



<b>Beschlussvorlage</b>	<b>Vorlage-Nr:</b>	<b>VO/14/769</b>
	Status:	öffentlich
	Datum:	21.01.2014
Federführend:	Bericht im Ausschuss:	Roland Krügel
Büro des Bürgermeisters	Bericht im Rat:	Verena Fischer-Neumann
	Bearbeiter:	Inga Ries
<p><b>Stellungnahme zum Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Tornesch und der Eigenbetriebe Abwasserbetrieb Tornesch, Volkshochschule Tornesch und Grundstücksgesellschaft Tornesch durch den Landrat des Kreises Pinneberg, Gemeindeprüfungsamt, Haushaltsjahre 2007 bis 2011</b></p>		
Beratungsfolge:		
Datum	Gremium	
17.02.2014	Hauptausschuss	
18.03.2014	Ratsversammlung	

**A: Sachbericht****B: Stellungnahme der Verwaltung****C: Prüfungen:**

1. Umweltverträglichkeit

2. Kinder- und Jugendbeteiligung

**D: Finanzielle Auswirkungen****E: Beschlussempfehlung****Zu A und B: Sachbericht / Stellungnahme der Verwaltung**

Das Gemeindeprüfungsamt –GPA- hat in der Zeit vom 15.08. bis 21.09.2012 die nach § 1 Abs. 1 des Kommunalprüfungsgesetzes –KPG – vorgeschriebene Prüfung der Stadt Tornesch und ihrer Eigenbetriebe für die Haushaltsjahre 2007 bis 2011 durchgeführt. Der Schulzweckverband Tornesch – Uetersen wurde separat geprüft.

Das Ergebnis der Prüfung hat das Prüfungsteam in einem Schlussgespräch in Beisein der Kommunalaufsicht am 21.01.2013 den Mitgliedern des Hauptausschusses und Vertretern der Verwaltung vorgestellt und erläutert.

Der schriftliche Bericht ist der Verwaltung am 06.11.2013 zugegangen. Die Bekanntmachung über die öffentliche Auslegung des Prüfungsberichtes hat innerhalb von sechs Monaten nach Eingang des Berichtes zu erfolgen.

Die Prüfung erstreckte sich hauptsächlich auf folgende Themenfelder:

- Kassen- und Haushaltswirtschaft
- Beschaffungswesen
- Kostenrechnende Einrichtungen und
- Beteiligungsverwaltung.

Gemäß § 7 Abs. 3 KPG hat die kommunale Körperschaft zu dem Ergebnis innerhalb von sechs Monaten Stellung zu nehmen; insbesondere ob und wie zu den Prüfungsbemerkungen Rechnung getragen wird. Vom Prüfungsamt wird zu den mit Ziffern versehenen Randbemerkungen eine Stellungnahme erwartet, ansonsten nur, wenn die geprüfte Verwaltung die dargestellte Auffassung nicht teilt. Das Prüfungsteam wertet dann die Stellungnahme aus. Sie kann bei Bedarf ergänzende Stellungnahmen anfordern. Danach leitet das GPA die Stellungnahme der Körperschaft der Kommunalaufsicht zur abschließenden Entscheidung weiter.

### **Zu C: Prüfungen**

#### **1. Umweltverträglichkeit**

entfällt

#### **2. Kinder- und Jugendbeteiligung**

entfällt

### **Zu D: Finanzielle Auswirkungen / Darstellung der Folgekosten**

entfällt

### **Zu E: Beschlussempfehlung**

Es wird von dem Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Tornesch und der Eigenbetriebe Abwasserbetrieb Tornesch, Volkshochschule Tornesch (VHS) und Grundstücksgesellschaft Tornesch (GGT) durch den Landrat des Kreises Pinneberg, Gemeindeprüfungsamt, für die Haushaltsjahre 2007 bis 2011 Kenntnis genommen und es wird die von der Verwaltung hierzu gefertigte Stellungnahme beschlossen.

gez.  
Roland Krügel  
Bürgermeister

### **Anlage/n:**

- Prüfungsbericht des Gemeindeprüfungsamtes
- Stellungnahme der Stadt Tornesch

**Der Landrat  
des Kreises Pinneberg  
- Gemeindeprüfungsamt -**



**Ergebnis der überörtlichen Prüfung  
der Stadt Tornesch  
und der Eigenbetriebe  
Abwasserbetrieb Tornesch,  
Volkshochschule Tornesch (VHS) und  
Grundstücksgesellschaft Tornesch (GGT)  
- Haushaltsjahre 2007 bis 2011 -**

(

(

(

(

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>VORBEMERKUNGEN .....</b>	<b>6</b>
1.1	Rechtsgrundlagen .....	6
1.2	Prüfungsumfang .....	6
1.3	Prüfungsdauer .....	7
1.4	Prüfungsverlauf .....	7
1.5	Erläuterungen zum Prüfungsbericht .....	8
1.6	Prüfungen anderer Stellen .....	8
<b>2</b>	<b>HAUSHALTS- KASSEN- UND RECHNUNGSWESEN .....</b>	<b>9</b>
2.1	Haushaltswirtschaft .....	9
2.2	Entwicklung des Verwaltungshaushaltes .....	10
2.3	Kennzahlen des Verwaltungshaushaltes .....	12
2.4	Wesentliche Ausgabepositionen des Verwaltungshaushaltes .....	15
2.5	Entwicklung des Vermögenshaushaltes .....	19
2.6	Schuldenbetrachtung .....	21
2.7	Kassenkredit .....	24
2.8	Rücklagen .....	27
2.9	Finanzierungssaldo .....	29
2.10	Haushaltsplanung und -durchführung .....	29
2.11	Kostendeckungsgrade der wichtigsten Einrichtungen .....	32
<b>3</b>	<b>RECHTLICHE GRUNDLAGEN DES VERWALTUNGSHANDELNS ..</b>	<b>41</b>
3.1	Ausschreibungs- und Vergabeordnung .....	41
<b>4</b>	<b>ORGANISATION UND PERSONALWESEN .....</b>	<b>42</b>
4.1	Vertragsmanagement .....	42
4.2	Reinigungsdienst .....	42
<b>5</b>	<b>BESCHAFFUNGSWESEN .....</b>	<b>44</b>
5.1	Verträge über Energiebezug .....	44
5.2	Versicherungsleistungen .....	45
<b>6</b>	<b>ABWICKLUNG VON BAUMAßNAHMEN .....</b>	<b>49</b>
6.1	Ausbau der Wilhelmstraße und Heimstättenstraße .....	49
6.2	Gestaltung des Bahnhofsumfeldes Tornesch .....	51
6.3	Beauftragung von Architekten und Ingenieuren allgemein .....	52
6.4	Unterhaltungsmaßnahmen an den Straßen .....	52
<b>7</b>	<b>WEITERE FESTSTELLUNGEN .....</b>	<b>54</b>
7.1	Unterhaltung der Straßenbeleuchtung .....	54
7.2	Beraterverträge .....	54
<b>8</b>	<b>EIGENBETRIEBE DER STADT .....</b>	<b>56</b>
8.1	Abwasserbetrieb Tornesch .....	56
8.2	Grundstücksgesellschaft Tornesch (GGT) .....	59
8.3	Eigenbetrieb Volkshochschule Tornesch (VHS) .....	61

---

<b>9</b>	<b>BETEILIGUNGEN.....</b>	<b>64</b>
9.1	Stadtwerke Tornesch GmbH .....	64
<b>10</b>	<b>SCHLUSSBEMERKUNG.....</b>	<b>67</b>

(

(

(

(

## Abkürzungsverzeichnis

AHK	Anschaffungs- und Herstellungswerte
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
AO	Abgabenordnung
BauGB	Baugesetzbuch
BVB	Besondere Vertragsbedingungen für die Beschaffung von DV-Leistungen
EigVO	Eigenbetriebsverordnung
EStG	Einkommensteuergesetz
EVB-IT	Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GkZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GO	Gemeindeordnung
GPA	Gemeindeprüfungsamt
GrStG	Grundsteuergesetz
GewStG	Gewerbsteuergesetz
HER	Haushaltseinnahmerest
KAG	Kommunalabgabengesetz
KAV	Konzessionsabgabenverordnung
KiTaG	Kindertagesstättengesetz
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LWG	Landeswassergesetz
M F G	Mittelstandsförderungs- und Vergabegesetz
SchulG	Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz
SGB II	Sozialgesetzbuch II
SHVgVO	Schleswig-Holsteinische Vergabeverordnung
VAK	Versorgungsausgleichskasse
VE	Verpflichtungsermächtigung
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VV-K	Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO – Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden, Kreise, Ämter und Zweckverbände (kommunale Körperschaften)
VVKO	Vollzugs- und Vollstreckungskostenordnung
WBZW	Wiederbeschaffungszeitwert

## **1 Vorbemerkungen**

### **1.1 Rechtsgrundlagen**

Das Gemeindeprüfungsamt (GPA) hat die nach § 1 Abs. 1 des Kommunalprüfungsgesetzes (KPG) in der Fassung vom 28.02.2003 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein 2003, Nr. 3, Seite 129 ff.) und der dazu ergangenen Änderungen im Gesetz zur Verbesserung der kommunalen Verwaltungsstruktur vom 01.02.2005 (Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 4, Seite 57 ff.) und im Doppik-Einführungsgesetz vom 14.12.2006 (Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 17, Seite 285 ff.) vorgeschriebene überörtliche Prüfung der Stadt Tornesch sowie der Eigenbetriebe Abwasserbetrieb Tornesch, Volkshochschule Tornesch und der Grundstücksgesellschaft Tornesch für die Haushaltsjahre 2007 bis 2011 durchgeführt.

Der Eigenbetrieb Volkshochschule Tornesch ist mit Wirkung vom 01.08.2011 zusammen mit der Volkshochschule der Stadt Uetersen in den Zweckverband Volkshochschule Tornesch-Uetersen aufgegangen. Für den Zweckverband gelten die Vorschriften des Gemeindehaushaltsrechtes und damit auch der GemHVO – Doppik. Als Eigenbetrieb war die Volkshochschule jährlich durch einen Dritten zu prüfen. Die Zuständigkeit ist durch die „Umwandlung“ auf den vom Verband gebildeten Prüfungsausschuss übergegangen. Daneben besteht im Rahmen der überörtlichen Prüfung die Zuständigkeit des Gemeindeprüfungsamtes.

### **1.2 Prüfungsumfang**

Als Prüfungsgrundlagen dienten die Jahresrechnungen, die Belege der Stadtkasse sowie die Akten und Vorgänge der Dienststellen der Verwaltung.

Die Ordnungsprüfung konnte gemäß § 5 Abs. 3 KPG auf Stichproben beschränkt bleiben, so dass keine Veranlassung zur umfassenden und vollständigen Prüfung gegeben war.

In den Fällen, in denen es aus Gründen einer zeitnahen Prüfung und zur vollständigen Erfassung des Sachverhalts erforderlich erschien, wurden sowohl Geschäftsvorgänge früherer Jahre als auch der folgende Zeitraum mit in die Prüfung einbezogen.



---

Die Prüfung erstreckte sich hauptsächlich auf folgende Themenfelder:

- **Kassen- und Haushaltswirtschaft**
- **Beschaffungswesen**
- **Kostenrechnende Einrichtungen und**
- **Beteiligungsverwaltung**

Der von der Stadtverwaltung Tornesch verwaltete Zweckverband Schulverband Tornesch-Uetersen wurde im Rahmen dieser Ordnungsprüfung ebenfalls zeitgleich geprüft; die Prüfungsergebnisse sind in einem gesonderten Bericht dargestellt.

Die Prüfung der Stadtkasse erfolgte am 23.8.2012. Die Kassen-Soll- und Istbestände der geführten Konten ergaben keine Differenzen. Die Konten der Stadtkasse wiesen an diesem Tag einen **Gesamtbestand von -15.513.184,52 €** aus. Der Kassenbestand des Schulverbandes ist mit -351.697,43 € enthalten. Ebenso ein Kassenbestand i.H.v. 843,33 € bezüglich der Verwaltungskooperation mit der Stadt Uetersen.

In der Stadtkasse wird seit 2007 das Kassenprogramm der Firma H&H eingesetzt.

Die im Rahmen der Kassenprüfung getroffenen Feststellungen sind unter der Ziffern 2.11.1 in den Prüfbericht eingeflossen.

### **1.3 Prüfungsdauer**

Die Prüfung fand in der Zeit vom 15.08. bis 21.09.2012 statt. Es sind vor Ort für die Prüfung der Stadtverwaltung insgesamt 35,5 Tagewerke und für die Eigenbetriebe und Zweckverbände 32 Tagewerke angefallen.

### **1.4 Prüfungsverlauf**

Die Zusammenarbeit mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung verlief konstruktiv. Die benötigten Vorgänge wurden kurzfristig und vollständig bereitgestellt. Auskünfte sind bereitwillig erteilt worden. Die Prüfung wurde von der Stadtverwaltung bestmöglich unterstützt.

Alle wesentlichen Prüfungsfeststellungen sind während der Prüfung mit den zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern besprochen worden. Unwesentliche Mängel wurden in diesen Bericht nicht aufgenommen; sie konnten im Gespräch ausgeräumt werden.

Am 21.01.2013 sind die Prüfungsfeststellungen in einer Schlussbesprechung mit den Mitgliedern des Hauptausschusses, dem Bürgermeister und den Amtsleitern erörtert worden.

### **1.5 Erläuterungen zum Prüfungsbericht**

Zu den mit Ziffern versehenen Randbemerkungen wird eine Stellungnahme erwartet.

Hinweis

Die übrigen Prüfbemerkungen dienen zur künftigen Beachtung, insoweit bedarf es einer Stellungnahme nur, wenn die geprüfte Verwaltung die dargestellte Auffassung nicht teilt.

### **1.6 Prüfungen anderer Stellen**

Die Arbeit des Sozialamtes Tornesch wurde im September/ Oktober 2008 durch das Beratungs- und Prüfteam des Fachdienstes Soziales des Kreises Pinneberg geprüft. Hierbei wurden stichprobenartig 59 laufende Fälle nach dem SGB XII (aus den Bereichen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Hilfe zum Lebensunterhalt und Krankenhilfe und Hilfe zur Pflege außerhalb und innerhalb von Einrichtungen) sowie dem Asylbewerberleistungsgesetz ausgewertet.

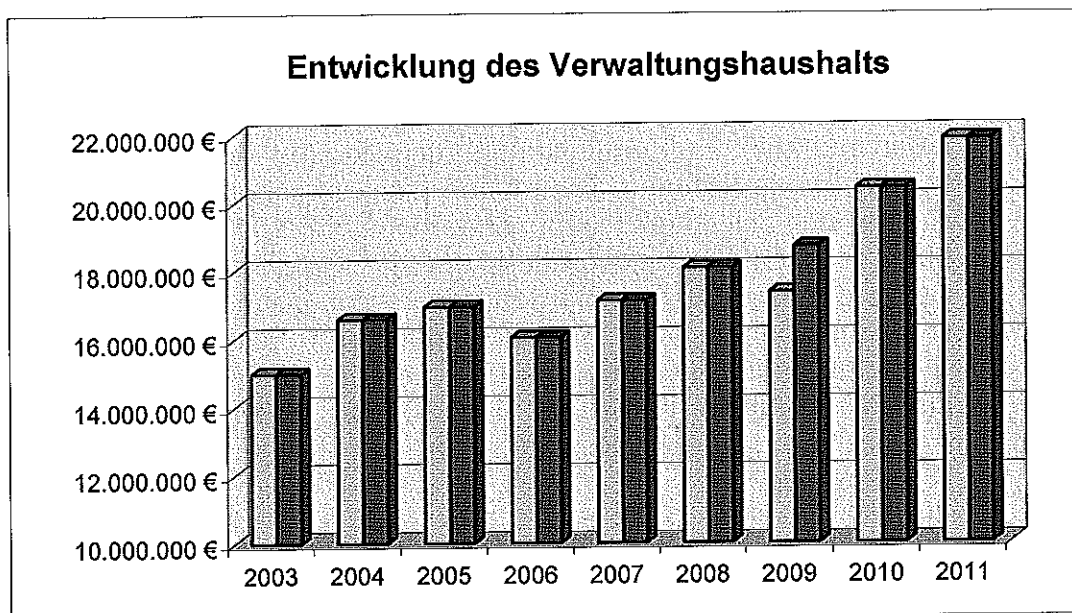
Zusammenfassend wurde festgestellt, dass die stichprobenweise Durchsicht und Prüfung der laufenden Fälle leider eine recht uneinheitliche Sachbearbeitung ergab. Es erfolgt zwar regelmäßig eine zeitnahe und grundsätzlich auch ordnungsgemäße Entscheidung über Anträge, allerdings ist zukünftig verstärkt darauf zu achten, die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen durch entsprechende Vermerke sicher zu stellen und die Akten insbesondere auch für den Vertretungsfall durch Aktenvorblätter und Vorheftung grundsätzlicher Unterlagen übersichtlicher zu machen.

Hinweis

## 2 Haushalts- Kassen- und Rechnungswesen

### 2.1 Haushaltswirtschaft

Die im Folgenden dargestellten Kennzahlen sollen den finanziellen Status der Stadt Tornesch im Prüfungszeitraum widerspiegeln



Die Kassengeschäfte des Eigenbetriebes Abwasser sowie des Eigenbetriebes GGT und des neu gegründeten Zweckverbandes Volkshochschule Tornesch-Uetersen werden über die Stadtkasse abgewickelt. Hierfür wurden Sonderkassen eingerichtet.

Bei dem Vergleich der Volumina der Verwaltungshaushalte und der Betrachtung einzelner Einnahme- und Ausgabearten ist zu berücksichtigen, dass die Beschäftigten der Kernverwaltung in größerem Umfang Arbeiten wie z.B. Kasse, Personalabrechnung, Bauverwaltung etc. für die Eigenbetriebe der Stadt und die betreuten Verbände erbringen. Die Aufwendungen werden im Wege innerer Verrechnungen erstattet.

#### 2.1.1 Allgemeine Rahmenbedingungen

Der nachfolgende Exkurs soll einen kurzen Überblick über wesentliche Ereignisse im Prüfungszeitraum liefern und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Nach dem Haushaltserlass des Landes für das Haushaltsjahr 2006 waren für die Kommunen weiterhin schwierige Rahmenbedingungen zu erwarten, da wesentliche Verbesserungen der finanziellen Ausstattungen nicht zu erkennen waren. Für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen wurde eine Festsetzung der Hebesätze ab 01.01.2006 für die Grundsteuer A und B von 330 Prozent und für die Gewerbesteuer von 350 Prozent erwartet. Aufgrund der sich gut entwickelnden Konjunktur ergaben sich in den Folgejahren allerdings Mehreinnahmen beim Steueraufkommen. Ausgabenerhöhend wirkte sich dagegen die zum 01.01.2007 in Kraft getretene Mehrwertsteuererhöhung von 16% auf 19% aus. In Jahre 2008 kam es dann im Gefolge der US-Immobilienkrise und den Turbulenzen an den Finanzmärkten zu Konjunkturerbrüchen. Von den Folgen blieb die überwiegende Zahl der Kommunen nicht verschont; die Auswirkungen stellten sich zeitversetzt insbesondere im Jahr 2009 ein. In diesem Jahr brach das Bruttoinlandsprodukt um 4,9 Prozent<sup>1</sup> ein. Des weiteren waren die Kommunen gefordert, die Betreuung der unter Dreijährigen voranzutreiben. Die Schulkostenbeiträge wurden dahingehend verändert, als nunmehr auch anteilig Verwaltungskosten und Investitionsanteile enthalten sind. Diese allgemeine wirtschaftliche Entwicklung spiegelt sich auch in den Haushaltsdaten der Stadt Tornesch wider.

## 2.2 Entwicklung des Verwaltungshaushaltes

Verwaltungshaushalt	2007	2008	2009	2010	2011
Einnahmen in €	17.118.246,81	18.075.789,57	17.363.269,38	20.419.303,80	21.861.148,45
Ausgaben in €	17.118.246,81	18.075.789,57	18.704.435,74	20.419.303,80	21.861.148,45
Fehlbetrag			-1.341.166,36		

Der im Jahr 2009 angefallene Fehlbetrag wurde Soll- und Ist-mäßig in den beiden folgenden Haushaltsjahren ausgeglichen (Haushaltsansatz 2010= 700.000 € und 2011= 641.200 €). Die tatsächliche Abwicklung erfolgte durch Bildung eines Kasseneinnahmerestes (KER) von Vorjahr in 2010 in Höhe von 1.341.166,36 € und unter Bildung eines neuen KER in Höhe von 641.166,36 €.

Der Fehlbetrag 2009 ist entstanden, obwohl bereits eine Zuführung vom Vermögenshaushalt in Höhe von 522.249,28 € erfolgte.

Der Haushaltsausgleich 2010 konnte nur erreicht werden, indem eine Zuführung in Höhe von 1.160.352,79 € erfolgte. Die im Vermögenshaushalt ausgewiesenen Erlöse aus Veräußerungen waren in beiden Jahren erheblich höher.

<sup>1</sup> Quelle Statistisches Bundesamt (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung – BIP ab 1970)

**Vom Ergebnis der Jahresrechnung zum bereinigten Ergebnis**

	2007 €	2008 €	2009 €	2010 €	2011 €
Solleinnahmen des VwH lt. Jahresrechnung	17.118.246,81	18.075.789,57	17.363.269,38	20.419.303,80	21.861.148,45
./. Zuführung v. VmH	0,00	0,00	522.249,28	1.160.352,79	0,00
./. kalkulatorische Kosten	0,00	0,00	185.900,00	254.666,38	393.244,73
./. innere Verrechnungen	0,00	0,00	212.538,55	195.014,52	195.567,13
./. Zuführung zur Altersteilzeitrücklage in EUR	0,00	0,00	0,00	26.787,42	17.853,58
<b>bereinigte Einnahmen des VwH</b>	<b>17.118.246,81</b>	<b>18.075.789,57</b>	<b>16.442.581,55</b>	<b>18.782.482,69</b>	<b>21.254.483,01</b>
Sollausgaben des VwH lt. Jahresrechnung	17.118.246,81	18.075.789,57	18.704.435,74	20.419.303,80	21.861.148,45
./. Zuführung an VmH	629.952,11	586.473,65	237.138,62	263.958,94	827.748,81
./. kalkulatorische Kosten	0,00	0,00	185.900,00	227.878,96	375.391,15
./. innere Verrechnungen	0,00	0,00	121.044,92	81.983,69	92.810,75
./. Gewerbesteuerumlage	1.129.946,00	1.606.591,00	984.095,00	1.315.937,00	1.490.158,00
./. Allg. Umlage an das Land in EUR	154.710,00	0,00	23.514,00	0,00	60.180,00
./. Kreisumlage, Amtsumlage, Zusatz- umlage (832)	4.308.639,22	4.068.581,37	4.517.738,33	4.482.428,34	4.474.383,69
<b>bereinigte Ausgaben des VwH</b>	<b>10.894.999,48</b>	<b>11.814.143,55</b>	<b>12.635.004,87</b>	<b>13.347.116,87</b>	<b>13.899.309,69</b>
Steigerung der Ausgaben gegenüber dem Vorjahr in %	<b>0,02</b>	<b>8,44</b>	<b>6,95</b>	<b>5,64</b>	<b>4,14</b>
Nach den jeweiligen Haushaltserlassen des Landes empfohlene max. Steigerungsrate	bis zu 1 %	bis zu 1,5 %	bis zu 2,5 %	bis zu 2 %	bis zu 1,5 %

Die bereinigten Ausgaben sind im Prüfungszeitraum absolut um 3.004.310,21 € gestiegen; dies entspricht einer Steigerung von 27,6 Prozent. Am meisten beigetragen hat der Abschnitt Schule, auf den bereits 1.901.700,00 € entfallen. Die Ausgaben dieses Abschnittes haben sich in den fünf Jahren somit mit 104,9% nahezu verdoppelt. Einen wesentlichen Teil stellen hier die Schulkostenbeiträge für die Schüler der Gemeinschaftsschule dar, die allein um 609.600 € gestiegen sind, ohne dass ein wesentlicher Rückgang bei den Schulkostenbeiträgen für die übrigen Schulen (außer der Wilhelm-Busch-Schule) festzustellen war.

Eine weitere größere Ausgabensteigerung war im Bereich Bauen festzustellen, der insgesamt um 433.000 € gestiegen ist. Hier

verursachte insbesondere der Titel Gemeindestraße die größte Steigerung mit 237.200,00 €. Die unter dieser Haushaltsstelle veranschlagten Mittel stiegen somit um 35,9 Prozent. Größere Ausgabensteigerungen waren noch beim Bauhof (plus 145.300,00 € d.h. um 20,1%) und beim Reinigungsdienst (plus 167.900,00 € d.h. um 32,3%) festzustellen. Die Ausgaben für Kitas entwickelten sich mit plus 202.700 € d.h. 14,0 % Steigerung moderat. Im Übrigen handelt es sich um eine Summe von vielen Haushaltsstellen, die im Einzelfall aber nicht über 100.00 € liegen.

Die Vorgaben der Haushaltserlasse des Landes, dass die Ausgaben in der Spitze um nicht mehr als zwei Prozent gegenüber dem Vorjahr steigen sollten, wurden somit im Prüfungszeitraum grundsätzlich nicht erreicht.

Hinweis

### 2.3 Kennzahlen des Verwaltungshaushaltes

	2007	2008	2009	2010	2011
Einwohnerzahlen am 31.03.	12.884	13.010	13.048	12.969	12.932

### Steuerkennzahlen

	2007 €	2008 €	2009 €	2010 €	2011 €
Gesamtaufkommen ohne Familienleistungsausgleich	12.568.778,55	13.321.748,13	11.357.628,36	13.637.400,84	15.856.121,54
davon					
Grundsteuer A	37.263,41	39.702,98	43.722,69	42.572,97	43.164,11
Grundsteuer B	1.352.962,56	1.298.415,51	1.394.664,60	1.355.093,88	1.359.671,71
Gewerbsteuer	5.946.279,47	6.235.390,32	4.425.029,96	6.997.493,10	8.306.568,94
Einkommensteueranteile	4.785.353,00	5.242.375,00	4.972.398,00	4.702.245,00	5.593.317,00
Umsatzsteueranteile	309.289,00	320.943,00	333.571,00	343.421,00	360.346,00
Vergnügungssteuer für das Halten von Spiel- u. Geschicklichkeitsgeräten	101.683,57	148.209,11	151.156,79	158.194,56	154.103,15
Hundesteuer	35.947,54	36.712,21	37.085,32	38.380,33	38.950,63

Die Stadt Tornesch konnte – im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen – ab 2011 stark steigende Einnahmen bei der Gewerbesteuer und bei den Einkommenssteueranteilen verzeichnen. Die Stadt musste aufgrund der guten Steuerkraft auch in den Jahren 2007 bis 2011 eine Finanzausgleichsumlage (2011: 60.180,00 €) an das Land bzw. dem Kreis gemäß § 29 Finanzausgleichsgesetz (FAG) leisten.

### Allgemeine und sonstige Deckungsmittel

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Schlüsselzuweisungen v. Land in €</b>	0,00	345.840,00	0,00	230.556,00	0,00
Anteil an den bereinigten Einnahmen des VwH	0,00%	1,91%	0,00%	1,23%	0,00%
Zuweisung je Einwohner in €	0,00	26,58	0,00	17,78	0,00
<b>Ausgl.Leist.Fam.Leistungsausgleich in EUR</b>	447.564,00	420.672,00	512.508,00	531.708,00	664.836,00
Anteil an d.bereinigten Einnahmen d.VwH	2,61%	2,33%	3,12%	2,83%	3,13%
Familienausgleichsleist. je Einw.in EUR	34,74	32,33	39,28	41,00	51,41
<b>Zinseinnahmen in €</b>	134.570,33	31.109,31	57.120,34	57.895,99	64.662,60
Anteil an den bereinigten Einnahmen des VwH	0,79%	0,17%	0,35%	0,31%	0,30%
Zinseinnahmen je Einwohner in €	10,44	2,39	4,38	4,46	5,00

Die Stadt erhielt bis 2006 eine allgemeine Schlüsselzuweisung. Diese stand ihr für das Jahr 2007 nicht mehr zu, da die für die Berechnung maßgebliche Ausgangsmesszahl hinsichtlich der Steuerkraft überschritten wurde.

Die Zinseinnahmen sind im Prüfungszeitraum wieder gestiegen. Ursächlich sind hierfür u.a. die hohen Forderungsbestände des Eigenbetriebes Abwasser und des Schulverbandes, die die ständige Aufnahme von Kassenkrediten bei der Stadtkasse erfordern. Die hierauf anfallenden Zinsen lässt sich die Stadt richtigerweise von diesen Institutionen erstatten.

Die Einnahmen aus den Konzessionsabgaben sind annähernd stabil geblieben.

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Konzessionsabgaben in €</b>	581.126,39	516.987,33	508.305,90	516.034,94	556.272,14
Anteil an den bereinigten Einnahmen des VwH	3,39%	2,86%	3,09%	2,75%	2,62%
Erträge aus Konzessionsabgaben je Einwohner in €	45,10	39,74	38,96	39,79	43,02

Es existieren drei Konzessionsverträge mit den Stadtwerken Tornesch. Die Konzession der Gasversorgung datiert vom 29.3.1996 und besitzt eine Laufzeit von 20 Jahren (Beginn: 01.01.1996). Der Konzessionsvertrag über die Wasserversorgung mit einer Laufzeit von 20 Jahren datiert ebenfalls vom 29.3.1996 (Beginn: 01.01.1996). Der Vertrag für Strom und Wärme vom 01.7.1998 mit einer Laufzeit von 17 Jahren besitzt einen Vertragsbeginn zum 01.01.1999. Somit enden alle Konzessionsverträge am 31.12.2016. Spätestens zwei Jahre vorher ist das Auslaufen der Konzessionsverträge der Sparten Strom und Gas gem. § 46 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) öffentlich bekannt zu machen.

Hinw.  
Nr. 1

Die Stadt Tornesch erhält Konzessionsabgaben für die Strom-, Gas-, Wärme- und Wasserversorgung. Bei der Sparte Gas existieren viele Sondervertragskunden, so dass nur eine geringe Konzessionsabgabe pro Jahr fällig wird. Dies ist in anderen Kommunen ebenso der Fall und durch entsprechende Regelungen der Konzessionsabgabenverordnung (KAV) begründet. Tarifikunden im Sinne des § 1 KAV sind Kunden, die im Rahmen der Grund- oder Ersatzversorgung (§§ 36 und 38 EnWG) beliefert werden. Sondervertragskunden sind Kunden, die nicht Tarifikunden im Sinne der KAV sind. Nur für die Stromversorgung wird im § 2 Abs. 7 KAV geregelt, dass Stromlieferungen im Niederspannungsnetz bis 30.000 Kilowattstunden pro Jahr und Abnahmestelle generell als Lieferungen an Tarifikunden gelten. Für die Gasversorgung existiert keine derartige Regelung, wodurch der hohe Anteil an Sondervertragskunden zu erklären ist. Der schleswig-holsteinische Landtag hat in seiner 46. Sitzung am 25.3.2011 bereits eine Bundesratsinitiative zur Änderung der KAV für die Sparte Gas diskutiert.

### Steuer- und Finanzkraft (Ermittlung nach Finanzausgleichsgesetz)

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Steuerkraft je Einw./ €</b>	878,08	801,83	916,02	868,44	884,54
<b>Landesdurchschnitt in Gemeinden vergleichbarer Größe</b>	629,82	695,72	754,05	744,69	705,96
<b>Finanzkraft je Einw./ €</b>	854,07	828,42	912,42	886,22	875,23
<b>Landesdurchschnitt in Gemeinden vergleichbarer Größe</b>	714,24	797,52	856,74	848,07	791,82
<b>Steuerhebesätze</b>					
Grundsteuer A	270	270	290	290	290
Grundsteuer B	270	270	290	290	290
Gewerbesteuer	310	310	320	350	350



Die Steuer- und Finanzkraft lag in allen Jahren über dem Landesdurchschnitt.

Die sogenannten Nivellierungssätze nach § 10 FAG lagen zuletzt bei 270 v.H. (Grundsteuern A und B) und 310 v.H. (Gewerbsteuer). Diese Sätze wurden von der Stadt auch mindestens erhoben.

Nur informationshalber weist das GPA darauf hin, dass die Stadt die Voraussetzungen für die Gewährung von Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen nach §§ 16 und 17 FAG im Hinblick auf die zur Ausschöpfung der eigenen Einnahmemöglichkeiten geforderte Höhe der Hebesätze, die gemäß Richtlinien zum Kommunalen Bedarfsfonds ab dem 1. Januar 2013 bei 360%, 380% und 360 % für Fehlbetragszuweisungen und bei 330%, 360% und 340% für Sonderbedarfszuweisungen liegen, nicht erfüllt.

Hinweis

Um in den Genuss einer Fehlbetragszuweisung für das Haushaltsjahr 2009 zu kommen, schlug die Verwaltung im Juni 2010 die Anhebung der Realsteuersätze vor. Die Ratsversammlung folgte dieser Empfehlung nicht vollumfänglich, sondern beschloss in der Sitzung am 29.06.2010 lediglich eine rückwirkende Anhebung des Gewerbesteuerhebesatzes auf 350 v.H.. Damit erfüllt die Stadt zurzeit nicht die Voraussetzungen, um in den Genuss einer Fehlbetragszuweisung zu kommen; bedarf derzeit auf der anderen Seite auch keiner entsprechenden Unterstützung, da der Verwaltungshaushalt im Ergebnis nicht defizitär ist. Der Verwaltung und Selbstverwaltung ist es teils durch Einsparmaßnahmen gelungen, teils durch die anziehende konjunkturelle Entwicklung bedingt, in den Folgejahren tragfähige Haushalte aufzustellen.

## 2.4 Wesentliche Ausgabepositionen des Verwaltungshaushaltes

### 2.4.1 Personalkosten

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Personalausgaben in €</b>	3.732.428,27	4.064.602,42	4.254.995,08	4.371.376,81	4.538.958,64
Anteil an den bereinigten Ausgaben des VwH	34,26%	34,40%	33,68%	32,75%	32,66%
Personalausgaben je Einwohner in €	289,69	312,42	326,10	337,06	350,99
Steigerung der Ausgaben gegenüber dem Vorjahr	-0,88%	8,90%	4,68%	2,74%	3,83%
Nach den jeweiligen Haushaltserlassen des Landes empfohlene max. Steigerungsrate	0 %	bis zu 2,5 %	bis zu 2,5 %	bis zu 1 %	bis zu 1,5 %

Die Personalkosten je Einwohner sind vom Jahr 2007 (289,69 €) bis zum Jahr 2011 (350,99 €) um 21,2 % angestiegen. Der Anstieg liegt somit über den Tarifsteigerungen bzw. Besoldungserhöhungen. Die leistungsorientierte Bezahlung (LOB) wird seit dem Jahr 2012 nicht mehr an verbeamtete Mitarbeiter der Stadtverwaltung ausgezahlt (freiwillige Leistung des Dienstherrn).

Der Stellenplanquerschnitt weist im Jahr 2007 86,42 Stellen (davon Verwaltung: 36,17), im Jahr 2012 97,13 (davon Verwaltung: 41,47) aus. In der Veränderungsliste zum Stellenplan 2012 sind neun Höhergruppierungen verzeichnet, die zu einem weiteren Anstieg der Personalkosten führen werden.

Im Vergleich zu den Kommunen vergleichbarer Größe im Kreisgebiet bewegen sich die Personalkosten je Einwohner der Stadt Tornesch noch im durchschnittlichen Bereich. Die folgende Tabelle ermöglicht einen Vergleich der Personalkosten je Einwohner der Kommunen ähnlicher Größe. Durch den Umstieg vieler Kommunen auf den doppischen Rechnungsstil, ist nur ein Vergleich bis zum Jahr 2010 sinnvoll.

Personalkosten je Einwohner im Kreis Pinneberg	2007 €	2008 €	2009 €	2010 €
Stadt Tornesch	289,69	312,42	326,10	337,06
Höchster Wert	437,67	454,60	493,67	490,23
Niedrigster Wert	250,02	258,88	267,29	267,35
Durchschnitt	301,93	325,22	344,85	346,58

Für die Stadtverwaltung waren nicht durchgängig nachvollziehbare Unterlagen vorhanden, die die Einstufung in die jeweilige Vergütungsgruppe dokumentieren. Viele Arbeitsplätze verfügen somit nicht über Bewertungen im Sinne des TVöD, die ausreichende Begründungen für die gewählten Vergütungsgruppen liefern. Somit sind in vielen Fällen die nach dem TVöD erforderlichen Kriterien zur Feststellung der Tätigkeitsmerkmale und damit der Vergütungsgruppe nicht ersichtlich.

Die Behördenleitung hat vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Verwendung der Haushaltsmittel genaue Tätigkeitsbewertungen vorzunehmen, um eine fundierte und begründbare Eingruppierung vornehmen zu können und damit nicht sachgerechte Bezahlungen zu vermeiden.

Dem GPA ist bewusst, dass es sich bei Stellenbewertungen um eine zeitaufwändige Angelegenheit handelt. Dennoch sollte angestrebt werden, mittelfristig alle Stellen zu bewerten, um somit eine objektive und nachvollziehbare Grundlage für die Eingruppierungen der Angestellten und Dotierung der Beamtenstellen zu schaffen. Sofern sich die Verwaltung nicht in der Lage sieht, solche Stellenbewertungen durchzuführen, besteht die Möglichkeit, dies von externen Firmen vornehmen zu lassen. Vorbereitend ist auch die

Beanst. Nr. 1 ng

Hinweis Empfehlung

Hinweis Empfehlung

Verwaltungsorganisation den aktuellen Gegebenheiten entsprechend zu dokumentieren. So ist eine Grundlage der Stellenbewertungen ein aktueller Geschäftsverteilungsplan sowie eine aktuelle Aufgabengliederung.

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Entschädigungen f. das Ehrenamt in €</b>	64.923,72	77.367,90	87.621,13	76.174,87	83.900,08
Anteil an den bereinigten Ausgaben des VwH	0,60%	0,65%	0,69%	0,57%	0,60%
Entschädigung für das Ehrenamt je Einwohner in €	5,04	5,95	6,72	5,87	6,49
Mittelwert	4,30	4,77	5,39	5,05	offen
Minimum	3,68	3,84	4,17	3,94	offen
Maximum	5,04	5,95	6,72	5,99	offen

Bei den Aufwendungen für ehrenamtlich Tätige liegt die Stadt mit ihren Ausgaben im Vergleich mit Körperschaften gleicher Größenordnung im Kreis in den letzten Jahren im Spitzenbereich der jährlichen Mittelwerte.

Ab 2011 ist eine entsprechende Darstellung nicht mehr möglich und sinnvoll, da die meisten Städte und hauptamtlichen Kommunen zwischenzeitlich zur doppischen Rechnungslegung gewechselt haben und das Datenmaterial hierdurch derzeit nicht mehr zur Verfügung steht.

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Zinsausgaben in €</b>	414.672,05	398.541,23	542.346,71	421.134,10	421.218,52
Anteil an den bereinigten Ausgaben des VwH	3,81%	3,37%	4,29%	3,16%	3,03%
Zinsausgaben je Einwohner in €	32,19	30,63	41,57	32,47	32,57
<b>Zinsbelastung (Zinsausgaben./ Zinseinnahmen) in €</b>	280.101,72	367.431,92	485.226,37	363.238,11	356.555,92
Anteil an den bereinigten Ausgaben des VwH	2,57%	3,11%	3,84%	2,72%	2,57%
Zinsbelastung je Einwohner in €	21,74	28,24	37,19	28,01	27,57

Die Zinsbelastung ist geringer als die Zinsausgaben. Die Stadt verfügt aber nur über begrenzte Rücklagen, aus denen Zinserträge generiert werden. Somit ist die Differenz ein Indiz dafür, in welcher Höhe die Stadt derzeit Zinserstattungen von Dritten erhält.

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Kreisumlage in €</b>	4.308.639,22	4.068.581,37	4.517.738,33	4.482.428,34	4.474.383,69
Hebesatz	(37,75%)	(37,75%)	(37,75%)	(39,00%)	(39,00%)
Belastung d. Kreisumlage je Einwohner in €	334,42	312,73	346,24	345,63	345,99
Anteil an den bereinigten Einnahmen des Vw-Haushaltes	25,2%	22,5%	27,5%	23,9%	21,1%

Durch die Kreisumlage fließen somit bereits ca. 1/4 bis 1/5 der bereinigten Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushaltes ab.

#### 2.4.1.1.1 Darstellung des freien Finanzspielraumes

	2007 €	2008 €	2009 €	2010 €	2011 €
Zuführung vom Verwaltungshaushalt	629.952,11	586.473,65	237.138,62	263.958,94	827.748,81
./. ordentliche Tilgung	249.475,26	249.506,54	237.138,62	237.171,52	274.014,14
./. Zuführung zur Altersteilzeitrücklage (§ 21 (1) Nr. 7)	0,00	0,00	0,00	26.787,42	17.853,58
./. Fehlbetrag (VwH)	0,00	0,00	1.341.166,36	0,00	0,00
freier Finanzspielraum	<b>380.476,85</b>	<b>336.967,11</b>	<b>-1.341.166,36</b>	<b>0,00</b>	<b>535.881,09</b>
freier Finanzspielraum in € je Einwohner	<b>29,53</b>	<b>25,90</b>	<b>-102,79</b>	<b>0,00</b>	<b>41,44</b>

Als Nachweis für die dauernde Leistungsfähigkeit wird der freie Finanzspielraum angesehen. Der freie Finanzspielraum der Stadt Tornesch war in den Jahren 2007, 2008 und 2011 positiv. Im Jahre 2009 ist ein größerer Fehlbetrag entstanden. Dies war eine Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise; entsprechende Einbrüche sind auch bei vielen anderen Kommunen festzustellen. Bei einem mittelfristig positiven Finanzspielraum ist in der Regel davon auszugehen, dass die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit im Einklang stehen. Die Stadt erfüllt diese Voraussetzung zurzeit wieder.

Hinweis

## 2.5 Entwicklung des Vermögenshaushaltes

	2007 €	2008 €	2009 €	2010 €	2011 €
Solleinnahmen des VmH	2.029.754,05	2.292.249,90	5.247.487,16	6.389.350,32	5.273.358,54
./.Entnahmen aus Rücklagen	0,00	54.000,00	195.663,44	0,00	0,00
./.Einnahmen aus Krediten/inneren Darlehen	0,00	0,00	766.300,00	2.914.500,00	2.882.900,00
bereinigte Einnahmen des VmH	2.029.754,05	2.238.249,90	4.285.523,72	3.474.850,32	2.390.458,54
Sollausgaben des VmH	2.029.754,05	3.670.236,13	5.247.487,16	6.389.350,32	5.273.358,54
<b>Fehlbetrag</b>	0,00	1.377.986,23	0,00	0,00	0,00

Der im Jahr 2008 im Vermögenshaushalt angefallene Fehlbetrag wurde bereits im Folgejahr wieder ausgeglichen.

### 2.5.1 Investitionen des Vermögenshaushaltes und deren Finanzierung

#### Investitionen/Investitionsförderung

	2007 €	2008 €	2009 €	2010 €	2011 €
Gewährung von Darlehen	114.000,00	114.000,00	130.300,00	144.600,00	137.600,00
Vermögenserwerb	475.001,19	1.409.263,01	826.021,70	356.765,65	1.086.098,38
Eigene Baumaßnahmen	703.069,55	1.356.105,34	1.591.807,50	3.801.521,75	2.496.450,30
Zuweisungen u. Zuschüsse	450.912,38	541.361,24	561.983,83	662.033,32	1.254.133,33
insgesamt	1.742.983,12	3.420.729,59	3.110.113,03	4.964.920,72	4.974.282,01
Anteil am GesamthH	9,10%	15,73%	12,98%	18,52%	18,33%

Während die Investitionsmaßnahmen in den Jahren 2007 bis 2008 überwiegend aus Veräußerungserlösen und Beiträgen finanziert wurden, änderte sich die Art der Finanzierung in 2010 und 2011. In diesen Jahren waren Kreditaufnahmen in Höhe von 2.914.500,00 € bzw. 2.882.900,00 € zur Finanzierung der Investitionen vorgesehen.

### Finanzierung der Investitionen

	2007 €	2008 €	2009 €	2010 €	2011 €
fr.Fin.Spielraum=klass Nettoinvest.Rate	380.476,85	336.967,11	0,00	0,00	535.881,09
Zuweisungen und Zuschüsse	5.804,00	666.878,52	701.786,39	1.476.735,43	508.892,10
Darlehensrückflüsse	22.017,06	22.075,21	23.034,93	21.822,98	21.573,30
Einn. aus d. Veräuße- rung von Beteilig. u. Rückfl. a. Kapital	0,00	0,00	313.950,00	0,00	0,00
Veräußerungserlöse	758.370,00	877.288,88	2.238.720,00	1.644.466,89	2.599,44
Beiträge u.ä.	613.610,88	85.533,64	770.893,78	67.866,08	1.029.644,89
Kredite	0,00	0,00	766.300,00	2.914.500,00	2.882.900,00
+ Rücklagenentnahme (netto)	0,00	54.000,00	195.663,44	0,00	0,00
Zwischensumme	1.780.278,79	2.042.743,36	3.669.182,18	6.125.391,38	4.981.490,82
/J. Zuführung zum VwH	0,00	0,00	522.249,28	1.160.352,79	0,00
/J. Rücklagenzuführung (netto)	37.295,67	0,00	0,00	117,87	7.208,81
/J. Gruppierung 99 (sonst. Ausg.)	0,00	0,00	1.377.986,23	0,00	0,00
= Summe Finanzierung	1.742.983,12	2.042.743,36	3.110.113,03	4.964.920,72	4.974.282,01
Fehlbetrag (Gesamthaushalt)	0,00	1.377.986,23	0,00	0,00	0,00

Bei dem in 2009 unter „Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen“ ausgewiesenen Betrag handelt es sich um die in diesem Jahr erfolgte Auszahlung von 313.950 € aus dem Vermögen des Zweckverbandes Altenzentrum Kummerfeld.

## 2.6 Schuldenbetrachtung

### Nettokreditaufnahme

	2007 €	2008 €	2009 €	2010 €	2011 €
Neuverschuldung	0,00	0,00	766.300,00	2.914.500,00	2.882.900,00
./. Tilgung	249.475,26	249.506,54	237.138,62	237.171,52	274.014,14
Nettokreditaufnahme	-249.475,26	-249.506,54	529.161,38	2.677.328,48	2.608.885,86
Nettokreditaufnahme je Einwohner	-19,36	-19,18	40,55	206,44	201,74

Derivatgeschäfte hat die Stadt im Prüfungszeitraum nicht getätigt.

### Schuldendienst

	2007 €	2008 €	2009 €	2010 €	2011 €
Zinsen und Tilgung	664.147,31	648.047,77	779.485,33	658.305,62	695.232,66
Schuldendienst je Einw.	51,55	49,81	59,74	50,76	53,76

### Sollentwicklung der Schulden

Der Jahresendbestand der Soll-Schulden hat sich wie folgt entwickelt  
(Quelle: Jahresrechnungen U-Abschnitt 910):

	2007 €	2008 €	2009 €	2010 €	2011 €
Stand Ende des vorherigen Haushaltsjahres:	4.039.352,99 €	3.643.877,73 €	3.196.681,19 €	3.725.842,57 €	6.403.171,05 €
reine Umschuldung	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
echte Neuverschuldung	0,00 €	0,00 €	766.300,00 €	2.914.500,00 €	2.882.900,00 €
ordentliche Tilgung	249.475,26 €	249.506,54 €	237.138,62 €	237.171,52 €	274.014,14 €
Sonstiger Abgang (Landeszuweisung)	146.000,00 €	197.690,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Stand des jeweiligen Haushaltsjahres	3.643.877,73 €	3.196.681,19 €	3.725.842,57 €	6.403.171,05 €	9.012.056,91 €

Diese Entwicklung findet sich in der Schulden-Ist-Übersicht so nicht wieder. Ursächlich hierfür ist die derzeit von der Kämmerei geübte Praxis, die Kreditermächtigungen nicht gleich sondern erst im Folgejahr in Anspruch zu nehmen und auch Investitionsmaßnahmen über kurzfristig laufende Kassenkredite zu finanzieren. Hierin ist ein erhebliches Risikopotenzial in Form des Zinsänderungsrisikos enthalten. Insofern wäre es nach Auffassung des GPA sinnvoll, wenn die Stadtvertretung der Verwaltung erlauben würde, hier

Hinweis

Zinssicherungsgeschäfte abzuschließen, um das Zinsänderungsrisiko abzumildern.

### Istentwicklung der Schulden

Der Jahresendbestand der Schulden hat sich wie folgt entwickelt  
(Quelle: Jahresrechnungen U-Abschnitt 910):

	2007 €	2008 €	2009 €	2010 €	2011 €
Stand Ende des vorherigen Haushaltsjahres:	4.039.352,99 €	3.643.877,73 €	3.196.681,19 €	2.959.542,57 €	3.722.371,05 €
reine Umschuldung	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
echte Neuverschuldung	0,00 €	0,00 €	0,00 €	1.000.000,00 €	2.680.800,00 €
ordentliche Tilgung	249.475,26 €	249.506,54 €	237.138,62 €	237.171,52 €	274.014,14 €
Sonstiger Abgang (Landeszuweisung)	146.000,00 €	197.690,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Stand des jeweiligen Haushaltsjahres	3.643.877,73 €	3.196.681,19 €	2.959.542,57 €	3.722.371,05 €	6.129.156,91 €
Gesamtverschuldung je Einwohner in €	282,82 €	245,71 €	226,82 €	287,02 €	473,95 €

Bei den sonstigen Abgängen handelt es sich um von der Investitionsbank vorfinanzierte Zuschüsse des Landes (Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur) aus den Jahren 2003 und 2004 für die Schulbaumaßnahmen Sanierung Sporthalle Friedrich-Reuter-Schule und der GS Esingen, die nunmehr geflossen sind. Die Zahlungen wurden nicht in der Jahresrechnung dargestellt. Hierauf ist künftig zu achten. Die Zwischenfinanzierungszinsen hatte die Stadt zu tragen.

Die Differenz zwischen Soll- und Ist-Schuldenstand per 31.12.2011 entspricht dem unter der Haushaltsstelle 910000-378800 ausgewiesenen Haushaltseinnahmerest (HER) in Höhe von 2.882.900 €.

### Gesamtschuldendarstellung

Um den tatsächlichen Ist-Schuldenstand der Stadt zu erhalten, bedarf es der Erstellung einer „Konzernbilanz“, in die alle Kreditverpflichtungen aufzunehmen sind, für die die Stadt unmittel- und mittelbar einzustehen hat. Hierzu zählen die Schulden der Eigenbetriebe sowie die der Stadtwerke GmbH nach dem prozentualen Anteil am Stammkapital. Die Gemeindeprüfung hat die Bilanzen der Betriebe entsprechend ausgewertet. Es ergibt sich folgendes Bild:



### Kreditverbindlichkeiten und kreditähnliche Verpflichtungen

	31.12.2007 €	31.12.2008 €	31.12.2009 €	31.12.2010 €	31.12.2011 €
Stadt	3.643.886,23	3.196.689,69	2.959.551,09	3.722.379,57	6.129.165,43
Abwasser	7.632.964,34	7.225.578,32	7.822.188,63	7.359.544,06	7.927.576,64
GGT	3.712.584,17	3.478.694,27	3.599.350,47	3.502.331,13	3.395.676,52
VHS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SWT 51%	2.260.780,87	1.303.794,22	1.173.414,78	1.114.297,64	912.655,92
Kassenkredit Landgesellschaft	2.000.000,00	6.159.436,38	7.659.436,38	9.816.869,86	9.816.869,86
Kassenkredit Stadt	411.365,81	2.423.453,62	4.926.692,62	4.521.536,95	4.445.153,38
Kassenkredit GGT	335.145,26	350.743,94	170.089,20	632.247,01	494.187,21
<b>Gesamt</b>	<b>19.996.726,68</b>	<b>24.138.390,44</b>	<b>28.310.723,17</b>	<b>30.669.206,22</b>	<b>33.121.284,96</b>

Die Gesamtschulden sind im Prüfungszeitraum erheblich um 13.124.558,28 € gestiegen. Der Anstieg ist im Wesentlichen bedingt durch die Erhöhung des Kassenkredites für die Landgesellschaft um 7.816.869,86 € sowie durch die Steigerung der langfristigen Kredite um 2.485.279,20 €, die auf einer Kreditaufnahme in Höhe von 2.680.800 € im Jahr 2011 beruht.

Bei dem Kassenkredit Landgesellschaft in Höhe von 9.816.869,86 € handelt es sich um einen Betriebsmittelvorschuss für den Ankauf von Grundstücken. Die Stadt bedient sich für die Zurverfügungstellung von Baugrundstücken im Rahmen eines Auftrags- und Treuhandverfahrens der Landgesellschaft. Diese kauft und verkauft die Grundstücke im eigenen Namen, aber nach Vorgaben der Stadt Tornesch. Die im Zusammenhang mit den Grundstücksgeschäften entstandenen Aus- und Einzahlungen werden auf einem von der Landgesellschaft geführten Konto für die Stadt Tornesch aufgezeigt. Das jeweilige Guthaben wird nach Auskunft der Kämmerei mit dem Zinssatz verzinst, den die Stadt Tornesch für den Kassenkredit zahlt. In diesem Zusammenhang weist das GPA auf das Schreiben der Kommunalaufsicht vom 27.06.2008 hin, in dem um die Prüfung gebeten wurde, ob die Vorgehensweise der Stadt mit der Ausführungsanweisung Nr. 21 zu § 20 GemHVO hinsichtlich der Beachtung des § 101 Abs. 6 GO vereinbar ist.

Hinweis

Der Kassenkredit der GGT resultiert im Wesentlichen daraus, dass die Tilgungen für die langfristigen Kredite nicht erwirtschaftet werden.

## 2.7 Kassenkredit

Um den kurzfristigen Geldbedarf zu decken und die Zahlungsfähigkeit sicherzustellen, arbeitet die Stadt mit Kassenkrediten. Der von der Stadtvertretung festzulegende Höchstbetrag wurde aufgrund politischer Entscheidungen im Jahr 2008 angehoben und entwickelte sich wie folgt:

	<b>Basishaushalt</b>	<b>Nachtrag</b>
2007	6.000.000,00 €	
2008	6.000.000,00 €	16.000.000,00 €
2009	16.000.000,00 €	
2010	16.000.000,00 €	
2011	16.000.000,00 €	
2012	16.000.000,00 €	

Die Investitionen der Stadt und ihrer Eigenbetriebe werden zurzeit im größeren Umfang kurzfristig mit Kassenkrediten finanziert. Ursächlich hierfür sind die derzeit günstigen Tagesgeldkonditionen. Haushaltsrechtlich ist dies problematisch, da Investitionen fristenkongruent finanziert sein sollten. Des Weiteren lässt sich diese Strategie schlecht mit der kurzen Laufzeit von Kreditermächtigungen verbinden (Anmerkung: die Ermächtigungen erlöschen grundsätzlich mit Rechtskraft des übernächsten Haushaltes (§ 85 Abs. 3 GO)). Es ist also angezeigt, hier andere Finanzierungsprodukte einzusetzen. In Betracht kämen z.B. langfristige Darlehen mit variablen z.B. an den 3-Monats- oder 6-Monats-Euribor gekoppelten Zinssätzen.

Hier stellt sich für Kommunen natürlich sofort die Frage, wie das Zinsänderungsrisiko abgesichert werden kann, da gemäß Urteil des BGH Kommunen keine Spekulationsgeschäfte eingehen dürfen. Die Grenze, ab wann eine Spekulation vorliegt, ist jedoch nicht eindeutig festgelegt. Nicht darunter dürften jedoch Derivatgeschäfte fallen, die abgeschlossen werden, um das Zinsänderungsrisiko zu minimieren. Insofern sollten sich die Mitglieder der Stadtvertretung informieren lassen, ob dies eine sinnvolle Ergänzung des städtischen Kreditmanagements darstellen könnte und ggf. entsprechende Instrumente zur Anwendung durch die Verwaltung zulassen.

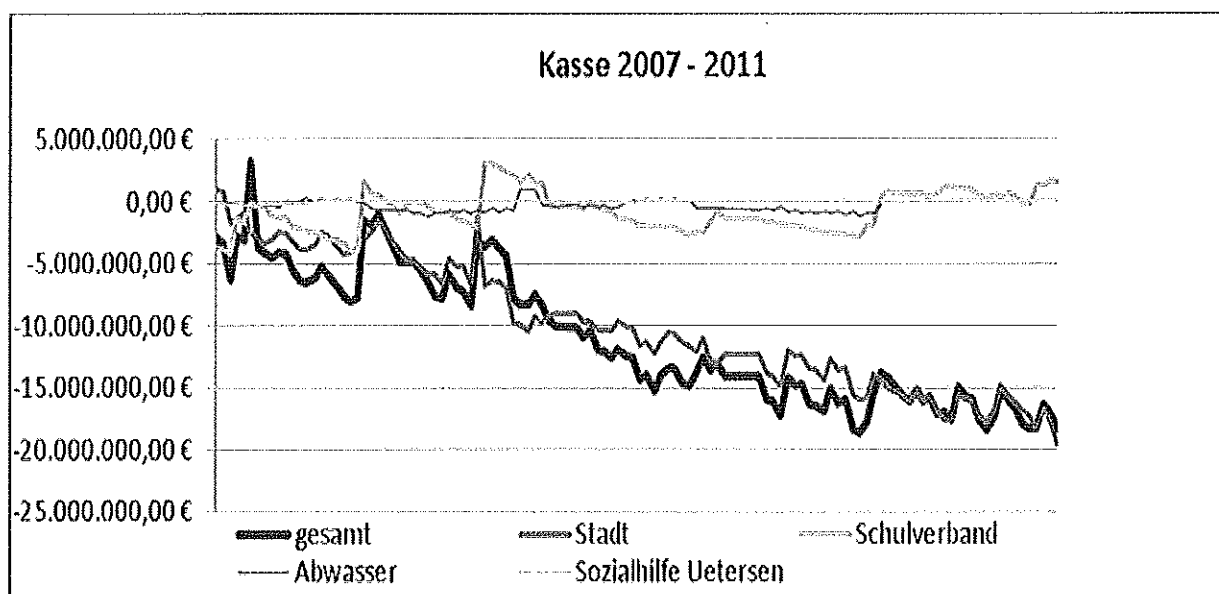
Insofern wird auf den Erlass des Innenministeriums vom 03.12.2012 zu derivativen Finanzgeschäften zur Optimierung der Zinsausgaben und Begrenzung von Zinsänderungsrisiken verwiesen.

Hinweis

Das klassische Finanzierungsinstrument für entsprechende Risiken ist ein Zinscap. Zinscaps sind Zinsderivate mit optionalem Charakter. Bei einem Zinscap erhält der Käufer am Ende jeder Periode, in der der vereinbarte Referenz-Zinssatz (wie z. B. 3-M-Euribor) über dem vereinbarten Basiswert liegt, eine Zahlung. Es handelt sich also um eine Versicherung für den Fall, dass der variable Zinssatz über eine von der Kommune festgelegten tragbaren Höhe hinaus steigt. Hierfür ist eine

Prämie zu entrichten, wobei die Summe der Prämie und der variablen Zinsen immer noch unter den Aufwendungen für einen vergleichbaren Kredit mit Festzinsbindung liegen kann. Ansonsten wäre das Geschäft unwirtschaftlich.

Die auf Grund von Stichtagen (es wurde jeweils der Bestand am 1. und 15. eines Monats dargestellt) erstellte nachfolgende Grafik verdeutlicht, dass die Konten der Stadtkasse faktisch die ganzen Jahre über Minusbestände auswiesen.



Nach dem kassenmäßigen Abschluss betrug alleine das Kassen-Ist der Stadt Ende Dezember 2011 minus 14.074.448,61 €. Das Geschäftskonto der Stadt war aber mit rund 18.245.111,99 € (Stand:15.12.2011) überzogen.

Die Stadt hat die Möglichkeit genutzt, einen Teil der Kassenkredite durch kurzfristige Festzinsdarlehen abzulösen. Zurzeit hat die Stadt ein über 24 Monate laufendes Darlehen bei der Sparkasse Südholstein mit einem Volumen von 6.000.000 € und einem günstigen Zinssatz von rund 1,3 Prozent laufen.

Ferner wurden noch zwei Kassenkredite zur Finanzierung des Neubaugebietes Tornesch-Ost in Höhe von rund 8.370.000 € mit ebenfalls einer Laufzeit von zwei Jahren aufgenommen. Die Zinsaufwendungen werden von der Landgesellschaft in voller Höhe erstattet.

Den Darlehensabschlüssen ist jeweils eine öffentliche Umfrage in Form einer schriftlichen Preisumfrage vorangegangen. Dabei wurden

Angebote bei vier bis sieben Kreditinstituten bzw. Maklern abgefragt.  
Das Kreditmanagement ist diesbezüglich beispielhaft.

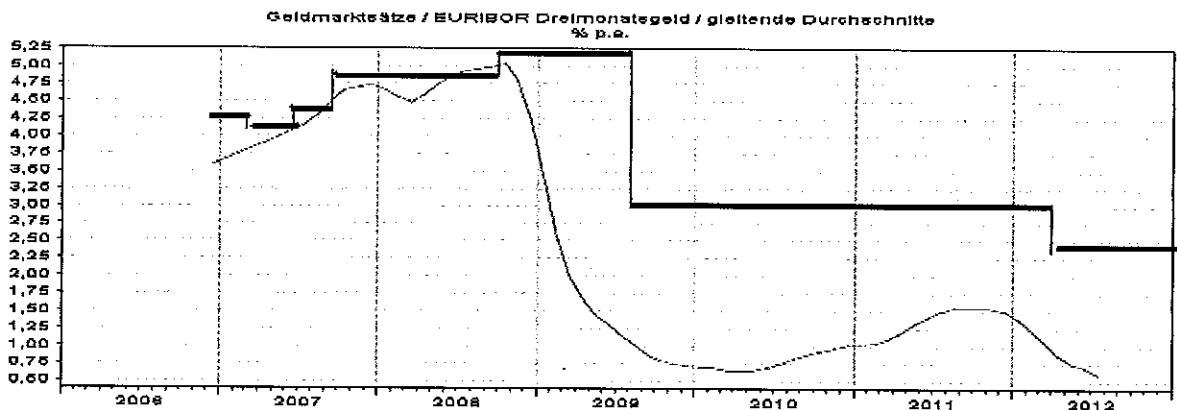
### Ausnutzung von Zinsdifferenzen

Die Stadt hat mit der Hausbank am 31.07.2006 einen Rahmenvertrag für Kassenkredite bis zur Höhe von 8.300.000,-- € abgeschlossen. Die Vertragskonditionen für diesen Dispositionscredit haben sich im Prüfungszeitraum wie folgt entwickelt:

ab	29.12.2006	4,250%
ab	01.02.2007	4,150%
ab	01.05.2007	4,400%
ab	01.08.2007	4,900%
ab	01.09.2008	5,150%
ab	01.07.2009	3,000%
ab	29.02.2012	2,352%

Zum 29.02.2012 erfolgte ein Wechsel in der Zinsberechnung und zwar wurde vereinbart, dass für die Zinsberechnung künftig der 6-Monats-Euribor Basis der Zinsberechnung sein soll.

Ein Vergleich der von der Stadt gezahlten festen Zinsen mit der 3-M-Euribor-Zinskurve zeigt, dass die von der Stadt gezahlten Zinsen i.d.R. deutlich über der Zinskurve lagen.



Es wurde insofern versäumt, zeitnah Kontakt mit der Hausbank aufzunehmen um günstigere Zinssätze auszuhandeln. Evtl. wäre auch ein Wechsel des Kreditinstitutes in Erwägung zu ziehen gewesen.

Beanstandung

Für den Dispositionscredit wurden der Stadt die nachfolgend aufgeführten Zinsen belastet:

2007	2008	2009	2010	2011
138.465,82 €	182.594,58 €	108.793,98 €	111.776,62 €	78.049,08 €

Die Auswertung dieser Fakten führt zu der Schlussfolgerung, dass die Stadt mindestens in den Jahren 2009 bis 2011 keine marktgerechten Zinsen für ihren Dispositionskredit gezahlt hat. Bei unterstellter zweiprozentiger Überhöhung ergeben sich vermeidbare Ausgaben in Höhe von rund 200.000 €.

Die Zinsen für den von einer anderen Bank eingeräumten Dispositionskredit wurden ebenfalls nicht verhandelt und liegen noch bei fünf Prozent.

Beanstandung  
Nr. 2

## 2.8 Rücklagen

2.8.1 Die nachfolgende Tabelle stellt den Bestand der allgemeinen Rücklage dar.

	2007 €	2008 €	2009 €	2010 €	2011 €
Bestand Ende des vorherigen Haushaltsjahres	212.367,77	249.663,44	195.663,44	0,00	117,87
Entnahme	0,00	54.000,00	195.663,44	0,00	0,00
Zuführung	37.295,67	0,00	0,00	117,87	7.208,81
Stand des jeweiligen Haushaltsjahres	249.663,44	195.663,44	0,00	117,87	7.326,68

Neu gebildet wurde im Jahr 2010 eine Sonderrücklage - Altersteilzeit.

	2007 €	2008 €	2009 €	2010 €	2011 €
Bestand Ende des vorherigen Haushaltsjahres	0,00	0,00	0,00	0,00	26.787,42
Entnahme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Zuführung	0,00	0,00	0,00	26.787,42	17.853,58
Stand des jeweiligen Haushaltsjahres	0,00	0,00	0,00	26.787,42	44.641,00

Nach den Jahresrechnungen (Soll-Rechnung) hat die Stadt zwischenzeitlich wieder eine geringe Rücklage in Höhe von 7.326,68 € aufgebaut. Diesen Betrag inklusive der Altersteilzeitrücklage weist auch die in der Kämmerei geführte Rücklagenkontrollliste mit Stand zum 31.12.2011 aus (51.967,68 €).

In der Regel werden die Buchungsanordnungen auch zeitnah umgesetzt. Im Bereich der Rücklagen hat die Stadt in der Vergangenheit abweichend agiert, so dass bis zum Jahr 2007 die Soll- und Ist-Buchungen auseinanderfallen (siehe auch GPA-Bericht 2007). Die Ist-Bestände der allgemeinen Rücklage sind in der nachfolgenden Tabelle dokumentiert.

	2007 €	2008 €	2009 €	2010 €	2011 €
Bestand Ende des vorherigen HH-Jahres	449.180,92	249.663,44	195.663,44	0,00	117,87
Entnahme	236.813,15	54.000,00	195.663,44	0,00	0,00
Zuführung	37.295,67	0,00	0,00	117,87	7.208,81
Stand des jeweiligen HH-Jahres	249.663,44	195.663,44	0,00	117,87	7.326,68

Die Differenz im Jahr 2007 beruht darauf, dass die im Jahr 2005 in der Jahresrechnung ausgewiesene Rücklagenentnahme i.H.v. 236.813,15 € erst im Jahr 2007 im Ist (als Kassenrest aus Vorjahr) gebucht wurde.

Zudem wurde in der Jahresrechnung 2006 eine Ist-Entnahme in Höhe von 187.996,14 € ausgewiesen. Die entsprechende Entnahme wurde aber nachweislich der Sachkonten erst am 27.06.2007 zu Gunsten der Rechnung 2007 gebucht (siehe GPA-Bericht 2007).

Beim Softwarewechsel von OK-FIS zu H+H Pro Doppik im Jahr 2007 ist ein Fehler bei der manuellen Übertragung der Kasseneinnahmereste vom Jahr 2006 in das Jahr 2007 unterlaufen. Die Kassenreste wurden um 187.996,14 € zu hoch ausgewiesen. Dieser Fehler soll im laufenden Haushaltsjahr mit Hilfe der Firma H+H bereinigt werden.

Die Rücklagen werden weiterhin als Kassenbestandsverstärkung eingesetzt und im Verwahrkonto 4.131000 geführt. Der aktuelle Stand des Verwahrkontos beträgt 51.967,68 € und entspricht somit den vorhandenen Rücklagenmitteln.

Beanstandung

## 2.9 Finanzierungssaldo

	2007 €	2008 €	2009 €	2010 €	2011 €
Gesamteinnahmen	19.148.000,86	20.368.039,47	22.610.756,54	26.808.654,12	27.134.506,99
./. Entnahmen aus Rücklagen	0,00	54.000,00	195.663,44	0,00	0,00
./. Einnahmen aus Krediten	0,00	0,00	766.300,00	2.914.500,00	2.882.900,00
=periodische Einnahmen	19.148.000,86	20.314.039,47	21.648.793,10	23.894.154,12	24.251.606,99
Gesamtausgaben	19.148.000,86	21.746.025,70	23.951.922,90	26.808.654,12	27.134.506,99
./. Zuführung zu Rücklagen	37.295,67	0,00	0,00	26.905,29	25.062,39
./. Tilgung von Krediten	249.475,26	249.506,54	237.138,62	237.171,52	274.014,14
./. Deckung von Fehlbeträgen	0,00	0,00	1.377.986,23	700.000,00	641.166,36
=periodische Ausgaben	18.861.229,93	21.496.519,16	22.336.798,05	25.844.577,31	26.194.264,10
<b>Finanzierungssaldo €</b>	<b>286.770,93</b>	<b>-1.182.479,69</b>	<b>-688.004,95</b>	<b>-1.950.423,19</b>	<b>-1.942.657,11</b>
<b>Finanzierungssaldo je Einwohner €</b>	<b>22,26</b>	<b>-90,89</b>	<b>-52,73</b>	<b>-150,39</b>	<b>-150,22</b>

Die periodischen Einnahmen und Ausgaben sind die um besondere Finanzierungsvorgänge bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Der Finanzierungssaldo der Stadt Tornesch war in den letzten vier Jahren nicht ausgeglichen. Somit konnten die periodischen Ausgaben nicht durch die periodischen Einnahmen gedeckt werden.

## 2.10 Haushaltsplanung und -durchführung

### 2.10.1 Fehlende Kassenaufsicht bzw. ungenügendes Controlling

Der kamerale Tagesabschluss vom 22.8.2012 weist einen negativen Kasseneinnahmesollbestand auf, da die Übernahme der Bestände in das Jahr 2012 bei den Haushaltsstellen 920.295 und 920.895 sowie 920.395 und 920.995 falsch gebucht wurde (Vermerk der Stadtkasse vom 31.08.2012). Es wurden fälschlicherweise Minusbuchungen bei Einnahme-Haushaltsstellen erstellt, statt die Ausgabe-Haushaltsstellen zu bebuchen. Dies wurde am 24.8.2012 berichtigt.

Beanstandung

Die Dienstanweisung für die Stadtkasse datiert vom 08.02.1977 (Inkrafttreten 01.01.1977) und ist, auch im Hinblick auf die Einführung der Doppik, dringend überarbeitungsbedürftig.

Beanstandung  
Nr. 3

Eine örtliche Prüfung der Stadtkasse durch den von der Verwaltungsleitung bestellten Kassenaufsichtsbeamten hat im Prüfungszeitraum nicht stattgefunden. Damit wurden bestehende

Beanstandung  
Nr. 4

Rechtsnormen, wonach jährlich mindestens eine unvermutete Kassenprüfung zu erfolgen hat, nicht beachtet (§ 38 Abs.1 GemKVO-Kameral vom 17. Juli 2007). Mit dem Kassenaufsichtsbeamten wurde die Notwendigkeit der jährlichen Kassenprüfung erörtert. Zugleich wurde auf die Inhalte der Prüfung gem. § 39 GemKVO hingewiesen. Durch eine örtliche Kassenprüfung wäre die o.g. fehlerhafte Bestandsübernahme wohl schon früher aufgefallen.

## **2.10.2 Einbeziehung der Eigenbetriebe in die Doppik**

Die Stadt führt die Kassengeschäfte und betreibt die Buchhaltung für ihre Eigenbetriebe Abwasser, GGT Grundstücksgesellschaft Tornesch und Volkshochschule.

Grundlage für das Rechnungswesen bei Eigenbetrieben bildet die Eigenbetriebsverordnung (EigVO). Nach § 17 Abs.1 EigVO führt der Eigenbetrieb seine Rechnung grundsätzlich nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung. Mit der Einführung der Doppik wurde auch die EigVO geändert und diese Buchführungsart für Eigenbetriebe zugelassen (§ 28 EigVO). Hierdurch erspart sich eine Verwaltung in ihrer Buchhaltung mehrere Buchführungsarten vorhalten zu müssen.

Hiervon hat die Ratsversammlung Gebrauch gemacht und beschlossen, die Buchhaltung der GGT rückwirkend auf den 01.01.2008 auf die neue doppelte Buchführung gemäß der Gemeindehaushaltsverordnung Doppik (GemHVO-Doppik) umzustellen.

Die im Rahmen der Kassenbestandsaufnahme erfolgte Prüfung der Finanzrechnung ergab, dass die sich aus dieser Rechnung ergebenden Soll-Werte beim Eigenbetrieb Abwasser und bei der Volkshochschule nicht mit den Kassen-Ist-Werten übereinstimmten.

Obwohl der Hinweis von der Verwaltung sofort aufgegriffen und sich um Abstellung bemüht wurde, wird dieser Sachverhalt aufgeführt, da es ein weiteres Indiz dafür ist, dass in der Verwaltung Mängel im Controlling bestehen und eine Überprüfung bzw. Verbesserung des internen Kontrollsystem (IKS) angezeigt ist.

Beanstandung  
Nr. 5

Eine eindeutige Begriffsbestimmung ist in der Literatur nicht vorhanden. Grundsätzlich wird unter dem IKS jedoch die Gesamtheit aller Kontrollen, Maßnahmen und Regelungen verstanden, die u. a. der Sicherung von Vermögen gegen Verluste und der Bereitstellung



verlässlicher, vollständiger und zeitnaher Aufzeichnungen für das Rechnungswesen und aus dem Rechnungswesen dient.

Das interne Kontrollsystem hat insofern zur Aufgabe, die Einhaltung der seitens der Verwaltung (und der Gemeindevertretung) festgelegten und in den Rechtsvorschriften normierten Regelungen zu gewährleisten.

Das Institut der Rechnungsprüfer (IdR) hat in seiner Leitlinie<sup>2</sup> folgende Ziele definiert:

- Sicherstellung der Effektivität, Effizienz und Wirtschaftlichkeit von Prozessen
- Sicherstellung der Verlässlichkeit der Daten des Finanz- und Rechnungswesens und
- Sicherstellung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns

Aus der Definition wird deutlich, dass IKS für die Stadtverwaltung eigentlich nichts Neues ist.

### 2.10.3 Forderungsbearbeitung

Eine Altersstruktur der Forderungen ist nach Aussage der Verwaltung noch nicht darstellbar. Zu bedenken ist, dass zur Einführung der Doppik eine Bewertung der Forderungen notwendig werden wird. Hierzu ist die Kenntnis der Altersstruktur der Forderungen hilfreich (z.B. für eine Pauschalwertbereinigung).

Hinweis  
Empfehlung

Die Niederschlagungslisten werden in den Fachdiensten geführt. Im Ordnungsamt wird die Niederschlagungsliste für die Obdachlosenunterkünfte geführt. Diese wies zum Prüfungszeitpunkt zwei Niederschlagungsfälle auf. Für den Steuerbereich wurde bislang keine Niederschlagungsliste geführt, sondern die nicht betreibbaren Forderungen blieben als offener Posten bestehen. Zukünftig sollte auch hier eine Niederschlagung mit einer entsprechenden Dokumentation erfolgen, damit die Forderungen der Stadt Tornesch in angemessener Höhe dargestellt werden. Gemäß den Ausführungsanweisungen zu § 30 GemHVO sind niedergeschlagene Beträge vom Einnahmesoll in Abgang zu bringen, da sie im Jahresabschluss nicht als Solleinnahmen geführt werden dürfen. Zudem wird die Sachbearbeitung durch die Wiedervorlage der Niederschlagungsfälle vereinfacht, da nicht laufend die offenen Posten kontrolliert werden müssen.

Hinweis  
Empfehlung

<sup>2</sup> IdR-Prüfungsleitlinie 200 vom 17.02. 2009 Ziffer 60

Bei der Stadt Tornesch kommt das Vollstreckungsmodul der Finanzsoftware ProDoppik zum Einsatz. Der Stand der offenen Forderungen in der Vollstreckung betrug lt. Liste der Verwaltung zum 31.7.2012 120.151,19 €. Hiervon sind hauptsächlich Gewerbesteuerforderungen betroffen. Nach Aussage der Verwaltung treten in letzter Zeit aber auch vermehrt Privatinsolvenzen auf. Der Außendienst wird durch den entsprechenden Mitarbeiter der Stadt Uetersen absolviert. Anhaltspunkte für eine nicht ordnungsgemäße Vollstreckungsbearbeitung ergaben sich nicht.

## 2.11 Kostendeckungsgrade der wichtigsten Einrichtungen

### 2.11.1 Märkte

Im Haushalt der Stadt ist unter der Gruppierung 730 ein Abschnitt „Märkte“ aufgenommen; ein Markt im eigentlichen Sinne wird derzeit in der Kommune jedoch nicht betrieben.

### 2.11.2 Bauhof

HH-Jahr	Einnahmen €	Ausgaben €	Deckungsgrad v. H.
2007	844.899,00	712.393,09	118,60
2008	911.392,52	770.748,97	118,25
2009	852.282,55	838.530,39	101,64
2010	895.616,96	860.850,25	106,81
2011	858.937,18	920.072,48	93,36

Der Bauhof erbringt seine Leistungen im Wesentlichen für die Stadt Tornesch und deren Eigenbetriebe. Die Stundenverrechnungssätze für die Bauhofmitarbeiter sowie die Stundenverrechnungssätze für die Bauhoffahrzeuge für die Abrechnung der Leistungen mit den Ämtern und Einrichtungen der Stadt Tornesch sind in den Jahren 2008 und 2012 neu kalkuliert worden. Aufgrund des Hinweises des GPA im Bericht über das Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Tornesch für die Jahre 2003 bis 2006 werden seit 2008 auch die kalkulatorischen Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen bei der Berechnung der Stundensätze berücksichtigt.

Basis für die Ermittlung des Stundenverrechnungssatzes für die Bauhofmitarbeiter für das Jahr 2012 waren die Personal- und Sachaufwendungen des Jahres 2011, die durchschnittlichen Kosten der Jahre 2008 bis 2011 für die bauliche Unterhaltung sowie Abschreibung und Verzinsung für die Sozialräume. Weiterhin ist eine anteilige Vergütung für den Bauamtsleiter in die Berechnung einbezogen worden. Der Stundenverrechnungssatz ergibt sich dann aus der

Division der Gesamtkosten durch die geplanten Jahresarbeitsstunden der Bauhofmitarbeiter. Auf den ermittelten Stundensatz wird dann noch ein Verwaltungsgemeinkostenzuschlag von zehn Prozent aufgeschlagen.

Die Stundenverrechnungssätze für die Bauhoffahrzeuge ergeben sich durch die Division der fahrzeugbezogenen Aufwendungen sowie der Abschreibung und Verzinsung für das Fahrzeug und die Garage durch die geplanten Jahresstunden bzw. Jahreskilometer zuzüglich des vorstehend genannten Verwaltungskostenzuschlags.

Gegen die verwendeten Kalkulationsschemata ergeben sich keine Einwendungen.

### 2.11.3 Bücherei

Der Ausschuss für Wirtschaft und Finanzen beschloss am 24.11.1999, der Stadtbücherei ein Budget in Abhängigkeit von der Tornescher Einwohnerzahl des Vorjahres zu gewähren. Es wurde ein Festbetrag von 12,78 € pro Einwohner festgelegt. Der Beschluss hat nach wie vor Gültigkeit. Für den Prüfungszeitraum ergäben sich hieraus folgende Zuschussbeträge:

	2007	2008	2009	2010	2011
Ew. 31.3.	13.010	13.048	12.969	12.932	12.970
x 12,78€	166.267,80	166.753,44	165.743,82	165.709,60	165.756,60

Die Unterdeckungen lagen ausweislich der Jahresrechnungen in allen Jahren jedoch höher als das bewilligte Budget:

HH-Jahr	Einnahmen in €	Ausgaben in €	Unter- deckung	Deckungs- grad v. H.
2007	57.198,67	236.397,47	179.198,80	24,2
2008	68.177,70	240.431,80	172.254,10	28,4
2009	63.759,55	247.723,51	183.963,96	25,7
2010	56.120,21	266.505,90	210.385,69	21,1
2011	58.266,73	270.888,96	212.622,23	21,5

Da die Politik in den vergangenen Jahren regelmäßig höhere Beträge akzeptiert und damit signalisiert hat, dass der Beschluss aus 1999 offenbar so nicht mehr gelten soll, regt das GPA deshalb an, diesen aufzuheben.

## 2.11.4 Schulen

### 2.11.4.1 Johannes-Schwennesen-Grundschule

#### Ausgabenübersicht

	2007	2008	2009	2010	2011
Schülerzahl September	276	271	249	223	189
Ausgaben Abschnitt 211 Ist	227.713,49	234.410,89	342.669,95	295.301,07	399.392,45
2111 Turnh.	33.451,61	44.903,60	36.419,52	37.169,86	68.353,99
Gesamtausg.	261.165,10	279.314,49	379.089,47	332.470,93	467.746,44
pro Schüler	946,25	1.030,68	1.522,45	1.490,90	2.474,85

Ab 2009 wurden Abschreibungen und Verzinsung des Anlagekapitals in den Jahresrechnungen ausgewiesen. Dies erklärt die deutlich höheren Ausgaben der Jahre 2009 bis 2011. Die Schwankungen (niedrigere Ausgaben in 2010) liegen in den zunächst fehlerhaften Werten für die Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten begründet, die in 2011 korrigiert werden mussten.

Die deutliche Ausgabensteigerung für die Turnhalle in 2011 ist auf die Erneuerung von Leuchten zurückzuführen. In 2008 führte erhöhter Reinigungsaufwand zu Mehrausgaben.

#### Ausgaben pro Schüler

Um bei den Kosten pro Schüler einen aussagekräftigen Wert zu erhalten, blieb in der folgenden Tabelle Verzinsung und Abschreibung unberücksichtigt:

	2007	2008	2009	2010	2011
Schülerzahl September	276	271	249	223	189
Gesamtausg.	261.165,10	279.314,49	379.089,47	332.470,93	467.746,44
./ Abschreibung			18.800,00	22.436,96	50.254,85
./ Verzinsung Anlagekapital			61.200,00	26.289,74	81.993,99
Gesamtausgabe ohne AfA+Verzinsung			299.089,47	283.744,23	335.497,60
pro Schüler	946,25	1.030,68	1.201,16	1.272,40	1.775,12

Abgesehen von 2010 sind im Prüfungszeitraum die Ausgaben kontinuierlich gestiegen. In 2011 sogar um über 18%.

## 2.10.4.2 Fritz-Reuter-Grundschule

### Ausgabenübersicht

	2007	2008	2009	2010	2011
Schülerzahl September	373	327	295	284	245
Ausgaben Abschnitt 215	347.333,06	349.061,25	428.902,18	558.371,23	617.468,13
2151 Sporth.	60.013,58	68.075,47	63.647,78	32.080,41	68.151,04
Gesamtausg.	407.346,64	417.136,72	492.549,96	590.451,64	685.619,17
pro Schüler	1.092,08	1.275,65	1.669,66	2.079,06	2.798,45

Ab 2009 kam es im Bereich der Schulausgaben zu massiven Ausgabeerhöhungen. Dies liegt begründet in den ab 2009 gebuchten Abschreibungen und Verzinsung des Anlagekapitals. Dass diese so unterschiedlich hoch sind, liegt in den zunächst fehlerhaften Werten für die Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten begründet, die in den Folgejahren 2010 und 2011 korrigiert werden mussten.

Auffällig ist die Steigerung der Kosten pro Schüler. Bedingt durch den massiven Rückgang der Schülerzahlen und die immer höheren Ausgaben verzeichnet die Fritz-Reuter Schule hier einen Anstieg um über 150%!

Bereinigt um Verzinsung und Abschreibung ergibt sich folgendes Bild:

	2007	2008	2009	2010	2011
Schülerzahl September	373	327	295	284	245
Gesamtausg.	407.346,64	417.136,72	492.549,96	590.451,64	685.619,17
./. Abschreibung			8.900,00	73.995,01	103.434,20
./. Verzinsung Anlagekapital			61.000,00	67.572,05	100.493,83
Gesamtausgabe ohne AfA+Verzinsung	407.346,64	417.136,72	422.649,96	448.884,58	481.691,14
pro Schüler	1.092,08	1.275,65	1.432,71	1.580,58	1.966,09

Auch bei einer „Bereinigung“ der Ausgaben ergibt sich noch eine Steigerung von 80%. Diese resultiert jedoch primär aus den gesunkenen Schülerzahlen. Das Wachstum der Ausgaben liegt mit 18% allerdings auch an der Obergrenze des Vertretbaren.

## 2.10.4.3 Baukostenzuschuss Schulzweckverband Tornesch-Uetersen

Es war geplant, den Bau der KGS mit Zuschüssen des Landes und des Kreises ( 54,8 %), einem Zuschuss der Stadt Tornesch (1,05 %) und durch vom Zweckverband aufzunehmende Kredite (44,15 %) zu finanzieren. Dabei sollte der Verband im Wesentlichen vom

Kapitaldienst freigestellt werden; diese Ausgaben sollten die Städte Tornesch und Uetersen übernehmen und zahlen hierfür seit 2003 jährlich einen sich an fiktiven Schülerzahlen orientierenden „Baukostenzuschuss“; die Details wurden in der Verbandssatzung geregelt.

Die Finanzierung der Investitionen des Zweckverbandes durch Baukostenzuschüsse erfolgt gemäß § 13 Abs. 2 der Verbandssatzung nach dem Schlüssel 40/128. Mit dieser Regelung sollte ursprünglich auch dokumentiert werden, dass die Stadt Tornesch einen Anspruch auf 128 Schülerplätze pro Jahrgang hat, die Stadt Uetersen auf 40 Schülerplätze. In den geprüften Jahren wurde bei der Berechnung der Baukostenzuschüsse von einer geschätzten Schülerzahl ausgegangen, die jährlich um 168 erhöht wurde. Dies ergab für den Prüfungszeitraum folgende Zahlungen:

	2009	2010	2011
für Baukostenzuschussberechnung zugrunde gelegte Schülerzahl jeweils im September	1.176	1.344	1.512
gezahlt von der Stadt Uetersen auf Basis der o.g. Schülerzahl in € (HHStelle 28100-36201)	179.666,66	207.666,66	235.666,66
gezahlt von der Stadt Tornesch auf Basis der o.g. Schülerzahl in € (HHStelle 28100-36200)	574.933,33	664.533,32	754.133,33
Baukostenzuschüsse gesamt in €	754.600,00	872.200,00	989.800,00

Die tatsächliche Schülerzahl jedoch lag unter den im Gründungsvertrag der Berechnung zu Grunde gelegten Werten.

	2009	2010	2011
tatsächl. Schülerzahl Sept.	1.064	1.184	1.224

Eine Legaldefinition für den Begriff „Baukostenzuschuss“ findet sich in § 14 der Zweiten Berechnungsverordnung<sup>3</sup>, die wie folgt lautet:

<sup>3</sup> Zweite Berechnungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Oktober 1990 (1990, S. 2178)

„Verlorene Baukostenzuschüsse sind Geld-, Sach- und Arbeitsleistungen an den Bauherrn, die zur Deckung der Gesamtkosten dienen oder Kapitalkosten ersparen, ohne dass vereinbart ist, den Wert der Leistung zurückzuerstatten oder mit der Miete oder einem ähnlichen Entgelt zu verrechnen oder als Vorauszahlung hierauf zu behandeln.“

Ein **Baukostenzuschuss** ist somit zu definieren als ein finanzieller Zuschuss bei der Errichtung von neuen Anlagen, welcher von staatlichen oder sonstigen Stellen an den Anlageneigentümer gezahlt wird und mit dem die Anschaffungs- oder Herstellungskosten des bezuschussten Wirtschaftsguts gemindert werden.

**Schuldendiensthilfen** hingegen sind Geldleistungen zur Erleichterung des Schuldendienstes für Kredite, vorwiegend zur Reduzierung der Zinsleistungen.

Während Baukostenzuschüsse lediglich in der Finanzrechnung unter Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (Kontenart 781) erscheinen, sind Schuldendiensthilfen in der Ergebnisrechnung unter der Kontenart 532 auszuweisen und verändern somit das Jahresergebnis.

Hinweis

Die sog. Baukostenzuschüsse stellen eine wesentliche Einnahme des Vermögenshaushaltes des Schulverbandes dar. Nach Auffassung des GPA dürfte es sich bei dem als Baukostenzuschuss bezeichneten Zahlungen nicht um klassische Baukostenzuschüsse sondern in erster Linie um Schuldendiensthilfen handeln, die anderen haushaltsrechtlichen Regelungen unterliegen; sie dürfen u.a. nicht über Kredite finanziert werden und sind im Verwaltungshaushalt auszuweisen (im kameralen System in der Gruppierung unter der Gruppe 23a). In den ersten Jahren lag allerdings eine Mischung vor, da beide Elemente vertreten waren. Die Einzahlungen aus den „Baukostenzuschüssen“ wurden zunächst mit den Finanzierungskosten verrechnet und nur der überschießende Teil diente der Kreditreduzierung und damit der Projektfinanzierung.

Beanstandung  
Nr. 6

„Baukostenzuschüsse“ sind bisher wie folgt geflossen:

Haushaltsjahr	2003	2004	2005	2006	2007
Tornesch	37.333,33 €	126.933,34 €	216.533,33 €	306.133,33 €	395.733,34 €
Uetersen	0,00 €	39.666,66 €	67.666,67 €	95.666,67 €	123.666,66 €
Gesamt	37.333,33 €	166.600,00 €	284.200,00 €	401.800,00 €	519.400,00 €

Haushaltsjahr	2008	2009	2010	2011	2012
Tornesch	485.333,33 €	574.933,33 €	664.533,32 €	754.133,33 €	754.133,33 €
Uetersen	151.666,67 €	179.666,67 €	207.666,66 €	235.666,66 €	235.666,66 €
Gesamt	637.000,00 €	754.600,00 €	872.200,00 €	989.800,00 €	989.800,00 €

Bisher hat der Schulverband für den Kapitaldienst (Zinsen und Tilgung) die nachfolgenden Beträge aufgebracht:

Haushaltsjahr	2003	2004	2005	2006	2007
Zinsen	0,00 €	25.609,15 €	124.702,99 €	333.690,21 €	493.954,05 €
Tilgung	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Gesamt	0,00 €	25.609,15 €	124.702,99 €	333.690,21 €	493.954,05 €

Haushaltsjahr	2008	2009	2010	2011	2012
Zinsen	802.620,01 €	958.584,11 €	968.453,20 €	1.033.230,27 €	noch offen
Tilgung	28.075,00 €	95.462,50 €	151.934,00 €	323.692,64 €	noch offen
Gesamt	830.695,01 €	1.054.046,61 €	1.120.387,20 €	1.356.922,91 €	noch offen

Wie aus der obigen Darstellung ersichtlich, hatte der Kapitaldienst im Jahr 2011 eine Höhe von 1.356.922,91 € erreicht und lag damit – wie seit 2008 in jedem Jahr - deutlich über den gezahlten „Baukostenzuschüssen“.

Neben den Baukostenzuschüssen erfolgt die Finanzierung des Schulverbandes seitens der Städte Tornesch und Uetersen auch über die Schulkostenbeiträge (Vgl. Ziffer 4.1). Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass ab dem Schuljahr 2007/2008 die vom Land jährlich neu festgesetzten Schulkostenbeiträge eine Investitionszulage in Höhe von zunächst 125,- € je Schüler beinhalten. Hiermit sollte eine Beteiligung der Heimatgemeinden der Schüler an den Investitionskosten d.h. auch der Kapitaldienste erfolgen. Mit der Novellierung des Schulgesetzes vom 24.01.2007 in 2011<sup>4</sup> wurden die Regelungen zum Schullastenausgleich (§§ 111-113 SchulG) so gefasst, dass die Abrechnung auf der Grundlage der konkreten Ausgaben des jeweiligen Schulträgers im Sinne einer Vollkostenabrechnung zu erfolgen hat; die Gemeinden haben danach Schulkostenbeiträge zu bestimmen, die sich u.a. aufgrund der laufenden Kosten nach § 48 Abs.1 Nr. 3 und 4 SchulG ergeben. Diesem Betrag ist noch eine Investitionskostenpauschale von derzeit 250 Euro hinzuzurechnen (§ 111 Abs. 1 Satz 4 SchulG).

Nach den in 2011 tatsächlich beschulten 1.224 Schülerinnen und Schüler hat der Verband über die Schulkostenbeiträge Investitionszulagen in Höhe von 306.000 € erhalten, d.h. dass in 2011 insgesamt nicht ausreichend Mittel zugeflossen sind, um den Kapitaldienst sicherzustellen.

Es wäre nach Auffassung des GPA zu hinterfragen, ob die Grundlagen für die Finanzierung der Investitionen des Verbandes noch zutreffend

<sup>4</sup> Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes vom 28.01.2011 (GVObI. Nr.2, Seite 23)



sind, insbesondere da sich die Ausgaben für die Finanzierung und die Schülerzahlen anders als geplant entwickelt haben.

Das GPA sieht es daher als notwendig an, dass

Hinweis/  
Empfehlung

1. auf Grundlage der tatsächlichen Baukosten eine Nachberechnung erfolgt um zu ermitteln, welcher Anteil durch echte Baukostenzuschüsse aufgebracht wurde. Die konkrete Höhe der von den Städten tatsächlich geleisteten echten Baukostenzuschüsse ist festzustellen und diese Beträge den Städten mitzuteilen, damit sie in deren Bilanzen eingestellt werden können,
2. die Ausweisung der Haushaltsansätze und der Zahlungen in den Haushaltsplänen und Jahresrechnungen entsprechend der verbindlich anzuwendenden Verwaltungsvorschrift über die Gruppierung kameraler Haushaltspläne der Gemeinden<sup>5</sup> vorzunehmen ist und
3. aufzuzeigen ist, wie die Finanzierung des Kapitaldienstes für die Restlaufzeit der Darlehen erfolgen soll und ob die Vereinbarung ggf. neu zu verhandeln ist.

#### 2.10.4.3 Schulkostenbeiträge

Der Abschnitt 21000 des Haushaltes der Stadt Tornesch weist unter der Gruppierung 67200 als Ausgaben Schulkostenbeiträge aus, die als innere Verrechnung bei den Tornescher Grundschulen (HHStelle 211000-162000 sowie 215000-162000) als Einnahmen erscheinen. In 2011 waren dies 607.464,- €.

Der Abschnitt 281200 (Gemeinschaftsschulen) beinhaltet im wesentlichen Ausgaben für Tornescher Schüler an der Klaus-Groth-Schule. In 2011 zahlte die Stadt Tornesch 991.731,- € von den Gesamtausgaben dieses Abschnitts in Höhe von 1.008.540,- € an den Schulverband.

Bei den genannten Beträgen handelt es sich nicht um Ausgleichszahlungen für Tornescher Kinder, die in Kommunen außerhalb von Tornesch die Schule besuchen. Die gewählten Gruppierungsziffern entsprechen nicht den nach der VVGruppierung der GemHVO vorgesehenen Bezifferung für innere Verrechnungen. Die

Beanstandung

<sup>5</sup> Runderlass des IM vom 13.11.2007-IV 305-163.102-1.1 (Amtsbl. SH, Seite 1200) zuletzt geändert durch RdErl. IM vom 29.06.2009 (Amtsbl. SH, Seite 731)

---

Zahlungsströme werden bei der dargestellten Praxis fehlerhaft in der Finanzstatistik ausgewiesen.

#### **2.10.4.3 Vergabe von Fotografier-Erlaubnissen**

An den Tornescher Grundschulen sind, wie an vielen anderen allgemeinbildenden Schulen auch, regelmäßig Berufsfotografen aktiv, die Klassen- und Portraitfotos anfertigen und diese den Eltern verkaufen. Die Vergabe der Konzession für die Fertigung und den Verkauf dieser Fotos erfolgt seitens der Schulen ohne ein transparentes Verfahren. Obwohl auch von anderen Fotografen Bewerbungen vorliegen, erfolgt kein Wechsel des Dienstleisters. Begründet wird dies mit „guten Erfahrungen“ mit dem bisherigen Fotografen. Aus Sicht des GPA ist dies vor dem Grundsatz der Gleichbehandlung problematisch, denn die Mitbewerber haben keine Chance, am lukrativen Geschäft mit Klassenfotos in Tornesch teilzuhaben.

Das GPA legt der Stadt nahe, die bisherige Praxis zu überdenken. Beispielsweise wäre eine tageweise Erlaubnis zum Fotografieren in der Schule ohne Exklusivrechte gegen ein Entgelt eine Möglichkeit. Dies hätte den Vorteil, dass keine Entscheidung zugunsten eines einzigen Fotografen getroffen werden müsste und würde gleichzeitig eine Einnahme generieren.

Hinweis

---

### **3            Rechtliche Grundlagen des Verwaltungshandelns**

#### **3.1        Ausschreibungs- und Vergabeordnung**

Das Vergaberecht hat sich in Schleswig-Holstein in 2013 durch die Verabschiedung des Tariftreue- und Vergabegesetz SH (TTG) vom 31.05.2013 erheblich verändert. So finden die für das Land maßgeblichen Regelungen nunmehr unmittelbar auch auf die Vergabe kommunaler Aufträge Anwendung.

Vor diesem Hintergrund erübrigen sich Hinweise auf erforderliche Anpassungen in der bisherigen Ausschreibungs- und Vergabeordnung der Stadt, da sie grundsätzlich zu überarbeiten ist.

Das Gemeindeprüfungsamt wird entsprechende Muster zur Verfügung stellen.

## 4 Organisation und Personalwesen

### 4.1 Vertragsmanagement

Im Rahmen der Prüfung stellte sich heraus, dass einige von der Stadt abgeschlossene Verträge nicht zur Verfügung standen, sondern erst beim Vertragspartner angefordert werden mussten. Hierin wird seitens des GPA ein Risiko gesehen und zwar dass die Gefahr besteht, dass ggf. erforderliche Beschlüsse hinsichtlich der Auflösung oder Änderung von Verträgen nicht rechtzeitig herbeigeführt werden können. Um dies auszuschließen ist eine Überwachung der Kündigungs- bzw. Ablauffristen von Verträgen unabdingbar. Insofern wird die Empfehlung aus der letzten Prüfung nochmals bekräftigt:

Beanstandung  
Nr. 7

Die Gemeindeprüfung empfiehlt die zentrale Erfassung aller Wartungs-, Miet- und sonstiger Leistungsverträge, die die Stadt Tornesch mit Dritten geschlossen hat. Hierzu gehören dann beispielsweise

Hinweis/  
Empfehlung

- Versicherungsleistungen
- Reinigungsleistungen
- Wartungsverträge für Straßenleuchten, Fahrzeuge, Fahrstühle, Heizung usw.
- Dienstleistungsverträge betreffend Arbeitssicherheit/Arbeitsschutz
- Softwarepflegeträger und andere Leistungen im Zusammenhang mit der IT
- Lieferverträge (Ergänzungslieferungen für Fachliteratur)
- Pacht-/Mietverträge

Die Originalverträge sollten bereits nach Vertragsabschluss der zentralen Stelle zugeleitet werden und vor Vernichtung sicher verwahrt werden; für die Arbeit in den Fachämtern sind Zweitschriften oder Kopien hinreichend. Für jeden Vertrag, insbesondere diejenigen mit unbefristeter Laufzeit, empfiehlt sich in regelmäßigen Abständen eine Überprüfung des Erfordernisses und der Wirtschaftlichkeit.

### 4.2 Reinigungsdienst

Außer der Glasreinigung werden alle öffentlichen Gebäude durch eigenes Personal gereinigt. Die Reinigungskräfte sind vollständig in Entgeltgruppe (EG) 2 statt in EG 1 eingruppiert (außer Vorarbeiterin, diese erhält EG 3). Es existiert eine Entscheidung des Bürgermeisters zur Abweichung von den Eingruppierungsrichtlinien vom 28.02.2006.

Verträge mit der Firma VGR über die Glasreinigung der öffentlichen Gebäude liegen der Verwaltung nicht vor. Die Verträge mit der Firma

VGR bestehen nach Aussage der Verwaltung seit den 80er Jahren. Für die Glasreinigung des Rathauses existiert seit dem Einzug der Stadtverwaltung in dieses Gebäude ein eigener Vertrag (Übernahme von der Firma Schleswag im Jahr 1999). Auch dieser Vertrag liegt der Verwaltung nicht vor.

Beanstandung  
Nr. 8

Es wurde seit Jahren keine Ausschreibung der Glasreinigungsleistungen durchgeführt; es fehlen die Aufmaße als Grundlage für die Ausschreibung. Deshalb wurden in den Jahren 2011 und 2012 zwei Firmen in Form einer Preisumfrage angeschrieben, die ein Angebot über die Aufnahme sämtlicher Boden- und Glasflächen in den öffentlichen Gebäuden vorlegt haben. Ein entsprechender Auftrag sollte nunmehr erteilt werden, damit die Ausschreibung der Glasreinigung durchgeführt werden kann.

Hinweis  
Empfehlung

## **5 Beschaffungswesen**

### **5.1 Verträge über Energiebezug**

Die Stadt Tornesch bezieht den Strom für ihre Gebäude und die Straßenbeleuchtung ausschließlich von der Stadtwerke Tornesch GmbH. Grundlage ist ein Strom-Sondervertrag Niederspannung über die Lieferung von elektrischer Energie vom 16.11.2010 in Form eines Rahmenvertrages. Der Vertragspartner liefert hiernach nur Strom, der zu 100% in regenerativen Energiequellen erzeugt wurde. Der Vertrag begann rückwirkend zum 15.05.2010 und hatte ursprünglich eine Laufzeit bis zum 31.12.2011. Auf Grund der Nichtausübung des Kündigungsrechtes verlängerte er sich stillschweigend um weitere zwölf Monate. Die Kündigungsfrist beträgt gemäß Ziffer 9 des Vertrages sechs Monate vor Ablauf der jeweiligen Vertragslaufzeit.

Der Vertrag betrifft 68 Abnahmestellen, davon 21 für Straßenbeleuchtungen. Hierfür sind unterschiedliche Entgelte zu zahlen, deren aktuelle Beträge sich aus dem Preisblatt für Umweltstrom Gewerbe bzw. Umweltstrom für Straßenbeleuchtung ergeben. Die Bezugspreise wurden zuletzt zum 01.02.2012 angehoben.

Der Vertragsabschluss erfolgte ohne dass die Stadt diese Leistungen im Vorfeld öffentlich ausgeschrieben hat. Dabei ist die Verwaltung gemäß § 2 Abs.1 VOL/A grundsätzlich verpflichtet, Aufträge im Wettbewerb und im Wege transparenter Vergabeverfahren zu vergeben.

Eine Ausnahme dieses Grundsatzes stellen In-house-Geschäfte dar. An derartige Rechtsgeschäfte stellt die Rechtsprechung allerdings strenge Maßstäbe. So hat die Kommune über die beteiligte Gesellschaft eine Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle auszuüben und die Leistungen der Gesellschaft erfolgen im Wesentlichen für den Auftraggeber. Diese Voraussetzungen liegen nach Auffassung des GPA bei der Stadtwerke Tornesch GmbH nicht vor, denn das Stammkapital wird nicht ausschließlich von der Stadt Tornesch gehalten. Die SERVICE plus GmbH – ein Tochterunternehmen der E.ON Hanse – hält 49% an der Stadtwerke Tornesch GmbH. Insofern ist an der Gesellschaft ein privater Dritter beteiligt. Hierzu stellte z.B. der EuGH in seinem Urteil vom 11.01.2005 C-26/03 unter Randziffer 66 fest:

„Jede Beteiligung eines privaten Unternehmens am Kapital einer Gesellschaft, an der auch der öffentliche Auftraggeber beteiligt ist, schließt es aus, dass der öffentliche Auftraggeber über die Gesellschaft eine ähnliche Kontrolle ausübe wie über seine eigenen Dienststellen.“

Des Weiteren muss das Wesentlichkeitskriterium erfüllt sein, d.h. dass das Unternehmen seine Leistungen überwiegend für die öffentlichen

Gesellschafter erbringt. Für die Auslegung des Begriffes „im Wesentlichen“ gibt es bisher keine eindeutige Festlegung. In verschiedenen Urteilen wurde einen Anteil von 7,5 % bis 10% der Umsätze von den Gerichten noch als nebensächlich angesehen.

Allerdings ist seit dem Urteil des OLG Hamburg davon auszugehen, dass ausschließlich Umsätze mit der Stadt zur Feststellung des entsprechenden Anteils zu Grunde zu legen sind. Die Stadtwerke Tornesch erzielen aber einen Teil ihrer Erlöse aus Geschäften mit Privaten und Unternehmen im und außerhalb des Stadtgebiets.

Hierzu stellte das OLG Hamburg in seinem Urteil vom 14.12.2010 -I Verg 5/10 unter Randziffer 56 fest:

„Umsätze, die mit Privatkunden erwirtschaftet wurden, können den Umsätzen mit der öffentlichen Einrichtung nicht hinzugezählt werden, auch nicht die Umsätze mit im Gebiet der Gesellschafterin ansässigen Privatkunden. Die Privatkunden sind im Verhältnis zur Gesellschafterin Dritte!“

Nach den vorstehenden Ausführungen war die Stadt daher angehalten gewesen, den Energiebezug auszuschreiben und wäre verpflichtet, ihn künftig in einem öffentlich Verfahren zu vergeben. Die in der Vergangenheit erfolgte Nichtbeachtung der vergabe- und haushaltsrechtlichen Regelungen ist zu beanstanden.

Beanstandung  
Nr. 9

## 5.2 Versicherungsleistungen

### 5.2.1 Wahl des Vergabeverfahrens

Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie 1999<sup>6</sup> in nationales Vergaberecht führte dazu, dass Versicherungsleistungen grundsätzlich, ebenso wie andere Dienstleistungen, entsprechend dem Vergaberecht national oder EU-weit auszuschreiben sind. Versicherungsverträge sind Dienstleistungsverträge gemäß § 99 Abs. 4 GWB. Der BGH stellte bereits im Jahr 2008 in einem Urteil<sup>7</sup> hierzu fest, dass öffentliche Auftraggeber, die Versicherungsverträge mit einem geschätzten Auftragswert oberhalb des Schwellenwertes ohne vorherige Ausschreibung abschließen, gegen das in §§ 97ff GWB geregelte Vergaberecht verstießen. Dieser Grundsatz dürfte nach Auffassung des GPA auch im nationalen Bereich einzuhalten sein.

<sup>6</sup> Vergaberechtsänderungsgesetz von 26.08.1998 ( BGBl. Seite 2012)

<sup>7</sup> BGH, Urteil vom 03.07.2008 Randziffer 6 – I ZR 145/05

Die Ausschreibung von Versicherungsleistungen war bisher ein immer wiederkehrender Beanstandungspunkt in den Berichten über die Ordnungsprüfungen bei der Stadt Tornesch. Auch im letzten Bericht wurde darauf hingewiesen, dass es dringend notwendig ist, die Versicherungsleistungen anhand einer Ausschreibung dem Wettbewerb zu stellen. Dies ist im Prüfungszeitraum weder durch die Stadt noch durch den Schulverband erfolgt.

Die Stadt wählte statt dessen den Ansatz, ihren Versicherungsbestand durch ein von den kommunalen Spitzenverbänden getragenes Kommunalberatungsunternehmen überprüfen zu lassen. Dies ist vertretbar, sofern in der Verwaltung kein sachkundiges Personal vorhanden ist. Der Auftrag wurde am 14.03.2007 erteilt. Der Bericht ging am 10.12.2007 ein. Die Leistung wurde mit 3.236,80 € schlussgerechnet.

Eine Analyse des Versicherungsbestandes und des Prämienniveaus ist grundsätzlich eine sinnvolle Maßnahme, um das inhärente Risiko der einzelnen Versicherungen dem Grunde nach neu zu bewerten und den Versicherungsbestand um überflüssige oder ineffektive Verträge zu bereinigen. Für die verbleibenden abzusichernden Risiken wäre dann im Wege einer Ausschreibung das wirtschaftlichste Versicherungsunternehmen zu finden.

Dass die Stadt für ihre Versicherungsleistungen keine marktüblichen Prämien mehr zahlt und ihr insofern – wie bereits vom GPA im letzten Bericht angedeutet - ein finanzieller Schaden entstanden ist, sieht das GPA durch das Gutachten der mit der Überprüfung des Versicherungsbestandes beauftragten Firma K. bestätigt, dass u.a. folgende Empfehlung enthält:

Die Erfahrungen der Ausschreibungen, die der Auftragnehmer (d.h. das Beratungsunternehmen) in den letzten Jahren durchgeführt hat, lassen deutliche Verbesserungen hinsichtlich des Prämienniveaus bei Abschluss einer Rahmenvereinbarung mit verbessertem Versicherungskonzept im Wege einer öffentlichen Ausschreibung erwarten.

Zeitnah ging ein neues Angebot des bisherigen Versicherers ein. Was die Versicherung veranlasst hat, gerade zu diesem Zeitpunkt neue Vertragskonditionen anzubieten – da weder Angebotsschreiben noch Gesprächsvermerke vorhanden waren – konnte nicht geklärt werden. Die Stadt schloss daraufhin – ohne Durchführung jeglichen Vergabeverfahrens - mit Wirkung vom 01.01.2008 einen neuen, über drei Jahre laufenden Vertrag d.h. bis zum 01.01.2011 mit dem bisherigen Versicherer ab.



Infolge der rückwirkenden Änderungen der Konditionen kam es zu den in der Tabelle aufgeführten Gutschriften. Aus dem Zugeständnis niedriger Prämien ist aber auch zu entnehmen, dass die Stadt bzw. die Verwaltung in den Jahren vor 2008 für die Versicherungsleistungen keine marktgerechten Prämien zahlte und insofern u.a. durch die unterlassenen öffentlichen Ausschreibungen unwirtschaftlich handelte.

Die Stadt zahlte im Prüfungszeitraum folgende Prämien:

HH-Jahr	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anzahl Verträge Sachversicherung	25	26	24	21	24	24
Prämien	36.624,37€	39.110,32€	30.123,55€	29.800,50€	30.586,97€	31.394,18€
Gutschriften		9.313,71€				2.570,52€
gezahlt	<b>36.624,37€</b>	<b>29.796,61€</b>	<b>30.123,55€</b>	<b>29.800,50€</b>	<b>30.586,97€</b>	<b>28.823,66€</b>
davon GGT	4.984,65€	5.323,84€	6.064,21€	4.535,59€	4.080,62€	4.465,32€

Ob die Stadt damit seit 2008 marktübliche Prämien gezahlt hat, lässt sich jedoch weder bestätigen noch bestreiten. Es kann „nur“ festgestellt werden, dass sich die Prämien im Rahmen des aus den Erkenntnissen der beauftragten Firma abgeleiteten üblichen Niveaus bewegen. Ob dies das wirtschaftlichste Angebot darstellt, kann hieraus nicht abgeleitet werden, denn bereits die Beauftragung eines anderen Beraters führte zu noch niedrigeren Prämien. Der marktübliche Preis lässt sich grundsätzlich nur über ein transparentes Verfahren in Form einer Öffentlichen Ausschreibung bzw. eines Offenen Verfahrens ermitteln.

Auch die Einschaltung einer Beratungsgesellschaft – wie 2012 erfolgt – bietet keine Rechtfertigung, um vom Vergaberecht und Haushaltsrecht abzuweichen.

Seitens des GPA wird aus grundsätzlichen Erwägung stets empfohlen, ausschreibungsfähige Leistungen mittelfristig erneut dem Wettbewerb zu stellen, auch um ein Hoflieferantentum zu vermeiden und den Nachweis führen zu können, dass die Verwaltung wirtschaftlich arbeitet. Diesbezüglich sollte in Teilen der Stadtverwaltung die Sensibilität hinsichtlich des Umganges mit Auftragserteilungen gestärkt werden.

Hinweis/  
Empfehlung

## 5.2.2 Angemessenheit des Versicherungsschutzes

Die Notwendigkeit eines Versicherungsschutzes kann nur dann sachgerecht beurteilt werden, wenn das jeweilige Risiko von der Verwaltung erkannt und anschließend bewertet wird. Dabei gilt es, alle möglichen Gefahrenquellen zu erfassen, hinsichtlich ihrer finanziellen Risiken zu bewerten und auf der Basis einer Kosten-Nutzen-Abwägung über den Versicherungsschutz zu entscheiden. Teilweise ist hier in den Verwaltungen noch eine Vollkaskotalität vorzufinden, die einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung zuwiderläuft.

Die Grundlage eines solchen Risikomanagements bildet die Risikoanalyse.

Mit dem Neuabschluss der Sachversicherungen zum 01.01.2012 hat die Verwaltung auf Empfehlung der Beratungsfirma X GmbH & Co KG den Versicherungsumfang um eine Elementarversicherung (Überschwemmung, Rückstau durch Starkregen, Schneedruck, Lawinen, Erdbeben, Erdbeben, Vulkanausbruch) erweitert. Dies ist zwar im Abschlussjahr beitragsfrei gestellt; wird die Stadt in den Folgejahren aber mit 5.533,50 € und den Schulverband mit 9.996,00 € belasten.

Dass dem Abschluss dieser neuen Versicherung eine Risikoanalyse bzw. eine Gefährdungsabschätzung vorangegangen ist, konnte nicht belegt werden. Insofern war während der Prüfung nicht nachvollziehbar, welche der über eine Elementarversicherung abgesicherten Risiken bei den größeren öffentlichen Gebäuden überhaupt eintreten können und wie groß die Wahrscheinlichkeit für den Eintritt eines entsprechenden Naturereignisses von der Verwaltung eingeschätzt wird.

Beanstandung

Dem GPA konnte sich die Sinnhaftigkeit dieser Versicherungen hinsichtlich der Lage und dem Zustand der großen öffentlichen Gebäude der Stadt aktuell nicht erschließen.

## **6 Abwicklung von Baumaßnahmen**

### **6.1 Ausbau der Wilhelmstraße und Heimstättenstraße**

Der genannte Straßenzug wurde in den Jahren 2006 bis 2008 zwischen Birkenweg und Norderstraße in zwei Bauabschnitten erneuert.

Die Ingenieurleistungen beruhen auf dem Ingenieurvertrag vom 30.10.2001/30.11.2001.

Die Arbeiten für den zweiten Bauabschnitt (Pfahlweg bis Norderstraße) wurden im Jahr 2007 öffentlich ausgeschrieben. Submission war am 16.05.2007.

Die Angebotsprüfung war nachvollziehbar und somit ergab sich eine beanstandungsfreie Auftragserteilung für den der Stadt Tornesch zuzurechnenden Auftragsteil an die Tiefbaufirma mit dem wirtschaftlichsten Angebot am 15.06.2007 in Höhe von 626.025,22 € für die Entwässerungs- und Straßenbauarbeiten.

Da auch die Erneuerung von Versorgungsanlagen Gegenstand der Ausschreibung war, belief sich das Ausschreibungsvolumen in Bezug auf das wirtschaftlichste Angebot auf insgesamt 1.294.503,68 €.

Bereits mit Datum vom 28.03.2008 musste ein Nachtragsangebot in Höhe von 144.568,41 € beauftragt werden, da trotz gutachterlicher Beurteilung der Bodenverhältnisse eine nicht abfräsbare Bodenschicht mit Betonbrocken vorgefunden wurde, die zusätzlich entfernt werden musste.

Die Gesamtauftragssumme für die Stadt Tornesch von brutto 770.593,63 € ist mit Schlussrechnung vom 10.09.2008 um 10.884,28 € überschritten worden. Die Schlussrechnung belief sich auf 781.477,91 €. Begründet wurde die weitere Erhöhung der Abrechnungssumme durch Mehrmassen im Aushub und Füllbodeneinbau in den unbefestigten Flächen zwischen Grundstücksgrenze und Gehweghinterkante wegen vorhandener Versorgungsleitungen, Umlegung von Fernmeldekabeln mit zu geringer Überdeckung, Aufnehmen und Neuverlegung von Betonplatten im südlichen Gehweg des westlichen Pastorendammes, Aufnahme der Asphaltbefestigung in gesamter Stärke sowie Asphaltarbeiten südlich der vorhandenen Lichtsignalanlage in der Wilhelmstraße.

Nach einer noch mängelfreien Teilabnahme am 20.12.2007 sind bei der Endabnahme am 17.06.2008 erste Mängel festgestellt worden.

Während der Gewährleistungsfrist zeigten sich bei einer Begehung am 03.02.2009 weitere Mängel, die auf eine vertragswidrige Leistung zurückzuführen sind (so der beratende Ingenieur).

Es handelt sich um Rissebildungen in der Fahrbahnbefestigung und Verformungen, die, wie sich später herausstellte, auf einen chemischen

Prozess im Material zurückgeführt werden können. Außerdem weisen Betonrechteckpflastersteine im Gehwegbereich vorstehende Kanten auf.

Die bauausführende Firma erkannte ihre Verantwortung für die Mängelbeseitigung an. Über die vorzunehmenden Sanierungsmaßnahmen schloss sie am 15.03.2011 eine Vereinbarung mit der Stadt Tornesch. Die Sanierung soll bis zum 17.06.2013 erfolgt sein.

Die Erneuerung der Straßen ist mit der Erhebung von Ausbaubeiträgen auch Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen zwischen Stadt und Anliegern. Für eine Gruppe von Anliegern ist eine Musterverfahrensvereinbarung zwischen der Stadt und der diese Anlieger vertretenden Rechtsanwältin geschlossen worden. Dabei geht es um den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Widersprüche.

Darüber hinaus ist ein weiteres Verfahren mit einem Einzelkläger anhängig. Dessen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ist einschließlich Beschwerdeverfahren in zwei Instanzen abgewiesen worden.

Aus Sicht der Gemeindeprüfung sind folgende Feststellungen zu treffen:

1. Die Kritikpunkte der Anlieger konnten von der Stadt Tornesch entkräftet werden. Der Versuch einer Durchsetzung der aufschiebenden Wirkung eines Klägers war weder vor dem Verwaltungsgericht noch vor dem OVG als Beschwerdeinstanz erfolgreich. Für die am Musterverfahren mit gleicher Zielsetzung (Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung) beteiligten Anlieger wird die Vollziehung ausgesetzt bei Festsetzung von Stundungszinsen für die gestundeten Ausbaubeiträge.
2. Das Vergabeverfahren ist im Wesentlichen nicht zu beanstanden.
3. Die vom Verwaltungsgericht im Rahmen der Entscheidung über die Anordnung der aufschiebenden Wirkung erwähnte nicht mögliche detaillierte Massenprüfung hat das Gemeindeprüfungsamt zumindest stichprobenartig vorgenommen. Von dem Kläger war vorgetragen worden, dass die Baufirma teilweise weniger geleistet als abgerechnet habe. Wäre das der Fall gewesen, wäre dies auch vom fachtechnisch richtig zeichnenden Ingenieur und der sachlich richtig zeichnenden Verwaltung so mitgetragen worden und hätte letztlich den Tatbestand des Abrechnungsbetruges erfüllt. Das Gemeindeprüfungsamt konnte nach stichprobenartiger Prüfung der Aufmaßunterlagen feststellen, dass nur die tatsächlich geleisteten Arbeiten abgerechnet worden sind.

Der Ausgang der verwaltungsgerichtlichen Verfahren bleibt abzuwarten.

## 6.2 Gestaltung des Bahnhofsumfeldes Tornesch

Für die Neugestaltung der Bahnhofssituation sind drei Einzelmaßnahmen geplant worden:

1. Neubau einer Fußgängerbrücke über die Bahngleise
2. Bau einer P+R-Anlage an der Hamburger Straße und Umgestaltung der P+R-Anlage an der Buskehre
3. Sanierung der Fahrradgarage

Der Kostenplanungsstand betrug Ende des Jahres 2004 zunächst 3.516.000 €.

Der Generalplanervertrag für die Planungsleistungen mit einer Arbeitsgemeinschaft stammt aus dem Sommer 2004 (29.07. bzw. 30.07.2004) und geht auf einen städtebaulichen Wettbewerb zurück. Der Vertrag war mit der BIG-Städtebau abgestimmt. Ebenso erfolgten Planungsabstimmungen mit der Städtebauförderabteilung des Innenministeriums und weiteren Betroffenen (z.B. Deutsche Bahn), um auch eine Förderung nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz zu erreichen und Städtebaufördermittel zu erhalten.

Zum Prüfungszeitpunkt waren die Fußgängerbrücke und der P+R-Platz an der Hamburger Straße fertiggestellt. Die Fahrradgarage soll erst im Jahr 2013 saniert werden, da sich Abstimmungen mit dem Eisenbahnbundesamt verzögerten.

Die Bauleistungen für die Fußgängerbrücke wurden öffentlich ausgeschrieben. Es bewarb sich nur ein Anbieter. Allerdings konnten der Gemeindeprüfung die Ausschreibungsunterlagen einschl. Submissionsprotokoll nicht vollständig vorgelegt werden.

Der einzige Anbieter wurde mit dem Brückenbauwerk am 30.09.2009 mit 2.427.209,26 € beauftragt. Im Jahr 2011 betrug die Auftragssumme nach weiteren fünf Nachträgen 2.530.161,70 €. Abgerechnet lt. Schlussrechnung wurden dann lediglich 2.485.262 €.

Die Brücke ist zwar fertig und wird auch genutzt, jedoch war sie bis zum Prüfungszeitpunkt nicht mängelfrei. Wegen der Baumängel laufen seitdem Vergleichsverhandlungen.

Die Entwässerungs- und Straßenbauarbeiten in Zusammenhang mit der Errichtung der Fußgängerbrücke waren nach einer beschränkten Ausschreibung beauftragt und mit 95.721,81 € abgerechnet worden.

Zum Prüfungszeitpunkt beliefen sich die Kosten für die Brücke einschl. aller Begleitarbeiten auf 3.471.715,21 € und für den P+R-Platz auf 552.622,67 €. Hinzukommen Honorare eines Planers für das Brückendach von 7.378 €.

Es ergeben sich somit Gesamtkosten von 4.031.715,88 € bis zum September 2012 ohne die geplante Sanierung der Fahrradgarage, die 2013 in Angriff genommen wird.

Die entstandenen Mehrkosten mündeten in Nachverhandlungen mit den Mittelgebern und führten auch zu Nachbewilligungen.

Lt. Bescheid des Landes vom 16.12.2011 wird von Gesamtkosten in Höhe von 4.694.140 € ausgegangen. Die Mittel des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes wurden mit diesem Bescheid von ursprünglich 1.648.300 € auf 2.163.600 € aufgestockt. Die Kostensteigerung beträgt somit rd. 1,2 Mio € (4,7 Mio € statt 3,5 Mio €).

<b>Gesamtkosten</b>	<b>4.694.140,00 €</b>
<b>Finanzierung</b>	
GVFG	2.163.000,00 €
Städtebaufördermittel	632.568,19 €
Hamburger Förderfonds	325.000,00 €
Zuschüsse Dritter	87.388,00 €
<b>insgesamt Finanzierung</b>	<b>3.207.956,19 €</b>
<b>Fehlbetrag/Eigenanteil</b>	<b>1.486.183,81 €</b>

1.486.183,81 € sind somit von der Stadt zu tragen. Ende 2004 sollte der Eigenanteil bei Gesamtkosten von 3.516.000 € abzüglich Zuschüssen in Höhe von 2.773.000 € noch 743.000 € betragen. **Der Eigenanteil hat sich damit um weitere 743.183,81 € verdoppelt.**

### 6.3 **Beauftragung von Architekten und Ingenieuren allgemein**

Es wird empfohlen, bei den Maßnahmen zwischen verschiedenen Ingenieurbüros aus der Region zu wechseln. Die Neigung, ein bestimmtes Planungsbüro sehr häufig zu beauftragen, ist nicht mehr zu übersehen und muss im Interesse des Wettbewerbs kritisiert werden.

Beanstandung  
Nr. 10

Im Sinne einer ausreichenden Korruptionsprävention sind nur Planer zu beauftragen, die auf der Grundlage des Verpflichtungsgesetzes zu Amtsträgern verpflichtet worden sind. Gleichzeitig haben die Planer eine sogenannte Verknüpfungserklärung abzugeben.

### 6.4 **Unterhaltungsmaßnahmen an den Straßen**

Für die Unterhaltungsarbeiten an den städtischen Straßen werden kaum Ausschreibungen oder Preisumfragen getätigt. Die Stadt Tornesch lehnt sich an Rahmenverträge mit benachbarten Kommunen

wie Elmshorn und Wedel an und beauftragt auf der Grundlage dieser Verträge, die nach einer dortigen Ausschreibung geschlossen wurden. Eine strukturierte Aufarbeitung der notwendigen Unterhaltungsmaßnahmen war aus personellen Gründen bisher nicht möglich, soll aber in den nächsten Jahren erfolgen.

Verhindert werden muss künftig, dass wegen Eilbedürftigkeit ein Auftrag über rd. 38.000 € freihändig an eine Tiefbaufirma vergeben werden muss, um die Verkehrssicherheit gefährdende Straßenzustände kurzfristig zu beseitigen, wie beim Wischmöhlenweg geschehen. Die Straßenzustände sind fachtechnisch zu erfassen. Gefährdete Strecken sind kontinuierlich durch geplante und ausgeschriebene Maßnahmen zu sanieren.

Hinweis

Im Jahr 2012 sind erstmals wieder Straßenunterhaltungsarbeiten auf der Basis einer Planung durch ein mit den bisherigen Straßenbaumaßnahmen der Stadt nicht befasstes Ingenieurbüro beschränkt ausgeschrieben worden. Die Ausschreibung basierte auf einem erstellten Wirtschaftswegekonzzept.

Es wird empfohlen, die genannte strukturierte Aufarbeitung der Straßen- und Wegeunterhaltung fortzusetzen und künftig selbst Rahmenverträge für die notwendigen Unterhaltungsmaßnahmen an Straßen und Wegen nach erfolgter Ausschreibung zu schließen.

Hinweis

Für die Beauftragung des Ingenieurbüros im Jahr 2012 ist kein Ingenieurvertrag gefertigt worden. Es wurde lediglich ein Auftrag erteilt. Für Aufträge an Fachplaner usw. sind jedoch Ingenieurverträge (in diesem Falle ein HOAI-Vertrag für Ingenieurbauwerke und Verkehrsanlagen) zu schließen sowie die notwendigen Verpflichtungen des Planers vorzunehmen. Es ist eine Verknüpfungserklärung vom Planer abzugeben.

## **7 Weitere Feststellungen**

### **7.1 Unterhaltung der Straßenbeleuchtung**

Die Wartung und Pflege der Straßenbeleuchtung ist im September 2003 beschränkt ausgeschrieben worden. Der Vertrag mit dem wirtschaftlichsten Anbieter über die Leistungen hatte eine Laufzeit vom 01.01.2004 bis zum 31.12.2006. Er sollte sich jeweils um 1 Jahr, maximal jedoch bis zum 31.12.2008, verlängern, wenn nicht 3 Monate vor Ablauf der Vertragsdauer gekündigt wird. Das GPA hatte im Bericht über die Ordnungsprüfung der Jahre 2003 bis 2006 empfohlen, im Jahr 2008 rechtzeitig ein neues Vergabeverfahren einzuleiten. Obwohl der Vertrag zum 31.12.2008 ausgelaufen ist, ist keine erneute Ausschreibung erfolgt. Stattdessen sind die Aufträge weiterhin fortlaufend als freihändige Vergabe an die Firma erteilt worden.

Beanstandung  
Nr. 11

Es ist dringend erforderlich, die Wartung neu auszuschreiben, zumal die seiner Zeit vereinbarten Einheitspreise erheblich gestiegen sind und insofern nicht bekannt ist, ob es sich noch um wirtschaftliche Preise handelt.

### **7.2 Beraterverträge**

Die Stadt schloss am 21.07.2011 einen Beratungsvertrag mit der Fa. G GmbH & Co. KG ab. Der Vertragsumfang sei hier nochmals zur Erinnerung dargestellt. Danach ist Inhalt des Vertrages die Überprüfung und Analyse der Versicherungsverträge, der Vergleich mit der internen Datensammlung der Firma, Erstellung einer Versicherungskostenanalyse und die Unterstützung bei den Verhandlungen mit dem Versicherer.

Die Tätigkeit wird durch ein einmaliges Honorar in Höhe von 50% der durch die Beraterfirma nachgewiesenen Einsparungen für den Zeitraum von einem Jahr zzgl. MWSt. vergütet. Als Bemessungsgrundlage dienen die zum Zeitpunkt der Beauftragung gültigen Jahresprämien.

Aus grundsätzlichen Gesichtspunkten und entsprechend der Auffassung des Landesrechnungshofes wird vom RPA weiterhin abgeraten, Verträge auf der Basis von prozentualen Beteiligungen an Erspartem abzuschließen. Die Gefahr bei derartigen Verträgen liegt darin, dass die erbrachten Leistungen häufig in keinem vertretbaren Verhältnis zur gezahlten Vergütung stehen und somit das Gebot des wirtschaftlichen Handelns nicht eingehalten wird. Es wird daher dringend empfohlen, sofern eine Leistungsvergabe an Dritte überhaupt erforderlich sein sollte, diese Dienstleistungen auf der Grundlage von

Hinweis/  
Empfehlung



„klassischen“ Dienstleistungsverträgen zu vergeben, bei denen das Entgelt für die Beratung bzw. Dienstleistung konkret bemessen werden kann.

Anderenfalls besteht die Gefahr, dass die Beratungsgesellschaft über Art und Umfang der erbrachten Leistungen hinaus an Kostensenkungs-umständen profitiert, auf die sie nur wenig oder keinen Einfluss hatte. Es wäre auch nicht vertretbar, wenn die Beratungsfirma für eine einmalige Leistung über Jahre hinweg durch prozentuale Beteiligungen an den Einsparbeträgen honoriert werden würde.

Dies zeigt sich in diesem Falle an der Höhe der gewählten Bemessungsgrundlage. Durch Marktbeobachtung bzw. Erkundung hätte die Verwaltung bereits feststellen können, dass die Prämien für Sachversicherungen weiter rückläufig waren. Von daher hätte eine formlose Anfrage beim bisherigen Versicherer ggf. bereits zu einer Prämienreduzierung führen können. Diesen Erfolg hätte sich zum einen die Verwaltung zurechnen lassen können und zum anderen hätte dieser zeitnahe Marktpreis als Bemessungsgrundlage herangezogen werden können. Die Beratungsfirma wäre dann angehalten gewesen, über den zeitnahen Angebotspreis hinaus noch weitere Prämiennachlässe auszuhandeln, was eine honorierbare Leistung darstellt. Das Honorar wäre dann allerdings niedriger ausgefallen. So konnte die Firma den in der Versicherungsbranche stattgefundenen Preisrückgang en passant mitnehmen. Die Beraterfirma ermittelte nunmehr für die Versicherungen der Stadt incl. Eigenbetriebe ein Einsparvolumen in Höhe von 10.812,22 € und für den Schulverband von 19.338,90 €.

Beanstandung  
Nr. 12

Für das von ihr somit nachgewiesenen Einsparvolumen stellte sie einen Betrag in Höhe von insgesamt 17.939,91 € brutto in Rechnung. Die Mittel wurden am 28. März 2012 angewiesen.

## 8 Eigenbetriebe der Stadt

Mit der Einführung des doppischen Rechnungswesens wurde u.a. auch die Erwartung verbunden, dass ausgegliederte Einrichtungen wieder in den kommunalen Haushalt zurückgeführt werden. Dies könnte auch für einzelne Eigenbetriebe der Stadt Tornesch in Betracht kommen. Insofern wäre eine Prüfung angezeigt, inwiefern dies organisatorisch machbar und sinnvoll wäre und darüberhinaus noch Ersparnisse erzielt werden könnten.

### 8.1 Abwasserbetrieb Tornesch

Die Abwasserbeseitigung wird seit 1995 als Eigenbetrieb „Abwasserbetrieb Tornesch“ geführt. Die der Berechnung der Kostendeckungsgrade zu Grunde liegenden Erträge und Aufwendungen sind den von einer Firma durchgeführten Nachkalkulationen der Abwassergebühren entnommen.

#### 8.1.1 Abwasserbeseitigung (Sparte Schmutzwasser)

Jahr	2007	2008	2009	2010	2011
Erlöse	1.729.083,23	1.748.115,89	1.751.656,63	1.805.984,65	1.842.202,34
Aufwand	1.972.323,18	1.751.532,82	1.759.702,55	1.881.203,67	1.857.283,85
Ergebnis Nachkalkulation	-243.239,95	-3.416,93	-8.045,92	-75.219,02	-15.081,52
Entnahme aus. Rückst.	234.890,15	3.416,93	8.045,92	75.219,02	15.081,52
Zuführung. zur Rückst.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Über- /Unterdeckung	-8.349,80	0,00	0,00	0,00	0,00
Kumulierter Stand Über- /Unterdeckung lt. Gutachter	146.526,67	143.109,74	135.063,82	59.844,79	44.763,27

Zum 31.12.2006 war eine Gebührenüberdeckung von 389.766,62 € vorhanden. Die Berücksichtigung der Überdeckung bei den Vorkalkulationen führte zu negativen Ergebnissen, die durch die Entnahmen aus der Gebührenausgleichsrückstellung bis auf das des Jahres 2007 ausgeglichen werden konnten. Warum im Jahr 2007 nur 234.890,15 € statt 243.239,95 € aus der Gebührenausgleichsrückstellung entnommen worden sind, ist für das GPA nicht nachvollziehbar. Der Stand der Überdeckung im Jahr 2011 in Höhe von

44.763,27 € entspricht der Höhe der Gebührenausgleichsrückstellung für Schmutzwasser zum 31.12.2011.

### 8.1.2 Abwasserbeseitigung (Sparte Niederschlagswasser Private)

	2007	2008	2009	2010	2011
Erlöse	449.143,70	504.714,46	538.739,65	511.368,34	600.582,18
Aufwand	420.816,73	436.351,62	413.518,22	565.397,17	522.967,03
Ergebnis Nachkalkulation	28.326,98	68.362,84	125.221,43	-54.028,83	77.615,15
Entnahme aus Rückst.	0,00	0,00	0,00	21.763,82	0,00
Zuführung zur Rückst.	0,00	0,00	21.763,82	0,00	45.350,13
Über- /Unterdeckung	28.326,98	68.362,84	103.457,61	-32.265,01	32.265,02
Kumulierter Stand Über- /Unterdeckung lt. Gutachter	-171.820,45	-103.457,61	21.763,82	-32.265,01	45.350,14

Zum 31.12.2006 war eine Gebührenunterdeckung von 200.147,43 € vorhanden. Die Berücksichtigung der Unterdeckung bei den Vorkalkulationen führte zu positiven Ergebnissen, so dass das Defizit abgebaut und im Jahr 2011 eine Gebührenüberdeckung in Höhe von 45.350,14 € verzeichnet wird. Dieser Betrag entspricht der Höhe der Gebührenausgleichsrückstellung.

Die Höhe der Gebührenüber- bzw. Unterdeckungen zum 31.12.2006 ist aus einer Liste des Gutachters entnommen worden, die mit dem Stand per 01.01.2006 bzw. 31.12.2005 begann. Der Stand der Gebührenunterdeckung zum 31.12.2005 bei der Sparte Niederschlagswasserbeseitigung private Flächen in Höhe von 156.744,93 € stimmt allerdings nicht mit den Angaben im Gutachten über die Vorkalkulation für das Jahr 2007 überein, nach denen noch eine Unterdeckung von lediglich 73.222,86 € bei den nächsten Vorkalkulationen zu berücksichtigen ist.

Der Bitte des GPA im Dezember 2012 an den Gutachter um Klärung des geschilderten Sachverhaltes ist der Gutachter noch nicht gefolgt. Die Aufklärung ist aber erforderlich, weil davon die Höhe der Gebührenausgleichsrückstellung abhängig ist. Der Stadt Tornesch wird empfohlen, sich mit dem Gutachter in dieser Frage in Verbindung zu setzen.

Hinweis/  
Empfehlung Nr. 3

### **8.1.3 Gebührenkalkulation**

#### **8.1.3.1 Transparenzgebot**

In den Jahren 2006 bis 2011 ist in jedem Jahr für die Schmutzwasserbeseitigung und für die Niederschlagswasserbeseitigung im Rahmen eines Gutachtens eine Nachkalkulation für das abgelaufene Jahr sowie eine Vorkalkulation für das Folgejahr von einem Beratungsunternehmen vorgenommen worden. Bei den Vorkalkulationen wird nach Auskunft des Gutachters darauf geachtet, dass bestehende Über- bzw. Unterdeckungen innerhalb von drei Jahren in die Berechnung der Gebühr einfließen. Ein entsprechender Nachweis ist den Gutachten allerdings nicht zu entnehmen. Der Gutachter sollte gebeten werden, diese Nachweise zukünftig im Gutachten darzustellen.

Hinweis/  
Empfehlung

#### **8.1.3.2 Kosten für die Ermittlung der Gebührenkalkulation**

Der mit der Erstellung der Gebührenkalkulation beauftragte Gutachter hat für seine Tätigkeit 11.305,00 € berechnet. Diese Kosten könnten zukünftig eingespart werden, wenn die Vor- und Nachkalkulationen von einem/einer Mitarbeiter/Mitarbeiterin des Eigenbetriebs auf der Basis der im Eigenbetrieb vorliegenden Kalkulationsschemata durchgeführt werden.

Hinweis

Für den Fall, dass die Erstellung der Gebührenkalkulationen weiterhin fremdvergeben werden soll, empfiehlt das GPA, vor der nächsten Auftragserteilung eine Preisumfrage bei mehreren fachkundigen Unternehmen durchzuführen.

#### **8.1.4 Gewinnvortrag**

In der Bilanz zum 31.12.2011 wird ein Gewinnvortrag von 417.446,59 € ausgewiesen. Bedingt dadurch, dass die Sparten Schmutzwasser- und Niederschlagswasserbeseitigung jeweils Überdeckungen ausweisen, die der Gebührenausgleichsrückstellung zugeführt worden sind, handelt es sich bei dem Gewinnvortrag um die erwirtschaftete Eigenkapitalverzinsung für das Stammkapital und die Allgemeine Rücklage.

Die Gemeindevertretung hat am 09.12.2003 beschlossen, die kalkulatorische Verzinsung des Stammkapitals künftig nicht an die Gemeinde auszuschütten, sondern als Eigenkapitalerhöhung im Abwasserbetrieb zu belassen. Der Beschluss beinhaltet keine Aussagen zur Verzinsung der Allgemeinen Rücklage. Das bedeutet, dass die

Verzinsung der Allgemeinen Rücklage hätte ausgeschüttet werden können, was allerdings nicht geschehen ist.

In Anbetracht der anstehenden Investitionen sowie der hohen Kassenkredite empfiehlt das GPA, den Beschluss zu überdenken und den bestehenden Gewinnvortrag sowie die zukünftigen erwirtschafteten Eigenkapitalverzinsungen an die Stadt ausschütten zu lassen.

Hinweis/  
Empfehlung

## **8.2 Grundstücksgesellschaft Tornesch (GGT)**

### **8.2.1 Umstellung der Buchführung der GGT auf die Doppik**

Die Wirtschaftsführung des Eigenbetriebs GGT wurde in der Vergangenheit als doppelte Buchführung nach den Grundsätzen des Handelsrechts (HGB) geführt. Die Ratsversammlung der Stadt Tornesch hatte am 07.10.2008 die rückwirkende Umstellung der Wirtschaftsführung der GGT auf das kommunale Haushaltsrecht mit der doppischen Buchführung gemäß der Gemeindehaushaltsverordnung Doppik (GemHVO-Doppik) beschlossen.

Ebenfalls wurde im Jahr 2008 von der Ratsversammlung beschlossen, dass bei der Kommunalaufsichtsbehörde (KAB) ein Antrag für die Befreiung von der Prüfungspflicht nach dem Kommunalprüfungsgesetz (KPG) gestellt wird. Die KAB hat der Befreiung zugestimmt, so dass ab dem Geschäftsjahr 2008 die Jahresabschlüsse der GGT als Ersatzprüfungen nach § 12 KPG von der Gemeindeprüfung durchgeführt werden. Als Ergebnis der Befreiung werden die Kosten der Jahresabschlussprüfung für den Wirtschaftsprüfer eingespart.

Hinweis

Von der Gemeindeprüfung wurden die Jahre 2008 und 2009 bereits in Form einer Ersatzprüfung geprüft. Wesentliche Beanstandungen haben sich nicht ergeben.

### **8.2.2 Finanzlage und Liquidität der GGT**

Die wirtschaftliche Lage der GGT kann aufgrund der Jahresergebnisse und der Kennzahlen generell als gesichert angesehen werden. Abweichend von dieser Aussage muss die Finanzlage und die Liquidität der GGT unter den besonderen Umständen zur Gründung der GGT betrachtet werden.

Die GGT übernahm von der Stadt bestehende Kreditverträge und muss hierfür die ursprünglich mit der Stadt vereinbarten Zinslasten und die Tilgungen übernehmen. Die Tilgungsraten müssen im Rahmen der Selbstfinanzierung erwirtschaftet werden. Der Cashflow ist ein Maßstab

für die Selbstfinanzierungskraft einer Gesellschaft. Aus der Berechnung des Cashflows der GGT und aus den ergänzenden Tilgungsdaten der langfristigen Kredite ergibt sich folgendes Bild:

Jahr	Cashflow in €	Tilgung in €	Saldo zum Cashflow
2007	164.959,43	251.065,38	- 86.105,95
2008	157.478,74	237.643,80	- 80.165,06

Aus dieser Berechnung ist ersichtlich, dass die GGT die Tilgung der Kredite im geprüften Zeitraum 2008 und 2009 nicht erwirtschaften konnte. Ursächlich für diese „Schieflage“ sind die von der Stadt bei Gründung übernommenen Kreditverträge, die eine von der Nutzungsdauer der finanzierten Anlagen abweichende Tilgung der Kredite vorsah. Die Fristenkongruenz bei der GGT ist dadurch nicht gegeben.

Da sich nach heutigem Stand an der wirtschaftlichen Lage der Gesellschaft keine grundlegenden Änderungen ergeben, wird die GGT die Tilgung weiterhin nicht erwirtschaften können.

Die Stadt Tornesch musste daher der GGT regelmäßig Liquiditätshilfen gewähren, damit die GGT ihren Zahlungsverpflichtungen nachkommen kann. Diese Hilfen werden zins- und tilgungsfrei von der Stadt zur Verfügung gestellt.

Hinweis/  
Empfehlung

Jahr	Stand der Liquiditätshilfen in €
2007	144.000,00
2008	228.000,00
2009	358.300,00
2010	502.900,00
2011	640.500,00

Die derzeitigen Kreditverträge haben eine Laufzeit bis in das Jahr 2020, so dass voraussichtlich noch bis 2020 weitere Darlehen der Stadt als Liquiditätshilfen an die GGT zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit notwendig sind.

Hinweis/  
Empfehlung

In den Geschäftsjahren konnte die GGT ihren Zahlungsverpflichtungen generell nachkommen. Trotz der Liquiditätshilfe der Stadt mussten aber praktisch regelmäßig Kassenkredite in Form des Dispo auf dem eigenen Konto in Anspruch genommen werden.

Die Rückzahlung der Liquiditätshilfen ist nach Tilgung der übrigen Kreditverbindlichkeiten an Dritte und der Verbesserung der Finanzlage der GGT vorgesehen.

### **8.2.3 Handlungsvollmachten für den Zahlungsverkehr**

Der Zahlungsverkehr der GGT wird von der Stadtkasse wahrgenommen. Es gelten die besonderen Sicherheitsregelungen des Haushaltsrechts (§ 95 k GO i.V.m. § 36 Abs. 2 Nr. 5 und 6 GemHVO-Doppik).

Bis zum Jahr 2009 bestanden für zwei weitere Mitarbeiter der Stadt Tornesch außerhalb der Stadtkasse umfassende Handlungsmöglichkeiten für die Buchführung und den Zahlungsverkehr der GGT. Diese umfassenden Handlungsmöglichkeiten der Mitarbeiter der Stadt Tornesch außerhalb der Stadtkasse wurden aufgrund der Empfehlung der Gemeindeprüfung Ende 2009 zurückgenommen.

Hinweis/  
Empfehlung

## **8.3 Eigenbetrieb Volkshochschule Tornesch (VHS)**

### **8.3.1 Wirtschaftsführung und Prüfung der VHS Tornesch**

Die Volkshochschule Tornesch war bis zum 31.07.2011 ein Eigenbetrieb der Stadt Tornesch. Ein Eigenbetrieb wird nach dem Eigenbetriebsrecht geführt. Die Jahresabschlüsse des Eigenbetriebs wurden bis 2009 entsprechend den Regelungen nach dem Eigenbetriebsrecht in Verbindung mit dem Handelsrecht (HGB) erstellt. Bis zum Wirtschaftsjahr 2009 wurden diese Jahresabschlüsse der VHS durch einen Wirtschaftsprüfer geprüft.

Der Wirtschaftsplan 2010 des Eigenbetriebs wurde aufgrund der Wahlmöglichkeit im Eigenbetriebsrecht nach dem doppelten Haushaltsrecht erstellt und ausgeführt. Durch die Überführung des Eigenbetriebs in den Zweckverband VHS Tornesch-Uetersen wurde das Eigenbetriebsrecht bis zum 31.07.2011 angewandt. Das Jahr 2011 ist als „Rumpfsjahr“ zum 31.07.2011 mit einem Jahresabschluss abzuschließen.

Die VHS Tornesch wurde mit Verfügungen der Kommunalaufsicht des Kreises Pinneberg für die Wirtschaftsjahre 2010 bis 2011 nach § 12 Abs. 2 Kommunalprüfungsgesetz (KPG) von der Jahresabschlussprüfung durch einen Wirtschaftsprüfer befreit. Die Ersatzprüfungen

werden derzeit von der Gemeindeprüfung des Kreises Pinneberg durchgeführt.

### 8.3.2 Zuweisungen der Stadt Tornesch

Mit dem Beschluss der damaligen Gemeindevertretung vom 10.12.2002 verpflichtete sich die Stadt, dem Eigenbetrieb Volkshochschule Tornesch einen jährlichen Zuschuss zu gewähren. In den Jahren 2003 bis 2006 wurden jährlich 231.400 € an die VHS ausgezahlt. In diesen Jahren wurden Gewinne erzielt und auf neue Rechnung vorgetragen bzw. einer Gewinnrücklage zugeführt.

Die Gemeindeprüfung hatte im letzten Prüfungsbericht empfohlen, die Zuweisungen der Stadt zu reduzieren, um die Gewinne bzw. die Gewinnrücklage abzubauen. Die weitere Entwicklung der Zuweisungen stellt sich nach Umsetzung der Empfehlung wie folgt dar:

Jahr	Zuwendungen der Stadt in €
2008	195.000,00
2009	195.000,00
2010	195.000,00
2011	195.000,00

Die im Jahr 2011 gezahlte Zuweisung der Stadt muss anteilig auf den Eigenbetrieb VHS und auf den Zweckverband VHS aufgeteilt werden.

Die von der Verwaltung vorgelegten Jahresabschlüsse der VHS wiesen in dem genannten Zeitraum folgende Gewinne bzw. Verluste aus:

Jahr	Gewinn/Verlust (-) in €
2008	-30.875,88
2009	-39.635,34
2010	-17.016,92
2011 (Rumpfbjahr)	40.675,89

### 8.3.3 Vermögensübergang der VHS Tornesch in den Zweckverband (ZV)

Die Volkshochschule Tornesch wurde zum 01.08.2011 in den Zweckverband Volkshochschule Tornesch-Uetersen überführt. Laut Beschluss der Ratsversammlung Tornesch vom 15.03.2011 soll der ZV als Rechtsnachfolger der VHS Tornesch eintreten.



## 9 Beteiligungen

### 9.1 Stadtwerke Tornesch GmbH

#### 9.1.1 Allgemeines

Die Gesellschaft ist im Handelsregister beim Amtsgericht Pinneberg unter der Nummer HRB 1508 (EL) eingetragen.

Nach § 267 HGB werden Kapitalgesellschaften nach Größenklassen unterteilt. Die Merkmale für die Einstufung von Kapitalgesellschaften haben sich zwischenzeitlich geändert.

Die Stadtwerke sind aber weiterhin als eine mittelgroße Kapitalgesellschaft eingestuft, weil mindestens zwei der drei Merkmale Bilanzsumme (4.840.000 €), Umsatzerlöse (9.680.000 €) und Anzahl der Arbeitnehmer (50) überschritten, und mindestens zwei der drei Merkmale Bilanzsumme (19.250.000 €), Umsatzerlöse (38.500.000 €) und Anzahl der Arbeitnehmer (250) nicht überschritten werden.

Das voll eingezahlte Stammkapital beträgt 3.070.000,00 € und wird von folgenden Gesellschaftern gehalten:

<b>Gesellschafter</b>	<b>€</b>	<b>%</b>
Stadt Tornesch	1.565.700,00	51,00
SERVICE plus GmbH, Neumünster	1.504.300,00	49,00
<b>Gesamt</b>	<b>3.070.000,00</b>	<b>100,00</b>

Gegenstand der Gesellschaft ist die Versorgung der Stadt Tornesch mit Strom, Gas, Wärme, Wasser und Telekommunikation sowie die Entsorgung von Abwasser. Zurzeit obliegt die Abwasserentsorgung allerdings dem Abwasserbetrieb der Stadt Tornesch.

Die Gesellschaft ist berechtigt, alle Geschäfte zu betreiben, die unmittelbar oder mittelbar mit diesen Leistungen zusammenhängen. Die Gesellschaft kann ihre Tätigkeit in beschränktem Umfang über die Stadtgrenzen Tornesch hinaus ausdehnen und sich an anderen Unternehmen beteiligen, die mit ihrem Unternehmensgegenstand zusammenhängen oder die den Unternehmenszweck fördern, solche Unternehmen errichten, erwerben oder pachten. Die Stadtwerke haben zum 01.07.2007 die Stadtwerke Tornesch-Netz GmbH gegründet, die die örtlichen Strom- und Gasnetze betreibt.

Organe der Gesellschaft sind die Gesellschafterversammlung, der Aufsichtsrat und die Geschäftsführung.

---

Es wurde weiter beschlossen, dass das Vermögen und die Schulden des Eigenbetriebs ohne das Stammkapital des Eigenbetriebs in Höhe von 5.000 € und die Altersteilzeitrückstellung in Höhe von 42.818,94 € in den Zweckverband eingebracht werden soll.

Der Vermögensübergang auf den Zweckverband VHS Tornesch-Uetersen wird im Rahmen der Prüfung des Verbandes zu prüfen sein. Hierzu ist vom Zweckverband eine Eröffnungsbilanz zum 01.08.2011 zu erstellen.

## **9.1.2 Jahresabschluss**

### **9.1.2.1 Aufstellung**

Die Jahresabschlüsse sind nach den Vorgaben des § 18 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrags in Verbindung mit § 102 Abs.1 Ziff.4 der Gemeindeordnung (GO) in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches (HGB) für große Kapitalgesellschaften aufgestellt worden.

### **9.1.2.2 Jahresabschlussprüfung**

Für die Gesellschaft besteht Prüfungspflicht nach § 316 Abs. 1 HGB, weil sie eine mittelgroße Kapitalgesellschaft ist. Für den Fall, dass die Stadtwerke lediglich die Merkmale einer kleinen Kapitalgesellschaft erfüllen sollten, ist in § 18 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrags bestimmt, dass die Jahresabschlussprüfung nach dem Kommunalprüfungsgesetz erfolgt. Damit ist in jedem Fall eine Jahresabschlussprüfung gewährleistet.

### **9.1.2.3 Offenlegung der Jahresabschlüsse**

Die Offenlegung der Jahresabschlüsse erfolgte gemäß § 325 HGB durch Einreichung beim Handelsregister, die Einreichung wurde durch Bekanntmachung im Bundesanzeiger veröffentlicht.

## **9.1.3 Beteiligungscontrolling**

Hinsichtlich der Vorbereitung der Gesellschafterversammlung der Stadtwerke Tornesch GmbH im Hauptausschuss bedarf es noch einer ergänzenden Bemerkung, da nach der Stellungnahme zum letzten Bericht sich die Rechte des Hauptausschusses nicht eindeutig wiederfinden.

Im Bericht über das Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Tornesch für die Jahre 2003-2006 hatte das GPA unter der Ziff. 10.1.6 festgestellt, dass die von der Gesellschafterversammlung zu beratenden Themen und vorgesehenen Beschlussfassungen vorher nicht in einem Gremium der Stadt Tornesch behandelt worden sind und darauf hingewiesen, dass dem Hauptausschuss nach § 45 b Abs. 4 GO die Steuerung der wirtschaftlichen Betätigung und privatrechtlichen Beteiligungen der Gemeinde im Rahmen des Berichtswesens obliegt und der Hauptausschuss in diesem Zusammenhang die Möglichkeit hat, dem Vertreter der Gemeinde in den Beteiligungen ggfls.

---

Weisungen zu erteilen (§ 25 Abs. 1 GO). Deshalb wurde vom GPA empfohlen, den Hauptausschuss vor jeder Gesellschafterversammlung über die Tagesordnung zu informieren und die Beschlussvorschläge mit ihm abzustimmen.

In der Stellungnahme der Stadt Tornesch zu dieser Empfehlung ist ausgeführt worden, dass im Hauptausschuss vor jeder Aufsichtsratssitzung die einzelnen Tagesordnungspunkte besprochen und da die Beschlüsse der Gesellschafterversammlungen vorher im Aufsichtsrat besprochen werden, somit indirekt auch die Beschlussvorschläge der Gesellschafterversammlung im Hauptausschuss besprochen werden.

Das GPA konkretisiert seine Empfehlung dahingehend, rechtzeitig vor dem Termin der Gesellschafterversammlung die Tagesordnungspunkte und die dazugehörigen Beschlussempfehlungen der Verwaltung im Hauptausschuss zu beraten und den Gesellschaftervertreter **per Beschluss** anzuweisen, wie er in der Gesellschafterversammlung abstimmen soll.

Hinweis  
Nr. 4

## 10 Schlussbemerkung

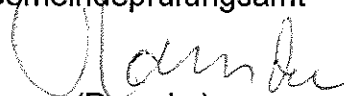
Aufgrund des durch Stichproben gewonnenen Gesamteindrucks wird festgestellt, dass die Stadtverwaltung in den geprüften Haushaltsjahren bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung die Gesetze und die zur Erfüllung von Aufgaben ergangenen Weisungen im Wesentlichen eingehalten und die Kassengeschäfte ordnungsgemäß abgewickelt hat.

Der Verwaltungshaushalt weist derzeit kein strukturelles Defizit aus; andererseits konnte die Stadt im Prüfungszeitraum in zwei Jahren keinen bzw. nur einen unwesentlichen freien Finanzspielraum erwirtschaften.

Die mittelfristige Finanzplanung ist ausgeglichen und weist ab 2013 eine über die Tilgungsbeträge hinausgehende Zuführung an den Vermögenshaushalt aus. Danach wäre derzeit die dauernde Leistungsfähigkeit der Stadt gegeben. Andererseits bestehen nach Auffassung des GPA weiterhin keine angemessenen Rücklagen, um das bestehende Zinsänderungsrisiko oder ein rückläufiges Steueraufkommen auffangen zu können.

Elmshorn, den 31. Oktober 2013

Der Landrat  
des Kreises Pinneberg  
- Gemeindeprüfungsamt -

  
(Rämcke)  
Oberamtsrat

21.11.20

(  
(

(  
(

# STADT | TORNESCH



Stellungnahme zum Ergebnis  
der überörtlichen Prüfung der Stadt Tornesch  
und der Eigenbetriebe  
Abwasserbetrieb Tornesch,  
Volkshochschule Tornesch (VHS) und  
Grundstücksgesellschaft Tornesch (GGT)  
durch den Landrat des Kreises Pinneberg  
- Gemeindeprüfungsamt -  
- Haushaltsjahre 2007 bis 2011 -

**Vorbemerkung:**

Die Stadtverwaltung Tornesch wurde in der Zeit vom 15.08. bis 21.09.2012 durch das Prüfungsamt des Kreises Pinneberg geprüft.

Gemäß 1.5 des Prüfungsberichtes wird nur zu den mit Ziffern versehenen Randbemerkungen Stellung genommen bzw. dann, wenn die Auffassung der Stadtverwaltung von der des Prüfungsamtes abweicht.

- **Zu 2. Haushalts- Kassen- und Rechnungswesen**

- 2.3 Kennzahlen des Verwaltungshaushaltes**

- Hinweis Nr. 1 (S. 14): Öffentliche Bekanntmachung des Auslaufens der Konzessionsverträge**

Die Konzessionsverträge mit der Stadtwerke Tornesch GmbH über die Gas- bzw. Wasserversorgung datieren vom 29.03.1996 und sind mit einer Laufzeit von 20 Jahren bei einem Beginn am 01.01.1996 abgeschlossen worden. Sie enden somit am 31.12.2015. Der Konzessionsvertrag mit der Stadtwerke Tornesch GmbH über die Stromversorgung datiert vom 01.07.1998 und ist mit einer Laufzeit von 17 Jahren bei einem Beginn am 01.01.1999 abgeschlossen worden. Er endet somit ebenfalls am 31.12.2015. Die erforderliche Bekanntmachung im Bundesanzeiger ist fristgerecht (spätestens zwei Jahre vor Ablauf) am 24.12.2013 erfolgt.

- **Zu 2.4 Wesentliche Ausgabepositionen des Verwaltungshaushaltes**

- 2.4.1 Personalkosten**

- Beanstandung Nr. 1 (S. 16): Fehlende Stellenbewertungen**

Es ist richtig, dass nicht für jede Stelle eine Stellenbewertung vorliegt. Jedoch wird bei jeder Änderung einer Eingruppierung ein sogenannter Eingruppierungsvermerk erstellt, so dass sichergestellt ist, dass die jeweilige Eingruppierung auch zu den Eingruppierungsmerkmalen der Vergütungsgruppe passt. Hintergrund für fehlende Stellenbewertungen sind schlichtweg die fehlenden personellen Ressourcen. Auch andere organisatorische Grundlagen wie Stellenbeschreibungen und Aufgabengliederungsplan, abgestimmt auf die Produkte in der Doppik, sind nicht vorhanden. Auch der Geschäftsverteilungsplan bedarf dringend einer Aktualisierung. Wie das Gemeindeprüfungsamt richtig darstellt, handelt es sich um zeitaufwändige Tätigkeiten, die nach ihrer Erstellung auch laufend gepflegt werden müssen. Nach Bereitstellung entsprechender Haushaltsmittel könnte eine Firma die Erstellung der Stellenbeschreibungen und der Stellenbewertungen vornehmen und die Stadt hätte in dieser Hinsicht Rechtssicherheit. Ein idealer Zeitpunkt wäre das Inkrafttreten der neuen Entgeltordnung, über die die Tarifvertragsparteien seit knapp 10 Jahren verhandeln und nun zu Ende geführt werden soll. Wie gesagt, sind hierfür finanzielle Mittel in die Hand zu nehmen, entweder für externe Auftragsvergaben oder für zusätzliche Personalressourcen.



- **Zu 2.6 Schuldenbetrachtung**

- **Hinweis (S. 21): Abschluss von Zinssicherungsgeschäften**

Aus Sicht der Kämmerei werden Zinssicherungsgeschäfte sehr kritisch gesehen. Durch die relativ späte Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen werden erhebliche Zinsausgaben eingespart, da zur Zeit Kassenkredite wesentlich günstiger sind als langfristige Kredite. Der Zinsmarkt wird laufend überprüft.

- **Zu 2.7 Kassenkredit**

- **Beanstandung Nr. 2 (S. 27): Zinssatz für den eingeräumten Dispositionskredit**

Es wurde bereits häufiger mit der zweiten Hausbank über den Zinssatz für den eingeräumten Dispositionskredit gesprochen. Leider ist diese Bank nicht in der Lage, einen annähernd so günstigen Zinssatz zu gewähren wie die erste Hausbank. Daher werden die meisten Kassengeschäfte über das Konto der ersten Hausbank abgewickelt. Wenn man die ab 29.02.2012 geltende Zinsregelung für den Dispositionskredit zugrunde legt (die zu zahlenden Zinsen betragen 1 % über den 6-Monats-Euribor) sind die Zinszahlungen zwischen dem 15.08.2009 und 31.12.2011 ca. 60.000,00 € zu hoch gewesen. Allerdings sind die gezahlten Zinsen vor dem 15.08.2009 auch erheblich niedriger gewesen. Die neue Zinsvereinbarung ist aufgrund eines Hinweises des Gemeindeprüfungsamtes während der Prüfung ab 29.02.2012 gültig. Aufgrund eines weiteren Hinweises des Gemeindeprüfungsamtes wurde versucht, von der Hausbank eine Erstattung von Zinszahlungen zu erreichen. Dies wurde jedoch abgelehnt.

- **Zu 2.10 Haushaltsplanung und –durchführung**

- **2.10.1 Fehlende Kassenaufsicht bzw. ungenügendes Controlling**

- **Beanstandung Nr. 3 (S. 29): Dienstanweisung für die Stadtkasse**

Im Rahmen der Vorarbeiten zum Umstieg auf die Doppik wurde natürlich auch die Dienstanweisung der Stadtkasse neu erstellt, die jedoch bisher nur im Entwurf vorliegt.

Der erhöhte Arbeitsaufwand für den Umstieg ließ eine Ausfertigung der endgültigen Fassung der Dienstanweisung bisher nicht zu, zumal ein Beratungsgespräch mit dem Rechnungsprüfungsamt des Kreises Pinneberg auch in dieser Angelegenheit stattfinden sollte, welches jedoch wegen Arbeitsüberlastung des Mitarbeiters mehrfach verschoben wurde und bis heute nicht stattgefunden hat.

- **Zu 2.10 Haushaltsplanung und –durchführung**

- **2.10.1 Fehlende Kassenaufsicht bzw. ungenügendes Controlling**

- **Beanstandung Nr. 4 (S. 29): Keine jährliche Kassenprüfung**

Der durch die Verwaltungsleitung bestellte Kassenaufsichtsbeamte wird die bestehende Rechtsnorm, wonach jährlich mindestens eine unvermutete Kassenprüfung zu erfolgen hat, zukünftig beachten.

- **Zu 2.10 Haushaltsplanung und –durchführung**  
**2.10.2 Einbeziehung der Eigenbetriebe in die Doppik**  
**Beanstandung Nr. 5 (S. 30): Mängel im Controlling**

Der hier beanstandete Mangel war in einem Einrichtungsfehler beim Umstieg auf die Doppik des Abwasserbetriebs begründet, da die hierfür notwendige Berichtsdefinition des HKR-Systems nicht alle bestehenden Produktkonten umfasste. Der Mangel war bereits vor der Prüfung bekannt.

Es ist unbestritten, dass eine Einrichtung bzw. Verbesserung des internen Kontrollsystems (IKS) diesen Mangel hätte früher aufdecken können; dies ist jedoch nach Ansicht des Verfassers nur mit zusätzlichem Einsatz von Personal möglich. Trotzdem wird sich die Verwaltung zukünftig verstärkt den IKS widmen.

- **Zu 2.11. Kostendeckungsgrade der wichtigsten Einrichtungen**  
**2.11.3 Bücherei**  
**Hinweis/Empfehlung Nr. 2 (S. 33): Aufhebung des Beschlusses des Ausschusses für Wirtschaft und Finanzen vom 24.11.1999**

Der Ausschuss für Wirtschaft und Finanzen hatte am 24.11.1999 beschlossen, der Stadtbücherei ein Budget in Abhängigkeit von der Tornescher Einwohnerzahl des Vorjahres zu gewähren. Dabei wurde ein Festbetrag in Höhe von 12,78 € pro Einwohner festgelegt.

Es wurde darauf aufmerksam gemacht, dass die Politik in den vergangenen Jahren regelmäßig höhere Beträge akzeptiert und deshalb empfohlen den Beschluss aufzuheben.

Der Hinweis ist richtig. Die Politik hatte in der Vergangenheit entgegen des Beschlusses höhere Beträge akzeptiert, da die Ausleihzahlen ständig gesteigert wurden. Dem Hinweis wird somit gefolgt, dass der Beschluss vom 24.11.1999 aufzuheben ist.

Diesem Hinweis wird zur nächsten Ratsversammlung gefolgt werden.

- **Zu 2.11.4 Schulden**  
**2.11.4.3 Baukostenzuschuss Schulzweckverband Tornesch-Uetersen**  
**Beanstandung Nr. 6 (S. 37): Baukostenzuschuss / Schuldendiensthilfe an den Schulzweckverband**

Für die Vergangenheit ist diese Ungenauigkeit bei der haushaltsrechtlichen Abgrenzung leider nicht mehr behebbar; mit dem ersten doppelhaushaltigen Haushalt der Stadt Tornesch für das Haushaltsjahr 2014 wurde der bisherige Baukostenzuschuss in eine Schuldendiensthilfe an den Schulzweckverband umgewandelt und eingeplant.

- **Zu 2.11.4 Schulden**  
**2.11.4.4 Schulkostenbeiträge**  
**Beanstandung (S. 39): Innere Verrechnungen im Sinne der VV Gruppierung der GemHVO**

Bei dieser Beanstandung handelt es sich um eine klare Fehleinschätzung des Gemeindeprüfungsamtes, die leider aufgrund eines fehlenden persönlichen Gesprächs nicht vorab ausgeräumt werden konnte.

Es handelt sich bei der Zahlung der Schulkostenbeiträge an den Schulzweckverband aus dem Abschnitt 281200 (Gemeinschaftsschulen) des städtischen Haushaltes eben nicht um innere Verrechnungen im Sinne der VV Gruppierung der GemHVO (Gruppierung 169 bzw. 679), da diese nur innerhalb eines Haushaltes vorgenommen werden dürfen.

Der mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete Schulzweckverband hat zwar keine eigenen Bankverbindungen (Verwaltungsgemeinschaftskonten), hier werden die Bankkonten der Stadt mitgenutzt, jedoch ist er mandantengesteuert mit einer eigenen Haushaltsplanung und Haushaltsrechnung ausgestattet, die nicht Bestandteil des städtischen Haushaltes bzw. der Haushaltsrechnung sind. Somit ist die von der Kämmerei vorgenommene „Eingruppierung“ dieser zu zahlenden Schulkostenbeiträge absolut korrekt.

- **Zu 4 Organisation und Personalwesen**

- 4.1 Vertragsmanagement**

- Beanstandung Nr. 7 (S. 42): Fehlende Vertragsunterlagen**

Dieser Punkt ist abgearbeitet. Am 14. August 2013 wurde die Dienstanweisung für ein Vertragsmanagement bei der Stadt Tornesch erlassen und bekannt gegeben. Die dazugehörige Datenbank steht allen Ämtern für die Bearbeitung bereit. Die Verträge wurden bzw. werden noch eingearbeitet.

- **Zu 4 Organisation und Personalwesen**

- 4.2 Reinigungsdienst**

- Beanstandung Nr. 8 (S. 43): Fehlende Verträge über die Glasreinigung**

Die Glasreinigung im Rathaus wird von der Fa. Maisch ausgeführt. Aufgrund der Beanstandung durch das GPA wurde die Firma Maisch gebeten zu prüfen, ob sich der Vertrag in den dortigen Akten befindet. Die Prüfung hat ergeben, dass auch dort keine Verträge auffindbar sind.

Die gleiche Bitte wurde an die Firma VGR gerichtet. Auch dort liegen außer einigen veralteten Aufträgen keine Verträge über Reinigungsleistungen vor.

- **Zu 4 Organisation und Personalwesen**

- 4.2 Reinigungsdienst**

- Hinweis/Empfehlung (S. 43): Fehlende Ausschreibung der Glasreinigungsleistungen**

Bezüglich des darüber hinaus ergangenen Hinweises über die bislang fehlende Ausschreibung der Glasreinigungsarbeiten ist folgendes festzustellen: Die erwähnte Preisumfrage über ein Angebot für ein Aufmaß sämtlicher Glasflächen in öffentlichen Gebäuden hat immense Kosten (von 7.000,-€ über 15.000,-€ bis hin zu 27.000,- € je nach Leistungsumfang) ergeben. Von da-

her ist bisher von einer Ausschreibung abgesehen worden. Sofern der Empfehlung des GPA gefolgt werden soll, sind die Mittel für ein Aufmaß im Nachtrag bereit zu stellen.

- **Zu 5 Beschaffungswesen**
  - 5.1 Verträge über Energiebezug**
    - Beanstandung Nr. 9 (S. 45): Nichtbeachtung der vergabe- und haushaltsrechtlichen Regelungen**

Die Beanstandung wird künftig beachtet.

- **Zu 5.2 Versicherungsleistungen**
  - 5.2.2 Angemessenheit des Versicherungsschutzes**
    - Beanstandung (S. 48): Abschluss einer Elementarversicherung**

Die Elementarversicherung wurde nur für die Gebäude abgeschlossen, die unterkellert sind. Da in diesen Kellern durchaus auch wertvolle Gegenstände untergebracht sind, wird es für sinnvoll gehalten, einen Versicherungsschutz gegen Überschwemmungen und vor allem Rückstau durch Starkregen mit der Elementarversicherung abzuschließen. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass die „Jahrhundertregen“ eben nicht nur alle 100 Jahre auftreten.

- **Zu 6 Abwicklung von Baumaßnahmen**
  - 6.3 Beauftragung von Architekten und Ingenieuren allgemein**
    - Beanstandung Nr. 10 (S. 52): Häufige Beauftragung eines bestimmten Planungsbüros**

Die Beanstandung wurde im Rahmen der Prüfung bereits mündlich besprochen. Daraufhin hat die Stadt bereits andere Architekten und Ingenieurbüros für derzeit anhängige Maßnahmen beauftragt. Für künftige Maßnahmen wird ein regelmäßiger Wechsel zwischen unterschiedlichen Büros stattfinden. Die Beanstandung wird beachtet.

- **Zu 7 Weitere Feststellungen**
  - 7.1 Unterhaltung der Straßenbeleuchtung**
    - Beanstandung Nr. 11 (S. 54): Fehlende Ausschreibung über die Wartung und Pflege**

Die Beanstandung wird beachtet und die Ausschreibung über die Wartung und Pflege der Straßenbeleuchtung in den nächsten Wochen vorbereitet.

- **Zu 7 Weitere Feststellungen**
  - 7.2 Beraterverträge**
    - Beanstandung Nr. 12 (S. 55): Honorar der Beratungsfirma**

Durch das Hinzuziehen der Beratungsfirma wurde erreicht, dass die zu zahlenden Versicherungsprämien erheblich reduziert wurden. Das gezahlte Honorar entsprach der im Vertrag vereinbarten Bemessungsgrundlage, nämlich die Hälfte der Einsparungen im ersten Jahr. Erst durch das Hinzuziehen der Beratungsfirma konnte erreicht werden, dass der bisherige Versicherer die Prämien erheblich reduziert, was auch zu der Entscheidung führte, mit dem bisherigen Versicherer weiter gut und problemlos zusammen zu arbeiten. Trotzdem müssen auch Versicherungsleistungen regelmäßig ausgeschrieben werden. Dies bindet in nicht unerheblichen Maße Personal oder muss mit zusätzlichen Haushaltsmitteln extern vergeben werden.

- **Zu 8.1 Abwasserbetrieb Tornesch**

- 8.1.2 Abwasserbeseitigung (Sparte Niederschlagswasser Private)**

- Hinweis/Empfehlung Nr. 3 (S. 57): Gutachten über die Vorkalkulation für das Jahr 2007**

Der Stand der Gebührenunterdeckung bei der Sparte Niederschlagswasserbeseitigung privater Flächen zum 31.12.2005/01.01.2006 betrug 156.744,93 €. Bei der Angabe in dem Gutachten über die Vorkalkulation für das Jahr 2007 mit einer Unterdeckung von 73.222,86 € bei der Sparte Niederschlagswasserbeseitigung privater Flächen handelt es sich um den Betrag, der im Jahr 2007 für die Nachholung der Unterdeckung aus Vorjahren vorgesehen war und nicht um den Gesamtstand der Unterdeckung. Die Nachkalkulation der Niederschlagswassergebühren privater Flächen für 2007 hat dann ergeben, dass tatsächlich nur 28.326,98 € nachgeholt werden konnte.

- **Zu 9.1 Stadtwerke Tornesch GmbH**

- 9.1.3 Beteiligungscontrolling**

- Hinweis Nr. 4 (S. 66): Vorbereitung der Gesellschafterversammlung**

Vor jeder Aufsichtsratssitzung der Stadtwerke Tornesch GmbH werden die einzelnen Tagesordnungspunkte im Hauptausschuss besprochen. Da die Beschlüsse der Gesellschafterversammlungen vorher im Aufsichtsrat besprochen werden, werden somit indirekt auch die Beschlussvorschläge der Gesellschafterversammlung im Hauptausschuss besprochen. Trotzdem ist künftig vorgesehen, die Tagesordnung der Gesellschafterversammlung im Hauptausschuss zu beraten und den Gesellschaftervertreter per Beschluss anzuweisen, wie er in der Gesellschafterversammlung abstimmen soll.

Erstellt von Marion Grün, Sabine Kählert, Torsten Kopper, Inga Ries

Tornesch, den 30.01.2014

Gez. Roland Krügel  
Bürgermeister