

**Überörtliche Prüfung durch den Niedersächsischen Landesrechnungshof  
Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung****Allgemein:**

Vom 26.02.2018 bis zum 01.03.2018 fand bei der Stadt Burgdorf eine überörtliche Prüfung durch den Niedersächsischen Landesrechnungshof zum Personaleinsatz in den Verwaltungsbereichen Personalservice, Kämmerei und Kasse statt. Im Vorfeld wurden die angeforderten Daten durch die Stadt Burgdorf ermittelt und dem Landesrechnungshof zur Verfügung gestellt.

Am 08.11.2018 ist der Entwurf der Prüfungsmitteilung bei der Stadt Burgdorf eingegangen. Am 18.01.2019 fand dazu ein Erörterungstermin mit Vertretern des Landesrechnungshofs statt.

Bei Betrachtung des Entwurfs des Prüfberichts und der erst zu diesem Zeitpunkt ersichtlichen Gesamtdarstellung in Relation zu anderen Kommunen fällt auf, dass die zu Grunde gelegte Datenbasis offenbar nicht von gleichen Annahmen ausgeht, d.h. dass die geprüften Kommunen ganz offensichtlich unterschiedlich gerechnet haben. Einzelne Werte bedürfen einer Überprüfung bzw. einer Korrektur.

Seitens der Stadt erfolgte zum Erörterungstermin eine Korrektur einzelner seinerzeit übermittelter, zwischenzeitlich aber als offensichtlich unrichtig erkannter Daten. In dem Gesprächstermin wurde durch die Vertreter des Landesrechnungshofs klargestellt, dass keine Korrektur der Daten mehr möglich sei, da die Prüfung damit quasi neu durchgeführt werden müsste.

Seitens des Landesrechnungshofs wurde zu vermitteln versucht, dass es sich nicht um eine Prüfung nach analytischen Maßstäben handelt, sondern lediglich ein grober Vergleich angestrebt wurde, auf dessen Basis dann organisatorische Betrachtungen bzw. ein Austausch der Kommunen untereinander erfolgen könne. Insbesondere sollen die Tabellen keine Rangliste darstellen.

In dem Entwurf des Prüfberichtes wird unter „1. Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung“ u. a. ausgeführt, dass untersucht wurde, ob „sich der Personaleinsatz für die Aufgaben des Personalservice (...) bei Kommunen eines Vergleichsrings deutlich unterschied und ggf. welche Gründe es dafür gab.“ Eine Untersuchung über die Gründe für Abweichungen hat nicht stattgefunden. Der Landesrechnungshof hat in dem Erörterungsgespräch ausgeführt, dass er nicht über die personellen und zeitlichen Kapazitäten verfügt, um eine analytische Prüfung, die er selbst auch für wünschenswert hält, vorzunehmen. Mit dem Ergebnis werden nun aber die geprüften Kommunen aufgefordert, genau diese Betrachtung durchzuführen, um die für sie maßgeblichen Ergebnisse zu hinterfragen. Insofern wird die Grundlagenarbeit für eine vergleichende Prüfung auf die Kommunen verschoben.

Der Aufbau und die Betitelung des Prüfberichtes erwecken aus Sicht der Stadt Burgdorf jedoch den Eindruck, es handelt sich um eine ebensolche analytische Ausarbeitung aufbauend auf einer fundierten Datenbasis. Die farbliche Darstellung der Abweichung vom „gewichteten Mittelwert“ und der Hinweis auf „quantitatives Verbesserungspotenzial“ verstärken diesen Eindruck.

Für den Personalkostenvergleich wurden auch Sach- und Gemeinkosten einbezogen. Während für 7 Kommunen der Aufwand nach dem KGSt-Modell einheitlich dargestellt wurde, sind bei 2 Kommunen die selbst ermittelten Werte berücksichtigt worden. Hier ergibt sich eine Unwucht in der Betrachtung. Bei der Kostenbetrachtung schnitten diese beiden Kommunen dann auch am besten ab. Welchen Anteil hatten hier die Sach- und Gemeinkosten? Wurden diese Daten auch auf der Berechnungsgrundlage der KGSt ermittelt?

Die tatsächlichen Personalkosten werden auch durch Dauer der Betriebszugehörigkeit und das Lebensalter der eingesetzten Kräfte beeinflusst, was eine Vergleichbarkeit der Werte erschwert.

Weitere Anmerkungen zu den einzelnen geprüften Bereichen:

### **Personalservice:**

Die im Prüfbericht für den Personalbereich verwendete „Betreuungsquote“ bildet, so wird es im Bericht auch dargelegt, lediglich quantitative Ergebnisse ab. Der Betreuung des Personals kommt (nicht nur in Zeiten des Fachkräftemangels) eine besondere Bedeutung zu, um als Arbeitgeber attraktiv und zukunftsfähig zu bleiben. Dieser wichtige Aspekt bleibt bei der Betrachtung unberücksichtigt.

Eine rein auf Kennzahlen reduzierte Betrachtung ohne Nachschau auf die Praxis vermittelt in diesem Arbeitsbereich einen zu oberflächlichen Eindruck. Kommunen mit einer im Betrachtungsjahr vorgehaltenen „dünnen Personaldecke“ profitieren zudem im Ergebnis davon.

Ebenso ist die Beschäftigtenstruktur hinsichtlich der Aufgaben zu berücksichtigen, da beispielsweise in Kommunen mit Kindertagesstätten und/oder einem Jugendamt in eigener Trägerschaft ein deutlich erhöhter Aufwand für die Betreuung des Personals im Sozial- und Erziehungsdienst zu verzeichnen ist. Hier dürften die Gemeinden erfahrungsgemäß sehr unterschiedlich aufgestellt sein, was die Vergleichbarkeit erschwert bzw. ausschließt.

Die Aufgabe der Gehaltsabrechnung wurde von der Stadt Burgdorf und von drei weiteren geprüften Kommunen auf Dritte übertragen. Im Prüfbericht wurde ausgeführt, dass die Ergebnisse des Vergleichs nicht erkennen lassen, „dass die Übertragung der Bezügeabrechnung wirtschaftlicher ist, als die Erledigung mit eigenem Personal.“ Im Erörterungsgespräch stellten Sie dazu klar, dass damit nicht gemeint ist, die Übertragung wäre unwirtschaftlich. Dazu ist festzustellen, dass im Vorfeld der Aufgabenübertragung durch die Stadt selbstverständlich eine Kostenvergleichsrechnung erstellt wurde.

### **Kämmerei:**

Unter Ziffer 2 (Kurzfassung der Prüfungsergebnisse) wurde darauf hingewiesen, dass die Stadt Burgdorf für die Aufgabenerledigung in der Kämmerei den zweithöchsten Personaleinsatz hatte.

Da vom Landesrechnungshof bei der Auswertung, auf die sich diese Feststellung bezieht, (s. Ziffer 3.3 (Vergleich des Personaleinsatzes in der Kämmerei) – Tabelle 4) die bestehenden erheblichen Unterschiede bei den von den einzelnen Kämmereien zu erledigenden Aufgaben nicht berücksichtigt wurden, wird die Aussagekraft und Verwendbarkeit der vom Landesrechnungshof zugrunde gelegten Kennzahl in Frage gestellt.

Folgende Tatsachen führen dazu, dass ernste Zweifel an der Vergleichbarkeit der vom Landesrechnungshof erhobenen Zahlen bestehen:

Auf Seite 13 wurde der Personaleinsatz in den Kämmereien in Relation zur Einwohnerzahl betrachtet. Ein solcher Vergleich ist nicht geeignet, um daraus aussagekräftige Schlüsse zu ziehen, da der Umfang der in den einzelnen Kommunen wahrgenommenen Aufgaben sehr unterschiedlich ist. Die Stadt Burgdorf hat im Gegensatz zu anderen Kommunen eine (in die Kämmerei eingebundene) zentrale Geschäftsbuchhaltung, d. h. sämtliche

Geschäftsvorfälle der Abteilungen im Hause und der städtischen Einrichtungen werden ausschließlich in der Kämmerei gebucht.

In der Kämmerei wird auch die Fach- und Systemadministration für die Finanzwesensoftware (einschließlich der Betreuung sämtlicher Schnittstellen zu dem Programm) wahrgenommen.

Diese Tätigkeiten finden sich weder in den unter Ziffer 3.3 aufgelisteten zu vergleichenden Hauptaufgaben der Kämmereien noch in der Anlage 2 (Definition Kämmereiaufgaben) wieder, trotzdem wurden für Burgdorf die auf diese Aufgaben entfallenden Stellenanteile nicht herausgerechnet, sondern vollständig bei der im Bericht aufgeführten Anzahl der Vollzeitäquivalente berücksichtigt (Geschäftsbuchhaltung mit 2,08 VZÄ und Systemadministration der Finanzwesensoftware mit 0,59 VZÄ).

Auch in Bezug auf den Umfang der im Steuerbereich anfallenden Aufgaben ist die Vergleichbarkeit der einzelnen geprüften Kommunen zweifelhaft.

In Burgdorf gibt es flächendeckend eine Straßenreinigung einschließlich Winterdienst, was zu einem erhöhten Aufwand im Steuerbereich (Abrechnung) und in der Kostenrechnung für die Erstellung der Betriebsabrechnung und der Gebührenkalkulation führt (in der Kämmerei entfallen hierauf insgesamt 1,00 VZÄ, davon 0,81 VZÄ im Bereich Steuern und Abgaben).

Die Abwasserbeseitigung ist bei der Stadt Burgdorf nicht ausgegliedert, d. h. auch hier ergibt sich zwangsläufig ein erhöhter Aufwand im Steuerbereich (Abrechnung) und in der Kostenrechnung für die Erstellung der Betriebsabrechnung und der Gebührenkalkulation (in der Kämmerei insgesamt 0,64 VZÄ, davon 0,27 VZÄ im Bereich Steuern und Abgaben).

Darüber hinaus bleibt im Bericht unerwähnt und bei der Aufbereitung der Daten / Zahlen unberücksichtigt, dass die Stadt Burgdorf im Bereich Steuern und Abgaben die Abrechnung der Schmutzwassergebühren seit dem Jahr 2016 durch die Stadtwerke Burgdorf GmbH erledigen lässt. Aus diesem Grund wurde die Stelle einer Kämmereimitarbeiterin, welche Mitte 2016 in den Ruhestand gegangen ist, nicht wiederbesetzt und somit eingespart (0,86 VZÄ).

#### **Kasse:**

In der Tabelle 7 auf Seite 18 wird die Bearbeitungsquote im Bereich der Zahlungsabwicklung verglichen. In Spalte 3 fällt auf, dass bei der Anzahl der angenommenen Einzahlungen die Kommune E mit über 159.000 Fällen im Vergleich zu allen anderen Kommunen eine extreme Abweichung aufweist. Die Zahlen der übrigen Kommunen liegen zwischen 15.000 und 87.000 Einzahlungen.

Dazu heißt es im Prüfungsbericht u. a.: *„eine Vollzeitstelle bearbeitete bei der Kommune E in etwa das Viereinhalbfache der Kommune mit der niedrigsten Bearbeitungsrate (Kommune D)“*.

Der Begriff der „Einzahlungen“ ist für den Landesrechnungshof offenbar eindeutig, während sich für die Stadtkasse die Frage stellt, ob im Kontext der übrigen Kennzahlen, nicht der Begriff „Buchungsposten“ verstanden wurde. Eine einzelne Einzahlung beinhaltet in der Praxis häufig mehrere Buchungsposten, deren Anzahl im Vergleich zu den Einzahlungen deutlich höher ausfällt. Es ist daher nicht auszuschließen, dass die Zahl von 159.000 Fällen die Buchungsposten enthält.

Nach Aussage des Landesrechnungshofs ist nicht vorgesehen, die Tabelle zu berichtigen.

Die Angaben in der Tabelle 11 auf Seite 22 beruhen auf den von der Stadtkasse gemeldeten Daten, die aus dem Finanzprogramm ermittelt wurden. Diese wurden in der Vergangenheit von der Stadtkasse nicht abgefragt. Im Prüfbericht auf Seite 22 oben heißt es u.a. *„hinzu kam noch die Belastung aus nicht abgewickelten Vollstreckungsforderungen der Vorjahre. Hier schob die Kommune A (Stadt Burgdorf) die mit Abstand größte Anzahl vor sich her (1.971 Forderungen)“*.

Diese Zahl weicht so eklatant von den Zahlen der übrigen Prüfkommunen ab, dass sie nochmals überprüft wurde.

Die Gesamtauswertung ergab, dass die Zahl von der Stadtkasse Burgdorf falsch interpretiert wurde. Bei den gemeldeten 9.223 Gesamtfällen handelt es sich um die kumulierten Zahlen für die Jahre 2011 bis 2016 und nicht nur um die Fälle aus 2016.

Die Zahl der zum 01.01.2016 bestehenden aktiven Vollstreckungsforderungen beträgt daher **nicht 9.223** sondern **798**, d.h. 171 je VZÄ. In Spalte 6 der Tabelle 11 beträgt der Wert für die Stadt Burgdorf somit **nicht 2.176** sondern **376**.

Dies hat zur Folge, dass sich auch die gewichteten Mittelwerte in der Tabelle entsprechend ändern.

Nach Angabe des Landesrechnungshofs ist es nicht mehr möglich, die korrekten Zahlen in die Tabelle 11 aufzunehmen.

#### **Fazit:**

Grundlage für einen soliden Kennzahlenvergleich ist eine Vergleichbarkeit der gebildeten Kennzahlen. Die Unterschiede der von den geprüften Kommunen ermittelten bzw. angegebenen Zahlen sind jedoch teils gravierend und führen zu erheblichen Zweifeln, dass tatsächlich alle Kommunen bei der Datenermittlung von gleichen Voraussetzungen ausgegangen sind.

Der bloße Hinweis im Erörterungstermin, dass es sich nicht um eine analytische Ausarbeitung handelt und dass einzelne Kommunen offenbar etwas in die Fragestellungen „hineininterpretiert“ hätten, wird dem Stellenwert eines explizit so genannten „Prüfberichts“ des Niedersächsischen Landesrechnungshofs nicht gerecht.

Eine analytische Betrachtung setzt bei den individuell in den Kommunen zu erledigenden Aufgaben an und hätte eine rechnerische SOLL-Personalstärke zum Ergebnis, auf deren Basis dann ein Abgleich mit der tatsächlichen Personalstärke erfolgen kann. Bereits bei der Aufgabenbetrachtung würden somit die individuellen Gegebenheiten der einzelnen Kommunen sichtbar werden, die dann mit der individuellen IST-Personalstärke vor Ort abzugleichen wären.

Der hier vom Landesrechnungshof durchgeführte Vergleich lässt die individuellen Gegebenheiten der „geprüften“ Kommunen völlig außer Acht und vergleicht die IST-Personalstärke / die IST-Kosten in Relation zu einem standardisierten Aufgabenkatalog. Ergänzend dazu erfolgt der Hinweis, dass lediglich quantitative, nicht aber qualitative Aspekte abgebildet werden.

Auf diese Weise werden tatsächlich personell unterbesetzte Organisationseinheiten zu „Testsiegern“ erklärt und als Maßstab herangezogen. Wie auf einer solchen Datenbasis Optimierungsmöglichkeiten erkannt werden sollen, erschließt sich dem Betrachter nicht. Die Aussagekraft eines solchen „Vergleichs“ ist stark anzuzweifeln.

Im Rahmen interkommunaler Vergleichsringe und Organisationsuntersuchungen sowie den seit Jahren laufenden Einsparungsmaßnahmen im Zuge der Haushaltskonsolidierung erfolgt eine laufende kostenkritische Betrachtung des Personaleinsatzes. Die beiden Stellen des Controllers und der Organisatorin sind ebenso laufend damit beschäftigt wie die betreffenden Abteilungen und der Haupt- und Personalbereich. Auf Ebene der Hauptamtsleitungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden findet überregional ein laufender Austausch zu organisatorischen Themen statt. Die gewonnenen Erkenntnisse fließen regelmäßig in die organisatorischen Entscheidungen des Hauses mit ein.

Dieser Prüfbericht wird zur Kenntnis genommen. Aufgrund seiner handwerklichen Defizite ist ein praktischer Nutzen jedoch nicht gegeben.

Diese Stellungnahme ist mit dem Rechnungsprüfungsamt der Stadt Burgdorf abgestimmt und wird von dort aus vollumfänglich mitgetragen.

  
(Baxmann)