

Prüfung der Jahresrechnung der Stadt Burgdorf für das Haushaltsjahr 2009

hier: Stellungnahme zur Bemerkung des Prüfberichtes

Zu der Bemerkung im Schlussbericht über die Prüfung der Jahresrechnung der Stadt Burgdorf für das Haushaltsjahr 2009 nehme ich wie folgt Stellung:

Tz. 8 (B):

hier: Abwasserbeiträge

Der Auftrag, die Fortschreibung der Kalkulation der Anschlussbeiträge für Schmutz- und Niederschlagswasser zu erstellen, wurde im Jahr 2000 an das beauftragte Unternehmen erteilt. Für den Zeitraum bis zum Jahr 2000 war zuvor eine andere Firma mit inhaltsgleichen Kalkulationen beauftragt worden. Diese Firma hatte sich in der Zwischenzeit aufgelöst und hieraus ging das nunmehr beauftragte Unternehmen hervor.

In der Folgezeit wurden durch die Fachabteilung verschiedene Unterlagen an die beauftragte Firma übersandt, mittels derer die Kalkulation erfolgen sollte (Bebauungspläne, Anlagenachweis Stand 31.12.1999, Kosten von Erschließungsmaßnahmen).

Im Zuge der weiteren Bearbeitung war eine enge Abstimmung zwischen der Fachabteilung und der beauftragten Firma über den Umfang der wegfallenden Tiefenbegrenzung auf diversen Flächen notwendig. Dies wurde bedingt durch ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg (Az: 9 L 465/99). Gegenstand der Kalkulation und des seinerzeitigen Auftrages waren die Wohnbauflächen bzw. Bebauungsplangebiete „Nordwest“, die Erweiterung auf Basis der 30. FNP-Änderung (ohne B-Plan-Änderung, Südost, Wohnbaulandentwicklung, „Läuferweg“, Schillerslage „nördlich alter B3, westlich Hornweg“, Weferlingsen, Otze „Lehmkuhlenweg“, Ehlershausen „Schwarzenbergfeld“, Otze „Erweiterung Lehmkuhlenweg“ oder vergleichbar im Südosten, sowie folgende gewerblichen Bauflächen: Änderung GE „Nordwest“, „Hülptingsen 2 Nr. 8-4/2“, „Hülptingsen 4 Nr. 8-6“, „Hülptingsen 5“ und weitere Gewerbegebietserweiterungen in Hülptingsen).

Diese Bebauungspläne wurden im Laufe des Beauftragungszeitraums durch die beauftragte Firma nach dem damaligen Stand der Technik bearbeitet und mit Daten hinterlegt. Für zwischenzeitlich fertiggestellte Flächenkarten und Tabellen wurden durch die beauftragte Firma Abschlagsrechnungen erstellt. Zuletzt wurden mit Schreiben vom 29.09.2009 Flächenkarten zur Beitragskalkulation an die Stadt überreicht.

Auf Grundlage dieser Daten konnten durch die Fachabteilung in den zurückliegenden Jahren die für die Beitragskalkulation notwendigen Daten in das mittlerweile eingerichtete GIS-Informationssystem eingepflegt werden. Diese Datengrundlage ist für die Kalkulation (Flächenseite) notwendig. Abgesehen von aktuellen Bauleitentwicklungen ist diese Datenbasis auf dem Stand des Kalenderjahres 2007.

Im Jahr 2001 ergab sich eine Veränderung der Ausgangslage, da die Stadtwerke Burgdorf GmbH mit der Wasserversorgung beauftragt wurde und daher die Abrechnung neu hergestellter Hausanschlüsse nicht mehr über das Beitragsrecht erfolgte. Eine Weiterführung der Kalkulation war für diesen Bereich daher nicht notwendig. Eine Verzögerung der Bearbeitung der Beitragskalkulation hatte sich durch eine Arbeitsüberlastung in der Fachabteilung sowie der Erkrankung der Abteilungsleiterin ergeben.

Hinsichtlich der Flächenseite ist zu berücksichtigen, dass sog. Zukunftsflächen in die Kalkulation eingestellt werden müssen. Die bisherigen Arbeiten basieren bzgl. dieser Flächen nicht auf dem aktuellen Stand, der durch die langfristigen und aktuell maßgeblich durch das ISEK beeinflussten Entwicklungen nochmals zu überprüfen sein wird. Bisherige Zukunftsflächen sind durch die Umsetzung von Bauleitplänen als Bestandsflächen zu aktualisieren (z.B. die Baugebiete „Nordwest“, „Südlich Beerbuschweg“, „Schwarzenbergsfeld“).

Diese gegenüber der ursprünglichen Beauftragung neuen Flächen hätten im Jahr 2009 bereits eine erhebliche Ausweitung des ursprünglichen Auftrags bedeutet, woraus der erweiterte Kostenrahmen von 9.575,82 € brutto resultiert hätte. Der Auftrag wurde nicht erteilt.

Die vorliegende Bewertung der Zukunftsflächen basiert auf einer Betrachtung aus dem Jahr 2000 für einen Zeitraum von 10 Jahren, so dass diese Bewertung erneut in Zusammenarbeit mit der Stadtplanungsabteilung (Abteilung 61) neu zu beginnen ist.

Hier ist weiter zu berücksichtigen, dass die Erhöhung der Kosten für die Beauftragung des Unternehmens berechtigt gewesen wäre, da die Flächenseite für den Zeitraum von 2004 bis 2010 neu bewertet werden muss. In der Beitragskalkulation ist grundsätzlich ein Prognosezeitraum von 10 Jahren zu Grunde zu legen. Dies berücksichtigt, hätte auch bei einer durchgeführten Beitragskalkulation im Jahr 2000 bis zum Jahr 2010 eine erneute Kalkulation durchgeführt werden müssen.

Durch die Neubesetzung der Funktion der Abteilungsleitung der Tiefbauverwaltungsabteilung (Abt. 66.1) ergab sich in der Bearbeitung eine Verzögerung. Nunmehr wurde eine Mitarbeiterin der Fachabteilung beauftragt, die Kostenseite der Kalkulation einer aktuellen Bewertung zu unterziehen und sodann u.a. auf Grundlage der neuen Zukunftsflächen eine Neukalkulation der Beiträge vorzubereiten.

Möglich wird die zeitintensive Neukalkulation der Gebühren u.a. durch eine Umorganisation der Vornahme von Gebührenabrechnungen auf eine andere Arbeitskraft, die zur Zeit befristet in der Fachabteilung tätig ist. Im Ansatz für das Haushaltsjahr 2011 ist für eine evtl. Beauftragung Dritter mit der Erstellung einer Kalkulation der Betrag von 5.000 € vorgesehen.

Ein konkreter finanzieller Schaden ist der Stadt Burgdorf durch die bislang fehlende Neukalkulation nicht entstanden.

Tz. 9 (B):

hier: Überzahlung von Zulagen und Mehrarbeitsstunden

In der Tarifrunde 2008 wurden u.a. die Tarifierhöhungen 2008 und 2009 vereinbart. Die damalige „Tarifeinigung“ wurde am 31.03.2008 erzielt. Daran schloss sich eine Erklärungsfrist der Tarifvertragsparteien an, anschließend wurden die Redaktionsverhandlungen aufgenommen. Der Kommunale Arbeitgeberverband (KAV) teilte im Rundschreiben A9/2008 vom 28.04.2008 mit, dass „der Tarifabschluss sehr komplex und für einzelne Bereiche differenziert ausgestaltet ist“. Es könne daher „derzeit nicht vorhergesagt werden, wann die Redaktionsverhandlungen abgeschlossen sein werden“. Zugleich „bestehen nach Ansicht des ‚Verbands Kommunaler Arbeitgeber‘ (VKA) keine Bedenken, die vereinbarten höheren Entgelte auf der Basis der beigefügten vorläufigen Entgelttabellen“ unter Vorbehalt auszu zahlen.

Die Umsetzung der Tarifierhöhung erfolgte hier im Hause im Juni 2008 auf Basis der seinerzeit in der Software ‚Kidicap‘ vorliegenden Tabellenwerte. Manuelle Gehaltsbestandteile wur-

den von der Gehaltsabrechnung manuell der Tarifierhöhung angepasst, darunter auch die Erschwerniszulagen. Der Tarifabschluss galt für die Jahre 2008 und 2009.

Es handelte sich um die erste Tarifierhöhung im TVöD. Aufgrund der Tatsache, dass Erschwerniszulagen bisher auch stets an Tarifsteigerungen teilgenommen haben, wurde in diesem Fall wieder so verfahren. Durch die automatisierte Bereitstellung der neuen Tabellenentgelte im Abrechnungsprogramm bestand gewissermaßen ein Zugzwang, sich auch den manuellen Gehaltsbestandteilen zu widmen.

Mit Datum vom 15.07.2008 verteilte der KAV im Rundschreiben A12/2008 13 Änderungstarifverträge. Umsetzungshinweise zu den Tarifverträgen sollten „baldmöglichst“ folgen. Dies erfolgte dann per Rundschreiben A14/2008 vom 30.07.2008, dem 33 Anlagen beigefügt waren.

Bei den Änderungstarifverträgen handelt es sich dabei nicht um durchgeschriebene Fassungen, sondern lediglich um Textfragmente, die in den bisherigen Tarifvertrag eingearbeitet werden müssen. Mangels durchgeschriebener Fassungen der Tarifverträge wurde in der Personalabteilung (Abt. 11) über einen längeren Zeitraum tatsächlich mit kopierten und dann zusammengeklebten(!) Blättersammlungen gearbeitet, um die Tarifvertragstexte in durchgeschriebener Form vorliegen zu haben.

Aufgrund verschiedener Ursachen war die Personalsituation im Frühjahr 2008 in Abt. 11 sehr angespannt.

Die Verbindung von komplexen Tarifabschlüssen mit zeitlich überlangen Informationsläufen („Redaktionsverhandlungen“) und unleserlichen Änderungstarifverträgen seitens des KAV und der Personalabteilung in Abt. 11 begünstigten seinerzeit die Entstehung von Fehlern. So auch die Annahme, Erschwerniszulagen würden, wie bisher und wie auch andere Zulagen, an der Tarifierhöhung teilnehmen.

Im Rahmen des Tarifabschlusses 2010 wurden die Umsetzungshinweise des KAV (Rundschreiben A9/2010 mit 97 Anlagen) zum Anlass genommen damit zu beginnen, sämtliche Entgeltbestandteile zu überprüfen. Im ersten Zug wurde dabei die Überzahlung von fünf Kräften bei ihrer persönlichen Zulage festgestellt (gleicher Überzahlungsbeginn), anschließend die Überzahlung bei den Erschwerniszulagen. Die Überzahlungen werden im Rahmen der tariflichen Ausschlussfrist von 6 Monaten zurückgefordert.

Der Fall könnte die Vermutung aufkommen lassen, es herrsche eine zu geringe Kontrolle über die Zahlungsströme der Gehaltsabrechnung. Diese Annahme ist so nicht richtig. Die Nachhaltigkeit der im folgenden genannten Kontrollen wird jedoch erschwert durch laufende Änderungen der tariflichen Vorgaben. Waren zu Zeiten des BAT die meisten Regelungen arbeitsrechtlich „ausgeurteilt“ und beständig, so weist der TVöD - und mit ihm auch die Regelungen für Zulagen - eine beachtliche Bandbreite an komplexen Änderungen innerhalb kurzer Zeit auf. Diese Entwicklung birgt die Gefahr fehlerhafter Arbeitsvorgänge.

Seinerzeit bestehende Kontrollmechanismen:

- Im Rahmen der Personalkostenhochrechnungen werden alle Personalfälle auf Basis der Kidicap-Daten kostenmäßig einzeln erfasst. Betragsmäßige „Ausreißer“ werden hinterfragt.
- Im Rahmen des Jahresabschlusses der Personalkosten werden alle Mitarbeiterkosten lückenlos im jeweiligen Unterabschnitt / dem Produkt nachgewiesen. Auch hier werden „Ausreißer“ hinterfragt.
- Im Rahmen des Jahresabschlusses der Personalkosten werden alle Buchungen in H&H (früher UVN-Fin) kurz gesichtet und bewertet, um unrechtmäßige manuelle Zahlungen ausschließen zu können.
- Kidicap nimmt eine Plausibilitätsprüfung vor und erstellt eine „Warnliste“, in der „Ausreißer“ in monatlichen Abrechnungen aufgelistet werden. Die Gehaltsabrechnung arbeitet diese Liste ab.

- Gegenseitige Kontrolle der Gehaltsabrechnerinnen durch gegenseitige Stichproben bei veränderlichen Zahlungen (z.B. bei Ende Entgeltfortzahlung, bei Aushilfen etc.).
- Die sich durch Überleitung und Tarifabschlüsse manuell zu berechnenden Änderungen werden für jede betroffene Kraft auf einem eigenen Excel-Arbeitsblatt aufgelistet, um die Daten transparent und nachprüfbar vorzuhalten.
- Führung einer Gehaltsakte mit Schriftverkehr und Historie zu jedem Abrechnungsfall.
- Das RPA erhält grundsätzlich eine Durchschrift von Einstellungsschreiben zur Kenntnis
- Das RPA hat Lesezugriff auf die Daten im Personalabrechnungssystem „Kidicap“, um - auch stichprobenartig - jederzeit Prüfungen vornehmen zu können.

Die freiwillige Einbindung des RPA in laufende Vorgänge soll auch dokumentieren, dass Abt. 11 an einer größtmöglichen Transparenz und Nachprüfbarkeit ihrer Arbeit gelegen ist.

Die Beanstandungen bei Außenprüfungen durch Finanzamt, Sozialversicherungsträger und Kommunalaufsicht waren bislang stets überaus geringfügig, was neben einer gewissenhaften Arbeit auch der großen Transparenz der Vorgänge zuzuschreiben ist.

Für eine weiter verbesserte Sicherheit wurden zwischenzeitlich die folgenden Schritte umgesetzt:

- Ausweitung „Vier-Augen-Prinzip“ bei den Mitarbeiterinnen der Gehaltsabrechnung durch gegenseitige Sichtung nach Eingaben/Änderungen von Entgeltgruppe und Stufenzuordnung in Kidicap mit Dokumentation per Namenskürzel.
- Klarstellung, dass niemand in eigener Sache tätig werden darf, ohne dass nicht mindestens ein/e weitere/r Sachbearbeiter/in die Angelegenheit geprüft und abgezeichnet hat, bevor ein Anspruch wirksam wird.
- Überprüfung der laufenden Zulagen und Garantiebeträge nach TVöD.
- Stichprobenartige Sichtung der Abrechnungstammbblätter durch die Sachbearbeiter. Bei Unklarheiten Rücksprache mit der Gehaltsabrechnung.

Mit den genannten Maßnahmen ist Abt. 11 bestrebt, mögliche Fehlerquellen bei der Gehaltsabrechnung noch weiter zu minimieren.

Darüber hinaus wird künftig für jede manuell zu berechnende Zulage/Zuschlagsart ein Vorgang mit Historie und tariflicher Behandlung angelegt. Dies führt zweifelsohne zu Mehrarbeit, jedoch besteht keine andere Möglichkeit, die immer komplexer werdenden Tarifstrukturen zu beherrschen.

Tz. 10 (B):

hier: Überzahlung von Zulagen und Mehrarbeitsstunden

Die dienstplanmäßige Arbeitszeit der Mitarbeiterin (einer Kindertagesstätte) wurde zum 01.08.2008 um 2 Stunden auf 32 Wochenstunden erhöht. Wie üblich wurde der Arbeitsvertrag entsprechend für das Kindergartenjahr angepasst.

Auf Anweisung der Leiterin der Kindertagesstätte fertigte die Mitarbeiterin jedoch darüber hinaus monatlich einen manuellen Arbeitszeitznachweis über die zwei Wochenstunden, den die Leiterin abgezeichnet und an die Personalabteilung weitergeleitet hat.

Seitens Abt. 11 wurden diese Arbeitszeitznachweise als Mehrstunden abgerechnet. Von dort aus war der Fehler nicht ohne weiteres zu erkennen. Monatlich werden für etwa 100 Kräfte manuelle Gehaltsbestandteile errechnet und abgerechnet. Erstellen die betroffenen Mitarbeiter Arbeitszeitznachweise, hat die/der Vorgesetzte die Angaben mittels Unterschrift zu bestätigen. Abt. 11 überprüft hier nur noch auf augenfällige Punkte (z.B. Einhaltung Pausenzeiten, Begründungen), da die Richtigkeit der Angaben von der/dem Vorgesetzten bereits bestätigt wurde.

Die Vorgesetzte erklärte, sie hätte angenommen, die beiden Stunden müssten manuell nachgewiesen werden. Die Tatsache, dass die Arbeitsverträge jährlich aufgrund der neuen Dienstpläne angepasst werden, war ihr nach eigenen Angaben nicht bewusst. In den jährlichen Anschreiben steht jedoch, dass entsprechend der Einsatzplanung für das kommende Kita-Jahr die Arbeitszeitvereinbarung im Arbeitsvertrag angepasst wird. Die Leiterin selbst hatte zeitnah mit Datum vom 07.07.2008 ein solches Anschreiben erhalten.

Um der Wiederholungsgefahr zu begegnen, wurden in der Besprechung der Kita-Leiterinnen am 09.08.2010 erneute Hinweise zu den Arbeitszeitznachweisen gegeben und Fragen hierzu beantwortet. Hier wurde über die Behandlung der Arbeitszeitznachweise in Abt. 11, die Urkundeneigenschaft eines Arbeitszeitznachweises und die Tatsache informiert, dass mit der Unterschrift der Leitung die Richtigkeit der Angaben nach bestem Wissen bestätigt wird. Ergänzend dazu wurde mit Datum vom 09.08.2010 ein gleichlautendes Rundschreiben an die Kita-Leiterinnen und ihre Stellvertreterinnen geschickt.

Mit den genannten Schritten ist Abt. 11 bestrebt, mögliche Fehlerquellen aus den Einrichtungen bei der Abrechnung von Arbeitszeitznachweisen zu minimieren.