Der Landrat
DES KREISES **STORMARN**

Gemeindeprüfungsamt

Bericht

über die Ordnungsprüfung
der Stadt Bargteheide
für die Haushaltsjahre 2013 -2019

Inhaltsverzeichnis

1 Abkürzungsverzeichnis 4

2 Prüfungsauftrag und -durchführung 5

2.1 Allgemeines 5

2.2 Ablauf der Prüfung 6

3 Wesentliche Prüfungsergebnisse 6

3.1 Informationstechnik 6

3.2 Beteiligungsmanagement 7

3.3 Haushaltswirtschaft 7

3.4 Datenanalyse CIP 7

3.5 Die Einführung des § 2b Umsatzsteuergesetz 8

3.6 Abwasserbeseitigung 8

3.7 Wirtschaftliche Situation der Stadt Bargteheide 9

4 Schlussbemerkung 9

1 Abkürzungsverzeichnis

ABaG	Abwasserentsorgung Bargteheide GmbH
ADGA	Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung
AO	Anordnung
DSFA	Datenschutzfolgenabschätzung
DSGVO	EU-Datenschutzgrundverordnung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EÖB	Eröffnungsbilanz
FB	Fachbereich
FBL	Fachbereichsleitung
gDSB	gemeinsame Datenschutzbeauftragte
GemHVO-Doppik	Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik
GemHVO-Kameral	Gemeindehaushaltsverordnung-Kameral
GemKVO-Kameral	Gemeindekassenverordnung-Kameral
GPA	Gemeindeprüfungsamt des Kreises Stormarn
GO	Gemeindeordnung
GoBD	Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff
IT	Informationstechnik
ITVSH	IT-Verbund Schleswig-Holstein
ITV Stormarn	IT-Verbund Stormarn
jPdöR	Juristische Person des öffentlichen Rechts
KAG	Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein
KPG	Gesetz über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe (Kommunalprüfungsgesetz Schleswig-Holstein)
LDSG	Landesdatenschutzgesetz Schleswig-Holstein
LSP	Leitsätze zur Regelung der Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten
MA	Mitarbeitende
OVG	Oberverwaltungsgericht
SchulDSVO	Schul-Datenschutzverordnung
SG	Sachgebiet
SiKoSH	Sicherheitskonzept Schl.-H. der kommunalen Landesverbände
TCMS	Tax Compliance Management System
TOM	Technische und organisatorische Maßnahmen
TÜViT	Technischer Überwachungsverein Informationstechnik
ULD	Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schl.-H.
UStG	Umsatzsteuergesetz
VO PR	Verordnung preisrechtlicher Vorschriften
VV-Abschreibungen	Verwaltungsvorschriften über Abschreibungen von abnutzbaren Vermögensgegenständen des Anlagevermögens der Gemeinden
VV-Gruppierung Kameral	Verwaltungsvorschriften über die Gruppierung kameraler Haushaltspläne der Gemeinden

2 Prüfungsauftrag und -durchführung

2.1 Allgemeines

Das Gemeindeprüfungsamt des Kreises Stormarn hat die überörtliche Prüfung der Stadt Bargteheide für die Jahre 2013 - 2019 auf Grundlage der folgenden Bestimmungen durchgeführt:

a) Kommunalprüfungsgesetz (KPG) in der z. Zt. geltenden Fassung und
b) Geschäftsanweisung für das Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt des Kreises Stormarn in der z. Zt. geltenden Fassung.

Die Prüfung umfasste gemäß § 5 KPG

a) die Haushalts- und Wirtschaftsführung (Ordnungsprüfung),
b) die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns und
c) die Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung.

Das Gemeindeprüfungsamt bestimmt unter anderem Art und Umfang der Prüfung und kann diese nach eigenem Ermessen beschränken.

Die Pandemie-Lage hat die Ordnungsprüfung erheblich beeinflusst. Eine Prüfung vor Ort konnte nicht stattfinden. Die Prüfungshandlungen mussten sich daher auf die bereitgestellten Unterlagen und telefonische Kontakte beschränken. Dies wirkte sich auf Prüfungsinhalte und -tiefe aus.

Ausgehend von der Aufgabenstellung (einzelne Prüffelder), dem gesteckten Zeitrahmen und einer Risikoeinschätzung sollten die ausgewählten Prüfungsgebiete dennoch teils vollständig, teils in Stichproben geprüft werden. Ein besonderes Augenmerk wurde auf die Haushaltsjahre 2018 und 2019 gelegt. Lückenlos geprüft wurden die Abschlussergebnisse aller Jahre und deren Abwicklung bzw. Übernahme.

Die in der Prüfung erhobenen Daten und gewonnenen Erkenntnisse lassen trotz der Einschränkungen ein abschließendes Urteil über das ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwaltungshandeln zu.

Die Schwerpunkte der Prüfung waren:

- Informationstechnik
- Beteiligungsmanagement
- Haushaltswirtschaft
- Datenanalysen
- Umstellungsprozess Umsatzsteuer
- Kostenrechnende Einrichtung Abwasserbeseitigung
- Wirtschaftliche Situation der Gemeinde.

Soweit in diesem Prüfungsbericht Angelegenheiten angesprochen worden sind, die dem Schutz personenbezogener Daten oder der Geheimhaltung unterliegen oder deren Offenbarung mit Strafe bedroht ist, hat die Stadt in eigener Verantwortung für die Einhaltung dieser Vorschriften zu sorgen.

2.2 Ablauf der Prüfung

Das Prüfungsverfahren wurde am 09.10.2020 durch die Abforderung prüfungsrelevanter Unterlagen eröffnet. Es hat sich aufgrund der besonderen Umstände verzögert und konnte erst im Januar 2021 abgeschlossen werden.

Sämtliche Prüfungshandlungen wurden durch die kooperative Mitarbeit der Kolleginnen und Kollegen der Stadtverwaltung unterstützt. Die erforderlichen Auskünfte wurden überwiegend zeitnah erteilt.

3 Wesentliche Prüfungsergebnisse

Zur besseren Lesbarkeit des Berichtes werden die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung zusammengefasst. Eine ausführliche Darstellung der einzelnen Punkte sowie weitere nicht wesentliche Feststellungen sind diesem Bericht als Erläuterungsteil beigefügt. Empfehlungen zu den einzelnen Bemerkungen wurden in einem Katalog zusammengefasst. Dieser soll als Hilfe für die erforderliche Stellungnahme sowie die Umsetzung der Hinweise dienen.

3.1 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. Sowohl von der Stadt Bargteheide als auch vom ITV Stormarn müssen grundlegende Konzepte und Regeln definiert und umgesetzt sowie deren Einhaltung dokumentiert und kontrolliert werden. Die Verarbeitungstätigkeiten sind vollständig zu dokumentieren. Geräte, Programme und Datenschutzmaßnahmen sind vor ihrem Einsatz zu testen und freizugeben.

Die Auftragsverarbeitung ist für Hardware, Software und Daten zu verbessern. Bestehende Risiken sind zu definieren und zu minimieren. Alle Träger müssen den ITV Stormarn kontrollieren. Bargteheide sollte sich gemeinsam mit den anderen Trägern für transparentere, differenziertere und zeitnähere Abrechnungen des ITV Stormarn einsetzen.

Das im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen genutzte CIP-Kommunal KD ist nicht revisionssicher, weil unzertifizierte Hilfsprogramme genutzt werden. Die Dokumentation von CIP-Kommunal KD ist noch unvollständig. Fachverfahrensadministration, Sachbearbeitung und Kassenaufgaben müssen voneinander getrennt werden. Automatische und manuelle Protokolle müssen erstellt und regelmäßig kontrolliert werden. Testergebnisse sind von jedem Testenden selbst zu dokumentieren. Erst nach der Freigabe darf mit einem Update gearbeitet werden.

Das Verfahren Lämmkom LISSA muss noch dokumentiert, getestet und freigegeben werden. Die vom GPA seit 2000 empfohlene Aufgabentrennung wurde nicht realisiert. Die Aufgabenbereiche Sachbearbeitung, Zahlläufe, Kontrolle und Administration sind personell voneinander zu trennen. Für den Einsatz von Lämmkom LISSA ist eine Dienstanweisung erforderlich. Die Schnittstelle zur Kasse sollte genutzt werden.

3.2 Beteiligungsmanagement

Bei der Stadt Bargteheide befindet sich das Beteiligungsmanagement im Aufbau. Um es einzurichten und zu leiten, wurde die Fachbereichsleitung 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.

3.3 Haushaltswirtschaft

Die Umstellung auf das doppische Rechnungswesen
Die Stadt Bargteheide hat erste Schritte unternommen, um ihre Haushaltswirtschaft auf das doppische Rechnungswesen umzustellen. Der genaue Umstellungszeitpunkt wurde noch nicht von der Stadtvertretung 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.

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

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.

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

Das Verfahren im Umgang mit Haushaltsüberschreitungen ist gut. Es ist aber rechtzeitig einzuleiten. Zusätzliche Mittel müssen bereits vor Erteilung des Auftrags beantragt werden und eine Deckung muss gewährleistet sein.

Auch für die Übertragung nicht verbrauchter Mittel wurde 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.

3.4 Datenanalyse CIP

Die Stadt sollte zukünftig Schuldendiensthilfen der vorgegebenen Gruppierung zuordnen.
Beim Erwerb von Vermögensgegenständen sollte die Stadt darauf achten, alle Buchungen im Vermögenshaushalt abzubilden. Die Bestandsverzeichnisse sind zu prüfen und ggf. zu ergänzen.
Darüber hinaus sollten die Vorgaben für Abweichungen von der Regelarbeitszeit überprüft werden. Je nach Ergebnis ist die Dienstvereinbarung über die gleitende Arbeitszeit anzupassen.

3.5 Die Einführung des § 2b Umsatzsteuergesetz

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

3.6 Abwasserbeseitigung

Die Stadt Bargteheide hat ihre Pflicht zur Abwasserbeseitigung auf die ABaG übertragen. Der Übertragung liegt der Entsorgungsvertrag vom 02.09.1994 zugrunde. Die Regelungen des Entsorgungsvertrages werden nicht in allen Punkten von den Vertragsparteien eingehalten.

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.

Das Anlagevermögen der Abwasserbeseitigung ist bis heute nicht vollständig erfasst und an die ABaG übertragen worden. Außerdem werden die unentgeltlich erhaltenen Anlagen nicht im Anlagevermögen und den Jahresabschlüssen der ABaG ausgewiesen.

In die Gebührenkalkulationen sind deutlich zu hohe kalkulatorische Kosten eingeflossen. Die Stadt muss das Anlagevermögen als Grundlage ihrer Gebührenkalkulationen zeitnah überprüfen und vervollständigen. Dies ist zwingende Voraussetzung, um zukünftig rechtmäßige Gebühren kalkulieren und erheben zu können.

Die Gebührenhaushalte sind in eigenen Unterabschnitten des Haushalts abzubilden.

Die zur Prüfung vorgelegten Gebühren-Vorauskalkulationen wurden nicht vollkostendeckend erstellt und rechtssicher dokumentiert. Außerdem enthalten sie nicht gebührenfähige Aufwendungen und deutlich zu hohe kalkulatorische Kosten.

Die von der ABaG an einen Dritten erteilten Aufträge zur Erstellung der Vorauskalkulationen sind nach Auffassung des GPA unwirtschaftlich. Der Gebührenzahler wird durch die entstandenen Mehrkosten unangemessen belastet.

Die Stadt Bargteheide hat ab 2020 keine Vorauskalkulationen für die SW-Beseitigung mehr erstellt. Gleiches gilt für das Kalkulationsjahr 2020 der NW-Beseitigung. Die Stadt muss die fehlenden Kalkulationen umgehend erstellen. Die Überschüsse aus Vorjahren sind dabei gebührenmindernd zu berücksichtigen; das Entsorgungsentgelt ist abschließend auf seine Gebührenfähigkeit zu überprüfen.

Für die SW-Beseitigung wurden bisher keine ordnungsgemäßen Nachkalkulationen erstellt. Aufgrund des Prüfungsergebnisses und der Überschüsse, die in den zur Prüfung

vorgelegten Unterlagen ausgewiesen sind, muss davon ausgegangen werden, dass die SW-Gebühr zu hoch bemessen ist.

Die Nachkalkulation für das erste Veranlagungsjahr der NW-Gebühr liegt vor. Sie wurde aber ebenfalls nicht korrekt erstellt. Die ermittelte Kostenüberdeckung ist dadurch um mindestens 53.000 € zu niedrig ausgefallen. Die Kalkulation sollte überarbeitet und die Höhe der NW-Gebühr überprüft werden.

3.7 Wirtschaftliche Situation der Stadt Bargteheide

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.

4 Schlussbemerkung

Trotz der vorstehend sowie der im Erläuterungsteil aufgeführten Feststellungen kommt das Gemeindeprüfungsamt in der Schlussbeurteilung zu dem Gesamtergebnis, dass die Stadt Bargteheide ihre Aufgaben ordnungsgemäß und wirtschaftlich wahrnimmt. Allerdings entstand in der eingeschränkten Prüfung der Eindruck, dass die Stadt ihre internen Arbeitsabläufe (Prozesse) sowie ihre interne Kommunikation und Zusammenarbeit dringend verbessern sollte. Dieser Optimierungsbedarf ist der Verwaltung bewusst. Die interne Projektlenkungsgruppe plant, sich zeitnah mit diesem Thema zu befassen.

Bad Oldesloe, den 25.03.2021

gez. Unterschrift

Andreas Figur
Leiter des Gemeindeprüfungsamtes
des Kreises Stormarn