

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein
42 - Pr 1841/2017

Anlage
zum Schreiben
vom 17.04.2019



Prüfungsmitteilung

Ergebnis der Überörtlichen Prüfung 2017 der Stadt Ahrensburg

Inhaltsverzeichnis

Teil I	Vorbemerkungen	8
1.	Allgemeine Angaben der Stadt Ahrensburg	8
1.1	Stadtvertretung und Stadtverwaltung	8
1.2	Einwohnerzahl	8
1.3	Fläche des Stadtgebietes: 35,30 km ²	8
2.	Allgemeine Angaben der vergleichend geprüften Städte	8
3.	Prüfungsaufgabe	9
Teil II	Zusammenfassung	11
Teil III	Einzelfeststellungen	18
1.	Finanzlage	18
1.1	Allgemeines	18
1.2	Haushaltsausgleich	18
1.2.1	Entwicklung der Jahresergebnisse	19
1.3	Entwicklung der wichtigsten Einnahmequellen und der bereinigten Auszahlungen	20
1.3.1	Die Steuer- und Steuerdeckungsquote	24
1.3.2	Entwicklung der Steuer- und Finanzkraft	26
1.3.3	Entwicklung der bereinigten Ausgaben	26
1.3.4	Einnahmen und Ausgaben bestimmen die strukturelle Innenfinanzierungskraft	27
1.3.5	Der Selbstfinanzierungsgrad bestätigt die Liquiditäts- und Schuldenlage	29
1.4	Schulden: finanzielle Belastungen für die Zukunft	31
1.4.1	Entwicklung der Schulden	31
1.4.2	Gesamtverschuldung	33
1.5	Investitionen und Vermögenserhalt	35
1.5.1	Investitionen	35
1.5.2	Vermögenserhalt = Leistungserhalt	37
1.6	Einzelbetrachtungen	38
1.6.1	Werte sichern durch Bauunterhaltung	38
1.6.2	Gewinnabführungen und Verlustausgleiche bei den Beteiligungen	39
1.6.3	Derivative Finanzgeschäfte	41
1.6.4	Flexible Haushaltsführung nutzen	42
1.7	Fazit	43
2.	Forderungsmanagement	45
2.1	Finanzieren kommunaler Aufgaben	45
2.1.1	Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Forderungen	46
2.1.2	Geplante Einnahmen versus realisierte Einnahmen	46
2.1.3	Effektives Forderungsmanagement ist unerlässlich	47
2.2	Forderungsmanagement in den geprüften Kommunen	47
2.2.1	Offene Forderungen der Jahre 2012 bis 2016	48
2.2.2	Anteil offener Forderungen im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen	48

2.2.3	Vergleich offener Forderungen mit liquiden Mitteln	50
2.2.4	Offene Forderungen pro Einwohner	51
2.2.5	Gesamtschau offener Forderungen in den Vergleichskommunen	52
2.3	Organisationsprozesse in der Finanzbuchhaltung	52
2.3.1	Personalausstattung	53
2.3.2	Ungeklärte Zahlungseingänge	54
2.3.3	Schnittstellen nutzen und Forderungen einzeln systemisch erfassen	55
2.3.4	Digitales Verbuchen von Zahlungseingängen auf Kontoauszügen	56
2.3.5	Was sind Forderungsveränderungen?	57
2.3.6	Forderungsinventur	59
2.3.7	Zeit ist Geld - ein Zwischenfazit	60
2.4	Mahnwesen	61
2.4.1	Wer mahnt die offenen Beträge an und wie häufig wird gemahnt?	62
2.4.2	Mahnverfahren der Vergleichskommunen 2016	63
2.5	Vollstreckung	64
2.5.1	Organisation der Vollstreckung	65
2.5.2	Erfolgsquoten der Vollstreckung	65
2.5.3	Einsatz besonderer Vollstreckungsmaßnahmen	68
2.5.4	Umgang mit Kleinbeträgen	68
2.5.5	Fruchtlose Pfändungen	70
2.6	Wertberichtigungen aus Forderungsveränderungen	71
2.6.1	Gesamtforderungen inkl. Wertberichtigungen	71
2.7	Einzelfeststellungen	73
2.7.1	Bilanzieren von Forderungen	73
2.7.2	Zentralisieren des Forderungsmanagements	74
2.7.3	Erlass oder Vergleich	74
2.8	Fazit	75
3.	Organisation	77
3.1	Allgemeines	77
3.2	Aufbauorganisation und Ziele	77
3.2.1	Aufgabengliederungsplan	78
3.2.2	Geschäftsverteilungsplan	79
3.2.3	Stellenbeschreibungen	80
3.2.4	Verwaltungsgliederungsplan	82
3.2.5	Strategische Ziele	83
3.2.6	Produktziele und Produktzuschnitt	85
3.3	Ablauforganisation	86
3.3.1	Vertretungsregelungen	87
3.3.2	Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen	87
3.4	Berichtswesen	93
3.5	Gleichstellungsbeauftragte und Frauenförderplan	97
3.5.1	Gleichstellungsbeauftragte	98
3.5.2	Frauenförderplan und Frauenanteil in verantwortlichen Positionen	100
3.5.3	Zwischenfazit	102
3.6	Personaleinsatz und Verwaltungsaufwand für Organisationsaufgaben	103
3.6.1	Aufwand der Organisationseinheit im Vergleich	103

3.6.2	Aufgaben der Organisationseinheit im Vergleich	104
3.6.3	Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen	105
3.7	Sachgerechter und wirtschaftlicher Einsatz von Personal- und Sachmitteln in ausgewählten Bereichen - Einzelfeststellungen	106
3.7.1	Krankenstand	106
3.7.2	Betriebliches Eingliederungsmanagement startete am 01.04.2017	112
3.7.3	Mehrarbeitsstunden	114
3.7.4	Unrealistisch hohe Investitionsmittel	117
3.7.5	Technische Vorteile nutzen	119
3.7.6	Inventarwesen	120
3.8	Fazit	122
4.	Personal	124
4.1	Allgemeines	124
4.2	Stellenplan	125
4.3	Planstellen und Personalausgaben	125
4.3.1	Entwicklung der Planstellen bei den Vergleichsstädten	125
4.3.2	Die Entwicklung der Planstellen in der Kernverwaltung im Vergleich	126
4.3.3	Personalaufwendungen bei der Stadt Ahrensburg	127
4.3.4	Personalaufwendungen in der Kernverwaltung im Vergleich	128
4.3.5	Ergebnisverbesserungspotenzial der Mittelstädte beim Personal	129
4.4	Betrachtung von Einzelaspekten	130
4.4.1	Altersteilzeit als Instrument der Personalbewirtschaftung fragwürdig	130
4.4.2	Aufwand für die jährliche Abrechnung des Personals	131
4.4.3	Der Personalbericht als Steuerungsinstrument	133
4.4.4	Beurteilungsangelegenheiten	134
4.4.5	Nachwuchskräftegewinnung	135
4.5	Fazit	136
5.	Kostenrechnende Einrichtungen	138
5.1	Allgemeine Einführung zu kostenrechnenden Einrichtungen	138
5.1.1	Ausweisung der kostenrechnenden Einrichtungen	139
5.2	Kostenrechnerische Arbeiten verbesserungsbedürftig	140
5.3	Selbstverwaltungsgremien sollten besser informiert werden	141
5.4	Fehlender Kalkulationszeitraum für Gebühren	142
5.5	Kalkulatorische Zinsen neu festsetzen	143
5.5.1	Zentrale Kostenrechnung vs. dezentrale Kostenrechnung	145
5.5.2	Interne Leistungsbeziehungen stets berücksichtigen	146
5.6	Vorschlag für ein einheitliches und intern verbindliches Vorgehen	148
5.7	Einzelne Kostenrechnungen	149
5.7.1	Volkshochschule (VHS)	149
5.7.2	Wochenmarkt	152
5.7.3	Parkeinrichtungen	154
5.7.4	Straßenreinigung und Winterdienst	158
5.7.5	Stadtbücherei	161
5.8	Fazit zu den kostenrechnenden Einrichtungen	163
6.	Straßenbaubeiträge	165

6.1	Einführung	165
6.2	Kam die Stadt ihrer gesetzlichen Pflicht nach und erhob Straßenbaubeiträge rechtmäßig?	166
6.2.1	Satzungsrecht	166
6.2.2	Ordnungsgemäße Beitragserhebung	176
6.3	Organisatorische und personelle Grundlagen	188
6.3.1	Aufbauorganisation	188
6.3.2	Personaleinsatz und Arbeitsplatzkosten, Fortbildungen	189
6.4	Qualität des Straßenbaumanagements und Berichtswesen	192
6.4.1	Managementstrukturen implementiert?	192
6.4.2	Einbinden der politischen Gremien durch Berichtswesen	197
6.5	Beteiligen der Anlieger und Öffentlichkeit	198
6.5.1	Einbinden der Beitragspflichtigen	198
6.5.2	Sonstige Öffentlichkeitsarbeit	201
6.6	Ausblick	201
6.7	Fazit	203
Teil IV	Schlussbesprechungen und abschließende Bemerkungen	205
1.	Bekanntgabe der Prüfungserkenntnisse im Hauptausschuss	205
2.	Stellungnahme zum Prüfungsergebnis	205
Teil V	Anlagen	206
1.	Anlage 1 Organisation	206
2.	Anlage 2 Straßenbaumaßnahmen	214
3.	Anlage 3 Straßenbaubeiträge	217
4.	Anlage 4 Straßenbaubeiträge	218
5.	Anlage 5 Straßenbaubeiträge	223
6.	Anlage 6 Straßenbaubeiträge	224
7.	Anlage 7 Finanzen	226

Abkürzungsverzeichnis

A	Haushaltsabschnitt
Abs.	Absatz
ADGA	Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung
AG	Ausführungsgesetz
AHB	Ahrensburg
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt für Schleswig-Holstein
AO	Abgabenordnung
ARGE	Arbeitsgemeinschaft nach § 44 SGB II
ÄS	Änderungssatzung
Az.	Aktenzeichen
BAT	Bundes-Angestelltentarif
BEM	Betriebliches Eingliederungsmanagement
BGBI. I	Bundesgesetzblatt Teil I
BSCH	Bad Schwartau
BU	Bauunterhaltung
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich-Demokratische Union
DA	Dienstanweisung
DV	Dienstvereinbarung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Entgeltgruppe
EKSt	Einkommenssteuer
Epl.	Einzelplan
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
evtl.	eventuell
Ew.	Einwohner
€	EURO - Europäische Währungseinheit
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FB	Fachbereich
FD	Fachdienst
FDP	Freie Demokratische Partei
GB	Gleichstellungsbeauftragte
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
GewSt	Gewerbesteuer
ggf.	gegebenenfalls
GkZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GStG	Gleichstellungsgesetz
GM	Gebäudemanagement
GO	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein

GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein
GVP	Gschäftsverteilungsplan
ha	Hektar
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
i. H. v.	in Höhe von
IM	Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein - Innenministerium
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnik
i. V. m.	in Verbindung mit
KAG	Kommunalabgabengesetz
KAKI	Kaltenkirchen
KdU	Kosten der Unterkunft und Heizung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle, Köln
KiTa	Kindertageseinrichtungen
KiTaG	Kindertagesstättengesetz
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
km ²	Quadratkilometer
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
KrO	Kreisordnung
KT	Krankentage
lfd.	laufende
LRH	Landesrechnungshof
LRH-G	Gesetz über den Landesrechnungshof
LT-Drucksache	Landtagsdrucksache
LV	Landesverfassung Schleswig-Holstein
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
MBG Schl.-H.	Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein
MA	Mitarbeiter
MILI	Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration
Mio. €	Millionen EURO
Mwst.	Mehrwertsteuer
m ²	Quadratmeter
o. ä.	oder ähnliche
OD	Bad Oldesloe
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
o. g.	oben genannte
PK	Personalkosten
PMS	Pavement-Management-System
Pr	Prüfung
P+R	Parken und Reisen
rd.	rund
RE	Rechnungsergebnis
RPA	Rechnungsprüfungsamt

SGB II	Zweites Buch Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für Arbeitssuchende
SGB XII	Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch - Sozialhilferecht
SHVgVO	Schleswig-Holsteinische Vergabeverordnung
sog.	sogenannte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StrWG	Straßen- und Wegegesetz
T€	Tausend EURO
TuI	Technikunterstützte Informationsverarbeitung
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
Tz.	Textziffer in diesem Bericht
UA	Unterabschnitt im Haushalt
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliche
USt	Umsatzsteuer
v. a.	vor allem
VAK	Versorgungsausgleichskasse der Kommunalverbände in Schleswig-Holstein
vgl.	vergleiche
VHS	Volkshochschule
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A
VOB/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil B
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen, Teil A
vs.	versus
VV	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	Vollzeitäquivalente
WBW	Wiederbeschaffungswert
WBZW	Wiederbeschaffungszeitwert
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
z. T.	zum Teil
zz.	zurzeit

Teil I Vorbemerkungen

1. Allgemeine Angaben der Stadt Ahrensburg

1.1 Stadtvertretung und Stadtverwaltung¹

Bürgervorsteher: Roland Wilde

Stadtverordnetenversammlung:

31 Mitglieder, davon

11 CDU

8 SPD

6 Bündnis 90/Die Grünen

4 Wählergemeinschaft Ahrensburg für Bürgermitbestimmung (WAB)

2 FDP

Bürgermeister²: Michael Sarach

1.2 Einwohnerzahl³

Stand am: **31.03.**

2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*	2014*	2015*	2016*	2017*
30.155	30.663	30.907	30.858	31.276	31.327	31.292	31.461	31.749	32.724	33.091

*Fortschreibung auf Basis des Zensus 2011

1.3 Fläche des Stadtgebietes⁴: 35,30 km²

2. Allgemeine Angaben der vergleichend geprüften Städte

Bezogen auf das Jahr 2017 geben einige ausgewählte Eckdaten einen ersten Überblick über die parallel geprüften Kommunen:

¹ Stand: zum Prüfungszeitpunkt.

² Siehe Fußnote 1.

³ Quelle: Statistikamt Nord, Statistische Berichte „Die Bevölkerungsentwicklung in Schleswig-Holstein, jeweils 1. Quartalsbericht des betreffenden Jahres.

⁴ Quelle: Statistikamt Nord, Gemeindeverzeichnis Schleswig-Holstein zum Gebietsstand am 01. Januar 2017, herausgegeben am 23.12.2016.

Allgemeine Angaben 2017

Basisdaten	AHB	OD	BSCH	KAKI
Einwohner	33.091	24.913	20.050	21.058
Fläche in km ²	35,30	52,60	18,39	23,10
Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit in T€	75.652	47.094	31.629	41.313
Einzahlungen Steuern und ähnliche Abgaben in T€	59.564	33.857	21.988	28.882
Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit in T€	58.337	45.772	31.014	34.707
Saldo aus laufender Ver- waltungstätigkeit in T€	17.315	1.322	616	6.606
Kreditverbindlichkeiten	21.630	3.760	0	42.579
Kernhaushalt in T€				
Hebesatz Grundsteuer B in %	350	380	310	315
Hebesatz Gewerbesteuer in %	380	360	330	325

3. Prüfungsaufgabe

Der Landesrechnungshof (LRH) überwacht nach Art. 64 Abs. 2 LV⁵ und § 2 Abs. 2 LRH-G⁶ die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften. Im Rahmen dieses Auftrags führt er überörtliche Prüfungen bei den Kreisen und Städten über 20.000 Einwohnern nach § 2 Abs. 1 KPG⁷ durch. Umfang sowie Zeitpunkt der Prüfung bestimmt der LRH als Prüfungsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen selbst. Das Verfahren bestimmt sich nach den speziellen gesetzlichen Vorgaben des KPG (§§ 5 bis 7).

Nach dem Aufgabenverständnis des LRH dient die überörtliche Prüfung der kommunalen Selbstverwaltung. Aufgaben und Geschäftsprozesse stehen im Hinblick auf ordnungsgemäßes, wirtschaftliches und zweckmäßiges Verwaltungshandeln im Fokus der Prüfungshandlungen.

Prüfungsziel ist es, finanzielle Daten, Organisationsstrukturen, Verfahrensabläufe sowie getroffene Entscheidungen zu ausgewählten Prüfungsthemen zu ermitteln und zu analysieren. Aus diesen Erkenntnissen werden Optimierungspotenziale und Korrekturerfordernisse abgeleitet, um innerhalb des geltenden Rechts kommunale Aufgaben effizienter zu erfüllen.

⁵ Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV) vom 02.12.2014, GVOBl. Schl.-H. 2014, 344, zuletzt geändert am 19.12.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 1008.

⁶ Gesetz über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH-G) vom 02.01.1991, GVOBl. Schl.-H. 1991 S. 3, zuletzt geändert am 25.02.2011, GVOBl. Schl.-H. S. 71.

⁷ Gesetz über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe (Kommunalprüfungsgesetz - KPG -), Neufassung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 129, zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.06.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 552.

Die Stadt Ahrensburg ist zusammen mit den Städten Bad Oldesloe, Bad Schwartau und Kaltenkirchen geprüft worden. Dieser Prüfungsansatz wurde gewählt, um die festgelegten Prüfungsfelder im Vergleich zu untersuchen und hieraus im Sinne eines „best practice“ Handlungsempfehlungen ableiten zu können.

Vor Beginn der örtlichen Erhebungen sind im Juni 2017 den Städten zu den einzelnen Prüfungsthemen Erhebungsbögen zugeleitet worden.

Die örtlichen Erhebungen fanden von September 2017 bis April 2018 statt.

Bei der Stadt Ahrensburg wurden diese in der Zeit vom 30.10.2017 bis 15.11.2017 in den Räumen der Stadtverwaltung durchgeführt. Die Auswertung der Unterlagen fand nach Abschluss der örtlichen Erhebung sämtlicher Städte am Sitz des LRH in Kiel statt.

Die überörtliche Prüfung der Mittelstädte Ahrensburg, Bad Oldesloe, Bad Schwartau und Kaltenkirchen wurde von Herrn MDgt Wollny geleitet.

An dem Prüfungsverfahren waren folgende Prüferinnen und Prüfer beteiligt:

Saskia Habelt

Regina Blöcker

Britta Weigelt

Gernot Schramm

Marc Westphal

Bernd Treuschel.

Die Prüfung umfasste die Jahresrechnungen/Jahresabschlüsse 2013 bis einschließlich 2017.

Um die aktuelle und zukünftige Finanzentwicklung der Städte beurteilen zu können, wurden die jeweiligen Haushaltspläne 2018 sowie die Finanzplanungen bis 2021 berücksichtigt.

Der vorgegebene Zeitrahmen erforderte es, Prüfungsschwerpunkte zu bilden; deshalb konnten nicht alle Verwaltungsbereiche geprüft werden.

Die vorangegangene Prüfung fand im Jahr 2004 statt (AktENZEICHEN der Prüfungsmitteilung des LRH: 42 - Pr 1439/2004).

Teil II Zusammenfassung

Ahrensburg könnte es noch besser gehen.

Die Finanzlage ist im geprüften Zeitraum augenscheinlich solide. Für 2018 bis 2021 ist Ahrensburg als dauerhaft leistungsfähig anzusehen. Damit kann sich Ahrensburg Gestaltungsspielräume leisten und leistet sich zugleich auch deutlich optimierbares Verwaltungshandeln. Die vergleichsweise gute finanzielle Ausgangslage lässt gezieltes und wirtschaftliches Agieren in einigen Bereichen vermissen.

Der neunjährige Prüf- und Planungszeitraum 2013 bis 2021 weist lediglich für 2015 und 2016 negative Jahresergebnisse aus. Dies ändert sich mit Blick auf veräußertes Grundvermögen deutlich. Ohne getätigte bzw. geplante Grundstücksverkäufe von rd. 12,7 Mio. € blieben 5 Jahresergebnisse negativ. Ahrensburg zehrt damit vom Bestand. Vielfach kann kein Haushaltsausgleich erzielt werden, ohne „Tafelsilber“ einzusetzen.

Dabei hat Ahrensburg aus den wichtigsten Einnahmequellen kein Einnahmen-Problem. Die Steuer- und Finanzkraft ist vergleichsweise überdurchschnittlich. Ab 2020 entsteht durch den abgesenkten Gewerbesteuerumlagesatz jährlich ein weiterer Vorteil von 2 Mio. €, der mittelfristig noch nicht eingeplant ist. Hebesätze liegen über den Nivellierungssätzen. Bei den Pro-Kopf-Einnahmen aus Gemeinschaftssteuern führt Ahrensburg die Vergleichsstädte an. Ahrensburg verfügt damit einnahmeseitig über einen positiven Finanzrahmen.

Dem stehen ausgabeseitig großzügige Verlustausgleiche und unzureichendes Verwaltungshandeln gegenüber.

Durchschnittlich 51,60 € je Einwohner (rd. 1,64 Mio. €) werden jährlich als Verlustausgleich für die Badlantic Betriebsgesellschaft mbH benötigt. Zum Vergleich: Der nächstniedrigere Wert liegt in Bad Schwartau bei 9,45 € je Einwohner. Die Personalaufwendungen stiegen von 2013 nach 2017 um 2,5 Mio. € auf 14,7 Mio. € an. Bezogen auf die Kernverwaltung bewegt sich Ahrensburg 2016 mit 220 € Personalaufwand je Einwohner im oberen Bereich der geprüften Städte. In absoluten Zahlen liegt Ahrensburg damit 229 T€ über dem Referenzwert. Unzureichendes Forderungsmanagement schmälert die städtische Liquidität 2012 bis 2016 um durchschnittlich 5,2 Mio. €. Unvorteilhaftes Verwaltungshandeln birgt jährliches Potenzial von mindestens 204 T€.

Um ausgeglichene Haushalte auch ohne Vermögensverkäufe zu erzielen, muss sich Ahrensburg konsolidieren. Verwaltungshandeln muss regelmäßig hinterfragt und optimiert werden. Technische Vorteile müssen z. B. beim elektronischen Einlesen von Kontoauszügen genutzt werden, um Abläufe kostengünstiger zu straffen. Dem durchschnittlich zweithöchsten

Krankenstand oder den unterdurchschnittlich geführten kostenrechnenden Einrichtungen muss Ahrensburg aktiv begegnen.

Die Vielzahl festgestellter Herausforderungen ist verantwortlich zu lenken und zu steuern. Dabei bieten weder die innerorganisatorischen Gegebenheiten noch das an die Gremien gerichtete Berichtswesen aktuell verlässliche Grundlagen. Beides ist neu auszurichten, um fundiertes Steuern zu ermöglichen.

Zu den gebildeten Prüfungsschwerpunkten sind zusammenfassend folgende Erkenntnisse hervorzuheben:

Bei solider **finanzieller Lage** ist bis 2021 ein neuer Schuldenstand von über 29 Mio. € geplant. Die Schulden sollen damit von 681 € je Einwohner in 2017 auf 918 € je Einwohner in 2021 anwachsen.

Abzuwarten bleibt, ob Kredite tatsächlich in geplanter Höhe aufzunehmen sind. Bereitgestellte Investitionsmittel von durchschnittlich 16,8 Mio. € wurden im Prüfungszeitraum nur zur Hälfte ausgeschöpft.

In den Jahren 2013 bis 2017 wurden 2,1 Mio. € Bauunterhaltungsmittel zu wenig verausgabt. Soll die Substanz städtischer Gebäude erhalten bleiben, müssen in den kommenden Jahren mehr Mittel eingesetzt werden. Haushalterisch bedarf es daher einer anderen Priorität für den Gebäudeunterhalt. Höherer Gebäudeunterhalt wird finanziell an anderer Stelle kompensiert werden müssen. Ahrensburg hat dabei personell, organisatorisch und wirtschaftlich großes Potenzial kostengünstiger zu agieren.

Die Stadt Ahrensburg leistet sich im Vergleich der geprüften Mittelstädte mit über 50 € je Einwohner den höchsten Verlustausgleich für ausgegliederte Einheiten. Ob der geplante Neubau eines Hallenbades zukünftig zu geringeren Verlustausgleichszahlungen führt, bleibt abzuwarten.

Handlungsbedarf besteht bei den derivativen Finanzgeschäften. Hier muss Ahrensburg die personellen und organisatorischen Vorgaben des Krediterlasses erfüllen.

Die **Forderungsverwaltung** der Stadt Ahrensburg weist - auch im Vergleich der geprüften Städte - deutliches Optimierungspotenzial auf. Ahrensburg kann durch ein wirksames Forderungsmanagement die Liquidität deutlich steigern.

Im Prüfungszeitraum lagen die Forderungsausstände mit durchschnittlich 5,2 Mio. € am höchsten. Damit werden 6,1 % der durchschnittlich geplanten Einnahmen nicht realisiert. Mit 158 € offener Forderungen je Einwohner schneidet Ahrensburg vergleichsweise unvorteilhaft ab.

Bei dem geplanten Schuldenzuwachs bis 2021 können diese liquiden „Reserven“ helfen, Kreditaufnahmen zu minimieren. Investive Kreditfolgekosten würden den Haushalt geringer belasten. Dem Risiko künftig (zeitweise) benötigter Liquiditätskredite würde entgegengewirkt.

Ahrensburg sollte das Verhältnis von Liquidität und offenen Forderungen konsequent im Blick behalten. Um die offenen Forderungen zu realisieren, ist dringend umzusteuern.

Wirksames Forderungsmanagement kann gelingen, wenn Ahrensburg Abläufe wirtschaftlicher definiert. Unnötiger Mehraufwand, beispielsweise durch manuelles Erfassen von Mahndaten im Vollstreckungsprogramm, ist zu vermeiden. Innerdienstliche Kompetenzen sind klar zu regeln.

Forderungen sind konsequent zu kategorisieren, zu bewerten und zu verfolgen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist fraglich, ob Höhe und Werthaltigkeit der Forderungen vollständig und richtig in Jahresabschlüssen und Bilanzen erfasst sind. Am Grundsatz der Einzelwertberichtigung ist festzuhalten. Eine zeitnahe Forderungsinventur ist unerlässlich.

Ahrensburg muss aktiv und zeitnah entscheiden, wie mit unbeglichenen Beträgen umgegangen wird. Mahnläufe in 4-wöchentlichen Abständen sind zu lang. Wöchentliche Mahnläufe würden das Verfahren beschleunigen. Erfolgsquoten und Verwaltungshandeln des Vollstreckungsdiensts sollten regelmäßig hinterfragt und optimiert werden.

Eine gute **Organisation** ist die Basis wirtschaftlichen Arbeitens. Funktionsfähige Strukturen und Abläufe werden über organisatorische Regelungen verankert. Höchst bedenklich ist in Ahrensburg die Vielzahl innerdienstlicher Regelungen, von denen lediglich 30 % eine annehmbare Aktualität aufweisen. Grundlegende aufbauorganisatorische Elemente, insbesondere eine Geschäftsverteilung, fehlen. Dies wirkt unvorteilhaft auf Aufgabenverteilung und Arbeitsabläufe. Sie sind nicht hinreichend definiert, greifen nicht stimmig ineinander und führen zu unwirtschaftlichem Arbeiten.

Strategische Überlegungen zur Personalentwicklung, wirtschaftlichen Abläufen oder stimmigen Zielvorgaben kommen zu kurz. Ahrensburg muss sich darüber bewusst werden, dass Organisation vor allem Führungs- und Steuerungsaufgabe ist.

Das Betriebliche Eingliederungsmanagement als pflichtige Aufgabe wurde zu lange nicht wahrgenommen. Gleichzeitig liegt der Krankenstand 2016 mit durchschnittlichen 20,36 Tagen je Mitarbeiter in Ahrensburg nur knapp hinter dem festgestellten Höchstwert von 20,38 Tagen je Mitarbeiter. Jede zehnte Arbeitsstunde entfiel krankheitsbedingt. In Aufwand ausgedrückt summieren sich die Fehlzeiten auf rd. 1,43 Mio. €. Das Optimierungspotenzial wird allein für die Kernverwaltung auf 204 T€ beziffert.

Bei umgesetzten baulichen Investitionen kann Ahrensburg auf eine eher rückläufige Umsetzungsquote blicken, während übertragene Ermächtigungen weiter anwachsen. Mit 2017 abgearbeiteten 43,7 % liegt Ahrensburg deutlich hinter der empfohlenen 60 %-Marke zurück. Aufbau- und ablauforganisatorische Schwachstellen tragen zu diesem Abschneiden bei.

Ahrensburg hat organisatorisch großes Potenzial sich künftig wirtschaftlicher auszurichten. Konsequentes Hinterfragen des täglichen Verwaltungshandelns muss dabei geübte Praxis werden. Dass Organisation und Finanzen spätestens über die doppisch zu bildenden Produkte eng miteinander korrespondieren, ist stärker zu berücksichtigen.

Die **Personalangelegenheiten** können in Ahrensburg wirtschaftlicher geführt werden. Potenzial, die Ergebnisse zu verbessern, wird bei mehr als 200 T€ gesehen.

Von 2014 bis 2016 hat Ahrensburg mit zusätzlichen 15,2 Stellen den zweithöchsten Stellenzuwachs der geprüften Städte erfahren. Der Personalaufwand fällt in der Kernverwaltung mit 220 € je Einwohner überdurchschnittlich hoch aus.

Personalfälle werden in Ahrensburg zu kostenintensiv abgerechnet. Mit 20,44 € liegen die Kosten je Abrechnungsfall deutlich über den Kosten in Bad Schwartau oder Kaltenkirchen. Der Abrechnungsaufwand pro Personalfall sollte künftig 17,00 € nicht überschreiten. Unangemessen niedrig sind die mit 5,94 € je Abrechnungsfall erstatteten Kosten durch den Eigenbetrieb. Diese sind kostendeckend zu leisten.

Dass Ahrensburg seit 2015 keinen pflichtigen Personalbericht erstellt, ist zu kritisieren. Gremien und Führungsebene fehlen damit wesentliche Informationen, die steuernd genutzt werden könnten.

Die **kostenrechnenden Einrichtungen** wurden in Ahrensburg im Prüfungszeitraum unzureichend geführt. Die Straßenreinigung wurde letztmalig 2004 kalkuliert. Für VHS, Bücherei oder Parkeinrichtungen fehlten kostenrechnende Unterlagen.

Abgesehen von der Marktverwaltung sind damit weder jährliche Betriebskosten abgerechnet worden, noch Kosten sowie Entgelte vorausschauend bemessen worden. Somit konnten keine Gebührenbedarfe ermittelt werden und Gebührenkalkulationen sind unterblieben. Übermäßig entstandene Defizite wurden aus allgemeinen Deckungsmitteln getragen. Bei sachgerechter Praxis ließen sich Kostendeckungsgrade erhöhen und Einnahmen um jährlich 250 T€ steigern.

Obwohl 2008 erneut umfassende Vorgaben für alle kostenrechnenden Einrichtungen in einer Dienstanweisung ergingen, wurden diese verwal-

tungswert nicht umgesetzt. Ahrensburg sollte die Versäumnisse auf allen Ebenen prüfen.

Um die Risiken inkorrekt festgesetzter Gebühren zu beseitigen, sollte Ahrensburg dringend nach kostenrechnenden Grundsätzen arbeiten. Den Gremien sollten entsprechend der vorgesehenen Intervalle die jährlichen Auswertungsberichte vorgelegt werden.

Über künftig zu wählende Kalkulationszeiträume und die Höhe anzuwendender kalkulatorischer Zinsen sollte grundlegend neu entschieden werden. Verwaltungsinterne Leistungsbeziehungen sind in der Kostenstruktur der Einrichtungen umfassend zu berücksichtigen.

Bei den **Straßenbaubeiträgen** verfügt Ahrensburg über gute Grundlagen. Der Straßenzustand ist mittels eines Pavement-Management-Systems fachlich systematisch erfasst und wird alle 5 Jahre fortgeschrieben.

Erforderlich ist jetzt, aus den vorhandenen Grundlagen konkrete mittelfristige Straßenunterhaltungsprogramme und Straßenbaukonzepte zu entwickeln. Die Stadtverordnetenversammlung sollte Ziele in Form einer Prioritätenliste mit Angabe des Finanzbedarfs definieren und beschließen. Ein echtes Controlling/Monitoring-System ist zu etablieren.

Mit der neuen Rechtslage zum 26.01.2018 hat die Ahrensburger Stadtverordnetenversammlung sorgfältig abzuwägen, wie zukünftig Straßenbaumaßnahmen finanziert werden. Ausgangspunkt für das auszuübende Ermessen bleibt die individuelle finanzielle Lage. Das erfordert ein Finanzierungssystem, das grundsätzlich auch längerfristig aufrechtzuerhalten ist.

Um den geprüften Kommunen untereinander einen Vergleich zu ermöglichen, wurden in der nachfolgenden **Gesamtschau** die Prüfungsergebnisse visualisiert.

Vergleichende Gesamtschau der Prüfungsschwerpunkte

	AB	BO	BS	KK	III / Tz.
Jahresabschlüsse	↗	→	↕	-*	1.2.1
Jahresergebnisse	↕	↘	↗	-*	1.2.1
Investitionsquote	↕	↗	↘	-*	1.5.2
Gebäudeunterhalt	↘	↘	↗	→	1.6.1
Innenfinanzierungskraft	↕	↘	↗	→	1.3.4
Verlustausgleich/Ew.	↘	↗	→	↕	1.6.2
offene Forderungen	↘	↘	↕	↗	2.2.1
Forderungsorganisation	↘	↘	→	↗	2.3.
Mahnwesen	↘	↘	↕	↕	2.4
Vollstreckung	→	↘	↗	↗	2.5
Wertberichtigungen	↘	↘	↕	-*	2.6
Geschäftsverteilung	↘	→	↗	↗	3.2.2
DA/DV	↘	↘	↗	↕	3.3.2
Berichtswesen	→	↘	↘	↕	3.4
Frauenförderplan	↘	↘	↘	↗	3.5.2
Krankenstand	↘	↘	↗	↕	3.7.1
BEM	↘	↘	↗	↗	3.7.2
Bauinvestitionen	↗	→	↘	↕	3.7.4
Entwicklung Planstellen	→	↘	↕	↗	4.3.1
Kernverwaltung / Ew.	↘	↘	↗	↕	4.3.4
Abrechnungsaufwand	→	↘	↕	↕	4.4.2
Personalbericht	↘	↕	→	→	4.4.3
Beurteilungsangelegenheiten	↘	↘	↘	↘	4.4.4
Kostenrechnung	↘	→	↘	↕	5.2
Internes Vorgehen	↘	→	→	↕	5.6
VHS	↘	↕	-**	-**	5.7.1
Bücherei	↘	↘	→	→	5.7.5
Wochenmarkt	→	↕	↘	→	5.7.2
Winterdienstgebühr	↘	→	-***	↘	5.7.4
Parkplätze	→	→	↘	↘	5.7.3
Parkhäuser	↘	→	-**	↘	5.7.3
Straßenbaubeitragssatzung	↘	↗	↘	↗	6.2.1
Ausgaben pro km Straße	↘	↘	↘	↕	6.4.1
Straßeninfrastrukturmanagement	→	→	↘	→	6.4.1
Infrastrukturberichte	→	↘	↘	→	6.4.2
Anliegerinformationen	→	↕	→	↕	6.5.1
Ermessensabwägung	-****	-****	↘	↕	6.6

↕ kein Optimierungsbedarf

↗ geringer Optimierungsbedarf

→ mäßiger Optimierungsbedarf

↘ deutlicher Optimierungsbedarf

↘ dringender Optimierungsbedarf

* wegen Doppik-Umstieg 2016 keine vergleichende Wertung

**außerhalb des Haushalts in anderer Betriebsform/Trägerschaft bzw. nicht vorhanden

***Straßenreinigung

****Abstimmungsprozess zur künftigen Vorgehensweise steht noch aus

Teil III Einzelfeststellungen

1. Finanzlage

Die finanzielle Lage der Stadt Ahrensburg wird als stabil bewertet. Die dauernde Leistungsfähigkeit ist gegeben. Die Stadt sollte dennoch ihre Ausgaben auf Einsparpotenziale prüfen und ihr Ertragspotenzial der kostenrechnenden Einrichtungen ausschöpfen.

1.1 Allgemeines

Um die Finanzlage einer Kommune einschätzen und bewerten zu können, wird die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit untersucht. Sie gilt als gesichert, wenn die Gemeinde in der Lage ist, ihren bestehenden Verpflichtungen nachzukommen, ihr Vermögen pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten sowie die Finanzierungskosten und Folgekosten bevorstehender notwendiger Investitionen zu tragen.

Die finanzielle Lage analysiert der LRH über die Ergebnis-, Finanz- sowie die Vermögens- und Schuldenlage. Betrachtet wird auch, wie sich die finanzielle Lage nach den Prognosen der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung entwickelt. Berücksichtigt wird darüber hinaus, ob die Stadt sich außerhalb des Kernhaushalts finanziell betätigt (z. B. Beteiligungen).

Diese Prüfung ist in Form einer Vergleichsprüfung durchgeführt worden. In die Prüfung einbezogen sind die Städte Ahrensburg (AHB), Bad Oldesloe (OD), Bad Schwartau (BSCH) und Kaltenkirchen (KAKI). Innerhalb des Prüfungszeitraums 2013 bis 2017 und des Planungszeitraums 2018 bis 2021 führten die Städte Ahrensburg, Bad Oldesloe und Bad Schwartau ihre Haushaltswirtschaft doppisch, die Stadt Kaltenkirchen erst seit 2016.

Innerhalb des Prüfungszeitraums lagen bei der Stadt Ahrensburg die Jahresabschlüsse für die Jahre 2013 bis 2016 vor. Das Jahresergebnis 2017 wurde nach der vorläufigen Ergebnis- und Finanzrechnung und den Planansätzen ausgewertet und analysiert.

Der Planungszeitraum 2018 bis 2021 wurde nach dem beschlossenen Haushalt 2018 ausgewertet und analysiert. Der 1. Nachtragshaushalt 2018 (beschlossen durch die Stadtverordnetenversammlung am 22.09.2018) blieb unberücksichtigt, führt aber auch nicht zu einer anderen Einschätzung der finanziellen Lage.

1.2 Haushaltsausgleich

Der Haushalt ist ausgeglichen, wenn der Gesamtbetrag der Erträge die Höhe des Gesamtbetrags der Aufwendungen erreicht oder übersteigt. Das Jahresergebnis (der Saldo aus dem Gesamtbetrag der Erträge und dem Gesamtbetrag der Aufwendungen) fällt dann positiv aus. Dies bedeutet,

dass der Haushalt die Finanzierungs- und Folgekosten von bisher getroffenen finanziellen Entscheidungen tragen kann.

1.2.1 Entwicklung der Jahresergebnisse

Für die Stadt Ahrensburg ergibt sich im Prüfungszeitraum folgende Entwicklung:

Jahresergebnisse im Prüfungszeitraum in T€

2013	2014	2015	2016	2017
3.196	1.426	-1.561	-1.132	5.387

Jahresergebnisse im Planungszeitraum in T€

2018	2019	2020	2021
1.926	1.445	1.528	2.724

Die Jahresabschlüsse der Jahre 2013 und 2014 enden jeweils mit einem positiven Ergebnis. Die Jahresabschlüsse 2015 und 2016 enden jeweils mit einem negativen Ergebnis. Das voraussichtliche Ergebnis des Jahresabschlusses 2017 wird wieder positiv ausfallen. Betrachtet man die Jahresergebnisse der Planungsjahre 2018 bis 2021 entwickeln sich diese durchweg positiv.

Der LRH betrachtet auch, durch welche Geschäftsvorfälle die Jahresergebnisse bzw. Haushaltsplanungen positiv oder negativ beeinflusst werden. In die Jahresergebnisse der Jahre 2013 bis 2017 sowie den Haushaltsplanungen 2018 und 2019 sind Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden in einem erheblichen Umfang eingeflossen. Dies veranschaulicht die Tabelle:

Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden in T€

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
742	1.539	494	1.428	2.950	3.843	1.676	0	0

Die aus den Veräußerungsgeschäften des städtischen Grundvermögens erwirtschafteten Erträge tragen somit einen wesentlichen Anteil an den positiven Jahresergebnissen. Bereinigt man die Jahresergebnisse um diese Veräußerungsgeschäfte ergibt sich folgendes Bild:

Jahresergebnisse ohne Erträge aus Grundstücksverkäufen in T€

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
2.454	-113	-2.055	-2.560	2.437	-1.918	-231	1.528	2.724

Die Jahresergebnisse der Stadt Ahrensburg werden durch die Grundstücksverkäufe deutlich positiv beeinflusst. Die Veräußerung von Vermögensgegenständen ist mit den Auswirkungen auf die Jahresergebnisse nicht zu beanstanden. Bedenklich ist allerdings, dass die Stadt Ahrensburg aus dem laufenden Verwaltungsgeschäft einen Haushaltsausgleich ohne die Grundstücksverkäufe - bei unveränderten Rahmenbedingungen - nicht für jedes Haushaltsjahr erreicht hätte.

Nach dem Erlass zur Aufstellung der Haushaltspläne der Kommunen für das Haushaltsjahr 2018 (Haushaltserlass 2018) wird der Gewerbesteuerumlagesatz ab 2020 abgesenkt. Durch den Wegfall des Finanzierungsbeitrags der Gemeinden zur Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ und dem Wegfall der Erhöhung für den Solidarpakt beträgt der Gewerbesteuerumlagesatz ab 2020 voraussichtlich 35 %. Für 2018 beträgt der Gewerbesteuerumlagesatz aktuell 68,3 %⁸. Ausgehend von dem Planansatz der Gewerbesteuererträge 2018, werden die geprüften Mittelstädte danach voraussichtlich wie folgt entlastet:

Voraussichtliche Entwicklung der Gewerbesteuerumlage in Mio. €

	Planansatz Gewerbesteuer- erträge 2018	Gewerbe- steuer- umlage 68,3 %	Gewerbe- steuer- umlage 35 %.	Voraus- sichtliche Entlastung ab 2020
Ahrensburg	23,0	4,1	2,1	2,0
Bad Oldesloe	16,4	3,0	1,6	1,4
Bad Schwartau	7,0	1,4	0,7	0,7
Kaltenkirchen	14,5	3,0	1,6	1,4

Die Absenkung des Gewerbesteuerumlagesatzes nach dem Haushaltserlass 2018 ab 2020 ist in der Haushaltsplanung 2018 der Stadt Ahrensburg für die mittlere Ergebnis- und Finanzplanung nicht berücksichtigt. Der Haushalt der Stadt Ahrensburg würde ab 2020 bei gleichbleibenden Gewerbesteuererträgen um 2 Mio. € jährlich entlastet werden.

Im Ergebnis kann festgestellt werden, dass der Haushaltsausgleich bis auf die Jahre 2015 und 2016 eingehalten wurde. Das Erreichen des Haushaltsausgleichs auch ohne Veräußerung von „Tafelsilber“ sollte Ziel der Stadt Ahrensburg sein.

1.3 Entwicklung der wichtigsten Einnahmequellen und der bereinigten Auszahlungen

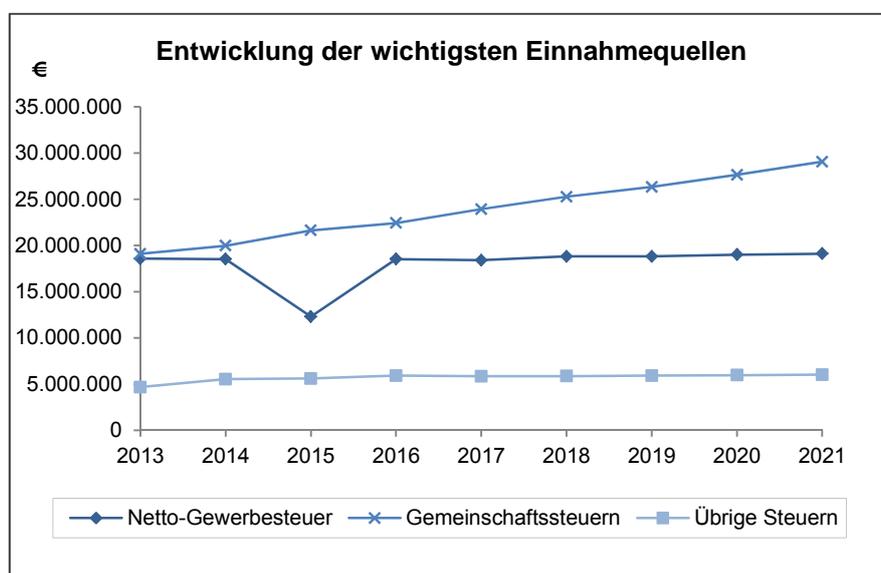
Die Jahresergebnisse der Kommunen werden maßgeblich von den Entwicklungen auf der Einnahmenseite bestimmt.

⁸ § 6 Gemeindefinanzreformgesetz (GemFinRefG) i. V. m. Verordnung zur Festsetzung der Erhöhungszahl für die Gewerbesteuerumlage nach § 6 Abs. 5 GemFinRefG im Jahr 2018.

Näher betrachtet wurden die Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben. Es wurden die folgenden 3 Gruppen gebildet:

- Netto-Gewerbesteuer: Aufkommen aus der Gewerbesteuer abzüglich Gewerbesteuerumlage;
- Gemeinschaftssteuern: Anteile der EKSt und USt, Leistungen nach Familienleistungsausgleich;
- Übrige Steuern: Aufkommen der Grundsteuer A und B, Hunde- und Vergnügungssteuer sowie ggf. weitere kommunale Steuern.

Dabei entwickeln sich die Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben wie folgt:



Die Gewerbesteuererträge der Stadt Ahrensburg zeigen im Prüfungszeitraum ein gleichbleibendes Niveau. Lediglich im Jahr 2015 sanken die Gewerbesteuererträge deutlich. Dies lag an Gewerbesteuererstattungen aus Abrechnungen vorangegangener Veranlagungsjahre. Die Entwicklung der Einnahmen aus Gemeinschaftssteuern zeigt einen positiven Trend und ist von der Höhe her bedeutsamer als die Gewerbesteuer. Die übrigen Steuern (wie z. B. Grundsteuer A und B, Vergnügungssteuer, Hundesteuer) nehmen von der Höhe her eine gleichbleibende aber eher untergeordnete Rolle ein. An dem Realsteueraufkommen trägt die Gewerbesteuer den größten Anteil, wie ein Vergleich der Hebesätze und Realsteueraufkommen 2017 der 4 geprüften Mittelstädte zeigt:

Vergleich der Hebesätze und Realsteueraufkommen 2017

	Grundsteuer A		Grundsteuer B		Gewerbsteuer		Gesamt
	Hebesatz v. H.	Steueraufkommen in T€	Hebesatz v. H.	Steueraufkommen in T€	Hebesatz v. H.	Steueraufkommen in T€	Steueraufkommen in T€
AHB	350	33,2	350	5.500,3	380	27.461,9	32.995,4
OD	380	93,9	380	3.594,1	360	15.655,4	19.343,4
BSCH	310	21,5	310	2.146,2	330	8.411,4	10.579,1
KAKI	315	13,6	315	2.957,0	325	13.664,5	16.635,1

Der LRH begrüßt, dass die Stadt Ahrensburg ab dem Jahr 2014 die Hebesätze für die Grundsteuer A und Grundsteuer B von jeweils 300 % auf 350 % und ab dem Jahr 2016 den Hebesatz der Gewerbesteuer von 350 % auf 380 % angehoben hat. Die Hebesätze liegen damit über den Nivellierungssätzen⁹ des Haushaltserlasses für das Jahr 2018.

Betrachtet wird vom LRH auch die Struktur der Gewerbesteuerzahler. So kann eingeschätzt werden, wie sich die Einnahmen aus der Anzahl der Gewerbesteuerzahler zusammensetzt. In der Stadt Ahrensburg gibt es folgende Struktur:

Struktur der Gewerbesteuerzahler

Haushaltsjahr	2013	2014	2015	2016	2017
Anzahl Gewerbetreibende	3114	3313	3582	3905	4087
davon zahlten - Gewerbesteuer	867	856	942	959	971
bis 25.000 €	738	753	815	818	811
bis 50.000 €	56	41	67	63	74
bis 100.000 €	26	19	28	32	38
bis 200.000 €	25	18	15	25	18
über 200.000 €	22	25	17	21	30

Die Anzahl der zahlenden Gewerbetreibenden hat sich im Prüfungszeitraum positiv entwickelt. Zu beachten ist im Gewerbesteueraufkommen der Anteil der Gewerbesteuerpflichtigen, die mehr als 200 T€ zahlen (große Gewerbesteuerzahler):

⁹ Nivellierungssätze gem. Haushaltserlass vom 14.09.2017: Grundsteuer A und B jeweils 331 %, Gewerbesteuer 265 % (68,5 % Gewerbesteuerumlage).

**Anteil der großen Gewerbesteuerzahler
am Gewerbesteuergesamtaufkommen**

Haushaltsjahr	Gewerbesteuergesamtaufkommen in Mio. €	Gewerbesteueraufkommen der großen Gewerbesteuerzahler in Mio. €	Anteil in %
2013	21,5	13,5	63
2014	23,5	16,6	71
2015	14,9	7,4	50
2016	22,3	11,6	52
2017	28,0	18,1	65

Die großen Gewerbesteuerzahler tragen zu einem großen Teil des Gewerbesteueraufkommens bei. Dies kann eine wirtschaftliche Abhängigkeit von großen Gewerbesteuerzahlern bedeuten. Daraus können Risiken für den Haushalt entstehen, wie die Entwicklung der Gewerbesteuer im Jahr 2015 schon gezeigt hat.

Der Vergleich der geprüften Mittelstädte zeigt folgende Anteile der großen Gewerbesteuerzahler am Gewerbesteueraufkommen:

**Prozentuale Anteile der großen Gewerbesteuerzahler
am Gewerbesteuergesamtaufkommen**

Haushaltsjahr	2013	2014	2015	2016	2017	Ø 2013-2017
Ahrensburg	63	71	50	52	65	60
Bad Oldesloe	58	78	68	67	67	68
Bad Schwartau	47	43	58	48	48	49
Kaltenkirchen	34	32	39	49	49	41

In der Stadt Ahrensburg sank 2015 und 2016 der Anteil der großen Gewerbesteuerzahler am Gewerbesteueraufkommen. Deren Anzahl sank jedoch nur 2015. Dies führte 2015 u. a. auch zum Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen. Ab 2016 stieg u. a. auch die Anzahl der großen Gewerbesteuerzahler an. Die Gewerbesteuereinnahmen erreichten wieder das Niveau der Vorjahre. Im Vergleich der geprüften Mittelstädte tragen die großen Gewerbesteuerzahler in der Stadt Ahrensburg zu 60 % des Gewerbesteueraufkommens bei.

Neben den Einnahmen aus der Gewerbesteuer stellen die Einnahmen aus den Gemeinschaftssteuern eine weitere wichtige Einnahmequelle der Stadt Ahrensburg dar. Den größten Anteil an den Einnahmen aus Gemeinschaftssteuern trägt der Anteil an der Einkommensteuer bei. Der Anteil an der Einkommensteuer hängt sowohl von der allgemeinen Einkommensentwicklung als auch von der wirtschaftlichen Entwicklung im Land ab.

Entwicklung Gemeinschaftssteuern in € je Einwohner

Haushaltsjahr	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ahrensburg	610	635	682	686	772	764	796	836	878
Bad Oldesloe	455	467	503	516	573	587	607	640	675
Bad Schwartau	476	484	504	516	567	566	590	622	657
Kaltenkirchen	456	464	491	500	539	593	582	614	647

Bei allen 4 geprüften Mittelstädten haben sich die Einnahmen aus den Gemeinschaftssteuern positiv entwickelt. Dabei liegen die Städte Bad Oldesloe, Bad Schwartau und Kaltenkirchen auf einem Niveau. Die Stadt Ahrensburg liegt deutlich über dem Durchschnitt der anderen geprüften Städte. Ein Grund dafür veranschaulicht eine Statistik über Lohn- und Einkommensteuer für das Jahr 2013 der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder:

Statistik über Lohn- und Einkommensteuer

Städte	Lohn- und Einkommen- steuerpflichtige	Gesamtbetrag der Einkünfte	Lohn- und Ein- kommensteuer
	Anzahl	T€	T€
Ahrensburg	16.522	742.304	150.327
Bad Oldesloe	11.605	420.421	71.188
Bad Schwartau	10.084	360.644	62.828
Kaltenkirchen	9.815	339.431	54.799

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2017.

Sowohl die Anzahl der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen, der Gesamtbetrag der Einkünfte als auch die Lohn- und Einkommensteuer sind im Vergleich in der Stadt Ahrensburg deutlich höher. Die durchschnittliche Höhe der Einkünfte beträgt in der Stadt Ahrensburg 45 T€/Lohn- und Einkommensteuerpflichtige und ist damit 10 T€/Lohn- und Einkommensteuerpflichtige höher als z. B. in der Stadt Kaltenkirchen mit 35 T€/Lohn- und Einkommensteuerpflichtige.

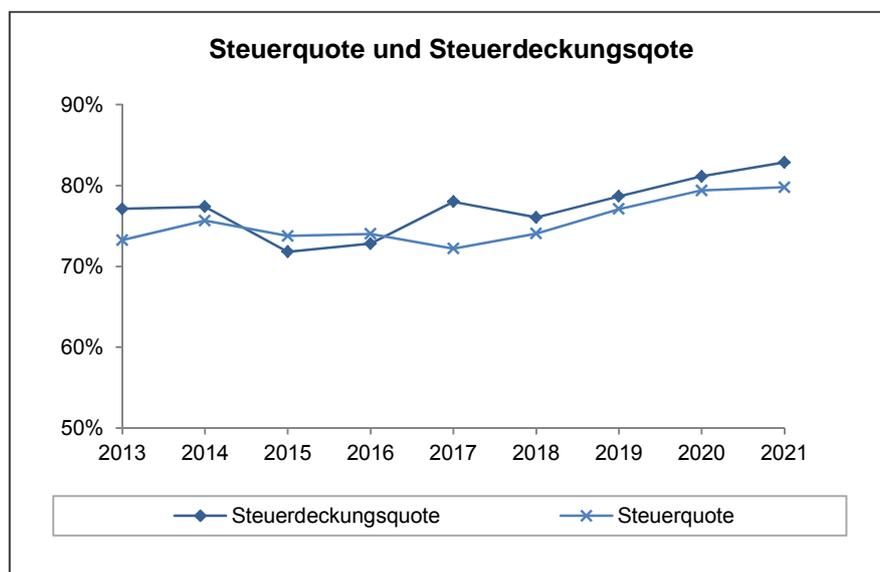
1.3.1 Die Steuer- und Steuerdeckungsquote

Die Steuerquote beschreibt den prozentualen Anteil der Erträge, die aus Steuern erzielt werden, bezogen auf die gesamten Erträge. Zu den Erträgen aus Steuern zählen die Erträge aus:

- den Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer),
- den Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer-, Umsatzsteueranteile, Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich) sowie
- den übrigen kommunalen Steuern (z. B. Hunde- und Vergnügungssteuer).

Grundsätzlich gibt die Steuerquote Aufschluss darüber, wie hoch der Anteil der Steuererträge an den Gesamterträgen ist. Sie verdeutlicht somit den Grad der Abhängigkeit von Steuererträgen. Eine Kommune mit hoher Steuerquote ist tendenziell weniger abhängig von externen Entwicklungen (z. B. von Schlüsselzuweisungen).

Die Steuerdeckungsquote beschreibt den prozentualen Anteil der Erträge aus Steuern, bezogen auf die gesamten Aufwendungen. Sie gibt Aufschluss darüber, zu welchem Teil die Aufwendungen durch Steuern gedeckt werden. Die nachstehende Grafik zeigt den Verlauf der Steuer- und Steuerdeckungsquote:



Betrachtet man den Verlauf der Steuerquote lässt sich ablesen, dass sich diese in den Jahren 2013 bis 2017 konstant hielt und in den Planungsjahren 2018 bis 2021 eine ansteigende Tendenz zeigt.

Die Steuerdeckungsquote nimmt einen anderen Verlauf. Sie zeigt in den Jahren 2013 und 2014 einen stabilen Verlauf, sank 2015 und 2016 ab und zeigt ab 2017 eine steigende Tendenz. In den Jahren 2015 und 2016 lag die Steuerdeckungsquote unter der Steuerquote. In diesen Jahren konnte die Stadt Ahrensburg den Haushaltsausgleich nicht erreichen. Der sprunghafte Anstieg der Steuerdeckungsquote 2017 ist mit einem Rückgang der Gesamtaufwendungen gegenüber 2016 und 2018 zu erklären. Unter anderem fiel die von der Stadt Ahrensburg zu zahlenden Finanzgleichsumlage 3,8 Mio. € geringer aus als in 2016.

1.3.2 Entwicklung der Steuer- und Finanzkraft

Um die Einnahmeentwicklung zu bewerten, wird die Steuerkraft der Finanzkraft gegenübergestellt. Aus der Differenz zwischen der Steuer- und Finanzkraft wird deutlich, inwieweit die Stadt abhängig vom Finanzausgleich ist. Die gemeindliche Finanzkraft ergibt sich aus der Steuerkraft und den Gemeindeschlüsselzuweisungen. Die Gemeindeschlüsselzuweisungen gleichen die unterschiedliche Steuerkraft der Gemeinden aus. Die gemeindliche Steuerkraft ergibt sich aus den Einnahmen der Realsteuern und der Gemeinschaftssteuern. Für die Stadt Ahrensburg ergibt sich im Prüfungszeitraum folgende Entwicklung:

Entwicklung der Steuer- und Finanzkraft in €/Ew.

Stadt Ahrensburg							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Ø 2013-2018
Steuerkraft	1.198	1.280	1.153	1.382	1.178	1.403	1.266
Finanzkraft	1.150	1.237	1.111	1.246	1.154	1.337	1.206
Differenz = Finanzausgleichsmittel	48	43	42	136	24	66	60
Durchschnitt der 4 Städte							
Steuerkraft	988	1.009	1.008	1.086	1.091	1.178	1.060
Finanzkraft	1.004	1.052	1.040	1.086	1.114	1.213	1.085
Differenz = Finanzausgleichsmittel	-16	-43	-32	0	-23	-35	-25

Die Steuerkraft der Stadt Ahrensburg lag in den Jahren 2013 bis 2018 über der Finanzkraft. Die Stadt Ahrensburg ist damit nicht vom Finanzausgleich abhängig. Die Steuerkraft der Stadt Ahrensburg lag mit durchschnittlich 1.266 €/Ew. deutlich über dem Durchschnitt der geprüften Städte von 1.060 €/Ew. Gleiches zeigt sich bei der Finanzkraft der Stadt Ahrensburg mit durchschnittlich 1.206 €/Ew. Der Durchschnitt der geprüften Städte lag hier bei 1.085 €/Ew.

1.3.3 Entwicklung der bereinigten Ausgaben

Die bereinigten Ausgaben (Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit) haben wesentliche Auswirkungen auf die finanzielle Lage der Stadt Ahrensburg.

Entwicklung der bereinigten Auszahlungen in T€

Haushaltsjahr	2013	2014	2015	2016	2017
bereinigte Auszahlungen	33.759	35.560	37.078	37.399	39.748
Veränderung Vorjahr in %		5	4	1	6

Die bereinigten Auszahlungen sind im Prüfungszeitraum angestiegen. Betrachtet man die Auszahlungen nach der Auszahlungsart, stiegen dabei

die Personalauszahlungen von 12,2 Mio. € (2013) um 2,5 Mio. € (= 20 %) auf 14,7 Mio. € (2017). Die Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen stiegen von 10,7 Mio. € (2013) um 0,8 Mio. € (= 7 %) auf 11,5 Mio. € (2017). Die wesentlichen Anteile bei den Sach- und Dienstleistungen entfallen wiederum auf Auszahlungen für Mieten und Pachten (+ 0,6 Mio. €). Ebenfalls sind die Transferauszahlungen (ohne Gewerbesteuer-, Kreis- und Finanzausgleichsumlagen) von 7,1 Mio. € (2013) um 2,9 Mio. € (= 41 %) auf 10,1 Mio. € (2017) gestiegen.

Betrachtet man die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit nach Produktbereichen mit den höchsten Steigerungen von 2013 auf 2017, ergibt sich folgendes Bild:

Steigerungen ausgewählter Produktbereiche in T€

Produktbereich	2013	2017	Saldo	in %
Zentrale Verwaltung	7.166	8.138	972	14
Schule und Kultur	7.538	8.636	1.098	15
Soziales und Jugend	8.505	12.505	4.001	47

Die größte Steigerung ist im Produktbereich Soziales und Jugend zu erkennen. Hier sind insbesondere die Personalauszahlungen (+ 1,0 Mio. €), die Auszahlungen für Mieten und Pachten (+ 0,6 Mio. €) sowie die Transferauszahlungen (+ 2,6 Mio. €) gestiegen. Die Steigerungen für die Personalauszahlungen sind u. a. auf Tariferhöhungen und Stundenaufstockungen wegen eines ausgeweiteten Betreuungsangebots städtischer Kindertagesstätten zurückzuführen. Laut Auskunft der Verwaltung sind die gestiegenen Transferauszahlungen auf den Ausbau des Betreuungsangebots für Kinder in Kindertagesstätten fremder Trägerschaft zurückzuführen. Die höheren Auszahlungen für Mieten und Pachten sind auf die gestiegene Anzahl von Flüchtlingen ab dem Jahr 2014 zurückzuführen. Für die Unterbringung von Flüchtlingen ist im Jahr 2016 Wohnraum zur Unterbringung von 323 Personen angemietet worden. Anzumerken ist, dass die laufenden Auszahlungen in den Jahren 2013 bis 2016 nahezu durch entsprechende Einzahlungen gedeckt wurden.

Die bereinigten Auszahlungen stiegen in den Jahren an, obwohl sich der Wegfall der Beteiligung an den Unterkunftskosten im Bereich der Grundversicherung für Arbeitssuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) ab 2015 entlastend auswirkt. Im Rahmen der Neuordnung des Finanzausgleichs zum 01.01.2015 entfiel der städtische Anteil. Die Stadt Ahrensburg wird um ca. 495 T€ jährlich entlastet.

1.3.4 Einnahmen und Ausgaben bestimmen die strukturelle Innenfinanzierungskraft

In der Finanzrechnung werden sämtliche Zahlungsströme nach dem Kassenwirksamkeitsprinzip abgebildet. Die Zu- oder Abgänge liquider Mittel

werden mit ihr dargestellt. Zu betrachten ist insbesondere der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit (Differenz zwischen laufenden Ein- und Auszahlungen). Er zeigt, inwieweit liquide Mittel aus dem laufenden Betrieb der Verwaltung erwirtschaftet werden. Dieser Zahlungsmittelüberschuss steht letztlich zur Finanzierung weiterer Aktivitäten der Stadt zur Verfügung. Allerdings können die Kommunen nicht uneingeschränkt über diese Mittel verfügen. Zunächst müssen die ordentlichen Tilgungszahlungen abgezogen werden.

Im Prüfungszeitraum führte die Stadt Kaltenkirchen in den Jahren 2013 bis 2015 ihr Rechnungswesen noch kameral. Ein Vergleich des strukturell freien Finanzspielraums (kameral) mit der strukturellen Innenfinanzierungskraft (doppisch) kann daher nur erfolgen, wenn weitere Korrekturposten berücksichtigt werden. Neben dem Abzug der ordentlichen Tilgungsleistungen ist bei der strukturellen Innenfinanzierungskraft zusätzlich die Differenz zwischen Mittelbindungen und Mittelfreisetzungen bei den Veränderungen der Rückstellungen und Veränderungen der Sonderposten für Gebührenausschlag und Treuhandvermögen (vgl. Anlage 7) zu berücksichtigen. Die so ermittelte strukturelle Innenfinanzierungskraft dient als Gradmesser für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt.

Die Entwicklung der strukturellen Innenfinanzierungskraft der 4 geprüften Mittelstädte ist nachstehend dargestellt:

Strukturelle Innenfinanzierungskraft im Prüfungszeitraum in €/Ew.

Haushaltsjahr	2013	2014	2015	2016	2017	Ø 2013-2017
Ahrensburg	152	113	26	98	493	176
Bad Oldesloe	30	114	355	-42	38	99
Bad Schwartau	83	128	165	33	34	89
Kaltenkirchen	116	62	129	194	241	148

Strukturelle Innenfinanzierungskraft im Planungszeitraum in €/Ew.

Haushaltsjahr	2018	2019	2020	2021	Ø 2018-2021
Ahrensburg	19	63	108	138	82
Bad Oldesloe	-82	-83	-6	22	-37
Bad Schwartau	-27	75	159	204	103
Kaltenkirchen	-12	66	78	12	36

Die strukturelle Innenfinanzierungskraft der Stadt Ahrensburg zeigt im Prüfungs- und Planungszeitraum positive Werte. Auch wenn diese in den Jahren 2015, 2018 und 2019 zurückgehen. Im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017 liegt die strukturelle Innenfinanzierungskraft der Stadt Ahrensburg bei 176 €/Ew. und damit im oberen Bereich der geprüften Mittelstädte.

Die strukturelle Innenfinanzierungskraft lässt sich u. a. auch durch realisierte Einnahmen aus Forderungen beeinflussen. So zeigt die Höhe der

durchschnittlichen Forderungen in den 4 geprüften Mittelstädten folgendes Bild (siehe Tz. 2.2.4):

Durchschnittliche Forderungshöhe in T€

Mittelstadt	Zeitraum	durchschnittliche Forderungshöhe
Ahrensburg	Ø 2012-2016	5.186
Bad Oldesloe	Ø 2012-2015	4.288
Bad Schwartau	Ø 2012-2016	966
Kaltenkirchen	Ø 2012-2015	1.840

Unter der Annahme, die Forderungen ließen sich 2013 bis 2017 in 5 gleichen Beträgen realisieren, würde dies die strukturelle Innenfinanzierungskraft im Prüfungszeitraum wie folgt beeinflussen:

Strukturelle Innenfinanzierungskraft im Prüfungszeitraum in €Ew.

Haushaltsjahr	2013	2014	2015	2016	2017	Ø 2013-2017	Ø Verbesserung
Ahrensburg	183	144	57	129	524	207	31
Bad Oldesloe	64	148	389	-8	72	133	34
Bad Schwartau	93	138	175	43	44	99	10
Kaltenkirchen	133	79	146	211	258	165	17

Die Tabelle zeigt, dass sich die strukturelle Innenfinanzierungskraft der Stadt Ahrensburg durch realisierte Einnahmen aus Forderungen positiv beeinflussen lässt.

1.3.5 Der Selbstfinanzierungsgrad bestätigt die Liquiditäts- und Schuldenlage

Sollen Investitionen getätigt werden, stellt sich zwangsläufig auch die Frage, wie diese finanziert werden sollen. Dazu können für bestimmte Investitionen Fördermittel von verschiedenen Zuschuss- oder Zuwendungsgebern eingeworben werden. Aber auch bei bestimmten Baumaßnahmen können bzw. müssen (bei defizitären Haushalten) von der Stadt selbst Beiträge erhoben werden. Betrachtet man bei den Investitionen die Finanzplanung bzw. Finanzrechnung, wird dort der Saldo aus Investitionstätigkeit (zu finanzierender Eigenanteil) ausgewiesen. Der zu finanzierende Eigenanteil kann entweder aus dem laufenden Haushalt (strukturelle Innenfinanzierungskraft), durch angesammelte liquide Mittel oder durch Aufnahme von Krediten bereitgestellt werden.

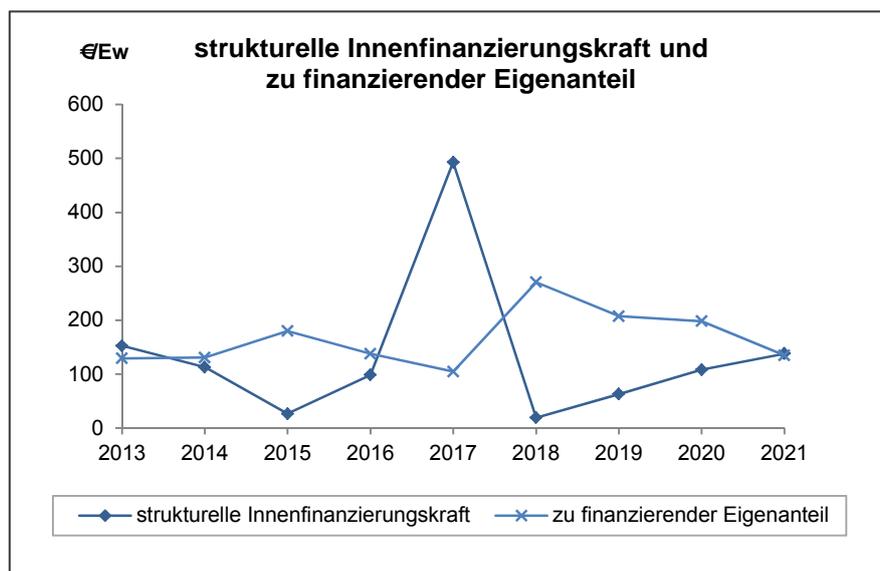
Das Verhältnis der strukturellen Innenfinanzierungskraft zu dem zu finanzierenden Eigenanteil kann auch als Kennzahl dargestellt werden. Die Kennzahl wird als Selbstfinanzierungsgrad bezeichnet. Bei einem Wert von 1 und höher stehen ausreichend liquide Mittel aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zur Verfügung. Der Einsatz vorhandener liquider Mittel

verringert sich, Investitionskredite könnten in geringerem Umfang notwendig werden. Der Selbstfinanzierungsgrad entwickelte sich wie folgt:

Selbstfinanzierungsgrad

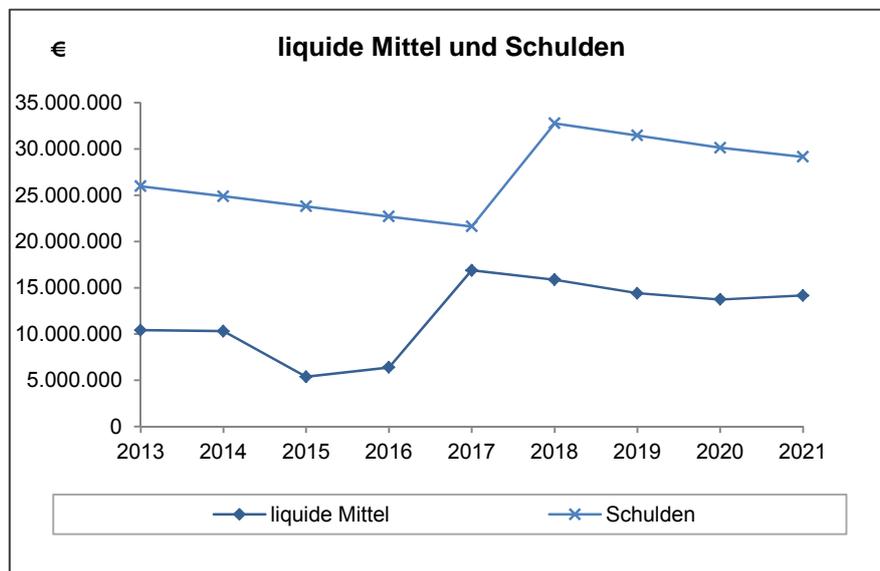
Haushaltsjahr	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Ø 2013-2021
Ahrensburg	1,18	0,87	0,15	0,72	4,72	0,07	0,30	0,55	1,02	1,06
Bad Oldesloe	0,08	0,61	1,61	-0,17	0,43	-0,43	-0,54	-0,04	0,15	0,19
Bad Schwartau	2,21	1,91	0,57	0,11	0,30	-0,17	1,80	3,79	4,88	1,70
Kaltenkirchen	0,52	0,12	0,83	2,62	1,20	-0,04	0,29	1,41	0,22	0,79

Der Selbstfinanzierungsgrad der Stadt Ahrensburg ist im Vergleich der 4 geprüften Mittelstädte im Prüfungszeitraum durchschnittlich mit am Höchsten. Er zeigt im Prüfungszeitraum und der mittleren Finanzplanung einen ambivalenten Verlauf. Insbesondere 2017 zeigt einen überdurchschnittlich hohen Wert. Hier macht sich das gute Jahresergebnis deutlich. Ansonsten stehen nicht in jedem Haushaltsjahr ausreichend eigene freie Finanzmittel zur Verfügung. Die Zusammenhänge der strukturellen Innenfinanzierungskraft, der Investitionen, der eigenen liquiden Mittel und der Schulden zeigen die nachstehenden Grafiken:



Wie der Selbstfinanzierungsgrad der Stadt Ahrensburg zeigt, liegt der zu finanzierende Eigenanteil im Prüfungs- und Planungszeitraum überwiegend über der strukturellen Innenfinanzierungskraft. Damit liegt der zu finanzierende Eigenanteil der Stadt Ahrensburg über dem, was zur Finanzierung weiterer Aktivitäten ausgegeben werden kann. Eine Folge daraus sind die voraussichtlich steigenden Kreditverbindlichkeiten in den folgenden Jahren. Betrachtet man die sich aus dem Jahresabschluss 2017 voraussichtlich ergebende, deutlich bessere Liquidität der Stadt Ahrensburg, bleibt jedoch abzuwarten, ob die mit dem Haushalt 2018 geplanten Kreditaufnahmen und damit die steigenden Kreditverbindlichkeiten in der

Höhe eintreten werden. Bei der Haushaltsplanung 2018 und für die mittlere Ergebnis- und Finanzplanung 2019 bis 2021 ging die Stadt Ahrensburg von einer schlechteren Liquidität auf Grundlage der Haushaltsplanung 2017 aus.



1.4 **Schulden: finanzielle Belastungen für die Zukunft**

Die Investitionen der Kommunen werden unterschiedlich finanziert. Den Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit stehen vielfach auch entsprechende Einzahlungen (z. B. Zuwendungen von Bund, Land oder anderen Kommunen) gegenüber. Ein verbleibender Finanzierungssaldo muss dann als zu finanzierender Eigenanteil aufgebracht werden. Sollten die vorhandenen liquiden Mittel nicht ausreichen, bleibt bei unveränderten Haushaltsansätzen in der Regel nur die Aufnahme eines Investitionskredits.

Die Folgen aus der Aufnahme der Investitionskredite belasten die Haushalte der Kommunen durch den Schuldendienst (Zins- und Tilgungsleistungen) in der Zukunft langfristig.

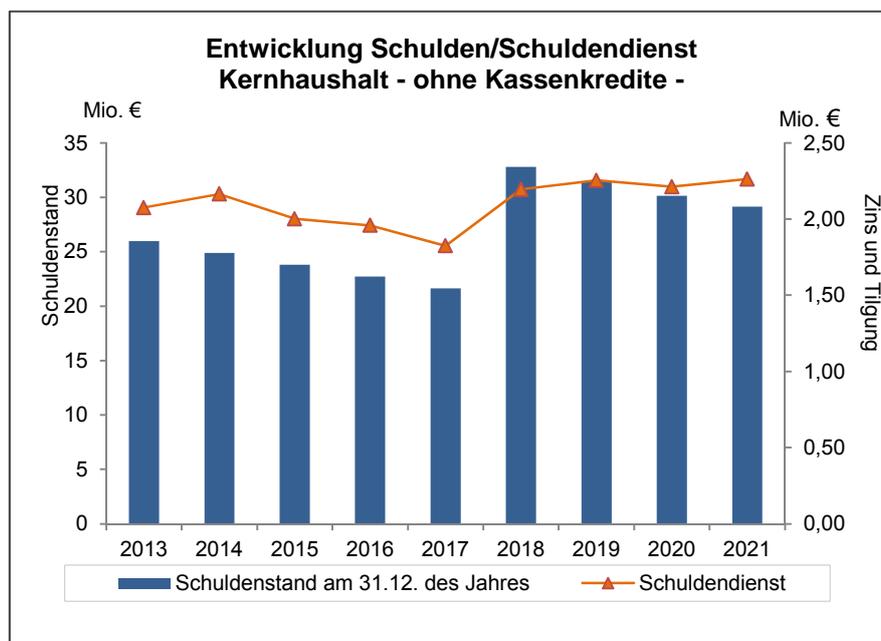
1.4.1 **Entwicklung der Schulden**

Der Stadt Ahrensburg gelang es, in den Jahren 2013 bis 2017 Schulden zu tilgen. Betrug das Volumen der investiven Schulden 2013 noch 26 Mio. €, war es 2017 mit 21,5 Mio. € geringer.

Das Kreditportfolio der Stadt Ahrensburg wurde bei der örtlichen Erhebung stichprobenweise geprüft. Neben den üblichen Kommunalkreditverträgen bestehen auch 2 Verträge aus Public-private-Partnership-Projekten (Dreifeldsporthalle und Peter-Rantzau-Haus). Weiterhin bestehen zu 3 Kreditverbindlichkeiten Vereinbarungen zu Zinsderivaten. Auf die derivativen Finanzgeschäfte wird unter den Einzelfeststellungen (Ziff. 1.6.3) weiter

eingegangen. Ansonsten konnte festgestellt werden, dass Kreditlaufzeiten und Zinsbindungsfristen überwiegend identisch sind. Damit sind derzeit keine Zinsänderungsrisiken für die Stadt Ahrensburg erkennbar.

Die Verschuldung des Kernhaushalts wird sich in den kommenden Jahren nach der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung erhöhen:

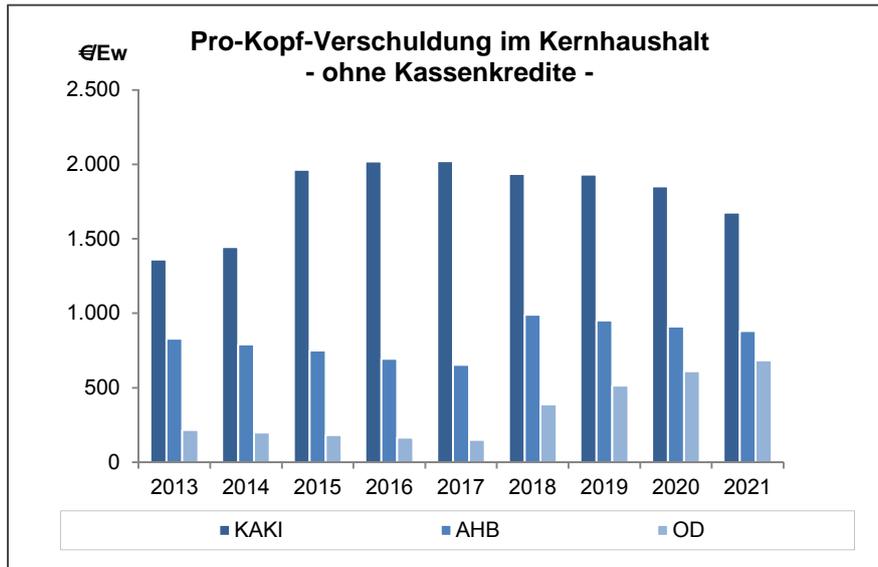


Betrug die Verschuldung Ende 2013 noch 25,9 Mio. €, so plant die Stadt Ahrensburg für 2018 bis 2021 Steigerungen auf über 29 Mio. €. Wie sich die Verschuldung auswirkt, zeigt die Tabelle:

Verschuldung und Schuldendienst je Ew. in €

	2017	2021	Veränderung in %
Höhe der Schulden	681	918	135
Höhe des Schuldendienstes	57	71	124

Als Folge der höheren Schulden ist der Anstieg des Schuldendienstes zu erkennen. Dieser könnte bei einem steigenden Zinsniveau noch höher ausfallen und den Druck auf den Haushalt der Stadt Ahrensburg weiter erhöhen. Im Vergleich wird sich die Pro-Kopf-Verschuldung der geprüften Mittelstädte wie folgt entwickeln:



Hinweis: die Stadt Bad Schwartau ist ab 2017 (Kernhaushalt) schuldenfrei. Die Jahre davor liegen in einem für die Grafik nicht darstellbarem Bereich.

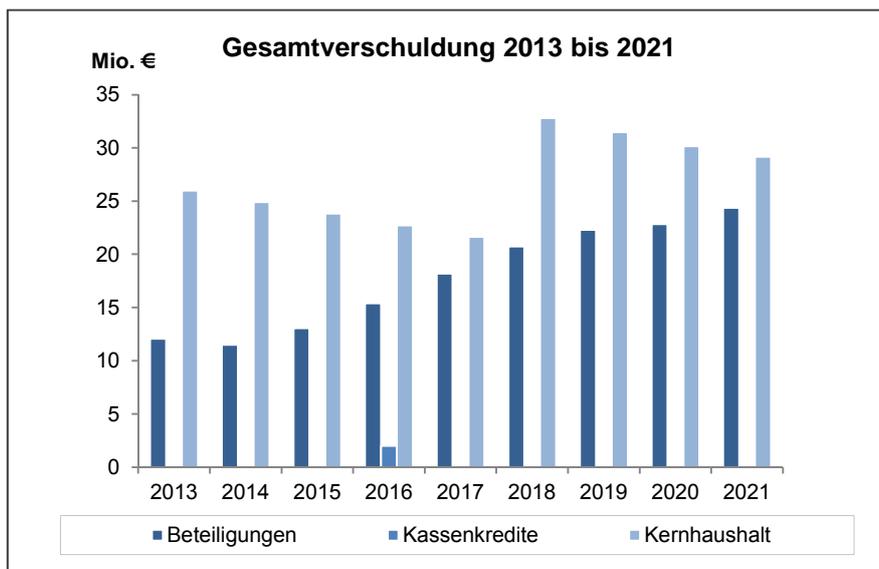
Im Vergleich der geprüften Mittelstädte entwickelt sich die Pro-Kopf-Verschuldung der Stadt Ahrensburg voraussichtlich bis auf über 900 €/Ew. (2021). Nur die Pro-Kopf-Verschuldung der Stadt Kaltenkirchen entwickelt sich voraussichtlich mit über 1.500 €/Ew. noch stärker.

Bei einer steigenden Verschuldung wird der zu leistende Schuldendienst (Zinsen und Tilgung) den Haushalt der Stadt Ahrensburg zusätzlich belasten. Betrag der Schuldendienst 2017 noch 57 € pro Einwohner wird dieser nach der bisherigen Planung 2021 71 € pro Einwohner betragen. Diese Ausgaben müssen finanziert werden (bei sicherlich steigenden Zinsen).

Betrachtet man die sich aus dem Jahresabschluss 2017 voraussichtlich ergebende, deutlich bessere Kassenlage der Stadt Ahrensburg, bleibt jedoch abzuwarten, ob die bisher geplanten Kreditaufnahmen und damit die steigende Pro-Kopf-Verschuldung in der Höhe eintreten werden.

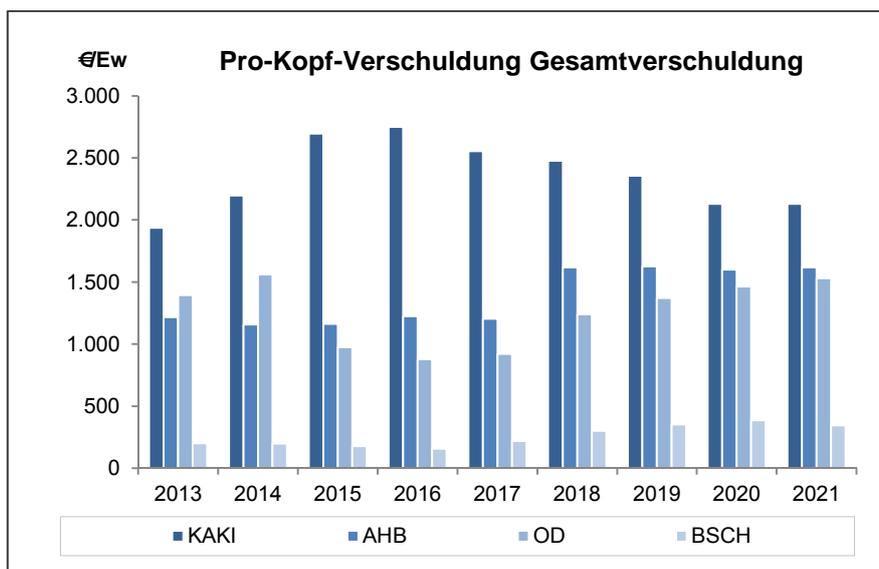
1.4.2 Gesamtverschuldung

Für die Gesamtbetrachtung der Verschuldung wurden auch die Nebenhaushalte, Mehrheitsbeteiligungen und Kassenkredite einbezogen. Wobei Verbindlichkeiten aus Kassenkrediten nur von Juli 2016 bis Mai 2017 bestanden. Die Verschuldung der Nebenhaushalte wirkt sich mittelbar auch auf den Kernhaushalt durch mögliche geringere Gewinnabführungen bzw. Verlustausgleichverpflichtungen oder höhere Zuschussbedarfe aus. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Stadt faktisch für die Schulden haften muss, sollten die vorgenannten Aufgabenträger zahlungsunfähig sein. Dabei zeigt sich folgende Entwicklung:



Der Verlauf der Schulden des Kernhaushalts und der Beteiligungen zeigt ein ambivalentes Bild. Die Schulden des Kernhaushalts sanken von 2013 bis 2017, ehe sie ab 2018 voraussichtlich ansteigen werden. Die Schulden der Beteiligungen steigen seit 2014 kontinuierlich an. Sie erreichen allerdings von der Höhe her nicht den Stand der Schulden des Kernhaushalts. Betrachtet man den Schuldenstand der Beteiligungen näher, zeigt sich hier auch ein unterschiedliches Bild. Während der Schuldenstand der Badlantic Betriebsgesellschaft mbH und der Stadtbetriebe von 7,1 Mio. € (2013) auf voraussichtlich 2,4 Mio. € (2021) sinken werden, steigen die Schulden bei den Stadtwerken Ahrensburg GmbH von 4,9 Mio. € (2013) auf voraussichtlich 22 Mio. € (2021).

Im Vergleich der 4 geprüften Mittelstädte entwickelt sich die Pro-Kopf-Gesamtverschuldung wie folgt:



Hier zeigt sich ein Anstieg in der Stadt Ahrensburg auf über 1,6 T€/Ew. (2021). Nur bei der Stadt Kaltenkirchen wird sich die Gesamtverschuldung mit voraussichtlich 2 T€/Ew. höher entwickeln.

Der Stadt Ahrensburg wird empfohlen, die voraussichtlich anwachsende Verschuldung bei den Beteiligungen aufmerksam zu beobachten, mit deren Auswirkungen auf den eigenen Haushalt zu bewerten und ggf. auf das Anwachsen der Schulden in den Beteiligungen Einfluss zu nehmen.

1.5 **Investitionen und Vermögenserhalt**

Investitionen sind Auszahlungen für die Anschaffung unbeweglicher und beweglicher Vermögensgegenstände. Diese dienen primär der Aufgabewahrnehmung und somit der Daseinsvorsorge. Investitionen erhalten oder vergrößern kommunale Vermögenswerte. Die Auszahlungen für Investitionen führen zum Abfluss liquider Mittel. Die eigene Investitionsfähigkeit muss daher beachtet werden. Diese kann im Zusammenhang der Ergebnis- und Finanzrechnung bzw. der Ergebnis- und Finanzplanung hergeleitet werden. Ist das Jahresergebnis positiv, werden alle Aufwendungen durch Erträge gedeckt. Auch die nicht zahlungswirksamen Aufwendungen wie z. B. die Abschreibungen auf Vermögensgegenstände. Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit der Finanzrechnung bzw. Finanzplanung ist positiv. Die strukturelle Innenfinanzierungskraft entwickelt sich in der Regel auch positiv. Sofern die strukturelle Innenfinanzierungskraft nicht ausreicht, um die Investitionen zu decken, müssten diese bei unveränderten Haushaltsansätzen aus vorhandenen liquiden Mitteln und/oder durch die Aufnahme von Krediten finanziert werden.

Sollen Investitionen getätigt werden wird empfohlen, eine entsprechende Investitions- und Finanzierungsplanung durchzuführen. Weiterhin gilt es, die sogenannte Veranschlagungsreife zu beachten (vgl. §§ 10 Abs. 3 und 12 Abs. 2 GemHVO-Doppik¹⁰). Auszahlungen sollen danach erst veranschlagt werden, wenn z. B. Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Auch sind Angaben zur Kostenbeteiligung Dritter, ein Bauzeitplan und eine Schätzung der jährlichen Haushaltsbelastungen notwendig.

Zusätzlich sollte aber auch das personelle und organisatorische Leistungsvermögen der Verwaltung beachtet werden.

1.5.1 **Investitionen**

In dem Prüfungszeitraum wurden die getätigten Investitionen für Einzelmaßnahmen mit einem Gesamtinvestitionsvolumen über 50 T€ nach Bilanzpositionen ausgewertet. Dabei wurden auch nicht abgeschlossene

¹⁰ Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppischen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik - GemHVO-Doppik), vom 14.08.2017, GVOBl. Schl.-H. 2017, S. 433.

Investitionen, die noch als Anlage im Bau geführt werden, berücksichtigt. Die Anschaffungs- und Herstellungskosten sind dabei nicht weiter aufgeteilt worden. Aus Vereinfachungsgründen sind diese dem sich bei einer Aktivierung ergebenden Bilanzkonto mit dem größten wertmäßigem Anteil zugeschlagen worden. Danach ergibt sich für die Stadt Ahrensburg folgende bilanzielle Darstellung:

bilanzielle Darstellung in T€

Bilanzpositionen	2013	2014	2015	2016	2017
unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	0	0	207	112	0
Kinder- u. Jugendeinrichtungen	1.817	3.986	584	31	645
Schulen	1.307	2.071	2.405	1.258	4.627
sonstige Dienst-, Geschäfts- u. Betriebsgebäude	45	100	47	0	88
Brücken/Tunnel	6	78	0	0	0
Straßennetze mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen	34	703	773	1.333	1.716
sonst. Bauten Infrastrukturvermögen	51	69	1.449	311	494
Bauten auf fremden Grund und Boden	0	0	0	375	0
Maschinen, techn. Anlagen und Fahrzeuge	167	190	32	290	288

Wie aus der Tabelle ersichtlich ist, investierte die Stadt Ahrensburg insbesondere in die Bereiche Kinder- und Jugend, Schulen, Straßennetze und sonstige Bauten des Infrastrukturvermögens. Zu letzterem Bereich zählt u. a. die Sanierung der P+R Anlage „Alter Lokschuppen“.

Betrachtet man die Auszahlungen für Investitionen nach der Finanzrechnung und vergleicht diese mit den zur Verfügung stehenden Mitteln (fortgeschriebene Ansätze), werden die zur Verfügung stehenden Mittel jedoch nicht ausgeschöpft:

Investitionsmittel in T€

	2013	2014	2015	2016	2017	Ø 2013-2017
fortgeschriebener Ansatz	11.422	14.689	16.009	19.396	22.481	16.799
Auszahlungen für Investitionen	5.299	10.169	8.980	8.431	9.002	8.376
Saldo	6.123	4.520	7.029	10.965	13.479	8.423

Die Tabelle zeigt, dass im Durchschnitt 8,4 Mio. € pro Jahr von den zur Verfügung stehenden Mitteln nicht ausgezahlt werden. Die Stadt Ahrensburg schafft es lediglich die Hälfte der Mittel auch auszuzahlen. Dieser Umstand kann auf fehlende Veranschlagungsreife und auf personelle oder organisatorische Erfordernisse hinweisen (siehe Tz. 3.7.4). Die Folgen sind nicht umgesetzte oder zeitnah abgeschlossene Investitionsmaßnahmen. Die Transparenz und Aussagekraft des Haushalts gehen verloren und der Verwaltungsaufwand für die Mittelbewirtschaftung wird erhöht.

Die Stadt Ahrensburg sollte zukünftig Investitionen im Haushalt erst veranschlagen, wenn die Veranschlagungsreife gegeben ist. Zukünftig sollte die Verwaltung prüfen, in welchem zeitlichen Rahmen Investitionen umgesetzt werden können.

1.5.2 Vermögenserhalt = Leistungserhalt

Um die Vermögenslage beurteilen zu können, untersucht der LRH inwieweit dem Substanzverlust des Anlagevermögens durch Abschreibungen neue Investitionen gegenüberstehen. Dazu wird die Summe aller Investitionen nach der Finanzrechnung bzw. dem Finanzplan ins Verhältnis zu den bilanziellen Abschreibungen (ohne die Abschreibungen auf das Umlaufvermögen) gesetzt (Investitionsquote).

Eine Investitionsquote über 100 % kann dahingehend interpretiert werden, dass Investitionen der Daseinsvorsorge für die Zukunft getätigt werden. Allerdings ist eine hohe Investitionsquote regelmäßig auch mit entsprechenden laufenden Aufwendungen (Abschreibungen, Instandhaltungsaufwand, evtl. Zinsaufwand etc.) verbunden. Anders als in der Privatwirtschaft kann eine hohe Investitionsquote im kommunalen Bereich nicht zwingend ein Indiz für zukünftige Ertragssteigerungen sein.

Eine Investitionsquote von unter 100 % könnte unproblematisch sein, wenn die Kommune zukünftig für die Aufgabenerfüllung weniger Anlagevermögen benötigt. Weiterhin sollte man auch bedenken, dass altersbedingte Effizienzeinbußen im Verlauf der Nutzungsdauer eines Anlagegutes nicht grundsätzlich eintreten müssen. Bei regelmäßiger Wartung und Instandhaltung kann auch ein bereits wertmäßig abgeschriebenes Anlageobjekt weiterhin zur Leistungserfüllung der Kommune beitragen. In der Stadt Ahrensburg stellt sich die Investitionsquote wie folgt dar:

Investitionsquote im Prüfungszeitraum in T€

	2013	2014	2015	2016	2017
Investitionen	5.299	10.169	8.980	8.431	9.002
Abschreibungen	6.018	5.850	5.811	5.866	5.814
Investitionsquote	88 %	174 %	155 %	144 %	155 %

Investitionsquote im Planungszeitraum in T€

	2018	2019	2020	2021
Investitionen	15.547	10.963	7.143	4.993
Abschreibungen	5.369	5.107	4.805	4.585
Investitionsquote in %	290	215	149	109

Die Investitionsquote liegt 2013 bei 88 % und steigt ab 2014 deutlich über 100 %. Das abzuschreibende Anlagevermögen der Stadt Ahrensburg wurde ab dem Jahr 2014 durch die getätigten Investitionen damit nicht nur

erhalten sondern auch wertmäßig vergrößert. Auch im Planungszeitraum 2018 bis 2021 liegt die Investitionsquote über 100 %.

1.6 Einzelbetrachtungen

Die jüngsten und zukünftigen Entwicklungen der Ergebnis-, Finanz- sowie Vermögens- und Schuldenlage konnten den vorstehenden Ausführungen und Übersichten entnommen werden. Die Gründe für diese Entwicklungen liegen in der Regel in unterschiedlichen Gegebenheiten. So können z. B. konjunkturelle Verläufe Einfluss auf die Einnahmesituation nehmen. Oder nicht planbare Einflüsse auf die Ausgabensituation z. B. bei der Aufnahme und Integration von Asylsuchenden eintreten. Vielfach sind es Auswirkungen getroffener Entscheidungen, die der Aufgabenerfüllung dienen. Es sollten stets die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet und entstehende Folgekosten ermittelt werden. Nur so kann bei Entscheidungserfordernissen beurteilt werden, ob der Haushalt der Stadt tragfähig ist, Folgekosten zu finanzieren. Folgekosten entstehen z. B. für die Bauunterhaltung von Gebäuden. Aber auch ausgelagerte Aufgaben, die durch öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Rechtsformen wahrgenommen werden, können Einfluss auf den eigenen Haushalt nehmen.

1.6.1 Werte sichern durch Bauunterhaltung

Bauunterhaltungsmaßnahmen sollen nach aktuellen technischen, sicherheitstechnischen und funktionalen Standards den gegebenen Sollzustand von Gebäuden und dazugehöriger Anlagen bewahren und wiederherstellen. Durch zu niedrige Bauunterhaltungsmittel besteht die Gefahr überproportional steigender Reparaturkosten.

Der LRH hält es für zweckmäßig, die jährlichen Bauunterhaltungsmittel anhand eines mittleren, die Gesamtheit aller kommunalen Gebäude erfassenden Durchschnittswerts zu bemessen. Dieser sollte 1 % des Wiederbeschaffungszeitwerts (WBW) nicht unterschreiten. Die KGSt empfiehlt sogar 1,2 %.

Für die Stadt Ahrensburg ergibt sich für 2013 bis 2017 exemplarisch folgende Entwicklung:

Bauunterhaltungsmittel 2013 bis 2017 in T€

Jahr	1 % WBW	IST	Differenz
2013	1.684	1.218	-466
2014	1.745	1.781	36
2015	1.834	1.218	-616
2016	1.904	1.510	-394
2017	1.914	1.279	-635
Summe	9.079	7.005	-2.075

Die Stadt Ahrensburg gab 2013 bis 2017 insgesamt 2 Mio. € weniger Bauunterhaltungsmittel aus, als dies zur Erhaltung der Substanz empfohlen wird. Allein in den Jahren 2015 und 2017 setzte die Stadt Ahrensburg 1,2 Mio. € zu wenig Mittel um. Nach Auskunft der Verwaltung werden die Gebäude der Stadt alle 4 Jahre wechselnd in Augenschein genommen. Daraus werden erforderliche Unterhaltungsmaßnahmen dokumentiert und auch für den entsprechenden Haushalt Mittel angemeldet. Weiterhin werden Unterhaltungsmaßnahmen an Gebäuden erst mit oder während investiver Maßnahmen durchgeführt, um so ggf. Mittel und personelle Ressourcen einzusparen oder auch Fördermittel im Rahmen der Gesamtmaßnahme zu erhalten. So ist nach Auskunft der Verwaltung z. B. die notwendige Brandschutzsanierung des Rathauses vorerst zurückgestellt worden, weil die Gesamtsanierung des Rathauses nun im Rahmen der Städtebauförderung erfolgen soll. Ursprünglich war die Brandschutzsanierung des Rathauses ab dem Jahr 2012 vorgesehen. Voraussichtlich beginnt die städtebauliche Rathaussanierung nun im Jahr 2019.

Für die Gebäudeunterhaltung wurden in den Jahren 2013 bis 2017 in den Haushaltsplänen rund 8,4 Mio. € Mittel bereitgestellt. Davon sind wie oben aufgeführt lediglich 7 Mio. € umgesetzt worden. Ein vorliegender Vermerk des Fachdiensts Zentrale Gebäudewirtschaft vom 16.03.2017, wonach bestimmte investive Maßnahmen und Bauunterhaltungsmaßnahmen nicht zeitgerecht durchgeführt und umgesetzt werden können, deutet auf personelle oder organisatorische Erfordernisse hin. Nach Auskunft des Fachdiensts gab es für die Jahre 2013 bis 2016 auch eine entsprechende Liste, jedoch keinen Vermerk.

Die Stadt Ahrensburg sollte künftig mehr Bauunterhaltungsmittel umsetzen, um die Gebäude in einem technisch aktuellen und funktionalen Zustand zu erhalten.

1.6.2 Gewinnabführungen und Verlustausgleiche bei den Beteiligungen

Öffentliche Aufgaben werden teilweise außerhalb des Kernhaushalts der Städte wahrgenommen. Die finanzwirtschaftliche Verbindung zwischen dem Kernhaushalt und den ausgegliederten Einheiten stellen die Gewinnabführungen und Verlustausgleiche dar.

Die Stadt Ahrensburg hat hierzu Angaben zu den Stadtwerken und Stadtbetrieben Ahrensburg sowie zur Badlantic Betriebsgesellschaft mbH gemacht:

Gewinnabführungen in T€

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Stadtbetriebe	64	119	67	144	60	200	400	400	400
Stadtwerke	283	0	567	0	0	0	0	0	0
Badlantic	11	262	213	55	138	22	0	0	0

Bei den Gewinnabführungen wurden in den Jahren 2014 und 2015 von der Badlantic Betriebsgesellschaft mbH 262 T€ bzw. 213 T€ an die Stadt Ahrensburg gezahlt. Für das Jahr 2017 sind nochmals 138 T€ an die Stadt Ahrensburg ausgezahlt. Ab dem Haushaltsjahr 2018 rechnet die Stadt mit einer geringen bzw. mit keiner Gewinnabführung der Gesellschaft mehr. Die Gewinnabführungen der Stadtbetriebe und Stadtwerke zeigen ein ambivalentes Bild. Überwiegend schütten die Stadtbetriebe Ahrensburg Gewinne aus, die Stadt profitiert von zusätzlichen Einnahmen.

Den vorstehenden Gewinnabführungen der städtischen Beteiligungen stehen auch gezahlte Ausgleiche für Verluste gegenüber:

Verlustausgleiche in T€

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Stadtbetriebe	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Stadtwerke	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Badlantic	1.749	1.773	1.725	1.532	1.692	1.511	1.600	1.600	1.600

Die in der Tabelle ausgewiesenen Verlustausgleiche werden von der Stadt Ahrensburg im Prüfungszeitraum ausschließlich an die Badlantic Betriebsgesellschaft mbH gezahlt.

Ein Vergleich der Verlustausgleiche der geprüften Mittelstädte zeigt folgendes Bild:

Verlustausgleich je Einwohner in €

Haushaltsjahr	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Ø 2013- 2017
Ahrensburg	55,89	56,34	54,34	46,82	45,24	51,44	51,44	51,44	51,44	51,60
Bad Oldesloe	2,86	2,85	12,27	2,80	2,81	6,14	3,61	3,37	3,13	4,43
Bad Schwartau	9,2	10,4	9,04	10	9,29	9,28	9,28	9,28	9,28	9,45
Kaltenkirchen	11,2	11,4	11,5	0	0	0	0	0	0	3,78

Der Vergleich zeigt, dass der von der Stadt Ahrensburg zu zahlende Verlustausgleich in den geprüften Mittelstädten mit über 50 €/Ew. am Höchsten ist. Dies macht 2/3 der strukturellen Innenfinanzierungskraft aus.

Im Juli 2017 hat die Stadtverordnetenversammlung eine Grundsatzentscheidung zum Neubau eines Hallenbads getroffen. Die Gesamtinvestitionen belaufen sich demnach auf 13,5 Mio. €. Nach der Eröffnung des neuen Hallenbads soll das bisherige Freizeithallenbad Badlantic geschlossen und rückgebaut werden.

Ob dies auf Dauer zu geringeren Verlustausgleichszahlungen führen wird, bleibt abzuwarten. Die Stadt Ahrensburg sollte versuchen, den Verlustausgleich dauerhaft zu senken. Dadurch würde der finanzielle Gestaltungsspielraum der Stadt deutlich vergrößert.

1.6.3 **Derivative Finanzgeschäfte**

Der Abschluss derivativer Finanzinstrumente ist für die Kommunen zur Optimierung ihrer Zinsausgaben und Begrenzung von Zinsänderungsrisiken zulässig und bei sachgerechter Nutzung auch wirtschaftlich vorteilhaft. Vorausgesetzt, personelle und organisatorische Maßnahmen werden getroffen und beachtet.

Bereits bei der Erhebung der Daten zur überörtlichen Prüfung wurde von der Stadt Ahrensburg der Einsatz derivativer Finanzgeschäfte angegeben. Bei der Überprüfung des Kreditportfolios wurden während der örtlichen Erhebung 3 Vereinbarungen über Zinsswaps nachgewiesen. Die erforderlichen Grundgeschäfte und Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung lagen vor. Allerdings wurde festgestellt, dass ein regelmäßiger Bericht über die Finanzgeschäfte, z. B. im Vorbericht des Haushaltsplans, nicht erfolgt.

Weiterhin wurde festgestellt, dass bei den zusätzlichen Erläuterungen in den Jahresabschlüssen lediglich für 2 Kreditverbindlichkeiten der Einsatz von derivativen Finanzgeschäften genannt wird. Für wie viele Kreditverbindlichkeiten Vereinbarungen abgeschlossen wurden, war anhand der Aktenlage nicht eindeutig festzustellen. In den Akten der Grundgeschäfte befinden sich Übersichten über die Zahlungsströme zu den abgeschlossenen Vereinbarungen der Zinsswaps. Diese beziehen sich auf 3 unterschiedliche Darlehensnummern. Es ist davon auszugehen, dass für 3 Kreditverbindlichkeiten entsprechende Vereinbarungen bestehen.

Die Stadt Ahrensburg sollte die Angaben in den Jahresabschlüssen überprüfen und zukünftig regelmäßig über Art, Umfang und finanzielle Auswirkungen der abgeschlossenen Vereinbarungen berichten. Die Aktenführung sollte in diesem Zusammenhang ebenfalls verbessert werden.

Organisatorische Regelungen zum Einsatz derivativer Finanzgeschäfte in der Stadt Ahrensburg gibt es nicht. Sie hätten bei einer der abgeschlossenen Vereinbarung zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit beitragen können. Eine im April 2007 abgeschlossene Vereinbarung über einen Zinsswap hätte zum 01.03.2017 vorzeitig beendet werden können (und alle 5 Jahre danach). Der Festzinssatz dieser Vereinbarung beträgt 4,89 %. Der variable Zins hat als Basis den Drei-Monats EURIBOR (EURIBOR 3M). Seit Januar 2016 ist dieser Zinssatz im negativen Bereich. Das Kreditinstitut des Swapgeschäfts gibt den negativen Zinssatz an die Stadt Ahrensburg weiter. Statt Zinsen aus dem variablen Zinssatz zu erhalten, zahlt die Stadt Ahrensburg nun Zinsen. Der derzeit negative variable Zinssatz des Grundgeschäfts wurde bei Null gefloort.

Bei dem derzeitigen Zinsniveau hätte eine Beendigung dieser Vereinbarung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zumindest überprüft und dokumentiert werden können. Einer möglichen Zinersparnis hätte der

Barwert des Zinsswaps zum Zeitpunkt der Kündigung gegenübergestanden. Verbindliche Aussagen erscheinen dazu rückwirkend nicht angemessen. In der Kreditakte ergaben sich keine Hinweise darauf, dass die Beendigung der Vereinbarung geprüft wurde. Die Verwaltung bestätigte auf Nachfrage, dass dann wohl eine vorzeitige Beendigung der Vereinbarung - aufgrund von Personalwechsel und eines langfristig erkrankten Mitarbeiters - nicht geprüft wurde.

In dem Krediterlass des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration vom 23.01.2017 (ab Ziffer 7) werden u. a. personelle und organisatorische Voraussetzungen bei dem Einsatz derivativer Finanzgeschäfte gefordert.

Die Stadt Ahrensburg sollte diese Voraussetzungen dringend überprüfen und insbesondere Regelungen für die Führung der Akten mit einer Wiedervorlage und Regelungen für die Zuständigkeiten und Vertretungen treffen. Weiterhin sollte die Stadt Ahrensburg Kontakt mit dem Vertragspartner der Swap-Vereinbarung aufnehmen, um Rechtmäßigkeit und Lösungsmöglichkeiten bezüglich der Negativzinsen zu klären.

1.6.4 **Flexible Haushaltsführung nutzen**

Die Haushaltspläne der Stadt Ahrensburg enthalten Budget- und Deckungsgrundsätze. Damit setzt die Stadt Ahrensburg entsprechende Instrumente für eine flexible Haushaltsführung ein.

In der Stadt Ahrensburg werden grundsätzlich die Erträge und Aufwendungen eines Teilplans (Produkt) - mit Ausnahme der Produktbereiche 541-544 - zu einem Budget verbunden.

Anders als in der kameralen Haushaltsführung, ist die Deckungsfähigkeit auf Budgets beschränkt, um dem produktorientierten Haushaltsrecht zu entsprechen. Damit ist es nicht möglich, bestimmte Kontengruppen wie Personalaufwendungen oder Unterhaltungsaufwendungen budgetübergreifend (produktübergreifend) für deckungsfähig zu erklären.

Die in den Haushaltsplänen der Stadt Ahrensburg geregelten Deckungsgrundsätze beinhalten bezüglich bestimmter Kontengruppen Ausnahmen von der gegenseitigen Deckungsfähigkeit. Mit den Erklärungen in der Fußnote zu diesen Ausnahmen, sind die aufgestellten Regeln nach Auffassung des LRH nicht eindeutig zu erfassen.

Deshalb hat sich der LRH im Rahmen der überörtlichen Prüfung die Budget- und Deckungsgrundsätze in der praktischen Haushaltsausführung angeschaut. Dazu wurden für das Haushaltsjahr 2016 Listen der sogenannten Deckungskreise ausgewertet. Dabei wurde festgestellt, dass entgegen den Budgetgrundsätzen und haushaltsrechtlichen Bestimmungen

z. B. im Deckungskreis „410 G-Personalkosten FB I“ budgetübergreifend die Kontengruppe 50 enthalten ist.

Dies entspricht somit nicht den eigenen Budgetgrundsätzen, wonach jedes Produkt grundsätzlich ein eigenes Budget bildet und damit auch nicht den haushaltsrechtlichen Bestimmungen, wonach z. B. bestimmte Kontengruppen unterschiedlicher Budgets nicht für deckungsfähig erklärt werden können.

Die Stadt Ahrensburg ist angehalten, ihre aufgestellten Budget- und Deckungsgrundsätze zu überarbeiten und die haushaltsrechtlichen Bestimmungen einzuhalten.

1.7 **Fazit**

Betrachtet man die Ergebnisse aus der Analyse der finanziellen Lage, stellt sich die Finanzlage für den Prüfungszeitraum und den Planungszeitraum als solide dar. Die dauernde Leistungsfähigkeit der Stadt Ahrensburg ist derzeit gegeben.

Der Haushaltsausgleich konnte bzw. kann, bis auf die Jahre 2015 und 2016, erreicht werden. Die Steuerquote liegt mit einer Quote über 70 % in einem guten Bereich. Dies wird auch durch die Steuer- und Finanzkraft der Stadt Ahrensburg bestätigt. Mit Blick auf die Ergebnisrechnung bzw. Ergebnisplanung wird aber auch deutlich, dass der Haushaltsausgleich bzw. die Jahresüberschüsse teilweise durch Erträge aus der Veräußerung aus Grundstücksverkäufen erreicht werden konnten bzw. können. Bei steigenden Ausgaben, nicht in der erforderlichen Höhe umgesetzten Bauunterhaltungsmitteln und den zu zahlenden Verlustausgleichen, sollte die Stadt Ahrensburg jedoch ihre Ausgaben auf Einsparpotenziale überprüfen und auch z. B. ihre Einnahmen aus kostenrechnenden Einrichtungen ausschöpfen. Hier könnte die Stadt Ahrensburg ihre Ertragsseite um jährlich 250 T€ verbessern.

Die aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erwirtschafteten liquiden Mittel im Prüfungs- und Planungszeitraum decken die zur ordentlichen Tilgung notwendigen Mittel. Ob die mit dem Haushaltplan 2018 für den Planungszeitraum 2018 bis 2021 dargestellte Verschuldung der Höhe nach tatsächlich eintreten wird, bleibt abzuwarten. Denn die liquiden Mittel werden sich nach dem vorläufigen Ergebnis der Finanzrechnung 2017 voraussichtlich erhöhen und die zur Verfügung stehenden investiven Mittel wurden im Prüfungszeitraum lediglich zu 50 % (Durchschnitt) ausgeschöpft. Dennoch liegt die Investitionsquote über 100 %. Es sind somit höhere Vermögenswerte geschaffen worden, als der durch Abschreibungen entstandene Wertverlust. Dabei wurden von der Stadt Ahrensburg insbesondere Investitionen in die Bereiche Kinder- und Jugendeinrichtungen und Schulen getätigt.

Handlungsbedarf wird für den Bereich der derivativen Finanzgeschäfte gesehen. Hier muss die Stadt Ahrensburg die geforderten personellen und organisatorischen Voraussetzungen schaffen.

2. Forderungsmanagement

Kommunen benötigen liquide Mittel, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Zahlungsausfälle gefährden die Liquidität der Kommunen.

Forderungsmanagement muss sicherstellen, dass erwartete Einnahmen fließen, sobald sie fällig sind. Verstreichen Zahlungsziele, müssen weiterführende Maßnahmen nahtlos anknüpfen. Dazu gehört, offene Forderungen zeitnah zu mahnen und zu vollstrecken. Je älter Forderungen sind, desto höher ist das Risiko, dass Zahlungen vollständig ausfallen.

Idealerweise werden Forderungen an zentraler Stelle systemgestützt verfolgt, bis sie beglichen sind.

Mit durchschnittlich 5,2 Mio. € offener Forderungen hat Ahrensburg erhebliches Optimierungspotenzial. Grundlegende Prozesse des Forderungsmanagements sind neu zu strukturieren.

2.1 Finanzieren kommunaler Aufgaben

Die kommunale Finanzwirtschaft soll auskömmliche Finanzmittel bereitstellen und verwalten, damit Kommunen ihre Aufgaben wahrnehmen können. Dafür ist in geeigneter Weise sicher zu stellen, dass Kommunen dauerhaft zahlungsfähig sind. Das Gemeindehaushaltsrecht (GO, GemHVO-Doppik u. ä.) ordnet Rechnungslegung und Rechnungsvollzug.

Mit der Doppik wurde den Kommunen ein neues kommunales Rechnungswesen gegeben. Es erhöht die Transparenz hinsichtlich offener Forderungen. Forderungsspiegel der Jahresabschlüsse geben Auskunft über Außenstände. Finanzprogramme bieten umfassende Möglichkeiten, Forderungen zu bearbeiten und auszuwerten.

Die neue Buchführungssystematik erfordert es, alle Forderungen umfassend im Blick zu halten. Für ein korrektes Bewerten kommunalen Vermögens ist nach § 43 Abs. 8, 9 GemHVO-Doppik zu prüfen, ob die Forderungen werthaltig sind, und gem. § 40 Abs. 1 GemHVO-Doppik vollständig sind. Wertlose Forderungen sind im Wert zu berichtigen.¹¹

Wertberichtigte oder abgeschriebene Forderungen verschlechtern Rechnungsergebnis und Bilanzwert der Kommune. Neben einem realen Liquiditätsverlust erwachsen der Kommune auch Zinsnachteile. Es entsteht ein unmittelbarer wirtschaftlicher Schaden.

¹¹ § 31 GemHVO-Doppik

Ein gutes Forderungsmanagement wirkt diesen wirtschaftlichen Schäden entgegen. Verwaltungshandeln wird optimiert. Zahlungseingänge werden frühzeitig sichergestellt und Zahlungsausfälle gemindert.

2.1.1 Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Forderungen

Kommunales Handeln findet sowohl in den Bereichen des öffentlichen Rechts als auch des Privatrechts statt.

Öffentlich-rechtlich werden Kommunen tätig, wenn sie nach Kommunalabgabengesetz (KAG) oder spezialgesetzlichen Regelungen, z. B. § 29 Abs. 2 Brandschutzgesetz (BrSchG)¹², Einnahmen erheben. In der Regel ist dafür eine Satzung zu erlassen, die dazu berechtigt, Steuern, Gebühren, Beiträge oder sonstige kommunale Abgaben zu erheben.

Kommunen treten ferner als Vermieter oder Verkäufer von Waren, Dienstleistungen u. ä. auf. Kommunale Unternehmen rechnen Leistungen aus privatrechtlichen Schuldverhältnissen mit Leistungsempfängern ab (z. B. Miet- oder Pachtverträge).

Für beide Rechtsbereiche gilt:

Sobald mittels Verwaltungsakt oder Leistungsbescheid ein Betrag angefordert wird, ergibt sich eine offene Forderung. Wird diese nicht rechtzeitig, nur teilweise oder gar nicht beglichen, muss gemahnt, vollstreckt, wertberichtigt oder niedergeschlagen werden.

2.1.2 Geplante Einnahmen versus realisierte Einnahmen

Kommunen kalkulieren jährlich mit dem Haushaltsplan ihre Einnahmen. Sie planen, welche Geldeingänge im jeweiligen Haushaltsjahr verfügbar sind, um alle Aufgaben finanzieren zu können. Bereits in der Planungsphase ist dabei haushalterisch auf Ebene der Erträge und Aufwendungen im Ergebnisplan ein Haushaltsausgleich herbeizuführen.¹³ Insoweit wird bereits beim Planen der Einnahmehöhen regelmäßig vorausgesetzt, dass eine geforderte Geldschuld vollständig bezahlt wird. Sobald diese Geldschuld (Forderung) nicht rechtzeitig, nur teilweise oder gar nicht beglichen wird, wirkt dies negativ auf den Haushaltsausgleich.

Die Folgen von Einnahmefällen werden an verschiedenen Stellen sichtbar:

- Forderungsausfälle wirken unmittelbar auf den Finanzhaushalt, also auf die Liquidität.
- Unzureichende Liquidität muss über vermeidbare (Kassen-)Kredite aufgenommen werden.

¹² Gesetz über den Brandschutz und die Hilfeleistungen der Feuerwehren (Brandschutzgesetz - BrSchG) vom 10. Februar 1996, zuletzt geändert am 02.05.2018, GVBl. Schl.-H., S. 162.

¹³ § 75 Abs. 3 Gemeindeordnung (GO), § 26 Abs. 1 GemHVO-Doppik.

- Forderungsausfälle verschlechtern die Ergebnisrechnung, indem sich geplante Einnahmeüberschüsse verringern bzw. geplante Fehlbeträge erhöhen.
- Forderungsausfälle verkürzen die Bilanz. Vollständige oder teilweise Einnahmeausfälle werden unter dem Bilanzwert „Forderungen“ auf der Aktivseite der Bilanz korrigiert. Es erfolgt eine Wertberichtigung, die diesen Bilanzwert kürzt. Im Gegenzug verkürzt sich auf der Passivseite der Bilanz die Position des Eigenkapitals in gleicher Höhe.

2.1.3 **Effektives Forderungsmanagement ist unerlässlich**

Offene Forderungen wirken sich erheblich auf Liquidität, Haushalt und Bilanz aus. Sie gefährden vor allem das Erfüllen kommunaler Aufgaben.

Es ist insoweit unerlässlich, dass jede Kommune ihre Forderungen stets im Blick hat. Arbeitsprozesse müssen so gestaltet sein, dass offene Forderungen nahtlos und konsequent verfolgt werden können. Kommunen sollten daher ihr Forderungsmanagement prozessorientiert am Schuldner ausrichten:

- Zahlungseingänge müssen fortlaufend überwacht werden.
- Forderungen müssen zeitnah und vollständig bei Schuldnern geltend gemacht und eingezogen werden.
- Drohendes Verjähren oder Verwirken von Forderungen ist abzuwenden.

Ein effektives Forderungsmanagement wird dabei idealerweise zentral aus einem Finanzfachverfahren betrieben. Arbeitsabläufe sind so gestaltet, dass Forderungen mit vertretbarem Aufwand wirtschaftlich verfolgt werden können.

2.2 **Forderungsmanagement in den geprüften Kommunen**

Der Prüfzeitraum des Forderungsmanagements umfasst die Jahre 2012 bis 2016. Der Prüfungsschwerpunkt lag auf dem Umgang mit Forderungen ab deren Entstehen bis zum Erlöschen des Anspruchs.

Betrachtet wurden:

- Vollständigkeit der Forderungen und Gesamtüberblick,
- Organisationsprozesse in Finanzbuchhaltungen,
- Systemgestütztes Erfassen von Forderungen in der Haushaltsüberwachungsliste (HUEL),
- Überwachen und Realisieren von Forderungen
 - Mahnwesen,
 - Vollstreckungswesen,
 - Forderungsveränderung,
 - Wertberichtigung.

2.2.1 Offene Forderungen der Jahre 2012 bis 2016

Der LRH hat zunächst aufgenommen, in welcher Höhe offene Forderungen in den geprüften Kommunen bestehen. Es handelt sich dabei um die Gesamtbeträge offener Forderungen zum Jahresabschlussstichtag ausweislich der Bilanzen und den Erläuterungen im Anhang des Jahresabschlusses.

Forderungsbeträge der Städte Bad Oldesloe, Ahrensburg und Bad Schwartau sind den Jahresabschlussbilanzen entnommen worden. Um einen Vergleich zwischen doppischen Forderungsbeträgen und kamerale Kasseneinnahmeresten herstellen zu können, sind in Kaltenkirchen Kasseneinnahmereste der kamerale Jahresrechnungen 2012 bis 2015 des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts sowie der Verwahr- und Vorschusskonten ausgewertet worden.

Kasseneinnahmereste aus Entnahmen aus Sonderrücklagen im Vermögenshaushalt und Zuführungsbeträge zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt wurden nicht berücksichtigt.

Um ausschließlich gleichartige Forderungen zu vergleichen, sind alle Forderungen auf ihren Ursprung hin überprüft worden.

Offene Forderungen in Mio. €

	Bad Oldesloe	Ahrensburg	Bad Schwartau	Kaltenkirchen
2012	3,503	3,343	1,096	2,279
2013	3,930	4,619	1,159	2,712
2014	6,374	5,125	0,424	1,515
2015	3,346	5,028	0,825	0,854
2016	---*	7,813	1,327	---**
Ø offene Forderungen	4,288	5,186	0,966	1,840

* JAB nicht fertig gestellt

** Doppikumstieg 2016; Eröffnungsbilanz (Entwurfassung), JAB nicht fertig gestellt

Die Tabelle zeigt deutlich, dass in den geprüften Kommunen erhebliche 7-stellige Beträge noch nicht gezahlt wurden. Die Spannweite offener Forderungen reicht dabei von durchschnittlich 0,966 Mio. € in Bad Schwartau bis 5,186 Mio. € in Ahrensburg.

Ahrensburg weist im Vergleich der geprüften Kommunen den höchsten Wert unrealisierter Forderungen auf.

2.2.2 Anteil offener Forderungen im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen

Die ausstehenden Werte gewinnen deutlich an Brisanz, wenn sie in Bezug zu den geplanten Einnahmen des Haushalts gebracht werden. Der LRH

hat dabei die durchschnittlichen Werte der Haushaltsjahre 2012 bis 2015/2016 zugrunde gelegt.

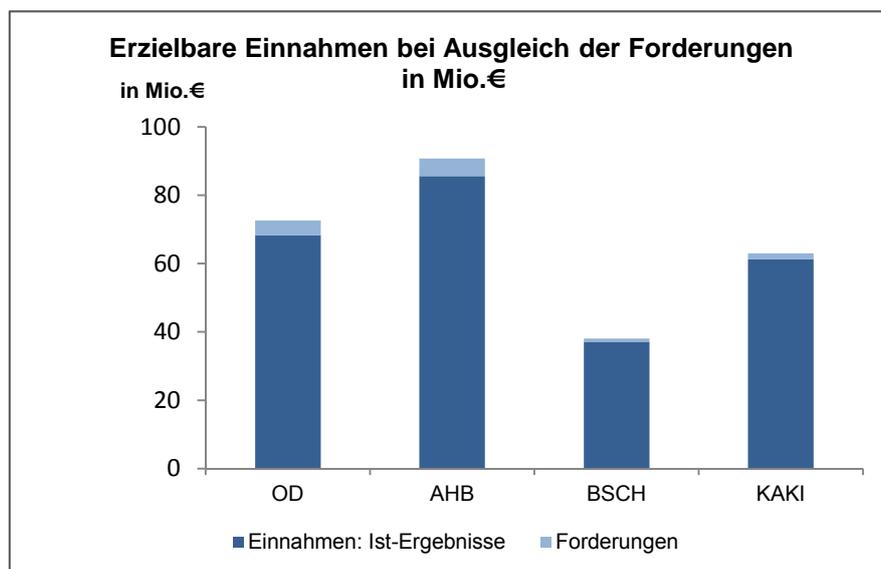
**Anteil durchschnittlicher Forderungen (in Mio. €)
an den durchschnittlichen Einnahmen (in Mio. €)**

	Bad Oldesloe	Ahrensburg	Bad Schwartau	Kalten- kirchen
Ø Forderungen	4,288	5,186	0,966	1,840
Ø Einnahmen	68,326	85,579	37,119	61,198
Anteil Forderungen in %	6,28	6,06	2,60	3,01

Während sich in Bad Schwartau der Anteil offener Forderungen an den Gesamteinnahmen lediglich auf 2,6 % beläuft, ist in Ahrensburg mit 6,06 % der zweithöchste Wert zu verzeichnen.

Das bedeutet: Jeder sechzehnte Euro, der in Ahrensburg auf der Einnahmenseite geplant wird, wird tatsächlich nicht realisiert.

Die nachfolgende Abbildung stellt ergänzend dar, welche Einnahmen erzielt werden könnten, wenn alle offenen Forderungen beglichen werden.



Die Stadt Ahrensburg besitzt im Vergleich zu ihren Einnahmen den zweithöchsten Anteil an offenen Forderungen. Oder anders ausgedrückt: Die Stadt bindet enormes Kapital in ihren Forderungen.

Ahrensburg muss sich umgehend dieser hohen Ausstände annehmen. Um zu ermitteln, wie hoch die Anteile einwandfreier, uneinbringlicher und zweifelhafter Forderungen sind, muss Ahrensburg die Forderungen konsequent kategorisieren, bewerten und verfolgen.

2.2.3 Vergleich offener Forderungen mit liquiden Mitteln

Mit der Forderungsinventur hat die Kommune Forderungen im Wert zu berichtigen und abzuschreiben. So kann die Finanzbuchhaltung feststellen, wie stark die Liquidität durch den hohen Forderungsbestand beeinträchtigt wird. Die nachfolgende Tabelle zeigt den Anteil durchschnittlich offener Forderungen im Vergleich zu den durchschnittlich verfügbaren liquiden Mitteln auf.

**Anteil durchschnittlicher Forderungen (in Mio. €)
an der Liquidität (in Mio. €)**

	Bad Oldesloe	Ahrensburg	Bad Schwartau	Kalten- kirchen
Ø Forderung	4,288	5,186	0,966	1,840
Ø Liquidität	20,847	8,625	21,475	3,974
Fo/Liquidität in %	20,57	60,13	4,50	46,30
Erzielbare Liquidität	25,135	13,811	22,441	5,814

Für jede geprüfte Kommune wird, gemessen an der eigenen Liquiditätslage, sichtbar, welches individuelle liquide Zuwachspotenzial besteht. Die Liquidität der Stadt Ahrensburg ließe sich um ca. 60 %, also um rd. 5,2 Mio. € steigern, wenn alle aktuell offenen Forderungen realisiert würden.

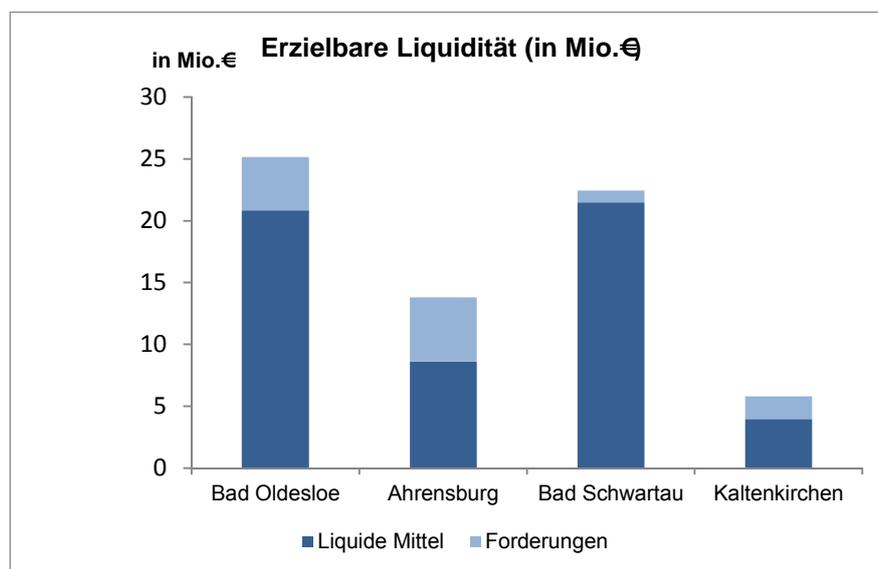


Abbildung 1: Erzielbare liquide Mittel, wenn Forderungsausgleich gelingt

Das Verhältnis offener Forderungen zu liquiden Mitteln zeigt auf, dass dringender Handlungsbedarf besteht.

Bei einer durchschnittlich positiven Liquiditätslage von mehr als 8 Mio. € in den Jahren 2012 bis 2016 vernachlässigte Ahrensburg die offenen Forde-

rungen. Der Anteil offener Forderungen gemessen an der Liquidität muss deutlich reduziert werden.

Mit Blick auf die mittelfristige Finanzplanung der Stadt Ahrensburg könnten die hohen Ausstände deutlich problematischer werden. Unter Tz. 1.2.1 „Finanzlage“ hatte der LRH ausgeführt, dass der Haushaltsausgleich im Wesentlichen durch den Verkauf städtischen Grundvermögens erzielt wird. Weiterhin positiv beeinflusst wird das Ergebnis durch das Absenken des Gewerbesteuerumlagesatzes ab 2020. Dennoch werden sich laut Finanzplan 2018 die liquiden Mittel von 6,7 Mio. € im Jahr 2018 bis 2021 auf 3,9 Mio. € reduzieren. Bleiben die offenen Forderungen weiterhin auf diesem Niveau, wächst in den nächsten 3 Jahren das Risiko erheblich, (zeitweise) Liquiditätskredite aufnehmen zu müssen.

Ahrensburg kann dem entgegenwirken, indem verstärkt offene Forderungen realisiert werden. Ein straffes und gezielt wirkendes Forderungsmanagement ist umgehend einzurichten.

Der LRH empfiehlt Ahrensburg zudem, konsequent das Verhältnis von Liquidität und offenen Forderungen im Blick zu halten. Nur so ist Liquidität mittelfristig planbar. Den städtischen Gremien sollte halbjährlich darüber berichtet werden.

2.2.4 Offene Forderungen pro Einwohner

Als weitere vergleichende Kennzahl können die durchschnittlichen offenen Forderungen je Einwohner herangezogen werden. Der LRH hat diese in der nachfolgenden Tabelle für die geprüften Kommunen gegenübergestellt.

Durchschnittlich offene Forderungen je Einwohner

	Bad Oldesloe	Ahrensburg	Bad Schwartau	Kalten- kirchen
Ø Forderungen in Mio. €	4,288	5,186	0,966	1,840
Einwohner * 31.03.2016	25.042	32.724	20.023	20.391
in € je Ew.	171	158	48	90

* Für Vergleiche wird die Einwohnerzahl zum 31.03.2016 herangezogen.
Quelle: Statistikamt Nord, Statistische Berichte „Die Bevölkerungsentwicklung in Schleswig-Holstein“, 1. Quartalsbericht 2016.

Auf jede/-n Einwohner/-in kommen in Ahrensburg offene Forderungen von 158 €. Damit liegt Ahrensburg 110 € über dem günstigsten Wert, der in Bad Schwartau 48 € pro Kopf beträgt.

Ahrensburg leistet sich bei den liquiden Mitteln Außenstände in Höhe von rd. 95 % der Jahreseinnahmen 2016 aus den Grundsteuern A und B (5,463 Mio. €).

2.2.5 **Gesamtschau offener Forderungen in den Vergleichskommunen**

Die unter Tz. 2.2.2 und 2.2.4 gegenübergestellten Werte und Kennzahlen zeigen deutlich, dass Ahrensburg im Vergleich der geprüften Kommunen die zweitungünstigsten Werte aufweist. In absoluten Zahlen weist Ahrensburg mit 5,18 Mio. € im Vergleich den ungünstigsten Wert aus (vgl. Tz. 2.2.1).

Ahrensburg hat insoweit große Schwierigkeiten, geplante Einnahmen tatsächlich zu realisieren. Die Folge sind Liquiditätsausfälle von durchschnittlich mehr als 5,18 Mio. €. Sie werden die sich ohnehin mittelfristig ungünstiger entwickelnde Finanzlage der Stadt (vgl. Tz. 2.2.3) verschärfen, wenn nicht gegengesteuert wird.

Der LRH hat diese problematische Ausgangslage zum Anlass genommen, im Folgenden den Umgang der Verwaltung mit offenen Forderungen näher zu betrachten.

2.3 **Organisationsprozesse in der Finanzbuchhaltung**

Offene Forderungen einer Kommune entstehen in dem Moment, in dem Abgaben durch Bescheid festgesetzt oder Leistungen in Rechnung gestellt werden. Diese - dann offene - Forderung ist erst vollumfänglich befriedet, wenn der gesamte Betrag beglichen ist.

Vom Entstehen der Forderung bis zum Begleichen oder zur festgestellten (teilweisen) Uneinbringlichkeit sind je nach Zahlungsmoral der Schuldner verschiedene Prozessschritte zu durchlaufen. Dazu gehören im Wesentlichen:

- Erstellen und Versenden der Zahlungsaufforderungen,
- elektronisches Erfassen der Forderungen im Finanzfachverfahren¹⁴,
- tägliche Datenübergabe von Forderungen anderer Fachverfahren an das zentrale Finanzfachverfahren,
- Überwachen der Zahlungseingänge,
- Verbuchen eingegangener Geldbeträge,
- Mahnen offener Forderungen,
- Vollstrecken ausstehender Forderungen,
- Wertberichtigen von Forderungen und
- (vorübergehender) Verzicht auf uneinbringliche Forderungen.

¹⁴ Siehe Schlussbericht RPA Ahrensburg zum Jahresabschluss 2013, Seite 50 fehlende Sollstellungen, mangelnde Zahlungsüberwachung im Bereich Sondernutzungsgebühren.

Das komplexe Verfahren bedarf verwaltungsintern klarer organisatorischer Vorgaben. Dies beginnt bereits bei der zu erstellenden Annahmeanordnung durch die Facheinheiten, die eine Zahlungspflicht festgestellt haben. Die Kommune muss zu jedem Zeitpunkt des Prozesses sicherstellen, dass:

- die Forderungen systemisch erfasst sind,
- ein vollständiger Überblick gewährleistet ist,
- nahtlos der nächste Verfahrensschritt bearbeitet werden kann und
- fachliches sowie personelles Know-how verfügbar ist, um die Vorgänge rechtskonform zu bearbeiten.

2.3.1 Personalausstattung

Der LRH hat vergleichend für die geprüften Kommunen die personelle Ausstattung aufgenommen. Im Vordergrund standen dabei die besetzten Stellen in den Bereichen Finanzbuchhaltung/Kasse sowie Mahn- und Vollstreckungswesen. Die nachfolgende Übersicht zeigt die Stellenanteile zum Stichtag 30.06.2016 auf.

besetzte Stellenanteile per 30.06.2016

	Bad Oldesloe	Ahrens- burg	Bad Schwartau	Kalten- kirchen	Ø
Finanzbuch- haltung/Kasse	2,75	3,50	3,00	1,50	2,69
Mahnung und Vollstreckung	2,02	2,00	1,64	2,00	1,92
gesamt	4,77	5,50	4,64	3,50	4,60
Einwohnerzahl in Tausend Ew	25	32,7	20	20,4	24,5

Die Finanzbuchhaltung in Ahrensburg war mit 3,5 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) besetzt. Die Mahn- und Vollstreckungsstelle im Fachbereich Finanzen war mit 2,0 VZÄ ausgestattet. Insgesamt verfügte Ahrensburg per 30.06.2016 über 5,5 VZÄ bei rd. 32.700 Einwohnern.

Der LRH hat ausgehend von den erhobenen Daten Vergleichswerte der 4 Kommunen ermittelt. Dabei wurden die Durchschnittswerte der besetzten Stellen im Zusammenhang mit der Einwohnerzahl betrachtet. Insoweit ergibt sich eine durchschnittliche personelle Ausstattung von 4,6 VZÄ für 24.500 Einwohner.

Ausgehend davon läge der durchschnittliche Personalbedarf in Ahrensburg bei 6,14 VZÄ. Bei tatsächlich vorhandenen 5,5 VZÄ liegt Ahrensburg mit 0,64 Stellenanteilen unter dem ermittelten Durchschnitt der 4 Kommunen. Hinzu kommt, dass dieser Bereich in Ahrensburg in den vergangenen Jahren hohe Personalausfälle und einige Mitarbeiterwechsel verzeichnete.

Trotz eines neu verfügbaren Aufgabenzuschnitts im Oktober 2016 fehlten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen anzupassende Stellenbeschreibungen und Dienstanweisungen, vgl. Tz. III.3.6.3 „Organisation“.

Diese personellen und organisatorischen Aspekte tragen erheblich dazu bei, dass es seit Jahren nicht gelingt, die hohen offenen Forderungen von durchschnittlich 5,2 Mio. € zu realisieren.

Für Ahrensburg hat der LRH daher in folgenden Punkten deutlichen Handlungsbedarf erkannt:

- Innerdienstliche Regelungen sind zu aktualisieren.
- Zuständigkeiten und Abläufe sind klar zu definieren.
- Systemtechnische Vorteile sind zu nutzen, um Abläufe wirtschaftlicher zu gestalten und den Arbeitsaufwand zu minimieren.

Setzt Ahrensburg diese Punkte um, lässt sich das offene Forderungsvolumen deutlich reduzieren.

Auf ausgewählte Teilaspekte organisatorischen Handlungsbedarfs geht der LRH im Folgenden näher ein.

2.3.2 Ungeklärte Zahlungseingänge

2016 fehlten der Finanzbuchhaltung Ahrensburg 650 Buchungsanordnungen für Zahlungseingänge. Fachämter arbeiteten der Finanzbuchhaltung unstrukturiert zu.

Für eingezahlte Geldbeträge, zu denen keine elektronischen Anordnungen existieren, richtet die Finanzbuchhaltung ein Verwahrkonto ein. Bis Einzahler, Forderungsherkunft, Zahlungsanlass sowie korrekter Zahlungsbetrag geklärt sind, verbleiben diese Beträge dort. In allen Fällen muss durch die Finanzbuchhaltung recherchiert und die Buchungsanordnung angefordert werden. Anschließend werden die Beträge umgebucht und dem richtigen Sach- bzw. Personenkonto zugeordnet.

Fehlende Anordnungen der Fachbereiche lösen in der Finanzbuchhaltung erheblichen Mehraufwand aus. Dieses Zeitkontingent fehlt wiederum, um Forderungsausfälle zu verfolgen. Der LRH verweist auf die Feststellungen des örtlichen Rechnungsprüfungsamts im Schlussbericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2016, Ziff. 2.3, S. 59.

Ahrensburg sollte umgehend sicherstellen, dass:

- von den Facheinheiten zeitgleich mit Versand von Zahlungsaufforderungen eine Anordnung erstellt wird,
- alle Forderungen unverzüglich elektronisch im Finanzfachverfahren erfasst werden,

- Forderungen spätestens in dem auf den laufenden Tag folgenden Tagesabschluss erfasst sind (2 Tage nach Versand von Zahlungsaufforderungen).

Im Interesse eines wirtschaftlichen Verwaltungshandelns sind die innerdienstlichen Abläufe so zu gestalten, dass die Anzahl erforderlicher Nacharbeiten durch die Finanzbuchhaltung deutlich reduziert werden.

2.3.3 **Schnittstellen nutzen und Forderungen einzeln systemisch erfassen**

Ahrensburg setzt das Finanzfachverfahren CIP-KD 4.2. ein. Das Verfahren bietet ein umfangreiches Angebot für die Geschäftsbuchhaltung, Finanzbuchhaltung und das Steueramt. Das Programm besitzt Schnittstellen zu anderen IT-Verfahren, um Daten digital auszutauschen.

Die Finanzbuchhaltung nutzt aktuell das Verfahren „SVP@anwenkom“. Bis ins Jahr 2014 wurde das Verfahren „avviso“ für das Vollstreckungsmanagement eingesetzt.

Ahrensburg nutzt in mehreren Bereichen Schnittstellen von Fachanwendungen zum Finanzfachverfahren. Dazu zählen:

- das Sozialhilfeverfahren Prosoz,
- das Vollstreckungsprogramm SVP@anwenkom,
- das Ordnungswidrigkeiten- und Bußgeldverfahren sowie
- das Abrechnungsverfahren für Kindertagesstätten.

Ahrensburg stellt damit sicher, dass Forderungen aus speziellen Fachverfahren in das zentrale Finanzfachverfahren übernommen werden.

Forderungen können auf 2 verschiedenen Kontenarten, und zwar auf Sachkonten (Buchungskonto mit konkretem Haushaltsbezug) oder Personenkonten (personenbezogene Unterkonten der Sachkonten) systemisch erfasst werden.

Die Finanzbuchhaltung kann Forderungen systemisch nicht verfolgen, wenn diese im Sachkontenbereich auf Sammelanordnungen ohne Angabe der Zahlungspflichtigen, ohne Angabe der Einzelbeträge und Fälligkeitstermin gebucht werden. Die Fachdienstleitung hat im Jahr 2015 das Buchungsverfahren für die Annahme von Geldeingängen im Sachkontenbereich auf Einzelannahmeanordnungen umgestellt, um die Forderungsverfolgung zu vereinfachen. Der LRH begrüßt dieses Vorgehen.

Im Bereich der Personenkonten werden Forderungen zu Zahlungspflichtigen unter Angabe der Abgabearten und mit individuellen Fälligkeitsterminen erfasst.

Der LRH empfiehlt Ahrensburg, Schnittstellen in regelmäßigen Abständen auf Zweckmäßigkeit und Optimierungsbedarf zu prüfen. Über die Schnittstellen sollte stets sichergestellt werden, dass alle Forderungsdaten aus

anderen Fachverfahren täglich in das zentrale Finanzfachverfahren übernommen werden.

2.3.4 **Digitales Verbuchen von Zahlungseingängen auf Kontoauszügen**

Für Onlinebanking steht Ahrensburg das Programm „S-Firm“ zur Verfügung. Zahlungseingänge auf Kontoauszügen können digital per Schnittstelle in das Finanzfachverfahren CIP-KD 4.2. eingebucht werden, wenn Zahlungspflichtige entsprechende Buchungsnummern auf Überweisungen angeben. Das Finanzfachverfahren ordnet alle Zahlungseingänge nach Buchungsnummern entsprechenden Buchungsanordnungen zu.

digitales Einlesen elektronischer Kontoauszüge

	Bad Oldesloe	Ahrensburg	Bad Schwartau	Kalten- kirchen
erfolgt digital	nein	nein	nein	ja

Alle geprüften Kommunen setzen das Programm „S-Firm“ der Sparkassen für den Abruf von elektronischen Kontoauszügen ein. Das Finanzfachverfahren, das Ahrensburg einsetzt, CIP-KD 4.2., kann die Zahlungseingänge den Buchungsanordnungen digital zuordnen. Ahrensburg nutzt dieses Angebot nicht und bucht alle Zahlungseingänge manuell in das Finanzfachverfahren ein. Das manuelle Erfassen wird täglich von einer Vollzeitkraft nach EG 6 geleistet.

Lediglich Kaltenkirchen nutzt das automatische Verbuchen der Zahlungseingänge von Kontoauszügen über das Finanzbuchhaltungssystem H&H proDoppik. In Kaltenkirchen konnte dadurch eine halbe Stelle freigesetzt werden.

Diese technischen Vorteile sollte auch Ahrensburg im vorhandenen Finanzprogramm nutzen, um entsprechende Einspareffekte zu erzielen. Frei gewordene Zeitanteile könnten innerhalb der Finanzbuchhaltung dazu genutzt werden, rückständige Forderungen abzarbeiten.

Ahrensburg muss sicherstellen, dass alle Forderungen unverzüglich nach deren Entstehen digital erfasst werden. Das Modul für digitales Verbuchen von Zahlungseingängen muss im Finanzfachverfahren eingerichtet werden. Buchungsnummern sind auf Zahlungsanforderungen zu vermerken, damit Zahlungspflichtige diese auf ihren Überweisungen angeben können.

Der LRH empfiehlt Ahrensburg wirtschaftlicher vorzugehen, indem Geld- eingänge digital von Kontoauszügen in das Finanzfachverfahren eingelesen werden.

2.3.5 Was sind Forderungsveränderungen?

Kommunen können über Forderungsveränderungen entscheiden. Zu den Veränderungen gehören Stundungen, Niederschlagungen und Erlasse (§ 31 Abs. 1 bis 3 GemHVO-Doppik). Kommunen können zudem auf Forderungen verzichten und mit Zahlungspflichtigen Vergleiche schließen. Generell gilt, dass Spezialvorschriften z. B. § 11 KAG¹⁵ mit Verweis auf die Abgabenordnung¹⁶, z. B. § 222 Stundung, § 261 Niederschlagung und § 227 Erlass, den Vorschriften des § 31 GemHVO-Doppik vorgehen.

Wird eine Forderung auf Antrag des Zahlungspflichtigen gestundet, ändert die Kommune den Fälligkeitszeitpunkt. Zahlungspflichtigen werden Zinsen für den Zeitraum der ursprünglichen Fälligkeit bis zum vollständigen Zahlen berechnet.

Stellt die Finanzbuchhaltung fest, dass keine Zahlung erfolgen wird oder die Verfahrenskosten außer Verhältnis zur Höhe des Anspruchs stehen, kann eine Forderung niedergeschlagen werden.

Damit wird der fällige Anspruch zurückgestellt und nicht beigetrieben. Eine Niederschlagung ist nicht an einen Antrag eines Zahlungspflichtigen gebunden. Sie löst einen buchungspflichtigen Vorgang in der Finanzbuchhaltung aus.

Bei einem Erlass erlischt der Anspruch auf eine Forderung. Voraussetzung für den Erlass ist, dass für den Zahlungspflichtigen eine besondere Härte anzunehmen ist. Dies trifft beispielsweise zu, wenn sich der Zahlungspflichtige in einer unverschuldeten wirtschaftlichen Notlage befindet oder zu befürchten ist, dass das Verfolgen des Anspruchs die Existenz gefährden würde.

Vergleiche mit Zahlungspflichtigen können nach gerichtlichen und außergerichtlichen Schuldenbereinigungen nach dem neunten Teil der Insolvenzordnung (InsO) erfolgen.¹⁷

Sämtliche Ansprüche gegenüber Dritten sind als Forderungen in die Bilanz aufzunehmen. Werden Forderungen gestundet, niedergeschlagen, erlassen oder durch Vergleich verändert, sind entsprechende Korrekturen vorzunehmen. Die Buchwerte sind zu berichtigen.

Dies muss an zentraler Stelle in der Finanzbuchhaltung erfolgen, um stets einen aktuellen Überblick zu haben, welche Werte aus den offenen Forderungen noch realisiert werden können.

¹⁵ Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.01.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 27, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 18.03.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 69.

¹⁶ Abgabenordnung (AO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.10.2002, BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61, zuletzt geändert am 18.07.2017, BGBl. I S. 2745.

¹⁷ Ausführungsanweisung Nr. 28.3 zu § 30 GemHVO-Kameral.

2.3.5.1 Wo werden in Ahrensburg Forderungsveränderungen geführt?

In Ahrensburg bereiten die Fachbereiche Vorlagen für Forderungsveränderungen wie Stundung, Niederschlagung, Erlass/Verzicht und Vergleich vor. Sie führen eigenständig in entsprechenden Übersichten des Fachbereichs, wie sich Forderungen verändert haben.

Zu den einzelnen Fachbereichen ist Folgendes u. a. festzuhalten:

- In der Niederschlagungsliste des Fachdiensts IV.1. „Stadtplanung, Bauen, Umwelt“ fehlten Entstehungs- und Fälligkeitszeitpunkte. Außerdem wurden erlassene und gestundete Forderungen ausgewiesen. So wurde z. B.:
 - eine Forderung von 1.264,00 € unbekanntem Datum 2008 niedergeschlagen und 2011 erlassen.¹⁸ Die Forderung wurde immer noch in der Niederschlagungsliste geführt.
 - eine weitere Forderung i. H. v. 126,00 € 2011 in die Niederschlagungsliste aufgenommen.¹⁹ Systemisch wurde die niedergeschlagene Forderung nicht bilanziert und wertberichtigt, weil der begründende Aktenvorgang fehlte.
 - eine 2005 entstandene Sondernutzungsgebühr i. H. v. 38,00 € 2012 in die Niederschlagungsliste aufgenommen.²⁰ Der Entstehungszeitpunkt der Forderung lässt darauf schließen, dass die Forderung 2012 bereits verjährt gewesen sein könnte. Die Werthaltigkeit der Forderung ist zu überprüfen.²¹
- Der Fachdienst II.4. „Soziale Hilfen“ führt 2 unterschiedliche Listen. Eine Liste ist als Niederschlagungsliste bezeichnet und weist die jeweils zugehörigen Verfahrensstände, z. B. Vollstreckung, Insolvenz aus. Die zweite Liste enthält ebenfalls diverse Niederschlagungen sowie weitere offene Forderungen zu denen überwiegend Raten vereinbart wurden.

Niederschlagungen, Erlasse und Stundungen sollten wegen der unterschiedlichen Vorgehensweisen in getrennten Übersichten geführt werden. Verfahrensstände sind dabei den korrekten Übersichten zuzuordnen. Erlassene oder verjäherte Forderungen sind aus den Niederschlagungslisten zu entfernen.

Ein jederzeit einheitliches Vorgehen der einzelnen Fachbereiche ist nicht sichergestellt. Die vom LRH angeforderten Niederschlagungsübersichten der Fachbereiche wurden unvollständig übergeben. Übersichten waren nicht korrekt geführt.

¹⁸ Vermerk FD I.1 vom 12.10.2015, Forderung 5.

¹⁹ Vermerk FD I.1 vom 12.10.2015, Forderung 7.

²⁰ Vermerk FD I.1 vom 12.10.2015, Forderung 8.

²¹ Vermerk FD I.1/Finanzen und Liegenschaften vom 12.10.2015 (Fr. Haase) zum Jahresabschluss 2014/Niederschlagungsliste des FD IV.1.

Die unübersichtliche Vorgehensweise bei Forderungsveränderungen kann dazu führen, dass Forderungen in unerwünschter Vielzahl und Größenordnung verjähren. Dies bewertet der LRH mit Blick auf die aktuelle Größenordnung der Wertberichtigungen besonders kritisch. Die Stadt muss sicherstellen, dass sie jederzeit aktiv entscheidet, wie mit einer Forderung verfahren wird. Verjährungen dürfen nicht auftreten.

Insgesamt werden Niederschlagungslisten in Ahrensburg unvollständig geführt. Ein zentraler Überblick fehlt. Höhe, Anzahl, Werthaltigkeit oder drohendes Verjähren von niedergeschlagenen Forderungen sind nicht vollumfänglich bekannt. Das örtliche Prüfungsamt hat mehrfach auf Arbeitsrückstände im Bereich des Mahn- und Vollstreckungswesens seit Mai 2014 hingewiesen. Mahn- und Vollstreckungsläufe wurden nicht termingerecht durchgeführt, Forderungspfändungen nicht zeitnah durchgeführt.²² Dadurch können Forderungen nicht hinreichend konsequent verfolgt werden. Verbesserungen der Arbeitsrückstände ergeben sich sukzessiv seit August 2016.²³

Der Stadt wird empfohlen, das Vorgehen innerhalb der Finanzbuchhaltung zu zentralisieren. Niederschlagungsübersichten sind, einem externen Organisationsgutachten der Firma GPP folgend, zentral an die Finanzbuchhaltung anzubinden.

Ferner erwartet der LRH, dass alle Informationen zum Forderungsmanagement unverzüglich aus den Facheinheiten an die Finanzbuchhaltung weitergegeben werden. Forderungsveränderungen sind zeitnah systemisch zu erfassen. Mehrarbeit in der Finanzbuchhaltung muss Ahrensburg vermeiden.

2.3.6 Forderungsinventur

Der LRH hatte unter Tz. 2.3.5 ausgeführt, dass sich die Werthaltigkeit von Forderungen ändern kann. In diesem Fall sind die ursprünglichen Einnahmewerte buchhalterisch zu korrigieren. Häufig bedeutet eine Forderungskorrektur, dass auf Einnahmen teilweise oder vollständig verzichtet wird. Liquidität, Jahresergebnis und Bilanz sind dann davon betroffen.

Forderungen sind deshalb einmal pro Jahr auf ihre Werthaltigkeit hin zu überprüfen. Kommunen müssen jährlich eine Inventur des Umlaufvermögens durchführen.²⁴

Die Finanzbuchhaltung überprüft nach eigenen Angaben jährlich im Jahresabschluss die Werthaltigkeit von Forderungen. Sie nimmt die Wertberichtigungen vor, von denen sie Kenntnis erlangt.

²² Niederschrift über eine unvermutete Prüfung der Finanzbuchhaltung im Bereich Zahlungsverkehr vom 04.-05.11.2014; Akz.14 11 11 und 14 11 10 und andere.

²³ Stellungnahme zum Prüfbericht des RPA vom 20.03.2017, Ziff. 5.

²⁴ § 240 Abs. 1, 2 HGB; § 37 Abs. 1 GemHVO-Doppik

Andere Facheinheiten führen Werthaltigkeitsprüfungen im Zuge des Verfolgens niedergeschlagener Forderungen dezentral durch. Ein einheitliches Vorgehen ist nicht sichergestellt.

Die vorgefundenen Besonderheiten vor allem im Hinblick auf

- ein dezentrales Bearbeiten von Forderungsveränderungen,
- unzureichenden Austausch zwischen den Facheinheiten,
- bilanziell nicht abgebildete Forderungen unterhalb einer Wertgrenze von 1.000 € und
- gravierende Forderungsveränderungen der letzten Jahre deuten darauf hin, dass die offenen Forderungen 2018 noch nicht vollständig und mit korrekter Werthaltigkeit in Haushalt und Bilanz ausgewiesen sind.

Ahrensburg wird empfohlen, unverzüglich eine Forderungsinventur durchzuführen, um den Wert der Forderungen klarzustellen. Es ist zu prüfen, ob Forderungen aufgrund ihres Alters oder der Vermögenslage der Schuldner erzielbar sind. Uneinbringliche Forderungen sind zu berichtigen oder aufwandsmäßig abzuschreiben.²⁵

2.3.7 **Zeit ist Geld - ein Zwischenfazit**

Ahrensburg weist im Vergleich der geprüften Mittelstädte die höchsten Forderungssummen aus. Dies hat Gründe, die auf verschiedene Gegebenheiten zurückzuführen sind.

Bereits bei Entstehen der Forderung ist nicht sichergestellt, dass alle anordnungsbegründenden Unterlagen vorliegen. Das systemische Erfassen offener Beträge fand 2016 in mindestens 650 Fällen nicht zeitnah statt. In der Folge wird die Finanzbuchhaltung mit zusätzlichem - vermeidbarem - Rechercheaufwand belastet.

Mitarbeiter der Finanzbuchhaltung fielen häufig aus oder wechselten den Aufgabenbereich. Neue Mitarbeiter in der Finanzbuchhaltung waren fachlich nicht ausreichend auf das Finanzfachverfahren geschult. Aufgaben der Forderungsverfolgung konnten nicht zeitnah erfüllt werden.

Ein im Oktober 2016 neu verfügbarer Aufgabenzuschnitt konnte nicht vollständig greifen, da zugehörige organisatorische Grundlagen wie Stellenbeschreibungen und Dienstweisungen nicht angepasst wurden.

Konkret definierte Prozesse zwischen den Facheinheiten fehlen. Dies geht zu Lasten des Gesamtüberblicks sowie eines konsequenten Verfolgens offener Forderungen. Das gesamte Forderungsverfahren wird verzögert. Damit steigt das Risiko von Forderungsausfällen.

²⁵ Siehe Anmerkungen zu § 31 GemHVO-Doppik.

Ahrensburg hat insoweit erhebliches Optimierungspotenzial Abläufe zu straffen, um das hohe Forderungsvolumen abzubauen und damit die Liquidität zu verbessern.

Um künftig Forderungsverfolgung und Forderungseinzug wirtschaftlich wahrnehmen zu können, sollte Ahrensburg sicherstellen, dass

- frühzeitig ein vollständiger Überblick über aktuelle Außenstände vorhanden ist,
- Forderungen unverzüglich bei Versand von Zahlungsaufforderungen der Fachämter elektronisch im Finanzfachverfahren erfasst werden,
- Forderungen vorrangig über das eingesetzte zentrale Finanzfachverfahren erfasst und bearbeitet werden,
- auf die Mitarbeiter der Fachbereiche auf die Funktionalitäten des zentralen Finanzfachverfahrens geschult werden,
- bei eigenen Verfahren Fachbereiche Forderungsdaten mittels Schnittstellen digital an das zentrale Finanzfachverfahren übergeben,
- ein einheitliches, zentrales Vorgehen bei Forderungsveränderungen sichergestellt wird und
- unverzüglich eine Forderungsinventur durchgeführt wird.

2.4 Mahnwesen

Bevor **öffentlich-rechtliche Forderungen** vollstreckt werden dürfen, ist die Geldschuld beim Zahlungspflichtigen anzumahnen.²⁶

Öffentlich-rechtliche Forderungen sind in der Regel sofort fällig, falls im Bescheid kein abweichendes Zahlungsziel vereinbart wurde. Sie können nach Ablauf einer Woche seit Bekanntgabe des Leistungsbescheids gemahnt werden. Sofern ein konkreter Fälligkeitszeitpunkt außerhalb der Mindestfrist bestimmt ist, kann unmittelbar nach Verstreichen der Fälligkeit gemahnt werden. Für die angemahnten Beträge ist eine Zahlungsfrist von einer Woche zulässig.

Zahlungsaufforderungen von **privatrechtlichen Forderungen** sollten immer einen eindeutigen Zahlungstermin beinhalten. Bleibt die Zahlung aus, sollten bei privatrechtlichen Forderungen zunächst Zahlungserinnerungen versendet werden. Der erfolglos verlaufenden Zahlungserinnerung schließt sich nach ca. 5 bis 10 Tagen die „1. Mahnung“ an. Die Forderung ist bei Zahlungspflichtigen mit mindestens einem Mahnschreiben anzumahnen, weitere Mahnungen sind nicht erforderlich, um einen gerichtlichen Mahnbescheid zu beantragen. Bis zu 3 Mahnungen können an säumige Zahlungspflichtige versendet werden. Den Schuldnern sollte eine Zahlungsfrist nach jeder Mahnung von 10 Tagen eingeräumt werden.²⁷

²⁶ gem. § 269 Abs. 1 Ziff. 1 - 3 LVwG.

²⁷ Hilfestellung: <http://www.mahnung-online.de/Mahnverfahren.html>.

Mehrfaches Mahnen lässt sich vermeiden, wenn der Zugang der ersten Mahnung durch einen Empfangsbeleg quittiert ist. Nach erfolgloser Mahnung ist bei Gericht ein gerichtlicher Mahnbescheid zu erwirken, z. B. via Internet.

Kurze Mahnfristen ermöglichen den Kommunen, nicht gezahlte Beträge zeitnah anzumahnen. Konsequentes Mahnen erhöht die Chance, Forderungen schneller zu realisieren.

2.4.1 Wer mahnt die offenen Beträge an und wie häufig wird gemahnt?

Der LRH hat vor Ort geprüft, wie die Kommunen ausstehende Beträge anmahnen. Dabei weicht das Vorgehen sowohl hinsichtlich der zuständigen Facheinheit als auch hinsichtlich der gewählten Zeitintervalle ab.

Vergleich organisatorische Anbindung und Häufigkeit der Mahnläufe

	Bad Oldesloe	Ahrensburg	Bad Schwartau	Kaltenkirchen
zentral in FiBu*	Ja	Ja	ja	ja
dezentral in Außenstellen	Ja	nein	nein	nein
Häufigkeit der Mahnläufe	alle 2 Wochen/unregelmäßig	monatlich	wöchentlich	wöchentlich**

* Finanzbuchhaltung/Stadtkasse

** 2016 bedarfsorientiert wegen Doppikumstieg

Die tabellarische Übersicht zeigt, dass das Mahnwesen in Ahrensburg, Bad Schwartau und Kaltenkirchen als zentrale Aufgabe der Finanzbuchhaltung zugeordnet ist. Lediglich Bad Oldesloe verzichtet auf eine zentrale Lösung und praktiziert in Außenstellen eigene Verfahren.

In Ahrensburg mahnt die Finanzbuchhaltung alle Forderungen im monatlichen Rhythmus.

Als besonders kritisch bewertet der LRH, dass in Ahrensburg unter Umständen ein Monat vergeht, bis ein offener Betrag angemahnt wird, obwohl dies bereits nach einer Woche möglich wäre. Ahrensburg nimmt damit billigend in Kauf, dass ausstehende Geldbeträge 4 Wochen nicht verfolgt werden. Dies wirkt sich negativ auf die Liquidität der Stadt aus und erhöht das Risiko des Forderungsausfalls.

Der LRH empfiehlt Ahrensburg, zeitnah auf wöchentliche Mahnläufe umzustellen.

2.4.2 Mahnverfahren der Vergleichskommunen 2016

Der LRH hat um Vorlage der Mahnlisten 2016 gebeten, um einen Vergleich der durchgeführten Mahnverfahren 2016 vornehmen zu können. Das Jahr 2016 wurde als jüngstes Jahr des Prüfzeitraums für einen Vergleich gewählt, weil Kaltenkirchen das Finanzfachverfahren mit Beginn des Jahres zeitgleich mit dem Umstieg auf die Doppik gewechselt hat.

Ahrensburg hat in den Erhebungsunterlagen vom 24.07.2017 die Anzahl der Mahnläufe (12 Läufe) und die Anzahl der Mahnungen (4.050 Stück²⁸) mitgeteilt. Mahnbeträge für 2016 wurden nicht übermittelt.

Aus verschiedenen Kontenarten, und zwar aus Sachkonten (Buchungskonto mit konkretem Haushaltsbezug) oder Personenkonten (personenbezogene Unterkonten der Sachkonten) können Mahnungen systemisch erzeugt werden. Mahnungen aus Personenkonten, mit denen Steuern und Abgaben angeordnet werden, erfolgen elektronisch.

Forderungen aus Sachkonten können elektronisch gemahnt werden, soweit Mahn-Personenkonten aus den Sachkonten erzeugt werden können. Mahnlisten zu Forderungen aus Sachkonten wurden von Ahrensburg nicht vorgelegt. Nach eigenen Angaben werden Daten der offenen Forderungen des Sachkontenbereichs manuell in das Vollstreckungsprogramm eingepflegt, obwohl das Finanzfachverfahren die Option bietet, für einzeln angeordnete Forderungen systemisch Mahnschreiben über Mahnpersonenkonten (Mahn-PK) zu erzeugen. Systemisches Mahnen aus Sachkonten des Finanzfachverfahrens nutzt Ahrensburg bislang nicht.

Der LRH hat daher für einen Vergleich der Mahnverfahren und gemahnten Beträge in den geprüften Kommunen ausschließlich die übermittelten Mahnlisten herangezogen.

Vergleich Mahnverfahren und Summen 2016 in T€

		Bad Oldesloe	Ahrens- burg	Bad Schwar- tau	Kalten- kirchen	Ø
1.)	Anzahl Mahnverfahren; nur Personenkonto.	1.898	2.762	2.799	2.248	2.427
2.)	Forderungsvolumen in T€	842	974	1.186	1.078	1.020
3.)	Mahngebühren u.a.* in T€	26	41	19	41	32
	Summe Zeile 2.) + 3.)	868	1.015	1.205	1.119	1.052

* zu erhebende Auslagen im Mahnverfahren: Mahngebühren, Säumniszuschläge, Zinsen

²⁸ Quelle: Auswertung der Erfolgsquote 2016.

Die ausgewerteten Mahnlisten des Personenkontenbereichs ergaben für Ahrensburg 2.762 Mahnverfahren mit einem zugehörigen rückständigen Forderungsvolumen von 974 T€. Zuzüglich Mahngebühren, Säumniszuschlägen und Zinsen werden Außenstände von 1.015 T€ im Bereich der Personenkonten belegt.

Obwohl Ahrensburg im Vergleich der geprüften Kommunen nur monatlich mahnt, weist die Stadt die zweithöchste Anzahl an Mahnverfahren nach. In Bezug zum ermittelten Referenzwert mit durchschnittlich 2.427 Mahnverfahren führte Ahrensburg 335 Mahnverfahren mehr durch. Hinsichtlich der Forderungen liegt Ahrensburg um 46 T€ hinter dem Durchschnittswert zurück, bei Mahngebühren und anderen Erträgen erzielt die Kommune rd. 9 T€ mehr Erträge. Ahrensburg liegt summiert im Vergleich 37 T€ hinter dem Referenzwert zurück.

Deutlicher zeigen sich die Nachteile der Ahrensburger Abläufe im Mahnverfahren, wenn die gemahnten Beträge im Vergleich zu den durchschnittlich offenen Gesamtforderungen betrachtet werden.

**Anteil 2016 über Personenkonten gemahnter Beträge
an durchschnittlichen Gesamtforderungen in Mio. €**

	Bad Oldesloe	Ahrensburg	Bad Schwartau	Kalten- kirchen
Forderungen	4,288	5,186	1,327*	1,840
gemahnte Summen	0,842	0,974	1,186	1,078
Anteil in %	19,64	18,78	89,37	58,59

* Gesamtforderungen 2016; Durchschnittswert liegt hier unter den 2016 gemahnten Summen

Trotz durchschnittlich offener Posten in Höhe von 5,186 Mio. € wurden 2016 lediglich 0,974 Mio. € über Personenkonten angemahnt. Dies entspricht einem Anteil von nur 18,78 %, der deutlich hinter den ermittelten Werten der weiteren Kommunen zurückliegt.

Die Zahlen belegen, dass die Stadt Ahrensburg Mahnverfahren dringend optimieren muss. Der Stadt wird empfohlen, Mahnungen aus Sachkonten wöchentlich systemisch über das Finanzfachverfahren durchzuführen.

2.5 Vollstreckung

Verläuft die Mahnung einer öffentlich-rechtlichen Forderung erfolglos, muss der Vollstreckungsbeamte unverzüglich nach Verstreichen der Zahlungsfrist eine Vollstreckungsvorankündigung an Zahlungspflichtige versenden.

Die Vollstreckung der Forderungen darf erst beginnen, wenn Zahlungspflichtige vorher gemahnt wurden und bei Mahnungen die Zahlungsfrist von einer Woche eingehalten wurde.²⁹ Es ist ein Vollstreckungsauftrag zu erstellen.³⁰ Vollstreckungsbeamte haben geeignete Maßnahmen, wie z. B. Pfändungen in bewegliches oder unbewegliches Vermögen (Konto-, Gehaltspfändungen, Grundstücke o. ä.), einzuleiten, um die geforderte Geldschuld zu erzielen. Forderungen sind abzusichern, z. B. als öffentliche Last im Grundbuch einzutragen.³¹ Zahlungspflichtige Eigentümer haben Vollstreckungen in ihr Vermögen zu dulden.³² Wird kein verwertbares Vermögen ermittelt, ist eine Vermögensauskunft einzuholen.³³

2.5.1 Organisation der Vollstreckung

Vollstreckungsstellen untergliedern sich in Innendienst und Außendienst. Der Innendienst wertet alle eigenen Forderungen aus, die nach erfolgloser Mahnung nicht beglichen wurden und erstellt Vollstreckungsvorankündigungen. Eingehende Amtshilfeersuchen (Fremdersuchen) werden weiterverarbeitet. Bemerkenswerte Unterschiede der Innendienste sind bei den örtlichen Erhebungen nicht festgestellt worden.

Ahrensburg, Bad Schwartau und Kaltenkirchen setzen Außendienstmitarbeiter in der Vollstreckung ein. Die Außendienste erhalten ihre Vollstreckungsaufträge von den Innendiensten. Bad Oldesloe verfügte zum Prüfungszeitpunkt über keinen Vollstreckungsaußendienst.

Bei den außergewöhnlich hohen Außenständen begrüßt der LRH, dass in Ahrensburg ein Außendienst eingerichtet ist. Die dafür zu bemessende Arbeitszeit muss sich nach dem Arbeitsaufkommen richten. Ahrensburg sollte die erforderliche Arbeitszeit sorgfältig ermitteln sobald Mahnprozesse optimiert wurden.

2.5.2 Erfolgsquoten der Vollstreckung

Forderungen werden sowohl über Innendienstmitarbeiter als auch über Außendienstmitarbeiter erwirtschaftet. Erfolge aus der Vollstreckung werden für 2016 exemplarisch gegenübergestellt. Um alle Jahre des Prüfzeitraums zu vergleichen, reichten übermittelte Datengrundlagen nicht aus.

²⁹ § 269 Abs. 1 Nr. 3 Satz 1 LVwG vom 02.06.1992, zuletzt geändert in Art. 4 Abs. 1 Ges. v. 17.04.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 231.

³⁰ § 273 Abs. 2 LVwG vom 02.06.1992, zuletzt geändert in Art. 4 Abs. 1 Ges. v. 17.04.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 231.

³¹ § 313 LVwG vom 02.06.1992, zuletzt geändert in Art. 4 Abs. 1 Ges. v. 17.04.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 231.

³² § 264 Abs. 2 LVwG vom 02.06.1992, zuletzt geändert in Art. 4 Abs. 1 Ges. v. 17.04.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 231.

³³ § 281a LVwG vom 02.06.1992, zuletzt geändert in Art. 4 Abs. 1 Ges. v. 17.04.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 231.

Vollstreckungsläufe werden nicht über das Finanzfachverfahren CIP-KD 4.2. vorgenommen. Die Daten zur Vollstreckung werden nur zu einem sehr geringen Anteil aus dem Finanzfachverfahren an das Vollstreckungsprogramm übergeben. 2016 hat Ahrensburg 195 Vollstreckungsfälle aus dem Personenkontenbereich mit dem Vollstreckungsprogramm weiterverfolgt. Übrige Fälle, beispielsweise Vollstreckungen aus dem Sachkontenbereich und Fremdersuchen, wurden manuell direkt im Vollstreckungsprogramm erfasst. Hier besteht Optimierungsbedarf.

Wie häufig Ahrensburg Vollstreckungsläufe anstößt, wurde nicht mitgeteilt. In den weiteren geprüften Kommunen werden Vollstreckungsläufe in der Regel im Abstand von ein bis 2 Wochen vorgenommen. Da zu vollstreckenden Beträgen stets eine Mahnung vorausgehen muss, sollte Ahrensburg auch aus diesem Grund wöchentlich Mahnläufe durchführen, vgl. Tz. 2.4.1.

Innendienst

Innendienste nutzen Kontenpfändungen, Lohn- und Gehaltspfändungen, Zwangsversteigerungen, Fahrzeugpfändungen u. ä. Maßnahmen, um das Zahlen offener Forderungen zu bewirken. Buchwerte, wie beispielsweise Einkünfte oder Vermögen der Schuldner, werden festgestellt. Pfändungen können direkt auf die Werte der Schuldner ausgerichtet werden.

Die ermittelten Kennzahlen des Innendienstes für die Städte Ahrensburg, Bad Schwartau und Kaltenkirchen weisen folgende Erfolgsquoten auf:

Erfolgsquote Innendienst Vollstreckung 2016

	Ahrensburg	Bad Schwartau	Kaltenkirchen
Eigene Forderungen			
Anzahl eig. Ford.	2.403	141	374
Realisierte Quote in %	66	33	74
Summe eig. Ford. in T€	1.377	35	107
Realisierte Quote in %	67	42	78
Fremde Forderungen			
Anzahl fremde Ford.*	1.265	283	130
Realisierte Quote in %	34	67	26
Summe fremde Ford. in T€	666	49	30
Realisierte Quote in %	33	58	22
Forderungen gesamt			
Anzahl Forderungen	3.668	424	504
Real. Quote** in %	69	51	36
Real. Gesamtsumme in T€	2.043	84	137
Real. Quote** in %	62	46	28

* Die Vollstreckungsbeamten der Stadtkasse werden auf Ersuchen einer anderen Behörde am Wohnort des Zahlungspflichtigen in der übermittelten Vollstreckungsangelegenheit tätig.

** Vergleich des Innendienstes zum Außendienst

Die Tabelle weist die Kennzahlen 2016 der Innendienste in den Vollstreckungsbereichen der Vergleichskommunen aus. Bad Oldesloe konnte für einen Vergleich nicht herangezogen werden, da in Bad Oldesloe keine auskömmlichen Daten vorlagen.

Von 3.668 Forderungen mit einem Gesamtvolumen von 2 Mio. € realisierte Ahrensburg 2/3 eigene Forderungen und 1/3 fremde Forderungen.

Die Fallzahlen und realisierten Beträge der Stadt Ahrensburg sollten künftig genutzt werden, um das eigene Vollstreckungshandeln zu optimieren.

Den städtischen Gremien sollte halbjährlich über die Fortschritte berichtet werden.

Außendienst

Außendienste setzen Forderungen bei den Schuldnern persönlich z. B. durch Ratenzahlungen vor Ort und in Bargeld durch. Pfändbare Werte werden ermittelt. Stellen Außendienstmitarbeiter kein verwertbares Vermögen bei Schuldnern fest, sind Vermögenserklärungen einzuholen.

Für den Vollstreckungsaußendienst wurden für Ahrensburg, Bad Schwartau und Kaltenkirchen folgende Kennzahlen ermittelt:

Erfolgsquote Außendienst Vollstreckung 2016

	Ahrensburg	Bad Schwartau	Kaltenkirchen
Eigene Forderungen			
Anzahl eig. Ford.	830	137	448
Realisierte Quote in %	51	34	50
Summe eig. Ford. in T€	599	16 T€	244
Realisierte Quote in %	47	16	71
Fremde Forderungen			
Anzahl fremde Ford.	806	271	455
Realisierte Quote in %	49	66	50
Summe fremde Ford. in T€	666	82	100
Realisierte Quote in %	53	84	29
Forderungen gesamt			
Anzahl Forderungen	1.636	408	903
Realisierte Quote in %	31	49	64
Real. Gesamtsumme in T€	1.265	98	344
Realisierte Quote in %	38	54	72

Die Übersichten zeigen, dass die 3 geprüften Städte ihr Vollstreckungshandeln hinreichend dokumentieren konnten. Dies ermöglicht den Verwaltungen Rückschlüsse über eine erfolgreiche Vollstreckungsarbeit zu ziehen.

Mit 64 % realisierter vollstreckbarer Forderungen bzw. 72 % erzielter Einnahmen aus vollstreckbaren Forderungen war der Vollstreckungsaußendienst der Stadt Kaltenkirchen 2016 am erfolgreichsten. Kaltenkirchen zeigt damit, dass ein Vollstreckungsaußendienst erheblichen Anteil am Einbringen offener Forderungen haben kann.

Der LRH empfiehlt Ahrensburg vor dem Hintergrund der zweithöchsten Außenstände aller 4 Kommunen, den Vollstreckungsaußendienst zu optimieren. Wirtschaftliches Arbeiten des Vollstreckungsaußendienstes ist durch konsequentes Hinterfragen der erzielten Erfolgsquoten sicherzustellen.

2.5.3 Einsatz besonderer Vollstreckungsmaßnahmen

Vollstreckungsbeamte können unterschiedliche Vollstreckungsmaßnahmen einsetzen, um Forderungen bei Schuldnern durchzusetzen. Die Übersicht zeigt auf, welche Maßnahmen in den Kommunen eingesetzt werden. Am häufigsten werden Kontenpfändungen genutzt, um Zahlungen zu bewirken.

Einsatz besonderer Vollstreckungsmaßnahmen 2016

Maßnahme	Bad Oldesloe*	Ahrensburg	Bad Schwartau	Kaltenkir- chen
Kontenpfändungen	eingesetzt	190 Fälle	74 Fälle	3 Fälle
Lohnpfändungen	eingesetzt	9 Fälle	17 Fälle	1 Fall
Andere Pfändungen	Kautio	1 Fall		
Zwangsversteigerungen	eingesetzt		1 Fall	3 Fälle
Festsetzen Kfz			2 Fälle	
Ratenzahlung				19 Fälle
Erzwingungshaft				eingesetzt

* Bad Oldesloe hat keine konkreten Fallzahlen benannt

Ahrensburg setzt insbesondere Konten- und Lohnpfändungen ein. Von weiteren Vollstreckungsmaßnahmen wird kaum Gebrauch gemacht, um offene Beträge zu realisieren. Die Stadt sollte kritisch das eigene Handeln hinterfragen und insbesondere prüfen, ob das angewandte Spektrum der Vollstreckungsmaßnahmen ausreichend ist.

Der LRH empfiehlt, die besonderen Vollstreckungsmaßnahmen gezielt auszuwerten und bedarfsgerecht zu erweitern.

2.5.4 Umgang mit Kleinbeträgen

Aus wirtschaftlichen Gründen ist es zulässig, auf das Einziehen von Kleinbeträgen zu verzichten. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Aufwand des Verwaltungshandelns mit offenen Kleinstforderungen nicht mehr im

Verhältnis steht. § 28 Abs. 4 GemHVO-Doppik lässt es zu, dass Kommunen darauf verzichten, Ansprüche unterhalb von 25 € einzuziehen, es sei denn, dies ist aus grundsätzlichen Erwägungen geboten. Für Realsteuern gilt die Kleinbetragsregelung gem. § 156 AO, für übrige kommunale Abgaben gilt die Kleinbetragsregelung des § 11 KAG i. V. m. § 156 AO sowie § 13 KAG.

3 der geprüften Kommunen haben in ihren Dienstanweisungen für ihre Finanzbuchhaltungen (DA FiBu) eine „Kleinbetragsregelung“ aufgenommen. Ahrensburg hat eine eigene Dienstanweisung zum Umgang mit Kleinbeträgen. Die nachfolgende Tabelle zeigt vergleichend die innerdienstlich verankerten Vorgaben zum Umgang mit Kleinbeträgen auf.

Vergleich der Kleinbetragsregelungen in Dienstanweisungen

	Bad Oldesloe	Ahrensburg	Bad Schwartau	Kaltenkirchen
DA vom	04.12.2015	27.05.1999 ³⁴ und 25.06.2008 ³⁵	01.01.2015	10.10.2016
Kleinbetragsregelung	Verweis auf § 28 Abs. 4 GemHVO-Doppik	Verweis auf a) § 4 Abs. 4; b) § 59 LHO - SH, VV 2.6.	Verweis auf § 28 Abs. 4 GemHVO-Doppik	Verweis auf § 28 Abs. 4 GemHVO-Doppik
Verzicht möglich	< 25 €	a) < 20,45 €; b) < 25,00 €	< 25 €	< 25 €
im Mahnverfahren	jeder Betrag	jeder Betrag	jeder Betrag	Einzelfallentscheidung
in der Vollstreckung	jeder Betrag	jeder Betrag	jeder Betrag	Einzelfallentscheidung

Lediglich Kaltenkirchen macht von der rechtlichen Möglichkeit Gebrauch, auf den Einzug von Forderungen unterhalb von 25 € zu verzichten.

Zwar verfügt Ahrensburg über geregelte Verzichtsmöglichkeiten. Da jedoch in 2 Dienstanweisungen unterschiedliche Wertgrenzen definiert werden, wird eine einheitliche Praxis erschwert.

Tatsächlich wird in der Regel jeder Kleinbetrag gemahnt und vollstreckt. Wirtschaftliches Verwaltungshandeln wird dabei nicht hinterfragt.

Der LRH sieht für dieses Vorgehen eine Hauptursache darin, dass der Gesamtüberblick über zu mahnende und zu vollstreckende Beträge fehlt. Die Verwaltung setzt sich zu wenig mit offenen Forderungen auseinander.

³⁴ DA Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen der Stadt Ahrensburg vom 27.05.1999; § 4 Abs. 4 „Erlass“.

³⁵ DA über die Festsetzung und Einziehung von Kleinbeträgen der Stadt Ahrensburg vom 25.06.2008.

Der LRH verkennt nicht, dass kein genereller Verzicht auf Kleinbeträge möglich ist. Aus erzieherischen Gründen ist auch diesen Beträgen nachzugehen. Beispielsweise könnte im direkten, wiederkehrenden Kundenkontakt eine praktikable Lösung sein, über das Sperren von Kundenausweisen (z. B. Bücherei) nachzudenken, um offene Kleinbeträge zu realisieren.

Es sollte jedoch differenziert betrachtet werden, welcher Aufwand in der eigenen Verwaltung im Einzelfall betrieben wird. Sofern für Kleinbeträge in Ahrensburg Mahn- und Vollstreckungsverfahren eingeleitet werden, ist derzeit die Gefahr unwirtschaftlichen Arbeitens sehr hoch.

Der LRH empfiehlt Ahrensburg, den Verfahrensaufwand konkret zu ermitteln. Mindestens der stundenweise Personal- und Sachaufwand im Mahn- und Vollstreckungsverfahren sollte konkret beziffert werden. Im Einzelfall kann dann abgewogen werden, ob

- unter wirtschaftlichen Aspekten auf das Einziehen eines Kleinbetrags verzichtet wird oder
- ein weiteres Verfolgen des Kleinbetrags aus anderen Gründen geboten erscheint.

Die getroffenen Entscheidungen sollten nachvollziehbar dokumentiert werden.

2.5.5 Fruchtlöse Pfändungen

Wenn Vollstreckungsstellen Forderungen bei Schuldnern nicht durchsetzen können, wird eine Niederschrift über eine fruchtlöse Pfändung aufgenommen.

Anzahl fruchtloser Pfändungen 2012 bis 2016 für eigene Forderungen

	Bad Oldesloe	Ahrensburg	Bad Schwartau	Kaltenkirchen
Anzahl fruchtloser Pfändungen nach Jahren	keine Angabe; Auswertung nicht archiviert	2012: 0 2013: 2 2014: 1 2015: 0 2016: 0	2012: 28 2013: 42 2014: 28 2015: 27 2016: 38	2012: 69 2013: 49 2014: 78 2015: 178 2016: 8
Durchschnitt	k. A.	1	33	77

Hinweis: halbe Forderungen wurden aufgerundet.

Mit Ausnahme von Bad Oldesloe konnten alle geprüften Kommunen die konkreten Fallzahlen für den Prüfungszeitraum angeben.

Im Vergleich der Vollstreckungsstellen wurde von Bad Schwartau und Kaltenkirchen das Instrument der Dokumentation von fruchtlosen Pfändungen

am häufigsten genutzt. Ahrensburg hat kaum fruchtlose Pfändungen dokumentiert.

Die fruchtlose Pfändung ist als Vorstufe eines bevorstehenden Forderungsausfalls anzusehen. Anhand der Niederschriften über fruchtlose Pfändungen konnten Bad Schwartau und Kaltenkirchen viele Einzelwertberichtigungen zum Forderungsbestand vornehmen.

Der LRH empfiehlt Ahrensburg, künftig verstärkt anhand von Niederschriften über fruchtlose Pfändungen zu dokumentieren, dass Forderungen uneinbringlich sind. Die Niederschriften belegen, dass ein Überblick über diese Forderungsveränderungen besteht. Sie sind eine wichtige Basis für vorzunehmende Einzelwertberichtigungen in den Forderungen.

2.6 Wertberichtigungen aus Forderungsveränderungen

Werden Forderungen der Stadt nicht fristgerecht ausgeglichen, ist zu entscheiden, wie mit dem offenen Betrag weiter umgegangen wird.

Dies kann beispielsweise durch Stundung des Betrags (i. d. R. auf Antrag des Schuldners) oder durch Niederschlagung bzw. Erlass (i. d. R. behördeninterne Entscheidung) erfolgen, vgl. Tz. 2.3.5.

Stundungen, Niederschlagungen, Erlasse oder Vergleiche verändern den Fälligkeitszeitpunkt oder den Wert der Forderung. In diesen Fällen sind buchhalterisch Wertberichtigungen vorzunehmen.

2.6.1 Gesamtforderungen inkl. Wertberichtigungen

Für Ahrensburg werden die Forderungen in das Verhältnis zu den Wertberichtigungen gesetzt.

Wertberichtigungen bei Forderungen 2012 bis 2016 in T€

Ahrensburg	2012	2013	2014	2015	2016	Ø
Gesamtforderung	4.250	5.387	5.988	5.758	8.489	5.974
Wertberichtigung in T€	908	768	863	730	676	789
Wertberichtigung in %	21	14	14	13	8	13

In den Jahren 2012 bis 2016 wurden durchschnittlich 789 T€ wertberichtigt. Das heißt, die Stadt hat im Schnitt der ausgewiesenen Jahre festgestellt, dass Forderungen in dieser Größenordnung nicht werthaltig sind. Insoweit ist zu erwarten, dass Forderungsausfälle in Höhe von rd. 790 T€ jährlich tatsächlich entstehen.

Erhebliche Wertberichtigungen wurden im Jahr 2012 - das Jahr in dem die Eröffnungsbilanz erstellt wurde - vorgenommen. Dies ist laut Angaben der Verwaltung insbesondere darauf zurückzuführen, dass

- in der Eröffnungsbilanz 2009 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände mit insgesamt 1,5 Mio. € ausgewiesen wurden.
 - Erfasst wurden niedergeschlagene Forderungen, die bis zum 31.12.2008 nicht mehr angeordnet waren.
 - Forderungen, die vor dem 01.01.2008 entstanden waren, wurden zu 100 % wertberichtigt, also abgeschrieben.
 - Steuerforderungen 2008, die niedergeschlagen oder zur Insolvenz angemeldet waren, wurden zu 100 % wertberichtigt.³⁶

Für die folgenden Jahre fielen die Wertberichtigungen geringer aus. Gründe dafür waren u. a.

- Wertberichtigungen aus Niederschlagungen und Erlassen sowie
- uneinbringliche Beträge nach Vollstreckung.

Zudem wurden zum Jahresabschluss 2015 Wertberichtigungslisten mit einer Vielzahl von uneinbringlichen Forderungen vorgelegt. Zu den Forderungen zählen nach Angaben des RPA verjährte, erlassene, und unbefristet niedergeschlagene Forderungen, die in der Bilanz nicht auszuweisen sind. Das örtliche RPA hat festgestellt, dass auf seine Prüfungshinweise aus Vorjahren, Forderungen zeitnah und ordnungsgemäß abzuwickeln und zu bereinigen, unzureichend reagiert wurde. Das örtliche RPA hat empfohlen, diese Forderungen zu bereinigen.³⁷

Das Forderungen unzureichend berichtet wurden, ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass

- ein korrekter Gesamtüberblick über alle Forderungen und deren Werthaltigkeit fehlt,
- Forderungen unter 1.000 € nicht bilanziert werden,
- die Mahnzeiträume zu groß sind,
- Niederschlagungs- und Erlasslisten nicht korrekt geführt sind bzw. nicht ausreichend verfolgt werden,
- mangelnde Kommunikation zwischen den Facheinheiten herrscht.

Damit ist insgesamt fraglich, wie belastbar die vorgenommenen Wertberichtigungen sind.

Der LRH empfiehlt Ahrensburg, die Werthaltigkeit seiner Forderungen regelmäßig zu prüfen. Wertberichtigungen sind zeitnah und vollständig vorzunehmen. Ahrensburg muss dafür funktionsfähige Verwaltungsabläufe etablieren.

³⁶ Anhang zur Eröffnungsbilanz 2009, Ziff. 2.2.

³⁷ Schlussberichte des Rechnungsprüfungsamtes zu Jahresabschlüssen 2015, 2016 Tz. 2.2.

2.7 Einzelfeststellungen

2.7.1 Bilanzieren von Forderungen

Dem Vollständigkeitsprinzip (§ 40 Abs. 1 GemHVO-Doppik) folgend ist das Umlaufvermögen, dem Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände untergeordnet sind (§ 48 Abs. 1 Ziff. 2.2), vollständig in der Bilanz auszuweisen. Werden Forderungen der Höhe nach verändert, beispielsweise niedergeschlagen oder erlassen, wird dadurch ein buchungspflichtiger Geschäftsvorfall ausgelöst. Die Aufwandsposition in der Ergebnisrechnung erzeugt Veränderungen des Forderungsspiegels und verändert die Bilanzwerte.

Die Werthaltigkeit von Forderungen ist regelmäßig zu überprüfen. Uneinbringliche Forderungen werden nicht bilanziert, wenn sie nicht realisiert werden können. Stellt die Stadt fest, dass Forderungen uneinbringlich und damit wertlos sind, sind Forderungen niederschlagen, zu erlassen oder in einem Vergleich zu verändern und aufwandswirksam abzuschreiben.³⁸ Befristete niedergeschlagene Forderungen werden einzelwertberichtigt. Die Einzelwertberichtigung ist eine Vorstufe der Abschreibung und stellt ebenfalls Aufwand in der Ergebnisrechnung dar. Im Vergleich zur Abschreibung einer uneinbringlichen Forderung bleibt eine befristet niedergeschlagene Forderung wertneutral in der Bilanz bestehen.

Ahrensburg wendet eine Vereinfachungsregel für Wertberichtigungen an. 2009 bis 2012 wurden Wertberichtigungen ab 1.000 € je Produktsachkonto und ab 2012 wurden Wertberichtigungen von 1.000 € je Einzelfall durchgeführt.

Forderungen unterhalb 1.000 € wurden nicht berichtigt und nicht nachträglich in die Bilanz eingebucht. Das Anwenden der Vereinfachungsregelung widerspricht dem Vollständigkeitsgebot und dem Vorsichtsprinzip § 39 Abs. 1 Ziff. 3 GemHVO-Doppik.

Wollte Ahrensburg vom Grundsatz der Einzelwertberichtigung abweichen, müsste eine Wertgrenze für eine Pauschalwertberichtigung installiert werden. Pauschalwertberichtigungen dürfen nur für bestimmte Forderungen angewendet werden. Beispielsweise dürfen Forderungen gegenüber öffentlich-rechtlichen Einrichtungen nicht in Pauschalwertbereinigungen einbezogen werden, einzelwertberichtigte Forderungen sind abzuziehen. Weitere Besonderheiten für das Berechnen einer Pauschale hat der NKR-SH unter FAQ 1.48 erläutert.³⁹

Der LRH empfiehlt wegen der zahlreichen Besonderheiten auf Pauschalwertberichtigungen zu verzichten. Am Grundsatz der Einzelwertberichtigung sollte festgehalten werden.

³⁸ Anmerkung zu § 31 Abs. 2 GemHVO-Doppik, NKR-SH FAQ 1.12.

³⁹ http://www.nkr-sh.de/faq/pdf_downloads/1.048.pdf.

2.7.2 Zentralisieren des Forderungsmanagements

Das Ergebnis einer Kommunalberatung zum Optimieren des Forderungsmanagements wurde im Februar 2015 präsentiert.

Vorgeschlagen wurde, das Forderungsmanagement in der Finanzbuchhaltung zu zentralisieren. Zum Entwurf einer Organisationsverfügung vom 30.10.2015 hat das örtliche Rechnungsprüfungsamt am 05.11.2015 Anmerkungen eingereicht.

Organisatorische Grundlagen, z. B. Änderungen der DA für die Finanzbuchhaltung, wurden im Entwurf erarbeitet. Der Umsetzungsprozess ist bisher nicht abgeschlossen.⁴⁰

Ahrensburg wird empfohlen, die erforderlichen organisatorischen Grundlagen in Kraft zu setzen und das Forderungsmanagement abschließend in der Finanzbuchhaltung zu zentralisieren.

2.7.3 Erlass oder Vergleich

In einem Forderungsfall wurden Mietrückstände der Jahre 2002 bis 2004 über 18.145,87 € zum privaten Insolvenzverfahren angemeldet und zeitgleich niedergeschlagen.⁴¹ Mit Schreiben vom 18.04.2013 wurde der Stadt mitgeteilt, dass die Restschuldbefreiung erteilt wurde und mit weiteren Zahlungen der Schuldner nicht zu rechnen sei. Die Stadtverordnetenversammlung hat am 23.09.2013 dem **Erlass** der Restforderung gem. Vorlage STV/07/2013 zugestimmt.

Gerichtliche und außergerichtliche Schuldenbereinigungen nach dem Neunten Teil der Insolvenzordnung (InsO) sind rechtlich als Vergleich einzustufen.

Für sie sind die Vorschriften über den Erlass von Ansprüchen nicht anwendbar (§ 31 GemHVO-Doppik unter Verweis auf die Ausführungsanweisung Nr. 28, Ziffer 28.3. zu § 30 GemHVO-Kameral⁴²).

Der Abschluss eines Vergleichs gem. § 28 Nr. 11 GO⁴³, soweit er für die Stadt von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung ist, ist eine vorbehaltene Aufgabe der Stadtverordnetenversammlung. Bislang sind keine weiteren Personen über die Hauptsatzung ermächtigt worden, Vergleiche abzuschließen.

⁴⁰ Mitteilung der Verwaltung vom 18.07.2018.

⁴¹ Akz. IV.4.7/Ho/gf.

⁴² Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines kameralen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Kameral - GemHVO-Kameral) vom 30.08.2012, GVOBl. Schl.-H. 2012, S. 670, zuletzt geändert am 14.08.2017, GVOBl. Schl.-H. 2017, S. 459.

⁴³ Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung - GO -) in der Fassung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. 2003 S. 57, zuletzt geändert am 04.01.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 6.

Insofern wurde in Ahrensburg korrekt durch die Stadtverordnetenversammlung über die uneinbringliche Mietforderung entschieden. Allerdings wäre nicht über einen Erlass, sondern über einen Vergleich zu beschließen gewesen.

Der LRH empfiehlt Ahrensburg, für Vergleiche eine wertmäßige Zuständigkeitsregelung in der Hauptsatzung zu verankern. Die einschlägigen Dienstanweisungen wären auf dieser Basis anzupassen.

2.8 **Fazit**

Die Forderungsverwaltung der Stadt Ahrensburg weist - auch im Vergleich der geprüften Städte - erhebliches Optimierungspotenzial auf.

Ahrensburg verfügt im Prüfungszeitraum mit durchschnittlich 5,186 Mio. € über die höchsten Forderungsausstände.

Gleichzeitig hemmen mangelnder Überblick, unvollständige Datengrundlagen, unzureichend definierte Arbeitsabläufe oder unzureichende Kommunikation ein korrektes Verfolgen der Forderungen.

Mahnläufe werden nur in 4-wöchentlichen Abständen vorgenommen. Wirtschaftliches Arbeiten und wirtschaftlicher Personaleinsatz werden im Bereich des Forderungsmanagements zu wenig hinterfragt. Zusätzlicher Arbeitsaufwand, wie im Fall des manuellen Erfassens von Mahndaten im Vollstreckungsprogramm, erzeugt unreflektierten Mehraufwand.

Ahrensburg muss sich zahlreicher Probleme annehmen, die mit fehlenden Zahlungsanordnungen bereits auftreten, wenn eine Forderung entsteht.

Generell muss in Frage gestellt werden, ob zum gegenwärtigen Zeitpunkt Höhe und Werthaltigkeit der Forderungen vollständig und richtig in Jahresabschlüssen und Bilanzen erfasst sind.

Mit Blick auf die nach mittelfristiger Planung bis 2021 deutlich abnehmende Liquidität ist dringend ein Umsteuern erforderlich.

Ahrensburg wird daher empfohlen:

- sich umgehend der hohen Ausstände anzunehmen. Forderungen sind konsequent zu kategorisieren, zu bewerten und zu verfolgen.
- konsequent das Verhältnis von Liquidität und offenen Forderungen im Blick zu halten, um Liquidität mittelfristig solide planbar zu machen.
- die interne Organisation des Forderungsmanagements neu auszurichten (vgl. Tz. 2.7.2).
- unverzüglich eine Forderungsinventur durchzuführen, um den Gesamtwert der Forderungen klarzustellen.
- zeitnah auf wöchentliche Mahnläufe umzustellen.
- den Vollstreckungsaußendienst zu optimieren.

- den Einsatz besonderer Vollstreckungsmaßnahmen zu intensivieren.
- Kleinbetragsregelungen bei einheitlich angewandtem Vorgehen zu nutzen.
- einen Überblick über getätigte fruchtlose Pfändungen zu schaffen.
- erforderliche Wertberichtigungen im Einzelfall zeitnah vorzunehmen.
- am Grundsatz der Einzelwertberichtigung festzuhalten.
- kostenintensiven Mehraufwand in der Verwaltung zu vermeiden.
- klare innerdienstliche Kompetenzen zu regeln.

Ein Umsteuern in diesen Punkten wird zu einem wirtschaftlicheren Forderungsmanagement beitragen. Bei zunehmend knapp bemessener Liquidität sollte Ahrensburg umgehend handeln.

3. **Organisation**

Wirtschaftliches Arbeiten erfordert funktionsfähige Organisationsstrukturen.

Vorhandene organisatorische Regeln müssen regelmäßig hinterfragt und aktualisiert werden. Es reicht jedoch nicht, sie zu haben und zu verschriftlichen. Organisation muss angewandt, gelebt und fortentwickelt werden. Führungskräften kommt dabei eine wichtige Rolle zu.

Ahrensburg hat organisatorisch deutliches Optimierungspotenzial. Wird es genutzt, kann verwaltungsintern ein gebundener Aufwand von mindestens 204 T€ für andere Aufgaben freigesetzt werden.

3.1 **Allgemeines**

Verwaltung war bislang vorrangig von funktionsorientierter Aufbauorganisation geprägt. Hierarchieprinzip, stark spezialisierte Verfahrensweisen sowie getrennte Fach- und Ressourcenverantwortung dominierten die Organisation. Wahrzunehmende Aufgaben standen im Vordergrund und flossen ein in Einheits- oder Aufgabengliederungspläne. Diese aufbauorganisatorischen Aspekte überlagerten zumeist optimale Prozessabläufe.

Eine ausschließlich funktionsorientierte Aufbauorganisation wird jedoch spätestens seit der eingeführten Doppik aktuellen Erfordernissen nicht mehr gerecht. Hier stehen Produkte sowie ein zielgerichtetes Steuern des Verwaltungshandelns im Vordergrund. Es gilt, Prozessabläufe zu beschleunigen, weniger Ressourcen einzusetzen und dennoch insgesamt wirtschaftlicher und bürgerfreundlicher zu werden. Betriebswirtschaftliche sowie dienstleistungsorientierte Ansätze sind damit zunehmend auch in Verwaltungsstrukturen zu berücksichtigen.

Eine gute Organisation bildet diese neuen Erfordernisse ab. Sie ist Garant für wirtschaftliches und serviceorientiertes Handeln der Verwaltung. Nur wenn Verwaltungsaufbau und Arbeitsprozesse entsprechend aktueller und örtlicher Erfordernisse aufeinander abgestimmt sind, kann Verwaltung leistungsstark und effizient arbeiten.

3.2 **Aufbauorganisation und Ziele**

Die Stadt Ahrensburg hat inklusive der Stadtbetriebe einen 4-gliedrigen Verwaltungsaufbau gewählt. Sie verfügt über

- den Fachbereich Personal, Finanzen und Organisation,
- den Fachbereich Sicherheit, Schule und Soziales,
- den Fachbereich Stadtplanung, Bauen und Umwelt sowie
- die Stadtbetriebe mit der Stadtentwässerung und dem Bauhof.

Zum 31.12.2016 gehörten diesen Bereichen 268 hauptamtlich Beschäftigte (ohne Auszubildende, Praktikanten o. ä.) an.

Die gewählte Organisation ist in der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung (ADGA) der Stadt, die seit 01.02.2014 in Kraft ist, verankert. Unter Ziff. V.3 der ADGA sind die zugrunde liegenden organisatorischen Elemente aufgeführt:

- Aufgabengliederungs- und Geschäftsverteilungsplan,
- Verwaltungsgliederungsplan,
- Arbeitsverteilungsplan,
- Stellenbeschreibungen,
- Produktbuch.

Die Organisationspläne werden vom Fachdienst I.3 - Zentrale Dienste - aufgestellt. Der Fachdienst gehört dem Fachbereich I - Personal, Finanzen und Organisation - an. Eine besondere Situation ist, dass der zuständige Fachbereichsleiter seit 2004 gleichzeitig Geschäftsführer der Stadtwerke ist.

Gemeinsam mit der Politik wurden zuletzt 2004 Ziele für Ahrensburg entwickelt. Aktuelle strategische Oberziele fehlen.

3.2.1 **Aufgabengliederungsplan**

Die Stadt Ahrensburg verfügt über keinen Aufgabengliederungsplan. Ein letzter Stand stammt aus dem Jahr 1995.

Den eigenen Vorgaben der im Februar 2014 neu gefassten ADGA wurde nicht entsprochen.

Dass die 2010 eingeführte Doppik nicht nur den Finanzbereich fordert sondern sich auch organisatorisch erheblich auswirkt, wird u. a. bei der Aufgabengliederung deutlich. Ein **Aufgabengliederungsplan** war bislang ein bewährtes Instrument, um alle in einer Kommune anfallenden Aufgaben darzustellen.

Für alle geprüften Kommunen ist jedoch das Überarbeiten ihres Aufgabengliederungsplans schwer.

Ursächlich dafür ist Folgendes: Mit „...produktorientierten kommunalen Haushalten wurde die Aufgabe in vielen Kommunen vom Produkt abgelöst. Die Aufgabe als Auftragsgrundlage ordnet sich nun der Produktsystematik unter.“⁴⁴

Insofern sollte Ahrensburg für sich hinterfragen, ob ein intensives Überarbeiten des Aufgabengliederungsplans noch als erforderlich angesehen

⁴⁴ KGSt, Bericht Nr. 7/2015, Kommunales Aktenmanagement: Produktorientierte Ablagesystematik, S. 3

wird. Mit der Doppik stehen heute Produkte, zugehörige Leistungen und Zielvorgaben im Vordergrund. Die Doppik hat insoweit zu einem Umbruch einiger organisatorischer Elemente geführt.

Vorrangig gilt es jetzt, einen vollständigen Überblick aller von der Kommune zu erbringenden Produkte und zugehöriger Leistungen zu gewinnen. Sollte weiterhin ein Aufgabengliederungsplan gepflegt werden, sollten auch Zusammenhänge der dort verankerten Aufgaben mit den entsprechenden Produkten im Produktplan aufgezeigt werden.

3.2.2 **Geschäftsverteilungsplan**

Ein verlässlicher, aktueller Geschäftsverteilungsplan (GVP) sollte als Orientierungsgrundlage in jeder Verwaltung vorhanden sein.

Der letzte GVP der Stadt Ahrensburg lag während der örtlichen Erhebungen mit Stand 1996 vor. Er wurde seit über 20 Jahren nicht aktualisiert. Insofern ist er heute de facto nicht mehr existent.

Auch hier wurde den eigenen Vorgaben der im Februar 2014 neu gefassten ADGA nicht entsprochen.

Deutlich kritischer sieht der LRH eine fehlende Geschäftsverteilung jedoch vor dem Hintergrund sich stark wandelnder kommunaler Leistungen. Einige Beispiele der letzten Jahre waren:

- das Einführen der Doppik,
- das Bereitstellen von Krippenplätzen,
- das Unterbringen von Flüchtlingen oder
- der fortschreitende Einsatz datentechnischer Fachverfahren (z. B. Geografische Informationssysteme (GIS)).

Mangels hinreichender Geschäftsverteilung ist anzuzweifeln, dass neue oder veränderte Aufgaben gut in der Verwaltung verortet wurden. Die noch nicht abschließend geklärten Zuständigkeiten in Finanz- und Geschäftsbuchhaltung zeigen dies eindrücklich.

Kommunen benötigen als Basis wirtschaftlichen Arbeitens einen Überblick aller aktuell zu erbringenden Leistungen. Der GVP ist dafür ein wesentliches Steuerungsinstrument der Führungsebene und gleichzeitig wichtige Orientierungsgrundlage für die gesamte Verwaltung.

Vergleichend ist in der nachfolgenden Übersicht der Stand der Geschäftsverteilung in den geprüften Kommunen dargestellt.

Vergleich der Geschäftsverteilung

	Ahrensburg	Bad Oldesloe	Bad Schwartau	Kalten- kirchen
Aktualität und Vollständigkeit	---	deutlich optimierbar	optimierbar	optimierbar

Ahrensburg ist die einzige der geprüften Kommunen, die über keinen Geschäftsverteilungsplan verfügt. Damit fehlt Ahrensburg

- ein zentraler Überblick aller zu erbringenden kommunalen Leistungen,
- die Basis für sachlich zusammenhängendes Zuordnen kommunaler Leistungen zu den Facheinheiten und
- die Basis für Aufgabenkritik.

Der LRH empfiehlt der Stadt Ahrensburg, dieses grundlegende organisatorische Defizit umgehend aufzulösen. Ein Geschäftsverteilungsplan - als wesentliches Steuerungsinstrument der Führungsebene - sollte zeitnah erstellt werden.

3.2.3 Stellenbeschreibungen

Ahrensburg hatte für sich alternativ zum fehlenden Geschäftsverteilungsplan **Stellenbeschreibungen** als ein wesentliches Steuerungsinstrument angegeben. Auf Nachfrage konnte zunächst nicht konkret benannt werden, wie viele Stellenbeschreibungen es gibt. Anzahl und Aktualität mussten erst in mehrtägiger Durchsicht ermittelt werden.

Nach Ziff. V.3 der ADGA verteilt der „...**Arbeitsverteilungsplan** als Summe der Stellenbeschreibungen ... die Aufgaben und Zuständigkeiten auf die durch den Stellenplan gebildeten Stellen.“ Ein Arbeitsverteilungsplan war nicht vorhanden.

Dem LRH erscheint fraglich, ob bei unzureichendem Überblick über vorhandene Stellenbeschreibungen von einem geeigneten Steuerungsinstrument gesprochen werden kann.

Zum Prüfungszeitpunkt waren 201 Stellenbeschreibungen vorhanden. Bei insgesamt 268 hauptamtlich Beschäftigten per 31.12.2016 (ohne Auszubildende, Praktikanten u. ä.) entspricht dies einer Quote von 75 % für die gesamte Verwaltung.

Bezogen auf 152 Beschäftigte der Kernverwaltung und dort vorliegenden 134 Stellenbeschreibungen wird hier ein Anteil von 88 % erreicht.

Die Stellenbeschreibungen wurden zwischen 2000 und 2017 erstellt. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen waren 58 Stellenbeschreibungen der

Kernverwaltung 10 Jahre alt oder älter. Demgegenüber waren 35 Stellenbeschreibungen 3 Jahre alt oder jünger.

Die Stellenbeschreibungen enthielten u. a.:

- wahrzunehmende Tätigkeiten inkl. prozentualer Anteile,
- verantwortliche Vorgesetzte,
- erforderliche Fach- und Spezialkenntnisse,
- speziell benötigte Arbeitsmittel, wie u. a. Anwenderprogramme,
- Vertretungsregelungen,
- Befugnisse und Vollmachten.

Der vorstehende Katalog zeigt, dass zahlreiche Faktoren Einfluss auf einen beschriebenen Arbeitsplatz entfalten. Nicht nur veränderte Aufgaben, sondern auch personelle Wechsel von Kollegen und Vorgesetzten oder neue Software können Aktualisierungsbedarfe auslösen.

Insofern kann bei der Vielzahl alter Stellenbeschreibungen von einem hohen Aktualisierungsbedarf ausgegangen werden, der ausgeräumt werden sollte.

Leider werden Stellenbeschreibungen selbst bei ausdrücklich verfügbarem Verlagern von Aufgaben oder Befugnissen nicht automatisch angepasst.

Der LRH hat stichprobenartig geprüft, ob Ahrensburg im Verfügungsfall die angeordneten Neuzuschnitte in den Stellenbeschreibungen aktualisiert. Dies war keine regelmäßig geübte Praxis, wie die nachfolgenden Beispiele zeigen:

- Auf Basis des am 06.05.2015 eingeleiteten organisatorischen Verfahrens wurde der Fachdienst II.7 (vormals Jugendpflege) ab 01.09.2015 um verschiedene Aufgaben erweitert. Seither werden zusätzlich Aufgaben aus den Bereichen Kultur, Städtepartnerschaften und Stadtarchiv wahrgenommen. Der Fachdienst II.7 führt derzeit die Bezeichnung „Jugend und Kultur“. Die Stellenbeschreibung der Fachdienstleiterin stammt noch aus 2010.
- Das am 06.05.2015 verfügte Zusammenlegen der Fachdienste II.1 (Grundsatz- und Ordnungsangelegenheiten) und II.2 (Einwohnerverwaltung) hätte eines Anpassens mindestens zweier Stellenbeschreibungen bedurft. Die Stellenbeschreibungen der Fachdienstleitung sowie der Stelle 55/2015 sind jedoch von 2012 bzw. 2010.
- Seit dem 10.10.2016 ist wirksam der neue Aufgabenzuschnitt für die Fachdienste I.1 (Finanzen und Liegenschaften) und I.4 (Finanzbuchhaltung) verfügt. Dieser bedingt für zahlreiche Beschäftigte beider Fachdienste das Überarbeiten der Stellenbeschreibungen. Teilweise vorliegende Entwürfe waren bis zu den örtlichen Prüfungen des LRH im November 2017 nicht final abgestimmt. Die bestandskräftigen Stellenbeschreibungen stammen aus den Jahren 2006 bis 2014 - damit z. T. noch vor Einführen der Doppik - bzw. sind in 2 Fällen nicht vorhanden.

- Die frühere Fachbereichsleiterin IV wurde zum 01.03.2014 umgesetzt. Ein Angleichen der Stellenbeschreibung für den aktuellen Fachbereichsleiter ist noch nicht erfolgt.

Insgesamt erscheinen individuelle Stellenbeschreibungen - bei unzureichend aktuellem Überblick - kein geeignetes Steuerungsinstrument zu sein. Ein zielgerichtetes verwaltungsinternes Vorgehen, selbst bei verfügbaren Neuregelungen, fehlt. Änderungsbedarf wird nicht konsequent umgesetzt.

Der LRH empfiehlt dringend, ein funktionsfähiges Vorgehen zu etablieren, um zeitnah Stellenbeschreibungen zu aktualisieren.

3.2.4 **Verwaltungsgliederungsplan**

Der Verwaltungsgliederungsplan wurde zuletzt zum 01.09.2015 angepasst. Ursächlich waren kleinere organisatorische Neuzuschnitte, v. a. in der Stabstelle und dem Fachdienst II.7 - Jugend und Kultur.

Die organisatorischen Änderungen wurden im Hauptausschuss am 16.03.2015 angekündigt und mit dem Stellenplan 2016 am 25.01.2016 durch die Stadtverordnetenversammlung beschlossen.

Fachbereiche und Sachbereiche bestanden zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen in der dargestellten Form. Der besonderen rechtlichen Rolle von Gleichstellungsbeauftragter (GB), Personalrat und Rechnungsprüfungsamt wird durch separates Ausweisen in der Verwaltungsgliederung nachgekommen.

Ein grundlegender Neuzuschnitt der Fachbereiche erfolgte zuletzt zum 01.02.2012. Dabei wurde der Fachbereich III - Bildung, Sport, Kultur und Soziale Einrichtungen - wegen Ausscheidens des Fachbereichsleiters aufgelöst. Die Fachdienste des aufgelösten Fachbereichs wurden den Fachbereichen I - Personal, Finanzen, Organisation und II - Sicherheit, Schule, Soziales zugeordnet.

Der Verwaltungsgliederungsplan wurde der Stadtverordnetenversammlung am 23.01.2012 vorgelegt. Dem vom Bürgermeister ordnungsgemäß gem. § 65 Abs. 3 GO vorgeschlagenen Neuzuschnitt wurde zugestimmt.

Insgesamt bewertet der LRH den Verwaltungsgliederungsplan als formal korrekt aufgestellt. Er ist auf einem aktuellen Stand, jedoch mit seiner 4-gliedrigen Struktur (inkl. Stadtbetriebe) knapp bemessen für eine Kommune dieser Größe. Alle anderen geprüften Städte verfügen über einen 5 bis 6-gliedrigen Aufbau.

Ahrensburg nutzte bislang personelle Änderungen, um die Aufbauorganisation anzupassen. Die Fachbereiche I und II haben mit dem Neuzuschnitt

2012 eine beachtliche Größe erreicht. Vielschichtige fachliche Aufgaben erfordern einen hohen Steuerungsaufwand. Dies setzt voraus, dass auch die zugehörigen Fachdienste funktionsfähig aufgestellt und mit versierten Fachdienstleitungen besetzt sind.

Beide Fachbereiche werden seit vielen Jahren von erfahrenen Fachbereichsleitern geführt. Im zentralen - organisatorisch verantwortlichen - Fachbereich I kam eine Besonderheit hinzu. Seit 2004 wurde vom Fachbereichsleiter nicht nur dieser wichtige Bereich geführt. Er war gleichzeitig Geschäftsführer der Stadtwerke. Ab Juni 2018 wurde diese Doppelfunktion aufgelöst.

Die Fachbereichsleitung I wurde zeitgleich ab Juni 2018 neu besetzt. Absehbar steht ein Wechsel der Fachbereichsleitung II an. Die gewählte Aufbauorganisation erfordert in beiden Fällen ein hohes Maß an breiter, verwaltungsfachlicher Kompetenz. Diese Veränderungen bieten eine gute Gelegenheit, die organisatorischen Gegebenheiten noch einmal verantwortungsvoll zu überprüfen und gut steuerbare Einheiten zu schaffen, wie in den weiteren geprüften Kommunen.

3.2.5 **Strategische Ziele**

Die Stadt Ahrensburg hatte 2004 eine Arbeitsgruppe „Verwaltungsreform“ installiert. Vertreter von Politik und Verwaltung haben sich mit dem Erarbeiten von Zielen befasst. Den Prozess begleitete die Kommunale Gemeinschaftsstelle Köln (KGSt). Vorgehen und entwickelte Ziele (auszugsweise) wurden 2005 in einem Bericht der KGSt veröffentlicht.⁴⁵

Die seinerzeit erarbeiteten strategischen Ziele waren:

- bedarfsgerechtes Schaffen von Wohnraum,
- Wirtschaftskraft stärken,
- Soziale Infrastruktur bedarfsgerecht weiterentwickeln,
- Innenstadt weiterentwickeln und als zentrales Versorgungszentrum für Mittelstormarn ausbauen,
- Servicefunktion der Stadt als Dienstleister verbessern,
- Sicherheit für die Bürger verbessern.

Die Stadtverordnetenversammlung hatte am 29.08.2005 strategische Ziele für Ahrensburg beschlossen. Auf dieser Basis wurden verschiedene Fachziele definiert, die zuletzt im Hauptausschuss am 19.3.2007 beraten wurden.

2006 folgte eine Organisationsuntersuchung der Fa. Petersen & Co. Sie stellte auf S. 12 u. a. fest, dass „... die Stadt Ahrensburg ein professionelles Management benötigt, das

⁴⁵ KGSt, B 3/2005, Produktkritik: In drei Schritten zur strategischen Steuerung, Mitgliederbericht der Stadt Ahrensburg.

- *strategische Ziele konkret formuliert,*
- *zukunftsorientierte Pläne erarbeitet..“*

Empfohlen wurde in dem Gutachten, den mit der KGSt begonnenen Weg fortzusetzen und weiter zu konkretisieren. Dies erfordert im Weiteren auch: „...*dass die Ziele allen Beteiligten klar sind ... und eine umfassende Information und Kommunikation herrscht.*“

Der LRH hatte aktuelle strategische Ziele und daraus abgeleitete konkrete Teilziele für die gebildeten Produkte hinterfragt. Diese konnten nicht benannt werden. Der vor 12 Jahren eingeschlagene Weg ist ins Stocken geraten. Damit entsteht eher der Eindruck des Verwaltens, statt eines zielgerichteten Gestaltens.

Auch wenn für einzelne Bereiche Konzepte vorhanden sind, z. B.:

- ein am 12.02.2008 im Sozialausschuss verabschiedeter Altenplan oder
- ein 2010 verabschiedetes Integriertes Stadtentwicklungskonzept auf Basis einer 2008 vorangegangenen Zukunftswerkstatt,

fehlt eine Gesamtstrategie.

Erschwerend kommt hinzu, dass nach solchen aufwendigen Prozessen Ziele zu wenig konsequent weiterverfolgt werden. So ist es bislang nicht gelungen, einen neuen Flächennutzungsplan zu verabschieden. Der geltende geht auf das Jahr 1974 zurück.

Ohne konkrete Ziele ist ein zielgerichtetes Gestalten nicht möglich.

Nach § 27 Abs. 1 Satz 1 GO legt die Stadtverordnetenversammlung die Ziele und Grundsätze für die Verwaltung der Stadt fest. Festgelegte Ziele sind ein wichtiger Orientierungsrahmen und verlässliche Grundlage für die mittel- und langfristige Arbeit der Selbstverwaltung.

Gesetzte Ziele wirken auch erheblich nach außen. Sie zeigen ortsansässigen aber auch ansiedlungswilligen Personen, Investoren, Vereinen, Verbänden etc., welche Zukunftsvorstellungen die Stadt hat.

Der Hauptausschuss kontrolliert nach § 45 b Abs. 1 GO, ob die Verwaltung diese Ziele umgesetzt hat.

Zu den Aufgaben des Bürgermeisters gehört es, seine Verwaltung nach diesen Zielen und Grundsätzen zu leiten.

Klar formulierte Ziele wären insoweit Basis für organisatorisches und finanzielles Steuern. Der LRH empfiehlt der Stadt Ahrensburg, in einem gemeinsamen Dialog zwischen Politik und Verwaltung, mittel- und langfristige strategische Ziele zu erarbeiten und ihr Handeln danach auszurichten. Die neue Wahlzeit 2018 bis 2023 sollte dafür genutzt werden.

Strategische Ziele würden gleichzeitig eine Grundlage bilden, um konkrete Produktziele für den Haushalt abzuleiten.

3.2.6 **Produktziele und Produktzuschnitt**

Der Haushalt 2017 enthält eine Übersicht aller gebildeten **Produkte**. Er definiert für die Stadt Ahrensburg 6 Produktbereiche, denen insgesamt 105 Produkte zugehörig sind.

In den Teilergebnisplänen des Haushalts ist jedes Produkt beschrieben. Produktverantwortliche und Auftragsgrundlagen sind benannt. Gleichzeitig sind jahresbezogen besondere Aufwände, Erträge oder Investitionen für jedes Produkt erläutert.

Produktziele

Auffällig ist, dass 2017 und in vorangegangenen Haushaltsjahren Ziele für die einzelnen Produkte im Haushalt fehlten. Zwar hatte Ahrensburg 2002 den vierten Entwurf (letzter Stand) eines Produktbuchs erarbeitet. In dem Produktbuch waren qualitative und sachorientierte Ziele zu jedem Produkt enthalten. Dennoch haben die seinerzeit geschaffenen Grundlagen keinen Eingang in den doppelischen Haushalt gefunden.

Die ursprünglich erarbeiteten Ziele hätten aus Sicht des LRH weiterentwickelt und konkretisiert werden sollen. Man hatte 2002 erkannt, dass sie als wichtige Instrumente des Steuerns und der Kontrolle erforderlich sind. Gleichzeitig war man sich damals bewusst, dass so mehr Transparenz für die Ergebnisse des Verwaltungshandelns und die Kosten geschaffen würden.

Insoweit stellt der LRH fest, dass:

- seit Einführen des doppelischen Haushalts 2009 versäumt wurde, produktscharfe Ziele zu definieren und
- kein zielgerichtetes Steuern mit dem doppelischen Haushalt stattfindet.

Der LRH empfiehlt, künftig Produktziele in den Haushalt aufzunehmen. Sie sollten so hinreichend konkret sein, dass den Mandatsträgern ein aktives Steuern städtischer Produkte ermöglicht wird. Idealerweise entwickeln Gremien und Verwaltung gemeinsam die Produktziele fort.

Produktzuschnitt

Gebildete Produkte fußen maßgeblich auf der gewählten Organisation. Oder anders ausgedrückt: Ändern sich organisatorische Zuschnitte, so sind die zugehörigen Produkte inhaltlich und kostenmäßig anzupassen.

2014 wurden beispielsweise die Fachdienste I.1 - Finanz- und Vermögensverwaltung - sowie I.4 - Finanzbuchhaltung extern organisatorisch untersucht.

In der Folge wurden wirksam zum 10.10.2016 die Anlagenbuchhaltung in den Fachdienst I.1 sowie Steuern und Abgaben in den Fachdienst I.4 verlagert. Ein Anpassen der betroffenen Produkte erfolgte noch nicht.

Im Haushalt 2017 wurden

- die Anlagenbuchhaltung noch unter dem Produkt 11140 (Finanzbuchhaltung und Vollstreckung), verantwortlich Fachdienst I.4 und
- Steuern und Abgaben noch unter dem Produkt 11135 (Finanz- und Steuerverwaltung), verantwortlich Fachdienst I.1 geführt.

Ahrensburg sollte diese Produkte inhaltlich und kostenmäßig dahingehend prüfen, ob sie korrekt im Haushalt abgebildet sind.

Ähnliches gilt z. B. für das Produkt 12205 (Melde- und Personenstandswesen). 2015 wurde der Fachdienst II.2 aufgelöst und in den Fachdienst II.1 integriert (vgl. Tz. III.3.2.3). Der Haushalt 2017 weist immer noch den FD II.2 als verantwortlich für das Produkt aus.

Der LRH weist auf folgende Probleme hin:

- Ahrensburg ist zu wenig bewusst, dass Produktzuschnitte und Organisation eng miteinander verbunden sind.
- Mangelndes Nachvollziehen organisatorischer Änderungen führt zu Intransparenz von Produktkosten.

Der LRH empfiehlt bei organisatorischen Neuzuschnitten rechtzeitig zu prüfen, ob sich diese auf Produkte und Kosten auswirken. Der Haushalt ist entsprechend anzupassen. Verwaltungsintern muss ein nahtloser, fachdienstübergreifender Austausch erfolgen. Dabei ist sicherzustellen, dass alle auf Produkte wirkenden Informationen den Fachdienst Finanzen zeitnah erreichen.

3.3 **Ablauforganisation**

Ablauforganisatorische Elemente regeln das Zusammenspiel innerhalb einzelner Facheinheiten aber auch bereichsübergreifend. Sie umfassen fachliche oder inhaltliche Vorgaben genauso, wie Befugnisse, Fristen, Abläufe u. a.

Wesentliche Elemente der Ablauforganisation sind Dienstanweisungen (DA) und Dienstvereinbarungen (DV). Sie sind wichtiger Garant für eine funktionsfähige Verwaltung und wirtschaftliches Arbeiten.

Sofern jeweils zuständige Beschäftigte nicht verfügbar sind, sollte insbesondere für Bereiche mit Tagesgeschäft eine verlässliche Vertretung geregelt sein. Verlässliche Vertretungsregelungen sichern reibungslose Abläufe.

3.3.1 **Vertretungsregelungen**

Regeln zum gegenseitigen Vertreten bei Abwesenheit finden sich in Ahrensburg nach eigenen Angaben nur in bestehenden Stellenbeschreibungen. Ein Vertretungsplan oder in einem Geschäftsverteilungsplan integrierte Vertretungsregeln fehlen.

Ahrensburg ist die einzige der 4 geprüften Städte, die keine verwaltungsübergreifenden Vertretungsregeln hat. Ein zentraler Überblick, wer im Abwesenheitsfall welche Beschäftigten vertritt, fehlt.

Wie der LRH unter Tz. III.3.2.3 feststellte, liegen nicht für alle Stellen Stellenbeschreibungen vor. Insofern sind einige Vertretungsregeln generell nicht definiert.

Ferner sind 58 Stellenbeschreibungen der Kernverwaltung 10 Jahre alt oder älter. Das Ausscheiden von Beschäftigten oder organisatorische Neuzuschneide in den vergangenen Jahren führte vielfach zu nicht umgesetztem Änderungsbedarf. Die innerhalb der Stellenbeschreibungen teilweise namentlich, teilweise mit Fachdienstnummern getroffenen Vorgaben im Vertretungsfall bedürfen somit vielfach der Korrektur.

Gleiches gilt auch für zahlreiche Stellenbeschreibungen, die jünger als 10 Jahre sind.

Besondere Brisanz gewinnt die unzureichende Vertretungsplanung mit Blick auf einen vergleichsweise hohen Krankenstand.

Fehlende oder unrichtig dokumentierte Vertretungsregelungen erschweren Fachbereichs- und Fachdienstleitungen das Steuern bei Abwesenheit. Sie erschweren gleichzeitig ein schnelles Einschreiten des zentralen FB I bei besonders problematischen Abwesenheitsfällen. Fachbereichs- und Fachdienstleitungen sind zunächst auf sich gestellt, mit diesen Situationen umzugehen. Alle Vorgesetzten sind in ihrer Führungsfunktion besonders gefordert.

Der LRH empfiehlt, alle bestehenden Vertretungsregeln auf Aktualität zu prüfen. Ahrensburg sollte einen allgemein gültigen Vertretungsplan - vorzugsweise innerhalb eines Geschäftsverteilungsplans - etablieren und regelmäßig fortschreiben. Definierte Vertretungsregelungen würden ein schnelles (zentrales) Einschreiten, erforderlichenfalls auch fachbereichsübergreifend ermöglichen. Zudem bieten sie allen Beschäftigten Orientierung, ermöglichen gegenüber Anfragenden kompetente Auskünfte und entlasten Vorgesetzte.

3.3.2 **Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen**

Ahrensburg verfügt nach eigenen Angaben über 60 innerdienstliche Regelungen, zumeist DA und DV. 32 von ihnen sind älter als 10 Jahre, weitere 10 älter als 5 Jahre.

Die Stadt ist mit dieser Vielzahl innerdienstlicher Vorschriften „Spitzenreiter“ der geprüften Städte.

Bereits 2006 hatte Fa. Petersen & Co. mehr als 50 innerdienstliche Regelungen vorgefunden. Dies war Anlass, in dem erstellten Organisationsgutachten Folgendes auszuführen: *„Der Aufwand für die Weiterentwicklung der DA und die Erarbeitung neuer Regelungen sollten in Grenzen gehalten werden. Wir empfehlen eine Prüfung auf Notwendigkeit einiger Dienstweisungen.“*

Der LRH hat einige der getroffenen internen Regelungen stichprobenhaft geprüft. Dabei war festzustellen, dass die DA und DV

- zahlreiche rechtliche Mängel aufwiesen,
- unzureichend angewendet oder umgesetzt wurden und
- nur teilweise bekannt waren.

Beispielsweise entsprechen folgende innerdienstliche Regeln nicht mehr den rechtlichen Gegebenheiten bzw. sind rechtlich unklar ausgestaltet:

- Die seit 31.05.1999 in Kraft gesetzte DA „Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen“ definiert im Anwendungsbereich, dass alle mit der DA erlassenen Vorschriften auf § 30 GemHVO beruhen. Damit wird noch auf eine kamerale - zwischenzeitlich außer Kraft gesetzte - Rechtsgrundlage verwiesen, obwohl seit 2009 die Doppik in Ahrensburg angewandt wird.
- Die Richtlinien für die Investitions-, Finanz- und Haushaltsplanung wurden am 01.10.1973 in Kraft gesetzt. Sie basieren noch vollumfänglich auf dem kameralem Haushaltsrecht, der zwischenzeitlich außer Kraft gesetzten alten GemHVO.
Inwieweit eine solche - dann aktualisierungsbedürftige - Regelung erforderlich ist, muss die Verwaltung entscheiden. Ausreichend wäre aus Sicht des LRH ein jährlich durch den zuständigen Fachdienst koordiniertes Verfahren. Ahrensburg sollte sich zudem verstärkt elektronischer Übertragungswege bedienen.
- Die DA Finanzbuchhaltung, Ziff. 36 Abs.1 regelt Folgendes: *“Die Geldbestände sind einheitlich zu verwalten. Der Barbestand ist stets so niedrig wie möglich zu halten.“* Damit ist unklar, welche maximale Obergrenze für den Barbestand von Barkassen gilt. Der LRH hält dies in Anbetracht der Vielzahl vorhandener Barkassen für regelungsbedürftig. (Bad Schwartau hat den Barbestand beispielsweise auf maximal 500 € begrenzt.) Zudem wurde die DA innerhalb kurzer Zeit 2-mal in Kraft gesetzt. Die aktuelle Version vom 11.09.2017 ersetzte die DA vom 01.07.2017.
- Die DA zum Verbot der sexuellen Belästigung und Diskriminierung am Arbeitsplatz (in Kraft seit 01.01.96), verweist an verschiedenen Stellen, u. a. in § 2 Abs. 2 auf das Beschäftigtenschutzgesetz. Dieses ist seit 17.08.2006 außer Kraft.

- Auch die DA über das Vergabewesen und die Rechnungslegung für den Bauhof vom 15.01.1999 verweist noch auf die kamerale Fassung der GemHVO. Wertgrenzen sind noch in DM angegeben. Die unter Ziff. 4 getroffene Maßgabe, wer über die Vergabe von Aufträgen bestimmter Werthöhen entscheidet, widerspricht den Vorgaben der Betriebssatzung für den Eigenbetrieb. Sie verweist zudem auf die Ausschreibungs- und Vergabeordnung der Stadt vom 15.01.1999, während die aktuelle Ausschreibungs- und Vergabeordnung seit 01.06.2017 in Kraft ist.
- Generell sollte in DV'en, bei Hinweisen auf das Mitbestimmungsgesetz „in der jeweils gültigen Fassung“ formuliert werden.

Neben den rechtlich vorhandenen Mängeln werden zahlreiche intern getroffene Vorgaben nicht angewandt. Dies ist teilweise auch der Unkenntnis vorhandener Regeln geschuldet.

Beispiele für DA'en und DV'en, die nicht oder nur unzureichend angewendet werden, sind:

- Unter Tz. III.3.2.1 ff. ist umfassend dargelegt, dass die selbst gewählten Vorgaben zu Organisationsplänen gem. Ziff. V.3 der ADGA nicht umgesetzt wurden.
- Die Aktenordnung regelt unter Ziff. 6. nach welchem System die städtischen Akten zu ordnen, zu kennzeichnen und abzulegen sind. Der LRH konnte nicht feststellen, dass alle Bereiche diesem selbst gewählten System folgen. Das Auffinden älterer Akten war teilweise schwierig.
- Die DA „Zentrale Gebäudewirtschaft“ ist überarbeitungsbedürftig. Erforderliche Änderungen wurden bereits am 25.02.2013 hausintern erörtert. Ein Entwurf liegt seitdem vor. Er wurde bislang nicht in Kraft gesetzt.
- Die von 1998 stammende Richtlinie zur Bau- und Gebäudeunterhaltung kann aus Sicht des zuständigen Fachdienstes IV.4 entfallen. Erforderlich ist lediglich das Inkraftsetzen einer neuen DA „Zentrale Gebäudewirtschaft“, vgl. vorstehenden Punkt.
- Seit 01.01.2013 sind die Beurteilungsrichtlinien in Kraft. Unter Ziff. 1, letzter Absatz, führen die Richtlinien Folgendes aus: *„Die Beurteilungsrichtlinien –BURL – sind wesentlicher Bestandteil des künftigen Personalentwicklungskonzepts der Stadt Ahrensburg. Zu den mit dem Beurteilungswesen **vernetzt greifenden** Instrumenten der Personalentwicklung zählen u. a. die Dienstposten- und Stellenbewertung, die Grundsätze für die Zusammenarbeit und Führung, das Mitarbeitergespräch, die Personalentwicklung für Führungskräfte, die bedarfs- und zielgerichtete Weiterentwicklung von Aus- und Fortbildung und die Einbeziehung der Tarifbeschäftigten in die berufliche Karriereentwicklung einschließlich der Fortbildung. Das Leitbild der Stadtverwaltung Ahrensburg ist zu berücksichtigen.“*

Auf die besonderen Probleme bei Stellenbeschreibungen - als Grundlage von Stellenbewertungen - hat der LRH bereits unter Tz. III.3.2.3

hingewiesen. Personalentwicklungskonzept und Führungsleitlinien fehlen. Letzteres sollte bereits mit der immer noch bestehenden DV Verwaltungsreform vom 30.10.1995 umgesetzt werden. Ein aktuelles Leitbild ist nicht vorhanden.

- Eine Regelbeurteilung aller Beschäftigten im Abstand von 5 Jahren nach Ziff. 3.2 BURL⁴⁶ erfolgt - entgegen der dienstlichen Vorgabe - flächendeckend nicht. Beurteilt wird in der Regel aus besonderem Anlass (u. a. Probezeiten, Beförderungen, Stufenaufstiege nach dem TVöD⁴⁷ oder auf Wunsch der Beschäftigten). Bei den städtischen Beamten kommt erschwerend hinzu, dass damit gegen die Pflicht zur Regelbeurteilung nach § 39 Landesverordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten in Schleswig-Holstein (ALVO)⁴⁸ verstoßen wird.
- Die DV über die Einführung, den Einsatz und Erweiterung bzw. Änderung der Technikunterstützten Informationsverarbeitung (Tul) vom 25.02.1998 sieht unter Ziff. 10.3 Folgendes vor: *„Alle Zugriffsberechtigungen auf die installierten Tul-Anwendungen sind zu dokumentieren und Veränderungen sind dem Personalrat jährlich vorzulegen.“* Eine jährliche Vorlage beim Personalrat erfolgte nicht.
- In der DA Berichtswesen wird unter Ziff. 4 definiert, welche Berichte den Gremien vorzulegen sind. Personalberichte sind laut DA 2-mal jährlich zu erstellen, werden aber seit dem Berichtsjahr 2015 nicht mehr vorgelegt.
- Zum 01.01.2017 wurde eine DA „Inventarwesen“ in Kraft gesetzt. Danach wären aus den einzelnen Bereichen Inventarverantwortliche zu benennen gewesen. Dies ist nicht erfolgt. Zur besonderen Problematik mit beweglichen Anlagegütern verweist der LRH auf Tz. III.3.7.6.
- In der DV „Gleitende Arbeitszeit“ wurde geregelt, wie mit Überstunden oder Zeitschuld zu verfahren ist. Ein konsequentes Anwenden der getroffenen Regeln ist nicht erkennbar.
- Die seit 01.01.2008 geltende DV für die Durchführung der Kosten- und Anlagenrechnung findet nahezu keine Anwendung. Der LRH hat dies umfassend unter Tz. III.5.2 ausgeführt.

Die angeführten Beispiele sind nicht abschließend.

Ahrensburg unternahm mehrfach Anläufe, innerdienstliche Regeln zu reduzieren und zu aktualisieren.

⁴⁶ Vereinbarung mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften nach § 59 des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein (MBG Schl.-H.) über die Beurteilung der Beschäftigten des Landes Schleswig-Holstein (Beurteilungsrichtlinien – BURL) vom 09.04.2009, Amtsbl. SH 2009, S. 482.

⁴⁷ Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) vom 01.10.2005 zuletzt geändert durch Änderungsstarifvertrag Nr. 15 vom 17.07.2017.

⁴⁸ Landesverordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten in Schleswig-Holstein (Allgemeine Laufbahnverordnung - ALVO) vom 19.05.2009, GVOBl. Schl.-H. 2009, S. 236, zuletzt geändert am 03.08.2016, GVOBl. Schl.-H. 2016, S. 811.

So wurde für die Verwaltungskonferenz am 26.04.2010 ein Vorschlag erarbeitet, der die damals bestehenden 56 Vorschriften auf 37 reduziert hätte.

Am 13.12.2012 wurden erneut alle Fachdienste aufgefordert, vorhandene innerdienstliche Regeln zu überarbeiten. Übermittelte Vorschläge wurden weitgehend nicht umgesetzt.

Die Aktualisierungsversuche blieben insoweit größtenteils ergebnislos. Neben einem hohen, selbst erzeugten Verwaltungsaufwand führte dies auch zu Ärgernissen innerhalb der Verwaltung.

Zuletzt wurde im Hauptausschuss am 20.06.2016 berichtet, dass sämtliche Dienstanweisungen bis Ende 2016 überarbeitet seien.

In der Gesamtschau aller geprüften Kommunen stellt sich die Situation folgendermaßen dar:

Vergleich innerdienstlicher Regelungen

	Ahrensburg	Bad Oldesloe	Bad Schwartau	Kalten- kirchen
Anzahl	60	33	26	32
älteste Regelung von	1973	1978	2004	2001
davon seit 1/2013 in Kraft oder jünger	30 %	24 %	31 %	75 %*
älteste Regelung von	1973	1978	2004	2001
Rechtskonformität	deutlich optimierbar	deutlich optimierbar	gut	gut
Anwendung	deutlich optimierbar	deutlich optimierbar	gut	gut
im Intranet verfügbar	ja	ja	optimierbar	ja

*in diesem Fall alle 12/2015 oder jünger

Die derzeit bestehenden 60 Dienstanweisungen und -vereinbarungen erzeugen erheblichen Pflegeaufwand. Sie müssen jedoch nicht nur aktualisiert, sondern von den Beschäftigten verinnerlicht und angewandt werden. Zudem wäre das korrekte Anwenden durch die Vorgesetzten zu kontrollieren. Zu bedenken ist dabei, dass nicht eingehaltene dienstliche Weisungen auch arbeitsrechtliche Konsequenzen auslösen.

Die zahlreichen Mängel in dienstlichen Vorschriften zeigen, dass Ahrensburg erhebliche Schwierigkeiten mit dem Aktualisierungsaufwand hat.

Unstimmige dienstliche Vorgaben können zudem kaum korrekt angewandt werden.

Korrekte Inhalte oder korrektes Anwenden und Kontrolle werden zumeist nur vom örtlichen Rechnungsprüfungsamt eingefordert.

Selbst in aufwendigen Verfahren neu installierte Dienstanweisungen können nicht greifen, da organisatorische Fragen ungelöst sind. Aktuelles Beispiel ist die Dienstanweisung für das Inventarwesen. Sie wurde formal zum 01.01.2017 in Kraft gesetzt, konnte jedoch nicht angewandt werden. Seitens der Fachbereiche wurden keine Inventarverantwortlichen benannt, weil deren Aufgaben inhaltlich nicht klar definiert waren.

Dienstanweisungen definieren interne Abläufe und sind damit Basis für wirtschaftliches Arbeiten. Sie sind „Herzstücke“ des Verwaltungshandelns. Sowohl Arbeitgeber bzw. Dienstherr als auch Beschäftigte müssen ein Interesse daran haben, dass sie verständlich, rechtlich korrekt und eindeutig verfasst sind. Eine Dienstanweisung regelt verbindlich Arbeitsabläufe, Kommunikationswege, Steuerungsbeziehungen oder haushaltswirtschaftliche Vorgaben. Lassen anzuwendende Rechtsnormen Ermessensspielräume offen, so können Dienstanweisungen auch ermessenslenkende Weisungen erteilen.

Es handelt sich insoweit um mehr oder weniger detaillierte Weisungen an Mitarbeiter, wie bestimmte Aufgaben zu verrichten sind. Der Arbeitgeber bzw. Dienstherr macht mit innerdienstlichen Vorschriften von seinem Weisungsrecht Gebrauch.

Die Vielzahl festgestellter Mängel ist so bedenklich, dass hinterfragt werden muss, wie viele wirksame Weisungen überhaupt erteilt sind. Die Kontrolle dienstlicher Weisungen ist von den Vorgesetzten zu leisten. Hier besteht deutlicher Optimierungsbedarf, auch um der Frage eines Organisationsverschuldens vorzubeugen. *„Bei Regelungsdefiziten besteht das Risiko, dass evtl. festzustellende Unregelmäßigkeiten nicht ausschließlich den verursachenden Kräften, sondern als Organisationsverschulden auch dem Leitungsverantwortlichen angelastet werden.“*⁴⁹

Der LRH empfiehlt der Stadt Ahrensburg dringend, alle Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen hinsichtlich

- rechtskonformen Ausgestaltens,
 - notwendiger Vorgaben,
 - umzusetzender - selbst gewählter - Ziele und
 - stimmigen Ineinandergreifens sowohl innerdienstlicher Regeln als auch gelebter Praxis
- zu überprüfen.

Zweckmäßiges und wirtschaftliches Regeln interner Abläufe sollte dabei im Vordergrund stehen.

⁴⁹ VG Regensburg, Urteil vom 10.11.2004, RN 1 K 04.1573.

Der LRH empfiehlt ferner eine Gültigkeitsdauer innerdienstlicher Vorschriften von längstens 3 Jahren. Dies hätte folgende Vorteile:

- Bestehende interne Regeln werden hinsichtlich ihres Erfordernisses in vertretbaren zeitlichen Abständen hinterfragt.
- Verweise auf rechtliche Regelungen werden auf Aktualität überprüft.
- Vorgenommene Definitionen von Abläufen und Verantwortlichkeiten werden hinsichtlich ihrer Wirksamkeit hinterfragt.
- Beschäftigte werden im 3-Jahres-Rhythmus erneut über die internen Vorgaben informiert.

3.4 Berichtswesen

Das Berichtswesen dient der Kontrolle und dem Steuern von Zielen. Es soll erkennbar werden, ob Ziele erreicht werden oder angepasst werden müssen. Das Berichtswesen lebt deshalb von seiner Aktualität und transparenten, zielbezogenen Informationen.

Die Stadt Ahrensburg hat für das Berichtswesen am 15.01.2010 eine Dienstanweisung in Kraft gesetzt. Sie regelt, welche Berichte zu welchem Zeitpunkt zu erstellen sind. Ferner sind die jeweils verantwortlichen Fachdienste definiert.

Koordinierend zuständig ist die Stabstelle für den Bereich Gremienarbeit/Berichtswesen. Die Koordination wird gewissenhaft wahrgenommen.

Die Dienstanweisung geht zurück auf einen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 23.08.2004 sowie die vom Hauptausschuss entwickelten Grundsätze. Das Berichtswesen wird ca. alle 2 Jahre fortentwickelt. Zuletzt erfolgte dies durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 21.09.2015. Schwerpunkt war die Beschlusskontrolle nach § 45 c Ziff. 2 GO.

Die Tagesordnungen der Gremien enthalten regelmäßig den Tagesordnungspunkt „Berichte gem. § 45 c GO“.

Generell obliegt es der Stadtverordnetenversammlung nach § 28 Ziff. 26 GO die Grundsätze des Berichtswesens festzulegen. Dies geschieht nach Maßgabe von § 45 b Abs. 1 Nr. 3 GO über den Hauptausschuss. Er entwickelt das von der Stadtverordnetenversammlung zu beschließende Berichtswesen und wendet es zur Verwaltungskontrolle an. Die Berichtspflicht kommt nach § 65 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 GO i. V. m. § 45 c S. 1 GO dem Bürgermeister zu.

Diese rechtlichen Erfordernisse sind dem Grunde nach durch die Dienstanweisung, regelmäßiges Fortentwickeln und Berichterstaten erfüllt.

Zu welchen Themen insbesondere zu berichten ist, legt § 45 c GO im Weiteren fest. „Die Aufzählung in Satz 3 zum Inhalt des Berichtswesens ist nicht vollständig, sondern beschreibt die Mindestanforderungen an das Berichtswesen.“⁵⁰

Insoweit ist mindestens zu folgenden Themen zu berichten:

- wichtige Strukturdaten,
- Ausführen von Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung, des Hauptausschusses und der Ausschüsse,
- Haushalts- und Finanzdaten,
- Menge, Qualität und Kosten erbrachter Verwaltungsleistungen, soweit die Stadt über ein geeignetes Rechnungswesen verfügt,
- Abgleich tatsächlicher Entwicklungen mit vorliegenden Fachplanungen,
- Zustand öffentlicher Einrichtungen,
- Stand und Entwicklung sowie Maßnahmen in den Handlungsfeldern Klimaschutz, Energieeffizienz und Energieeinsparung,
- Allgemeiner Verwaltungs- und Personalbericht,
- Aufgaben nach Weisung,
- Eigenbetriebe, Kommunalunternehmen, Gesellschaften (§ 102 GO) und andere privatrechtliche Vereinigungen (§ 105 GO) sowie Beteiligungen an diesen.

Die Dienstanweisung greift diese Mindestvorgaben weitgehend auf. Ergänzend ist dort noch das Berichtswesen zu energetischen Maßnahmen zu regeln. Diese Vorgabe ist seit 30.09.2016 rechtlich in der GO verankert. Ein erster Energiebericht wurde dem Finanzausschuss am 04.12.2017 vorgestellt.

Darüber hinausgehend weist die **Dienstanweisung einen starken Aktualisierungsbedarf** auf. Zuständige Fachdienste bzw. Berichtsvorgaben spiegeln nicht die aktuelle Situation. So ist/sind beispielsweise:

- koordinierend die Stabstelle für das Berichtswesen zuständig und nicht mehr der Fachdienst I.4 (derzeit Finanzbuchhaltung),
- ein unter Ziff. 2.2 der Dienstanweisung verankertes internes Berichtswesen nicht gelebt worden,
- die unter Ziff. 4.8.8 bis 4.8.11 und Ziff. 4.9.3, 4.9.4, 4.9.6 und 4.9.9 als zuständig benannten Fachdienste nicht mehr existent, da der Fachbereich III aufgelöst wurde,
- Personalberichte entgegen der selbstgewählten Vorgabe nur einmalig pro Kalenderjahr, letztmalig für 2014 erstellt worden,
- die Anlagen zu einzelnen inhaltlichen Vorgaben überarbeitungsbedürftig.

⁵⁰ PdK Schleswig-Holstein Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung – GO –) SHGO § 45c Berichtswesen 5. Berichtsinhalte, beck-online.

Auch hier erschweren unzureichende interne Vorschriften ein korrektes Einhalten und die Kontrolle der eigenen Vorgaben. Verwaltungsseitig ist angedacht, die Dienstanweisung zu überarbeiten, wenn das Berichtswesen erneut fortentwickelt wird.

Berichte sind inhaltlich so verständlich und informativ abzufassen, dass ein zielgerichtetes politisches Steuern und eine wirksame Verwaltungskontrolle möglich sind.

Im Einzelnen ist dazu u. a. festzustellen, dass

- Berichte über wichtige **Strukturdaten** regelmäßig, inhaltlich übersichtlich und informativ erstellt werden. Sie enthalten u. a. Berichtsdaten über Einwohnerzahlen, Wanderungsbewegungen, Bevölkerungsstruktur, Gewerbebetriebe oder Bauaktivitäten. Der LRH empfiehlt, künftig statistische Werte zu Gewerbesteuerzahlern zu ergänzen.
- die **Beschlusskontrolle** gut geführt war. Ein digitaler Zugriff für die Mandatsträger ist über das Sitzungsdienstprogramm „session“ möglich.
- über die **städtische Haushalts- und Finanzlage** (Liquidität, wesentliche Ertrags- und Aufwandspositionen sowie das Steueraufkommen) unterjährig in jeder Sitzung des Finanzausschusses berichtet wird. Empfehlenswert wären weitergehende Informationen über bedeutsame Entwicklungen in Teilhaushalten sowie den Stand geplanter und verausgabter Investitionsmittel. Letzteres, um ein weiteres Aufwachsen investiver Mittel zu verhindern.
- über **Menge, Qualität und Kosten erbrachter Verwaltungsleistungen** erst berichtet werden kann, wenn diese für einzelne Produkte messbar sind. Diese Berichtsart wurde mangels einer Kosten- und Leistungsrechnung noch nicht umgesetzt. „Solange dies nicht der Fall ist, sollten die Verwaltungsleistungen allgemein im Rahmen des Verwaltungsberichts dargestellt werden.“⁵¹
- über vorliegende **Fachplanungen** und wie sie sich entwickelt haben im Bedarfsfall berichtet wird. Bedauerlich ist, dass in aufwendigen Prozessen entwickelte Ziele nicht konsequent weiterverfolgt werden (z. B. Flächennutzungsplan, Altenplan, vgl. Tz. III.3.2.5). Ein Jugendplan existiert mit Stand 2007. Der 2010 erstellte Kulturplan wurde zuletzt am 26.03.2012 in der Stadtverordnetenversammlung diskutiert. Das Berichtswesen wäre hier das geeignete Instrument, die Sachstandsinformationen regelmäßiger - mindestens jährlich - aus der Verwaltung einzufordern. Gleichzeitig können in regelmäßigen Diskussionen politische Akzente für das weitere Vorgehen gesetzt werden, um die gesteckten Ziele tatsächlich zu verwirklichen.
- über den **Zustand öffentlicher Einrichtungen** nur unzureichend berichtet wird. Ein Kostenbericht für die ca. 70 Liegenschaften wurde zuletzt 2007 vorgelegt. Ein letzter Sachstandsbericht zu städtischen

⁵¹ PdK Schleswig-Holstein Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung – GO –) SHGO § 45c Berichtswesen 5. Berichtsinhalte, beck-online.

Mietwohnungen liegt aus dem Jahr 2008 vor. Zu Spielplätzen oder Obdachlosen- bzw. Aussiedlerunterkünften können im Bedarfsfall Begehungsprotokolle diskutiert werden. Diese Form des Berichterstattens ist unzureichend. Der LRH kann nicht erkennen, dass ein aktueller Überblick über Kosten und Zustand öffentlicher Einrichtungen gegeben ist. Dies korrespondiert mit dem unzureichenden Abrechnen kostenrechnender Einrichtungen, vgl. Tz. III.5.8.

- **Personalberichte** bereits seit dem Berichtsjahr 2015 nicht mehr erstellt werden. Der allgemeine **Verwaltungsbericht** ist wenig aussagekräftig. Er sollte, wie vorstehend ausgeführt, verstärkt auf Besonderheiten einzelner Verwaltungsleistungen eingehen.

Insgesamt könnte Ahrensburg auf einer guten Basis für das Berichtswesen aufbauen. Der LRH bemängelt, dass bereits die Grundlage in Form der Dienstanweisung überarbeitungsbedürftig ist. Dies wirkt sich auf die vorgelegten Berichte aus.

Positiv hervorzuheben sind die Berichte über Strukturdaten und die Beschlusskontrolle.

Im Übrigen sind Aussagekraft und Inhalt der Berichte deutlich verbesserungsfähig. Mittelfristig sind Berichte zu Produkten ergänzend einzuführen.

Es sollte im Interesse von Politik und Verwaltung liegen, mit geeigneten Informationen einen Überblick über alle städtischen Einrichtungen und Leistungen zu erhalten. Zielgerichtetes Steuern wird erst dann möglich.

Der nachstehende Vergleich zeigt, auf welchem Stand sich das Berichtswesen in den geprüften Kommunen befindet.

Vergleich des Berichtswesens

	Ahrensburg	Bad Oldesloe	Bad Schwartau	Kalten- kirchen
geregelt in	DA*	---	GO**	DA*
rechtskonform	optimierbar	nein	nein	ja
steuernd genutzt	teilweise	nein	kaum	ja

* Dienstanweisung / ** Geschäftsordnung

Keine der geprüften Verwaltungen legt aktuell Berichte nach § 45c Nr. 4 GO (Menge, Qualität und Kosten erbrachter Verwaltungsleistungen) vor. Eine kostenscharfe Produktbetrachtung ist ihnen wegen fehlender Kosten- und Leistungsrechnung noch nicht möglich. Dennoch verfügen alle 4 Mittelstädte zwischenzeitlich über die Doppik. Um zielgerichtet einzelne Produkte zu steuern - und damit einem doppelischen Grundgedanken zu entsprechen, müssen die Kommunen an produktscharfen Zielen, Kennzahlen und Kosten arbeiten. Sie werden zunehmend bedeutsam.

Der LRH empfiehlt, sich verstärkt dem Aufbau einer ganzheitlichen Kosten- und Leistungsrechnung zu widmen. Sie kann verwaltungsübergreifend aufzeigen, wie sich einzelne Produkte entwickeln.

3.5 Gleichstellungsbeauftragte und Frauenförderplan

„Kommunale Gleichstellungsbeauftragte sind in Schleswig-Holstein ...unverzichtbare Akteurinnen institutionalisierter Gleichstellungspolitik. Sie setzen Gleichstellungspolitik intern in den Verwaltungen und extern für die Bürger und Bürgerinnen vor Ort um, ganz besonders auch im sozialen Bereich.“⁵²

Die rechtlichen Grundlagen fußen auf § 2 Abs. 3 GO, § 2 Abs. 3 KrO⁵³, § 22 a AO⁵⁴ sowie dem Runderlass IV 330 a - 160.110.4 des Innenministeriums vom 26.08.1991 (sog. Landräteerlass).

Unter Ziff. 2 des Landräteerlasses wird Folgendes ausgeführt: *„Wie ich in den durch Runderlass vom 28.06.1990 (Amtsblatt S. 389) veröffentlichten Satzungsmustern zum Ausdruck gebracht habe, spricht in den Gemeinden und Ämtern mit deutlich mehr als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern (die Grenze ist hier bei etwa 12 000 Einwohnerinnen und Einwohnern zu ziehen) eine grundsätzliche Vermutung dafür, dass die Gleichstellungsbeauftragte in kommunalen Körperschaften dieser Größenordnung mit Gleichstellungsaufgaben voll ausgelastet ist. Die Frage, in welchem zeitlichen Umfang eine Gleichstellungsbeauftragte beschäftigt wird, muss sich jedoch letztlich nach dem tatsächlichen Umfang der Gleichstellungsaufgaben richten. Eine Teilzeitbeschäftigung ist daher in den Fällen rechtlich vertretbar, in denen besondere Gründe eine Abweichung von der Regel rechtfertigen“.*

Zunehmend unsicher waren die Kommunen darin, welches Arbeitszeitvolumen einer hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten zuzumessen ist. Das zuständige Ministerium sah 2016 einen sich verstetigenden Trend geringerer Stellenanteile für hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte.

Insofern sah sich der Gesetzgeber veranlasst, diesem Trend entgegenzuwirken. Der aus seiner Sicht bereits historisch definierte Standard wurde deklaratorisch mit den geänderten § 2 Abs. 3 S. 2 und 3 GO klargestellt und ist seit 31.03.2017 gültig. Geregelt wird Folgendes: *„Die Gleichstellungsbeauftragte ist in Gemeinden mit mehr als 15.000 Einwohnerinnen und Einwohnern grundsätzlich vollzeitig und nur ausnahmsweise teilzeitig*

⁵² Schleswig-Holsteinischer Landtag - 18. Wahlperiode, Landtagsdrucksache 18/4860, 08.11.2016, S. 2.

⁵³ Kreisordnung für Schleswig-Holstein (Kreisordnung - KrO -) in der Fassung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. 2003, S. 94, zuletzt geändert am 14.03.2017, GVOBl. Schl.-H. 2017, S. 140.

⁵⁴ Abgabenordnung (AO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.10.2002, BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61, zuletzt geändert am 18.07.2017, BGBl. I S. 2745.

tätig, wenn und soweit die ordnungsgemäße Erledigung der anfallenden Gleichstellungsaufgaben eine Teilzeittätigkeit zulässt. Eine teilzeitige Tätigkeit mit einem Arbeitszeitvolumen von weniger als der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit einer Vollzeitbeschäftigten ist ausgeschlossen; das Nähere regelt die Hauptsatzung.“

Der Gesetzgeber hat damit den Grundsatz einer vollbeschäftigten Gleichstellungsbeauftragten in Gemeinden mit mehr als 15.000 Einwohnern festgeschrieben. Nur bei besonderen Gründen sei es zu rechtfertigen, Gleichstellungsbeauftragte in Teilzeit zu beschäftigen.

Dass Gleichstellungsfragen nach wie vor hohe Aktualität haben, zeigt nicht zuletzt das Urteil des Oberverwaltungsgerichtes Schleswig vom 06.12.2017 (Az. 3 LB 11/17). Danach ist das landesrechtliche Gleichstellungsgebot auch dann von der Stadtvertretung zu beachten, wenn es ehrenamtliche Mandatsträger in Gremien privatrechtlich organisierter Gesellschaften entsendet.

Ein besonderes Missverhältnis bestand in Ahrensburg bislang im 9-köpfigen Aufsichtsrat der Stadtwerke sowie im 9-köpfigen Badlantic-Aufsichtsrat.

Seitens des Ministeriums für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung wurden am 03.05.2018 Auslegungshinweise zu o. g. Urteil bekannt gegeben. (Anlage 1)

Bei den neu zu konstituierenden Gremien sollte auf ein korrektes Entsenden der Mitglieder geachtet werden.

3.5.1 **Gleichstellungsbeauftragte**

In allen geprüften Kommunen waren hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte beschäftigt. Trotz der gegebenen Einwohnerzahlen dieser Mittelstädte (zwischen 19.812 Ew. und 31.749 Ew.) verfügte nur Bad Oldesloe über eine in Vollzeit beschäftigte Gleichstellungsbeauftragte. In Ahrensburg, Bad Schwartau und Kaltenkirchen nahmen die Gleichstellungsbeauftragten ihre Aufgabe jeweils mit 50 % der regulären wöchentlichen Arbeitszeit wahr.

Bereitgestellte Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit reichten 2016 von 2 T€ bis 9 T€.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, getrennt nach den Städten, die aktuellen Stellenanteile, Vergütungsgruppen sowie für 2016 verfügbare Mittel der Gleichstellungsbeauftragten.

Vergleich der personellen und sächlichen Ausstattung

	Ahrensburg	Bad Oldesloe	Bad Schwartau	Kaltenkir- chen
Stellenanteile	0,5	1,0	0,5	0,5
Entgeltgruppe	EG 10*	EG 9c	EG 9b	EG 9c
Mittel Projekt-/Öffent- lichkeitsarbeit 2016 in €	9.800	7.400	7.800	2.000

* andere Gemeindegrößenklasse

Die gegenübergestellten Daten machen deutlich, dass die Kommunen von ihren Gestaltungsspielräumen Gebrauch machen. Aus Sicht der Kommunen ist vor Ort eine angemessene und aufgabengerechte Ausstattung gegeben.

Die Stadt Ahrensburg hatte im Jahr 2017 ihre personelle Situation verändert. Mit dem Eintritt der langjährig in Vollzeit tätigen Gleichstellungsbeauftragten zum 31.03.2017 in den Ruhestand, wurden Aufgaben und Zeitan-teile hinterfragt. Die Stadtverordnetenversammlung stimmte in ihrer Sitzung am 27.03.2017 mit knapper Mehrheit einer künftig halben Stelle zu. Begründet wurde der Beschluss damit, dass

- sich die Aufgabensituation in den letzten 25 Jahren verändert habe,
- zahlreiche gesetzliche Grundlagen zum Wohl der Frauen in Kraft getreten seien und
- die gut ausgebaute Netzwerkarbeit sich in großen Teilen entlastend auswirke.

Zum 01.11.2017 wurde die Stelle der Gleichstellungsbeauftragten dem-gemäß in Teilzeit mit 50 % der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit neu besetzt.

Die Beschlussvorlage führte aus, dass weniger Arbeitsaufwand erforder-lich sei. Eine aktuelle, an eine halbe Stelle angepasste, Stellenbeschrei-bung mit einem reduzierten Aufgabenkatalog lag jedoch im November 2017 nicht vor. Konkrete zeitliche Einsparpotenziale gegenüber den bis März 2017 wahrgenommenen Tätigkeiten waren nicht dokumentiert.

Vielmehr war die Stellenbeschreibung der Gleichstellungsbeauftragten auf Basis einer 39-Stunden-Woche im Februar 2017 aktualisiert - aber nicht wirksam unterzeichnet - worden. Sie enthielt deutlich mehr wahrzuneh-mende Tätigkeiten als die ältere Version vom 01.08.2007 beinhaltete. Es sei beabsichtigt, eine neue Stellenbeschreibung zu erstellen.

Diese, in den vorhandenen Stellenbeschreibungen aufgezeigte Entwick-lung, steht der Beschlussvorlage entgegen. Sie lässt die vorgebrachten Gründe für einen künftig reduzierten Stellenanteil fraglich erscheinen. Insofern fehlt aus Sicht des LRH ein sachgerechtes Begründen der um 50 % reduzierten Stelle.

Der LRH empfiehlt, umgehend eine Stellenbeschreibung zu erstellen. Zudem sollte die neue Halbtagsituation nach spätestens 2 Jahren evaluiert werden. Aufgaben und Zeitanteile der Gleichstellungsbeauftragten sollten sorgfältig und bedarfsgerecht ermittelt sein. Die Gremien sollten sich mit den benötigten Zeitanteilen 2019 erneut befassen.

Mit der am 11.01.2018 zwischen Land und kommunalen Landesverbänden geschlossenen Vereinbarung hat das Land dem Grunde nach die Konnexität anerkannt. Am 17.09.2018 wurde zwischen beiden Parteien eine Vereinbarung über den finanziellen Ausgleich des Mehraufwandes unterzeichnet. Auf Antrag werden danach finanzielle Mehrbelastungen durch einen angehobenen Beschäftigungsumfang anteilig oder voll kompensiert.

Bad Oldesloe (24.782 Ew. per 31.03.2015) zeigt, dass eine aktive Gleichstellungsarbeit durchaus die Kapazitäten einer Vollzeitstelle bindet. Öffentlichkeitswirksames Auftreten, beratende Leistungen nach außen und innen, Pflege von Netzwerken sowie anwachsende Rechtsvorschriften erhöhen den zeitlichen Aufwand. Der vom Gesetzgeber festgeschriebene Grundsatz einer Vollzeitstelle oberhalb der 15.000-Einwohner-Grenze scheint daher berechtigt.

3.5.2 **Frauenförderplan und Frauenanteil in verantwortlichen Positionen**

Frauenförderplan

Nach dem Gleichstellungsgesetz (GStG)⁵⁵ hat jede einen Stellenplan bewirtschaftende Dienststelle mit regelmäßig mindestens 20 Beschäftigten für jeweils 4 Jahre einen Frauenförderplan aufzustellen.

Der Frauenförderplan der Stadt Ahrensburg wurde am 27.06.1994 von der Stadtverordnetenversammlung verabschiedet.

Er sieht unter Ziff. 5 i. V. m. Ziff. 1 vor, dass durch die Dienststelle

- jeweils zum Jahresende über umgesetzte Maßnahmen zu berichten ist und
- der Situationsbericht mit u. a. Angaben zu Anzahl, Beförderungssituation, Teilzeit - getrennt nach Geschlecht und/oder Statusgruppen kontinuierlich fortzuschreiben ist.

Wann zuletzt ein solcher Bericht erstattet wurde, konnte nicht aufgeklärt werden.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, in welchem Jahr die geprüften Kommunen ihre Frauenförderpläne verabschiedet haben und ob diese innerhalb des 4-Jahres-Zeitraums fortgeschrieben wurden.

⁵⁵ § 11 Abs. 1 Gesetz zur Gleichstellung der Frauen im öffentlichen Dienst vom 13.12.1994 in der Fassung vom 28.2.2007.

Frauenförderpläne - Aktualität und Fortschreibung

	Ahrensburg	Bad Oldesloe	Bad Schwartau	Kaltenkir- chen
erstmalig verab- schiedet	1994	1992	1998	2000
aktuelle Beschluss- fassung	---	---	---	2018
fortgeschrieben?	nein	nein	nein	ja*

*unterbrochen in den Jahren 2008 und 2009

Frauenförderpläne sind ein Baustein der Personalentwicklung. Ähnlich wie beispielsweise bei Krankenstand und demografischen Daten ist die Personalstruktur hinsichtlich eines konkreten Aspekts zu analysieren.

Wesentliche inhaltliche Vorgaben finden sich in § 11 GStG. Er gibt u. a. vor, dass

- eine Analyse der Beschäftigtenstruktur vorzunehmen ist,
- für jeweils 2 Jahre verbindliche Zielvorgaben für Bereiche zu erarbeiten sind, in denen Frauen unterrepräsentiert sind,
- festzulegen ist, in welcher Zeit und mit welchen personellen, organisatorischen und fortbildenden Maßnahmen die Gleichstellungsverpflichtung gefördert werden soll.

Zuständig für das Erstellen des Frauenförderplans ist die Dienststelle. Die Gleichstellungsbeauftragte ist von der Dienststelle zu beteiligen.

Rechtlich problematisch ist, dass in 3 von 4 Kommunen ein aktueller Frauenförderplan fehlt. Dies kann sich auf die Einstellungs- und Beförderungspraxis auswirken. So „... dürfen in Bereichen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, keine Einstellungen und Beförderungen vorgenommen werden, sofern ein Frauenförderplan fehlt. Das Gesetz regelt nicht, was zu geschehen hat, wenn Personalmaßnahmen diesem Verbot zuwider durchgeführt wurden. Das Fehlen ausdrücklicher Sanktionen im Gesetz bedeutet jedoch nicht, dass folgenlos gegen diese Vorschrift verstoßen werden darf. Die Träger öffentlicher Verwaltung sind nach Art. 20 Abs. 3 GG gehalten, ihre gesetzlichen Pflichten zu erfüllen. Auf einen Verstoß gegen das Verbot, Einstellungen und Beförderungen ohne Frauenförderplan vorzunehmen, kann darüber hinaus aufsichtsrechtlich reagiert werden; ferner sind dienst- und arbeitsrechtliche Konsequenzen nicht ausgeschlossen.“⁵⁶

Der LRH beanstandet die rechtswidrige Praxis der Stadt Ahrensburg. Er fordert die Stadt auf, den rechtlichen Vorgaben nachzukommen und zeit-

⁵⁶ PdK Schleswig-Holstein Gesetz zur Gleichstellung der Frauen im öffentlichen Dienst (GstG) für Schleswig-Holstein SHGstG § 11 Frauenförderplan 10. Übergangsfrist (Absatz 8), beck-online.

nah einen aktuellen Frauenförderplan aufzustellen. Dieser ist alle 4 Jahre zu aktualisieren.

Frauenanteil in verantwortlichen Positionen

Der LRH hat bei seinen örtlichen Erhebungen vergleichend den Anteil weiblicher Beschäftigter in besonders verantwortlichen Positionen aufgenommen. Berücksichtigt wurden die laut Organigramm ausgewiesenen Büro-, Fachbereichs-, Fachdienst- oder Sachgebietsleitungen. In den 4 geprüften Mittelstädten zeigt sich dabei folgendes Bild:

Frauenanteil in verantwortlichen Positionen

	Bad Oldesloe		Ahrensburg		Bad Schwartau		Kaltenkirchen		Anteil Frauen
	Anzahl	w	Anzahl	w	Anzahl	w	Anzahl	w	
BL/FBL/AL*	5	1	3	0	5	0	8	3	19 %
Stellv. FBL/AL; FDL/SGL**	24	17	17	7	11	5	15	9	57 %
gesamt	29	18	20	7	16	5	23	12	48 %

* Büroleitung/Fachbereichsleitung/Amtsleitung

** stellv. Fachbereichsleitung/Fachdienstleitung/Sachgebietsleitung

Auf Ebene der Büro-, Fachbereichs- oder Amtsleitungen sind Frauen aktuell durchschnittlich zu 19 % vertreten. In Ahrensburg wird keine Leitungsfunktion dieser Ebene von einer Frau besetzt.

Von insgesamt 20 verantwortlichen Positionen werden in Ahrensburg auf 7 Stellen der nachgeordneten Bereiche Frauen geführt. Insgesamt beläuft sich der Frauenanteil in verantwortlichen Positionen für Ahrensburg auf 35 %, während der Durchschnitt aller geprüften Kommunen bei 48 % liegt.

Der hohe Durchschnittswert ist vor allem auf Bad Oldesloe zurückzuführen, die mit 62 % den Vergleichswert deutlich anheben. Ohne Bad Oldesloe belief sich der Durchschnitt auf einen Frauenanteil von 41 %, den Ahrensburg ebenfalls deutlich verfehlt.

Die gegenübergestellten Daten machen deutlich, dass gerade Ahrensburg weiteres Potenzial hat, die 1994 verabschiedeten Grundsätze zu verwirklichen.

3.5.3 Zwischenfazit

Dem LRH ist bewusst, dass Stellenanteile für eine GB und Frauenförderpläne Bausteine erfolgreicher Gleichstellung sind. Derartige rechtliche Vorgaben sind in der Praxis die Basis für objektive und konstruktive Diskussionen. Ein passender gesamtgesellschaftlicher Rahmen mit real gleichen Chancen für beide Geschlechter könnte helfen. Für besondere fami-

liäre Situationen, wie beispielsweise das Betreuen von Kindern oder älteren Familienmitgliedern, müssten ausreichend flexible Alternativen bestehen.

Die Kommunen haben die Pflicht, die vorhandenen rechtlichen Grundlagen umzusetzen.

Die praktische Umsetzung bestehender Vorgaben ist jedoch mangelhaft. Ebenso zeigt sich, dass gerade in den Spitzenpositionen der Verwaltungen Frauen deutlich unterrepräsentiert sind.

Insofern sollten Frauenförderpläne als Bestandteile von Personalentwicklungskonzepten verstanden werden. Ziele des Frauenförderplans sollten offen und realistisch - mindestens im rechtlich vorgegebenen 4-Jahres-Rhythmus - diskutiert werden.

3.6 **Personaleinsatz und Verwaltungsaufwand für Organisationsaufgaben**

Kommunen sind organisatorisch frei, sich zweckmäßig aufzustellen. Dies gilt auch für die Frage, ob eine eigene Organisationseinheit gebildet wird. Zu entscheiden ist dies durch die Verwaltungsspitze.

Organisatorische Elemente sind Steuerungsinstrumente der Führungsebene. Der Bürgermeister weist nach § 65 GO die Aufgaben zu bzw. kann sich Beauftragter bedienen. Den Fachbereichsleitern, insbesondere der zentral agierenden Fachbereichsleitung I, kommt dabei eine besondere Rolle zu.

Bildet eine Kommune eine eigene Organisationseinheit, muss deshalb klar sein, dass hier v. a. pflegende, prüfende und gutachtliche Aufgaben wahrgenommen werden. Vorschläge aus der Organisationseinheit bedürfen des Zustimmens der Führungsebene. Steuern und Kontrolle verbleiben auf der Führungsebene.

Insoweit ist eine eigene Organisationseinheit noch kein Garant für organisiertes Vorgehen einer Kommune.

3.6.1 **Aufwand der Organisationseinheit im Vergleich**

Der LRH hat bei den geprüften Kommunen den Personaleinsatz 2016 für Organisationsaufgaben erhoben. Abgefragt wurden Zeitanteile, Vergütungs- und Besoldungsgruppen sowie Jahrespersonalkosten 2016.

Auf dieser Basis hat der LRH den jeweiligen Gesamtaufwand nach dem gängigen KGSt-Modell⁵⁷ ermittelt. Die übermittelten Zeitanteile der

⁵⁷ KGSt, Bericht Nr. 7/2016, Kosten eines Arbeitsplatzes (2016/2017).

Beschäftigten sind als Vollzeitäquivalente (VZÄ) in einer Summe zusammengefasst.

Für das Jahr 2016 ergibt sich nach den gemachten Angaben vergleichend folgendes Bild:

Aufwand der Organisationseinheit

Steuerungsinstrument	Ahrensburg	Bad Oldesloe	Bad Schwartau	Kaltenkirchen
verfügbare VZÄ	1,9	1,1	0,5	0,75
Jahrespersonealkosten in €	145.247	72.438	37.768	52.501
Gemeinkostenzuschlag in €	29.049	14.488	7.554	10.500
Arbeitsplatzkosten in €	16.720	9.680	4.400	6.600
Kosten gesamt in €	191.016	96.606	49.722	69.601
Kosten pro Ew. in €	5,84	3,86	2,48	3,41

Die Tabelle macht sichtbar, dass Ahrensburg sich bei den Kosten für die Organisationseinheit deutlich abhebt. Mit rd. 191 T€ wendet Ahrensburg etwa doppelt so viel für Organisation auf wie Bad Oldesloe.

Dabei sind beide Städte durchaus vergleichbar. Beide haben einen eigenen Organisationsbereich gebildet, in dem mehrere Beschäftigte zeitanteilig Organisationsaufgaben auf Sachbearbeiter-Ebene wahrnehmen.

3.6.2 Aufgaben der Organisationseinheit im Vergleich

Zu den Aufgaben der Organisationseinheit zählen beispielsweise:

- Pflegen einer planmäßigen systematischen Aufbauorganisation,
- Verbessern von Arbeitsorganisation und Abläufen,
- Durchführen von Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen,
- Projektbezogenes Umsetzen von Elementen der Neuen Steuerungsmodelle,
- Regeln und Überwachen des allgemeinen Dienstbetriebs (insbesondere ADGA, besondere Dienst- und Geschäftsanweisungen, Dienstvereinbarungen).

Die Aufgaben werden in Ahrensburg durch 2 Beschäftigte wahrgenommen. Längere krankheitsbedingte Ausfallzeiten erschweren die örtliche Situation. Die zuständige Fachdienstleitung wurde 2015 neu besetzt. Der verantwortliche Fachbereichsleiter war von 2004 bis einschließlich Mai

2018 gleichzeitig Geschäftsführer der Stadtwerke. Letzteres hätte aus Sicht des LRH schon aus Gründen der Fürsorgepflicht deutlich früher aufgelöst werden sollen.

Der LRH hat bereits umfassend dargelegt, dass zahlreiche aufbauorganisatorische Elemente fehlen. Seit vielen Jahren verfügt die Stadt weder über einen Geschäftsverteilungsplan noch über einen Vertretungsplan oder Arbeitsverteilungsplan, vgl. Tz. III.3.2.2 ff.

Die 60 innerdienstlichen Regeln sind vielfach nicht mehr geeignet, angemessene und klar strukturierte Vorgaben für den Dienstbetrieb zu gewährleisten. Beide Anläufe seit 2010 das Problem grundsätzlich zu lösen, sind weitgehend gescheitert, vgl. Tz. III.3.3.2.

Insofern kann Ahrensburg gegenwärtig nicht sicherstellen, dass organisatorische Grundlagen zumindest aktualisiert werden.

Aktives Hinterfragen von Abläufen oder eigene Organisationsuntersuchungen fanden im Zeitraum 2014 bis 2016 nicht statt. Damit wird auch nicht hinterfragt, ob Abläufe wirtschaftlicher gestaltet werden können.

Wie Aufgaben in der zentralen Organisationseinheit wahrgenommen werden, wirkt auf die gesamte Verwaltung. Eine erfolgreiche Organisationseinheit schreibt nicht nur Grundlagen fort, sondern berät aktiv die Facheinheiten sich organisatorisch und wirtschaftlich besser aufzustellen. Sie stimmt sich dabei eng mit der Verwaltungsleitung ab und agiert als deren verlängerter Arm. Daran muss auch die Führungsebene ein großes Interesse haben.

Der LRH empfiehlt Ahrensburg leistungsstarke Strukturen für eine funktionsfähige Organisation zu schaffen.

3.6.3 Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen

Die Stadt Ahrensburg bediente sich in wenigen Fällen externer Dienstleister für Organisationsuntersuchungen.

Im Jahr 2005 wurde die Fa. Petersen & Co. für 69,6 T€ mit einer umfassenden Organisationsuntersuchung beauftragt. Die Ergebnisse wurden 2006 präsentiert.

2014 untersuchte die Fa. GPP Consulting für 51 T€ die Organisation der Fachdienste I.1 (Finanzen und Liegenschaften) sowie I.4 (Finanzbuchhaltung).

Auf dieser Basis ist seit dem 10.10.2016 wirksam der neue Aufgabenschnitt für beide Fachdienste verfügt worden. Dennoch waren innerdienstliche Regeln (z. B. Stellenbeschreibungen, DA'en des Finanzbereichs) im November 2017 noch nicht angepasst.

Beide Fachdienste sind zwischenzeitlich mit engagierten, neuen Fachdienstleitungen besetzt. Versäumnisse und Rückstände aus den vergangenen Jahren wirken jedoch nach. Der LRH hat bei seinen örtlichen Erhebungen festgestellt, dass dies neben den fachlichen Problemen (u. a. im Forderungsmanagement, vgl. Tz. III.2.3.1) ein hohes Frustrationspotenzial birgt.

Versäumnisse liegen dabei nicht nur im Finanzbereich. Sie gehen auch auf mangelnde organisatorische Grundlagen, unklare dienstliche Anweisungen sowie mangelndes Steuern zurück.

Der LRH ist überzeugt: Wäre Ahrensburg organisatorisch besser aufgestellt, hätte auf die letzte Organisationsuntersuchung verzichtet werden können. Klares Zuordnen von Aufgaben und Verantwortlichkeiten hätte innerhalb des Hauses gelöst werden können.

3.7 **Sachgerechter und wirtschaftlicher Einsatz von Personal- und Sachmitteln in ausgewählten Bereichen - Einzelfeststellungen**

Wirtschaftliches Arbeiten setzt gut organisierte Arbeitsabläufe voraus. Lange Wege, ungenutzte technische Vorteile von Anwenderprogrammen oder unabgestimmtes Vorgehen verlangsamen und verteuern Arbeitsergebnisse.

Vorhandene Arbeitsmittel (Sachmittel, Software etc.) sollten passend gewählt und optimal genutzt werden. Wesentlicher Baustein einer wirtschaftlichen Arbeitsweise bleiben jedoch die Beschäftigten. Ihre Kommunikation untereinander, das Abstimmen von Schnittstellen, an denen Vorgänge an Kollegen - auch aus anderen Fachbereichen - übergeben werden und die Identifikation mit der eigenen Aufgabe tragen wesentlich zu wirtschaftlichen Ergebnissen bei.

Dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besondere Aufmerksamkeit verdienen, zeigen die nachfolgenden Daten.

3.7.1 **Krankenstand**

Krankheitsbedingter Ausfall von Beschäftigten wirkt sich erheblich auf die wahrzunehmenden Aufgaben aus. Seine Brisanz wird erst deutlich, wenn für die krankheitsbedingten Ausfalltage die gegenüberstehenden Personalkosten aufgezeigt werden.

Organisatorisch besonders herausfordernd ist, wie innerhalb der Kommune mit den Ausfalltagen umgegangen wird. Fehlzeiten anderer belasten Kollegen, die die Ausfälle ausgleichen müssen. Eine funktionsfähige Grundlage, wie sich Beschäftigte untereinander vertreten sowie gezielte Führungsarbeit sind dafür wichtige Instrumente.

Vertretungsregelungen sind in Ahrensburg nur unzureichend definiert, vgl. Tz. III.3.3.1. Insofern ist die Führungsebene umso mehr gefragt, Krankheitsausfall verantwortlich zu koordinieren.

Zum einheitlichen Vergleich aller geprüften Kommunen hat sich der LRH an dem von der KGSt gewählten Vorgehen orientiert. *„Die KGSt hat sich frühzeitig für die Erfassung krankheitsbedingter Ausfallzeiten nach Arbeitstagen ausgesprochen, um den Ausfall von Produktivzeiten zu bestimmen und zu vergleichen.“*⁵⁸

Basierend darauf hat der LRH bei den geprüften Kommunen den Netto-Arbeitsausfall nach Arbeitstagen pro Mitarbeiter erhoben. Abgerufen wurden weiter

- die individuellen Jahrespersonalkosten 2016,
- der jeweils zugehörige reguläre Urlaubsanspruch,
- der Umfang der wöchentlichen Arbeitszeit und,
- soweit zutreffend, der unterjährige Eintritt in das Arbeitsverhältnis.

Nicht berücksichtigt wurden Auszubildende, Praktikanten u. ä. Der LRH hat sich auf die regulären Hauptbeschäftigungsverhältnisse konzentriert.

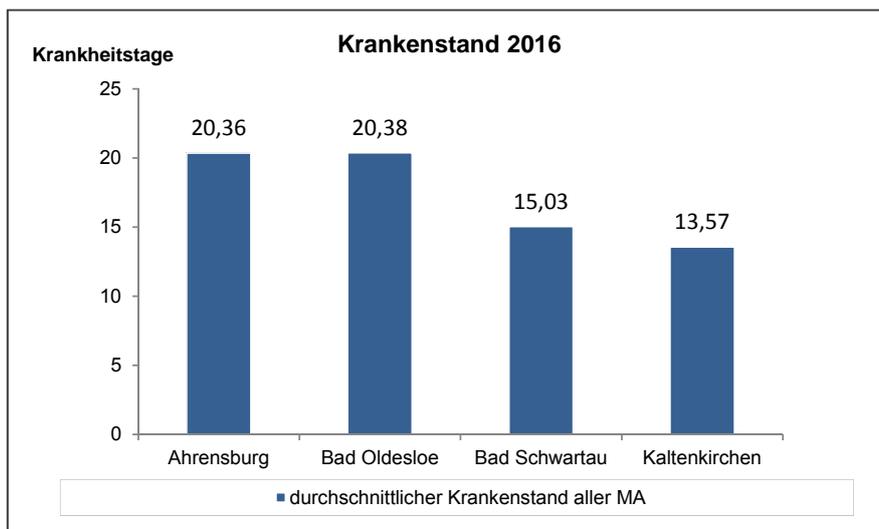
Ausgehend von den erhobenen Daten konnten individuell die regulär im Jahr 2016 zu erbringenden Arbeitstage und Arbeitsstunden ermittelt werden. Ebenso konnten die individuellen Kosten pro Arbeitsstunde errechnet werden. Diese Werte ermöglichten ein konkretes Ermitteln der 2016 durch Krankheit entstandenen Kosten.

Krankheitsbedingter Ausfall in der Gesamtverwaltung

Die nachfolgenden Übersichten zeigen auf Basis der übermittelten Daten den krankheitsbedingten Netto-Arbeitsausfall sowie die zugehörigen Kosten für die **Gesamtverwaltung**.

Zunächst wird der Netto-Krankenstand 2016 aller Beschäftigten im Vergleich zu den weiteren geprüften Kommunen abgebildet.

⁵⁸ KGSt, Krankentage-Statistik, Bericht aus der Vergleichsarbeit 1/2013, S.6.



In Ahrensburg fielen 2016 268 Beschäftigte an 5.457 Arbeitstagen aus. Dies entspricht einem durchschnittlichen Netto-Krankenstand von 20,36 Tagen oder einem vollen Arbeitsmonat pro Mitarbeiter.

In Arbeitsstunden ausgedrückt waren 37.012 Stunden krankheitsbedingt nicht abgedeckt. Die zu erbringenden Jahressollstunden eines in Vollzeit Tarifbeschäftigten (exklusive des regulären Urlaubsanspruchs), beliefen sich 2016 auf 1.747,20.

Insofern waren 2016 in VZÄ umgerechnet 21,18 Beschäftigte für den Arbeitsprozess nicht verfügbar.

367.648 Arbeitsstunden wären 2016 von allen 268 Beschäftigten zu erbringen gewesen. Mit 37.012 krankheitsbedingten Fehlstunden ist ein Anteil von 10,06 % nicht erbracht worden. Oder anders gesagt: Jede zehnte Arbeitsstunde entfiel aufgrund von Krankheit.

Die krankheitsbedingt in Ahrensburg 2016 tatsächlich entstandenen Personalkosten beliefen sich auf 1.025.567,46 €. (Erbrachte Lohnfortzahlungen anderer Träger waren in den ausgewerteten Personalkosten nicht enthalten und insoweit nicht abschlägig zu berücksichtigen.)

Um ein vollständiges Bild der krankheitsbedingten Kosten zu erhalten, sind weitere Aufwandspositionen zu berücksichtigen.

Büroflächen werden trotz Krankheit vorgehalten, unterhalten und gereinigt. Kosten für technische Ausstattungen laufen weiter und der interne Koordinierungsaufwand ist erheblich.

217 Arbeitsplätze sind in Ahrensburg mit PCs ausgestattet. Damit verfügen 80,9 % der Beschäftigten über voll ausgestattete Büroarbeitsplätze.

Zu den auf diesen Anteil der Beschäftigten entfallenden Krankenstands-Personalkosten von 829.684 € sind

- Arbeitsplatz-Sachkosten von 191.822 € sowie

- ein 20 %-iger Gemeinkostenanteil von 165.937 € zu addieren.

Auf die verbleibenden 51 Nicht-Büroarbeitsplätze entfallen 195.973 krankheitsbedingte Personalkosten. Hinzu kommen

- eine 10 %-ige Sachkostenpauschale in Höhe von 19.597 € und
- ein 15 %-iger Gemeinkostenanteil in Höhe von 29.396 €.

Die ermittelten Arbeitsplatzkosten richten sich dabei nach den Vorschlägen der KGSt. Diese empfiehlt für Standardbüroarbeitsplätze eine Sachkostenpauschale von 8,8 T€ jährlich. Für Nicht-Büroarbeitsplätze wird eine 10 %-ige Sachkostenpauschale für Arbeitsmittel und technisches Gerät empfohlen, ausgehend von den Personalkosten.

Differenziert wird ebenfalls bei den Gemeinkostenanteilen. Diese sind je nach Art des Arbeitsplatzes mit 20 % bzw. 15 % der Personalkosten zu berücksichtigen.⁵⁹ Mangels eigener, echt ermittelter Arbeitsplatzkosten der geprüften Kommunen wurde auf diese Methode zurückgegriffen.

Aus den so ermittelten Arbeitsplatzkosten ergibt sich für Ahrensburg 2016 ein krankheitsbedingter - unproduktiver - Aufwand von insgesamt 1.432.319 €, rd. **1,43 Mio. €**

Um die ermittelten Werte besser einordnen zu können, hat der LRH einige Kennzahlen ermittelt. Vergleichend ergibt sich für die geprüften Kommunen folgendes Bild:

Krankenstand, krankheitsbedingte Kosten und Aufwand

	Ahrensburg	Bad Oldesloe	Bad Schwartau	Kalten- kirchen
KT je MA	20,36	20,38	15,03	13,68
KT je MA ohne Langzeit	13,99	16,05	12,50	12,02
Anteil an PK* in %	8,38	9,81	7,64	6,34
Aufwand pro Ew. in €	43,77	57,45	26,98	24,29
Aufwand je MA in €	5.344	5.664	4.738	3.780
Anteil ausgefallener Arbeitsstunden in %	10,07	11,02	7,61	6,84

* Anteil der krankheitsbedingten Personalkosten an den Personalkosten aller Hauptbeschäftigungsverhältnisse

Die Kennzahlen zeigen die Spannweite krankheitsbedingter Ausfallzeiten und zugehöriger Kosten auf. Während als günstigster Wert durchschnittliche 13,68 Krankheitstage je Mitarbeiter und Jahr ermittelt wurden, lag der

⁵⁹ KGSt, Bericht 7/2016, Kosten eines Arbeitsplatzes (2016/2017), S. 11 ff.

Höchstwert bei 20,38 Tagen. Die Spannweite des krankheitsbedingten Aufwands pro Einwohner reicht von 24,29 € bis 57,45 €.

Wird der Krankenstand um Langzeiterkrankungen bereinigt, bleiben dennoch deutliche Unterschiede. Die Werte reichen von durchschnittlich 12,50 Krankheitstagen je Mitarbeiter und Jahr bis 16,05. Auffällig ist, dass Bad Schwartau und Kaltenkirchen - beide mit einem funktionsfähigen betrieblichen Eingliederungsmanagement - deutlich besser abschneiden.

Ahrensburg weist sowohl bei den Krankheitstagen als auch bei den Kosten und Aufwendungen die zweithöchsten Werte der geprüften Kommunen auf.

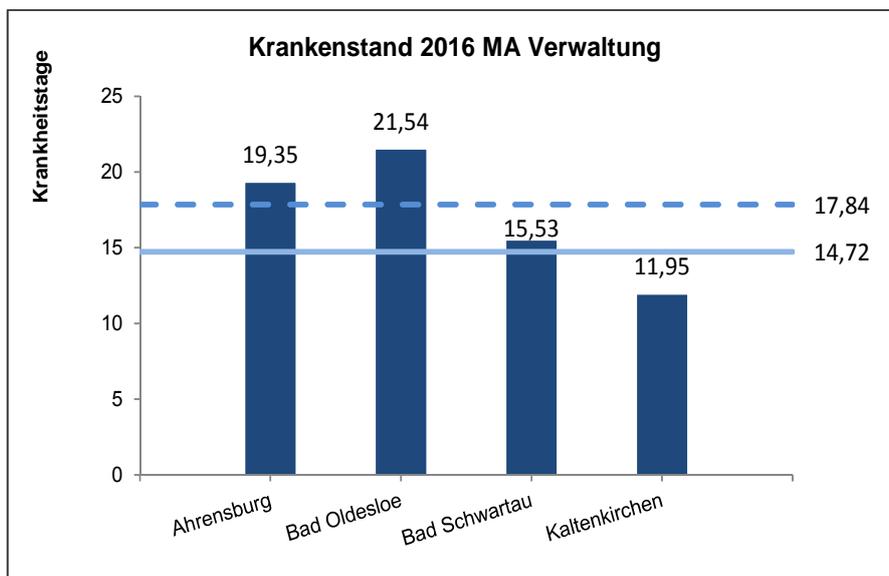
Der ermittelte Krankenstand geht einher mit

- einem bis 2016 fehlenden betrieblichen Eingliederungsmanagement,
- einer fehlenden Geschäftsverteilung,
- unzureichenden Vertretungsregelungen und
- deutlich optimierungsbedürftigen innerdienstlichen Vorgaben.

Krankheitsbedingter Ausfall in der Kernverwaltung

Wird zwischen den Beschäftigten nach Verwaltung und kostenrechnenden Einrichtungen differenziert, ergeben sich weitere Anhaltspunkte. Der LRH hat vertiefend den Krankenstand der Verwaltung ermittelt. Hierzu gibt es einen Durchschnittswert der KGSt, der vergleichend herangezogen werden kann.

In der nachfolgenden Abbildung sind die Krankenstände der Beschäftigten der Kernverwaltungen gegenübergestellt. Der Mittelwert der KGSt ist mit einer durchgehenden horizontalen Linie kenntlich gemacht. Der durchschnittliche Wert aller 4 geprüften Kommunen ist mit der gestrichelten Linie abgebildet.



Mit durchschnittlich 19,35 Krankheitstagen 2016 sind die 152 Beschäftigten der Ahrensburger Kernverwaltung gegenüber dem Mittelwert mit 14,72 Tagen 4,63 Tage länger ausgefallen. Ursächlich für den hohen Wert sind unterjährige Ausfallzeiten von 31 Arbeitstagen und mehr in 22 Fällen.

Auf 2.941 Krankheitstage der Kernverwaltung entfielen 2016 597.879 € Personalkosten oder pro Tag 203,29 €. Bei einem zugrunde gelegten Mittelwert von 14,72 hätten die Mitarbeiter (MA) 2.237 Tage krankheitsbedingt ausfallen können. Insoweit lag der Krankenstand der Kernverwaltung 704 Tage über dem Schnitt.

Damit belaufen sich die Personalkosten oberhalb des Durchschnitts auf 143.116,90 €. Ergänzt um die

- Arbeitsplatz-Sachkosten von 30.624 € sowie
 - einen 20 %-igen Gemeinkostenanteil von 28.623,38 €
- ergibt sich ein Gesamtaufwand oberhalb des Mittelwertes von 204.364,28 €.

Diese rd. 204 T€ allein im Bereich der Kernverwaltung bergen künftiges Optimierungspotenzial.

Vergleichend für die geprüften Kommunen stellen sich die ermittelten Kennzahlen wie folgt dar:

**Krankenstand, krankheitsbedingte Kosten und Aufwand
- Kernverwaltung -**

	Ahrensburg	Bad Oldesloe	Bad Schwartau	Kalten- kirchen
KT je MA	19,35	21,54	15,53	11,95
KT je MA ohne Langzeit	11,66	18,57	13,39	10,37
Anteil an PK* in %	7,59	9,70	7,86	5,52
Aufwand je MA in €	5.616	6.483	5.420	3.520
Mehr- / Minderauf- wand zum KGSt- Schnitt in %	+ 23,94	+ 31,65	+ 5,20	-23,19
Anteil ausgefallener Arbeitsstunden in %	9,08	10,49	7,97	5,87

* Anteil der krankheitsbedingten Personalkosten an den Personalkosten der Hauptbeschäftigungsverhältnisse in der Kernverwaltung

Auch im Bereich der Kernverwaltung weist Ahrensburg jeweils deutlich überdurchschnittliche Werte auf. Mit 19,35 Krankheitstagen je Mitarbeiter der Kernverwaltung pro Jahr liegt der krankheitsbedingte Ausfall 7,4 Tage über dem ermittelten Wert von Kaltenkirchen.

Festzustellen war insbesondere, dass

- ein Gesamtüberblick in der zentralen Einheit (Personalstelle) nicht steuernd genutzt wurde,
- keine unterjährigen Analysen stattfanden,
- keine mittelfristigen Analysen unter Einbeziehen der Altersdaten der Beschäftigten erfolgten.

Diese Situation erschwert Führungskräften einen aktiven Austausch über Ursachen und unterstützende Angebote. Wer in vorgesetzter Funktion nicht eigenverantwortlich auf krankheitsbedingte Ausfälle achtet, kann seinen koordinierenden Aufgaben kaum gerecht werden.

Aktives Steuern ist nur in Kenntnis aktueller Personalkapazitäten möglich. Dafür müssen sich die Kommunen regelmäßig auch unterjährig - mindestens halbjährlich - einen Überblick über Fehlzeiten und Mehr- bzw. Minderstunden ihrer Mitarbeiter verschaffen.

Belastungsspitzen in Einzelfällen müssen durch funktionierende Vertretungsregelungen, ggf. auch rechtzeitiges Nachbesetzen vermieden werden.

Der LRH empfiehlt, mindestens halbjährlich an zentraler Stelle Fehlzeiten und Stundenstände auszuwerten. Sofern sich Handlungsbedarf abzeichnet, sollten der Austausch mit den verantwortlichen Führungskräften umgehend gesucht werden. Eine entsprechende Qualifikation der Führungskräfte zum Führen von Mitarbeitergesprächen und zum sensiblen Umgang mit besonderen Problemstellungen ist dabei unabdingbar.

3.7.2 **Betriebliches Eingliederungsmanagement startete am 01.04.2017**

Seit der Novelle des SGB IX⁶⁰ zum 01.05.2004 besteht die Pflicht des Arbeitgebers, sich aktiv mit arbeitsunfähigen Zeiten der Beschäftigten auseinanderzusetzen. Dies gilt nach § 167 Abs. 2 SGB IX für alle Beschäftigten, die „...*innerhalb eines Jahres länger als sechs Wochen ununterbrochen oder wiederholt arbeitsunfähig...*“ sind.

Vergleichend wird nachfolgend der aktuelle Stand in den geprüften Städten aufgezeigt.

⁶⁰ Sozialgesetzbuch (SGB IX) Neuntes Buch Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3234, zuletzt geändert am 17.07.2017, BGBl. I S. 2541.

Vergleich Betriebliches Eingliederungsmanagement

	Ahrensburg	Bad Oldesloe	Bad Schwartau	Kaltenkir- chen
DA besteht seit	1.4.2017	-	23.7.2013	-
Berechtigte 2016	48	23	16	15
Rechtliche Vorgaben 2016 erfüllt?	unzu- reichend	nein	optimierbar	optimierbar

Der LRH hatte festgestellt, dass die durchschnittlichen krankheitsbedingten Fehlzeiten mit 20,36 Tagen pro Mitarbeiter in Ahrensburg deutlich über dem Durchschnitt liegen. Diese überdurchschnittlichen Fehlzeiten sowie 48 betroffene Beschäftigte per 31.12.2016 erfordern umso mehr ein rechtskonformes Auseinandersetzen mit Eingliederungsverfahren.

Ahrensburg verfügte im Prüfungszeitraum 2016 über kein intern abgestimmtes Vorgehen mit krankheitsbedingten Ausfallzeiten im Sinne des § 167 Abs. 2 SGB IX.

Nach eigenen Angaben „...wurden sogenannte Krankenrückkehrgespräche nicht flächendeckend geführt.“ Schätzungsweise wurde mit rd. 10 Personen ein Gespräch geführt. Wie viele Gesprächsangebote unterbereitet wurden, war nicht ermittelbar.

Insofern sind vermutlich zahlreichen Betroffenen 2016 sowie in weiter zurückliegenden Jahren Gesprächsangebote und aktive Hilfe des Arbeitgebers versagt geblieben. Die Stadt Ahrensburg ist für diesen Zeitraum ihren Arbeitgeberpflichten nicht ausreichend nachgekommen.

Dabei ist es unerheblich, ob 2016 eine Dienstvereinbarung vorhanden war. Sie ist keine pflichtige Grundlage für ein Betriebliches Eingliederungsmanagement. Die Pflicht mit den Betroffenen zu erörtern,

- wie die Arbeitsunfähigkeit überwunden werden kann,
- wie erneuter Arbeitsunfähigkeit vorgebeugt werden kann,
- welche Maßnahmen zur Teilhabe oder begleitenden Hilfe im Arbeitsleben in Betracht kommen bzw.
- inwieweit die Dienststelle (ggf. durch veränderte Aufgabenzuschnitte) unterstützen kann,

lässt sich aus dem Gesetz herleiten.

Wie dies im Detail geklärt wird, gibt das Gesetz nicht vor. Vor Ort sind angemessene individuelle Lösungen zu finden.

Eine Dienstvereinbarung zum Betrieblichen Eingliederungsmanagement (BEM) trat am 01.04.2017 in Kraft. Danach ist ein BEM-Team eingesetzt, bestehend aus einem Arbeitgebervertreter und einem Personalratsmitglied. Im Bedarfsfall können weitere Personen hinzugezogen werden. Zum Verfahren ist bestimmt, dass der Fachdienst Personalmanagement den Kontakt zu den Betroffenen aufnimmt.

Er informiert über:

- Anlass,
- Ziel,
- freiwillige Teilnahme am BEM,
- Angebot eines Erstgesprächs und
- Auswahlvarianten der Ansprechpartner.

Gleichzeitig wird der jeweilige Vorgesetzte des Betroffenen in Kenntnis gesetzt.

Äußern sich die berechtigten Beschäftigten nicht, wiederholt der Fachdienst Personalmanagement nach 2 Wochen das Gesprächs- und Informationsangebot. Weitere 4 Wochen nach wiederholtem Angebot und ohne Reaktion der Berechtigten gilt das BEM-Angebot als abgelehnt.

Für den Fall der Angebotsannahme ist definiert,

- wie das Erstgespräch geführt wird,
- dass ein schriftlicher Maßnahmenplan vereinbart wird und
- wie die vereinbarten Maßnahmen einzuleiten und zu steuern sind.

Das gesamte Verfahren wird durch den Fachdienst Personalmanagement dokumentiert.

In einer aussagekräftigen Übersicht mit Stand 30.09.2017 führte der zuständige Fachdienst 78 Beschäftigte. Für jeden einzelnen Fall war der Verfahrensstand übersichtlich dargestellt. Dass im September 2017 bereits 27 Beschäftigte ein Gespräch hatten oder gewünscht haben, spricht für ein erfolgreich installiertes Eingliederungsmanagement. Gleichzeitig zeigt die nochmals gestiegene Zahl BEM-Berechtigter, dass weiter dringender Handlungsbedarf besteht.

Der LRH begrüßt das zum 01.04.2017 eingeführte Betriebliche Eingliederungsmanagement.

3.7.3 **Mehrarbeitsstunden**

Die Beschäftigten der Stadt Ahrensburg hatten zum Jahresende 2016 4.389,68 Überstunden angehäuft. Innerhalb der Mitarbeiterschaft ergibt sich eine Spannweite von -179 Stunden bis zu einem Stundenguthaben von 114,40.

In den 4 geprüften Kommunen zeigte sich bei den angehäuftten Mehrarbeitsstunden zum 31.12.2016 ein unterschiedliches Bild.

Mehrarbeitsstunden je MA per 31.12.2016

	Ahrensburg	Bad Oldesloe	Bad Schwartau	Kalten- kirchen
Stunden je MA	16,38	36,26	13,67	44,22

Insgesamt reichen die ermittelten Durchschnittswerte pro Mitarbeiter in den geprüften Kommunen von 13,67 bis 44,22 Mehrarbeitsstunden. Bezogen auf den einzelnen Mitarbeiter waren durchschnittlich 16,38 Mehrarbeitsstunden angehäuft worden. Ohne Beschäftigte mit festen Arbeitszeiten (z. B. Schulsekretärinnen, Erzieherinnen) liegen die Mehrarbeitsstunden bei durchschnittlich 25,23.

Über die Mehrarbeitsstunden wurden die Gremien letztmalig am 16.3.2015 mit dem Personalbericht für 2014 unterrichtet. Im Dezember 2014 beliefen sich die Überstunden auf insgesamt 4.476. Das Niveau der Mehrarbeit ist damit in 2016 nahezu unverändert.

In den Ziffern 5 und 6 der Dienstvereinbarung über die gleitende Arbeitszeit hat sich Ahrensburg eigene Vorgaben zum Umgang mit Über- und Minusstunden gegeben. Danach sind die direkten Vorgesetzten für die monatliche Kontrolle der Arbeitszeiten zuständig. Bei Zeitguthaben bzw. -defiziten sind gemeinsam mit den betroffenen Beschäftigten Lösungsmöglichkeiten zum Abbau zu erarbeiten.

Zeitguthaben vom Doppelten bis zum Dreifachen der wöchentlichen Arbeitszeit fallen in den sogenannten „Gelben Bereich“. Hier hat die Fachdienstleitung bzw. bei Fachdienstleitungen die Fachbereichsleitung einzugreifen, wenn nicht im Folgemonat der „Grüne Bereich“ erreicht wird. Mit den Betroffenen ist der Guthabenabbau zu vereinbaren. Wird der vereinbarte Abbau nicht eingehalten, wird das Zeitguthaben auf das 2-Fache der individuellen Arbeitszeit gekürzt.

Oberhalb der 3-Fachen wöchentlichen Arbeitszeit verfällt das Zeitguthaben. Eine Zeitschuld darf maximal in Höhe der Hälfte der individuellen Wochenarbeitszeit übertragen werden.

Im Dezember 2016 befanden sich 19 Beschäftigte im „Gelben Bereich“. Im darauffolgenden Monat war lediglich in 5 Fällen das Guthaben unter das 2-Fache der Wochenarbeitszeit abgebaut. Auch im Februar 2017 blieb dieser Stand unverändert. Ob in Einzelfällen der Zeitabbau vereinbart wurde, war dem Personalbereich nicht bekannt.

Das Kürzen des Zeitguthabens auf das 2-Fache der individuellen Arbeitszeit erfolgte in keinem Fall.

4 Beschäftigte wiesen eine Zeitschuld auf, die in einem Fall mit -179 Stunden erheblich über dem selbst gesteckten Grenzwert lag. Zulässig ist eine Zeitschuld von maximal der hälftigen wöchentlichen Arbeitszeit. Lediglich in 2 Fällen war in den Folgemonaten wieder ein leichtes Zeitguthaben erreicht.

Von den insgesamt betroffenen 23 Beschäftigten sind 22 Mitarbeiter der Kernverwaltung. Ausgehend von 152 Beschäftigten in der Kernverwaltung wird die Dienstanweisung zu einem Anteil von 14,5 % nicht konsequent umgesetzt.

Dies ist sowohl für die betroffenen Beschäftigten als auch für die verantwortlichen Führungskräfte als unbefriedigend zu bewerten.

Der LRH begrüßt, dass Ahrensburg in seiner Dienstvereinbarung zur gleitenden Arbeitszeit generell zu Mehr- bzw. Minderstunden ein bestimmtes Vorgehen einfordert. Es ist grundsätzlich Ausdruck eines Fürsorgebewusstseins gegenüber den Beschäftigten. Die eingeforderte klare Kommunikation und die zu schließenden Vereinbarungen dienen dem Austausch über Gründe und Auswege. Mitarbeiter und Führungskraft sind gleichermaßen gefordert, sich mit der Situation auseinanderzusetzen und sie in geeigneter Weise zu lösen. Problemen des Arbeitsalltags ist seitens der Führungskraft steuernd und unterstützend entgegenzuwirken.

In der Praxis werden diese Vorteile nicht erkannt. Der LRH bemängelt, dass die selbst gewählten Vorgaben der Dienstvereinbarung nur unzureichend gelebt werden. Dessen muss sich vor allem die Führungsebene bewusst sein. Dienstvereinbarungen beinhalten Pflichten für den Arbeitgeber. So hat das Bundesarbeitsgericht 2004 Folgendes ausgeführt: *„Er hat vielmehr seinen Betrieb so zu organisieren, dass die betriebsverfassungsrechtlich geregelten Arbeitszeitgrenzen eingehalten werden. Hierzu muss er die Übereinstimmung betrieblicher Abläufe mit den normativen Vorgaben der von ihm geschlossenen Betriebsvereinbarungen überprüfen und erforderlichenfalls korrigierend eingreifen. Er kann sich seiner Verantwortung für die Führung seines Betriebes nicht entziehen.“*⁶¹

Für Ahrensburg besteht insoweit die Pflicht, steuernd und organisatorisch sicherzustellen, dass die geschlossene Dienstvereinbarung eingehalten wird. Der LRH beanstandet das derzeitige Vorgehen.

Darüber hinaus empfiehlt der LRH, insbesondere Beschäftigte mit Vorgesetztenfunktion für diese Situationen zu schulen. Sofern Teile der Dienstvereinbarung in der Praxis als unzureichend empfunden werden, sollten diese aktualisiert werden.

⁶¹ BAG, Beschluss vom 29. April 2004 - 1 ABR 30/02 -, BAGE 110, 252-276, zitiert nach juris, Rdnr. 130.

3.7.4 Unrealistisch hohe Investitionsmittel

Das Innenministerium (IM) hatte am 03.04.2017 in seiner Haushaltsgenehmigungsverfügung darauf hingewiesen, dass geplante investive Mittel unzureichend abfließen: *„Die Übersicht auf der Seite 029 des Vorberichts über die Auszahlungen/Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen der Stadt gibt Anlass, die Qualität der Planungen zu hinterfragen. Es ist festzustellen, dass oft hohe Beträge in Abgang gestellt bzw. in das Folgejahr übertragen wurden. Ungewiss ist, ob die Stadt überhaupt organisatorisch in der Lage gewesen wäre, die geplanten Investitionen durchzuführen. Somit stellt sich die Frage, ob die Investitionsplanungen der Stadt mit § 10 GemHVO-Doppik in Einklang stehen.“*

Einen wesentlichen Anteil der investiven Vorhaben nehmen Baumaßnahmen ein. Die nachfolgende Übersicht zeigt jeweils die geplanten und verausgabten Werte von 2013 bis 2017 in Mio. €, gemäß der jeweiligen Finanzpläne bzw. soweit vorliegend der Finanzrechnungen.

Ergänzt werden die Angaben um die übertragenen Ermächtigungen ausweislich der Finanzrechnungen 2014 und 2015.

Investive Mittel für Baumaßnahmen in Mio. € und Umsetzungsquote

	2013	2014	2015	2016	2017
geplant	3,953	8,076	11,102	11,034	7,784
Übertragene Ermächtigungen	3,839	3,143	2,952	4,822	8,449
verfügbar	7,792	11,219	14,054	15,856	16,233
Rechnungsergebnis	3,820	7,875	6,937	6,695	7,101
Umsetzungsquote in %	49,02	70,19	49,36	42,22	43,74

Die obige Tabelle zeigt, dass verfügbare und tatsächlich verausgabte Mittel für Baumaßnahmen zunehmend auseinanderklaffen. Die größte Diskrepanz wurde 2016 mit rd. 9,2 Mio. € erreicht. Verfügbare investive Mittel wachsen stetig an. Der LRH sieht diese Entwicklung als bedenklich an. Ein kontinuierlicher Aufwuchs investiver Mittel geht in der Regel mit einem zunehmenden Verwaltungsaufwand einher.

Verfügbare Investitionsmittel sind Ausdruck eines politischen Willens, bestimmte Vorhaben umzusetzen. Die Verwaltung ist insoweit nicht nur aus Gründen der Haushaltswahrheit und -klarheit gehalten, diese Mittel „abzuarbeiten“.

Dazu muss sie jedoch auch in der Lage sein. Der LRH hat hinsichtlich der aufbau- und ablauforganisatorischen Elemente einige Schwachstellen erkannt, die ein effektives und wirtschaftliches Verwaltungshandeln behindern. Dazu zählen:

- Geschäftsverteilung,
- Vertretungsregelungen,
- Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen oder
- Umgang mit Krankheit und Überstunden.

Hinzu kommt ein optimierbares Berichtswesen. Für die Gremien sind zu wenig aussagekräftige Informationen vorhanden, um der dort auszuübenden Steuerungsfunktion gerecht zu werden.

Innerhalb der übertragenen investiven Mittel fanden sich 2016 beispielsweise folgende Positionen:

- 1,168 Mio. € nicht umgesetztes Tiefbauvolumen,
- 1,822 Mio. € verfügbare Mittel aus Vorjahren für Hochbaumaßnahmen,
- 1,204 Mio. € unverbrauchte Mittel für sonstige Baumaßnahmen.

Weder finanzielle Lageberichte noch Infrastrukturberichte erläutern konkret, welche Ursachen dem zugrunde liegen.

So wird z. B. alle 5 Jahre (zuletzt am 1.6.2016) dem Bau- und Planungsausschuss ein Bericht über die Straßeninfrastruktur vorgelegt. Angaben zum Leistungsvermögen der Facheinheit oder verfügbaren investiven Mitteln aus Vorjahren enthielt dieser jedoch nicht.

Vielmehr wurde laut Protokoll folgendes Bild gezeichnet: *„Bei einer durchschnittlichen Lebensdauer von 40 Jahren für eine Straße müssten in einem Zeitraum von zehn Jahren $\frac{1}{4}$ aller Straßen ausgebaut werden. Dies ist jedoch in der Vergangenheit nicht geschehen. ... Des Weiteren wird ergänzt, dass nicht nur die Investitionskosten erhöht werden sollten, sondern auch die vorhandenen Vermögensgegenstände durch rechtzeitige Sanierungsmaßnahmen (z. B. Deckenerneuerung) erhalten werden sollten.“*

Den Gremien ist die aktuelle Lage nicht vollumfänglich bewusst. In diesem Fall fehlten im Bericht vernetzte Informationen darüber, was leistbar abgearbeitet werden kann und welches Finanzvolumen tatsächlich verfügbar ist. Dies führt zu Fehlinterpretationen beim Steuern künftiger Investitionen.

Insgesamt tragen die unvoreilhaften Rahmenbedingungen dazu bei, dass investive Baumaßnahmen in den letzten 5 Jahren nur zu durchschnittlich 50,91 % umgesetzt wurden.

Vergleichend zeigt die nachfolgende Tabelle auf, in welcher Höhe Investitionsmittel für Baumaßnahmen im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017 in den geprüften Städten pro Einwohner

- verfügbar waren,
- umgesetzt wurden und
- welche Umsetzungsquote damit einherging.

**Investive Mittel für Baumaßnahmen und Umsetzungsquote
im Vergleich (jährlicher Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017)**

Investive Mittel	Ahrensburg	Bad Oldesloe	Bad Schwartau	Kaltenkirchen	Durchschnitt
verfügbar je Ew. in €	402	458	446	916	556
umgesetzt je Ew. in €	205	183	114	546	262
Umsetzungsquote in %	51	40	26	60	47

■ =geringster Wert ■ = höchster Wert

Empfohlen wird eine Umsetzungsquote von mindestens 60 % der verfügbaren investiven Mittel bzw. fortgeschriebenen Planansätze. Diese Quote konnte Ahrensburg im Bereich der Bauinvestitionen nur 2014 erreichen.

Die Verwaltung sollte daher klären, inwieweit geplante Investitionsvorhaben tatsächlich leistbar umzusetzen sind. Der LRH empfiehlt, insbesondere den FB IV einer organisatorischen Prüfung zu unterziehen.

Den Gremien sollte im Zuge des Berichtswesens halbjährlich konkret über rückständige und laufende Maßnahmen berichtet werden. Diese Informationen sollten so lange erfolgen, bis die verfügbaren Investitionsmittel in vertretbarem Einklang mit dem abgearbeiteten Volumen stehen.

Bis zu diesem Zeitpunkt sollten neue Maßnahmen nur zurückhaltend geplant werden. Die Ergebnisse der Organisationsuntersuchung sollten beim Bemessen der Planansätze berücksichtigt werden.

3.7.5 Technische Vorteile nutzen

Geldeingänge

Die Stadt Ahrensburg setzt in der Finanzbuchhaltung das Fachverfahren CIP-Kommunal ein. Mit diesem Verfahren ist es technisch möglich, Kontoauszüge über SFirm hinsichtlich eingegangener Zahlungen einzulesen. Die eingelesenen Daten können dann - soweit die Angaben vollständig sind - automatisch den entsprechenden Sach- oder Personenkonten zugeordnet werden.

Im Durchschnitt sind täglich rd. 200 Geldeingänge auf 4 Konten der Stadt zu verzeichnen. Diese Geldeingänge werden manuell erfasst, also händig in das System übertragen. Neben einer gewissen Fehlerquote für manuelles Erfassen erhöht dieses Vorgehen vor allem den personellen Aufwand.

Derzeit ist nach eigenen Angaben die Arbeitszeit einer Vollzeitkraft in EG 6 (Jahrespersonealkosten rd. 45 T€) mit solchen Erfassungsarbeiten gebun-

den. Nach eigener schätzungsweiser Prognose ließen sich 50 % dieser Arbeitszeit freisetzen, wenn die elektronischen Vorteile genutzt würden. Diese Zeit wäre dann für andere Aufgaben, beispielsweise im Mahn- und Vollstreckungswesen verfügbar.

Der LRH empfiehlt der Stadt Ahrensburg, die bereits aufgenommenen Gespräche fortzusetzen. Die technischen Vorteile sollten zeitnah genutzt werden, um Zeitanteile für andere Aufgaben freizusetzen.

Internes Verfahren zum Aufstellen des Haushalts

Die Haushaltsansätze des aufzustellenden Haushalts werden vom Fachdienst Finanzen in CIP-Kommunal elektronisch erfasst und verarbeitet.

Für die zu ermittelnden Planansätze sind umfangreiche Zuarbeiten aller Fachdienste erforderlich. Sie werden in der Regel Anfang April eines Jahres aufgefordert, die Planansätze für ihre Produktsachkonten zu übermitteln.

Für insgesamt 3.300 Sachkonten werden Ausdrücke in Papierform gefertigt und in den Fachdiensten an die zuständigen Beschäftigten gegeben. Die Rückläufe erfolgen in der Regel bis Ende Mai ebenfalls in Papierform.

Der Aufwand für den Fachdienst Finanzen ist dabei erheblich. Zunächst sind alle Ausdrücke zu generieren und zu verteilen. Rückläufe müssen im Fachdienst Finanzen vom Papier wieder in das System übertragen werden. An fehlende Informationen muss erinnert werden. Dabei gehen nicht wenige Anmeldebögen mehrfach hin und her. Die internen Verteilzeiten dürften beachtlich sein.

Bis zum Haushalt 2017 wurde das Verfahren in dieser Form praktiziert. Das bisherige System ist auch aus Sicht des Fachdienstes Finanzen unbefriedigend. Dies gilt sowohl für

- den Abruf der Mittel in Papierform als auch
- die unzureichend begründeten Haushaltsansätze.

Derzeit wird überlegt, technische Vorteile zu nutzen. Bereits ab dem Jahr 2018 soll möglichst auf Anmeldebögen verzichtet werden. Idealerweise würden alle benötigten Informationen so in das System einfließen, dass sie vom Fachdienst Finanzen unmittelbar verarbeitet werden können.

Der LRH begrüßt die vom Fachdienst Finanzen angedachte Vorgehensweise ausdrücklich.

3.7.6 Inventarwesen

Die Dienstanweisung für das Inventarwesen wurde zum 01.01.2017 neu in Kraft gesetzt. Dem ging ein aufwendiger Abstimmungsprozess innerhalb

der Verwaltung voraus. Sie sollte Grundlage für die körperliche Bestandsaufnahme beweglicher Vermögensgegenstände sein.

Das Rechnungsprüfungsamt (RPA) hatte in seinem Bericht zum Jahresabschluss 2015 zu Recht darauf hingewiesen, dass alle 3 Jahre Bestandsaufnahmen durchzuführen sind. Dies war seit der Inventur zur Eröffnungsbilanz 2009 nicht erfolgt.

Das 2009 bilanzierte Anlagevermögen umfasst ein finanzielles Volumen von 15.882.460,09 €, also rd. 15,9 Mio. €. Dahinter verbergen sich 8.705 bewegliche Anlagegüter.

Nach Ziff. 2.2.1 der Dienstanweisung „...sind die Fachbereiche/Fachdienste und Einrichtungen für ihre Verantwortungsbereiche“ zuständig. Von den Fachbereichsleitungen waren daher Inventarverantwortliche und jeweils 2 Stellvertreter zu benennen. Bis zu den örtlichen Erhebungen des LRH im November 2017 war dies nicht erfolgt.

Hinzu kam, dass seitens der neu Verantwortlichen im Fachdienst Finanzen die Dienstanweisung als nicht praxistauglich angesehen wurde. Bemängelt wurde, dass die Aufgaben der Inventarverantwortlichen nicht klar definiert seien. Seit Mitte 2017 liegt daher ein neuer Entwurf einer Dienstanweisung vor. Erste Gespräche diesen abzustimmen, wurden aufgenommen.

Um praktische Erfahrungswerte beim Inventarisieren zu sammeln, wurde am 12.09.2017 in der Volkshochschule (VHS) - einer überschaubaren Einheit - ein Testlauf vorgenommen. Dabei traten u. a. folgende Probleme auf:

- Bei der Erstinventur zur Eröffnungsbilanz wurden Wertgrenzen nicht beachtet.
- Es wurden Vermögensgegenstände aktiviert, die zu Sammelposten gehören.
- Möbel wurden in Gruppenraum- oder Klassenraummengen als ein Vermögensgegenstand aktiviert, ohne den vorgeschriebenen Wertabschlag von 50 % zu berücksichtigen.
- In der Eröffnungsbilanz wurden Güter aktiviert, die nicht selbständig nutzbar sind.
- Vermögensgegenstände sollten beim erstmaligen Erfassen mit Barcode-Aufklebern versehen werden. Die technischen Geräte sind zwar vorhanden aber zwischenzeitlich veraltet und unbrauchbar.
- Die Inventurliste aus dem Finanzprogramm CIP ist nicht brauchbar. Geprüft werden muss, ob ein individuelles Auswerten in Excel bessere Ergebnisse bringt.
- Es wurden Vermögensgegenstände gefunden, die nicht in der Inventurliste enthalten sind.
- Die Grundsätze ordnungsgemäßer Inventur wurden in der Anlagenbuchhaltung nicht beachtet.

- Es konnte nicht festgestellt werden, ob das Inventar vollständig ist. Sowohl doppeltes Erfassen als auch Erfassungslücken waren nicht auszuschließen.
- Welche Vermögensgegenstände im Laufe der letzten Jahre abgängig waren, wurde mangels eines Inventarverantwortlichen in der VHS nicht gemeldet.

Organisatorisch hat es Ahrensburg versäumt, ein geeignetes System zur Inventur zu etablieren. Fehlende Verantwortlichkeiten führten dazu, dass seit 8 Jahren keine Bestandsaufnahmen des beweglichen Anlagevermögens erfolgten.

Die bereits in einer kleinen Facheinheit aufgetretenen Probleme lassen darauf schließen, dass der Überblick über das bilanzierte Anlagevermögen von 15,9 Mio. € verloren gegangen ist.

Ahrensburg hat den Handlungsbedarf bereits erkannt. So soll/en u. a.:

- zum eindeutigen Kennzeichnen der Anlagegüter ein geeignetes System gewählt werden,
- die Anlagenbuchhalterin für erforderliche Korrekturen personell unterstützt werden,
- die noch zu bestellenden Inventarverantwortlichen über die besonderen Probleme aufgeklärt werden,
- weitere Testinventuren durchgeführt werden.

Der LRH begrüßt die angedachten Maßnahmen. Er empfiehlt der Stadt Ahrensburg zeitnah die Versäumnisse aufzuarbeiten. Inventarverantwortliche und deren Aufgaben müssen klar benannt werden. Korrekturen der Datensätze in der Anlagenbuchhaltung sollten umgehend in Angriff genommen werden. Ein weiteres zögerliches Angehen der Inventur wird die bereits aufgelaufenen Probleme nur verschärfen.

3.8 **Fazit**

Ahrensburg verfügt über zahlreiche organisatorische Grundlagen und Ziele. Die quantitative Anzahl vorhandener Regelungen sollte grundsätzlich geeignet sein, die Verwaltung gut zu organisieren und wirtschaftliches Arbeiten zu ermöglichen.

Bei intensivem Betrachten treten jedoch Defizite zu Tage. Grundlegende aufbauorganisatorische Elemente, insbesondere eine Geschäftsverteilung fehlen. Innerdienstliche Regelungen entsprechen teilweise nicht den rechtlichen Vorgaben. Die Vielzahl innerdienstlicher Regelungen, von denen lediglich 30 % eine annehmbare Aktualität aufweisen, ist dabei höchst bedenklich. Der erforderliche Aktualisierungsaufwand ist kaum zu leisten. Aufgabenverteilung und Arbeitsabläufe sind damit nicht hinreichend defi-

niert. Sie greifen nicht stimmig ineinander, werden zu wenig kommuniziert und nicht ausreichend eingehalten.

Strategische Überlegungen zur Personalentwicklung, wirtschaftlichen Abläufen oder Zielvorgaben kommen zu kurz.

Pflichtige Aufgaben, wie beispielsweise das Betriebliche Eingliederungsmanagement, wurden zu lange nicht wahrgenommen.

Ahrensburg weist den zweithöchsten Krankenstand der geprüften Städte auf und kann bei umgesetzten baulichen Investitionen nur auf eine deutlich rückläufige Umsetzungsquote blicken.

Ahrensburg muss sich darüber bewusst werden, dass Organisation vor allem Führungsaufgabe ist. Mangelnde Kommunikation und unzureichend abgestimmte Abläufe behindern wirtschaftliches Arbeiten.

Der LRH hat anhand des Krankenstands deutlich gemacht, welcher Aufwand dadurch gebunden ist und wie viel Arbeitszeit sich dahinter verbirgt. Das Optimierungspotenzial aus den überdurchschnittlichen Krankheitstagen wird allein für die Mitarbeiterschaft der Kernverwaltung auf **ca. 204 T€** beziffert. Würde das Potenzial realisiert, wären 704 Arbeitstage mehr verfügbar, um örtliche Aufgaben zu erfüllen.

Ahrensburg wird dringend empfohlen, die Organisationsarbeit in folgenden Punkten zu intensivieren:

- Eine aktuelle Geschäftsverteilung ist zu erstellen.
- Strategische Ziele und Produktziele sind zu formulieren.
- Vertretungsregelungen müssen vollständig definiert sein.
- Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen müssen auf aktuellen rechtlichen Grundlagen fußen und die internen Abläufe korrekt wiedergeben.
- Die Führungsebene muss verstärkt darauf achten, diese zu kommunizieren und darauf drängen, dass sie eingehalten werden.
- Ein aussagekräftiges und informatives Berichtswesen sollte erarbeitet werden.
- Der Frauenförderplan ist entsprechend der rechtlichen Vorgaben fortzuschreiben.
- Betriebliches Eingliederungsmanagement muss künftig genutzt werden, um Arbeitsunfähigkeit zu überwinden und erneuter Arbeitsunfähigkeit vorzubeugen.
- Fachbereichsübergreifende Kommunikation und Zusammenarbeit müssen gestärkt werden, um wirtschaftliche Abläufe zu gewährleisten.

Nur so kann in Ahrensburg Organisation ihren eigentlichen Zweck erfüllen und insoweit

- eine sparsame Haushaltsführung und
 - wirtschaftliches Arbeiten
- sicherstellen.

4. Personal

Ahrensburg hat im Personalmanagement Optimierungspotenzial. Personalangelegenheiten können wirtschaftlicher geführt werden.

Die Kernverwaltung weist - bezogen auf die Einwohner - eine überdurchschnittlich hohe Planstellenanzahl auf. Personalaufwendungen fallen im Vergleich der Mittelstädte überdurchschnittlich hoch aus. Das Ergebnisverbesserungspotenzial für Ahrensburg liegt bei rund 80 T€

Der überdurchschnittliche personelle Abrechnungsaufwand könnte gesenkt werden, wenn die Personalkapazität reduziert wird. Erstattungsbeträge der Eigenbetriebe sind kostendeckend zu verrechnen.

Ahrensburg erstellt seit 2014 keine Personalberichte mehr. Der Verzicht auf den Personalbericht ist nicht sachgerecht. Den Gremien fehlen damit wichtige Informationen, um ihre steuernde Funktion wahrzunehmen.

Wird auf Beurteilungen von Beamten verzichtet, verstößt dies gegen geltendes Landesrecht. Auch Beschäftigte sollten regelmäßig beurteilt werden. Deshalb sollte die Beurteilungsrichtlinie künftig eingehalten werden.

Die Ausbildungsaktivitäten der Stadt Ahrensburg werden vom LRH begrüßt.

4.1 Allgemeines

Die Mitarbeiter der Stadtverwaltung sollen bei umfassender Dienstleistungsorientierung und flexiblem Personaleinsatz eine qualitativ hochwertige Aufgabenerfüllung gewährleisten. Dazu müssen die Mitarbeiter befähigt werden, ihre fachlichen und sozialen Potenziale so weiter zu entwickeln, dass bei wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung eine hohe Kunden- und Qualitätsorientierung sichergestellt wird. Um dies zu gewährleisten, bedient sich die Kommunalverwaltung des Personalmanagements. Unter dem Begriff Personalmanagement werden alle Aufgaben zusammengefasst, die im Zusammenhang mit der Personalplanung, -entwicklung, -führung und -verwaltung stehen. Ein ordnungsgemäß aufgestelltes und strategisch arbeitendes Personalmanagement ist daher für die Kommunen von grundsätzlicher Bedeutung.

Die Relevanz des Personalmanagements spiegelt sich in der Höhe der Gesamtpersonalausgaben, die in Ahrensburg z. B. im Haushalt 2016 annähernd 22 % (rd. 15,4 Mio. €) der Aufwendungen für laufende Verwaltungstätigkeit umfassen.

Der LRH untersucht stichprobenweise Teilbereiche des Personalmanagements und vergleicht sie am Beispiel der Kernverwaltung mit den geprüften Städten der gleichen Größenklasse. Auch wenn jede Kommune etwas unterschiedliche Strukturen und Organisationsformen aufweist, bleiben doch für die Kernverwaltung die Aufgaben und ihre praktische Durchführung vergleichbar.

4.2 Stellenplan

Die Prüfung des Stellenplans hat aufgezeigt, dass dieser nach den gesetzlichen Vorschriften aufgestellt wurde und die notwendige Transparenz aufweist. Lediglich im Hinblick auf die Darstellung der Altersteilzeitstellen ist der Stellenplan verbesserungsbedürftig (vgl. III/Tz. 4.3.1).

4.3 Planstellen und Personalausgaben

4.3.1 Entwicklung der Planstellen bei den Vergleichsstädten

Im Vergleich der geprüften Städte haben sich neben Bad Oldesloe auch in Ahrensburg, Bad Schwartau und Kaltenkirchen die Planstellen der Kernverwaltung und Einrichtungen verändert, wie die folgende Tabelle zeigt:

**Mittelstädte: Veränderungen bei den Planstellen
(Planstellen nach Stellenplan)**

Stadt	Verwaltung			Einrichtungen			Zusammen		
	2014	2016	Veränderung	2014	2016	Veränderung	2014	2016	Veränderung
Ahrensburg	129,3	142,0	+12,7	77,7	80,2	+2,5	207,0	222,2	+15,2
Bad Oldesloe	99,8	112,1	+12,3	102,8	120,4	+17,6	202,6	232,5	+29,9
Bad Schwartau	73,9	73,7	-0,2	38,5	37,9	-0,6	112,4	111,6	-0,8
Kaltenkirchen	66,7	77,3	+10,6	39,3	43,2	+3,9	106,0	120,5	+14,5

Hinweis: Zur besseren Lesbarkeit wurden die Werte gerundet.

Die Stadt Ahrensburg beschäftigt in der Kernverwaltung Beamte und tariflich Beschäftigte. In den Einrichtungen sind es ausschließlich tariflich Beschäftigte.

Die Planstellen bei der Stadt Ahrensburg haben sich im Prüfungszeitraum 2014 bis 2016 erhöht, wie die nachfolgende Tabelle zeigt:

Entwicklung der Planstellen bei der Stadt Ahrensburg

Bereiche	2014	2016	Veränderung
1. Kernverwaltung			
Beamte	39,0	39,0	0
Beschäftigte	90,3	103,0	+ 12,7
2. Einrichtungen			
Beschäftigte	77,7	80,2	+ 2,5
Zusammen	207,0	222,2	+ 15,2

Die seit 2014 zusätzlich geschaffenen Stellen sind im Wesentlichen eingerichtet worden für:

- die Finanzbuchhaltung (1,0 Stelle),
- die Stabsstelle (1,0 Stelle),
- die Kindertagesstätten (2,5 Stellen),
- Verwaltung der Kindertagesstätten (1,65 Stellen),
- den Bereich Soziale Hilfen (5 Stellen; davon 2 Stellen befristet bis 12/2018) und
- mehrere Stellenplananteile für die Aufstockung bestehender Stellen.

Die neuen Planstellen entfallen mit 12,7 Planstellen auf die Kernverwaltung und mit 2,5 Planstellen auf die Einrichtungen.

4.3.2 Die Entwicklung der Planstellen in der Kernverwaltung im Vergleich

Alle Organisationseinheiten im administrativen Kernbereich einer Kommunalverwaltung werden als Kernverwaltung bezeichnet. Verselbständigte Einrichtungen (z. B. Eigenbetriebe) und nachgeordnete Bereiche operativer Einrichtungen (Haushalts- oder Regiebetriebe wie z. B. Bauhof oder Kindertageseinrichtungen) werden nicht der Kernverwaltung zugeordnet.

Die Planstellen haben sich in der Kernverwaltung zwischen den geprüften Städten unterschiedlich entwickelt, wie die nachfolgende Tabelle aufweist:

Planstellenentwicklung der Kernverwaltung

Stadt	Nachr.: 2007*	2014	2016	Veränderung 2007-2016	Veränderung 2014-2016
Ahrensburg	127,2	129,3	142,0	+ 14,8 (+11,6 %)	+ 12,7 (+ 9,8 %)
Bad Oldesloe	92,8	99,8	112,1	+ 19,3 (+20,8 %)	+ 12,3 (+ 12,3 %)
Bad Schwartau	74,2	73,9	73,7	-0,5 (-0,7 %)	-0,2 (-0,3 %)
Kaltenkirchen	*	66,7	77,3	*	+ 10,6 (+ 15,9 %)

* gemäß Stellenpläne 2007; Kaltenkirchen unterlag nicht der Prüfung des LRH

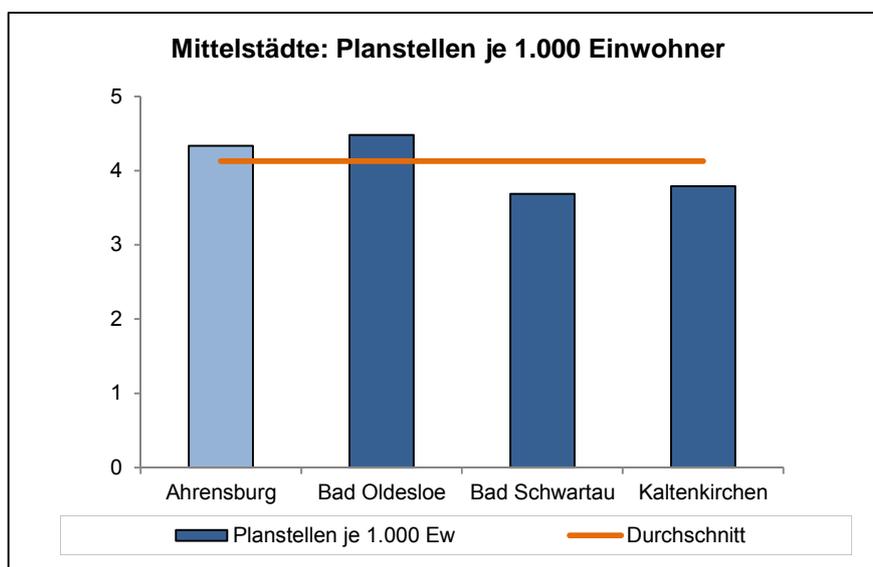
Nur die Stadt Bad Schwartau hat ihren Bestand an Planstellen gehalten. Alle weiteren Städte haben ihre Planstellen teilweise deutlich erhöht. Die geringste Anzahl an Planstellen insgesamt für die Kernverwaltung weist die Stadt Bad Schwartau auf; Kaltenkirchen liegt ähnlich günstig. Deutlich mehr Planstellen enthalten die Stellenpläne der Städte Bad Oldesloe und Ahrensburg.

Um die Planstellen zwischen den Mittelstädten vergleichbar zu machen, sind diese für das Haushaltsjahr 2016 auf je 1.000 Einwohner umgerechnet worden:

Stadt	Planstellen je 1.000 Ew in 2007*	Planstellen je 1.000 Ew in 2016	Veränderung
Ahrensburg	4,16	4,34	+ 0,18
Bad Oldesloe	3,85	4,48	+ 0,63
Bad Schwartau	3,75	3,68	- 0,07
Kaltenkirchen	*	3,79	*
Durchschnitt	3,98	4,13	

* Die Angaben beziehen sich auf die Prüfungsmitteilung LRH 43 Pr 1559/2007; Kaltenkirchen unterlag nicht der Prüfung des LRH

Damit wird deutlich, dass nicht Ahrensburg die höchste Ausstattung in der Kernverwaltung nachweist, sondern Bad Oldesloe. Kaltenkirchen hat eine ebenso sparsame Planstellenausstattung wie Bad Schwartau. Beide Städte liegen deutlich unter dem Durchschnitt:



4.3.3 Personalaufwendungen bei der Stadt Ahrensburg

Der Personalaufwand der Stadt Ahrensburg insgesamt (Arbeitgeberkosten) ist von 13,5 Mio. € (2014) um 1,9 Mio. € auf 15,4 Mio. € (2016) angestiegen. Die Steigerung entspricht 14,1 % und korrespondiert mit:

- Planstellenzuwachsen um 7,4 % (15,2 Stellen),

- Pensions- und Beihilferückstellungen 2016 von rund 346 T€ für neu eingestellte Beamte,
- tarifliche Erhöhungen von 2014 bis 2016 (4,8 % Beschäftigte und 4,0 % Beamte) und
- gestiegene Beitragsbemessungsgrenzen in der Sozialversicherung (4,7 % Kranken- und Pflegeversicherung und 4,2 % Renten- und Arbeitslosenversicherung). Diese wirken sich in geringem Umfang auf den Arbeitgeberanteil für die Sozialversicherung aus.

4.3.4 Personalaufwendungen in der Kernverwaltung im Vergleich

Die Personalaufwendungen haben sich bei den geprüften Städten unterschiedlich stark entwickelt, wie die nachfolgende Tabelle für die Eckjahre 2014 und 2016 aufzeigt:

Entwicklung des Personalaufwands der Kernverwaltung

Stadt	2014 Mio. €	2016 Mio. €	Veränderung Mio. €(i.v.H.)
Ahrensburg	6,90	7,20*	+ 0,30 (+ 4,8 %)
Bad Oldesloe	5,61	6,00	+ 0,39 (+ 7,0 %)
Bad Schwartau	3,84	4,03*	+ 0,19 (+ 4,9 %)
Kaltenkirchen	3,55	3,59	+ 0,04 (+ 1,1 %)

* bereinigt um Einmalzahlungen für Pensions- und Beihilferückstellungen (Ahrensburg: 0,364 Mio.€, Bad Schwartau: 0,180 Mio.€).

Die in der Summe höchsten Personalaufwendungen weist Ahrensburg nach; Kaltenkirchen hat die geringsten Personalaufwendungen.

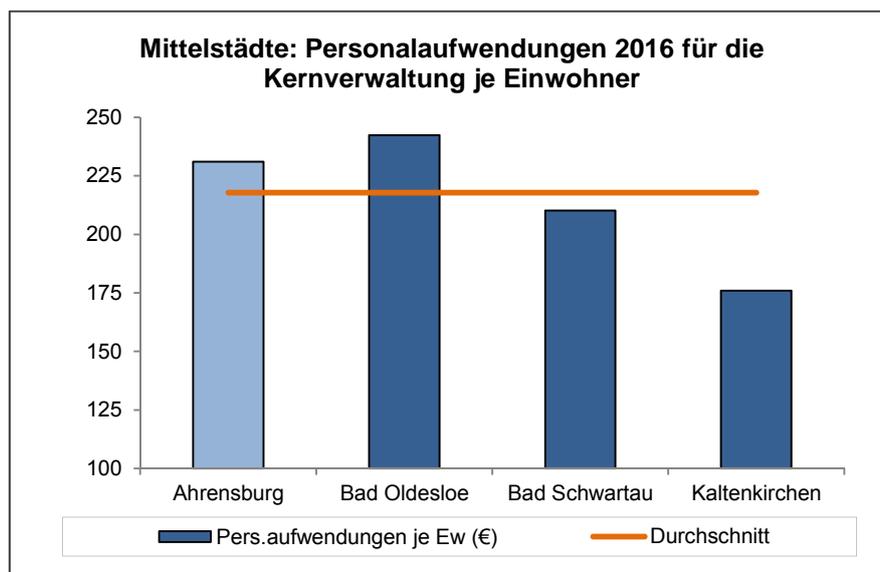
Die Stadt Kaltenkirchen hat ihre Personalaufwendungen (+ 1,1 %) nahezu konstant gehalten. Die weiteren Städte haben Erhöhungsraten von 4,8 bis 7,0 %. Vergleiche der absoluten Summen sind nicht aussagekräftig, da der Verwaltungsaufwand u. a. von der Einwohnerzahl abhängt. Um die Personalaufwendungen zwischen den Mittelstädten vergleichbar zu machen, sind diese für das Haushaltsjahr 2016 je Einwohner umgerechnet worden:

Stadt	Personalaufwendungen der Kernverwaltung je Einwohner			
	Nachr.: 2007 (€)*	2014 (€)	2016 (€)	Differenz (2007-2016)
Ahrensburg	209	219	220	+ 11
Bad Oldesloe	204	229	241	+ 37
Bad Schwartau	207	194	201	- 6
Kaltenkirchen	*	176	176	*
Durchschnitt	210	205	213	

* Die Angaben beziehen sich auf die Prüfungsmitteilung LRH 43 Pr 1559/2007; Kaltenkirchen unterlag nicht der Prüfung des LRH

In Bad Oldesloe werden entsprechend der höchsten personellen Ausstattung in der Kernverwaltung die höchsten Personalaufwendungen je Einwohner nachgewiesen.

Ahrensburg liegt mit beiden Werten hinter Bad Oldesloe, aber noch etwas über dem Durchschnitt. Bad Schwartau und Kaltenkirchen liegen spürbar unter dem Durchschnitt. Nachfolgend der Vergleich der Kennzahlen zwischen den Mittelstädten als Diagramm:



Der Vergleich der Personalaufwendungen je Einwohner bildet nicht nur die mehr oder weniger umfangreiche Anzahl mit Planstellen ab, sondern zeigt auch die Auswirkungen der Eingruppierungen.

Ahrensburg weist mit 220 €/Ew. eine etwas über dem Durchschnitt liegende Kennzahl aus.

4.3.5 Ergebnisverbesserungspotenzial der Mittelstädte beim Personal

Die Personalaufwendungen stellen einen großen Anteil an den Aufwendungen für die allgemeine Verwaltung dar. Bei der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit wird deshalb der Fokus auf die Personalkosten gelegt. In den Personalaufwendungen bilden sich sowohl die Umfänge der Personalausstattung als auch die Eingruppierungen ab. Grundlage für Vergleichswerte sind die Personalaufwendungen je Einwohner. Weichen diese vom Referenzwert ab, ergibt sich für die jeweilige Kommune ein Ergebnisverbesserungspotenzial. Die nachfolgende Übersicht zeigt die berechneten Potenziale 2016 für die geprüften Städte bezogen auf die Kernverwaltung:

Stadt	Personal- aufwendungen Kernverw. je Ew (€)	Abweichung zum Referenzwert (€)	Ew	Abweichung ges. (=Ergebnis- verbesserungs- potenzial)
Ahrensburg	220	7	32.724	229.068
Bad Oldesloe	241	28	25.042	701.176
Bad Schwartau	201	-12	20.023	-240.276
Kaltenkirchen	176	-37	20.391	-754.467
Durchschnitt/ Referenz	213	-	-	-

Die Stadt Ahrensburg hat im Bereich der Kernverwaltung ein Verbesserungspotenzial von über 200 T€. Daher sollte sich die Stadt Ahrensburg mit den leicht überdurchschnittlichen Planstellen in der Kernverwaltung (4,34 Planstellen je 1000 Ew. gegenüber einer durchschnittlichen Ausstattung von 4,13 Planstellen) auseinandersetzen. Der LRH sieht beispielsweise Potenzial beim personalwirtschaftlichen Abrechnungsaufwand.

4.4 **Betrachtung von Einzelaspekten**

4.4.1 **Altersteilzeit als Instrument der Personalbewirtschaftung fragwürdig**

Seit 1998 können alle Erwerbstätigen, sowohl Beamte als auch Tarifbeschäftigte, in der Sonderform der Altersteilzeit (ATZ) arbeiten. Das Altersteilzeitgesetz regelt die Grundlagen. Der Tarifvertrag Altersteilzeit enthält speziellere Regelungen für tariflich Beschäftigte. Die Altersteilzeit soll sozial- und arbeitsmarktpolitischen Zwecken dienen. Älteren Bediensteten soll ein gleitender Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand ermöglicht werden. Vorrangig Auszubildenden und Arbeitslosen soll eine Beschäftigungsmöglichkeit dadurch eröffnet werden. Einen Rechtsanspruch auf Altersteilzeit gibt es nicht.

In Ahrensburg haben insgesamt 4 tariflich Beschäftigte die Altersteilzeit in Anspruch genommen.

Für Arbeitnehmer, die die Altersteilzeit vor dem 01.01.2010 begonnen haben, konnte sich der Arbeitgeber unter bestimmten Voraussetzungen finanzielle Leistungen von der Bundesagentur für Arbeit ersetzen lassen. Diese Leistung galt für höchstens 6 Jahre und traf auf ein Altersteilzeitverhältnis zu.

Im Schnitt betrug die finanzielle Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit 17 T€ je Stelle. Ob von Seiten der Stadt Ahrensburg hierzu Aktivitäten stattfanden, konnte durch die Verwaltung nicht beantwortet werden. In den Akten ist nichts dokumentiert.

Von den in ATZ befindlichen Stellen war lediglich eine Stelle im Stellenplan als solche gekennzeichnet. Grundsätzlich ist zu beachten, dass die in

Altersteilzeit befindlichen Stellen bis zum Eintritt in den Ruhestand im Stellenplan auszuweisen sind. Dies hat mit dem tatsächlichen Stellenanteil zu erfolgen. In der Freistellungsphase wird dieser Stellenanteil weitervergütet und ist daher auch weiterhin im Stellenplan auszuweisen.

Die im Anhang zum Stellenplan ausgewiesene Übersicht der Altersteilzeitstellen ist zu optimieren. Künftig sollte die Tabelle um folgende Daten ergänzt werden:

- Lfd. Nr. im Stellenplan und
- Datum zum Eintritt in die Altersteilzeit.

Zur Bewirtschaftung des Personals sollte die Stadt Ahrensburg die Instrumente Altersteilzeit/flexible Altersteilzeit (FALTER) nutzen, wenn dies für die Stadt wirtschaftlich ist.

4.4.2 **Aufwand für die jährliche Abrechnung des Personals**

Innerhalb der Personalbewirtschaftung stellt die Bezügeberechnung einen besonderen Aufwand dar. Die unterschiedlichen Abrechnungen für Beschäftigte einschließlich Lohnempfänger und Beamte erfordern einen nicht unerheblichen zeitlichen Aufwand, sehr gute Fachkenntnisse und ein hohes Maß an Daten- und Rechtssicherheit. Daraus folgt, dass die Bezügeberechnung einen wirtschaftlich nicht unerheblichen Aufwand innerhalb des städtischen Haushalts auslöst.

Der LRH hat daher bei seinen überörtlichen Prüfungen stichprobenweise Aufwand und Arbeitsergebnisse in der Bezügeberechnung geprüft. Zur aktuellen Prüfung ist festzustellen, dass nur die Stadt Ahrensburg die Bezügeberechnung eigenverantwortlich mit eigenem Personal durchführt. Die 3 weiteren Städte haben diese Aufgabe an die Bezügekasse der Versorgungsausgleichskasse der Kommunen in Schleswig-Holstein (VAK SH) übertragen. In den Personaleinheiten vor Ort weiterhin verbleibende Zu- und Restarbeiten werden mit unterschiedlichem Aufwand wahrgenommen. Um den für die Bezügeberechnung zur Verfügung gestellten Gesamtaufwand zu erfassen, hat der LRH die Leistungsdaten in allen 4 Kommunen erhoben und gewichtet. Die nachfolgende Tabelle zeigt auf, mit welchem Aufwand die Abrechnung des Personals erfolgt:

Gesamtkosten für die Personalabrechnung

	Ahrens- burg	Bad Oldesloe	Bad Schwartau	Kalten- kirchen
Bezügerechner (VZÄ)	1,0	0,72	0,05	0,07
Jahrespersonal- kosten 2016 in €	62.870*	39.798	2.581	2.363
Sonstige Kosten gem. KGSt in €				
- Sachkosten	9.700	6.984	485	679
- Gemeinkosten	12.574	7.960	516	473
Kostenerstattung an die VAK in €	0	36.667	19.132	21.940
Kostenerstattung an Dataport in €	entfällt	9.178 €	5.356	6.267 €
Kosten gesamt in €	85.144	100.587	28.070	31.722
Anzahl der jährli- chen Abrechnungs- fälle 2016	4.166	3.124	1.656	1.908
Kosten je Abrech- nungsfall in €	20,44	32,19	16,95	16,63

* Die Abrechnungsfälle enthalten 812 Fälle der Kommunalen Eigenbetriebe (Bauhof und Stadtentwässerung). Diese erstatten dafür 4.826 €, d. h. 5,94 € je Fall.

Die Kosten je Abrechnungsfall für die Städte Bad Schwartau und Kaltenkirchen liegen unter 17 € je Abrechnungsfall und haben damit eine wirtschaftlich tragbare Größe.

Für die Stadt Ahrensburg ist festzustellen:

- Die Kosten je Abrechnungsfall mit 20,44 € fallen im Vergleich zu den vorgenannten Städten zu hoch aus.
- Mit der eingesetzten personellen Kapazität von 1,0 VZÄ werden lediglich 348 Abrechnungsfälle je Monat bearbeitet. Zum Vergleich: die Bezügekasse kommt auf 600 Fälle je Sachbearbeiter/Monat.
- In Ahrensburg werden neben 3.354 Abrechnungsfällen für die Stadtverwaltung auch 812 Fälle der Kommunalen Eigenbetriebe bearbeitet. Die Kostenerstattung dafür beträgt 4.826 €, d. h. 5,94 € je Einzelfall. Dieser Erstattungsbeitrag ist viel zu gering. Er müsste entsprechend dem tatsächlich entstandenen Aufwand bei rd. 16.600 € liegen.

Der Stadt Ahrensburg wird empfohlen, die Personalkapazität auf 0,75 VZÄ⁶² zu begrenzen und die für die Eigenbetriebe erbrachten Aufwendungen sachgerecht erstatten zu lassen.

⁶² Die Personalkapazitätsberechnung erfolgt auf der Basis von rechnerisch 600 Fällen je 1,0 VZÄ; ergibt für 348 Fälle/mtl. 0,6 VZÄ. Dazu kommen 0,15 VZÄ für Ergänzungs- und Folgebearbeitungen.

Allen Städten wird darüber hinaus empfohlen, die Personalauslastung bei der Bezügeberechnung regelmäßig zu überprüfen und ggf. anzupassen. Insbesondere inhäusig verbleibende Arbeitsmengen sollten bedarfsorientiert gesteuert werden.

4.4.3 Der Personalbericht als Steuerungsinstrument

Nach § 45c Nr. 7 GO ist der Personalbericht ein pflichtiges Berichtselement. Er liefert den Gremien Informationen, die als Steuerungsinstrument genutzt werden sollten.

Aussagekräftige Personalberichte sind keine Rechenschaftsberichte über Vorgänge eines vergangenen Zeitraums, weil diese lediglich Daten weitergeben, aber keine Handlungsspielräume eröffnen. Vielmehr sollen Personalberichte die Selbstverwaltungsgremien auf der Grundlage von Informationen befähigen, Entscheidungen zu treffen und die Stadtverwaltung zu steuern.

Die nachfolgende Übersicht zeigt das Vorgehen der geprüften Kommunen bei Personalberichten auf:

Stadt	Bericht nach § 45c Nr. 9 GO	Mindestinhalte	Vorlage im HA regelmäßig
Ahrensburg	Nein (2015 eingestellt)	entfällt	entfällt
Bad Oldesloe	Ja	leicht optimierbar	Ja
Bad Schwartau	Ja	optimierbar	Ja
Kaltenkirchen	Ja	optimierbar	Ja

Die einschlägige Dienstanweisung der Stadt Ahrensburg sieht vor, jährlich 2 Personalberichte zu erstellen.

Dem Hauptausschuss sind diese jährlich im I. und III. Quartal des Haushaltsjahres vorzulegen. Schwerpunkte der Berichte sind die strukturellen Personalveränderungen und die Entwicklung der Personalausgaben.

Für den Personalbericht im I. Quartal sind folgende Informationen vorgesehen:

- Personalstruktur,
- Einstufung des Personals in Besoldungs- und Entgeltgruppen,
- Teilzeitquoten,
- Darstellung der Fehlzeiten,
- Fluktuation,
- Altersstruktur,
- Frauenanteil,
- Behindertenquote,
- Fortbildung, Ausbildung und
- Personalentwicklung.

Im III. Quartal ist dem Hauptausschuss ein weiterer Personalbericht vorzulegen. Er enthält die aktuelle Entwicklung der Personalausgaben und eine Hochrechnung bis zum Jahresende.

Der Bericht zum I. Quartal 2014 wurde dem Hauptausschuss der Stadt Ahrensburg vorgelegt. Seitdem gibt es keine Personalberichte mehr.

Anhand gegenübergestellter Soll- und Istwerte können Problemlagen erkannt und steuernde Maßnahmen eingeleitet werden. So ist es z. B. für den Hauptausschuss von Relevanz, wenn sich zwischen Soll und Ist bei der Planstellenbesetzung regelmäßig größere Differenzen ergeben, oder wenn die Personalkosten von den Planungswerten signifikant abweichen. Deshalb wird der Stadt Ahrensburg dringend empfohlen, die regelmäßige Vorlage der Personalberichte wieder aufzunehmen.

Ferner sollten sie um folgende Informationen ergänzt werden:

- Die Gesamtsumme der Planstellen sollte für die letzten 5 Jahre aufgeführt werden, um Entwicklungen nachvollziehen zu können. Ferner ist dazu jeweils die Zahl der tatsächlich besetzten Planstellen darzustellen.
- Im Personalbericht sollte die Höhe des Fortbildungsansatzes genannt werden. Für die Beurteilung ist neben der Höhe auch die Frage bedeutsam, inwieweit die städtischen Mitarbeiter die Fortbildungsangebote in Anspruch nehmen. Deshalb sollten neben den Soll-Ausgaben künftig auch die Ist-Ausgaben des letzten Haushaltsjahres aufgeführt werden.
- Der Personalbericht soll entsprechend der Dienstanweisung über das Berichtswesen auch darstellen, in welchen Besoldungs- und Entgeltgruppen das Personal eingestuft ist. Diese Übersicht fehlt und ist künftig zu berücksichtigen.

Wenn die Stadt Ahrensburg die künftigen Personalberichte um die genannten Punkte ergänzt, können die Berichte eine qualifizierte Beratungsgrundlage darstellen. Mittels bedarfsgerecht aufbereiteter Daten können Problemlagen durch die Verwaltungsführung und den Hauptausschuss erkannt und steuernde Maßnahmen eingeleitet werden.

4.4.4 **Beurteilungsangelegenheiten**

Nach der Landesverordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten in Schleswig-Holstein (Allgemeine Laufbahnverordnung - ALVO) ist die Kommune rechtlich verpflichtet, Beamte zu beurteilen. In § 39 ALVO ist festgelegt, dass diese regelmäßig alle 3 Jahre, mindestens aber alle 5 Jahre zu beurteilen sind.

Aus der vergleichenden Übersicht der geprüften Kommunen ist ersichtlich, dass die Notwendigkeit einer Beurteilungsrichtlinie noch nicht bei allen Kommunen erkannt wurde:

Beurteilungsrichtlinien	Ahrensburg	Bad Oldesloe	Bad Schwartau	Kaltenkirchen
Beurteilungsrichtlinien vorhanden	ja	nein	nein	ja
in Kraft seit	01.01.2013	-	-	01.02.2005
letzte Änderung	-	-	-	2006
festgelegt Zeitspanne	alle 5 Jahre	-	-	alle 2 Jahre
Einhaltung	nein	-	-	nein

Seit dem 01.01.2013 ist eine *Dienstvereinbarung über die Beurteilung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung Ahrensburg - Beurteilungsrichtlinien* in Kraft. Danach sind die Beschäftigten (Beamte und tariflich Beschäftigte) alle 5 Jahre zu beurteilen.

Die Beurteilungsrichtlinie wird in der Stadt Ahrensburg nicht umgesetzt. Dies stellt einen klaren Verstoß gegen eine eigene innerdienstliche Regelung und - mit Blick auf die Beamten - einen Verstoß gegen geltendes Landesrecht dar.

Dienstliche Beurteilungen sind für Beschäftigte und Beamte besonders bedeutend. Beurteilungen sind ein wesentliches Kriterium der Bestenauslese und damit Grundlage für Beförderungsentscheidungen. Mit den Beurteilungen wird auch festgestellt, ob ein Bewerber oder eine Bewerberin, der/die sich um eine ausgeschriebene Stelle bemüht, die Anforderungen erfüllen kann. Mit dem Verzicht auf periodische dienstliche Beurteilungen fehlt es:

- für die städtischen Beschäftigten an einem qualifiziert bewerteten Zwischenstand des eigenen Leistungsniveaus und
- für die Stadt als Arbeitgeber/Dienstherr an einem vergleichenden Überblick des Leistungsstands ihrer Beschäftigten.

Der LRH hält es für erforderlich, periodische Beurteilungen gemäß der getroffenen innerdienstlichen Regelung vorzunehmen. Hinsichtlich der Beurteilung von Beamten sind die landesrechtlichen Vorschriften einzuhalten.

4.4.5 Nachwuchskräftegewinnung

Die Nachwuchskräftegewinnung ist ein Teil der Personalentwicklung. Mit Blick auf den zunehmenden Fachkräftemangel wird das Aus- und Fortbilden von Nachwuchskräften zunehmend bedeutsamer.

Nachfolgend wird ein Überblick über die Anzahl der Ausbildungsplätze bei den Vergleichsstädten gegeben:

Stadt	2014	2015	2016	Gesamt
Ahrensburg	4	6	5	15
Bad Oldesloe	2	3	2	7
Bad Schwartau	2	2	2	6
Kaltenkirchen	1	1	2	4

Im Prüfungszeitraum wurden jährlich 4 bis 6 Auszubildende zum Verwaltungsfachangestellten bzw. zum Fachangestellten für Medien- und Informationsdienste (Stadtbücherei) eingestellt. Deutlich wird in der Vergleichsübersicht, dass hier die umfangreichsten Ausbildungsaktivitäten erfolgen.

Die jährlich ausgebildeten Verwaltungsfachangestellten verbleiben entsprechend ihren Leistungen teilweise in der Verwaltung. Sie durchlaufen während ihrer Ausbildung alle Fachbereiche im Rathaus.

Die Bewerberlage zeigt, dass u. a. Bedarf an Teilzeitausbildungen besteht. Die Stadt Ahrensburg bietet daher die Möglichkeit, Ausbildungen auch in Teilzeit zu absolvieren. Der LRH erkennt an, dass die Stadt Ahrensburg damit ein interessanter Arbeitgeber ist. Familie und Beruf sind bereits in der Ausbildungsphase vereinbar.

Die Werbung für die Ausbildungsstellen erfolgt unter anderem durch Ausbildungsmessen in Bargteheide, Aushänge in den örtlichen Schulen und in allen städtischen Einrichtungen sowie durch Druck- und Onlinemedien (z. B. www.berufe-sh.de).

Neben den Ausbildungsplätzen stellt die Stadt Ahrensburg Praktikumsplätze für Berufsfindungspraktika bereit. Etwa 30 Praktika werden jährlich in den Bereichen Verwaltung, Stadtbücherei, Kindertagesstätten und Baubetriebshof durchgeführt.

Der LRH begrüßt das Engagement der Stadt Ahrensburg hinsichtlich der Ausbildung und Förderung von Nachwuchskräften.

4.5 **Fazit**

Ahrensburg hat in der Personalwirtschaft einen Optimierungs- und Handlungsbedarf.

Die Stadt liegt in der Kernverwaltung mit 4,34 Planstellen je 1.000 Ew. im Jahr 2016 über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Auch die Personalaufwendungen von 231 € je Ew. fallen überdurchschnittlich hoch aus.

Der Personalaufwand der Kernverwaltung je Einwohner weicht vom Referenzwert ab. Das sich daraus ergebende Ergebnisverbesserungspotenzial liegt bei 80 T€.

Der Aufwand für die Abrechnung des Personals ist zu hoch. Ferner erstatten die kommunalen Eigenbetriebe den Aufwand für abgerechnete Personalfälle nicht kostendeckend. Dies sollte die Stadt Ahrensburg zum Anlass nehmen, den tatsächlich entstandenen Aufwand kostendeckend abzurechnen. Künftig sollte ein Abrechnungsaufwand von insgesamt 17 € je Abrechnungsfall nicht überschritten werden.

Bedauerlicherweise hat die Stadt die Personalberichte 2015 eingestellt. Personalberichte sind eine qualifizierte Beratungs- und Steuerungsgrundlage für die Gremien. Deshalb sollte die Stadt die regelmäßige Vorlage ihrer Personalberichte wieder aufnehmen.

Dienstliche Beurteilungen für Beamte sind rechtskonform vorzunehmen. Dienstliche Beurteilungen für Angestellte sollten periodisch erfolgen. Darum sollte die Stadt Ahrensburg ihre Dienstvereinbarung für die dienstliche Beurteilung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter umsetzen.

5. **Kostenrechnende Einrichtungen**

Die öffentlichen kommunalen Einrichtungen sind als „kostenrechnende Einrichtungen“ nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führen. Die den Einrichtungen entstehenden Aufwendungen sind von den Nutzern grundsätzlich durch Gebühren oder Entgelte auszugleichen.

Die Einrichtungen haben in Ahrensburg einen finanziellen Umfang von rd. 5% des Ergebnishaushalts (= 3,7 Mio. €). Um die damit verbundenen Einnahmen zu realisieren, ist eine sorgfältige Führung der Einrichtung unabdingbar. Dabei stellen jährliche Betriebskostenabrechnungen und bedarfsgerechte Kalkulationen der Ausgaben sowie der Gebühren die wichtigste Grundlage dar.

Die Prüfung hat aufgezeigt, dass in den Einrichtungen nicht kostenrechnerisch gearbeitet wird. Durchgängig liegen weder Abrechnungen noch aktuelle Kalkulationen vor. Deshalb fallen die Erträge der Einrichtungen zu gering aus mit der Folge, dass die Aufwendungen aus allgemeinen Steuermitteln ersetzt werden müssen.

Die von den Einrichtungen den Selbstverwaltungsgremien vorzulegenden Auswertungsberichte werden - abgesehen von der VHS und der Bücherei - entgegen der einschlägigen Dienstanweisung nicht erstellt.

Mit einer gut aufgestellten Kostenrechnung könnte die Stadt Ahrensburg die Erträge ihrer Einrichtungen jährlich um etwa 250.000 € verbessern.

5.1 **Allgemeine Einführung zu kostenrechnenden Einrichtungen**

Die Stadt Ahrensburg ist verpflichtet, bei ihren benötigten Einnahmen festgelegte Grundsätze zu beachten. Dazu bestimmt § 76 Abs. 2 GO, dass die Entgelte für die Leistungen der Stadt den Steuern vorgehen. Das Haushaltsrecht schafft damit eine Rangfolge der einzelnen Einnahmearten. Dies bedeutet eine Verpflichtung, zunächst Entgelte für die erbrachten Leistungen, und erst danach Steuern zu erheben. Zu den Entgelten gehören insbesondere die Benutzungsgebühren für die Leistungen der öffentlichen Einrichtungen. Öffentliche Einrichtungen der Kommunen werden haushaltswirtschaftlich „kostenrechnende Einrichtungen“ genannt, wenn sie in der Regel ganz oder nicht nur in geringem Umfang aus Entgelten finanziert werden.⁶³ Diese Einrichtungen werden nach den Grundsätzen

⁶³ Vgl. § 11 Abs. 1 Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines kameraleen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Kameral - GemH-VO-Kameral) vom 30.08.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 670, zuletzt geändert durch LVO vom 14.08.2017, GVOBl. Schl.-H. S. 459; § 6 Abs. 1 Nr. 10 Landesverordnung über die Auf-

der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verwaltet und nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt. Die Einzelheiten zu den Benutzungsgebühren regelt das Kommunalabgabengesetz (KAG)⁶⁴.

Die Einnahmen aus den Leistungen der kostenrechnenden Einrichtungen belaufen sich in Ahrensburg auf rd. 5 % aller Einnahmen des Ergebnishaushalts. In Summe ausgedrückt, bedeutet dies für die Stadt Ahrensburg Erträge in Höhe von 3,7 Mio. €. Wenn die Erträge teilweise vernachlässigt werden, können finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt eintreten. Dabei kann der Jahresüberschuss beeinträchtigt werden, der für 2017 mit 3,4 Mio. € veranschlagt ist. So könnte sogar ein Haushaltsabschluss mit einem Fehlbetrag die Folge sein. Der LRH hat daher in dieser vergleichenden Prüfung untersucht, wie die Städte Ahrensburg, Bad Oldesloe, Bad Schwartau und Kaltenkirchen ihre kostenrechnenden Einrichtungen führen und welche Auswirkungen sie im Prüfungszeitraum auf den städtischen Haushalt haben.

5.1.1 **Ausweisung der kostenrechnenden Einrichtungen**

Der LRH hatte in der Prüfung 2004 empfohlen, „die Stadt muss die von ihr geführten kostenrechnenden Einrichtungen auf eine angemessene Grundlage stellen, die ohne zeitliche Verzögerungen mit der detaillierten Kostenermittlung und einer zielgerichteten Steuerung einhergeht. Der LRH spricht die Empfehlung aus, die bisherigen Regelungen für die Durchführung der Kosten- und Anlagenrechnung zu überarbeiten und dabei ... auch den besonderen Erfordernissen der einzelnen Einrichtungen in Bezug auf die betriebswirtschaftlich orientierte Steuerung gerecht zu werden“. In ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung⁶⁵ hat die Stadt Ahrensburg unter der lfd. Nr. 20 angekündigt, den Vorschlag des LRH aufzugreifen und die Bestimmungen an eine verträgliche und praxistaugliche Regelung anzupassen. Dies ist mit der neu gefassten „Dienstanweisung für die Durchführung der Kosten- und Leistungsrechnung“ vom 18.12.2007 erfolgt.

Nach den Vorgaben des kommunalen Haushaltsrechts sind die Kommunen gehalten, ihre kostenrechnenden Einrichtungen auch als solche im Haushaltsplan auszuweisen. Dem ist die Stadt Ahrensburg nachgekommen. Ferner sind die kalkulatorischen Abschreibungen in den Haushalt aufgenommen worden, um die Kostentransparenz zu erhöhen. Damit wird anschaulich, in welcher Höhe allgemeine Deckungsmittel für das Vorhalten der Einrichtungen gebunden werden und in welchem Ausmaß die Nutzer

stellung und Ausführung eines doppischen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik - GemHVO-Doppik) vom 30.08.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 646, zuletzt geändert durch LVO vom 10.06.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 410.

⁶⁴ Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.01.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 27, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 18.03.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 69.

⁶⁵ Schreiben der Stadt Ahrensburg vom 22.11.2005, Az. FB I/kie/gl.

der Einrichtungen durch nicht kostendeckend erhobene Entgelte begünstigt werden.

Mit der Kostenrechnung sollen die im betriebswirtschaftlichen Sinn entstehenden Kosten für das Erstellen kommunaler Leistungen erkennbar werden. Ohne den Einsatz dieses Instruments der Planung, Steuerung und Kontrolle des wirtschaftlichen Handelns können die verfügbaren Ressourcen nicht sinnvoll und zielgerichtet eingesetzt werden. Außerdem ist die Kalkulation von Leistungsentgelten und Gebühren nach den gesetzlichen Vorgaben (KAG) nicht möglich. Die sachgerechte, betriebswirtschaftliche Führung ist auch schon deshalb erforderlich, um die kommunalen Selbstverwaltungsgremien über die tatsächlichen finanzwirtschaftlichen Ergebnisse der Einrichtungen zu informieren, zumal auch in den Gremien die Entscheidungen über die Gebührenhöhe getroffen werden (vgl. auch die Hinweise zum Berichtswesen in III/Tz.3.4).

Die folgenden von der Stadt Ahrensburg geführten Einrichtungen sind im Zuge dieser Prüfung untersucht worden:

- Volkshochschule,
- Stadtbücherei,
- Einrichtungen für Wohnungslose,
- Straßenreinigung,
- Parkeinrichtungen und
- Marktwesen.

Die Abwasserentsorgung wird seit 1996 als Eigenbetrieb in der „Stadtentwässerungsbetrieb Ahrensburg“ (SEA) geführt. Seit dem Jahr 2002 wird auch der städtische Bauhof als Eigenbetrieb geführt. Aus dem Zusammenschluss von Stadtentwässerung und Bauhof wurden die „Stadtbetriebe Ahrensburg“ (SBA).

5.2 **Kostenrechnerische Arbeiten verbesserungsbedürftig**

Für die Durchführung der Kostenrechnung ist nach Abschnitt 6 der „Dienstanweisung für die Durchführung der Kosten- und Anlagenrechnung bei der Stadt Ahrensburg“ der jeweilige Fachdienst verantwortlich. Die Kostenrechnung soll mit einem Betriebsabrechnungsbogen und einer differenzierten Kostenträgerrechnung (Abschnitt 7 der Dienstanweisung) erfolgen.

Die örtlichen Erhebungen haben aufgezeigt, dass in den geprüften Einrichtungen durchgehend nicht kostenrechnerisch gearbeitet wird. Allein durch das Ausweisen der Einrichtungen im Haushaltsvorbericht und das Veranschlagen von kalkulatorischen Abschreibungen im Budget wird eine eigenständige Betriebsabrechnung für die einzelnen Einrichtungen nicht entbehrlich.

In den Einrichtungen liegen weder Betriebskostenabrechnungen noch Gebührenkalkulationen vor. Lediglich im Fachdienst „II. 1 - Ordnungsangelegenheiten und Einwohnerverwaltung“, der u. a. für die Verwaltung des Wochenmarkts zuständig ist, erfolgt zumindest jährlich eine Betriebskostenabrechnung. Die Straßenreinigung ist zuletzt für 2004 abgerechnet und kalkuliert worden. Für die weiteren Einrichtungen (VHS, Bücherei, Parkeinrichtungen) liegen weder Abrechnungen noch Kalkulationen vor. Insgesamt gibt es erhebliche zeitliche Lücken bei den Betriebsabrechnungen der kostenrechnenden Einrichtungen bei der Stadt Ahrensburg. Ein faktenbasiertes Betrachten der Wirtschaftlichkeit ist zz. belastbar nicht möglich.

Wenn Betriebsabrechnungen und Nach-/Neukalkulationen unterbrochen werden, verstößt dies bereits gegen die grundlegenden Anforderungen einer ordnungsgemäßen Kalkulation. Daraus können für die Gebührenerhebung der Folgejahre in einem Widerspruchsverfahren oder in einer verwaltungsgerichtlichen Klage rechtliche Probleme erwachsen. Nach § 6 Abs. 2 Satz 2 KAG sind die Benutzungsgebühren so zu bemessen, dass sie die erforderlichen Kosten der laufenden Verwaltung und Unterhaltung der öffentlichen Einrichtung decken. Die Kosten sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln. Wenn - wie in den Einrichtungen der Stadt Ahrensburg - Kosten nicht ermittelt, aber dennoch Gebühren festgesetzt werden, balanciert diese Gebührenfestsetzung auf dem schmalen Grat zwischen pragmatischer Verwaltungsarbeit und rechtswidrigem Handeln.

Der LRH fordert die Stadt auf, künftig eine kontinuierliche Arbeit an den Betriebsabrechnungen und Kalkulationen der kostenrechnenden Einrichtungen sicherzustellen.

5.3 **Selbstverwaltungsgremien sollten besser informiert werden**

Die Stadt Ahrensburg gibt in Abschnitt 9.1 der „Dienstanweisung für die Durchführung der Kosten- und Anlagenrechnung“ den Einrichtungen u. a. vor, jährlich bzw. 2-jährlich einen Auswertungsbericht zu fertigen und ein Auswertungsgespräch zu führen. Mit den dort zusammengefassten Erfahrungen des abgeschlossenen Jahres sollen die

- Entscheidungen der Vergangenheit geprüft,
- Perspektiven für das zukünftige Handeln aufgezeigt und
- Korrekturen für die Zukunft vorgenommen werden.

Außerdem soll den politischen Gremien das Verständnis für die Leistungen der kostenrechnenden Einrichtungen erleichtert sowie der Einsatz öffentlicher Mittel belegt werden. Die Auswertungsberichte sollen u. a. das Abrechnungssystem erläutern, Kostenvergleiche aufzeigen und das Jahresergebnis analysieren. Sie sind den Selbstverwaltungsgremien, den Fachbereichsleitungen und dem RPA vorzulegen.

Auswertungsberichte einzufordern ist sehr positiv und als richtungweisend einzuordnen. Damit wird ein Interesse deutlich, die Entwicklung der Einrichtungen zu begleiten und erforderlichenfalls eingreifen zu können. Die Auswertungsberichte müssten jedoch erstellt werden.

In der örtlichen Prüfung sind Auswertungsberichte nur von 2 Einrichtungen erstellt worden, und zwar von

- der VHS und
- der Stadtbücherei.

Allerdings sind diese Auswertungsberichte begrenzt auf die fachlich-inhaltliche Arbeit der Einrichtungen. Finanzielle Rahmendaten, Jahresergebnisse und belastbare Aussagen, ob die jeweiligen Gebühren angemessen sind, fehlen vollständig. Von den weiteren Einrichtungen konnten keine Auswertungsberichte vorgelegt werden.

Die fehlenden Auswertungsberichte sind ein weiterer Hinweis auf den lässigen Umgang der Stadtverwaltung mit den kostenrechnerischen Notwendigkeiten der Einrichtungen. Außerdem werden mit diesem Verhalten die berechtigten Interessen der Ausschüsse und der Stadtverordnetenversammlung ignoriert. Um Haushaltssatzung und Haushaltsplan vollumfänglich sachgerecht zu beraten und zu beschließen, müssen die wirtschaftlichen Ergebnisse der kostenrechnenden Einrichtungen bekannt sein. Verwaltungsleitung und Selbstverwaltungsgremien sollten sich deshalb mit fehlenden Auswertungsberichten nicht zufriedengeben. Sie sollten von den zuständigen Mitarbeitern verlangen, dass die Auswertungsberichte ordnungsgemäß und vollständig vorgelegt werden.

5.4 **Fehlender Kalkulationszeitraum für Gebühren**

Im Zuge der Konzeption für die Einrichtungen ist u. a. festzulegen, über welchen Zeitraum sich die Gebührenkalkulation erstrecken soll. In der „Dienstanweisung für die Durchführung der Kosten- und Anlagenrechnung bei der Stadt Ahrensburg“ ist kein Zeitraum festgesetzt worden. Deshalb macht der LRH nachfolgend einen Vorschlag, der künftig in der Dienstanweisung berücksichtigt werden sollte.

Der Gebührenbemessung kann ein Kalkulationszeitraum von bis zu 3 Jahren zugrunde gelegt werden (§ 6 Abs. 2 KAG). Die Auswahl des Kalkulationszeitraums hat wirtschaftliche Auswirkungen auf die Verwaltungsarbeit wie z. B. auf den Verwaltungsaufwand und - bei mehrjähriger Kalkulation - mögliche Verluste im Fachwissen.

Allerdings ist eine am Kostendeckungsprinzip orientierte Gebührenbemessung umso schwerer zu verwirklichen, je länger der Kalkulationszeitraum ausgedehnt wird. Denn bei einem z. B. 3-jährigen Kalkulationszeitraum sind die zu berücksichtigenden Kosten ungenauer zu prognostizieren, als bei einem einjährigen Zeitraum.

Die einjährige Kalkulation hat viele Vorteile: die zeitnahe Abrechnung der Kosten, eine überschaubare Prognose bei der Kalkulation und ggf. die jährliche moderate Anpassung der Entgelte an die Kosten.

Die mitunter geäußerte Befürchtung, dass bei einjähriger Kalkulation die Ausgleichszeit für eine Über- oder Unterdeckung durch die Gebühreinnahmen ebenfalls nur ein Jahr beträgt, wird nicht eintreten. Das KAG bestimmt in § 6 Abs. 2 letzter Satz, dass „*der Zeitraum für den Ausgleich ... unabhängig davon gewählt werden kann, welcher Zeitraum der Kalkulationsperiode zugrunde gelegt wurde, in der die Abweichung auftritt.*“ Damit ist gewährleistet, dass eine Über- oder Unterdeckung innerhalb der auf die Feststellung folgenden 3 Jahre ausgeglichen werden kann.

Der LRH empfiehlt der Stadt Ahrensburg, die künftigen Betriebsabrechnungen, Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Gebührenkalkulationen einmal jährlich vorzunehmen. Eine solche Vorgehensweise korrespondiert zudem mit den nach Dienstanweisung geforderten Berichten. Die Stadt kann so zeitnah eine Neukalkulation der Gebühren vornehmen. Zugleich besteht die Möglichkeit, die Selbstverwaltungsgremien der Stadt frühzeitig mit den Auswertungsberichten über die Entwicklungen in den kostenrechnenden Einrichtungen zu informieren; diese können dann steuernd eingreifen.

5.5 **Kalkulatorische Zinsen neu festsetzen**

Zu den in einer Gebührenberechnung zu berücksichtigenden Kosten gehört auch die Verzinsung des aufgewandten Kapitals (§ 6 Abs. 2 Nr. 1 KAG). Die kalkulatorischen Zinsen sind auf der Grundlage der um Beiträge, Zuweisungen und Zuschüsse Dritter gekürzten Anschaffungs- oder Herstellungskosten zu berechnen (Restwertmethode). Da die Werte in der Anlagenbuchhaltung jährlich automatisch fortgeschrieben werden, können die Zinsen ohne zusätzlichen Aufwand berechnet werden.

Die aus der Rechtsprechung entwickelte gebührenrechtlich ebenfalls zulässige Durchschnittswertmethode (Verzinsung der um Beiträge, Zuweisungen und Zuschüsse Dritter - nicht aber auch um die Abschreibungen - gekürzten Anschaffungs- und Herstellungskosten zur Hälfte oder mit dem halben Zinssatz) sollte bei der Berechnung der kalkulatorischen Zinsen in der Kosten- und Leistungsrechnung wegen der Ungenauigkeit nicht verwendet werden. Der LRH favorisiert daher die Restwertmethode.

Die Höhe des kalkulatorischen Zinssatzes wird von jeder kommunalen Körperschaft eigenständig festgelegt. Allerdings führt die Festlegung häufig zu Unsicherheiten. Bei der Stadt Ahrensburg gab es zum Zeitpunkt der örtlichen Prüfungen keinen aktuell festgelegten Zinssatz. Der letzte kalkulatorische Zinssatz ergibt sich aus der Kostenrechnung für die Straßenreinigung, die zuletzt zum 01.01.2004 aufgestellt wurde. Dieser Zinssatz

beträgt 5 % und fällt - aus heutiger Sicht - etwas zu hoch aus. Der LRH empfiehlt der Stadt daher, den Zinssatz nach folgenden Grundsätzen zu bestimmen.

Zinsen auf aufgewandtes Fremdkapital sind mit dem tatsächlich aufgewendeten Zinssatz anzusetzen, soweit die Kredite nachweislich der Finanzierung der öffentlichen Einrichtung zuzuordnen sind (gilt regelmäßig nur für die Stadtbetriebe Ahrensburg). Wenn die Stadt für die Herstellung einer bestimmten Einrichtung zinsgünstige Kredite erhalten hat, deren Vergünstigung auch den Nutzern zugutekommen soll, so darf sie für dieses eingesetzte Kapital nur den niedrigeren Kreditzinssatz ansetzen. Denn diese Zinsverbilligung ist an die Benutzer der Einrichtung weiterzugeben. Diese zweckgebundenen Kredite werden nur sehr selten zu berücksichtigen sein.

Im Übrigen - und dies ist der Regelfall für kostenrechnende Einrichtungen, die als Regiebetrieb Teil des Haushaltsplans sind - können Zinsen grundsätzlich nur mit einem einheitlichen Zinssatz für das gesamte aufgewandte Kapital angesetzt werden.⁶⁶ Zugrunde zu legen ist ein Haben-Zinssatz, wie er durchschnittlich tatsächlich bei anderer Anlage des Kapitals auf Festgeld- oder Rücklagenkonten erzielt wird. Dies gilt übrigens auch für das von der Stadt Ahrensburg in die kostenrechnenden Einrichtungen eingebrachte Eigenkapital, und zwar grundsätzlich auch dann, wenn es über Kredite beschafft wurde. Sogar die zinsvergünstigten I-Fonds-Darlehen sind gemäß der Ausführungsanweisung zum KAG (vgl. Ziffer 1.4 der Richtlinien zum kommunalen Investitionsfonds, Amtsbl. Schl.-H. 1994 S. 613) Eigenkapital der kommunalen Körperschaft.

Wie hoch sollte der Zinssatz ausfallen?

Nach der Ausführungsanweisung zu § 6 KAG soll ein Haben-Zinssatz zugrunde gelegt werden, wie er durchschnittlich bei Festgeld- oder Rücklagenkonten erzielt wird. Im Allgemeinen wird ein Zinssatz als angemessen angesehen, der den Durchschnittzinssatz für langfristige Geldanlagen nicht unterschreitet. Hinsichtlich der Fremdkapitalverzinsung gilt dies entsprechend für einen Zinssatz, der den Zinssatz für langfristige Kredite nicht übersteigt. Bei dem Einsatz von Eigen- und Fremdkapital wird also ein einheitlicher, der anteiligen Kapitalbindung entsprechender Mischzinssatz als angemessen angesehen werden können, der zwischen dem für längerfristige Geldanlagen erreichbaren (Haben-)Zins und dem (Soll-)Zins für Kommunalkredite liegt.

Die Abschreibungen für kommunale Investitionen erstrecken sich - entsprechend der jeweiligen Nutzungsdauer - über Zeiträume von bis zu

⁶⁶ Ausführungsanweisung zu § 6 KAG in der Fassung des Bekanntgabe-Erlasses des Innenministers vom 30. 10. 1995 – IV 340 c – 162.411.1 –.

80 Jahren.⁶⁷ Im Interesse der Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung wird der Stadt Ahrensburg empfohlen, einen langfristigen Durchschnittzinssatz zu berechnen und anzuwenden. Damit wird die willkürliche Anwendung von kurzzeitig aktuellen, in der Bandbreite von sehr hohen bis zu sehr niedrigen Zinssätzen vermieden, die zudem nicht mit der Lebensdauer der Investition korrespondieren.

Der LRH hat im Zuge der Querschnittsprüfung „Kommunales Schuldenmanagement“ 2017⁶⁸ den langfristigen Durchschnittszins für Umlaufrenditen inländischer Inhaberschuldverschreibungen/Anlage der öffentlichen Hand berechnet. Für die Zeit von Mai 1956 bis Mai 2017 errechnet sich ein durchschnittlicher Zinssatz von 5,88 %. Um einen Mischzinssatz zwischen dem Habenzins für längerfristige Geldanlagen und dem Sollzins für Kommunalkredite festzulegen, könnte ein Zinssatz von 4,0 % als Orientierung angesehen werden.

5.5.1 **Zentrale Kostenrechnung vs. dezentrale Kostenrechnung**

Die kostenrechnenden Einrichtungen bei der Stadt Ahrensburg werden in den Fachdiensten geführt, also dezentral. Die festgestellten Defizite zur ordnungsgemäßen Führung der Kostenrechnung haben teilweise ihren Ursprung in der fachlichen Ausrichtung der Fachdienste. Fachaufgaben haben in der Regel nichts mit der Kalkulation von Gebühren bzw. Entgelten zu tun. Die Kenntnisse des eingesetzten Personals sind derzeit nicht ausreichend, um einmal im Jahr die geforderten Betriebsabrechnungen und Kalkulationsaufgaben ordnungsgemäß abzuarbeiten.

Aus verwaltungsbetriebswirtschaftlicher Sicht sollte daher ein zentrales Erledigen der Kostenrechnung erwogen werden.

⁶⁷ Vergleiche die Verwaltungsvorschriften über die Abschreibungen von abnutzbaren Vermögensgegenständen des Anlagevermögens der Gemeinden (VV-Abschreibungen) in der jeweils aktuellen Fassung (z. B. Runderlass des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten vom 08.01.2014, IV 305-163.118.5.2), Amtsbl. Schl.-H. S. 38.

⁶⁸ Prüfungsmitteilung zur Querschnittsprüfung „Kommunales Schuldenmanagement“ vom 26.03.2018, Tz. III/1.2.

Organisation der Kostenrechnung

Dezentrale Organisation	Zentrale Organisation
<ul style="list-style-type: none"> - Aufgabe wird nur einmal jährlich erledigt - Ohne Beteiligung eines Kostenrechners - Fachwissen steht nicht/unzureichend zur Verfügung - Mitarbeiter/in ist nicht genügend geübt - Höherer zeitlicher Aufwand aufgrund von jeweils neuer Einarbeitung - Ergebnis unsicher, Kalkulationen und Abgabenbescheide sind fehleranfälliger 	<ul style="list-style-type: none"> - Aufgabe wird mehrfach jährlich erledigt - Aufgaben werden durch qualifizierten Kostenrechner erfüllt - Fachwissen steht zur Verfügung - Mitarbeiter/in ist spezialisiert - Geringerer zeitlicher Aufwand - verlässlichere Ergebnisse, Kalkulationen und Abgabenbescheide sind weniger fehleranfällig

In einer zentralen Organisationsform können gleichartige Arbeiten zusammengefasst werden. Dadurch können höhere Fehlerquoten, mangelndes Fachwissen in dezentralen Einheiten oder unzureichende Betriebsabrechnungen vermieden werden. Ein zentrales Bearbeiten ermöglicht zeitnahe und verlässliche Abrechnungen der kostenrechnenden Einrichtungen.

Der Stadt Ahrensburg wird empfohlen, im Fachdienst I.1 (Finanzen und Liegenschaften) die kostenrechnerischen Arbeiten (Betriebsabrechnungen und Kalkulationen) zentral durch einen ausgebildeten Kostenrechner durchführen zu lassen. Der Kostenrechner wäre auch zuständig für die Auswertungsberichte mit den Ergebnissen der Einrichtung. Das Führen der kostenrechnenden Einrichtung bleibt jedoch bei dem jeweils zuständigen Fachdienst.

5.5.2 Interne Leistungsbeziehungen stets berücksichtigen

Mit dem Verrechnen interner Leistungsbeziehungen wird der Leistungsaustausch zwischen verschiedenen Budgets abgebildet. Aufwendungen oder Erträge, die in einem Teilhaushalt bei einer Leistungserstellung anfallen, werden auf der Grundlage von Verrechnungspreisen (zu Selbstkostenpreisen) weitergegeben und führen so zu nicht zahlungswirksamen Erträgen bzw. Aufwendungen.

In der Stadtverwaltung Ahrensburg werden die internen Leistungsbeziehungen über innere Verrechnungen noch nicht vollständig an die kostenrechnenden Einrichtungen weitergegeben. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen fehlten 2 wesentliche Rechnungsposten:

- die Sachkosten für den Büroarbeitsplatz der Mitarbeiter der kostenrechnenden Einrichtung (Ebene Sachbearbeiter) sowie
- die übergeordneten Gemeinkosten.

Die Sachkosten für den Büroarbeitsplatz der Sachbearbeiter der kostenrechnenden Einrichtung umfassen

- die Raumkosten, die Geschäftskosten und die Telekommunikation (hierzu gehören nicht die IT-Kosten). Diese Kosten können als Pau-

schale nach den Berechnungen der KGSt⁶⁹ berücksichtigt werden (zz. 6.250 € jährlich je Büroarbeitsplatz; entfallen geringere Arbeitszeiteile auf die Bearbeitung der kostenrechnenden Einrichtung, wird die Pauschale entsprechend gemindert).

- die Sachkosten für die Informationstechnik (IT). Dabei werden mit einer Kostenpauschale die Aufwendungen für die Arbeitsplatzausstattung mit Hard- und Software sowie ein Anteil an den Kosten der zentralen Leistungen (Rechenzentrum, Server, Benutzerbetreuung, Schulung und Softwarepflege) erfasst. Die Kostenpauschale beträgt zz. 3.450 € jährlich. Hinweis: Sollte die Bearbeitung der kostenrechnenden Einrichtung ohne aufwendige Spezialanwendungen erfolgen, wird die Kostenpauschale um 900 € gekürzt.

Die übergeordneten Gemeinkosten setzen sich zusammen aus:

- Verwaltungsweite Gemeinkosten (Verwaltungs-Overhead). Der Verwaltungs-Overhead enthält die Kostenanteile der Querschnittsfunktionen der Stadtverwaltung einschließlich der Planung, Steuerung und Kontrolle durch die Stadtvertretung. Soweit keine örtlichen Berechnungen vorliegen, empfiehlt die KGSt einen Zuschlag von 10 % auf die Brutto-Personalkosten (Arbeitgeberkosten) des jeweiligen Arbeitsplatzes.
- Amts- bzw. fachbereichsinterne Gemeinkosten (Fachbereichs-Overhead). Der Fachbereichs-Overhead bildet den anteilmäßigen Aufwand der Fachbereichs- bzw. Amtsleitung, des Sekretariats, der internen Registratur sowie die Schreibdienste ab. Auch hier wird - soweit keine örtlichen Berechnungen vorliegen - ein Zuschlag von 10 % auf die Brutto-Personalkosten des jeweiligen Arbeitsplatzes empfohlen.

Die Kosten aus internen Leistungsbeziehungen können z. B. bei einer Vollzeitstelle, die nach EG 8 bewertet ist und mit 50 % eine kostenrechnende Einrichtung bearbeitet, jährlich 9.200 € betragen. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus:

- pauschalierten Sachkosten für den Arbeitsplatz:	6.250 €
- pauschalierten IT-Kosten:	3.450 €
- pauschalierten Kosten für Verwaltungs-Overhead von 10 % der Brutto-Personalkosten des Sachbearbeiters:	4.350 €
- pauschalierten Kosten für den Fachbereichs-Overhead von ebenfalls 10 % der Brutto-Personalkosten:	<u>4.350 €</u>
ergibt in der Summe:	<u>18.400 €</u>
davon 50 % für den Arbeitsanteil des Beispiels:	9.200 €

Diese Beträge sind in der Summe aller kostenrechnenden Einrichtungen beträchtlich und sollten daher gewissenhaft erfasst und in die Kostenstruktur eingerechnet werden. Sie gehören zu einer vollständigen Kostenkalkulation.

⁶⁹ siehe die regelmäßigen KGSt-Berichte, z. B. Bericht 7/2016 „Kosten eines Arbeitsplatzes 2016/17“.

Im Umkehrschluss bedeutet die bisherige Vorgehensweise, dass Ahrensburg nicht alle Kosten der 6 kostenrechnenden Einrichtungen berücksichtigt. Der vermeintlich bislang erzielte Kostendeckungsgrad bildet die Refinanzierungsanteile aus Gebühren/Beiträgen nur unzureichend ab.

Der Stadt Ahrensburg wird dringend empfohlen, künftig Sachkosten für Büroarbeitsplätze sowie Gemeinkosten bei den Kalkulationen der kostenrechnenden Einrichtungen zu berücksichtigen.

5.6 **Vorschlag für ein einheitliches und intern verbindliches Vorgehen**

In der Stadtverwaltung Ahrensburg ist zwar ein Regelwerk zur Kostenrechnung vorhanden. Zu den örtlichen Prüfungen konnten für die Einrichtungen jedoch keine belastbaren, aktuellen Betriebsabrechnungen vorlegt werden. Lediglich die Marktverwaltung konnte jährliche Betriebskostenabrechnungen nachweisen.

Die Fachdienste verstehen es nicht als ihre ausdrückliche Pflicht, Betriebsabrechnungen aufzuarbeiten, den Ausschüssen und der Stadtverordnetenversammlung die Ergebnisse zeitnah vorzutragen und erforderlichenfalls Gebührenkalkulationen zu erstellen.

Die Betriebsabrechnungen und Gebührenkalkulationen sollten künftig als ganzheitliche Aufgabe nicht nur des Fachbereichs Finanzen und Liegenschaften, sondern aller betroffenen Fachbereiche betrachtet werden. Aus dem bisherigen Zustand resultiert ein unwirtschaftliches Bearbeiten der Kostenrechnungen. Finanzielle Verluste werden in Kauf genommen. Dieser Zustand sollte rasch beendet werden.

Intern sollte klar kommuniziert werden, welche Daten und Angaben von wem und bis zu welchem Zeitpunkt an den in diesem Fall zuständigen Fachbereich zu liefern sind. Dies kann auf unterschiedliche Art und Weise erfolgen. Geeignete Mittel sind beispielsweise:

- jährliche Aufforderungen durch den FB Finanzen an die Fachbereiche mit Fristsetzung,
- schriftliche Anweisungen des Bürgermeisters an zuarbeitende FB oder
- die konsequent sachlich und zeitlich einzuhaltende Dienstanweisung.

Mit Blick auf die unter III/Tz. 3.3.2 dargestellten Probleme bei den Dienstanweisungen erscheint jedoch ein Verfahren sinnvoll zu sein, dass zunächst regelmäßiges Anfordern und Kontrolle ermöglicht. Eine bessere FB-übergreifende Kommunikation sowie zielgerichtetes Steuern eines funktionsfähigen Arbeitsablaufs sollten etabliert werden.

Parallel dazu sollte die Stadt zügig festlegen, ob die Kostenrechnungen wie bisher dezentral aufgestellt werden sollen. Wenn die Stadt Ahrensburg sich dabei entscheiden würde, die Kostenrechnung künftig für alle Verwaltungsbereiche zentral durchzuführen, könnten die Unzulänglichkeiten zügig überwunden werden. Die zentrale Bearbeitung wird folgende Vorteile erreichen:

- Das Führen der kostenrechnenden Einrichtungen wird transparent und nach fachlichen Standards vorgenommen.
- Ein einheitliches und vergleichbares Verwaltungshandeln wird möglich.
- Eine einheitliche Vorgabe hilft weniger versierten Mitarbeitern.
- Die Auswertungsberichte werden standardisiert erstellt und zeitnah kommuniziert.

Aus Sicht des LRH könnte eine einheitliche Grundlage ein mögliches Instrument sein, um ordnungsgemäß kostenrechnende Einrichtungen führen zu können. In welcher Form diese vor Ort umgesetzt wird, sollte die Kommune stimmig zu den internen Abläufen entscheiden.

5.7 Einzelne Kostenrechnungen

Nachfolgend wird zu einzelnen kostenrechnenden Einrichtungen der Stadt Ahrensburg Stellung genommen.

5.7.1 Volkshochschule (VHS)

Die VHS ist in dem ehemaligen „Bürgermeister-Wohnhaus“ untergebracht. Das Gebäude ist 1993 um einen zweckmäßigen Anbau ergänzt worden. Die Unterrichtsräume im früheren Wohnhaus sind überwiegend klein und dunkel; sie entsprechen dem heutigen Standard nicht mehr.

Das Programm der VHS ist leistungsorientiert ausgerichtet und erstreckt sich über sprachliche, berufsorientierte, gesundheitsfördernde und allgemein-kulturelle Weiterbildung. Das Angebot orientiert sich dabei an traditionellen Weiterbildungen und passt sich auch an aktuelle Bildungsbedarfe an.

Die „Satzung für die VHS der Stadt Ahrensburg“ ist zuletzt am 30.10.2017 fortgeschrieben worden. Mit ihr werden die Benutzungsordnung und die Gebührenordnung geregelt. Die VHS wird nach dem Vorbericht des Haushaltsplans als kostenrechnende Einrichtung geführt. Es liegen keine Betriebsabrechnungen und keine Kalkulationen der Gebühren vor.

Die VHS hat im Prüfungszeitraum von 2013 (5,65 Planstellen) bis 2016 (7,54 Planstellen) 1,89 weitere Planstellen für das hauptamtliche Personal, ohne Dozenten, erhalten. Davon entfielen 0,53 Planstellen auf die Verwaltung und 1,36 Planstellen auf die Hauptamtlich-Pädagogischen Mitarbeiter (Leitung der VHS, Kursleitung). Gründe für den Mehrbedarf waren zeitlich befristete Stellen, die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge für Sprach- und Orientierungskurse gefördert werden.

Insgesamt sind 11 Mitarbeiter beschäftigt, davon 5 Mitarbeiter (3,68 Planstellen) in der Verwaltung und 6 Mitarbeiter (3,86 Planstellen) als Hauptamtlich-Pädagogische Mitarbeiter.

Die beiden zeitlich befristeten Stellen werden Ende 2019/Anfang 2020 wegfallen.

Um einen Überblick über die finanziellen Auswirkungen der VHS auf den städtischen Haushalt zu bekommen, werden hilfsweise die Teilergebnisrechnungen herangezogen. Die Abschlüsse der VHS haben im Prüfungszeitraum folgende Erträge, Aufwendungen und Salden (Zuschussbedarf durch die Stadt) ausgewiesen:

**Abschlüsse der kostenrechnenden Einrichtung
„Volkshochschule Ahrensburg“ in €**

Haushaltsjahr	2013	2014	2015	2016	Summe
Erträge gesamt*	472.492	459.783	482.819	589.267	2.004.361
davon Gebühren	387.412	366.707	377.776	359.685	1.491.580
Aufwendungen gesamt*	756.314	779.864	832.562	958.415	3.327.155
davon Honorare Lehrkräfte	298.760	296.002	298.215	338.317	1.231.294
Saldo Jahresergebnisse (Zuschussbedarf der Stadt)	-283.822	-320.081	-349.743	-369.148	1.322.794

* einschl. interner Leistungsbeziehungen.
Quelle: Teilergebnisrechnungen der Ahrensburg.

Für die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Volkshochschulen gibt es 2 Kennzahlen, die das IM in dem jährlichen Erlass zur „Haushaltskonsolidierung und Gewährung von Fehlbetragszuweisungen“ aufgenommen hat. Beide Kennzahlen eignen sich auch gut für vergleichende Untersuchungen zwischen den Volkshochschulen verschiedener Kommunen.

Die beiden Kennzahlen sind folgende:

- Der Deckungsgrad der Aufwendungen der VHS durch die Erträge soll mindestens 65 % betragen.
- Die Deckung der Honorare soll durch die Gebühren zu 100 % erfolgen.

Die Ergebnisse zur Berechnung dieser Kennzahlen fallen wie folgt aus:

Kennzahlen nach dem Haushaltskonsolidierungserlass

Haushaltsjahr	2013	2014	2015	2016	Durchschnitt
Deckung der Aufwendungen durch Erträge in % (Soll: mind. 65 %)	62	59	58	61	60
Deckung Honorare durch Gebühren in % (Soll: mind. 100 %)	130	124	127	106	121

Die Deckung der Aufwendungen durch die Erträge zu mindestens 65 % ist durchgängig nicht erreicht worden. Dies deutet auf zu hohe Aufwendungen oder zu geringe Erträge hin.

Die Honorare werden zwar zu mehr als 100 % durch die Gebühren gedeckt, allerdings mit abfallender Tendenz. Die Entwicklung dieser Kennzahl sollte daher ab dem Haushaltsjahr 2017 beobachtet werden.

Im Vergleich der 4 in die Prüfung einbezogenen Mittelstädte zeigt die Untersuchung des Einnahme-/Ausgabegerüsts der Volkshochschule folgende Ergebnisse:

Kennzahlen VHS im Durchschnitt der Haushaltsjahre 2013 - 2016

Kennzahl	Ahrens- burg	Bad Oldesloe	Bad Schwartau	Kalten- kirchen
1. Anzahl Kursteilnehmer Ø	5.362	6.230	Die VHS Bad Schwartau wird durch einen privaten Verein betrieben.	Die VHS Kaltenkir- chen wird durch einen privaten Verein betrieben.
2. Anzahl Veranstaltungen Ø	597	515		
3. Anzahl Kursteilnehmer je Veranstaltung Ø	9,0	12,1		
4. VHS-Kosten gesamt je Kursteilnehmer Ø	155 €	145 €		
4.1 davon Personalaufwand (ohne Honorare) je Kurs- teilnehmer Ø	71 €	57 €		
4.2 davon Honorarkosten je Kursteilnehmer Ø	57 €	50 €		
4.3 davon sonst. Sachkos- ten je Kursteilnehmer Ø	27 €	38 €		
5. VHS-Einnahmen ges. je Kursteilnehmer Ø	93 €	123 €		
5.1 davon Einnahmen aus Gebühren/Entgelten je Kursteilnehmer Ø	70 €	103 €		
6. Zuschuss der Stadt je Kursteilnehmer Ø	62 €	22 €		

Kennzahlen aus den Leistungsstatistiken der Volkshochschulen, den Abrechnungsunterlagen und den Rechnungsergebnissen der Stadt berechnet. Berücksichtigt wurden Kurse, Studienfahrten/-reisen und Einzelveranstaltungen, ohne Ausstellungen.

Ungünstige Kennzahlen Günstige Kennzahlen

Die Kennzahlen der VHS Ahrensburg fallen ungünstiger aus:

- Anzahl der Kursteilnehmer je Veranstaltung,
- Kosten je Kursteilnehmer,
- Personalaufwand für das hauptamtliche Personal - ohne Honorare - je Kursteilnehmer,
- Einnahmen aus Gebühren je Kursteilnehmer,
- Zuschuss der Stadt je Kursteilnehmer.

Die Volkshochschule Bad Oldesloe verfügt über ein besseres Kosten-/Nutzen-Gerüst. Im direkten Vergleich fallen in Ahrensburg die je Kursteilnehmer erzielten Gebühreneinnahmen um 32% niedriger und der Personalaufwand je Kursteilnehmer um 25% höher aus. Gleichzeitig werden Kurse im rechnerischen Durchschnitt von 25% weniger Teilnehmern besucht.

Die VHS der Stadt Ahrensburg hat ein ungünstiges Verhältnis zwischen

- dem Personalaufwand für das hauptamtliche Personal (Leitung, Verwaltung und den Hauptamtlich-Pädagogischen Mitarbeitern),
- den realisierten Erträgen aus Gebühren und
- den Teilnehmern je Veranstaltung.

Der Stadt Ahrensburg wird daher vorgeschlagen, in der VHS folgende Punkte auf den Prüfstand zu stellen.

- Zunächst sollten die Gebühren für die Kursteilnahme neu kalkuliert werden und erforderlichenfalls erhöht werden.
- Dann ist ergebnisoffen zu untersuchen, ob die Anzahl von 6 Mitarbeitern (3,86 Planstellen) als Hauptamtlich-Pädagogische Mitarbeiter für die VHS notwendig ist. Gegebenenfalls sind diese Planstellen zu reduzieren.
- Schließlich sollte die Anzahl der Teilnehmer je Kurs daraufhin überprüft werden, die durchschnittliche Anzahl je Veranstaltung zu erhöhen. Dazu sollte eine neue Mindestanzahl von Teilnehmern festgelegt werden, die nur dann unterschritten werden darf, wenn ein vollständiger finanzieller Ausgleich durch die Teilnehmer erfolgt. In diesem Zusammenhang wäre auch die Notwendigkeit der hohen Anzahl der Veranstaltungen zu untersuchen.
- Nach Abschluss jeden Haushaltsjahres ist eine Betriebskostenabrechnung durchzuführen, um den Deckungsgrad zu überprüfen.

Ziel sollte es spätestens ab 2020 sein, die Aufwendungen mindestens zu 65 % durch die Erträge zu decken. Dies entspricht entweder Mehreinnahmen von 40 T€ jährlich oder entsprechenden Ausgabenreduzierungen.

5.7.2 **Wochenmarkt**

Die Stadt Ahrensburg führt ganzjährig 2 Wochenmärkte, jeweils am Mittwoch und am Sonnabend, durch. Die rechtlichen Grundlagen finden sich in folgenden Satzungen:

- Satzung zur Regelung des Wochenmarkts in der Stadt Ahrensburg (Marktsatzung), zuletzt geändert am 21.06.2010,
- Satzung zur Erhebung von Wochenmarktgebühren (Standgelder) in der Stadt Ahrensburg, zuletzt geändert am 27.11.2006.

Die Verwaltung der Märkte erfolgt im Fachdienst II.1 (Ordnungsangelegenheiten und Einwohnerverwaltung). Die Aufsicht über den Wochenmarkt wird von dem hauptamtlichen Marktmeister mit einem Arbeitszeitanteil von 16 Stunden/Woche wahrgenommen. Hinweis: Diese Planstelle wird in den Stellenplänen unter dem Teil A - Verwaltung - geführt. Diese Planstelle sollte künftig im Teil B - Einrichtungen - ausgewiesen werden.

Die Wochenmärkte finden auf dem Rathausplatz statt und werden durchschnittlich je Tag von mindestens 50 Markthändlern beschickt. Im Durchschnitt gibt es nach Angaben der Marktverwaltung wöchentlich (je Mittwoch und Sonnabend) mindestens 100 Marktstände. Dies sind bei durchschnittlich 50 Marktwochen mindestens 5.000 Marktstände jährlich. Die Markthändler sind teilweise unbefristet, teilweise befristet tätig. Daneben werden auf Antrag auch Tageserlaubnisse erteilt. Die Stadt Ahrensburg hat die Neuaufnahme von Markthändlern gut gelöst. Neue Interessenten werden nicht abgewiesen; die Marktgröße ist dynamisch und kann

erforderlichenfalls etwas ausgeweitet werden. Die Gemeinschaft der Markthändler hat sich vereinsähnlich organisiert. Alle Fragen und Konflikte werden gemeinsam mit dem Fachdienst Ordnungsangelegenheit erörtert und gelöst.

Der Fachdienst II.1 erstellt für jedes Jahr eine Kostenrechnung, mit der Erträge und Aufwendungen gegenübergestellt werden. Eine aktuelle Kalkulation der Gebühren ist nicht vorhanden.

Abschlüsse der kostenrechnenden Einrichtung "Märkte" in €

Haushaltsjahr	2013	2014	2015	2016	Summe
1. Erträge gesamt	116.446	116.531	119.053	120.124	472.153
1.1 davon Benutzungsgelühren	108.125	111.705	114.420	116.894	451.143
2. Aufwendungen gesamt	135.358	126.847	129.525	130.428	522.159
Saldo des Jahresergebnisses	-18.912	-10.316	-10.472	-10.304	-50.004
Kumuliertes Saldo	-18.912	-29.228	-39.700	-50.004	
Deckungsquote in %	86	92	92	92	90

Quelle: Betriebsabrechnungsergebnisse der Stadt Ahrensburg

Die Erträge haben die Kosten durchschnittlich zu 90 % gedeckt. Insgesamt ist in der Zeit von 2013 bis Ende 2016 ein Defizit von 50 T€ entstanden. Hintergrund: Die Gebühren sind zuletzt 2006 an die wirtschaftlichen Verhältnisse angepasst worden und seitdem in der Höhe unverändert geblieben. Dies bedeutet, dass die Defizite von den Gebührenschuldern in Ahrensburg auf die allgemeinen Deckungsmittel verschoben werden. Diese Form der kommunalen Haushaltswirtschaft sollte beendet werden, um einer Grundforderung des kommunalen Gebührenrechts nachzukommen: Die Benutzer einer kommunalen Einrichtung decken die erforderlichen Kosten der laufenden Verwaltung und Unterhaltung der öffentlichen Einrichtung.

Nach der Durchsicht der Kostenrechnungen ist festzustellen:

- Unter den Personalkosten sind der Marktmeister und die Sachbearbeiterin zur Marktverwaltung sowie die Fachdienstleitung aufgeführt. Zur Vereinfachung der Kostenrechnung wird empfohlen, die auf die Fachdienstleitung entfallenden Kosten über den Fachbereichs-Overhead pauschaliert zu berücksichtigen (vgl. III/Tz. 5.5.2).
- Künftig sind in die Betriebskosten auch die Sachkosten für den Marktmeister und die Sachbearbeiterin (Raumkosten, IT) sowie der Verwaltungs-Overhead einzurechnen (vgl. III/Tz 5.5.2).

- Die Kosten für die kalkulatorische Miete des Marktplatzes ist pro Jahr mit 34.219 € angesetzt worden; dies ergibt je Markttag für den einzelnen Marktstand einen rechnerisch durchschnittlichen Anteil von 6,84 €. Dieser Betrag fällt sehr niedrig aus. Zum Vergleich: Verkaufsstände und Imbissstände, die nach der „Satzung der Stadt Ahrensburg über die Sondernutzung und deren Gebühren an öffentlichen Straßen“ abzurechnen sind, zahlen je m² Verkaufsfläche 2 bzw. 3 €. Dies bedeutet für einen durchschnittlichen Verkaufsstand mit Landwirtschaftsprodukten von 12 m² Verkaufsfläche eine Sondernutzungsgebühr von 36 € täglich. Die bisherige kalkulatorische Miete erscheint nicht angemessen und sollte erhöht werden.

Das in den geprüften 4 Haushaltsjahren aufgelaufene Defizit von 50 T€ wäre vermeidbar gewesen, wenn die Stadt die Gebühren in Jahren mit defizitären Abschlüssen neu kalkuliert hätte. Unterstützend hilft eine jährliche Kostenrechnung zu klären, ob die bisherige Gebühr ausreichend ist.

§ 6 Abs. 2 KAG verlangt: *„Benutzungsgebühren sollen so bemessen werden, dass sie die erforderlichen Kosten der laufenden Verwaltung und Unterhaltung der öffentlichen Einrichtung decken. Die Kosten sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln.“*

Zudem könnte eine zu gering bemessene Standgebühr als besonderer Vorteil für Markthändler und Nachteil für Ladengeschäfte verstanden werden. Die Ladengeschäfte müssen teilweise hohe Kosten für Ladenmiete, Energie und Gewerbesteuer erwirtschaften.

Die Stadt Ahrensburg sollte künftig kostendeckende Gebühren von den Markthändlern verlangen. So wäre das in den letzten 4 Jahren abgerechnete Defizit nicht entstanden, wenn die Gebühren je Standplatz durchschnittlich lediglich 2,50 € höher ausgefallen wären. Daher sollten die Betriebskostenabrechnungen jährlich ausgewertet und die Gebühren regelmäßig kalkuliert und an die wirtschaftliche Entwicklung angepasst werden. Damit könnte die Stadt Ahrensburg zumindest die Verluste der 3 vorangegangenen Jahre ausgleichen.

5.7.3 Parkeinrichtungen

Die Stadt Ahrensburg betreibt Parkeinrichtungen im Stadtgebiet mit zusammen mehr als 1.100 Parkplätzen⁷⁰:

- diverse öffentliche Parkplätze auf öffentlichen Verkehrsflächen im Stadtgebiet (804 Parkplätze), veranschlagt im Produkt 54605,
- ein ÖPNV-Parkhaus „P+R-Anlage Alter Lokschuppen“ am Bahnhof (360 Parkplätze), veranschlagt im Produkt 54600.

Das Ortsrecht der Stadt Ahrensburg enthält nur Vorschriften zu den Parkplätzen auf öffentlichen Verkehrsflächen:

⁷⁰ Die Zahlen zu den Parkplätzen sind vom Fachdienst IV.1, Verwaltung/Controlling, mitgeteilt worden.

- Stadtverordnung über Parkgebühren auf öffentlichen Verkehrsflächen in der Stadt Ahrensburg (Parkgebührenverordnung), zuletzt geändert am 23.01.2017.

Es gibt keine Nutzungs- oder Gebührevorschriften zum ÖPNV-Parkhaus „P+R-Anlage Alter Lokschuppen“ am Bahnhof.

Die Trennung der städtischen Parkflächen in öffentliche Parkplätze auf öffentlichen Verkehrsflächen (Produkt 54605) und im ÖPNV-Parkhaus „P+R-Anlage Alter Lokschuppen“ (Produkt 54600) ist aus kostenrechnerischer Sicht völlig richtig. Denn im Abgabenrecht wird zwischen Parkplätzen und Parkhäusern/-decks unterschieden. Für Parkplätze auf öffentlichen Parkplätzen gelten besondere Vorschriften. Nach § 6 Abs. 6 und 7 Straßenverkehrsgesetz hat der Gesetzgeber die Landesregierung ermächtigt, Gebührenordnungen zu erlassen. Dies hat die Landesregierung Schleswig-Holstein mit der „Landesverordnung über Parkgebühren“ vom 12.04.1990 vollzogen; u. a. sind die Bürgermeister der amtsfreien Gemeinden ermächtigt worden, die Parkgebühren für die Benutzung der öffentlichen Parkplätze durch Verordnung festzusetzen. Mit den Gebührenfestsetzungen sollen verkehrslenkende Maßnahmen ermöglicht werden. Damit fallen die Gebührenerhebungen für öffentliche Parkplätze nicht unter das Kostenüberschreitungsgebot des kommunalen Abgabenrechts und dürfen für den allgemeinen Haushaltsausgleich verwendet werden. Dennoch sollten regelmäßige Betriebsabrechnungen zu den Parkplätzen erfolgen, schon um ihre Wirtschaftlichkeit zu ermitteln. Dabei können alle öffentlichen Parkplätze in einer Abrechnung zusammengefasst werden.

Auf Parkhäuser und Parkdecks ist diese Landesverordnung nicht anzuwenden, da diese nicht zu den öffentlichen Flächen, sondern zu den öffentlichen Einrichtungen gehören. Die Kosten der hier vorhandenen Parkflächen sind entsprechend dem KAG zu kalkulieren. Sie werden über eine Gebühr vom Benutzer erstattet. Dabei gilt - im Gegensatz zu den öffentlichen Parkplätzen - das Kostenüberschreitungsverbot. Die Einnahmen dürfen nur die Aufwendungen für diese Einrichtung decken. Es ist für jedes Parkhaus/-deck eine separate Betriebskostenabrechnung zu erstellen. Aus der Betriebskostenabrechnung ist ferner die Wirtschaftlichkeit der Parkhäuser bzw. des Parkdecks ablesbar. Sie bietet damit z. B. für Verwaltungsleitung und Selbstverwaltungsgremien eine wichtige Steuerungsgrundlage.

Zu den Parkeinrichtungen lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keine aktuellen Betriebskostenabrechnungen vor. Der LRH hat für einen ersten Überblick daher die Teilergebnisrechnungen herangezogen.

5.7.3.1 Parkplätze auf öffentlichen Parkplätzen

Die **804 Parkplätze auf öffentlichen Verkehrsflächen** sind im städtischen Haushalt unter dem Produkt 54605 „Parkscheinautomaten“ veranschlagt. Die Ergebnisse fielen wie folgt aus:

Abschlüsse der kostenrechnenden Einrichtung "Parkscheinautomaten" in €				
Haushaltsjahr	2013	2014	2015	2016
Erträge gesamt	578.414	567.095	575.012	581.673
Aufwendungen gesamt	79.178	88.223	77.885	86.982
Saldo des Jahresergebnisses	+499.236	+478.871	+497.126	+494.690

Quelle: Betriebsabrechnungsergebnisse der Stadt Ahrensburg

Die Ergebnisse sind beeindruckend. Die Schwankungsbreite resultiert aus der jährlich etwas unterschiedlichen Nachfrage.

Für das Produkt „Parkscheinautomaten“ sollten jährliche Betriebskostenabrechnungen erfolgen.

5.7.3.2 P+R-Anlage „Alter Lokschuppen“ am Bahnhof

Die **360 Stellplätze der P+R-Anlage „Alter Lokschuppen“** am Bahnhof sind im Haushaltsplan unter dem Produkt 54600 „Unterhaltung der Park-einrichtungen“ ausgewiesen. Die Ergebnisse fielen wie folgt aus:

Abschlüsse der kostenrechnenden Einrichtung "P+R-Anlage Alter Lokschuppen" in €					
Haushaltsjahr	2013	2014	2015	2016	Summe
Erträge gesamt*	37.503	37.425	41.528	59.364	175.820
davon Benutzungsgebühren	0	0	0	0	0
Aufwendungen gesamt	56.633	108.276	88.977	78.873	332.759
Saldo des Jahresergebnisses	-19.129	-70.852	-47.449	-19.509	-156.939

Quelle: Teilergebnisrechnungen der Stadt Ahrensburg.

* Erträge: Auflösung von Zuschüssen

Es konnte nicht abschließend geklärt werden, weshalb keine Gebühren erhoben werden. Die Meinungen in der Stadtverwaltung reichten von „Förderung der P+R-Teilnehmer durch die Stadt“ bis zu „Verbot der Gebührenerhebung aufgrund der Förderung durch das Land“.

Nach den Förderbedingungen des Landes Schleswig-Holstein⁷¹ ergibt sich jedenfalls, dass für die Benutzung des Parkhauses Parkgebühren bis zur Höhe der Betriebskosten erhoben werden dürfen.

Der bisherige Verzicht auf die Gebühren ist dringend zu überprüfen, zumal das Parkhaus „P+R-Anlage Alter Lokschuppen“ im Haushaltsjahr 2015 für mehr als 2 Mio. € saniert wurde. Der Eigenanteil der Stadt Ahrensburg war mit 788 T€ veranschlagt und führt kostenrechnerisch u. a. zu kalkulatorischen Zinsen. Auch diese Kostengruppe gehört nach dem KAG zu den erforderlichen Kosten der laufenden Verwaltung und Unterhaltung der öffentlichen Einrichtung (§ 6 Abs. 2 Satz 1 KAG).

Sollten die im Produkt 54600 aufgeführten Aufwendungen zutreffend gebucht worden sein, errechnet sich ein jährlich durchschnittliches Defizit von annähernd 40 T€. Wenn die fehlenden Betriebsausgaben dazukommen wie Personalaufwand, Sachkosten, interne Leistungsbeziehungen, kalkulatorische Zinsen u. ä. mehr, könnte sich ein durchschnittliches jährliches Defizit von mehr als 50 T€ ergeben. Diese Kosten sollten auf Nutzer der Einrichtung umgelegt werden.

Die Budgets stellen keine Betriebskostenabrechnung dar. Um jedoch die Vorarbeiten der Kostenrechnungen zu erleichtern und den Selbstverwaltungsgremien einen realistischen Blick auf die Einnahme-/Ausgabestruktur dieser Einrichtungen zu geben, sollte das vorhandene Budget in den Betriebskostenabrechnungen um die fehlenden Kostengruppen vervollständigt werden.

Der Stadt Ahrensburg wird deshalb empfohlen,

- für das Parkhaus „P+R-Anlage Alter Lokschuppen“ eine Kostenrechnung (Betriebsabrechnungen und Gebührenkalkulationen) durchzuführen,
- den Personalkostenanteil in die Teilergebnisrechnung aufzunehmen,
- die kalkulatorische Verzinsung zu berücksichtigen,
- die Höhe der internen Leistungsbeziehungen zu erfassen und zu berechnen,
- die Betriebskostenabrechnung jeweils jährlich durchzuführen,
- die Gebühren für das ÖPNV-Parkhaus „P+R-Anlage Alter Lokschuppen“ entsprechend dem Kostendeckungsgebot nach dem KAG zu berechnen und
- eine aktuelle, zeitnahe Gebührenordnung für das ÖPNV-Parkhaus „P+R-Anlage Alter Lokschuppen“ zu erlassen.

⁷¹ Siehe Förderbescheid der LVS Schleswig-Holstein für die Grundsaniierung der P+R-Anlage „Alter Lokschuppen in Ahrensburg“ vom 14.02.2014.

5.7.4 Straßenreinigung und Winterdienst

Die Stadt Ahrensburg betreibt eine Straßenreinigung und den Winterdienst auf den dem öffentlichen Verkehr gewidmeten (öffentlichen) Straßen, Wegen und Plätzen. Für einige Straßenteile sind die Anlieger für die Reinigung verantwortlich.

Die Straßenreinigung einschließlich des Winterdienstes wird als öffentliche Einrichtung betrieben. Die Straßenreinigung ist an ein privates Unternehmen übertragen worden; der Winterdienst wird vom Baubetriebshof geleistet.

Die rechtlichen Grundlagen finden sich in folgenden Satzungen:

- Satzung über die Straßenreinigung in der Stadt Ahrensburg, letzte Änderungssatzung vom 31.05.2010,
- Satzung über die Erhebung von Straßenreinigungsgebühren (Straßenreinigungsgebührensatzung), letzte Nachtragssatzung vom 22.11.2004.

Im Einzelnen sind in den Satzungen folgende Sachverhalte geregelt worden:

- Durch die Stadt werden die Straßen gereinigt, die in der Anlage zur Straßenreinigungssatzung aufgeführt sind.
- Gegenstand der städtischen Straßenreinigung ist die Reinigung der Fahrbahnen und Gehwege, zuzüglich kleiner Nebenflächen.
- Die Straßenreinigung erfolgt im 14-tägigen Rhythmus, 26-mal pro Jahr (161.000 Reinigungsmeter gemäß der letzten Kalkulation).
- Zur Reinigung gehört auch der Winterdienst, der das Schneeräumen und die Eisbeseitigung sowie die Vorsorge gegen Glätte umfasst.
- Durch die Gebühren werden 75 % der Straßenreinigungskosten gedeckt; 25 % übernimmt die Stadt aus allgemeinen Deckungsmitteln.
- Der Gebührensatz beträgt 2018 jährlich je Meter Straßenfrontlänge 1,15 €. Zum Vergleich: Bad Oldesloe 2,44 € (vorrangige Straßen) bzw. 2,59 € (nachrangige Straßen), Heide 2,90 €.
- In den Satzungen wird weder für die Straßenreinigung noch für den Winterdienst nach vorrangigen und nachrangigen Straßen differenziert.

Eine Betriebsabrechnung ist für die Jahre des Prüfungszeitraums nicht erstellt worden. Das Budget „Straßenreinigung“ weist folgende Abschlüsse auf:

Abschlüsse des Produkts 54500, Straßenreinigung in €

Haushaltsjahr	2013	2014	2015	2016
Erträge gesamt (einschl. städt. Anteil)	171.077	171.451	173.525	175.861
Aufwendungen gesamt	764.490	657.292	639.158	670.072
Saldo des Jahresergebnisses	-593.413	-485.841	-465.633	-494.211
Kumuliertes Saldo	-593.413	-1.079.254	-1.544.887	-2.039.098
Deckungsquote in %	22	26	27	26

Quelle: Teilergebnisrechnungen der Stadt Ahrensburg.

In den Abschlüssen ist das wiederkehrende hohe Defizit auffällig. Es summiert sich - nur für die 4 Jahre des Prüfungszeitraums - auf mehr als 2 Mio. €. Jährlich entsteht so ein rechnerisch durchschnittlicher Fehlbetrag von 500 T€, der aus allgemeinen Deckungsmitteln ausgeglichen werden muss. Auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass in diesem Budget u. a. der städtische Eigenanteil an der Straßenreinigung abgebildet ist, fällt das Minus zu hoch aus.

Die Ursachen zu diesen Fehlbeträgen liegen in mehreren Punkten:

- Eine aktuelle Gebührenkalkulation liegt nicht vor. Die letzte Kalkulation ist 2004 vorgenommen worden, seitdem sind die Gebühren nicht angepasst worden.
- Die Stadt Ahrensburg hat seit 2005 keine jährlichen Betriebsabrechnungen aufgestellt.
- Der nicht auf die Gebührenzahler umzulegende Öffentlichkeitsanteil ist mit 25 % festgelegt worden.
- Die Gebührenfestsetzung 2005 erfolgte auch unter dem Aspekt des Abschmelzens eines kleinen Gebührenüberschusses aus Vorjahren.

Die Kalkulation 2004 hat Straßenreinigungskosten mit 186.196 € beziffert und die Winterdienstkosten mit 56.690 € (zusammen 242.886 €). Nach einer überschlägigen Berechnung der für 2016 vorliegenden Rechnungen hat der LRH höhere Kosten ermittelt: Straßenreinigungskosten von 243,7 T € und Winterdienstkosten von 135,7 T € (zusammen 379,4 T €). Dazu kommen die Kosten für das Personal, die Sachkosten (Raum und IT) sowie die Overheadkosten und weitere, nicht bekannte Kosten. Insgesamt dürften sich gebührenrelevante Kosten von deutlich über 400 T € jährlich errechnen. Abzüglich des städtischen Anteils von 25 % verbleiben mindestens 300 T € für den Gebührenzahler. Im Prüfungszeitraum lagen die Gebühreneinnahmen jährlich bei 170 T €, so dass sich ein Verlust von mindestens 130 T € errechnet. Dies sind für die Jahre 2013 bis 2016 zusammen mindestens 520 T €. Damit dieser Betrag nicht länger aus den städtischen Deckungsmitteln ersetzt wird, sollte die Stadt zügig umsteuern.

Die Stadtverordnetenversammlung hat beschlossen, die Straßenreinigungsgebühren zu überprüfen.

Der LRH sieht neben einer notwendigen neuen Kalkulation als klärungsbedürftigen Sachverhalt die Frage, ob die Straßen künftig - wie bisher - mit einer einheitlichen Gebühr oder entsprechend dem Reinigungsaufwand differenziert werden müssen (z. B. in die beiden Kategorien vorrangige und nachrangige Straßen).

Eine einheitliche Straßenreinigungsgebühr könnte auch künftig in Betracht kommen. So hat die Stadt nach der Rechtsprechung trotz des Gleichbehandlungsgrundsatzes einen Gestaltungsspielraum, der es ihr unter Einbeziehung der Praktikabilität erlaubt, ein einfach zu handhabendes, kostengünstiges Gebührenrecht zu schaffen und dabei kleinere Verschiedenheiten zu vernachlässigen sowie zu verallgemeinern und zu typisieren.⁷² Nicht jede Ungleichbehandlung ist gleichbedeutend mit einem Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz. Danach könnte für die Stadt Ahrensburg auch die Konzeption einer einheitlichen Winterdienstgebühr in Betracht kommen.

Andererseits hat das OVG Schleswig-Holstein entschieden: *„Wird für Nebenstraßen im Winter nur ‚nach Notwendigkeit‘ Winterdienst geleistet und im Übrigen nur eine Vorsorgeleistung in Form von Organisation und Kontrolle erbracht, ist dem durch eine differenzierte Gebührenbemessung für Haupt- und Nebenstraßen Rechnung zu tragen“*⁷³. In der Beurteilung wird es letztlich darauf ankommen, wie hoch die Unterschiede in der Reinigungsleistung und im Winterdienst tatsächlich ausfallen.

Die Stadt Ahrensburg hat ihr Ziel, 75 % der Straßenreinigungskosten auf die Gebührenzahler umzulegen, verfehlt und den Haushalt mit vermeidbaren Defiziten strapaziert. Die Kosten der Straßenreinigung sollten daher entsprechend den Vorschriften des KAG umgelegt werden, um die städtischen Finanzmittel nicht weiter unnötig zu belasten. Der LRH begrüßt es daher, dass bei der kostenrechnenden Einrichtung „Straßenreinigung“ nach Abschluss der örtlichen Erhebungen mit den Kalkulationsarbeiten für eine sachgerechte Gebühr ab dem Haushaltsjahr 2019 begonnen wurde.

Es wird für erforderlich gehalten,

- die Gebühr entsprechend dem erwirtschafteten Defizit zu erhöhen,
- den Öffentlichkeitsanteil von zz. 25 % zu überarbeiten. Für die Berechnung des Öffentlichkeitsanteils sind die zu reinigenden Straßen - wie bisher - nach ihrer Inanspruchnahme (z. B. öffentliche Park- und Grünanlagen für die öffentliche Nutzung, nur Anlieger, starker innerörtlicher Verkehr, reine Durchgangsstraßen) mit dem Umfang ihrer Anliegernutzung und der einrichtungsfremden Nutzung in ihrer jeweiligen Länge zu erfassen. Dann sind sie hinsichtlich ihrer Reinigungsfläche zueinander

⁷² Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 05.09.1996, in Die Gemeinde 1997, S. 120

⁷³ Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 17.06.1998, Az. 2 L 88/97.

ins Verhältnis zu setzen.⁷⁴ Dabei kann sich ein neuer Öffentlichkeitsanteil errechnen, der nach ständiger Rechtsprechung 15 % nicht unterschreiten darf,

- zu prüfen, ob eine Differenzierung der Straßenreinigungsgebühr nach dem Reinigungs- bzw. Winterdienst-Aufwand notwendig ist.

Künftig sollten die Abrechnungs- und Kalkulationsarbeiten jährlich vorgenommen werden, um zeitnahe Betriebsabrechnungen zu erhalten, Gebühren frühzeitig an die wirtschaftliche Entwicklung anzupassen und Gebührensprünge zu vermeiden.

5.7.5 Stadtbücherei

Die Stadt Ahrensburg betreibt eine Stadtbücherei, die Bücher und andere Medien für die Einwohner, die Kindergärten und die Schulen bereitstellt. Die Stadtbücherei wird im städtischen Haushalt als kostenrechnende Einrichtung geführt. Die „Satzung für die Stadtbücherei Ahrensburg (Benutzungs- und Gebührenordnung)“ ist zuletzt am 31.03.2016 geändert worden.

In der Stadtbücherei sind 12 Mitarbeiter auf 8,0 Planstellen beschäftigt. Die Jahresbenutzungsgebühr beträgt 12 € pro Jahr und wird ab Vollendung des 18. Lebensjahres erhoben.

Betriebsabrechnungen und Kalkulationen konnten nicht vorgelegt werden. Um die Stadtbücherei Ahrensburg im Zuge dieser vergleichenden Prüfung mit anderen Stadtbüchereien abzugleichen, sind daher für die Haushaltsjahre 2013 bis 2016 die Jahresergebnisse aus den Teilergebnisrechnungen zugrunde gelegt worden.

Abschlüsse der kostenrechnenden Einrichtung "Stadtbücherei Ahrensburg" in €

Haushaltsjahr	2013	2014	2015	2016
Saldo des Jahresergebnisses (städtischer Zuschussbedarf)	-481.991	-443.819	-433.560	-495.832
Städt. Zuschussbedarf je Einwohner	15	14	14	15
Anzahl der aktiven Entleiher	6.182	6.294	7.358	7.396

Quelle: Teilergebnisrechnungen der Stadt Ahrensburg und Büchereistatistiken des S-H Büchereivereins.

Um den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit der Stadtbücherei zu beurteilen, werden Kennzahlen zugrunde gelegt. Im Vergleich mit den Kennzahlen der Büchereien anderer Träger kann eingeschätzt werden, ob die mit der Stadtbücherei verbundenen Ziele erreicht werden und wie sich dabei das Kosten-Nutzen-Verhältnis darstellt.

⁷⁴ Den Nachweis des öffentlichen Interesses durch den Satzungsgeber halten die Verwaltungsgerichte auch aktuell aufrecht (VG Schleswig-Holstein, Urteil vom 04.02.2019, 4A336/17 - juris).

Folgende Kennzahlen sind für die Büchereien in dieser Vergleichsprüfung errechnet worden:

**Büchereien: Vergleich der Kennzahlen
(Ø der Haushaltsjahre 2013 - 2016)**

Städte	Ahrens- burg	Bad Oldesloe	Bad Schwartau	Kalten- kirchen	Ø
Anzahl Ausleihen pro Jahr Ø	379.747	306.393	309.708	207.800	300.912
Anzahl Ausleihen je Einwohner	11,9	12,4	15,7	10,1	12,5
Öffnungszeiten je Woche	33,0	31,0	33,5	33,0	32,6
Deckung der Aufwendungen durch Einnahmen in %	25	22	35	37	30
Zuschussbedarf je Einwohner in €	14,58	18,82	16,19	12,40	15,50
Zuschussbedarf je Entleihvorgang in €	1,22	1,51	1,03	1,23	1,25
Anzahl Planstellen auf je 50.000 Ausleihungen	1,1	0,9	1,1	1,2	1,07

■ Ungünstige Kennzahlen ■ Günstige Kennzahlen

Die Stadtbücherei Ahrensburg hat unauffällige Kennzahlen nachgewiesen, bis auf die Deckung der Aufwendungen durch Einnahmen. Mit nur 25 % fällt die Deckung im Vergleich zu Bad Schwartau und Kaltenkirchen unterdurchschnittlich gering aus. Verantwortlich dafür ist ein Umstand, den die Stadt Ahrensburg nicht selbst beeinflussen kann. Die Städte Bad Schwartau (Kreis Ostholstein) und Kaltenkirchen (Kreis Segeberg) erhalten einen beträchtlichen Kreiszuschuss.

Abgesehen von der etwas geringeren Kostendeckung sind die Perspektiven für die Stadtbücherei Ahrensburg gut. Während die Ausleihzahlen bei allen hauptamtlichen Büchereien in Schleswig-Holstein von 2013 bis 2016 um 7 % zurückgegangen sind, hat Ahrensburg nur einen Rückgang von 2 % zu verzeichnen.

Entwicklung	2013	2016	Veränderung	Tendenz
Ausleihzahlen	377.061	370.559	- 2 %	

Die Nachfrage nach den Leistungen der Bücherei Ahrensburg lag im Prüfungszeitraum jährlich relativ stabil zwischen 370.000 und 385.000 Ausleihungen. Dies ist auch eine Folge der Bemühungen des Mitarbeiterteams, mit etablierten Veranstaltungen und zahlreichen besonderen Einzelveranstaltungen das Interesse des Publikums zu erhalten. Dabei liegt ein wesentlicher Schwerpunkt auf Angeboten für Kinder und Schüler, der weiter ausgebaut werden soll.

Die Höhe der Jahresnutzungsgebühr von 12 € sollte mit Blickwinkel auf die umfangreichen Leistungen der Bücherei beraten werden. Immerhin können alle wichtigen Medien (u. a. Klassiker, Bestseller, DVD's, Blu-ray DVD's, Hörbücher, Musik-CD's, überregionale Zeitungen, diverse Zeitschriften aus allen wichtigen Wissensgebieten) ausgeliehen bzw. genutzt werden. Daher wird zur Reduzierung des hohen Zuschussbedarfs je Entleihvorgang empfohlen, die Jahresbenutzungsgebühr für Erwachsene an die steigende Kostenentwicklung anzupassen:

- Die jährliche Benutzungsgebühr sollte schrittweise auf 20 € angehoben werden: 4 Jahre jeweils um 2 €.
- Ferner sind künftig jährliche Betriebskostenabrechnungen zu erstellen.

5.8 **Fazit zu den kostenrechnenden Einrichtungen**

Die kostenrechnenden Einrichtungen der Stadt Ahrensburg werden finanziell nicht gut geführt. Für kostenrechnende Einrichtungen sind jährliche Betriebsabrechnungen zu erstellen, Gebührenbedarfe zu ermitteln und erforderlichenfalls Neukalkulationen vorzunehmen. Diese Aufgaben werden nicht wahrgenommen. In der Folge fehlen belastbare Angaben zur Wirtschaftlichkeit oder zum Kostendeckungsgrad der Gebühren. Weder Verwaltungsleitung noch Gremien werden über wichtige Auswertungsberichte unterrichtet.

Die Grundpflichten zum Führen kostenrechnender Einrichtungen werden vernachlässigt. Einzige Ausnahme ist die Marktverwaltung, für die zumindest Betriebskostenabrechnungen vorgelegt wurden.

Ein einheitliches und verbindliches internes Vorgehen bei kostenrechnenden Einrichtungen wird weder von der Verwaltungsleitung noch den Selbstverwaltungsgremien eingefordert. Dies ist bei der bestehenden Dienstanweisung für die Durchführung der Kosten- und Anlagenrechnung umso unverständlicher. Der LRH stellt daher fest, dass der Stadt die Auswirkungen fehlender Gebührenkalkulationen auf den Haushalt nicht bewusst sind:

- In der Stadtbücherei könnten die Gebühreneinnahmen um mindestens 40 % höher ausfallen, wenn eine zeitgemäße, leistungsorientierte Benutzungsgebühr erhoben würde. Dadurch würden Mehreinnahmen von mindestens 16 T€ erzielt.
- Die Straßenreinigung hat ein vernachlässigtes Gebührenpotenzial von mindestens 130 T€.
- Die kostenfreie Nutzung der P+R-Anlage „Alter Lokschuppen“ führt zu einem Verlust von jährlich durchschnittlich mindestens 50 T€.
- Der Wochenmarkt weist einen durchschnittlichen jährlichen Verlust von 12,5 T€ aus, der von den Markthändlern zu tragen wäre.
- Wenn die VHS das Ziel einer 65 %-igen Deckung der Ausgaben erreicht, würde dies jährliche Verbesserungen von 40 T€ bedeuten.

Insgesamt könnte die Stadt Ahrensburg die Erträge ihrer kostenrechnenden Einrichtungen jährlich um etwa 250 T€ verbessern.

6. Straßenbaubeiträge

Wirtschaftliches und abgabengerechtes Handeln erfordert, dass die Kommunen beitragspflichtige Straßenbaumaßnahmen nach Entscheidungsreife umgehend abrechnen. Festsetzungsverjährung ist wirksam zu verhindern.

Beim Verwaltungshandeln sind die geltenden rechtlichen Standards einzuhalten.

Erhalt und Ausbau der Straßen sollte von der Stadt Ahrensburg mittel- und langfristig geplant (Straßenbaukonzept) und an konkreten Zielen ausgerichtet werden. Ein mittelfristiger Bedarfs-/Erhaltungsplan in Form einer Prioritätenliste mit Angabe des Finanzbedarfs sollte von den politischen Gremien beschlossen und ein echtes Controlling/Monitoring-System etabliert werden.

Mit Blick auf die neue Rechtslage zum 26.01.2018 gilt: Ausgangspunkt einer sorgfältigen ermessensgerechten Entscheidung, auf Straßenbaubeiträge zu verzichten, bleibt die individuelle finanzielle Lage sowie der konkrete Finanzbedarf der Stadt.

6.1 Einführung

Der LRH hat die Straßenbaubeiträge nach dem KAG in dem Prüfungszeitraum 2012 bis 2016 bei 4 Mittelstädten überörtlich geprüft.

Im ganz überwiegenden Prüfungszeitraum⁷⁵ bestand eine gesetzliche Pflicht⁷⁶ der Kommunen in Schleswig-Holstein, Straßenbaubeiträge nach dem KAG zu erheben. Die Kommunen durften auf Straßenbaubeiträge nicht verzichten und diese Leistungen nicht auf andere Weise finanzieren. Bei einem gesetzeswidrigen Beitragsverzicht konnte objektiv der strafrechtliche Untreuetatbestand nach § 266 StGB erfüllt sein.⁷⁷ Fehlbetragszuweisungen des Landes konnte eine Kommune unter anderem nur erhalten, wenn sie die gesetzlich zulässigen Beitragshöchstsätze möglichst ausgeschöpft hatte.⁷⁸

⁷⁵ Mit Ausnahme des Zeitraums vom 13.04.2012 bis 21.12.2012: siehe Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalabgabengesetzes vom 13.03.2012, GVObI. Schl.-H., S. 370, und Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalabgabengesetzes vom 30.11.2012, GVObI. Schl.-H., S. 740.

⁷⁶ Vgl. § 76 GO a.F.

⁷⁷ Vgl. BGH, Urteil vom 08.05.2003, 4 StR 550/02, NStZ 2003, 540; OLG Naumburg, Urteil vom 18.07.2007, 2 Ss 188/07, Strafbarmachung wg. Untreue nach § 266 StGB; vgl. Erlasse des Innenministeriums vom 30.10.2009, Az.: IV 322. - 162.723/715, und vom 09.01.2013, Az.: IV 307.

⁷⁸ Vgl. Ziffern II.20 und IV.10 des jährlichen Erlasses des Innenministeriums zur „Haushaltskonsolidierung und Gewährung von Fehlbetragszuweisungen“, im Prüfungszeitraum zuletzt vom 15.08.2016, Az.: IV 307 - 22077/2016.

Das Straßenbaubeitragsrecht ist eine vergleichsweise komplexe, als sog. Richterrecht ausgeformte Rechtsmaterie. Die Kommunen befinden sich dabei in einem Spannungsfeld unterschiedlicher, sich diametral gegenüber stehender Interessenlagen. Einerseits sind dies die privaten Individualinteressen der beitragspflichtigen Grundstückseigentümer, von den Beiträgen verschont zu bleiben. Andererseits besteht das öffentliche Allgemeininteresse daran, Abgabenlasten gerecht zu verteilen, den Kommunalhaushalt und das Vermögen der Kommune verantwortlich zu betreuen. Für dieses öffentliche Allgemeininteresse haben die gewählten Mandatsträger in der Stadtvertretung einzustehen.

Der LRH hat geprüft, wie die Kommunen vor Ort diesem Spannungsfeld gerecht werden. Dabei wird auf folgende Punkte besonders eingegangen:

- Satzungsgrundlagen/Straßenbaubeitragssatzung,
- einmalige oder wiederkehrende Beiträge,
- beitragspflichtige Maßnahmen,
- Verfahrensablauf in der Verwaltung,
- rechtskonforme Bescheide,
- Festsetzungsverjährung,
- Vorauszahlungen und Ablösen,
- Stunden und Ratenzahlen,
- organisatorische und personelle Grundlagen,
- Straßenbaumanagement und Berichtswesen,
- Einbinden der Beitragspflichtigen und Öffentlichkeitsarbeit,
- Ausblick auf die neue Rechtslage zum 26.01.2018.

Seit dem 26.01.2018 ist in Schleswig-Holstein die Rechtspflicht zum Erheben von Straßenbaubeiträgen im Sinne der §§ 8, 8a KAG weggefallen.⁷⁹ Die beitragspezifischen Empfehlungen des LRH stehen unter der Prämisse, dass Ahrensburg zukünftig nicht auf Straßenbaubeiträge nach dem KAG verzichtet.

6.2 **Kam die Stadt ihrer gesetzlichen Pflicht nach und erhob Straßenbaubeiträge rechtmäßig?**

6.2.1 **Satzungsrecht**

6.2.1.1 **Satzungsgrundlagen**

Straßenbaubeitragssatzung

Nach § 2 KAG dürfen Straßenbaubeiträge nach §§ 8, 8a KAG als kommunale Abgaben nur auf Grund einer kommunalen Satzung erhoben werden. Die Straßenbaubeitragssatzung hat den gesetzlichen Vorgaben⁸⁰ zu ent-

⁷⁹ Vgl. Gesetzentwürfe zu den Landtagsdrucksachen. 19/150 und 19/159 und Gesetz zur Aufhebung der Erhebungspflicht für Straßenausbaubeiträge vom 04.01.2018, GVObI. Schl.-H., S. 6.

⁸⁰ Insbesondere § 2 KAG, §§ 65 bis 69 LVwG und § 4 GO.

sprechen. Sie kann nach § 2 Abs. 2 Satz 1 KAG auch rückwirkend erlassen werden. Die Beitragspflichtigen dürfen nach § 2 Abs. 2 S. 3 KAG durch eine rückwirkend erlassene Satzung nicht ungünstiger gestellt werden als nach der bisherigen Satzung. Dieses sog. „Schlechterstellungsverbot“ ist nach der Rechtsprechung in der Satzung zu sichern.⁸¹

Aus der Satzungsakte ergibt sich, dass die Stadt Ahrensburg Satzungsrecht zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung wie folgt geschaffen hatte:

Satzungsgrundlagen der Stadt Ahrensburg

Straßenbaubeitrags-satzung	Ausgefertigt am	In Kraft getreten Am
Neufassung	01.06.1999	01.03.1998*
1. Änderung	17.06.2003	26.06.2003
2. Änderung	./.	./.

*Die Satzung ist rückwirkend in Kraft getreten, § 2 Abs. 2 KAG.

Zur 2. Änderungssatzung hat der LRH folgenden Sachverhalt festgestellt:

2. Änderungssatzung (ÄS) zur Straßenbaubeitragsatzung

Datum	Satzungsstand/Verfahren
26.09.2005	Beschluss der STV* über die 2. ÄS ⁸² . Diese sollte rückwirkend zum 01.01.2003 in Kraft treten.
31.10.2005	Ausfertigung: Die Bürgermeisterin fertigte nicht die 2. ÄS aus, sondern eine Volltext-Lesefassung. Diese ausgefertigte Volltext-Lesefassung ist überschrieben mit „Satzung über die Erhebung von Beiträgen für den Ausbau von Straßen, Wegen und Plätzen in der Stadt Ahrensburg in der Fassung der 2. Änderungssatzung (1. Änderungssatzung vom 17.06.2003 -in Kraft seit dem 26.06.2003-, 2. Änderungssatzung vom 31.10.2005 -in Kraft seit dem 01.01.2003-)“. In der hergestellten Volltext-Lesefassung sind die geänderten Satzungsparagrafen durch Ziffern gekennzeichnet und den beiden Änderungssatzungen zugeordnet.
07.11.2005 09.11.2005	Bekanntmachung der Volltext-Lesefassung in der Ahrensburger Zeitung und nachrichtlich im Ahrensburger Markt.

*Stadtverordnetenversammlung.

Anlass für die 2. Änderungssatzung zur Straßenbaubeitragsatzung war

- das Anpassen an die Rechtsprechung durch
 - Ergänzen des Beitragsgegenstands „Erneuerung“,
 - Verankern des Schlechterstellungsverbots in der Satzung,
 - Aufnehmen einer modifizierten Tiefenbegrenzung,

⁸¹ Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 14.09.2017, 2 KN 3/15 und Urteil vom 20.03.2002, 2 K 4/00, zitiert nach juris.

⁸² Vgl. Beschlussvorlage zur Vorl.-Nr. 2005/047/STV.

- das Anfügen eines deklaratorischen Straßenverzeichnisses.

Von 2003 bis 2015 hat die Stadt Ahrensburg nach eigenen Angaben auf Grundlage der 2. Änderungssatzung rd. 1,97 Mio. € an Beiträgen eingenommen. Die Einnahmen betrafen unterschiedliche Ausbaumaßnahmen (u. a. Rathausstraße, Rantzaustraße, Rosenweg/Stormarnstraße, Bogenstraße, Kohschietstraße, Kaiser-Wilhelm-Allee, Fritz-Reuter-Straße, Große Straße, Lohe, Fannyhöh, Klaus-Groth-Straße, Hamburger Straße/Radweg, Heidekamp, Moltkeallee).

Die Prüfung durch den LRH hat ergeben, dass die 2. Änderungssatzung nicht ordnungsgemäß in Kraft gesetzt worden war. Es lagen sowohl ein Ausfertigungs- als auch ein Bekanntmachungsfehler vor, so dass die 2. Änderungssatzung nicht rechtswirksam zustande gekommen war.

Zwar hatte die Ahrensburger Stadtverordnetenversammlung am 26.09.2005 eine formgerechte 2. Änderungssatzung beschlossen.⁸³ Aber: Nach Aktenlage wurde nicht die beschlossene 2. Änderungssatzung, sondern am 31.10.2005 durch Unterschrift und Siegelabdruck eine konsolidierte Volltext-Lesefassung ausgefertigt. Diese Volltext-Lesefassung (und nicht explizit die beschlossene 2. Änderungssatzung) wurde sodann örtlich/amtlich bekanntgemacht. Es handelt sich hierbei um eine Mischung aus Änderungssatzung und Volltext-Lesefassung mit Verweisen, die so nicht von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen wurde.

Ausfertigungs- und Bekanntmachungsfehler

Nach § 4 Abs. 2 GO werden Satzungen vom Bürgermeister ausgefertigt. Die Satzungsausfertigung dokumentiert, dass der Urkundeninhalt mit dem Willen des Rechtsetzungsberechtigten übereinstimmt und die Voraussetzungen für die Rechtswirksamkeit beachtet sind.⁸⁴

Das Rechtsstaatsgebot verlangt die Identität der anzuwendenden Norm und ihres Inhalts mit dem vom Normgeber Beschlossenen („Identitätsfunktion, Beurkundungs- und Gewährleistungsfunktion“). Mit der Satzungsausfertigung beurkundet der Bürgermeister unter anderem, dass der ausgefertigte Text mit der vom zuständigen Organ beschlossenen Fassung der Satzung (einschließlich Anlagen, etwaiger zeichnerischer Inhalte wie etwa bei beigelegten Karten und Plänen) wörtlich übereinstimmt (Identitäts- oder Authentizitätsnachweis) und dass die Satzung nach dem geltenden Recht ordnungsgemäß zustande gekommen ist.⁸⁵

⁸³ Vgl. OVG Schleswig, Beschluss vom 18.05.1999, 2 L 185/98, mwN..

⁸⁴ Vgl. OVG Koblenz, NVwZ-RR 1990, 61.

⁸⁵ Vgl. hierzu BayVGH, Urteil vom 18.11.1991, 14 N 89.1153, EzKommR Nr. 2442.10 sowie OVG Schleswig, Urteil vom 13.10.1999, 2 K 10/97, NordÖR 2000, 103; BVerwG, Beschluss vom 04.09.2014, 4 B 30/14; BVerwG, Beschluss vom 21.12.2011, 8 B 72/11, zitiert nach juris, mwN..

Die Ausfertigung darf deshalb grundsätzlich nicht von dem abweichen, was Inhalt der Beschlussvorlage und ihrer gegebenenfalls beschlossenen Änderungen ist. Ausgenommen davon ist lediglich das schlichte Berichtigten von Schreibfehlern, grammatikalischen Fehlern oder sonst offenbaren Unrichtigkeiten in den Textvorlagen. Mit dem Ausfertigen soll eine redaktionell einwandfreie Originalurkunde hergestellt werden, die zugleich Grundlage für die öffentliche Bekanntmachung der Norm ist. Bei Änderungen des Wortlauts ist insofern ein strenger Maßstab anzulegen. Die richtige Ausfertigung ist Wirksamkeitsvoraussetzung einer Norm.⁸⁶

Daneben lag in der Folge auch ein Bekanntmachungsfehler vor. Denn die Rechtsprechung leitet aus dem Rechtsstaatsprinzip⁸⁷ den Rechtssatz ab, dass die Wirksamkeitsvoraussetzungen für eine Satzungsnorm nicht erfüllt sind, wenn die Norm nicht mit dem vom Gemeinderat beschlossenen Wortlaut bekannt gemacht wird bzw. die bekannt gemachte Norm so nicht beschlossen worden ist.⁸⁸ Ein rechtsstaatliches Bekanntmachungsverfahren setzt voraus, dass die Rechtsnorm nicht mit einem anderen als dem vom Normgeber gewollten Inhalt veröffentlicht wird.⁸⁹

Im vorliegenden Fall war die von der Stadtverordnetenversammlung beschlossene 2. Änderungssatzung nicht identisch/authentisch mit der ausgefertigten und bekannt gemachten konsolidierten Volltext-Lesefassung. Es fehlte insoweit der Rechtsetzungsbefehl.

Dieser Mangel/Fehler war auch nicht unbeachtlich. Eine Rechtsnorm kann rechtswirksam nur werden, wenn sämtliche formellen Gültigkeitsbedingungen erfüllt sind. Aus diesem Ausfertigungs- und Bekanntmachungsfehler folgt, dass die 2. Änderungssatzung nicht wirksam zustande gekommen war. Das Kenntlichmachen der geänderten Satzungsparagrafen durch Ziffern und Zuordnen zu den beiden Änderungssatzungen in der Volltext-Lesefassung vermochte an dieser rechtlichen Folge nichts zu ändern.

Die Stadt Ahrensburg hatte damit eine gültige Beitragssatzung, die zuletzt mit der 1. Änderungssatzung - und nicht mit der 2. Änderungssatzung - geändert worden war. Für die Beitragsabrechnung ist die Straßenbaubeitragsatzung heranzuziehen, die zum Zeitpunkt des Entstehens der Beitragspflicht (= Abschluss der Maßnahme/Datum der Schlussabnahme/Verwirklichen des Bauprogramms) gilt.

Der LRH hat die Verwaltung bei den örtlichen Erhebungen darauf hingewiesen, dass die Stadt Ahrensburg zunächst eine gültige Beitragssatzung rückwirkend erlassen bzw. in Kraft setzen muss, um die im Prüfungszeit-

⁸⁶ Vgl. BVerwG, Urteil vom 01.07.2010, 4 C 4.08, zitiert nach juris.

⁸⁷ Vgl. Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG.

⁸⁸ Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.10.2002, 8 CN 1.02, zitiert nach juris.

⁸⁹ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 16.05.1991, BVerwG 4 NB 26.90, zitiert nach juris, mwN..

raum fertiggestellten und auch zukünftigen Maßnahmen ordnungsgemäß beitragsmäßig abzurechnen. Mit Blick auf die begonnenen Maßnahmen und offenen Beitragsabrechnungen hatte die Verwaltung den Handlungsbedarf eingeräumt.

Der LRH nimmt zur Kenntnis, dass die Verwaltung im Weiteren satzungsrechtliche Schritte wie folgt eingeleitet hat:

Der Ahrensburger Bürgermeister hat die am 26.09.2005 beschlossene 2. Änderungssatzung am 18.12.2017 in der korrekten Fassung/Form ausgefertigt und anschließend am 27.12.2017 ortsüblich bekanntgemacht. Das Ausfertigen und Bekanntmachen wurden damit nachgeholt. Zweck: Mit Blick auf die bestandskräftig abgeschlossenen Verfahren und die in 2016 schlussabgenommenen (aber noch nicht beitragsveranlagten) Maßnahmen sollte nun nachträglich eine formwirksame Satzungsgrundlage geschaffen werden.

Damit liegt zwar mit gut 12 Jahren eine lange Zeitspanne zwischen dem Satzungsbeschluss zur 2. Änderungssatzung in 09/2005 und der nachgeholtten Ausfertigung und Bekanntmachung in 12/2017.

Grundsätzlich darf zwischen Satzungsbeschluss und Bekanntmachen der ordnungsgemäß ausgefertigten Satzung nur ein angemessener Zeitraum verstreichen. Angemessen ist in der Regel gerade noch ein Zeitraum von 3 bis 4 Monaten. Nach Ablauf dieser Zeitspanne muss der Satzungsbeschluss grundsätzlich erneut gefasst werden. In atypischen Sonderfällen kann aber auch ein abweichendes Handeln rechtlich tolerabel sein. Im Lichte der Rechtsprechung⁹⁰ dürfte dieses reine Wiederholen des Ausfertigungs- und Bekanntmachungsvorgangs durch den Bürgermeister ohne erneuten Beschluss der 2. Änderungssatzung durch die Stadtverordnetenversammlung jedoch durch die besonderen Umstände nicht zu beanstanden sein. Denn: Durch die in 2005 veröffentlichte Volltext-Lesefassung hatte die Stadt Ahrensburg - wenn auch rein formal nicht korrekt - den Normsetzungswillen zur 2. Änderungssatzung nach außen dokumentiert. Anhaltspunkte, dass die Stadtverordnetenversammlung später eine abweichende Interessenlage hatte, ergeben sich nicht. Die Kommunalpolitik hatte zuletzt im Bau- und Planungsausschuss am 05.09.2012 (vgl. Landtagsdrucksache 2012/094) zu erkennen gegeben, dass sie von der Wirksamkeit der 2. Änderungssatzung ausging und sie fortgeltend in ihren Willen aufgenommen hat. Der Bau- und Planungsausschuss hatte 2012 bestätigend beschlossen, „das örtliche Satzungsrecht derzeit nicht zu ändern.“ Ein gewisses rechtliches Restrisiko für die Vorgehensweise, auf einen erneuten Satzungsbeschluss durch die Stadtverordnetenversammlung verzichtet zu haben, bleibt jedoch bestehen, wenn diese Satzung bei

⁹⁰ Vgl. Thüringer OVG, Beschluss vom 27.11.2003, 4 ZEO 513/99, mwN..

den noch offenen Altfällen als Rechtsgrundlage für die Straßenbaubeitragsabrechnung herangezogen wird.

Allerdings hat die Stadt Ahrensburg trotz des nachträglichen Ausfertigen und Bekanntmachens der 2. Änderungssatzung das sog. Schlechterstellungsverbot aus § 2 Abs. 2 Satz 3 KAG zu beachten. Danach dürfen die Abgabepflichtigen durch die rückwirkend erlassene Satzung nicht ungünstiger gestellt werden als nach der bisherigen Satzung.

Die Beitragspflicht entsteht mit dem Zeitpunkt der Schlussabnahme und dem Verwirklichen des beschlossenen Bauprogramms. Für das Abrechnen der Straßenbaubeiträge ist die zu diesem Zeitpunkt geltende Satzungsgrundlage anzuwenden. In 2016 war dies noch die Straßenbaubeitragsatzung inklusive der 1. Änderung.

Für die in 2016 schlussabgenommenen, aber noch nicht beitragsabgerechneten Maßnahmen bedeutet dies, dass die Stadt mittels Vergleichsberechnung zu prüfen hat, ob sich die nachträglich rechtswirksam erlassene 2. Änderungssatzung günstiger oder ungünstiger als die 1. Änderungssatzung auf die Beitragspflichtigen auswirkt. Die für den Beitragspflichtigen günstigere Satzungsgrundlage ist bei den offenen Maßnahmen anzuwenden.

Die älteren von der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister der Stadt Ahrensburg seinerzeit auf der Grundlage der unwirksamen 2. Änderungssatzung erlassenen und nicht angefochtenen Straßenbaubeitragsbescheide sind nach Ablauf der Rechtsbehelfsfrist rechtsbeständig/bestandskräftig geworden.

Maximale Geltungsdauer

Daneben war hier noch zu berücksichtigen, dass die ursprüngliche Straßenbaubeitragsatzung der Stadt Ahrensburg vom 01.06.1999 rückwirkend zum 01.03.1998 in Kraft getreten war.

Die ursprüngliche Straßenbaubeitragsatzung war damit nur noch bis zum 28.02.2018 gültig. Für die Zeit nach dem 01.03.2018 war formell eine neue Satzung erforderlich, um Straßenbaubeiträge weiterhin abrechnen zu können. Denn nach § 2 Abs. 1 KAG verliert eine ohne Frist in Kraft gesetzte Beitragsatzung 20 Jahre nach Inkrafttreten automatisch ihre Gültigkeit. Dies gilt auch, wenn die Satzung rückwirkend in Kraft tritt. Hieran ändern auch die in dieser Zeit ggf. erlassenen Änderungssatzungen nichts (§ 2 Abs. 1 Satz 5 KAG).

Bei den örtlichen Erhebungen hat der LRH die Verwaltung auf das seinerzeit bevorstehende automatische gesetzliche Erlöschen der Straßenbaubeitragsatzung hingewiesen. Die Verwaltung hat den Hinweis dankend aufgegriffen.

Die Stadtverordnetenversammlung hat am 26.02.2018 eine neu gefasste Straßenbaubeitragssatzung beschlossen.⁹¹ Dabei wurde die bisherige Straßenbaubeitragssatzung (inkl. seiner Änderungen) zugrunde gelegt. Die Neufassung wurde gegenüber der alten Satzung nur redaktionell geringfügig verändert und das Ratenzahlen/Verrenten über maximal 20 Jahre (vormals: maximal 10 Jahre) aufgenommen. Auf das Überarbeiten des deklaratorischen Straßenverzeichnisses wurde zunächst verzichtet. Die neu gefasste Straßenbaubeitragssatzung trat zum 01.03.2018 in Kraft und ist auf 2 Jahre befristet gültig bis zum 29.02.2020.

Die Stadt Ahrensburg wollte so die politische Diskussion um das weitere Verfahren in Sachen „Straßenbaubeiträge - neue Rechtslage ab 26.01.2018“ zügig - aber mit sorgfältigem Abwägen- führen und sich einen gewissen eigenen zeitlichen Druck auferlegen. Bis dahin verfügt die Stadt über eine formal rechtswirksame Abrechnungsgrundlage für die noch offenen beitragsfähigen Straßenbaumaßnahmen. Diese provisorische Vorgehensweise erscheint sachgerecht.

Die politischen Gremien haben sich regelmäßig mit ihrem Ortsrecht zu befassen und bei Bedarf oder nach Erfordernis anzupassen. Ahrensburg sollte eine neue Straßenbaubeitragssatzung zukünftig hinsichtlich ihrer Gültigkeitsdauer nach § 2 Abs. 1 KAG kontinuierlich im Blick behalten. Ein unbemerktes ungewolltes Außerkrafttreten ist zu vermeiden. Es hätte rechtswidrige Beitragsbescheide zur Folge.

Beitragssätze und Haushaltskonsolidierung

Die zuletzt geltenden Satzungsfassungen der 4 Mittelstädte legten im Vergleich die nachfolgenden Beitragsanteile fest:

⁹¹ Vgl. Vorlagen-Nummer 2018/015/1.

Beitragsanteile gemäß Straßenbaubeitragssatzung

Teileinrichtung	Kategorie	Anteil (Beitragspflichtige)			
		in %			
		OD	AHB	BSCH*	KAKI
Fahrbahn, Böschungen, Schutz- und Stützmauern	Anliegerstraßen	85	75	75	75
	Haupterschließungsstraßen	55	40	40	40
	Hauptverkehrsstraßen	35	25	20	20
Radwege	Anliegerstraßen	85	75	75	75
	Haupterschließungsstraßen	60	40	40	50
	Hauptverkehrsstraßen	40	25	20	30
Kombinierte Geh- und Radwege	Anliegerstraßen	85	75	75	75
	Haupterschließungsstraßen	65	55	50	55
	Hauptverkehrsstraßen	45	40	40	40
Bushaldebuchten	Anliegerstraßen	85	./.	75	75
	Haupterschließungsstraßen	60	./.	40	50
	Hauptverkehrsstraßen	40	./.	20	30
Straßenentwässerung und Straßenbeleuchtung	Anliegerstraßen	85	75	75	75
	Haupterschließungsstraßen	65	65	60	55
	Hauptverkehrsstraßen	45	55	55	40
Gehwege, Rinnen- und Randsteine, Park- und Abstellflächen sowie Rand- und Grünstreifen inkl. Straßenbegleitgrün	Anliegerstraßen	85	75	75	75
	Haupterschließungsstraßen	70	65	60	60
	Hauptverkehrsstraßen	55	55	55	50
Mischflächen	Anliegerstraßen	85	75	75	75
	Haupterschließungsstraßen	70	45	45	60
	Hauptverkehrsstraßen	55	30	30	50
Fußgängerzonen	Allgemein / nicht differenziert	50	75	./.	50
Verkehrsberuhigter Bereich	Allgemein / nicht differenziert	85	65	./.	75
Eckgrundstücke vergünstigt?		Ja	Ja	Nein	Nein

*Angaben aus der zuletzt bis zum 31.12.2012 gültigen Satzung (§ 2 Abs. 1 S. 3 KAG).

In welcher Höhe sich die Beitragspflichtigen und auch die Stadt am beitragsfähigen Aufwand anteilmäßig beteiligen, ist durch Satzung zu regeln. Der Mindestanteil der Kommune wurde seit dem 13.04.2012 nach § 8 Abs. 1 Satz 3 KAG mit 15 % des Aufwands festgelegt.⁹² Nach der ständigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung müssen die satzungsmäßig festgelegten Beitragsanteilssätze vorteilsgerecht plausibel aufeinander abgestimmt - d. h. angemessen binnendifferenziert - sein.

Anders als Bad Oldesloe schöpfte die Stadt Ahrensburg die gesetzlich zulässigen Anlieger-Höchstbeitragssätze nicht voll aus. Die Beitragsanteile

⁹² Vgl. Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalabgabengesetzes vom 13.03.2012, GVOBl. Schl.-H., S. 370.

mit den untereinander abgestuften Sätzen bewegen sich zwar im oberen Bereich. Sie entsprachen jedoch nicht den in der gängigen KAG-Kommentierung zu Grunde gelegten Maximalwerten.⁹³

Die Stadt Ahrensburg hat in ihre Straßenbaubeitragssatzung aufgenommen, dass Eckgrundstücke (2/3-Regelung) vergünstigt werden. Das Vorsehen einer Eckgrundstücksregelung für mehrfach erschlossene Grundstücke liegt grundsätzlich im Ermessen des Satzungsgebers.⁹⁴

Die Verwaltung gab an, dass ein grundsätzliches Überprüfen der Beitragsanteile in der Straßenbaubeitragssatzung ausgestanden habe. Bisher wurde aus Gründen der Kontinuität und der Akzeptanz der Beitragspflichtigen von maximierten Anliegerbeitragssätzen abgesehen.

Im Ergebnis stellt der LRH fest, dass Ahrensburg nicht die Vorgaben aus dem jährlichen Haushaltskonsolidierungserlass des Innenministeriums erfüllt hatte.⁹⁵

Die Stadt Ahrensburg hatte im Prüfungszeitraum keine Fehlbetragszuweisungen beim Land beantragt, so dass ihr daraus keine erlassbedingten direkten Zuweisungs-Nachteile entstanden sind.

Unabhängig davon stellt jedoch das Nichtausschöpfen von Einnahmemöglichkeiten grundsätzlich ein Haushalts-Konsolidierungspotenzial dar.

6.2.1.2 Einmalige oder wiederkehrende Beiträge?

Seit dem 13.04.2012 können die Kommunen anstelle der einmaligen Beiträge auch sogenannte wiederkehrende Beiträge (§ 8a KAG) erheben.⁹⁶ Das Bundesverfassungsgericht hat das Erheben wiederkehrender Beiträge grundsätzlich für zulässig erklärt.⁹⁷ Viele Kommunen hatten das Votum des Bundesverfassungsgerichts abgewartet.

Die Stadt Ahrensburg erhebt mit ihrer Straßenbaubeitragssatzung einmalige Beiträge nach § 8 KAG. Wiederkehrende Beiträge nach § 8a KAG wurden alternativ nicht erhoben.

⁹³ Vgl. Habermann in: Habermann/Arndt, Kommentar zum Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Loseblattausgabe, Stand: 24. Nachlieferung Januar 2018, RdNr. 213 ff. zu § 8 KAG.

⁹⁴ Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 09.02.2017, 2 LB 22/16, zitiert nach juris; OVG Lüneburg, Urteil vom 27.03.2017, 9 LC 180/15, KommJur 9/2017, S. 344.

⁹⁵ Vgl. im Prüfungszeitraum zuletzt: Ziffer II.20 und IV.10 des Erlasses des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten zur „Haushaltskonsolidierung und Gewährung von Fehlbetragszuweisungen“ vom 15.08.2016, Az.: IV 307 - 22077/2016.

⁹⁶ Vgl. Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalabgabengesetzes vom 13.03.2012, GVObI. Schl.-H., S. 370.

⁹⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 25.06.2014, 1 BvR 668/10 und 1 BvR 2104/10, DÖV 2014, 892.

Der Bau- und Planungsausschuss hatte sich in seiner Sitzung am 05.09.2012 mit dem möglichen Erheben von wiederkehrenden Beiträgen befasst. In der Beschlussvorlage⁹⁸ hatte die Verwaltung die Grundlagen dargestellt und empfohlen, wegen des angenommenen erheblichen Verwaltungsaufwands an dem System der einmaligen Beiträge festzuhalten. Der Bau- und Planungsausschuss war dem gefolgt.

Dem Protokollauszug zur Landtagsdrucksache 2016/054 ist zu entnehmen, dass der Bau- und Planungsausschuss am 01.06.2016 erneut das Finanzieren der Straßenbaumaßnahmen über wiederkehrende Beiträge thematisiert hatte. Die Verwaltung hatte zugesagt, sich noch einmal dem Thema „Wiederkehrende Beiträge“ anzunehmen und sich ggf. an die Stadt Glinda zu wenden, die seinerzeit offenbar den Systemwechsel plante. Seitdem wurde das Thema nicht wieder aufgegriffen.

In den 4 geprüften Mittelstädten ergibt sich folgendes Bild:

Unterschiedliche Beitragssysteme nach §§ 8, 8a KAG

Stadt	Beiträge nach		Option nach § 8a KAG geprüft/beraten?		
	§ 8 KAG	§ 8a KAG	Ja/Nein	Datum	Gremium
OD	Ja	Nein	Ja	08.07.15	Finanzausschuss
AHB	Ja	Nein	Ja	05.09.12	Bau- und Planungsausschuss
				01.06.16	Bau- und Planungsausschuss
BSCH	./.*	Nein	Nein	./.	./.
KAKI	Ja	Nein	Ja	In 2015	Verwaltung (intern)/GeKom
				29.11.17	Hauptaus-
				19.02.18	schuss/Stadtvertretung Hauptausschuss

*Die Satzung ist durch Zeitablauf zum 31.12.2012 ungültig geworden, § 2 Abs. 1 S. 3 KAG.

Bei wiederkehrenden Beiträgen werden alle jährlichen oder alle im Durchschnitt von 5 Jahren zu erwartenden Investitionsaufwendungen für Verkehrsanlagen auf ein zu bestimmendes Abrechnungsgebiet in der Gemeinde umgelegt. Die Abrechnungsgebiete bestimmen die Kommunen durch Satzung. Alle Grundstückseigentümer innerhalb eines festzulegenden Abrechnungsgebiets refinanzieren die durchgeführten Straßenbaumaßnahmen. Die finanziellen Lasten werden so auf eine höhere Anzahl potenzieller Beitragspflichtiger verteilt. Wenn in einem Jahr keine Investitionsaufwendungen anfallen, entfallen in dem Jahr auch die wiederkehrenden Straßenbaubeiträge.

Wiederkehrende Beiträge haben vor allem folgende Vor- und Nachteile.

⁹⁸ Vgl. Beschlussvorlage Nr. 2012/094.

Pro und Contra zu „Wiederkehrenden Beiträgen nach § 8a KAG“

Vorteile	Nachteile
Für den Abgabepflichtigen	
- Individuell finanziell weniger belastend und damit evtl. akzeptanz erhöhende Wirkung	- Potenzielles Hervorrufen der individuellen Nutzen-Frage (Einfordern von konkreten Maßnahmen „vor der Haustür“)
Für die Kommune	
- Mittel- und langfristig planvolles Handeln	- Erhöhter Verwaltungsaufwand durch Systemumstellen, Daten-Grundlagenarbeit, laufende Datenpflege und Erhebungsverfahren
- Kontinuität bei Straßenbau (Wechselwirkung/Rechtfertigung)	- Evtl. Rechtsunsicherheit durch gerichtsfestes Bildenmüssen von homogenen Abrechnungsgebieten (ein oder mehrere je nach Kommune)

Jede Kommune hat für sich eigenständig und verantwortlich zu entscheiden, ob sie wiederkehrende Beiträge einführt. Wichtig ist, dass sich die politischen Gremien mit dieser Thematik gewissenhaft und umfassend auseinandersetzen.

Ahrensburg sollte die wiederkehrenden Beiträge mit Blick auf die neue Rechtslage zum 26.01.2018 im Zuge der politischen Diskussion erneut aufgreifen.

6.2.2 Ordnungsgemäße Beitragserhebung

6.2.2.1 Beitragspflichtige Maßnahmen im Prüfungszeitraum

Die Stadt Ahrensburg hat im Prüfungszeitraum 2012 bis 2016 insgesamt 6 beitragsfähige und beitragspflichtige Straßenbaumaßnahmen durchgeführt:

- Christel-Schmidt-Allee (Straßenbeleuchtung),
- Parkallee, Parkterrasse, Kleistallee, Yorckallee (Straßenbeleuchtung),
- Roonallee, Körnerallee, Blücherallee (Straßenbeleuchtung),
- Pionierweg (Straßenausbau),
- Gronepark (Straßenbeleuchtung),
- Rickmerspark (Straßenbeleuchtung).

Beitragsrechtliche Einzelheiten zu den einzelnen Maßnahmen sind in der Anlage 2 dargestellt.

6.2.2.2 **Verfahrensablauf bei beitragspflichtigen Straßenbaumaßnahmen**

Die Stadt Ahrensburg geht bei dem Erheben von Straßenbaubeiträgen nach eigenen Angaben grundsätzlich in folgenden Verfahrensschritten vor:

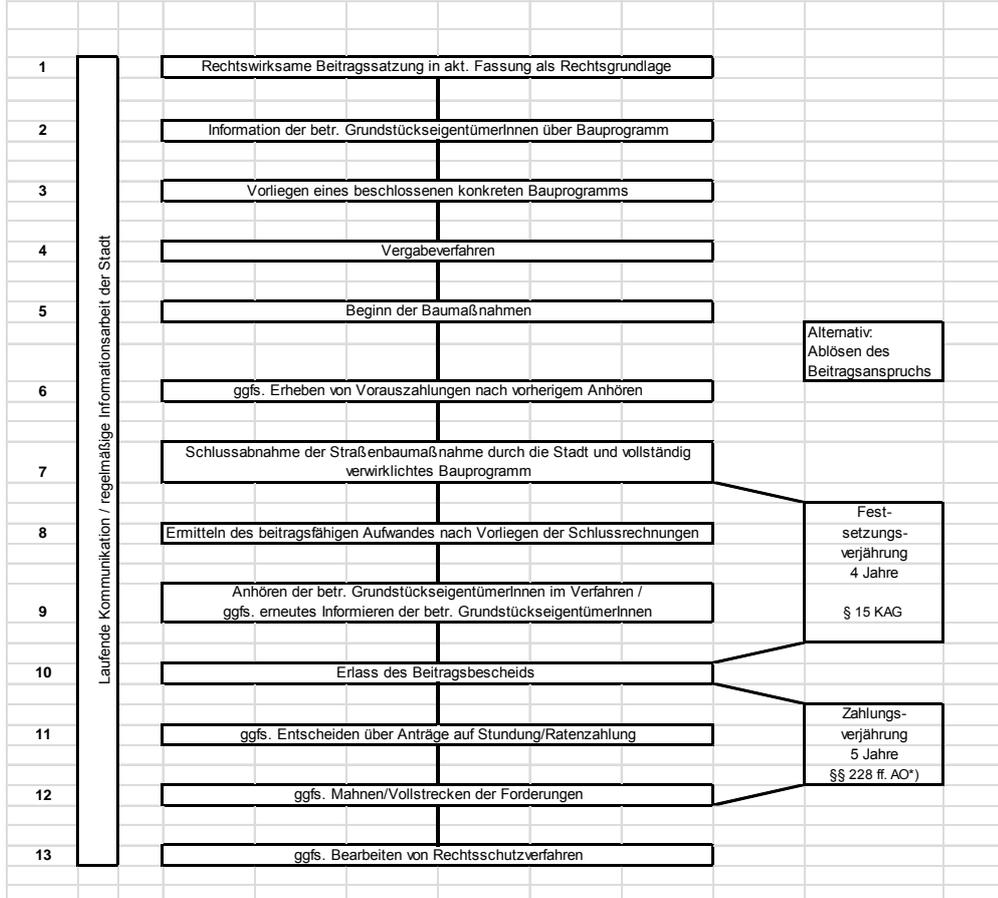
- rechtswirksame Straßenbaubeitragsatzung,
- Planen der Maßnahme durch die Verwaltung,
- Vorstellen des Bauprogramms im Bau- und Planungsausschuss,
- Anschreiben an alle Anlieger über Straßenbaumaßnahmen,
- Anschreiben aller Eigentümer über Straßenbaumaßnahmen,
- Anliegerversammlung (Ausnahme bei Straßenbeleuchtung),
- Beschluss des Bau- und Planungsausschusses über das Bauprogramm (gemäß § 5 Nr. 6 Zuständigkeitsordnung zur Hauptsatzung der Stadt Ahrensburg),
- Ausschreibung und Vergabe von Aufträgen,
- Beginn der Maßnahme,
- Schlussabnahme der Maßnahme durch die Stadt,
- Ermitteln des beitragsfähigen Aufwands nach Vorliegen der Schlussrechnungen, Prüfen der Maßnahme, Besichtigen vor Ort, beitragsrechtliches Prüfen,
- Erlass der Beitragsbescheide,
- im weiteren Verlauf ggf.: Entscheiden über Anträge auf Stunden, Ratenzahlen etc.

Ein ordnungsgemäßer Verfahrensablauf lässt sich schematisch wie folgt darstellen:⁹⁹

⁹⁹ Vgl. auch Anlage 3 mit Angabe der Rechtsvorschriften.

Straßenbaubeiträge nach § 8 Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (KAG)

Schematischer Verfahrensablauf



Für das sachliche und wirtschaftliche Erledigen der Verwaltungsaufgaben ist nach § 65 Abs. 1 Satz 2 GO der Bürgermeister und die in seinem Auftrag handelnde Mitarbeiterschaft verantwortlich. Anders als in der Stadt Bad Oldesloe hat die Ahrensburger Stadtverordnetenversammlung keinen die Verwaltung bindenden Verfahrensablauf über Straßenbaumaßnahmen als allgemein gültige Grundsätze festgelegt (§ 27 Abs. 1 Satz 1 GO).

Im Prüfungszeitraum wurden keine beitragspflichtigen Maßnahmen abgerechnet. Der LRH hat daher die beschriebenen Verfahrensabläufe und die verwendeten Bescheidmuster allgemein bewertet.

• **Rechtsbehelfsbelehrungen**

Bei den örtlichen Erhebungen hat die Stadt Ahrensburg einen von ihr standardisiert verwendeten Straßenbaubeitragsbescheid aus 12/2014 als Muster vorgelegt. Er betraf eine in 12/2010 abgeschlossene Ausbaumaßnahme. Das Bescheidmuster entsprach teilweise nicht oder nicht mehr den rechtlichen Standards. Das Bescheidmuster wäre daher anzupassen, sofern die Stadt dieses weiterhin nutzen wollte.

Der LRH merkt folgende Punkte an:

- Der zusätzliche Hinweis in der verwendeten Rechtsbehelfsbelehrung des Straßenbaubeitragsbescheids

„(...) Bei der Zusendung durch einfachen Brief gilt die Bekanntgabe mit dem 3. Tag nach Aufgabe zur Post als bewirkt.“

macht die Rechtsbehelfsbelehrung unrichtig im Sinne des § 58 Abs. 2 VwGO^{100,101}. Nicht erforderlich ist ein Hinweis auf den Beginn und das Berechnen der Frist. Wird eine nicht erforderliche Angabe in der Rechtsbehelfsbelehrung gleichwohl gemacht, muss diese richtig und vollständig sein.¹⁰² Bei der (freiwilligen) Angabe des Beginns oder der Berechnung der Rechtsbehelfsfrist müsste die Rechtsbehelfsbelehrung auch auf mögliche Besonderheiten, insbesondere Abweichungen zugunsten des Betroffenen hinweisen. So zum Beispiel auf die Maßgeblichkeit des tatsächlichen Zugangs, wenn der Bescheid nicht oder nicht innerhalb der fingierten Frist des § 110 Abs. 2 Satz 3 LVwG¹⁰³ zugegangen ist.¹⁰⁴ Im Zweifel hat die Behörde den Zugang des Verwaltungsakts und den Zeitpunkt des Zugangs nachzuweisen (§ 110 Abs. 2 Satz 3 LVwG). Hierüber wird der Bescheidadressat nicht informiert.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist es kaum möglich, aber auch nicht erforderlich, in einer Rechtsbehelfsbelehrung auf sämtliche Modalitäten einer Fristberechnung hinzuweisen.¹⁰⁵ Wird die Rechtsbehelfsbelehrung unrichtig erteilt, beginnt die Monatsfrist für den Widerspruch nicht zu laufen. Die fehlerhafte Rechtsbehelfsbelehrung führt dazu, dass der Bescheid nicht bestandskräftig und bis zu einem Jahr später noch angefochten werden kann. Für den Rechtsbehelf gilt dann die Jahresfrist nach § 58 Abs. 2 VwGO.

Auf den Zusatz, wie die Frist im Einzelnen berechnet wird, sollte aus Gründen des rechtssicheren Handelns komplett verzichtet werden.

- Mit dem Inkrafttreten des § 52b LVwG zum 01.01.2018 sind zunächst die elektronischen Zugangsvoraussetzungen in der Verwaltung technisch zu schaffen und anschließend die Rechtsbehelfsbelehrungen in den Ausgangsbescheiden grundlegend anzupassen.

¹⁰⁰ Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.03.1991, BGBl. I S. 686, zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 12.07.2018, BGBl. I S. 1151.

¹⁰¹ Vgl. BVerwG vom 21.03.2002, 4 C 2.01, DVBl. 2002, 1553; BVerwGE 57, 190; BVerwG, Urteil vom 13.12.1975, 6 V 77.78, zitiert nach juris.

¹⁰² Vgl. BVerwG, Beschluss vom 16.11.2012, 1 WB 3/12, zitiert nach juris, mwN..

¹⁰³ Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG -) vom 02.06.1992, GVOBl. Schl.-H. 1992, S. 243, S. 534, zuletzt geändert am 17.04.2018, GVOBl. Schl.-H., S. 231.

¹⁰⁴ Vgl. Kopp/Schenke, VwGO, Kommentar, 15. Auflage 2007, RdNrn. 11 f. zu § 58 VwGO; VG Greifswald, Urteil vom 22.11.2013, 3 A 885/12, zitiert nach juris.

¹⁰⁵ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 05.05.1999, 8 B 16/99, zitiert nach juris, mwN..

- Die Rechtsbehelfsbelehrung im Widerspruchs-/Teilabhilfebescheid muss seit dem 01.02.2015¹⁰⁶ gesondert darauf hinweisen, dass die Klage vor dem Verwaltungsgericht auch in elektronischer Form eingereicht werden kann.¹⁰⁷

Unrichtige oder fehlende Rechtsbehelfsbelehrungen machen die Bescheide nicht rechtswidrig. Allerdings gilt - sofern die Rechtsbehelfsbelehrung nicht nachträglich korrigiert oder nachgeholt wird - nach § 58 Abs. 2 VwGO als Ausschlussfrist für den Rechtsbehelf die Jahresfrist.

Im Interesse des rechtssicheren Handelns ist eine ordnungsgemäße Rechtsbehelfsbelehrung zu verwenden. Bescheide sollten schnellstmöglich unanfechtbar werden. Unrichtigkeiten sind zu beseitigen.

In der Anlage 4 hat der LRH 3 Muster mit Erläuterungen für korrekte und vollständige Rechtsbehelfsbelehrungen aufgeführt. Diese Muster sind an die individuellen Gegebenheiten anzupassen.

Die Durchsicht des verwendeten Bescheidmusters ergab, dass dieses ansonsten die verwaltungsrechtlichen Mindestbestandteile enthält (z. B. §§ 108, 109 LVwG).

- **Anhören im Verwaltungsverfahren**

Zum Verwaltungsverfahren ist zu bemerken, dass die Stadt Ahrensburg die Beitragspflichtigen vor dem Erlass des Beitrags- oder Vorauszahlungsbescheids nicht gesondert anhört.

Vor Erlass eines belastenden Verwaltungsakts ist dem Verfahrensbeteiligten nach § 77 Abs. 1 LVwG grundsätzlich Gelegenheit zu geben, sich zu den entscheidungserheblichen Tatsachen zu äußern. Das Anhören ist Ausdruck des rechtlichen Gehörs und Bestandteil eines rechtsstaatlich fairen Verfahrens. Das Anhören muss so ausgestaltet sein, dass der Verfahrensbeteiligte den Inhalt des in Aussicht genommenen Verwaltungsakts konkret erfahren und sich einzelfallbezogen hierzu innerhalb einer bestimmten Frist äußern kann.

Die Stadt Ahrensburg beteiligt die Beitragspflichtigen zwar durch ein informatorisches Anschreiben und teilweise auch zusätzlich durch eine Anliegerversammlung zu der geplanten Straßenbaumaßnahme. Über die Anliegerversammlung wird ein Protokoll geführt.

¹⁰⁶ Vgl. Ziffern 14 und 15 der Anlage zu § 1 der Landesverordnung über den elektronischen Rechtsverkehr mit den Gerichten und Staatsanwaltschaften vom 12.12.2006, GVObI. Schl.-H. S. 361.

¹⁰⁷ Vgl. VG Schleswig, Urteil vom 05.11.2015, 1 A 24/15.

Weder das Anschreiben noch die Anliegerversammlung erfüllen die Voraussetzungen für eine verfahrensrechtlich korrekte Anhörung nach § 87 Abs. 1 LVwG. Damit gelingt es der Stadt Ahrensburg nicht, alle Beteiligten über ihre jeweilige Situation und die bevorstehende Beitragshöhe konkret-individuell aufzuklären und ihnen im Einzelfall rechtliches Gehör zu verschaffen.

Weder das Anschreiben noch eine Anliegerveranstaltung ist ausdrücklich formell und inhaltlich als verfahrensmäßige Anhörung ausgestaltet. Sie dienen allein aus Datenschutzgründen eher dazu, das Straßenbauvorhaben und das Beitragsrecht allgemein vorzustellen und einen Austausch sowie eine Information sicherzustellen.

Eine Ausnahme von der Anhörungspflicht nach § 87 Abs. 2 LVwG liegt ebenfalls regelmäßig nicht vor.

Das vorherige Anhören nach § 87 Abs. 1 LVwG i. V. m. § 11 KAG soll - wie das Begründungserfordernis des Verwaltungsakts nach § 109 LVwG - dazu beitragen, unnötige Rechtsbehelfe zu vermeiden und die Behörde zu entlasten. Nicht vorher anhörende Behörden schaden sich zumeist selbst, indem sie zuvor evtl. gesparte Arbeit mit unter Umständen erheblichem Mehraufwand im Widerspruchs- und/oder Klageverfahren nachholen müssen.¹⁰⁸

Äußert sich der Betroffene, ist die Behörde verpflichtet, das Vorgebrachte zur Kenntnis zu nehmen, ernsthaft zu erwägen und darauf im Vorauszahlungs-/Beitragsbescheid einzugehen.

Um ein rechtmäßiges Verfahren zu gewährleisten, hat die Stadt Ahrensburg die Beitragspflichtigen vor Erlass der jeweiligen Beitrags- bzw. Vorauszahlungsbescheide ordnungsgemäß nach § 87 Abs. 1 LVwG individuell anzuhören.

Zusammengefasst sollte Ahrensburg

- Verfahren grundsätzlich einfach, zweckmäßig, wirtschaftlich und zügig durchführen (§ 75 Satz 2 LVwG, § 8 GO). Unnötiger Aufwand und nicht erforderliche Schritte sind aus Gründen der Verfahrensökonomie zu vermeiden.
- die Rechtsbehelfsbelehrungen in ihren Ausgangs- und Widerspruchsbescheiden an die rechtlichen Erfordernisse anpassen.

¹⁰⁸ Heilen des Verfahrensfehlers nach § 114 Abs. 1 Nr. 3 LVwG mit der Kostenfolge des § 120 Abs. 1 S. 2 LVwG; vgl. M. App, Das rechtliche Gehör im kommunalen Abgabenverfahren, KStZ 1992, 207; vgl. BSG, Urteil vom 31.10.2002, B 4 RA 43/01 R, zitiert nach juris, SG Mannheim, Urteil vom 28.06.2004, S 9 AL 3657/03, zitiert nach juris, bei generellem systematischem Absehen von der erforderlichen Anhörung in sozialrechtlichen Verfahren.

- die Beitragspflichtigen vor dem Erlass der Vorauszahlungs-/Straßenbaubeitragsbescheide nach § 87 Abs. 1 LVwG ordnungsgemäß anhören.

6.2.2.3 Festsetzungsverjährung

Beiträge können zeitlich nicht unbegrenzt festgesetzt werden. Nach § 15 KAG beträgt die Festsetzungsfrist 4 Jahre. Die Festsetzungsverjährung beginnt nach § 11 Abs. 1 KAG, § 170 Abs. 1 AO mit Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Abgabe entstanden ist. Die sachliche Beitragspflicht entsteht mit dem Abschluss der Maßnahme. Ist die Festsetzungsfrist abgelaufen, dürfen Beiträge nicht mehr festgesetzt werden (§ 169 Abs. 1 Satz 1 AO). Der Beitragsanspruch der Stadt erlischt (§ 47 AO). Der Fristablauf ist von Amts wegen zu beachten.

Von den 6 beitragspflichtigen Straßenbaumaßnahmen wurden zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen 4 Maßnahmen in 2016 durch die Stadt schlussabgenommen und in 2016 und 2017 schlussgerechnet. Um das Eintreten der Festsetzungsverjährung zu verhindern, gab die Verwaltung an, eine eigene interne Wiedervorlage zu führen.

Bei den noch offenen Beitragsfestsetzungen ergibt sich in Ahrensburg zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen mit Blick auf die Festsetzungsverjährung folgendes Bild:

Offene Beitragsveranlagungen* Stadt Ahrensburg

Maßnahme	Vorauszahlungen	Schlussabnahme	Verjährung Am	Veranlagungen spät. zum
Christel-Schmidt-Allee	Nein	18.01.2016	01.01.2021	31.12.2020
Parkterrasse, Park-, Kleist-, Yorckallee	Nein	22.03.2016	01.01.2021	31.12.2020
Roon-, Körner-, Blücherallee	Nein	22.03.2016	01.01.2021	31.12.2020
Pionierweg	Nein	15.11.2016	01.01.2021	31.12.2020
Gronepark	Nein	offen	Offen	offen
Rickmerspark	Nein	offen	Offen	offen

*Stand: 11/2017.

Festsetzungsverjährung zu Straßenbaubeiträgen ist im Prüfungszeitraum nicht eingetreten. Die 4-jährige Festsetzungsfrist sollte nicht ausgeschöpft werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn die notwendigen Beitragsgrundlagen entscheidungsreif vorliegen und das Erheben der Beiträge nur noch verwaltungsmäßig umzusetzen ist.

Aus wirtschaftlichen Gründen ist es erforderlich, dass ein schnellstmöglicher Ausgleich der von der Stadt verauslagten Kosten herbeigeführt wird. Auch stößt eine größere zeitliche Distanz bis zum Veranlagen bei den Betroffenen vielfach auf (noch mehr) Unverständnis und Widerstand.

Bei schlussgerechneten beitragsfähigen Maßnahmen ist zeitnah ein Veranlagungsverfahren anzustreben und konsequent zum rechtsbeständigen Abschluss zu bringen.

Aus haushaltsrechtlicher Sicht ist mit Blick auf den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz zu vermeiden, dass der Stadt nicht umlagefähige Zinsaufwendungen entstehen, weil sich das endgültige Beitragserheben verzögert. Diese Aufwendungen gingen ausschließlich zu Lasten der Stadt.

Die Stadt Ahrensburg sollte - nachdem die Satzungsgrundlagen zwischenzeitlich erlassen wurden (vgl. Tz. III.6.2.1.1) - bei den 4 schlussgerechneten Maßnahmen umgehend die Straßenbaubeiträge festsetzen.

6.2.2.4 **Vorauszahlungen**

Die Stadt Ahrensburg hat für die 6 im Erhebungszeitraum durchgeführten beitragspflichtigen Maßnahmen keine Vorauszahlungen verlangt.

Das Verzichten auf angemessene Vorauszahlungen wurde mit dem Entstehen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands bei den geringfügigen Straßenbeleuchtungsmaßnahmen begründet. Bei dem Ausbau des Pionierwegs konnte die Beitragspflicht nach Angaben der Verwaltung konkret individuell erst nach Abschluss der Maßnahme bestimmt werden.

Das Absehen von Vorauszahlungen wird zwar intern mit der Fachdienstleitung abgestimmt, jedoch nicht gesondert schriftlich in Aktenvermerken dokumentiert.

Nach § 8 Abs. 4 Satz 4 KAG und § 11 der Straßenbaubeitragssatzung der Stadt Ahrensburg können auf Beiträge angemessene Vorauszahlungen bis zur Höhe des voraussichtlichen Beitrags verlangt werden, sobald mit der Maßnahme begonnen wurde. Mit diesem Instrument kann die Stadt Vorfinanzierungslasten vermeiden. Zudem wird ein unnötiges Erhöhen des Investitionsaufwands durch vorfinanzierende Kredite (= beitragsfähiger Aufwand) vermieden.

Das Erheben von Vorauszahlungen auf den Straßenbaubeitrag stellt ein im Interesse der Finanzsituation der Stadt gesetzlich zugelassenes Vorfinanzierungsinstitut dar. Daher hat sich die Stadt bei ihrem innerdienstlich

auszuübenden und aktenkundig zwingend zu dokumentierenden¹⁰⁹ Ermessen grundsätzlich auf diese Vorfinanzierungsfunktion zu beziehen und sich in erster Linie an ihrer konkreten Haushaltslage zu orientieren.

Anknüpfungspunkt für eine angemessene Höhe ist der der Stadt ggf. bereits entstandene und absehbar noch entstehende Aufwand sowie ihre finanzielle (Liquiditäts-)Lage. Das Fordern einer Vorauszahlung in voller Höhe des voraussichtlichen Beitrags wird aber nur ausnahmsweise angemessen sein.¹¹⁰ Die Höhe der Vorauszahlungen ist in den genannten Rechtsgrundlagen bis zur Obergrenze nicht vorgegeben.

Der Verzicht auf Vorauszahlungen bedingt, dass nach Abschluss von beitragspflichtigen Maßnahmen umgehend das Festsetzungsverfahren anzustreben ist. Es entspricht auch dem Verwirklichen der Abgabengerechtigkeit, dass alle Maßnahmen vom zeitlichen Rahmen her gleichmäßig abgerechnet werden.

Da die Haushaltslage nicht statisch ist und sich im Laufe der Jahre durchaus ändert, sollte Ahrensburg das Thema „Vorauszahlungen“ laufend im Blick behalten, regelmäßig überprüfen und ihr verwaltungsrechtliches Vorgehen erforderlichenfalls an die Haushaltslage anpassen. Sie sollte ferner berücksichtigen, dass ein Vorfinanzieren über Kredite durch höhere Zinsausgaben den beitragsfähigen Aufwand erhöht. Der Bürger wird stärker belastet.

Der LRH erwartet, dass Ahrensburg bei künftigen Beitragsmaßnahmen

- die bestehenden Vorfinanzierungsinstrumente wie Vorauszahlungen nutzt, und
- beim Absehen von Vorauszahlungen im besonderen Einzelfall umgehend das Veranlagungsverfahren durchführt und die Straßenbaubeiträge festsetzt.

Das Erheben und auch das evtl. Absehen von Vorauszahlungen bei einer bestimmten Maßnahme sind im Einzelfall mit Blick auf das auszuübende Ermessen sorgfältig umfassend aktenmäßig zu dokumentieren.

6.2.2.5 **Ablösen des Beitragsanspruchs**

Das Finanzieren durch Ablöseverträge ist nach § 8 Abs. 6 KAG i. V. m. der städtischen Straßenbaubeitragssatzung möglich. In der Praxis nutzte die Stadt Ahrensburg das Instrument des Ablöses des Straßenbaubeitragss nach dem KAG im Prüfungszeitraum nicht.

¹⁰⁹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 09.12.2015, 9 C 27.14, zitiert nach juris; Geschäft der laufenden Verwaltung nach § 65 Abs. 1 Satz 2 GO.

¹¹⁰ Vgl. VG Schleswig, Urteil vom 05.12.2012, 9 A 94/10, zitiert nach juris.

Nach § 12 der Straßenbaubeitragsatzung der Stadt Ahrensburg kann der Beitragsanspruch vor dem Entstehen der Beitragspflicht im Ganzen bis zur Höhe des voraussichtlichen Beitragsanspruchs abgelöst werden. Das Ablösen kommt durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen der Stadt und dem Beitragspflichtigen einvernehmlich zustande. Nach § 5 Nr. 11 Zuständigkeitsordnung zur Hauptsatzung der Stadt Ahrensburg trifft der Bau- und Planungsausschuss in eigener Zuständigkeit Entscheidungen über Ablösungsverträge im Rahmen von Ausbaumaßnahmen.

Das Ablösen hat folgende Vor- und Nachteile:

Pro und Contra des AblöSENS aus Sicht der Kommune

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> - Schnelles und unkompliziertes verwaltungsmäßiges Abwickeln ohne weitere Rechtsschutzverfahren. - Unmittelbares Entstehen eines rechtssicheren Zustands. Mit dem Zahlen ist der Beitragsanspruch erfüllt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Beitragshöhe ergibt sich aufgrund von geschätzten Kosten. Bei unrichtigen Schätzwerten gehen Einnahmeausfälle einseitig zulasten der Kommune. Evtl. Einnahmeüberschüsse bleiben bei der Kommune.

Im Vergleich der 4 Mittelstädte hat die Stadt Kaltenkirchen bei dem Abrechnen der Maßnahme „Kisdorfer Weg/Am Bahnhof“ mit dem Ablösen gute Erfahrungen gemacht. Ein sorgfältiges Berechnen und Schätzen der voraussichtlichen Kosten ist dabei besonders wichtig, um Nachteile für den städtischen Haushalt zu vermeiden.

Der LRH begrüßt ausdrücklich, wenn Kommunen dieses Instrument nutzen. Auch Ahrensburg sollte bei zukünftigen Maßnahmen erwägen, von dem Ablösen der Beitragsschuld Gebrauch zu machen und den Beitragspflichtigen diese Option anzubieten.

6.2.2.6 Umgang mit Stundungen und Ratenzahlungen/Verrenten

Durch das Erheben von einmaligen Beiträgen können einzelne Grundstückseigentümer mitunter erheblich belastet werden. Mit Billigkeitsmaßnahmen können diese Einzelfälle aufgefangen werden. Hierzu zählen die Vorschrift des § 8 Abs. 9 KAG (Ratenzahlen/Verrenten über maximal 20 Jahre, soweit in der Beitragsatzung vorgesehen) sowie der § 11 KAG i. V. m. § 222 AO (Stundungen in Härtefällen).

Stundungen in Härtefällen (§ 11 KAG, § 222 AO)

Mangels Anträgen hatte die Stadt Ahrensburg im Prüfungszeitraum über keine Stundungen oder Ratenzahlungen für Straßenbaubeiträge für die angegebenen Maßnahmen zu entscheiden.

Der Vergleich der 4 geprüften Mittelstädte ergibt Folgendes:

Stundungen in Härtefällen (§ 11 KAG, § 222 AO)

Stadt	Spezielle Vorschrift		Fälle* (Zahl)	Beträge in €	Anträge
	Satzung vom	DA vom			
OD	./.	11.02.2004	4	13.480,28	Bewilligt
AHB	./.	27.05.1999	0	./.	./.
BSCH	25.03.2010 (2. Änd.)	14.05.2010	0	./.	./.
KAKI	./.	05.09.2016	4	82.108,67	Abgelehnt / Erledigt

*Im Prüfungszeitraum. Stand zum Erhebungszeitpunkt.

Die Übersicht verdeutlicht, dass das Stunden in Härtefällen in den 4 Mittelstädten in der Praxis eine untergeordnete Rolle spielt.

Nach der geltenden Dienstanweisung¹¹¹ entscheiden die jeweiligen Sachbearbeiter, Fachdienst- oder Fachbereichsleiter nach festgelegter Wertgrenze dezentral über Stundungen. Nachdem die Ahrensburger Verwaltung den Antrag geprüft hat, erteilt sie einen schriftlichen rechtsmittelfähigen Stundungsbescheid. Die Stundungen werden unter Widerrufsvorbehalt erteilt. Als Verzinsung sind bei Abgabensachen 0,5 % pro Monat vorgesehen (§ 238 AO). Die Verzinsung wird in einem gesonderten Bescheid geltend gemacht.

Der LRH hat einen standardmäßig verwendeten Muster-Stundungsbescheid geprüft. Zu der in dem Muster-Stundungsbescheid verwendeten Rechtsbehelfsbelehrung ist Folgendes festzustellen:

- Der zusätzliche Hinweis

„(...) Bei der Zustellung durch einfachen Brief gilt die Bekanntgabe mit dem 3. Tag nach Aufgabe zur Post als bewirkt.“

macht die Rechtsbehelfsbelehrung unrichtig im Sinne des § 58 Abs. 2 VwGO. Dadurch wird die Jahresfrist ausgelöst. Bei der (freiwilligen) Angabe des Beginns oder der Berechnung der Rechtsbehelfsfrist müsste die Rechtsbehelfsbelehrung auch auf mögliche Besonderheiten, insbesondere Abweichungen zugunsten des Betroffenen hinweisen. So zum Beispiel auf die Maßgeblichkeit des tatsächlichen Zugangs, wenn der Bescheid nicht innerhalb der fingierten Frist des § 110 Abs. 2 Satz 3 LVwG zugegangen ist. Die Rechtsprechung hält diese Angaben insgesamt für verzichtbar (vgl. Tz. III.6.2.2.2).

- Üblicherweise wird in einer vollständigen Rechtsbehelfsbelehrung nach § 58 Abs. 1 VwGO auch der Sitz der Behörde mit Angabe der

¹¹¹ Vgl. Dienstanweisung über Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen der Stadt Ahrensburg vom 27.05.1999.

Straße und Hausnummer explizit genannt. Die Stadt sollte die vollständige Anschrift des Behördensitzes einheitlich in ihre Rechtsbehelfsbelehrungen aufnehmen.

Wie bereits in Tz. III.6.2.2.2 dargestellt, hat die Stadt Ahrensburg ihre Rechtsbehelfsbelehrungen insgesamt anzupassen. Ansonsten waren das Stundungsverfahren sowie der Muster-Stundungsbescheid nicht zu beanstanden.

Zahlen der Beitragsschuld in Raten nach § 8 Abs. 9 KAG/Verrenten

Die seit dem 22.12.2012¹¹² bzw. seit dem 25.05.2017¹¹³ durch § 8 Abs. 9 KAG eingeräumte Option, die Beitragsschuld voraussetzungslos in Raten umzuwandeln, hat Ahrensburg aufgegriffen.

Die 4 Mittelstädte haben diese Option unterschiedlich in ihr Ortsrecht integriert:

Ratenzahlen/Verrenten nach § 8 Abs. 9 KAG

Stadt	In der Satzung verankert?	Laufzeit in Jahren	Fälle
OD	Nein	./.	./.
AHB	Ja	20	Nein
BSCH*	Ja*	10*	Nein*
KAKI	Ja	20	Nein

*Diese Satzung ist durch Zeitablauf zum 31.12.2012 erloschen, § 2 Abs. 1 S. 3 KAG.

In den 4 Mittelstädten waren diese Billigkeitsmaßnahmen in der Praxis nicht relevant. Der LRH begrüßt gleichwohl, dass diese Option des Ratenzahlens/Verrentens in die Straßenbaubeitragssatzung aufgenommen wird. Denn: Diese Instrumente des Stundens und des Verrentens ermöglichen es der Stadt, Härten zu vermeiden und die Last im Einzelfall sozialverträglich zu mildern.

6.2.2.7 Zwischenfazit Zahlungsmodalitäten

Das Straßenbaubeitragsrecht nach dem KAG räumt der Kommune einige Möglichkeiten ein, den Beitragspflichtigen entgegen zu kommen:

- Vorauszahlungen,
- Ablösen,
- Stunden,
- Ratenzahlen/Verrenten.

¹¹² Vgl. Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und der Gemeindeordnung vom 30.11.2012, GVOBl. Schl.-H., S. 740.

¹¹³ Vgl. Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes des Landes Schleswig-Holstein vom 10.04.2017, GVOBl. Schl.-H., S. 269.

Die 4 geprüften Mittelstädte haben die Billigkeitsinstrumente und Möglichkeiten im Vergleich unterschiedlich, in der Praxis jedoch ganz überwiegend nicht angewendet.

Mögliches Entgegenkommen nach dem KAG genutzt?

Stadt	OD	AHB	BSCH	KAKI
Vorauszahlungen	Ja.	Ja.	Ja.	Ja.
- Straßenbaubeitragsatzung?	§ 10.	§ 11.	§ 10.	§ 10.
- Erhoben?	Teilw.*	Nein.	Nein.	Ja.
Ablösen des Beitrags?	Ja.	Ja.	Ja.	Ja.
- Straßenbaubeitragsatzung?	§ 12.	§ 12.	§ 12.	§ 12.
- Ablöseverträge angeboten?	Nein.	Nein.	Nein.	Ja.
Stunden in Härtefällen				
- DA und/oder Satzung?	Ja.	Ja.	Ja.	Ja.
- Praktische Fälle (Anträge)?	Ja.**	Nein.	Nein.	Ja.**
Ratenzahlen/Verrenten	Ja.	Ja.	Ja.	Ja.
- Straßenbaubeitragsatzung?	Nein.	§ 13.	§ 11 (2).	§ 11.
- Laufzeit (max. 20 Jahre nach KAG)	./.	20 Jahre.	10 Jahre.	20 Jahre.
- Praktische Fälle (Anträge)?	./.	Nein.***	Nein.***	Nein.***

*Teilweise.

**Geringes Stundungsvolumen oder Anträge abgelehnt oder erledigt.

***Keine Anträge.

Der Vergleich zeigt, dass die Mittelstädte - mit Ausnahme der Stadt Kaltenkirchen - beim Erheben von Vorauszahlungen und beim Ablösen des Beitragsanspruchs noch deutliches Optimierungspotenzial haben.

Der LRH empfiehlt der Stadt Ahrensburg, alle beitragsrechtlich eingeräumten Instrumente so auszuschöpfen, dass ein angemessener Ausgleich zwischen den öffentlichen und den privaten Belangen erreicht werden kann.

6.3 Organisatorische und personelle Grundlagen

6.3.1 Aufbauorganisation

Das Abrechnen der Straßenbaubeiträge ist bei der Stadt Ahrensburg dem Fachdienst IV.1/Verwaltung/FB-Controlling des Fachbereichs Stadtplanung/Bauen/Umwelt federführend zugewiesen. Eine Stellenbeschreibung der Stelleninhaberin konnte als Organisationsunterlage vorgelegt werden.

Der Fachdienst IV.3 Straßenwesen plant die Maßnahmen und führt sie durch. Er arbeitet dem Fachdienst IV.1 fachlich zu und unterstützt bei Bedarf verfahrensbegleitend. Zum Beispiel ist der Fachdienst IV.3 Straßenwesen an dem finanziellen Planen der Maßnahmen, an den Anlieger-

versammlungen, dem Liefern der Unterlagen und Berechnen von Kosten, dem inhaltlichen Abstimmen von Bescheidinhalten, dem gemeinsamen Besichtigen vor Ort etc. beteiligt. Die beiden Fachdienste stimmen sich fachbereichsintern ab. Der Fachdienst IV.3 Straßenwesen bereitet die Akten vor und ermittelt die beitragsfähigen Kosten. Der Vorgang wird anschließend an den Fachdienst IV.1 Verwaltung/FB-Controlling gegeben, wo die Straßenbaubeiträge abgerechnet werden.

Daneben wirkt der Fachbereichsleiter II Sicherheit/Ordnung/Schule bei juristischem Beratungsbedarf mit. Der Jurist betreut die Klageverfahren und einstweiligen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzverfahren (inkl. Prozessvertretung). Anhaltspunkte für Reibungsverluste zwischen den beteiligten Organisationseinheiten konnten nicht festgestellt werden.

Die Stadt Ahrensburg hat im Prüfungszeitraum keine externen Beratungsleistungen (z. B. GeKom, Comuna, Wibera, Rechtsanwalt) in Anspruch genommen.

6.3.2 **Personaleinsatz und Arbeitsplatzkosten, Fortbildungen**

Personaleinsatz und Arbeitsplatzkosten

Für „Straßenbaubeiträge“ wird eine Sachbearbeiterin mit einem Büroarbeitsplatz im Fachdienst IV.1 Verwaltung/FB-Controlling des Fachbereichs Stadtplanung, Bauen, Umwelt in der Entgeltgruppe EG 10 mit einem Stellenanteil von 0,25 VZÄ eingesetzt. Der Fachdienst IV.3 Straßenwesen unterstützt die Sachbearbeiterin des Fachdienstes IV.1 in fachlicher Hinsicht seit 2013 mit einem Stellenanteil von 0,10 VZÄ in der Wertigkeit EG 11.

Die Sachbearbeiterstelle für Beiträge im Fachdienst IV.1 Verwaltung/FB-Controlling wurde nach einer Vakanz zum 15.04.2017 nachbesetzt. Nach der Stellenbeschreibung wird die Stelleninhaberin von ihrem Fachdienstleiter IV.1 vertreten. Die jetzige Stelleninhaberin arbeitete sich ein. Hierzu zählte auch die Teilnahme an einer Fortbildung zu Straßenbaubeiträgen. Die offenen Beitragsabrechnungen sollten nach Angaben der Verwaltung sukzessive bearbeitet werden, nachdem die satzungsrechtlichen Grundlagen neu geschaffen worden sind. Der Leiter des Fachbereichs II steht als Jurist bei Bedarf für die rechtliche Beratung in den Verfahren (einschl. Gerichtsverfahren) zur Verfügung.

Nach Angaben der Verwaltungen der 4 Mittelstädte wurde Personal in folgendem Umfang kumuliert eingesetzt:¹¹⁴

¹¹⁴ Vgl. Einzelheiten in Anlage 5.

Personaleinsatz für „Straßenbaubeiträge“ pro Jahr in VZÄ

Stadt	Amt*	2012	2013	2014	2015	2016
OD	Finanzen	0,608	0,608	0,608	0,608	0,613
AHB	Bauen	0,25	0,35	0,35	0,35	0,35
BSCH	Finanzen	0,90	0,90	0,90	0,10	0,10
KAKI	Finanzen	0,44	0,44	0,44	0,44	0,44

* Aktuell federführende Stelle innerhalb der Stadtverwaltung.

Im Prüfungszeitraum sind im Vergleich folgende Arbeitsplatzkosten entstanden:

**Arbeitsplatzkosten für „Straßenbaubeiträge“ in €
- Berechnung nach KGSt**

Stadt	2012	2013	2014	2015	2016	Summe in €
OD	56.193	57.794	62.659	65.474	65.061	307.181
AHB	21.250	31.340	32.006	32.534	33.200	150.330
BSCH	89.652	92.964	100.416	9.484	9.700	302.216
KAKI	35.583	36.867	37.891	37.877	38.527	186.745

Für die vorstehende Kostenberechnung sind die allgemein anerkannten Ansätze der KGSt, zugrunde gelegt worden.¹¹⁵ Die Werte aus den KGSt-Materialien „Kosten eines Arbeitsplatzes“ geben die Mittelwerte mehrerer örtlicher Berechnungen wieder, die als gesicherte Erfahrungswerte dienen.

Den Arbeitsplatzkosten standen folgende Einnahmen aus Beiträgen/Vorauszahlungen bzw. Ablösungen (nur Kaltenkirchen) für Straßenbaumaßnahmen gegenüber:

**Einnahmen aus
Straßenbaubeiträgen/Vorauszahlungen/Ablösungen in €***

Stadt	2012	2013	2014	2015	2016	Summe	
OD	22.968	0	216.984	474.627	190.519	905.098	
AHB	0	0	0	0	0	0	
BSCH	0	0	0	0	0	0	
KAKI	92.935 („Holstenstraße“ in 2012)					1.229.432	1.322.367
	(Ablösungen Kisdorfer Weg in 2016)						

* Die Zahlen sind gerundet.

¹¹⁵ Vgl. KGSt-Materialien „Kosten eines Arbeitsplatzes“

- Nr. 1/2012 (Stand 2012/2013) für 2012,
- Nr. 4/2013 (Stand 2013/2014) für 2013,
- Nr. 19/2014 (Stand 2014/2015) für 2014,
- Nr. 16/2015 (Stand 2015/2016) für 2015 und
- Nr. 7/2016 (Stand 2016/2017) für 2016.

Die Daten zeigen, dass in Ahrensburg und Bad Schwartau im Prüfungszeitraum den vorgehaltenen Arbeitsplatzkosten keine Einnahmen aus Straßenbaubeiträgen gegenüberstehen. In Bad Oldesloe und Kaltenkirchen überwiegen die Einnahmen aus Straßenbaubeiträgen die entstandenen Arbeitsplatzkosten deutlich.

Fortbildungen

Im Prüfungszeitraum hatten sich die Beitragssachbearbeiterin und ihre Fachdienstleitung zuletzt in 2012 in einem Umfang von jeweils 14 Stunden fortgebildet. Die Kosten für dieses Seminar betragen zusammen 630 €.

Im Vergleich der 4 geprüften Mittelstädte ergibt sich folgendes Bild:

Kosten für Fortbildungen zu „Straßenbaubeiträgen“ in €

Jahr	OD	AHB	BSCH	KAKI
2012	./.	630	2.172,94	./.
2013	./.	./.	1.585,50	./.
2014	369	./.	472,33	2.166
2015	./.	./.	./.	./.
2016	./.	./.	./.	1.427
Summe	369	630	4.230,77	3.593
Veranstaltungen (Anzahl)	1	1	11 (5+3+3)	7 (5+2)
MA (Anzahl)	1	2	1	3

Die Daten zeigen, dass die Verwaltungen wenig in Qualifikation investieren, obwohl die Einnahmen an Straßenbaubeiträgen potenziell in Millionenhöhe zu erzielen sind.

Bei dem Straßenbaubeitragsrecht handelt es sich um eine sich ständig entwickelnde Rechtsmaterie, die ein fortlaufendes Qualifizieren und regelmäßiges Fortbilden erfordert. Das komplexe Rechtsgebiet wird nicht nur durch klassisches Richterrecht geprägt. Es unterlag in den vergangenen Jahren auch häufiger gesetzlichen Modifikationen, die das Auseinandersetzen mit der Straßenbaubeitragsatzung erforderten.

Neben dem speziellen Straßenbaubeitragsrecht sind beim Sachbearbeiter aber auch umfassende und vertiefte Kenntnisse in den Bereichen des allgemeinen Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozessrechts erforderlich. In diesem Bereich ist wichtig, dass der Beitragssachbearbeiter auf dem rechtlich Laufenden bleibt, nicht zuletzt um die Risiken bei verwaltungsgerichtlichen Überprüfungen möglichst gering zu halten.

Mit einer guten und aktuellen Wissensbasis kann weitgehend auf das Beauftragen von externen (Rechts-)Beratern verzichtet werden.

Die Stadt Ahrensburg sollte das Fortbilden und Qualifizieren der betreffenden Mitarbeiter im Bereich der Straßenbaubeiträge und Nebengebiete zukünftig intensivieren.

Das theoretische Wissen sollte durch praktisches Anwenden vertieft und verstetigt werden. Praktisches Anwenden setzt aber voraus, dass beitragsfähige Straßenbaumaßnahmen kontinuierlich umgesetzt werden, so dass das Beitragssachgebiet ausgelastet wird.

Alternativ sollte die Option der interkommunalen Zusammenarbeit nach dem Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ)¹¹⁶ mit anderen Kommunen geprüft werden: Spezielles Fachwissen könnte so übergreifend gebündelt und für mehrere Verwaltungen vorgehalten oder beansprucht werden.

6.4 **Qualität des Straßenbaumanagements und Berichtswesen**

6.4.1 **Managementstrukturen implementiert?**

Die Kommunen haben ihre Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen (§ 89 Abs. 2 Satz 1 GO). Spätestens das Einführen der Doppik erfordert unter anderem eine genaue Kenntnis des Vermögensbestands, der Vermögenswerte und der Abschreibungsbeträge der Sachanlagen. Nach § 10 StrWG¹¹⁷ haben die Straßenbaulastträger nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu unterhalten. Mindestens sollte der Substanzerhalt des Straßennetzes gewährleistet werden.

Der Straßenunterhaltungsaufwand und Investitionsaufwand der 4 geprüften Mittelstädte pro Jahr im Prüfungszeitraum 2012 bis 2016 ist der Anlage 6 zu entnehmen.

Insgesamt wurden im Prüfungszeitraum folgende unterhaltenden und investiven Ausgaben pro Straßenkilometer getätigt:

¹¹⁶ Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) in der Fassung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. 2003, S. 122, zuletzt geändert am 21.06.2016, GVOBl. Schl.-H., S. 528.

¹¹⁷ Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein (StrWG) vom 25.11.2003, GVOBl. Schl.-H. 2003, S. 631, zuletzt geändert 16.03.2018, GVOBl. Schl.-H., S. 68.

Unterhaltende und investive Ausgaben* in T€ pro Straßenkilometer

Jahr	OD	AHB	BSCH	KAKI
2012	13	7	9	21
2013	10	7	9	16
2014	10	15	10	60
2015	11	19	10	71
2016	19	21	10	71
Ø	13	14	10	48
2012 bis 2016				

* Die Beträge sind gerundet.

Die Tiefbauabteilung der Stadt Ahrensburg hat im August 1995 eine „Denkschrift zur Straßenunterhaltung“ erarbeitet. Darin wurde auf den teilweise schlechten Straßenzustand hingewiesen. Der Zustand der einzelnen Ahrensburger Straßen wurde in einer Straßendatei mittels Zustandsklassen bewertet. Die Tiefbauabteilung hat angeraten, den Straßenzustand noch detaillierter und systematisch zu erfassen und zu bewerten. Dadurch sollte ebenfalls der Finanzbedarf ermittelt und ein längerfristiger Bedarfstrend abgebildet werden. Grundlage sollte ein aufzubauendes und fortzuschreibendes Datenbanksystem sein.

Seit 2000 hat die Stadt Ahrensburg ein externes Ingenieurbüro beauftragt, das alle notwendigen Straßendaten vor Ort erhebt. Die visuell erhobenen Straßendaten werden in einer Micro-Access-Datenbank auf Netzknotenbasis zusammengetragen. Gleichzeitig wird der Straßenzustand individuell bewertet und die erforderlichen tiefbaulichen Maßnahmen inklusive Finanzmittelbedarf aufgeführt. Die gespeicherten Daten sind auf GIS übertragbar. Dieses Straßenzustandskataster wird alle 5 Jahre durch das Ingenieurbüro nachbewertet. Mit Hilfe dieses Pavement-Management-Systems (PMS) werden die Prioritäten identifiziert.

Seit 1995 berichtet die Verwaltung regelmäßig im Bau- und Planungsausschuss über den Zustand der Ahrensburger Straßen (vgl. Landtagsdrucksache. 2016/054, 2011/052, 2005/070, 2000/121). Zuletzt haben der Fachdienst IV.3 Straßenwesen und das Ingenieurbüro am 01.06.2016 im Bau- und Planungsausschuss auf der Grundlage der fortgeschriebenen Straßendaten berichtet. Der Beschlussvorlage Nr. 2016/054 ist zu entnehmen, dass

- der Wert des gesamten Infrastrukturvermögens in der Eröffnungsbilanz 63.734.827,50 Euro und 63.769.880,62 Euro in der Bilanz 2014 betrug,
- das Straßenvermögen (ohne Straßenbäume) bei der Eröffnungsbilanz 27.656.614,08 Euro und 26.774.442,61 Euro in der Bilanz 2014 betrug,
- sich der Fahrbahnnetzzustand weiter verschlechtert hat und insgesamt als „zunehmend kritisch“ bewertet wird,
- die durchschnittliche Restnutzungsdauer aller Ahrensburger Straßen sich von 9,9 Jahren auf 7,3 Jahre verringert hat,

- aus Sicht der Verwaltung dringender Handlungsbedarf gegeben ist. Hierzu wurden auch Prioritätenlisten mit den Top 10 der „Straßen für eine Erneuerung“, der „Deckenerneuerungsmaßnahmen“, der „zu erneuernden Lichtsignalanlagen“ und der „zu erneuernden Straßenbeleuchtung“ erstellt.

In der Präsentation „Straßenzustandsbericht 2015 für Ahrensburg“ des Fachdiensts IV.3 Straßenwesen werden u. a. folgende Straßenindikatoren genannt:

**Straßenindikatoren aus Straßenzustandsbericht 2015
Stadt Ahrensburg**

Straßennetzlänge	116 km (1995)	132 km (2015)	+14 %
Restnutzungsdauer	9,9 Jahre (2009)	7,3 Jahre (2015)	-6 %
Vermögen	45,2 Mio. € (2008)	43,5 Mio. € (2014)	-4 %
Reparaturkosten	6,0 Mio. € (2005)	26 Mio. € (2015)	+433 %

Nach der Präsentation wurden zwischen 2010 und 2014 insgesamt 2,741 Kilometer Straßen erneuert; das entspricht durchschnittlich 548 Meter pro Jahr. Wird an dieser Baugeschwindigkeit nichts verändert, kann der Pionierweg in 239 Jahren (2254) wieder erneuert werden. Notwendig wäre, dass über 3.000 Meter Straßen pro Jahr erneuert werden. Die Altersverteilung der Fahrbahnen 2015 zeigt, dass 60 % der Ahrensburger Straßen über 29 Jahre alt ist und 11 % zwischen 22 und 28 Jahre. In 2015 steht dem Erneuern von Straßen im Soll von 4,29 Mio. Euro pro Jahr ein Ist von 0,162 Mio. Euro pro Jahr gegenüber.

Als Fazit wurde in der Präsentation u. a. dargestellt, dass die Straßenbeleuchtungen weiter saniert werden sollten und dass die Straßenerneuerungsquote zu erhöhen sei. Die abgeleiteten Prioritätenlisten sind als Top 10 zu den einzelnen Straßenbaumaßnahmentypen präsentiert worden. Es wurde dringender Handlungsbedarf angezeigt.

Alle Straßen der Stadt sind erfasst und bewertet. Damit lassen sich die erforderlichen Straßenbaumaßnahmen für einen bestimmten Zeitraum ableiten. Gleichzeitig wird der Finanzbedarf ermittelt.

Ziel des PMS ist, die Straßenerhaltung unter betriebswirtschaftlichen und technischen Aspekten zu optimieren. Die Stadt erhält mit dem PMS eine objektive und transparente Entscheidungshilfe.

Im Vergleich der 4 geprüften Mittelstädte ergibt sich Folgendes:

Kosten für Straßenkataster, Zustandserfassung und-bewertung

Stadt	PMS seit	Bewertet durch Firma	Kosten Erstellen in €	Kosten Fortschreiben* in €
OD	2009/10	GSA mbH	51.496	15.000**
AHB	2000	Ing.-Büro Wittor	11.565,42	19.922,05*** 24.249,85**** 23.265,50*****
BSCH	-	-	-	-
KAKI	2015/16	Eagle Eye Technolo- gies GmbH	60.300,63	bisher kein Folgeauftrag

* Der Fortschreibe-Rhythmus beträgt 5 Jahre.

** In 2014 ***In 2005 ****In 2010/11 *****In 2015/16.

Die Stadt Ahrensburg hat ihren Straßenerhaltungstau durch das PMS ermittelt. Damit liegt eine dokumentierte Grundlage vor, um fundierte Aussagen über den funktionellen und strukturellen Zustand der Ahrensburger Straßen zu treffen. Das PMS dient dabei als Grundlage für das Priorisieren von (auch beitragspflichtigen) Straßenbaumaßnahmen, die in die Haushalts- und mittelfristige Finanzplanung einfließen. Da sich die Straßensubstanz durch äußere Einflüsse laufend verändert, sind die Zustandsdaten regelmäßig zu aktualisieren. Dies stellt die Stadt Ahrensburg über ein Folgeerfassen in einem 5-Jahres-Rhythmus sicher. Ein 5-Jahres-Rhythmus erscheint angemessen.¹¹⁸

Der Fachdienst IV.3 Straßenwesen stellt alle 5 Jahre den Straßenerhaltungs- und Investitionsbedarf mit Hilfe des PMS fest. Die Erkenntnisse aus den regelmäßigen Berichten sollen laut Beschlussfassung des Bau- und Planungsausschusses in die Haushaltsplanungen der Folgejahre einfließen. Die Verwaltung meldet nach fachlichen Kriterien aus dem Zustandskataster den Finanzbedarf für die Haushalts- und mittelfristige Finanzplanung an.

Die Stadt kann ihre bauliche Straßenunterhaltungspflicht jedoch noch nicht in ausreichendem Umfang umsetzen. Als Gründe nennt die Verwaltung begrenzte personelle Kapazitäten und begrenzt verfügbare finanzielle Mittel. Auch wenn die Priorität im Haushaltsausgleich lag, wurden in den letzten Jahren verstärkt Straßendecken mit Förderung des Landes erneuert. Der Straßenausbau sei seit 2015 wieder intensiviert worden. Eine Priorität liege in den letzten Jahren in dem Erneuern der Straßenbeleuchtung. Es bestehe Konsens, dass sich der Straßenzustand nicht weiter verschlechtern dürfe und daher grundsätzlich ausreichende Haushaltsmittel einzustellen seien. Im Stellenplan 2017 wurde durch die Stadtverordnetenversammlung für den Fachdienst IV.3 Straßenwesen eine zusätzliche

¹¹⁸ Vgl. Hessischer Rechnungshof, Kommunalbericht 2016, S. 334.

Ingenieurstelle in Vollzeit beschlossen. Das Ziel des Intensivierens ist ausdrücklich zu begrüßen.

Die Stadt verfügt über kein Controlling/Monitoring-System mit Bezug auf das PMS. Die Verwaltung verfügt zwar über aus dem PMS entwickelte Prioritätenlisten, die auch regelmäßig in die Politik gegeben werden. Ein daraus abgeleitetes und von der Stadtverordnetenversammlung beschlossenes selbstbindendes Straßenbaukonzept existiert in Ahrensburg nicht.

Das Erhalten und das Ausbauen der Straßen sollte von den Kommunen idealerweise bereits mittel- und langfristig geplant (Prioritätenliste; Bauprogramme) und an strategischen Zielen ausgerichtet werden. Dies bedeutet, dass darzustellen ist, wie hoch der mittel- und langfristige Ressourcenbedarf ist und wie sich verschiedene Erhaltungsstrategien auf das Zustandsniveau des Straßennetzes auswirken. Die politischen Gremien der Stadt Ahrensburg sollten dabei eingebunden sein, in dem sie die Prioritätenlisten selbstbindend beschließen und als Daueraufgabe abarbeiten.

Werden erforderliche Straßenbaumaßnahmen hinausgeschoben, steigt der Substanzverlust an der kommunalen Straßeninfrastruktur. Angemessene Investitionen sind notwendig, damit die Stadt ihr Vermögen erhalten kann. Nur der kontinuierliche Erhalt und das Verbessern des Infrastrukturvermögens sind langfristig betrachtet wirtschaftlich. Ein Sanierungsstau verschiebt Lasten auf spätere Generationen und stellt somit ein Haushaltsrisiko dar, das es zu verringern gilt.

Der LRH empfiehlt,

- die bereits im Ansatz bestehenden Managementstrukturen weiter zu optimieren und damit Kontinuität im Straßenbau zu erreichen. Hierzu sind Ziele und Prioritäten verbindlich in den politischen Gremien zu beschließen. Die Prioritätenliste zu den erforderlichen Investitionen ist regelmäßig in den entscheidungstragenden politischen Gremien der Stadt abzustimmen und bei Bedarf anzupassen. Ein Controlling-System ist zu etablieren.
- die fundiert vorhandene Datenbasis und ein regelmäßiges Fortschreiben für die mittelfristige Finanzplanung zu nutzen.

Konsequentes Handeln angezeigt - Beispiel „Hagener Allee“

In 2011 sollte die Straßenausbaumaßnahme in der Hagener Allee geplant werden. Das Bauvolumen umfasste mehrere Millionen Euro. Nach Angaben der Verwaltung wurde die Maßnahme vertagt. In 2016 wurden dann für 2017 die Haushaltsmittel bereitgestellt.

Das Beispiel „Hagener Allee“ macht deutlich, dass die Stadt bei erkanntem Handlungsbedarf konsequent vorgehen und die erforderlichen Maßnahmen zeitnah umsetzen sollte.

6.4.2 Einbinden der politischen Gremien durch Berichtswesen

Die Stadt Ahrensburg kann das bauliche Erhalten ihrer Straßen politisch nur steuern, wenn auch die politischen Entscheidungsgremien umfassend über den Straßenzustand informiert werden.

Das Berichtswesen nach § 45c GO ist dabei als unterstützendes Instrument zu verstehen. Dadurch werden die politischen Gremien in die Lage versetzt, die Verwaltung zu steuern und wirksam zu kontrollieren.

Mit dem Berichtswesen werden erforderliche Informationen für kommunalpolitische Entscheidungen gegeben und bestehende Defizite verdeutlicht. Die Berichtsinformationen müssen so aufbereitet sein, dass erforderlichenfalls rechtzeitig gegengesteuert werden kann.

Die vergleichende Prüfung hat zum Berichtswesen über den Straßeninfrastrukturzustand (§ 45c S. 3 Nr. 6 GO) und über Straßenbaubeiträge folgenden Sachverhalt ergeben:

Berichtswesen über Straßeninfrastrukturzustand pp.

Bericht	OD	AHB	BSCH	KAKI
Straßenzustand (§ 45c Nr. 6 GO)?	Nein	Ja, alle 5 Jahre	Nein	Entwurf 2017
Stand der abgerechneten Beiträge?	Ja, seit 2009	Nein	Nein	Nein
Abarbeitungsrückstände investiver Mittel?	Nein	Nein	Nein	Nein
Stand einzelner Maßnahmen?	Ja	Ja	Ja	Ja
Sonstiges?	-	-	GVP*	-

* Der Generalverkehrsplan (GVP) wird zurzeit neu erstellt.

Der Vergleich zeigt, dass die Verwaltungen der 4 geprüften Mittelstädte die politischen Gremien unterschiedlich über die Straßeninfrastruktur, Maßnahmen und Straßenbaubeiträge informieren.

Die Ahrensburger Verwaltung berichtet seit 1995 alle 5 Jahre im Bau- und Planungsausschuss über den Straßenzustand und den konkret abzuleitenden Handlungsbedarf mit Hilfe von Top-10-Prioritätenlisten. Über den Sachstand von einzelnen Straßenbaumaßnahmen berichtet die Verwaltung regelmäßig unterjährig im Bau- und Planungsausschuss. Die Verwaltung erstattet keinen regelmäßigen Bericht in den politischen Gremien über den Sachstand erhobener Beiträge.

Die Stadt Ahrensburg hat ein Berichtswesen nach § 45c GO implementiert (vgl. Tz. III.3.4).

Nach Ziffer 4.9 der zum 15.01.2010 in Kraft getretenen Dienstanweisung für das Berichtswesen der Stadt Ahrensburg ist dem Bau- und Planungsausschuss vom Fachdienst IV.1 der Zustandsbericht über die öffentlichen Straßen, Wege und Plätze als Regelbericht (vgl. Ziffer 3.3.5 der Dienstanweisung) spätestens zum Zeitpunkt der Beratung über das Budget des Folgejahres abzugeben. In den Zustandsberichten für die öffentlichen Einrichtungen sollen insbesondere die Erneuerungs- und Erhaltungsbedarfe, etwaiger Neubaubedarf, die Benutzerzahlen, die Entgeltgestaltung, Zu- und Überschüsse sowie ggf. Zielgruppen, Honorarkräfte, Angebote und Spendenaufkommen dargestellt werden.

Mit dem von der Verwaltung alle 5 Jahre vorgelegten Bericht verfügt die Politik über eine Informations- und Steuerungsgrundlage. Mit Hilfe der TOP-10-Prioritätenlisten wird der zukünftige Handlungsbedarf grundsätzlich aufgezeigt.

Um den politischen Gremien das Steuern wirksam zu ermöglichen, sollten die Zustandsinformationen zur Straßeninfrastruktur um die Haushalts- und Finanzdaten sowie um den Umsetzungsstand (auch Rückstände) jeweils ergänzt werden.

Zu den nicht umgesetzten Tiefbauvolumina in 2016 wird auf die Tz. III.3.7.4 verwiesen. In einem jährlichen Bericht sollten die politischen Gremien daher auch über die Abarbeitungsrückstände investiver Mittel informiert werden. Insgesamt wird dadurch von der Verwaltung ein vollumfängliches Bild gezeichnet und ein ganzheitliches Betrachten durch die Politik ermöglicht.

Als Teil eines Haushalts- und Finanzdatenberichts (§ 45c Satz 3 Nr. 3 GO) sollte zudem auch jährlich über den Sachstand zur Beitragserhebung berichtet werden.

6.5 Beteiligen der Anlieger und Öffentlichkeit

6.5.1 Einbinden der Beitragspflichtigen

Die Stadt Ahrensburg bindet die beitragspflichtigen Grundstückseigentümer in den Prozessablauf ein, indem die Verwaltung Anschreiben an alle Anlieger und an alle Eigentümer versendet. Darin wird über die geplante Baumaßnahme informiert (ausführende Firmen, Zeitraum, Ausbauplanung, Umsetzungsreihenfolge, Beitragspflicht, Ansprechpersonen bei der Stadt etc.). Die Anlieger und Eigentümer könnten sich dann in der Einwohnerfragstunde der Bau- und Planungsausschusssitzung zur Maßnahme zu Wort melden.

Eine Anliegerversammlung wird in Ahrensburg dann durchgeführt, wenn echte Entscheidungsspielräume bei den Maßnahmen zu erkennen sind.

Das zu erwartende Beitragsaufkommen muss zudem den Verwaltungsaufwand rechtfertigen. Im Fall des Erneuerns der Straßenbeleuchtung wurde auch mit Blick auf die Vielzahl der Maßnahmen von einer Anliegerversammlung abgesehen.

Sofern eine Anliegerversammlung durchgeführt wird, verfährt die Verwaltung nach eigenen Angaben wie folgt:

Bei Straßenausbaumaßnahmen wird grundsätzlich 14 Tage nach der ersten Vorstellung im Bau- und Planungsausschuss, also vor der Beschlussfassung zum Bauprogramm, eine Anliegerversammlung durchgeführt. Darin werden die Anwesenden über das Straßenbauvorhaben und das Straßenbaubeitragsrecht informiert. Die Veranstaltung findet grundsätzlich ohne kommunalpolitische Vertreter und ohne Presse statt. Bei Bedarf werden auch mehrere Veranstaltungen durchgeführt.

Eine schriftliche Einladung wird an alle Anlieger versandt. Die Anliegerversammlungen werden protokolliert. Das Protokoll wird auf ausdrücklichen Wunsch versandt.

Die Anlieger und Eigentümer können sich anschließend im Bau- und Planungsausschuss bei der Einwohnerfragestunde zum Bauprogramm äußern. Bei Bedarf wird die Ausschussberatung zum Bauprogramm für Rückfragen unterbrochen und anschließend fortgesetzt.

Die Fragen der Anliegerschaft werden soweit wie möglich direkt beantwortet. Hinweise und Kritik wurden zu Protokoll genommen und auch als Grundlage für die politischen Gremien vorbereitet. Diese Veranstaltungen werden zudem genutzt, um „praktische“ Fragen zu klären. Falls sich eine Bürgerinitiative bildet, informiert die Verwaltung bei Bedarf auch bei deren Veranstaltungen.

Die 4 geprüften Mittelstädte binden die Beitragspflichtigen unterschiedlich in das Verfahren ein:

Anlieger-/Eigentümerinformation

Stadt	OD	AHB	BSCH	KAKI
Versammlung/en	Ja	Teilweise	Teilweise	Ja
Einwohnerfragestunde	Ja	Ja	Ja	Ja
§ 16c GO				
Info-Anschreiben	Nein	Ja	Ja*	Ja*
Sonstiges	./.	./.	./.	Ablöse- Anschreiben

* Bei Bedarf.

Das schleswig-holsteinische KAG sieht vor dem Erheben von Straßenbaubeiträgen keine zwingende Anwohnerbeteiligung oder individuelle Anhörung in Bezug auf die geplante Ausbaumaßnahme vor. In den allgemeinen kommunalrechtlichen Vorschriften der §§ 16a, b GO finden sich auch in Schleswig-Holstein Ansätze für ein gesetzgeberisch gewolltes Beteiligen der Einwohner in der kommunalen Selbstverwaltung. Nach § 16a Abs. 2 GO soll die Gemeinde ihre Einwohner bei wichtigen Planungen und Vorhaben möglichst frühzeitig über Grundlagen, Ziele und Auswirkungen unterrichten. Diesen Ansatz greift auch die verfahrensrechtliche Vorschrift des § 83a Abs. 3 LVwG über das frühzeitige Beteiligen der Öffentlichkeit bei bestimmten Vorhaben auf.

Informationsveranstaltungen für die Anlieger vor dem Durchführen einer Maßnahme stellen ein für die Kommune freiwilliges Bürgerbeteiligen dar. Darauf besteht weder ein Anspruch, noch würde später der Beitragsbescheid bei einer unterbliebenen Veranstaltung rechtswidrig sein. Denn über das Bauprogramm/Ausbauplanung bestimmt die Gemeinde allein nach ihrem Ermessen. Davon zu unterscheiden ist die Frage nach der notwendigen verwaltungsverfahrensmäßigen Anhörung nach § 87 Abs. 1 LVwG vor dem Erlassen des Beitrags-/Vorauszahlungsbescheids.

Eine beitragsfähige Straßenbaumaßnahme und das Beitragsverfahren alle 25 bis 40 Jahre treffen den Einzelnen eher selten. Den Betroffenen fehlen oftmals Kenntnisse über Straßenbaubeiträge. Bürger wollen gut informiert sein und „mitgenommen“ werden. Die Bürger wollen sich an den sie betreffenden behördlichen Prozessen aktiv beteiligen. Dieser den Dialog fördernden Beteiligungskultur bei Prozessen und Verfahren sollten sich die Kommunen bei dem Erheben von Straßenbaubeiträgen öffnen.

Damit trägt die Stadt dem in der Regel sehr intensiven Informationsbedürfnis der betroffenen Bürger Rechnung. Die Kommunen können damit sowohl die notwendige Transparenz als auch die Akzeptanz der später Beitragspflichtigen für die Maßnahmen fördern. Durch Anliegerversammlungen wird der notwendige Raum für einen direkten Dialog und Austausch geschaffen. Rückfragen können direkt beantwortet werden, die Anlieger werden „mitgenommen“. Zudem ermöglicht es der betroffenen Anliegerschaft, sich auf die Beitragszahlungen einzustellen.

Das Informationsbedürfnis der Betroffenen besteht unabhängig von der Höhe des Beitragsaufkommens und losgelöst von Entscheidungsspielräumen. Mit Blick auf den Informationsgedanken sollte die Stadt Ahrensburg daher zukünftig stets eine frühzeitige und vorausschauende Anliegerbeteiligung im Straßenbaubeitragsverfahren praktizieren. Das aktive, offene und dokumentierte Vorgehen sollte weitgehend kompromissorientiert sein. Das grundsätzliche Bestreben sollte sein, möglichst viele Aspekte mit den Anliegern im Dialog und im Konsens zu lösen.

6.5.2 **Sonstige Öffentlichkeitsarbeit**

Die Stadt Ahrensburg hat die Satzungsgrundlagen auf der städtischen Homepage veröffentlicht. Ferner führt die Stadt themenbegleitende Öffentlichkeitsarbeit durch. Mit Hilfe von Pressemitteilungen informiert die Stadt über ausbaubedingt gesperrte Straßen, Zwischenstände und/oder fertiggestellte Maßnahmen.

Eine spezifisch auf das Thema „Straßenbaubeiträge“ ausgerichtete aktive, regelmäßige Presse- und Öffentlichkeitsarbeit mit grundlegender und umfassender Informationsarbeit zu den einzelnen Maßnahmen führte die Stadt nicht durch.

Aktive Presse- und Öffentlichkeitsarbeit ist gerade in der heutigen Informationsgesellschaft bei aktuell relevanten Themen unverzichtbar. Die wichtigste Aufgabe der aktiven Presse- und Öffentlichkeitsarbeit ist eine regelmäßige, möglichst umfassende, ständige sowie aktuelle Information der Bürger sowie der Medien zu gewährleisten. Dies trägt dazu bei, das erhöhte Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit zu befriedigen und das oftmals emotional besetzte Thema weiter zu versachlichen.

Eine gute begleitende aktive Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

- hält regelmäßigen Kontakt zu den Medien und damit zur Öffentlichkeit, z. B. durch Pressegespräche und/oder Pressemitteilungen,
- ermöglicht es den Einwohnern, alle notwendigen Informationen zu erhalten, um das Handeln der Stadt nachvollziehbar und das Vorgehen transparent zu gestalten,
- unterstützt den Bürgermeister in seinen Aufgaben durch positive Pflege des Images der Stadtverwaltung,
- trägt dazu bei, die Deutungshoheit über Themen zu erlangen oder zu behalten,
- stärkt das Verständnis für die Abläufe und damit auch das Vertrauen in das gesetzeskonforme Handeln der Stadtverwaltung.

Der LRH empfiehlt der Stadt Ahrensburg, ihre Presse- und Öffentlichkeitsarbeit im Bereich der „Straßenbaubeiträge“ bei zukünftigen Maßnahmen aktiver zu gestalten.

6.6 **Ausblick**

Das mit der neuen Rechtslage zum 26.01.2018 eingeräumte pflichtgemäße Ermessen für einen Straßenbaubeitragsverzicht ist von jeder Kommune im Einzelfall nach sachlichen Gesichtspunkten auszuüben. Die neue Rechtslage ermöglicht den Kommunen aus Sicht des LRH keinen generellen Beitragsverzicht. Haushaltsrechtliche Aspekte sind dabei umfassend zu würdigen.

Der Verzicht auf Straßenbaubeiträge steht unter dem Finanzierungsvorbehalt. Lässt sich der kommunale Straßenbau auf Dauer nicht anderweitig finanzieren, darf eine Kommune auf das Erheben von Straßenbaubeiträgen nicht oder nicht vollständig verzichten.

Die Kommunen bleiben auch nach dem geänderten Gesetz haushaltsrechtlich verpflichtet,

- ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass ein stetiges Erfüllen der Aufgaben gesichert ist,
- ihr Vermögen und ihre Erträge so zu verwalten, dass die Finanzen gesund bleiben. Der Haushalt soll ausgeglichen und erforderlichenfalls konsolidiert werden. Nur so bleiben die Kommunen dauerhaft handlungs- und leistungsfähig.

Eine dauerhaft defizitäre Kommune hat ihre Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen, wenn der Haushaltsausgleich auf andere Weise nicht erreicht werden kann. Als Konsolidierungsalternative könnte die Kommune versuchen, ihre Aufwendungen weiter zu reduzieren. Ausgangspunkt bleibt daher auch zukünftig stets die finanzielle Lage sowie der konkrete Finanzbedarf der jeweiligen Kommune.

Als Alternative zu einem vollständigen Straßenbaubeitragsverzicht kommt grundsätzlich auch das Absenken der Beitragssätze in der Satzung in Betracht. Hierbei ist jedoch Folgendes zu beachten: Bisher ist nicht abschließend verwaltungsgerichtlich geklärt, ob eine Kommune bei dem Erheben von Straßenbaubeiträgen durch ein Gebundensein an das Vorteilsprinzip des KAG bei Anliegerstraßen den Anliegeranteil über 50 % des beitragsfähigen Aufwands bemessen muss (Untergrenze). Das OVG Lüneburg hat diese Frage für das niedersächsische Recht bejaht.¹¹⁹ Das OVG Schleswig hat diese Frage bisher ausdrücklich offen gelassen, da sie für das Gericht nicht entscheidungserheblich war.¹²⁰ Das IM hat hierzu in seinem Erlass vom 24.04.2018, Az.: IV 322 - 50/2018, zur „Aufhebung der Erhebungspflicht für Straßenbaubeiträge“ Folgendes ausgeführt:

„(...) Aus dem Vorteilsprinzip können sich Untergrenzen ergeben. So müssen bei Anliegerstraßen, also Straßen, die überwiegend durch Anlieger benutzt werden, auch bei dem Vorliegen von besonderen Umständen mindestens mehr als 50 % der Kosten der Maßnahme auf die Anlieger umgelegt werden.“

Die Gemeinde- und Stadtvertretungen haben vor dem Hintergrund der geänderten Rechtslage über die Zukunft der „Straßenbaubeiträge“ nach sorgfältigem Abwägen zu entscheiden. Dies setzt neben einer umfassen-

¹¹⁹ Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 06.06.2001, 9 LA 907/01, zitiert nach juris.

¹²⁰ Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 19.05.2010, 2 KN 2/09, zitiert nach juris.

den Kenntnis der eigenen Haushaltssituation auch eine fundierte Kenntnis des Zustands der Infrastruktur voraus.

Am 05.09.2012 hat die Stadt Ahrensburg schon einmal vor dieser Entscheidung gestanden. An dem Erheben von Straßenbaubeiträgen wurde in 2012 bei vergleichbarer Rechtslage aus haushaltsrechtlichen Gründen festgehalten. Der Beschlussvorlage Nr. 2012/094 ist zu entnehmen, dass der Bau- und Planungsausschuss über die KAG-Änderungen informiert wurde. Die Straßenbaubeitragsatzung blieb letztlich unverändert bestehen.

Ein etwaiger Systemwechsel der Kommune beim Finanzieren von Straßenbaumaßnahmen sollte über das Haushaltsjahr und über Wahlperioden hinaus langfristig angelegt sein.¹²¹ Dadurch vermeidet sie das ungleiche Behandeln der Bürger und Betriebe. Nur wenn der Investitionsbedarf über einen längeren Zeitraum konkret ermittelt ist, lässt sich beurteilen, was sich die Kommune leisten kann.

Beim Abwägen wird im Vordergrund stehen, inwieweit ggf. andere ausreichende Finanzierungsquellen bestehen oder Aufwendungen durch Haushaltskonsolidierung reduziert werden können. Dabei sind auch die vom Land von 2018 bis 2020 zusätzlich bereitgestellten Mittel für den kommunalen Straßenausbau von 15 Mio. € pro Jahr zu berücksichtigen.

Im Übrigen wird verwiesen auf

- den genannten Erlass des Innenministeriums vom 24.04.2018, Az.: IV 322 - 50/2018, zur „*Aufhebung der Erhebungspflicht für Straßenbaubeiträge*“ und
- die aktuell in den Fachzeitschriften veröffentlichten Aufsätze¹²² zur neuen Rechtslage.

6.7 **Fazit**

Die Prüfung hat ergeben, dass die Stadt Ahrensburg bei der Aufgabe „Straßenbaubeiträge“ Optimierungspotenzial hat.

Ahrensburg wird empfohlen, an folgenden Aspekten zu arbeiten:

- Die politischen Gremien der Stadt Ahrensburg müssen
 - zielorientiert einen mittelfristigen Bedarfs-/Erhaltungsplan in Form einer Prioritätenliste mit Angabe des Finanzbedarfs beschließen und
 - ein echtes Controlling-System etablieren.

¹²¹ Vgl. Reimer Steenbock, Grundsteuer oder Straßenbaubeiträge - Appell für sachgerechte Entscheidungen, in: Die Gemeinde SH, 10/2017, S. 268.

¹²² Vgl. Arndt/Hoefer/Dörschner, „Aufhebung der Beitragserhebungspflicht für den Straßenausbau“, in: Die Gemeinde SH, 4/2018, S. 90 ff.; Steenbock, „Aufhebung der Beitragserhebungspflicht - Hoffnungen und Illusionen“, in: Die Gemeinde SH, 4/2018, S. 97 ff..

- Die Zustandsinformationen zur Straßeninfrastruktur sollten um die Haushalts- und Finanzdaten sowie um den Umsetzungsstand (auch Rückstände) ergänzt werden.
- Die Bescheide müssen den aktuellen rechtlichen Standards entsprechen und angepasst werden (Rechtsbehelfsbelehrungen).
- Eine umfassende Anliegerbeteiligung und aktive Öffentlichkeitsarbeit sind unverzichtbar, um das intensive Informationsbedürfnis der Betroffenen zu befriedigen.
- Die neue Rechtslage zum 26.01.2018¹²³ verlangt von den politischen Gremien in jeder einzelnen Kommune ein sorgfältiges Abwägen über den individuellen Umgang mit dem Thema „Finanzieren von Straßenbaumaßnahmen über Straßenbaubeiträge“.

Für den Fall, dass die Stadt Ahrensburg angesichts der neuen Rechtslage zukünftig Straßenbaubeiträge nach dem KAG erhebt, sind zusätzlich folgende Punkte zu beachten:

- Die KAG-Satzungen sind umfassend rechtlich regelmäßig zu überprüfen, vor allem auch mit Blick auf die maximale gesetzliche Gültigkeitsdauer von 20 Jahren.
- Beitragspflichtige sind vor Erlass der Straßenbaubeitrags- sowie der Vorauszahlungsbescheide nach § 87 Abs. 1 LVwG anzuhören.
- Die Straßenbaubeiträge sind bei Vorliegen der notwendigen Entscheidungsreife umgehend abzurechnen. Das Eintreten von Festsetzungsverjährung ist wirksam zu verhindern.
- Das Vorfinanzierungsinstrument „Vorauszahlungen“ ist möglichst zu nutzen. Ein etwaiger Verzicht auf Vorauszahlungen bedingt umso mehr, dass nach Maßnahmenabschluss umgehend ein Veranlagungsverfahren angestrebt wird.
- Das Ablösen des Beitragsanspruchs ist als vorteilhafte Alternative zu Vorauszahlungen zu erwägen.
- Ausreichende personelle Kapazitäten sind unverzichtbar, um ein kontinuierliches Aufgabenerfüllen sicherzustellen.
- Alternativ sollte die Option der interkommunalen Zusammenarbeit nach dem GkZ mit anderen Kommunen geprüft werden.
- Intensives regelmäßiges Fortbilden auf dem Gebiet des Straßenbaubeitragsrechts ist unverzichtbar.

¹²³ Vgl. Gesetz zur Aufhebung der Erhebungspflicht für Straßenausbaubeiträge vom 04.01.2018, GVOBl. Schl.-H., S. 6.

Teil IV Schlussbesprechung und abschließende Bemerkungen

1. Bekanntgabe der Prüfungserkenntnisse im Hauptausschuss

Am 18.03.2019 fand in Ahrensburg gemäß § 7 Abs. 1 KPG die Schlussbesprechung der überörtlichen Prüfung statt. Vertreten waren der Bürgermeister, die Mitglieder des Hauptausschusses sowie die Kommunalaufsicht.

Herr MDgt Wollny leitete die Schlussbesprechung. Er erläuterte einleitend das Prüfungsverfahren sowie Ziele und Inhalte der überörtlichen Prüfung, für die vergleichende Ansätze gewählt wurden.

Die wesentlichen Prüfungserkenntnisse wurden vom LRH zu folgenden Themenbereichen vorgetragen:

- Finanzlage,
- Forderungsmanagement,
- Organisation,
- Personal,
- Kostenrechnende Einrichtungen und
- Straßenbaubeiträge.

Im Anschluss an die einzelnen Sachvorträge entwickelte sich anhand einzelner Nachfragen ein sachbezogener Meinungs-austausch. Mit allgemeinen Hinweisen des LRH zum weiteren Prüfungsverfahren nach den Bestimmungen des KPG wurde die Schlussbesprechung nach ca. 2 ½ Stunden beendet.

2. Stellungnahme zum Prüfungsergebnis

Das Prüfungsergebnis des LRH wird der Stadt Ahrensburg gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 KPG mitgeteilt. Die Stadt hat das Prüfungsergebnis nach § 7 Abs. 5 KPG öffentlich auszulegen, soweit keine:

- schutzwürdigen Interessen Einzelner entgegenstehen,
- geheimhaltungsbedürftigen Angelegenheiten nach § 11 KAG, § 30 AO, § 35 SGB I, § 88a LVwG vorliegen oder
- Privatgeheimnisse nach § 203 StGB verletzt werden.

Die Stadt Ahrensburg hat eigenverantwortlich sicherzustellen, dass die relevanten Rechtsvorschriften eingehalten werden.

Zum Prüfungsergebnis hat die Stadt Ahrensburg innerhalb von 6 Monaten gegenüber dem LRH und der Kommunalaufsichtsbehörde Stellung zu nehmen (§ 7 Abs. 3 KPG). Dabei ist insbesondere zu berichten, ob und wie den Prüfungsfeststellungen Rechnung getragen wird.

Teil V Anlagen

1. Anlage 1 Organisation

Schleswig-Holstein
Der echte Norden



Schleswig-Holstein
Ministerium für Justiz,
Europa, Verbraucherschutz
und Gleichstellung

Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz
und Gleichstellung | Postfach 71 45 | 24171 Kiel

Per E-Mail

An die

Kreise

Kreisfreien Städte

Städte über 20.000 Einwohnerinnen und
Einwohner

Landrätin und Landräte als Kommunalau-
sichtsbehörden

nachrichtlich:

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen
Landesverbände
- Städtetag Schleswig-Holstein -

Ihr Zeichen: /
Ihre Nachricht vom: /
Mein Zeichen: II 1-083 - §15GstG
Meine Nachricht vom: /

Ursel Hoppe
Ursel.Hoppe@jumi.landsh.de
Telefon: 0431 988-3851
Telefax: 0431 988-3883

3 . Mai 2018

Benennung und Entsendung von Vertreterinnen und Vertretern in Gremien durch kommunale Gebietskörperschaften

Am 6. Mai 2018 werden die Gemeinde- und Kreisvertretungen für die kommenden fünf Jahre gewählt. Die Wahlzeit der neu zu wählenden Vertretungen beginnt am 1. Juni 2018. Im Zuge der bis spätestens Ende Juni 2018 stattfindenden Konstituierung der Gemeinde- und Kreisvertretungen werden zahlreiche Gremien – insbesondere in juristischen Personen, an denen die jeweilige Gemeinde oder der jeweilige Kreis beteiligt ist – neu besetzt. Im Rahmen der zu fassenden Entsendungsbeschlüsse wird § 15 Abs. 1 GstG zu beachten sein. Um die kommunalen Gebietskörperschaften schon bei der Vorbereitung der anstehenden Entsendungsentscheidungen zu unterstützen, werden nachfolgend im Einvernehmen mit dem Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration Hinweise zur Anwendung des § 15 Abs. 1 GstG gegeben. Diese greifen auch einen vor den Verwaltungsgerichten des Landes geführten Rechtsstreit über eine (nicht paritätische) Entsendung in eine Eigengesellschaft auf, der im Dezember 2017 vom Obergericht Schleswig rechtskräftig entschieden wurde. Soweit in den nachfolgenden Ausführungen Randnummern genannt werden, beziehen sich diese auf diese Entscheidung, die in der Fas-

- 2 -

sung der Veröffentlichung bei beck-online zitiert wird: OVG, Urteil vom 6.12.2017 – 3 LB 11/17, BeckRS 2017, 142757.

Allgemeines

Das OVG hat am 6.12.2017 im Fall der Entsendung der Stadt Husum in ein Aufsichtsgremium einer zivilrechtlich verfassten Eigengesellschaft entschieden, dass § 15 Abs. 1 GstG auf den der Entsendung zugrunde liegenden Entsendungsbeschluss anzuwenden gewesen wäre. Die beschlossene Entsendung von vier Männern und einer Frau als Mitglieder bzw. Ersatzmitgliedern entsprach nicht der Vorgabe einer geschlechterparitätischen Entsendung und war insoweit rechtswidrig.

Das OVG hat in seiner Urteilsbegründung bezogen auf den konkreten Fall Feststellungen getroffen, die für vergleichbare Entscheidungen künftig zu berücksichtigen sind. Weiterhin enthält die Urteilsbegründung auch darüber hinaus gehende Hinweise, die insgesamt für künftige Gremienbesetzungen von Bedeutung sind. Daher werden auf der Grundlage der gerichtlichen Entscheidung im Folgenden einige Hinweise für künftige Entscheidungen über die Entsendung/Benennung in Gremien durch kommunale Gebietskörperschaften gegeben.

Insgesamt ist darauf hinzuweisen, dass das OVG – trotz grundsätzlicher Ausführungen – aufgrund des zu entscheidenden Einzelfalls naturgemäß nicht alle Fragen, die im Zusammenhang mit der Anwendung des § 15 Abs. 1 GstG gestellt werden können, aufgegriffen und entschieden hat. Somit bleiben nach der gerichtlichen Entscheidung weitere Rechtsfragen offen, die im Wege der Auslegung der einschlägigen Rechtsgrundlagen durch die entscheidungsbefugten Stellen zu entscheiden sind. Hier kann auch die nachfolgende Handreichung nur Auslegungshinweise geben, die eine abschließende rechtliche Bewertung im Einzelfall nicht ersetzen können.

Zum Tatbestand des § 15 Abs. 1 GstG

Zunächst ist die Frage des Geltungsbereichs des § 15 Abs. 1 GstG zu klären. Der Wortlaut der Norm lautet:

„Bei Benennungen und Entsendungen von Vertreterinnen und Vertretern für Kommunen, Beiräte, Ausschüsse, Vorstände, Verwaltungs- und Aufsichtsräte sowie für vergleichbare Gremien, deren Zusammensetzung nicht durch besondere gesetzliche Vorschriften geregelt ist, sollen Frauen und Männer jeweils hälftig berücksichtigt werden.“

In Satz 2 wird die Entsendung für die Fälle geregelt, in denen eine ungerade Zahl von Vertreter*innen zu entsenden/benennen ist.

Das GstG gilt grundsätzlich für das Land, die Gemeinden, Kreise und Ämter und für die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit, die rechtsfähigen Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. (§ 2 Abs. 1 GstG). Materiell konkretisiert § 15 Abs. 1 GstG die in der Landesverfassung in Art. 9 S. 2 (vorher Art. 6 S. 2 der Landesverfassung Schleswig-Holstein) enthaltene Verpflichtung der Träger der öffentlichen Verwaltung „darauf hinzuwirken, dass Frauen und Männer in kollegialen öffentlich-rechtlichen Beschluss- und Beratungsorganen zu gleichen Anteilen vertreten sind.“

- 3 -

Anders als in Art. 9 S. 2 der Landesverfassung gilt die Vorschrift des GstG nicht nur für öffentlich-rechtliche Beschluss- und Beratungsgremien, sondern auch für Aufsichtsräte von Kapitalgesellschaften und andere Gremien, immer dann, wenn einem Träger der öffentlichen Verwaltung Besetzungsrechte zustehen. Dabei kommt es nicht darauf an, ob es sich bei dem Organ, in das die Entsendung erfolgt, um ein öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiertes Organ und/oder Gremium handelt.

Die weite Auslegung von § 15 Abs. 1 GstG ergibt sich sowohl bereits aus dem Wortlaut als auch aus der Gesetzeshistorie und der Gesetzessystematik ebenso wie aus dem Sinne und Zweck des Gesetzes (Rn. 28 ff.):

- Der Wortlaut des Gesetzes macht durch die Formulierung „...sowie für vergleichbare Gremien“ bereits deutlich, dass die im Gesetz gewählte Aufzählung nicht abschließend, sondern nur beispielhaft zu verstehen ist. Die Erweiterung auf privatrechtlich verfasste Gesellschaften und Organe ergibt sich zudem bereits aus der ausdrücklichen Nennung von „Vorständen und Aufsichtsräten“ im Gesetz selbst.
- Auch die Systematik des Gesetzes spricht für eine weite Auslegung. Gem. § 1 S. 2 Nr. 3 GstG soll das Gesetz die Gleichstellung der Frauen im öffentlichen Dienst insbesondere durch die gerechte Beteiligung von Frauen auf allen Ebenen im öffentlichen Dienst sowie in Gremien fördern. Durch die Nennung der Gremien in diesem Zusammenhang wird deutlich, dass öffentlicher Dienst hier nicht in einem engen Sinn zu verstehen ist, sondern vielmehr auch auf die Bereiche erweitert verstanden wird, in denen Tätigkeiten für einen öffentlichen Rechtsträger wahrgenommen werden.
- Für diese Auslegung des Gesetzes spricht auch die Historie des Gesetzes. In der Entwurfsfassung sollte der in der Ursprungsfassung geltende § 13 GstG nur für die Entsendung von Beschäftigten gelten. Dies wurde nach Beratung im Innen- und Rechtsausschuss verändert und danach die jetzt noch gültige Festlegung der Geschlechterparität „bei Entsendungen von Vertreterinnen und Vertreter in externe Gremien“ gewählt.
Die weite Auslegung ergibt sich zudem aus § 15 Abs. 2 GstG, der vorsieht, dass sogar außerhalb der Verwaltung stehende Organisationen und gesellschaftliche Gruppierungen, die zur Benennung von Vertreterinnen und Vertretern berechtigt sind, zur paritätischen Besetzung verpflichtet werden.
Ergänzend: In der Begründung des Gesetzes wird die Erweiterung des Geltungsbereichs - wie oben dargelegt - bereits ausdrücklich erwähnt (LT-Drs. 13/1898 zu § 13 GstG, S. 29 f.).
- Die weite Auslegung des § 15 GstG steht auch im Einklang mit dem Sinn und Zweck des Gesetzes. § 1 S. 1 GstG bestimmt, dass das Gesetz „der Verwirklichung des Grundrechts der Gleichberechtigung von Frauen und Männern“ dient. Es stellt insoweit eine Konkretisierung des bundesverfassungsrechtlich normierten Gleichheitsgrundsatzes i.V.m. der dort angelegten Verpflichtung der Beseitigung einer strukturellen Benachteiligung aufgrund des Geschlechts aus Art. 3 Abs. 2 GG dar.

- 4 -

§ 15 Abs. 1 GstG enthält zwei Tatbestandsmerkmale: Es muss sich (a) um ein Gremium im Sinne des Gesetzes und (b) um eine Benennung oder Entsendung durch die zuständige Behörde handeln.

a) Begriff des Gremiums

Der Begriff des Gremiums ist grundsätzlich weit auszulegen. Das ergibt sich schon aus dem Wortlaut des Gesetzes und der dort gewählten langen und ausdrücklich nicht abschließenden Aufzählung („sowie [...] vergleichbare Gremien“). Formale Anforderungen wurden bewusst vom Gesetzgeber nicht gestellt. Dabei ist es unerheblich, ob das zu entsendende Gremium im Wortlaut diese Bezeichnung führt; ebenso sind auch keine abschließenden Aussagen zu der für das Gremium geltenden Rechtsgrundlage vorgegeben. Das ergibt sich insbesondere aus der Gesetzesbegründung. Dort heißt es: „Die Regelung erfasst, [...] grundsätzlich Gremien aller Art, mögen sie förmlich, etwa durch Satzung, errichtet oder lediglich aufgrund Verwaltungsübung bestehen bzw. geschaffen worden sein.“ (LT- Drs. 13/1898, a.a.O., S. 30).

Darüber hinaus gilt die Regelung nur für solche Gremien, „deren Zusammensetzung nicht durch besondere gesetzliche Vorschriften geregelt ist“ (§ 15 Abs. 1 S. 1 GstG). Spezialgesetzliche Regelungen mit Vorrang vor dem GstG können einerseits durch kompetenziell zulässige bundesgesetzliche Regelungen gegeben sein, die der landesrechtlichen Regelung gem. Art. 31 GG grundsätzlich vorgehen, oder durch spezialgesetzliche landesrechtliche Regelungen, die die Zusammensetzung eines Gremiums abschließend festlegen und/oder sog. „geborene Mitglieder“ vorgeben (vgl. Weinrieger-Hoyer, Dorn, Limburg, Gesetz zur Gleichstellung der Frauen im öffentlichen Dienst, Kommentar, Kaiserslautern 1998, § 15 Tz. 2.2.).

Enthält eine gesetzliche Regelung zwar Festlegungen zur Zusammensetzung, die ggf. den Kreis der für eine Entsendung in Betracht kommenden Personen einschränkt, ohne jedoch eine abschließende Festlegung über die Mitglieder zu treffen, so ist diese spezialgesetzliche Regelung bei der Benennung/Entsendung zwar zu berücksichtigen, steht aber im Übrigen der Anwendung des § 15 Abs. 1 GstG nicht entgegen. Das gilt auch für den Fall, dass ein Teil des Gremiums aufgrund eines Spezialgesetzes mit sog. „geborenen“ Mitgliedern zu besetzen ist. § 15 Abs. 1 GstG ist dann nur für den übrigen Teil der zu entsendenden Mitglieder anzuwenden. Ggf. ist der jeweilige Anwendungsbereich bezogen auf die konkrete Fallkonstellation im Wege der Gesetzesauslegung zu ermitteln.

Nicht als Gremium anzusehen sind Arbeitsgruppen u.ä., bei denen es auf die fachliche Zuständigkeit der Mitglieder ankommt. Die Gesetzesbegründung verweist hier beispielhaft auf interministerielle Arbeitsgruppen. Das ist entsprechend auf Arbeitsgruppen im kommunalen Bereich zu übertragen (vgl. LT-Drs. 13/1898, a.a.O., S. 30).

b) Benennungen/Entsendungen

Durch § 15 Abs. 1 GstG werden darüber hinaus nur Benennungen und Entsendungen erfasst. In Fällen, in denen die Entsendung/Benennung auf der Grundlage eines Beschlusses gem. §§ 39 GO, 34 KrO erfolgt, handelt es sich um Entsendungen/Benennungen im Sinne von § 15 Abs. 1 GstG.

- 5 -

§ 15 Abs. 1 GstG ist unabhängig von der Art der Beteiligung der Kommune in der in Rede stehenden Organisation zu beachten; eine Stimmen- bzw. Anteilsmehrheit der entsendenden Kommune in der Organisation ist nicht erforderlich. § 15 Abs. 1 GstG findet keine Anwendung, wenn die Gremienbesetzung aufgrund von Wahlen gem. §§ 40 GO, 35 KrO durch die Vertretungskörperschaft erfolgt. Dies sind solche, die in der GO, KrO, AO und GkZ ausdrücklich als Wahl bezeichnet werden, wie insbesondere die Wahl der Ausschussmitglieder nach § 46 GO, § 41 KrO, § 10 a AO und §§ 12 Abs. 7 i. V. m. 46 GO. Das gilt entsprechend, wenn der Gesetzgeber angeordnet hat, dass die Entsendung aufgrund einer Wahl gem. § 40 GO sowie § 35 KrO durch die vom Volk gewählte Vertretung erfolgt, wie die Wahl der weiteren Vertreter in die Amtsausschüsse nach § 9 Abs. 3 AO und in die Verbandsversammlung nach § 9 Abs. 2 GkZ. Entsprechendes gilt für die nach § 47 b Abs. 3 GO von der Gemeindevertretung zu wählenden Mitglieder des Ortsbeirates. Dies gilt auch für die in der Entscheidung des OVG Schleswig ausdrücklich erwähnten Werkausschüsse zur Kontrolle von Eigenbetrieben (Rn. 44 f.). In diesen Fällen, in denen die zu entsendenden Personen durch die durch das Volk gewählten kommunalen Vertretungen gem. der §§ 40 GO sowie § 35 KrO zu wählen sind, kommt § 15 Abs. 1 GstG nicht zur Anwendung; der Gesetzgeber hat hier das Repräsentationsprinzip angeordnet, wodurch § 15 Abs. 1 GstG verdrängt wird. Der Ausschluss gilt für das gesamte Wahlverfahren einschließlich der Erstellung von Wahllisten im Rahmen der Verhältniswahl. Soweit der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz gilt, kommt § 15 Abs. 1 GstG nicht zur Anwendung.

Für die Besetzung des Verwaltungsrats öffentlich-rechtlicher Sparkassen gelten die spezialgesetzlichen Regelungen des Sparkassengesetzes. Die oder der Vorsitzende ist die Landrätin oder der Landrat, die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister oder die Verbandsvorsteherin oder der Verbandsvorsteher des Trägers (§ 8 SpkG). Die weiteren sachkundigen Mitglieder des Verwaltungsrates werden für die Dauer der Wahlzeit der Vertretung des Trägers aus dem Personenkreis der wählbaren sachkundigen Einwohnerinnen und Einwohner des Trägers auf der Grundlage des GKWG durch die zuständige Vertretungskörperschaft gewählt (§ 9 Abs. 1 SpkG). Die Vertreterinnen und Vertreter der Beschäftigten im Verwaltungsrat werden von den wahlberechtigten Beschäftigten der Sparkasse in geheimer und unmittelbarer Wahl aus der Mitte für die Dauer der Wahlzeit der Vertretung des Trägers gewählt (§ 9 Abs. 2 SpkG). Insoweit wird die Mitgliedschaft nicht auf der Grundlage einer Benennung oder Entsendung, sondern durch (unmittelbare) Wahl begründet; § 15 Abs. 1 GstG findet keine Anwendung.

Zur Rechtsfolge des § 15 Abs. 1 GstG

Soll-Vorschrift

§ 15 GstG Abs. 1 S.1 formuliert eine „Soll-Vorschrift“. Solche Vorschriften sind im Regelfall zwingend und verpflichten den Adressaten grundsätzlich entsprechend zu verfahren. Insoweit bedeutet die Vorschrift im Regelfall ein „Muss“. Nur in Fällen, die von der Regel abweichen, darf ausnahmsweise abweichend von dieser Regelung verfahren werden (sog. „atypischer“ Fall, Rn. 39). Die Gründe für das Vorliegen eines solchen Falls sind von der entsendenden Stelle vorzutragen.

- 6 -

Nur beispielhaft seien hier mögliche Konstellationen genannt:

- In Betracht käme etwa, dass eine geschlechterparitätische Besetzung schon aus tatsächlichen Gründen nicht möglich ist, etwa weil gar keine oder nicht in hinreichender Zahl Kandidat*innen für die Benennung/Entsendung zur Verfügung stehen oder weil es ihnen an der erforderlichen Eignung fehlt.
Um Letzteres festzustellen, ist es erforderlich, dass vorab durch die entsendende Stelle Eignungskriterien benannt werden. Bei der Formulierung ist das Willensbildungsorgan im Rahmen seines Organisationsermessens relativ frei. Sofern besondere Anforderungen an die Vertreter*innen zu stellen sind, sind diese im Vorfeld für alle für die Entsendung in Frage kommenden Personen deutlich zu machen und für alle gleichermaßen zugrunde zu legen. Darüber hinaus ist zu beachten, dass es sich bei der Entsendung/Benennung nicht um eine Besetzung eines öffentlichen Amtes im Sinne von Art. 33 GG handelt. Insoweit ist es hinreichend für die Entsendung, wenn Kandidat*innen über eine grundsätzliche Eignung für die Besetzung der Position verfügen; sie müssen sich nicht in einem Auswahlverfahren nach den Grundsätzen der Bestenauslese durchsetzen. Entsprechend heißt es in der Gesetzesbegründung: „Für die von der Vorschrift erfassten Entsendungen und Benennungen gilt der strenge Qualifikationsvorbehalt des Art. 33 Abs. 2 GG nicht. Jedoch ist grundsätzliche Eignung für die betreffenden Funktionen vorauszusetzen.“ (LT-Drs. 13/1898 zu § 13 GStG, S. 30)
- Zu der Frage, welcher Personenkreis von den Fraktionen in ihre Auswahlüberlegungen einbezogen werden muss, lässt sich dem Wortlaut des § 15 Abs. 1 GStG nichts entnehmen. Das für die Entsendung zuständige Organ ist in Ausübung seines Organisationsermessens ein erheblicher Spielraum bei der Bestimmung des in Betracht kommenden Personenkreises eingeräumt. Mit Blick darauf, dass die kommunalen Gebietskörperschaften durch in Gremien entsandte Vertreterinnen und Vertreter auch sicherstellen, dass für die Belange der Gemeinde bedeutsame Aspekte eingebracht werden, ist ein wesentlicher Anknüpfungspunkt, dass der entsandten bzw. benannten Person wenigstens ein Mindestmaß an Vertrauen entgegengebracht werden kann. Soweit die Entsendungsentscheidung von der Vertretung getroffen wird, wird der Fokus sich deshalb üblicherweise auf die Mitglieder z.B. der Gemeindevertretung oder des Kreistages richten. Als durch die Volkswahl für sämtliche Aufgaben der Gemeinde oder des Kreises umfassend demokratisch legitimiert sind dabei sämtliche Mitglieder der Vertretung im Rahmen des vorab festzulegenden Anforderungsprofils (s.o.) als geeignet anzusehen und in den Auswahlprozess unter Beachtung des § 15 Abs. 1 GStG einzubeziehen. Soweit Fraktionen über die vom Volk gewählten Ratsmitglieder hinausgehend auch weitere Personen angehören (bürgerliche Ausschussmitglieder), sollten sie prüfen, ob auch aus diesem Kreis Personen für eine Entsendung in Betracht kommen können. Daneben sollten die Fraktionen auch die Wahllisten der jeweiligen Parteien oder Wählervereinigungen, über die ihre Mitglieder in die Vertretung gewählt wurden, dahingehend sichten, ob sich aus ihrer Sicht in diesem Kreis geeignete Personen befinden. Dies erscheint deshalb angebracht, weil die im Zuge der Mandatsverteilung

- 7 -

nach der Kommunalwahl nicht berücksichtigten Listenkandidaten im Falle des Ausscheidens von Vertretungsmitgliedern als Nachrücker in Betracht kommen und als solche vom Wahlvolk mitgewählt wurden. Neben diesen bei der Erarbeitung von Vorschlägen in die Betrachtung einzubeziehenden Personen können auch weitere Personen in ein Gremium entsandt werden. Solch eine Person „von außen“ muss aber wenigstens von einem Mitglied der Vertretung vorgeschlagen werden; eine „Bewerbung“ Externer oder ein Vorschlagsrecht von Personen oder Institutionen außerhalb der Vertretung sieht das Gesetz nicht vor. Die Vertretung hat sich mit allen ihr vorgelegten Entsendungsvorschlägen zu befassen. Wie dem Urteil des OVG Schleswig vom 6.12.2017 entnommen werden kann (Rn. 39), kann eine Ablehnung, soweit § 15 GstG anwendbar ist, nicht allein auf die Fraktionszugehörigkeit gestützt werden, sondern muss auf die nicht bestehende Eignung nach dem vorab erstellten Anforderungsprofil abstellen.

Auch wenn es eine dahingehende Rechtspflicht nicht gibt, kann sich die Vertretung – unabhängig von der Geschlechterfrage – im Rahmen des Entsendungsverfahrens von vornherein auf Personen „von außen“ konzentrieren, z.B. weil für die Vertretung der Gemeinde oder des Kreises in einem Gremium auf eine spezielle fachliche Qualifikation abgestellt werden soll. Werden solche Personalentscheidungen von einer breiten Mehrheit der Vertretung getragen, so wird hierdurch das für die Tätigkeit erforderliche Vertrauen in besonderem Maße zum Ausdruck gebracht. In diesem Fall ist allerdings an die Einhaltung der Vorgabe des § 15 Abs. 1 GstG ein besonders strenger Maßstab anzulegen.

- Da – wie oben beschrieben – dem für die Entsendung zuständigen Organ in Ausübung seines Organisationsermessens ein erheblicher Spielraum bei der Bestimmung des in Betracht kommenden Personenkreises einzuräumen ist, kann dieses auch bestimmen, dass in den jeweiligen Gesellschaftsverträgen und Satzungen die Gesamtheit der Mitglieder einzelner Ausschüsse der Gemeinde die Funktion der Gremien (z.B. des Aufsichtsrates) wahrnehmen. Diese besondere Anforderung an die Eignung des Personenkreises kommt in Betracht, wenn das Unternehmen gemeindliche Aufgaben wahrnimmt und deshalb eine sehr enge Bindung an die Gemeinde und an der gemeindlichen Willensbildung als notwendig angesehen wird. Bei der Vertretung in Eignerversammlungen (Gesellschafterversammlung/ Hauptversammlung etc.) durch die gesetzliche Vertreterin oder den gesetzlichen Vertreter handelt es sich nicht um eine Entsendung, diese stellt vielmehr eine gesetzliche Folge dar (§§ 51, 56 und 64 GO i. V. m. GmbHG, AktG etc.). Geborene Mitglieder in Gremien sind unschädlich, wenn die Geschlechterparität – bezogen auf den gemeindlichen Entsendungsanteil – davon unabhängig sichergestellt werden kann. Darüber hinaus kann die Verbindung der Entsendung/Benennung mit einer Funktion ausnahmsweise geboten sein, wenn zwingende sachliche Gründe und/oder anderweitige (unter-)gesetzliche Vorgaben dies erfordern.
- Nicht vertretbar ist eine Definition der Geschlechterparität, die nicht auf das jeweils zu besetzende Gremium abzielt, sondern auf die Gesamtheit der Entsendungen. Danach könnte nicht argumentiert werden, dass im Einzelfall auf eine geschlech-

- 8 -

terparitätische Benennung verzichtet werden kann, wenn in der Gesamtheit der Benennungen bezogen auf alle durch die zuständige Stelle vorzunehmenden Entsendungen/Benennungen die Geschlechterparität gewahrt wird.

Aus Gründen der Nachvollziehbarkeit der Entsendungsentscheidung wird empfohlen, die Gründe zum Nichterreichen der Parität sogfältig zu dokumentieren.

Beteiligungsrechte der GB bei Entscheidungen im Geltungsbereich von § 15 Abs. 1 GstG

Gem. §§ 2 Abs. 3 GO, KrO, 22a Abs.1 AO in Verbindung mit der jeweiligen Hauptsatzung hat der Gesetzgeber in den Fällen, die in die Entscheidungskompetenz der Gemeindevertretung fallen, vorgesehen, dass die Gleichstellungsbeauftragte an den Entscheidungen des Willensbildungsorgans in der Weise mitwirkt, dass ihr das Recht eingeräumt wird, an den Sitzungen sowohl der Vertretungskörperschaften als auch an deren Ausschüssen mit Rederecht teilzunehmen. Das gilt auch für Beschlüsse der Vertretungen im Geltungsbereich von § 15 Abs. 1 GstG. Ein Widerspruchsrecht gem. §§ 2 Abs. 5 GO, 2 Abs. 4 KrO und 22a AO ist ihr nur in den Fällen eingeräumt, sofern die Maßnahme der Entscheidung des verwaltungsleitenden Organs obliegt. Dies ist bei Entsendungsbeschlüssen der Vertretungen nicht der Fall; die Entscheidung wird durch die Vertretungskörperschaft getroffen.

Die unteren Kommunalaufsichten werden gebeten, in ihrem Aufsichtsbereich zu informieren.

Mit freundlichen Grüßen



Ursel Hoppe

Leiterin der Abteilung
Allgemeine Angelegenheiten und Gleichstellung

2. **Anlage 2 Straßenbaumaßnahmen**

Überörtliche Prüfung der Mittelstädte Ahrensburg (AHB), Bad Oldesloe (OD), Bad Schwartau (BSCH) und Kaltenkirchen (KAKI)

Straßenbaubeitragspflichtige Maßnahmen im Prüfungszeitraum 2012 bis 2016

Stadt Ahrensburg

- **Steckbrief Christel-Schmidt-Allee (Straßenbeleuchtung)**
 - Die Ausbauplanung (Bauprogramm) wurde am 04.09.2013 vom Bau- und Planungsausschuss beschlossen.
 - Das Vergabeverfahren begann im November 2013 und endete im Dezember 2013.
 - Mit der Maßnahme wurde am 05.03.2014 begonnen.
 - Die Stadt hat keine Vorauszahlungen erhoben. Grund: Mit Blick auf das relativ geringe Beitragsaufkommen wurde ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand in dem Erheben von Vorauszahlungen gesehen. Die Entscheidung wurde nicht aktenmäßig dokumentiert.
 - Die Schlussrechnungen sind am 18.12.2015 bei der Stadt eingegangen.
 - Die Schlussabnahme durch die Stadt erfolgte am 18.01.2016.
 - Die Gesamtkosten für die Maßnahme betragen 111.583,70 €. Die Kosten sind in einem Kostenblatt aktenmäßig dokumentiert (Haushaltsstellen 54100.5221000, 54100.0452000, 54100.0900001).
 - Die Beitragsabrechnung war zum Erhebungszeitpunkt noch offen.

- **Steckbrief Parkallee, Parkterrasse, Kleistallee und Yorckallee (Straßenbeleuchtung)**
 - Die Ausbauplanung (Bauprogramm) wurde am 21.05.2014 vom Bau- und Planungsausschuss beschlossen.
 - Das Vergabeverfahren begann im Oktober 2014 und endete im Januar 2015.
 - Mit der Maßnahme wurde am 20.04.2015 begonnen.
 - Die Stadt hat keine Vorauszahlungen erhoben. Grund: Mit Blick auf das relativ geringe Beitragsaufkommen wurde ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand in dem Erheben von Vorauszahlungen gesehen. Die Entscheidung wurde nicht aktenmäßig dokumentiert.
 - Die Schlussabnahme durch die Stadt erfolgte am 22.03.2016.
 - Die Schlussrechnungen sind am 06.04.2016 bei der Stadt eingegangen.
 - Die Gesamtkosten für die Maßnahme betragen 260.348,85 €. Die Kosten sind in einem Kostenblatt aktenmäßig dokumentiert (Haushaltsstelle 54100.0900001/209).
 - Die Beitragsabrechnung war zum Erhebungszeitpunkt noch offen.

- **Steckbrief Roonallee, Körnerallee, Blücherallee (Straßenbeleuchtung)**
 - Die Ausbauplanung (Bauprogramm) wurde am 15.07.2015 vom Bau- und Planungsausschuss beschlossen.
 - Das Vergabeverfahren begann im August 2015 und endete im Oktober 2015.
 - Mit der Maßnahme wurde am 14.10.2015 begonnen.
 - Die Stadt hat keine Vorauszahlungen erhoben. Grund: Mit Blick auf das relativ geringe Beitragsaufkommen wurde ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand in dem Erheben von Vorauszahlungen gesehen. Die Entscheidung wurde nicht aktenmäßig dokumentiert.
 - Die Schlussabnahme durch die Stadt erfolgte am 22.03.2016.
 - Die Schlussrechnungen sind am 31.05.2016 bei der Stadt eingegangen.
 - Die Gesamtkosten für die Maßnahme betragen 97.982,15 €. Die Kosten sind in einem Kostenblatt aktenmäßig dokumentiert (Haushaltsstelle 54100.0900001/208).
 - Die Beitragsabrechnung war zum Erhebungszeitpunkt noch offen.

- **Steckbrief Pionierweg (Straßenausbau)**
 - Die Ausbauplanung (Bauprogramm) wurde am 01.04.2015 vom Bau- und Planungsausschuss beschlossen.
 - Das Vergabeverfahren begann im Dezember 2015 und endete im März 2016.
 - Mit der Maßnahme wurde am 29.03.2016 begonnen.
 - Die Stadt hat keine Vorauszahlungen erhoben. Grund: Der Kreis der Beitragspflichtigen konnte nach Angaben der Verwaltung erst nach Abschluss der Maßnahme abschließend verbindlich festgelegt werden (eine Straße Pionierweg: zwischen Am Hagen bis Jonny-Lösch-Weg statt Am Hagen bis Brauner Hirsch). Die Entscheidung wurde nicht aktenmäßig dokumentiert.
 - Die Schlussabnahme durch die Stadt erfolgte am 15.11.2016.
 - Die Schlussrechnungen sind am 08.05.2017 bei der Stadt eingegangen.
 - Die Beitragsabrechnung war zum Erhebungszeitpunkt noch offen.

- **Steckbrief Gronepark (Straßenbeleuchtung)**
 - Die Ausbauplanung (Bauprogramm) wurde am 16.11.2016 vom Bau- und Planungsausschuss beschlossen.
 - Das Vergabeverfahren begann im Januar 2017 und endete im Februar 2017.
 - Mit der Maßnahme wurde am 10.04.2017 begonnen.
 - Die Stadt hat keine Vorauszahlungen erhoben. Grund: Mit Blick auf das relativ geringe Beitragsaufkommen wurde ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand in dem Erheben von Vorauszahlungen gesehen. Die Entscheidung wurde nicht aktenmäßig dokumentiert.

- Die Schlussabnahme durch die Stadt war zum Erhebungszeitpunkt noch nicht erfolgt.

- **Steckbrief Rickmerspark (Straßenbeleuchtung)**
 - Die Ausbauplanung (Bauprogramm) wurde am 16.11.2016 vom Bau- und Planungsausschuss beschlossen.
 - Das Vergabeverfahren begann im Januar 2017 und endete im Februar 2017.
 - Mit der Maßnahme wurde am 10.04.2017 begonnen.
 - Die Stadt hat keine Vorauszahlungen erhoben. Grund: Mit Blick auf das relativ geringe Beitragsaufkommen wurde ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand in dem Erheben von Vorauszahlungen gesehen. Die Entscheidung wurde nicht aktenmäßig dokumentiert.
 - Die Schlussabnahme durch die Stadt war zum Erhebungszeitpunkt noch nicht erfolgt.

3. Anlage 3 Straßenbaubeiträge

LRH 42 - Pr 1841/2017	Überörtliche Prüfung der Mittelstädte Ahrensburg, Bad Oldesloe, Bad Schwartau und Kalltenkirchen	Anlage B zur Prüfungsmittlung
Straßenbaubeiträge nach § 8 Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (KAG)		
Schematischer Verfahrensablauf (mit Rechtsgrundlagen)		
1	Rechtswirksame Beitragsatzung in akt. Fassung als Rechtsgrundlage	§§ 2, 8 KAG
2	Information der betr. GrundstückseigentümerInnen über Bauprogramm	§§ 16a, b GO, § 83a LWG
3	Vorliegen eines beschlossenen konkreten Bauprogramms	Politischer Gremienbeschluss, § 27 GO (ggf. i. V. m. Hauptsatzung)
4	Vergabeverfahren	Vergaberecht
5	Beginn der Baumaßnahmen	
6	ggf. Erheben von Vorauszahlungen nach vorherigem Anhören	Alternativ Ablösen des Beitragsanspruchs § 8 Abs. 4 KAG i. V. m. Beitragsatzung Aktenmäßiges Dokumentieren der Ermessensentscheidung (§ 87 LWG*)
7	Schlussabnahme der Straßenbaumaßnahme durch die Stadt und vollständig verwirklichtes Bauprogramm	
8	Ermitteln des betragsfähigen Aufwandes nach Vorliegen der Schlussrechnungen	Fest- setzungs- verjährung 4 Jahre
9	Anhören der betr. GrundstückseigentümerInnen im Verfahren / ggf. erneutes Informieren der betr. GrundstückseigentümerInnen	§ 87 LWG*, §§ 16a, b GO
10	Erlass des Beitragsbescheids	Zahlungs- verjährung 5 Jahre §§ 228 ff. AO*)
11	ggf. Entscheiden über Anträge auf Stundung/Ratenzahlung	Ggf. § 8 Abs. 9 KAG (Verrenten); § 222 AO*) i. V. m. Stundungssatzung / Dienstsanweisung / Hauptsatzung
12	ggf. Mahnen/Vollstrecken der Forderungen	§§ 262 ff. LWG*)
13	ggf. Bearbeiten von Rechtsschutzverfahren	§§ 68 ff. VwGO Widerspruch § 80 Abs. 4 + 6 VwGO Antrag auf Aussetzung der Vollziehung § 80 Abs. 5 VwGO Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung § 146 VwGO Beschwerde § 74 ff. VwGO (Anfechtungs-)Klage §§ 124 ff. VwGO Berufungszulassung/Berufung § 47 VwGO Normenkontrolle § 16e GO / Art. 17 GG Beschwerde/Petition
*) Die genannten Vorschriften des LWG und der AO gelten jeweils i. V. m. § 11 KAG.		

4. **Anlage 4 Straßenbaubeiträge**

Überörtliche Prüfung der Mittelstädte Ahrensburg, Bad Oldesloe, Bad Schwartau und Kaltenkirchen

Muster für Rechtsbehelfsbelehrungen i.S. „Straßenbaubeiträge“

a) Rechtsbehelfsbelehrung im Ausgangsbescheid nach Inkrafttreten des § 52b LVwG zum 01.01.2018

Vorbemerkung

Durch das Gesetz zur Modernisierung der elektronischen Verwaltung ist die Vorschrift des § 52b LVwG „Elektronischer Zugang zur Verwaltung“ zum 01.01.2018 in Kraft getreten.¹²⁴ Diese landesrechtliche Vorschrift entspricht dem § 2 E-Government-Gesetz (E-GovG).¹²⁵

Die Vorschrift des § 52b Abs. 1 LVwG verpflichtet alle Behörden, Zugänge für das Übermitteln elektronischer Dokumente zu eröffnen. Dies gilt auch, soweit die Dokumente mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sind oder über einen sicheren Übermittlungsweg im Sinne des § 55a Abs. 4 Nrn. 2 und 3 VwGO übermittelt werden.

Zusätzlich hat jede Behörde den elektronischen Zugang durch eine De-Mail-Adresse im Sinne des De-Mail-Gesetzes zu eröffnen (§ 52b Abs. 2 LVwG). Ausnahme: Die Behörde stellt den Empfang und den Versand von De-Mail-Nachrichten auf andere Weise sicher oder die Behörde hat keinen Zugang zu dem zentral für die öffentlichen Verwaltungen des Landes angebotenen Basisdienst, über den De-Mail-Dienste angeboten werden.

Neben die bisherige Form, einen Widerspruch schriftlich zu erheben oder zur Niederschrift zu erklären, tritt damit ab 01.01.2018 auch die elektronische Form.

Zunächst sind in der Verwaltung die elektronischen Zugangsvoraussetzungen technisch zu schaffen. Anschließend sind die Rechtsbehelfsbelehrungen grundlegend anzupassen. Andernfalls wäre die Rechtsbehelfsbe-

¹²⁴ Vgl. Art. 4 Abs. 3 und Art. 1 Nr. 2a, 3 des Gesetzes zur Modernisierung der elektronischen Verwaltung vom 05.04.2017, GVOBl. Schl.-H., S. 218; Umsetzen des E-Government-Gesetzes des Bundes vom 25.07.2013 (BGBl. I S. 2749), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 05.07.2017, BGBl. I S. 2206 in Landesrecht; vgl. auch Belehrung über Rechtsbehelfe nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Rundschreiben des Bundesministers des Innern vom 12.08.2013, V II 1 - 132 120/6, GMBI. 2013, S. 1150.

¹²⁵ Vgl. Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz - E-GovG) vom 25.07.2013 (BGBl. I S. 2749), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 05.07.2017, BGBl. I S. 2206.

lehrung unrichtig im Sinne des § 58 Abs. 2 VwGO und würde die Jahresfrist auslösen.¹²⁶

Um den Behörden das Erteilen fehlerfreier Rechtsbehelfsbelehrungen zu erleichtern, hat das Bundesinnenministerium im August 2013 Muster für Rechtsbehelfsbelehrungen veröffentlicht.¹²⁷ Darin sind die Regeln aus dem E-GovG zur elektronischen Kommunikation bereits berücksichtigt.

Musterbeispiel 1

„Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach seiner Bekanntgabe Widerspruch bei (Bezeichnung der Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat) erhoben werden. Dafür stehen folgende Möglichkeiten zur Verfügung:

1. *Schriftlich oder zur Niederschrift:
Der Widerspruch kann schriftlich erhoben oder zur Niederschrift erklärt werden. Die Anschrift lautet: Stadt X, Der Bürgermeister, Postanschrift der Behörde).*
2. *Auf elektronischem Weg:
Der Widerspruch kann auch auf elektronischem Weg erhoben werden. Dafür stehen folgende Möglichkeiten zur Verfügung:*
 - a) *Der Widerspruch kann durch E-Mail mit qualifizierter elektronischer Signatur nach dem Signaturgesetz erhoben werden. Die E-Mail-Adresse lautet: (E-Mail-Adresse der Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat).*
 - b) *Der Widerspruch kann auch durch De-Mail in der Sendevariante mit bestätigter sicherer Anmeldung nach dem De-Mail-Gesetz erhoben werden. Die De-Mail-Adresse lautet: (De-Mail-Adresse der Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat).
(oder/und)*
 - c) *Der Widerspruch kann mit sicherem Identitätsnachweis auch durch direkte Eingabe in das elektronische Formular: (Bezeichnung des von der Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat, zur Verfügung gestellten elektronischen Formulars und Angabe der Internetseite/des Links) erhoben werden.
(oder/und)*
 - d) *Der Widerspruch kann auf elektronischem Weg auch nach folgendem Verfahren erhoben werden: (Angabe eines anderen sicheren gemäß Rechtsverordnung der Bundesregierung festgelegten*

¹²⁶ Vgl. Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 08.03.2012, 1 A 11258/11, zitiert nach juris.

¹²⁷ Vgl. Belehrung über Rechtsbehelfe nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Rundschreiben des Bundesministers des Innern vom 12.08.2013, V II 1 - 132 120/6, GMBI. 2013, S. 1150.

Verfahrens, das bei der Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat, verwendet werden kann).

Eine Übermittlung des Widerspruchs per einfacher E-Mail ist unzulässig und entfaltet keine Rechtswirkung.

Der Widerspruch hat keine aufschiebende Wirkung (§ 80 Abs. 2 VwGO). Das bedeutet, dass der Straßenbaubeitrag unabhängig von einem eventuellen Widerspruchsverfahren fristgerecht zu zahlen ist.“

Musterbeispiel 2

„Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach seiner Bekanntgabe Widerspruch bei (Bezeichnung der Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat) erhoben werden. Dies kann schriftlich, zur Niederschrift oder elektronisch geschehen.

Wird der Widerspruch schriftlich erhoben, ist er an folgende Anschrift zu richten: Stadt X, Der Bürgermeister, Postanschrift der Behörde). Unter dieser Anschrift besteht auch die Möglichkeit, den Widerspruch zur Niederschrift zu erklären.

Wird der Widerspruch auf elektronischem Weg erhoben, ist er entweder (Zutreffendes angeben)

- *durch E-Mail mit qualifizierter elektronischer Signatur nach dem Signaturgesetz an folgende E-Mail-Adresse zu richten: (E-Mail-Adresse der Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat) oder*
- *durch De-Mail in der Sendevariante mit bestätigter sicherer Anmeldung nach dem De-Mail-Gesetz an folgende De-Mail-Adresse zu richten: (De-Mail-Adresse der Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat).*

(oder)

- *mit sicherem Identitätsnachweis direkt in das elektronische Formular: (Bezeichnung des von der Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat, zur Verfügung gestellten elektronischen Formulars und Angabe der Internetseite/des Links) einzugeben.*

(oder)

- *(Angabe eines anderen sicheren gemäß Rechtsverordnung der Bundesregierung festgelegten Verfahrens, das bei der Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat, verwendet werden kann).*

Eine Übermittlung des Widerspruchs per einfacher E-Mail ist unzulässig und entfaltet keine Rechtswirkung.

Der Widerspruch hat keine aufschiebende Wirkung (§ 80 Abs. 2 VwGO). Das bedeutet, dass der Beitrag unabhängig von einem eventuellen Widerspruchsverfahren fristgerecht zu zahlen ist.“

Hinweis:

Die Musterbeispiele dienen als Orientierungshilfe. Die Rechtsbehelfsbelehrungen müssen anhand der konkreten Gegebenheiten individuell angepasst werden.

**b) Rechtsbehelfsbelehrung im Widerspruchsbescheid seit dem
01.02.2015,
§ 73 Abs. 1 Nr. 3 VwGO**

Vorbemerkung

Seit dem 01.02.2015 ist bei der Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichtsbarkeit das Einreichen elektronischer Dokumente eröffnet.¹²⁸ Daher sollte die Rechtsbehelfsbelehrung im Widerspruchsbescheid gesondert darauf hinweisen, dass die Klage auch in elektronischer Form eingereicht werden kann. In der bisherigen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte ist zwar umstritten, ob der fehlende zusätzliche Hinweis auf die elektronische Form des Klageerhebens die Rechtsbehelfsbelehrung unrichtig im Sinne des § 58 Abs. 2 VwGO macht.¹²⁹ Die 1. Kammer des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts hat dies in einer Entscheidung in 2015 bejaht.¹³⁰ Zudem hatte das Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten (Referat IV 345) am 15.09.2015 eine konkrete Musterformulierungshilfe in Form eines Textbausteins in den kommunalen Raum gegeben. Solange zu dieser Rechtsfrage keine ober- oder höchstrichterliche Verwaltungsgerichtsrechtsprechung vorliegt, sollte in Schleswig-Holstein der Auffassung der 1. Kammer des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts sowie der Empfehlung des Innenministeriums gefolgt werden. Die Rechtsbehelfsbelehrung im Widerspruchsbescheid (§ 73 Abs. 1 Nr. 3 VwGO) lautet wie folgt:

Musterbeispiel 3

„Gegen den Bescheid vom (...) in der Form dieses Widerspruchsbescheids ist die Klage vor dem Verwaltungsgericht statthaft. Die Klage wäre innerhalb von einem Monat nach Zustellung dieses Widerspruchsbescheids beim Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht, Brockdorff-Rantzau-Straße 13, 24837 Schleswig, schriftlich, in elektronischer Form oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle zu erheben. Die Klage ist gegen die im Briefkopf angegebene Behörde zu richten. Sie muss den Kläger, den Beklagten und den Streitgegenstand/das Klagebegehren bezeichnen und soll einen bestimmten Antrag enthalten. Die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sollen angege-

¹²⁸ Vgl. Ziffern 14 und 15 der Anlage zu § 1 der Landesverordnung über den elektronischen Rechtsverkehr mit den Gerichten und Staatsanwaltschaften vom 12.12.2006, GVOBl. Schl.-H. S. 361.

¹²⁹ Vgl. hierzu statt vieler: VG Schleswig, Urteil vom 05.11.2015, 1 A 24/15; Verwaltungsgericht Hannover, Urteil vom 18.05.2017, 7 A 5352/16, RdNrn. 19 ff, zitiert nach juris, mit dem zusammengefassten Meinungsstand.

¹³⁰ Vgl. VG Schleswig, Urteil vom 05.11.2015, 1 A 24/15.

ben, der angefochtene Bescheid und der Widerspruchsbescheid sollen in Urschrift oder Abschrift (Fotokopie) beigefügt werden. Der Klage sollen Abschriften für die übrigen Beteiligten beigefügt werden.

Bei der Verwendung der elektronischen Form sind besondere Voraussetzungen zu beachten (vgl. die Landesverordnung über den elektronischen Rechtsverkehr mit den Gerichten und Staatsanwaltschaften vom 12.12.2006 (GVOBl. Schl.-H., S. 361) in der z. Zt. geltenden Fassung. Hiernach wird die elektronische Form insbesondere durch eine qualifiziert signierte Datei gewahrt, die nach den Maßgaben der genannten Landesverordnung übermittelt wird. Weitere Informationen zum elektronischen Rechtsverkehr mit den Gerichten und Staatsanwaltschaften sind auf der Internetseite www.justizpoststelle.schleswig-holstein.de abrufbar.“

5. **Anlage 5 Straßenbaubeiträge**

Überörtliche Prüfung der Mittelstädte Ahrensburg (AHB), Bad Oldesloe (OD), Bad Schwartau (BSCH) und Kaltenkirchen (KAKI)

Personaleinsatz für „Straßenbaubeiträge“

OD	VZÄ gemäß Stel- lenplan	2012		2013		2014		2015		2016	
		Stellen- anteil	Besol./ Eingrup.								
Finanzen (II.10.5)	1,00	0,60	A11								
Tiefbau (IV.60)	1,00	0,003	EG11								
	1,00	0,005	EG9	0,005	EG9	./.	EG9	./.	EG9	./.	EG9
	0,65	./.	EG10	./.	EG10	0,005	EG10	0,005	EG10	0,005	EG10
	0,65	./.	EG10	./.	EG10	./.	EG10	./.	EG10	0,005	EG10

AHB	VZÄ gemäß Stel- lenplan	2012		2013		2014		2015		2016	
		Stellen- anteil	Besol./ Eingrup.								
Vw./FB- Contr. (IV.1)	1,0	0,25	EG10								
Straßen- wesen (IV.3)	3,75	./.	./.	0,10	EG11	0,10	EG11	0,10	EG11	0,10	EG11

BSCH	VZÄ gemäß Stel- lenplan	2012		2013		2014		2015		2016	
		Stellen- anteil	Besol./ Eingrup.								
Zentrale Dienste und Fi- nanzen (10)	1,0	0,80	A12	0,80	A12	0,80	A12	./.	./.	./.	./.
Bauamt (60)	1,0	0,10	EG11								

KAKI	VZÄ gemäß Stel- lenplan	2012		2013		2014		2015		2016	
		Stellen- anteil	Besol./ Eingrup.								
Finanzen (215)	1,0	0,35	EG9								
Finanzen (200)	1,0	0,08	EG12								
Tiefbau (SGL)	1,0	0,01	EG10	0,01	EG10	0,01	EG10	0,01	EG10	0,01	EG11

6. Anlage 6 Straßenbaubeiträge

Überörtliche Prüfung der Mittelstädte Ahrensburg, Bad Oldesloe, Bad Schwartau und Kaltenkirchen**Straßenunterhaltungs- und Investitionsaufwand pro Jahr in €
hier: Stadt Bad Oldesloe**

Jahr	Straßen- netz in km	Straßenunterhaltungs- aufwand (Instandhaltung)		Investitionen für Straßen- bau		Gesamtinvesti- tionen der Stadt
		Eigenleist- ungen	Fremdleist- ungen Drit- ter	Fremdleist- ungen Drit- ter	Kapital- kosten (Abschreib- ungen, Zinsen)	
2012	110	1.294.000	659.000	383.000	1.053.743	1.436.743
2013	110	977.000	968.000	48.000	1.074.905	1.122.905
2014	117	1.042.000	742.000	147.000	988.100	1.135.100
2015	117	1.067.000	804.000	351.000	951.100	1.302.100
2016	117	5.000	717.000	1.162.000	1.042.600	2.204.600

**Straßenunterhaltungs- und Investitionsaufwand pro Jahr in €
hier: Stadt Ahrensburg**

Jahr	Straßen- netz in km	Straßenunterhaltungs- aufwand (Instandhaltung)		Investitionen für Straßen- bau		Gesamtinvesti- tionen der Stadt
		Eigenleist- ungen	Fremdleist- ungen Drit- ter	Fremdleist- ungen Drit- ter	Kapital- kosten (Abschreib- ungen, Zinsen)	
2012	132	554.000	425.000	32.430	k. A.	886.774
2013	132	529.000	378.000	46.443	k. A.	953.217
2014	132	488.000	680.000	802.057	k. A.	1.970.095
2015	132	568.000	792.000	1.169.946	k. A.	2.529.325
2016	132	574.000	563.000	1.649.509	k. A.	2.786.193

**Straßenunterhaltungs- und Investitionsaufwand pro Jahr in Euro
hier: Stadt Bad Schwartau**

Jahr	Straßen- netz in km	Straßenunterhaltungs- aufwand (Instandhaltung)		Investitionen für Straßen- bau		Gesamtinvesti- tionen der Stadt
		Eigenleist- ungen	Fremdleist- ungen Drit- ter	Fremdleist- ungen Drit- ter	Kapital- kosten (Abschreib- ungen, Zinsen)	
2012	70,5	265.135	341.556	0	0	606.691
2013	70,5	190.854	430.845	0	0	621.699
2014	70,5	239.715	451.325	0	0	691.040
2015	70,5	238.834	450.757	0	0	689.591

2016 70,5 261.447 442.171 0 0 703.618

Straßenunterhaltungs- und Investitionsaufwand pro Jahr in Euro
hier: Stadt Kaltenkirchen

Jahr	Straßen- netz in km	Straßenunterhaltungs- aufwand (Instandhaltung)		Investitionen für Straßen- bau		Gesamtinvesti- tionen der Stadt
		Eigenleist- ungen	Fremdleist- ungen Drit- ter	Fremdleist- ungen Drit- ter	Kapital- kosten (Abschreib- ungen, Zinsen)	
2012	73,20	653.434	1.112	999.650	549.205	1.548.855
2013	73,20	965.938	0	559.549	586.373	1.145.922
2014	73,20	1.076.674	133	3.933.851	488.688	4.422.539
2015	73,20	776.616	259.356	3.658.746	1.560.571	5.219.317
2016	73,20	760.465	0	1.644.572	3.588.620	5.233.192

7. Anlage 7 Finanzen

Nicht gebundener Cashflow aus der laufenden Verwaltungstätigkeit (in T€
bzw. €/Ew.)

lfd. Nr.		Vorgang	Haushaltsjahr								
			2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1		Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit (Zeile 17 Finanzplan bzw. -rechnung)	4.667,3	4.486,2	1.840,2	3.824,1	17.314,7	1.819,7	3.298,6	4.800,1	5.831,3
2	./.	Saldo fremde Finanzmittel (sofern in Zeile 17 enthalten)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0	0	0
3	./.	ordentliche Tilgung (Konten 792..5 nachrichtlich im Finanzplan bzw. in der -rechnung)	1.048,5	1.077,6	1.085,3	1.101,2	1.083,2	1.271,1	1.271,1	1.271,1	1.321,1
4	./.	Δ Altersteilzeitrückstellung	-53,9	-122,8	-80,6	-46,1	-50,0	-50,0	-50,0	-50,0	-50,0
5	./.	Δ Rückstellung für später entstehende Kosten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6	./.	Δ Altlastenrückstellung	0,0	0,0	0,0	0,0	-30,0	-30,0	0,0	0,0	0,0
7	./.	Δ Steuer-rückstellung	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
8	./.	Δ Verfah-rensrück-stellung	05,7	30,9	05,1	127,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
9	./.	Δ Finanzausgleichs-rückstellung	-1.100,0	0,0	0,0	-565,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10	./.	Δ Sonderposten für Gebührenausgleich	0,0	03,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11	./.	Δ Sonderposten für Treuhandvermögen	0,0	-56,0	-10,0	-13,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12	./.	Fehlbe-tragszuwei-sungen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	=	strukturelle Innenfinanzierung in T€	4.767,0	3.552,7	840,5	3.219,8	16.311,5	628,6	2.077,5	3.579,0	4.560,2
		in €/Ew	152	113	26	98	493	19	63	108	138
		Einwohner (31.03.)	31.292	31.461	31.749	32.724	33.091	33.091	33.091	33.091	33.091

Datenbasis: bis einschl. 2016 Finanzrechnungsergebnisse, 2017 vorläufige Finanzrechnungsergebnisse, ab 2018 Plandaten

Δ = Differenz zwischen Mittelbindungen
und Mittelfreisetzen