
Der Landrat

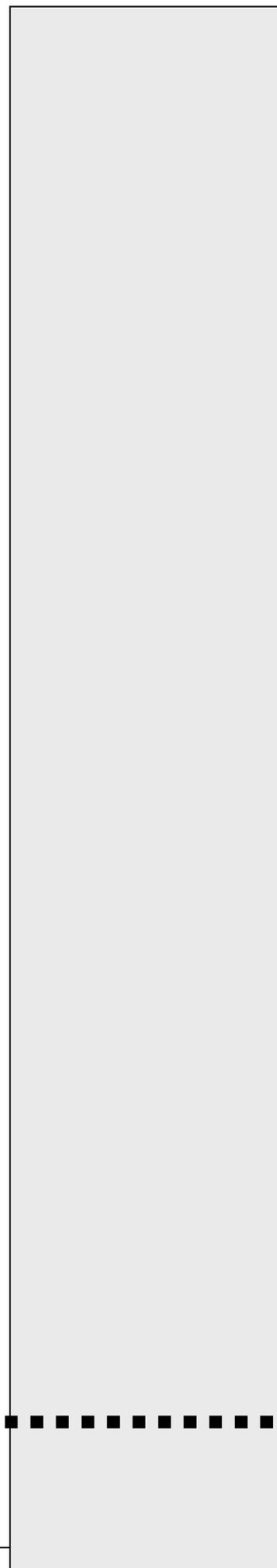
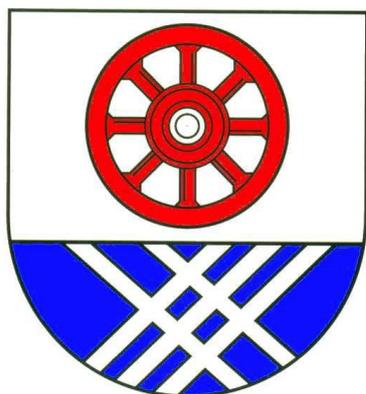
DES KREISES **STORMARN**



Gemeindeprüfungsamt

Erläuterungsteil

**zum Bericht
über die Ordnungsprüfung
der Stadt Bargteheide
für die Haushaltsjahre
2013 - 2019**



Inhaltsverzeichnis

1	Informationstechnik	5
1.1	IT-Governance	5
1.2	IT-Strategie	6
1.3	IT-Regeln.....	6
1.4	IT-Aufgaben	7
1.5	Auftragsverarbeitung ITV Stormarn	8
1.5.1	Kosten ITV Stormarn	8
1.6	Hardware und Software	9
1.7	Datenschutz und Informationssicherheit	10
1.7.1	Konzeption	11
1.7.2	Dokumentation	11
1.7.3	Protokollierung	12
1.7.4	Zugriffsrechte	12
1.7.5	Informationssicherheit.....	13
1.8	Einzelne IT-Verfahren	13
1.8.1	CIP-Kommunal KD.....	13
1.8.2	Lämmkom LISSA	16
2	Das Beteiligungsmanagement	18
3	Haushaltswirtschaft der Stadt Bargteheide	21
3.1	Die Umstellung auf das doppische Rechnungswesen.....	21
3.2	Jahresrechnungen	23
3.3	Abgrenzung von konsumtiven und investiven Maßnahmen	24
3.4	Hat die Stadt ihren Haushaltsplan eingehalten?.....	25
3.4.1	Wie vermeidet die Stadt Haushaltsüberschreitungen?	26
3.4.2	Wie geht die Stadt mit Haushaltsüberschreitungen um?	28
3.4.3	Haushaltsreste	29
4	Datenanalyse CIP	32
4.1	Wurden die gewährten Zuwendungen richtig gebucht?	32
4.2	Wurden Vermögensgegenstände aus dem Verwaltungshaushalt bezahlt?.....	33
4.3	Wurde an Wochenenden oder Feiertagen in CIP gebucht?.....	33
5	Die Einführung des § 2b Umsatzsteuergesetz.....	34
5.1.1	Die Umstellung.....	34
5.1.2	Externe Hilfe und Unterstützung	35
5.1.3	Tax Compliance	35

6	Abwasserbeseitigung	37
6.1	Entsorgungsvertrag	37
6.2	Übertragung der Niederschlagswasser-Anlagen an die ABaG	38
6.3	Übertragung des Anlagevermögens (gebührenrechtliche Auswirkungen)	39
6.3.1	Wurde das Anlagevermögen der Schmutzwasserbeseitigung vollständig erfasst?.....	40
6.3.2	Wurde das Anlagevermögen der Niederschlagswasserbeseitigung vollständig erfasst?.....	41
6.4	Werden die Gebührenhaushalte im Haushalt richtig abgebildet?	42
6.5	Schmutzwasserbeseitigung	43
6.5.1	Gebührensatzung	43
6.5.2	Vorauskalkulationen	43
6.5.3	Nachkalkulationen	44
6.6	Niederschlagswasserbeseitigung	45
6.6.1	Gebührensatzung	45
6.6.2	Vorauskalkulationen	45
6.6.3	Nachkalkulation für das Jahr 2019	46
7	Wie ist die wirtschaftliche Situation der Stadt Bargteheide?	50
7.1	War die Stadt dauernd finanziell leistungsfähig?	50
7.2	Wieviel hat die Stadt investiert und woher kamen die Mittel?	53
7.3	Liquidität	56
7.4	Verschuldungssituation	57
7.5	Rücklagenbestand	57
7.6	Und wie geht es Bargteheide insgesamt?	58

1 Informationstechnik

Die Weiterentwicklung der Informationstechnik in der Stadt Bargteheide sollte dynamischer vorangetrieben werden. Dabei sind die rechtlichen Vorgaben insbesondere zu Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, aber auch zu Datenschutz und Datensicherheit einzuhalten.

Die Prüfung der Informationstechnik der Stadt Bargteheide fand erstmalig statt, ohne dass Hardware, Software und Organisation in Augenschein genommen werden konnten. Stattdessen wurden notwendige Unterlagen digital zur Verfügung gestellt und im Zweifel wurde telefonisch nachgefragt. Der Prüfungsumfang musste deshalb geringer als bei den letzten IT-Prüfungen des GPA ausfallen. Derzeit prüft aber auch das ULD datenschutzrechtliche und sicherheitstechnische Fragen in Bezug auf den ITV Stormarn. Die Feststellungen des ULD werden in diesem Bericht nur in Grundzügen thematisiert.

1.1 IT-Governance

Die Bargteheider Informationstechnik ist insgesamt sicherer zu gestalten und die Daten sind besser zu schützen. Dafür müssen sowohl von der Stadt Bargteheide als auch vom ITV Stormarn grundlegende Konzepte und Regeln definiert und umgesetzt sowie deren Einhaltung dokumentiert und kontrolliert werden.

Die Stadt Bargteheide ist seit Mitte 2013 neben dem Kreis Stormarn und 5 weiteren Kommunen Träger des ITV Stormarn. Die Ziele der Zusammenarbeit sind im öffentlich-rechtlichen Vertrag zur Gründung des ITV Stormarn festgelegt: Die Aufgaben sollen sowohl wirtschaftlicher als auch in besserer Qualität erfüllt und eine Leistungssteigerung im IT-Bereich erreicht werden. Außerdem sollen Verfügbarkeit, IT-Sicherheit, Datensicherheit und Datenschutz verbessert werden.

Mit der Bargteheider Entscheidung für den ITV Stormarn haben Verwaltung und Politik die richtigen Weichen gestellt. Auch wenn die angestrebten Ziele noch immer nicht in vollem Umfang erreicht worden sind, sollte die interkommunale Zusammenarbeit weiter vorangetrieben werden. Dabei müssen die technischen und organisatorischen Grundlagen des IT-Betriebs noch weiter verbessert werden. Während der letzten Ordnungsprüfung im Gründungsjahr des ITV Stormarn war noch nicht zu erwarten, dass alles perfekt gestaltet war. Inzwischen sind 7 Jahre vergangen, in denen vieles besser, aber noch lange nicht alles gut geworden ist.

Doch nicht nur das GPA betrachtet diese Entwicklung mit Sorge. Bereits seit Januar 2019 prüft auch das ULD die „Datenverarbeitung durch die Stadt Bargteheide unter Beauftragung des ITV Stormarn“. Nachdem das ULD im April 2019 das Anhörungsverfahren wegen Verstößen gegen das Datenschutzrecht eingeleitet hatte, erging im Februar 2020 ein Bescheid mit 13 konkreten Verwarnungen und Anweisungen. Gegen diesen Bescheid wurde im Namen aller Träger des ITV Stormarn eine Anfechtungsklage vor dem Verwaltungsgericht eingereicht. Aufgrund von konkreten Zusagen zur Mängelbeseitigung ruhte das Verfahren zunächst im gegenseitigen Einvernehmen. Doch im September 2020 hat das ULD im Rahmen einer weiteren Vor-Ort-Überprüfung beim ITV Stormarn festgestellt, dass seine Anweisungen bisher nur geringfügig umgesetzt wurden. Deshalb hat das ULD beantragt, das Ruhen dieses Verfahrens aufzuheben.

Der ITV Stormarn arbeitet mit Unterstützung von Beratern und Datenschutzbeauftragten intensiv an einer Neugestaltung der gesamten IT im Sinne der Forderungen des ULD. Das neue Gesamtsystem soll im Laufe von 2021 fertiggestellt und dokumentiert werden.

B 1

Zunächst hatten ITV Stormarn und Träger noch im April 2020 zugesagt, sämtliche Anpassungen bis zum Jahresende 2020 fertigzustellen. Diese Zusage wurde jedoch nicht eingehalten. Es fehlen noch immer Nachweise, Dokumentationen und Konzepte. Da sogar eine Stilllegung des IT-Betriebs durch das ULD möglich ist, sind der ITV Stormarn und seine Träger in der Verantwortung, den Forderungen des ULD schnellstmöglich nachzukommen. Das GPA schließt sich der Beurteilung des ULD an und erwartet, dass die Stadt Bargteheide als Verantwortliche ihr Möglichstes tut, um die Datenschutzmängel zu beseitigen.

1.2 IT-Strategie

Die Stadt Bargteheide braucht ein IT-Konzept. Voraussetzung für den ordnungsgemäßen IT-Betrieb ist außerdem eine bessere Sicherheitskonzeption.

Jedem IT-Einsatz muss eine Strategie zugrunde liegen. Die Datenverarbeitung ist zu konzipieren, zu dokumentieren und zu protokollieren. Die Strategie wird ausgehend vom Ist-Zustand geplant und umfasst einen Zeitraum von mehreren Jahren. Dabei geht es nicht nur darum, Lösungen im Verbund zu erarbeiten, sondern im Vorfeld eigene Ziele der Stadt zu entwickeln und als Vorgaben an den ITV Stormarn weiterzureichen. Diese Ziele und Grundsätze für die Verwaltung legt die Stadtvertretung fest.¹

B 2

Die Stadt Bargteheide verfügt aktuell über kein eigenes IT-Konzept. Das war früher anders. Doch das IT-Konzept der Stadt Bargteheide aus dem Jahr 1996 wurde nicht fortgeschrieben. Stattdessen gilt seit 2013 ein sehr knapp gehaltenes IT-Rahmenkonzept zu Zielen und Aufgaben des IT-Verbundes. Es war geplant, diesen Rahmen um konkrete Einzelkonzepte zu ergänzen. Das ist bisher nicht gelungen. Ohne Konzepte zu System, Netzwerk, Sicherheit, Organisation und Fachanwendungen entspricht der IT-Betrieb nicht den Vorgaben des Datenschutzrechts. Die Konzepte werden dringend benötigt. Es mangelt derzeit vor allem sowohl am grundlegenden IT-Konzept als auch an einem Sicherheitskonzept. Diese Konzepte sind überfällig und sollten schnellstmöglich erarbeitet werden.

Die Stadt Bargteheide hat mitgeteilt, dass sie zunächst einen Prozess zum Erarbeiten der fehlenden Grundlagen erstellen will, der 2021 begonnen werden soll.

1.3 IT-Regeln

Die IT-Regeln der Stadt Bargteheide müssen aktualisiert und vervollständigt werden, um den ordnungsgemäßen Betrieb der IT sicherzustellen.

Die Stadt Bargteheide verfügt über IT-Regeln in Form von Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen. Zur Prüfung wurden bereitgestellt

- Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung (ADGA)
- IT-Dienstanweisung
- Dienstanweisung zum sicheren Einsatz von Passwörtern
- Dienstvereinbarung Internet und E-Mail
- Dienstvereinbarung Telearbeit
- Dienstvereinbarung Smartphones und Tablets

¹ § 27 Abs. 1 GO

Die ADGA enthält lediglich den Hinweis darauf, dass für den Einsatz der IT-Systeme besondere Dienstanweisungen gelten. Die IT-Dienstanweisung stammt bis auf die Regeln zu Wechseldatenträgern noch aus 2003 und wurde bereits in den letzten beiden IT-Prüfungen inhaltlich bemängelt. Sie muss dringend überarbeitet und aktualisiert werden, weil sie die Basis dafür legt, dass die Mitarbeitenden der Stadt korrekt mit der IT umgehen. Deshalb sollte sie auch die grundlegende IT-Organisation der Stadtverwaltung regeln.

B 3

Die Dienstanweisung zum sicheren Einsatz von Passwörtern bezieht sich nicht auf die Stadt, sondern auf den ITV Stormarn selbst. Es wurde versäumt, den Text an die Stadt Bargteheide anzupassen. Insbesondere Präambel und Geltungsbereich sind auf die Stadt Bargteheide abzustellen. Außerdem sollte festgelegt werden, wer bei Passwortverlust nach 3.5 zu benachrichtigen und wer Ausnahmen nach Ziffer 5 zulassen kann. Die Passwortrücksetzung nach 3.3 und der Passwortsafe nach 3.4 sind technisch noch gar nicht umgesetzt worden; darauf sollte in der Dienstanweisung zumindest hingewiesen werden. Sie muss überarbeitet werden.

B 4

Dienstvereinbarungen werden zwischen Dienststelle und Personalrat abgeschlossen, um mitbestimmungspflichtige Arbeitsbedingungen zu regeln. Grundlegende Themen, die die Mitarbeitenden persönlich betreffen, sind in einer Rahmendienstvereinbarung zwischen allen Trägern und deren Personalräten geregelt worden. Die Texte der speziellen Dienstvereinbarungen zu Internet und E-Mail, Smartphones und Tablets sowie zur Telearbeit wurden innerhalb des IT-Verbundes einheitlich abgestimmt. Doch damit sind diese Themen nicht vollständig geregelt. Zusätzlich zu den vereinbarten Arbeitsbedingungen sind Dienstanweisungen mit organisatorischen Vorgaben erforderlich. Das GPA empfiehlt, diese Regeln entweder in die allgemeine IT-Dienstanweisung aufzunehmen oder bei umfangreichen Einzelthemen gesonderte Dienstanweisungen zu erlassen. Dabei kann sich die Stadt z.B. an der Dienstanweisung des Kreises Stormarn für den Einsatz von mobilen dienstlichen Geräten orientieren. Corona-bedingte Sonderlösungen sollten wieder in einen den Regeln entsprechenden Betrieb überführt werden, sobald es die Pandemieentwicklung zulässt.

B 5

Auch bisher eher unregelte Themen wie der Einsatz der einzelnen Fachverfahren, das Durchführen von Telefon- und Videokonferenzen und der Datenschutz müssen noch in Form von Dienstanweisungen geregelt werden. Ein Datenschutzhandbuch ist bereits in Arbeit.

B 6

Als Reaktion auf die Prüfung des ULD wurde bereits eine Vorlage für die Dienstanweisung zu Test und Freigabe von Software erarbeitet. Sie sollte kurzfristig an die tatsächlichen Gegebenheiten angepasst und erlassen werden. Nur mit dokumentierten Tests und der Freigabe jedes einzelnen eingesetzten Verfahrens kann ein ordnungsgemäßer IT-Betrieb hergestellt werden. Die Bürgermeisterin trägt die Gesamt-Verantwortung für den IT-Betrieb. Sie kann aber festlegen, welche konkrete Leitungskraft für welches IT-Einzelfahren die Verantwortung tragen soll. Diese Personen dürfen das jeweilige Verfahren dann auch zum Einsatz in der Verwaltung freigeben.

B 7

Die Stadt Bargteheide plant, die vorhandenen Regeln in 2021 zu überarbeiten und ausstehende Regeln nach und nach zu erarbeiten.

1.4 IT-Aufgaben

Die IT-Aufgaben der Stadt Bargteheide werden an unterschiedlichen Stellen wahrgenommen. Gesamt-Verantwortliche für die IT und den Datenschutz in der Stadtverwaltung ist die Bürgermeisterin. In den Schulen ist die Schulleitung für den

Datenschutz verantwortlich.² Die Stabsstelle 905 ist für organisatorische Fragen des Datenschutzes und Informationssicherheit zuständig. Dem Fachbereich 1 ist der Fachdienst Digitalisierung zugeordnet, in dem die EDV-Koordination für die Stadtverwaltung angesiedelt ist. Die Schul- und Jugend-IT ist dem Fachbereich 3 zugeordnet worden. Die Administration von Fachverfahren findet dezentral in allen Fachbereichen statt.

Damit sind die wesentlichen IT-Aufgaben zwar verteilt worden, aber es fehlt noch an Regeln für die Zusammenarbeit. Besonders wichtig ist, dass die strategischen, taktischen und operativen Funktionen definiert und genau abgegrenzt werden. Erst wenn beispielsweise der Unterschied zwischen „Fachverwaltungsadministration“ und „Fachverwaltungsverantwortung“ klar ist, können die Aufgaben im richtigen Umfang an der richtigen Stelle wahrgenommen werden. Deshalb ist eindeutig zu regeln, welcher Begriff für welche Funktion zu verwenden ist und welche Einzelaufgaben damit verbunden sind. Die Begriffe sind dann einheitlich in allen Aufgabenverteilungsplänen, Stellenbeschreibungen, Dienstanweisungen und Verarbeitungsdokumentationen zu verwenden. Erst danach kann die korrekte Aufgabenwahrnehmung im Rahmen eines IKS kontrolliert werden.

1.5 Auftragsverarbeitung ITV Stormarn

Die Auftragsverarbeitung ist für Hardware, Software und Daten zu verbessern. Bestehende Risiken sind zu definieren und zu minimieren. Die Stadt muss den ITV Stormarn kontrollieren.

Der Auftragsverarbeitungsvertrag zwischen ITV Stormarn und seinen Trägern wurde im März 2020 erneuert. Das ULD hat den neuen Vertrag und seine Anlagen geprüft und bemängelt weiterhin

- fehlende aktuelle Inventarisierung von Hard- und Software
- mangelnde Risikobeurteilung für die verarbeiteten Daten
- Lücken bei den technischen und organisatorischen Maßnahmen

Es geht nicht nur darum, dass eine nachvollziehbare und prüffähige Dokumentation fehlt, sondern Datenschutz und Datensicherheit im angemessenen Umfang überhaupt erst hergestellt werden. Der reine Vertragstext mit dem ITV Stormarn reicht aus, aber die Grundlagen der Auftragsverarbeitung sind noch zu vervollständigen. Auf Seiten der Stadt Bargteheide als Träger des ITV Stormarn mangelt es insbesondere daran, geeignete technische und organisatorische Maßnahmen umzusetzen und den ITV Stormarn ausreichend zu kontrollieren.

B 8

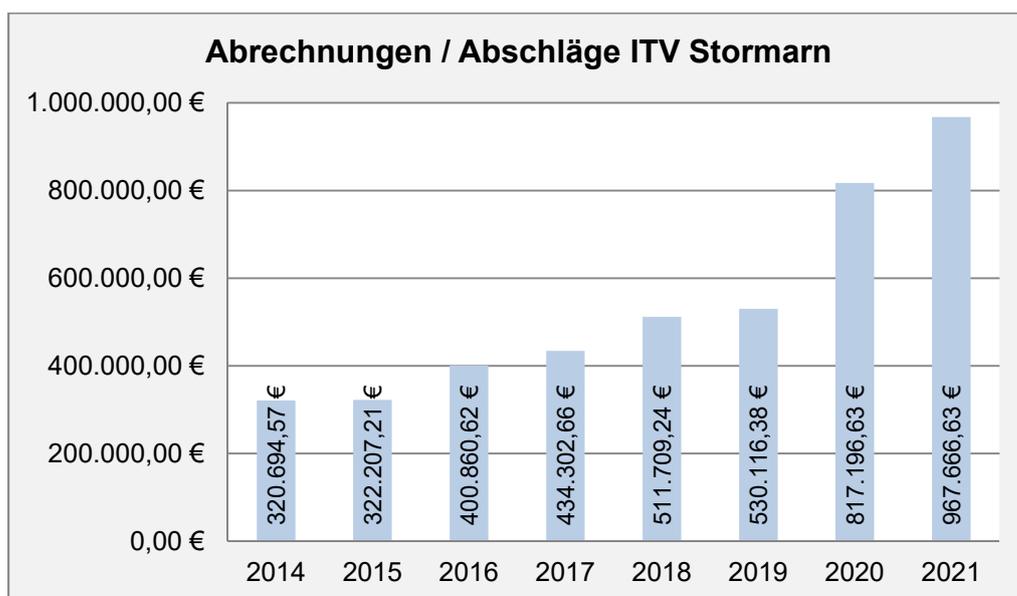
1.5.1 Kosten ITV Stormarn

Bargteheide sollte sich gemeinsam mit den anderen Trägern für transparentere, differenziertere und zeitnähere Abrechnungen des ITV Stormarn einsetzen.

Die durch die Nutzung des ITV Stormarn entstehenden Kosten lassen sich aus den Abrechnungen ablesen. Für eine Gesamtbetrachtung aller IT-Kosten müssten allerdings noch die Personal- und Sachkosten von Digitalisierung, IT-Koordination und der eigenen IT im FB 3 hinzugerechnet werden.

² § 2 SchulDSVO

Abrechnungen des ITV Stormarn liegen bisher nur bis 2018 vor. Sie sind nicht detailliert genug, als dass man ablesen könnte, welche Maßnahme welche Kosten verursacht. Schon seit Jahren werden vom GPA und von den Trägern des ITV Stormarn differenziertere Abrechnungen gefordert. Doch bisher sah sich der ITV Stormarn nicht in der Lage, transparenter abzurechnen. Im Gegenteil: 2019 und 2020 wurden noch gar nicht abgerechnet, sondern nur Abschläge angefordert. Zusätzlich wurde für 2020 eine Nachtragszahlung in Höhe von fast 48.000 € erforderlich. Die Abschläge für 2021 steigen sogar so stark an, dass sich die Bargtheider Kosten für 2021 im Vergleich zu 2014 verdreifachen werden.



Ursache für die extremen Kostensteigerungen in 2020 und 2021 ist einerseits die Mängelbeseitigung aus der ULD-Prüfung und andererseits die dringend notwendige Digitalisierung aufgrund der Corona-Pandemie. Im Gründungsvertrag des ITV Stormarn wurde an erster Stelle das Ziel genannt, die Aufgaben in einer besseren Qualität und wirtschaftlicher zu erfüllen. Angesichts des inzwischen bestehenden Digitalisierungsdrucks können die IT-Kosten jedoch nicht wieder auf das Niveau der Anfangsjahre sinken. Damals standen Datenschutz- und Datensicherheitsmaßnahmen noch nicht so im Fokus.

Der ITV wurde gegründet, um aktuelle und zukünftige Herausforderungen bewältigen zu können. Deshalb müssen die Träger die nun entstehenden Kosten tragen. Bis die Sicherheitsmaßnahmen des ITV Stormarn den Anforderungen des Datenschutzes zu 100% genügen, sind weitere Ausgaben erforderlich. Kostensenkende Synergieeffekte können sich erst ergeben, wenn die Herausforderungen von Corona-Pandemie und Datenschutz bewältigt wurden.

1.6 Hardware und Software

Die technischen und organisatorischen Maßnahmen zum Einsatz von Hard- und Software müssen verbessert werden.

Das IT-Anlagevermögen der Stadtverwaltung ist nach dem öffentlich-rechtlichen Vertrag zur Gründung des ITV Stormarn „mit Ausnahme von Sondervermögen und Sammelposten“ auf das Kommunalunternehmen übergegangen. Im Eigentum der Stadt befindet sich nur noch die Ausstattung der Schulen und der Jugendarbeit.

B 9

Der ITV Stormarn ist dafür zuständig, Hard- und Software in der Stadtverwaltung technisch einzubinden und Instand zu halten. Aber es wurde z.B. versäumt, die Server mit dem Betriebssystem Windows Server 2008 rechtzeitig zu ersetzen. Für dieses Betriebssystem gibt es schon seit Januar 2020 keine Sicherheitsupdates mehr. Die technischen und organisatorischen Maßnahmen sind wie vom ULD gefordert zu verbessern.

Die IT von Schulen und Jugendarbeit wird von Mitarbeitenden des Fachbereichs 3 betreut. Der Bestand wird in Verzeichnissen nachgewiesen und ist über Versicherungen der Stadt abgedeckt. Es sollte jedoch geprüft werden, ob zusätzlich der Abschluss einer Cyberversicherung sinnvoll ist. Die Cyberversicherung kann vor finanziellen Schäden und Haftungsansprüchen nach einem Cyberangriff oder einer IT-Panne schützen. Um die IT in den Schulen und der Jugendarbeit ordnungsgemäß und sicher zu betreiben, sind auch dort die Vorgaben des ULD umzusetzen.

1.7 Datenschutz und Informationssicherheit

Datenschutz und Informationssicherheit haben einen hohen Stellenwert für die Verwaltungsarbeit. Die rechtlichen Vorgaben müssen nicht nur vom ITV Stormarn, sondern auch von jedem einzelnen Träger beachtet werden. Im Sinne des Datenschutzrechts ist die Bürgermeisterin der Stadt Bargteheide „Verantwortliche“, während der ITV Stormarn als „Auftragsverarbeiter“ tätig wird.³ Auch wenn der ITV Stormarn als IT-Dienstleister genutzt wird, liegt die Verantwortung also weiterhin bei den einzelnen Trägern.

Um den Verpflichtungen aus dem Datenschutzrecht nachzukommen, haben die Träger des ITV Stormarn gemeinsame Datenschutzbeauftragte (gDSB) bestellt.⁴ Zu den Aufgaben von gDSB zählen Beratung und Schulung, aber auch Überwachung und Überprüfung.⁵ Zu ihren Aufgaben gehört es jedoch nicht, die Verwaltungstätigkeiten datenschutzgerecht zu organisieren. Das ist Aufgabe der Verantwortlichen bzw. der von ihr beauftragten Mitarbeitenden. Zwischen gDSB und Verwaltung wurde eine zentrale Schnittstelle geschaffen, die organisatorisch in der Stabsstelle 905 angesiedelt ist. Dieser Stelle wurden außerdem die Aufgaben der Informationssicherheitsbeauftragten übertragen. Hier sollen nicht nur Dienstanweisungen, Konzepte und Richtlinien erarbeitet und in der Verwaltung bekannt gemacht, sondern auch überwacht werden. Bei der Überwachung handelt es sich auch um eine Aufgabe des gDSB. Um Doppelarbeit vorzubeugen, sollten die Aufgaben deutlicher voneinander abgegrenzt werden.

Jeder Verantwortliche hat den Nachweis zu führen, dass die Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten eingehalten werden.⁶ Er ist somit verpflichtet, die Prüfbarkeit der Verarbeitung sicherzustellen. Dies geschieht zunächst dadurch, dass jede Verarbeitung konzipiert, dokumentiert und protokolliert wird. Das ULD hat Anfang 2020 genaue Hinweise dazu veröffentlicht, welchen Umfang Konzeption, Dokumentation und Protokollierung haben sollten.⁷

³ Art. 4 Ziffer 7 und 8 DSGVO

⁴ Art. 37 Abs. 3 DSGVO

⁵ Art. 39 DSGVO

⁶ Art. 5 Abs. 2 DSGVO

⁷ https://www.datenschutzzentrum.de/uploads/dokumentation/Hinweise_zur_Dokumentation.pdf

1.7.1 Konzeption

Der Verwaltung fehlen datenschutzgerechte Konzepte für die Datenverarbeitung.

Bei der Konzeption der Verarbeitung geht es um eine schriftliche Darstellung des Planungsstandes. Die Konzeption ist also zu erstellen, bevor mit der Verarbeitung begonnen wird. Sie soll sowohl die funktionalen Abläufe als auch Rechtsgrundlagen, Risikobeurteilung, Datenschutzfolgeabschätzung, technisch-organisatorische Maßnahmen sowie Test- und Freigabeprozesse umfassen. Wenn versäumt wurde, ein Konzept vor Verarbeitungsstart zu erstellen, muss es nachträglich erstellt werden. Bargteheide fehlen die für jede Verarbeitung personenbezogener Daten erforderlichen Konzepte.

Aktuell ist ein Datenschutzhandbuch in Arbeit, das die Organisation von Datenschutz und Datensicherheit in der Stadtverwaltung regeln soll. Wichtig ist, dass dieses Handbuch die Qualität einer Dienstanweisung erhält, um Verbindlichkeit für die Mitarbeitenden zu entwickeln. Es sollte mindestens Regeln zur Aufgabenverteilung und Zusammenarbeit, Dokumentation, Protokollierung, Datenlöschung, Datenschutzfolgeabschätzungen, Datenpannen und Informationspflichten enthalten. Das Datenschutzhandbuch sollte dringend fertiggestellt und in Kraft gesetzt werden. So kann Handlungssicherheit für die ganze Verwaltung hergestellt werden. Allerdings müssen die Regeln auch anschließend in die Praxis umgesetzt und ihre Einhaltung kontrolliert werden.

B 10

Obwohl diese örtlichen Regeln fehlen, wurde in Bargteheide bereits damit begonnen, Datenschutzfolgeabschätzungen (DSFA) zu erstellen. 2019 wurde die DSFA für Smartphones und Tablets und 2020 für die Bildungskarte Sodexo erstellt. Die DSFA für Lämmkom LISSA ist noch in Arbeit. Die Bürgermeisterin hat mehrere Datenschutzverletzungen an das ULD gemeldet.

1.7.2 Dokumentation

Die Bargteheider Verarbeitungstätigkeiten müssen vollständig datenschutzgerecht dokumentiert werden. Geräte, Programme und Datenschutzmaßnahmen sind vor ihrem Einsatz zu testen und freizugeben.

Als Dokumentationsgrundlage ist ein Verzeichnis aller Verarbeitungstätigkeiten zu erstellen.⁸ Zur Prüfung wurde ein Verarbeitungsverzeichnis in tabellarischer Form vorgelegt. Die Tabelle orientiert sich grob an der vom ULD veröffentlichten Vorlage, ist aber noch nicht ganz vollständig. Besser wäre es, das Verarbeitungsverzeichnis in der vorgesehenen Form vollständig zu erstellen und aktuell zu halten.

Für 10 der Einzelverfahren wurden zusätzlich Verarbeitungsdokumentationen auf zum Teil veralteten Vordrucken für Verfahrensakten vorgelegt. Die bereitgestellten Listen von Verarbeitungen, Verfahren und Verfahrensverantwortlichen stimmen nur zum Teil überein. Die Bargteheider Verarbeitungsdokumentation muss unbedingt vereinheitlicht und vervollständigt werden. Auch für die Verarbeitungsdokumentation sollten die ULD-Vorlagen verwendet werden. Diese Dokumentation ist nach jeder Änderung der Verarbeitung fortzuschreiben und muss gewährleisten, dass die Änderungen der letzten 3 Jahre nachzuvollziehen sind. Soweit die Verarbeitung durch Auftragsverarbeiter wie den ITV Stormarn erfolgt, sind diese verpflichtet, die relevanten Aspekte zu dokumentieren. Aber der Verantwortliche konzipiert, wer was zu dokumentieren hat.

B 11

⁸ Art. 30 DSGVO

B 12

Ein besonderes Problem ergibt sich daraus, dass Test und Freigabe nur für das Verfahren CIP Kommunal KD dokumentiert sind. Alle anderen Verfahren sind nicht formell zum Einsatz in Bargteheide freigegeben. Die Freigabe ist aber Voraussetzung für den Einsatz eines automatisierten Verfahrens.⁹ Nicht freigegebene Verfahren dürfen nicht eingesetzt werden. Deshalb sind alle Verfahren kurzfristig in der vom ULD vorgesehenen Form nicht nur zu dokumentieren, sondern auch freizugeben. Sollten Verfahrensmängel bestehen, so sind sie im Rahmen der Freigabe zu bewerten und deren Beseitigung zu regeln. Anschließend müssen bei jedem Update ein dokumentierter Test und eine Freigabe erfolgen. Vordruckmuster dazu finden sich ebenfalls beim ULD.¹⁰ Um Test und Freigabe sicherzustellen, sollte die im Entwurf vorhandene Dienstanweisung dazu erlassen und umgesetzt werden (siehe Berichtsteil 1.3). Parallel dazu sollte beim ITV Stormarn aber auch eine virtualisierte Testumgebung für alle Verfahren beauftragt werden.

1.7.3 Protokollierung

Wenn sich Hardware, Software oder Verarbeitung ändern, soll das möglichst automatisch protokolliert werden. Im Regelfall bedeutet dies, dass sowohl Verarbeitungsvorgänge der Sachbearbeitung als auch automatisierte Verarbeitungen, Datenübermittlungen und administrative Tätigkeiten zu protokollieren sind. Art und Umfang der Protokollierungsmaßnahmen legt der Verantwortliche fest, soweit dies nicht schon gesetzlich festgeschrieben ist. Geeignete technische und organisatorische Maßnahmen werden von Verantwortlichen und Auftragsverarbeitern gemeinsam festgelegt. Dazu gehört ein Verfahren zur regelmäßigen Überprüfung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen.¹¹

Mit dem neuen Auftragsverarbeitungsvertrag und seinen Anlagen wurden dem ITV Stormarn auch Vorgaben zur Protokollierung gemacht. Leider sind diese Vorgaben noch nicht detailliert genug (siehe Berichtsteil 1.5). Über die Nachbesserung der Anlagen zum Vertrag sollten auch genauere Vorgaben zur Protokollierung und deren regelmäßiger Überprüfung gemacht werden.

1.7.4 Zugriffsrechte

Den Zugriffsrechten der Stadtverwaltung fehlt es noch an einer Grundkonzeption. Die Rechte im Client-Server-System werden zwar regelmäßig dokumentiert und kontrolliert, sie sollten aber weiter verbessert werden.

Die Zugriffsrechte im Client-Server-System und in den einzelnen Fachverfahren sind historisch gewachsen. Es fehlt ein Konzept als Basis der Rechtevergabe. Dieses Rechtekonzept sollte erarbeitet werden und als Vorgabe in die zukünftige IT-Dienstanweisung einfließen, um im ganzen Haus berücksichtigt zu werden.

Alle vergebenen Zugriffsrechte sind zu dokumentieren und regelmäßig zu kontrollieren. Die im Client-Server-System vergebenen Zugriffsrechte dokumentiert der ITV Stormarn regelmäßig über die Software 8man. Diese Auswertungen werden in den einzelnen Fachbereichen der Stadtverwaltung überprüft. Das GPA hat die Zugriffsrechte in Stichproben geprüft. Dabei festgestellte Einzelfehler wurden umgehend behoben.

Die Stadt sollte außerdem Folgendes beachten:

⁹ § 7 Abs. 1 LDSG

¹⁰ <https://www.datenschutzzentrum.de/dokumentation/>

¹¹ Art. 32 Abs. 1 lit. d DSGVO und § 12 Abs. 3 Nr. 7 LDSG

- Die standardmäßig eingeräumten Gruppenrechte sind auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen. Die Mitarbeitenden sollten nur auf die Daten zugreifen können, die für ihre Aufgaben erforderlich sind.
- Außerdem sollte Vorgesetzten nur ein lesender und kein ändernder Zugriff auf die Sachbearbeitungs-Verzeichnisse ihrer Mitarbeitenden eingeräumt werden.
- Auch für die Verzeichnisse von Auszubildenden und Praktikanten gilt der Datenschutz. Deshalb darf nicht die ganze Verwaltung darauf zugreifen. Stattdessen wird pro Person neben einem persönlichen Verzeichnis auch ein Fachbereichsbezogenes Sachbearbeitungs-Verzeichnis empfohlen. Diese Verzeichnisse sollten zusätzlich eingerichtet und bei jedem Wechsel geändert werden.
- Die Zugriffsrechte innerhalb von Fachverfahren sollten in der Verarbeitungsdokumentation jedes einzelnen Fachverfahrens dargestellt werden.

B 13

1.7.5 Informationssicherheit

Auch wenn das Thema Datenschutz bereits Vorgaben für die Sicherheit der Daten enthält, empfiehlt es sich, zusätzlich ein Informationssicherheitsmanagement einzurichten. Dies wurde in Bargteheide erkannt. Der Stabsstelle 905 sind die Aufgaben einer Informationssicherheitsbeauftragten zugeordnet. Dort sollen Sicherheitsrichtlinien und Sicherheitskonzepte erstellt werden. Diese Organisation folgt grundsätzlich dem von den kommunalen Landesverbänden empfohlenen Informationssicherheitsprozess SiKoSH (Sicherheit für Kommunen in Schleswig-Holstein). Auch der zur Prüfung bereitgestellte Entwurf einer Sicherheitsleitlinie folgt dem SiKoSH-Muster und legt die Basis für ein internes Kontrollsystem. Die Arbeit an der Bargteheider Informationssicherheit sollte in dieser Richtung intensiviert und die Zusammenarbeit der Informationssicherheitsbeauftragten innerhalb des ITV Stormarn sichergestellt werden.

1.8 Einzelne IT-Verfahren

Zwei der in Bargteheide eingesetzten Fachverfahren wurden für eine Stichprobe ausgewählt. Geprüft wurden die Dokumentationen von CIP-Kommunal KD und Lämmkom LISSA. Die dabei festgestellten Mängel geben Hinweise darauf, welche Verbesserungen in der Dokumentation aller Fachverfahren erforderlich sind. Deshalb sollte die Stadt Bargteheide ihre eingesetzten Fachverfahren nach den hier dargestellten Kriterien auf den Prüfstand stellen.

1.8.1 CIP-Kommunal KD

Das gesamte Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Stadt Bargteheide wird mit der Software CIP-Kommunal KD bearbeitet.

1.8.1.1 Software-Zertifikat und Hilfsprogramme

Die eingesetzte Programmversion und die genutzten Hilfsprogramme sind nicht zertifiziert. CIP-Kommunal KD ist nicht revisionssicher.

Zum Zeitpunkt der Prüfung wurde die Version CIP-Kommunal KD 4.2.8 kameral genutzt. Ab Februar 2021 ist die Programmversion CIP-KD 4.2.9 vom TÜViT zertifiziert. Dieses

Zertifikat wurde aufgrund doppischer Kriterien¹² für den Einsatz in Schleswig-Holstein erstellt. Das Zertifikat gilt nicht für den kameralen Einsatz. Insofern arbeitet die Verwaltung mit einer nicht zertifizierten Software. Die Stadt Bargteheide sollte soweit wie möglich nur zertifizierte Software verwenden.

Außerdem ist CIP-Kommunal KD nicht revisionssicher, weil nicht-zertifizierte Hilfsprogramme eingesetzt werden. Zusätzlich zum eigentlichen Programmaufruf von CIP-Kommunal KD stehen sowohl der Fachadministration und dem ITV Stormarn, als auch weiteren 5 Mitarbeitenden des Fachbereichs 2 die Tools CIPHILF, CIPLOCK, CIPCHECK und CIPDEMO zur Verfügung. Diese Tools sind nicht im Zertifikat des TÜViT enthalten. Das Zertifikat umfasst nur das eigentliche Programm CIP-Kommunal KD.

Insbesondere das Tool CIPHILF steht in der Kritik, weil damit direkt auf die CIP-Datenbank zugegriffen werden kann. Es dient sowohl dazu, das System zu sperren als auch Daten auszuwerten und die Datenbank zu ändern. In Buchhaltungsprogrammen ist es nicht zulässig, die Daten direkt in der Datenbank zu ändern. Mit dieser Vorgehensweise werden die GoBD verletzt.¹³ Stattdessen müssen alle Änderungen protokolliert über CIP-Kommunal KD gebucht werden. Der direkte Eingriff in die Datenbank stellt eine Daten-Manipulation dar und führt zur Ordnungswidrigkeit der elektronischen Bücher.

- B 14** Aus dem für 2019 und 2020 vorgelegten Login-Protokoll ist ersichtlich, dass CIPHILF und CIPDEMO immer wieder genutzt werden. Was genau mit diesen Hilfsprogrammen gemacht wird, ist jedoch nicht ersichtlich. Durch die somit bestehenden Manipulationsmöglichkeiten ist programmseitig nicht sichergestellt, dass die Jahresrechnungen richtig sind. Die Stadt Bargteheide sollte deshalb auf ein Finanzsystem umstellen, das mit allen einzusetzenden Programmteilen zertifiziert ist. Ersatzweise sollte die Stadt bei der Herstellerfirma mps/CIP auf folgende Punkte hinwirken
- Die benötigten Hilfsfunktionen sind in das Grundprogramm zu integrieren.
 - Das ergänzte Grundprogramm ist zu zertifizieren.
 - Die Nutzung der Hilfsfunktionen ist zu protokollieren.

Als Sofortmaßnahme wurde die Nutzungsmöglichkeit der Hilfsprogramme bereits eingeschränkt und festgelegt, dass Datenveränderungen protokolliert werden müssen.

1.8.1.2 Verarbeitungsdokumentation und Regeln

Die datenschutzrechtliche Dokumentation von CIP-Kommunal KD ist noch unvollständig. Außerdem fehlen Vorgaben für den sicheren Programmeinsatz.

Die Verfahrensakte und der Eintrag in das Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten für CIP-Kommunal KD sind in Bearbeitung. Sie sollten kurzfristig vollständig fertiggestellt werden. Zur Ergänzung der Dokumentation wurden Listen von Benutzern und Benutzergruppen, eingerichteten Sicherheitsstufen sowie Auszüge aus Logbuch und Login-Protokoll zur Verfügung gestellt.

- B 15** Es fehlen aber Regeln zum Sichern und zur Kontrolle des CIP-Kommunal KD-Einsatzes. Deshalb wird empfohlen, weitere Vorgaben in einer Dienstanweisung zu treffen.¹⁴ Das GPA empfiehlt, insbesondere Regeln aufzustellen für
- Benutzerverwaltung
 - Protokollierung (auch für Fernwartung)

¹² Prüfkatalog DP.SH V7.00

¹³ Siehe GoBD des Bundesministeriums der Finanzen vom 28.11.2019

¹⁴ siehe § 5a GemKVO-Kameral

- regelmäßige Kontrolle
- Testdokumentation und Freigabe
- Trennen von Fachverfahrensadministration, Sachbearbeitung und Kassenaufgaben
- Unveränderbarkeit bzw. Änderungsnachweise entsprechend GoBD

1.8.1.3 Zuständigkeiten

Fachliche und technische Zuständigkeiten sollten eindeutig geregelt werden. Für beide Funktionen ist eine Stellvertretung erforderlich.

Im Vorblatt der Verfahrensakte ist festgelegt, dass FBL 2 fachlich und SG 201 technisch zuständig ist. Demgegenüber zeigt die Verarbeitungsdokumentation sowohl die fachliche als auch die technische Zuständigkeit im SG 201. In diesem Sinne sieht auch der Aufgabenverteilungsplan im SG 201 die „DV-Systemkoordination und Administration für CIP“ als sonstige Aufgabe vor. Angesichts der unterschiedlichen Bezeichnungen wird auch an dieser Stelle deutlich, dass eine eindeutige Sprachregelung erforderlich ist (siehe Berichtsabschnitt 1.4). Das GPA schlägt die Begriffe „Fachverfahrensadministration“ und „Fachverfahrensverantwortliche“ vor und empfiehlt, auch jeweils eine Stellvertretung im Fachbereich zu benennen.

1.8.1.4 Programmzugriff und Aufgabentrennung

Der erweiterte Zugriffsschutz des Programms sollte genutzt werden. Fachverfahrensadministration, Sachbearbeitung und Kassenaufgaben müssen voneinander getrennt werden.

Im CIP-Kommunal KD sind 4 Sicherheitsstufen für Menüpunkte und Benutzer eingerichtet worden. Zusätzlich ist jeder Benutzer mindestens einer Benutzergruppe entsprechend seiner Zuständigkeiten wie „Haushaltsüberwachung“ oder „Kasse“ zugeordnet worden. Damit könnte das Fachverfahren sicherer gestaltet werden, wenn der erweiterte Zugriffsschutz genutzt werden würde. Denn der erweiterte Zugriffsschutz ermöglicht es, Zugriffsrechte nur im 4-Augen-Prinzip getrennt nach Rechte-Zuordnung und Rechte-Freigabe zu verändern. Der erweiterte Zugriffsschutz sollte in diesem Sinne genutzt werden.

Für die besonderen Aufgaben der Fachverfahrensadministration ist eine gesonderte Zugriffsberechtigung erforderlich. Es muss jederzeit unterschieden werden können, ob mit diesen besonderen Zugriffsrechten oder in der Sachbearbeitung gearbeitet wird. Deshalb wurde bereits während der Prüfung eine zusätzliche Benutzerkennung eingerichtet. Dies ist auch für die stellvertretende Fachverfahrensadministration erforderlich.

Ein besonderer Sicherheitsmangel ergibt sich aus der Benutzergruppe mit den umfangreichsten Zugriffsrechten. Sie trägt die treffende Bezeichnung „Vollzugriff“. Dieser Gruppe gehören 7 Benutzerkennungen von Mitarbeitenden des FB 2 an, deren Zuständigkeiten Fachverfahrensadministration, Sachbearbeitung und Kassenaufgaben umfassen. Besonders kritisch sind die Zugriffsrechte der Kassenleitung zu sehen, weil dort sowohl im Soll als auch im Ist gebucht wird, während gleichzeitig administrative Änderungen des Fachverfahrens möglich sind. Damit sind umfangreiche Manipulationsmöglichkeiten eröffnet worden. Dieser Verstoß gegen die GemKVO-Kameral muss umgehend beseitigt werden.¹⁵

B 16

¹⁵ siehe § 5a GemKVO-Kameral

Bisher wurden nicht mehr benötigte Benutzerkennungen im CIP-Kommunal KD gelöscht. Das ist nicht zulässig, weil nicht mehr nachvollzogen werden kann, wer für welche Eingabe verantwortlich ist. Deshalb dürfen Benutzerkennungen nur deaktiviert oder gesperrt werden. Seit Mitte Dezember 2020 werden nicht mehr benötigte Kennungen nur noch gesperrt. Für die Vergangenheit lässt sich dieser Fehler nicht mehr heilen.

1.8.1.5 Protokolle

Automatische und manuelle Protokolle müssen erstellt und regelmäßig kontrolliert werden.

B 17 Die Software CIP-Kommunal KD kann je nach Einstellung verschiedene automatische Protokolle führen. Zur Prüfung wurden bereits das Logbuch und das Login-Protokoll vorgelegt. Darüber hinaus wird empfohlen, Konfigurationsänderungen vom Programm protokollieren zu lassen. Diese automatischen Protokolle reichen jedoch nicht aus, um nachvollziehen zu können, welche Tätigkeiten genau ausgeführt wurden. Insbesondere beim Einsatz der Hilfsprogramme ist nicht nachvollziehbar, welche Funktion genutzt wurde. Sollten nur Auswertungen gezogen werden, ist dies unkritisch. Wenn jedoch Daten verändert werden, muss die Änderung unbedingt genau dokumentiert werden. Nur so kann der GemKVO-Kameral und den GoBD ausreichend Rechnung getragen werden. Deshalb wurde bereits festgelegt, dass solche Datenveränderungen protokolliert werden müssen. Was noch fehlt, ist eine regelmäßige Kontrolle der Protokolle. Dies muss noch in einer Dienstanweisung geregelt werden.

1.8.1.6 Test und Freigabe

Für den Test neuer Programmversionen fehlt ein Testsystem. Die Testergebnisse sind von jedem Testenden selbst zu dokumentieren. Erst nach der Freigabe darf mit einem Update gearbeitet werden.

Für CIP-Kommunal KD steht bisher kein gesondertes Testsystem zur Verfügung. Das GPA empfiehlt, den Einsatz eines zusätzlichen virtualisierten Testsystems (siehe auch Berichtsteil 1.7.2).

Updates und Patches werden vom ITV Stormarn eingespielt und von einzelnen Mitarbeitenden getestet. Die Fachverfahrensverantwortliche hat die Tests des Updates auf die Version 4.2.8 dokumentiert und die Bürgermeisterin hat das Verfahren am nächsten Tag zum Einsatz in der Stadtverwaltung freigegeben.

B 18 Das GPA empfiehlt, zukünftig die aktuellen Vordruckmuster des ULD zu verwenden und die Tests von den einzelnen Testenden dokumentieren und unterschreiben zu lassen. Dafür sollten die erforderlichen Testschritte und Testfälle im Vorfeld festgelegt werden. Diese Testdokumentation bildet die Grundlage für die Entscheidung zur Freigabe des Verfahrens. Erst nach der Freigabe durch die Bürgermeisterin (bzw. des von ihr dazu Berechtigten) darf mit der neuen Version gearbeitet werden.

1.8.2 Lämmkom LISSA

Das Verfahren muss noch dokumentiert, getestet und freigegeben werden. Die seit 2000 empfohlene Aufgabentrennung wurde nicht realisiert. Die Aufgabenbereiche Sachbearbeitung, Zahläufe, Kontrolle und Administration sind personell voneinander zu trennen. Für den Einsatz von Lämmkom LISSA ist eine

Dienstanweisung erforderlich. Die Schnittstelle zum Finanzsystem sollte genutzt werden.

Die bis 2017 für Sozialhilfe- und Wohngeldbearbeitung genutzte Software PROSOZ wurde 2018 durch Lämmkom LISSA abgelöst. Die Software wird einheitlich im ITV Stormarn eingesetzt und auf aktuellem Stand gehalten. Die Dokumentation des Verfahrens in Verfahrensakte und Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten ist in Arbeit und sollte zügig abgeschlossen werden. In diesem Zusammenhang müssen auch Tests und Freigaben dokumentiert werden. Ohne die Freigabe der Verantwortlichen darf nicht mit Lämmkom LISSA gearbeitet werden. Es wird empfohlen, das Verfahren durch die Fachbereichsleitung freigeben zu lassen. Die für Test und Freigabe geplante Dienstanweisung der Stadt Bargteheide wird hierzu genaue Regeln enthalten.

B 19

Lämmkom LISSA wird an 4 Arbeitsplätzen für die Sachbearbeitung im Fachbereich 3 genutzt. Außerdem ist die Software bei der Fachbereichsleitung installiert. Zwei der Sachbearbeiterinnen nehmen auch die Funktion der Fachverfahrensadministration wahr. Die in den Prüfberichten des GPA seit dem Jahr 2000 dringend empfohlene Aufgabentrennung wurde nicht realisiert. Hier sind Manipulationsmöglichkeiten vorhanden, weil zu viele Einzelfunktionen in einer Hand liegen. Die erstellten Dateien lassen sich leicht verändern. Deshalb muss das 4-Augen-Prinzip eingeführt werden. Das GPA empfiehlt erneut die personelle Trennung der Aufgabenbereiche

B 20

- Sachbearbeitung (Einzelfallbearbeitung)
- Zahlläufe (Zahldateien erstellen und weiterleiten)
- Kontrolle (Einzelfälle, Zahlläufen vor dem Ausführen, Protokolle)
- Fachverfahrensadministration (Programmeinstellungen und Benutzerrechte)

Dabei dürfen die Sachbearbeitenden keine der drei anderen Funktionen wahrnehmen und lediglich einen vorläufigen Zahllauf durchführen. Der vorläufige Zahllauf dient nur der Übersicht, welche Zahlungen automatisch ausgelöst werden sollen. Er darf von der Sachbearbeitung nicht ausgeführt werden. Die Kontrolle von Zahlläufen, Fallakten und Protokollen gehört in die Hände der Leitung. Für die Kontrollfunktion lassen sich automatische Fallsperrungen nutzen. Diese Sperrungen können von der Leitung vor dem Zahllauf eingestellt und nach der Kontrolle freigegeben werden. Außerdem lässt sich der Programmteil Lämmkom-Analyse für Kontrollauswertungen nutzen.

Die genauen Abläufe und Verantwortlichkeiten sollten in einer Dienstanweisung festgelegt werden. Darin sollten auch Regeln für die sichere Übergabe der Zahldatei an die Kasse, die chronologische Ablage unveränderbarer Zahldateien, Fernwartung und Verbot der Nutzung eines Datenbankeditors getroffen werden. Grundsätzliche Regeln - wie z.B. aus der Dienstanweisung zum sicheren Einsatz von Passwörtern - brauchen nicht wiederholt zu werden. Für die Dokumentation der Programmeinstellungen ist es erforderlich, auch alle Vorbelegungen im Cockpit des Programms explizit darzustellen.

Für die Übergabe der Zahldateien an das Finanzsystem sollte der Einsatz einer automatischen Schnittstelle angestrebt werden. Damit wird die Sicherheit des Verfahrens erhöht, weil dann weniger Manipulationsmöglichkeiten bestehen. Solange keine Schnittstelle genutzt wird, sollten die Zahldateien chronologisch in ein Sicherungsverzeichnis kopiert werden, auf das der FB 3 keinen Zugriff hat.

B 21

Da es sich bei Lämmkom LISSA um ein Vorverfahren der Kasse handelt, dürfen Fälle erst nach 10 Jahren gelöscht werden. Die gelöschten Fälle sind zu dokumentieren.

2 Das Beteiligungsmanagement

Bei der Stadt Bargteheide befindet sich das Beteiligungsmanagement im Aufbau. Um das Beteiligungsmanagement einzurichten und zu leiten, wurde die FBL 2 bestimmt. Der vorgesehene Zeitanteil ist zumindest in der Aufbauphase zu hinterfragen. Der verantwortliche Mitarbeiter ist gleichzeitig Geschäftsführer der Stadtwerke Bargteheide, sodass ein Interessenkonflikt vorliegt. Eine Beteiligungsverwaltung ist noch nicht vorhanden. Beteiligungscontrolling und Risikomanagement sind noch nicht eingerichtet.

Eine Gemeinde hat ihre wirtschaftlichen Unternehmen, Einrichtungen und Beteiligungen zu steuern und zu kontrollieren (Beteiligungsmanagement)¹⁶. Damit soll sichergestellt werden, dass der öffentliche Zweck erfüllt und die strategischen Ziele durch die Unternehmen erreicht werden. Um diese Anforderung sicher zu stellen, hat die Gemeinde grundsätzlich eine Beteiligungsverwaltung vorzuzulassen¹⁷. Die Beteiligungsverwaltung stellt das Verbindungsglied zwischen der Kommune und ihren Unternehmen dar. Rechte und Aufgaben der Beteiligungsverwaltung werden in den Absätzen 2 und 3 des § 109 a GO konkretisiert. Die Beteiligungsverwaltung ist unter anderem fachlich zuständig für das Berichtswesen¹⁸, dazu gehört auch der Beteiligungsbericht. Sie soll die Stadtvertretung und ihre Ausschüsse umfassend informieren und beraten. Die Beteiligungsverwaltung soll ein strategisches Beteiligungscontrolling und Risikomanagement einrichten.

Der Bereich Beteiligungsmanagement wurde der FBL 2 übertragen. In der Stellenbeschreibung wurde dafür ein Aufgabenanteil von fünf Prozent der Gesamtarbeitszeit ausgewiesen. Die Aufgabengruppe umfasst folgende Arbeitsvorgänge:

- Konzeption, Entwicklung, Implementierung und **Leitung** eines Beteiligungsmanagements gem. § 109 a GO
- Abstimmung, Ausrichtung, **Führung** und Steuerung der Unternehmensbeteiligungen
- Konzeption, Entwicklung, Implementierung und **Leitung** eines strategischen Beteiligungscontrollings
- Konzeption, Entwicklung, Implementierung und **Leitung** eines Risikomanagements

B 22 Um ein Beteiligungsmanagement aufzubauen, wurden keine zusätzlichen Stellenanteile ausgewiesen. Gerade in der Einführungsphase ist es mit dem bisherigen Zeitanteil schwierig, diese komplexen Aufgaben zu erfüllen.

B 23 Neben seinen dienstlichen Tätigkeiten bei der Stadt Bargteheide (Fachbereichsleitung Finanzen und Leitung Beteiligungsmanagement), ist die FBL 2 zugleich Geschäftsführer der Stadtwerke Bargteheide. Aus Sicht des GPA liegt hier eine Interessenkollision vor. Auf der einen Seite soll der Stelleninhaber alle Beteiligungen im Sinne der Stadt Bargteheide steuern und koordinieren. Auf der anderen Seite vertritt er als Geschäftsführer die Interessen der Stadtwerke.

B 24 Eine Beteiligungsverwaltung wurde noch nicht bestimmt. Das für diese Stelle notwendige fachliche, insbesondere betriebswirtschaftliche Wissen darf nicht unterschätzt werden. Dieses Fachwissen geht über die Grundkenntnisse einer verwaltungsmäßigen Ausbildung hinaus.

¹⁶ Vgl. § 109a Abs. 1 Satz 1 GO

¹⁷ Vgl. § 109a Abs. 1 Satz 2 GO

¹⁸ Vgl. § 45 c Satz 4 GO

Die Stadt Bargteheide ist beteiligt an den Stadtwerken Bargteheide, der ABAg und dem ITV-Stormarn. Unterschiedliche MA der Verwaltung begleiten regelmäßig die Sitzungen der jeweiligen Unternehmen. Die Verwaltung wertet die Sitzungsprotokolle sowie die Jahresabschlussberichte der Wirtschaftsprüfer aus. Die Politik wird u. a. durch Jahresabschlussberichte, Lageberichte und Verwaltungsberichte sowie in Aufsichtsratssitzungen über Beteiligungsangelegenheiten informiert.

Diese Tätigkeiten entsprechen jedoch noch nicht vollumfänglich einem Beteiligungsmanagement nach § 109 a GO. Ein strategisches Beteiligungscontrolling sowie ein Risikomanagement¹⁹ wurden noch nicht eingerichtet.

B 25

Kommunale Selbstverwaltung bedeutet, dass alle Leistungsbereiche insgesamt in die von der Kommune gewollte Richtung gesteuert werden. Dabei ist es unerheblich, ob sie innerhalb der Verwaltung und des Haushalts oder als Beteiligungen mit eigenen Wirtschaftsplänen geführt werden. Die Steuerung der Beteiligungen gehört zur Steuerung des Unternehmens Kommune.

Das Beteiligungsmanagement hilft der Beteiligungssteuerung, indem Entscheidungen vorbereitet, unterstützt, durchgeführt und kontrolliert werden. Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling und Mandatsbetreuung gehören dazu. Das Beteiligungsmanagement greift die kommunalen Managementansätze auf. Es sorgt dafür, dass Kernverwaltung und Beteiligungen eng zusammenarbeiten. Dies könnte geschehen, wenn ein Risikomanagement eingeführt wird oder wenn Serviceeinrichtungen gemeinsam genutzt werden. Der kommunale Gesamtabschluss soll zukünftig ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Konzerns Kommune vermitteln. Somit könnte zukunftsorientiert beurteilt und geplant werden. Organisatorisch sollte das Beteiligungsmanagement der Verwaltungsführung unterstellt werden. Zudem sollte es eng mit einem zentralen Controlling und einer zentralen Steuerungsunterstützung verknüpft werden.

In der Beteiligungsverwaltung werden alle administrativen Funktionen gebündelt. Dokumentenmanagement, Standards und Richtlinien erleichtern dabei die Steuerung. Die strategischen Ziele der Kommune werden, wie in der Kernverwaltung auch, auf die Beteiligungen angewandt. Die Mandatsbetreuung unterstützt die Mandatsträger in ihrer Rolle als Mitglied von Aufsichtsgremien der Beteiligungen.

Beteiligungscontrolling

Das Beteiligungscontrolling sollte flexibel ausgestaltet und in der Lage sein, die gesamte Unternehmensstruktur der Kommune zu koordinieren. Es ist auf die Belange der Stadt Bargteheide auszurichten. Die Führungsstrukturen der jeweiligen Beteiligungen sind dabei zu berücksichtigen. Dies ergibt sich aus den unterschiedlichen Anforderungen, denen das Controlling von wirtschaftlichen Beteiligungen ausgesetzt ist. Die eigenständigen Abschlüsse der rechtlich selbstständigen Einheiten könnten zu einem Konflikt führen zwischen der Zielrichtung der jeweiligen Teileinheit und der Koordination der Teileinheiten um das Gesamtziel zu erreichen. Das Beteiligungscontrolling plant und kontrolliert. Damit unterstützt sie die Steuerung aller Unternehmensverbindungen, die Erfolge bzw. Verluste innerhalb der Gesamtstruktur bewirken können.

Risikomanagement

Das Risikomanagement ist ein Überwachungssystem um negative Entwicklungen frühzeitig zu erkennen. Insbesondere Entwicklungen, die die finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt Bargteheide und ihrer Beteiligungen beeinträchtigen könnten. Risiken für die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune ergeben sich zum einen aus einer mangelhaften Eigenkapitalausstattung ihrer Unternehmen oder Beteiligungen. Zum

¹⁹ Vgl. § 109 a Absatz 3 Nr. 4 GO

anderen aus möglichen Schwierigkeiten, Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Um die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune zu beurteilen, sind auch deren Beteiligungen zu berücksichtigen (Konzernbetrachtung). Die kommunalen Einrichtungen und Unternehmen können sich im Risikopotential deutlich unterscheiden. Daher sind die Risiken nach dem Umfang des möglichen Schadens zu gewichten. Wenn ein kommunales Unternehmen ein Insolvenzverfahren eröffnen muss, besteht der Schaden nicht allein im Verlust der Einlage. In erster Linie kann der öffentliche Zweck²⁰ nicht mehr erfüllt werden. Ein möglicher Schaden setzt sich dann zusammen aus der Höhe des Eigenkapitals sowie aus der Höhe der Eigenkapitalergänzung oder der Höhe der übernommenen Garantien. Einem funktionierendem Risikomanagement kommt somit eine besondere Bedeutung zu.

Gesellschaftsverträge

Im Falle der Gründung von oder der Beteiligung an einer Gesellschaft, die vor dem 29.07.2016 erfolgte, waren Gesellschaftsvertrag oder Satzung bis spätestens 31.12.2020 nach Maßgabe des Absatzes 2 Satz 1 anzupassen.²¹ Durch Gesellschaftsvertrag oder Satzung ist unter anderem sicher zu stellen, dass

- die Gesellschaft den öffentlichen Zweck erfüllt,
- Haftung und Einzahlungsverpflichtungen der Gemeinde auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt wird,
- die Gemeinde einen angemessenen Einfluss erhält,
- Jahresabschluss und Lagebericht aufgestellt und geprüft werden, sowie
- für jedes Wirtschaftsjahr ein Wirtschaftsplan aufgestellt, der Wirtschaftsführung eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde gelegt und die Pläne der Gemeinde vorab zur Kenntnis gegeben werden.

Der Gesellschaftsvertrag der Abwasserentsorgung Bargteheide GmbH wurde am 18.11.2020 in der Gesellschafterversammlung neu gefasst und ist am 27.11.2020 vor einem Notar verhandelt worden. Bemerkungen zur Vertragsausgestaltung unter Berücksichtigung des § 102 Abs. 2 Satz 1 GO haben sich nicht ergeben.

Der Gesellschaftsvertrag der Stadtwerke Bargteheide wurde von der Gesellschafterversammlung am 11.11.2019 neu gefasst und danach vor einem Notar verhandelt. In der neuen Vertragsausgestaltung wurden die rechtlichen Vorgaben angemessen berücksichtigt.

Der öffentlich-rechtliche Vertrag zur Gründung des Kommunalunternehmens IT-Verbund Stormarn AöR datiert bereits vom 19.12.2012. Allerdings wurde am 16.09.2020 durch den Verwaltungsrat eine neue Organisationssatzung erlassen. § 10 der Organisationssatzung bezieht sich explizit auf die Rechte und Aufgaben der Beteiligungsverwaltung der Träger.²² Die rechtlichen Erfordernisse werden in der neuen Organisationssatzung beachtet.

²⁰ Vgl. § 102 Abs. 2 Nr. 1 GO

²¹ Vgl. § 102 Abs. 5 GO

²² Vgl. § 109 a Abs. 2 GO

3 Haushaltswirtschaft der Stadt Bargteheide

Die Stadt Bargteheide führt ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kameralen Buchführung. Diese Form der Buchführung ist längstens bis zum 31.12.2023 möglich. Ab dem 01.01.2024 müssen die Kommunen in Schleswig-Holstein ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung ausgestalten. Der Umstellungsprozess war ein gesonderter Prüfgegenstand.

Die Stadt hat ihren Verwaltungshaushalt mit einer komplexen Budgetstruktur gegliedert. Diese Struktur wird laufend an die Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung angepasst, sodass sich diese im Prüfungszeitraum verändert hat. Neben allgemeingültigen Budgetregeln ist ein Großteil der Budgets mit zusätzlichen Haushaltsvermerken versehen.

Die Haushaltswirtschaft wurde anhand der Haushaltspläne und Jahresrechnungen 2013 bis 2019 geprüft. Der Schwerpunkt lag auf den Jahren 2018 und 2019.

3.1 Die Umstellung auf das doppelte Rechnungswesen

Um auf das doppelte Rechnungswesen umzustellen, hat die Stadt Bargteheide erste Schritte in die richtige Richtung unternommen. Der genaue Umstellungszeitpunkt ist noch nicht beschlossen. Die Mitglieder der geplanten Projektgruppe / Teilprojektgruppen sind noch zu benennen. Ein eigener Projektplan ist zu erstellen und verbindlich vorzugeben. Für die erforderliche Inventur ist eine Inventur- und Bewertungsrichtlinie zu erstellen Die Verwaltung sollte schon jetzt gewährleisten, dass bilanzrelevante Geschäftsvorfälle in der Finanzsoftware zutreffend erfasst werden.

Die Landesregierung beabsichtigt das Haushaltsrecht zu vereinheitlichen. Mit dem „Gesetz zur Harmonisierung der Haushaltswirtschaft der Kommunen“ vom 23.06.2020 wurde dies rechtlich normiert. Das kommunale Rechnungswesen ist in Schleswig-Holstein von allen Kommunen **verpflichtend** bis zum Haushaltsjahr 2024 auf das doppelte Rechnungswesen umzustellen.

Dieser Verpflichtung sollte die Stadtvertretung Bargteheide mit einem Beschluss Rechnung tragen. Der Beschluss steht noch aus.

B 26

Es ist geplant, den Umstellungsprozess mithilfe einer Beratungsfirma sowie durch Projektarbeit zu bewirken. Die Stadt Bargteheide sollte einen eigenen Projektplan erarbeiten und verbindlich vorgeben. Alle Tätigkeiten sind aufzuführen, die zum Umstieg auf die Doppik notwendig erscheinen. Im Zeit-/ Ablaufplan sind weiterhin die Projektmitglieder zu benennen. Die Aufgaben- und Verantwortungsbereiche sowie Termine und Zwischenziele sind eindeutig festzulegen. In den Zeitplan ist zudem die Inventur aufzunehmen.

B 27

Die bereits benannte Projektleitung sollte das Projekt von Beginn bis zur Erstellung der Eröffnungsbilanz durchgängig begleiten. Sie überwacht, ob der vorgegebene Zeit- bzw. Ablaufplan beachtet und eingehalten wird. Die Gesamtprojektverantwortung liegt bei der Verwaltungsleitung.

Um das Gesamtprojekt erfolgreich umzusetzen, ist detailliert und realistisch zu planen. Es sind ausreichend projektbedingte Arbeitsstunden und/oder Freistellungen von Personal zu berücksichtigen. Die Projektorganisation ist in Abhängigkeit des Verfahrensstandes realistisch aufzustellen und ggf. anzupassen. Regelmäßige Projektsitzungen gewährleisten, dass sich der Umstellungsprozess strukturiert weiterentwickeln kann. Alle

Fachbereiche und auch die politischen Gremien sind in den Umstellungsprozess einzubinden und regelmäßig über den Projektfortschritt zu informieren. Notwendige organisatorische Veränderungen sind schon während des Umstellungsprozesses einzuleiten. Die personellen Fragen zur Bilanz-, Finanz- sowie Anlagenbuchhaltung sind rechtzeitig zu klären. Bereits während des Umstellungsprozesses sind die Mitarbeitenden entsprechend ihrer zukünftigen Tätigkeiten zu schulen. Den politischen Gremien können Doppik-Schulungen angeboten werden.

Vor Beginn des ersten Haushaltsjahres mit einer Rechnungsführung nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung sind diverse Vorarbeiten zu leisten. Die Stadt muss ihre Grundstücke, Forderungen und Schulden, den Betrag ihrer liquiden Mittel sowie die sonstigen Vermögensgegenstände genau verzeichnen. Das unbewegliche Vermögen der Stadt Bargteheide wurde bereits vollständig bewertet. Die Bewertung der Flurstücke, der Gebäude sowie der Straßen wird zurzeit noch einmal überarbeitet.

Bevor die Eröffnungsbilanz erstellt werden kann, ist eine Inventur durchzuführen²³. Für die Stadt Bargteheide liegt eine Sonderinventurrichtlinie zum Infrastrukturvermögen vor. Diese Richtlinie ist nach Aussage der Verwaltung nicht offiziell in Kraft getreten. Sie diene dennoch als Grundlage der Erstbewertung des Infrastrukturvermögens.

B 28 Zur Umstellung auf die doppelte Buchführung sollte eine Inventur- und Bewertungsrichtlinie entwickelt werden, die auf die spezifischen und internen Gegebenheiten der Stadt Bargteheide ausgerichtet ist. Sie hilft bei Bilanzierungs- und Bewertungsfragen sowie bei der erforderlichen Erstinventur. Die Inventur- und Bewertungsrichtlinie sollte zeitnah erstellt und dann verbindlich in Kraft gesetzt werden.

Alle Posten der zukünftigen Eröffnungsbilanz sind aussagekräftig zu dokumentieren und zu belegen. Die Dokumentationen müssen von einem sachkundigen Dritten in einem angemessenen Zeitrahmen nachvollzogen werden können. Dies gilt auch für den Fall, dass die Sachbearbeitung wechselt. Zudem ist zu beachten, dass neben der vollständigen Erfassung aller Vermögensgegenstände und Schulden die letzte kamerale Jahresrechnung die Basis für die erstmalige EÖB darstellt.

B 29 Im Umstellungsprozess ist ein besonderer Fokus auf die Angaben im Vermögenshaushalt zu richten sowie auf richtige Veranschlagungen im Verwaltungshaushalt. Dabei sollte die Verwaltung schon jetzt gewährleisten, dass bilanzrelevante Geschäftsvorfälle in der Finanzsoftware zutreffend erfasst werden. Ergänzend wird hierzu auf die Ausführungen unter Ziffer 3.3 und Ziffer 4.2 verwiesen.

Für die beratende und konzeptionelle Unterstützung zum Umstieg auf die Doppik wurde im November 2019 eine externe Beratungsgesellschaft beauftragt. Die maßgeblichen Vertragsunterlagen und Dokumentationen konnten vorgelegt werden. Die Dokumentationen sind transparent und nachvollziehbar. Die Stadt Bargteheide ist mit vier weiteren Kommunen an einem sogenannten „Geleitzug“ beteiligt. Der Vorteil liegt hierbei im Erfahrungsaustausch und in einer individuellen Beratung. Zudem sollen sich die Kosten für die externe Begleitung pro Kommune reduzieren, je mehr Kommunen sich dem Begleitzug anschließen. Die Beratungstätigkeiten wurden nicht ausgeschrieben. Es wurde gemäß der AVO der Stadt Bargteheide für freiberufliche Leistungen ohne Preisumfrage freihändig vergeben. Ein Vergabevermerk wurde erstellt. Die Aufgaben der Beratungsfirma wurden vertraglich eindeutig benannt. Zwischenziele und Endziele wurden vereinbart.

Die Stadt Bargteheide wird zum Umstellungsprozess ein neues Finanzprogramm einführen müssen. Das Programm muss die rechtlichen Bestimmungen Schleswig-

²³ Vgl. § 54 Abs. 2 i. V. m. § 37 GemHVO-Doppik

Holsteins erfüllen²⁴. Lediglich fachlich geprüfte Programme sowie freigegebene Verfahren sind einzusetzen. Es ist zu gewährleisten, dass die Buchführung revisionsicher ist. Bereits vor der Umstellung sollte eine Testversion installiert werden, um sich mit den neuen Abläufen vertraut zu machen. Es muss gewährleistet sein, dass alle zahlungsrelevanten Daten richtig und vollständig von den Fachverfahren in das Finanzprogramm übernommen werden. Daher sind auch die Schnittstellen rechtzeitig anzupassen. Bevor die Doppik eingeführt wird, ist das neue Programm funktionsfähig einzurichten. Die Mitarbeitenden sind rechtzeitig zu schulen. Ergänzend wird auf die Ausführungen unter Ziffer 1.8.1 verwiesen.

3.2 Jahresrechnungen

Der Finanzbereich sollte einen internen Ablaufplan für die Jahresabschlussarbeiten erstellen und die Einzelschritte erläutern. Die Jahresrechnungen sollten ergänzt und aussagekräftiger gestaltet werden.

Die Jahresrechnungen der geprüften Haushaltsjahre lagen vollständig vor. Der Finanzbereich dokumentiert die Jahresabschlussarbeiten umfangreich und nachvollziehbar.

Als Ablaufplan für die Jahresabschlussarbeiten dienen die Erfahrungen der Vorjahre sowie eine Informationsmail an alle Mitarbeitenden der Verwaltung. Diese enthält unter anderem die wichtigsten Termine und Vorgaben für die Zuarbeit der Verwaltungsbereiche. Die Jahresabschlussarbeiten werden in einer Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung komplexer. Außerdem ergeben sich Abläufe und Hintergründe nur bedingt aus den Vorjahresunterlagen. Daher sollte der Finanzbereich einen Ablaufplan für die Jahresabschlussarbeiten erstellen und die einzelnen Schritte erläutern.

B 30

Die Jahresrechnungen 2018 und 2019 wurden auf ihre Vollständigkeit und Richtigkeit hin überprüft. Aus dieser Prüfung ergaben sich die folgenden formalen Hinweise. Diese sollte die Verwaltung künftig beachten:

B 31

- Die Jahresrechnungen weisen die zur Deckung von Mehrausgaben bereit gestellten Einnahmen nicht vollständig aus²⁵. Sie stimmen weder mit dem Ansatz der Budgets noch mit den in einer Kontenliste ausgewerteten Zahlen überein. Dies gilt sowohl im Verwaltungs- als auch im Vermögenshaushalt. Sofern die Stadt auch diese Einnahmen abbildet, müssen sich die in diesem Feld ausgewiesenen Beträge über den Gesamthaushalt in Einnahme und Ausgabe ausgleichen.
- Die Vermögensübersichten sind nicht vollständig. Sie enthalten nur Angaben zu Freibad und Bauhof. Die Stadt muss auch das Vermögen ihrer übrigen kostenrechnenden Einrichtungen sowie das Vermögen nach § 11 Abs. 4 GemHVO-Kameral ausweisen. Auf die Ausführungen unter Ziffer 6.2 wird verwiesen.
- Die Beschlussvorlagen und Berichte zu den Jahresrechnungen enthielten zum Teil unzutreffende Angaben. Die betroffenen Daten wurden der Verwaltung mitgeteilt. Zukünftig sollte die Verwaltung ihre Angaben sorgfältiger überprüfen.
- Der Schlussbestand 2018 und der Anfangsbestand 2019 werden in der Rücklagenübersicht nicht zutreffend ausgewiesen. Sie soll die Ist-Werte enthalten²⁶. 2018 sind Kassenreste bei den Rücklagenbewegungen entstanden. Dies wurde in der Rücklagenübersicht nicht berücksichtigt. Außerdem sind

²⁴ Vgl. § 33 GemHVO-Doppik

²⁵ Vgl. Feld „Üpl./Apl. bew. und ged. n. § 16; Ausweis 2019: Einnahme 1.136.667,98 und Ausgabe 3.027.376,39

²⁶ Vgl. Anlage 29 zur GemHVO-Kameral; Anmerkung 1 zum Muster zu § 41 Abs. 2 GemHVO-Kameral.

Zuführungen zu und Entnahmen aus den Rücklagen als Jahresabschlussbuchungen zwingend auch im „Ist“ zu buchen.

- Die Feststellung der Ergebnisse 2018 und 2019²⁷ weist die Überschüsse nach § 39 Abs. 3 S. 2 GemHVO-Kameral unzutreffend aus. Der Überschuss ist eine Zuführung zur allgemeinen Rücklage als letzte Abschlussbuchung. 2018 und 2019 hat die Stadt der allgemeinen Rücklage sowohl Beträge entnommen als auch zugeführt. Die Verwaltung hat bereits während der Prüfung zugesagt, das Verfahren zu ändern.

B 32 Die Verwaltung sollte die Erläuterungen zu den Jahresrechnungen wieder um tabellarische Übersichten zu den Budgets sowie den Haushaltsresten ergänzen. Der Bericht zur Jahresrechnung 2018 enthielt unter anderem tabellarische Übersichten zu

- den Budgetergebnissen,
- den Budgetabweichungen,
- den bewirtschafteten und neu gebildeten Resten sowie
- den Planabweichungen im Vermögenshaushalt.

Anhand dieser Übersichten in Verbindung mit den schriftlichen Ausführungen konnte auch ein außenstehender Dritter die Jahresrechnung der Stadt nachvollziehen. Im Bericht zur Jahresrechnung 2019 hat die Verwaltung vollständig auf diese Tabellen verzichtet. Stattdessen waren ihre Auswertungen der Einzelbudgets sowie der Haushaltsreste aus der Finanzsoftware beigelegt. Insbesondere die Auswertungslisten über die Haushaltsreste sind nicht selbsterklärend und für einen außenstehenden Dritten kaum zu verstehen. Außerdem fehlte eine Aufstellung der weiter übertragenen Reste im Vermögenshaushalt, sodass der Nachweis nicht vollständig war. Die Jahresrechnung ist nicht nur für die Verwaltung selbst oder die politischen Gremien bestimmt. Sie soll auch der Öffentlichkeit einen Überblick über das Handeln der Stadt geben. Je komplexer der Haushalt aufgebaut ist, desto wichtiger sind ausreichende Erläuterungen des Zahlenwerks. Die komplexe Budgetstruktur und der hohe Bestand an Haushaltsresten macht es erforderlich, dass die Stadt Bargteheide ihre Jahresrechnung ausführlich erläutert. Daher sollte sie mindestens die Übersichten aus der Jahresrechnung 2018 wieder aufnehmen.

3.3 Abgrenzung von konsumtiven und investiven Maßnahmen

Die Stadt muss vorab intensiver prüfen, ob Baumaßnahmen investiv oder konsumtiv sind. Die umfangreichen und guten internen Vorgaben sind anzuwenden. Die Mitarbeitenden sollten entsprechend geschult werden. Die entwickelten Vorlagen bzw. Anlagen sind zentral bereit zu stellen.

B 33 Die Stadt Bargteheide veranschlagt und bewirtschaftet umfangreiche Baumaßnahmen im Verwaltungshaushalt. Grundsätzlich können auch Sanierungsmaßnahmen hohe Kosten verursachen. Als Stichprobe wurde die Maßnahme „Dietrich-Bonhoeffer-Schule: Umbau im Bestand“ geprüft. Es handelte sich um umfangreiche Umbaumaßnahmen, die mit Brandschutzmaßnahmen kombiniert worden sind. Insgesamt umfasste die Maßnahme eine Vielzahl von Gewerken. Bestehende Räume erhielten neue Funktionen, Betriebsvorrichtungen (Ausstattung Fachräume) wurden vollständig ersetzt. Außerdem bestand ein enger Zusammenhang mit der Erweiterung der Schule. Aus diesen Gründen ist die Maßnahme als Investition zu bewerten. Die Stadt hätte sie im Vermögenshaushalt veranschlagen und buchen müssen. Dies ist künftig bei Planung sowie Ausführung des Haushalts und auch bei der Vermögensbewertung zu beachten.

²⁷ Vgl. Anlage 26 zur GemHVO-Kameral; Muster zu § 39 GemHVO-Kameral.

Neben dem Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorgaben hat eine fehlerhafte Zuordnung auch direkte Auswirkungen auf den städtischen Haushalt (nicht abschließend):

- Eine Kreditfinanzierung ist nur bei investiven Maßnahmen möglich.
- Investive Mittel dürfen für die Dauer der Baumaßnahme und nicht nur für ein Jahr übertragen werden.
- In der Doppik verhindert die fehlerhafte Abgrenzung von Investitionen und Aufwand eine verursachungs- und periodengerechte Darstellung des Ergebnisses.
- Die Erfassung und Bewertung des Vermögens bei Umstellung auf die Doppik wird erheblich erschwert.

Sofern es sich um Maßnahmen an städtischen Schulen handelt, wirken sich fehlerhafte Zuordnungen direkt auf die Höhe der Schulkostenbeiträge aus. Während für Investitionskosten bis zum 31.12.2020 eine Pauschale von 250 € erhoben wurde, flossen Unterhaltungsmaßnahmen an Schulgebäuden vollständig in die Berechnung ein. Vor diesem Hintergrund sollte die Stadt ihre Berechnungen dahingehend überprüfen, ob sie laufende und investive Kosten zutreffend abgegrenzt hat.

B 34

Die Stadt hat gute und umfangreiche interne Vorgaben geschaffen, um eine funktionierende Anlagenbuchhaltung zu installieren. Unter anderem hat sie in einer Dienstanweisung²⁸ konkrete Prozesse festgelegt, um „eine reibungslose und funktionsfähige Anlagenbuchhaltung zu gewährleisten“ (Ziffer 3.3 der Dienstanweisung). Fragen zur Abgrenzung zwischen Investitions- und Erhaltungsaufwand sollen zwischen Fachverantwortlichem und Anlagenbuchhaltung abgestimmt werden. Eine solche Abstimmung findet derzeit nicht statt. Nach Auskunft der Verwaltung wurden auch die Anlagen zur Dienstanweisung bisher nicht zentral bereitgestellt. Dies ist unverzüglich nachzuholen. Künftig müssen sich die ausführenden Fachbereiche der Dienstanweisung entsprechend eng mit der Anlagenbuchhaltung / dem Finanzbereich abstimmen. Dabei muss auch geklärt werden, ob mit den vorhandenen personellen Ressourcen ein ordnungsgemäßer Ablauf gewährleistet werden kann. Hierbei muss die Stadt berücksichtigen, dass

B 35

- viele umfangreiche Maßnahmen durchgeführt werden,
- die ausführenden Fachbereiche dies neben ihren fachlichen Aufgaben bewältigen müssen und
- die Doppik höhere Anforderungen an die Qualität der Buchführung stellt.

3.4 Hat die Stadt ihren Haushaltsplan eingehalten?

Mit dem Haushaltsplan gibt die Stadtvertretung einen Rahmen für die Haushaltswirtschaft vor. Anhand der Jahresrechnung kann sie grundsätzlich erkennen, ob diese Vorgaben eingehalten worden sind. Budgetstruktur und –regeln machen in Bargteheide auch einen gesonderten Bericht über die Budgetergebnisse erforderlich.

Im Laufe eines Haushaltsjahres treten immer Veränderungen gegenüber der Planung auf. Daher beinhaltet das Haushaltsrecht diverse Instrumente, Haushaltsüberschreitungen zu vermeiden oder zu legitimieren:

- Regelungen zur Flexibilisierung der Haushaltsführung
- Über- und außerplanmäßige Ausgaben
- Nachtragshaushalte

²⁸ Vgl. Dienstanweisung zur Umsetzung der Anlagenbuchhaltung in der Stadtverwaltung Bargteheide

Nachtragshaushalte werden durch die Kommunalaufsichtsbehörde des Kreises geprüft. Sie waren daher nicht Gegenstand der Prüfung.

3.4.1 Wie vermeidet die Stadt Haushaltsüberschreitungen?

Die Stadt Bargteheide hat eine sehr komplexe Budgetstruktur geschaffen, um ihre Haushaltswirtschaft zu flexibilisieren. Sie sollte die Budgets an die rechtlichen Vorgaben anpassen und die Budgetregeln ergänzen.

Einnahmen und Ausgaben der Organisationseinheiten können zu Budgets zusammengefasst werden²⁹. Die Bewirtschaftung wird flexibler und kann an die laufenden Entwicklungen angepasst werden.

Die Stadt Bargteheide hat eine sehr komplexe Budgetstruktur eingerichtet. Die Bewirtschaftung wird unterjährig zentral durch den Finanzbereich begleitet. Die Haushaltspläne enthalten sowohl die erforderliche Übersicht als auch die geltenden Budgetregeln. Diese werden durch zusätzliche Haushaltsvermerke zu Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit ergänzt. Diese Vermerke sind in den (Einzel-)Budgets aufgeführt. Sie fehlen aber im Verwaltungshaushalt. Hier sollten die Vermerke ergänzt werden.

B 36 Die Budgetregeln enthalten Vorgaben zum Umgang mit Mehreinnahmen der Budgets. Es ist aber nicht geregelt, welche Auswirkungen Mindereinnahmen haben. Diese reduzieren grundsätzlich das verfügbare Budget und damit die leistbaren Ausgaben. In den Haushaltsjahren 2018 und 2019 wurden einige Budgets aufgrund von Mindereinnahmen überschritten³⁰. Dies hatte keine Auswirkungen auf die zugehörigen Ausgabeansätze. Die Verwaltung hat aber ausschließlich die Überschreitung im Bereich der Schulkostenbeiträge erläutert. Budgetüberschreitungen sollten unabhängig von ihrem Umfang immer in den Budgetberichten erläutert werden. Außerdem sollte geregelt werden, wie sich Mindereinnahmen auf das Budget auswirken und welche Konsequenzen zu ziehen sind.

B 37 Weder die Budgetregeln noch die übrigen internen Regelungen der Stadt enthalten konkrete Vorgaben, wie die Bewirtschaftung ausgestaltet ist. Während der Prüfung entstand der Eindruck, dass die Abläufe und Anforderungen nicht in allen Verwaltungsbereichen ausreichend präsent sind. Daher sollte die Stadt die Bewirtschaftungsregeln in einer internen Regelung festlegen. Dabei sollten insbesondere folgende Punkte behandelt werden (nicht abschließend):

- Verfahren bei drohender Haushaltsüberschreitung
- Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit nach §§ 16/17 GemHVO-Kameral
- Verfahren bei über-/oder außerplanmäßigen Vorgängen
- Verfahren bei der Übertragung / Bildung von Haushaltsresten
- Umgang mit Budgetüberschreitung wegen Mindereinnahmen
- Budgetberichte (Form, Inhalt und Termine)

Darüber hinaus sollten auch die Vorgaben aus der Dienstanweisung zu Umsetzung der Anlagenbuchhaltung eingebunden werden (vgl. Ziffer 3.3 dieses Erläuterungsteils).

Budgetberichte sind ein wichtiges Instrument, um die politischen Gremien über den aktuellen Stand der Haushaltslage in den einzelnen Verwaltungsbereichen zu informieren. Sie zeigen Politik und Verwaltung Handlungsbedarfe und -möglichkeiten auf. Derzeit

²⁹ Vgl. § 15 GemHVO-Kameral

³⁰ 2018: 110103, 130101, 130503, 190103

2019: 110103, 110220, 130402, 140101, 150202, 190103

berichtet die Verwaltung zum 30.04. und 31.08. eines Jahres über die Budgetentwicklung. Die Berichte bestehen aus einer Zusammenfassung sowie einer tabellarischen Darstellung der Einzelbudgets mit kurzen Erläuterungen. Darüber hinaus dient der Bericht zur Jahresrechnung als Abschlussbudgetbericht. Die Erläuterungen waren 2019 nur bedingt bzw. in Einzelfällen aussagekräftig. Daher sollte die Stadt ihr Berichtswesen überprüfen und optimieren:

B 38

- Die budgetverantwortlichen Bereiche sollten die Qualität und den Umfang ihrer Berichterstattung überprüfen und überarbeiten.
- Die Form des Budgetberichts sollte grundsätzlich überdacht werden. Dabei sollte die Verwaltung die Anforderungen der politischen Gremien berücksichtigen.
- Auch die zuständigen Fachausschüsse sollten über die Budgetberichte für ihre Aufgabenbereiche beraten.
- Das Budgetergebnis ist zwar auch wichtiger Teil der Jahresrechnung, der abschließende Budgetbericht sollte aber von dem Bericht zur Jahresrechnung getrennt werden.

Die Stadt hat bisher darauf verzichtet, Budgets im Vermögenshaushalt einzurichten. Diese Entscheidung sollte sie überdenken, um auch die Flexibilität bei investiven Maßnahmen zu erhöhen.

Bei der Bildung der Budgets wurden nicht immer die haushaltsrechtlichen Vorgaben beachtet. Dies muss korrigiert werden. Dabei sind die folgenden Hinweise zu berücksichtigen:

B 39

- 1) Budgets dürfen grundsätzlich nur nach Gliederungsgesichtspunkten gebildet werden. Hiervon abweichend hat die Stadt auch bestimmte Ausgabearten / Gruppierungen in Budgets zusammengefasst³¹. In der Kameralistik ist die Verbindung von Ausgabearten in Form eines Sammelnachweises zulässig³². Hierbei handelt es sich aber nicht um Budgets. Dies muss die Stadt kenntlich machen.
- 2) Sammelnachweise sind in der Doppik nicht mehr zulässig. Daher sollte die Stadt die zugehörigen Ausgaben rechtzeitig vor Umstellung ihres Rechnungswesens neu zuordnen.
- 3) Zum Teil hat die Stadt auch „Mischbudgets“ gebildet, denen Haushaltsstellen zum Teil nach Gliederungs- und zum Teil nach Gruppierungsgesichtspunkten zugeordnet worden sind³³. Dies ist haushaltsrechtlich nicht zulässig.
- 4) Einzelne Budgets verbinden bestimmte Einnahme- mit den entsprechenden Ausgabearten³⁴. Die Gliederung wird dabei nicht berücksichtigt. Auch dies ist mit den Regelungen zur Budgetstruktur nicht vereinbar.
- 5) Einnahmen und Ausgaben von kostenrechnenden Einrichtungen dürfen nicht mit denen anderer (Unter-)Abschnitte verbunden werden³⁵. Dies wurde z. B. bei der Straßenreinigung oder den Obdachlosenunterkünften nicht beachtet (Budget 140102 Öffentliche Angelegenheiten) und ist zu korrigieren.

Die Stadt hat Deckungs- und Zweckbindungskreise eingerichtet, um Budgetregeln und Haushaltsvermerke technisch umzusetzen. Einnahmen können über diesen Weg aber nur bedingt eingebunden werden, sodass

³¹ Vgl. z. B. 150201 Versicherungen; vgl. Ausführungsanweisung 16a.4 zu § 15 GemHVO-Kameral

³² Vgl. § 17 Abs. 2 GemHVO-Kameral

³³ Z. B. enthält 110101 Hauptverwaltung die Gliederungen des Einzelplans 0 und Versicherungen sowie Fortbildungen aus anderen Verwaltungsbereichen

³⁴ Vgl. z. B. 150202 Mieten und Pachten

³⁵ Vgl. Ausführungsanweisung 16a.4 zu § 15 GemHVO-Kameral

- zusätzlich manuelle Buchungen zur Bereitstellung von Mehreinnahmen erforderlich sind und
- Budgetüberschreitungen durch Mindereinnahmen technisch nicht ausgeschlossen werden können.

Die Bereitstellung von Mehreinnahmen zur Deckung von Mehrausgaben dokumentiert die Verwaltung sehr ausführlich und nachvollziehbar über eine Tabelle sowie entsprechende Unterlagen. Die Prüfung der Vorgänge führte zu folgenden Hinweisen:

- Die Tabellen enthalten nur solche Vorgänge, in denen Mehreinnahmen manuell bereitgestellt wurden. Sie sollten um die automatischen Deckungsvorgänge (Auflösung Zweckbindungsringe) ergänzt werden.
- Es sollten einheitliche Anträge verwendet werden.
- In zwei Einzelfällen wurden zu hohe Mehreinnahmen bereitgestellt. Dies betraf die Budgets 110212 (2018) und 110301 (2019). Die Überschreitung in 2019 wurde im Nachgang durch die Kämmerei festgestellt. Grund war eine nachträgliche Reduzierung der Einnahmen. Die Verwaltung muss sicherstellen, dass die Budgetregeln eingehalten werden. Sofern bereits zusätzlich genutzte Einnahmen nachträglich reduziert werden, muss der verantwortliche Bereich den Finanzbereich unverzüglich informieren.
- 2019 wurden auch bei den Abschreibungen und den kalkulatorischen Zinsen Mehreinnahmen zur Deckung von Mehrausgaben bereitgestellt. Dabei hat der Finanzbereich für jede Haushaltsstelle manuelle Einzelanordnungen gefertigt. In der Kameralistik müssen sich Einnahmen und Ausgaben bei Abschreibungen und kalkulatorischer Verzinsung immer ausgleichen. Dies gilt unabhängig von ihrer geplanten Höhe und wird in der Regel technisch sichergestellt. Eine Anpassung der Ansätze zur Vermeidung von Haushaltsüberschreitungen ist daher grundsätzlich nicht erforderlich. Hält die Stadt an dieser zulässigen Praxis fest, sollte sie die Ansätze automatisch über Zweckbindungsringe anpassen. Der Aufwand für manuelle Anordnungen steht in keinem angemessenen Verhältnis zum entstehenden Nutzen.

3.4.2 Wie geht die Stadt mit Haushaltsüberschreitungen um?

Die Stadt hat ein sehr gutes Verfahren im Umgang mit Haushaltsüberschreitungen eingerichtet. Sie muss aber sicherstellen, dass zusätzliche Mittel rechtzeitig beantragt werden und eine Deckung gewährleistet ist.

Trotz der umfangreichen Flexibilisierungsregeln lassen sich Haushaltsüberschreitungen nicht vollständig vermeiden. In diesen Fällen können die Stadtvertretung oder die Bürgermeisterin über- bzw. außerplanmäßig Mittel bereitstellen.

Für diese Fälle hat die Stadt Bargteheide ein geordnetes Verfahren eingerichtet. Der Finanzbereich hat ein sehr gutes Antragsformular entwickelt, das alle erforderlichen Informationen sowie den Geschäftsgang enthält. Allerdings sollte als weiterer Punkt eine kurze Sachverhaltsdarstellung aufgenommen werden. Die zuständige Sachbearbeiterin prüft und dokumentiert die Vorgänge. Alle erforderlichen Buchungen werden vorgenommen und nachvollziehbar dokumentiert.

Die für 2018 und 2019 geprüften Vorgänge waren nachvollziehbar und gut belegt. Aus der Prüfung ergaben sich die folgenden Hinweise, die die Stadt künftig beachten sollte:

B 40

- 1) Den Anträgen sollten immer begründende Unterlagen (soweit vorhanden) beigelegt werden.

- 2) Die zuständigen Personen haben die überplanmäßigen Mittel zum Teil zu spät beantragt. Die Verantwortlichen müssen bereits vor Erteilung eines Auftrags bzw. bei Bekanntwerden einer Ausgabeverpflichtung prüfen, ob ausreichende Mittel vorhanden sind. Andernfalls müssen sie bereits zu diesem Zeitpunkt zusätzliche Mittel einwerben. Beantragt die Verwaltung über- bzw. außerplanmäßige Ausgaben erst bei Vorliegen der Rechnung / nach Erteilung des Auftrags, stellt sie die Selbstverwaltung bzw. die Bürgermeisterin / den Bürgermeister vor vollendete Tatsachen.
- 3) Die Stadt Bargteheide stellt sicher, dass sie Ausgaben und Einnahmen zutreffenden Haushaltsstellen zuordnen kann. Sofern für über-/ oder außerplanmäßige Vorgänge keine passenden Haushaltsstellen vorhanden sind, werden diese neu geschaffen. Dies ist grundsätzlich vertretbar. Die Verwaltung sollte aber beachten, dass sie hierdurch den ursprünglichen Haushaltsplan sowie die Budgets verändert. Daher sollte sie die politischen Gremien in jedem dieser Vorgänge einbinden.
- 4) Bei einer Deckung über Mehreinnahmen muss die Verwaltung sicherstellen, dass diese auch tatsächlich realisiert werden. Vorgemerkte Einnahmen reichen nicht aus³⁶.

2018 musste die Verwaltung ein Fahrzeug des Bauhofs unfallbedingt ersetzen. Der Unfall ereignete sich am 01.03.2018, Ende April 2018 waren die finanziellen Auswirkungen bekannt. Über den Vorgang sowie die voraussichtlich entstehenden Kosten berichtete die Verwaltung im Finanz- und Wirtschaftsausschuss am 31.05.2018. Dabei wies der Stadtkämmerer darauf hin, dass diese „im Rahmen einer Eilentscheidung der Bürgermeisterin überplanmäßig abgedeckt werden müssten“. Die Bürgermeisterin stellte die Mittel am 03.08.2018 durch eine solche Eilentscheidung bereit. Die politischen Gremien stimmten der überplanmäßigen Ausgabe am 06. bzw. 27.09.2018 zu. Der Ablauf war nicht mit den rechtlichen Vorgaben vereinbar. Eilentscheidungen sind an sehr enge Voraussetzungen gebunden, die hier nicht vorlagen. Allerdings war in diesem Fall auch keine Eilentscheidung erforderlich. Voraussetzung einer überplanmäßigen Ausgabe ist nicht, dass die erforderlichen Beträge exakt feststehen. Die Mittel müssen schon bei Bekanntwerden der Ausgabe in ihrer geschätzten Höhe beantragt werden. Insofern ist auch die Berichterstattung durch die Verwaltung nicht nachvollziehbar. Die kommunalrechtlichen Vorgaben sind zu beachten.

B 41

3.4.3 Haushaltsreste

Auch für die Übertragung nicht verbrauchter Mittel hat die Stadt ein ordnungsgemäßes Verfahren eingerichtet. Die Entscheidungsgründe sind zu dokumentieren.

Der Bestand investiver Haushaltsausgabereste ist sehr hoch. Dies bindet viel Liquidität. Die Stadt sollte ihr Planungsverfahren überprüfen und die Planungsgenauigkeit verbessern.

Sofern die Verwaltung Haushaltsansätze nicht vollständig verwendet, kann sie diese unter bestimmten Voraussetzungen in das Folgejahr übertragen. Übertragungen im Verwaltungshaushalt sind nur für ein Jahr möglich und unterliegen gewissen Einschränkungen. Mittel des Vermögenshaushalts können dagegen grundsätzlich bis zum Abschluss der Maßnahmen übertragen werden. Haushaltsausgabereste berechtigen die Verwaltung, im Folgejahr Ausgaben über die Haushaltsansätze hinaus zu leisten. Sie belasten in der Kameralistik das Jahresergebnis. Daher muss die erforderliche Liquidität vorhanden oder die Finanzierung anderweitig sichergestellt sein.

³⁶ Vgl. lfd. Nr. 9/2019; Budget 150203 Energiemanagement

B 42 Der Finanzbereich hat ein gutes Verfahren zur Bildung von Haushaltsresten eingerichtet und dokumentiert dies sehr umfangreich. Die Prüfung der Unterlagen führte zu folgenden Anmerkungen:

- 1) Nach den Budgetregeln der Stadt „entscheidet der Stadtkämmerer, welche Beträge tatsächlich erwirtschaftet worden sind und ob bzw. in welcher Höhe eine Übertragung vorgenommen wird“. Eine Prüfung und Beurteilung ist anhand der Unterlagen aber nicht erkennbar. Daher sind die Entscheidungen kaum nachvollziehbar. Der Kämmerer sollte die Höhe der übertragenen Reste sowie Entscheidungsgründe zumindest handschriftlich auf den Anträgen vermerken. Dies ist umso notwendiger, weil die Anträge nach Budgets und die zugehörigen Anordnungen nach Haushaltsstellen abgelegt sind.
- 2) Auch die Information an die „Antragsteller“ sollte dokumentiert werden. Dies gilt insbesondere, wenn die Reste nicht in beantragter Höhe gebildet werden.
- 3) Der überwiegende Teil der Anträge enthält keine Begründung. Dies entspricht zwar den internen Vorgaben, verhindert aber die o. a. Beurteilung. Ob ein Haushaltsausgabereist tatsächlich übertragen wird, entscheidet die Verwaltung bei Erstellung der Haushaltsrechnung. Diese Entscheidung kann nur getroffen werden, wenn der Antragsteller die Notwendigkeit nachvollziehbar begründet. Daher sollte die Stadt ihre weitreichenden Übertragungsmöglichkeiten überdenken und zumindest eine Begründung für die Übertragung einfordern.
- 4) In Einzelfällen wurden anscheinend Mittel übertragen, ohne dass ein Antrag gestellt worden ist.
- 5) Auch innerhalb des „Budgets“ 19 wurden Haushaltsreste übertragen. Nach interner Vorgabe gelten hier die grundsätzlichen Regelungen nicht, da es sich nicht um ein echtes Budget handelt. Die Höhe der gebildeten Reste ist nicht nachvollziehbar und geht 2018 z. B. in den Einzelbudgets 190104 und 190601 über die Übertragungsvermerke hinaus.

Im Verwaltungshaushalt hat die Stadt folgende Reste gebildet bzw. übertragen:

Haushaltsausgabereiste Verwaltungshaushalt in T€							
Jahr	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
neu gebildet	501	560	592	1.294	1.798	1.570	3.517
weiter übertragen	0	0	90	122	86	261	0
insgesamt	501	560	682	1.416	1.884	1.831	3.517
Abgänge HAR aus Vorjahr	171	141	82	158	526	1.289	323

In den Jahren 2015 bis 2018 hat die Stadt Haushaltsausgabereiste im Verwaltungshaushalt weiter übertragen. Dies war haushaltsrechtlich nicht zulässig und hat die Ergebnisse verfälscht. 2019 hat die Stadt dies erkannt und Maßnahmen ergriffen, um die fehlerhafte Übertragung künftig zu vermeiden.

Ab 2016 hat die Stadt umfangreiche Baumaßnahmen im Verwaltungshaushalt veranschlagt. Dies wirkte sich direkt auf den Restebestand aus. Auf die Ausführungen unter Ziffer 3.3 wird verwiesen

Im Vermögenshaushalt hat die Stadt durchgehend hohe Ausgabereiste gebildet:

Haushaltsausgabereste Vermögenshaushalt in T€							
Jahr	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
neu gebildet	6.389	11.321	4.328	3.469	4.811	3.430	15.015
weiter übertragen	6.011	4.159	8.606	7.885	5.439	7.626	6.957
insgesamt	12.400	15.480	12.934	11.354	10.250	11.056	21.972
Abgänge HAR aus Vorjahr	1.310	999	1.944	1.070	778	985	985

Die Stadt Bargteheide trägt seit Jahren hohe Haushaltsausgabereste vor, da sie investive Ansätze entgegen der Planung nicht (vollständig) in Anspruch genommen hat. Diese Mittel stehen jeweils neben den für das Haushaltsjahr geplanten Ausgaben zur Verfügung. Die Haushaltsplanung findet zu einem frühen Zeitpunkt statt und erstreckt sich bei investiven Maßnahmen oft über einen langen Zeitraum. In Verbindung mit dem Vorsichtsprinzip sind zeitliche und betragsmäßige Verschiebungen normal. Allerdings gibt es in der Regel neue Erfahrungswerte zu den zeitlichen Abläufen bei Baumaßnahmen. Diese wirken sich auf die Zahlungszeitpunkte aus. Ausgaben sind in der Höhe der voraussichtlich zu leistenden Beträge im Haushaltsplan zu veranschlagen³⁷. Daher sollten die Fachbereiche ihre Haushalts- bzw. Investitionsplanung dahingehend überprüfen, ob die Aufteilung der Gesamtkosten auf die jeweiligen Haushaltsjahre noch mit den tatsächlichen Verhältnissen und den haushaltsrechtlichen Vorgaben vereinbar ist. Stattdessen können die zuständigen Bereiche die Instrumente der Verpflichtungsermächtigung oder der Finanzplanung nutzen. Die geänderten zeitlichen Abläufe sollten im Rahmen der Möglichkeiten in die Haushalts- bzw. Investitionsplanung einfließen. Auch bei einer vorsichtigen Haushaltsplanung sollte die Stadt eine zu optimistische Umsetzungsplanung vermeiden.

B 43

Die Haushaltsausgabereste belasten bei ihrer Bildung den Vermögenshaushalt. Daher müssen sie entweder durch realisierte Einnahmen oder Haushaltseinnahmereste gegenfinanziert werden. Die Stadt hält derzeit die Liquidität zur Finanzierung der gebundenen Mittel bereits vor. Um Verwarentgelte zu minimieren, ist eine gute Liquiditätsplanung erforderlich. Zu diesem Zweck sollte die Haushaltsplanung gerade im investiven Bereich überprüft und eine höhere Planungssicherheit angestrebt werden. Die Fälligkeiten der Maßnahmenbeträge sind -auch bei Maßnahmen, für die Haushaltsreste gebildet wurden- sorgfältig zu schätzen. Gegebenenfalls müssen Haushaltsreste in Abgang gebracht und die Mittel neu veranschlagt werden.

Die Stadt geht davon aus, dass ab 2022 Kreditaufnahmen zur Finanzierung der investiven Ausgaben erforderlich werden. Haushaltseinnahmereste für Kredite dürfen grundsätzlich nur für ein Jahr vorgetragen werden. Daher kann es zu Finanzierungslücken kommen, sofern die finanzierten Ausgabereste längere Zeit vorgetragen werden. Dies sollte die Stadt bei ihrer Planung berücksichtigen.

³⁷ Vgl. § 6 Abs. 1 GemHVO-Kameral

4 Datenanalyse CIP

Die Daten aus CIP für 2019 wurden mit der Analysesoftware IDEA zu verschiedenen Fragestellungen untersucht. Themen waren die gewährten Zuweisungen, Vermögensgegenstände sowie Buchungen außerhalb der regulären Arbeitszeit.

4.1 Wurden die gewährten Zuwendungen richtig gebucht?

Zukünftig sollte die Stadt Schuldendiensthilfen der vorgegebenen Gruppierung zuordnen.

Der Begriff „Zuwendungen“ umfasst sowohl Zuweisungen als auch Zuschüsse. Bei Zuweisungen handelt es sich um Geldleistungen innerhalb des öffentlichen Bereichs, also z.B. vom Kreis an die Stadt. Zuschüsse gehen vom öffentlichen Bereich in andere Bereiche und umgekehrt (z.B. Zuschüsse an Vereine). Zuwendungen können wie folgt unterteilt werden:

- Investive Zuwendungen sind Ausgaben für den Kauf von Vermögensgegenständen, die Finanzierung von Baumaßnahmen sowie Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen. Hierzu gehören die Zuwendungen der Stadt an die Kindergärten für die Beschaffung von Einrichtungsgegenständen³⁸ (Gruppe 98).
- Zuwendungen für laufende Zwecke können einmalige oder regelmäßige Zahlungen sein, die weder für Schuldendienst noch für investive Zwecke genutzt werden. Hierunter zählen z.B. Betriebsmittelzuschüsse an das Theater oder die Förderung von Projekten³⁹ (Gruppe 70 – 71).
- Unter Schuldendiensthilfen bezeichnet man Geldleistungen für Tilgung und Zinsen⁴⁰ (Gruppe 72).

Die Gruppierungsvorschriften⁴¹ der GemHVO-Kameral legen für die verschiedenen Zuwendungsarten bestimmte Gruppierungen fest. Inhalt der Prüfung war die Einhaltung der Vorschriften für gewährte Zuwendungen. Die stichprobenartige Prüfung der Belege des Jahres 2019 hat ergeben, dass die Stadt fast alle Zuwendungen den richtigen Gruppierungen zugeordnet hat.

Eine Ausnahme bildet die Anordnung 5130, mit der die Stadt 34.478,05 € an das Kirchliche Verwaltungszentrum Stormarn gezahlt hat. Als Buchungstext wurde „Schuldendienstanteil 2019“ angegeben. Nach Rücksprache erklärt die Stadt, dass die Kirche einen Kredit für den Bau der Friedhofskapelle aufgenommen hat und die Stadt sich jedes Jahr an den Tilgungsleistungen beteiligt. Diese Schuldendiensthilfe wurde fälschlicherweise der Gruppe 98 für investive Zuwendungen zugeordnet. Zukünftig ist die Gruppe 72 zu nutzen.

B 44

³⁸ Vgl. z.B. AO 4153, 4755 sowie 18287 aus 2019

³⁹ Vgl. AO 3184 bzw. 1087 und 9316 aus 2019

⁴⁰ Vgl. AO 5130 aus 2019

⁴¹ Vgl. Verwaltungsvorschriften über die Gruppierung kameraler Haushaltspläne der Gemeinden (VV-Gruppierung-Kameral)

4.2 Wurden Vermögensgegenstände aus dem Verwaltungshaushalt bezahlt?

Die Stadt sollte darauf achten, alle Buchungen für den Erwerb von Vermögensgegenständen im Vermögenshaushalt abzubilden. Die Bestandsverzeichnisse sind zu prüfen und ggf. zu ergänzen.

Ausgaben für die Anschaffung oder Herstellung beweglicher Anlagegüter (Vermögensgegenstände) ab einem Wert von 150 € netto sind im Vermögenshaushalt nachzuweisen⁴². Die stichprobenartige Prüfung hat ergeben, dass die Stadt dies überwiegend beachtet hat.

Einige Vermögensgegenstände wie z.B. Gartenbänke wurden irrtümlich dem Verwaltungshaushalt zugeordnet. Die Stadt sollte besonders in den Bereichen Freiwillige Feuerwehr, Bauhof und Schule auf die korrekte Zuordnung achten. Darüber hinaus sollte die Stadt ihre Bestandsverzeichnisse prüfen und ggf. fehlende Anlagen ergänzen⁴³. Eine Liste der bei der Prüfung festgestellten Einzelfälle wurde der Stadt zur Verfügung gestellt.

B 45

Für die Umstellung auf die Doppik ist es erforderlich, das Anlagevermögen zu bewerten. Dafür werden u.a. Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie Anschaffungsdaten benötigt. Diese sind in Bestandsverzeichnissen in der Regel nicht enthalten. Neben begründenden Unterlagen wie Rechnungen und Anordnungen können auch die Buchungsbelege als Nachweis dienen. Dabei sollte sich die Stadt nicht nur auf den Vermögenshaushalt beschränken, sondern zumindest die Belege der Gruppen 52, 56 und 57 in die Recherche einbeziehen. Auf die Ausführungen unter Ziffer 3.1 und Ziffer 3.3 wird verwiesen.

4.3 Wurde an Wochenenden oder Feiertagen in CIP gebucht?

Die Stadt Bargteheide sollte die Vorgaben für Abweichungen von der Regelarbeitszeit prüfen. Je nach Ergebnis ist die Dienstvereinbarung über die gleitende Arbeitszeit anzupassen.

Anhand der Daten aus CIP wurde geprüft, ob 2019 an Wochenenden oder Feiertagen Belege erfasst wurden. Die Dienstvereinbarung über die gleitende Arbeitszeit der Stadt setzt bei derartigen Abweichungen von der Regelarbeitszeit die Zustimmung durch die Büroleitung voraus⁴⁴.

Die Prüfung hat ergeben, dass an zwei Wochenenden Belege in CIP erfasst wurden. Dies war mit der Fachbereichsleitung abgestimmt. Nach Auskunft der Stadt ist es gängige Praxis, Arbeit am Wochenende mit der Fachbereichsleitung abzustimmen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte die Stadt keine Büroleitung benannt. Es war daher nicht möglich, das in der Dienstvereinbarung vorgegebene Verfahren einzuhalten. Die Stadt sollte die Regelungen für Abweichungen von der Dienstvereinbarung prüfen. Als Ergebnis müssen die internen Regelungen und tatsächlichen Abläufe übereinstimmen.

B 46

⁴² Vgl. Ziffer 5.2 VV-Gruppierung-Kameral

⁴³ Vgl. § 35 Abs. 1 GemHVO-Kameral

⁴⁴ Vgl. § 7 der Dienstvereinbarung über die gleitende Arbeitszeit vom 14.08.2017

5 Die Einführung des § 2b Umsatzsteuergesetz

Die Stadt Bargteheide hat am 01.01.2021 auf die Neuregelung umgestellt. Die Verwaltung hat eine umfassende Einnahme- und Vertragsinventur durchgeführt, um die Tätigkeiten der Kommune umsatzsteuerlich einzuschätzen. In den Erfassungs- und Bewertungsprozess wurden alle Fachbereiche eingebunden. Ein steuerliches Risikomanagement (Tax Compliance Management System) befindet sich im Aufbau. Aufgrund der Komplexität dieser Aufgabe ist der vorgesehene Zeitanteil der benannten Mitarbeiter zumindest in der Aufbauphase noch einmal kritisch zu hinterfragen.

5.1.1 Die Umstellung

Zum 01.01.2017 wurde die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand durch § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) neu geregelt. Mit der ersten Übergangsfrist bis zum 31.12.2020 wurde Zeit eingeräumt für notwendige Anpassungsprozesse. Die Stadt Bargteheide hat bereits am 14.12.2016 die Optionserklärung nach § 27 Abs. 22 UStG gegenüber dem Finanzamt abgegeben. Die politischen Gremien wurden rechtzeitig informiert und beteiligt.

Im Juni 2020 wurden ergänzende Übergangsregelungen durch das Corona-Steuerhilfegesetz beschlossen. Die Übergangsregelung wurde bis zum 31. Dezember 2022 verlängert. Nunmehr gilt spätestens ab 01.01.2023 die Umsatzsteuerpflicht grundsätzlich für alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts (jPdöR), die selbstständig und nachhaltig Einnahmen erzielen. Obwohl die Übergangsfrist verlängert wurde, hat die Verwaltung das Projekt nicht verschoben und zum 01.01.2021 umgestellt. Die Stadt Bargteheide hat vorher die Optionserklärung am 15.12.2020 richtigerweise gegenüber dem Finanzamt widerrufen⁴⁵. Sie erklärte verbindlich, für sämtliche nach dem 31.12.2020 ausgeführten Leistungen § 2b UStG anzuwenden.

Mit der Neuregelung kommen auf die Stadt Bargteheide große Veränderungen zu. Die Stadt hat nunmehr sicherzustellen, dass bestehende Strukturen, Prozesse sowie alle Einnahmen zukünftig genau analysiert und umsatzsteuerlich bewertet werden. Erzielt eine jPdöR nachhaltig Einnahmen und erbringt sie dafür eine Gegenleistung, handelt sie als Unternehmerin. Ausnahmen von diesem Grundsatz werden im neuen § 2b UStG geregelt. Danach soll grundsätzlich keine unternehmerische Tätigkeit vorliegen, wenn es sich um eine Tätigkeit handelt, die die jPdöR als hoheitliche Aufgabe wahrnimmt. Ist eine jPdöR hingegen auf privatrechtlicher Basis tätig, liegt keine Ausnahme nach § 2b UStG vor und es verbleibt bei der allgemeinen Unternehmereigenschaft nach § 2 Abs. 1 UStG.

Um den verwaltungsübergreifenden Prozess zu steuern, wurde eine verantwortliche Mitarbeiterin bestimmt. Unter ihrer Leitung führte die Stadt Bargteheide eine umfassende Vertrags- und Einnahmehinventur durch. Alle Fachbereiche wurden beteiligt. Dadurch konnten alle relevanten Einnahmepositionen aufgelistet und entsprechend bewertet werden. Die Unterlagen waren aussagekräftig und nachvollziehbar aufbereitet. Diverse Einnahmepositionen wurden zudem mit einer Beratungsgesellschaft besprochen und geklärt. Die Verwaltung und insbesondere die verantwortliche Mitarbeiterin haben sich mit den aufgelisteten Einnahmen der jeweiligen Fachbereiche dezidiert auseinandergesetzt. Die Einnahmen wurden steuerlich bewertet sowie Vorsteuerpotentiale identifiziert. Einige wenige Einnahmepositionen sind noch zu klären.

⁴⁵ Vgl. § 27 Abs. 22(a) UStG

5.1.2 Externe Hilfe und Unterstützung

Um § 2b UStG umzusetzen und ein Tax Compliance Management System (TCMS) einzuführen suchte die Stadt Bargteheide die Unterstützung eines externen Beraters. Bei der Auswahl wurde die Ausschreibe- und Vergabeordnung der Stadt Bargteheide beachtet. Von drei geeigneten Beratungsunternehmen wurden zwei Unternehmen gebeten, ein Angebot abzugeben. Dazu erstellte die Stadt Bargteheide ein Leistungsverzeichnis. Das Leistungsverzeichnis beinhaltet u. a.:

- Überprüfung und endgültige Bewertung umsatzsteuerlicher Leistungssachverhalte
- Handlungsempfehlungen für mögliche Gestaltungsoptionen
- beratende Unterstützung, um notwendige Dienstanweisungen umzusetzen
- beratende Unterstützung, um ein Vertragsregister aufzubauen
- beratende Unterstützung, um ein TCMS einzurichten

Am 09.10.2019 wurde eine Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft beauftragt. Die Vergabe- und Vertragsdokumentationen waren aussagekräftig und nachvollziehbar. Die Vergabe erfolgte ordnungsgemäß.

5.1.3 Tax Compliance

Unter Tax Compliance wird die Vermeidung von Verstößen gegen Steuergesetze verstanden. Tax Compliance bedeutet weiterhin für eine Kommune die Vermeidung von

- finanziellen Risiken,
- strafrechtlichen Risiken sowie die
- persönlicher Haftung der Verwaltungsleitung und Mitarbeitenden.

Ein Tax Compliance Management System ist bei der Stadt Bargteheide noch nicht vorhanden. Es soll mit Hilfe der Beratungsgesellschaft eingerichtet werden. **B 47**

Die Stadt hat hierfür verantwortliche Mitarbeiter bestimmt. Bei der FBL 2 wurden dafür sieben Prozent der Arbeitszeit vorgesehen. Eine Mitarbeiterin wurde bestimmt, um bei der Konzeption und Einrichtung eines TCMS mitzuwirken. Der Aufgabenanteil wurde mit vier Prozent ihrer Arbeitszeit ausgewiesen. Inwieweit dies ausreichend bemessen ist, war nicht Gegenstand der Prüfung. Aus Sicht des GPA sollte der erforderliche Personalaufwand zumindest in der Aufbauphase stärker im Focus stehen, um ggf. rechtzeitig nachsteuern zu können. **B 48**

Steuerrechtliche Fragen sind auch zukünftig zu beantworten. Daher sind auch entsprechende Vertretungen einzuplanen. Zudem sollten Mitarbeitende aus jedem Fachbereich benannt werden, die den Prozess begleiten und auch zukünftig als fester Ansprechpartner dienen. Die Politik ist regelmäßig zu informieren. Empfehlenswert ist zudem, eine fortzuschreibende Vertragsdatenbank zu erstellen. So können relevante Sachverhalte schnell erkannt, bewertet, verändert und entsprechend abgearbeitet werden.

Die Verwaltung ist verantwortlich, die Neuregelungen des UStG zu beachten. Zukünftig sind alle relevanten Einnahmepositionen und Vertragsausgestaltungen immer wieder kritisch zu hinterfragen. Die Stadt Bargteheide wird u. a. folgende Fragen zum Thema Umsatzbesteuerung regelmäßig klären müssen:

- Werden tatsächlich alle Einnahmen erhoben, die erhoben werden müssen?
- Wie sind die jeweiligen Sachverhalte im Rechnungswesen abzubilden?
- Sind ergänzend organisatorischen Maßnahmen erforderlich?

- Liegt eine ordnungsgemäße Rechnung gemäß §§ 14-14c UStG vor?
- Sind die vorhandenen Dokumentationen ausreichend und nachvollziehbar?
- Werden Umsatzsteuererstattungen rechtzeitig geltend gemacht?

Zudem gilt es, etwaige strafrechtliche Folgen für die handelnden Funktionsträger auszuschließen. Eine rechtskonforme Anwendung des neuen § 2b UStG kann unter Umständen helfen, steuerrechtliche Risiken der Vergangenheit aufzuarbeiten und eine eventuelle Steuerschuld unmittelbar zu verringern.

Die in diesem Bericht angeführten Feststellungen und Hinweise sind nicht abschließend und entbinden die Verwaltung nicht, die maßgeblichen Sachverhalte in eigener Verantwortung steuerlich zu bewerten und gegenüber den Finanzbehörden zu erklären.

6 Abwasserbeseitigung

Die Stadt Bargteheide ist nach den Bestimmungen des Wasserhaushaltsgesetzes und des Landeswassergesetzes zur Abwasserbeseitigung verpflichtet. Gemäß § 17 GO schafft und betreibt die Stadt in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die öffentlichen Einrichtungen.

Die Stadt hat sich zur Erfüllung der Abwasserbeseitigungspflicht eines Dritten bedient und die Aufgabe auf die Abwasserentsorgung Bargteheide GmbH (ABaG) übertragen. Die Aufgabenübertragung umfasste nicht das Satzungsrecht, sodass die Stadt Bargteheide weiterhin für den Erlass der Gebührensatzung und die Gebührenerhebung zuständig und inhaltlich verantwortlich ist.

Gesonderter Prüfungsgegenstand war die Neubewertung der an die ABaG übertragenen Niederschlagswasser-Anlagen. Dieser Vorgang wurde sowohl bewertungstechnisch als auch gebührenrechtlich betrachtet.

6.1 Entsorgungsvertrag

Die Regelungen des Entsorgungsvertrags werden nicht vollständig beachtet.

Die Stadt Bargteheide hat die Aufgabe der Abwasserbeseitigung durch Entsorgungsvertrag vom 02.09.1994 im Wesentlichen wie folgt mit der ABaG geregelt:

- Die ABaG pachtet kostenlos die Altanlagen durch gesonderten Pachtvertrag.
- Die ABaG unterhält die Anlagen und führt Investitionen und Baumaßnahmen durch. Sie trägt die daraus folgenden Kosten. Die Finanzierung erfolgt über Kreditinstitute.
- Die Abwasserabgabe zahlt die ABaG.
- Die für eine zukünftige Erweiterung der Anlage erforderlichen Grundstücke werden von der Stadt erworben und an die ABaG verpachtet.
- Fördermittel werden von der Stadt beantragt und an die ABaG weitergeleitet.
- Die von der Stadt erhobenen Beiträge werden an die ABaG weitergeleitet, sofern diese die beitragsfähigen Anlagen errichtet hat.
- Die Stadt zahlt der ABaG für ihre Leistungen ein Entgelt. Die Entgeltabrechnung erfolgt nach den preisrechtlichen Vorschriften der VO PR 30/53 i.V.m. der LSP. Das Entgelt wird in monatlichen Abschlägen von der Stadt gezahlt. Die Abrechnung des Jahresentgeltes wird im Rahmen des Jahresabschlusses durch den Wirtschaftsprüfer geprüft und mit einem Prüfvermerk versehen.

Die Abwasserabgabe wird entgegen den Regelungen des Entsorgungsvertrages nicht von der ABaG, sondern aus dem Haushalt der Stadt Bargteheide gezahlt. **B 49**

Außerdem wurde wiederholt festgestellt⁴⁶, dass die Jahresabrechnungen des Entsorgungsentgeltes nicht vom Wirtschaftsprüfer geprüft und mit einem Prüfvermerk versehen werden. Die zur Prüfung vorgelegten zahlungsbegründenden Unterlagen mit Bezug auf die ABaG⁴⁷ wiesen ebenfalls keine entsprechenden Prüfvermerke auf. Die Vertragsparteien sollten die Regelungen des Entsorgungsvertrages zukünftig beachten oder aber den tatsächlichen Gegebenheiten anpassen. **B 50**

⁴⁶ Vgl. Bericht über die Ordnungsprüfung der Stadt Bargteheide Haushaltsjahre 2004 -2012 vom 03.02.2014, Ziffer 4.2.2

⁴⁷ Zahlung Entsorgungsentgelt, Abrechnung und Rückerstattung

6.2 Übertragung der Niederschlagswasser-Anlagen an die ABAg

Die Stadt Bargteheide hat die Niederschlagswasser-Anlagen neu bewertet. Dies ist positiv. Die korrigierte Berechnung ist überwiegend nachvollziehbar. Es ergeben sich Auswirkungen auf die Gebührenkalkulation.

In wenigen Fällen führen Fehler zu abweichenden Restbuchwerten. Dadurch wurde der Wert des Anlagevermögens und in der Folge der Verkaufspreis um knapp 15.000 € zu niedrig berechnet. Die Stadt sollte die Korrekturen durchführen und prüfen, ob der zu viel erstattete Betrag von der ABAg zurückzufordern ist. Die vorgelegte Dokumentation war nicht vollständig.

Zum 01.01.2017 hat die Stadt Bargteheide die vorhandenen Niederschlagswasser-Anlagen (NW-Anlagen) an die ABAg übertragen. Grundstücke waren hiervon ausgenommen. Der um Beiträge u. ä. bereinigte Restbuchwert der NW-Anlagen wurde als Kaufpreis festgelegt. Er betrug ursprünglich 16.503.852,19 €⁴⁸. Aufgrund fehlender Anlagen wurde er um 253.834,53 € auf den Gesamtwert von 16.757.686,72 € erhöht.

2018 äußerte das GPA u.a. Bedenken über die Richtigkeit der ausschließlich im Ersatzwertverfahren durchgeführten Bewertung. Im gleichen Jahr sicherte die Stadt eine kritische Überprüfung der Restbuchwerte zu. Kernpunkt der Prüfung war die Neubewertung des Anlagevermögens.

Bei der Überprüfung der ursprünglichen Bewertung hat die Stadt diverse Fehler festgestellt. Es wurden z.B. Anlagen bewertet, die nicht zum Eigentum der Stadt gehörten. Außerdem wurde nicht beachtet, dass der Stadt diverse Anlagen unentgeltlich von Erschließungsträgern übertragen worden waren. Neben diesen Fehlern führten Wiederbeschaffungszeitwerte statt tatsächlicher Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie teilweise fiktive Herstellungszeitpunkte zu überhöhten Restbuchwerten.

Die Stadt hat bei der Neubewertung einen wesentlich geringeren bereinigten Restbuchwert (= Verkaufspreis) des Anlagevermögens ermittelt:

Restbuchwert laut Übertragungsvereinbarung 2017	16.503.852,19 €
Korrigierter Wert durch fehlende Anlagen 2017	16.757.686,72 €
Restbuchwert nach Neubewertung 2019	4.681.604,98 €
Differenz	12.076.081,74 €

Die ABAg hatte den Verkaufspreis bereits 2017 an die Stadt entrichtet. Nach einer Anpassung der Übertragungsvereinbarung hat die Stadt Bargteheide der ABAg den Differenzbetrag von 12.076.081,74 € erstattet⁴⁹. Sie hat die letzte Rate im Juni 2020⁵⁰ gezahlt.

Die Neubewertung führte zu einer extremen Wertveränderung. Der ermittelte Betrag von 4.681.604,98 € beträgt nicht mal ein Drittel des vorherigen Anlagevermögenswertes. Dadurch ergeben sich deutlich geringere kalkulatorische Kosten (Abschreibung und kalkulatorische Verzinsung). Die kalkulatorischen Kosten sind im Entsorgungsentgelt der ABAg enthalten, daher sollte sich auch die Höhe des Entsorgungsentgelts entsprechend reduzieren. Dies wiederum führt zu einer geringeren Gebühr.

B 51

Davon ausgehend, dass die überhöhten kalkulatorischen Kosten zu einem nicht angemessenen Entsorgungsentgelt geführt haben, läge damit ein Verstoß gegen das

⁴⁸ Vgl. Übertragungsvereinbarung Regenwasser vom 12.12.2016

⁴⁹ Vgl. Änderung der Übertragungsvereinbarung Regenwasser vom 10.06.2020

⁵⁰ Vgl. AO 8392 vom 26.06.2020 über 8.076.081,74 €

Kostendeckungsprinzip⁵¹ vor. Die Gebühr wäre nicht rechtskonform. Die Gebührenschuldner wären zu Unrecht durch die überhöhten Gebühren belastet worden.

Für die Prüfung der neuen Restbuchwerte hat die Stadt dem GPA wenige Unterlagen zur Verfügung gestellt. Die Datei mit der Berechnung der Restbuchwerte ist rechnerisch nachvollziehbar. Stichproben konnten die Werte bestätigen.

Bei der Prüfung wurden Auffälligkeiten festgestellt, die sich auf die Höhe des Restwertes auswirken. Die Stadt sollte die aufgeführten Korrekturen durchführen und prüfen, ob der zu viel erstattete Betrag⁵² von der ABaG zurückfordern ist:

B 52

- Bei der Berechnung der Restbuchwerte hat die Stadt eine Nutzungsdauer von 50 Jahren angenommen. Dies ist prinzipiell nicht zu beanstanden. Vermutlich durch Eingabefehler ist bei sechs Anlagen eine längere Nutzungsdauer hinterlegt, die zu geringfügig überhöhten Restbuchwerten führt.
- Bei einem Regenrückhaltebecken fehlt der Restbuchwert⁵³. Nach Einschätzung des Fachbereiches Bau und Liegenschaften wurde er „schlicht vergessen und müsste ergänzt werden“. Bei der Wertermittlung blieb der Restbuchwert von 14.635,92 € daher unberücksichtigt.

Die Stadt sollte die Dokumentation vervollständigen. Die vorgelegten Unterlagen enthielten keine Nachweise über die Anschaffungs- und Herstellungskosten und die Inbetriebnahme der Anlagen. Unentgeltlich übertragene Anlagen, denen in gleicher Höhe Sonderposten gegenüberstehen, waren weder in der Dokumentation noch in der Excel-Tabelle enthalten. Die Nachforderung von Unterlagen verlief schleppend und blieb in Einzelfällen ohne Erfolg.

B 53

Während der Prüfung haben sich Hinweise ergeben, die die Vollständigkeit der Bilanz der ABaG in Frage stellen. Einer E-Mail der ABaG an die Stadt ist zu entnehmen, dass unentgeltlich übertragene Vermögensgegenstände nicht im Anlagevermögen der ABaG enthalten sind, da sie keinen Wert haben⁵⁴. Diese Aussage ist nicht zutreffend. Unentgeltlich übertragene Anlagegüter sind mit ihrem Restbuchwert auf der Aktivseite der Bilanz im Anlagevermögen abzubilden. Auf der Passivseite der Bilanz sind in gleicher Höhe Sonderposten darzustellen. Die Stadt sollte darauf hinwirken, dass die ABaG die Vollständigkeit ihrer Bilanz überprüft. Da sich die Abschreibungen der unentgeltlich übertragenen Vermögensgegenstände und die Auflösung der zugehörigen Sonderposten in Summe aufheben, ergeben sich dadurch keine zusätzlichen Kosten und somit keine Auswirkungen auf die Gebührenkalkulation.

6.3 Übertragung des Anlagevermögens (gebührenrechtliche Auswirkungen)

Die Stadt hat das Anlagevermögen der Abwasserbeseitigung bis heute nicht vollständig an die ABaG übertragen. Außerdem wird das übertragene unentgeltlich erhaltene Vermögen nicht im Anlagevermögen und den Jahresabschlüssen der ABaG ausgewiesen.

Darüber hinaus wurde das Anlagevermögen der Niederschlagswasserbeseitigung ursprünglich um mehr als zwei Drittel zu hoch bewertet.

⁵¹ Vgl. § 6 Abs. 2 Kommunalabgabengesetz

⁵² Bei Berücksichtigung der hier dargestellten Fehler ergibt sich ein Rückforderungsbetrag von 14.531,77 €.

⁵³ Vgl. Volkspark Rückhaltebecken, Anschaffungswert: 66.526,93 €

⁵⁴ Vgl. Ziffer 1, 4. Satz der E-Mail vom 11.06.2020: „Maßnahmen, die durch Investor*innen erstellt worden sind, sind bei der ABaG wohl gelistet, befinden sich aber nicht im AV, da die Anschaffungs- und Herstellungskosten 0,00 € sind.“

Das wirtschaftliche Eigentum an dem Anlagevermögen der Gebührenhaushalte ist durch diverse Übertragungsvereinbarungen auf die ABaG übergegangen. Davon ausgenommen wurden Grundstücke und (Leitungs-)Rechte. Diese werden weiterhin im Anlagevermögen der Stadt geführt.

B 54 Das übertragene unentgeltlich erhaltene Anlagevermögen der städtischen Abwasserbeseitigung wird entgegen den Bestimmungen des § 246 HGB (analog § 40 GemHVO-Doppik) jedoch nicht im Anlagevermögen und den Jahresabschlüssen der ABaG ausgewiesen. Außerdem hat die Stadt bisher nicht alle unentgeltlich erhaltenen Anlagen an die ABaG übertragen. Gleiches gilt für die im Bereich der Schmutzwasserbeseitigung (SW-Beseitigung) erhaltenen Zuwendungen und Beiträge sowie für die zu bildenden Sonderposten (siehe Ziffer 6.3.1).

Die Stadt Bargteheide muss die erhaltenen Beiträge und Zuwendungen zeitnah ermitteln. Die unentgeltlich erhaltenen Anlagen müssen überprüft und vollständig dokumentiert werden. Die festgestellten Anlagenwerte sollten ebenfalls an die ABaG übertragen werden.

Das Anlagevermögen der Niederschlagswasserbeseitigung (NW-Beseitigung) wurde von der Stadt im Rahmen der Übertragung zunächst deutlich zu hoch bewertet. Hierzu wird auf Ziffer 6.2 verwiesen.

Die zwischenzeitlich durchgeführte Neubewertung hat zu einer deutlichen Wertminderung des Anlagevermögens geführt. Der nun mehr ermittelte Anlagenwert von insgesamt 4.681.604,98 € beträgt nicht einmal mehr ein Drittel des ursprünglichen Werts⁵⁵. In die Gebührenkalkulationen der NW-Beseitigung sind über das Entsorgungsentgelt dadurch deutlich zu hohe kalkulatorische Kosten⁵⁶ eingeflossen, was zu einer überhöhten NW-Gebühr führt (vgl. Ziffern 6.6.2 und 6.6.3).

6.3.1 Wurde das Anlagevermögen der Schmutzwasserbeseitigung vollständig erfasst?

Im Anlagevermögen der SW-Beseitigung fehlen die erhaltenen Zuwendungen und Beiträge sowie unentgeltlich erhaltene Anlagen. Die Stadt muss das Anlagevermögen, das die Grundlage ihrer Gebührenkalkulationen bildet, deshalb zeitnah überprüfen und vervollständigen, um zukünftig rechtmäßige SW-Gebühren kalkulieren und erheben zu können.

Das Anlagevermögen, das in den unterschiedlichen zur Prüfung vorgelegten Unterlagen⁵⁷ dargestellt ist, stimmt nicht überein und wurde bisher nicht vollständig ermittelt.

Die Stadt Bargteheide hat in der Vergangenheit unentgeltliches Anlagevermögen (Kanalsysteme) erhalten. Mit Übertragungsvereinbarung vom 22.01.2016 wurden der ABaG 13 dieser Kanalsysteme übertragen⁵⁸. Diese Anlagen sowie die dafür zu bildenden Sonderposten werden im Anlagevermögen und in den Jahresabschlüssen der ABaG aber nicht ausgewiesen.

B 55 Die Stadt hat darüber hinaus weitere 20 Kanalsysteme unentgeltlich erhalten⁵⁹. Diese wurden bisher nicht an die ABaG übertragen. Die Stadt muss diese Anlagen überprüfen

⁵⁵ Der ursprüngliche Wert betrug 16.757.686,72 €

⁵⁶ Abschreibung und kalkulatorische Zinsen

⁵⁷ Vgl. Excel-Tabellen „Anlagevermögen Abwasser“ und „NK_VK_2010-2019 SW Abwasser“, die auch „Rechnungsergebnisse“ und „Vorschauen“ enthält

⁵⁸ Am Karpfenteich, Am Knick, An den Teichen, Fliederbogen, Hummelwiese, Huuskoppel, Zu den Fischteichen, Kastanienweg, Kiefernweg, Libellenweg, Reiherstieg, Schilfweg, Südring

⁵⁹ Vgl. Excel-Tabelle „Anlagevermögen Abwasser“

und dokumentieren, damit den Gebührenkalkulationen vollständige und korrekt ermittelte Anlagenwerte zu Grunde gelegt werden können. Außerdem sollten sie ebenfalls an die ABaG übertragen werden.

Die Zuwendungen und Beiträge, die die Stadt in Bezug auf die Altanlagen der SW-Beseitigung vereinnahmt hat, sind bis heute nicht ermittelt worden. Sie werden folglich auch nicht in den Gebührenkalkulationen berücksichtigt und weder im Anlagevermögen der Stadt noch im Anlagevermögen und den Jahresabschlüssen der ABaG ausgewiesen. Gleiches gilt für die zu bildenden Sonderposten.

B 56

Erhaltene Zuwendungen und Beiträge haben jedoch Auswirkungen auf die kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals und damit auf die Höhe der festzusetzenden Gebühr. Insofern wird auf Ziffer 6.5.2 des Berichts verwiesen.

Die Verwaltung muss die Beiträge und Zuwendungen umgehend ermitteln, rechtssicher dokumentieren und in den Gebührenkalkulationen berücksichtigen. Darüber hinaus sollte eine Übertragung an die ABaG erfolgen.

Aufgrund des bis hierhin erzielten Prüfungsergebnisses ist davon auszugehen, dass die SW-Gebühr zu hoch bemessen wurde. Der Verwaltung wird dringend empfohlen, das Anlagevermögen und damit die Grundlage ihrer Gebührenkalkulationen zu vervollständigen, um zukünftig rechtssichere SW-Gebühren kalkulieren und erheben zu können.

6.3.2 Wurde das Anlagevermögen der Niederschlagswasserbeseitigung vollständig erfasst?

Im Anlagevermögen der NW-Beseitigung fehlen unentgeltlich erhaltene Anlagen. Die Stadt Bargteheide muss das Anlagevermögen, das Grundlage ihrer Gebührenkalkulationen ist, überprüfen und vervollständigen, um zukünftig rechtssichere NW-Gebühren kalkulieren und erheben zu können.

Im Anlagevermögen der NW-Beseitigung fehlen ebenfalls unentgeltlich erhaltene Anlagen. Die unter Ziffer 6.3.1 des Berichts dargestellten Ausführungen gelten für die NW-Beseitigung deshalb gleichermaßen. Darüber hinaus wird auf die Ausführungen unter Ziffer 6.2 dieses Berichts verwiesen.

B 57

Die Stadt hat, im Gegensatz zur SW-Beseitigung, die erhaltenen Zuwendungen und Beiträge im Anlagevermögen der NW-Beseitigung erfasst und an die ABaG übertragen. Grundstücke und (Leitungs-)Rechte wurden auch hier nicht übertragen und werden weiterhin im Anlagevermögen der Stadt ausgewiesen. Für die unentgeltlich erhaltenen Anlagen und Rechte hat die Stadt richtigerweise aufzulösende Sonderposten gebildet. Erworbene (Leitungs-)Rechte werden verzinst und entsprechend ihrer Nutzungsdauer (ND) abgeschrieben.

Die aufzulösenden Sonderposten werden jedoch negativ verzinst. Das entspricht nicht den haushaltsrechtlichen Bestimmungen⁶⁰. Stattdessen ist das bereinigte aufgewandte Kapital zu verzinsen. Außerdem muss die Verwaltung auch die Berechnungsgrundlage überprüfen. Die übermittelten Dateien enthalten diverse Unklarheiten (z. B. AHK der Sonderposten höher als AHK der dazugehörigen Anlage, Restbuchwerte der Sonderposten nicht ausgewiesen).

B 58

Darüber hinaus wird das im Anlagevermögen ausgewiesene Anlagegut 3408 nicht abgeschrieben, obwohl es sich hier um einen Entwässerungsgraben handelt, der Teil der NW-Beseitigung ist. Die Bestimmungen der VV-Abschreibungen sind zu beachten.

B 59

Der fehlende Abschreibungsaufwand führt in den Gebührenkalkulationen zu einem reduzierten Aufwand und somit zu einer verminderten Gebühr.

⁶⁰ Vgl. GemHVO-Kameral

Die Stadt Bargteheide muss das Anlagevermögen, das Grundlage ihrer Gebührenkalkulationen ist, überprüfen und vervollständigen, um zukünftig rechtssichere NW-Gebühren kalkulieren und erheben zu können. Die Anlagenbuchhaltung und die Gebührenkalkulationen sind zu korrigieren. Der Gebührensatz sollte überprüft werden.

6.4 Werden die Gebührenhaushalte im Haushalt richtig abgebildet?

Die Gebührenhaushalte der Abwasserbeseitigung werden im städtischen Haushalt noch nicht vollständig in eigenen Unterabschnitten abgebildet.

Die Abwasserbeseitigung ist eine öffentliche Einrichtung der Stadt Bargteheide und umfasst sowohl die SW- als auch die NW-Beseitigung. Ihre Finanzierung erfolgt nicht nur in geringem Umfang aus Benutzungsgebühren, sodass hier kostenrechnende Einrichtungen im Sinne des § 11 GemHVO-Kameral vorliegen.

B 60 Kostenrechnende Einrichtungen, die wie hier durch Benutzungsgebühren finanziert werden, bezeichnet man als Gebührenhaushalte. Sie sind nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen der GemHVO-Kameral in einem eigenen Unterabschnitt des städtischen Haushalts abzubilden. Diese Vorgabe wird von der Stadt noch nicht vollständig eingehalten⁶¹. Die noch fehlenden Zuordnungen sollten zeitnah erfolgen.

Nach den Bestimmungen des § 6 KAG sollen Gebühren so bemessen werden, dass sie die erforderlichen Kosten der Einrichtung decken (Kostendeckungsgebot). Im Umkehrschluss bedeutet das, dass in den Gebührenkalkulationen nur diejenigen Kosten berücksichtigt werden dürfen, die für die betriebliche Leistungserbringung erforderlich sind (Kostenüberschreitungsverbot). Deshalb ist es zwingend erforderlich, dass die Verwaltung die gebührenfähigen Aufwendungen und Erträge vollständig und ordnungsgemäß ermittelt und rechtssicher dokumentiert.

Die Stadt hat bezüglich der Wahl des Gebührenmaßstabs und somit der Gebührenhöhe einen Ermessensspielraum. Das Ermessen muss nach herrschender Rechtsprechung aber auf Grundlage einer nach § 6 KAG ordnungsgemäß erstellten Vorkalkulation fehlerfrei ausgeübt werden. Voraussetzung dafür ist, dass zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch die Stadtvertretung eine vollkostendeckende Vorkalkulation vorliegt, die einen rechtmäßigen Gebührenmaßstab beinhaltet. Nur dann sind die in der Gebührensatzung festgesetzten Gebühren rechtmäßig.

Das GPA hat geprüft, ob den Gebührenhaushalten neben einem ordnungsgemäß erfassten Anlagevermögen gültige Satzungen und rechtmäßig erstellte Voraus- und Nachkalkulationen zugrunde liegen. Dabei wurden die einschlägigen Bestimmungen des KAG und der GemHVO-Kameral zugrunde gelegt.

⁶¹ Vgl. z.B. Jahresrechnung 2019 UAB 7000

6.5 Schmutzwasserbeseitigung

6.5.1 Gebührensatzung

Die aktuelle Gebührensatzung ist gültig.

Die Stadt erhebt die SW-Gebühren auf Grundlage der Beitrags- und Gebührensatzung vom 13.12.2018. Die Satzung ist gültig und enthält als Gebührenmaßstab den Kubikmeter Abwasser. Die aktuelle Gebühr für einen Kubikmeter Schmutzwasser beträgt 2,00 €.

6.5.2 Vorkalkulationen

Die geprüften Vorkalkulationen wurden nicht vollkostendeckend erstellt und rechtssicher dokumentiert. Darüber hinaus liegen für die Kalkulationszeiträume ab 2020 keine Vorkalkulationen vor. Die Stadt muss die Kalkulationen umgehend erstellen und das Entsorgungsentgelt abschließend auf seine Gebührenfähigkeit überprüfen, will sie zukünftig rechtmäßige Gebühren erheben.

Der von der ABaG an einen Dritten erteilte Auftrag zur Erstellung der Vorkalkulation ist nach Auffassung des GPA unwirtschaftlich.

Nach den Bestimmungen des KAG sind die in der Gebührensatzung festgesetzten Gebühren und Maßstäbe nur dann rechtmäßig, wenn ihnen zur Beschlussfassung durch die Stadtvertretung eine ordnungsgemäß erstellte vollkostendeckende Vorkalkulation zugrunde liegt. Die Kosten der SW-Beseitigung sind dabei nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen kostendeckend zu ermitteln⁶². Deshalb ist es unabdingbar, dass die gebührenfähigen Kostenpositionen sowie das Anlagevermögen vollständig ermittelt und rechtssicher dokumentiert werden. Die Prüfung hat gezeigt, dass diese Voraussetzungen sowie die ab 2020 erforderlichen Vorkalkulationen nicht vorliegen.

Die Vorkalkulation für die Jahre 2018 und 2019 wurden dem GPA in Form einer Excel-Tabelle⁶³ zur Verfügung gestellt. Begründende Unterlagen, die die darin enthaltenen Aufwendungen und Erträge dokumentieren, konnten nicht vorgelegt werden. Die in der Tabelle dargestellten Kostenpositionen konnten deshalb nur vereinzelt an Hand der Jahresrechnungen nachvollzogen werden. Die nach den Bestimmungen des KAG erforderliche rechtssichere Dokumentation der Vorkalkulation ist nicht gegeben.

B 61

Darüber hinaus hat die Stadt die für die Altanlagen vereinnahmten Zuwendungen und Beiträge bis heute nicht ermittelt und in den Kalkulationen berücksichtigt (siehe Ziffer 6.3.1 dieses Berichts). Gleiches gilt für den Bestand der Gebührenausgleichsrücklage (siehe Ziffer 6.5.3 dieses Berichts). Die Vorkalkulationen sind dadurch unvollständig und nicht vollkostendeckend erstellt worden. Sie müssen überarbeitet bzw. erneuert werden. Ob die Vorkalkulationen darüber hinaus inhaltlich den Bestimmungen des § 6 KAG entsprechen, konnte aufgrund der fehlenden Dokumentation nicht festgestellt werden.

B 62

Das Satzungsrecht wurde nicht auf die ABaG übertragen, sodass die gebührenrechtliche Verantwortung weiterhin in der Zuständigkeit der Stadt Bargteheide liegt. Insofern steht der von der ABaG an einen Dritten erteilte Auftrag zur Erstellung der Vorkalkulation 2019 nicht im Einklang mit den gebührenrechtlichen Zuständigkeiten. Außerdem widerspricht er den zwischen Stadt und ABaG vertraglich vereinbarten Verantwortlichkeiten. Die Kalkulationen sollten zukünftig von der Stadt beauftragt oder aber von der Verwaltung selbst erstellt werden.

B 63

⁶² Vgl. § 6 KAG

⁶³ Vgl. NK_VK_2010-2019 SW-Abwasser

B 64 Die von dem externen Dritten erstellte Vorkalkulation 2019 besteht aus lediglich zwei Beträgen. Diese wurden von der Verwaltung übermittelt und umfassen die „Kosten der Stadt“ und das für den Kalkulationszeitraum geschätzte „Entsorgungsentgelt“, das der Planungsrechnung der ABaG entnommen wurde. Die Verwaltung hätte die Kalkulation daher ohne größeren Aufwand auch selbst erstellen können. Die Wirtschaftlichkeit der Beauftragung des Dritten ist nach Auffassung des GPA deshalb nicht gegeben. Der Gebührenzahler wird durch die entstandenen Mehrkosten unangemessen belastet.

Die einzelnen Kostenpositionen der „Kosten der Stadt“ wurden nicht ausreichend dokumentiert. Sie konnten deshalb nicht vollständig und nur mit erhöhtem Aufwand nachvollzogen und geprüft werden. Die Stadt sollte die Kostenpositionen zukünftig eindeutig und rechtssicher dokumentieren.

B 65 Die Prüfung dieser Positionen ergab, dass ausschließlich Personalkosten in die Vorkalkulation eingeflossen sind. Die darüber hinaus bei der Stadt entstandenen gebührenfähigen Aufwendungen wie z.B. Abschreibungen, kalkulatorische Verzinsung und Overheadkosten wurden jedoch nicht berücksichtigt. Die Vorkalkulation ist dadurch nicht vollkostendeckend erstellt worden und entspricht nicht den Bestimmungen des KAG. Die in der Gebührensatzung festgesetzte Gebühr wurde nicht rechtmäßig beschlossen. Diese Feststellungen gelten für die NW-Beseitigung gleichermaßen.

B 66 Inwieweit es sich bei den Kostenpositionen des Entsorgungsentgelts tatsächlich um gebührenfähige Aufwendungen und Erträge handelt, wurde bis heute weder von der Stadt Bargteheide noch vom beauftragten Wirtschaftsprüfer überprüft.

Das GPA hat die einzelnen mit dem Entsorgungsentgelt abgerechneten Kostenpositionen deshalb in die Prüfung einbezogen. Mangels prüffähiger Unterlagen konnten aber nicht alle Kostenpositionen vollständig überprüft werden. Dennoch wurde festgestellt, dass mit dem Entsorgungsentgelt Aufwendungen abgerechnet werden, die nicht gebührenfähig sind. Insofern bestehen erhebliche Zweifel, dass der in der Gebührensatzung festgesetzte Gebührensatz rechtmäßig ist. Der Stadt wird dringend empfohlen, das Entsorgungsentgelt abschließend gebührenrechtlich zu überprüfen.

Die Ergebnisse der Prüfung des Entsorgungsentgelts sind unter Ziffer 6.6.3 dieses Berichts dargestellt und gelten für die SW-Beseitigung gleichermaßen.

B 67 Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen für die Kalkulationszeiträume ab 2020 keine Vorkalkulationen vor. Der aktuell festgesetzten SW-Gebühr sowie den erlassenen Gebührenbescheiden fehlt es deshalb an der nach § 6 KAG erforderlichen Grundlage.

Die Stadt muss die fehlenden Kalkulationen umgehend erstellen, will sie zukünftig rechtmäßige Gebühren erheben.

6.5.3 Nachkalkulationen

Die Stadt Bargteheide hat bis heute keine ordnungsgemäßen Nachkalkulationen erstellt. Aufgrund des bisherigen Prüfungsergebnisses ist dennoch davon auszugehen, dass die aktuell festgesetzte SW-Gebühr zu hoch bemessen wurde.

Nach den Bestimmungen des § 6 KAG sind Kostenüber-/Kostenunterdeckungen durch Nachkalkulationen festzustellen. Sie sind durch Vergleich der tatsächlichen mit den kalkulierten Kosten bzw. Maßstabseinheiten zu ermitteln. Nur eine Abweichung der in die Vorkalkulation eingestellten Kostenpositionen mit deren tatsächlichen Betriebsergebnis begründet eine Kostenüber- bzw. Kostenunterdeckung im Sinne des KAG. Die festgestellten Überdeckungen sind in den folgenden drei Jahren an den Gebührenzahler auszukehren. Kostenunterdeckungen hingegen dürfen nur innerhalb

dieser Frist über eine erhöhte Gebühr gedeckt werden. Danach ist ein festgestellter Fehlbetrag aus Mitteln des allgemeinen Haushalts zu decken.

Der Stadt wird empfohlen, den Zeitraum der Vorkalkulationen auf nicht mehr als drei Jahre festzusetzen und die Nachkalkulationen möglichst jährlich vorzunehmen. Dadurch kann die Verwaltung zeitnah auf Über- oder Unterdeckungen reagieren und Gebührenschwankungen vermeiden.

Die zur Prüfung vorgelegte Excel-Tabelle⁶⁴ enthält nur bis Ende 2017 jährliche „Rechnungsergebnisse“, die Kostenüberdeckungen ausweisen. Für die Kalkulationszeiträume ab 2018 wurden keine Nachkalkulationen (Rechnungsergebnisse) erstellt. Die Verwaltung muss die fehlenden Nachkalkulationen zeitnah erstellen.

B 68

Das GPA konnte mangels prüffähiger Dokumentation nicht feststellen, ob es sich bei diesen „Rechnungsergebnissen“ tatsächlich um die Ergebnisse ordnungsgemäß erstellter Nachkalkulationen im Sinne des KAG handelt. Da die Stadt die erhaltenen Zuwendungen und Beiträge für die SW-Beseitigung bisher nicht ermittelt und in den Kalkulationen berücksichtigt hat, sind die in der Excel-Tabelle ausgewiesenen Überdeckungen zumindest der Höhe nach nicht ordnungsgemäß festgestellt worden. Die Stadt sollte die „Rechnungsergebnisse“ und den Gebührensatz überprüfen.

B 69

Die Excel-Tabelle weist per 31.12.2017 eine nicht unerhebliche Kostenüberdeckung von insgesamt 899.037,87 € aus. Die SW-Gebühr ist folglich zu hoch bemessen.

B 70

Die Verwaltung sollte die Gebühr sowie die Kostenüberdeckungen deshalb zeitnah überprüfen. Das Ergebnis ist in den Kalkulationen zu berücksichtigen.

Die laut Tabelle in der Vergangenheit erzielten Kostenüberdeckungen sind seit mindestens 2016 nicht der Gebührenausgleichsrücklage zugeführt und verzinst worden. Die haushalts- und gebührenrechtlichen Bestimmungen⁶⁵ sind zukünftig zu beachten.

B 71

Die Gebührenausgleichsrücklage weist laut Jahresrechnungen einen Bestand von 92.360,91 € aus. Dieser Betrag weicht jedoch deutlich von der in der Excel-Tabelle ausgewiesenen Kostenüberdeckung ab. Die Verwaltung muss den Rücklagenbestand überprüfen und zukünftig im Haushalt und den Jahresrechnungen korrekt ausweisen.

B 72

6.6 Niederschlagswasserbeseitigung

6.6.1 Gebührensatzung

Die aktuelle Gebührensatzung ist gültig.

Die Stadt Bargteheide erhebt die Gebühren für die NW-Beseitigung erstmalig seit dem 01.01.2019. Grundlage der Gebührenerhebung ist auch hier die Beitrags- und Gebührensatzung vom 13.12.2018. Die Satzung ist gültig. Die Gebühr je angefangene 25 m² überbauter und befestigter Grundstücksfläche beträgt 9,50 €.

6.6.2 Vorkalkulationen

Die Vorkalkulationen für die Jahre 2019 und 2021-2022 wurden nicht vollkostendeckend erstellt. Die Vorkalkulation für 2020 fehlt. Außerdem enthalten die Kalkulationen nicht gebührenfähige Aufwendungen und deutlich zu hohe kalkulatorische Kosten. Die NW-Gebühr wurde dadurch zu hoch bemessen.

⁶⁴ Vgl. NK_VK_2010-2019 SW-Abwasser

⁶⁵ Vgl. § 19 GemHVO-Kameral und § 6 KAG

Der von der ABaG an einen Dritten erteilte Auftrag zur Erstellung der Vorkalkulationen ist nach Auffassung des GPA unwirtschaftlich.

B 73 Die Stadt hat die Vorkalkulation für das Jahr 2020 nicht erstellt. Eine Vorkalkulation ist im Gebührenrecht jedoch zwingende Voraussetzung für eine rechtmäßige Gebührenerhebung. Die Bestimmungen des KAG müssen zukünftig beachtet werden.

B 74 Auch der Auftrag für die Vorkalkulation der NW-Beseitigung wurde durch die ABaG erteilt. Die Ausführungen zur SW-Beseitigung gelten entsprechend. Das GPA hat die Vorkalkulation 2019, die insgesamt nur zwei Beträge enthält, geprüft. Die Beträge umfassen die Kostenposition „Kosten der Stadt“ und das für den Kalkulationszeitraum geschätzte „Entsorgungsentgelt“, das der Planungsrechnung der AbaG für 2019 entnommen wurde. Die Beträge wurden von der Verwaltung an den externen Dritten übermittelt. Insofern hätte die Verwaltung auch diese Kalkulation ohne größeren Aufwand selbst erstellen können. Die Wirtschaftlichkeit der Beauftragung ist nach Auffassung des GPA deshalb nicht gegeben. Der Gebührenzahler wird durch die entstandenen Mehrkosten unangemessen belastet.

B 75 Die einzelnen Kostenpositionen der in die Kalkulation eingestellten Beträge wurden nicht ausreichend dokumentiert. Sie konnten daher nicht vollständig und nur mit großem Mehraufwand nachvollzogen werden. Die Stadt muss die Kostenpositionen zukünftig rechtssicher dokumentieren.

Die Prüfung der Kostenpositionen ergab, dass in die Vorkalkulation über das Entsorgungsentgelt Aufwendungen eingestellt wurden, die nicht gebührenfähig sind. Dies ist im folgenden Teil zur Nachkalkulation 2019 näher ausgeführt. Außerdem sind deutlich zu hohe kalkulatorische Kosten eingeflossen, weil das Anlagevermögen der NW-Beseitigung ursprünglich um mehr als zwei Drittel zu hoch bewertet wurde. Auf die Ziffern 6.2, 6.3 und 6.6.3 dieses Berichts wird verwiesen.

Darüber hinaus wurden auch hier gebührenfähige Aufwendungen der Stadt wie z.B. Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen und Overheadkosten nicht berücksichtigt. Auf Ziffer 6.5.2 dieses Berichts wird verwiesen.

6.6.3 Nachkalkulation für das Jahr 2019

Die Nachkalkulation für das erste Veranlagungsjahr wurde nicht ordnungsgemäß erstellt. Die festgestellte Kostenüberdeckung ist dadurch zu niedrig ausgefallen.

Die Verwaltung muss die Kostenpositionen des Entsorgungsentgelts abschließend gebührenrechtlich überprüfen.

B 76 Nachkalkulationen dienen der Feststellung der im Gebührenhaushalt vorhandenen Kostenüber- oder Kostenunterdeckungen und sind durch Vergleich der tatsächlichen (Betriebsergebnis) mit den kalkulierten Kosten bzw. Maßstabseinheiten zu ermitteln. Die Verwaltung hat die Nachkalkulation für das Jahr 2019 zwar erstellt. Dabei wurden jedoch Kostenpositionen berücksichtigt, die nicht gebührenfähig und nicht in der Vorkalkulation eingestellt sind. Die ermittelte Kostenüberdeckung ist daher um mindestens 53.000 € zu niedrig ausgefallen. Im Einzelnen haben sich zunächst folgende Feststellungen gegeben:

1. In der Nachkalkulation wurde fälschlicherweise die in der Jahresabrechnung des Entsorgungsentgelts 2018 ausgewiesene Erstattung von 480.311,33 € statt der Erstattung für das Jahr 2019 von 582.487,98 € berücksichtigt.
2. Die kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals ist mit 8.988,35 € in die Nachkalkulation eingeflossen. Diese Kostenposition wurde in die Vorkalkulation aber nicht eingestellt und darf deshalb auch nicht in der Nachkalkulation berücksichtigt werden (siehe Ziffer 6.6.2 dieses Berichts).
3. Außerdem wurden die kalkulatorischen Zinsen nicht richtig berechnet. Für das Flurstück mit der Anlagen-Nr. 10523 wurden Anschaffungs- und Herstellungskosten von nur 268,61 € statt 29.380,99 € zugrunde gelegt. Dadurch wurde ein zu niedriger Restbuchwert berücksichtigt. Ferner wurden die Zinsen für die Anlage 3406 um rd. 105,00 € zu hoch berechnet und die Sonderposten negativ verzinst (siehe Ziffer 6.3.2 dieses Berichts).
4. Die Nachkalkulation weist Aufwendungen aus der Abschreibung des Anlagevermögens von 2.038,06 € aus. Diese Kostenposition wurde aber nicht in die Vorkalkulation eingestellt, sodass auch dieser Betrag nicht als gebührenfähiger Aufwand hätte berücksichtigt werden dürfen. Ferner enthält der Abschreibungsaufwand keine Abschreibungen für das Anlagegut 3408. Der Abschreibungsaufwand muss zukünftig in den Kalkulationen sowie im Haushalt der Stadt berücksichtigt werden.
5. Die Verwaltung hat in ihrer Nachkalkulation eine Kostenüberdeckung festgestellt. Diese wurde aber nicht der Gebührenaufgleichsrücklage zugeführt und in der Vorkalkulation 2021-2022 gebührenmindernd berücksichtigt. Die Bestimmungen des § 6 KAG und § 19 GemHVO-Kameral sind zukünftig beachten.

Das in der Nachkalkulation als Aufwand berücksichtigte Entsorgungsentgelt ist der mit Abstand größte Posten. Das GPA hat die einzelnen Kostenpositionen des Entsorgungsentgelts deshalb in die Prüfung einbezogen. Die dazu erforderlichen Unterlagen konnte die Verwaltung jedoch nur in geringem Umfang vorlegen. Das Entsorgungsentgelt konnte daher ausschließlich auf Grundlage des Jahresabschlusses der ABAg für das Wirtschaftsjahr 2019 und der Jahresabrechnung des Entsorgungsentgelts 2019 geprüft werden. Dabei wurde unter anderem festgestellt, dass das Entsorgungsentgelt Kostenpositionen beinhaltet, die keinen gebührenfähigen Aufwand im Sinne des § 6 KAG darstellen.

Der Stadt Bargteheide wird deshalb dringend empfohlen, die bei der Prüfung des Entsorgungsentgelts sowie den Jahresabrechnungen offen gebliebenen Fragestellungen abschließend gebührenrechtlich zu überprüfen.

Die Prüfung des Entsorgungsentgelts hat im Einzelnen zu folgenden Feststellungen und Hinweisen geführt:

1. Die Verwaltung und das mit der Prüfung des Jahresabschlusses der ABAg beauftragte Wirtschaftsprüfungsunternehmen haben bis heute nicht überprüft, ob es sich bei den mit dem Entsorgungsentgelt abgerechneten Kostenpositionen tatsächlich um gebührenfähige Aufwendungen und Erträge im Sinne des KAG handelt. **B 77**
2. Die zur Prüfung vorgelegten Unterlagen konnten nicht nachweisen, dass den über das Entsorgungsentgelt in Rechnung gestellten Zinsaufwendungen eine ordnungsgemäße Zinsberechnung nach § 6 KAG zugrunde gelegt wurde und die vom Gebührenzahler gezahlten Beiträge dabei berücksichtigt wurden. Im Gebührenrecht müssen Beiträge bei der Berechnung der kalkulatorischen Zinsen

vom aufgewandten Kapital abgesetzt werden. Dadurch wird der zu berechnende Zinsaufwand reduziert und die Gebühr vermindert sich.

3. Mit dem Entsorgungsentgelt werden Zinsaufwendungen für das betriebsnotwendige Kapital abgerechnet. Diese beinhalten aber ausschließlich die Zinsen für die Investitionskredite und die Verzinsung der Entschlammungsrücklage. Folglich wurden die nach § 6 KAG für die übertragenen Anlagen zu berechnenden kalkulatorischen Zinsen sowie die gezahlten Beiträge nicht berücksichtigt. Im Gebührenrecht können Zinsen auf aufgewandtes Fremdkapital zwar mit dem tatsächlich aufgewendeten Zinssatz angesetzt werden, soweit die Kredite nachweislich der Finanzierung der öffentlichen Einrichtung zuzuordnen sind, was hier sicherlich der Fall ist. Allerdings gilt das regelmäßig nur für Eigenbetriebe und damit nicht für die ABaG. Außerdem können Zinsen grundsätzlich nur mit einem einheitlichen Zinssatz für das gesamte aufgewandte Kapital angesetzt werden. Dabei ist ein Haben-Zinssatz zugrunde zu legen, wie er durchschnittlich tatsächlich bei anderer Anlegung des Kapitals auf Festgeld- oder Rücklagenkonten erzielt wird⁶⁶. Der abgerechnete Zinssatz sowie die Zinsberechnung selbst konnte den zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht entnommen werden. Die Verwaltung muss die Berechnung der Zinsaufwendungen deshalb gebührenrechtlich überprüfen.
4. Der im Jahresabschluss der ABaG für 2019 ausgewiesene Gewinn wird im Entsorgungsentgelt als Aufwand aus der Verzinsung des von den Gesellschaftern zur Verfügung gestellten Kapitals abgerechnet. Die dargelegten Ausführungen unter Nr. 2 und 3 gelten jedoch auch für das von den kommunalen Körperschaften in die kostenrechnende Einrichtung eingebrachte Eigenkapital. Deshalb darf die Verzinsung dieses Kapitals auch nicht mit dem von der ABaG ausgewiesenen Gewinn gleichgesetzt werden. Darüber hinaus lässt diese Verfahrensweise die Frage offen, welcher Zinsaufwand für das eingebrachte Kapital der Kommunen abgerechnet werden soll, wenn der Jahresabschluss der ABaG einen Fehlbetrag ausweisen sollte.
5. Der von der ABaG abgerechnete Abschreibungsaufwand ist aufgrund der ursprünglich fehlerhaften Bewertung des Anlagevermögens deutlich zu hoch (siehe Ziffer 6.3 dieses Berichts). Das führt in den Vorkalkulationen, wie bereits erwähnt, zu überhöhten kalkulatorischen Kosten und dadurch zu überhöhten Gebühren. In den Nachkalkulationen entsteht ein fehlerhaftes Betriebsergebnis.
6. Die größte Kostenposition des Entsorgungsentgelts ist das von der ABaG an die Schleswig AG zu zahlende Betriebsführungsentgelt. Die Prüfung dieses Entgelts konnte mangels Unterlagen nicht durchgeführt werden. Sie soll laut Mitteilung der Verwaltung aber durch die Geschäftsführer der ABaG erfolgt sein. Der entsprechende Prüfbericht wurde dem GPA zur Verfügung gestellt. Die Auswertung des Berichts ergab, dass eine gebührenrechtliche Überprüfung des Entgelts nicht vorgenommen wurde bzw. wird. Die Frage, ob es sich bei allen mit dem Betriebsführungsentgelt abgerechneten Kostenpositionen tatsächlich um gebührenfähige Aufwendungen und Erträge im Sinne des KAG handelt, konnte deshalb nicht geklärt werden. Die Verwaltung muss daher auch das Betriebsführungsentgelt gebührenrechtlich überprüfen.
7. Die Jahresabrechnungen 2017-2019 weisen für die NW-Beseitigung Erstattungsbeträge zwischen rund 404.700 € und 582.000 € aus. In Bezug auf die geleisteten Vorauszahlungen ergab sich für 2017 eine Erstattung von 27,74% der jährlichen

⁶⁶ Vgl. Ausführungsanweisung i.d.F. des Bekanntmachungserlasses des Innenministers vom 30.10.1995 – IV 340c – 162.41.1

Vorauszahlungen. Für 2018 und 2019 ergaben sich Erstattungen in Höhe von 31,14% und 40,50%. Die ABaG hat die Vorauszahlungen folglich deutlich zu hoch bemessen bzw. kalkuliert.

Die überhöhten Vorauszahlungen hat die Verwaltung als gebührenfähigen Aufwand in die Kalkulationen eingestellt. Dadurch wurden die Gebühren zu hoch bemessen. Der Verwaltung wird daher empfohlen, diesen Aufwand zu reduzieren und den gebührenrechtlichen Bestimmungen anzupassen. Außerdem sollte sie darauf hinwirken, dass die ABaG die Höhe der Vorauszahlungen überprüft und den tatsächlichen Verhältnissen bzw. Erfahrungswerten anpasst. Unter Hinweis auf die in der Vergangenheit überhöht gezahlten Vorauszahlungen käme für die Stadt gegebenenfalls auch eine Kürzung des Rechnungsbetrages in Betracht.

8. Die ABaG rechnet mit den an der Gesellschaft beteiligten Kommunen sämtliche Kosten der Abwasserbeseitigung über die Jahresabrechnungen ab. Dabei werden die Kostenpositionen anteilig auf die einzelnen Kommunen verteilt. Eine Aufteilung der Kostenpositionen auf die kommunalen Gebührenhaushalte NW- und SW-Beseitigung erfolgt dabei jedoch nicht.
Das Verhältnis, in dem die Kostenpositionen den Kommunen zugeordnet werden, ist der Abrechnung nicht zu entnehmen. Auf Nachfrage teilte der Geschäftsführer der ABaG mit, dass die Kosten für die Kläranlage den Kommunen prozentual nach der Abwasserzulaufmenge zugeordnet werden. Die für die Abrechnung 2019 zugrunde gelegten Prozentsätze wurden jedoch nicht auf Grundlage der tatsächlichen Zulaufmengen des Jahres 2019 berechnet, sondern lediglich dem Wirtschaftsplan der ABaG entnommen. Insofern wurden den Kommunen nur Planwerte aber nicht die in 2019 tatsächlich angefallenen Kosten in Rechnung gestellt. Folglich handelt es sich bei der Nachkalkulation 2019 auch nicht um das gebührenrechtliche Betriebsergebnis nach § 6 KAG.
9. Die Kosten für das Kanalnetz, die Pumpwerke, die Erschließungen u. ä. werden den Kommunen laut Geschäftsführer konkret zugeordnet. Die Zuordnung konnte nicht geprüft werden, weil die dazu erforderliche Kostenrechnung nicht vorlag.
10. Nach welchen Kriterien und/oder Maßstäben die weiteren im Entsorgungsentgelt enthaltenen Kostenpositionen den Kommunen zugeordnet werden, wurde nicht übermittelt. Insofern konnte auch nicht geprüft werden in wie weit es sich dabei um gebührenfähige Aufwendungen und Erträge handelt. Die Verwaltung muss das Entsorgungsentgelt daher noch abschließend gebührenrechtlich überprüfen.
11. Die Jahresabrechnung 2019 weist für die Stadt Bargteheide einen Erstattungsbetrag von insgesamt 690.224,94 € aus. Davon entfallen laut ABaG 582.487,98 € auf die NW-Beseitigung. Die Berechnung dieses Betrages ist der Jahresabrechnung nicht beigefügt und konnte auch nicht den zur Prüfung vorgelegten Unterlagen entnommen werden. Die Verwaltung muss auch hier prüfen, ob die Aufteilung des Erstattungsbetrages gebührenrechtlich ordnungsgemäß erfolgt ist.

7 Wie ist die wirtschaftliche Situation der Stadt Bargteheide?

Das Gemeindeprüfungsamt hat sich für den Prüfungszeitraum (2013 - 2019) einen Überblick über die wirtschaftliche Situation der Stadt Bargteheide verschafft. Die Beurteilung ersetzt keine vollwertige Analyse, sondern soll als Kurzüberblick dienen. Folgende Kriterien dienten als Grundlage:

- dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit
- Investitionsvolumen und dessen Finanzierung
- Liquidität
- Rücklagen- und Schuldenentwicklung

Die Stadt Bargteheide führt ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kameralen Buchführung. Zum Prüfungszeitpunkt lagen alle erforderlichen Jahresrechnungen vor. Vor Abschluss der Prüfung hat die Stadt auch die Haushaltsrechnung 2020 fertig gestellt. Die Ergebnisse wurden in die Beurteilung einbezogen.

Die Tabellenwerte wurden auf volle Tausend Euro gerundet. Daher kann die Addition der tabellarischen Werte von den im Fließtext genannten Beträgen abweichen.

7.1 War die Stadt dauernd finanziell leistungsfähig?

Die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit⁶⁷ lässt sich in der Kameralistik anhand des freien Finanzspielraumes beurteilen. Dieser errechnet sich aus der Zuführung an den Vermögenshaushalt abzüglich

- der Kreditbeschaffungskosten und ordentlichen Tilgungsbeträge,
- der Pflichtzuführungen zu den Sonderrücklagen⁶⁸ sowie
- eines etwaigen Fehlbetrags.

Es verbleibt der Überschuss des Verwaltungshaushalts, der im Vermögenshaushalt für Investitionen zur Verfügung steht.

Haushaltsjahr	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	in T€							
Zuführung vom Verwaltungshaushalt	6.826	4.700	6.534	4.195	4.280	8.700	5.870	8.221
Ordentliche Tilgung	0	0	0	0	0	0	0	0
Pflichtzuführung zu Sonderrücklagen	13	132	0	0	0	0	0	44,5
Fehlbetrag des Verwaltungshaushalts	0	0	0	0	0	0	0	0
Freier Finanzspielraum	6.813	4.568	6.534	4.195	4.280	8.700	5.870	8.177
Sollzuführung zu Sonderrücklagen	0	0	97	99	86	87	99	107,5
Frei verfügbare Mittel	6.813	4.568	6.437	4.096	4.194	8.613	5.771	8.069

Die Stadt Bargteheide konnte durchgehend sehr hohe freie Finanzspielräume erwirtschaften. Nach Zuführung an Beihilfe- und Pensionsrücklage standen der Stadt im

⁶⁷ Vgl. § 85 Abs. 2 GO

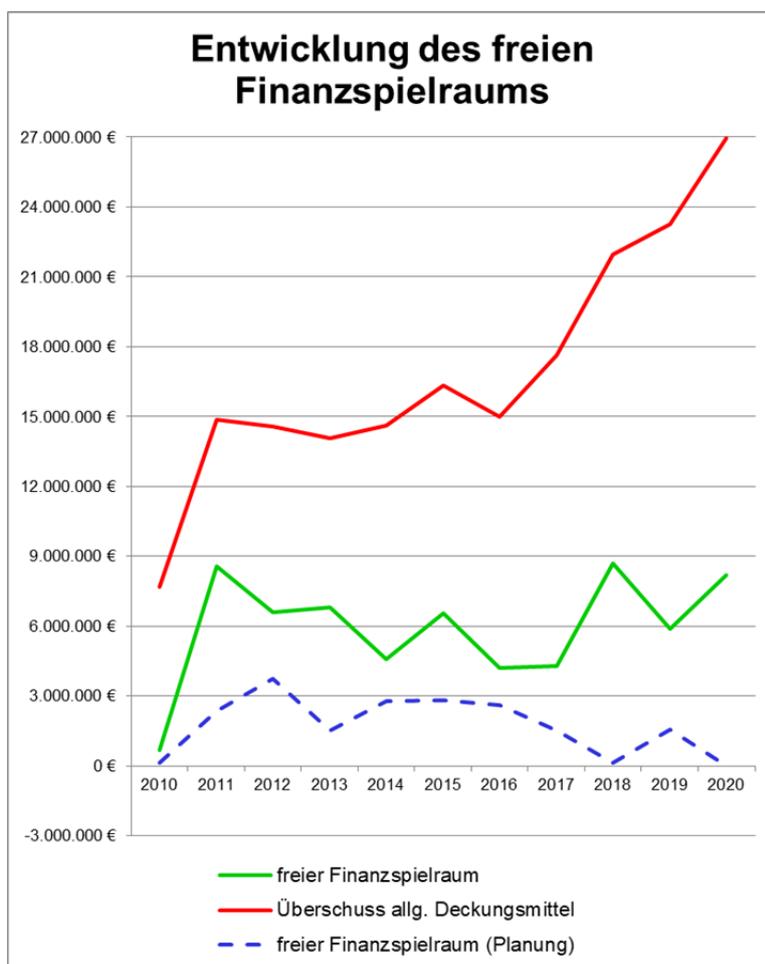
⁶⁸ Vgl. § 21 Abs. 1 Nr. 2-10 GemHVO-Kameral

Betrachtungszeitraum Mittel in Höhe von ca. 48.563 T€ für die Finanzierung ihrer investiven Ausgaben zur Verfügung.

Es ist aber fraglich, ob die Buchhaltung vollständig war und ist. Gebührenüberschüsse der kostenrechnenden Einrichtungen müssen in einer Sonderrücklage gesammelt werden⁶⁹. Bis 2016 wurden die abwasserbezogenen Vorgänge gesammelt im Unterabschnitt 7000 Abwasserbeseitigung abgebildet. Daher lässt sich das Ergebnis der kostenrechnenden Einrichtung Schmutzwasser nicht direkt aus den Jahresrechnungen ablesen. In den Jahren 2017 bis 2019 weist der Unterabschnitt 7020 Schmutzwasser hohe Überschüsse aus (insgesamt 191.440,78 €). Für die Beurteilung dieser Überschüsse müssten die gebührenrechtlichen Nachkalkulationen herangezogen werden. Diese erstellt die Stadt aber nicht bzw. nicht rechtskonform. In der Niederschlagswasserbeseitigung wurde für 2019 eine Nachkalkulation erstellt, die eine Kostenüberdeckung ergab. Diese wurde aber haushaltsrechtlich nicht der Gebührenaussgleichsrücklage zugeführt. Auf die Ausführungen zu den Ziffern 6.5.3 und 6.6.3 wird verwiesen. Die Stadt muss die Ergebnisse der Gebührenhaushalte nachträglich ermitteln. Sofern sich tatsächlich Überschüsse errechnen, sind die Zuführungen an die Sonderrücklage nachzuholen. Eine entsprechende Prüfung ist künftig auch für die Niederschlagswasserbeseitigung vorzunehmen.

B 78

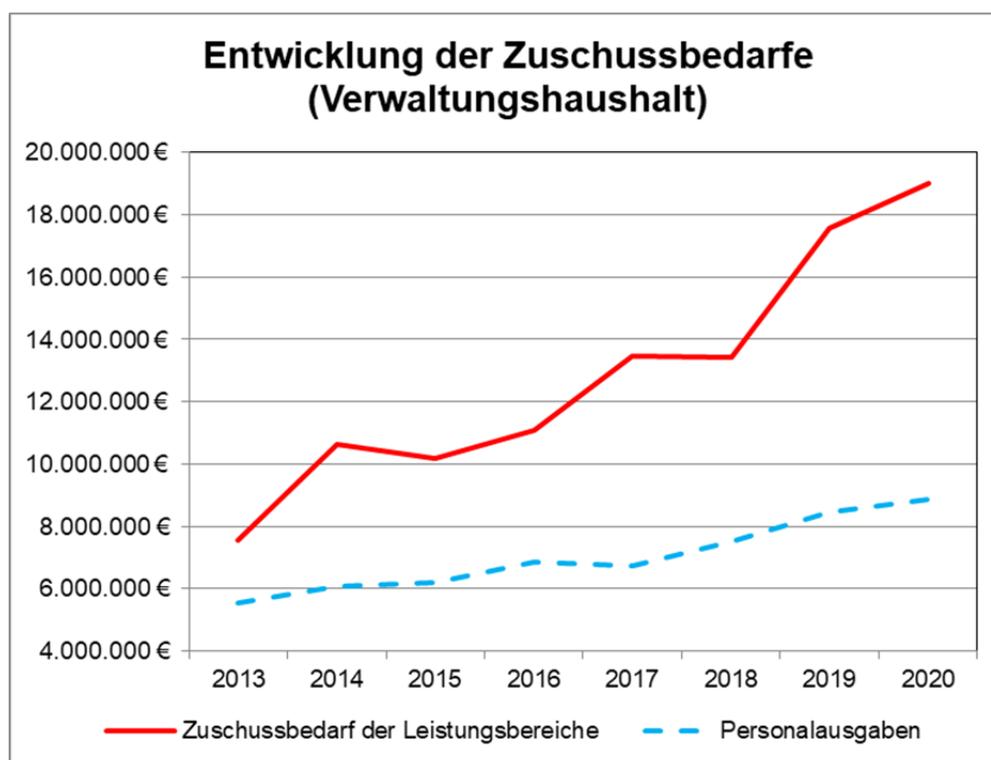
Die laufenden Einnahmen der Stadt Bargteheide lagen 2013 - 2020 immer deutlich über den laufenden Ausgaben. Dabei profitierte die Stadt -wie andere Kommunen auch- von der sehr guten gesamtwirtschaftlichen Lage. Dies zeigt sich an der Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel im Vergleich zum freien Finanzspielraum.



⁶⁹ Vgl. § 19 Abs. 4 Ziffer 3 GemHVO-Kameral

Die Grafik umfasst auch einen Teil des vorangegangenen Prüfungszeitraums. Die steigende Tendenz der allgemeinen Deckungsmittel bzw. ihr hohes Aufkommen ist deutlich erkennbar. Der Überschuss des Verwaltungshaushalts folgt dieser Entwicklung.

Nur so konnte die Stadt die gleichzeitige Steigerung ihrer laufenden Belastung kompensieren. Der Zuschussbedarf der Leistungsbereiche⁷⁰ stieg in den Jahren 2013 bis 2020 stetig an. Betrug er 2013 noch 7.566 T€, benötigten die Leistungsbereiche 2020 allgemeine Deckungsmittel in Höhe von ca. 19.013 T€.



Hierbei waren die Personalausgaben nur ein Faktor. Sie stiegen von 2013 bis 2020 um ca. 3.321 T€. Bei den Aufgaben ist der Zuschussbedarf in den Bereichen Schulen und Kindertagesbetreuung am stärksten gestiegen. Aber auch in den übrigen Verwaltungsbereichen wurden stetig mehr Mittel benötigt. Die Stadt hat im Betrachtungszeitraum diverse umfangreiche Sanierungs- und Umbaumaßnahmen durchgeführt. Auch wenn es sich hierbei nicht um investive Maßnahmen gehandelt haben sollte, sind es keine regelmäßig wiederkehrenden Ausgaben. Sie erhöhten einmalig den Zuschussbedarf, sodass dieser in den betroffenen Bereichen sprunghaft angestiegen und wieder gesunken ist.

Nach aktuellem Stand der Haushaltsplanung muss die Stadt Bargteheide 2021 ein hohes Defizit des Verwaltungshaushalts durch Mittel der allgemeinen Rücklage ausgleichen. In den Folgejahren erwartet sie aber wieder hohe freie Finanzspielräume.

Trotz der stetig ansteigenden Zuschussbedarfe war und ist die Stadt Bargteheide uneingeschränkt und dauernd finanziell leistungsfähig. Allerdings sollten bei zukünftigen Planungen und Entscheidungen mit finanziellen Auswirkungen folgende Risiken beachtet werden:

⁷⁰ Rechnungsergebnisse der Haushaltsrechnungen bereinigt um kalkulatorische Verzinsung und Abschreibungen

- Die Corona-Pandemie kann sich auch 2021 und in den Folgejahren noch negativ auf die wirtschaftliche Situation der Stadt auswirken.
- Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung unterliegt erfahrungsgemäß Schwankungen. Es ist nicht absehbar, wie lange die sehr gute Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel anhält.
- Die Reform des kommunalen Finanzausgleichs kann sich negativ auf die laufenden Einnahmen auswirken.
- In der Doppik beeinflussen weitere Faktoren die Jahresergebnisse. Der Abschreibungsaufwand darf -gerade in Anbetracht der hohen investiven Ausgaben- nicht unterschätzt werden. Diese Folgeaufwendungen sollte die Stadtvertretung bei der Entscheidungsfindung berücksichtigen.
- Sofern tatsächlich planungsgemäß Kreditaufnahmen erforderlich werden sollten, schränken auch diese die laufende Leistungsfähigkeit der Stadt ein. Daher sollte der Kreditbedarf minimiert werden.

7.2 Wieviel hat die Stadt investiert und woher kamen die Mittel?

Die wirtschaftliche Lage kann auch anhand der Vermögens- und Schuldensituation einer Kommune beurteilt werden. Die Doppik bietet in Form der Bilanz einen vollständigen Überblick über Vermögen und Schulden der Kommune. Diese Komponente gibt es in der Kameralistik nicht. Die investiven Vorgänge eines Haushaltsjahres und deren Finanzierung werden im Vermögenshaushalt dargestellt. Folgende Fragen sollten für die Jahre 2015 bis 2020 beantwortet werden:

- 1) Wie hoch war das Investitionsvolumen?
- 2) Wie wurden die Investitionen finanziert?

Das Investitionsvolumen umfasst den Vermögenserwerb, die Baumaßnahmen sowie die geleisteten Investitionskostenzuwendungen einer Kommune. In der Kameralistik beinhalten die Rechnungsergebnisse auch die gebildeten Haushaltsreste. Diese sind in den ausgewiesenen Beträgen enthalten. Es handelt sich nicht um die tatsächlichen Zahlungsflüsse.

Haushaltsjahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	in T€					
Vermögenserwerb	55	503	1.580	1.706	4.341	10.622 ⁷¹
Baumaßnahmen	6.580	4.919	4.776	2.621	15.273	3.089
Zuwendungen für Investitionen	-287	-385	-188	90	88	69
Investive Ausgaben	6.348	5.037	6.168	4.417	19.703	13.780
Nachrichtlich:						
Zuführung allgemeine Rücklage	955	0	14.903	10.548	2.988	4.600

Investive Maßnahmen belasteten den Vermögenshaushalt in den Jahren 2015 bis 2020 mit insgesamt 55.453 T€. Der Betrag für Baumaßnahmen 2019 muss dabei aber relativiert werden. Ein wesentlicher Anteil entfällt mit ca. 12.076 T€ auf eine Rückerstattung an die ABaG. Die Stadt hatte den Wert ihrer Niederschlagswasseranlagen bei der Veräußerung 2017 zu hoch angesetzt. Diese Berechnung hat sie korrigiert und die Überzahlung 2019 an die ABaG erstattet (siehe auch Ausführungen zu Ziffer 6.2 dieses Erläuterungsteils). Berücksichtigt man dies, reduziert sich die Gesamtinvestitionssumme auf ca. 43.377 T€.

⁷¹ Wesentlicher Anteil: Eigenkapital Stadtwerke i. H. 6.400 T€.

Die Rückzahlung wurde einer unzutreffenden Gruppierung zugeordnet. Den Verkauf hat die Stadt 2017 zutreffend der Untergruppe 340⁷² zugeordnet. Bei der Rückzahlung handelt es sich in keinem Fall um eine Baumaßnahme (Gruppe 95). Stattdessen hätte die Stadt die Untergruppe 932⁷³ wählen müssen.

In den Jahren 2015 bis 2020 investierte die Stadt vor allem in folgende (Aufgaben-) Bereiche:

Aufgabenbereich	Volumen 2015 - 2020
Anschaffung und Herstellung von Ausgleichsflächen	911 T€
Feuerwehrwesen	3.447 T€
Schulen	12.723 T€
Theater	401 T€
Flüchtlingsunterbringung	1.866 T€
Kindertagesbetreuung	-714 T€
Eigene Sportstätten	1.346 T€
Freibad	3.941 T€
Gemeindestraßen	3.452 T€
Abwasserbeseitigung (Herstellung und Weiterleitung Beiträge an ABaG)	1.248 T€
Nahwärmenetz Schulzentrum	ca. 700 T€
Bauhof	725 T€
Kapitalverstärkung Stadtwerke GmbH	7.000 T€
Bodenbevorratung und Erschließung	5.382 T€

2013/14 hatte die Stadt haushaltswirksam 3.860.000 € als Eigenkapital für die neu gegründete Stadtwerke Bargteheide GmbH bereitgestellt. In den Jahren 2019 und 2020 hat die Stadt weitere 600 T€ bzw. 6.400 T€ als Eigenkapitalverstärkung verausgabt⁷⁴. Die Stadtwerke sind eine 100%-ige Tochtergesellschaft der Stadt. Die Mittel verlassen den Wirkungskreis der Stadt daher nicht, sondern fließen als Beteiligung in ihr Anlagevermögen ein. Diese unterliegt keiner regulären Abschreibung, sodass kein zeitlich bedingter Ressourcenverbrauch entsteht. Während der Prüfung wurde festgestellt, dass 2020 ein Teilbetrag von 4.600 T€ nicht an die Stadtwerke ausgezahlt worden ist. Stattdessen wurde diese Ausgabe bei der allgemeinen Finanzwirtschaft vereinnahmt und einer Rücklage zugeführt. Dies entspricht den Vorgaben des Haushaltsplans 2020. Allerdings bildet die Jahresrechnung 2020 die tatsächlichen Verhältnisse unzutreffend ab. Tatsächlich hat die Stadt das Eigenkapital der Stadtwerke nicht um 6.400 T€, sondern nur um 1.800 T€ verstärkt. Der Restbetrag wurde noch nicht ausgezahlt. Daher hätte die entsprechende Haushaltsstelle noch nicht belastet bzw. keine Ist-Ausgabe gebucht werden dürfen. Die Bildung einer zweckgebundenen Rücklage für diesen Zweck ist in der Kameralistik nicht vorgesehen. Der Vorgang hätte noch nicht bzw. höchstens in Form eines Haushaltsausgaberestes berücksichtigt werden dürfen.

B 79

Das hohe Investitionsvolumen im Schulbereich entstand insbesondere durch

- die Sanierung bzw. den Neubau des naturwissenschaftlichen Trakts am Kopernikus-Gymnasium,
- die Erweiterung der Dietrich-Bonhoeffer-Schule um eine gymnasiale Oberstufe
- Grunderwerbskosten für das Gymnasium Eckhorst und
- den Baubeginn für eine neue 3-Feld-Sporthalle am Kopernikus-Gymnasium.

⁷² Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken.

⁷³ Erwerb von Grundstücken.

⁷⁴ Vgl. HHSt. 8170.93200 Eigenkapital Stadtwerke

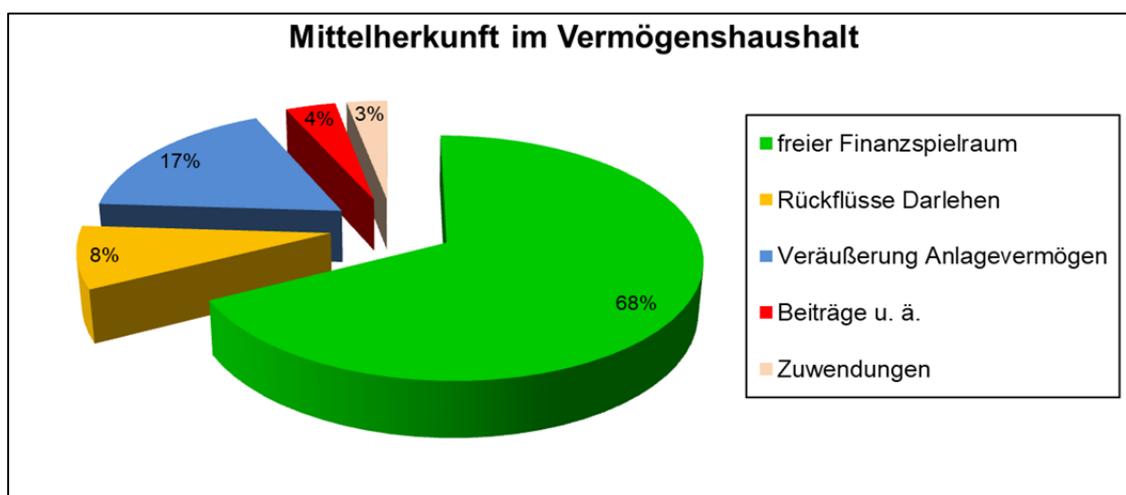
Der negative Wert bei der Kindertagesbetreuung resultiert aus Investitionskostenzuschüssen an Träger der Einrichtungen. Die Stadt hatte vor dem Betrachtungszeitraum Haushaltsausgabereste gebildet. Diese mussten nicht vollständig in Anspruch genommen werden. Die in Abgang gebrachten Reste entlasteten den Vermögenshaushalt.

Ihr -auch im Vergleich zu anderen Kommunen- sehr hohes Investitionsvolumen hat die Stadt Bargteheide über die folgenden Mittel finanziert:

Haushaltsjahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	in T€					
Freie Zuführung vom Verwaltungshaushalt	6.438	4.096	4.194	8.614	5.771	8.069
Entnahme aus Rücklagen	0	736	0	5.504	15.578	512
Rückflüsse von Darlehen	6	7	7	7	8	4.608
Rückflüsse Kapitaleinlagen	0	0	0	0	0	0
Veräußerung Anlagevermögen	415	33	16.769	84	494	3.784
Beiträge und ähnliche Entgelte	89	132	49	159	476	1.150
Zuwendungen	355	33	51	597	365	257
Kreditaufnahme	0	0	0	0	0	0
Verfügbare Einnahmen im Vermögenshaushalt	7.303	5.037	21.071	14.965	22.691	18.380

Insgesamt standen im Vermögenshaushalt 2015 bis 2020 ca. 89.447 T€ zur Verfügung. In der folgenden Abbildung sind die Anteile der Finanzierungsarten dargestellt. Dabei wurden die Tabellenwerte zum Teil bereinigt:

- 1) 33.393.937,93 € der verfügbaren Mittel wurden nicht für Investitionen verwendet, sondern der allgemeinen Rücklage zugeführt. Im Prüfungszeitraum ergibt sich eine Netto-Zuführung von ca. 11.664 T€. Die Grafik beinhaltet daher keine Rücklagenentnahmen.
- 2) Die hohen Verkaufserlöse 2017 resultieren aus der o. a. Übertragung der Niederschlagswasseranlagen an die ABAg. Aufgrund der nachträglichen Korrektur und Rückzahlung 2019 reduzieren sich der Erlös und damit das Mittelaufkommen um 12.076 T€.



Die Stadt Bargteheide konnte im Betrachtungszeitraum etwa 68% ihrer investiven Ausgaben mit Überschüssen des Verwaltungshaushalts decken. Dies ist -gerade in Anbetracht des hohen Investitionsvolumens- ein sehr hoher Anteil. Die Veräußerungserlöse stammen vor allem aus der o. a. Übertragung der Niederschlagswasseranlagen und dem Verkauf von Grundstücken.

Die Stadt konnte ihre investiven Maßnahmen zum größten Teil aus Eigenmitteln finanzieren. Kreditaufnahmen waren nicht erforderlich. Stattdessen konnten der allgemeinen Rücklage im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 insgesamt 11.664 T€ zugeführt werden. Dies bestätigt die gute wirtschaftliche Lage der Stadt.

Dies ist noch bemerkenswerter, da in den Ausgaben zum 31.12.2020 Haushaltsausgabereste von ca. 15.179 T€ enthalten und damit noch nicht zahlungswirksam geworden sind. Dagegen hat die Stadt die Einnahmen bereits realisiert. Zum 31.12.2020 verfügte Bargteheide daher über eine sehr hohe Liquidität.

Nach aktuellem Stand der Investitionsplanung sollen bis 2024 weitere umfangreiche Maßnahmen durchgeführt werden. Dies beinhaltet unter anderem den Neubau einer Sporthalle sowie einer Feuerwache mit einem Gesamtvolumen von fast 25 Mio. €. Diese Ausgaben können voraussichtlich nicht mehr aus Eigenmitteln finanziert werden. Daher hat die Stadt Kreditaufnahmen in Höhe von 21.403 T€ eingeplant.

7.3 Liquidität

Zur Beurteilung der Liquidität einer Kommune mit kameralem Rechnungswesen eignet sich die Haushaltsrechnung nur bedingt. Diese enthält auch (noch) nicht kassenwirksame Haushalts- und Kassenreste. Zudem sind in ihr keine Vorschuss- und Verwahrgelder enthalten, die zwar haushaltsfremd, aber dennoch kassenwirksam sind. Stattdessen wurden die tatsächlich geflossenen Ein- und Auszahlungen gemäß Jahresrechnung gegenüber gestellt.

2016 bis 2020 ergibt sich das in der folgenden Tabelle dargestellte Bild. Dabei wurden Bestände zum Ende eines Haushaltsjahres gemäß § 33 Abs. 2 GemKVO-Kameral als Ist-Einnahme bzw. als Ist-Ausgabe ins Folgejahr vorgetragen:

Haushaltsjahr		2015	2016	2017	2018	2019	2020
		in T€					
VerwHH	Ist-Einnahmen	39.069	45.533	45.411	50.917	54.458	59.753
	Ist-Ausgaben	38.603	44.296	43.774	49.394	51.421	56.473
	Bestand	+466	+1.238	+1.637	+1.523	+3.037	+3.279
VermHH	Ist-Einnahmen	23.052	18.103	32.540	19.750	33.869	39.993
	Ist-Ausgaben	10.118	6.749	22.292	14.232	11.908	25.326
	Bestand	+12.933	+11.354	+10.248	+5.518	+21.961	+14.667
Bestand Haushalt		+13.399	+12.592	+11.885	+7.041	+24.998	+17.946
Verwahr	Ist-Einnahmen	11.227	13.076	25.070	35.681	38.621	22.497
	Ist-Ausgaben	391	987	175	159	21.237	87
	Bestand	+10.837	+12.089	24.895	+35.523	+17.384	+22.410
Vorschuss	Ist-Einnahmen	2.364	5.109	7.171	6.030	6.975	3.611
	Ist-Ausgaben	2.812	4.111	7.215	5.771	6.986	3.617
	Bestand	-448	-2	-45	+258	-11	-6
Gesamtbestand		+23.788	+24.678	+36.735	+42.821	+42.371	+40.350

Die zum Teil hohen Ist-Bestände des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts resultieren aus Ausgaben, die als Haushaltsausgabereste zwar schon ergebniswirksam, aber nicht zahlungswirksam geworden sind. Die städtischen Rücklagen werden ordnungsgemäß über den Verwahrbereich abgebildet und stehen als liquide Mittel zur Verfügung.

Die Stadt verfügte im Betrachtungszeitraum durchgehend über eine hohe Liquidität. Die Mittel sind zum Teil durch die gebildeten Haushaltsausgabereste gebunden. Ob und in welchem Umfang diese tatsächlich in Anspruch genommen werden (müssen), bleibt allerdings abzuwarten.

Auch die die Entwicklung des Mittelbestandes bestätigt die sehr gute Finanzlage der Stadt Bargteheide am 31.12.2020.

7.4 Verschuldungssituation

Die Stadt Bargteheide ist bereits seit dem Haushaltsjahr 2008 schuldenfrei. Auch im Prüfungszeitraum bestand zu keinem Zeitpunkt ein Kreditbedarf.

Der hohe Mittelbestand und die -trotz der aktuellen Krisensituation- anhaltend positive wirtschaftliche Lage der Stadt sind eine gute Grundlage, um auch künftig auf Kreditaufnahmen verzichten zu können.

Aufgrund des umfangreichen Investitionsvolumens geht die Stadt aktuell allerdings davon aus, dass sie bis 2024 ca. 21,4 Mio. € an Krediten benötigt. Die hieraus resultierende Zins- und Tilgungslast würde die Finanzkraft der Stadt einschränken. Daher sollte die Stadt darauf hinwirken, den tatsächlichen Kreditbedarf deutlich zu reduzieren. Dies erfordert eine intensive Überprüfung der geplanten Ausgaben.

7.5 Rücklagenbestand

Zu den Rücklagen einer Kommune zählen die allgemeine Rücklage und die Sonderrücklagen⁷⁵. Die allgemeine Rücklage soll als Betriebsmittelbestand sowie zur Finanzierung künftiger investiver Ausgaben vorgehalten werden⁷⁶. Den Sonderrücklagen müssen bzw. sollen die Kommunen Mittel zur Deckung besonderer Ausgabeverpflichtungen zuführen⁷⁷. Die Stadt Bargteheide weist die einzelnen Rücklagen einzeln in ihrem Verwahrbestand aus. Damit hat sie die Grundvoraussetzungen geschaffen, Buchungen und Bestandsveränderungen vollständig nachzuvollziehen.

Entwicklung Allgemeine Rücklage in T€				
Jahr	Stand 01.01.	Zuführung	Entnahme	Stand 31.12.
2013	14.223	3.700	4.899	13.024
2014	13.024	0	3.922	9.102
2015	9.102	955	0	10.057
2016	10.057	0	736	9.320
2017	9.320	14.903	0	24.223
2018	24.223	10.548	5.504	29.267
2019	29.267	2.988	15.578	16.678
2020	16.678	4.600	512	20.766

Die Stadt hat ihre allgemeine Rücklage nach bestimmten Zwecken unterteilt. Neben der „echten“ allgemeinen Rücklage führt sie eine gesonderte Rücklage für Schulkosten, für Infrastrukturmaßnahmen und für den Netzerwerb. Diese Aufteilung nach Zwecken ist nicht mit dem Haushaltsrecht vereinbar. Daher wurden die Bewegungen zusammengefasst. Die Zuführung 2020 betrifft die Rücklage Netzerwerb. Hierbei handelt es sich um eine zweckgebundene Rücklage, die nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben nicht gebildet

B 80

⁷⁵ Vgl. § 19 Abs. 1 GemHVO-Kameral

⁷⁶ Vgl. § 19 Abs. 2 und 3 GemHVO-Kameral

⁷⁷ Vgl. § 19 Abs. 4 Satz 2 GemHVO-Kameral

werden darf. Dies ist sowohl in der Planung als auch in der Ausführung des Haushalts zu beachten.

Die allgemeine Rücklage wies durchgehend einen hohen Bestand aus. Ab 2018 hat die Stadt gleichzeitig Zuführungen und Entnahmen gebucht. Dies wurde bereits im letzten Ordnungsprüfungsbericht beanstandet. Nach Auskunft der Verwaltung handelte es sich hierbei um ein Versehen. Künftig werde wieder beachtet, dass die allgemeine Rücklage nur im Rahmen der Jahresabschlussbuchungen verändert wird.

Die Entwicklung der weiteren Rücklagen ist in der folgenden Tabelle dargestellt.

Bestände Sonderrücklagen zum 31.12. in T€								
Rücklage	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gebührenausgleich (Schmutzwasser)	409	183	109	110	111	111	111	111
Altersteilzeit	258	184	86	52	21	0	0	45
Beihilfe	0	0	66	132	208	281	368	463
Pensionen	0	0	30	64	74	87	100	112
Stellplatz	24	24	24	24	24	24	24	24

Die Stadt Bargteheide hat im Prüfungszeitraum ausschließlich der Pflichtrücklage für Altersteilzeit Mittel zugeführt. Darüber hinaus hat sie ab 2015 richtigerweise auch die Soll-Rücklagen für Beihilfe- und Pensionsverpflichtungen bedient. Damit ist sie dem Hinweis aus der vorangegangenen Ordnungsprüfung nachgekommen.

Die Gebührenausgleichsrücklage hat sich seit 2015 nur um die Zinsbeträge verändert. Angesichts der Ergebnisse des Unterabschnitts Abwasser- bzw. Niederschlagswasserbeseitigung bestehen erhebliche Zweifel daran, ob dies den tatsächlichen Verhältnissen entspricht. Die erforderlichen Nachkalkulationen hat die Stadt nicht erstellt. Diese muss sie unverzüglich nachholen und in den Haushalt einfließen lassen (vgl. Ziffer 6.5.3 und Ziffer 6.6.3 dieses Berichts). Die Rücklagenbestände sind bei Bedarf haushaltswirksam zu korrigieren.

7.6 Und wie geht es Bargteheide insgesamt?

Die wirtschaftliche Situation der Stadt Bargteheide ist zum 31.12.2020 sehr gut.

Sie hat im Prüfungszeitraum durchgehend hohe laufende Überschüsse erwirtschaftet. Diese Mittel hat die Stadt zur Finanzierung ihrer umfangreichen investiven Ausgaben eingesetzt. Gleichzeitig konnte sie auch den Bestand der allgemeinen Rücklage erhöhen. Diese Mittel stehen zur Finanzierung künftiger Investitionen zur Verfügung.

In der Kameralistik belasten Abschreibungen die Jahresergebnisse nicht. Dies wird sich aber mit der Umstellung auf die Doppik ändern. Das hohe Investitionsvolumen der Stadt wird sich dann direkt auf die Jahresergebnisse auswirken.

Neben den hohen investiven Ausgaben steigen auch die konsumtiven Ausgaben stetig an. Die kommunalen Aufgaben und die hiermit verbundene Kostenbelastung haben deutlich zugenommen. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Kinderbetreuung und Schulen. Gerade in der Kinderbetreuung ist noch nicht absehbar, wie sich das Reformvorhaben der Landesregierung finanziell auswirken wird.

Nach aktuellem Planungsstand muss die Stadt Bargteheide 2021 ca. 4,9 Mio. € aus der allgemeinen Rücklage in Anspruch nehmen, um das laufende Defizit des Verwaltungshaushalts auszugleichen. In den Folgejahren erwartet sie dagegen wieder

hohe freie Finanzspielräume. Diese werden aber nicht ausreichen, um die hohen investiven Ausgaben zu decken. Auch die Mittel der allgemeinen Rücklage sollen bereits 2022 aufgebraucht sein. Sofern diese Entwicklung tatsächlich eintritt, ergibt sich ab 2022 ein sehr hoher Kreditbedarf. Daher sollte die Stadt ihre geplanten Maßnahmen intensiv überprüfen. Auch wenn es sich um notwendige Investitionen in die städtische Infrastruktur handelt, sollte die Stadt die Kosten möglichst begrenzen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass investive Maßnahmen durch Abschreibungen und Kredite durch Zins- und Tilgungsleistungen den Haushalt belasten.