



<b>Beschlussvorlage</b>	<b>Vorlage-Nr:</b>	<b>VO/18/188</b>
	Status:	öffentlich
	Datum:	17.08.2018
Federführend:	Bericht im Ausschuss:	Sabine Kählert
Büro des Bürgermeisters	Bericht im Rat:	
	Bearbeiter:	Inga Ries
<b>Bericht der KUBUS Kommunalberatung zur Haushaltskonsolidierung bei der Stadt Tornesch</b>		
Beratungsfolge:		
Datum	Gremium	
10.09.2018	Hauptausschuss	

### **Sachbericht / Stellungnahme der Verwaltung**

Mit Beschluss des Hauptausschusses vom 15.05.2017 wurde die KUBUS Kommunalberatung und Service GmbH aus Schwerin aufgrund des Haushaltsfehlbetrages mit einer Untersuchung zur Haushaltskonsolidierung beauftragt.

Diese Untersuchung wurde durchgeführt und seit Anfang Juli 2018 liegt nunmehr der schriftliche Abschlussbericht der KUBUS GmbH vor. Mit diesem gilt es sich nunmehr auseinander zu setzen. Eine Beratung des gesamten Berichtes im Ausschuss hält die Verwaltung für zu komplex

Vor der Beauftragung der KUBUS GmbH wurde ein Arbeitskreis zur Haushaltskonsolidierung gebildet. Er bestand aus jeweils 2 Vertretern der Fraktionen, dem Bürgermeister und dem entsprechenden Personal des Rathauses, sowie einem Vertreter des Personalrates. Zwischenzeitlich fanden Kommunalwahlen statt und es sind Personen ausgeschieden und eine neue Fraktion hinzu gekommen.

Es wird verwaltungsseitig vorgeschlagen, diesen Arbeitskreis neu zu benennen und den Bericht zur Vorberatung in den Arbeitskreis zu verweisen.

### **Prüfungen:**

**1. Umweltverträglichkeit**  
entfällt

**2. Kinder- und Jugendbeteiligung**  
entfällt

### **Finanzielle Auswirkungen / Darstellung der Folgekosten**

Der Beschluss hat finanzielle Auswirkungen:

ja

nein

Die Maßnahme/Aufgabe ist:

- vollständig eigenfinanziert  
 teilweise gegenfinanziert  
 vollständig gegenfinanziert

Auswirkungen auf den Stellenplan:

- Stellenmehrbedarf       Stellenminderbedarf  
 höhere Dotierung       Niedrigere Dotierung  
 Keine Auswirkungen

Es wurde eine Wirtschaftlichkeitsprüfung durchgeführt:

- ja       nein

Es liegt eine Ausweitung oder eine Neuaufnahme einer

Freiwilligen Leistung vor:

- ja       nein

<b>Produkt/e:</b>						
<b>Erträge/Aufwendungen</b>	2017	2018	2019	2020	2021	2022 ff.
	in EUR					
<i>* Anzugeben bei Erträgen, ob Zuschüsse/Zuweisungen; Transfererträge; Kostenerstattungen/Leistungsentgelte oder sonstige Erträge</i>						
<i>* Anzugeben bei Aufwendungen, ob Personalaufwand; Sozialtransferaufwand; Sachaufwand; Zuschüsse/Zuweisungen oder sonstige Aufwendungen</i>						
Erträge*:						
Aufwendungen*:						
<b>Saldo (E-A)</b>						
davon noch zu veranschlagen:						
<b>Investition/Investitionsförderung</b>						
	in EUR					
Einzahlungen						
Auszahlungen						
<b>Saldo (E-A)</b>						
davon noch zu veranschlagen:						
Erträge (z.B. Auflösung von Sonderposten)						
Abschreibungsaufwand						
<b>Saldo (E-A)</b>						
davon noch zu veranschlagen:						
Verpflichtungsermächtigungen						
davon noch zu veranschlagen:						
<b>Folgeinsparungen/-kosten</b>						
	in EUR					
<i>(indirekte Auswirkungen, ggf. sorgfältig zu schätzen)</i>						
<i>* Anzugeben bei Erträgen, ob Zuschüsse/Zuweisungen; Transfererträge; Kostenerstattungen/Leistungsentgelte oder sonstige Erträge</i>						
<i>* Anzugeben bei Aufwendungen, ob Personalaufwand; Sozialtransferaufwand; Sachaufwand; Zuschüsse/Zuweisungen oder sonstige Aufwendungen</i>						
Erträge*:						
Aufwendungen*:						
<b>Saldo (E-A)</b>						
davon noch zu veranschlagen:						

### **Beschluss(empfehlung)**

In den Arbeitskreis, der sich weiter mit der Haushaltskonsolidierung beschäftigen soll, werden seitens der Fraktionen folgende Mitglieder benannt:

**Mitglied:**

**Mitglied:**

**VertreterIn:**

CDU:

FDP:

GRÜNE:

SPD:

Der Arbeitskreis trifft sich am XX.XX.2018 u, XX Uhr zum ersten Mal.

gez.  
Sabine Kählert  
Bürgermeisterin

**Anlage:**

- Untersuchungsbericht KUBUS zur Haushaltskonsolidierung



KOMMUNALBERATUNG UND SERVICE GMBH

**Bericht**  
**zur Untersuchung zur**  
**Haushaltskonsolidierung bei der**  
**Stadt Tornesch**

**Bericht**  
**zur**  
**Untersuchung zur Haushalts-**  
**konsolidierung bei der**  
**Stadt Tornesch**

**Auftraggeber:      Stadt Tornesch**  
**Der Bürgermeister**  
**Wittstocker Straße 7**  
**25436 Tornesch**

Schwerin, 26.06.2018



**Auftragnehmer:** KUBUS Kommunalberatung und Service GmbH  
Bertha-von-Suttner-Str. 5  
19061 Schwerin  
Telefon: 0385-3031251, Fax: 0385-3031255  
E-Mail: info@kubus-mv.de

**Projektleitung:** Volker Bargfrede, Assessor jur., Dipl. Sozialpädagoge

**Bearbeiter:** Volker Bargfrede, Assessor jur., Dipl. Sozialpädagoge,  
Gerhard Horn, Bgm. a. D.,  
Diplom-Betriebswirt Arne Köster,  
Dipl. - Ing. oec. Kerstin Menge,  
REFA-Arbeitsorganisator

**Bearbeitungszeitraum:** Juli 2017 bis Juni 2018

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
1. Vorbemerkung .....	4
2. Ausgangslage und Aufgabenstellung (Projektziel) .....	4
2.1. Ausgangslage .....	4
2.2. Auftragsgegenstand .....	4
3. Zusammenfassung und Ausblick.....	5
3.1. Strukturen und Standards.....	5
3.2. Gewerbegebietsentwicklung.....	6
3.3. Unterhaltsreinigung .....	6
3.4. Bauhof .....	7
3.5. Energie .....	7
3.6. Strukturelle Maßnahmen .....	7
4. Projektablauf und Methodik .....	8
4.1. Vorbemerkungen .....	8
4.2. Lenkungsgruppe zur Projektsteuerung.....	9
4.3. Projektaufakt.....	9
4.4. Kick-Off-Workshop .....	10
4.5. Bestandsanalyse .....	10
5. Haushaltssituation .....	11
6. Untersuchung in Themenfeldern .....	13
6.1. Grundsätzliches zur Haushaltskonsolidierung.....	13
6.2. Standards und Prozesse .....	14
6.3. Gewerbegebietsentwicklung.....	23
6.4. Unterhaltsreinigung .....	25
6.5. Analyse der Energiekosten.....	28
6.6. Bauhof .....	33
6.7. Strukturelle Maßnahmen – Interkommunale Zusammenarbeit .....	38
6.7.1 Shared Service Center .....	39
6.7.2 Bündelung von technischer Infrastruktur IT (Server und Netze) und IT Service .....	44
6.7.3 Vergaberecht .....	46
6.7.4 Umsatzsteuerrechtliche Aspekte .....	46

**Anlage**

## 1. Vorbemerkung

Hinweis zur männlichen und weiblichen Schreibweise im Bericht:

Zur besseren Lesbarkeit des Textes werden nur dort die männliche und die weibliche Schreibweise verwendet, wo in besonderer Weise die Geschlechterabhängigkeit von Aussagen betont werden soll. An anderen Stellen wird die gängige männliche Form für beide Geschlechter verwendet.

## 2. Ausgangslage und Aufgabenstellung (Projektziel)

### 2.1. Ausgangslage

Tornesch liegt 16 Kilometer nordwestlich von Hamburg im Bundesland Schleswig-Holstein, Kreis Pinneberg. Die Fläche der Gemeinde Stadt Tornesch beträgt 20,61 Km<sup>2</sup>. 13.319 Einwohner sind am 31. Dez. 2016 in der Stadt Tornesch gemeldet. Zu Tornesch gehören die Ortsteile Ahrenlohe, Esingen und Oha.<sup>1</sup> Bürgermeister ist zum Zeitpunkt der Untersuchung Herr Roland Krügel. Die Projektleitung hat von Seiten der Stadt Tornesch Frau Inga Ries inne und war Hauptansprechpartnerin für das Beraterteam.

### 2.2. Auftragsgegenstand

Der Haushaltsplan 2018 der Stadt sieht im Ergebnishaushalt einen Fehlbetrag von 3.340.200 € vor. Daher strebt die Stadt Tornesch mit externer Unterstützung eine Haushaltskonsolidierung an. Ziel ist der Abbau des Haushaltsdefizits und ein strukturell ausgeglichener Haushalt. Hierzu erwartet die Stadt Tornesch im Rahmen des angestrebten Haushaltskonsolidierungsprozesses konkrete Handlungsvorschläge.

**Folgende Ziele wurden formuliert:**

- Entwicklung konkreter und umsetzbarer Konsolidierungsvorschläge für die Wahrnehmung der Aufgaben und deren Kosten der Stadt Tornesch.
- Aktive Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den gesamten Konsolidierungsprozess, um sie für notwendige Veränderungen als Bündnispartner zu gewinnen.

---

<sup>1</sup> Quelle: Wikipedia

- Einbindung der Kommunalpolitik in den gesamten Prozess.
- Aufgabenkritik in ausgewählten Handlungsfeldern, um zu klären, ob Aufgaben in der bisherigen Form wahrgenommen werden müssen, auf welche ggf. verzichtet werden kann,
- wo hinsichtlich Bearbeitungstiefe und Qualität der Aufgabenwahrnehmung Veränderungen sinnvoll sind.
- Parallel zur Konsolidierungsanalyse sollte geprüft werden, ob und in welchem Umfang durch Veränderungen der Verwaltungs- und Betriebsorganisation Effizienzverbesserungen erschlossen werden könnten.

### **3. Zusammenfassung und Ausblick**

Die durchgeführte Untersuchung zur Haushaltskonsolidierung der Stadt Tornesch hat gezeigt, dass es aus der Vielzahl von Verwaltungsaufgaben Themenkomplexe gibt, die im Ergebnis einen Beitrag zur Konsolidierung des Haushaltes der Stadt Tornesch liefern können. Folgende Themenfelder gehören hierzu:

1. Strukturen und Standards
2. Gewerbegebietsentwicklung
3. Unterhaltsreinigung
4. Bauhof
5. Energie
6. Strukturelle Maßnahmen

#### **3.1. Strukturen und Standards**

Eine Bewertung der Strukturen im Sinne der Haushaltskonsolidierung bedeutet, die strategischen Planungen mit den operativen Zielsetzungen des Verwaltungshandelns neu zu bewerten und kompatibel zu gestalten. Durch die Definition von Standards können sowohl Investitions- als auch Unterhaltungsmittel sinnvoll und nachhaltig gesteuert und der Aufwand reduziert werden.

### 3.2. Gewerbegebietsentwicklung

In strukturstarken Regionen (wie im Kreis Pinneberg) ist Gewerbegebietsentwicklung sehr wohl ein wesentlicher Einnahmefaktor und damit auch strategischer Aspekt der Gemeindeentwicklung.

Anhand der Daten des Haushaltsjahres 2017 kann eine konservative Schätzung hinsichtlich der in den nächsten Jahren zu erschließenden Flächen und damit perspektivisch, also mittel- und langfristig zu erwartender Gewerbesteuer abgegeben werden.

Im Mittel sind in den letzten 10 Jahren pro ha Gewerbegebiets-Fläche 71.853,74 € geflossen. Eine geplante Erweiterung kann demnach mittel- bis langfristig rein rechnerisch nachstehende Einnahmen erwarten lassen (Hochrechnung):

10 ha	718.537,40 €
15 ha	1.077.806,11 €
20 ha	1.437.074,81 €
30 ha	2.155.612,21 €

### 3.3. Unterhaltsreinigung

„Ein optimales Reinigungsmanagement kann die Kosten deutlich senken. Das gilt für die Reinigungsleistung sowohl durch kommunale Beschäftigte (Eigenreinigung) als auch durch gewerbliche Reinigungsunternehmen (Fremdreinigung).“<sup>2</sup>

Ein entsprechendes Controlling hat die Ergebnisse regelmäßig auszuwerten und Berichte zu liefern, um rechtzeitig steuernd eingreifen zu können.

Der LRH kommt in seiner Untersuchung zu folgendem Ergebnis:

...die durchschnittlichen Overheadkosten pro Quadratmeter sind bei Kommunen mit Eigenreinigung 3-mal so hoch wie bei der Fremdreinigung. Bei der Eigenreinigung verursachen Personal-

---

<sup>2</sup> Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, Kommunalbericht 2016

verwaltung, Steuerung des Personaleinsatzes ... [und das Vergabeverfahren] einen erheblichen Aufwand.

Unter Annahme der vom LRH SH ermittelten Durchschnittskosten zuzüglich einer 10 % Steigerung für die Jahre 2013 - 2017 können Einsparpotenziale entweder durch Fremdreinigung, optimierte Eigenreinigung oder einem Mix aus beidem realisiert werden.

### **3.4. Bauhof**

Im Bereich des Bauhofes sollte eine detaillierte Organisationsuntersuchung angestrebt werden. Folgende Schwerpunkte sollten dabei einer genauen Betrachtung unterzogen werden:

- Arbeitszeit- und Pausenregelungen, Rüstzeiten, Winterarbeitszeiten (Nettoarbeitszeit),
- kein Winterdienst über Pflicht hinaus, damit kein Aufbau von unnötigen Überstunden,
- durch eine digitale Tätigkeitserfassung kann der manuelle Aufwand erheblich reduziert werden, Voraussetzungen für eine KLR schaffen,
- Ziel: Schaffung von Kapazitäten für originäre Bauhoftätigkeiten wie Unterhaltung von Straßenbanketten und Wirtschaftswegen, Wartung, Instandhaltung von Bauten, ...

### **3.5. Energie**

Der Stadt wird empfohlen die Energiekosten, Strom und Gas, regelmäßig im Rahmen von Ausschreibungsverfahren zu überprüfen. Dadurch lassen sich Einsparungen von bis zu 10 Prozent zu den aktuellen Werten erreichen.

### **3.6. Strukturelle Maßnahmen**

Es sollten weitere Gespräche im politischen Raum geführt werden, um Partner für weitere Kooperationsfelder zu gewinnen.

Möglich wäre eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der IT, der Personalabrechnung, der Bauverwaltung, dem Gebäudemanagement usw. .

Geeignet sind insbesondere alle Bereiche und Tätigkeiten, die im „Back- Office“ stattfinden.

Interkommunale Zusammenarbeit führt u. a. zu folgenden Vorteilen:

- Bündelung von Fachwissen und Kompetenz,
- Erhöhung der Effizienz durch Spezialisierung (Skaleneffekte),
- Entwicklungsmöglichkeiten für die Mitarbeiter,

- Erfahrungsaustausch unter den Mitarbeitern,
- Personalpool, dadurch bessere Vertretbarkeit und damit letztendlich zu Kostenreduzierungen.

Weitere strukturelle Maßnahmen sollten sein:

- Kritische Lageanalyse
- Schaffung von Transparenz
- Eindeutiges Bekenntnis zu Zielen
- Glaubwürdigkeit und Kommunikation
- Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Politik
- Haushaltsdisziplin
- Rücklagenpolster aufbauen
- Vorteile des ausgeglichenen Haushalts positiv bewerten.
- Stärkung des Rechnungswesens durch Einführung von:
  - Kosten- und Leistungsrechnung (KLAR),
  - Controlling,
  - Einführung eines Risikomanagementsystems,
  - Bereitstellung von Informationen für die Politik als Steuerungsinstrumente.
  - Teilnahme bzw. Einführung von Benchmark-Vergleichen,
  - Stärkung der Bürgerbeteiligung durch Einführung von beispielsweise Zufriedenheitsbefragungen in besonders nach außen gerichteten Bereichen.
- Die Durchführung einer Organisationsuntersuchung der gesamten Kernverwaltung mit:
  - Aufgabenanalyse,
  - Aufgabenkritik,
  - Ermittlung des Stellenbedarfs.

## **4. Projektablauf und Methodik**

### **4.1. Vorbemerkungen**

Aufgrund der sehr weitreichenden Folgen einer Untersuchung zur Haushaltskonsolidierung kam es aus unserer Sicht auf eine gründliche und in sehr enger Zusammenarbeit mit den Beteiligten

der Verwaltungen organisierte Projektbearbeitung an. Dabei konnten die Erfahrungen aus anderen Neuorganisationsprozessen aus der jüngsten Zeit, ergänzend zu den örtlichen Rahmenbedingungen und Aufgabenstellungen, mit einbezogen werden. Durch den Einsatz unseres interdisziplinären Bearbeiterteams entstand für die Stadt Tornesch als Auftraggeberin eine hohe funktionale und wirtschaftliche Qualität bei einer gleichzeitigen praxisnahen Ausrichtung.

#### **4.2. Lenkungsgruppe zur Projektsteuerung**

Zur Steuerung des Projektes wurde eine Lenkungsgruppe gebildet, die sich aus dem Bürgermeister Herrn Roland Krügel, der Büroleiterin des Bürgermeisters Frau Inga Ries, den Fachdienstleitungen, Vertretern aller im Stadtrat vertretenden Fraktionen sowie dem Personalrat, zusammensetzte.

Aufgabe der Lenkungsgruppe war die Begleitung des Untersuchungsprojektes durch Festlegung der Untersuchungsschwerpunkte, Entgegennahme von Informationen zum Projektverlauf sowie die Abnahme des Untersuchungsberichtes.

#### **4.3. Projektauftritt**

Zu Beginn des Projektes wurde am 18.07.2017 ein Startmeeting mit der Lenkungsgruppe durchgeführt. Im Rahmen dieser Auftaktveranstaltung wurden die genauen Ziele, Auftragsinhalte und die Vorgehensweise erörtert. In Abstimmung mit der Lenkungsgruppe wurden die einzelnen Arbeitspakete inhaltlich und zeitlich detailliert festgelegt. Die Vielfalt und Komplexität der zu bearbeitenden Themenfelder erforderte eine konsequente Abstimmung und Koordinierung der Bearbeitung der Handlungsfelder, um eine kompakte Projektorganisation und das frühzeitige Vorlegen von Ergebnissen zu ermöglichen.

Für den gesamten Prozess der Vorbereitung und der erfolgreichen Erreichung der Projektziele war es sehr positiv, dass der Personalrat und die Mitarbeiter frühzeitig aktiv eingebunden wurden, den Prozess aktiv sowie konstruktiv mitgestalteten und damit zu einem wichtigen Akteur im Untersuchungsprozess wurden. Unmittelbar nach dem Startmeeting mit der Lenkungsgruppe fanden am 25. und 27. September 2017 die Informationsveranstaltungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung und der Betriebe der Stadt Tornesch statt. In diesen wurden u. a. die Fragebögen zur geplanten Mitarbeiterbefragung zur Kenntnis gegeben und erläutert.

Weiterhin informierte das Beraterteam, in Kooperation mit der Verwaltungsspitze, über die Projektinhalte und den Projektplan. Auf Fragen und Bedenken der Mitarbeiter konnte sofort reagiert werden. Damit wurde innerbetriebliche Transparenz und Zielklarheit unter den Beschäftigten erreicht. Die Mitarbeiter sollten im Rahmen der Informationsveranstaltung darüber hinaus zur aktiven Mitwirkung bei der Durchführung der Untersuchung motiviert werden.

#### **4.4. Kick-Off-Workshop**

Eine erste Sondierung von möglichen Kooperationsfeldern fand im Rahmen eines Kick-Off-Workshops mit der Verwaltungsspitze und leitenden Mitarbeitern, Vertretern der Politik und des Personalrates am 22. Januar 2018 statt. Das Beraterteam erhielt dabei durch Herrn Christoph Herting von herting consult Unterstützung. Im Ergebnis dieses Workshops konnten zunächst folgende Handlungsfelder priorisiert werden:

- Standards und Prozesse
- Strukturen
- Kommunale Betriebe/ Interkommunale Zusammenarbeit

#### **4.5. Bestandsanalyse**

##### **Mitarbeiter- und Politikbefragung**

Zur aktiven Einbindung der Mitarbeiter wurden diese zunächst mit einem Mitarbeiterfragebogen zu Aufgaben, Aufgabenkritik, Aufgabenorganisation, zu Erwartungen, eigenen Vorstellungen und Ideen, aber auch zu Konfliktfeldern und Erwartungen im Zusammenhang mit der Untersuchung befragt. Die Befragung erfolgte freiwillig und auf Wunsch der Teilnehmer anonym im Rahmen einer Onlinebefragung auf dem Portal der Firma „Onlineumfragen.com“. Nach diesem Prinzip erfolgte auch eine Befragung der Räte.

Eine Zusammenfassung der Ergebnisse sowohl der Mitarbeiter als auch der Politik wurde der Stadt Tornesch bereits in einer eigenen Auswertung am 08. Dezember 2017 übergeben. Die Auswertung wird daher nicht noch einmal diesem Bericht beigelegt. Die Befragungsergebnisse flossen jedoch in alle Überlegungen zur Haushaltskonsolidierung ein.

Erkennbar war eine große Schnittmenge aus den Ergebnissen des Workshops und den Befragungsergebnissen.

Allerdings soll an dieser Stelle auch erwähnt werden, dass die Teilnahme und das Interesse an der Befragung recht unterschiedlich zwischen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und der Politik verteilt war.

Mit einer durchschnittlichen Beteiligung an der Mitarbeiterbefragung von 43 % lag die Beteiligung deutlich unter den Erwartungen. Jedoch sollte dem Meinungsbild der Mitarbeiter, die sich im Rahmen der Befragung geäußert haben, auch die entsprechende Aufmerksamkeit gewidmet werden. Denn diese haben ihre Meinung sehr verantwortungsvoll geäußert. Ideen und Anregungen, aber auch Kritik am Verwaltungsalltag wurden fundiert aufgezeigt und vom Beraterteam in den Empfehlungen berücksichtigt.

### **Arbeitsgruppen zu den Themenkomplexen**

Zu den vorgenannten Themenkomplexen wurden Arbeitsgruppen gebildet, die sich aus den mit den Aufgaben befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, den Führungskräften und Vertretern der Kommunalpolitik zusammensetzten. Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass nach anfänglicher Zurückhaltung auf der Seite der Mitarbeiter insgesamt eine konstruktive Arbeit in den Arbeitsgruppen geleistet wurde. Gemeinsam mit dem Beraterteam wurden Ideen sowie deren Vor- und Nachteile diskutiert. Offen angesprochen wurden auch die Themen, die keinen Erfolg mit Blick auf eine Haushaltskonsolidierung versprechen.

## **5. Haushaltssituation**

Zunächst wurden die Haushaltsdaten der Stadt Tornesch gesichtet und einzelne Teilhaushalte einer näheren Betrachtung unterzogen. Hieraus ergaben sich erste Anhaltspunkte für mögliche Untersuchungsfelder. Aus dem zum Zeitpunkt der Untersuchung erst vorliegenden Jahresabschluss für 2014 wurden Kennziffern gebildet und mit vergleichbaren Werten aus dem Bundesland Nordrhein-Westfalen (NRW) abgeglichen. Diese Werte sind Bestandteil einer Internetveröffentlichung des Gemeindeprüfungsamtes NRW, die Teil einer Datensammlung von geprüften Kommunen sind<sup>3</sup>.

Danach ergibt sich für die Stadt Tornesch folgender Stand für das Eigenkapital:

---

<sup>3</sup>[http://gpanrw.de/de/pruefung/kennzahlensets-und-benchmarks/kennzahlensets-im-schnellen-ueberblick/6\\_182.html](http://gpanrw.de/de/pruefung/kennzahlensets-und-benchmarks/kennzahlensets-im-schnellen-ueberblick/6_182.html)

### **Eigenkapitalquote 1 Bilanz 2014**

(Eigenkapital / Bilanzsumme) x 100

(34.418.363,43 € / 79.121.062,83 €) x 100= 43%

Vergleichswert (Mittelwert) aus Benchmarkvergleich NRW Stand März 2018 = 33,8 %

### **Eigenkapitalquote 2 Bilanz 2014**

(Eigenkapital + Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge) x 100 / Bilanzsumme

(34.418.363,43 € +12.858.077,99) x 100 / 79.121.062,83 € = 59,75 %

Vergleichswert (Mittelwert) NRW (Benchmark) Stand März 2018 = 66,9 %

Dieser Wert berücksichtigt u. a. den Anteil an erhaltenen Fördermitteln des Landes und zeigt auf, dass die Stadt Tornesch bisher (2014) im Vergleich zu den Referenzkommunen weniger Fördermittel erhalten hat.

Den Vorberichten zum Haushaltsplan 2017 und 2018 ist zu entnehmen, dass die Stadt Tornesch bereits umfangreiche eigene Anstrengungen unternommen hat, um das Haushaltsdefizit auszugleichen.

So wurden freiwillige Leistungen und Zuschüsse bereits gekürzt bzw. abgeschafft. Die Hebesätze zu einzelnen Steuerarten wurden angehoben. Allerdings soll an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben, dass weitere Erhöhungen durchaus im Bereich des Möglichen stehen sollten.

Mit Blick auf die Personalpolitik hat die Stadt in der Vergangenheit recht vorsichtig agiert. Notwendige Stellen, die auf Grund von Ausscheiden einzelner Mitarbeiter frei werden, sollten allerdings bei Notwendigkeit wieder besetzt werden. Im Bereich des Rechnungswesens stellten die Berater einen qualifizierten Mehrbedarf fest, der sich aus einer größeren Bandbreite an Aufgaben im Zusammenhang mit der Einführung der Doppik ergibt. Diese Aufgaben liegen insbesondere bei der Einführung eines Controllings, einer Kosten- und Leistungsrechnung und nicht zuletzt im Beteiligungsmanagement und Berichtswesen. Diesen Aufgaben sollte die Stadt mehr Beachtung schenken, da diese die Grundlage für die Steuerungs- und Führungsinstrumente der Verwaltungsspitze und Politik darstellen.

Nach Mitteilung durch die Stadt Tornesch wird jährlich in den Sitzungen des Haushaltsausschusses die Vorschlagsliste des Landes Schleswig-Holstein, „Hinweise zur Beschränkung der Aufwendungen und Auszahlungen/Ausgaben und Ausschöpfung der Ertrags- und Einzahlungs-/Einnahmequellen“<sup>4</sup> für die Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung beraten. Damit erfolgt jährlich eine Eigenprüfung an Einsparungsmöglichkeiten im Rahmen der Haushaltsberatungen. Diese Liste ist dem Bericht als Anlage beigefügt.

## **6. Untersuchung in Themenfeldern**

### **6.1. Grundsätzliches zur Haushaltskonsolidierung**

Unter Haushaltskonsolidierung sind alle Maßnahmen zu verstehen zum/zur:

- Abbau von Defiziten,
- Ausgleich des Haushaltes,
- langfristigen Sicherung von finanziellen Handlungsspielräumen.

Es sollte keine Denkhindernisse geben und favorisiert werden sollte ein ganzheitlicher Ansatz.

Der Weg zur Konsolidierung des kommunalen Haushaltes kann über mehrere Stufen und Wege erfolgen, dabei kann dieser Prozess einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen.

Folgende Meilensteine sollten dabei absolviert werden:

- Definition von Zielen,
- notwendige Voraussetzungen schaffen (z. B. zeitnahe Erstellung der Jahresabschlüsse, Produkte definieren) und Instrumente installieren (Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung, Berichtswesen, interne Leistungsverrechnung, Risikomanagement),
- eine vernünftige Finanzplanung durchsetzen,
- Investitionen erst tätigen wenn Mittel eingegangen sind,
- Wirtschaftsförderung ist Chefsache, Kontakte pflegen, Stadtmarketing
- Infrastrukturmanagement (Erhalten vor Grundsanieren, Errichten nach Notwendigkeit, Beachten von Folgekosten),

---

<sup>4</sup> Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten Schleswig-Holstein

- Optimierung des Personaleinsatzes und der Personalentwicklung (Motivation durch Verantwortung und Flexibilität),
- Teilnahme an Benchmarkvergleichen,
- Installation eines Bürgerhaushaltes und Einfordern von bürgerschaftlichem Engagement.

## 6.2. Standards und Prozesse

Ziel der Arbeitsgruppensitzung war, eine Vorgehensweise zu präsentieren, die die wirkungsorientierte Steuerung der Kommune mit der strategischen Zielplanung vereint und über eine Produktkritik zur Kostentransparenz der Produkte führt. Damit soll eine Möglichkeit entwickelt werden, Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirkung zu bewerten und zu entscheiden, wann diese und ob diese in dem richtigen Umfang auszuführen sind.

Ein zukunftsfähiges Tornesch wird durch ein wirkungsorientiertes Steuerungsmodell leistungsfähig bleiben.

Wirkungsorientierte Steuerung bedeutet, eine strategische Zielplanung festzulegen sowie Ressourcenziele zu vereinbaren.

Daran knüpft die Produktkritik an (Erreichung der strategischen Ziele).

Es endet mit der Ressourcenfestlegung.

Die Zuständigkeit für die Verwaltungsorganisation liegt gem. GO SH<sup>5</sup> beim Bürgermeister (BM).

Ein qualifiziertes Mitspracherecht hat die GV/der HA<sup>6</sup> bei der Gliederung.

Die Ablauforganisation ist ausschließlich Angelegenheit des BM.

Wenn also Strukturen im Zusammenhang mit Haushaltskonsolidierung zu betrachten sind, kann nur der gemeinsame Blick von Haupt- und Ehrenamt zu einem Erfolg führen.

Herkömmliche Reaktionen auf eine angespannte Finanzlage reichen zudem hinsichtlich der Bewältigung der kommunalen Finanzprobleme nicht aus, da sie ggf. zwar kurzfristig wirken, mittel- und langfristig allerdings zur Leistungsminderung der Kommune führen können.

Sparen wurde als geeignete Maßnahme zur Reduzierung eines Defizits und freiwillige Leistungen als überflüssig angesehen. Diese „input“-orientierte Sicht orientiert sich an der bisherigen klassischen „Ordnungsverwaltung“ – so, wie die Ausbildung es geprägt hat. Ein Dienstleis-

---

<sup>5</sup> Gemeindeordnung Schleswig-Holstein

<sup>6</sup> Gemeindevertretung/ der Hauptausschuss

tungsunternehmen funktioniert nach wirkungsorientierten Maßstäben; Produkte (Angebote und Leistungen der Verwaltung) sowie Ziele werden periodisch bestimmt bzw. vereinbart. Die Wirkung, also die Effizienz und die Effektivität sind Maßstäbe des outputs der Verwaltungsleistungen.

Flankierende Instrumente sind das (Finanz-)Controlling und ein aussagekräftiges Berichtswesen.

### **Vorab ein Blick in weitere Aufgaben der Zukunft**

Mit einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) im Rahmen eines Auftrags der KfW Bankengruppe liegen erstmals belastbare Daten und Zahlen für Kommunen vor, die diesen die Möglichkeit geben, ihre finanziellen Planungen entsprechend anzupassen. So sind bis 2030 ca. 54 Milliarden Euro zu investieren, um die Infrastruktur altengerecht auszubauen, wovon auf Wohngebäude, den öffentlichen Personennahverkehr sowie für Straßen und das Wohnumfeld rund 50 Milliarden Euro anfallen. Die restlichen knapp vier Milliarden Euro werden für Sportstätten und Bäder, Pflegeeinrichtungen, Gesundheit, Verwaltungsgebäude sowie Kultureinrichtungen benötigt.

### **Voraussetzung der strategischen Haushalskonsolidierung**

Voraussetzung für den Erfolg ist eine klare politische Zielvorgabe, die unter Beteiligung der Verwaltung formuliert wird, um eine praxisgerechte Umsetzung zu sichern.

Wie Untersuchungen zeigen, werden Leistungsstandards in ca. 50% der Kommunen durchgesetzt, die sich mit Haushaltskonsolidierung befassen.

### **Strategische Haushaltskonsolidierung**

Was ist also im Vergleich zur bisherigen Betrachtung der Verwaltungsleistungen zu ändern?

Analog einiger KGSt-Empfehlungen und der Erfahrungen aus anderen ähnlichen Projekten wird empfohlen, mit der Einführung (oder im Nachgang) der Doppik und Produktsystematik eine

Produktkritik zu vereinbaren. Es könnte einen Anreiz darstellen, die Haushaltsmittel erst freizugeben, wenn bewertete Produkte festgelegt sind

### **Wirkungsorientierte Steuerung**

Ziel ist ein attraktives, lebendiges und zukunftsfähiges Tornesch.

Unternehmen müssen Gewinne erwirtschaften, in einer Gemeinde gilt es, die Daseinsvorsorge bestmöglich zu organisieren, also die Wirkung der Verwaltungsleistungen (Produkte) bewerten zu können. Eine notwendige Haushaltskonsolidierung kann also die Wirkungen der Produkte zum Maßstab temporärer Einschränkungen machen.

Wichtig ist, Ziele sowohl strategisch als auch operativ zu formulieren, um einerseits die politische Ebene und andererseits die Praxiserfahrung der Verwaltung einzubinden. Zur Messbarkeit der Zielerreichung sind Kennzahlen die geeignete Größe.

### **Strategische Zielplanung**

Wie soll Tornesch entwickelt werden?

Strategische Zielplanung macht deutlich, was für die Entscheider wichtig und was weniger wichtig ist.

Die Verantwortlichen (Haupt- und Ehrenamt) vereinbaren strategische Ziele, die gleichzeitig den Ressourceneinsatz festlegen und somit steuerbar sind (mehr; gleich; weniger).

Die Abbildung der Ziele einschließlich der Ressourcen im Haushalt stellt eine bessere Sicht auf die Produkte und damit im Zusammenhang stehenden Aufwände dar.

### **Produktkritik**

Die in der Vergangenheit zitierte Aufgabenkritik betrachtete Aufgabenwahrnehmung ohne Bezug auf eine beabsichtigte Wirkung. Damit fehlt es an einer Orientierung hinsichtlich vereinbarter Ziele.

Werden Ressourcenaufwand und Zielerreichung an der beabsichtigten Wirkung gemessen, werden Möglichkeiten geboten, den output zu steuern, also zu mindern, zu erhöhen oder stabil zu halten.

Zunächst sind Produkte, Produktgruppen zu definieren sowie strategische Ziele zu formulieren. Daran knüpft die Produktkritik an mit der Frage, welchen Beitrag das Produkt zur Erreichung der beabsichtigten Wirkung leistet. So wird der Ressourcenverbrauch ermittelt.

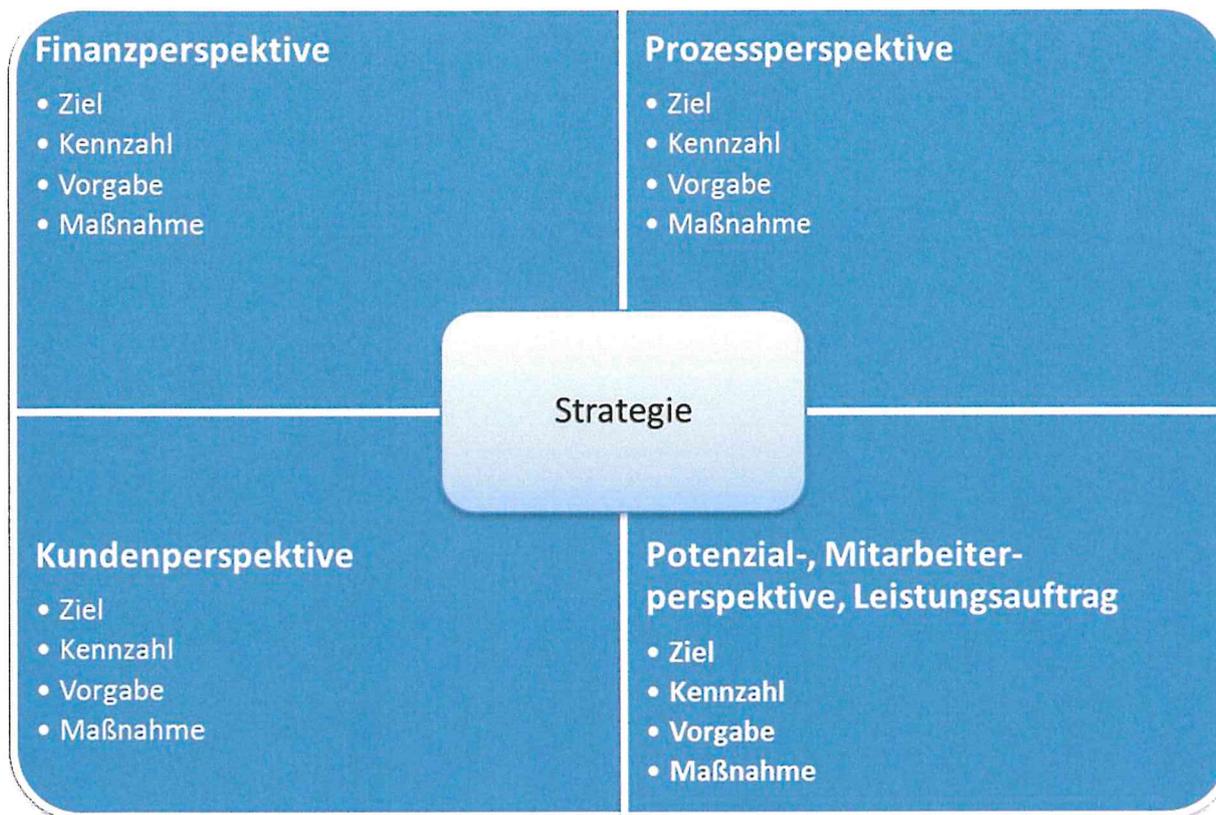
Eine Methode zur Umsetzung kann die Einführung von Balanced Scorecard (BSC) sein. Diese Methode setzt voraus, dass die Gemeinde über eine Strategie verfügt. Weitere Voraussetzung ist ein funktionierendes Berichtswesen, welches vor allem **aktuelle** Daten liefert. Diese sind notwendig zur Ermittlung spezifischer Kennzahlen. Aus den Vergleichen von Soll- und Ist-Werten müssen Maßnahmen abgeleitet, diese konsequent umgesetzt und ihre Wirkung beobachtet werden.

Die BSC in der öffentlichen Verwaltung geht von einem Zusammenhang der strategischen Hauptrichtungen: Finanzen, Kunden, Geschäftsprozesse, Potenziale (Mitarbeiter) und Leistungsauftrag aus.

Hierbei werden die Ziele, Messgrößen und strategischen Aktionen den strategischen Hauptrichtungen zugeordnet.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> „Industrial Engineering, Standardmethoden zur Produktivitätssteigerung und Prozessoptimierung“ REFA Bundesverband e.V., Darmstadt, Hanser Verlag, 1. Auflage 2011



Ein Verfahren zur Bewertung der geplanten, jedoch nicht in Gänze umsetzbaren Investitionsmaßnahmen, ist eine Bewertung nach vorab festgelegten „Spielregeln“. Der Haupt- und Finanzausschuss oder bestimmte Mitglieder der Stadtvertretung gewichten die Maßnahmen nach festgelegten Kriterien. Maßnahmen, die eine bestimmte Punktezahl erreichen werden realisiert.

**These 1**

Ein zukunftsfähiges Tornesch wird durch ein wirkungsorientiertes Steuerungsmodell leistungsfähig bleiben.

Eine Bewertung der Strukturen im Sinne der Haushaltskonsolidierung bedeutet, die strategischen Planungen mit den operativen Zielsetzungen des Verwaltungshandelns (neu) zu bewerten und kompatibel zu gestalten.

## These 2

Eine Gemeinde als Dienstleistungsunternehmen funktioniert nach wirkungsorientierten Maßstäben; Produkte (Angebote und Leistungen der Verwaltung) sowie Ziele werden periodisch bestimmt bzw. vereinbart. Die Wirkung, also die Effizienz und die Effektivität sind Maßstäbe des Outputs der Verwaltungsleistungen.

Wirkungsorientierte Steuerung bedeutet also, strategische Zielplanung festzulegen sowie Ressourcenziele zu vereinbaren.

Daran knüpft die Produktkritik an (Erreichung der strategischen Ziele).

Es endet mit der Ressourcenfestlegung.

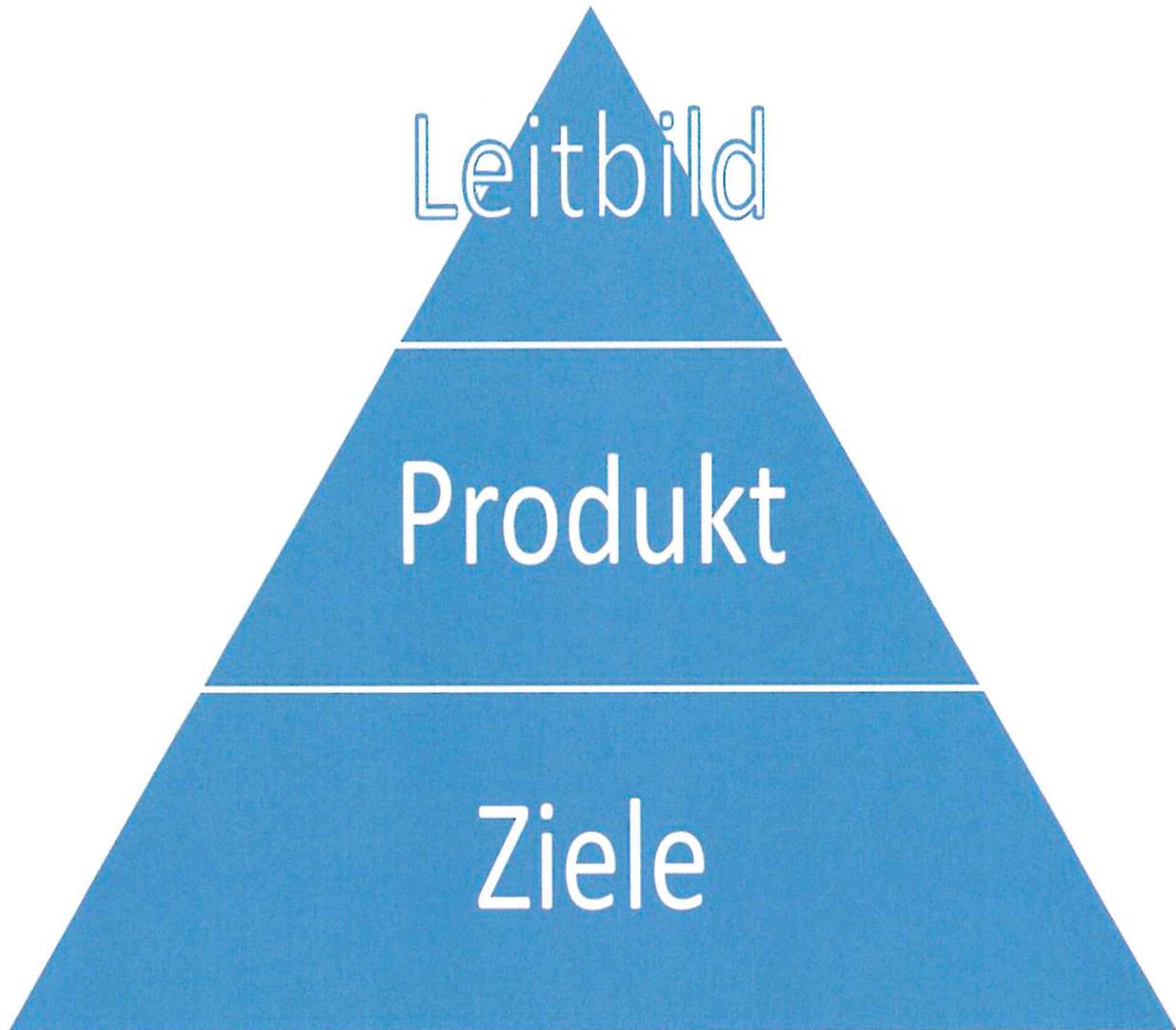
Was ist also im Vergleich zur bisherigen Betrachtung der Verwaltungsleistungen zu ändern?

Analog einiger KGSt-Empfehlungen und der Erfahrungen aus anderen Projekten wird empfohlen:

- ein (Finanz-)Controlling einzurichten,
- als konsequente Ergänzung der Doppik und Produktsystematik eine Produktkritik zu vereinbaren.
- Es könnte einen Anreiz darstellen, die Haushaltsmittel erst freizugeben, wenn bewertete Produkte definiert sind.

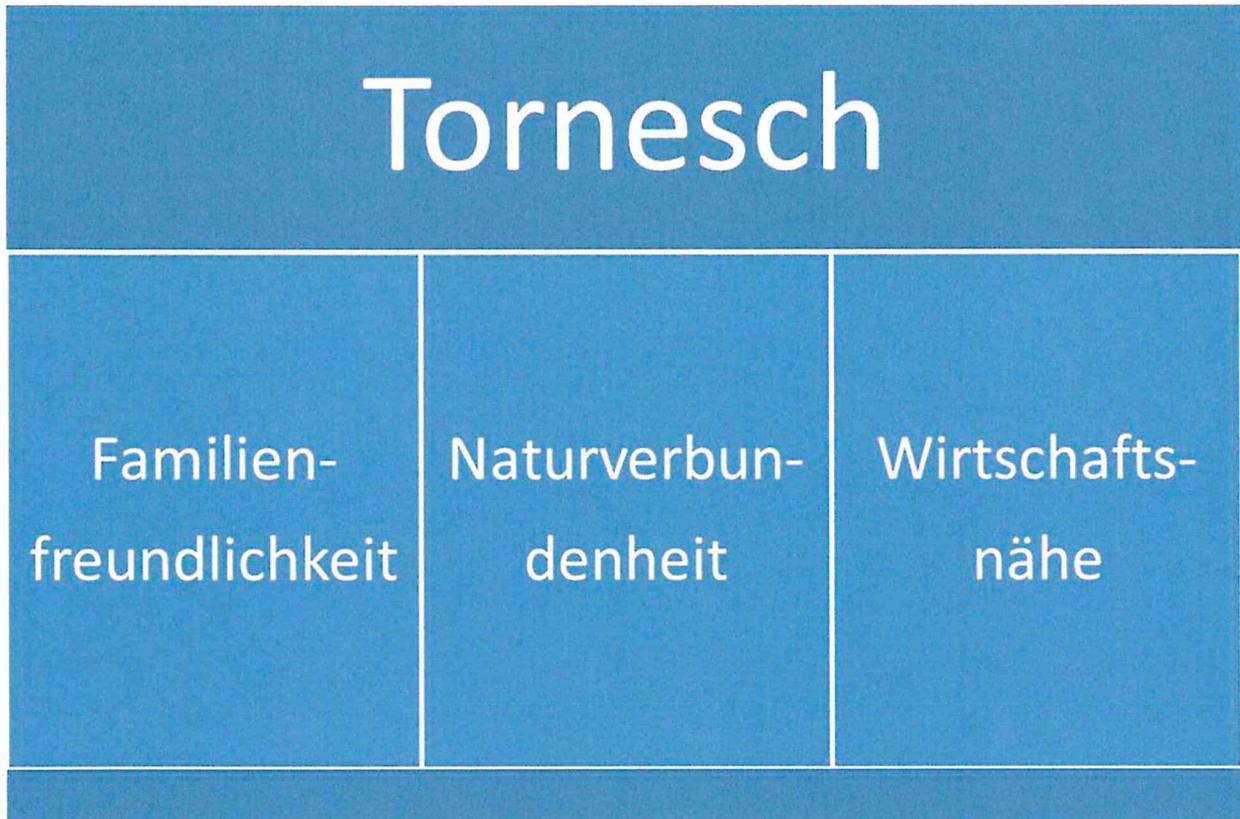
Hierzu einige Beispiele:

**Strategische Steuerung**



## Leitbildfiktion

Tornesch ist geprägt von:



## Produkt Ganztagsbetreuung Grundschule

### **Strategie:**

- Familienfreundlichkeit
- Kostendeckung
- Hoher qualitativer Standard

### **Ziele:**

- Abwechslungsreiches Kursangebot
- Vereinbarkeit Familie und Beruf
- Einhaltung Kriterien Zuschussgeber Land

### **Ressourceneinsatz:**

- Personal:
  - 4 TZ Betreuung
  - 1 Projektkoordination
- Sachmittel:
  - Räume
    - Material, Ausstattung
- Finanzen
  - Personalkosten Erträge: 151 T€;
  - Aufwand: 191 T€ (interne Verrechnung Bauhof, Reinigung, Hausmeister.)

### **Standards (Beispiele):**

- Betreuung in Form einer Aufbewahrung in %
- Inhaltliche Gestaltung der Betreuung durch Kursangebote in %
- Anzahl Schüler/Kurs
- Elternbeiträge, Sozialstaffel, Geschwisterermäßigung

### **Steuerung:**

- Kennzahlen zu Standards
- Berichtswesen periodisch
- Elternbefragungen

### **Kennzahlen:**

- Aufwand pro Schüler
- Aufwand pro Stunde
- Aufwand pro Kurs
- Deckungsbeitrag pro Kurs
- Deckungsbeitrag gesamte Betreuung

### **6.3. Gewerbegebietsentwicklung**

Eine Betrachtung der Gewerbegebietsentwicklung stellt gemäß Innenministerium Schleswig-Holstein (IM SH) keine Konsolidierungsmaßnahme dar.

In strukturstarken Regionen, wie im Kreis Pinneberg, ist Gewerbegebietsentwicklung sehr wohl ein nachhaltiger wesentlicher Einnahmefaktor und damit auch strategischer Aspekt der Gemeindeentwicklung.

Diese Aussage wird auch u. a. durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW, die explizit die Betrachtung der Entwicklung der Gewerbegebiete und damit der Gewerbesteuererinnahmen im Rahmen eines Risikomanagements als Maxime ansieht bestätigt.

#### **Fakten:**

Die Stadt Tornesch ist Top-Standort für Gewerbeansiedlungen im Raum der Metropole Hamburg.

Eine Gewerbegebietserweiterung ist politisch gewollt und mit der Landesplanung abgestimmt.

Ein Risikomanagement ist ein Instrument zum frühzeitigen Erkennen ungeplanter (Finanz-) Entwicklungen und damit Steuerungswerkzeug.

Es ist nicht nur legitim, sondern Pflicht im Rahmen des Risikomanagements die Veränderungen bei der Gewerbegebietsentwicklung zu bewerten!

Anhand der Daten des Haushaltsjahres 2017 kann eine konservative Schätzung hinsichtlich der in den nächsten Jahren zu erschließenden Flächen und damit perspektivisch, also mittel- und langfristig zu erwartender Gewerbesteuer abgegeben werden.

Im Mittel sind in den letzten 10 Jahren pro ha GE-Fläche 71.853,74 € geflossen. Eine Erweiterung wie geplant kann demnach mittel- bis langfristig rein rechnerisch nachstehende Einnahmen erwarten lassen (Hochrechnung):

10 ha	718.537,40 €
15 ha	1.077.806,11 €
20 ha	1.437.074,81 €
30 ha	2.155.612,21 €

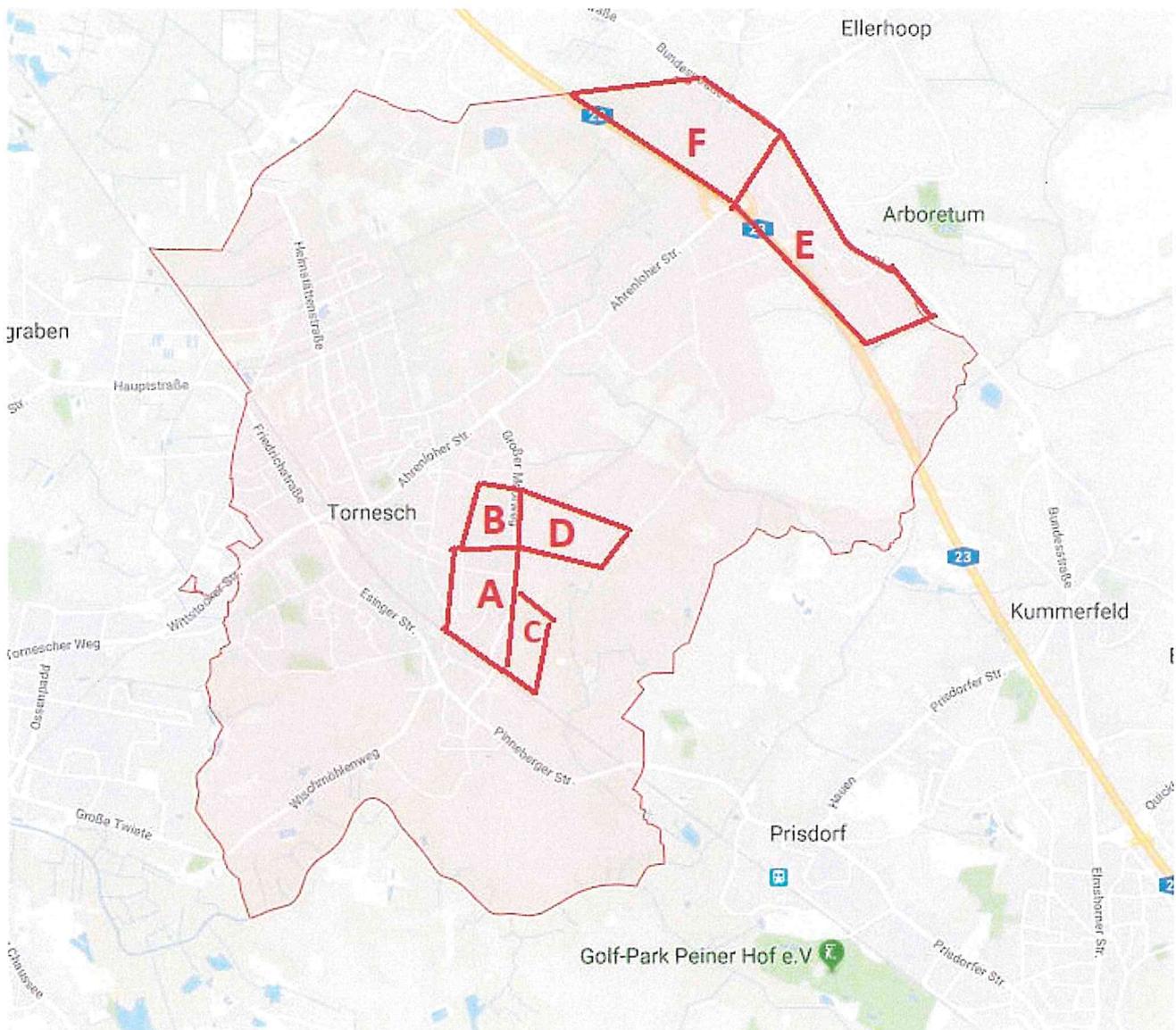


Abb.: Übersichtsplan Gewerbegebiete der Stadt Tornesch

Die Stadt Tornesch erteilte dazu folgende Informationen:

„Noch in 2018 werden zwei mittelständische Unternehmen am Standort Oha die Produktion aufnehmen. Eine Erweiterung eines bestehenden Unternehmens ist im Bau, andere sind in Planung. Ein Verkauf weiterer Flächen im bestehenden SO-Gebiet ist auch kurzfristig möglich, es gibt Interessenten.“

#### **6.4. Unterhaltsreinigung**

Die Aufwände der Stadt Tornesch für Unterhaltsreinigung wurden unter Zuhilfenahme der Daten des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein (LRH SH) zur kommunalen Gebäudereinigung aus dem Kommunalbericht 2016 betrachtet. In 2015 wurde in 40 Kommunen die Unterhaltsreinigung durch eine Querschnittsprüfung analysiert. Es haben 53 % die Reinigung in Eigenleistung erbracht und 47 % durch Fremdleistung.

Zitat aus dem Kommunalbericht 2016 des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein, <http://www.lrh-sh.de/file/kb2016.pdf>:

„Ein optimales Reinigungsmanagement kann die Kosten deutlich senken. Das gilt für die Reinigung sowohl durch kommunale Beschäftigte (Eigenreinigung) als auch durch gewerbliche Reinigungsunternehmen (Fremdreinigung).“

„2012 gaben die geprüften Kommunen 51 Mio. € - und damit durchschnittlich 40 % der Bewirtschaftungskosten - für die Gebäudereinigung aus. Bei nahezu identischer Reinigungsfläche entfielen

31 Mio. € (= 61 %) auf die Eigenreinigung und

20 Mio. € (= 39 %) auf die Fremdreinigung.

Dies entspricht durchschnittlichen Ausgaben von 21,66 € je m<sup>2</sup> für die Eigenreinigung und 13,97 € je m<sup>2</sup> für die Fremdreinigung.“

## Datenlage Tornesch

zu reinigende Objekte	m <sup>2</sup>	tatsächlicher Aufwand 2017 lt. Abrechnung	Kosten/m <sup>2</sup>	Durchschnittliche Kosten anhand der Referenzwerte des LRH SH 2016	rechnerische Ersparnis
				13,97 €	
Bauhof	166,72	4.860,77 €	29,16 €	2.329,08 €	2.531,69 €
FF Ahrenlohe	399,66	3.909,71 €	9,78 €	5.583,25 €	-1.673,54 €
FF Esingen	459,04	4.413,99 €	9,62 €	6.412,79 €	-1.998,80 €
Fritz Reuter Schule inkl. Turnhallen	5.434,76	153.863,49 €	28,31 €	75.923,60 €	77.939,89 €
Johannes Schwennesen Schule inkl. Turnhalle	2.751,38	69.816,52 €	25,38 €	38.436,78 €	31.379,74 €
KGS Jott-Zett	409,23	13.280,04 €	32,45 €	5.716,94 €	7.563,10 €
Begegnungsstätte POMM91	437,17	22.548,40 €	51,58 €	6.107,26 €	16.441,14 €
Rathaus	2.856,70	55.574,28 €	19,45 €	39.908,10 €	15.666,18 €
KGS Neu- u. Altbau incl. Bücherei	12.363,15	338.207,83 €	27,36 €	172.713,21 €	165.494,62 €
KGS Sporthalle 1	1.799,30	47.107,73 €	26,18 €	25.136,22 €	21.971,51 €
KGS Sporthalle 2	2.440,01	56.328,60 €	23,09 €	34.086,94 €	22.241,66 €
VHS	752,99	22.654,82 €	30,09 €	10.519,27 €	12.135,55 €
Summe	30.270,11	792.566,18 €	26,18 €	422.873,44 €	369.692,74 €

Der LRH kommt in seiner Untersuchung zu folgendem Ergebnis:

„...die durchschnittlichen Overheadkosten pro Quadratmeter sind bei Kommunen mit Eigenreinigung 3-mal so hoch wie bei der Fremdreinigung. Bei der Eigenreinigung verursachen Personalverwaltung, Steuerung des Personaleinsatzes ... [und das Vergabeverfahren] einen erheblichen Aufwand. ...“ ...

Im Ergebnis war die Eigenreinigung fast immer teurer als eine Fremdreinigung, und zwar um

- 83 % bei den allgemeinbildenden Schulen,
- 67 % bei den Verwaltungsgebäuden,
- 36 % bei den Kindertageseinrichtungen und
- 8 % bei den Jugendfreizeiteinrichtungen.

Nur bei den Sporthallen kosteten Fremd- und Eigenreinigung gleich viel.

### Ergebnis:

Die Querschnittsbetrachtung des LRH besagt, dass die Fremdreinigung günstiger zu organisieren ist als die Eigenreinigung. Die Eigenreinigung bedarf alternativ einer grundlegenden Opti-

mierung. So sind die Standards festzulegen, mit denen u. a. die Rhythmen (Intervalle, Häufigkeit) bestimmt werden.

Ein entsprechendes Controlling hat die Ergebnisse regelmäßig auszuwerten und Berichte zu liefern, um rechtzeitig steuernd eingreifen zu können.

Die Verwaltung hat diese Notwendigkeit bereits erkannt und entsprechende Maßnahmen eingeleitet.

### Empfehlung

Unter Annahme der vom LRH SH ermittelten Durchschnittskosten zuzüglich einer 10 % Steigerung für die Jahre 2013 - 2017 können Einsparpotenziale entweder durch Fremdreinigung, optimierte Eigenreinigung oder einem Mix aus beidem realisiert werden.

zu reinigende Objekte	m <sup>2</sup>	tatsächlicher Aufwand 2017 und Abrechnung	Kosten/m <sup>2</sup>	Ø Kosten anhand der Referenzwerte des LRH SH Fremdreinigung	Ø Kosten anhand der Referenzwerte des LRH SH Eigenreinigung	Statistische Kostensteigerung Fremdr 2013 - 2017 pauschal 10%	Statistische Kostensteigerung Eigenr 2013 - 2017 pauschal 10%	Rechnerische Differenz zu LRH Fremd + 10%	Rechnerische Differenz zu LRH Eigen + 10%
				13,97 €	21,66 €	15,37 €	23,83 €	15,37 €	23,83 €
Bauhof	166,72	4.660,77 €	29,16 €	2.329,08 €	3.611,16 €	2.562,49 €	3.972,27 €	2.298,28 €	668,50 €
FF Ahrenlohe	399,66	3.909,71 €	9,78 €	5.583,25 €	8.656,64 €	6.142,77 €	9.522,30 €	-2.233,06 €	-5.612,59 €
FF Esingen	459,04	4.413,99 €	9,62 €	6.412,79 €	9.942,81 €	7.055,44 €	10.937,09 €	-2.641,45 €	-6.523,10 €
Fritz-Reuter-Schule inkl. Turnhallen	5.434,76	153.863,49 €	28,31 €	75.923,60 €	117.716,90 €	83.532,26 €	129.488,59 €	70.331,23 €	24.374,90 €
Johannes-Schwennesen-Schule incl. Turnhalle	2.751,38	69.816,52 €	25,38 €	38.436,78 €	59.594,89 €	42.288,71 €	65.554,38 €	27.527,81 €	4.262,14 €
Jott-Zett	409,23	13.280,04 €	32,45 €	5.716,94 €	8.663,92 €	6.289,87 €	9.750,31 €	6.990,17 €	3.529,73 €
Begegnungsstätte POMM91	437,17	22.548,40 €	51,58 €	6.107,26 €	9.469,10 €	6.719,30 €	10.416,01 €	15.829,10 €	12.132,39 €
Rathaus	2.856,70	55.574,28 €	19,45 €	39.908,10 €	61.876,12 €	43.907,48 €	68.063,73 €	11.666,60 €	-12.469,45 €
KGS Neu- u. Altbau einschl. Bücherei	12.363,15	338.207,83 €	27,36 €	172.713,21 €	267.785,83 €	190.021,62 €	284.564,41 €	148.186,21 €	43.643,42 €
KGS Sporthalle 1	1.799,30	47.107,73 €	26,18 €	25.136,22 €	38.972,84 €	27.655,24 €	42.870,12 €	19.452,49 €	4.237,61 €
KGS Sporthalle 2	2.440,01	56.326,60 €	23,09 €	34.066,94 €	52.650,62 €	37.502,95 €	58.135,68 €	18.825,65 €	-1.607,08 €
VHS	752,99	22.654,82 €	30,09 €	10.519,27 €	16.309,76 €	11.573,46 €	17.940,74 €	11.081,36 €	4.714,08 €
	30.270,11	792.566,18 €	26,04 €	422.873,44 €	655.650,58 €	465.251,59 €	721.215,64 €	327.314,59 €	71.350,54 €

## **Vorgehensweise zur Umsetzung**

Es sind keine Kündigungen auszusprechen.

Durch Steuerung sind die altersbedingten Personalabgänge so zu nutzen, dass eine Umverteilung der Objekte erfolgen kann und einzelne Objekte ausschließlich fremd gereinigt werden.

Vorteil dieser Vorgehensweise: Vergleichsmöglichkeiten hinsichtlich Qualität und Kosten zwischen Eigen- und Fremdreinigung (Controllingaufgabe)

Das Management des Reinigungsservices sollte beim Gebäudemanagement angesiedelt werden, um die Overheadkosten zu reduzieren.

### **6.5. Analyse der Energiekosten**

#### **IST-Erhebung**

Basierend auf langjährigen Erfahrungswerten der KUBUS GmbH stellen die Energieverbräuche und die daraus resultierenden Energiekosten im kommunalen Haushalt wesentliche Kostentreiber und damit auch Potenziale für kurz- bis mittelfristige Konsolidierungsmaßnahmen dar.

Dies wird beispielsweise auch gestützt durch die Ausführungen unter den Punkten 23. bis 26. gemäß „Erlass zur Haushaltskonsolidierung und Gewährung von Fehlbetragszuweisungen“ des schleswig-holsteinischen Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Finanzen vom 31. Juli 2017. Hierzu wurden bereits Maßnahmen durch die Stadt Tornesch beispielsweise in Form einer geplanten Effizienzsteigerung der Straßenbeleuchtung (Umrüstung auf LED) und im Gebäudemanagement zur Überwachung des Energieverbrauchs ergriffen.

In den Fokus der Betrachtung durch die KUBUS GmbH rückt als Faktor neben dem reinen Verbrauchswert aber auch die Höhe der jeweiligen Energiepreise. Hierbei fließen unsere langjährigen Erkenntnisse aus der Durchführung von Ausschreibungen im Bereich der Strom- und Erdgasbeschaffung zur Bildung von Benchmark mit vergleichbaren Kommunen ein.

Der Stadt Tornesch wurden dazu Datenerhebungsbögen zur Erfassung der Strom- und Gasverbräuche und der jeweiligen Aufwände für die Jahre 2015 bis 2017 übermittelt. Auf Grund der Datenlage der Stadt Tornesch konnten für die Projektbetrachtung zumindest die Werte für 2015 und 2016 durch die Verwaltung aufgeführt werden. Es wurde hierbei angemerkt, dass die Kosten im Verlauf der Jahre, abgesehen von geringen Schwankungen im 1-stelligen Prozentbe-

reich (welche sich aus Preissteigerungen, Witterungsverhältnisse und Nutzungsverhalten ergaben) weitestgehend konstant geblieben sind.

Die KUBUS GmbH entschied sich daher zu einer rückwirkenden Betrachtung der Kosten und Verbräuche der Stadt Tornesch für das Jahr 2016 im Vergleich zu Ausschreibungsergebnissen, welche Verwaltungen in Schleswig-Holstein in 2016 mit ähnlichem Verbrauchsumfang erzielt haben, um einen möglichst aussagekräftigen Benchmark zu gewährleisten.

Die Datenrückläufer ergaben hierbei Informationen zu den Bereichen Strom Gesamt, Straßenbeleuchtungen und Gas.

Die Aufstellung der Verbräuche und Kosten für Strom und Gas der Stadt Tornesch gestalten sich darauf aufbauend wie folgt:

<b>Energiekosten 2016 Gesamt</b>				
	Stadt Tornesch			
Objekt	Verbrauch kWh	Stromkosten in €	Verbrauch kWh	Gaskosten in €
Bauhof	7.917,00	2.236,33		-
Pomm 91	13.480,00	3.807,70		-
Rathaus	102.465,00	25.241,87	192.656,00	11.035,87
Fahrradgarage	18.561,00	4.837,07		-
Fußgängerbrücke	24.000,00	6.779,29		-
In de Hörn	74,00	127,81		-
Kanaldamm 37	1,00	6,74		-
JSS	79.937,00	22.859,33		-
FRS	100.605,00	28.497,19		-
Asylunterkünfte	13.875,00	3.827,77		-
FW Ahrenlohe	19.299,00	5.518,25	74.587,00	4.718,15
FW Esingen	27.092,00	7.706,41		-
Wohnungen	9.768,00	2.854,66	85.467,88	5.407,46
Brunnen		108,00		-
Ampeln	8.628,00	2.855,61		-
<b>Alles Gesamt</b>	<b>425.702,00</b>	<b>117.264,03</b>	<b>352.710,88</b>	<b>21.161,48</b>

<b>Berechnung der durchschnittlichen Kostensätze</b>		<b>Stromkosten</b>		<b>Gaskosten</b>
durchschn. Betrag		<b>0,275460 € / kWh</b>		<b>0,059997 € / kWh</b>

Auch für den Bereich Straßenbeleuchtung wurden Verbrauchs- und Kostenwerte bis einschließlich 2016 eingereicht, diese stellen sich exemplarisch wie folgt dar:

#### Straßenbeleuchtung

Jahr	€	kWh	€ pro kWh
2014	151.959,82	616.572,00	0,2464591645
2015	130.522,42	543.869,00	0,2399887105
2016	138.630,90	554.749,00	0,2498984225

#### Benchmark Stromkosten Straßenbeleuchtung 2016

Die durch die Stadt Tornesch zur Verfügung gestellten Daten für den Bereich Straßenbeleuchtung weisen für das Jahr 2016 einen Gesamtverbrauch von 554.790 kWh aus. Gleichzeitig sind in besagtem Jahr Kosten in Höhe von 138.630,90 € (inklusive Umsatzsteuer in Höhe von 19%) entstanden. Der durchschnittliche Gesamtenergiepreis liegt damit bei ca. 24,9880 Ct/kWh inklusive Umsatzsteuer.

Dieser Wert wurde in Vergleich zu den erzielten Ergebnissen vergleichbarer Verwaltungen aus Schleswig-Holstein für Ausschreibungen für das Lieferjahr 2016 gesetzt. Von der Vergleichbarkeit bietet sich im Übrigen eine rückwirkende Betrachtung an, da sich insbesondere Netzentgelte sowie Steuern und Umlagen jährlich ändern (i.d.R. steigen).

Ergebnisse anderer Verwaltungen in Schleswig-Holstein für das Lieferjahr 2016:

- Straßenbeleuchtung der Verwaltung A mit erzieltm Gesamtenergiepreis: 22,8334 (netto 19,1877) Ct/kWh hätte bei gleichem Verbrauch Energiekosten i.H.v. 126.677,42 €.
- Straßenbeleuchtung der Verwaltung B mit erzieltm Gesamtenergiepreis: 26,6436 (netto 22,3896) Ct/kWh hätte bei gleichem Verbrauch Energiekosten i.H.v. 147.816,16 €

Verwaltung A läge damit 11.953,48 € (ca. 9%, pro Jahr!) unter den Straßenbeleuchtungskosten der Stadt Tornesch.

### Benchmark Stromkosten Gesamt 2016

Anhand der durch die Stadt Tornesch übermittelten Aufstellung Stromgesamtkosten der jeweiligen Verbrauchsstellen und der separaten Aufstellung der objektbezogenen Verbräuche wurde eine zusammenfassende Aufstellung der objektbezogenen Stromverbräuche und –kosten entwickelt. Damit konnte für das Abrechnungsjahr 2016 ein Gesamtverbrauch von 425.702,00 kWh ermittelt werden, welche Kosten in Höhe von 117.264,03 € inklusive Umsatzsteuer verursachten.

Daraus ergeben sich für das Lieferjahr 2016 für die Stadt Tornesch ein durchschnittlich gezahlter Strompreis in Höhe von 0,275460 € bezogen auf eine kWh.

Auf Grund fehlender Daten zu vergleichbaren Lieferverträgen aus dem Jahr 2016 wurden hier hilfsweise Werte aus den aktuellen Ergebnissen von Ausschreibungsverfahren aus Schleswig-Holstein für Dezember und Januar für die Lieferjahre 2018/2019 herangezogen.

Diese lagen bei durchschnittlich 22,848 (netto 19,2) Ct/kWh bis 25,347 (netto 21,3) Ct/kWh. In diesem Fall läge, bei seit 2016 unveränderten Konditionen und gleicher Verbrauchsmenge eine Ersparnis von rund 20.000 € (ca. 17%) pro Jahr im Rahmen des Möglichen.

2016	Gesamtverbrauch kWh	Gesamtkosten (inkl. USt.)	Ø EUR / kWh	Erzielter Vergleichswert KUBUS Ø EUR / kWh	Ersparnis bei Verbrauchsmenge
Stadt Tornesch	425.702,00	117.264,03 €	0,275460	0,22848	19.999,64 €

### Benchmark Kosten für Gas 2016

Des Weiteren wurden die Verbräuche und Kosten in puncto Gasversorgung der Stadt Tornesch mit Vergleichszahlen aus 2016 ins Verhältnis gesetzt und bewertet. Die Auswertung der relevanten Verbrauchsstellen ergab in Summe einen Verbrauch von 352.710,88 kWh mit einem Gesamtkostenwert in Höhe von 21.161,48 €. So ergibt sich diesbezüglich ein Mittelwert von 5,9997 Ct/kWh (inklusive Umsatzsteuer) beim Gasverbrauch.

Hier liegen die bei Ausschreibung erzielten Vergleichspreise der KUBUS GmbH im Schnitt bei ca. 4,76 (netto 4,0) Ct/kWh. Auch hier liegt die Stadt Tornesch im Marktvergleich im höherpreisigen Bereich.

Auf den Verbrauch von 352.711 kWh gesehen läge auch bei den Kosten für Gas das Einsparpotential bei ca. 4.400,00 € (pro Jahr).

	Gesamtverbrauch kWh	Gesamtkosten (inkl. USt.)	Ø EUR / kWh	Erzielter Vergleichswert KUBUS	Ersparnis bei Verbrauchsmenge
Stadt Tornesch	352.710,88	21.161,48 €	0,059997	0,0476	4.372,44 €

### Fazit

Zu den vorgenannten Ausführungen ist zu beachten, dass es sich in erster Linie um Richtwerte handelt, da zwischen den herangezogen Kommunen keine 100%ige Vergleichbarkeit gegeben sein kann, da sich beispielsweise Netzentgelte jährlich ändern, sich regional unterscheiden und auch der reine Energielieferpreis abhängig von täglichen Kursschwankungen an der Energiebörse sowie dem Leistungsverzeichnis der einzelnen Kommune (Anzahl, Art, Verbrauch der Abnahmestellen) ist. Da diese Betrachtungen immer nur vergangenheits- bzw. gegenwartsbezogen sind, lassen diese natürlich keine verlässliche Aussage darüber zu, wie sich Energiemarkt und –kosten künftig entwickeln.

Jedoch lassen auch konservative Schätzungen allein beim Verbrauch von Strom und Gas der Stadt Tornesch ein Einsparpotenzial von bis zu ca. 25.000,00 € vermuten.

Als Zielwert für die künftige Energiebeschaffung sollte beim Strom ein Wert < 25,347 (netto 21,3) Ct/kWh angestrebt werden. Hierbei ist zu beachten, dass die Straßenbeleuchtung i.d.R. immer günstiger sein wird als der Energiepreis der übrigen Abnahmestellen, da das Verbrauchsprofil hier eine immanente Kontinuität aufweist.

Hinsichtlich der Beschaffung von Gas sollte gemäß oben stehender Vergleichswerte ein Bezugspreis von < 4,76 (netto 4,0) Ct/kWh angepeilt werden.

## 6.6. Bauhof

### Herangehensweise

Im Zuge des ersten Workshops mit Vertretern von Verwaltung und Politik am 22.01.2018 (siehe auch Punkt 4.4) konnten als Resultat von mehreren Kleingruppenarbeiten für das zuvor gemeinsam definierte Handlungsfeld „Bau und Instandhaltung“ stichpunktartig folgende erfolgsversprechenden Themenbereiche herausgearbeitet werden:

**Frage: Was können wir in diesem Bereich tun können, damit die Haushaltskonsolidierung ein Erfolg wird?**

#### Bau(projekte):

- Überprüfung der Erforderlichkeit von Baumaßnahmen
- Wirtschaftlichkeit / Folgekosten aufzeigen von Maßnahmen
- Gesetzl. Standards / Vorschriften
- Funktionalität / Modul-Bauweisen
- Straßenbau / Infrastruktur / Fußwege
- Regelungen zur Straßenbeleuchtung

#### Instandhaltung:

- Grünflächenpflege / Bauhof
- Klare Entscheidungsgrundlagen
- Weg der Auftragserteilung
- KLR einführen / Kennzahlen bilden
- Zeitbudgets bilden

In den genannten Stichpunkten kristallisiert sich eine Überschneidung zum Handlungsfeld „Standards und Prozesse“ (siehe auch Punkt 6.2) heraus. Die Bedeutung von Standards und Prozessen für eine Haushaltskonsolidierung besteht im Wesentlichen darin:

- den Ressourcenaufwand und die Zielerreichung an der beabsichtigten Wirkung zu messen, also den Output steuerbar zu machen (mindern, erhöhen, stabil halten),
- Ziele für Produkte zu definieren sowie
- Grundlage für ein internes Kontrollsystem, also für ein Controlling und damit auch einer Risikofrüherkennung zu sein.

In Verbindung mit einer weiteren elementaren Stellschraube für eine Reduktion des Haushaltsdefizits, nämlich den im Erlass des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration vom 31. Juli 2017 genannten Ansatzpunkt „Anstrengungen... vorrangig durch Begrenzung des Anstiegs der Aufwendungen im Ergebnisplan, bzw. der Ausgaben im Verwaltungshaushalt mit Nachdruck fort[zuzusetzen.“, mit dem Ziel: „neue Defizite im Ergebnisplan / Verwaltungshaushalt zu vermeiden...“ wurde in eine Analyse der entsprechenden Produktbereiche eingestiegen. Als Wertgrenze für die Betrachtung der relevanten Produkte und Konten und deren Ansatz im Haushaltsplan wurde eine Mindesthöhe von EUR 20.000,00 gewählt.

Die Auswertung der Produkte gemäß Haushaltsplan 2018 ergab unter anderem die folgenden wesentlichen und beeinflussbaren Kostenblöcke:

- Produkt 111810 Fußgängerbrücke
- Produkte 111836 Spielplätze
- Produkt 111850 Grünflächen / Parkanlagen
- Produkt 555000 Wirtschaftswege

Das Produkt 555000 Wirtschaftswege weist relativ hohe und dazu noch gestiegene Kosten auf. Ein Wachstum bei den Aufwendungen ist hier, wie auch bei anderen Aufwendungen im Zuge einer Haushaltskonsolidierung grundsätzlich nicht wünschenswert. Ein unabweisbarer Mehrbedarf im Einzelfall wäre an anderer Stelle auszugleichen. Bei den gesetzlichen Pflichtaufgaben ist darauf zu achten, dass sie mit einem dem Defizit angemessenen Aufwand erfüllt werden.

Modellhaft lässt sich hier am Beispiel relevanter Produkte das unten gezeigte Aufwandsreduzierungspotenzial durch Übernahme der Planwerte aus Vorjahr, maximal durch Übernahme des VVJ Ergebnisses (2016) +1,5% ermitteln.

Produkt	Konto	Bezeichnung	Ergebnis Wirt- schafts- jahr	Vorjahr + 1,5 %	Ansatz Vorjahr	Ansatz 2018	Plan- wert KUBUS	Auf- wands- reduzier- ungspo- tenzial
			in €	in €	in €	in €	in €	in €
111810	524125	Reinigungs- Kosten Fuß- gängerbrücke	14.829,84	15.052,29	25.000	39.500	16.000	23.500
541000	522145	Unterhaltung Straßenban- kette, Extern	30.999,34	31.464,33	30.000	30.000	0	30.000
555000	522150	Unterhaltung Wirtschafts- Wege, Extern	141.012,65	143.127,84	100.000	215.500	144.000	71.500

Um die oben genannten Potenziale zur Konsolidierung auszuschöpfen, empfiehlt sich eine Messung des Outputs des Bauhofs (nicht nur) für die oben genannten Produkte, um die ausgeführten Leistungen mess- und steuerbar zu machen und daraus resultierend, durch eine Lenkung der bisherigen Tätigkeiten, beispielsweise des Bauhofs, Kapazitäten zu schaffen um bisher extern vergebene Leistungen mit eigenen Kräften durchführen zu können.

Hierzu bemerkt der Hessische Rechnungshof in seinem „Kommunalbericht Bauhof 2017“ zutreffend: „... Auf Grund ihrer inhaltlichen und zeitlichen Flexibilität sowie umsatzsteuerlicher Vorteile erleichtern Bauhöfe .... die wirtschaftliche Wahrnehmung kommunaler Aufgaben.“

Zusätzlich zur Schaffung einer Vergleichbarkeit der intern erbrachten Leistungen zu externen Dienstleistern etc. können definierte Standards auch in Leistungsverzeichnisse für externe Vergaben einfließen und somit als Vertragsbestandteil verbindliches Kriterium und Gradmesser für eine effiziente und wirtschaftliche Leistungserbringung von Dritten werden. Dies schafft Transparenz (intern und extern) sowie leicht optimierbare und nachhaltige Vertragsgrundlagen und Kontrollmöglichkeiten. Dieser Aspekt sollte im durch die Stadt Tornesch einzuführenden Vertragsmanagement unbedingt beachtet werden.

Am Beispiel des Bereiches Wirtschaftswege sei dies verdeutlicht:

- Der Ressourceneinsatz für diesen Bereich besteht im Wesentlichen aus Personal (des Bauhofes), welches Unterhaltungsarbeiten kleineren Ausmaßes, die Kontrolle des Wegenetzes ausführt, des Personaleinsatzes (Amt) für die Planung und Vergabe von Unterhaltungsarbeiten größeren Umfangs durch Dritte sowie den daraus entstehenden finanziellen Aufwänden für die Leistungen Dritter und natürlich nicht zuletzt den Sachmitteln für das eingesetzte Material.
- Als Beispiele für zu schaffende Standards kann hierbei der Wegezustand (z.B. darstellbar in den Ausprägungen perfekt / mittelmäßig / ausreichend) angeführt werden.

Dieser wird messbar durch z. B. den festgestellten Zustand / Schadensumfang des Wirtschaftsweges. Zusätzlich fließen zur Standardbildung Kriterien wie z. B. die Breite des jeweiligen Weges ein. Es müssen zudem Kategorien und Prioritäten gebildet werden. Dies kann beispielweise in der Definition eines Stundenansatz oder einer Stundenhöchstmenge pro Kategorie bestehen. Bei Erreichen der Obergrenze des Kontingents kann eine Meldung an den Auftraggeber zur Klärung weiterer Maßnahmen erfolgen. Auch die Ausgestaltung und Erhebungsgrade von Anliegerbeiträgen können als Standards angesehen werden.

- Daraus resultierende Kennzahlen können beispielweise in Form einer Darstellung und Auswertbarkeit der Kosten pro km Wegkategorie oder auch der durchzuführenden Kontrollintervalle geschaffen werden.

### **Umsetzung**

Aus dem oben genannten Workshop vom Januar und sowie einem darauf aufbauenden Vertiefungsworkshops am 14.03.18 mit Vertretern aus Verwaltung und Politik ergaben sich für den Bereich Bau und Instandhaltung, insbesondere auch für den Bereich Bauhof folgende Ansätze für eine Standardisierung:

- Zur optimierten Lenkung und Kontrolle der Tätigkeiten im Bau(hof)bereich müssen die Wege der Auftragserteilung definiert, (wieder) ins Bewusstsein gerückt und laufend auf Einhaltung kontrolliert werden. Zu prüfen ist hierbei auch die Umsetzbarkeit von DV-technische Lösungen beispielweise mittels einer speziellen Bauhofsoftware Dies erlaubt eine effiziente, zielgerichtete und besser planbare Aufgabenerfüllung innerhalb des Bauhofes.

- Die Definition von Flächenplänen ermöglicht eine klare Abgrenzung von (durch den Bauhof) zu bearbeitenden lokalen Bereichen, um Überschneidungen mit an externe Dienstleister vergebenen Aufgaben oder Verantwortungsbereichen Dritter zu vermeiden (welche Flächen müssen z.B. gepflegt oder gemäht werden?).
- Die Schaffung von Katasterwerten beispielsweise im Bereich Grünflächen, Spielplätze oder Bäume ermöglicht eine Zuordnung zu den jeweiligen Ausbringungsmengen / Stundenaufwendungen und schafft damit den Grundstein für die Bildung von Leistungskennzahlen. Die dafür erforderlichen Kataster befinden sich durch die Stadt Tornesch teilweise im Aufbau und sollten zeitnah implementiert und/oder mit Nachdruck vorangetrieben werden.
- Die Tätigkeitsaufzeichnungen der Bauhofmitarbeiter bedürfen einer besseren Ausfüllbar- und Auswertbarkeit. Die Protokollierungen der täglich ausgeführten Arbeiten erfolgen unter großem handschriftlichem Aufwand und ohne die Ausschöpfung von Arbeitserleichterungspotenzial wie der Kategorisierung / Vereinheitlichung von Tätigkeitsbegriffen oder der textlicher Verschlagwortung der bearbeiteten Produkte.  
Im Anschluss muss durch die Verwaltung jede einzelne Tätigkeit mit dem dazugehörigen Fahrzeug etc. manuell in ein spezielles Abrechnungsprogramm eingepflegt werden. Auch hier ist die Einbettung der Tätigkeits- und Stundenerfassung in eine zentral verknüpfte Software zu prüfen.
- Beginnend mit den größten ILV Bereichen des Bauhofs sollten für die Schaffung von Pflegestandards (Pflegebedarf / Mähintervalle / ...) eine IST-Aufnahme und SOLL-Vorgabe erfolgen, mit anschließender Beibehaltung oder wenn möglich sogar Reduktion der Standards dieser Bereiche zur Schaffung von Kapazitäten der Bauhofmitarbeiter für andere Aufgaben, welche bisher extern vergeben werden  
Auch hier merkt der Hessische Rechnungshof an, dass „Die Grünpflege ... ein weiterer zentraler Bereich zur Ergebnisverbesserung [ist]. Maßgeblich ist der Grad des gewünschten Pflegestandards – je arbeits- und pflegeintensiver, desto kostenintensiver.“

Alles in allem sollte in der Stadt Tornesch eine umfassende Bauhofuntersuchung hinsichtlich Aufbau- und Ablauforganisation, Personalbedarf, Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungsstrukturen sowie Stellenbeschreibungen / –bewertungen angestrebt werden. Dies betrifft zusätzlich zu den oben genannten Punkten auch:

- eine Überprüfung und Optimierung Regelungen zu Arbeitszeiten und Pausen oder auch Winterarbeitszeiten (Nettoarbeitszeit)

- Überprüfung von Regelungen und Umsetzungsgrad von freiwilligen und Pflichtaufgaben (z .B. kein Winterdienst über Pflicht hinaus, damit erfolgt auch kein Aufbau von unnötigen Überstunden, welcher später wieder abgegolten werden müssen)
- Durch transparente, messbare und verbesserte Abläufe und Regelungen die Schaffung von Kapazitäten für originäre Bauhof Tätigkeiten wie Unterhaltung von Straßenbanketten und Wirtschaftswegen, Wartung, Instandhaltung von Bauten, etc.
- Prüfung und Beachtung der Eingruppierungen gem. TVöD (EG 5 sollte erfahrungsgemäß den Großteil ausmachen)

Daraus resultierend wären somit die Grundlagen für eine nachhaltige Kosten- und Leistungsrechnung sowie transparente Regelungen und Maßstäbe zur Aufgabenerfüllung des Bauhofbereichs geschaffen worden. Ein solches Konstrukt schafft auch die Grundvoraussetzungen für die Implementierung einer weiteren Entwicklungsstufe in Form einer möglichen interkommunalen Zusammenarbeit im Bauhofbereich.

#### **6.7. Strukturelle Maßnahmen – Interkommunale Zusammenarbeit**

Sowohl in der Befragung von Mitarbeitern und Politik, als auch im Workshop und den Arbeitsgruppengesprächen kam immer wieder der Vorschlag zur Zusammenarbeit im Bauhofbereich. Dabei ging es vorrangig um die Aufgabenerledigung in Teilbereichen des Bauhofes. An dieser Stelle wird auf die Aussagen zum Vergaberecht und zur Umsatzsteuer unter Punkt 6.7.3. und 6.7.4 dieses Berichtes verwiesen. Um ggf. die Umsatzsteuer in diesem Zusammenhang zu vermeiden käme nur eine Aufgabenübertragung in Gänze in Betracht. Die Diskussionen zeigten jedoch, dass eine solche nicht vorstellbar ist.

Die Stadt Tornesch arbeitet bereits in einigen Teilbereichen mit der Stadt Uetersen zusammen, z. B. im Bereich der Außenvollstreckung. Diese Zusammenarbeit bietet sich durch die örtliche Nähe an. Beide Städte grenzen unmittelbar aneinander.

Mit dem Kreis Pinneberg und weiteren Kommunen des Kreises ist die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle geplant.

Für eine Zusammenarbeit bieten sich alle Teilaufgaben an, die im so genannten Back-Office erledigt werden. Sowohl aus dem Workshop, als auch aus den Arbeitsgruppengesprächen ging hervor, dass sich viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine solche Zusammenarbeit nicht vorstellen können. Sorgen um den Arbeitsplatz und vor Überforderung spielen hierbei eine nicht zu

unterschätzende Rolle. Einzelne bereits aufgeführte Vorteile werden zwar gesehen aber gewohnte Abläufe und Rollen treten immer noch in den Vordergrund.

Auch auf Seiten der Politik sind Vorbehalte anzutreffen. Hier spielt die Verlustangst vor Einflussnahmemöglichkeiten die größte Rolle.

Daher sollte gerade auf politischer Ebene der Gesprächsfaden nicht abreißen und weitere Möglichkeiten zur Zusammenarbeit erwogen werden.

### **6.7.1 Shared Service Center**

Ein Beispiel hierfür könnte der Ausbau der bereits vorhandenen Zusammenarbeit im Bereich der Vollstreckung auf die Aufgaben der Innenvollstreckung sein.

Ein weiterer Schritt könnte die Schaffung eines Shared Service Centers (SSC) Finanzen sein. Dies vor allem vor dem Hintergrund des Aufbaus und der weiteren Professionalisierung des Rechnungs- und Berichtswesens.

Eine Zusammenarbeit im Bereich Finanzen bietet sich vor allem unter der Voraussetzung einer geringen Notwendigkeit von direkten Bürgerkontakten zur Verwaltung, einheitlichen gesetzlichen Regelungen, der Möglichkeit der Nutzung einer einheitlichen Software sowie des vorhandenen Personals mit dem notwendigen Wissen an.

Zunächst sind daher die vorhandenen Rahmenbedingungen in den möglichen Kooperationskommunen zu prüfen

Folgende Voraussetzungen sind für eine erfolgreiche Zusammenarbeit notwendig:

- die Verwendung einer einheitlichen Fachanwendung, die mehrmandantenfähig ist,
- ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem, welches den sicheren Austausch von Dokumenten untereinander ermöglicht,
- Regelungen zu Nutzungsrechten und Verantwortung,
- Einführung einheitlicher Standards,
- Mitarbeiter, die über das notwendige Know-how verfügen,
- die elektronische Signatur von Belegen,
- strenge und einheitliche Regelungen zum Datenschutz,
- Schaffung von Möglichkeiten des baren und unbaren Zahlungsverkehrs an zentralen Stellen in den Verwaltungen z. B. durch die Anschaffung von Kassenautomaten, EC-Lesegeräten.

Der jederzeitige Zugriff auf alle Dokumente durch berechtigte Stellen der Verwaltung im Rahmen eines gemeinsamen Dokumentenmanagementsystems (DMS) verhindert Informationsverluste und kürzt Bearbeitungswege ab. Gleichzeitig kann diese Verfahrensweise zur Einsparung von Papier führen, wenn sich die Mitarbeiter auf eine elektronische Bearbeitung einstellen.

Durch einheitliche Standards in der Bearbeitung ist die gegenseitige Ersetzbarkeit der Mitarbeiter untereinander gewährleistet und ermöglicht den Erfahrungs- und Gedankenaustausch. Durch die Arbeit miteinander lernen die Mitarbeiter voneinander.

Bei themenbezogener Weiterbildung ist die Durchführung von wirtschaftlichen Inhouse-Veranstaltungen möglich.

Alle Kommunen nehmen Aufgaben auf dem Gebiet der Besteuerung hinsichtlich der Realsteuern sowie der Erhebung von Aufwands- und Verbrauchssteuern wahr.

In diesem Zusammenhang bietet sich eine weitere Möglichkeit zur interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich der Durchführung von Besteuerungsverfahren an.

Unter Berücksichtigung der Schaffung der vorgenannten Voraussetzungen für eine Interkommunale Zusammenarbeit ist davon auszugehen, dass eine Umsetzung im Bereich Finanzen mittel- bis langfristig möglich wäre.

Die unterjährig laufenden Aufgaben im Rahmen der Haushaltsdurchführung (Rechnungswesen), nach Bestätigung und Veröffentlichung durch die Kommunen, der Anlagenbuchhaltung, der Kosten- und Leistungsrechnung, der internen Leistungsverrechnung, der Liquiditätsplanung könnte durch eine sogenannte Service- und Dienstleistungseinrichtung (Shared Service Center) übernommen werden. Hierunter ist die Konsolidierung und Zentralisierung von Dienstleistungsprozessen einer oder mehrerer Organisationen zu verstehen. Die Kommunen, welche die Dienstleistungen in Anspruch nehmen, stehen in einer Art Kundenverhältnis zum SSC. Das heißt, dass SSC ist Dienstleister und die Kommune gibt den Umfang und die Art der Dienstleistung vor. Die Entscheidung verbleibt auf der Seite der Kommune.

Die Aufgaben in Verbindung mit der Haushaltsplanung verbleiben in den Kommunen, da mit diesen ein intensiver Austausch und eine umfangreiche Koordination mit den weiteren Fachbereichen der jeweiligen Verwaltung notwendig sind. Im Rahmen der Haushaltsplanung nehmen die Kommunen ihre Verantwortung für die finanziellen Obliegenheiten und Investitionen in besonderem Maße wahr.

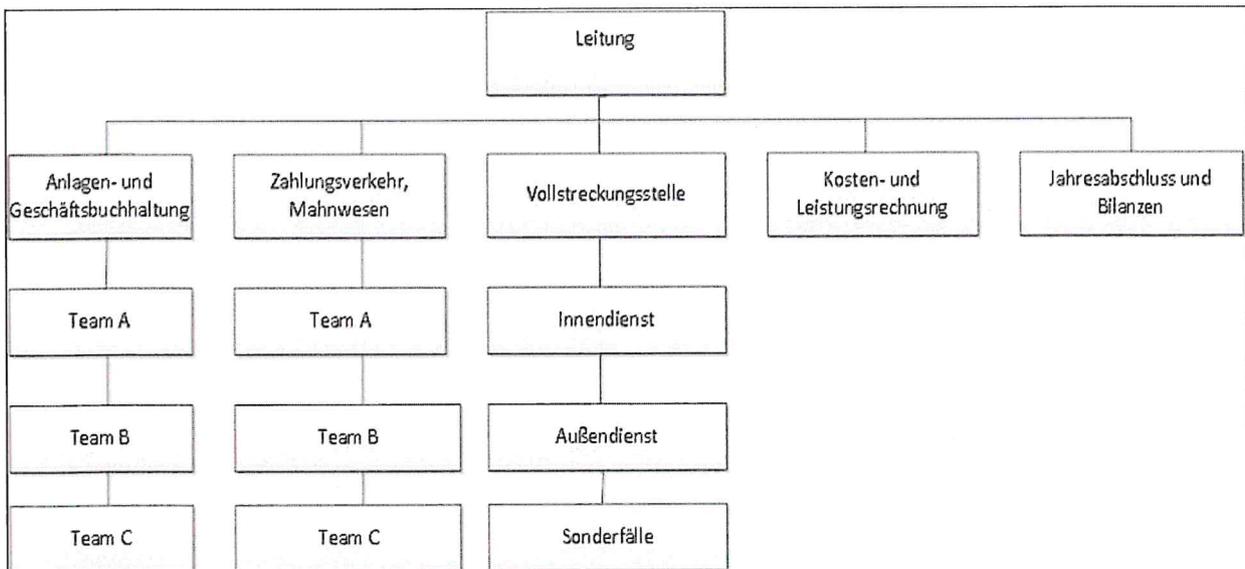
Die zu übertragenden Aufgaben umfassen das typische Aufgabenfeld der bisherigen Kassen, die Anlagen- und Geschäftsbuchhaltung, die Kosten- und Leistungsrechnung sowie das Berichtswesen. Die Betreuung der Betriebe gewerblicher Art sowie das Beteiligungsmanagement könnten als Aufgaben auch mit aufgenommen werden.

Basis für die Ermittlung des dafür notwendigen Stellenbedarfs kann dabei die Kennziffer „Beschäftigte in VbE je 1000 Einwohner“ (TEW) sein. Wir gehen an dieser Stelle davon aus, dass durch Skaleneffekte und Anwendung von Best-Practice-Methoden eine Aufwandsreduzierung im Rahmen der Auftragsbearbeitung möglich ist. Dies unterstellt, würde sich ein Wert von 0,55 VbE je TEW für den genannten Aufgabenkreis ergeben.

Aus dem Kreis der vorhandenen, höher qualifizierten Mitarbeiter sollte das Führungspersonal für diese Organisationseinheit gefunden werden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass durch die Kommunen eine Aufgabenübertragung in Gänze erfolgen sollte, um möglichen umsatzsteuerlichen Risiken vorzubeugen.

Der Aufbau des SSC könnte in zwei Etappen erfolgen. Das Beraterteam schlägt vor, in einem ersten Schritt zunächst mit dem Aufbau einer zentralen Vollstreckungsstelle zu beginnen.

Der Aufbau eines Shared Service Centers Vollstreckungsbehörde könnte folgendermaßen aussehen:



Neben der Einigung auf eine einheitliche Software sind weitere Voraussetzungen zu schaffen, um einen Erfolg zu garantieren.

In den teilnehmenden Kommunen müssen einheitliche Regelungen (Standards) zum Mahnwesen getroffen werden, um vergleichbare und rechtssichere Voraussetzungen für die Vollstreckung zu gewährleisten:

- konsequente Trennung zwischen Mahnung und Maßnahmen der Innenvollstreckung,
- **zeitnahe** Mahnung von offenen Forderungen,
- maximal zwei Mahnungen, in letzter Mahnung die Ankündigung der Vollstreckung aufnehmen,
- bereits auf die Möglichkeit des Abschlusses von Ratenzahlungen in den Mahnungen hinweisen,
- zügige Abgabe nach der zweiten Mahnung an die Vollstreckungsstelle zur weiteren Bearbeitung.

Grundsätzlich muss die Devise gelten: Innenvollstreckung vor Außenvollstreckung. Erfahrungen aus anderen Kommunen belegen, dass der Vollstreckungserfolg höher ist, wenn zunächst alle Maßnahmen der Innenvollstreckung ausgeschöpft werden und erst dann die Maßnahmen der Außenvollstreckung auf den Weg gebracht werden. Am Beginn kann davon ausgegangen werden, dass zunächst der Aufwand für die Innen- und Außenvollstreckung gleich hoch sein werden. Ziel sollte es sein, dass mit zunehmender Professionalisierung des Innendienstes dieser bereits soweit zum Erfolg kommt, dass ein Außendienst im Rahmen der Vollstreckungshandlungen nur noch die Ausnahme sein sollte. Durch konsequentes Handeln des Innendienstes soll der säumige Bürger dazu erzogen werden, seinen finanziellen Verpflichtungen zeitnah nachzukommen. Dass dies aus verschiedenen Gründen nicht immer möglich sein wird, ist nachvollziehbar. Allerdings sollte dieser Anteil immer weiter abnehmen und durch das Anbieten, z. B. von Ratenzahlungen, dem Bürger auch Wege und Lösungen aus den finanziellen Rückständen aufgezeigt werden. Dies alles zu dem einen Zweck: Stabilisierung der Liquidität der Stadt durch Erhöhung der Beitreibungsquote. In Kommunen ohne entsprechende Beitreibungsquoten verjähren jährlich Forderungen in relevanten Größenordnung. Für Tornesch konnte dieses nicht erfasst werden.

Erfahrungen zeigen, dass es innerhalb kürzester Zeit gelingen kann, die Beitreibungsquote um 15 % zu erhöhen.

Für die Stadt Tornesch würde diese Erhöhung zu folgenden Ergebnissen führen:

**IST-Situation:**

Vollstreckungsfälle insgesamt in 2017 = 786

Erledigte Fälle insgesamt in 2017 = 301

- Innendienst = 202 Fälle = 67 %

- Außendienst = 99 Fälle = 32 %

**Zukunft:**

Durch Erhöhung der Beitreibungsquote um 15 % wäre damit eine Fallzahl von 346 erledigten Fällen kurzfristig möglich.

Im Vollstreckungsbereich ist zeitnahes Handeln wichtig, um Forderungen zu realisieren!

Als Vorbild für die Aufbauorganisation einer Vollstreckungsstelle könnte die zentrale Vollstreckungsbehörde des Landkreises Hameln-Pyrmont (Niedersachsen) dienen.

Diese Vollstreckungsbehörde wurde in 2007 ins Leben gerufen und agiert seitdem erfolgreich und ist damit bestens geeignet, als Modellprojekt zu fungieren. Die zentrale Vollstreckungsbehörde des Landkreises Hameln-Pyrmont ist für bis zu 140.000 Bürger zuständig.

Folgende Vorteile wurden durch den Leiter der Zentralen Vollstreckungsbehörde, in einem telefonischen Interview benannt:

- Bündelung von Kompetenzen,
- Zentralisierung ermöglicht Spezialisierung,
- Personaleinsparungen durch Effizienz.

Weitere Vorteile sind:

- der Schuldner hat in einer gemeinsamen Vollstreckungsbehörde nur noch einen Ansprechpartner,
- durch Aufgabenbündelung sinken die Kosten für die beigetretenen Kommunen,
- alle Forderungen eines Schuldners werden zu einem Vollstreckungsfall zusammengeführt, dadurch sinken die Kosten für die Aktenführung,
- eine konsequente Abwicklung der Aktenführung über das Vollstreckungsprogramm unterstützt die Bearbeitung positiv,
- auch für den Vollstreckungsaußendienst werden die Vollstreckungsaufträge gebündelt, was zu sinkenden Kfz- und Reisekosten im Außendienst führt,

- ein zentralisierter Vollstreckungsbereich arbeitet ohne politische Einflussnahme und ohne Voreingenommenheit,
- durch standardisierte Verfahren wird auch gegen Schuldner vollstreckt, bei denen vorher Zahlungsunfähigkeit vermutet wurde,
- die Arbeit in den Kommunen kann in den Kassen neugestaltet werden.

Der notwendige Personalbedarf ermittelt sich wie folgt:

**Fallzahlenschlüssel:**

- 1200 Fälle/ VbE je für Innen- und Außendienst (Quelle: eigenen Ermittlungen, LRH Rheinland-Pfalz)
- Stellenbedarf in VbE für zentrale Vollstreckungsstelle ohne Leitungsanteil:

**6.7.2 Bündelung von technischer Infrastruktur IT (Server und Netze) und IT Service**

Bei diesem Modell erfolgt neben der Bündelung der Aufgaben im Bereich Service auch eine Bündelung im Bereich der IT-Infrastruktur, insbesondere bei der Bereitstellung der Serverinfrastruktur, einschließlich Betriebssystemen und Datenbanken, der Infrastruktur für Datensicherung, Virenschutz und Schutz vor unberechtigten Zugriffen Dritter.

Eine solche Lösung setzt voraus, dass zwischen den jeweiligen Verwaltungsstandorten usw. leistungsfähige Datenübertragungswege verfügbar sind. Wenn die zentralen Ressourcen wie Server, Datensicherung usw. zentral an einem Standort platziert werden, müssen jeweils die Daten zwischen den einzelnen Arbeitsplätzen der weiteren Verwaltungen über leistungsfähige und sichere öffentliche Datennetze übertragen werden. Um keine Einbußen bei der Arbeitsgeschwindigkeit an den einzelnen Arbeitsplätzen hinzunehmen, sind hier für die Datenübertragung hohe Datenübertragungsraten notwendig.

Diese Lösung hat den eindeutigen Vorteil, dass mit dem zentralen Betrieb von Servern usw. die Aufgaben im Bereich der Basisinfrastruktur Plattform (Server usw.) sowie der Basisinfrastruktur Systemumgebung (Betriebssysteme, Datenbanken usw.) mit weniger personellem Aufwand und damit wirtschaftlicher betrieben werden können. Darüber hinaus sind bei dieser Variante im Vergleich zu Stand-Alone-Lösungen insgesamt geringere Hardware-Kosten und geringere Kosten für Betriebssysteme und Datenbanken die Folge.

Bei dieser Lösung können in einem großen Umfang Synergieeffekte erschlossen und damit die Leistungserbringung kostengünstiger und fachlich hochwertiger organisiert werden. Je nach-

dem, für wie viele Verwaltungen diese Aufgaben gemeinsam organisiert werden, stehen dann ausreichend Fachkräfte zur Verfügung, so dass erstens eine Spezialisierung der Fachkräfte in verschiedenen Bereichen möglich ist und zweitens eine Vertretung bei Urlaub und Krankheit wesentlich besser organisiert werden kann.

Ein weiteres Modell ist in unterschiedlichen kommunalen Konstellationen denkbar. Es ist in der kleinsten Form möglich für eine Zusammenarbeit von jeweils zwei Verwaltungen. Empfehlenswert sind jedoch Konstellationen bei denen möglichst vier bis fünf Verwaltungen zusammenarbeiten. Mit zunehmender Teilnehmerzahl und folglich auch größeren Anzahl notwendiger Fachkräfte nehmen die erschließbaren Synergieeffekte deutlich zu. Es ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass mit zunehmender Anzahl teilnehmender Verwaltungen ggf. der Abstimmungsaufwand zunimmt. Der Erfolg kooperativer Lösungen hängt maßgeblich von der Verfügbarkeit von Fachkräften (Fachinformatiker für Systemintegration und Informatiker) ab.

Beiden Lösungsmodellen liegen folgende konzeptionelle Überlegungen zu Grunde.

Die Servicestelle IT übernimmt vollständig, für die von der Kooperation umfassten Kommunen, die IT-Aufgaben und gewährleistet einen sicheren und wirtschaftlichen Betrieb der IT-Infrastruktur. Die Kosten für die in den Verwaltungen eingesetzte IT-Infrastruktur (Netze, Rechner, Drucker, Software und Fachverfahren) trägt die jeweilige Kommune selbst. Die Kosten für die zentrale IT-Infrastruktur (Server, Datensicherung, Betriebssysteme, Hard- und Software für die zentralen Ressourcen) trägt der Aufgabenträger für die Serviceeinheit IT. Diese Kosten werden dann nach einem Verteilschlüssel auf die beteiligten Kommunen verteilt.

Zum Leistungsspektrum der Servicestelle IT gehören folgende Hauptaufgabenbereiche:

- Konzeption und Betrieb der IT-Infrastruktur für die beteiligten Kommunen,
- Netze, Datenübertragung,
- Server, Backup, Datensicherheit,
- IT-Arbeitsplätze, Drucker, Telefon,
- Schnittstellen zu Fachverfahren bedienen,
- Beratung der Kommunen in Fragen des IT-Einsatzes,
- Koordinierung der überregionale Zusammenarbeit in Sachen IT und eGovernment,
- Beschaffung von Hard- und Software.

Damit sollen folgende **Wirkungen** erzielt werden:

- Qualitätssicherung,
- Leistungsverbesserung,
- Professionalisierung der IT-Serviceleistungen,
- Höhere Arbeitsproduktivität,
- Spezialisierungsmöglichkeiten für Mitarbeiter und dadurch mehr Effizienz,
- Höhere Mitarbeiterzufriedenheit,
- Eine längere Betriebszugehörigkeit und Bindung hochqualifizierter Mitarbeiter (Talente),
- Stärkeres Interesse hochwertiger Bewerber bei zukünftigen Stellenbesetzungen (Arbeitgeberattraktivität),
- Kostensenkungen in erster Linie durch
  - Einkaufsbündelung,
  - Kosten für Fremdfirmen,
  - Geringere Hard- und Softwarekosten.

### 6.7.3 Vergaberecht

Man kann davon ausgehen, dass alle diejenigen interkommunalen Zusammenarbeiten vergaberechtsfrei sind, die ausschließlich die hoheitliche Aufgabenerfüllung und die Eigenverwaltung betreffen, nicht etwa Hilfsgeschäfte (z. B. Reinigungsdienstleistungen) oder wirtschaftliche Betätigungen (z. B. bestimmte Bauhof-Leistungen). Eine Zusammenarbeit in Gänze fällt hierunter allerdings nicht. Es ist für jeden Gegenstand der interkommunalen Kooperation gesondert zu prüfen, welche Kooperationsform unter vergaberechtlichen Aspekten rechtlich zulässig und zweckmäßig ist.

### 6.7.4 Umsatzsteuerrechtliche Aspekte

Die Umsatzbesteuerung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben wurde mit Wirkung ab dem 1. Januar 2016 in einem § 2b UStG neu geregelt. Die Notwendigkeit einer Neuregelung ergab sich aus dem Europäischen Gemeinschaftsrecht sowie aus Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes. Hierbei ist jedoch eine Übergangsregelung für Leistungen, die bereits vor dem 1. Januar 2017 ausgeführt wurden und werden, vorgesehen. Auf diese kann die bisherige Rechtslage angewendet werden. Zusätzlich besteht gemäß § 27 Abs. 2 UStG (neu eingeführt) die Möglichkeit einer Option. Das heißt, die juristische

Person des öffentlichen Rechts kann gegenüber dem Finanzamt einmalig erklären, dass sie § 2 Abs. 3 in der bis zum 31. Dezember 2015 geltenden Fassung für alle nach dem 31. Dezember 2016 und vor dem 1. Januar 2021 ausgeführten Leistungen weiterhin anwenden möchte. Diese Erklärung war bis zum 31. Dezember 2016 gegenüber der Finanzverwaltung abzugeben und ist mit Beginn eines auf die Abgabe folgenden neuen Kalenderjahres widerrufbar.

Für die umsatzsteuerliche Beurteilung von Leistungen ist der neu eingefügte § 2 b UStG heranzuziehen. Danach gelten juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht als Unternehmer i. S. v. § 2 UStG, soweit sie Tätigkeiten ausüben, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen. Dies gilt jedoch nicht, wenn dadurch größere Wettbewerbsverzerrungen entstünden.

Paragraph 2b Abs. 2 UStG verneint diese Wettbewerbsverzerrung unter folgenden Voraussetzungen:

- Der Umsatz aus gleichartigen Tätigkeiten innerhalb des Kalenderjahres, der juristischen Person des öffentlichen Rechts beträgt voraussichtlich nicht mehr als 17.500,00 €,
- oder vergleichbare, auf privatrechtlicher Grundlage erbrachte Leistungen ohne Recht auf Verzicht (§ 9) einer Steuerbefreiung unterliegen.

Paragraph 2b Abs. 3 führt weiter aus, dass keine größeren Wettbewerbsverzerrungen insbesondere dann nicht vorliegen, wenn:

1. die Leistungen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur von juristischen Personen des öffentlichen Rechts erbracht werden dürfen oder
2. die Zusammenarbeit durch gemeinsame spezifische öffentliche Interessen bestimmt wird. Hiervon ist regelmäßig auszugehen, wenn
  - diese Leistungen auf langfristigen öffentlich-rechtlichen Verträgen beruhen,
  - diese Leistungen dem Erhalt der öffentlichen Infrastruktur dienen und damit der Wahrnehmung einer aller Beteiligten obliegenden öffentlichen Aufgabe,
  - diese Leistungen ausschließlich gegen Kostenerstattung erbracht werden,
  - der Leistende, gleichartige Leistungen im Wesentlichen an andere juristische Personen des öffentlichen Rechts erbringt.

Diese Vorschrift bildet die Kernvorschrift für die Beurteilung der Leistungserbringung im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit und wurde ergänzt durch ein BMF Schreiben vom 16. Dezember 2016 zur Umsatzbesteuerung der Leistungen der öffentlichen Hand; Anwendungsfragen des § 2b UStG.

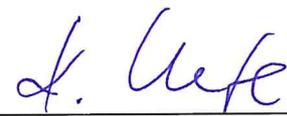
Anhand von zahlreichen Beispielen werden die umsatzsteuerlichen Folgen (oder auch nicht) aufgezeigt. Nach diesem BMF-Schreiben ist davon auszugehen, dass bei einer Aufgabenübertragung in Gänze keine Umsatzsteuer anfällt, sofern es sich nicht ohnehin um Aufgaben des hoheitlichen Bereichs handelt. Allerdings gibt es in der Literatur keine einheitliche Meinung, wie das BMF-Schreiben auszulegen ist.

Schwerin, den 26.06.2018



---

Volker Bargfrede  
Geschäftsführer



---

Kerstin Menge  
Projektleiterin

# Anlage

## Hinweise zur Beschränkung der Aufwendungen und Auszahlungen/Ausgaben und Ausschöpfung der Ertrags- und Einzahlungs-/Einnahmequellen<sup>1 2 3 4</sup>

### I. Beschränkung der Aufwendungen und Auszahlungen/Ausgaben

1. Nachweis nach § 3 Nr. 9 Buchstabe c) GemHVO-Kameral/§ 6 Abs. 1 Nr. 8 Buchstabe c) GemHVO-Doppik, dass die Zuweisungen und Zuschüsse an Vereine und Verbände entsprechend den haushaltspolitischen Anforderungen nicht gestiegen und auf das Notwendige beschränkt worden sind.
2. Höhe der Steigerungsrate der bereinigten Ausgaben/Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Verhältnis zur Empfehlung im Haushaltserlass; Gemeinden mit defizitärem Verwaltungshaushalt/Ergebnisplan müssen eine Unterschreitung der Empfehlung anstreben.
3. Kritische Überprüfung aller freiwilligen Leistungen; vor der Gewährung von Zuschüssen sollte geprüft werden, ob ein zwingendes öffentliches Bedürfnis für die finanziell zu unterstützende Aufgabe besteht, ob die Zuschusshöhe dem angestrebten Zweck angemessen ist, wie die eigene Leistungsfähigkeit der letztlichen Nutzer zu bewerten ist und ob die Verfahren der Zuschussvergabe und der Verwendungskontrolle die Erfüllung des zwingenden öffentlichen Bedürfnisses sicherstellen; siehe ergänzend hierzu IV.1 und IV.2
4. Inanspruchnahme der VAK für die Berechnung und Auszahlung von Besoldung und Entgelten; Hinweis: Die VAK kann auch die Aufgaben einer Familienkasse übernehmen.
5. Inanspruchnahme der VAK für Reisekostenabrechnungen (GVOBl. Schl.-H. 2012 S. 386).
6. Bei dem Vergleich von Kreditangeboten u. a. auch die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Kommunalkrediten der KfW einbeziehen (siehe hierzu im Internet unter [www.kfw.de](http://www.kfw.de)).
7. Bei der Entscheidung über die Übertragung übertragbarer Ausgaben/Aufwendungen und der dazugehörigen Auszahlungen ist dem Haushaltsausgleich Vorrang vor anderen Erwägungen einzuräumen (Ziff. 19.4 der früheren AA-GemHVO/Erläuterung zu § 23 GemHVO-Doppik); siehe ergänzend hierzu IV.5
8. Restkreditermächtigungen; bei der Erstellung des Jahresabschlusses/der Jahresrechnung ist der Grundsatz der Nachrangigkeit der Kreditaufnahme zu beachten und zu prüfen, ob Restkreditermächtigungen in Abgang gestellt werden können.
9. Höhe der Steigerungsrate der Personalausgaben/-aufwendungen im Verhältnis zur Empfehlung im Haushaltserlass

<sup>1</sup> Die wesentlichen Änderungen gegenüber der mit Erlass vom **15. August 2016** herausgegebenen Hinweisliste sind im Fettdruck aufgeführt.

<sup>2</sup> Kommunalberichte und andere Veröffentlichungen des Landesrechnungshofs wie z. B. Handreichungen sind im Internet unter <http://www.landesrechnungshof-sh.de> zu finden.

<sup>3</sup> Die Vorschriften zum kommunalen Haushaltsrecht sind im Internet unter <http://www.schleswig-holstein.de> → Themen und Aufgaben → Kommunales → Kommunale Finanzen zu finden.

<sup>4</sup> Bericht über die Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein vom **16. Juni 2017**, <http://www.schleswig-holstein.de> → Themen und Aufgaben → Kommunales → Kommunale Finanzen → Finanzsituation der Kommunen, Haushaltserlass/Finanzplanung

10. Sofern Stellen nicht im Falle eines Ausscheidens des Stelleninhabers oder der Stelleninhaberin gestrichen werden: Nutzung der nach § 35 Abs. 4 LBG eröffneten Möglichkeit, den Eintritt von Beamtinnen und Beamten in den Ruhestand um bis zu drei Jahre über die Altersgrenze hinauszuschieben, wenn die Betroffenen dies beantragen und dienstliche Interessen nicht entgegenstehen, um dadurch Einsparungen im Bereich der Personalausgaben/-aufwendungen (einschließlich der Pensionsrückstellungen) zu realisieren.
11. Streichung von Stellen (Ausbringung von kw-Vermerken)
12. Nutzung von Einsparmöglichkeiten bei frei werdenden Stellen: mehrmonatige Wiederbesetzungssperre; Prüfung, ob Umwandlung in niedrigere Besoldungs- oder Tarifgruppe möglich ist oder die Stelle ganz oder teilweise eingespart werden kann.
13. Versicherungen (Kommunalbericht 2003 des Landesrechnungshofs)
14. Überprüfung, ob Sportplätze und Sportlerheim an Vereine zur Bewirtschaftung und Unterhaltung gegeben werden können.
15. Überprüfung des Bestands an Kinderspielplätzen; Schließung von nicht mehr genutzten Spielplätzen und Prüfung eines Verkaufs der Flächen
16. Verwendung der Mittel aus Erbschaften überprüfen
17. Verzicht auf Gewährung von Arbeitgeberdarlehen, auch bei kommunalen Eigenbetrieben, Kommunalunternehmen und Gesellschaften
18. Verzicht auf Zuschüsse an den Kleingartenverein
19. Verzicht auf Übernahme von Fahrkosten für die Teilnahme an Vorstellungsgesprächen
20. Verzicht auf Zuschüsse zu Betriebsfeiern und Betriebsausflügen sowie auf Vergünstigungen für Beschäftigte bei der Nutzung von Einrichtungen der Gemeinde
21. Überprüfung der Kosten für amtliche Bekanntmachungen; Reduzierung von Aushangkästen unter Beachtung der vorgegebenen Mindestanzahl, Bereitstellung von amtlichen Bekanntmachungen im Internet, bei amtsangehörigen Gemeinden und amtsinternen Zweckverbänden Nutzung der Internetseite ihres Amtes (Bekanntmachungsverordnung vom 14. September 2015, GVOBl. Schl.-H. S. 338)
22. Möglichkeiten der Privatisierung nutzen (z. B. Wohnungsverwaltung, Gärtnereien, Werkstätten, Straßenreinigung, Sportboothäfen)
23. Energiebewirtschaftung: kontinuierliches Energie- und Kostencontrolling sowie Bildung von Energiekennzahlen als Grundlage für Maßnahmen zur Energieeffizienzsteigerung (Kommunalbericht 2001 des Landesrechnungshofs)
24. Nutzung von Einsparpotenzialen bei der Straßenbeleuchtung durch Austausch von Lampen gegen hocheffiziente Leuchtmittel, Begrenzung der Lichtemission auf die auszuleuchtenden Flächen und Begrenzung der Beleuchtungsdauer; bei Lichtsignalanlagen Umrüstung auf Strom sparende LED-Lampen und Begrenzung der Betriebsdauer auf das für die Verkehrssicherheit Notwendige (Kommunalbericht 2011 des Landesrechnungshofs). Auf die Fördermöglichkeit durch die KfW für energetische Stadtbeleuchtung wird hingewiesen.
25. Überprüfung der Energieversorgungsverträge (Kommunalberichte 2011 und 2013 des Landesrechnungshofs)
26. Regelmäßige und gebündelte Ausschreibung des Bedarfs der Kommune für die Energieträger Öl, Gas und Strom (Kommunalbericht 2011 des Landesrechnungshofs)

27. Kassenkredite, Überprüfung der Konditionen durch Preisumfrage; Runderlass zu §§ 87, 95 i der Gemeindeordnung – Kassenkredite vom 20. Oktober 2015
28. Überprüfung und ggf. Verringerung der Zuweisungen und Zuschüsse an Dritte im Aufgabenbereich der Gesundheitsämter (Kommunalbericht 2013 des Landesrechnungshofs)

## II. Ausschöpfung der Ertrags- und Einzahlungs-/Einnahmequellen

1. Hundesteuer: mind. 120 €
2. Zweitwohnungssteuer: mind. 12,0 %; der zu Grunde zu legende Mietwert ist regelmäßig an die Mietentwicklung anzupassen (mindestens alle 3 Jahre, sofern nicht eine dynamische Bemessungsgrundlage gewählt wird, s. auch III.53)
3. Spielgerätesteuern: mind. 12,0 % der Bruttokasse
4. Erhebung von Konzessionsabgaben (Energie, Wasser)
5. Höhe der Gebühren für Betreute Grundschule
6. Höhe der Gebühren öffentlicher Bibliotheken; Erhebung einer zusätzlichen Gebühr für die Ausleihe elektronischer Medien
7. Erhebung von Gebühren und Entgelten für Einsätze und Leistungen der öffentlichen Feuerwehren nach § 29 Abs. 2 BrSchG
8. Abrechnung von Brandverhütungsschauen gemäß § 29 Abs. 5 BrSchG, sofern nicht nach § 29 Abs. 6 BrSchG ein Verzicht angezeigt ist.
9. Erhebung von Straßenreinigungsgebühren; Überprüfung der Satzung auf eventuelle Regelungen zu Eckgrundstücken
10. Erhebung von Parkgebühren
11. Erhebung von Sondernutzungsgebühren
12. Erhebung von Baugenehmigungsgebühren in dem rechtlich gebotenen Umfang (§§ 9, 11 und 15 VwKostG)
13. Ausschöpfung der Gebührenrahmen bei der Kfz-Zulassungs- und Fahrerlaubnisbehörde
14. Höhe und regelmäßige Anpassung der Gebühren der Gesundheitsämter (Kommunalbericht 2013 des Landesrechnungshofes)
15. Erhebung von Verwaltungsgebühren und regelmäßige Anpassung
16. Gebühren für Beschäftigte (Parkplätze)
17. Erhebung von Strandbenutzungsgebühren für Einwohnerinnen und Einwohner in Tourismusgemeinden
18. Erhebung Kur- und Tourismusabgabe nach § 10 KAG
19. Erhebung angemessener Entgelte für Veranstaltungen der Kurbetriebe
20. Erhebung von Straßenbaubeiträgen; Verzicht auf Regelungen zu Eckgrundstücken; **Ausschöpfung der gesetzlich zulässigen Höchstsätze als Anliegeranteil am beitragsfähigen Aufwand.** Hierzu wird auf den Kommentar Habermann/Arndt Rn. 213 ff. verwiesen; siehe auch IV.10
21. Verzicht auf Eckgrundstücksvergünstigungen bei Erschließungsbeiträgen
22. Erhebung von Ausgleichsbeiträgen für Sanierungsgebiete
23. Rechtzeitige Vorauszahlungen bei allen Arten von Beiträgen

24. Maßvolles Entgelt für die Nutzung der Sporthalle für den Erwachsenensport (d. h. kein kostendeckendes Entgelt für den Erwachsenensport; für den Jugendsport wird ausdrücklich nicht erwartet, dass ein Entgelt erhoben wird)
25. Entschädigung für die Nutzung von Jugend- und Sportheimen
26. Regelmäßige Überprüfung der Entgelte für die Nutzung der eigenen Räumlichkeiten der Kommune durch Dritte
27. Kostendeckungsgrad kostenrechnender Einrichtungen, bei Volkshochschulen und Musikschulen grundsätzlich mind. 65 % (Ausnahmen bei Volkshochschulen: Kurse zur Integration, Kurse zur Vorbereitung auf einen Abschluss, wie er bei allgemein bildenden Schulen abgelegt werden kann); bei Volkshochschulen sollen die Erträge/Einnahmen aus den Kursgebühren jeweils mindestens das Dozentenonorar abdecken; bei Musikschulen sollen die Gebühren mindestens 90 % der Aufwendungen/Ausgaben für die pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter decken (Kommunalbericht 2013 des Landesrechnungshofs).
28. Regelmäßige Überprüfung der in die Gebühren der kostenrechnenden Einrichtungen einfließenden Verwaltungskostenbeiträge der anderen Ämter der Kommune
29. Mietanpassung, Veräußerung von Gebäuden
30. Anpassung der Pachten; bei Kleingartenpachtverträgen soll möglichst der Höchstbetrag nach § 5 Bundeskleingartengesetz erhoben werden; Nutzung von leerstehenden Flächen in Kleingartengebieten
31. Höhe der Erbbauzinsen, regelmäßige Anpassung
32. Veräußerung landwirtschaftlicher Flächen, die nicht für Belange der Ortsentwicklung benötigt werden.
33. Veräußerung kleinerer Forstflächen, die nur einen geringen Ertrag, aber aufgrund ihrer Lage hohe Aufwendungen für die Verkehrssicherung verursachen.
34. Veräußerung von sonstigem Vermögen
35. Bei der Übernahme von Bürgschaften Vereinnahmung einer Provision, die den Bürgschaftsvorteil voll abschöpft, soweit sich nicht nach den EU-Regelungen eine noch höhere Provision ergibt; Näheres hierzu s. Erlass vom 10. Juli 2012 zur Gewährung von Bürgschaften
36. Gewinnabführung Versorgungs- und Verkehrsbetriebe
37. Optimierung des Forderungsmanagements (Prüfungsbericht „Forderungsmanagement in schleswig-holsteinischen Kommunen“ des Landesrechnungshofes vom 24. Juni 2014)
38. **Der Landesrechnungshof stellt für einige Schulträger Verbesserungsmöglichkeiten bei der Berechnung der Schulkostenbeiträge fest („Bericht über den Einfluss des demografischen Wandels auf ausgewählte Aspekte der kommunalen Daseinsvorsorge“ des Landesrechnungshofes vom 2. Juni 2017, Ziffer 3). Die Berechnungen der Schulkostenbeiträge sollten regelmäßig überprüft werden.**

### III. Weitere Maßnahmen

1. Gemeindliche Gebietsänderungen, durch die die Zahl der Gemeinden verringert wird, finden ausschließlich freiwillig zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften statt. Sie können einen wesentlichen Beitrag zur Wirtschaftlichkeit der Verwaltungen und damit zur Haushaltskonsolidierung leisten. Auf die Förderung nach § 24 FAG wird hingewiesen.

2. Zusammenarbeit von Verwaltungen bei einzelnen Aufgabenbereichen, insbesondere von Verwaltungen des Umlandes von Zentralen Orten mit der Verwaltung des Zentralen Ortes
3. Zusammenarbeit der Kreise untereinander und mit kreisfreien Städten in Arbeitsbereichen, z. B. im Bereich der Rechnungsprüfung, der Bußgeldstellen, der Personalverwaltung, im Bereich Soziales, dem Rettungsdienst, der Stiftungsaufsicht, der EDV und des Archivs; zum Bereich Rechnungsprüfung siehe ergänzend IV.4
4. Zusammenarbeit des Rechnungsprüfungsamtes des Kreises mit den Rechnungsprüfungsämtern der kreisangehörigen Städte; siehe ergänzend hierzu IV.4
5. Zusammenarbeit der Landrätinnen und Landräte als untere Landesbehörden
6. Verzicht auf eine eigene Kreisbildstelle
7. Zusammenarbeit von Gemeinden bei der Unterhaltung von Einrichtungen (z. B. Bauhof, Bibliotheken, Volkshochschule, Archiv), insbesondere von Gemeinden im Umland von zentralen Orten mit dem zentralen Ort; bei Ämtern: Einrichtung eines zentralen Bauhofs für die amtsangehörigen Gemeinden, soweit nicht der Bauhof des Zentralen Ortes genutzt wird.
8. **Zusammenarbeit von Schulträgern bei der Schulentwicklungsplanung für eine vorausschauende Anpassung kommunaler Schulangebote an die Entwicklungen der Schülerzahlen („Bericht über den Einfluss des demografischen Wandels auf ausgewählte Aspekte der kommunalen Daseinsvorsorge“ des Landesrechnungshofes vom 2. Juni 2017, Ziffer 3)**
9. Zusammenarbeit von Gemeinden und Kreisen im Bereich der Vollstreckung
10. Kleineren Gemeinden empfiehlt der Landesrechnungshof, die Abwasserbeseitigung auf einen Verband zu übertragen oder zumindest mit anderen Trägern in der Kanalunterhaltung zusammenzuarbeiten (Kommunalbericht 2008 des Landesrechnungshofs).
11. Zur Verbesserung der inneren Organisation empfiehlt der Landesrechnungshof, die Zahl der Ausschüsse durch Zusammenlegung des Hauptausschusses mit dem Finanz-, Wirtschaftsförderungs-, Eingaben- und Rechnungsprüfungsausschuss, des Bauausschusses mit dem Planungs-, Umwelt- und Kleingartenausschuss sowie des Schulausschusses mit dem Kultur- und Sportausschuss zu reduzieren (Hinweis zum Kleingartenausschuss: Nach Information des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung gibt es keine rechtliche Verpflichtung mehr, Kleingartenausschüsse einzurichten; den Kommunen ist es nunmehr freigestellt, ob sie solche Ausschüsse weiterhin vorhalten). Ein eigenständiger Personalausschuss ist nicht erforderlich. Personal- und Organisationsangelegenheiten sollten ausschließlich vom Hauptausschuss wahrgenommen werden. Bei kreisangehörigen Gemeinden einschließlich der kleineren Mittelstädte sind nach Auffassung des Landesrechnungshofs insgesamt drei Ausschüsse ausreichend. Danach können dem Hauptausschuss auch der Eigenbetriebs- bzw. Werksausschuss sowie dem Bauausschuss auch der Verkehrsausschuss und Ausschuss für öffentliche Sicherheit einschließlich Feuerwehrewesen zugeordnet werden. Der Sozialausschuss sollte mit dem Schulausschuss zusammengelegt und ihm sollten zudem die Jugend-, Senioren- und Städtepartnerschaftsangelegenheiten zugeordnet werden. Einzelne Vergaben sollten nicht in den Ausschüssen beraten werden, dort sind die grundsätzlichen Beschlüsse zu fassen.
12. Der Landesrechnungshof empfiehlt eine Überprüfung der bestehenden Verwaltungsgliederung mit dem Ziel einer Straffung der Aufbauorganisation (z. B.

durch Zusammenlegung von Ämtern, Neuordnung von Sachgebieten, Zusammenlegung von Kleinstsachgebieten und Auflösung eines zentralen Schreibdienstes) und eine Anpassung an eine gestraffte Ausschussstruktur.

13. Verzicht auf Ausschöpfung der Höchstsätze für Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder, Überprüfung weiterer Pauschalen
14. Verzicht auf Beratung der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans in den Ausschüssen vor der Beratung in der Gemeindevertretung, insbesondere bei Nachträgen
15. Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden, in denen Radwege an Kreisstraßen gebaut werden, an den vom Kreis zu tragenden Kosten und Berücksichtigung dieser Beteiligung bei der Festsetzung der Prioritäten für den Bau der Radwege an Kreisstraßen. Dadurch wird den Kreisen ermöglicht, dass sie ihre mehrjährigen Planungen zum Bau von Radwegen ohne bzw. ohne wesentliche Abstriche trotz ihrer erheblichen Finanzprobleme umsetzen können. Dies liegt im Interesse der Verkehrssicherheit, der Beschäftigung der Bauwirtschaft und letztlich auch der kreisangehörigen Gemeinden, in denen Radwege gebaut werden sollen.
16. Überprüfung des Kostendeckungsgrades im Bereich der unteren Bauaufsicht – Zahl der Stellen, Effizienz des Personals, Einnahmen (Kommunalbericht 2013 des Landesrechnungshofs)
17. Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des kommunalen Wohnungsbestandes (Kommunalbericht 2005 des Landesrechnungshofs)
18. Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des Bauhofes (Kommunalbericht 2005 des Landesrechnungshofs)
19. Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des Schwimmbades (Kommunalbericht 2005 des Landesrechnungshofs)
20. Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von Informationstechnik; Verbesserung durch aufbau- und ablauforganisatorische Maßnahmen sowie durch eine stärkere interkommunale Zusammenarbeit (Kommunalbericht 2008 des Landesrechnungshofs)
21. Überprüfung, inwieweit durch Organisationsänderungen der Zuschussbedarf kommunaler Musikschulen verringert werden kann (Kommunalbericht 2008 des Landesrechnungshofs)
22. Überprüfung der Wirtschaftlichkeit kommunaler Sportboothäfen (Kommunalbericht 2008 des Landesrechnungshofs)
23. Überprüfung, inwieweit die Betreuung für Kinder bis zum 3. Lebensjahr durch Tagespflegepersonen wahrgenommen werden kann; der Landesrechnungshof stellt hierzu fest, dass dies gegenüber den Ausgaben für die institutionalisierte Kinderbetreuung finanziell günstiger ist (Kommunalberichte 2008 und 2013 des Landesrechnungshofs).
24. Zum Einsatz des pädagogischen Personals in Kindertageseinrichtungen empfiehlt der Landesrechnungshof, dass die Verfügungszeiten (Vor- und Nachbereitung, Dienstbesprechungen etc.) grundsätzlich nicht mehr als 20 % der notwendigen Zeit am Kind betragen sollten. Eine vollzeitbeschäftigte Leitung sollte erst ab einer Einrichtungsgröße von fünf Gruppen und für bis zu vier-gruppige Einrichtungen ein Leitungsanteil von 5 bis 7,5 Stunden je Gruppe vorgesehen werden, soweit keine besondere Situation vorliegt (Arbeitshilfe des Landesrechnungshofes für eine Finanzierungsvereinbarung zwischen der Standortgemeinde und dem Träger der Kindertageseinrichtung).

25. Übertragung der technischen und kaufmännischen Betreuung aller kommunaler Liegenschaften an ein zentrales Gebäudemanagement (Kommunalbericht 2013 des Landesrechnungshofes); Einschaltung von freiberuflich Tätigen im Bereich Hochbau, soweit delegierbare Bauherrenleistungen wahrgenommen werden, Vorbereitung und Abwicklung der Verträge mit Freiberuflern durch das Gebäudemanagement.
26. Regelmäßige und gebündelte Ausschreibung von Wartungsverträgen für technische Anlagen; z. B. Aufzüge, Förderanlagen, Hebezeuge, Kälte-, Heizungs- und Warmwasserbereitungsanlagen.
27. Überprüfung aller alten Bebauungspläne dahingehend, ob durch einen Verzicht darin enthaltener Festlegungen bisher vorzunehmende aufwendige Befreiungen von den Festlegungen entfallen können; Aufgaben der Stadtplanung an freischaffende Stadtplaner vergeben.
28. Überprüfung der Steuerung im Bereich der Erzieherischen Hilfen nach dem 4. Abschnitt des SGB VIII; hierzu zeigt der KGSt-Bericht 10/2006 (S. 69 ff.) Steuerungsmöglichkeiten auf, die zu einer Verringerung der Kosten für die Erzieherischen Hilfen führen können.
29. Überprüfung der Gewährung von Leistungen für Kosten der Unterkunft (KdU): u. a. Einhaltung der Mietobergrenze und der Obergrenze für Heizkosten, Heiz- und Betriebskostenabrechnung sowie Sicherstellung, dass eventuelle Erstattungen auch die kommunalen Leistungen verringern; siehe hierzu im Einzelnen Kommunalbericht 2011 und Handreichung des Landesrechnungshofs zu seiner Querschnittsprüfung (Ziffer 5).
30. Überprüfung der Vermögensnachweise bei Kommunen mit einer Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kameralen Buchführung, um zu gewährleisten, dass die Abschreibungen und Zinsen für die Gebührenkalkulation richtig berechnet werden können.
31. Prüfung einer teilweisen oder vollständigen Zusammenlegung von Schul- und Gemeindebibliotheken; bei einer teilweisen Zusammenlegung könnte die Gemeindebibliothek die Aufgaben der Beschaffung und Ausleihe der Lernmittel an die Schülerinnen und Schüler übernehmen.
32. Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Bibliotheken sollte eine Anpassung der Öffnungszeiten an die publikumsstarken Öffnungszeiten des Einzelhandels geprüft werden (Öffnung nicht vor 10 Uhr, eventuell sogar erst ab 11 Uhr). Zahlreiche Bibliotheken haben als Reaktion auf die Nachfrage am Mittwoch geschlossen, einige am Montagvormittag. Zudem sollte in großen und mittelgroßen Bibliotheken geprüft werden, ob die Nutzung eines automatischen Verbuchungssystems und/oder Gebührenautomaten wirtschaftlich ist (Kommunalbericht 2011 des Landesrechnungshofs).
33. Bei dem Betrieb von öffentlichen Bibliotheken, Museen etc. Überprüfung, inwieweit der Einsatz ehrenamtlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter möglich ist. Nach § 3 Absatz 2 Bibliotheksgesetz sollen öffentliche Bibliotheken hauptamtlich von bibliothekarischen Fachkräften geführt werden. Unbeschadet davon können bibliothekarische Nebenstellen insbesondere in größeren Städten durch den Einsatz von ehrenamtlichen Kräften flankierend unterstützt werden.
34. Zur vollständigen Erhebung der Hundesteuer kann eine Hundebestandserhebung zweckmäßig sein.
35. Die Bundeszollverwaltung bietet für öffentliche Dienststellen die Möglichkeit einer Versteigerung von Pfandsachen, Verwaltungsgegenständen und Fundsachen an. Mit dieser sog. „Zoll-Auktion“ werden die Gegenstände im Internet unter [www.zoll-auktion.de](http://www.zoll-auktion.de) versteigert. Zahlreiche Städte und Gemeinden nutzen

dieses Angebot bereits. Als Vorteile wurden genannt: höhere Erlöse, Reduzierung der Lagerkosten. Über [redaktion@zoll-auktion.de](mailto:redaktion@zoll-auktion.de) kann mit der Zoll-Auktion Kontakt aufgenommen werden.

36. Überprüfung der Gebäudereinigung (Eigenreinigung oder Privatisierung; Vergrößerung der Reinigungsintervalle mit Ausnahme Nasszellen)
37. Überprüfung der Reinigungsintervalle bei der Straßenreinigung
38. Überprüfung der Standards bei der Pflege öffentlicher Grünflächen; Prüfung einer Einbindung von Vereinen und Anliegern in die Pflege der Grünflächen
39. Verzicht auf Errichtung einer rechtsfähigen kommunalen Stiftung, soweit dies der Kommune nicht ausdrücklich von dritter Seite, z. B. durch Erblasser, aufgegeben worden ist. Bei rechtsfähigen kommunalen Stiftungen sind ein gesonderter Haushaltsplan und eine gesonderte Jahresrechnung zu erstellen. Die Jahresrechnung unterliegt wie die Jahresrechnung des Gemeindehaushalts der Prüfung nach § 94 GO. Dies führt zu zusätzlichen Kosten. Auf § 89 Abs. 3 und 4 GO wird hingewiesen.
40. Bei Schulträgern mehrerer Schulen Bildung eines Hausmeisterteams, das schulübergreifend eingesetzt wird, statt Zuordnung eines Hausmeisters zu je einer Schule. Vorteile: Reduzierung des Personalaufwands und Bereitstellung unterschiedlicher handwerklicher Qualifikationen.
41. Für Kommunen, die in absehbarer Zeit ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung führen wollen: Verzicht auf Ausgliederungen aus dem Haushalt. Ein wesentlicher Vorteil der Doppik liegt darin, dass die Gemeinde und die Gesellschaften sowie die Sondervermögen der Gemeinde denselben Rechnungsstil anwenden. Damit entfällt ein wesentliches Argument für Ausgliederungen, durch die Anwendung der kaufmännischen Buchführung eine höhere Transparenz für den ausgegliederten Bereich zu erhalten. Dafür treten die Argumente gegen eine Ausgliederung stärker in den Vordergrund: zusätzliche Kosten für die Erstellung eines Wirtschaftsplans, die Erstellung und die Prüfung eines gesonderten Jahresabschlusses sowie die Verringerung der Transparenz über die finanzielle Gesamtsituation der Gemeinde, deren Wiederherstellung über einen Gesamtabschluss zu einem späteren nach Abschluss des Jahres liegenden Zeitpunkt zusätzliche Kosten verursacht.
42. Für Kommunen, die ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung führen: Prüfung einer Wiedereingliederung von Einrichtungen, die nach den Vorschriften der Eigenbetriebsverordnung geführt werden (§ 101 Abs. 4 GO), von Kommunalunternehmen (§ 106 a GO) und von Eigengesellschaften. Zur Begründung wird auf **III.41** hingewiesen.
43. Soweit trotz Empfehlung nach **III.42** Einrichtungen, die nach den Vorschriften der Eigenbetriebsverordnung geführt werden (§ 101 Abs. 4 GO), und Kommunalunternehmen (§ 106 a GO) nicht aufgelöst werden, wird empfohlen, zeitnah zur Umstellung der Haushaltswirtschaft der Gemeinde auf eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung auch die Haushaltswirtschaft der vorgenannten Einrichtungen auf die doppelte Buchführung nach der GemHVO-Doppik umzustellen.
44. Es wird empfohlen,
  - bei neu eingerichteten Zweckverbänden diese nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen, bei Zweckverbänden nach § 15 Abs. 3 GkZ unter Inanspruchnahme von § 28 EigVO.
  - bei bestehenden Zweckverbänden zeitnah zur Umstellung der Haushaltswirtschaft der Mitglieder des Zweckverbandes auf eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung auch die

Haushaltswirtschaft des Zweckverbandes auf die doppelte Buchführung umzustellen, bei Zweckverbänden nach § 15 Abs. 3 GkZ unter Inanspruchnahme von § 28 EigVO.

45. Einbeziehung der Sondervermögen und Gesellschaften in die Haushaltskonsolidierung durch Prüfung der Möglichkeiten einer
  - Verbesserung der Ertragslage
  - Erhöhung der Gewinnabführungen an den Haushalt
  - Reduzierung des Zuschussbedarfs aus dem Haushalt und
  - Rückführung verlustträchtiger Geschäftsbereiche.

Der Landesrechnungshof empfiehlt hierzu, Zielvereinbarungen mit den Geschäftsführern zu schließen, die konkrete Einsparvorgaben enthalten und eine Berichtspflicht über die Umsetzung dieser Vorgaben vorsehen.
46. Um die Arbeitseffizienz von Aufsichtsräten kommunaler Beteiligungsgesellschaften zu gewährleisten, empfiehlt der Landesrechnungshof, die Zahl der Aufsichtsratsmitglieder auf 7, höchstens 9 zu beschränken (Kommunalbericht 2008 des Landesrechnungshofs).
47. Begrenzung haushaltswirtschaftlicher Risiken durch Rückführung der übernommenen Bürgschaften
48. Berücksichtigung der Erläuterungen zur GemHVO-Doppik und den darin enthaltenen Hinweisen zur Umstellung auf eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (s. Veröffentlichung im Internet unter <http://www.schleswig-holstein.de> → Themen und Aufgaben → Kommunales → Kommunale Finanzen → Kommunales Haushaltsrecht → Hinweise und Erläuterungen)
49. Verbesserung des Qualitätsmanagements bei Straßenmarkierungen (Bemerkungen 2011 des Landesrechnungshofs)
50. Abbau überflüssiger Verkehrszeichen. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass bis zu 30 % aller Verkehrszeichen abgebaut und die Kosten für die Straßenunterhaltung dadurch reduziert werden können (Bemerkungen 2014 des Landesrechnungshofs).
51. Soweit eine Gemeinde beabsichtigt, ihre Hebesätze zu verändern, und davon ausgehen muss, dass sie nicht zu Beginn des Jahres eine beschlossene und in Kraft getretene Haushaltssatzung haben wird, wird empfohlen, vor Verabschiedung des Haushalts eine Hebesatzsatzung zur Vermeidung von Verwaltungskosten zu erlassen.
52. Bei ÖPP-Maßnahmen sind die Ausführungen unter Ziffer 4 und in der Anlage meines Runderlasses zu §§ 85, 95 g der Gemeindeordnung – Kredite vom **23. Januar 2017** zu berücksichtigen. Auf die Ausführungen im gemeinsamen Erfahrungsbericht zu ÖPP-Projekten vom 14. September 2011, herausgegeben von den Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (veröffentlicht auf der Internetseite des Landesrechnungshofes) wird hingewiesen.
53. Gemeinden, die keine Zweitwohnungssteuer erheben, wird empfohlen, deren Einführung zu prüfen. Für eine sachgerechte Entscheidung sollten die dadurch zu erwartenden Aufwendungen/Ausgaben für die Erhebung den zu erwartenden Erträgen/Einnahmen für einen Zeitraum von 10 Jahren gegenüber gestellt werden.
54. Gemeinden, die die Nutzung von Stellplätzen durch Dauercamper nicht steuerlich erfassen, wird empfohlen, die Einführung einer Stellplatzsteuer zu prüfen. Für eine sachgerechte Entscheidung sollten die dadurch zu erwartenden Auf-

wendungen/Ausgaben für die Erhebung den zu erwartenden Erträgen/Einnahmen für einen Zeitraum von 10 Jahren gegenüber gestellt werden. Bei Gemeinden, die bereits eine Zweitwohnungssteuer erheben, sollte der Steuersatz für die Stellplatzsteuer für Dauercamper in entsprechender Höhe festgesetzt werden.

55. Festsetzung der Steuersätze für die Hunde-, Zweitwohnungs- und Spielgerätesteuer über die Mindestsätze nach II.1-3 dieses Erlasses hinaus. Auf Anlage 12 des Vermerkes über die Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein wird hingewiesen (siehe Seite 1 Fußnote 4).
56. Festsetzung der Hebesätze für die Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer über die Mindestsätze für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen nach der Richtlinie zur Gewährung von Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen hinaus. Auf die Anlagen 10 und 12 des Berichts über die Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein wird hingewiesen (siehe Seite 1 Fußnote 4)
57. Verbesserung im Bereich der sozialen Beratungsstellen, z. B. durch Vereinbarungen für die Erfassung der Fallzahlen, in der Erziehungsberatung, der Gestaltung der Verträge in der Schuldnerberatung und Überprüfung von Überschneidungen mit anderen Beratungsstellen (Kommunalbericht 2013 des Landesrechnungshofs)
58. Vorgabe von Leistungsstandards für die bezuschussten Suchtberatungsstellen (Kommunalbericht 2013 des Landesrechnungshofs)
59. Soweit eine Kommunalverwaltung Außenstellen unterhält, sollte ein möglicher Verzicht auf Außenstellen geprüft werden. Soweit ein Verzicht nicht möglich scheint, bietet sich gegebenenfalls eine Reduzierung der personellen Besetzung und Öffnungszeiten an.
60. Bei Ämtern und Gemeinden, die an der Verwaltungsstrukturreform teilgenommen haben, Prüfung, ob die dadurch möglichen Einsparungen bereits realisiert worden sind (Bericht des Landesrechnungshofs „Ergebnis der Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Bereich“ vom 11. Februar 2014).
61. Aufnahme einer Übersicht über die Finanzlage der Gemeinde als Seite 1 im Vorbericht zum Haushalt aus Gründen der Transparenz
  - a. für Gemeinden, die ihre Buchführung nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung führen nach der Anlage 1 und
  - b. für Gemeinden, die ihre Buchführung nach den Grundsätzen der kameralen Buchführung führen nach der Anlage 2.
62. **Um den Schulbetrieb wirtschaftlich planen zu können, sollte bei Schulträgern eine Schulentwicklungsplanung durchgeführt und regelmäßig aktualisiert werden („Bericht über den Einfluss des demografischen Wandels auf ausgewählte Aspekte der kommunalen Daseinsvorsorge“ des Landesrechnungshofes vom 2. Juni 2017).**

#### IV. Hinweise

1. Zuschüsse und Beiträge für „übergemeindliche“ Einrichtungen werden grundsätzlich anerkannt (z. B. Zuschüsse für Wirtschaftsförderungsgesellschaften des Kreises, Beiträge an kommunale Landesverbände, Fachverbände der Kämmerer, Kassenverwalter usw., Beiträge an den Verein Nordfriesisches Institut, Zuweisungen an Schwarzdeckenunterhaltungsverbände, Umlagen an Was-

- ser- und Bodenverbände, Zuschüsse an Büchereiverein, Einrichtungen der dänischen Minderheit oder an das Landestheater).
2. Die Bereitstellung von Mitteln in angemessener Höhe für die Kameradschaftspflege in der Feuerwehr wird anerkannt.
  3. Eine Beschränkung der Bauunterhaltungsmittel kann für das Ziel einer mittelfristigen Haushaltskonsolidierung kontraproduktiv sein. Zur Bedeutung und Höhe angemessener Bauunterhaltungsmittel wird auf die Kommunalberichte 1999 und 2013 des Landesrechnungshofs verwiesen.
  4. Personaleinsparungen im Bereich der Rechnungsprüfung (Rechnungsprüfungsämter und Gemeindeprüfungsämter) können für das Ziel einer mittelfristigen Haushaltskonsolidierung kontraproduktiv sein. Gerade in Zeiten schwieriger Haushaltssituation leisten quantitativ ausreichend besetzte Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämter, deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch ständige Fortbildung gut qualifiziert sind, einen wesentlichen Betrag zu einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung. Vor diesem Hintergrund kann im Einzelfall auch eine Personalaufstockung angezeigt sein.
  5. Übertragene Ausgaben/Aufwendungen und die dazugehörigen Auszahlungen für die Bauunterhaltung werden grundsätzlich anerkannt. Dies gilt auch für übertragene Ausgaben/Aufwendungen und die dazugehörigen Auszahlungen, für die am 31.12. des jeweiligen Jahres dem Grunde nach bereits eine rechtliche Verpflichtung zur Leistung der Ausgaben/Aufwendungen und der dazugehörigen Auszahlungen bestand (z. B. erteilte Aufträge; Gewerbesteuerumlage für höhere Einnahmen bei der Gewerbesteuer im 4. Quartal; freiwillige Leistungen, die erst im Folgejahr abgerechnet werden, soweit diese anerkannt werden).
  6. Kassenkreditzinsen werden grundsätzlich anerkannt, auch wenn sie aufgrund von Fehlbeträgen entstanden sind.
  7. Ausgaben/Aufwendungen für die Gewährung von Leistungsprämien an Beamtinnen und Beamte werden als unvermeidlich anerkannt.
  8. Förderprogramme der Kreise für Vereine und Verbände sehen z. T. eine Mitleistung der Gemeinden vor. Es wird empfohlen, hierbei die besondere Situation in Gemeinden, die auf Fehlbetragszuweisungen angewiesen sind, zu berücksichtigen, damit die Vereine und Verbände in diesen Gemeinden auch dann eine Förderung des Kreises erhalten können, wenn eine Mitleistung der Gemeinde nicht möglich ist.
  9. Fördervoraussetzung für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen: Die Hebesätze müssen im Antragsjahr in der vorgegebenen Höhe festgelegt sein (Ziffer 2.3.1 der Richtlinie zur Gewährung von Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen). Waren in dem Jahr, in dem der Fehlbetrag entstanden ist, die Hebesätze nicht in der für dieses Jahr vorgegebenen Höhe festgelegt, werden vom Gemeindeprüfungsamt die Einnahmeausfälle errechnet und diese bei der Berechnung des unvermeidlichen Fehlbetrages nicht anerkannt.
  10. **Sofern die Erhebung von Straßenbaubeiträgen gesetzlich vorgeschrieben ist**, ist Voraussetzung für eine Förderung von Straßenbaumaßnahmen von Gemeinden durch Sonderbedarfszuweisungen nach § 13 FAG die Erhebung von Beiträgen entsprechend II.20 oder entsprechender wiederkehrender Beiträge sowie der Verzicht auf Vergünstigungen für Eckgrundstücke.
  11. **Sofern die Erhebung von Straßenbaubeiträgen gesetzlich vorgeschrieben ist**, führt ein Verzicht auf Erhebung der höchst möglichen Straßenbaubeiträge über den höheren Kreditbedarf wegen der damit verbundenen Zinsbelastung auch zu einer Erhöhung des Jahresfehlbetrags/Fehlbetrags, die nicht unab-

weisbar ist. Aus verwaltungsökonomischen Gründen wird daher bei einer Gemeinde, die die Straßenbaubeiträge nicht in der erwarteten Höhe erhebt, **für die Jahre, in denen die Erhebung von Straßenbaubeiträgen gesetzlich vorgeschrieben ist**, der Jahresfehlbetrag/Fehlbetrag in Höhe der in dem Haushaltsjahr entgangenen Einnahmen bzw. Einzahlungen vermindert, um zu dem unabweisbaren Jahresfehlbetrag/Fehlbetrag zu gelangen.