

**184. Vergleichende Prüfung
„Haushaltsstruktur 2015: Großstädte“**

**Umsetzung der Empfehlungen
aus dem Schlussbericht vom 07.04.2016**

Zusammenfassung

Zusammenfassung – Management Summary

Die wesentlichsten Inhalte des Schlussberichts der 184. Vergleichenden Prüfung für den Prüfungszeitraum 2010 - 2014 sind auf den Seiten 1 bis 8 des Schlussberichts im Abschnitt

1. Zusammengefasste Prüfungsergebnisse

in einem Management Summary gebündelt dargestellt und nach drei Unterthemen gegliedert:

1.1 Finanzielle Ausgangslage

- **Haushaltslage**

Die Haushaltslage war im Prüfungszeitraum stabil – ausreichende Rücklagen zum Ausgleich entstandener Haushaltsdefizite waren vorhanden.

Grundsätzlich hat die Stadt die Aufgabe, ihren Haushalt nachhaltig auszugleichen.

Eine sachgerechte Steuerung der städtischen Finanzen ist nur auf der Basis gesicherter Finanzdaten und valider Entscheidungsgrundlagen möglich. Vor diesem Hintergrund ist die rechtzeitige Aufstellung der Jahresabschlüsse von besonderer Bedeutung. Auf eine fristgerechte Aufstellung der Jahresabschlüsse gemäß § 112 Absatz 9 HGO ist daher hinzuwirken.

- **Konsolidierungsbedarf**

Trotz stabiler Haushaltslage ergaben sich in drei von fünf Haushaltsjahren Fehlbeträge im ordentlichen Ergebnis – Ausgleich durch entsprechende Rücklage. 2015 und 2016 waren weitere ordentliche Fehlbeträge in der Planung enthalten.

Der Haushalt ist auch zukünftig unter Berücksichtigung der bestehenden Rücklagen ausgeglichen zu gestalten. Nur so können sich auch in konjunkturell schlechten Zeiten Handlungsspielräume für die kommunale Selbstverwaltung ergeben.

- **Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs**

Die Schlüsselzuweisungen nach dem neuen Recht für das Jahr 2016 betragen laut der vorläufigen Festsetzung (des Hessischen Finanzministeriums vom 23.02.2016) 183,974 Mio. €.

Im Jahr 2015 betragen sie nach dem alten Recht 132,025 Mio. €, dazu kamen noch mehrere spezielle Finanzaufweisungen, die nach neuem Recht den Schlüsselzuweisungen zugesetzt werden.

1.2 Stabilisierung der kommunalen Haushalte

- **Konsolidierungsmanagement**

Im Prüfungszeitraum ergab sich kein primärer oder sekundärer Konsolidierungsbedarf.

Zur Genehmigung der Haushaltssatzung wurden von der Kommunalaufsicht 2011 und 2013 Haushaltssicherungskonzepte vorgeschrieben. Die darin enthaltenen Maßnahmen hatten häufig den Charakter von Prüfaufträgen und beinhalteten keine konkreten Umsetzungsschritte, mit denen die Wirkung auf den Haushalt überprüft werden kann.

Die Prüfung hat gezeigt, dass die Stadt Wiesbaden über die Rahmenbedingungen für ein wirkungsvolles Konsolidierungsmanagement verfügt.

Empfehlung:

Haushaltungssicherungskonzept am aktuellen Konsolidierungsbedarf aufstellen, die Maßnahmen mit prognostizierten Konsolidierungsbeiträgen angeben und eine Erfolgskontrolle für die festgelegten Maßnahmen durchführen und dokumentieren (Berichtswesen für die Stadtverordnetenversammlung über den Umsetzungsstand der wesentlichen Maßnahmen).

- **Ergebnisverbesserungspotenziale und Haushaltsbelastungen**

Die nachfolgende Übersicht zeigt die bei der Prüfung ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale und die Haushaltsbelastungen, die mit 60,3 Mio. € bzw. 61,8 Mio. € betragsmäßig fast gleich sind.

Zu den Haushaltsbelastungen:

Bedingt durch die schwierige Haushaltslage im Jahr 2002 wurde mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung ein ambitioniertes Haushaltskonsolidierungs- und – Sanierungsprogramm 2002 bis 2007 aufgelegt. Es legte eine mittelfristige Konsolidierungszielgröße von jährlich 60 Mio. € bis 2007 fest. Bei der Umsetzung des Programms wurden Produkte und Leistungen im dialogischen Verfahren mit den Dezernaten und Ämtern nach der Portfolio-Methode bewertet. Dabei wurden insbesondere freiwillige Leistungen mit dem Ziel geprüft, sie bei gewünschter Beibehaltung kostengünstiger wahrzunehmen bzw. sie auf Externe zu übertragen. Gesetzliche Aufgaben wurden dahingehend untersucht, ob sie unter Beibehaltung der vorgeschriebenen Standards effizienter, das heißt mit weniger Personal- und Sachkosten, zu erledigen sind.

Die Auswirkungen des Konsolidierungsprogramms beliefen sich in den Jahren 2003 bis 2007 auf zusammen 244 Mio. €. Der Betrag setzt sich zusammen aus jährlichen Einsparungen (Einstellung bisheriger Standards, die künftig nicht mehr den Haushalt

belasteten), Verbesserungen auf der Einnahmenseite und Verminderungen bei den Ausgaben.

Bei dieser Haushaltskonsolidierung sollte die Schließung öffentlicher Einrichtungen vermieden werden. Hierzu zählen die unter den „Haushaltsbelastungen“ erwähnten Bereiche Kultur, Sport, VHS, Wirtschaftsförderung und Tourismus. Sie sind Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung und des politischen Konsenses über ihre Weiterführung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung als Angebot für die Bürgerinnen und Bürger und die Besucherinnen und Besucher dieser Stadt.

Der in Wiesbaden vor 2002 / 2003 vorgehaltene Standard kommunaler Einrichtungen wurde durch das damalige Konsolidierungsprogramm reduziert. Die heutigen Standards sind – gerade im Blick auf Frankfurt – klein (Beispiel Tierpark Fasanerie gegenüber Zoo Frankfurt!).

Ergebnisverbesserungspotenziale und Haushaltsbelastungen durch ausgewählte städtische Leistungen			
Stadt Wiesbaden	Haushaltsjahr 2014		Kapitel
Ergebnisverbesserungspotenziale	Ergebnisverbesserungspotenzial	Alternative Anpassung der Grundsteuer B in Prozentpunkten	
Realsteuern: Anhebung der Hebesätze auf den Referenzwert im Vergleich			
Grundsteuer A	133.525 €	1	7.3 (Seite 72 f.)
Grundsteuer B	39.953.016 €	325	7.3 (Seite 72 f.)
Gewerbesteuer	11.450.800 €	93	7.3 (Seite 72 f.)
Erziehungshilfen (SGB VIII)	-	-	8.2.7 (Seite 116 ff.)
Kindertageseinrichtungen (rechnerisches Ergebnisverbesserungspotenzial durch eine Kostenbeteiligung über Elternbeiträge in Höhe eines Drittels der Gesamtaufwendungen)	8.771.682 €	71	8.3.2 (Seite 122 ff.)
Summe der dargestellten Ergebnisverbesserungspotenziale	60.309.023 €	491	
Belastung des Haushalts 2014 durch ausgewählte kommunale Leistungen	Belastung des ordentlichen Ergebnisses 2014	Anpassung der Grundsteuer B zum ergebnisneutralen Ausgleich der Haushaltsbelastungen in Prozentpunkten	
Kultur	39.344.862 €	320	8.6 (Seite 153 ff.)
Sport und Bäderbetrieb	19.107.935 €	156	8.7 (Seite 163 f.)
Volkshochschule	2.185.308 €	18	8.8 (Seite 167 ff.)
Wirtschaftsförderung und Tourismus	1.116.880 €	9	8.9 (Seite 169 f.)
Summe der dargestellten Haushaltsbelastungen	61.754.986 €	502	
Quelle: Eigene Berechnungen			

Ansicht 1: Ergebnisverbesserungspotenziale und Haushaltsbelastungen durch ausgewählte städtische Leistungen

Zu den Ergebnisverbesserungspotenzialen:

Unsere Erhöhungen bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer ab 2016 sind ebenso wie die Einführung der Zweitwohnungssteuer eine Folge der Neuordnung des KFA (Nivellierungssätze bei der Steuerkraft bzw. Gewinnung neuer Einwohner mit erstem Wohnsitz mit Wirkung auch auf Gemeindeanteil Einkommensteuer).

- **Erziehungshilfen**

Das Ergebnis der Prüfung im Bereich der Erziehungshilfen zeigt, dass Wiesbaden im Vergleich die niedrigsten Steuerungsquoten der Erziehungshilfe hat. Dafür sind eine besonders fachliche Zugangssteuerung (intensives Falleingangsverfahren) sowie eine ausgeprägte Kostensatzsteuerung (hohe Fachlichkeit bei der Verhandlung von Kostensätzen) und die kooperative Zusammenarbeit mit den Leistungserbringern verantwortlich. „Ergebnisverbesserungspotenziale wurden nicht ausgewiesen“.

- **Tageseinrichtungen für Kinder und Kindertagespflege**

Die beitragsfreie Halbtagsbetreuung (StVV-Beschluss vom 21.12.2011) stellt einen über das Hessische Kinder- und Jugendbetreuungsgesetz (HKJGB) hinausgehenden Standard dar. Bei konsolidierungsbedürftigem Haushalt ist dieser Standard kritisch hinterfragen und sollte durch die Ermittlung der jährlichen Haushaltsbelastung der Stadtverordnetenversammlung eine Entscheidungsgrundlage für die Abschaffung oder die Beibehaltung dieses Standards geben.

Die Erträge aus Elternbeiträgen erreichten 2014 einen Anteil von 13 % an den Gesamtaufwendungen für die städtischen Kindertageseinrichtungen. Mit Steigerung dieses Anteils auf 33 % könnte eine Ergebnisverbesserung von 8,8 Mio. € erreicht werden.

Es bestehen zwei Arten der Betriebskostenbezuschung der freien Träger von Kindertageseinrichtungen. Die unterschiedlichen Vertragsmodelle sind:

Festbetragsfinanzierung: Jährliche vorab festgelegte gruppenabhängige Pauschale (keine Betriebskostenabrechnung an die Stadt) sowie

Leistungsverträge: vereinbartes Kostenbudget mit Pauschalbeträgen etwa für Gebäudeinstandhaltung, interne Verwaltung und Betreuungskosten, dem am Jahresende eine Schlussabrechnung folgt.

Einzelne Pauschalbeträge konnten bei der Prüfung nicht nachvollzogen werden

Deshalb wird der Stadt bei den Leistungsverträgen empfohlen, ein transparentes und nachvollziehbares Berechnungsschema für die in der Modellkalkulation angesetzten Ertrags- und Aufwandspositionen zu erstellen und zu dokumentieren.

- **Ausgewählte kommunale Leistungen**

Dazu wird auf die Anmerkungen unter 1.2 zu „Ergebnisverbesserungspotenziale und Haushaltsbelastungen“ zu Kultur, Sport, VHS und Wirtschaftsförderung verwiesen.

1.3 Weitere Feststellungen

- **Personaleinsatz in der Allgemeinen Verwaltung**

Personaleinsatz in der Allgemeinen Verwaltung:

Zur „Allgemeinen Verwaltung“ werden im Schlussbericht außer dem statistischen Produkt 111 „Verwaltungssteuerung und Service“ (die städtischen Körperschaften, Dezernate und die Querschnittsämter) auch die Produkte 121 (Statistik und Wahlen), 122 (Ordnungsangelegenheiten) und 511 (Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen) gezählt.

Für Wiesbaden ergeben sich (zum Stand 30.06.2014) 952,3 Vollzeitäquivalente (VZÄ) in der allgemeinen Verwaltung mit einem Personal- und Versorgungsaufwand im Jahr 2014 in Höhe von 64.326 € je VZÄ und somit 223 € pro Einwohner.

Beim Vergleich der VZÄ auf je 1.000 Einwohner mit den anderen vier kreisfreien Städten auf Seite 78 des Schlussberichts liegt Wiesbaden mit 3,5 VZÄ als zweitgrößte Stadt Hessens gleich hinter der größten Stadt Frankfurt mit 3,8 VZÄ.

Demographische Entwicklung:

Die Problematik ist bereits vor einigen Jahren in ihrer Brisanz erkannt worden. Mit Sitzungsvorlagen des Personal- und Organisationsamtes wurden im Jahr 2012 die Themen Demographischer Wandel und dessen Einflüsse und Chancen für die Personalarbeit und Personalwirtschaft sowie Handlungsalternativen behandelt (siehe Anmerkung zu Ziffer 8.1 auf Seite 2 der Anlage 2).

- **Schulträgeraufgaben**

Die Stadt benutzt eine Schulbauliste für künftigen Raumbedarf.

Empfehlung an die Stadt: in die Schulbauliste die prognostizierten Schülerzahlen und daraus resultierenden Flächenmehr- oder -minderbedarf einzubeziehen. Anhand eines einheitlichen Raumbelagungsplans könnte die Stadt den aktuellen Stand abbilden sowie Veränderungen bedarfsgerecht analysieren und dokumentieren.

- **Abwasserentsorgung und Friedhofswesen**

Die exemplarische Prüfung der inhaltlichen und formellen Ausgestaltung der Vorkalkulation der Abwassergebühren für 2014 bei ELW ergab:

„Die Gebührenkalkulation entsprach demnach nahezu vollständig den aktuellen Vorgaben des KAG (Kommunalabgabengesetzes).“

Im Prüfungszeitraum wurde eine Vorkalkulation der Friedhofsgebühren von einem externen Dienstleister für das Grünflächenamt erstellt:
„Die Gebührenkalkulation für das Jahr 2013 entsprach nicht vollständig den aktuellen Vorgaben des KAG.“

- **Haushalts- und Rechnungswesen**

Im Prüfungszeitraum war in Wiesbaden die Finanzbuchhaltung zentral ausgerichtet.

Der Haushalt war nach der örtlichen Organisation gegliedert. Die Ausgestaltung folgte der Dezernatsstruktur. Eine durchgehend produktorientierte Haushaltsgliederung war vorhanden.

Alle wesentlichen Leistungsbeziehungen waren über die Leistungsverrechnung abgebildet. Das dafür eingesetzte System hatte einen hohen Reifegrad und war sachgerecht.

Die Finanzrechnung wurde im Prüfungszeitraum nach der indirekten Methode aufgestellt.
Auf die nach § 47 Abs. 3 Satz 3 GemHVO (Gemeindehaushalts-Verordnung) geforderte zusätzliche Darstellung nach der direkten Methode in einer Anlage wurde verzichtet.

Die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung bis 2017 wurde dem Doppelhaushalt 2014/2015 als Anlage beigefügt. Vor Beginn des Jahres 2015 wurde keine Fortschreibung dieser Planung bis 2018 der Stadtverordnetenversammlung vorgelegt.

Die Kontierung erfolgte nach einem modifizierten vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport vorgegebenen Kommunalen Verwaltungskontenrahmen und entsprach nicht den Vorgaben der GemHVO. Eine Ausnahmegenehmigung zur abweichenden Verwendung des modifizierten Kontenrahmens lag vor (*Anmerkung Amt 20: und ist gemäß Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport bis zum 31.12.2017 befristet*).

- **Wirtschaftliche Betätigung**

„Die Verlagerung kommunaler Aufgaben in Aufgabenträger des privaten und öffentlichen Rechts kommt deutlich in den Ausgliederungsquoten der Stadt Wiesbaden zum Ausdruck. 33 Prozent des Eigenkapitals von Stadt und Beteiligungen wurden in den Beteiligungen bilanziert. In Bezug auf die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten betrug die Ausgliederungsquote 73 Prozent. Die wesentlichen städtischen Beteiligungen bilanzierten zum 31.12.2013 Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten in Höhe von 949,4 Millionen €“

„Wesentliche Belastungen für den städtischen Haushalt können sich aus Verlustübernahmen sowie laufenden Zuschusszahlungen ergeben, während Gewinnabführungen den Haushalt entlasten könnten. In der Stadt Wiesbaden belasten die diesbezüglichen Finanzströme den Ergebnishaushalt 2013 mit 2,6 Millionen €. Allein die Zuschüsse an den Eigenbetrieb Mattiaqua belasteten den Ergebnishaushalt 2013 mit 10,0 Millionen €.“

- **Rechtmäßigkeit**

„Die Jahresabschlüsse 2010 bis 2012 waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen geprüft und beschlossen. Die Fristüberschreitung für die für die Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse lag zwischen 246 (Jahresabschluss 2010) und 31 Arbeitstagen (Jahresabschluss 2012). Der Jahresabschluss 2013 wurde im Nachgang zur örtlichen Erhebung, im Dezember 2015, fristgerecht beschlossen.“

„Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden eine regelmäßige Prüfung zur Aktualisierung der ‚Dienstanweisung für die Vergabe von Lieferungen und Leistungen (DVL)‘ vor dem Hintergrund geänderter gesetzlicher Vorschriften im Vergabewesen.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen galt die Dienstanweisung vom 29. Februar 2008 unverändert fort. Mit Wirkung zum 1. März 2015 trat jedoch das neue Hessische Vergabe- und Tariftreuegesetz (GVBl. 25/2014 S.121) in Kraft.

Wir empfehlen u. a. die Aufnahme der gesetzlichen Neuregelungen aus dem Hessischen Vergabe- und Tariftreuegesetz, beispielsweise zu den geänderten Vorgaben der Tariftreue und des Mindestlohns, den Interessenbekundungsverfahren oder der verbindlichen Anwendung der Muster der Hessischen Ausschreibungsdatenbank zur Durchführung eines Vergabeverfahrens.“

„In der Stadt Wiesbaden wurde zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen kein elektronisches Vergabemanagement (VMS) eingesetzt. Die Zentrale Verdingungsstelle war gemäß der Dienstanweisung mit der Führung der gesamtstädtischen Statistik über sämtliche Vergabeverfahren beauftragt. Für die Jahre des Prüfungszeitraums wurden, getrennt nach Bauleistungen, Lieferleistungen und Dienstleistungen, teilautomatisierte Listen erstellt und fortlaufend aktualisiert.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden die zentrale Dokumentation der Vergabevorgänge zu intensivieren und eine Übersicht aller Vergabevorgänge, mindestens unter Darstellung der im Bericht genannten Kriterien (Auftrag, Leistung, Vergabedatum, Ausschreibungsart, Auftragnehmer, Auftragswert, Mitbieter, Abrechnungswert und Bearbeiter des Vergabevorgangs), zu gewährleisten.

Darüber hinaus empfehlen wir die Einführung eines elektronischen VMS, insbesondere vor dem Hintergrund der verpflichtenden elektronischen Auftragsvergabe. Die Stadt Wiesbaden untersuchte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen die Implementierung einer zentralen Vergabemanagementplattform.“

- **Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionen**

„Für die im Rahmen der örtlichen Erhebungen betrachteten Maßnahmen erstellte die Stadt keine Folgekostenberechnungen. Somit war der Stadtverordnetenversammlung vor Beschlussfassung keine mittelfristige Sicht auf die finanziellen Auswirkungen der zu beschließenden Maßnahme möglich.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden die Erstellung von Folgekostenberechnungen sowie die verpflichtende Berechnung von mittelfristigen Folgekosten. Im Rahmen einer internen Handlungsanleitung sollte festgelegt werden, welche Kostengruppen zwingend in die Berechnung einzubeziehen sind.

Die Gegenüberstellung der Folgekosten verschiedener Projektvarianten in einer einheitlichen Übersicht würde zudem die Transparenz bei der Entscheidung für eine Variante erhöhen.“