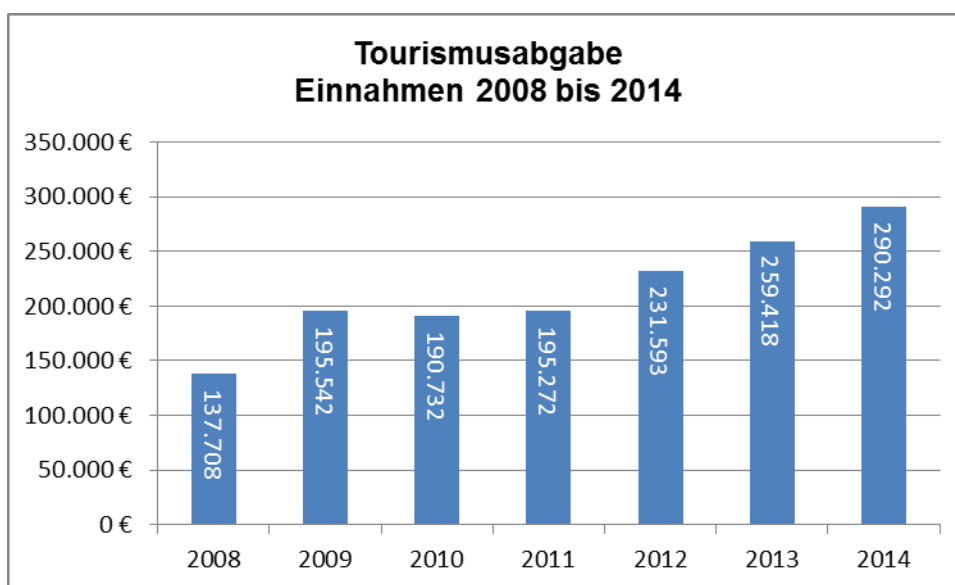
Der Verfahrenserlass (für 2014) sieht in seiner Hinweisliste eine Spielgerätesteuer von 11 % vor. Alle Städte lagen mit ihren Steuersätzen bei 12 % und mehr, die Gemeinde Wentorf/Hbg. mit einem Prozent darunter.

In den Jahren 2008 bis 2014 erzielten die Vergleichskommunen Steuereinnahmen aus der Spielgeräte- bzw. Vergnügungssteuer von insgesamt 3.655.486,- €.



6.2.4 Fremdenverkehrsabgabe / Tourismusabgabe

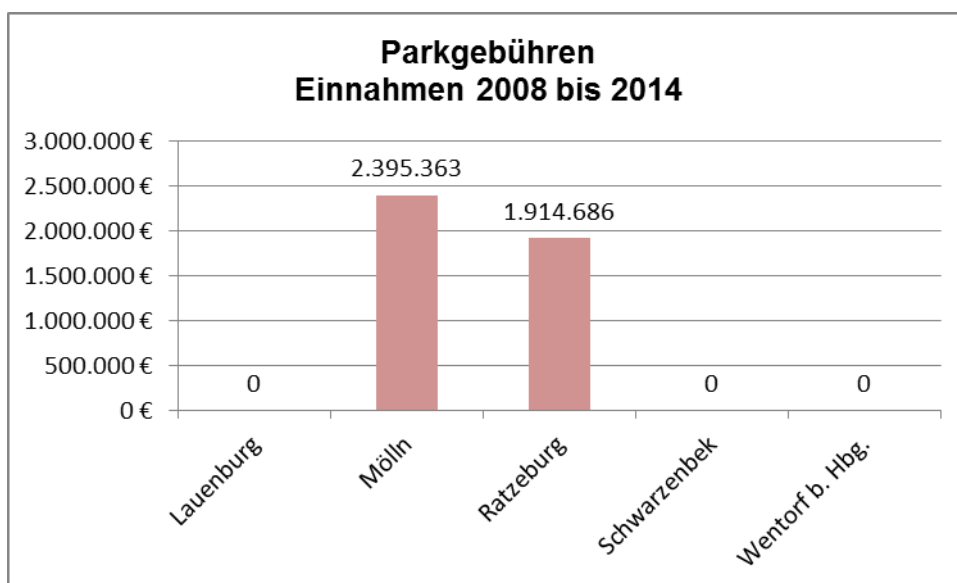
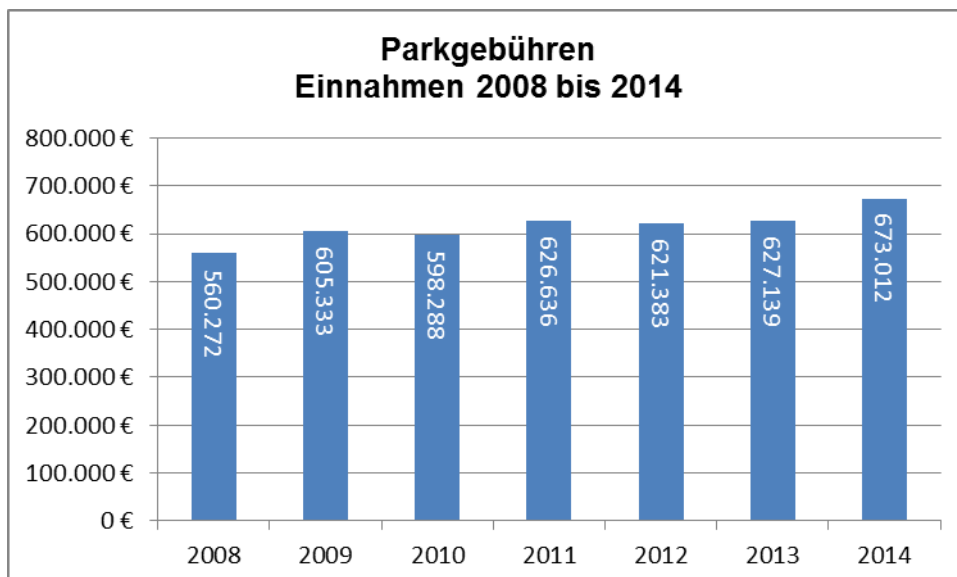
Der Verfahrenserlass bzw. die entsprechenden Hinweise zur Ausschöpfung der Einnahmequellen/Beschränkungen der Ausgaben fordern keinen Mindestsatz, sehr wohl aber die generelle Erhebung dieser Abgabe. Bisher erheben lediglich die Städte Mölln und Ratzeburg eine entsprechende Abgabe und konnten damit in den Jahren 2008 bis 2014 Einnahmen i.H.v. 1.500.556,- € erzielen.



6.2.5 Parkgebühren

Der Verfahrenserlass bzw. die entsprechenden Hinweise zur Ausschöpfung der Einnahmequellen/Beschränkungen der Ausgaben fordern die Erhebung von Parkgebühren. Die Städte Mölln und Ratzeburg erheben Parkgebühren im Stadtgebiet und erzielen hierbei jährlich Erträge im sechsstelligen Bereich (Mölln 2015: 414.896,- €, Ratzeburg 2015: 295.983,- €).

Die Stadt Mölln konnte in den Jahren 2008 bis 2014 Einnahmen aus Parkgebühren in Höhe von 2.395.363,- € erzielen, die Stadt Ratzeburg 1.914.686,- €. Die Parkgebühren der Stadt Ratzeburg werden von den Ratzeburger Wirtschaftsbetrieben vereinnahmt und fließen somit nicht (direkt) in den Haushalt der Stadt.



Die Gemeinde Wentorf/Hbg. sowie die Städte Lauenburg/Elbe und Schwarzenbek erheben bisher keine Parkgebühren. Bereits 2012 hat die Stadt Schwarzenbek durch die Einführung von Parkgebühren eine kalkulatorische Gewinnmöglichkeit von jährlich 86.400,- € ermittelt.

7 Vergabeangelegenheiten

In den geprüften Verwaltungen erfolgen Beschaffungen dezentral in den einzelnen Verwaltungsgliederungen. Lediglich die Städte Mölln und Lauenburg/Elbe planen die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle. Die Anzahl der mit Beschaffungen betrauten Verwaltungsmitarbeiter/innen variiert, Angebotseröffnungen sind unterschiedlich organisiert und die Verfahrensdokumentation sowie Aktenführung werden unterschiedlich gehandhabt.

Bauleistungen werden überwiegend beschränkt ausgeschrieben und hierfür grundsätzlich Formblätter genutzt. Lieferungen und Dienstleistungen werden dagegen oftmals freihändig vergeben, den Mitarbeitern hierfür allerdings nicht in allen Verwaltungen Formblätter und Arbeitshilfen zur Verfügung gestellt. Zudem wurden nicht alle Mitarbeiter/innen vergaberechtlich geschult. Dies führt zu einem Qualitätsunterschied zwischen Bau- sowie Dienst- und Lieferleistungen. Aufgrund der steigenden Komplexität des Vergaberechts wird es für Verwaltungsmitarbeiter/-innen zusehends schwieriger, stets über vergaberechtliche Neuerungen und Entwicklungen informiert zu sein. Daher wird empfohlen, den Mitarbeitern seitens der Verwaltung Formulare und Arbeitshilfen an die Hand zu geben, sie regelmäßig fortzubilden und die Abwicklung von Beschaffungsvorgängen konzentriert an einigen wenigen Stellen in der Verwaltung (zentrale Vergabestelle) anzusiedeln.

Das Vergaberecht zielt darauf ab, im Falle einer Beschaffung die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel möglichst ökonomisch zu verwenden. Es umfasst alle Regelungen und Vorschriften, nach welchen sich der öffentliche Auftraggeber richten muss, um Leistungen am Markt einzukaufen.

In den letzten zwei Jahrzehnten unterlag das Vergaberecht zahlreichen Änderungen. Hierzu gehören die Anpassung europäischer Vergaberichtlinien sowie die Umsetzung dieser in deutsches Recht. Die EU-Schwellenwerte werden regelmäßig angepasst; die Schleswig-Holsteinische Wertgrenzenregelung wurde bisher regelmäßig verlängert. Das Tariftreue- und Vergabegesetz Schleswig-Holstein (TTG) und das Gesetz zur Einrichtung eines Registers zum Schutz fairen Wettbewerbs (GRfW) sind weitere Vorschriften, welche seit dem Jahr 2013

anzuwenden sind. Zuletzt sind am 18. April 2016 umfangreiche Änderungen im Vergaberecht durch das Vergaberechtsmodernisierungsgesetz und die Neufassung der Vergabeverordnung in Kraft getreten. Und auch nach der Vergaberechtsreform 2016 zeichnen sich derzeit weitere Anpassungen der unterschwelligen Vergaben für die Zukunft ab.

Trotz der diversen bestehenden Regelungen und Vorschriften ist das Vergaberecht ein von der Rechtsprechung maßgeblich geprägtes Rechtsgebiet, welches sich auch durch richtungsweisende Entscheidungen fortentwickelt.

Aus diesem Grund und der Tatsache der ansteigenden Anforderungen an Mitarbeiter/innen, der zunehmenden Komplexität des Vergaberechts gerecht zu werden, wurden die interne Organisation, die Fortbildungssituation, die internen Vorschriften sowie die allgemeine Umsetzung des Vergaberechtes näher betrachtet.

Da auch die Organisation in den Kommunen einem Wandel unterliegt, ist Grundlage dieses vergaberechtlichen Prüfberichts die vorgefundene Situation zum jeweiligen Zeitpunkt der Prüfung vor Ort.

Die Stadtverwaltung Mölln war zum Zeitpunkt der Prüfung im Aufbau einer Beschaffungs- und Vergabestelle; allerdings erfolgte die Umsetzung zu einem späteren Zeitpunkt. Die Stadtverwaltung Lauenburg/Elbe hatte die neu eingerichtete Vergabestelle zum Zeitpunkt der Prüfung bereits besetzt, hingegen wurden die internen Vorschriften, Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten intern noch nicht abgestimmt und das laufende Geschäft durch die Vergabestelle noch nicht aufgenommen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung wickelte keine der Kommunen ihre Beschaffungsvorgänge über eine zentrale Vergabe- bzw. Beschaffungsstelle ab. Somit erfolgten Beschaffungsvorgänge in allen geprüften Kommunen dezentral.

In der Stadtverwaltung Lauenburg/Elbe gehört der überwiegende Teil der insgesamt sieben Mitarbeiter/-innen, die Vergabeverfahren durchführen, dem Stadtentwicklungsamt an. Die neu geschaffene Vergabestelle mit dem Umfang einer Halbtagsstelle ist organisatorisch dem Gebäudemanagement angegliedert.

Die Verwaltung der Stadt Mölln ist in fünf Fachbereiche unterteilt; den sechsten Fachbereich bildet das Team Breitenfelde. In jedem der fünf Fachbereiche sowie auch im Eigenbetrieb Kurverwaltung sind

Beschaffungen zu tätigen, so dass jeder Fachbereich sowie der Eigenbetrieb vergaberechtlich geschultes Personal vorhalten muss.

Insgesamt 25 Mitarbeiter/-innen beschaffen hier Bau-, Liefer- und Dienstleistungen. Die eingerichtete Beschaffungs- und Vergabestelle ist Teil des Fachbereiches Zentrale Steuerung und Organisation.

In allen vier Fachbereichen der Stadtverwaltung Ratzeburg werden Beschaffungen durchgeführt. Insgesamt 16 Mitarbeiter/-innen der Verwaltung müssen das Vergaberecht mit all seinen Vorschriften anwenden.

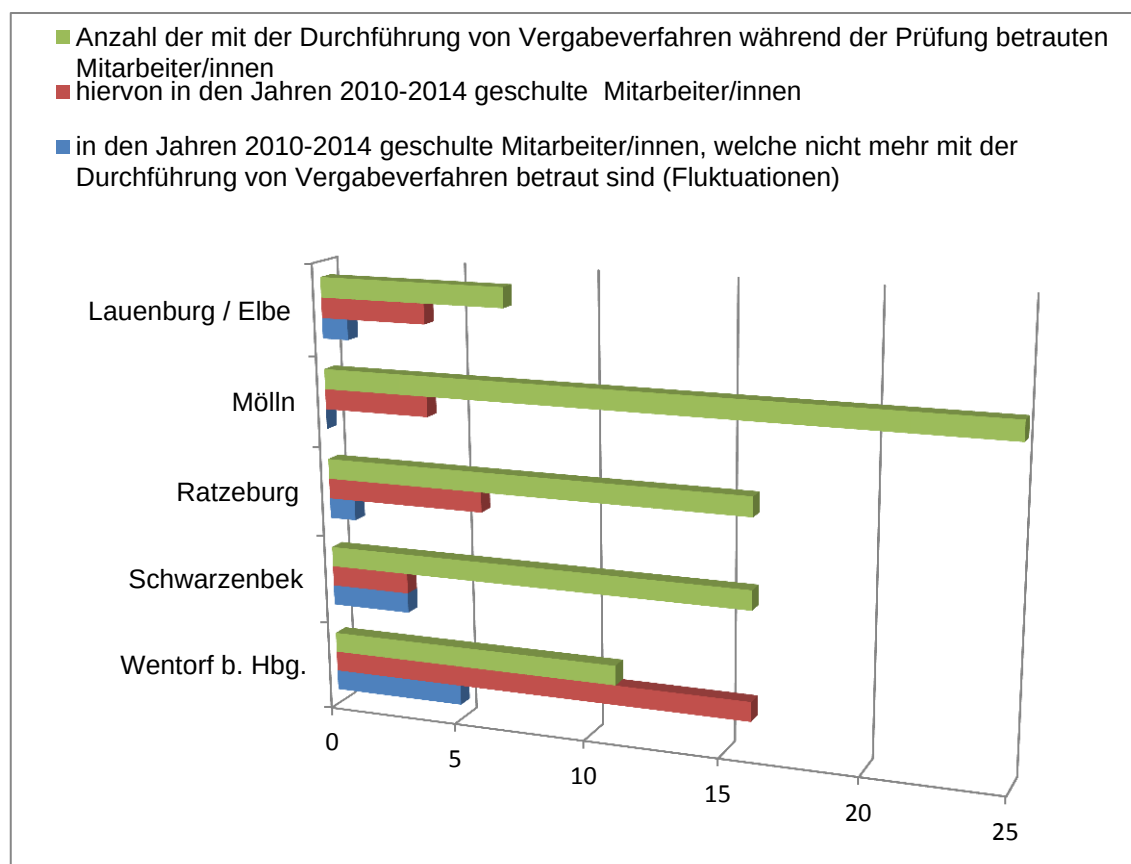
In vier von fünf Fachbereichen der Stadtverwaltung Schwarzenbek werden Vergabeverfahren durchgeführt. Insgesamt sind 16 Mitarbeiter/-innen mit Beschaffungsvorgängen beschäftigt.

Elf mit Vergabevorgängen betraute Mitarbeiter/-innen der Gemeindeverwaltung Wentorf/Hbg. verteilen sich auf vier der fünf Sachgebiete. Lediglich im Sachgebiet Finanzen müssen keine vergaberechtlichen Kenntnisse vorgehalten werden.

Im Rahmen der Mitarbeiterbefragung wurde von verschiedenen Verwaltungsmitarbeitern / -innen aller Verwaltungen zurückgemeldet und betont, dass sie lediglich wenige bis vereinzelt Vergabeverfahren im Jahr durchführen bzw. diese nur in bestimmten Zeitintervallen vorkämen. Somit ist es von Stelle zu Stelle sehr unterschiedlich, wie viele Zeit- bzw. Stellenanteile auf das Vergabewesen entfallen.

Es wurde festgestellt, dass die überwiegende Zahl der geprüften Kommunalverwaltungen Verfahren für den Einkauf von Schulbüchern und / oder Sachbedarf des Schulbetriebes für Schulen und teilweise Kindergärten durch die jeweiligen Leitungen in Eigenverantwortung durchführen lassen. Demnach arbeiten in Schulen und Kindergärten weitere Personen, die ebenfalls vergaberechtliche Regelungen präsent haben und anwenden müssen. Darüber hinaus dürfen beispielsweise Hausmeister in einigen Kommunen Direktkäufe tätigen oder sogar Aufträge bis zu 1.000 € erteilen.

Diese Personengruppen finden in der folgenden Abbildung keine Berücksichtigung.



Gegenüberstellung der Anzahl der Verwaltungsmitarbeiter/innen²² und der nachgewiesenen Fortbildungen

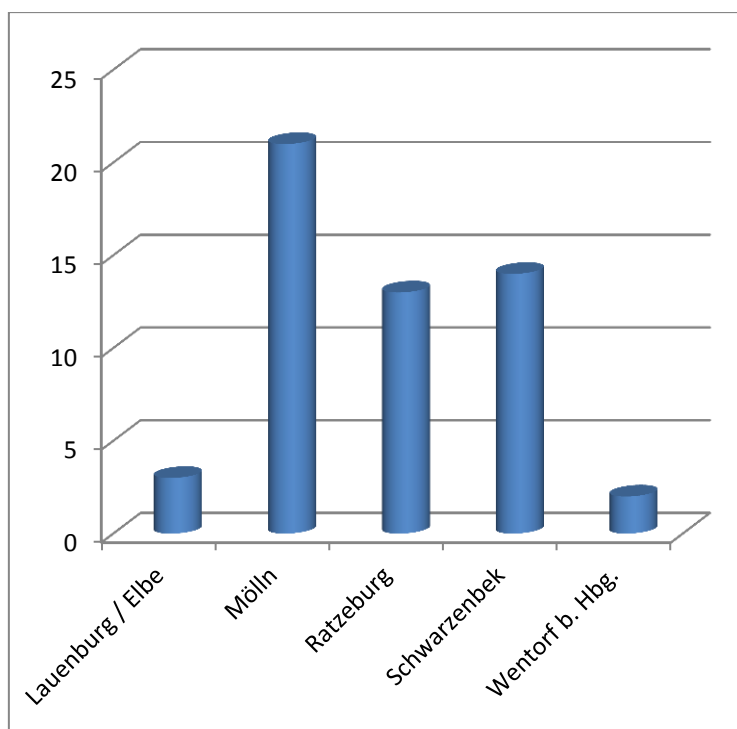
In Bezug auf die Fortbildungsanzahl wurde lediglich der Zeitraum von 2010 bis 2014 betrachtet. Nicht nachgewiesene Fortbildungen wurden nicht berücksichtigt. Im Rahmen der Prüfung wurde seitens einiger Kommunen berichtet und zum Teil unaufgefordert nachgewiesen, dass auch nach dem Jahr 2014 weiterhin Fortbildungen in Anspruch genommen bzw. Inhouse-Seminare angeboten werden.

Durch Beendigung des Arbeitsverhältnisses oder Arbeitsplatzwechsel gehen die Kenntnisse vergaberechtlich geschulter Mitarbeiter/-innen verloren und neue Verwaltungskräfte müssen angelernt und geschult werden. In der Gemeinde Wentorf/Hbg. waren derartige Fluktuationen etwas häufiger als in den Städten. Da zudem beispielsweise Vorgesetzte und Submissionsleiter vergaberechtlich geschult worden sind, ist es möglich, dass mehr Mitarbeiter/innen in den zurückliegenden Jahren

²² Die Anzahl der mit Vergabeverfahren betrauten Mitarbeiter/innen basiert auf eigenen Angaben der jeweiligen Verwaltungen. Im Rahmen der Prüfung sind vereinzelt weitere Anwender benannt worden. Das Ergebnis der Erhebung wurde daher um diese Mitarbeiter/innen ergänzt.

geschult wurden als derzeit Vergabeverfahren betreuen. Diese Verzerrung ist u.a. auch den Fluktuationen geschuldet.

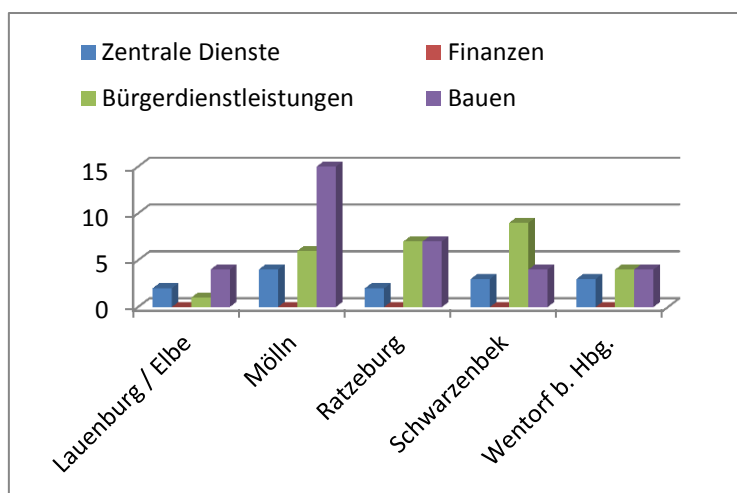
Im Umkehrschluss zu der o.a. Darstellung ergibt sich folgende Anzahl an Verwaltungsmitarbeitern/innen, die derzeit regelmäßig bis vereinzelt Vergabeverfahren durchführen, hingegen in den Jahren 2010 bis 2014 an keiner vergaberechtlichen Schulung nachweislich teilgenommen haben:



Verwaltungsmitarbeiter/innen ohne Schulungsnachweis für den Zeitraum von 2010 - 2014

Die Beschaffungsverfahren erfolgen dezentral und die einzelnen Bereiche wie beispielsweise IT-, Versicherungs- oder Reinigungsleistungsbeschaffungen sind unterschiedlich in die jeweilige Verwaltungsorganisation eingebunden, so dass kein Vergleich auf Grundlage der Organisationseinheiten möglich ist.

Daher wurden die Mitarbeiter/innen je nach vergaberechtlichem Aufgabenbereich den vier Verwaltungsbereichen (Zentrale Dienste, Finanzen, Bürgerleistungen, Bauen), die bereits im Organisationsteil dieses Prüfberichtes dargestellt worden sind, zugeordnet.



Zuordnung der mit Beschaffungen betrauten Mitarbeiter/innen zu vier Verwaltungsbereichen

Dem Verwaltungsbereich Zentrale Dienste wurden z.B. IT-Bedarf, Büromöbel, Büromaterialien und Versicherungen zugeordnet.

Der Bereich Finanzen ist ein Bereich, in welchem keine Beschaffungsbedarfe originär anfallen. Sollten doch Bedarfe wie Arbeitsmaterialien oder Software entstehen, werden diese Beschaffungen bereits durch andere Verwaltungseinheiten wahrgenommen.

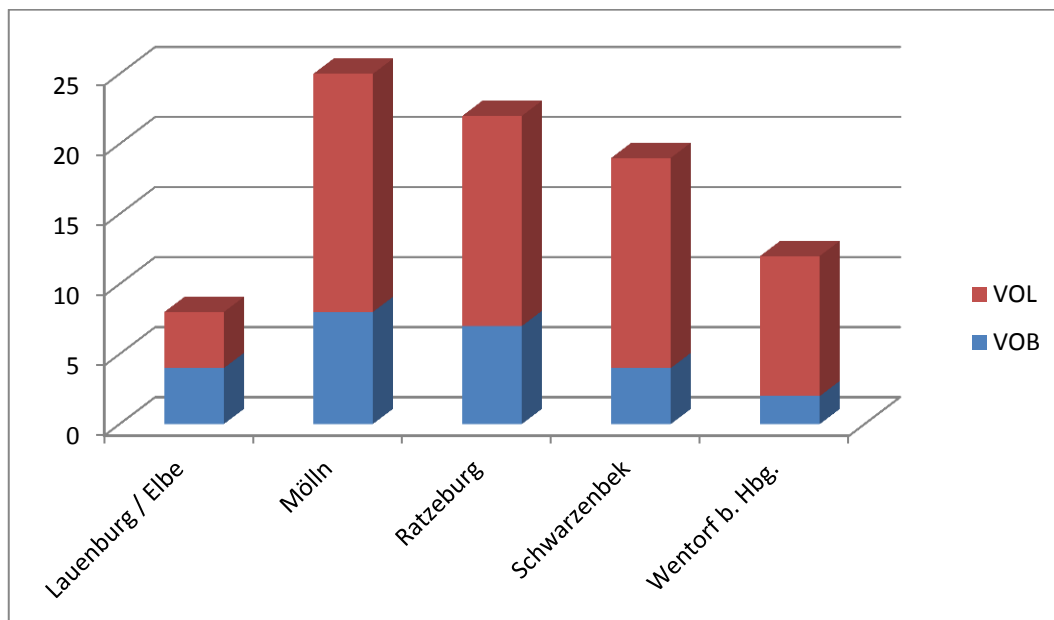
Die Bürgerdienstleistungen beinhalten u.a. die Anschaffungen für die Freiwillige Feuerwehr, ordnungsrechtliche Bedarfe der Kommune, Beschaffungen für Schulen und Kindertagesstätten, Ausgaben für kulturelle und touristische Zwecke.

Dem Bereich Bauen werden u.a. Hochbau, Tiefbau, Beschaffung von Geräten und Fahrzeugen, Gebäudeunterhaltung- und -reinigung, Planungsleistungen und Landschaftspflege zugeordnet.

Die mit Bauleistungen beschäftigten Verwaltungsmitarbeiter/innen sind fast ausschließlich dem Bauamt zugeordnet. Mit der Beschaffung von Lieferungen und Dienstleistungen gemäß VOL hingegen ist eine Vielzahl an Mitarbeitern/innen beschäftigt, die unterschiedlichen Verwaltungseinheiten angehören.

Gemäß den Erhebungen vor Ort teilen sich die Zuständigkeiten, welche/r mit Vergabeverfahren betraute Mitarbeiter/in nach welcher Vergabe- und Vertragsordnung²³ tätig wird, wie folgt auf:

Anzahl der Mitarbeiter/innen, die die Vorschriften der VOB bzw. VOL vereinzelt, gelegentlich oder regelmäßig anwenden



Mit Hilfe dieser Darstellung wird deutlich, wie hoch der Anteil der mit Vergabeverfahren betrauten Mitarbeiter/innen ist, der sich mit Bauleistungen, Liefer- und Dienstleistungen beschäftigt. Die freiberuflichen Dienstleistungen sind wegen ihrer Geringfügigkeit hier nicht berücksichtigt.

Auffällig ist der hohe Anteil der Verwaltungsmitarbeiter/innen, die für den Einkauf von Lieferungen und Dienstleistungen zuständig sind.

Zudem wurde näher betrachtet, wie die Submission / die Öffnung von Angeboten in den Verwaltungen durchgeführt wird.

²³ Hinweis zur Anwendung der VOF: Bis zum 18.04.2016 regelte die VOF die Ausschreibung / Vergabe von freiberuflichen Leistungen. Im Rahmen der Vergaberechtsreform 2016 ist sie ersatzlos entfallen; Regelungen zur Ausschreibung / Vergabe von freiberuflichen Leistungen finden sich nunmehr in der VgV. Da die vergleichende Prüfung zu diesem Zeitpunkt bereits begonnen hatte, enthalten die fünf Diagramme noch die Bezeichnung der VOF.

In der Stadtverwaltung Lauenburg/Elbe sind für die Öffnung der Angebote drei Mitarbeiter/innen der Bauverwaltung zuständig, die selbst nicht an den Vergabeverfahren beteiligt waren. Eine Mitarbeiterin aus dem Team Planung könnte als Vertretung einspringen. Im Falle von Freihändigen Vergaben führen die Mitarbeiter/innen der Bauverwaltung nur vereinzelt förmliche Submissionen durch. Es gibt somit einen zentralen Anlaufpunkt in der Verwaltung.

Die Stadtverwaltung der Stadt Mölln hält in jedem der fünf Fachbereiche jeweils zwei bis fünf Mitarbeiter/innen für die Öffnung von Angeboten vor. Die Angebote werden von der Poststelle an den jeweiligen Fachbereich übergeben. Mitarbeiter/innen des Fachbereiches, die nicht mit der Vergabeentscheidung betraut sind, führen die Submission durch und übergeben die geöffneten und gekennzeichneten Angebote samt Niederschrift über die Öffnung der Angebote an den zuständigen Sachbearbeiter.

Ein Mitarbeiter der Bauverwaltung der Stadt Ratzeburg ist für die Organisation und Durchführung von Submissionen zuständig. Dieser submittiert mit einem weiteren Mitarbeiter der Verwaltung, der fachlich nichts mit dem Auftragsgegenstand zu tun hat, so dass das Vier-Augen-Prinzip gewahrt bleibt. Da es nur eine Anlaufstelle für die förmliche Öffnung von Angeboten in der Verwaltung gibt, können die Angebote diesem Mitarbeiter von der Poststelle direkt zugeleitet und in der Verwaltung an zentraler Stelle unter Verschluss gehalten werden.

Zwei Mitarbeiterinnen der Bauverwaltung der Stadtverwaltung Schwarzenbek submittieren für die Sachgebiete Hoch- und Tiefbau. Allerdings wurde keine Person in der Verwaltung benannt, welche für die übrigen Sachgebiete Angebotseröffnungen in förmlichen Ausschreibungsverfahren durchführt bzw. durchführen würde.

In der Gemeindeverwaltung Wentorf/Hbg. stehen vier Mitarbeiter des Sachgebietes Bauen und Entwicklung und ein Mitarbeiter des Sachgebietes Ordnung, Wahlen und Soziales für die formgebundene Öffnung von Angeboten zur Verfügung.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Mitarbeiter/innen der Bauverwaltung teils nur für das eigene Sachgebiet / den eigenen Fachdienst und teils für die gesamte Verwaltung tätig werden.

Sofern die Schleswig-Holsteinischen Wertgrenzen künftig nicht mehr derart hoch sein sollten, würde die Anzahl der Beschränkten Ausschreibungen steigen und damit einhergehend die Anzahl der förmlichen Angebotsöffnungen sowohl nach VOB als auch nach VOL.

Vergaberechtliche Entscheidungsbefugnisse für Auftragsvergaben wurden in den jeweiligen Hauptsatzungen, ggf. vorhandenen Zuständigkeitsordnungen als Anlage zur Hauptsatzung oder das Vergaberecht betreffenden Dienstanweisungen festgelegt und sind sehr unterschiedlich geregelt.

Teilweise wurden Schulleitungen, die Leitungen von Kindertagesstätten und Büchereien oder Hausmeister ermächtigt, Aufträge bis zu einem bestimmten Wert zu erteilen.

Teils müssen Ausschüsse generell ab einem gewissen Auftragswert mit eingebunden werden, teils werden diese nur im Fall von Unregelmäßigkeiten beteiligt.

Für die Einführung der Elektronischen Vergabe im Oberschwellenbereich stehen die Übergangsfristen bereits fest. Zentrale Vergabestellen müssen bis zum 18.04.2017 umgestellt haben. Alle öffentlichen Auftraggeber müssen bis zum 18.10.2018 auf die elektronische Abwicklung von Vergabeverfahren umstellen. Die elektronische Kommunikation umfasst insbesondere die Bekanntmachung, das Bereitstellen der Vergabeunterlagen, die elektronische Angebotsabgabe sowie die Zuschlagserteilung.

Die Stadtverwaltungen haben bisher keinerlei Erfahrungen mit der e-Vergabe gemacht. Die Gemeindeverwaltung Wentorf/Hbg. hat bereits in einem Vergabeverfahren durch einen Anbieter der e-Vergabe auf dessen Plattform Vergabeunterlagen Bietern zur Verfügung gestellt.

In der überwiegenden Zahl der geprüften Kommunen ergab sich der Gesamteindruck eines konzentrierten und organisierten Baubereichs, in welchem aufgrund der organisatorischen Zugehörigkeit aller bzw. nahezu aller mit VOB-Vergaben beschäftigten Mitarbeiter/innen Abläufe abgesprochen und einheitliche Standards durch Vorgesetzte vorgegeben werden können. Zudem werden vergaberechtliche Themen, die alle Mitarbeiter/innen des Baubereiches betreffen, eher in Besprechungen hervorgehoben, und damit der Informationsaustausch der Mitarbeiter/innen untereinander gefördert.

Die Anwender der VOB nutzen die Formulare des Vergabe- und Vertragshandbuches für Baumaßnahmen des Bundes, die eine gute Grundlage für Ausschreibungsverfahren darstellen und die Mitarbeiter/innen durch das Vergabeverfahren und die Dokumentation führen. Damit wird eine einheitlichere und rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren gewährleistet. Darüber hinaus werden zum Teil auch das Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA B-StB) und Muster der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) herangezogen. Die Mitarbeiter, die ausschließlich Vergabeverfahren nach VOL durchführen, sind innerhalb der Verwaltung verteilt und nicht derart organisiert, so dass sie vergaberechtliche Änderungen sowie Rechtsprechung ständig im Blick haben und prüfen müssen, ob sich für ihren Teilbereich des Beschaffungswesens etwas geändert hat, bevor sie ein neues Vergabeverfahren einleiten. Auch müssen Formulare auf Vollständigkeit und Richtigkeit untersucht werden, was den Mitarbeitern/innen, die Vergabeverfahren nur sporadisch durchführen, die Bearbeitung erschwert. Zudem werden bei VOL-Vergaben Absprache und Austausch der Mitarbeiter untereinander erschwert. Dies kann, sofern die Verwaltung zentral keine Unterstützung bietet, zu einer Rechtsunsicherheit führen. In den Stadtverwaltungen Lauenburg/Elbe, Mölln und in der Gemeindeverwaltung Wentorf/Hbg. steht den Mitarbeitern das VOL-Handbuch Pinneberg zur Verfügung. In den Stadtverwaltungen Ratzeburg und Schwarzenbek wurden keinerlei Arbeitshilfen oder Formulare zentral zur Verfügung gestellt.

In allen Verwaltungen außer der der Stadt Ratzeburg bestehen interne Dienstanweisungen, um wichtige Aspekte des Vergaberechts den Beschäftigten zusammenzufassen und / oder Zuständigkeitsregelungen und Handlungsanweisungen an die Hand zu geben.

Im Rahmen der Prüfung wurden Vergabevorgänge unterschiedlicher Verwaltungsbereiche und Auftragsvolumina stichprobenartig geprüft.

Es wurde festgestellt, dass die seit dem Jahr 2009 geltenden erhöhten Wertgrenzen ausgeschöpft werden. Bauleistungen werden daher überwiegend beschränkt ausgeschrieben, Liefer- und Dienstleistungen überwiegend freihändig vergeben.

Die Vorgänge im Zusammenhang mit den Aussagen des Personals zeigen, dass bei Freihändigen Vergaben von Liefer- und Dienstleistungen in einigen Verwaltungen Ermessen im Umgang mit vergaberechtlichen Vorschriften ausgeübt wird. Aufgrund der derzeit hohen Schleswig-

Holsteinischen Wertgrenzen wird in der Praxis zwischen kleineren und größeren Freihändigen Vergaben unterschieden, wobei die gefühlte Grenze bei den Mitarbeitern unterschiedlich hoch ausfällt. Bei kleineren Vergaben, die einen Auftragswert von 500 € bis ca. 5.000 € haben, wird auf die Beifügung von Vertragsbedingungen verzichtet, da der Aufwand des Vergabeverfahrens in keinem Verhältnis zu dem Auftragswert stehe, oder dem Auftragnehmer keine Vorgaben gemacht werden sollten, damit keine Hürden entstehen, Angebote abzugeben. Somit bemessen einige Mitarbeiter/innen den Formalismus nach dem jeweiligen Auftragsvolumen.

Hingegen unterscheidet die VOL hier nicht. Freihändige Vergaben sind in der Vergabe- und Vertragsordnung für Lieferungen und Leistungen geregelt und belassen dem Auftraggeber eine große Flexibilität. In Freihändigen Vergabeverfahren wendet sich der Auftraggeber grundsätzlich an mehrere ausgewählte Unternehmen, um mit einem oder mehreren über die Auftragsbedingungen unter Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes zu verhandeln. Trotz der fast formfreien Abwicklung ist der Auftraggeber dennoch an die vergaberechtlichen Grundsätze wie Wettbewerbs-, Transparenz- und Gleichbehandlungsgrundsatz gebunden. Angebote sind grundsätzlich im Wettbewerb einzuholen, so dass an die Auftraggeber in der Regel bei weniger Formalismus höhere Anforderungen an die Verfahrensführung gestellt werden.

In der Regel gehören beim Einkauf von Lieferungen und Leistungen auch Vertragsbedingungen²⁴ zu den Vergabeunterlagen. Die Allgemeinen Vertragsbedingungen VOL/B sind grundsätzlich zum Vertragsgegenstand zu machen²⁵. Diese Regelung ist bei Freihändigen Vergaben oftmals nicht eingehalten worden und damit sind die Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Auftragnehmers Vertragsbestandteil geworden.

In Vorgängen, in welchen die Formulare des VOL-Handbuches Pinneberg genutzt wurden, war die Fehlerquote geringer.

Mehrere Verwaltungen haben geregelt, dass die Schulleitungen und / oder Leitungen von Kindertagesstätten zur Auftragsvergabe bis zu einem gewissen Auftragswert berechtigt sind. Den Schulen wurde dann auch eine Budgetverantwortlichkeit zur Anschaffung übertragen. Von Verwaltungsmitarbeitern/innen wurde hingegen zurückgemeldet, dass

²⁴ § 8 Abs. 1 AOL/A

²⁵ § 9 Abs. 1 VOL/A

das Vergaberecht dort nicht in dem Maße eingehalten werde, so wie es nach vergaberechtlichen Regelungen sein müsste. Beispielsweise werden Schulbuchaufträge ohne Vergabeverfahren direkt an den örtlichen Buchhändler vergeben oder die Angebotseinholung erfolge ohne Reichtung eines Leistungsverzeichnisses und Vertragsbedingungen. Neben Anschaffungen für Schulen und Kindertagesstätten wie Neumöblierung, Smartboards oder Mikroskope unterliegen auch Schulbuchaufträge dem Vergaberecht und damit der Ausschreibungspflicht. Auch hier sind Vergabeunterlagen zusammenzustellen, die eingegangenen Angebote zu werten und über das Vergabeverfahren eine Dokumentation zu erstellen. Die Auswahl des erfolgreichen Angebotes erfolgt hier aufgrund der Buchpreisbindung nach angebotenen Serviceleistungen.

Es liegt in der Entscheidung des Schulträgers, ob der Schulleitung die Aufgabe der Schulbuchbeschaffung übertragen werden soll. Voraussetzungen hierfür sind eine Bevollmächtigung des Schulleiters sowie das Vorhalten vergaberechtlichen Wissens in der Schule bzw. Kindertagesstätte. Der Schulträger hat im Falle einer Bevollmächtigung Beratungs- und Kontrollaufgaben wahrzunehmen.

Positiv hervorzuheben ist die Einstellung des Verwaltungspersonals, das sehr darum bemüht ist, die Ausgaben für Beschaffungen so gering wie möglich zu halten und auf Einsparungspotenziale zu achten. Auch wird besonders auf ein ausgewogenes Preis-Leistungsverhältnis geachtet und grundsätzlich im Wettbewerb vergeben.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass in der überwiegenden Zahl der Verwaltungen ein Qualitätsunterschied in der Abwicklung von Vergaben nach VOL und VOB besteht.

Trotz Zugehörigkeit der Mitarbeiter zu einer Verwaltung mit gleichen internen Dienstanweisungen bestehen unterschiedliche Handhabungen. Die Mitarbeiter/innen, die das Vergaberecht lediglich sporadisch anwenden, entwickeln aufgrund der zunehmenden Komplexität des Vergaberechts nur schwer Routine. Um Unsicherheiten der Mitarbeiter/innen abzubauen und die rechtliche Qualität der Beschaffungen nach VOL zu verbessern, empfiehlt das GPA folgendes:

- Zentrale Bereitstellung sowie Aktualisierung von vergaberechtlichen Vorschriften
- Zentrales zur Verfügung stellen von vergaberechtlichen Formularen für Beschaffungen von Lieferungen und

Dienstleistungen (wie beispielsweise Angebotsaufforderung, Muster eines Leistungsverzeichnisses, Auftragsschreiben, Dokumentation, Verpflichtungserklärung gemäß TTG etc.)

- Benennung von einigen wenigen Mitarbeitern/innen innerhalb der Verwaltung, die über fundiertere vergaberechtliche Kenntnisse verfügen und aktuelle Entwicklungen des Vergaberechts verfolgen, damit sie für weitere Mitarbeiter Ansprechpartner für speziellere Fragen sind,
- bzw. Konzentration vergaberechtlicher Kompetenz in wenigen Organisationseinheiten der Verwaltung. Hierbei könnte neben dem Baubereich eine interne Serviceeinheit entstehen, die sich vorrangig um die formelle Abwicklung von VOL-Vergaben kümmert.
- Regelungen über die Durchführung von Angebotseröffnungen für Vergaben nach VOL sowie über die Aufbewahrung von Angeboten bis zur Angebotsöffnung.

8 Beteiligungsverwaltung

Die geprüften Kommunen sind an verschiedenen privatrechtlich aufgestellten Gesellschaften beteiligt. Soweit die Kommunen ihre Haushaltswirtschaft nach doppelten Regelungen führen, weisen die Bilanzen entsprechende Werte der Beteiligungen aus.

Im Rahmen dieses Prüfungsverfahrens sollte festgestellt werden, inwieweit die Kommunen in ihre Beteiligungen hineinwirken und deren Handeln zum Wohle der Kommune nutzen.

In diesem Prüfungsverfahren wurde erstmalig die Beteiligungsverwaltung in Augenschein genommen, die Prüfung sollte daher lediglich verdeutlichen, dass auch in diesem Tätigkeitsfeld kein prüfungsfreier Raum besteht, sondern auch hier das Handeln der Kommunen auf dem Prüfstand steht.

So war denn auch erwartungsgemäß die Beteiligungsverwaltung in den geprüften Kommunen nicht abschließend aufgebaut. Die Vertretung der kommunalen Körperschaften in den Gremien der Gesellschaften wird durch benannte oder gewählte Vertreter, häufig die Bürgermeister, wahrgenommen. Zwar werden in den Kommunen Beteiligungsvorgänge geführt, jedoch sind Steuerungsmechanismen, die in die Gesellschaften hineinwirken können, kaum vorhanden.

Auch die Unterrichtung und Information des Ehrenamtes über die Tätigkeit in den Gesellschaften ist bislang nicht systematisch organisiert. Zwar werden die kommunalen Mandatsträger gelegentlich informiert, aber eine geregelte Informationsbereitstellung erfolgt nicht. Das GPA empfiehlt den Kommunen daher als ersten Schritt in eine systematische Beteiligungsverwaltung die Einführung eines regelmäßig aktualisierten Beteiligungsberichtes. Der Beteiligungsbericht des Kreises Herzogtum Lauenburg kann hierfür als Muster dienen.

9 Organisation der Finanzbuchhaltung

In den Kommunen mit doppischer Haushaltsführung sind Finanzbuchhaltungen einzurichten. Das GPA hat in keiner der Vergleichskommunen eine Finanzbuchhaltung vorgefunden, die vollständig den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Dies ist sicherlich auch der Tatsache geschuldet, dass eine verwaltungsinterne Umstrukturierung aus unterschiedlichen Gründen Zeit benötigt, dennoch müssen die gesetzlichen Vorgaben mittelfristig umgesetzt werden.

Aufgaben der Finanzbuchhaltung

Die Finanzbuchhaltung hat die Buchführung, den Zahlungsverkehr und die weiteren Kassengeschäfte der Gemeinde zu erledigen (§ 95 k (1) S. 1 GO).

Zu den Aufgaben der Finanzbuchhaltung gehören gemäß § 32 (1) GemHVO-Doppik:

1. die Buchführung nach § 33,
2. der Zahlungsverkehr und die weiteren Kassengeschäfte nach § 34.

Gemäß § 32 (2) GemHVO-Doppik können der Finanzbuchhaltung weitere Aufgaben übertragen werden, soweit andere Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen.

Bei der Übertragung weiterer Aufgaben muss es sich um Aufgaben handeln, die im Zusammenhang mit dem Aufgabengebiet der Finanzbuchhaltung stehen.

Budget- und Haushaltsplanung stünden beispielsweise in keinem Zusammenhang mit dem Aufgabengebiet der Finanzbuchhaltung.

In Bezug auf die Buchführung heißt es in der Kommentierung zu § 95 k (1) GO u.a. „In der Finanzbuchhaltung werden sämtliche Geschäftsvorfälle der Gemeinde systematisch und lückenlos erfasst“. Weiterhin wird dort angemerkt, dass der Fachverband der Kommunalkassenverwalter e.V. – Landesverband Schleswig-Holstein eine Muster-Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung der Gemeinde entworfen und empfohlen hat auf Basis dieser Muster-Dienstanweisung

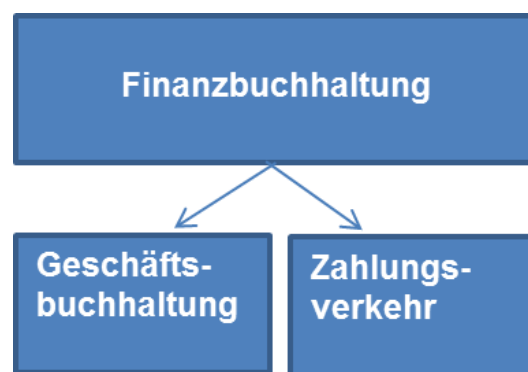
eine Dienstanweisung zu erlassen. Der § 3 dieser Muster-Dienstanweisung liest sich wie folgt:

§ 3 Organisation der Finanzbuchhaltung

(1) Die Finanzbuchhaltung gliedert sich in Buchführung (Haupt- und Vorbücher), Zahlungsverkehr sowie weitere Kassengeschäfte und Vollstreckung.

(2) Die Buchführung wird zentral (oder auch dezentral) durch die Finanzbuchhaltung vorgenommen.

Hieraus ergibt sich folgende Organisationsstruktur:



Für die Leitung der Finanzbuchhaltung ist gemäß § 95 k (2) GO (unter Berücksichtigung des § 95 k (4) GO i.V.m. § 22 (1) GO) **ein** Verantwortlicher (nebst Stellvertretung) zu bestellen.

Hieraus ergibt sich unter anderem, dass der oder die Verantwortliche für die Finanzbuchhaltung nicht gleichzeitig die Funktion des Kämmerers (stellt u.a. den Haushaltsplan auf) ausüben darf.

Die mit Aufgaben der Finanzbuchhaltung beauftragten Beschäftigten der Gemeinde sind nicht befugt, Zahlungen anzuordnen. Diese Regelung in § 95 k (5) GO ist eindeutig und unmissverständlich.

Stadt Lauenburg/Elbe

Die Stadt Lauenburg/Elbe bildet eine Verwaltungsgemeinschaft mit dem Amt Lüttau. Im Bereich der Kasse (Zahlungsverkehr) sind insgesamt vier Mitarbeiter/-innen tätig. Die Kassenverwalterin und ihre Stellvertretung sind mit dem täglichen Kassengeschäft (Zahlungsverkehr) beschäftigt, wobei auch der Vollstreckungsinendienst zum Aufgabengebiet der stellvertretenden Kassenverwalterin zählt. Die beiden weiteren

Mitarbeiterinnen sind zum einen mit dem Vollstreckungsinnendienst und zum anderen mit dem Vollstreckungsaußendienst beschäftigt.

Es existiert eine Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung, die allerdings in Bezug auf die Organisation der Finanzbuchhaltung nicht gelebt wird. Die Kassenleiterin wurde zur Kassenverwalterin und nicht zur Verantwortlichen der Finanzbuchhaltung im Sinne des § 95 k (2) GO bestellt.

Die Geschäftsbuchhaltung findet noch dezentral in den Fachämtern statt. Zwei der 25 „Geschäftsbuchhalter“ sind anordnungsbefugt.

Stadt Mölln

Die Stadt Mölln bildet mit dem Amt Breitenfelde eine Verwaltungsgemeinschaft. Im Fachdienst Kommunalkasse führen fünf Beschäftigte der Stadt Mölln die Kassengeschäfte der Stadt Mölln und des Amtes Breitenfelde. Drei der Beschäftigten sind ausschließlich für die Kassengeschäfte der Stadt Mölln tätig, eine Mitarbeiterin für das Amt Breitenfelde. Die Vollstreckungsbeamtin ist sowohl für die Stadt als auch für das Amt tätig.

Die Beschäftigten im Fachdienst Kommunalkasse sind nicht anordnungsbefugt. Die Leiterin des Fachdienstes wurde zur Verantwortlichen der Finanzbuchhaltung im Sinne des § 95 k (2) GO bestellt.

Die (Geschäfts-)Buchhaltung ist dem Fachdienst Buchhaltung und Abgaben und nicht dem Fachdienst Kommunalkasse zugeordnet. Ein Mitarbeiter ist hier ständig mit der Geschäftsbuchhaltung beauftragt. Als Vertretung ist eine Kollegin eingeteilt, die sonst mit der Anlagenbuchhaltung betraut ist. Beide sind mit Aufgaben betraut, die der Finanzbuchhaltung zuzuordnen sind, was sich auch aus der Dienstanweisung ergibt. Eine Anordnungsbefugnis haben beide Beschäftigten im Gegensatz zur Leitung des Fachdienstes Buchhaltung und Abgaben nicht.

Die Finanzbuchhaltung der Stadt Mölln ist demnach auf zwei Fachdienste verteilt, wobei für eine der beiden Fachdienstleitungen eine Anordnungsbefugnis vorliegt. Die Notwendigkeit der Anordnungsbefugnis resultiert aus der zusätzlichen Zuständigkeit für das Abgabewesen.

Stadt Schwarzenbek

Bei der Stadt Schwarzenbek sind fünf Beschäftigte im Sachbereich Finanzbuchhaltung (Zahlungsverkehr und Vollstreckung) tätig. Die Leiterin des Sachbereiches ist zur Verantwortlichen für die Finanzbuchhaltung im Sinne des § 95 k (2) GO bestellt.

Die vier Beschäftigten in der (Geschäfts-)Buchhaltung sind nicht dem Sachbereich Finanzbuchhaltung bzw. der Verantwortlichen für die Finanzbuchhaltung zugeordnet, sondern im Sachbereich Kämmerei, Liegenschaften & Vertragsangelegenheiten angesiedelt. Hier wird das Anordnungswesen (als Teilbereich der Buchführung) vorgenommen. Die Beschäftigten in der Geschäftsbuchhaltung sind nicht anordnungsbefugt, ihr direkter Vorgesetzter hingegen schon.

Die Finanzbuchhaltung der Stadt Schwarzenbek ist auf zwei Sachbereiche verteilt, wobei für eine der beiden Sachbereichsleitungen eine Anordnungsbefugnis vorliegt. Die Notwendigkeit der Anordnungsbefugnis resultiert aus der zusätzlichen Zuständigkeit für weitere Aufgabengebiete (u.a. Liegenschaften und Vertragsangelegenheiten).

Gemeinde Wentorf/Hbg.

Bei der Gemeinde Wentorf/Hbg. sind fünf Beschäftigte im Sachbereich Zahlungsabwicklung mit den Aufgaben der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung betraut. Der Sachbereich Zahlungsabwicklung ist dem Sachgebiet Finanzen zugeordnet. Die Leiterin des Sachgebietes Finanzen (Kämmerei) ist zur Verantwortlichen für die Finanzbuchhaltung im Sinne des § 95 k (2) GO bestellt. Unter Berücksichtigung des § 95 k (4) GO i.V.m. § 22 (1) GO ist eine Bestellung der Kämmerin zur Verantwortlichen für die Fibu nicht möglich. Die Stellvertretung wird durch den Sachbereichsleiter Zahlungsverkehr wahrgenommen. Beide sind nicht anordnungsbefugt.

Zwei weitere Mitarbeiter sind mit den Aufgaben der Geschäftsbuchhaltung betraut. Diese Mitarbeiter sind auch für die Sachbereiche Allgemeine Finanzverwaltung, Finanzmanagement, Rechnungsprüfung sowie Steuerbearbeitung tätig. Eine Anordnungsbefugnis haben diese Mitarbeiter nicht. Für den Vollstreckungsaußendienst teilt sich die Gemeinde eine Stelle mit dem Amt Hohe Elbgeest.

Stadt Ratzeburg

Die Stadt Ratzeburg hat noch eine kamerale Haushaltsführung und dementsprechend noch keine Finanzbuchhaltung eingerichtet. In der Stadtkasse sind drei Mitarbeiterinnen (inkl. Vollstreckung) beschäftigt. Die Anordnungen werden dezentral in den Fachdiensten erstellt.

Zusammenfassung

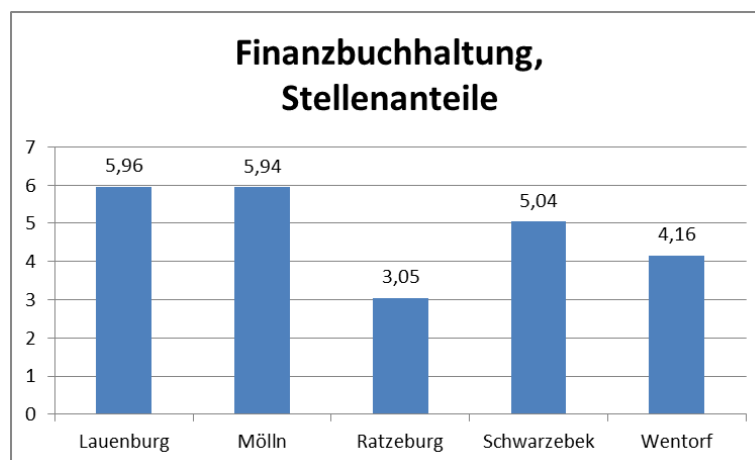
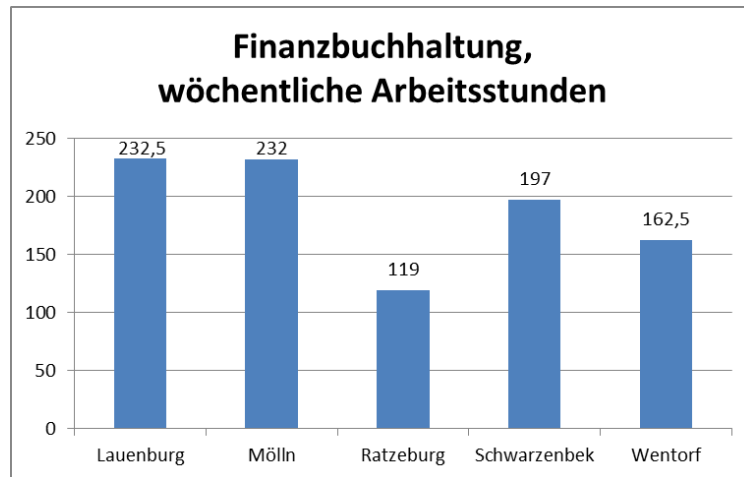
Im Ergebnis hat keine der Vergleichskommunen eine Finanzbuchhaltung eingerichtet, die vollständig den gesetzlichen Vorgaben entspricht.

In den Kommunen mit doppischer Haushaltsführung sind Finanzbuchhaltungen einzurichten,

- die Aufgaben im Rahmen des § 32 GemHVO-Doppik wahrnehmen,
- deren Beschäftigte nicht anordnungsbefugt sind (§ 95 k (5) GO) und
- für dessen Leitung ein Verantwortlicher bzw. eine Verantwortliche (nebst Stellvertretung) gemäß § 95 k (2) GO unter Berücksichtigung des § 95 k (4) GO i.V.m § 22 (1) GO bestellt wird.

9.1 Personalausstattung der Finanzbuchhaltungen

Das GPA hat versucht, sich einen Überblick darüber zu verschaffen, wie viele Beschäftigte mit Aufgaben der Finanzbuchhaltung (Geschäftsbuchhaltung, Zahlungsverkehr, Vollstreckung) betraut sind und wie viele Wochenarbeitsstunden hierfür anfallen. Um auch die Stadt Ratzeburg mit ihrer kameralen Haushaltsführung in den Vergleich einzubeziehen, wurden die Mitarbeiter der Stadtkasse (Zahlungsverkehr und Vollstreckung) sowie die Zeiteile für HÜL-Buchungen (Geschäftsbuchführung) berücksichtigt. Zu bedenken ist außerdem, dass ein Eigenbetrieb „Ratzeburger Wirtschaftsbetriebe“ existiert, der in der Sparte „Wirtschaftliche Stadtentwicklung“ städtische Aufgaben im Bereich der Touristik und des Kurwesens wahrnimmt. Das Rechnungswesen für den Eigenbetrieb wird von der Stadtwerke Ratzeburg GmbH übernommen, was zur Entlastung in der Stadtkasse führt.



Einen Vergleich zu ziehen gestaltet sich aus unterschiedlichen Gründen schwierig, da u.a. die Geschäftsbuchhaltungen nicht einheitlich organisiert und die Zeitanteile teilweise geschätzt wurden. Außerdem ist der Arbeitsaufwand bei den gebildeten Verwaltungsgemeinschaften im Vergleich höher. Eine Aussage über die Intensität der Aufgabenwahrnehmung kann ebenfalls nicht getroffen werden. Vergleicht man beispielsweise die Zeitanteile, welche die Kommunen in den Vollstreckungsaußendienst „investieren“, dann reicht die Spanne von wöchentlich 6 Stunden bis 39 Stunden.

10 Kindertagesstätten

Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen ist eine erhebliche – stetig steigende - finanzielle Herausforderung für die Kommunen²⁶. Die Schwierigkeit, einen ausgeglichenen Haushalt aufstellen zu können, und ein stetig steigendes Kostenbewusstsein in der Verwaltung und Politik führen zwangsläufig dazu, dass sich mittlerweile alle geprüften Kommunen intensiver mit dieser Herausforderung auseinandersetzen. Dies zeigt sich insbesondere daran, dass

- die Finanzierungsvereinbarungen mit den freien Trägern von der Verwaltung gestaltet bzw. im Wesentlichen mitgestaltet werden,
- neben Geldleistungen auch die Sachleistungen in den Verträgen, den Kalkulationen und im kommunalen Haushalt berücksichtigt werden,
- die Betriebsabrechnungen der Kindertageseinrichtungen geprüft werden und
- Leistungen auf die Höhe eines Defizitausgleiches begrenzt werden.

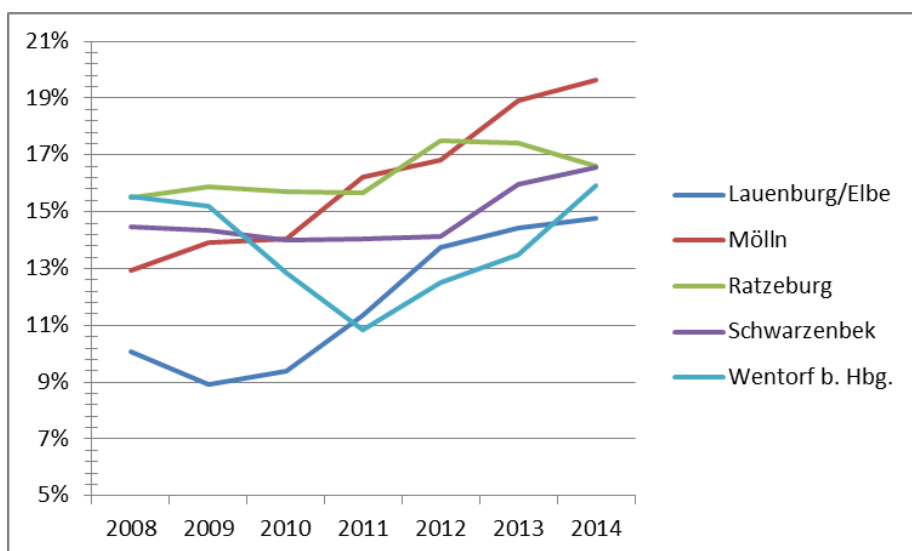
Die Leistung der Kommunen -die Sicherstellung einer qualitativ und quantitativ angemessenen Kinderbetreuung bei einer angemessenen Verteilung der Kosten auf alle Kostenträger- ist aufgrund des Fehlens einer gesetzlichen Grundlage zur Kostenverteilung, insbesondere in Bezug auf die Höhe der Elternbeiträge und Zuschüsse der Gemeinden, umso höher zu bewerten.

Für den Zeitraum von 2008 - 2014 wurden die Kindertageseinrichtungen der Städte Lauenburg/Elbe, Mölln, Ratzeburg und Schwarzenbek sowie der Gemeinde Wentorf/Hbg. geprüft. Die Prüfung war als vergleichende Prüfung angelegt und betrachtete Merkmale der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung; eine qualitative Betrachtung der Aufgabenwahrnehmung war kein Bestandteil der Prüfung. Ziel der vergleichenden Prüfung war die Darstellung eines Ist-Zustandes über den Prüfungszeitraum, der keinesfalls als „Ranking“ betrachtet werden

²⁶ Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, Kommunalbericht 2016, S. 46

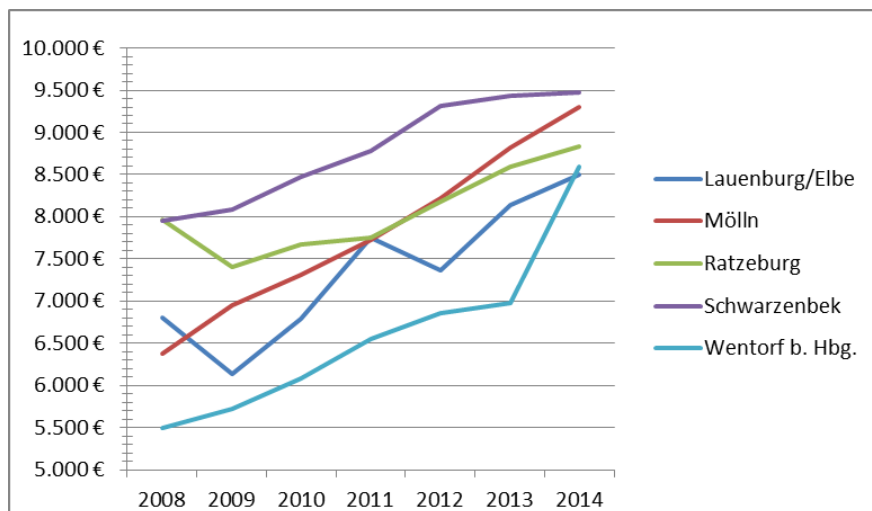
darf. Die weiteren hierfür erforderlichen Faktoren wie z.B. die Angebotsstruktur, die Gruppenarten, die Gruppengröße und die Gruppenauslastung waren im Wesentlichen nicht Gegenstand der Prüfung. Die Daten für die vergleichende Prüfung wurden ausschließlich von den Kommunen zur Verfügung gestellt. Sie ergaben sich aus den Bestandsmeldungen der Kindertageseinrichtungen an den örtlichen Jugendhilfeträger, Abrechnungen zwischen den Kommunen und den freien Trägern der Kindertageseinrichtungen sowie aus den Jahresabschlüssen der Kommunen.

Die finanzielle „Dimension“ der Betreuung in Kindertageseinrichtungen für die Kommunen wird in den folgenden Schaubildern dargestellt. Das erste Schaubild zeigt einen Vergleich der jährlich laufenden Aufwendungen für die Kinderbetreuung in Kindertageseinrichtungen²⁷ zu den Gesamtaufwendungen in dem jeweiligen Jahresabschluss der Kommune.



²⁷ Die Aufwendungen umfassen sowohl die Unterhaltung der gemeindeeigenen Kindertageseinrichtungen als auch die Aufwendungen der Einrichtungen in Trägerschaft Dritter und die darüber hinaus gehenden Aufwendungen im Haushalt der Kommune (z.B. Personalkosten).

Im nachfolgenden Schaubild werden die jährlich laufenden Aufwendungen für die Kinderbetreuung in Kindertageseinrichtungen pro Platz²⁸ in den Kommunen gezeigt.



10.1 Zuschüsse der Kommunen

Im Prüfungszeitraum wurden die Kindertageseinrichtungen bis auf wenige Ausnahmen nicht von den Kommunen selbst, sondern von freien Trägern betrieben. Die Kommunen beteiligten sich in diesen Fällen an den Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen in Form eines Zuschusses (§ 25 Abs. 1 Kindertagesstättengesetz -KiTaG). Hierzu wurden mit den freien Trägern Finanzierungsvereinbarungen geschlossen. Die Art des Zuschusses fiel hierbei sehr unterschiedlich aus. So ergaben sich z.B.

- Zuschüsse in Höhe eines prozentualen Betrages an den Kosten des pädagogischen Personals,
- Zuschüsse in Höhe eines Defizitausgleiches,
- Zuschüsse in Höhe eines Defizitausgleiches mit Berücksichtigung einer festgelegten prozentualen Elternbeteiligung,
- Zuschüsse pro Platz in Höhe des Kostenausgleiches nach § 25a KiTaG²⁹,

²⁸ Die tatsächlich besetzten Plätze in den Kindertageseinrichtungen wurden hierzu für die Vergleichsprüfung auf einen 8.-Std.-Platz umgerechnet.

- Zuschüsse pro Platz in Höhe eines aus der tatsächlichen Inanspruchnahme und eines festgelegten Betrages errechneten Wertes.

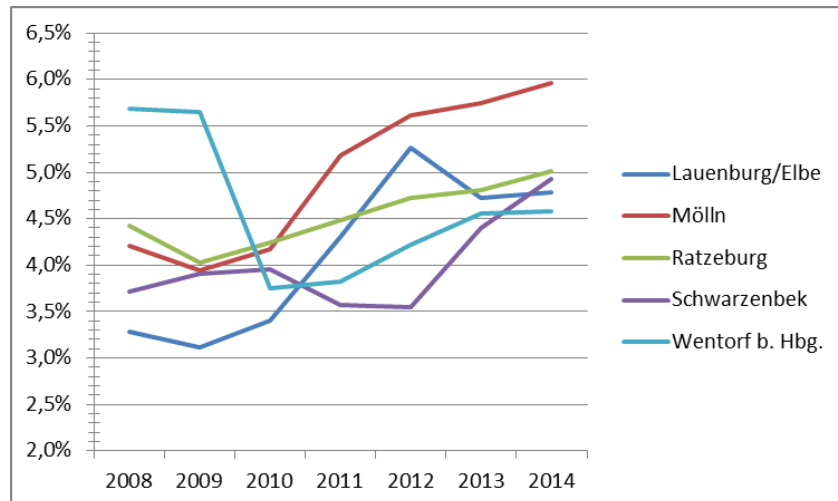
Die unterschiedlichen Formen der Zuschüsse ergaben sich nicht nur im interkommunalen Vergleich, sondern teilweise auch innerhalb einer Kommune gegenüber den verschiedenen Trägern. Auch die Behandlung von Überschüssen und Defiziten in den Endabrechnungen mit den Kindertageseinrichtungen war teilweise unterschiedlich. In einigen Fällen verblieben Überschüsse vollständig bei den freien Trägern, in anderen Fällen verblieben sie bei den freien Trägern für einen Defizitausgleich in späteren Jahren oder waren an die Kommune abzuführen. Entsprechend verhielt es sich mit Defiziten in den Endabrechnungen. Teilweise übernahmen die Kommunen die Defizite vollständig, teilweise mit einem prozentualen Anteil und in anderen Fällen wurde das Defizit als Eigenanteil des Trägers betrachtet.

Das Verhältnis der Zuschüsse der Kommunen zu den Gesamtaufwendungen des jeweiligen kommunalen Haushaltes und zu den laufenden Aufwendungen für die Kindertagesbetreuung in Kindertageseinrichtungen wird in den nachfolgenden Schaubildern dargestellt. Die Zuschüsse setzen sich hierbei nicht nur aus den vertraglich festgelegten Beträgen oder den Jahresendabrechnungen mit den freien Trägern zusammen. Sie wurden ergänzt um die zusätzlich in den Haushalten der Kommunen veranschlagten Aufwendungen und Erträge, wie z.B. der Kostenausgleich nach § 25a KiTaG und die Personalkostenanteile der Verwaltung³⁰. Für die gemeindeeigenen Einrichtungen wurde als Zuschuss für die Kindertageseinrichtung das Ergebnis des Produktes, ggf. mit den entsprechenden Ergänzungen, berücksichtigt.

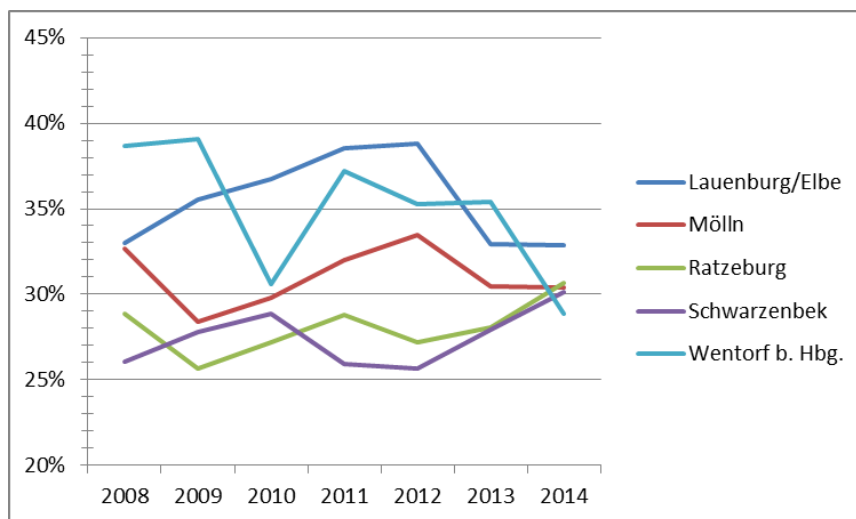
²⁹ Kindergartenkostenausgleich für den Kreis Herzogtum Lauenburg gem. § 25 a KiTaG für das Kindergartenjahr (...)

³⁰ Es wurden lediglich die Personalkostenanteile des / der zuständigen Fachdienstes/Abteilung berücksichtigt

Für das Verhältnis der Zuschüsse der Kommunen zu den Gesamtaufwendungen des jeweiligen kommunalen Haushaltes ergibt sich:

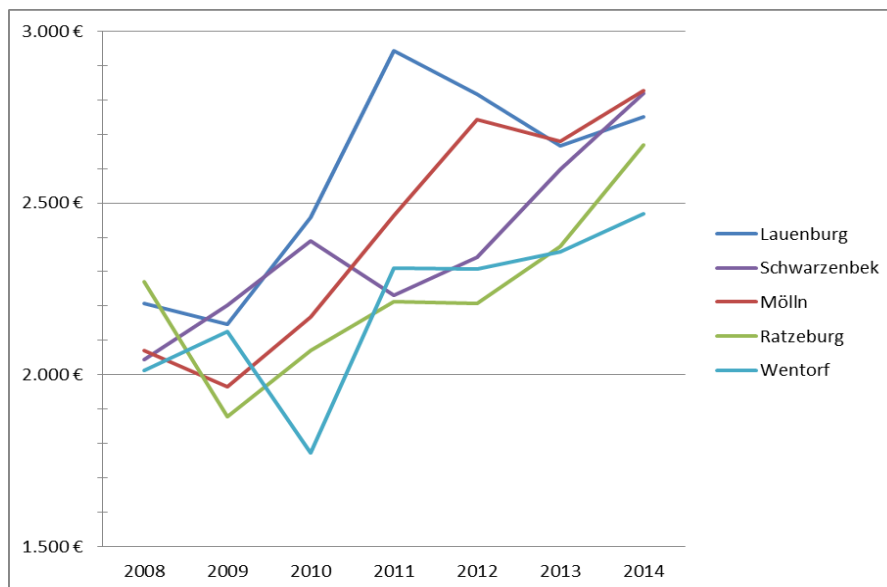


Für das Verhältnis der Zuschüsse der Kommunen zu den laufenden Aufwendungen der Kindertageseinrichtungen ergibt sich:



Es zeigt sich, dass sich die Zuschüsse der Kommunen nach einer anfänglich großen Spannweite von 26,1 – 38,7 % in einem relativ kleinen Bereich 28,9 – 32,9 % bewegen.

Werden die o.g. Zuschüsse der Kommunen zu der Anzahl der Plätze in den Kindertageseinrichtungen ins Verhältnis gesetzt, ergibt sich der durchschnittliche Zuschuss pro Platz, den das nachfolgende Schaubild zeigt.



Im Jahre 2008 lag der Zuschuss pro Platz zwischen 2.013 und 2.272 €. Von dem Jahr 2009 bis 2013 ergaben sich deutlich größere Unterschiede. Gründe hierfür waren u.a. ein massiver Ausbau des Angebotes an Plätzen in Kindertageseinrichtungen in unterschiedlichen Jahren und unterschiedlicher Intensität sowie eine der Entwicklung nachfolgend angepassten Vertragsgestaltung mit den freien Trägern. Im Jahre 2014 ergaben sich dann wieder geringere Abstände zwischen den Kommunen. Die Werte lagen dann zwischen 2.470 und 2.827 €.

10.2 Elternbeiträge

Ein weiterer wesentlicher Baustein der Finanzierung der Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen ist nach § 25 Abs. 1 KiTaG die Erhebung von Teilnahmebeiträgen und Gebühren. Die Höhe dieser Beiträge ist gesetzlich nicht bestimmt. Sie werden bei gemeindeeigenen Einrichtungen durch eine kommunale Satzung und bei freien Trägern durch diesen selbst bestimmt. Einheitliche Elternbeiträge für die verschiedenen Kindertageseinrichtungen waren somit praktisch ausgeschlossen. Wurden sie dennoch von den Kommunen angestrebt, war dies nur über eine unterschiedliche Bezuschussung der einzelnen

Kindertageseinrichtungen möglich und ging letztlich immer zu Lasten des kommunalen Haushaltes.

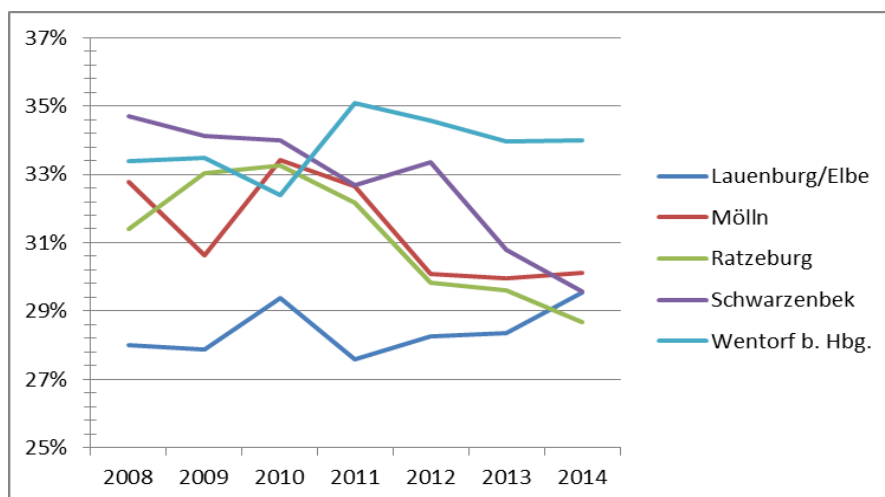
Die kommunalen Landesverbände empfehlen einen Regelerternbeitrag in kreisangehörigen Kommunen von mindestens 30 % der ermittelten Betriebskosten je Platz. Dem Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH) erscheint eine Beteiligung der Eltern von bis zu einem Drittel an den Betriebskosten im Sinne von § 24 KiTaG angemessen³¹.

Der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe hat in seinen Förderungsrichtlinien³² ebenfalls keinen Mindestelternbeitrag festgesetzt. Der dort genannte Elternbeitrag von 40% der Gesamtbetriebskosten, im Prüfungszeitraum 2008 - 2014 waren dies 38%, ist ein Höchstbeitrag für eine ungekürzte Bezuschussung seitens des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe. Gleichwohl ergibt sich daraus die Möglichkeit für die Kommunen in den vertraglichen Vereinbarungen mit den freien Trägern, einen Mindestelternbeitrag bis zu dieser Höchstgrenze festzusetzen. Von dieser Möglichkeit wurde im Prüfungszeitraum teilweise Gebrauch gemacht. So hatten die Stadt Mölln, die Stadt Ratzeburg und die Gemeinde Wentorf/Hbg. im Prüfungszeitraum vertragliche Regelungen zur Ausschöpfung des rechtlich zulässigen Höchstbeitrages an den Betriebskosten gegenüber den freien Trägern eingeführt. Es war in den Jahresendabrechnungen zwischen den Kommunen und den freien Trägern allerdings festzustellen, dass Abweichungen von diesen Regelungen überwiegend keine Konsequenzen hatten.

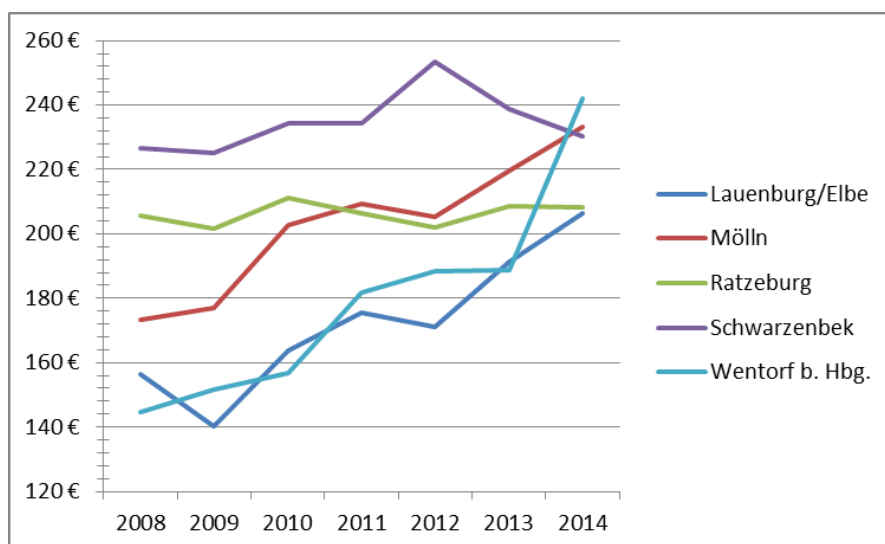
³¹ Landesrechnungshof Schleswig Holstein, Kommunalbericht 2016, S. 47

³² Förderungsrichtlinien des Kreis Herzogtum Lauenburg zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten Betreuungsangebotes in Kindertageseinrichtungen vom 09.12.2016

Das nachfolgende Schaubild zeigt die Höhe und Entwicklung des durchschnittlichen Elternbeitrages in der jeweiligen Kommune. Dieser ergibt sich aus dem Verhältnis der Summe aller Elternbeiträge zur Summe der Aufwendungen der Kindertageseinrichtungen in der jeweiligen Kommune.

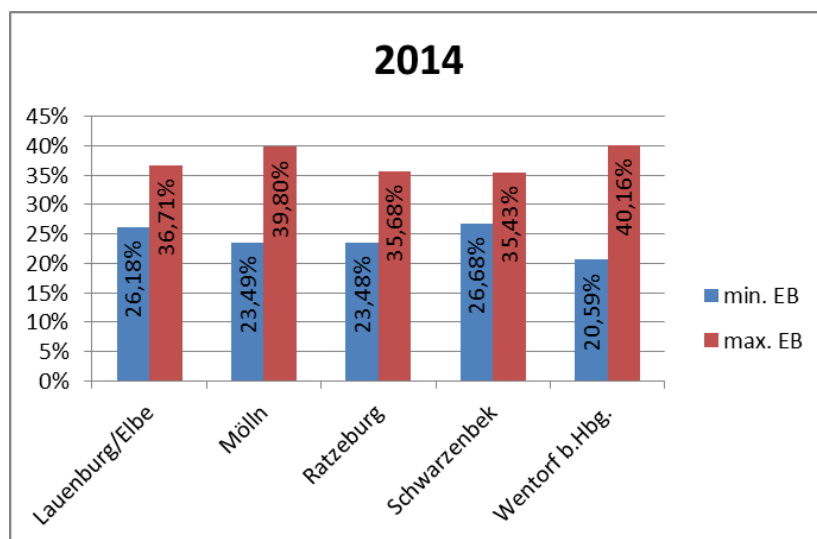


Werden die Summe der Elternbeiträge und die Summe der Plätze in den Kindertageseinrichtungen³³ in der Kommune ins Verhältnis gesetzt, ergibt sich die Höhe und Entwicklung des durchschnittlichen Elternbeitrages pro Monat in EUR.



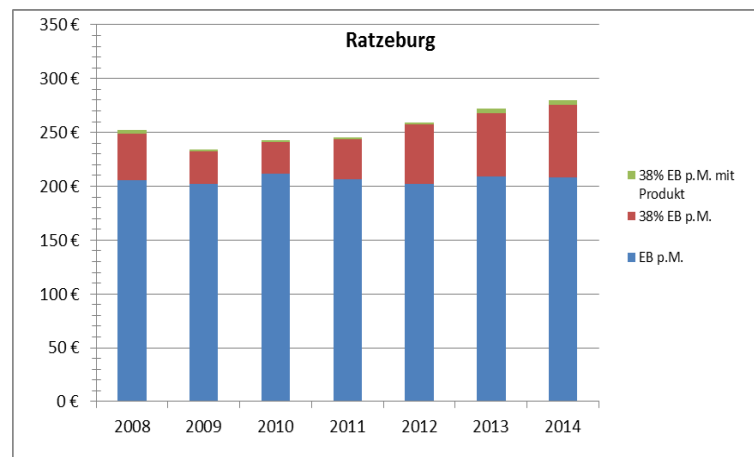
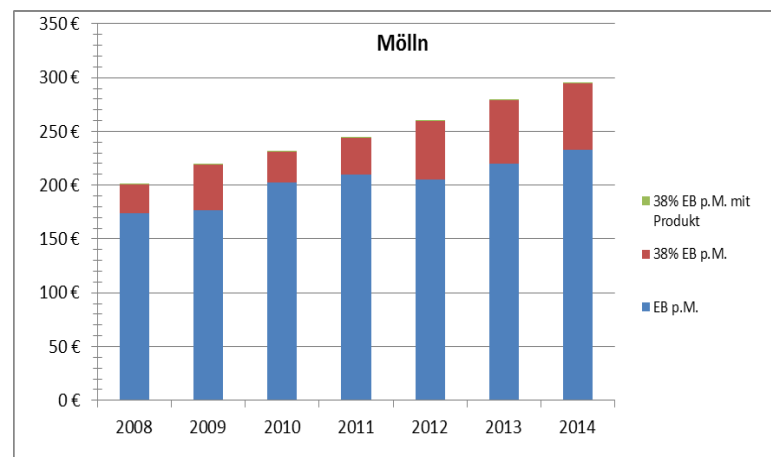
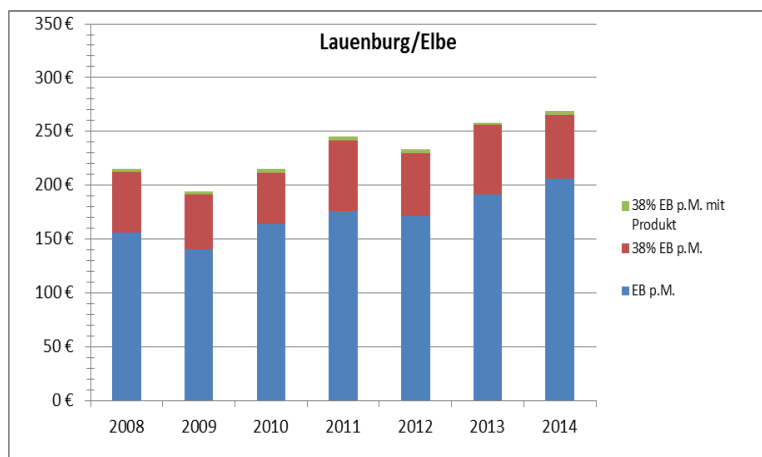
³³ Verpflegungskosten bleiben in den Aufwendungen unberücksichtigt, da sie i.d.R. über einen zusätzlichen Verpflegungsbeitrag finanziert werden

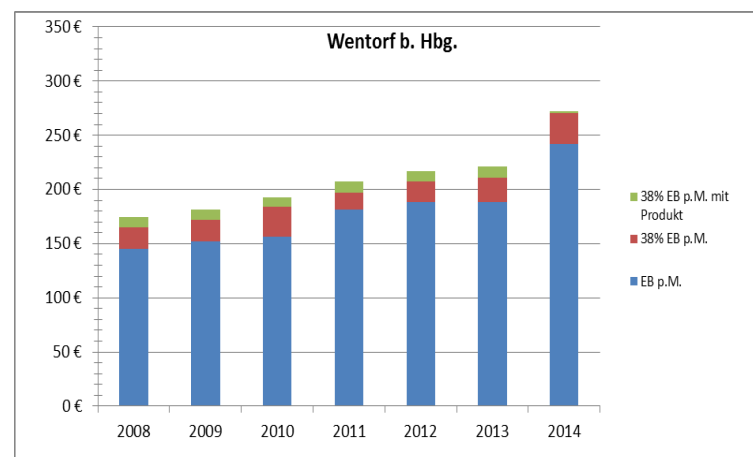
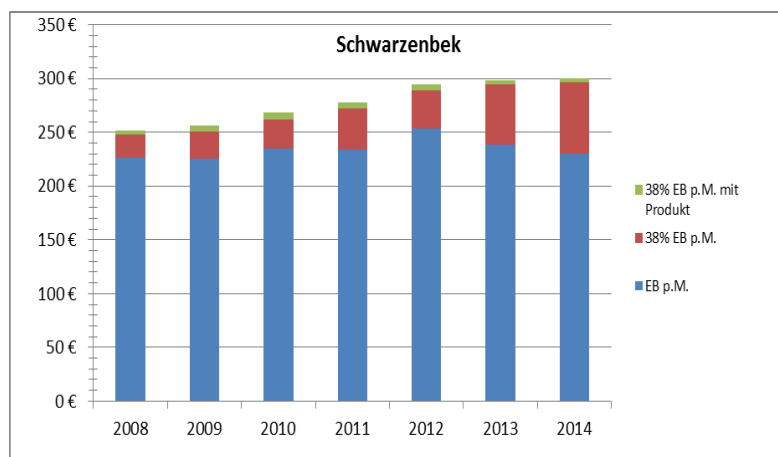
Ergänzend wird exemplarisch die Höhe des minimalen und maximalen prozentualen Elternbeitrages für das Jahr 2014 in der jeweiligen Kommune dargestellt.



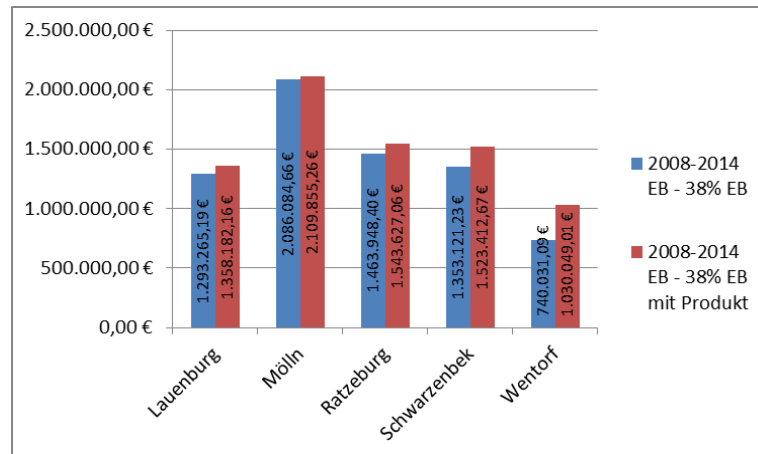
Grundsätzlich bestand im Prüfungszeitraum, wie oben bereits ausgeführt, für die Kommunen und die freien Träger die Möglichkeit, die Aufwendungen in den Kindertageseinrichtungen mit einem Elternbeitrag von bis zu 38% zu decken, ohne dadurch eine volle Bezuschussung durch den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu beeinflussen. Unabhängig von der Frage, ob dies unter sozialen und politischen Aspekten sinnvoll und gewollt gewesen wäre, werden im Folgenden die Auswirkungen eines Elternbeitrages von 38% betrachtet, da im Ergebnis die Zuschüsse der Kommunen sowohl für die gemeindeeigenen Kindertageseinrichtungen als auch für die der freien Träger beeinflusst worden wären.

In den nachfolgenden Schaubildern wird für die jeweilige Kommune neben dem durchschnittlichen Elternbeitrag pro Monat bezogen auf die Aufwendungen der Kindertageseinrichtungen (EB p.M.), seine Erhöhung auf 38% (38% EB p.M.) sowie die Erhöhung auf 38% bei der weiteren Berücksichtigung von zusätzlichen Kosten aus Haushalt der jeweiligen Kommune, wie z.B. Personalkostenanteile der Verwaltung, gezeigt (38% EB p.M. mit Produkt).



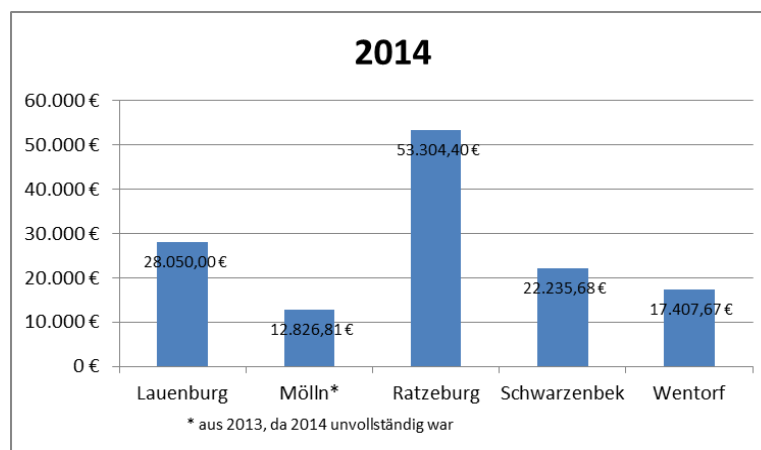


Die Differenzen zwischen den tatsächlich gezahlten Elternbeiträgen zu dem Höchstbeitrag von 38% bezogen auf die Aufwendungen der Kindertageseinrichtungen (38% EB) einerseits und deren weitere Erhöhung um zusätzliche Kosten aus dem Haushalt der jeweiligen Kommune (38% EB mit Produkt) andererseits werden in Summe für den Prüfungszeitraum 2008 – 2014 im folgenden Schaubild gezeigt.



10.3 Personalkostenanteile der Verwaltung

Für diverse Steuerungsaufgaben im Rahmen der Kinderbetreuung müssen die Verwaltungen eigenes Personal vorhalten. Schwerpunkte bilden hierbei die Bedarfsplanung und –steuerung, die Vertragsgestaltung mit den freien Trägern und deren Durchführung sowie Zuschussgewährungen und Jahresabrechnungen mit den freien Trägern. Die Personalkostenanteile waren i.d.R. den jeweiligen Teilergebnisrechnungen bzw. Unterabschnitten zu entnehmen, im Übrigen wurden sie anhand der Arbeitsplatzbeschreibungen geschätzt. Für das Jahr 2014 ergibt sich folgende Übersicht:



11 Interne Kontrollsysteme –IKS-

Nach wie vor fehlen in den Verwaltungen interne Kontrollsysteme. Ein Problembewusstsein für die Vorbeugung gegen dolose Handlungen³⁴ ist nicht oder nur schwach ausgeprägt. Hier gibt es erheblichen Nachholbedarf.

Im Rahmen vorhergehender Ordnungsprüfungen hatte das GPA auch das interne Dienstrecht der zu prüfenden Kommunen betrachtet. Hierzu gehören insbesondere die „Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung“, die „Vergabeordnung“, Regelungen über „Stundung, Niederschlagung und Erlass von Ansprüchen“ und andere.

Das GPA hatte keine umfassende Prüfung des internen Dienstrechtes durchgeführt, sondern sich auf Stichproben beschränkt. Die vorgelegten Dienstanweisungen waren teilweise auf einem aktuellen Stand, teilweise aber auch anpassungs- bzw. optimierungsbedürftig.

Das interne Dienstrecht einer Verwaltung ist nicht nur ein formales Erfordernis, sondern es erfüllt eine wichtige Doppelfunktion im täglichen Verwaltungsablauf.

Insbesondere soll es

- genaue Abgrenzungen der Zuständigkeit und damit der Verantwortung,
- klare Über- und Unterordnung,
- einwandfreie Vertretungsregelung bei Abwesenheit,
- die Aufgabenverteilung auf die einzelnen Dienstkräfte nach Leistungsfähigkeit und Veranlagung sowie
- die Übertragung von Entscheidungs- und Zeichnungsbefugnissen regeln.

Neben der Regelung von Verwaltungsabläufen und Handlungsanweisungen für die Mitarbeitenden der Verwaltung soll das Interne Dienstrecht auch eine **vorbeugende** Schutzfunktion gegen dolose Handlungen darstellen. Es sind daher im Dienstrecht interne Kontrollmechanismen zu verankern, wie z. B. das Vier-Augen-Prinzip bei bestimmten Verwaltungsabläufen.

³⁴ Dolose Handlung: Vorsätzliche oder grob fahrlässige Handlungen zum Schaden der Gemeinde oder Dritter bei persönlicher Vorteilmahme des Delinquenten

Das GPA hatte daher empfohlen: „Soweit eine Überarbeitung des vorhandenen internen Dienstrechtes vorgenommen wird, sollten diese Grundsätze Berücksichtigung finden.“

Dieses Prüfungsverfahren ergab jedoch, dass die Städte und die Gemeinde Wentorf/Hbg. sich noch nicht auf den Weg gemacht haben, um in ihren Verwaltungen ein wirksames IKS zu installieren. Es wurde im Grunde der Stand der vorhergehenden Prüfungen erneut vorgefunden.

Auch wenn in den Verwaltungen keine dolosen Handlungen erkannt wurden, so ist trotzdem ein vorbeugender Schutz geboten.

So berichteten die Lübecker Nachrichten am 13.02.2016 unter der Überschrift „**Korruption: 24 Fälle landen bei der Staatsanwaltschaft**“ über die Tätigkeit des Anti-Korruptionsbeauftragten des Landes Schleswig-Holstein. Dieser Bericht macht deutlich, dass auch die öffentlichen Verwaltungen nicht von Fällen von Korruption ausgenommen sind.

Verschiedene Verwaltungsbereiche, insbesondere Bereiche, in denen Zahlungen in großer Zahl automatisch generiert werden, aber auch in denen Aufträge vergeben und Verträge geschlossen werden, sind für dolose Handlungen anfällig.

Ein IKS besteht aus systematisch gestalteten technischen und organisatorischen Maßnahmen und Kontrollen in einer Organisation zur Einhaltung von Richtlinien und zur Abwehr von Schäden, die durch das eigene Personal oder Dritte verursacht werden können.

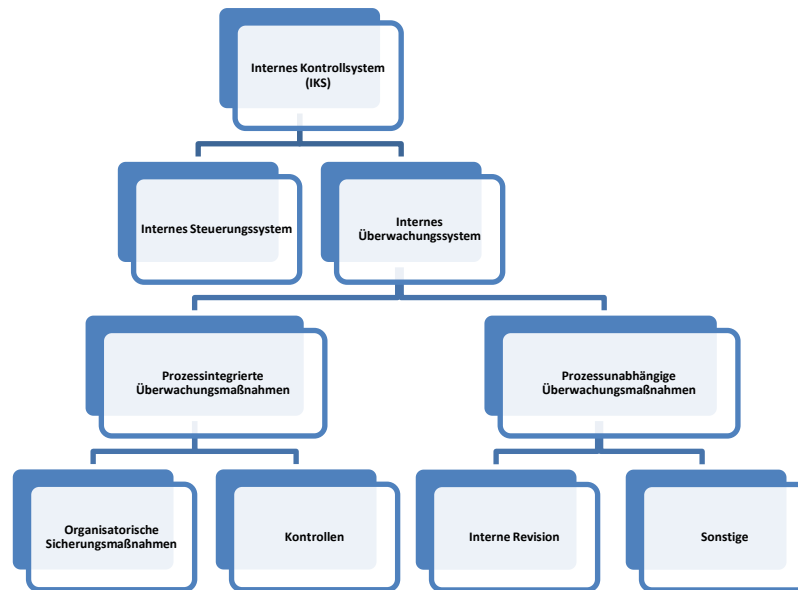
Es umfasst alle Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen, die in der Verwaltung angewendet werden, um:

- die Einhaltung der rechtlichen Vorschriften zu unterstützen,
- die Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der Verwaltung zu gewährleisten,
- den Wirkungsgrad der verwaltungsinternen Prozesse zu sichern und zu erhöhen sowie
- das Vermögen und die Informationen zu schützen.

Das IKS ist Bestandteil eines kommunalen Risikomanagements.³⁵

³⁵ Das IKS ist nach dem Risikomanagement-Modell der KGSt neben dem Risikofrüherkennungssystem und dem Controlling Bestandteil des kommunalen Risikomanagementsystems. Vergleiche KGSt-Bericht 5/2011

Das Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. (IDW) hat in einem Prüfungsstandard die Regelungsbereiche eines IKS dargestellt.



Regelungsbereiche eine IKS (IDW PS 261)

Den Überwachungsmaßnahmen liegen folgende Prinzipien zugrunde:

- **Vier-Augen-Prinzip:** Eine einzelne Person darf nicht alleine für einen Prozess verantwortlich sein.
- **Funktionstrennung:** In der Verwaltung müssen Auftragserfüllung und Auftragskontrolle getrennt sein.
- **Transparenzprinzip:** Für jeden Prozess muss es eine Ablaufbeschreibung geben.

Derzeit sind nennenswerte Schritte in Richtung eines wirksamen IKS erkennbar. Auch wenn es in den geprüften Kommunen keine nennenswerten dolosen Handlungen gegeben hat, ist doch die Prävention ein Gebot der Stunde.

12 Schlussbemerkungen

Die bei der vergleichenden Prüfung der Städte Lauenburg/Elbe, Mölln, Ratzeburg, Schwarzenbek und der Gemeinde Wentorf/Hbg. getroffenen Feststellungen hat das Gemeindeprüfungsamt in seinem vorstehenden Schlussbericht zusammengefasst und den an der Prüfung beteiligten Kommunen zur Verfügung gestellt. Wegen der Besonderheit dieser Prüfung wurde auf eine Schlussbesprechung verzichtet. Bei Bedarf steht das GPA für weitergehende Erläuterungen und Beratungen zur Verfügung. Auf eine Stellungnahme der Kommunen zu einzelnen Punkten dieses Berichtes wird ebenfalls verzichtet, den Städten und der Gemeinde Wentorf/Hbg. steht selbstverständlich eine kritische Auseinandersetzung mit den Feststellungen des GPA zu.

Abschließend sei noch einmal allen an der Prüfung beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Städte und der Gemeinde Wentorf/Hbg. für die konstruktive und offene Mitwirkung bei den Prüfungshandlungen gedankt. Alle Beteiligten haben durch ihr Engagement zum Gelingen der Prüfungen beigetragen.

Ratzeburg, 01.03.2017

Im Auftrag



Peter Bäsman

13 Anhänge