

Erläuterungsteil

zum Bericht
über die Ordnungsprüfung des
Amtes Nordstormarn
für die Haushaltsjahre 2010 - 2021

Inhaltsverzeichnis

1	Haushaltswirtschaft des Amtes Nordstormarn und der amtsangehörigen Gemeinden	6
1.1	Der Rahmen – Haushaltssatzungen und -pläne.....	6
1.1.1	Die Haushaltssatzungen	7
1.1.2	Auswirkungen auf die Steuererhebung	9
1.1.3	Förderung des Sportvereins Hamberge.....	9
1.2	Haben das Amt und die amtsangehörigen Gemeinden ihre Haushaltspläne eingehalten?	11
1.2.1	Werden Haushaltsüberschreitungen vermieden?	12
1.2.2	Wie geht die Verwaltung mit Haushaltsüberschreitungen um?	13
1.3	Die Umsetzung - Jahresabschlüsse.....	17
1.3.1	Formale Aspekte	18
1.3.2	Inhaltliche Prüfung	19
1.3.3	Erträge der Gemeinde Hamberge durch die Veräußerung von Grundstücken in 2017 und 2018	23
1.4	Einführung der Finanzsoftware H&H pro Doppik	24
1.4.1	Umstellungsprojekt.....	24
1.4.2	Übertragung der Finanzdaten	25
2	Unvermutete Prüfung der Finanzbuchhaltung	34
2.1	Finanzrechnungskonten	35
2.2	Rechnungsworkflow.....	35
3	Abarbeitung der zu den Eröffnungsbilanzen getroffenen Feststellungen	36
4	Der lange Weg ins steuerrechtliche Neuland Einführung des § 2b Umsatzsteuergesetz.....	38
5	Organisation und Personal.....	42
5.1	Organisation.....	42
5.1.1	Organisationsstruktur	42
5.1.2	Stellenbeschreibungen.....	42
5.1.3	Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen.....	43
5.1.4	Aktenordnung /Aktenplan.....	44
5.2	Personal.....	45
5.2.1	Die aktuelle Personalsituation	45
5.2.2	Stellenbewertungen	47
5.2.3	Beurteilungswesen.....	47
5.2.4	Personalakten	48
5.3	Personal- und Organisationsentwicklung	48
5.4	Das Interne Kontrollsystem	50

6	Kostenrechnende Einrichtungen	54
6.1	Gebührensatzungen.....	54
6.2	Schmutzwasserbeseitigung der Gemeinde Rehhorst	55
6.2.1	Haushaltsrechtliche Prüfung.....	55
6.2.2	Abgabenrechtliche Prüfung	56
7	Kindertagesstätten-Angelegenheiten	60
7.1	Trägervereinbarungen, Prüfungen durch die Amtsverwaltung	61
8	Schulangelegenheiten.....	63
8.1	Die Grundschule Hamberge	63
8.2	Die Grundschule in Zarpen	63
8.3	„Schulverbandsumlage“ und „kamerale Rücklage“	64
8.4	Schulkostenbeiträge	66
8.5	Reinigung.....	67
8.6	Offene Ganztagsschule	68
9	Amtsarchiv	71
10	Beiträge.....	73
10.1	Beitragssatzungen	73
10.2	Ablösung der Beiträge in Hamberge, B-Plan 6.....	74
10.2.1	Ablösung des Erschließungsbeitrages	74
10.2.2	Ablösung des Schmutzwasseranschlussbeitrages.....	76
10.2.3	Ablösung des Anschlussbeitrages für die Wasserversorgung	78
11	Informationstechnik	79
11.1	Strategie.....	79
11.2	Datenschutz.....	79
11.2.1	Bestellung Datenschutzbeauftragte.....	79
11.2.2	Datenschutzdokumentation	80
11.2.3	Auftragsverarbeitungsverträge	80
11.3	Informationssicherheit.....	80
11.4	IT-Aufgaben	82
11.4.1	Dokumentationen und Berechtigungskonzept.....	82
11.4.2	IT-Betrieb.....	83
11.4.3	Arbeitsplätze / Clients.....	84

11.5	Verarbeitungen.....	85
11.5.1	Allgemeines zu Fachverfahren.....	85
11.5.2	H&H proDoppik	85
11.5.3	Schnittstellen.....	86
11.6	Vergaben.....	86
11.6.1	IT-Infrastruktur.....	86
11.6.2	Telefonanlage	87
11.6.3	Rahmenvertrag IT-Dienstleister	88
12	Baufachliche Prüfung.....	89
12.1	Dokumentation.....	89
12.2	Neubau der Kindertagesstätte „Mäuseburg“ in Wesenberg.....	90
12.2.1	Allgemeines.....	90
12.2.2	Fördermittel	90
12.2.3	Ausschreibung und Vergabe.....	91
12.2.4	Gewerke.....	92
12.3	Anbau der Kindertagesstätte „Regenbogen“ in Hamberge.....	92
12.3.1	Allgemeines.....	92
12.3.2	Fördermittel	93
12.3.3	Ausschreibung und Vergabe.....	93
12.3.4	Gewerke.....	94
13	Die wirtschaftliche Situation des Amtes Nordstormarn und seiner amtsangehörigen Gemeinden.....	96

1 Haushaltswirtschaft des Amtes Nordstormarn und der amtsangehörigen Gemeinden

Das Amt Nordstormarn und seine amtsangehörigen Gemeinden führen ihre Haushaltswirtschaft seit dem 01.01.2010 nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung. Das Gemeindeprüfungsamt hatte 2014 in einer gesonderten Prüfung die erstmaligen Eröffnungsbilanzen des Amtes und von 5 amtsangehörigen Gemeinden in Stichproben geprüft.

Die Umstellung hat die Haushaltswirtschaft des Amtes und der amtsangehörigen Gemeinden langfristig beeinflusst. Neben Umstellungsaufwand und Korrekturbedarfen haben auch Personalwechsel und der Umstieg auf eine neue Finanzsoftware die Verwaltung vor Herausforderungen gestellt. Bis zur aktuellen Prüfung ist es nicht gelungen, die im Prozess entstandenen Verzögerungen aufzuholen. Dies wirkt sich erheblich auf unterschiedliche Teilbereiche der Haushaltswirtschaft aus.

Vor diesem Hintergrund wurden Inhalte und Schwerpunkte der Prüfung an die Situation angepasst. Grundlage der Prüfung waren insbesondere die Haushaltsunterlagen 2010 - 2022, die bis zum Prüfungszeitpunkt vorliegenden Jahresabschlüsse und Auswertungen aus der aktuellen sowie der ehemaligen Finanzsoftware.

1.1 Der Rahmen – Haushaltssatzungen und -pläne

Die Amtsverwaltung muss sicherstellen, dass die Haushaltsunterlagen geordnet und vollständig abgelegt werden. Sie müssen jederzeit verfügbar und innerhalb einer angemessenen Frist lesbar sein. Im Prüfungszeitraum sind diverse (Nachtrags-) Haushaltssatzungen nicht wirksam in Kraft getreten. Das Aufstellungsverfahren und die Dokumentation müssen dringend verbessert werden.

Vor der Erhebung der Realsteuern ist sicherzustellen, dass ihr eine wirksame Satzung zugrunde liegt.

Für den Zuschuss der Gemeinde Hamberge an den SV Hamberge in 2021 wurde kein Zuwendungsbescheid erteilt. Zukünftig ist die Gewährung von derartigen Förderungen in Form von Bewilligungsbescheiden zu regeln. Für eine einheitliche Verwaltungspraxis sollte die Verwaltung das interne Verfahren für die Gewährung von Zuwendungen regeln. Darüber hinaus muss sie zukünftig die Zuschussgewährung besser dokumentieren und ordnungsgemäß in Akten führen.

Bei der zusätzlich gewährten Bürgschaft liegt die erforderliche Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde nicht vor. Sie ist derzeit unwirksam. Der Sachverhalt ist mit der Kommunalaufsichtsbehörde zu klären und zu bereinigen. Auch hier ist die Vollständigkeit der Vorgänge sicherzustellen.

Mit Haushaltssatzung und Haushaltsplan setzen Gemeindevertretung bzw. Amtsausschuss den rechtlichen Rahmen für die Haushaltswirtschaft ihrer Gemeinden bzw. des Amtes verbindlich fest.

Für die Haushaltssatzung gelten die allgemeinen satzungsrechtlichen Bestimmungen des Landesverwaltungsgesetzes. Darüber hinaus enthält die Gemeindeordnung weitere Vorgaben zum Aufstellungsverfahren, die insbesondere den Zugang der Öffentlichkeit fördern sollen. Haushaltssatzung und Haushaltsplan sind der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen. Kredit- und Verpflichtungsermächtigungen bedürfen unter bestimmten

Voraussetzungen der Genehmigung der Kommunalaufsicht. Hieraus ergibt sich ein fester Verfahrensablauf, der bei der Aufstellung der Haushaltssatzungen beachtet werden muss:

- 1) Beratung und Beschluss der Gemeindevertretung in öffentlicher Sitzung
- 2) Genehmigung durch Kommunalaufsichtsbehörde (sofern erforderlich)
- 3) Ausfertigung durch die Bürgermeisterin / den Bürgermeister
- 4) Bekanntgabe

Gegenstand der Prüfung war die formale Richtigkeit der Haushaltssatzungen im Prüfungszeitraum 2010 bis 2022. Dies führte zum Teil auch zu Feststellungen in anderen Themenbereichen.

1.1.1 Die Haushaltssatzungen

Zur Prüfungsvorbereitung wurden alle Haushaltssatzungen einschließlich der Nachträge bei der Amtsverwaltung abgefordert. Zur Vereinfachung des Verfahrens wurde in der Folge auch auf Unterlagen zugegriffen, die bereits der Kommunalaufsicht zur Verfügung gestellt worden waren.

Im Zuge der Prüfung wurde festgestellt, dass weder die Unterlagen der Kommunalaufsicht noch die übermittelten Dokumente vollständig waren. Zum Teil fehlten einzelne Bestandteile (z. B. Teilfinanzpläne, Stellenpläne des Amtes), in Einzelfällen fehlte der vollständige Haushaltsplan. Als Grund stellte sich heraus, dass die Verwaltung die Haushaltsunterlagen seit einigen Jahren ausschließlich in digitaler Form, nicht vollständig und nicht nach einer festen Ordnung ablegt. Dies gilt nicht für die ausgefertigten Haushaltssatzungen, die mit einzelnen Ausnahmen gesondert in Papierform abgelegt sind.

Die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan mit seinen Anlagen sind der Rahmen der kommunalen Haushaltswirtschaft. Sie weisen nach, wie die öffentlichen Mittel verwendet werden sollen und sind für die ausführende Verwaltung verbindlich. Daher gelten besondere Vorschriften zur Herstellung der Öffentlichkeit. Hinzu kommt, dass Haushaltssatzung und -plan über die enthaltenen Festsetzungen in Ergebnis- und Finanzrechnung und damit in den Jahresabschluss einfließen. Dieser ist dauerhaft in ausgedruckter Form aufzubewahren. Darüber hinaus haben Haushaltssatzungen und Haushaltspläne eine besondere Bedeutung für die Kommune. Daher vertritt das GPA die Auffassung, dass auch Haushaltssatzung und Haushaltsplan einschließlich der Anlagen dauernd aufzubewahren sind.

Sofern eine abweichende Auffassung vertreten wird, müssen die Unterlagen bis zum Abschluss der gesetzlich vorgeschriebenen Prüfung durch das GPA¹, mindestens aber sechs Jahre aufbewahrt werden².

Die Amtsverwaltung Nordstormarn muss sicherstellen, dass alle Haushaltssatzungen und Haushaltspläne einschließlich der Anlagen während der Aufbewahrungsfrist zur Verfügung stehen. Sofern eine digitale Aufbewahrung zulässig ist und genutzt wird, muss sichergestellt sein, dass der Inhalt

B 1

- der Daten- oder Bildträger mit den Originalen übereinstimmt,
- während der Dauer der Aufbewahrungsfrist verfügbar ist und
- jederzeit innerhalb einer angemessenen Frist lesbar gemacht werden kann.

Andernfalls müssen die Unterlagen in ausgedruckter Form vorgehalten werden.

¹ Vgl. § 3 KPG

² Vgl. § 57 GemHVO-Doppik

Alle im Prüfungszeitraum erlassenen Haushaltssatzungen wurden kursorisch geprüft. Neben diversen offensichtlichen Unrichtigkeiten wurden auch zahlreiche wesentliche Mängel festgestellt, die sich auf die Wirksamkeit der Satzungen ausgewirkt haben. Die Einzelfeststellungen sind diesem Erläuterungsteil als Anlage beigefügt. Dabei unterschieden sich die Gemeinden deutlich.

B 2

Die Amtsverwaltung muss die Haushaltsaufstellungsverfahren so ausgestalten, dass die Haushaltssatzungen der Gemeinden wirksam und rechtzeitig in Kraft treten. Sie sollte Plausibilitätsprüfungen durchführen, um die betragsmäßige Übereinstimmung von Haushaltssatzung und –plan sicherzustellen. Hierfür sollten die Verfahren vereinheitlicht werden. Ziel muss es sein, möglichst zu Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres eine wirksame Haushaltssatzung in Kraft zu setzen. Dabei sind insbesondere die folgenden grundlegenden Hinweise zu beachten:

- In einigen Fällen wurde der pflichtige Verfahrensablauf nicht eingehalten. Dies führt zu einer Unwirksamkeit der Satzung, sofern die Verfahrensfehler nicht geheilt werden. Aufgrund der Jährlichkeit von Haushaltssatzungen ist eine Korrektur längstens bis zum Ende des Haushaltsjahres möglich.
- Die Unwirksamkeit der Haushaltssatzung hat zur Folge, dass sich die betroffene Gemeinde in der vorläufigen Haushaltsführung³, der sogenannten „Interimswirtschaft“ befindet. Darüber hinaus können sich aber auch Auswirkungen außerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens ergeben. Dies betrifft insbesondere die Zulässigkeit von Kreditaufnahmen sowie die Rechtmäßigkeit der Realsteuererhebung.
- Aus unterschiedlichen Gründen wurden Nachtragshaushaltssatzungen erst nach Ablauf des Haushaltsjahres bekannt gemacht. Auch in diesen Fällen treten die Satzungen nicht wirksam in Kraft.
- Aufgrund verfahrensbedingter Verzögerungen sind Haushaltssatzungen häufig erst im Lauf des jeweiligen Haushaltsjahres in Kraft getreten. Auch in diesen Fällen befinden sich die Gemeinden bis zum In-Kraft-Treten der Satzung in der sogenannten „Interimswirtschaft“. Dies führt zu erheblichen Einschränkungen in der Haushaltswirtschaft, da u. a. nur pflichtige bzw. unaufschiebbare Aufwendungen und Auszahlungen geleistet werden dürfen. Die Einhaltung dieser Vorgaben war nicht Gegenstand der aktuellen Prüfung.
- Die Festlegungen in der Haushaltssatzung deckten sich wiederholt nicht mit den Beträgen im Haushaltsplan.

Dem Gemeindeprüfungsamt ist bewusst, dass in der Zeit der Haushaltsaufstellung in einer Amtsverwaltung eine große Menge an Informationen zu den einzelnen Gemeinden verarbeitet und beraten werden muss. Hinzu kamen im Fall der Amtsverwaltung Nordstormarn diverse Personalwechsel, die sich insbesondere in der jüngeren Vergangenheit ausgewirkt haben. Trotz dieser besonderen Rahmenbedingungen muss gewährleistet werden, dass die Gemeinden handlungsfähig bleiben. Hierfür ist es unerlässlich, dass die Haushaltswirtschaft auf einer verlässlichen Basis -dem Haushalt- aufbaut.

Die wesentlichen Feststellungen -insbesondere zum Satzungsverfahren- wurden vor Ort mit der Verwaltung besprochen. Darüber hinaus hat die Verwaltung bereits eine Inhouse-Schulung zum Thema Satzungen durchgeführt.

³ Vgl. § 81 GO

1.1.2 Auswirkungen auf die Steuererhebung

Verfahrensfehler beim Erlass von Haushaltssatzungen können sich auf die Rechtmäßigkeit der Realsteuererhebung auswirken. Aufgrund der vorstehenden Prüfungsergebnisse wurde die Prüfung um das Verfahren der Realsteuererhebung erweitert.

Die Gemeinden setzen die Hebesätze für die Grundsteuern A und B sowie die Gewerbesteuer durch Beschluss fest.⁴ Sofern sie zum 01.01. eines Kalenderjahres erhöht werden sollen, muss der Beschluss bis spätestens zum 30. Juni des Kalenderjahres gefasst werden.

Rechtsgrundlage der Steuerbescheide ist nicht der jeweilige Beschluss, sondern eine Satzung der Gemeinde. Die Hebesätze sind in der Regel Bestandteil der Haushaltssatzung. Stattdessen kann die Gemeinde aber auch eine gesonderte Hebesatzsatzung erlassen. Von dieser Möglichkeit haben die amtsangehörigen Gemeinden im Prüfungszeitraum keinen Gebrauch gemacht.

Die Amtsverwaltung erstellt die Steuerbescheide, wenn die jeweilige GV die Hebesätze beschlossen hat. Dies ist unkritisch, wenn die Haushaltssatzung kurz nach der Beschlussfassung in Kraft tritt. Die Prüfung ergab, dass bei einigen Gemeinden die Haushaltssatzung aber erst deutlich nach der Beschlussfassung veröffentlicht worden und damit wirksam geworden ist. Sofern gleichzeitig die Hebesätze erhöht worden sind, fehlt es den Steuerbescheiden an einer wirksamen Rechtsgrundlage.

Die Amtsverwaltung sollte daher die Steuerbescheide erst erstellen, wenn die Hebesätze in Form einer wirksamen Satzung festgelegt worden sind. Sofern absehbar ist, dass die Haushaltssatzung nicht unverzüglich nach dem Beschluss der Gemeindevertretung in Kraft gesetzt werden kann⁵, sollte die betroffene Gemeinde den Erlass einer gesonderten Hebesatzsatzung erwägen.

B 3

Darüber hinaus sind die Hebesätze zwar überwiegend aber nicht immer ausdrücklich in den Beschlüssen der Gemeindevertretungen genannt. In Anbetracht der besonderen Wirkung sollte dies künftig sichergestellt werden.

B 4

Im Prüfungszeitraum sind Haushaltssatzungen aufgrund von Verfahrensfehlern nicht rechtswirksam geworden. Rechtliche Auswirkungen für die Steuererhebung ergeben sich insbesondere dann, wenn die jeweilige Gemeinde ihre Hebesätze erhöht.⁶ In diesen Fällen fehlt die Rechtsgrundlage für eine Steuererhebung nach den erhöhten Hebesätzen. Im Prüfungszeitraum trat dieser Sachverhalt bei den Gemeinden Heidekamp und Westerau (beide Haushalt 2021) ein. Nachträgliche Auswirkungen ergeben sich nicht, da die Steuerbescheide zwischenzeitlich rechtskräftig geworden sind. Künftig ist aber sicherzustellen und besonders zu kontrollieren, ob die Realsteuerhebesätze zum Zeitpunkt der Bescheiderstellung wirksam erhöht worden sind.

B 5

1.1.3 Förderung des Sportvereins Hamberge

Die Gemeindevertretung Hamberge beschloss am 23.06.2020 eine umfangreiche Unterstützung des SV Hamberge. Für die Sanierung des Sportlerheims sollte der Verein einen festen Zuschuss von 124.000,00 € sowie eine Bürgschaft für etwaige Kredite in unbestimmter Höhe erhalten.

⁴ Vgl. § 25 Grundsteuergesetz und § 16 Gewerbesteuergesetz

⁵ z. B. aufgrund erforderlicher Genehmigungen oder Änderungen

⁶ In Zeiten der vorläufigen Haushaltsführung darf die Gemeinde Abgaben nach den Sätzen des Vorjahres erheben (§ 81 GO)

Zuschuss der Gemeinde Hamberge an den SV Hamberge

Die Gemeinde Hamberge hat dem SV Hamberge für die Sanierung des Sportlerheimes 2021 einen investiven Zuschuss über 124 T€ gewährt. Hierfür wurde kein Bewilligungsbescheid erteilt.

Die Zuschussgewährung stellt einen Verwaltungsakt dar und ist in Form eines schriftlichen Zuwendungsbescheides zu bewilligen. Dieser muss inhaltlich bestimmt sein und insbesondere folgende Regelungen enthalten:

- genaue Bezeichnung des Zuwendungsempfängers
- Art und Höhe der Zuwendung
- Bezeichnung des Zuwendungszwecks
- Finanzierungsart
- Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben
- Bewilligungszeitraum

Daneben sollten im Förderbescheid über Nebenbestimmungen verbindliche Vorgaben und Pflichten für den Zuwendungsempfänger geregelt werden. Vornehmlich ist zu bestimmen, wie die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Zuwendungen nachzuweisen ist (Verwendungsnachweis). Die Zweckbindungsfrist ist vorzugeben und es ist zu regeln, unter welchen Bedingungen Fördermittel zurückzuzahlen sind. Zudem muss ein Prüfungsrecht für die Bewilligungsbehörde festgelegt werden. Dadurch könnte sie im Anschluss überprüfen, ob sämtliche Vorgaben des Bewilligungsbescheides eingehalten worden oder ggf. Fördermittel zurückzufordern sind.

Der Zuschuss der Gemeinde Hamberge an den SV Hamberge wurde formlos gewährt. Demzufolge wurden keine entsprechenden Regelungen für die Zuschussgewährung getroffen. Insofern ist der SV Hamberge beispielsweise nicht verpflichtet, der Gemeinde die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel nachzuweisen oder die Fördermittel zurückzuzahlen, sofern er sie nicht zweckentsprechend verwendet hat. Dies stellt ein zu hohes Risiko für die Gemeinde und die öffentlichen Mittel dar.

B 6 Zukünftig muss die Verwaltung bei derartigen Förderungen Bewilligungsbescheide erteilen und die näheren Einzelheiten für die Gewährung der Fördermittel regeln. Für eine einheitliche Verwaltungspraxis wird ihr außerdem empfohlen, das interne Verfahren für die Gewährung von Zuwendungen zu regeln.

B 7 Außerdem bedürfen Vorgänge dieser Art zukünftig einer vollumfänglichen und geordneten Aktenführung. Das war in diesem Fall nicht gegeben. Die Verwaltung konnte bis auf die zahlungsbegründenden Unterlagen zu der Zuschussauszahlung⁷ keine Unterlagen zur Prüfung vorlegen.

Bürgschaft der Gemeinde Hamberge

Am 09.04.2022 hat der Bürgermeister der Gemeinde Hamberge eine Bürgschaftserklärung über 72.000,00 € zur Absicherung eines Kredits in Höhe von 90.000,00 € zugunsten des SV Hamberge abgegeben. Das Dokument beinhaltet auch eine sogenannte Konformitätserklärung. In dieser Erklärung versichert der Unterzeichner dem Kreditinstitut, dass „alle Voraussetzungen des Kommunalrechts (insbesondere Zuständigkeiten und ggf. Genehmigungen), wie sie sich aus dem Schreiben des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein vom 10. Juli 2012 ergeben, für die wirksame Bürgschaftsübernahme der Gemeinde Hamberge (...) eingehalten sind.“

⁷ Bestehend aus dem Antwortschreiben der Verwaltung vom 14.11.2020 bzgl. des Antrags des SV Hamberge und einer E-Mail mit Angabe der Bankverbindung des SV Hamberge vom 04.05.2021

Die Übernahme von Bürgschaften bedarf grundsätzlich der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde.⁸ Ausnahmen von der Genehmigungspflicht sind in § 86 Abs. 4 GO, in dem o.a. Schreiben des Innenministeriums (sog. Bürgschaftserlass) sowie in der Landesverordnung über die Genehmigungsfreiheit von Rechtsgeschäften kommunaler Körperschaften geregelt.

Im vorliegenden Sachverhalt greift keine der Ausnahmeregelungen. Daher war für eine wirksame Bürgschaftserklärung die Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde erforderlich.⁹ Diese hatte keine Kenntnis von dem Vorgang. Die Bürgschaft ist derzeit nicht wirksam.

Die Kommunalaufsicht des Kreises wurde im Zuge der Prüfung über den Sachverhalt informiert. Die Gemeinde bzw. die Amtsverwaltung muss sich unverzüglich mit ihr in Verbindung setzen, um den Sachverhalt und die Auswirkungen aufzuklären.

B 8

Neben dem Beschluss und der Bürgschaftserklärung konnte die Verwaltung keine weiteren Unterlagen zur Prüfung vorlegen. Sie hat nach Aussage des zuständigen Mitarbeiters ausschließlich die Erklärung an das Kreditinstitut weitergeleitet. Dieses Vorgehen ist für ein rechtmäßiges und geordnetes Verwaltungshandeln nicht ausreichend. Der Amtsverwaltung obliegt neben den vorbereitenden Arbeiten auch die Kontrolle, ob bei Rechtsgeschäften die rechtlichen Rahmenbedingungen eingehalten worden sind. Um diese Aufgabe wahrnehmen zu können, muss ihr der vollständige Vorgang vorliegen, der auch für eine Prüfung (durch die Verwaltung oder durch Dritte) erforderlich ist. Dies ist künftig zu gewährleisten.

B 9

In der unterschriebenen Konformitätserklärung ist eine mögliche Genehmigungspflicht ausdrücklich erwähnt. Aus welchem Grund die Bürgschaftserklärung trotzdem -offensichtlich ohne Prüfung- unterzeichnet und mit Außenwirkung an das Kreditinstitut übermittelt worden ist, erschließt sich dem GPA nicht. Sofern ein finanzieller Schaden für die Gemeinde eintreten sollte, kann sich die Frage einer Haftung ergeben. Auch in diesem Aspekt obliegt das weitere Verfahren der Kommunalaufsicht.

1.2 Haben das Amt und die amtsangehörigen Gemeinden ihre Haushaltspläne eingehalten?

Die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan geben vor, für welchen Zweck und in welcher Höhe die Gemeinde Mittel verwenden darf, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Diese Ansätze sind für die Gemeinde verbindlich und dürfen nicht überschritten werden.

Das kommunale Haushaltsrecht eröffnet jedoch Möglichkeiten, den Haushalt flexibel zu bewirtschaften. Zu diesen haushaltsrechtlichen Vorgängen gehören:

- Budgetierung / ein- und gegenseitige Deckung
- Zweckbindung von Erträgen
- Über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen
- Übertragung von Ermächtigungen
- Nachtragshaushalte

⁸ Vgl. § 86 Abs. 2 GO

⁹ Vgl. § 118 GO

Im Rahmen der Prüfung wurde untersucht, inwiefern die Verwaltung von den Möglichkeiten zur Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft Gebrauch gemacht hat und wie sie mit Haushaltsüberschreitungen umgegangen ist.

Ermächtigungsübertragungen waren nicht Gegenstand der inhaltlichen Prüfung. Feststellungen zu den Nachtragshaushalten befinden sich in Kapitel 1.1.1 dieses Erläuterungsteils.

1.2.1 Werden Haushaltsüberschreitungen vermieden?

Die Budgetstrukturen des Amtes und der amtsangehörigen Gemeinden sind nicht nachvollziehbar. Budgets wurden nicht ordnungsgemäß bewirtschaftet. Zweckbindungen von Erträgen und Einzahlungen wurden nicht geregelt. Die Verwaltung sollte sich grundlegend mit den Vorteilen der Bildung und Bewirtschaftung von Budgets sowie der Zweckbindung von Erträgen auseinandersetzen und sie bei Bedarf entsprechend einrichten.

Haushaltsansätze dürfen grundsätzlich nicht überschritten werden. Sowohl eine Budgetierung als auch zweckgebundene Erträge ermöglichen einer Gemeinde jedoch, bereits ausgeschöpfte Haushaltsansätze zu decken und Haushaltsüberschreitungen zu vermeiden.

Budgetierung / ein- und gegenseitige Deckung

Mit Hilfe von Budgets können ausgeschöpfte Mittel innerhalb von Budgets gedeckt werden. Zudem ermöglichen sie der Verwaltung nicht in Anspruch genommene Mittel in das Folgejahr zu übertragen. Haushaltsmittel können damit flexibler bewirtschaftet werden.

- B 10** Weder das Amt noch die amtsangehörigen Gemeinden haben innerhalb des Prüfungszeitraumes Budgets ordnungsgemäß bewirtschaftet. Aus der Prüfung heraus kann nicht zweifelsfrei beurteilt werden, ob sie überhaupt wirksam Budgets gebildet haben. Die Haushaltssatzungen enthalten zwar die Regelung, dass die Produkte einem Budget entsprechen und eine gegenseitige Deckungsfähigkeit gelte¹⁰. Diese Formulierung ist jedoch nicht eindeutig. Die Haushaltspläne enthalten keine näher erläuternden Übersichten über die gebildeten Budgets mit Angabe der jeweils zugeordneten Erträgen und
- B 11** Aufwendungen sowie Ein- und Auszahlungen¹¹. Insofern ist die Budgetstruktur nicht nachvollziehbar. Darüber hinaus wurden in den jeweiligen Finanzprogrammen technisch keine Budgets eingerichtet. Entsprechende Deckungskreise waren nicht vorhanden. Im Ergebnis fand keine Budgetierung statt.

- B 12** Die Verwaltung sollte sich grundlegend mit den Vorteilen der Bildung und Bewirtschaftung von Budgets auseinandersetzen. Sollten sie für eine flexiblere Haushaltsführung genutzt werden, sind die rechtlichen Vorgaben zur Budgetbildung¹² und die Regelungen zu den ein- und gegenseitigen Deckungsfähigkeiten¹³ sowie zur Übertragbarkeit¹⁴ zwingend zu beachten. Der Verwaltung wird empfohlen, zumindest für jede kostenrechnende Einrichtung ein gesondertes Budget einzurichten¹⁵.

¹⁰ Vgl. § 5 der Haushaltssatzungen des Amtes und § 4 der Haushaltssatzungen der amtsangehörigen Gemeinden

¹¹ Vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 5 GemHVO-Doppik

¹² Vgl. § 20 GemHVO-Doppik

¹³ Vgl. § 22 GemHVO-Doppik

¹⁴ Vgl. § 23 Abs. 1 Nr. 3 GemHVO-Doppik

¹⁵ Vgl. Erläuterungen zu § 20 GemHVO-Doppik

Zweckbindung von Erträgen

Für eine flexiblere Haushaltsführung kann die Verwaltung außerdem Erträge und dazugehörige Einzahlungen unter bestimmten Voraussetzungen auf die Verwendung für bestimmte Aufwendungen und dazugehörige Auszahlungen beschränken¹⁶. Dies ermöglicht die Deckung überschrittener Ausgabeansätze durch Mehrerträge und ihre Übertragung¹⁷.

Doch auch von dieser Möglichkeit haben weder das Amt noch die amtsangehörigen Gemeinden Gebrauch gemacht. Es wurden in den Haushaltsplänen und -sätzen keine Zweckbindungen von Erträgen und Einzahlungen geregelt. Auch hier sollte die Verwaltung die Haushalte dahingehend überprüfen, ob eine Zweckbindung von Erträgen geeignet und vorteilhaft für die Haushaltsführung wäre. Bei Bedarf wäre sie entsprechend im Haushaltsplan (ggf. Haushaltssatzung) zu regeln.

B 13

1.2.2 Wie geht die Verwaltung mit Haushaltsüberschreitungen um?

Haushaltsansätze zahlungswirksamer Aufwandskonten wurden regelmäßig überschritten. Die Verwaltung führte innerhalb des Untersuchungszeitraumes kein Verfahren für über- oder außerplanmäßige Aufwendungen/Auszahlungen ordnungsgemäß durch. Dies ist zukünftig zu ändern.

Die rechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung von über- und außerplanmäßigen Aufwendungen/Auszahlungen sind vollumfänglich zu prüfen. Die Prüfung ist nachvollziehbar zu dokumentieren. Auch muss dokumentiert werden, dass den politischen Gremien bei ihren Beschlüssen über die über- und außerplanmäßigen Mittelbewilligungen sämtliche betreffende Aufwendungen/Auszahlungen und deren Deckungsmöglichkeiten bekannt waren. Es wird empfohlen, dass sie ihnen zustimmen, bevor sie geleistet werden.

Den politischen Gremien ist mindestens halbjährlich über die geleisteten unerheblichen über- und außerplanmäßigen Aufwendungen/Auszahlungen zu berichten. Dies ist zu dokumentieren.

Standardisierte interne Verfahren für über- und außerplanmäßige Aufwendungen/Auszahlungen sind dringend zu entwickeln und präzise zu regeln. Zudem sollte die Verwaltung die am Verfahren beteiligten Mitarbeiter/innen für den Umgang mit über- und außerplanmäßigen Aufwendungen/Auszahlungen entsprechend sensibilisieren und schulen.

Reichen die Mittel des Haushaltsplans nicht aus und ist eine Deckung der Haushaltsüberschreitung über Budgets und zweckgebundene Erträge nicht möglich, kann die Gemeindevertretung der Gemeinde zusätzliche Haushaltsmittel zur Verfügung stellen. Damit bleibt die Gemeinde trotzdem handlungsfähig, ohne dass es eines Nachtragshaushaltes bedarf. Dies erfordert jedoch ein gesondertes Verfahren für über- und außerplanmäßige Mittel.

Für die Prüfung wurden die Jahresabschlüsse 2018 und 2020 sowie die vorläufigen Haushaltszahlen des Jahres 2022 des Amtes Nordstormarn und der Gemeinde Westerau auf über- und außerplanmäßige Bewilligungen untersucht. Eine Auswertung aus den Finanzprogrammen wies keine entsprechenden Mittelbewilligungen aus.

¹⁶ Vgl. § 21 GemHVO-Doppik

¹⁷ Vgl. § 23 Abs. 1 Nr. 4 GemHVO-Doppik

B 14

Aufgrund dessen wurden die Jahresabschlüsse dahingehend untersucht, ob zahlungs- wirksame Aufwandskonten überschritten wurden. Hierbei wurde festgestellt, dass die Haus- haltsansätze im Untersuchungszeitraum stets mehrfach überschritten wurden:

Haushaltsüberschreitungen		
Haushaltsjahr	Amt Nordstormarn	Gemeinde Westerau
2018	433.799,34 €	61.553,75 €
2020	546.451,33 €	61.611,69 €
2022¹⁸	219.609,88 €	80.017,90 €

In Anbetracht der beabsichtigten Budgetierung erfolgte die Prüfung, inwiefern die Haushaltsüberschreitungen 2020 und 2022 bei einer ordnungsgemäßen Budget- bewirtschaftung¹⁹ gedeckt gewesen wären. Hierbei stellte sich heraus, dass die Haushaltsansätze trotzdem erheblich überschritten wurden:

Haushaltsüberschreitungen unter Berücksichtigung von Budgets je Produkt				
Haushalts- jahr	Amt Nordstormarn		Gemeinde Westerau	
	Gesamt	Davon ungedeckt	Gesamt	Davon ungedeckt
2020	546.451,33 €	297.485,16 €	61.611,69 €	38.113,09 €
2022⁹	219.609,88 €	217.230,17 €	80.017,90 €	68.476,59 €

Laut einer Aufstellung der über- und außerplanmäßigen Aufwendungen/Auszahlungen der Gemeinde Westerau, die dem Jahresabschluss 2018 beigefügt war, waren die betreffenden Aufwendungen/Auszahlungen auch nur „zum Teil“ gedeckt. Unter diesem Aspekt hätten die Mittelverfügungen nicht in vollem Umfang stattfinden dürfen.

Da die Jahresergebnisse in den betreffenden Haushaltsjahren gegenüber den Planungen insgesamt besser ausgefallen sind, ist zwar davon auszugehen, dass die Haushaltspläne in der Gesamtbetrachtung eingehalten wurden. Dennoch führen einzelne überschrittene Haushaltsansätze zu über- bzw. außerplanmäßigen Aufwendungen/Auszahlungen, für die ein gesondertes Verfahren erforderlich ist.

B 15

Das Verfahren für über- oder außerplanmäßige Aufwendungen/Auszahlungen wurde aber weder für das Amt noch für die Gemeinde Westerau ordnungsgemäß durchgeführt. Nach Auskunft des derzeit zuständigen Kämmerers trifft dies auch auf die übrigen amtsangehörigen Gemeinden zu.

Führten Buchungen zum Überschreiten der Haushaltsansätze, wies die Finanzsoftware zwar auf die Haushaltsüberschreitungen hin. Dieser Hinweis konnte von den Sachbearbeitern aber nur zur Kenntnis genommen und die Buchungen trotzdem ausgeführt werden²⁰. Nach Auskunft des Kämmerers hätte sich die Verwaltung darauf verlassen, dass in Summe ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung stünden und die Haushalte insgesamt eingehalten würden. Bei hohen Abweichungen wären Nachtragshaushalte erlassen worden.

Diese Vorgehensweise verstößt nicht nur gegen haushaltsrechtliche Vorgaben, sondern birgt hohe Risiken für das Amt Nordstormarn und die amtsangehörigen Gemeinden. Es bedarf einer dringenden Anpassung, auch um haftungsrechtliche Konsequenzen für die Verwaltung und die Mitarbeitenden auszuschließen.

¹⁸ Die Beträge des Haushaltsjahres 2022 sind vorläufig, da zum Zeitpunkt der Prüfung die Jahresabschlüsse noch nicht erstellt waren.

¹⁹ Unter der Voraussetzung, dass sämtliche zahlungswirksamen Aufwendungen eines Produktes gegenseitig deckungsfähig sind, wurden die überschrittenen Aufwandsansätze um Minderaufwendungen des entsprechenden Produktes reduziert.

²⁰ Gelegentlich haben einzelne Sachbearbeiter den Kämmerer über den Warnhinweis informiert.

Die Verwaltung hat nach den Zielen und Grundsätzen des Amtsausschusses bzw. der Gemeindevertretungen und im Rahmen der von ihnen bereitgestellten Mittel zu handeln²¹. Dafür gibt der Haushaltsplan vor, welche Mittel für welche Zwecke verfügbar sind. Er ist damit die verbindliche Ermächtigung für die Verwaltung. Insofern darf sie nicht darüber hinaus über Mittel verfügen oder muss sie sich ordnungsgemäß zusätzlich zur Verfügung stellen lassen.

Zukünftig hat die Verwaltung bei jedem überschrittenen Haushaltsansatz (ggf. Budget) zu prüfen, ob es sich um über- oder außerplanmäßige Aufwendungen/Auszahlungen handelt. Trifft dies zu, ist das ordnungsgemäße Verfahren hierfür einzuleiten.

B 16

Über- und außerplanmäßige Haushaltsmittel sind zu beantragen. Sie sind an enge gesetzliche Vorgaben gebunden²²:

- Die Aufwendung / Auszahlung muss unabweisbar sein
- Ihre Deckung muss gewährleistet sein
- Die Gemeindevertretung muss ihr zustimmen

Die Prüfung der Unabweisbarkeit und Deckung der über- und außerplanmäßigen Aufwendungen/Auszahlungen ist zwingende Voraussetzung für ihre Zulässigkeit. Gemäß den vorangegangenen Ausführungen war die Deckung offensichtlich nicht immer gewährleistet. Wie bereits zuvor beschrieben wären die über- und außerplanmäßigen Aufwendungen nur teilweise gedeckt gewesen. Für den Untersuchungszeitraum konnte nicht nachvollzogen werden, ob die Deckungsmöglichkeiten in Einzelfällen überhaupt geprüft wurden. Die Verwaltung konnte dem GPA keine Dokumentation zu über- und außerplanmäßigen Vorgängen vorlegen. Daher konnte auch nicht nachvollzogen werden, ob eine Abwägung der Unabweisbarkeit tatsächlich stattgefunden hat. Zukünftig muss die Verwaltung die Prüfungen vollumfänglich vornehmen und nachvollziehbar dokumentieren.

B 17

Weiterhin bedürfen über- und außerplanmäßige Aufwendungen/Auszahlungen einer Zustimmung. Dafür gelten folgende Zuständigkeiten:

1. Grundsätzlich Genehmigung von über- und außerplanmäßigen Aufwendungen/Auszahlungen durch die Gemeindevertretung bzw. den Amtsausschuss
2. Genehmigung unerheblicher über- und außerplanmäßiger Aufwendungen/Auszahlungen durch die/den Bürgermeister/in bzw. den Amtsdirektor
3. Eilentscheidung durch die/den Bürgermeister/in bzw. Amtsdirektor

Bisher ließ sich die Verwaltung die erheblichen Haushaltsüberschreitungen von den Gemeindevertretungen bzw. dem Amtsausschuss in der Regel zusammen mit den Beschlüssen über die Jahresabschlüsse „nachbewilligen“. Aus den Beschlüssen geht jedoch nicht der mengen- und betragsmäßige Umfang der Haushaltsüberschreitungen hervor. Ihnen ist auch keine gesonderte Aufstellung über einzelne Haushaltsüberschreitungen beigelegt. Nur vereinzelt enthielten einige Jahresabschlüsse entsprechende Übersichten²³. Insofern kann das GPA nicht beurteilen, ob den Gemeindevertretungen und dem Amtsausschuss bei den nachträglichen Zustimmungen der Umfang und der Zweck der Mittelüberschreitungen bekannt war, oder es sich lediglich um eine formale nachträgliche Legitimierung der vorgenommenen Haushaltsüberschreitungen handelte. Zukünftig ist zu dokumentieren, dass den politischen Gremien bei ihren Beschlüssen zu den über- und außerplanmäßigen Mittelbewilligungen sämtliche betreffende Aufwendungen/Auszahlungen und deren Deckungsmöglichkeiten bekannt waren.

B 18

²¹ Vgl. § 55 Abs. 1 GO bzw. § 15 b Abs. 7 AO i.V.m. § 55 Abs. 1 GO

²² Vgl. § 82 GO

²³ Z.B. Jahresabschluss 2018 der Gemeinde Westerau und Zarpen

- B 19** Darüber hinaus sollten die Gemeindevertretungen und der Amtsausschuss den über- und außerplanmäßigen Mittelverfügungen grundsätzlich zustimmen, bevor sie geleistet werden. Andernfalls werden sie vor vollendete Tatsachen gestellt und können keinen Einfluss mehr darauf nehmen, ob die über- und außerplanmäßigen Aufwendungen/Auszahlungen gewährt und wie sie gedeckt werden.

Bei unerheblichen über- und außerplanmäßigen Aufwendungen/Auszahlungen kann statt der Gemeindevertretung (der Amtsausschuss) der/die Bürgermeister/in (der Amtsdirektor) die Zustimmung zur Leistung erteilen²⁴. Voraussetzung ist eine entsprechende Regelung der Aufgabenübertragung. Hiervon haben sowohl der Amtsausschuss als auch die Gemeindevertretungen Gebrauch gemacht. Sie haben das Zustimmungsrecht im Zuge der Beschlüsse über die Haushaltssatzungen auf den Amtsdirektor bzw. die Bürgermeister/innen übertragen. Die Unerheblichkeit bemisst sich an Wertgrenzen, die in der Regel für das Amt 3.000 € und für die Gemeinden 1.000 € oder 2.000 € betragen. Das GPA empfiehlt, dass die Übertragung des Zustimmungsrechts zwecks Übersichtlichkeit in der Haushaltssatzung geregelt werden sollte²⁵. Dies stellt aber keinen Pflichtbestandteil der Haushaltssatzung dar.

- B 20** Den Gemeindevertretungen ist über die geleisteten unerheblichen über- und außerplanmäßigen Aufwendungen/Auszahlungen mindestens halbjährlich zu berichten²⁶. Derartige Informationen haben laut Auskunft des Kämmerers aber nicht stattgefunden. Der Bericht gegenüber der Gemeindevertretung ist eine gesetzliche Verpflichtung, die zukünftig eingehalten werden muss. Dies muss dokumentiert und bestenfalls bei der gesammelten Dokumentation sämtlicher Verfahren über- und außerplanmäßiger Aufwendungen/Auszahlungen abgelegt werden.

In Ausnahmefällen kann der/die Bürgermeister/in bzw. Amtsdirektor/in die Zustimmung durch eine Eilentscheidung ersetzen²⁷. Diese ist aber an enge Vorgaben gebunden, da sie in die gesetzliche Aufgabenverteilung eingreift. Sie war nicht Gegenstand der Prüfung.

Aufgrund der mangelnden Dokumentation kann das GPA nicht beurteilen, ob die Organe der Gemeinden oder des Amtes ggf. über einzelne Beschlüsse/Entscheidungen zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt haben. Derartige Fälle wären dann aber rechtlich nicht ordnungsgemäß abgewickelt und im Haushalt nicht zutreffend abgebildet worden. Das Rechnungswesen würde damit nicht die tatsächlich verfügbaren Haushaltsmittel ausweisen und somit keine verlässliche Grundlage für die Aufgabenerfüllung und Haushaltsbewirtschaftung der Kommunen darstellen. Daher bedarf es im Falle von Haushaltsüberschreitungen stets eines geordneten Verfahrens für über- und außerplanmäßige Mittelbereitstellungen und die entsprechende technische Umsetzung im Finanzprogramm.

- B 21** Der Verwaltung wird dringend empfohlen, ein standardisiertes internes Verfahren für den Umgang mit über- und außerplanmäßigen Aufwendungen/Auszahlungen zu entwickeln und präzise zu regeln. Dazu gehören u.a.:

- Zuständigkeiten / Verfahrensgang
- Zeitpunkt der Antragstellung (rechtzeitig vor Entstehung)²⁸
- Voraussetzungen
- Vorgehen bei Unerheblichkeit und bei Eilbedürftigkeit
- Ablauf der Gremienbeteiligung

²⁴ Vgl. § 82 Abs. 1 Satz 4 GO. Er/Sie kann die Befugnis zur Erteilung der Zustimmung übertragen.

²⁵ Vgl. Muster zur Haushaltssatzung gemäß GO

²⁶ Vgl. § 82 Abs. 1 Satz 5 GO

²⁷ Vgl. § 55 Abs. 4 GO bzw. § 15 b Abs. 7 AO i.V.m. § 55 Abs. 4 GO

²⁸ Die Anträge sollten durch die für die Haushaltsmittel (ggf. Budgets) verantwortlichen Bereiche gestellt werden.

Die am Verfahren beteiligten Mitarbeiter/innen sollten für den Umgang mit über- und außerplanmäßigen Aufwendungen/Auszahlungen entsprechend sensibilisiert und geschult werden. Als grundlegende Voraussetzung muss zudem die Mittelkontrolle der Finanzsoftware dahingehend angepasst werden, dass Haushaltsansätze (ggf. Budgets) verlässlich nicht überschritten werden können.

B 22

Weiterhin wird der Verwaltung empfohlen, sowohl unterjährig als auch im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten zu überprüfen, ob Haushaltsansätze überschritten und die internen Regeln eingehalten worden sind.

1.3 Die Umsetzung - Jahresabschlüsse

Die Gemeinden in Schleswig-Holstein müssen für jedes abgelaufene Haushaltsjahr bis zum 31.03. des Folgejahres einen Jahresabschluss erstellen. Er muss unter Beachtung der GoB ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde vermitteln und ist zu erläutern. Ihm ist ein Lagebericht beizufügen²⁹.

Die Jahresabschlüsse sind neben den Haushalten ein wesentlicher Bestandteil der kommunalen Haushaltswirtschaft. Sie bilden die wirtschaftliche Situation der jeweiligen Gemeinde ab und dokumentieren gleichzeitig

- für welche Zwecke öffentliche Mittel verwendet und
- ob die Vorgaben der Haushaltsplanung eingehalten worden sind.

Dem Amt Nordstormarn und seinen amtsangehörigen Gemeinden ist es bisher nicht gelungen, die durch die Umstellung des Rechnungswesens entstandenen Verzögerungen aufzuholen. Daher lagen zum Prüfungszeitpunkt keine aktuellen Jahresabschlüsse (2021), sondern nur Jahresabschlüsse bis 2018 bzw. bis 2020 vor. Die folgenden Gründe haben nach Einschätzung des GPA zu dieser Situation beigetragen (nicht abschließend):

- Arbeitsaufwand durch Amtsstruktur mit insgesamt 14 Einheiten
- Personalausstattung im Finanzbereich
- Wiederholte Personalwechsel und Vakanzen
- Zum Teil unzureichende Dokumentation
- Unterjähriger Wechsel der Finanzsoftware 2021

Diese Gründe waren zwar zum Teil Gegenstand der Prüfung. Sie werden in diesem Erläuterungsteil aber nur näher thematisiert, sofern dies zur Vermeidung künftiger Risiken oder zur Bereinigung von Fehlern erforderlich ist.

Die oberste Kommunalaufsichtsbehörde hat in ihren letzten Haushaltserlassen klargestellt, dass aktuelle Jahresabschlüsse zwingende Voraussetzung für eine rechtmäßige Haushaltsplanung sind. Daher ist Voraussetzung für ein Haushaltsgenehmigungsverfahren 2023, dass der Jahresabschluss 2021 vorliegt³⁰. Liegt er nicht vor, kann der Haushalt 2023 nicht wirksam in Kraft treten. Von dieser Konsequenz sind sowohl das Amt als auch alle amtsangehörigen Gemeinden betroffen. Sie befinden sich daher in der vorläufigen Haushaltsführung.

B 23

Die Verwaltung ist laufend im Austausch mit der Kommunalaufsichtsbehörde des Kreises und mit den politischen Gremien. Sie arbeitet intensiv an den ausstehenden

²⁹ Vgl. § 91 GO und § 44 GemHVO-Doppik

³⁰ Haushaltserlass 2023 vom 15.09.2022

Jahresabschlüssen. Aufgrund der Erkenntnisse aus der Prüfung hält das GPA es für realistisch, dass die ausstehenden Jahresabschlüsse bis zur Jahresmitte 2023 erstellt werden können. Bedingung ist dabei, dass keine weiteren Vorkommnisse (Finanzsoftware, Personalfuktuation etc.) die Erstellung behindern. Der Schwerpunkt sollte dabei auf dem Haushalt des Amtes liegen, um z. B. erforderliche personalwirtschaftliche Maßnahmen durchführen zu können.

1.3.1 Formale Aspekte

Das Amt und die amtsangehörigen Gemeinden haben die formalen Vorgaben zur Erstellung ihrer Jahresabschlüsse nur teilweise eingehalten. Das Verfahren muss angepasst werden.

Aufgrund der besonderen Situation im Amt Nordsturmarn wich die Prüfung der Jahresabschlüsse vom üblichen Prüfungsverfahren ab.

Die formalen Abläufe für kommunale Jahresabschlüsse sind abschließend geregelt.

Was?	Wann?	Regelung
Aufstellung Jahresabschluss und Lagebericht	bis 31.03. des Folgejahres	§ 91 Abs. 2 GO
Unterschrift Bürgermeisterin oder Bürgermeister mit Datumsangabe (Jahresabschluss und Lagebericht)	bis 31.03. des Folgejahres	§ 44 Abs. 3 GemHVO-Doppik
Vorlage Kommunalaufsicht und Prüfungsbehörde	bis 01.05. des Folgejahres	§ 44 Abs. 4 GemHVO-Doppik
Prüfung durch Ausschuss der GV	zwischen 02.05. und 31.12.	§ 92 Abs. 1 i. V. m Abs. 5 GO
Erstellung Prüfbericht	zwischen 02.05. und 31.12.	§ 92 Abs. 2 GO
Beratung und Beschlussfassung GV	bis 31.12. des Folgejahres	§ 92 Abs. 3 GO

Die genannten Termine konnten nachvollziehbarerweise im Prüfungszeitraum nicht eingehalten werden. Dies ist erst realistisch, wenn die noch offenen Jahresabschlüsse vollständig nachgeholt und Amt sowie alle Gemeinden „auf Stand“ sind.

B 24 Allerdings wurden auch die formalen Vorgaben sowie die aus ihnen resultierenden Folgeverpflichtungen zum Teil nicht eingehalten. Sie müssen bei der Erstellung künftiger Jahresabschlüsse beachtet werden:

- Nur in Einzelfällen wurden Jahresabschluss und Lagebericht durch die Bürgermeisterin bzw. den Bürgermeister unterschrieben. Überwiegend waren Anhang und Lagebericht nicht oder ausschließlich durch die Amtsleitung der Kämmerei unterzeichnet. Jahresabschlüsse und Lageberichte müssen zwingend unter Angabe des Datums durch die Bürgermeisterin bzw. den Bürgermeister unterschrieben werden.
- Alle vorgelegten Jahresabschlüsse wurden erst nach erfolgter Prüfung unterschrieben. Die Unterschrift ist Teil der Feststellung. Zur Prüfung sind festgestellte Jahresabschlüsse vorzulegen.
- Mit der Unterschrift ist der Jahresabschluss festgestellt. Festgestellte Jahresabschlüsse sollten nicht mehr verändert werden. Sofern sich -z. B. aufgrund der Prüfung- Korrekturbedarf ergibt, sollte dieser in künftigen Jahresabschlüssen umgesetzt werden. Etwas Anderes könnte nur im Einzelfall gelten, sofern

wesentliche Fehler dazu führen, dass der Jahresabschluss keine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Bild der wirtschaftlichen Lage abbildet.

- In einigen Fällen hat die Verwaltung Bestandteile der Jahresabschlüsse zu sehr unterschiedlichen Zeitpunkten erstellt. Der Ausdruck erfolgte zum Teil deutlich nach der Unterschrift. Die Verwaltung sollte die einzelnen Bestandteile der Jahresabschlüsse in zeitlichem Zusammenhang anfertigen. Sie müssen immer vor dem Ausfertigungszeitpunkt erstellt werden.
- Zum Teil waren pflichtige Verfahrensschritte nicht in den Jahresabschlussunterlagen belegt. Die Verwaltung muss sicherstellen, dass sie alle pflichtigen Verfahrensschritte dokumentiert und die Unterlagen zusammen mit dem Jahresabschluss aufbewahrt.

Alle Jahresabschlüsse sind dauerhaft in ausgedruckter Form aufzubewahren³¹. Die aufbewahrten Fassungen müssen unterschrieben sein. Dabei hat die Verwaltung sicherzustellen, dass sie tatsächlich dauerhaft zur Verfügung stehen und lesbar sind. Dies bedarf einer besonderen Behandlung und Konservierung.

B 25

Die wesentlichen Feststellungen und das rechtmäßige Verfahren wurden während der Prüfung mit den zuständigen Mitarbeitenden besprochen.

1.3.2 Inhaltliche Prüfung

Die Jahresabschlüsse des Amtes und der amtsangehörigen Gemeinden haben unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen eine akzeptable Qualität. Eine abschließende Beurteilung ist nicht möglich, da grundlegende Faktoren sich auswirken können.

Die Verwaltung sollte unverzüglich einen an die örtlichen Gegebenheiten angepassten Ablaufplan für die Jahresabschlussarbeiten erstellen und laufend fortschreiben.

Aus der Prüfung der Jahresabschlüsse 2019 und 2020 der Gemeinde Westerau ergaben sich Hinweise und Feststellungen, die zum Teil auch für das Amt und die amtsangehörigen Gemeinden gelten können.

Die Prüfung führte zu keinen wesentlichen Zweifeln daran, dass die bisher festgestellten Jahresabschlüsse insgesamt ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinden und des Amtes vermitteln. Trotz der im folgenden aufgeführten Feststellungen haben die Jahresabschlüsse nach Einschätzung des GPA in Anbetracht der Umstände eine akzeptable Qualität. Bei diesem Urteil ist zu berücksichtigen, dass die Prüfung sich aufgrund der Rahmenbedingungen und der Situation der Amtsverwaltung vor allem auf grundlegende Fragestellungen konzentriert hat. Eine intensive Prüfung der abgebildeten Geschäftsvorfälle fand nicht statt. Die im Rahmen der Prüfungshandlungen gezogenen Stichproben ergaben aber keine wesentlichen Feststellungen.

Insbesondere folgende Faktoren können sich auf die Einschätzung auswirken:

- Der Amtshaushalt bildet auch die Dörfergemeinschaftsschule Zarpen ab. Das Rechtskonstrukt ist nicht eindeutig und kann sich auf die Aussagekraft des Jahresabschlusses auswirken. Auf die Ausführungen zu den Kapiteln 8.2, 8.3 sowie 13 wird verwiesen.

³¹ Vgl. § 57 Abs. 2 GemHVO-Doppik

B 26

- Seit dem Umstellungstermin hat die Verwaltung nach eigener Auskunft keine Inventur durchgeführt. Daher ist nicht belegt, dass das in der Anlagenbuchhaltung geführte Vermögen auch tatsächlich vorhanden ist. Grundsätzlich ist zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres eine Inventur durchzuführen. Eine körperliche Inventur muss mindestens alle 3 Jahre stattfinden. Die Inventurtätigkeiten und -ergebnisse sind nachvollziehbar zu dokumentieren, die Unterlagen sind sicher aufzubewahren³².
- Ob Erträge aus Grundstücksverkäufen zutreffend ermittelt wurden, konnte nicht abschließend geprüft werden (vgl. Kapitel 1.3.3)
- Aussagen darüber, ob die Gemeinden ihre Haushaltspläne eingehalten haben, können aufgrund fehlender Systemeinstellungen und mangels rechtskonformer Abläufe nicht bzw. nur bedingt getroffen werden. Auf die Ausführungen zu Kapitel 1.2 wird verwiesen.

Wesentlicher Bestandteil der überörtlichen Prüfung von Jahresabschlüssen sind Umfang, Inhalt und Qualität der Jahresabschlussarbeiten. Auch hier hat sich die Situation vor Ort auf die Prüfung ausgewirkt. Ein „Standard-Jahresabschluss“ konnte bisher nicht erstellt werden. Daher gibt es auch kein festgelegtes und standardisiertes Verfahren zu den Jahresabschlussarbeiten. Aktuell orientiert sich die Verwaltung an den Vorgaben der Finanzsoftware. Ein softwareorientierter Ablaufplan ist sinnvoll. Er deckt aber erfahrungsgemäß nicht alle örtlichen Besonderheiten und haushaltsrechtlich erforderlichen Schritte ab. Die Verwaltung sollte unverzüglich damit beginnen, einen individuellen Ablaufplan für die Jahresabschlussarbeiten zu erstellen. Dieser sollte alle Arbeitsschritte enthalten und kurz beschreiben. Hierdurch wird nicht nur die Einheitlichkeit der Jahresabschlüsse gefördert, sondern auch die Rechts- und Ausfallsicherheit erhöht (Wissensmanagement). Folgende Aufgaben sollten regelmäßig Teil der Jahresabschlussarbeiten sein (nicht abschließend):

B 27

- Plausibilitätsprüfungen Bilanz / Ergebnisrechnung / Finanzrechnung
- Abgleich der Vorjahreswerte
- Kontrolle negativer Bestände (Bilanz) bzw. Salden (Ergebnis- und Finanzrechnung)
- Abgleich Anlagenbuchhaltung - Hauptbuchhaltung (wird bereits durchgeführt)
- Überprüfung der Forderungen einschließlich Wertberichtigungen
- „Kassenmäßiger Abschluss“ mit Überprüfung der Ist-Bestände an Finanzmitteln
- Abschluss der Budgets
- Ermittlung und Erläuterung von Haushaltsüberschreitungen
- Prüfung und Übertragung von Ermächtigungen
-

Die durchgeführten Arbeiten und die Ergebnisse sind dabei nachvollziehbar zu dokumentieren.

Als Grundlage für eine Aussage zu Aufbau und den Inhalten der Jahresabschlüsse dienten die Jahresabschlüsse 2019 und 2020 der Gemeinde Westerau. Daneben waren auch die Jahresabschlüsse 2018 bis 2020 des Amtes und der Gemeinde Barnitz Gegenstand der Prüfung. In diesem Fall konzentrierten sich die Prüfungshandlungen überwiegend auf den Softwarewechsel CIP – H&H pro Doppik und dessen Auswirkungen. Die Ergebnisse sind gesondert unter Kapitel 1.4 dargestellt.

B 28

Die kursorische Prüfung der Jahresabschlüsse 2019 und 2020 der Gemeinde Westerau führte zu den folgenden Feststellungen und Hinweisen. Die Verwaltung sollte diese bei der Erstellung künftiger Jahresabschlüsse der Gemeinde Westerau beachten. Hinweise

³² Vgl. § 57 Abs. 1 GemHVO-Doppik

allgemeiner Art können für die Jahresabschlüsse des Amtes und der übrigen amtsangehörigen Gemeinden entsprechend gelten.

- Die Teilrechnungen weisen den Vergleich Ansatz/Ist anders als die Gesamtrechnungen ohne Nachkommastellen aus.
- Anfangs- und Endbestände der Finanzmittel in den Finanzrechnungen stimmen 2019 und 2020 nicht mit den bilanziellen Werten überein.
- Die Ergebnisrechnung 2019 weist das Ergebnis aus internen Leistungsbeziehungen des Vorjahres mit -6.761,95 € aus. Tatsächlich war es ausgeglichen.
- Einzelne Finanzrechnungskonten weisen negative Salden aus. Dies resultierte überwiegend aus Korrekturen im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten. Die Verwaltung hat richtigerweise Vorgänge nachträglich als Aufwand bewertet, die ursprünglich als Investitionen erfasst worden waren. Die Korrekturbuchungen wirkten sich nicht nur auf Bestands- und Aufwandskonten, sondern auch auf die zugehörigen Auszahlungskonten aus. Zum Teil hat die Gemeinde die Zahlungen aber erst im Folgejahr geleistet, sodass diese noch nicht in die Finanzrechnung eingeflossen sind. Dies führte zu einem negativen Ausweis. Künftig sollte die Verwaltung sicherstellen, dass Korrekturen nicht zu einem negativen Ausweis in der Finanzrechnung führen.
- 2019 wurden die Vorgaben zu Sammelposten nicht beachtet³³. Die Gemeinde hat 6 Tablets angeschafft und diese einzeln erfasst. Die AHK lagen bei allen Geräten zwischen 150 € und 1.000 €. Daher hätten sie als Sammelposten behandelt und gesondert erfasst werden müssen³⁴. Dies ist zu korrigieren.
- Die Wertberichtigung wird im Jahresabschluss 2020 unzutreffend abgebildet, der Vorjahresbetrag wurde über ein abweichendes Konto aufgelöst. Dies führt auch zu einer Differenz zwischen Forderungsbestand laut Bilanz und laut Forderungsspiegel und ist mit dem Jahresabschluss 2021 zu korrigieren.
- Die Gemeinde weist seit 2013 einen unveränderten sonstigen Sonderposten für Spenden zur 700 Jahr-Feier der Gemeinde aus. Der Bestand ist zu überprüfen und sowohl haushalts- als auch zuwendungsrechtlich zutreffend aufzulösen.
- Die Bilanz 2020 weist die sonstigen Verbindlichkeiten mit einem negativen Betrag aus. Negative Verbindlichkeiten sind Forderungen und bilanziell als solche abzubilden.
- Ebenfalls 2020 hat die Gemeinde Westerau einen Investitionskostenzuschuss für die KiTa Rethwisch geleistet. Dieser wurde als ARAP erfasst und wird über 25 Jahre aufgelöst. Laut Anhang 2020 hat die Gemeinde mit dieser Zahlung Belegrechte erworben. Sofern es sich um vertraglich vereinbarte Rechte handelt, kann es sich um immaterielle Vermögensgegenstände handeln. Diese wären über ihre Geltungsdauer abzuschreiben. Die Zuordnung ist durch die Verwaltung zu überprüfen und ggf. zu verändern.
- Im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten 2020 hat die Verwaltung Abweichungen zwischen Anlagen- und Hauptbuchhaltung korrigiert. Unter anderem wurde eine Spende für eine Sitzbank neu abgebildet. Der Vorgang ist ausführlich erläutert und dokumentiert worden. Die Prüfung ergab aber, dass vermutlich sowohl der Vermögensgegenstand als auch die Spende doppelt in der Hauptbuchhaltung erfasst

³³ Vgl. § 43 Abs. 3 GemHVO-Doppik

³⁴ Vgl. § 38 Abs. 4 GemHVO-Doppik

worden sind: als Sonderposten (Konto 231) und als Ertrag (Konto 4488) bzw. als doppelter Vermögenszugang (Konto 0791). Dies ist zu überprüfen und ggf. zu bereinigen.

- Im vorgenannten Sachverhalt führt die Anlagenbuchhaltung den Vermögensgegenstand mit der Bezeichnung „Farbe für Sitzbänke“ (Anlage 406). Hierbei handelt es sich nicht um einen eigenständigen Vermögensgegenstand. Sofern eine vorhandene Sitzbank ausschließlich neu gestrichen worden sein sollte, ist dies keine wesentliche Verbesserung³⁵ und damit kein investiver Vorgang.
- Der 2020 angeschaffte Beamer (Anlage 8024) wird über einen unzutreffenden Zeitraum (3 statt 7 Jahre) abgeschrieben
- Anhänge
 - Im Anhang fehlen Angaben zu Positionen der Ergebnisrechnung.
 - Anhang und Lagebericht verweisen in der Einleitung auf unterschiedliche Vorschriften.
 - Auf eine Übersicht der Sondervermögen (...) verzichtet die Gemeinde, da diese nicht relevant sei. In Anbetracht des Sondervermögens „Kameradschaftskasse“ ist dieser Hinweis nicht zutreffend und die Übersicht erforderlich.
 - Der Verweis auf die erstmalige Eröffnungsbilanz ist nicht mehr zeitgemäß (Fußnote S. 2).
 - Im Anhang werden zum Teil Bilanzpositionen nicht erläutert, die wertmäßig als wesentlich eingeschätzt werden.
 - Die Bestandsveränderung erläutert der Anhang regelmäßig anhand der Bewegungen auf den Finanzrechnungskonten. Vorrangig sollte die Veränderung der Bilanzposition erläutert werden. Dabei kann die Finanzrechnung unterstützen; sie sollte in jedem Fall hinzugezogen werden, sofern der Saldo erheblich von der Veränderung der Bilanzposition abweicht.
 - Laut Anhang soll es sich bei den Forderungen zur Vorjahresabgrenzung nicht um „echte monetäre Forderungen“ handeln. Dies ist falsch.
 - 2020 bestehen Unstimmigkeiten zwischen den Ausführungen zur Behandlung des Jahresergebnisses im Anhang und der Beschlusslage. Sofern bereits erkennbar ist, dass ein möglicher Beschluss den rechtlichen Rahmen nicht beachtet, darf er nicht gefasst werden. Im vorliegenden Fall war die angeführte Zuführung in die Ergebnissrücklage entgegen der Ausführungen im Anhang zulässig, da der Bestand der Allgemeinen Rücklage mehr als 30 % der Bilanzsumme beträgt.³⁶
- Lageberichte
 - Anhang und Lagebericht verweisen in der Einleitung auf unterschiedliche Vorschriften.
 - Der Lagebericht enthält Vergleiche in Tabellenform. Die verwendeten Vorzeichen entsprechen zwar den Rechnungen, sie können aber irreführend sein.
 - Der Schlussbestand liquider Mittel stimmt nicht mit der Finanzrechnung überein.
 - Die Einleitung zum Gesamtergebnis (2.2) kündigt für die Tabelle auch die Vorjahreswerte an. Diese sind nicht ausgewiesen.
 - Es fehlt der Hinweis, dass keine Erträge aus internen Leistungsbeziehungen enthalten sind.
 - 2.3 und 2.4 sollen die wesentlichen Ertrags- bzw. Aufwandspositionen enthalten. Tatsächlich folgt ein vollständiger Ausweis mit Ausnahme der Finanzerträge und -aufwendungen.
 - Die Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit enthalten fälschlicherweise auch die Ein- und Auszahlungen aus fremden Finanzmitteln.

³⁵ Vgl. § 41 Abs. 3 GemHVO-Doppik

³⁶ Vgl. § 25 Abs. 3 GemHVO-Doppik

- Der Finanzmittelbestand in der Tabelle der Verfügungsmittel stimmt zwar mit der Bilanz, aber nicht mit der Finanzrechnung überein.
 - Die Ausführungen zu den Investitionen sollten um eine Aufstellung der investiven Einzahlungen ergänzt werden.
 - Die tabellarische Darstellung der Aktiv- und Passivpositionen hat ohne weitere Erläuterung nur einen geringen informativen Mehrwert.
 - Die Haushaltserlasse 2017 und 2018 waren für die Einschätzung der Ergebnisentwicklung in den Lageberichten 2019 und 2020 nicht mehr die aktuelle Grundlage.
- Jahresanlagennachweis 2020
 - Dem Konto 0342 Gebäude (...) bei sonstigen Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäuden sind auch zwei Grundstücke (Anlagen 61 und 99) und zwei Gebäude der Kinderbetreuung zugeordnet (Anlagen 304 und 305).
 - Die MTA (Konto 0700) enthalten auch Anlagen, die bei den bebauten Grundstücken zuzuordnen sind (Anlagen 269 und 299).
 - Diverse Sonderposten beziehen sich laut Bezeichnung auf ein Sportlerheim (z. B. Anlagen 322 bis 324). Ein solches ist als Anlage aber nicht ausdrücklich erfasst. Die Verwaltung sollte überprüfen, welchem Vermögensgegenstand die Sonderposten zuzuordnen sind.
 - Der Sonderposten (Anlage 8058) zum Anlagegut „Bolzplatztore“ (Anlage 387) ist -geringfügig- höher als der Vermögenswert. Die Verwaltung sollte dies korrigieren und übergreifend prüfen, ob auch bei anderen Anlagen der Wert der/des Sonderposten/s den Vermögenswert übersteigt.

1.3.3 Erträge der Gemeinde Hamberge durch die Veräußerung von Grundstücken in 2017 und 2018

Aufgrund einer unzureichenden Dokumentation kann nicht nachvollzogen werden, ob die Gewinne der Gemeinde Hamberge aus der Veräußerung von Grundstücken des B-Plans 6 ordnungsgemäß ermittelt wurden und die Jahresergebnisse 2017 und 2018 tatsächlich zutreffend sind. Mehrerträge in diesem Umfang sind im Anhang zum Jahresabschluss näher zu erläutern.

2017 und 2018 fiel das Jahresergebnis der Gemeinde Hamberge mit 3,6 Mio. € und 1,5 Mio. € auffallend hoch aus. Die Haushaltsjahre 2010 bis 2016 konnten hingegen nur Überschüsse von maximal 95 T€ oder Verluste erwirtschaften.

Ursächlich für die hohen Jahresüberschüsse 2017 und 2018 sind gebuchte Erträge aus dem Gewinn aus der Veräußerung von Grundstücken des B-Plans 6 der Gemeinde Hamberge:

Haushaltsjahr	Gebuchter Gewinn aus dem Grundstücksverkauf
2017	3.235.844,66 €
2018	1.933.721,00 €
Gesamt	5.169.565,66 €

Die Verwaltung konnte dem GPA keine Unterlagen vorlegen, aus denen hervorgeht, wie sie den Gewinn aus den Grundstücksverkäufen ermittelt hat. Lediglich die zahlungsbegründenden Unterlagen zu den jeweiligen Buchungsanordnungen konnten für die Prüfung herangezogen werden. Die Berechnung der Gewinnbeträge ergibt sich daraus nicht. Insofern kann nicht nachvollzogen werden, ob die Gewinne bzw. Erträge der Gemeinde Hamberge ordnungsgemäß ermittelt wurden und die Jahresergebnisse 2017 und 2018 tatsächlich zutreffend sind. Ein derart komplexer Sachverhalt bedarf einer

B 29

ausführlichen Dokumentation, aus der zweifelsfrei hervorgeht, wie sich veranschlagte Gewinne aus Grundstücksverkäufen zusammensetzen.

- B 30** Mehrerträge in diesem Umfang sind für die Beurteilung der Ertrags- und Vermögenslage der Gemeinde von erheblicher Bedeutung. Ihre Entstehung und Zusammensetzung muss im Anhang zum Jahresabschluss näher erläutert werden³⁷. Eine reine betragsmäßige Darstellung im Lagebericht genügt dazu nicht.

1.4 Einführung der Finanzsoftware H&H pro Doppik

Die Einführung der Finanzsoftware H&H pro Doppik erfolgte, ohne dass eine Rückfallebene eingerichtet wurde.

Die aus CIP übertragenen Daten wurden nicht auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit überprüft.

Das Projekt wurde insgesamt nicht revisionssicher dokumentiert und nicht in die Verwaltung implementiert. Notwendige Verantwortlichkeiten wurden nicht festgelegt. Eine an die Mitarbeitenden angepasste Projektbegleitung sowie ausreichende Schulungen fanden nicht statt.

Die Amtsverwaltung Nordsturmarn hat ihre Finanzsoftware CIP im laufenden Haushaltsjahr 2021³⁸ auf die Finanzsoftware H&H pro Doppik (H&H) umgestellt. Seitdem wird das gesamte Buchungsgeschäft ausschließlich in H&H abgewickelt. Darin eingeschlossen sind auch die Jahresabschlussbuchungen der Haushaltsjahre 2019 ff.

1.4.1 Umstellungsprojekt

Die Umstellung einer Finanzsoftware ist ein sehr umfangreiches und komplexes Projekt, das grundsätzlich eine detaillierte Projektplanung und -begleitung erfordert. Bereits aus Sicherheits- und Revisionsgründen sollte eine Umstellung deshalb auch nur unter Einrichtung einer Rückfallebene und zum Ende eines Haushaltsjahres erfolgen, nachdem der Jahresabschluss für das zum Umstellungstichtag vorangegangene Haushaltsjahr erstellt wurde.

Die Finanzsoftware ist das Herz der Haushaltswirtschaft. Die korrekte, revisionssichere sowie vollständige Übernahme der Finanzdaten ist Grundlage für jedes weitere rechtmäßige Verwaltungshandeln des Amtes, das vor allem eine ordnungsgemäße Buchführung sowie die korrekte Erstellung der Jahresabschlüsse gewährleisten muss.

- B 31** Die Übertragung der Finanzdaten hätte im Rahmen des Umstellungsprozesses deshalb durch Einrichtung einer Rückfallebene abgesichert werden sollen. Dazu wäre es sinnvoll gewesen, zumindest parallel für ein Jahr auch das bisherige Finanzsystem CIP zu nutzen.

- B 32** Außerdem wäre es erforderlich gewesen, die Daten nach erfolgter Übernahme auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit zu überprüfen und die Prüfungsergebnisse revisionssicher zu dokumentieren. Dies wurde versäumt.

- B 33** Das Projekt sowie seine einzelnen Prozesse hätten vollumfänglich und nachvollziehbar beschrieben und dokumentiert werden müssen, damit die im Umstellungsprozess aufgetretenen Fehler vollständig, sicher und vor allem zeitnah hätten abgearbeitet werden können. Gleiches gilt für den laufenden Prozessfortschritt. Die Dokumentationen wurden jedoch nicht erstellt. Diese sollten zukünftig bei allen Projekten revisionssicher angefertigt werden.

³⁷ Vgl. § 51 Abs. 1 GemHVO-Doppik

³⁸ 06.07.2021

Erfahrungswerte anderer Kommunen zeigen, dass die Umstellung deutlich reibungsloser hätte erfolgen können, wenn die Verwaltung das Projekt vorab in die Verwaltung implementiert und eindeutige Verantwortlichkeiten festgelegt hätte. Darüber hinaus hätten eine an die Bedürfnisse der Mitarbeitenden angepasste, fachliche Projektbegleitung sowie Schulung zur Verfügung gestellt werden sollen. Dies wurde nicht gewährleistet, sodass die erforderlichen Kompetenzen zur korrekten Nutzung von H&H in wesentlichen Bereichen der Verwaltung zeitaufwendig im Selbststudium erworben werden mussten bzw. müssen. Während des Umstellungsprozesses kam es daher zu einer erheblichen Anzahl von sogenannten Tickets³⁹, die an die Firma H&H mit der Bitte um Hilfestellung versandt werden mussten, um aufgetretene Fehler zu beheben und notwendige Anwendungskompetenzen zu erlangen. Die Tickets waren mit einem nicht unerheblichen Arbeitsaufwand verbunden. Dieser besteht in Teilen bis heute, da immer noch Fehler und Problemstellungen auftreten, die abgearbeitet werden müssen, um eine ordnungsgemäße Buchführung zu gewährleisten und die anstehenden Jahresabschlüsse korrekt erstellen zu können.

B 34

Die Finanzsoftware CIP wurde bis 05.07.2021 genutzt. Danach wurde ausschließlich mit H&H gearbeitet. Aus Revisions- und Sicherheitsgründen wäre es sinnvoll gewesen, zumindest die Jahresabschlüsse 2019 parallel auch noch mit CIP zu erstellen, um einen Datenabgleich vornehmen und entsprechend dokumentieren zu können.

Dadurch wäre frühzeitig erkennbar gewesen, dass nicht alle Daten ordnungsgemäß übernommen und einzelne Konten nicht korrekt an die Finanzrechnung angebunden wurden sowie Differenzen beim Ausweis des Finanzmittelbestandes bestehen. Auf einen vollständigen, inhaltlichen Abgleich der Daten sowie auf eine entsprechende Dokumentation wurde jedoch verzichtet.

B 35

Die während der Prüfung einzig erkennbare Maßnahme der Verwaltung war die Erstellung der Bilanzen zum Stichtag 06.07.2021. Ob und in welchem Umfang diese auf inhaltliche Richtigkeit und Vollständigkeit überprüft wurden, ist mangels Dokumentation nicht feststellbar.

1.4.2 Übertragung der Finanzdaten

Die Übertragung der Finanzdaten ist nicht vollständig und korrekt erfolgt. Bestände einzelner Konten werden nicht oder nicht ordnungsgemäß ausgewiesen.

Einzelne Ertrags- und Aufwandskonten wurden nicht ordnungsgemäß an die Finanzrechnung angebunden. Sie weist den Finanzmittelbestand nicht korrekt aus.

Das Prüfungsamt hat die Datenübernahme beispielhaft für alle amtsangehörigen Gemeinden und den Gewässerpflegeverband (GPV) auf Grundlage der aus den zur Prüfung vorgelegten Jahresabschlüssen 2018-2020 stammenden Bilanzen, Ergebnis- und Finanzrechnungen des Amtes Nordstormarn und der Gemeinde Barnitz geprüft. In Einzelfällen wurden auch die Jahresabschlüsse 2017 und früher hinzugezogen. Außerdem wurden die Daten in den Finanzprogrammen miteinander abgeglichen.

Die Prüfung führte bereits zu Beginn zu Unstimmigkeiten bei den ausgewiesenen Beständen. Diese resultierten daraus, dass die Verwaltung die zur Prüfung vorgelegten Jahresabschlüsse lange nach Ende des jeweiligen Haushaltsjahres rückwirkend noch verändert hat. Auf die in Kapitel 1.3.1 aufgeführten formalen Vorgaben wird verwiesen.

Das Prüfungsamt musste deshalb zunächst die veränderten Jahresabschlüsse abfordern und die Prüfung erneut beginnen, um ein aussagekräftiges Prüfungsergebnis erzielen zu können. Dadurch verlängerte sich der ursprünglich angesetzte Prüfungszeitraum deutlich.

Insgesamt hat die Prüfung zu den nachstehend dargestellten Feststellungen und Hinweisen geführt.

³⁹ Mails an den Softwarehersteller

1.4.2.1 Bilanzen der Gemeinde Barnitz

Die Übernahme der Vorjahresbestände ist betragsmäßig korrekt erfolgt. Die inhaltliche Prüfung der Bilanzpositionen hat jedoch folgende Feststellungen und Hinweisen ergeben: **B 36**

1. Bilanzposition A 2.2.2- sonstige öffentlich-rechtliche Forderungen
Das Konto 1691099 wird in den Bilanzen 2018-2020 mit einem negativen Betrag ausgewiesen. Negative Forderungen sind jedoch Verbindlichkeiten, die unter der Bilanzposition P 4.7 auszuweisen sind.
2. Bilanzposition A 3 – Aktive Rechnungsabgrenzung
Das Konto 1992100 wird in der Bilanz, in H&H und dem Anlagenspiegel 2019 fälschlicherweise mit 1,00 € ausgewiesen. Dies führt zu einer fehlerhaften Bilanz und Ergebnisrechnung sowie zu einem nicht korrekten Anlagenspiegel. Geleistete Zuwendungen sind nach § 40 Abs. 7 GemHVO-Doppik vollständig aufzulösen. Die Bilanzposition sowie die Anlagenbuchhaltung sind zu korrigieren. Dabei sollten auch alle weiteren geleisteten und erhaltenen Zuwendungen des Amtes und der amtsangehörigen Gemeinden überprüft und bei Bedarf korrigiert werden.
3. Bilanzposition P 4.7- sonstige Verbindlichkeiten
Das Konto 3791099 wird in den Bilanzen 2019 -2020 mit einem negativen Betrag ausgewiesen. Negative Verbindlichkeiten sind jedoch Forderungen, die unter der Bilanzposition A 2.2.2 auszuweisen sind.

Die in H&H ausgewiesenen Bilanzkontenbestände stimmen mit denen in CIP überein.

1.4.2.2 Bilanzen des Amtes Nordsturmarn

B 37 Die Übernahme der Vorjahresbestände ist auch hier betragsmäßig korrekt erfolgt. Die Prüfung der einzelnen Bilanzpositionen hat jedoch inhaltlich zu folgenden Feststellungen und Hinweisen geführt:

1. Bilanzposition A 1.3.1- Anteile an verbundenen Unternehmen
Auf dem Konto 1014100 - Genossenschaftsanteile werden fälschlicherweise auch Mietkautionen ausgewiesen. Diese sind unter der Bilanzposition A 2.2.5 - sonstige Vermögensgegenstände auszuweisen und daher umzubuchen.
2. Bilanzposition A 2.1- Vorräte
Die Konten dieser Bilanzposition weisen seit Jahren keine Bestände aus. Aufgrund der Tatsache, dass das Amt einen Bauhof betreibt, erscheint dieser Ausweis zumindest fragwürdig. Auf die haushaltsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere zur Durchführung der Inventur, wird hingewiesen. Die Bilanzposition sollte umgehend überprüft werden.
3. Bilanzposition A 2.2.2- sonstige öffentlich-rechtliche Forderungen
Das Konto 1699009 wird seit 2015 mit einem negativen Betrag von -230,70 € ausgewiesen. Negative Forderungen sind Verbindlichkeiten, die unter der Bilanzposition P 4.7 auszuweisen sind. Die negative Forderung sollte umgehend aufgeklärt bzw. auf ihre Werthaltigkeit überprüft und je nach Ergebnis ausgebucht werden.
Darüber hinaus werden seit Jahren auf 6 weiteren Konten dieser Bilanzposition⁴⁰ dieselben Forderungen in unveränderter Höhe ausgewiesen. Diese Forderungen sind ebenfalls aufzuklären bzw. auf ihre Werthaltigkeit zu überprüfen. Gleiches gilt für das Konto 2111000 - Wertberichtigungen zu Forderungen.

⁴⁰ 1699601, 1699801, 1699803, 1699804, 1699806, 1699813

4. Bilanzposition A 2.4- Liquide Mittel

Auf dem Konto 1821009 werden fälschlicherweise Wertpapiere ausgewiesen. Diese sind, wie bereits 2015 im Rahmen der Prüfung der Eröffnungsbilanzen festgestellt wurde, als Finanzanlagen unter der Bilanzposition A 1.3 auszuweisen.

Die in den Bilanzen 2018-2020 ausgewiesenen liquiden Mittel konnten zum Stichtag 31.12. nicht über die Tagesabschlüsse nachgewiesen werden. Die Prüfung wurde deshalb auch auf den jeweils ersten Tagesabschluss des Folgejahres ausgeweitet, der mit den in den Bilanzen ausgewiesenen Beständen abgeglichen wurde. Im Ergebnis konnte aber auch hier weder die Übereinstimmung mit den auf den Bilanzkonten ausgewiesenen Beständen noch mit den gegenüber den amtsangehörigen Gemeinden auszuweisenden Verbindlichkeiten festgestellt werden. Gleiches gilt für die bei den amtsangehörigen Gemeinden auszuweisenden Forderungen.

Die Tagesabschlüsse werden von der Verwaltung nicht stichtagsgenau per 31.12. erstellt. Infolgedessen ist es grundsätzlich nicht möglich Kongruenz festzustellen. Die Tagesabschlüsse sind zukünftig stichtagsgenau zu erstellen.

Außerdem wird darauf hingewiesen, dass die Verwaltung gemäß § 34 Abs. 2 GemHVO-Doppik den Saldo der Finanzrechnungskonten der amtsangehörigen Gemeinden mit dem Ist-Bestand der liquiden Mittel abstimmen muss. Die Aufteilung des Kassenbestandes auf die amtsangehörigen Gemeinden und den GPV muss jederzeit bekannt sein. Dazu ist es erforderlich, dass zu jedem Tagesabschluss die Finanzrechnungen des Amtes sowie die Finanzrechnungen der amtsangehörigen Gemeinden und des GPV ausgedruckt und mit dem Ist-Bestand des Tagesabschlusses abgeglichen werden. Das Ergebnis sowie der Tagesabschluss sind durch Unterschrift zu bestätigen. Die Finanzrechnungen sind dem Tagesabschluss beizufügen und 6 Jahre aufzubewahren.

Darüber hinaus sind bei der Umstellung der Finanzsoftware mehrere Ertrags- und Aufwandskonten nicht mit der Finanzrechnung verbunden worden. Die zahlungswirksamen Ein- und Auszahlungen, die aus den auf diesen Konten gebuchten Aufwendungen und Erträge resultieren, fließen folglich nicht in die Finanzrechnung ein. Außerdem fehlen in der Finanzrechnung 2020 die von der Einheitskasse für den GPV geleisteten Ein- und Auszahlungen. Auf Kapitel 2 dieses Erläuterungsteils wird verwiesen.

Des Weiteren wurde dem Prüfungsamt mitgeteilt, dass es bei der Übertragung der liquiden Mittel von 2020 nach 2021 aufgrund eines negativen Bestandes auf einem Verrechnungskonto sowohl auf der Aktiv- als auch auf der Passivseite der Bilanz zu einem falschen Bilanzausweis gekommen ist. Die Bilanzpositionen sind zu überprüfen und entsprechend zu korrigieren. Die Korrekturen sind revisionssicher zu dokumentieren.

5. Bilanzposition A 3 Aktive Rechnungsabgrenzung

In der Bilanz 2020 wird das Konto 1992100 – Beteiligung am Kauf einer Wärmebildkamera Stadt Reinfeld - mit 1,00 € ausgewiesen. Aufzulösende Zuwendungen und Zuweisungen sind nach § 40 Abs. 7 S. 2 GemHVO-Doppik jedoch vollständig aufzulösen. Das Konto und die Anlagenbuchhaltung sind zu korrigieren.

Für den Fall, dass das Amt ein wirtschaftliches Eigentum an der Kamera besitzen sollte, ist die Kamera gemäß § 40 Abs. 7 S. 1 GemHVO-Doppik zu aktivieren.

6. Bilanzposition A 4.7- sonstige Verbindlichkeiten

Auf den Konten 3799011 und 3799570 werden seit Jahren dieselben Bestände als sonstige Verbindlichkeiten ausgewiesen. Die Verbindlichkeiten sind zu überprüfen bzw. zu bereinigen.

- B 38** Die in den Bilanzen des Amtes auf den einzelnen Bilanzkonten ausgewiesenen Bestände wurden außerdem auf Übereinstimmung mit den in CIP und H&H ausgewiesenen Kontobeständen überprüft. Dabei wurde festgestellt, dass der 2019 unter der Bilanzposition A 2.4 – liquide Mittel für das Konto 181107 ausgewiesene Saldo nicht in die Bilanz 2020 übertragen wurde.

1.4.2.3 Ergebnisrechnungen der Gemeinde Barnitz

Die Vorjahresergebnisse wurden korrekt übernommen. Die Bestimmungen der VV-Kontenrahmen sowie der AA GemHVO-Doppik wurden mit einer Ausnahme korrekt angewandt.

- B 39** Abschreibungen auf geleistete Zuwendungen wurden im Haushaltsjahr 2019 fälschlicherweise von dem Konto 5741000 – Abschreibungen auf geleistete Zuwendungen auf das Konto 5711000 - Abschreibungen auf immaterielle Vermögensgegenstände und Sachanlagen umgebucht, obwohl es sich hier nicht um Zuwendungen für immaterielle Vermögensgegenstände handelt. Die Buchungen sind zu korrigieren; die VV-Kontenrahmen sind zukünftig zu beachten.

Der Abgleich der in CIP und H&H ausgewiesenen Kontosalden wurde für das Jahr 2018 mit Hilfe der Finanzprogramme durchgeführt. Feststellungen haben sich dabei nicht ergeben.

- B 40** Die Übereinstimmung der übernommenen Vorjahresergebnisse für die Jahre 2019 bis 2020 hat das Prüfungsamt durch einen Abgleich der aus CIP erzeugten Kontosalden mit den im Finanzprogramm H&H ausgewiesenen Salden geprüft. Dabei haben sich folgende Feststellungen und Hinweise ergeben:

Übernahme der Vorjahresergebnisse von 2018 nach 2019

1. Bei den Konten 4161xxx u. 4162xxx - Erträge aus der Auflösung von Sonderposten wurden Differenzen im Cent-Bereich von insgesamt 0,14 € festgestellt. Diese resultieren aus einer Neuberechnung der Erträge im Rahmen der rückwirkend durchgeführten Jahresabschlussarbeiten.
2. Auf dem Konto 4581000 – Erträge aus Zuschreibungen werden 2019 in H&H Erträge⁴¹ ausgewiesen, die 2019 nicht in CIP gebucht wurden. Es handelt sich hier um die Einbuchung von Erinnerungswerten auf den Konten 0700xxx, 0791xxx, 0891xxx, 19920xxx und 19921xxx. Zuschüsse und Zuweisungen sind jedoch wie bereits erwähnt vollständig abzuschreiben (siehe Kapitel 1.4.2.1). Gleiches gilt für die auf den Konten 0791xxx und 0891xxx gebuchten Sammelposten. Die Erinnerungswerte sind zu korrigieren. Die Ergebnisrechnungen der übrigen amtsangehörigen Gemeinden sollten entsprechend überprüft werden.
3. Der auf dem Konto 571100 für das Produkt 544010 gebuchte Abschreibungsaufwand aus Zuwendungen wurde auf dem falschen Aufwandskonto gebucht. Richtig wäre hier das Konto 5741000 gewesen.
4. Auf dem Konto 5491000 ist in H&H eine Zuführung zur Rückstellung für später entstehende Kosten ausgewiesen. Der Ausweis erfolgte im Rahmen der rückwirkend durchgeführten Jahresabschlussbuchungen. Diese werden ab dem Haushaltsjahr 2019 ausschließlich in H&H vorgenommen. Die Prüfung hat deshalb zunächst nicht nur zu Differenzen zwischen den Finanzprogrammen, sondern auch zwischen den zu Beginn der Prüfung vorgelegten Ergebnisrechnungen und den

⁴¹ Insgesamt 34,00 €

später nachgereichten Ergebnisrechnungen geführt. Der beim Prüfungsamt entstandene Mehraufwand hätte durch eine rechtzeitige Information vermieden werden können.

Der Bestand der Rückstellung beträgt Ende 2019 insgesamt 53.859,90 €. Die Rückstellung wurde fälschlicherweise für noch nicht an die Stadt Reinfeld gezahlte Schulkostenbeiträge gebildet. Rückstellungen für später entstehende Kosten dürfen nach § 24 Abs. 1 Nr. 4 GemHVO-Doppik aber nur für später entstehende Kosten der Abwasserbeseitigung und der Abfallentsorgung gebildet werden.

Unter der Voraussetzung, dass die Abrechnung der Stadt zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorlag, hätte hier eine Rückstellung aus Verbindlichkeiten LuL⁴² gebildet werden dürfen. Diese wäre im Zeitpunkt, in dem die Abrechnung eingeht, wieder aufzulösen gewesen. Da der geforderte Betrag aber bis heute nicht an die Stadt gezahlt werden soll, hätte die Verwaltung eine Verbindlichkeit mit Zahlsperre buchen müssen. Die Rückstellung für später entstehende Kosten ist aufzulösen.

5. Die Auszahlungen für die auf dem Aufwandskonto 5441300 jährlich aus der Abwasserabgabe zu buchenden Aufwendungen erfolgen in der Regel im Folgejahr, weil die Abgabenbescheide erst nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie bestimmt sind, eingehen. Somit fallen Aufwand und Auszahlung nicht in dasselbe Haushaltsjahr. Derartige Geschäftsvorfälle sind im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten abzugrenzen. Dabei ist der Aufwand dem abgelaufenen Haushaltsjahr und die dazugehörige Auszahlung dem Folgejahr zuzuordnen. Dies ist entweder durch die Bildung einer Rückstellung aus Lieferungen und Leistungen möglich, wenn die Höhe der zu leistenden Abgabe im Zeitpunkt des Jahresabschlusses nicht bekannt ist oder aber durch eine sonstige Verbindlichkeit zur Vorjahresabgrenzung auf dem Konto 3791xxx. Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zur Rechnungsabgrenzung sind zukünftig zu beachten.

Übernahme der Vorjahresergebnisse von 2019 nach 2020

1. Der Abgleich für das Haushaltsjahr 2020 führte aufgrund der rückwirkend durchgeführten Jahresabschlussbuchungen zunächst zu Differenzen bei den Erträgen aus Zuwendungen und allgemeinen Umlagen, bei den Schülerbeförderungskosten, bei den bilanziellen Abschreibungen sowie bei den Zuführungen zu Rückstellungen. Die Differenzen konnten jedoch durch einen erneuten Abgleich mit den in H&H erstellten endgültigen Ergebnisrechnungen aufgeklärt werden.
2. Auf dem Konto 5221000 – Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens werden Aufwendungen mit den auf dem Bilanzkonto 1312310 ausgewiesenen Ausleihungen verrechnet. Hintergrund ist der gemeinsam mit der Stadt Reinfeld gebaute Weg von Lokfeld nach Reinfeld. Die Stadt Reinfeld ist an den bei der Gemeinde Barnitz zu 100% entstandenen Kosten mit 47% beteiligt. Der Kostenanteil der Stadt wird in der Bilanz der Gemeinde Barnitz folgerichtig auf dem Konto 1312310 als Ausleihung ausgewiesen.
Die jährliche Unterhaltung des Weges erfolgt allein durch die Stadt Reinfeld. Die dadurch für die Gemeinde Barnitz anteilig anfallenden Unterhaltungskosten werden von der Stadt jährlich abgerechnet. Diese Aufwendungen werden fälschlicherweise jedoch nur mit der bilanzierten Ausleihung verrechnet. Infolgedessen fließt der tatsächliche Geschäftsvorfall nur als Aufwand in die Ergebnisrechnung ein. Die normalerweise zu leistende Auszahlung wird hingegen nicht in der Finanzrechnung abgebildet. Gemäß dem Vollständigkeitsprinzip muss die Verwaltung bei derartigen

⁴² Rückstellungen für Verbindlichkeiten für im Haushaltsjahr empfangene Lieferungen und Leistungen, für die keine Rechnung vorliegt und der Rechnungsbetrag nicht bekannt ist.

Geschäftsvorfällen zukünftig folgende Buchungen vornehmen, um die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung zu beachten:

- Forderung an Ausleihung
- Einzahlung Tilgung o.ä. an Forderung
- Aufwand an Verbindlichkeit
- Verbindlichkeit an Auszahlung

Anschließend sind die Aus- und Einzahlung kassenmäßig zu verrechnen.

1.4.2.4 Ergebnisrechnungen des Amtes Nordstormarn

Die Vorjahresergebnisse wurden korrekt ausgewiesen. Die Bestimmungen der VV-Kontenrahmen und der AA GemHVO-Doppik wurden mit einer Ausnahme korrekt angewandt.

Die Übernahme der Ergebnisse des Haushaltsjahres 2018 in das Finanzprogramm H&H wurde auf Grundlage der vorgelegten Jahresabschlüsse und einem Abgleich zwischen den in CIP und H&H ausgewiesenen Kontosalen geprüft. Beanstandungen haben sich dabei nicht ergeben.

B 41 Allerdings wurde in der Ergebnisrechnung 2018 auf dem Aufwandskonto 5339851 – § 2 Gestattung Hilfe in besonderen Lebenslagen - ein negatives Ist-Ergebnis von -760,23 € und somit ein Ertrag ausgewiesen. Erträge sind auf Konten der Kontenklasse 4 auszuweisen. Die Bestimmungen der VV-Kontenrahmen muss die Verwaltung zukünftig beachten.

B 42 Zwecks Prüfung der Ergebnisrechnungen 2019-2020 wurden die Kontosalen als Datei aus CIP exportiert und mit den in H&H ausgewiesenen Salzen verglichen. Auch hier wurden die Vorjahresergebnisse korrekt übertragen. Inhaltlich ergaben sich folgende Feststellungen:

1. Auf dem Konto 4142300 wurde 2020 eine Differenz von 3.145,07 €⁴³ festgestellt. Diese resultiert aus einem Erstattungsbetrag, der sich aus einer für die Schülerbeförderung erhaltenen Kreiszulassung ergab. Der Erstattungsbescheid des Kreises datiert vom 21.12.2021 und stammt somit aus dem Haushaltsjahr 2021. Die Erstattung wurde in das Haushaltsjahr 2020 gebucht und von den Erträgen abgesetzt. Es handelt sich hierbei um einen Verstoß gegen das Saldierungsverbot⁴⁴. Die Ausnahmeregelung des § 17 Abs. 1 GemHVO-Doppik ist nicht anwendbar. Daher hätte die Erstattung im Haushaltsjahr 2021 als Verbindlichkeit sowie als Aufwand gebucht werden müssen.
Die Absetzungsbuchung war nur möglich, weil der Jahresabschluss 2020 entgegen den haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu diesem Zeitpunkt noch nicht erstellt war. In der Folge wurden die Salzen der Ergebnis- und Finanzrechnungen sowie die Bilanzkonten der Jahresabschlüsse 2020 und 2021 nicht korrekt ausgewiesen. Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen sind zukünftig einzuhalten.
2. In der Ergebnisrechnung 2020 wurden auf den Konten 4487000, 5429400 und 5431100 weitere Differenzen⁴⁵ festgestellt. Diese entstanden dadurch, dass unzulässiger Weise noch in 2022 Aufwendungen und Erträge in das bereits abgeschlossene Haushaltsjahr 2020 gebucht wurden. Insofern gelten dieselben Ausführungen wie unter Nr. 1.

⁴³ CIP: 31.000 €; H&H: 27.854,93 €

⁴⁴ Vgl. § 40 Abs. 3 GemHVO-Doppik

⁴⁵ von 22,06 € auf Konto 4487000, 1.006,27 € auf Konto 5429400 und 423,96 € auf Konto 5431100

1.4.2.5 Finanzrechnungen der Gemeinde Barnitz

Die Vorjahresbestände wurden nicht in allen Fällen korrekt übernommen. Ferner wurden nicht alle Konten den richtigen Zeilen der Finanzrechnung zugeordnet. Die Geschäftsvorfälle werden nicht immer auf den nach den VV-Kontenrahmen vorgeschriebenen Konten korrekt gebucht.

Die Prüfung der Finanzrechnungen 2018-2020 hat zu folgenden Feststellungen geführt: **B 43**

1. Das Ist-Ergebnis 2017 der Zeile 8 wurde nicht als Vorjahresergebnis in die Finanzrechnung 2018 übernommen.
2. Einzelne Konten der Kontengruppe 66 wurden nicht den korrekten Zeilen⁴⁶ der Finanzrechnungen zugeordnet. Die Zuordnung wurde während der Prüfung korrigiert. Die Nachprüfung konnte jedoch nicht mehr durchgeführt werden. Aus der fehlerhaften Konten-Zuordnung ergaben sich folgende Einzelfeststellungen:
 - a) Das Ist-Ergebnis des in Zeile 8 der Finanzrechnung 2018 ausgewiesenen Kontos 6692000 wurde nicht nach Zeile 8 der Finanzrechnung 2019, sondern fälschlicherweise nach Zeile 35a übertragen. Einzahlungen aus der Verzinsung von Steuernachforderungen und/oder Steuererstattungen sind jedoch in Zeile 8 der Finanzrechnungen auszuweisen.
 - b) In der Finanzrechnung 2019 wurde das Ist-Ergebnis des Kontos 6692000 aus Zeile 8 mit 0,00 € ausgewiesen, obwohl in CIP ein Bestand von 5,50 € vorhanden ist. Dieser Betrag wurde fälschlicherweise nach Zeile 35a übernommen. Die Vorjahres- sowie die Ist-Ergebnisse der Zeilen 8 und 35a wurden in den Finanzrechnungen 2019 und 2020 daher nicht korrekt ausgewiesen.
3. Der Endbestand der Finanzmittel 2018 wurde nicht in die Finanzrechnung 2019 übertragen. Infolgedessen wurde der Finanzmittelbestand per 31.12.2019 falsch ausgewiesen.

Der darüber hinaus in den Finanzprogrammen durchgeführte Abgleich der Kontosalden hat zu denselben und bereits unter den Nummern 1. – 3. dargestellten Feststellungen geführt.

1.4.2.6 Finanzrechnungen des Amtes Nordstornarn

Die Finanzrechnungen 2020 und 2021 sind unvollständig und weisen per 31.12. einen fehlerhaften Finanzmittelbestand aus. Infolgedessen wurde auch die Bilanzposition A 2.4 – Liquide Mittel in den Bilanzen 2020 und 2021 falsch ausgewiesen.

Die Prüfung der vorgelegten Finanzrechnungen ergab folgende Feststellungen: **B 44**

1. Die Finanzrechnungen 2017-2019 weisen in Zeile 35a – Haushaltsfremde Einzahlungen - das Konto 6699999 –aus. In Zeile 35a sind jedoch nur Konten der Kontenart 672 auszuweisen. Die haushaltsfremden Einzahlungen sind deshalb zukünftig auf einem Konto der Kontenart 672 zu buchen. Gleiches gilt für das der Zeile 35b zugeordnete Auszahlungskonto 7599999 - haushaltsfremde Auszahlungen, die zukünftig auf einem Konto der Kontenart 772 zu buchen sind.

⁴⁶ Betroffen sind die Zeilen 8 und 35a

2. Die Ein- und Auszahlungen für die amtsangehörigen Gemeinden und den GPV wurden 2017-2020 auf Konten der Kontenart 669 und 759 gebucht und in den Zeilen 35d und 35e der Finanzrechnungen ausgewiesen. Die Zahlungen wurden zwar den korrekten Zeilen der Finanzrechnung zugeordnet, werden fälschlicherweise aber nicht auf den nach dem Erlass des Innenministeriums vom 10.01.2014⁴⁷ vorgeschriebenen Konten der Kontenart 673 und 773 gebucht. Der Erlass ist zukünftig umzusetzen.

Der für das Amt durchgeführte Abgleich zwischen den in CIP und H&H für die Jahre 2018-2020 ausgewiesenen Kontosalen hat rechnerisch zu keinen Beanstandungen geführt.

B 45 Allerdings wurde festgestellt, dass die in Zeile 45 der Finanzrechnung 2018 auf den Konten der Kontenart 18 ausgewiesenen Ist-Ergebnisse nicht mit den für diese Konten in der Bilanz 2018 ausgewiesenen Beträge übereinstimmen. Grund dafür ist, dass es sich hier um den Endbestand des Haushaltsjahres 2017 handelt.

Darüber hinaus handelt es sich bei den in der Finanzrechnung 2018 ausgewiesenen Anfangsbestand um den Endbestand des Haushaltsjahres 2016. Die in der Finanzrechnung 2018 ausgewiesenen Anfangs- und Endbestände stimmen dennoch mit den in den Bilanzen 2017 und 2018 ausgewiesenen liquiden Mittel überein.

1.4.2.7 Anlagenbuchhaltung

Die Vollständigkeit der übertragenen Anlagenbuchhaltung kann aufgrund fehlender Dokumentationen nicht vollumfänglich bestätigt werden.

Die Verwaltung sollte die Anlagenbuchhaltung hinsichtlich der ordnungsgemäßen Abschreibung der Anlagegüter überprüfen.

Die Anlagenbuchhaltung wurde mit Stand 31.12.2018 von CIP nach H&H übertragen. Dabei erhielt jedes Anlagegut eine neue Anlagennummer. Die bisherige CIP-Anlagennummer ist zwar in H&H bei dem einzelnen Anlagegut hinterlegt. Die übertragenen Anlagegüter können in H&H aber nicht durch Eingabe der CIP-Anlagennummer gesucht und/oder aufgerufen werden. Eine Dokumentation darüber, welches Anlagegut seit Einführung von H&H welche Anlagennummer trägt, liegt nicht vor.

B 46 Die Rückverfolgung sowie die Prüfung auf Vollständigkeit sind deshalb nur durch einen manuellen und zeitaufwendigen Abgleich der Anlagenspiegel 2018 (CIP) mit den erstmalig aus H&H erstellten Anlagenspiegeln 2019 möglich. Ob und inwieweit die Anlagenbuchhaltung inhaltlich korrekt und vollständig übernommen wurde, konnte durch die Verwaltung nicht nachgewiesen werden.

Die Prüfung der Anlagenbuchhaltung konnte mangels geeigneter Unterlagen nur stichprobenartig und auf Grundlage der in den zur Prüfung vorgelegten Jahresabschlüssen 2018-2020 enthaltenen Anlagenspiegeln durchgeführt werden.

B 47 Die dort ausgewiesenen Bestände wurden außerdem mit den in CIP und H&H ausgewiesenen Beständen verglichen. Dabei haben sich folgende Feststellungen und Hinweise ergeben:

⁴⁷ Erlass zur Behandlung von liquiden Mitteln von amtsangehörigen Gemeinden und Ämtern im Rahmen der Besorgung der Kassengeschäfte bei einer Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung

Barnitz

1. Zuweisungen und Zuschüsse werden entgegen den haushaltsrechtlichen Bestimmungen⁴⁸ nicht vollständig abgeschrieben. Die noch vorhandenen Erinnerungswerte sind auszubuchen.
2. In den Anlagenspiegeln 2018 und 2019 werden unter dem Konto 0450000 - Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen – fälschlicherweise noch zahlreiche Straße mit Anschaffungs- und Herstellungskosten von 2 € ausgewiesen. Die fehlerhaften Abschreibungen wurden ab dem Haushaltsjahr 2019 bereits rückwirkend korrigiert.
3. Auf dem Konto 2022000 – Sonderrücklage - wird im Anlagenspiegel 2018 u.a. eine für den Bau einer Kläranlage erhaltene nicht aufzulösende Zuweisung von 350.090,48 € ausgewiesen. Laut Anlagenbuchhaltung wurde die Kläranlage bereits 1980 in Betrieb genommen, sodass auch die Zuweisung zu diesem Zeitpunkt der allgemeinen Rücklage hätte zugeführt werden müssen. Die Umbuchung erfolgte erst 2018 und damit deutlich verspätet.

Amt Nordstormarn

1. Die auf den Konten 0100000 und 0100100 ausgewiesenen Softwarelizenzen, Backups usw. werden fälschlicherweise nicht abgeschrieben. Die Bestimmungen des § 43 GemHVO-Doppik sowie die VV-Abschreibung⁴⁹ sind zukünftig zu beachten.
2. Der Anlagenspiegel 2018 weist diverse Anlagegüter⁵⁰ mit einem Wert von 0,00 € aus. Vorhandene Anlagegüter (Inventur) mit Ausnahme der Sammelposten sind jedoch nur bis zu einem Erinnerungswert von 1,00 € abzuschreiben. Für das Haushaltsjahr 2019 wurden bereits rückwirkend Korrekturen vorgenommen. Die Verwaltung sollte dennoch prüfen, ob alle betroffenen und noch vorhandenen Anlagegüter berücksichtigt wurden. Dabei sollte auf die Unterlagen zur Inventur zurückgegriffen werden.
3. In den Anlagenspiegeln 2019 und 2020 werden diverse Anlagen⁵¹ mit einem Wert von 2,00 € ausgewiesen. Hier gelten dieselben Feststellungen wie unter „Barnitz Nr. 2.“
4. Die auf dem Konto 1014100 – Genossenschaftsanteile - ausgewiesenen Mietkautionen⁵² sind auf das Konto 17811xx - sonstige Vermögensgegenstände umzubuchen (s. Kapitel 1.4.2.2 Nr. 1).
5. Die an Dritte geleisteten Investitionszuschüsse sind nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen vollständig abzuschreiben. Die auf dem Konto 1992000 ausgewiesene Anlage 213 ist auszubuchen.

⁴⁸ § 40 GemHVO-Doppik

⁴⁹ Verwaltungsvorschriften über Abschreibungen von abnutzbaren Vermögensgegenständen des Anlagevermögens der Gemeinden

⁵⁰ z.B. 00442/000, 00346/000, 00347, 00343, 00480,00481, 00565, 00690, 00290, 00433, 00689, 00286, 00334, 00431, 00453, 00467, 00685, 00238, 00285, 00312 und 00337

⁵¹ z.B. 363, 374, 635 und 639

⁵² Anlage 0817/000

2 Unvermutete Prüfung der Finanzbuchhaltung

Der Abgleich zwischen Ist-Bestand und Finanzrechnung ergab eine Differenz von 255.538,23 €. Die Amtskasse sollte zukünftig auf Barzahlungen verzichten.

Die Finanzbuchhaltung wurde im Rahmen einer unvermuteten Prüfung geprüft. Darüber hinaus erfolgte auch eine teilweise Prüfung innerhalb der übrigen in diesem Bericht dargestellten Prüfgebiete. Insofern wird abweichend vom üblichen Verfahren einen gesonderten Bericht zur Prüfung der Finanzbuchhaltung verzichtet. Um Wiederholungen zu vermeiden wird auf die Ziffern 1.4 und 11.5.2 dieses Erläuterungsteils verwiesen.

B 48

Am 30.01.2023 wurde in der Amtskasse eine unvermutete Prüfung der Finanzbuchhaltung durchgeführt. Der zugrunde gelegte Tagesabschluss vom 27.01.2023 stimmte mit den auf den vorgelegten Kontoauszügen und sonstigen Bestandsnachweisen ausgewiesenen Beständen überein. Der Gesamtbestand entsprach aber nicht dem in der Finanzrechnung des Amtes ausgewiesenen Sollbestand (s. Anlage 2 Ermittlung des Finanzmittelbestandes). Der Fehlbetrag konnte während der Prüfung nicht aufgeklärt werden. Dies muss die Verwaltung umgehend nachholen. Das Ergebnis ist dem Prüfungsamt mitzuteilen.

Die Verwaltung erklärte, dass der festgestellte Fehlbetrag aus einer fehlerhaften Übertragung des Finanzmittelbestandes von 2020 nach 2021 resultiert, da die im Haushaltsjahr 2020 für den GPV geleisteten Ein- und Auszahlungen (Saldo 14.233,53 €) nicht in die Finanzrechnung eingeflossen sind.

Außerdem wurden einzelne Ertrags- und Aufwandskonten in H&H nicht an die Finanzrechnung angebunden. Die auf diesen Ertrags- und Aufwandskonten gebuchten zahlungswirksamen Aufwendungen und Erträge werden in H&H deshalb systembedingt ausschließlich auf sogenannten „Rückfallkonten“ (6999000 u. 7999000) verbucht. Diese Konten sind jedoch nicht an die Finanzrechnung angebunden, sodass diese unvollständig ist und einen fehlerhaften Finanzmittelbestand ausweist.

Die Verwaltung muss die vorhandenen Fehlerquellen umgehend beseitigen und die in den Jahresabschlüssen 2019 ff. ausgewiesenen Finanzmittelbestände überprüfen. Das Prüfungsergebnis ist nachvollziehbar zu dokumentieren und dem Prüfungsamt mitzuteilen.

B 49

Das Prüfungsamt hat zum wiederholten Male festgestellt, dass die Amtskasse Sitzungsgelder und den Ersatz von Auslagen bar an die Betroffenen auszahlt, obwohl diese grundsätzlich unbar abzuwickeln sind. In der internen Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung hat das Amt außerdem geregelt, dass Zahlungen grundsätzlich unbar abzuwickeln sind. Das Amt sollte sich zukünftig an die Vorgaben halten und auf Barzahlungen verzichten.

Die Barkasse, die über Nacht in einem Tresor verwahrt wird, wies einen relativ hohen Mittelbestand von rd. 4.000,00 € auf. Der Tresor befindet sich im Büro einer Mitarbeiterin der Amtskasse im Erdgeschoss der Verwaltung und ist von außen sichtbar. Die Amtsverwaltung ist zwar mit einer Alarmanlage ausgestattet. Aus Sicherheitsgründen sollte dennoch überlegt werden, ob der Tresor zukünftig nicht mehr im Erdgeschoss, zumindest aber an einem nicht einsehbaren Ort untergebracht werden kann.

2.1 Finanzrechnungskonten

Der Erlass des Innenministers vom 10.01.2014⁵³ ist zukünftig zu beachten.

Die Ein- und Auszahlungen für die amtsangehörigen Gemeinden werden seit 2017 auf falschen Ein- und Auszahlungskonten gebucht. Gemäß Erlass des Innenministers vom 10.01.2014 sind die Einzahlungen auf einem Konto der Kontenart 673 und die Auszahlungen auf einem Konto der Kontenart 773 zu buchen. Der Erlass ist zukünftig zu beachten.

B 50

2.2 Rechnungsworkflow

Anordnungen sowie die begründenden Unterlagen sind im Original aufzubewahren.

Das Amt Nordstormarn hat den elektronischen Rechnungsworkflow eingeführt. Die Erfassung der Anordnungen, die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit, die Unterzeichnung der Anordnungen sowie die Archivierung erfolgt seitdem ausschließlich elektronisch.

Das in der Amtsverwaltung aufgrund der Einführung des Rechnungsworkflows praktizierte Verfahren wäre nach § 52d LVwG in dieser Form nur zulässig, wenn das Amt die elektronische Akte eingeführt hätte bzw. einführt. Dies ist jedoch nicht der Fall, sodass weiterhin sämtliche Kassenbelege, die begründenden Unterlagen sowie die Tagesabschlüsse gemäß § 57 Abs. 2 GemHVO-Doppik im Original vorliegen und nach der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung 10 Jahre aufbewahrt werden müssen.

Dieser Umstand ist jedoch nicht allen Mitarbeitenden bekannt, sodass die Originale nicht in allen Fällen ordnungsgemäß aufbewahrt werden. Die Verwaltung ist daher dringend aufgefordert, die Mitarbeitenden entsprechend zu unterweisen und den elektronischen Rechnungsworkflow durch eine den rechtlichen Vorgaben entsprechende Dienstanweisung eindeutig zu regeln.

B 51

Der elektronische Rechnungsworkflow setzt die Vergabe elektronischer Signaturen voraus. Die Verwaltung konnte jedoch keinerlei Vorgänge und/oder Dokumentation über die bisher vergebenen Signaturen vorlegen. Gleiches gilt für die von den Bürgermeister/ Bürgermeisterinnen nach § 34 Abs. 4 GemHVO-Doppik schriftlich zu erteilenden Anordnungsermächtigungen.

B 52

Den Mitarbeiterinnen der Amtskasse sind jedoch in analoger Anwendung des § 6 Abs. 2 GemKVO-Kameral die Namen der Beschäftigten, die Anordnungen erteilen dürfen, sowie die Form und der Umfang der Anordnungsbefugnis zwingend mitzuteilen. Diese Informationen liegen in der Amtskasse nicht vor, sodass diese die Anordnungen nach den Bestimmungen des § 6 Abs. 1 S. 2 GemKVO-Kameral nicht überprüfen kann.

B 53

Die rechtlich vorgeschriebenen und für die ordnungsgemäße Durchführung der Kassengeschäfte erforderlichen Unterlagen sind umgehend zu erstellen und der Amtskasse zur Verfügung zu stellen.

Für den Fall, dass das Amt Nordstormarn zukünftig die Einführung der elektronischen Akte beschließen sollte, weist das Prüfungsamt bereits heute darauf hin, dass dabei die Bestimmungen des § 52d LVwG zwingend einzuhalten sind. Außerdem ist nach der Einführung durch geeignete technisch-organisatorische Maßnahmen nach dem Stand der Technik sicherzustellen, dass die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung, die Vorgaben der Verordnung (EU) 2016/679 sowie die ergänzenden Regelungen des Landesdatenschutzgesetzes eingehalten werden.

⁵³ Erlass zur Behandlung von liquiden Mitteln von amtsangehörigen Gemeinden und Ämtern im Rahmen der Besorgung der Kassengeschäfte bei einer Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung

3 Abarbeitung der zu den Eröffnungsbilanzen getroffenen Feststellungen

Die Verwaltung hat mit der Abarbeitung der zu den Eröffnungsbilanzen getroffenen Feststellungen begonnen. Die Dokumentation ist unvollständig und nicht nachvollziehbar. Die Verwaltung muss die noch offenen Korrekturen zeitnah vornehmen und nachvollziehbar dokumentieren.

Die Eröffnungsbilanzen (EÖB) des Amtes sowie der Gemeinden Badendorf, Hamberge, Wesenberg und Zarpen hat das Prüfungsamt 2014 beispielhaft für alle amtsangehörigen Gemeinden geprüft. Die dabei getroffenen Feststellungen wurden dem Amt mit Prüfbericht vom 05.06.2014 übermittelt. Das Amt hat zu dem Bericht mit Schreiben vom 17.04.2015 Stellung genommen und teilte u.a. mit, dass

- sich die Gebäudebewertung im Ganzen als falsch herausgestellt hat und zurzeit erneut erstellt wird,
- die Dokumentation der Anschaffungs- und Herstellungskosten überarbeitet wird,
- die bilanzielle Zuordnung zu den Bilanzpositionen A 1.2.6 und A 1.2.7 systematisch überprüft werden soll,
- die Abschreibungszeiträume systematisch überprüft werden sollen und
- die in gleichgelagerten Fällen unterschiedlich angesetzten Abschreibungszeiträume sowie der Beginn der Abschreibung überprüft und korrigiert werden sollen.

B 54 Das Prüfungsamt hat im Rahmen dieser Ordnungsprüfung zum Stand der Abarbeitung der EÖB-Feststellungen eine Nachprüfung durchgeführt. Wegen fehlender und/oder nicht nachvollziehbarer Dokumentationen konnte jedoch nicht festgestellt werden, ob und inwieweit die Abarbeitung vollständig vorgenommen wurde. Die Durchführung der vom Amt angekündigten und oben dargestellten Maßnahmen konnte nicht bestätigt werden.

Das Amt konnte dem Prüfungsamt für die Nachprüfung über die bisher erstellten Jahresabschlüsse hinaus nur wenige Nachweise vorlegen. Inhaltlich wurden die Unterlagen zur Korrektur der EÖB der Gemeinde Wesenberg bezüglich der Flurstücke des Gewerbegebietes Stubbendorf sowie eine Mail einer ehemaligen Mitarbeiterin an den LBV SH mit der Bitte um Übersendung der Anschaffungs- und Herstellungskosten der Landes- und Kreisstraßen für die letzten 35 Jahre vorgelegt. Eine Antwort des LBV SH und/oder die angeforderten Unterlagen sind in den Dokumenten jedoch nicht vorhanden.

Darüber hinaus wurde ein weiterer Ordner vorgelegt, der folgende Unterlagen enthält:

- die Berichte über die Prüfung der EÖB
- die für die Gemeinde Zarpen abgegebene Stellungnahme

Die zu den EÖB des Amtes und der Gemeinde Wesenberg als Bemerkungsfelder dargestellten Feststellungen wurden in diesen Prüfberichten teilweise mit kurzen handschriftlichen Bearbeitungshinweisen zu durchgeführten und/oder durchzuführenden Korrekturen versehen. Die EÖB der Gemeinden Badendorf und Hamberge enthalten hingegen keinerlei Hinweise. Die handschriftlichen Hinweise wurden mit einer Ausnahme nicht durch Datum und/oder Unterschrift eines Mitarbeiters/einer Mitarbeiterin bestätigt.

Das Prüfungsamt hat die Bearbeitungshinweise in einer umfangreichen Stichprobe überprüft. Dabei konnte festgestellt werden, dass zumindest die für die Gemeinde Zarpen unter den Bemerkungsfeldern 1-29 getroffenen Prüfungsfeststellungen ordnungsgemäß abgearbeitet wurden und mit der Abarbeitung der übrigen Feststellungen in Teilen begonnen wurde.

Einzelne EÖB-Feststellungen wurden ergebnisneutral korrigiert. Die Korrekturen wurden in der Regel nachvollziehbar über den Anhang der betreffenden Jahresabschlüsse erläutert. Insoweit wird auf Kapitel 13 verwiesen.

Die Prüfung ergab darüber hinaus, dass weiterhin ein nicht unerheblicher Überarbeitungs- und Korrekturbedarf für die Buchhaltung, das ausgewiesene Anlagevermögen und die Jahresabschlüsse besteht. Die Verwaltung muss die EÖB-Feststellungen nunmehr zeitnah und vollständig abarbeiten und die erforderlichen Korrekturen vornehmen.

B 55

Die Feststellungen und Hinweise allgemeiner Art können dabei für alle zu erstellenden Jahresabschlüsse entsprechend gelten. Im Zuge der Abarbeitung müssen daher nicht nur die 2014 geprüften Gemeinden, sondern auch diejenigen amtsangehörigen Gemeinden berücksichtigt werden, die nicht der Einzelprüfung unterzogen wurden. Das Prüfungsamt ist über das Ergebnis zu informieren.

Ein besonderes Augenmerk sollte auf die nachfolgend dargestellten Inhalte und Korrekturtätigkeiten gelegt werden:

1. Die bebauten Grundstücke sind neu zu bewerten
2. Die Dokumentation der Anschaffungs- und Herstellungskosten ist zu überarbeiten
3. Der Saldo des Bilanzkontos 0450000 der Gemeinde Zarpen ist zu überprüfen
4. Die Anschaffungs- und Herstellungskosten der nicht abgeschriebenen Straßen sind zu bilanzieren
5. Die bilanzielle Zuordnung zu den Bilanzpositionen A 1.2.6 und A 1.2.7 ist zu prüfen und zu korrigieren
6. Die Abschreibungen der geleisteten Zuschüsse und Zuweisungen sowie der Sammelposten sind zu korrigieren
7. Die Abschreibungszeiträume sind zu korrigieren und den Bestimmungen der VV-Abschreibungen anzupassen
8. Die in gleichgelagerten Fällen unterschiedlich angesetzten Abschreibungszeiträume sowie der Beginn der Abschreibung sind zu prüfen und zu korrigieren
9. Die Sonderposten für erhaltene Zuschüsse und Zuweisungen sind zu prüfen
10. Die Sonderposten für den Gebührenaussgleich sind ordnungsgemäß zu ermitteln und korrekt auszuweisen

4 Der lange Weg ins steuerrechtliche Neuland Einführung des § 2b Umsatzsteuergesetz

Der Umsetzungsprozess der Neuregelung der Umsatzbesteuerung ist in der Amtsverwaltung Nordstormarn seit Jahren nicht über die Anfangsphase hinausgekommen. Lediglich die Optionserklärungen für das Amt und die Gemeinden wurden bereits im Dezember 2016 dem Finanzamt gegenüber abgegeben. Die bisherigen Dokumentationen waren unzureichend. Das Amt muss nunmehr beginnen, sich intensiv mit den Umsetzungsfragen aus den Neuregelungen des § 2b Umsatzsteuergesetz zu befassen. Dazu gehört ebenfalls die Tax Compliance. Die Verwaltung muss für das Amt und für alle Gemeinden jeweils eine umfassende Einnahme- und Vertragsinventur durchführen, um alle relevanten Tätigkeiten umsatzsteuerlich einzuschätzen. In den Erfassungs- und Bewertungsprozess sind alle Ämter einzubinden. Bei der Auftragsvergabe an eine externe Beratungsfirma wurden ausschreibungs- und vergaberechtliche Vorschriften nicht beachtet.

Zum 01.01.2017 wurde die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand durch § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) neu geregelt. Mit der damaligen Übergangsfrist bis zum 31.12.2020 bestand für alle Kommunen genügend Zeit für notwendige Anpassungsprozesse.

Die Verwaltung hat im Dezember 2016 für das Amt und alle amtsangehörigen Gemeinden die Optionserklärung nach § 27 Abs. 22 UStG gegenüber dem Finanzamt abgegeben. Es wurde verbindlich erklärt, dass für sämtliche nach dem 31.12.2016 und vor dem 01.01.2021 ausgeführten Leistungen weiterhin § 2 Abs. 3 UStG in der am 31.12.2015 geltenden Fassung angewendet wird. Erst danach sollten die Neuregelungen des § 2b UStG relevant werden. Die Umsatzsteuerpflicht gilt dann grundsätzlich für alle juristische Personen des öffentlichen Rechts (jPdöR), die selbstständig und nachhaltig Einnahmen erzielen. Sie unterliegen nicht der Umsatzsteuer, wenn ihre Tätigkeiten zu keinen größeren Wettbewerbsverzerrungen führen und dafür entsprechende Sonderregelungen greifen. Mit der Abgabe der Optionserklärungen hatte die Verwaltung den ersten wichtigen Schritt unternommen.

Aufgrund einer unzureichenden Aktenführung konnte die Verwaltung die Aktenverfügungen (Rückbehalte) der Optionserklärungen jedoch nicht zur Prüfung vorlegen. Nach Hinweis des GPA, das zuständige Finanzamt zu kontaktieren, wurden der Amtsverwaltung von dort Kopien der Optionserklärungen überlassen.

Im Jahr 2020 wurden ergänzende Übergangsregelungen durch das Corona-Steuerhilfegesetz beschlossen. Die Übergangsregelung wurde bis zum 31.12.2022 verlängert. Trotzdem hat die Verwaltung bis zum Prüfungszeitpunkt Dezember 2022 eigenständig kaum etwas unternommen, die Neuregelungen des UStG umzusetzen.

Die Übergangsregelung wurde erneut verlängert. Dies kam der bisherigen Arbeitsweise der Amtsverwaltung sehr entgegen. Am 02.12.2022 hat der Bundestag das Jahressteuergesetz 2022 beschlossen. Dies beinhaltet u. a. die Verlängerung der Option § 2b UStG nicht anzuwenden. Nunmehr gilt ab spätestens 01.01.2025 die Umsatzsteuerpflicht grundsätzlich für alle jPdöR.

Gerade aufgrund der Komplexität dieses Themas erschließt es sich dem GPA nicht, warum die Verwaltung nur wenig bestrebt war, den ehemaligen Umstellungszeitpunkt einzuhalten. Hätte es im Dezember 2022 keine weitere Verlängerung gegeben, hätten sich gravierende rechtliche Konsequenzen ergeben können. Der Amtsverwaltung wurde nunmehr erneut Zeit eingeräumt, diesen Themenbereich aufzuarbeiten. Zukünftig sollten vielschichtige

neue Aufgaben zeitnah aufgegriffen und abgearbeitet werden. In diesem Zusammenhang sind die Akten zukünftig vollständig und nachvollziehbar zu führen.

B 56

Mit den Neuregelungen kommen auf das Amt Nordstormarn große Veränderungen zu. Das Amt hat sicherzustellen, dass bestehende Strukturen, Prozesse sowie alle Einnahmen und Verträge zukünftig genau analysiert und umsatzsteuerlich bewertet werden. Alle Tätigkeiten sind dabei nachvollziehbar zu dokumentieren.

Erzielt eine jPdöR nachhaltig Einnahmen und erbringt sie dafür eine Gegenleistung, handelt sie damit als Unternehmerin. Ausnahmen von diesem Grundsatz werden im neuen § 2b UStG geregelt. Danach soll grundsätzlich keine unternehmerische Tätigkeit vorliegen, wenn es sich um eine Tätigkeit handelt, die die jPdöR als hoheitliche Aufgabe wahrnimmt. Ist eine jPdöR hingegen auf privatrechtlicher Basis tätig, scheidet die Anwendung der Ausnahmen aus dem § 2b UStG aus und es verbleibt bei der allgemeinen Unternehmer-eigenschaft nach § 2 Abs. 1 UStG.

Für das Amt und die amtsangehörigen Gemeinden bedeutet dies, dass beispielsweise zukünftig

- Personalgestellungen,
- Bauhofleistungen und andere Dienstleistungen für Dritte,
- Einnahmen im Rahmen von Feuerwehr- oder Bürgerfesten,
- Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung,
- Überlassung von Sporthallen und Räumen an Dritte und
- Einnahmen aus dem Verkauf von Flaggen, Büchern, Bechern etc.

umsatzsteuerpflichtig werden könnten.

Dies verlangt ein hohes Maß an Sachkunde und Aufmerksamkeit. Ein steuerliches Risikomanagement ist einzurichten. Dabei wird die Tax Compliance zukünftig vermehrt in den Vordergrund rücken. Unter Tax Compliance wird die Vermeidung von Verstößen gegen Steuergesetze verstanden.

B 57

Tax Compliance bedeutet weiterhin für die Verwaltung die Vermeidung von:

- finanziellen Risiken
- strafrechtlichen Risiken
- persönlicher Haftung der Verwaltungsleitung und Mitarbeitenden

Zur Umsetzung der Neuregelungen ist noch kein verantwortlicher MA bestimmt worden. Dies ist nachzuholen. Eine Vertretungsregelung ist ebenfalls zu bestimmen. Damit kann jederzeit sichergestellt werden, dass steuerrechtliche Fragen beantwortet werden. Diese Person sollte federführend bei dem Erfassungs- und Umsetzungsprozess sein. Alle relevanten Dokumentationen sind auch dort zu verwahren. Zudem sollten feste Ansprechpartner aus den Fachämtern benannt werden, die den Umstellungsprozess begleiten.

B 58

Weiterhin war festzustellen, dass bisher noch kein einziger MA zum Themenbereich Umsatzsteuer geschult wurde. Auch dies ist nachzuholen um zu ermöglichen, dass zukünftig rechtssicher gearbeitet wird.

B 59

Die Amtsverwaltung sollte eine vollständige Einnahme- und Vertragsinventur durchführen, um eine umfassende umsatzsteuerrechtliche Einschätzung vornehmen zu können.

B 60

Um Einnahmen und Verträge komplett zu erfassen und zu bewerten, sind alle Fachämter zu beteiligen. Veränderungen bei Vertragsausgestaltungen und Einnahmen sind zukünftig entsprechend zu berücksichtigen. Eine fortzuschreibende Vertragsdatenbank sollte erstellt werden. So können relevante Sachverhalte schnell erkannt, bewertet und entsprechend

abgearbeitet werden. Dabei sollten sich die Erhebungen nicht auf das laufende Haushaltsjahr beschränken, sondern auch Vorjahre umfassen. Zudem sind interne Inventurrichtlinien zu erstellen. Alle Tätigkeiten und Ergebnisse sind nachvollziehbar zu dokumentieren. Zudem empfiehlt es sich, ein Steuerhandbuch bzw. eine DA zum Umsatzsteuerrecht zu erstellen. Dies trägt ebenfalls dazu bei, einheitlich und gesetzeskonform zu arbeiten.

Unter Umständen können sich weitere Fragestellungen ergeben:

- Werden tatsächlich alle Einnahmen erhoben, die erhoben werden müssen?
- Wie sind die jeweiligen Sachverhalte im Rechnungswesen abzubilden?
- Welche organisatorischen Maßnahmen sind ergänzend erforderlich?
- Liegt in allen Fällen eine ordnungsgemäße Rechnung gemäß §§ 14-14c UStG vor?
- Sind die vorhandenen Dokumentationen ausreichend und nachvollziehbar?

Die Amtsverwaltung Nordstormarn muss die resultierenden Fragen für ihre Organisation und ihr Handeln klären. Zudem gilt es, etwaige strafrechtliche Folgen für die handelnden Funktionsträger auszuschließen.

Beauftragung einer externen Beratungsfirma

Da Dokumentationen zum Themenbereich § 2b UStG fehlten, konnten die Abläufe lediglich mit Hilfe eines Vermerkes des Kämmerers vom 18.01.2023 halbwegs nachvollzogen werden.

Die Amtsverwaltung hat die Hilfe einer externen Beratungsfirma in Anspruch genommen. Am 09.03.2022 erfolgte ein erstes Gespräch zwischen der Verwaltungsleitung, der Kämmererei und der Beratungsfirma. Aufgrund der Dringlichkeit ließ der damalige Amtsdirektor eine Beschlussvorlage für die Amtsausschusssitzung am 23.03.2022 erstellen, um die Beratungsfirma zu beauftragen.

B 61

Aufgrund fehlender Dokumentationen war nicht ersichtlich, ob die politischen Gremien über den bevorstehenden Umstellungsprozess hinreichend informiert oder in diesen angemessen eingebunden wurden. Daher war der Politik auch nicht unbedingt bewusst, dass die Amtsverwaltung zu diesem Zeitpunkt nur wenig eigenständig unternommen hat, die umsatzsteuerlichen Veränderungen abzuarbeiten. Zukünftig sollten die politischen Gremien auch zu diesem Themenbereich rechtzeitig und umfassend informiert werden.

Der Amtsausschuss hat am 23.03.2022 beschlossen, eine Beratungsfirma zu beauftragen, „das Amt Nordstormarn zu den aufgrund von § 2b UStG entstehenden Anforderungen und Änderungen zu beraten.“ Auf Anweisung des Amtsdirektors hat der Kämmerer am 24.03.2022 die Beratungsfirma lediglich per E-Mail mit dem Wortlaut beauftragt:

„Die Auftragserteilung der T zur Beratung hinsichtlich der UStG § 2b-Problematik ist durch den Amtsausschuss in der Sitzung am 23.03.2022 beschlossen worden. Gerne würden wir zeitnah mit dem Beratungsprozess starten.“

Da der damalige Amtsdirektor den ersten Termin mit der Beratungsfirma initiiert hatte, ging der Kämmerer davon aus, dass er auch in Kontakt mit der Beratungsfirma steht „und die formale Bearbeitung des Auftrags parallel durch den Amtsdirektor erfolgt.“ Dies war jedoch nicht der Fall.

Leistungsverzeichnis, Preisumfragen, schriftliche Angebote, schriftliche Beauftragung oder ein schriftlicher Vertrag konnten während der Prüfung von der Verwaltung nicht vorgelegt werden. Einfachste verwaltungsrechtliche Grundlagen wurden übergangen. Ausschreibungs- und Vergabebestimmungen wurden nicht beachtet. Es wurde nicht rechtssicher gearbeitet.

Die Beratungsfirma erstellte ein Gutachten mit Datum vom 01.11.2022 über die Auswirkungen der Neuregelung des § 2b UStG für das Amt Nordstormarn und

amtsangehörige Gemeinden. Im Gutachten wird ausgeführt, dass das Amt einen Auftrag zur steuerlichen Beratung im Zusammenhang mit den veränderten Steuerpflichten durch § 2b UStG erteilt hat. Insbesondere sollte geprüft werden

- in welchen Bereichen Einnahmen zu einer Steuerpflicht führen,
- welche organisatorischen Maßnahmen in Vorbereitung auf die Anwendung des neuen Umsatzsteuerrechts zu ergreifen sind und
- welche Gestaltungsmöglichkeiten sich im Zusammenhang mit dem neuen Umsatzsteuerrecht ergeben können.

In der abschließenden Beurteilung der Beratungsfirma wird dargestellt, dass die neue Rechtslage überwiegend zu erhöhtem Verwaltungsaufwand gegenüber der bisherigen Rechtslage führt. Inwieweit die neuen Tätigkeiten zu erhöhtem Personalbedarf führen könnten, bleibt abzuwarten. Der erforderliche Mehraufwand für das Amt und alle Gemeinden darf jedoch nicht unterschätzt werden.

Die Ausführungen der Beratungsfirma geben der Amtsverwaltung einen guten Rahmen vor, an dem sie sich bei der Umsetzung der Neuregelungen des § 2b UStG orientieren sollte. Allerdings entbinden die Vorarbeiten der Beratungsfirma die Verwaltung nicht, Einnahmen und Verträge eigenständig zu erheben und zu bewerten.

Aufgrund der fehlenden Einnahme- und Vertragsinventuren des Amtes und aller amtsangehöriger Gemeinden war nicht ersichtlich, ob tatsächlich alle relevanten Einnahmepositionen beachtet wurden. Zudem wurden die Daten lediglich für das Jahr 2021 erhoben. Es war auch nicht belegt, ob oder inwieweit sich die Amtsverwaltung mit den vorgelegten Ausführungen der Beratungsfirma auseinandergesetzt hat.

Externe Berater sind zukünftig schriftlich zu beauftragen. Ausschreibungs- und Vergabevorschriften sind zwingend zu beachten. Zudem sollte die Verwaltung die vorgelegten Ergebnisse kontrollieren und eigenständig bewerten. Die Verwaltung ist verantwortlich, die Neuregelungen des UStG zu beachten sowie alle relevanten Einnahmepositionen kritisch zu hinterfragen.

B 62

Hilfestellung für Veränderungen

Die neuen Bestimmungen des § 2b UStG sind rechtskonform anzuwenden. Dies kann unter Umständen helfen, steuerrechtliche Risiken der Vergangenheit aufzuarbeiten und eine eventuelle Steuerschuld unmittelbar zu verringern. Aus der Umsetzung der neuen Rechtsmaterie könnten sich zudem organisatorische Veränderungen entwickeln. Durch die Aufnahme von Ist-Prozessen und durch die Entwicklung interner Kommunikationswege könnte die bestehende Organisation transparenter werden. Vorhandene Prozesse und Kommunikationswege könnten optimiert werden. Das Amt Nordstormarn sollte die Umsetzung des § 2b UStG nicht nur als eine unliebsame neue Aufgabe, sondern auch als Chance für Veränderungen sehen.

5 Organisation und Personal

5.1 Organisation

Die Aufbauorganisation sowie der Organisations- und Geschäftsverteilungsplan der Amtsverwaltung Nordstormarn befinden sich auf einem aktuellen Stand. Die aktuelle Organisationsstruktur erscheint für die Größe der Amtsverwaltung zweckmäßig. Der Organisations- und Geschäftsverteilungsplan weist insbesondere bei den Leitungsfunktionen eine Konzentration der Aufgaben auf. Stellvertretungen sind in einigen Fällen nicht schriftlich geregelt. Interne Regelungen sind teilweise veraltet oder werden nicht gelebt. Aktenpläne liegen nicht für alle Bereiche vor.

5.1.1 Organisationsstruktur

Um Aufbau und Ablauf einer Verwaltung zu organisieren sind in der Regel mehrere Pläne erforderlich. Im Verwaltungsgliederungsplan wird die Untergliederung der Verwaltung abgebildet. Im Aufgabengliederungsplan werden die Aufgaben unterteilt, im Dienstverteilungsplan werden die Aufgaben den einzelnen Mitarbeitenden zugeordnet. In den Stellenbeschreibungen werden die Aufgabeninhalte der einzelnen Mitarbeitenden geregelt.

Verwaltungsgliederungsplan und Dienstverteilungsplan im eigentlichen Sinn sind nicht vorhanden. Aufbau und Aufgabenbereiche der Amtsverwaltung Nordstormarn sind in der Organisationsdarstellung sowie im Organisations- und Geschäftsverteilungsplan mit Stand vom 01.11.2022 festgelegt. Danach werden eine Stabsstelle und insgesamt vier Ämter mit den jeweiligen Aufgabenbereichen dargestellt.

Jedem Aufgabenbereich wurde der zuständige Mitarbeitende mit Namen und Organisationskurzzeichen zugeordnet. In drei Fällen wurden die Vertretungen nicht schriftlich geregelt. Grundsätzlich wurde bei der Aufgabenbereichszuordnung darauf geachtet, dass eine ganzheitliche Sachbearbeitung ermöglicht wird. Auffällig ist jedoch, dass bei einigen Stellen die Verantwortlichkeiten konzentriert wurden. Beispielsweise ist die Hauptamtsleitung für viele Tätigkeiten alleinverantwortlich. Zusätzlich wurde hier nicht genau bestimmt, wer welche Tätigkeiten für I.0 im Vertretungsfall wahrnimmt. Gleichwohl übernehmen die Amtsleitungen I bis III diverse Vertretungen in ihren Ämtern. Die Stelle I.2 ist alleinverantwortlich für den Bereich der Personalangelegenheiten. Die Amtsleitung oder das Sekretariat sind für den Vertretungsfall vorgesehen.

Die Konzentration von Aufgaben und Verantwortlichkeiten spiegeln zwar eine hohe Kompetenz und ein starkes Engagement der betreffenden MA wieder. Sollten diese Personen jedoch längerfristig ausfallen, könnte die Handlungsfähigkeit in den jeweiligen Bereichen stark beeinträchtigt werden. Diese Beeinträchtigungen sind bereits während der Prüfung eingetreten.

B 63 Um diese Organisationseinheiten dauerhaft leistungsfähig zu halten, sollten die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten entzerrt und auf mehrere Schultern verteilt werden. Fehlende oder ergänzende Vertretungsregelungen sind in den Organisations- und Geschäftsverteilungsplan aufzunehmen.

5.1.2 Stellenbeschreibungen

Stellenbeschreibungen lagen lediglich für neun Stellen vor. Die Richtigkeit der vorgelegten Stellenbeschreibungen wurde weder vom Vorgesetzten noch vom Stelleninhaber bestätigt. Ein Leitfaden für Stellenbeschreibungen lag nicht vor.

Eine Stellenbeschreibung legt die vorgesehene Funktion der jeweiligen Stelle innerhalb der Verwaltung fest. Sie beinhaltet die einzelnen Tätigkeitsbereiche sowie die individuellen Kompetenzen der Mitarbeitenden. Die Stellenbeschreibung ist Voraussetzung für jede Eingruppierung sowie ein wichtiges Organisations- und Führungsmittel.

Die wichtigsten Inhalte einer Stellenbeschreibung sind unter anderem:

- Die organisatorische Einordnung innerhalb der Verwaltung
- Die detaillierte Beschreibung der Tätigkeiten und Arbeitsvorgänge
- Die Befugnisse und Verantwortungen
- Aktive und passive Vertretungsregelungen
- Besondere Anforderungen und Qualifikationen

Zur Prüfung konnten lediglich neun Stellenbeschreibungen vorgelegt werden. Diese waren Bestandteil von Stellenbewertungen, die durch eine externe Firma erfolgten. Die fehlenden Stellenbeschreibungen sind zeitnah zu erstellen.

B 64

Die Organisationsentwicklung ist eine ständige Aufgabe der Verwaltung. Die Amtsverwaltung sollte ihre Organisation kontinuierlich den individuellen Erfordernissen in Bezug auf Fachlichkeit und Steuerung anpassen. Sie muss sich als lernende Organisation ständig verändern und kann sich dabei auch externer Hilfe bedienen.

Die Amtsverwaltung wird sich zukünftig weiteren Veränderungsprozessen stellen müssen. Dazu zählen unter anderem die verstärkte Beachtung umsatzsteuerrechtlicher Bestimmungen sowie der Aufbau eines geeigneten internen Kontrollsystems. Der Organisationsrahmen der KGSt könnte als Orientierungshilfe dienen. Hierfür sind die KGSt-Berichte Nr. 6/2018 (Organisationsmodell für Kommunen der Größenklasse 7, Einwohnerzahl bis 10.000) sowie Nr. 1/2012 (Organisationsmodell für Kommunen der Größenklasse 5 & 6, Einwohnerzahl GK 6 bis 25.000) hilfreich. Schon aus diesem Grunde war es sinnvoll, der KGSt beizutreten und so deren Arbeitsergebnisse insbesondere im Bereich der Organisationsgrundlagen nutzen zu können.

Organisationsstrukturen werden auch aufgrund der demografischen Entwicklungen zukünftig vermehrt im Focus der Verwaltungsleitung stehen. Um insgesamt eine rechtssichere und sachgerechte Sachbearbeitung in der Zukunft zu gewährleisten, ist rechtzeitig eine ausreichende Personalausgestaltung sicher zu stellen. Zudem sind regelmäßige Fortbildungen erforderlich. Dafür ist es sinnvoll, ein Fortbildungskonzept zu erstellen, das jährlich fortgeschrieben und auch gelebt wird.

B 65

5.1.3 Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen

Die Dienstanweisung zur Regelung der Arbeitszeit ist zu aktualisieren und zu ergänzen. Die Dienstvereinbarung Telearbeit und mobiles Arbeiten wurde den MA nicht bekannt gegeben und wird auch nicht gelebt. Die Anlage zur Dienstanweisung Siegelführung sowie die Dienstanweisung zur Regelung der Unterschriftsbefugnis sind zu aktualisieren.

Zur allgemeinen Ablauforganisation lagen nur wenige schriftliche Regelungen vor. Unter anderem wurden die nachfolgenden internen Regelungen in Stichproben geprüft:

- DA für die Amtsverwaltung Nordstormarn (siehe Berichtsteil IKS)
- DV zur Regelung der Arbeitszeit vom 21.11.2019
- DV Telearbeit und mobiles Arbeiten vom 01.03.2022
- DA über die Führung und Aufbewahrung von Dienstsiegeln
- DA über die Regelung der Unterschriftsbefugnis für das Amt Nordstormarn vom 06.06.2005

B 66

Die vorliegenden Regeln zur Ablauforganisation eignen sich nur bedingt, um die Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen. Teilweise sind die internen Regelungen deutlich veraltet. Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen sollten regelmäßig alle 2 bis 3 Jahre überprüft und bei Bedarf aktualisiert werden. Zudem sind sie bei Veränderungen einander inhaltlich anzupassen. Die Prüfung führte zu den nachfolgenden Bemerkungen, die bei der Überarbeitung zu beachten sind:

DV zur Regelung der Arbeitszeit in der Verwaltung des Amtes Nordstormarn

Die DV ist am 21.11.2019 in Kraft getreten und regelt die Arbeitszeit und Zeiterfassung aller Mitarbeitenden des Amtes Nordstormarn. Unter 2. Abs. 4 wird ausgeführt, dass jeder MA die gesetzlichen Bestimmungen (SH AZVO und ArbZG) zu beachten hat. Auf die täglichen Höchstarbeitszeiten und Ruhezeiten wird hingewiesen. Der genaue Wortlaut der Regelungen bzw. wo diese nachzulesen sind, wird jedoch nicht ausgeführt. Punkt 5. Abs. 1 Satz 1 besagt, dass auf dem Arbeitszeitkonto ein maximales Guthaben von 50 Stunden entstehen darf. Satz 3 führt aus, dass bei einem Zeitguthaben von mehr als 100 Stunden der Amtsdirektor zu informieren ist. Hier werden widersprüchliche Aussagen gemacht. Ähnlich verhält es sich mit den Regelungen zur Zeitschuld. Punkt 6 Abs. 3 führt aus, dass persönliche Angelegenheiten grundsätzlich außerhalb der Kernzeit zu legen sind. Bei unvorhersehbaren und unaufschiebbaren Ereignissen kann der Amtsdirektor auf vorherigen Antrag Ausnahmen gewähren. Diese Regelung ist unklar und nicht praktikabel. Die Pausenregelungen unter Punkt 8 und insbesondere Raucherpausen sind zu konkretisieren. In der DV fehlt ein Verweis auf die DV Telearbeit.

DV Telearbeit und mobiles Arbeiten

Sie wurde am 01.03.2022 ausgefertigt und ist am 01.07.2022 in Kraft getreten. Allerdings wurde die DV den Mitarbeitenden nicht bekannt gegeben und wird daher auch nicht angewendet. Zudem galt sie lediglich für die Dauer von sechs Monaten und verlängert sich um ein Jahr, wenn sie nicht mit einer Frist von drei Monaten zum Jahresende gekündigt wird. Die Kündigung ist unterblieben. Nach Aussage der Verwaltung waren zudem technische Ausstattungen nicht in ausreichendem Maße vorhanden, um die DV zielführend umzusetzen.

Die DV Arbeitszeit ist zu überarbeiten und zu konkretisieren. Ergänzende rechtliche Bestimmungen sind den Mitarbeitenden vollumfänglich zur Verfügung zu stellen. Bereits während der Prüfung wurden interne Gespräche zu beiden DV geführt. Es ist beabsichtigt, im gegenseitigen Einvernehmen zwischen Verwaltungsleitung und Personalrat, die DV Telearbeit aufzuheben und neu zu fassen. Die erforderlichen technischen Ausstattungen sind anzuschaffen.

DA über die Führung und Aufbewahrung von Dienstsiegeln

Sie ist am 21.01.2008 in Kraft getreten. Die Anlage zur DA ist bei personellen Veränderungen zeitnah zu aktualisieren.

DA über die Regelung der Unterschriftsbefugnis für das Amt Nordstormarn

Diese DA datiert vom 06.06.2005 und bezieht sich noch auf die DA für die Amtsverwaltung Nordstormarn vom 11.07.1972. In den §§ 1 und 2 werden noch die Bezeichnungen „Abteilungsleiter“ bzw. „Abteilungsleiterin“ verwendet. § 1 Abs. 3 verweist auf „§ 4 Abs. 2 der Dienstanweisung“. Dieser Verweis ist zu ungenau und überholt. Die DA Unterschriftsbefugnis ist zu aktualisieren und in Teilen zu konkretisieren.

5.1.4 Aktenordnung /Aktenplan

Bei der Prüfung war festzustellen, dass Aktenführung und Dokumentation von Vorgängen in der Amtsverwaltung erheblich verbessert werden müssen. Aktenpläne liegen für die Haupt- und Personalverwaltung sowie für den Teilbereich des

Ordnungsamtes vor. Für den Bereich des Bauamtes gab es lediglich eine Ablagestruktur für die elektronische Akte. Bis zur rechtssicheren Einführung der elektronischen Akte sind vollständige Papierakten zu führen. Die praktizierte digitale Ablage im Dateiverzeichnis ersetzt diese nicht. Für die Amtsverwaltung ist ein einheitlicher Aktenplan zu erstellen.

Regelungen zur Schriftgutverwaltung sollen zur einer einheitlichen Anwendung, zweckmäßigen Ordnung und einem wirtschaftlichen Verwaltungshandeln beitragen. Weiterhin sollen Aufbewahrungsfristen eindeutig geregelt werden. § 21 Abs. 1 Satz 1 der DA für die Amtsverwaltung Nordstormarn führt aus, dass der Aktenplan die Aktenverwaltung regelt. Diese Regelung bildet eine nur allgemeine Grundlage für die Schriftgutverwaltung des Amtes. Ein einheitlicher Aktenplan für die Amtsverwaltung ist nicht vorhanden. Für einen Teilbereich des Ordnungsamtes konnte ein Aktenplan vorgelegt werden. Zudem lag ein Aktenplan für die Haupt- und Personalverwaltung vor. Dieser Aktenplan ist nach wie vor gültig, wird aufgrund der seit langem geplanten Einführung der E-Akte jedoch seit Jahren nicht gelebt. Für den Bereich des Bauamtes lag lediglich eine Ablagestruktur vor, die als Grundlage für die zukünftige E-Akte dienen soll. Es gibt auch keine DA Aktenordnung, welche ergänzend die Struktur und Gliederung des Aktenplanes regelt.

Um rechtssicher zu arbeiten und auch um Verwaltungshandlungen nachvollziehbar zu belegen, sollte sich die Amtsverwaltung zukünftig bemühen, generell Schriftsätze, Vermerke und Dokumentationen zu erstellen. Die Regelungen des § 21 Abs. 1 Satz 1 der DA für die Amtsverwaltung Nordstormarn sind umzusetzen, wenn nicht beabsichtigt ist, die elektronische Akte zeitnah einzuführen. Es sollte ein Aktenplan erstellt werden, der sich an den Belangen der Amtsverwaltung orientiert. Neue Aufgabenfelder wie IKS, TCMS und § 2b UStG sind in den Aktenplan einzubeziehen. Zudem ist es hilfreich, eine separate DA zur Aktenordnung sowie einen Leitfaden zu erstellen, der den Umgang mit dem Aktenplan näher erläutert. Auch zu diesen Themenbereich bietet das Forum der KGSt Orientierungshilfen⁵⁴.

B 67

5.2 Personal

Die aktuelle Personalsituation in Verbindung mit den vorgefundenen Mehrstunden spricht dafür, dass einige Bereiche der Verwaltung überlastet sein könnten. Die Arbeitszeitkonten weisen häufig sehr viele Mehrstunden aus.

5.2.1 Die aktuelle Personalsituation

Nach einer Aufstellung des Hauptamtes waren zum 31.12.2022 36 Mitarbeitende in der Kernverwaltung des Amtes beschäftigt. Bedingt durch den demographischen Wandel sind davon insgesamt 15 Quereinsteiger. Zudem erfolgten seit 2017 sehr viele Personalwechsel.

	Stellen insgesamt	Wechsel	Betroffene Stellen
Amtsleiter	1	1	1
Hauptamt und Stabsstelle	9	6	6
Sozial- und Ordnungsamt	8	13	6
Kämmerei	9	8	6
Bauamt	9	10	7
Gesamt	36	38	25

⁵⁴ KGSt-Bericht Nr. 7/2015 „Kommunales Aktenmanagement: produktorientierte Ablagesystematik“

In der Kämmerei gab es auf der Leitungsposition seit 2020 drei verschiedene Stelleninhaber. Die Leitung der Finanzbuchhaltung wechselte seit 2018 dreimal. Personalfluktuationen, Wissensverlust sowie teilweise unzureichende Einarbeitungen haben zu der aktuell angespannten Personalsituation in der Kernverwaltung des Amtes Nordstormarn beigetragen.

Arbeitszeiten

Nach der DA zur Regelung der Arbeitszeit darf auf dem Arbeitszeitkonto ein maximales Guthaben von 50 Stunden entstehen. Gleichwohl belegt eine von der Verwaltung vorgelegte Stundenübersicht für die Jahre 2021 und 2022, dass deutlich von den internen Regelungen abgewichen wurde.

Die Mehrstundensituation in der Kernverwaltung:

	> 50 Stunden	> 100 Stunden	Gesamt- mehrstunden
31.12.2021	18 MA	7 MA	2.853,13
31.12.2022	12 MA	5 MA	2.131,90

Für die jeweiligen Ämter der Kernverwaltung ergab sich die nachfolgende Darstellung:

	Mehrstunden 2021	Mehrstunden 2022
Amtsleiter, Stabsstelle	78,83	54,33
Hauptamt	1.200,46	718,36
Ordnungs- und Sozialamt	731,18	466,06
Kämmerei	728,36	769,30
Bauamt	114,30	123,85
Gesamt	2.853,13	2.131,90

Ergänzend ist zu bemerken, dass die Hauptamtsleitung ihr Stundenkontingent von insgesamt 704,38 Stunden auf 586,75 Stunden reduzieren konnte. Allerdings spricht vieles dafür, dass die Vielzahl der anfallenden Aufgaben nicht innerhalb der vorgegebenen Wochenstundenzahl zu bewältigen ist. Weiterhin weist ein MA im Bereich der Kämmerei in 2021 und 2022 jeweils deutlich mehr als 200 Mehrstunden auf.

Insgesamt wurden Mehrstunden über viele Monate immer weiter übertragen. Zudem war festzustellen, dass bereits im Jahr 2021 einige MA längerfristig ausgefallen sind und bis zur aktuellen Prüfung die Bereiche Kämmerei und Hauptamt stark belastet sind. Insgesamt sprechen die festgestellten Mehrstunden für eine überproportionale Belastung einzelner MA oder einzelner Bereiche der Kernverwaltung.

Permanenter Aufbau von Mehrstunden, immer weiter übertragene Mehrstunden und keine adäquate Möglichkeit, Mehrstunden zielführend abzubauen, können ebenfalls für eine unzureichende Aufgabenverteilung sprechen (Solozuständigkeiten). Diese Belastungen könnten erfahrungsgemäß zu einem längeren Ausfall des Mitarbeitenden führen.

Um Mehr-/Überstunden abzubauen, wurde sich darauf verständigt, bei zwei MA der Kernverwaltung einen Teil der geleisteten Stunden auszubezahlen. Insgesamt wurden 290 Stunden in 2022 ausbezahlt. Zudem wurde in 2022 auf drei Stellen eine befristete Stundenerhöhung gewährt. Diese Maßnahmen haben die Mehrstunden kurzfristig reduziert. Weitere Maßnahmen der Verwaltung, insbesondere organisatorische und auch nachhaltige, waren nicht ersichtlich.

Alle Stundenerhöhungen sind jedoch schon ausgelaufen. In Absprache mit anderen MA könnten zukünftig weitere befristete oder auch unbefristete Stundenerhöhungen vereinbart

werden. Zukünftig sollten die jeweiligen Amtsleitungen mit Beteiligung der MA die Mehrstundenentwicklung vermehrt im Blick behalten. Es sind verbindliche Regelungen zu treffen, insbesondere in einer neuen DA zur Regelung der Arbeitszeit. Diese Regelungen müssen beachtet und entsprechend umgesetzt werden. Insgesamt sind alle Stellen zu überprüfen, ob die vorgegebenen Aufgaben auch tatsächlich innerhalb der vorgegebenen Wochenstunden erledigt werden können (siehe dazu Stellenbeschreibungen).

B 68

5.2.2 Stellenbewertungen

Stellenbewertungen liegen nur für wenige Mitarbeitende vor. Diese wurden jedoch nicht von der Verwaltung, sondern von einer externen Firma in den Jahren 2020 bis 2022 erstellt. In den stichprobenhaft geprüften Personalakten waren die Stellenbewertungen nicht enthalten.

Bei einer analytischen Stellenbewertung wird jeder Stelle über die Bewertung diverser Eigenschaften ein bestimmter Wert zugewiesen. Dieser Wert ist entscheidend für eine entsprechende Eingruppierung der Mitarbeitenden. In der Regel werden diese Bewertungen vom Hauptamt vorgenommen. Zur Prüfung konnten lediglich Stellenbewertungen für die jeweiligen Amtsleitungen sowie für weitere fünf MA der Kernverwaltung vorgelegt werden. Diese befanden sich jedoch nicht in den stichprobenhaft geprüften Personalakten. Eine externe Firma wurde beauftragt die Stellenbewertungen durchzuführen. Die Stellenbewertungen waren sachgerecht. Die entsprechenden Dokumentationen waren ausführlich und nachvollziehbar. Allerdings lagen lediglich für ein Viertel aller Mitarbeitenden der Kernverwaltung Stellenbewertungen vor.

Die fehlenden Stellenbewertungen sind in Verbindung mit den jeweiligen Stellenbeschreibungen zeitnah zu erstellen. Wenn die Verwaltung zukünftig eigenständig bewerten will, könnte eine Bewertungskommission eingerichtet werden. Zum einen könnte diese die Hauptamtsleitung entlasten. Zum anderen könnte die Objektivität und die Akzeptanz erhöht werden, wenn mehrere interne Personen an einer Stellenbewertung beteiligt werden.

B 69

5.2.3 Beurteilungswesen

Die vorgeschriebenen Regelbeurteilungen der Beamten wurden unterlassen. Die Beschäftigten wurden auch bei Höhergruppierungen nicht beurteilt. Beurteilungsrichtlinien sind nicht vorhanden.

Bereits die letzte Ordnungsprüfung 2006 ergab, dass keine Anlassbeurteilungen und keine Regelbeurteilungen der Beschäftigten erfolgen. Auch die für Beamte verbindlich vorgeschriebenen Regelbeurteilungen sind unterblieben. Beurteilungsrichtlinien waren ebenfalls nicht vorhanden. Seit 2006 hat sich nichts verändert.

Nach § 39 Abs. 1 der Allgemeinen Laufbahnverordnung S.-H. (ALVO) sind Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamtin oder des Beamten regelmäßig alle drei Jahre mindestens aber alle fünf Jahre zu beurteilen (Regelbeurteilung). Es ist empfehlenswert, die Vorschrift des § 39 Abs. 1 ALVO auch für alle anderen Mitarbeitenden der Amtsverwaltung anzuwenden.

Dienstliche Beurteilungen haben das Ziel, Leistungen und Befähigungen der Mitarbeitenden aussagefähig abzubilden. Sie sollen die Leistungen der Beurteilten in Bezug auf ihr Amt oder ihre Entgeltgruppe und im Vergleich zu anderen Mitarbeitenden desselben Amtes oder derselben Entgeltgruppe objektiv darstellen. Jeder Mitarbeitende ist entsprechend seiner Tätigkeit unter Berücksichtigung des Ausbildungsstandes bzw. Zugehörigkeit des Sachgebiets möglichst regelmäßig, umfassend und objektiv zu

beurteilen. So kann das Personal leistungsgerecht und auch flexibel eingesetzt werden. Der individuell am besten geeignete Arbeitsplatz könnte so für jeden Beschäftigten festgestellt werden. Aufgrund der Beurteilungen könnten die Mitarbeitenden entsprechend gefördert und weitergebildet werden. Zudem sind dienstliche Beurteilungen ein wichtiges Mittel bei der Personalauswahl nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung sowie bei einer Entscheidung für die weitere dienstliche Verwendung. Durch regelmäßige Beurteilungen werden nicht nur rechtzeitig Defizite aufgezeigt; es kann mit ihrer Hilfe zudem eine Personalentwicklung im Sinne der Amtsverwaltung betrieben werden.

- B 70** Das Prüfungsamt wiederholt seine Empfehlung, ein Beurteilungswesen einzuführen, das regelmäßige Beurteilungen für alle Mitarbeitenden verbindlich vorschreibt.

5.2.4 Personalakten

Die Personalakten werden uneinheitlich und teilweise nicht vollständig geführt. Interne Regelungen dazu sind nicht vorhanden.

Lediglich eine MA des Hauptamtes ist seit September 2020 für die Personalsachbearbeitung in der Amtsverwaltung zuständig. Von ihr werden auch die Personalakten geführt. Als Vertretung ist die Amtsleitung vorgesehen. Bereits während der Prüfung hat sich gezeigt, dass diese Solozuständigkeit und die aktuelle Vertretungsregelung für die Personalsachbearbeitung nicht ausreichend sind. Die verantwortliche MA wurde noch nicht zum Bereich Personalakten geschult. Die maßgeblichen Vorschriften insbesondere die §§ 85-92 des Landesbeamtengesetzes (LBG) waren ihr nicht bekannt.

Die stichprobenhafte Prüfung der Personalakten (P-Akte) führte u. a. zu folgenden Bemerkungen:

- Es existiert keine interne Regelung zur Führung von Personalakten
- Die Inhaltsverzeichnisse waren nicht einheitlich
- Die Inhalte wichen in Teilen vom Inhaltsverzeichnis ab
- Die Inhalte wurden nicht immer entsprechend dem Inhaltsverzeichnis abgelegt
- Die P-Akten wurden nicht immer in Grundakte, Nebenakte und Teilakte unterteilt
- Beurteilungen und Stellenbewertungen fehlten in den geprüften Personalakten
- Notwendige Inhalte waren nicht in allen Fällen in der P-Akte enthalten⁵⁵

- B 71** Es ist empfehlenswert, eine DA zur Führung von Personalakten zu erstellen. Die Personalakten sind zukünftig einheitlich, rechtssicher und datenschutzkonform entsprechend der DA und der rechtlichen Bestimmungen zu führen. Fehlende Inhalte sind zu ergänzen. Die verantwortliche MA ist zeitnah zu schulen. Zuständigkeiten und Vertretungsregelungen sollten überdacht werden.

5.3 Personal- und Organisationsentwicklung

Um die Personal- und Organisationsentwicklung der Amtsverwaltung zu begleiten wurde eine externe Beratungsfirma beauftragt. Die ausschreibungs- und vergaberechtlichen Vorgaben wurden nicht beachtet. Gleichwohl wurden alle Rechnungen der Beratungsfirma kommentarlos beglichen. Inwieweit sich die Verwaltung mit den Ergebnissen auseinandergesetzt hat, war nicht ersichtlich. Die wenigen Dokumentationen waren nicht aussagekräftig.

⁵⁵ beispielsweise Bestellung Leitung FiBu, bei Dienstherrnwechsel fehlen die Inhalte der Personalakte des vorherigen Dienstherrn

Zum Projekt Personal- und Organisationsentwicklung erläuterte der Amtsdirektor in der Sitzung des Hauptausschusses vom 17.06.2021, dass geplant sei, eine Mitarbeiterbefragung von einem externen Dienstleister durchführen zu lassen. Hierfür sollten 10.000 € bereitgestellt werden. In der Sitzung des Amtsausschusses vom 24.06.2021 erläuterte der Amtsdirektor den identischen Sachverhalt. Diesmal wurde dargestellt, dass die Kosten unter 8.000 € bleiben sollen. Weiterhin war zu diesem Projekt festzustellen:

- In der Sitzung des Hauptausschusses vom 19.08.2021 wurde bekannt gegeben, dass der Auftrag für die Mitarbeiterbefragung erteilt wurde. Diese Leistung wurde nicht ausgeschrieben. Ein Vertrag für die Mitarbeiterbefragung sowie eine schriftliche Auftragserteilung konnten nicht vorgelegt werden.
- Die Verwaltung konnte lediglich ein Angebot der Beratungsfirma vom 20.09.2021 vorlegen. Hierin wird erwähnt, dass das erste Projekt (Befragung der Mitarbeitenden) abgeschlossen ist. Diese Befragung diene zur Vorbereitung der Mitarbeitenden auf anstehende Veränderungsprozesse. In diesem Angebot sind die Ziele der Personal- und Organisationsentwicklung definiert. Zudem werden diverse Teilprojekte aufgelistet und ein Zeitplan sowie die etwaigen Kosten dargestellt.
- Der Amtsausschuss beschloss am 21.09.2021 den Auftrag zur Unterstützung der Personal- und Organisationsunterstützung aufgrund des Angebotes zu erteilen und im Haushalt 2021 weitere 20.000 € bereitzustellen.
- Am 28.09.2021 präsentierte die Beratungsfirma dem Amtsausschuss das Ergebnis der Mitarbeiterbefragung.
- Mit E-Mail vom 22.10.2021 erteilte der Amtsdirektor den Auftrag auf Grundlage des Angebots vom 20.09.2021.
- In der Sitzung des Amtsausschusses am 15.11.2021 berichtete die Beratungsfirma über das Zwischenergebnis. Zudem sollten weitere Themenbereiche zeitnah in Angriff genommen werden.
- Der Schlussbericht der Beratungsfirma wurde in der Sitzung des Amtsausschusses vom 19.01.2022 präsentiert.
- Am 10.03.2022 beschloss der Hauptausschuss die Beratungsfirma im Rahmen der im Haushalt 2022 zur Verfügung gestellten Mittel im Bedarfsfall weiterhin zu beauftragen.

Insgesamt haben sich folgende Bemerkungen ergeben:

- die Verwaltung hat kein Leistungsverzeichnis erstellt,
- die Verwaltung hat nicht ausgeschrieben, so dass lediglich **ein** Angebot vorlag,
- ein von beiden Seiten unterschriebener Vertrag lag nicht vor,
- das Hauptamt wurde nur am Rande beteiligt und
- die wenigen schriftlichen Dokumentationen waren nur bedingt aussagekräftig.

Die Verwaltung konnte als Ergebnis der Tätigkeiten eine knapp dreiseitige Auswertung der Personal- und Organisationsentwicklung sowie eine rund 40 seitige Auswertung der MA-Befragung vorlegen. Inwieweit den bisherigen Ergebnissen Rechnung getragen wurde, war nicht dokumentiert. In welcher Weise die beabsichtigte Personal- und Organisationsentwicklung weiter betrieben wird, bleibt abzuwarten.

Wenn zu diesem Projekt zukünftig eine Beratungsfirma beauftragt werden soll, sind die Ausschreibe- und Vergabevorschriften zwingend einzuhalten. Alle Vorgänge und Abläufe sind nachvollziehbar zu dokumentieren. Insbesondere ob die Verwaltung die Ergebnisse einer Untersuchung oder Beratung eigenständig bewertet hat.

B 72

Aussichten

Diverse Feststellungen in den Bereichen § 2b UStG, IKS, Organisation und Personal beinhalten mögliche Personalergänzungen. Gerade in Anbetracht der aktuellen Situation der Amtsverwaltung erscheint es durchaus sinnvoll, sich externer Hilfe zu bedienen und ein

B 73

Gutachten durch einen unabhängigen Dienstleister erstellen zu lassen. Das Gutachten sollte konkrete Aussagen treffen, ob und wie Verwaltungsabläufe verbessert werden könnten und wie eine angemessene Personalausgestaltung aussehen sollte. Das Gutachten ist von dem politischen Ehrenamt und der Amtsverwaltung anzunehmen. Gemeinsam sind die Ergebnisse des Gutachtens zeitnah umzusetzen. Bereits jetzt sollte sich die Verwaltung bemühen, aktuell notwendige Stellen auszuschreiben und zu besetzen.

5.4 Das Interne Kontrollsystem

In der Amtsverwaltung Nordsturmarn existiert noch kein methodisches Internes Kontrollsystem (IKS). Ein Risikobewusstsein und einige prozessintegrierte Kontrollsysteme liegen zwar vor, ein Risikomanagement befindet sich jedoch allenfalls in einer Anfangsphase. Schlüsselprozesse sind noch nicht ermittelt worden, entsprechende Risikoanalysen wurden noch nicht vorgenommen. Die Vorschriften der Dienstanweisung FiBu zu Prüfung und Kontrollen wurden nicht immer beachtet. Einzelne interne Regelungen sind zu überarbeiten und den aktuellen Gegebenheiten anzupassen.

Ein IKS beinhaltet alle Regelungen und Tätigkeiten einer Kommune, die darauf abzielen, das Verwaltungshandeln rechtmäßig und wirtschaftlich zu gestalten. Zudem sollen mit ihrer Hilfe die Entscheidungen der Verwaltungsleitung umgesetzt werden. Die einzelnen Kontrollbereiche und die Qualität des IKS sind für jede Verwaltung individuell festzulegen.

Das IKS sollte ein Prozess sein, der in die Arbeits- und Betriebsabläufe einer Organisation integriert ist. Dieser Prozess ist stetig an die innerhalb der Organisation stattfindenden Veränderungen anzupassen. Das IKS ist als Führungsaufgabe zu verstehen. Allerdings sind die Mitarbeitenden aller Ebenen in diesen Prozess einzubinden, um bestehende Risiken zu erfassen und zu steuern. Das IKS soll hinreichend sicherstellen, dass die Kommune ihre Aufgaben erfüllt. Zudem sollten unter anderem die folgenden allgemeinen Ziele erreicht werden:

- Einhaltung von Rechtsvorschriften, Dienstanweisungen und Verträgen (Compliance)
- Ordnungsgemäßer Ablauf der Geschäftsprozesse (Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns)
- Abwehr von Schäden, die durch das eigene Personal oder Dritte verursacht werden können (Schutz des Vermögens der Kommune)
- Korruptionsprävention
- Sicherstellung der korrekten Zahlen für den Jahresabschluss (Erfüllung der Rechenschaftspflicht)

Die Qualität eines Compliance-Systems (System der Regeltreue) hängt unmittelbar von dem Vorhandensein bzw. der Qualität interner Kontrollen ab. Das IKS ist erst dann wirksam, wenn vorgegebene Kontrollen verlässlich durchgeführt, überwacht und dokumentiert werden. Für viele Arbeitsabläufe der Amtsverwaltung sind bereits Kontrollmechanismen in Rechtsvorschriften sowie in internen Regelungen verbindlich vorgegeben.

Rechtlich vorgegebene Kontrollen sind unter anderem zu finden

- in der GemHVO-Doppik,
- im Landesverwaltungsgesetz,
- in der Gemeindeordnung sowie
- in der Abgabenordnung.

Kontrollverpflichtungen, die sich aus internen Regelungen ergeben, sind beispielsweise zu finden in der

- DA für die Finanzbuchhaltung und dezentrale Haushaltsführung vom 15.09.2014,
- DA für die Amtsverwaltung Nordstormarn vom 06.06.2005 sowie
- Beschränkung der vergebenen EDV-Nutzerrechte.

Die internen Vorschriften des Amtes weisen unterschiedliche Aktualitätsstände auf. In Teilen beziehen sich die vorhandenen Regelungen auf veraltete oder nicht mehr anzuwendende rechtliche oder interne Bestimmungen.

Die nach § 36 GemHVO-Doppik vorgeschriebene Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung wurde am 15.09.2014 durch den Amtsdirektor erlassen. Mit Inkrafttreten der DA sind die Dienstanweisungen über die Erteilung von Kassenanordnungen sowie über die Einrichtung von Handvorschüssen außer Kraft getreten. Gleichwohl wird in § 48 Abs. 2 der DA FiBu ausgeführt, dass Errichtung und Geschäftsgang von Zahlstellen in einer besonderen Dienstanweisung geregelt werden. Zur DA FiBu war zudem u. a. festzustellen:

- In der Präambel zur DA FiBu wird die Geschäftsordnung des Amtes aufgeführt. Zum Zeitpunkt der Prüfung gab es diese Geschäftsordnung jedoch nicht.
- § 20 Abs. 2 existiert zweimal mit unterschiedlichem Inhalt.
- § 47 beinhaltet nur kurze Aussagen zum Bereich Vollstreckungen. Handlungsanweisungen oder Vorgaben für die Vollstreckungsstelle fehlen.
- § 60 Abs. 3 besagt, dass bei wesentlichen Prüfungsbeanstandungen der Landrat die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen hat.
- Es fehlen Regelungen zum elektronischen Rechnungsworkflow.⁵⁶

Bereits nach Prüfung der FiBu in den Jahren 2015 und 2018 gab das GPA einige zum Teil wiederholende Hinweise zu dieser DA. Dennoch wurde die Regelung nicht geändert.

Die DA FiBu ist zu überarbeiten. Zudem ist es empfehlenswert, ergänzend eine Regelung für die Vollstreckungsbehörde zu erstellen. Diese DA sollte die Zwangsvollstreckung in bewegliche Sachen aufgrund kommunaler Forderungen sowie Amtshilfeersuchen regeln. Aufgabenbereich und Arbeitsabläufe der Vollstreckungsbeamtin sollten genau beschrieben werden. Bearbeitungszeiten und Abrechnungsmodalitäten sollten verbindlich festgelegt werden.

B 74

Ein Risikobewusstsein ist bei der Amtsverwaltung noch nicht sehr ausgeprägt. Durch Prüfungen und Kontrollen ist sicherzustellen, dass die internen Festlegungen zur Buchführung und zum Zahlungsverkehr beachtet werden. Als Kontrollmaßnahme ist das 4-Augen-Prinzip beispielsweise im Bereich der Anordnungen bereits implementiert. Jedoch wurden die eigenen Regelungen des Amtes hinsichtlich Aufsicht und Prüfung nicht immer beachtet. Wenn interne Vorgaben nicht eingehalten werden, kann sich dies auf Effektivität und Effizienz sowie auf die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns auswirken. Die rechtlichen Vorgaben sowie die eigenen verwaltungsinternen Regelungen sind konsequent einzuhalten (Compliance). Dies ist essentiell für ein Internes Kontrollsystem.

Nach § 38 Abs. 1 GemKVO i. V. m. § 58 Abs. 3 der DA FiBu ist die Finanzbuchhaltung der Amtsverwaltung mindestens einmal jährlich unvermutet zu prüfen. Jede ihrer Zahlstellen und die gewährten Handvorschüsse sind mindestens in jedem zweiten Jahr unvermutet zu prüfen. Beim Ausscheiden der oder des Verantwortlichen für die Finanzbuchhaltung ist die Finanzbuchhaltung ebenfalls zu prüfen.

⁵⁶ Siehe Berichtsteil Informationstechnik

Die Amtskasse wurde in den Jahren 2021 und 2022 lediglich zum Jahresabschluss im Januar des Folgejahres geprüft. Die verwendeten Vordrucke wurden nicht vollständig ausgefüllt. Unter anderem war auf den ersten Blick nicht ersichtlich, wer die Finanzbuchhaltung geprüft hat. Die Vorgaben zum Inhalt der Prüfungen nach § 59 Abs. 1 der DA FiBu wurden nicht beachtet. Beispielsweise enthielten die Vordrucke keinen Abgleich des Ist-Bestandes mit der Finanzrechnung. Ob die vorgeschriebene Prüfung der Finanzbuchhaltung beim Ausscheiden der jeweilig Verantwortlichen für die Finanzbuchhaltung in den Jahren 2019 und 2021 durchgeführt wurde, war nicht ersichtlich. Die Handvorschüsse wurden in den Jahren 2020 bis 2022 nicht geprüft.

- B 75** Zukünftig sind die eigenen Vorschriften zur Prüfung der Finanzbuchhaltung⁵⁷ und der Handvorschüsse zu beachten und entsprechend aussagekräftig und vollständig zu dokumentieren. Die nicht durchgeführten Prüfungen der Handvorschüsse sind schnellstmöglich nachzuholen.

Die DA für die Amtsverwaltung Nordstormarn (Bezeichnung für die allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung) datiert vom 06. Juni 2005 und wurde seitdem nicht aktualisiert. Die DA weist teilweise veraltete Inhalte auf. Unter anderem haben sich folgende Bemerkungen ergeben:

- In § 3 Abs. 1 wird ausgeführt, dass die Verwaltung entsprechend dem Verwaltungsgliederungsplan gegliedert wird. Die Amtsverwaltung gliedert sich nach einem Organisations- und Geschäftsverteilungsplan vom 01.11.2022.
- § 3 Abs. 2 bezieht sich auf Abteilungsleitungen und Abteilungen. Nach der Organisationsdarstellung und nach dem Organisations- und Geschäftsverteilungsplan ist die Verwaltung aktuell nach Ämtern unterteilt. Diese Bemerkung gilt auch für § 17 sowie § 21 Abs. 2.
- § 8 Abs. 4 Ziffer d) verweist auf das Standesamt. Die Aufgaben des Standesamtes werden von der Stadt Reinfeld mit übernommen.
- § 22 verweist auf die DA über die Erteilung, Form und Inhalt der Kassenanordnungen. Diese DA ist seit 2014 außer Kraft getreten.
- § 23 verweist unter 1. ebenfalls auf einen Verwaltungsgliederungsplan.
- Der Verweis unter § 23 Nr. 4 auf die Arbeitszeitregelung ist anzupassen.

- B 76** Die DA für das Amt Nordstormarn ist zu überarbeiten. Zudem sollte eine Bezeichnung verwendet werden, die den Zweck der Regelung eindeutig erkennen lässt.

- B 77** Die Amtsverwaltung sollte alle internen Regelungen überprüfen und überarbeiten, um ein einheitliches regelkonformes Vorgehen sicherzustellen. Für einige Bereiche sind fehlende Regelungen zu ergänzen, u. a. im Bereich der Vollstreckungen und für die Neuregelung des Umsatzsteuergesetzes.

Um Risiken im Verwaltungshandeln erkennen und beurteilen zu können, ist es sinnvoll, ein Risikomanagementsystem einzuführen. Das Augenmerk sollte dabei sowohl im Detail einzelner Verwaltungshandlungen als auch übergeordnet bei zu ermittelnden „Toprisiken“ der Amtsverwaltung liegen. Aufbauend auf den bisher vorgegebenen Kontrollmaßnahmen sind unter anderem die nachfolgenden Schritte zu empfehlen:

- Verwaltungsabläufe sind als Geschäftsprozesse zu erfassen und zu beschreiben, insbesondere die rechnungslegenden Prozesse. Hierzu zählen vor allem alle auszahlungs- und vergaberelevanten Vorgänge.
- Die Risiken sind zu identifizieren, aufzulisten und regelmäßig zu aktualisieren.

⁵⁷ Vgl. §§ 58 bis 60 der DA FiBu

- Ermittelte Risiken sind zu beurteilen und zu bewerten. Mögliche Bedrohungen sind zu reduzieren. Effiziente Kontrollen sind zu entwickeln. Dazu bedarf es der Trennung von Funktionen. Als Kontrollmechanismen sind nach wie vor unter anderem das 4-Augen-Prinzip, Plausibilitätsprüfungen, Stichproben sowie die Rechtevergabe im elektronischen Anordnungswesen zu nutzen.
- Insbesondere dort, wo Funktionstrennungen aus personellen Gründen nicht möglich sind, müssen dokumentierte, regelmäßige Kontrollen stattfinden. Mängel können so zeitnah aufgedeckt und behoben werden. Vorgegebene Abläufe sind einzuhalten um eine gleichbleibende Qualität des Verwaltungshandelns zu gewährleisten.
- Die internen Kontrollen sind laufend zu überwachen (Kontrollen der Kontrollen). Sie sollten im Rahmen der regulären Arbeits- und Betriebsabläufe einer Organisation erfolgen. Die laufende Überwachung ist ein ständiger, zeitnaher Prozess und muss dynamisch auf geänderte Bedingungen reagieren.
- Der Prozess der internen Kontrolle ist ständig den Gesetzes- oder Organisationsänderungen anzupassen.

Prozesse sollten zunächst vorrangig in den Bereichen beschrieben werden, in denen lediglich einzelne Wissensträger tätig sind oder „Solozuständigkeiten“ bestehen. Gerade dort besteht bei einem Personalwechsel ein erhöhtes Risiko, dass Wissen verloren geht oder erst mit zeitlichem Verzug erneuert wird. Damit Routinen vermieden werden und um den Sicherheitsgedanken zu vergrößern, sollten beispielsweise Finanzbuchhaltung sowie Zahlstellen und Handvorschüsse nicht nur zum Jahresabschluss, sondern auch unvermutet unterjährig geprüft werden.

B 78

Um ein IKS aufzubauen sind verbindliche Vorgaben (Leitfaden) zu entwickeln. Die Grundlage für ein IKS bilden Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen. Inhaltlich sind Verantwortung der Führungskräfte sowie die Notwendigkeit von Kontrollen in der Dienstweisung IKS deutlich hervorzuheben. Allen Ebenen ist ein Handlungsrahmen vorzugeben, um die Risikoabsicherung in den Organisationseinheiten zu verbessern.

Ein IKS kann nicht von heute auf morgen und schon gar nicht „so mal nebenbei“ eingeführt werden. Erfahrungen haben gezeigt, dass bereits der Aufbau eines IKS recht zeit- und personalintensiv ist. Bei den durchzuführenden Kontrollen besteht der Grundsatz „so viel wie nötig und so wenig wie möglich“. Der erforderliche personelle Aufwand darf auch hierbei nicht unterschätzt werden. Obwohl Kontrollen schon immer zu den originären Aufgaben der Amtsverwaltung gehörten, bedeutet ein funktionierendes IKS zunächst Mehrarbeit.

Einige Kontrollen und Funktionstrennungen sind durch rechtliche Vorschriften zwingend vorgeschrieben, andere muss die Amtsverwaltung für ihre eigenen Belange selbst entwickeln oder ergänzen. Wesentliche Risikopotentiale sind durch notwendige Kontrollen zu begrenzen. Diese sind angemessen und ökonomisch zu organisieren. Ebenso gilt es, eine „Scheinsicherheit“ zu vermeiden. Beispielsweise müssen die Mitarbeitenden bei Zweitunterschriften fachlich auch in der Lage sein, Fehler zu erkennen. Sie müssen zudem über die notwendige Zeit verfügen, kontrollieren zu können.

B 79

Abschließend ist zu beachten, dass die Qualität eines IKS nur so gut ist, wie es von den Führungskräften selbst beachtet und auch für die Mitarbeitenden erkennbar eingehalten wird. Für den Aufbau eines angemessenen IKS gibt es keine allgemein gültige Anleitung. Jedoch sind beispielsweise im Portal der KGSt für Mitglieder diverse hilfreiche Ausarbeitungen zu Risikoermittlung, Risikobewertung und Kontrollmaßnahmen einzusehen.

6 Kostenrechnende Einrichtungen

Wenn sich eine Einrichtung ganz oder nicht nur in geringem Umfang aus Benutzungsgebühren oder privatrechtlichen Entgelten finanziert, spricht man von einer kostenrechnenden Einrichtung. Der Kostendeckungsgrad muss dabei mindestens 10 % betragen⁵⁸. Kostenrechnende Einrichtungen werden als Gebührenhaushalte bezeichnet, wenn sie durch Benutzungsgebühren finanziert werden. Dazu gehören beim Amt Nordstormarn z. B. die Unterkünfte für Wohnungslose, die Abwasserbeseitigung und die Wasserversorgung. Hilfsbetriebe -wie der Bauhof- zählen nicht zu den kostenrechnenden Einrichtungen, sind aber gleich zu behandeln.

Um einen Überblick über die unterschiedlichen kostenrechnenden Einrichtungen zu erhalten, wurden die Gebührensatzungen im Amtsbereich stichprobenartig untersucht. Zur Prüfung ausgewählt wurde die Schmutzwasserbeseitigung der Gemeinde Rehhorst. Dabei haben sich diverse Feststellungen ergeben.

6.1 Gebührensatzungen

Die Amtsverwaltung sollte die Gebührensatzungen dringend überarbeiten. Auch bei Mischwassersystemen ist zwischen Schmutz- und Niederschlagswasserbeseitigung zu trennen. Die Gemeinden sollten auch für die Niederschlagswasserbeseitigung Gebühren erheben.

Eine Voraussetzung für ordnungsgemäße Gebührenerhebungen ist eine wirksame Gebührensatzung. Diese ist längstens 20 Jahre nach Inkrafttreten gültig. Änderungssatzungen verlängern die Gültigkeit nicht. Die Satzung muss bestimmte Mindestangaben wie z. B. den Gegenstand der Abgabe sowie einen zulässigen Gebührenmaßstab beinhalten⁵⁹. Darüber hinaus müssen die Einzelnormen eindeutig sein⁶⁰. Der Gebührenschuldner muss erkennen können, welche Gebühr für welche Leistung festgelegt ist.

B 80

Diverse Gebührensatzungen im Amtsbereich erfüllen diese rechtlichen Vorgaben nicht. In diesen Fällen erfolgt die Gebührenerhebung nicht ordnungsgemäß, die betroffenen Satzungen sind rechtswidrig. Die Verwaltung muss daher dringend alle Gebührensatzungen überprüfen und ggf. überarbeiten bzw. erneuern. Dabei sollte sie besonders auf folgende Punkte achten:

- Diverse Satzungen sind seit Jahren abgelaufen⁶¹
- Die Satzungen enthalten teilweise nicht eindeutige Einzelnormen⁶²
- Einige Satzungen enthalten unzutreffende Bestimmungen⁶³
- Die öffentlichen Einrichtungen sind nicht eindeutig festgelegt⁶⁴

⁵⁸ Bei der Berechnung des Kostendeckungsgrades werden die Kosten für Abschreibungen und kalkulatorische Verzinsung nicht berücksichtigt.

⁵⁹ Vgl. §§ 2, 4 und 6 KAG

⁶⁰ Vgl. § 67 Abs. 2 LVwG

⁶¹ z. B. die Satzung der Gemeinde Zarpen über die Erhebung von Benutzungsgebühren zur Deckung der Kosten der Mitgliedschaft im Gewässerpflegetherverband Heilsau, gültig bis zum 31.12.2009

⁶² Dies gilt z.B. für die Zusatzgebühren sowie die Gebühr für Räumlichkeiten Dritter in § 3 der Gebührensatzung für die Benutzung der Unterkünfte des Amtes Nordstormarn für Obdachlose und Flüchtlinge.

⁶³ z. B. § 3 Abs. 4 b) der Satzung über die Benutzungsgebühren für die zentrale Abwasserbeseitigung der Gemeinde Badendorf

⁶⁴ Vgl. z. B. Abwasserbeseitigungssatzungen sowie Abwassergebührensatzungen der Gemeinden Rehhorst und Wesenberg

- Es fehlen zum Teil wirksame Schlussbestimmungen (Regelungen zur Auskunft-, Anzeige- und Duldungspflicht, zur Datenverarbeitung sowie zu Ordnungswidrigkeiten)

Nach gängiger Rechtsprechung ist es auch bei Mischsystemen erforderlich, zwischen Schmutz- und Niederschlagswasserbeseitigung zu trennen. Die Verwaltung hat richtigerweise jeweils eigenständige Einrichtungen für Schmutzwasser (SW) und Niederschlagswasser (NW) festgelegt. Bisher werden keine Gebühren für die NW-Beseitigung erhoben. Allerdings sind in den Gebührenkalkulationen bei den Gemeinden mit Mischsystemen Kosten für die NW-Beseitigung enthalten. Zukünftig müssen die Kosten verursachungsgerecht auf Schmutz- und Niederschlagswasser aufgeteilt werden. Es können nur getrennte Gebühren erhoben werden. Die Gemeinden sollten auf die Einführung der Gebührenerhebung für die NW-Beseitigung hinwirken. Dies erfordert separate Gebührenkalkulationen. Für jede kostenrechnende Einrichtung sollte eine eigene Gebührensatzung erlassen werden.

B 81

Die Gebührensatzungen für die Feuerwehren sind zwar noch gültig, aber mindestens 16 Jahre alt. Es ist daher fraglich, ob die alten Gebührensätze noch den tatsächlichen Kosten entsprechen. Im Hinblick auf die in vielen Bereichen erfolgten Kostensteigerungen sollten die Gebührensätze überprüft und ggf. angepasst werden.

B 82

6.2 Schmutzwasserbeseitigung der Gemeinde Rehhorst

Die Amtsverwaltung sollte die Gebührenkalkulation für die Schmutzwasser-Beseitigung überarbeiten und auch für die Vergangenheit korrigieren. Bisher werden weder die haushaltsrechtlichen noch die abgabenrechtlichen Regelungen eingehalten.

Die Feststellungen gelten für die weiteren kostenrechnenden Einrichtungen im Amtsbereich entsprechend. Das Amt sollte prüfen, ob die personelle Ausstattung im Gebührenbereich ausreichend ist.

6.2.1 Haushaltsrechtliche Prüfung

Für kostenrechnende Einrichtungen gelten besondere haushaltsrechtliche Vorgaben. Dazu gehören u.a.

- die Auflistung der Ergebnisse der kostenrechnenden Einrichtungen im Vorbericht⁶⁵
- die Abbildung in separaten Produkten des Haushalts
- die Berücksichtigung von internen Leistungsbeziehungen und Verwaltungskostenbeiträgen
- die Bildung von Rückstellungen für später entstehende Kosten
- die Bildung von Sonderposten für den Gebührenaussgleich bzw. die Angabe von Kostenunterdeckungen im Anhang⁶⁶

Dem ist die Amtsverwaltung nicht vollumfänglich nachgekommen. Obwohl es sich bei der SW- und NW-Beseitigung um eigenständige Einrichtungen handelt, werden beide im gleichen Produkt 538020 – Mischwasserbeseitigung dargestellt. Durch die Abbildung in eigenen Produkten soll sichergestellt werden, dass Mittel der kostenrechnenden Einrichtung nicht für andere Zwecke verwendet werden. Außerdem wird dadurch die Übersichtlichkeit und Nachvollziehbarkeit deutlich erhöht, was die Gebührenkalkulationen erleichtert.

B 83

⁶⁵ Vgl. § 6 Abs. 1 GemHVO-Doppik

⁶⁶ Vgl. § 50 Abs. 1 GemHVO-Doppik

- B 84** Darüber hinaus wurden seit 2011 weder Sonderposten für den Gebührenaussgleich gebildet noch Kostenunterdeckungen im Anhang ausgewiesen. Zwar ist den neueren Jahresabschlüssen eine Betriebsabrechnung zur Feststellung des Ergebnisses beigelegt, diese ersetzt die Angabe im Anhang jedoch nicht.

6.2.2 Abgabenrechtliche Prüfung

Neben den haushaltsrechtlichen Bestimmungen enthält auch das Abgabenrecht spezielle Regelungen für die Gebührenerhebung. Diese hat die Amtsverwaltung nicht immer eingehalten. Dies führt zur Rechtswidrigkeit des Gebührensatzes.

Satzungen

Die Gemeinde hat für die Abwasserbeseitigung folgende Satzungen erlassen:

- Satzung über die Abwasserbeseitigung der Gemeinde Rehhorst vom 05.12.1995 (Abwasserbeseitigungssatzung)
- Gebührensatzung zur Satzung über die Abwasserbeseitigung in der Gemeinde Rehhorst, Kreis Stormarn vom 07.12.2007

- B 85** Die Amtsverwaltung sollte die Gebührensatzung überarbeiten. Während die Abwasserbeseitigungssatzung die erforderlichen jeweils selbständigen Einrichtungen für SW und NW festlegt, wird in der Gebührensatzung nur eine zentrale Abwassereinrichtung erwähnt. Wie bereits dargestellt, sind die SW- und NW-Beseitigung getrennt abzubilden. In § 1 der Satzung sollte daher „Abwassereinrichtung“ durch „Einrichtung für die Schmutzwasser-Beseitigung“ ersetzt werden. Darüber hinaus werden in § 6 sowohl Grund- als auch Zusatzgebühren erwähnt. Tatsächlich wird jedoch nur eine Gebühr erhoben. Im Weiteren wird auf Kapitel 6.1 dieses Erläuterungsteils verwiesen.

Gebührenbescheide

- B 86** Die Verwaltung sollte die Gebührenbescheide anpassen. Es muss erkennbar sein, dass eine Gebühr erhoben wird (anstatt eines privatrechtlichen Entgeltes). Außerdem sollte die Gebührensatzung als Rechtsgrundlage im Bescheid erwähnt werden.

Kanalkataster

Zur Erfassung und Verwaltung der Daten des Kanalisationsnetzes war bis 2012 ein digitales Kanalinformationssystem aufzustellen (Kanalkataster). Das Kanalkataster ist regelmäßig fortzuschreiben. Enthalten sind u.a. Daten zu Straßen, Baugebieten, die Art der Anlage, Anschaffungs- und Herstellungsjahre sowie Nummerierungen von Schächten und Haltungen. Das Kanalkataster ist die Grundlage für die Anlagenbuchhaltung.

Die Amtsverwaltung hat ein Kanalkataster erstellt. Für die Gemeinden gibt es einzelne Datenträger in Form von Festplatten und CDs. Nach Auskunft des Sachbearbeiters steht ihm bisher keine technische Möglichkeit zur Verfügung, auf die CDs zuzugreifen. Die Ersterfassung für Rehhorst erfolgte 2012 – 2013. Seitdem wurde das Kanalkataster nicht fortgeschrieben.

- B 87** Die Verwaltung sollte sicherstellen, dass die Sachbearbeitung des Baubereichs jederzeit Zugriff auf das Kanalkataster hat. Auf die regelmäßige Fortschreibung ist zu achten.

Anlagenbuchhaltung

Für angemessene Abschreibungen sind Anlagennachweise erforderlich. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass das Kanalkataster nicht aktuell ist. Außerdem ist unklar, inwieweit die Feststellungen zur Eröffnungsbilanz abgearbeitet wurden. Bei der damaligen Prüfung hatten sich für alle untersuchten Gemeinden⁶⁷ u.a. Fehler bei der Bewertung des Kanalnetzes ergeben. Dies lässt den Schluss zu, dass auch die Kanalnetze der nicht

⁶⁷ Badendorf, Hamberge, Wesenberg und Zarpen

geprüften Gemeinden mangelbehaftet sind. Hinzu kommt, dass das Anlagevermögen im Rechnungswesen noch immer nicht von Haltung zu Haltung bilanziert wurde. Es ist daher fraglich, inwieweit abgängige Anlagen ausgebucht und ersetzte Anlagenteile mit dem Neuwert aufgenommen wurden. Regelmäßige Inventuren hat die Amtsverwaltung bisher nicht durchgeführt. Eine jährliche Fortschreibung mit Zu- und Abgängen ist daher nicht gewährleistet. Auf die Ausführungen in Kapitel 13 wird verwiesen.

Die aufgeführten Mängel lassen Zweifel an der Richtigkeit des Anlagevermögens aufkommen. In der Folge betrifft dies auch die daraus resultierenden Abschreibungen, die in die Gebührenkalkulation einfließen. Die Verwaltung sollte daher das Anlagevermögen überprüfen und die Mängel der Anlagenbuchhaltung beseitigen.

B 88

Voraus kalkulation

Die Verwaltung hat die Voraus kalkulation für die Jahre 2019 – 2021 zur Prüfung vorgelegt. Sie ist grundsätzlich nachvollziehbar, enthält aber einige Schwächen.

Das Kostenüberschreitungsverbot wurde nicht beachtet. Bei Gebührenkalkulationen gelten sowohl das Kostendeckungsgebot, als auch das Kostenüberschreitungsgebot. Das bedeutet, dass die Gebühren so zu bemessen sind, dass die erforderlichen Kosten gedeckt werden. Im Umkehrschluss dürfen nur diejenigen Kosten berücksichtigt werden, die für die betriebliche Leistungserbringung der jeweiligen Einrichtung erforderlich sind. In den Kosten für die SW-Beseitigung sind allerdings auch Anteile für die NW-Beseitigung enthalten. Die auf die Straßenentwässerung entfallenden Kosten hat die Verwaltung richtigerweise herausgerechnet. Dies ist zukünftig auch für die NW-Beseitigung zu beachten.

Es ist fraglich, ob für die Abschreibungen zutreffende Werte berücksichtigt wurden, da wie bereits ausgeführt sowohl das Kanalkataster als auch die Anlagenbuchhaltung Optimierungsbedarf aufweisen.

Die zur Verfügung gestellten Unterlagen waren zu Beginn der Prüfung nicht vollständig. Die fehlenden Nachweise wurden kurzfristig nachgeliefert.

Berücksichtigt wurden Kosten für laufende Verwaltung und Unterhaltung. Diese wurden bisher anhand des Verwaltungskostengesetzes berechnet. Das Gesetz ist für Selbstverwaltungsangelegenheiten wie Gebührenkalkulationen nicht anwendbar⁶⁸. Die Verwaltung sollte stattdessen entweder Ist-Werte ermitteln anhand von Stundenaufzeichnungen und tatsächlichen Personalkosten oder auf gesicherte Werte wie die der KGSt zurückgreifen⁶⁹.

In der Voraus kalkulation wurden die kalkulatorischen Zinsen mit einem Zinssatz von 6 % berechnet. Der Zinssatz scheint hoch und sollte überprüft werden. Zukünftig sollte ein Mischzinssatz berechnet werden, der für alle kostenrechnenden Einrichtungen (einer Gemeinde) gilt. Dieser ist in regelmäßigen Abständen zu prüfen. Die Berechnung ist zu dokumentieren.

Die Berechnung des zu verzinsenden Kapitals ist nicht ordnungsgemäß erfolgt. Beim Abzugskapital sind zukünftig die tatsächlichen Abschreibungen zu berücksichtigen (nicht die erwirtschafteten). Außerdem dürfen die Zuwendungen nur auf SW und NW aufgeteilt werden. Auf die Straßenentwässerung darf kein Anteil entfallen, da diese nicht förderungsfähig ist.

⁶⁸ Vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 1 Verwaltungskostengesetz

⁶⁹ Siehe regelmäßig aktualisierte Berichte der KGSt zum Thema „Kosten eines Arbeitsplatzes“

Die Kosten für Niederschlagungen dürfen zukünftig nicht mehr berücksichtigt werden. Sie sind nicht gebührenfähig. Das Risiko bei Gebührenaussfällen trägt allein die Gemeinde, nicht der Gebührenzahler.

Die Vorauskalkulation enthält eine Position für die Berücksichtigung der Vorjahresergebnisse (hier: Überdeckung 2017). Diese sind innerhalb der sogenannten Drei-Jahres-Frist⁷⁰ auszugleichen. Nur innerhalb dieses Zeitraumes dürfen Kostenunterdeckungen über eine entsprechende Gebührenerhöhung refinanziert werden. Gebührenüberschüsse sind innerhalb von drei Jahren über eine verminderte Gebühr an den Gebührenzahler auszukehren.

Das GPA empfiehlt darüber hinaus, inflationsbedingte Kostensteigerungen einzubeziehen. Dafür eignen sich z.B. die Verbraucherpreisindices des Statistischen Bundesamtes.

- B 89** Für die Vorauskalkulation ist ein Zeitraum von bis zu drei Jahren festzulegen. Diesen hat die Verwaltung mit der Vorauskalkulation für die Jahre 2019 – 2021 ausgeschöpft. Bisher wurde versäumt, eine neue Vorauskalkulation zu erstellen. Die Verwaltung sollte daher dringend eine neue Vorauskalkulation unter Berücksichtigung der obigen Feststellungen erarbeiten und künftig die Kalkulationszeiträume einhalten.

Beschluss über die Gebührenfestsetzung

- B 90** Die Gemeinde hat bezüglich der Wahl des Gebührenmaßstabs und der Gebührenhöhe einen Ermessensspielraum. Das Ermessen muss nach herrschender Rechtsprechung auf Grundlage einer ordnungsgemäß nach § 6 KAG erstellten und zum Zeitpunkt der Beschlussfassung vorliegenden vollkostendeckenden Gebührenkalkulation fehlerfrei ausgeübt werden. Die Verwaltung hat den Gebührensatz von 3,96 € pro m³ grundsätzlich kostendeckend ermittelt. Die abgabenrechtlichen Bestimmungen wurden dagegen nicht vollumfänglich eingehalten. Auch ohne die bereits beschriebenen Mängel war die Ermessensentscheidung über die Gebührenhöhe fehlerhaft. Denn statt der ermittelten 3,96 € hat die Gemeindevertretung einen Gebührensatz von 4,00 € und somit eine unzulässige Kostenüberdeckung beschlossen⁷¹.

Betriebsabrechnungen 2017 – 2020 (Nachkalkulation)

Zur Feststellung des periodengerechten Betriebsergebnisses müssen jährliche Nachkalkulationen vorgenommen werden. Diese sollen der Verwaltung ermöglichen, mit einem möglichst gleichbleibenden Gebührensatz auf Kostenüber- bzw. Kostenunterdeckungen zu reagieren. Die im Rahmen der Nachkalkulation durch Betriebsabrechnung festgestellten Gebührenüberschüsse oder Fehlbeträge müssen innerhalb der auf die Feststellung des Ergebnisses folgenden drei Jahre über eine entsprechende Anpassung des Gebührensatzes ausgeglichen werden (siehe Ausführungen zur Vorauskalkulation). Gebührenüberschüsse sind Finanzmittel des Gebührenzahlers, die nicht auf Dauer zur Deckung des allgemeinen Haushalts zur Verfügung stehen und daher zwingend an den Gebührenzahler auszukehren sind. Die Ergebnisse sind fortzuschreiben.

- B 91** Dies hat die Verwaltung bisher nicht beachtet. Die Betriebsabrechnungen der letzten Jahre sind zu korrigieren. Dabei ist zu beachten, dass nicht fristgerecht ausgeglichene Unterdeckungen zu Lasten der Gemeinde fallen. Überdeckungen dagegen sind weiter vorzutragen, bis sie ausgeglichen wurden. Die Betriebsabrechnung für 2021 ist überfällig und sollte kurzfristig nachgeholt werden.

- B 92** Die von der Verwaltung zur Prüfung vorgelegten Betriebsabrechnungen für die Jahre 2017 bis 2020 enthalten weitere Mängel, die überwiegend bereits in der Vorauskalkulation

⁷⁰ Vgl. § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG

⁷¹ Vgl. Protokollauszug der Sitzung der Gemeindevertretung Rehhorst vom 26.11.2018

aufgetreten sind und in diesem Bericht bereits erläutert wurden. Um Wiederholungen zu vermeiden, erfolgt die Auflistung der Feststellungen daher in Form einer Aufzählung. Die Verwaltung sollte bei der Korrektur der Betriebsabrechnung auf folgende Punkte achten:

- Kosten für die NW-Beseitigung nicht berücksichtigen
- Zinssatz für die kalkulatorische Verzinsung prüfen
- Abzugskapital korrekt berechnen (tatsächliche Abschreibungsbeträge veranschlagen, Zuwendungen und Beiträge nur auf SW und NW aufteilen, nicht auf Straßenentwässerung)
- Abschreibungsbeträge prüfen
- Kosten für die Abgrenzung der Kanalsanierung berücksichtigen

Das GPA weist darauf hin, dass sich die obigen Feststellungen auf andere kostenrechnende Einrichtungen im Amtsbereich übertragen lassen. Die Amtsverwaltung hat daher nicht nur bei der Gemeinde Rehhorst einen nicht zu unterschätzenden Korrekturaufwand, sondern zumindest auch für alle anderen Gemeinden mit einem Mischsystem bei der Abwasserbeseitigung⁷². Berücksichtigt man dann noch die erforderlichen Satzungsanpassungen sowie die eventuelle Einführung der Gebühren für die Niederschlagswasserbeseitigung, kommt ein erheblicher Arbeitsaufwand auf die Amtsverwaltung zu. Es handelt sich jedoch nicht nur um einmaligen Aufwand. Um die Gebührenerhebung künftig ordnungsgemäß durchzuführen und für die Vielzahl der kostenrechnenden Einrichtungen fristgerechte Vorkalkulationen und Betriebsabrechnungen zu erstellen, muss ausreichend Arbeitszeit eingeplant werden. Das Amt sollte daher prüfen, inwieweit dies mit dem aktuellen Personal zu leisten ist.

B 93

Die Erstellung der Gebührenkalkulationen kann auch an externe Dritte vergeben werden. Die dadurch entstehenden Kosten sind gebührenfähig⁷³ und können folglich in der Gebührenkalkulation berücksichtigt und über die Gebühr gedeckt werden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Verpflichtung zur Einhaltung der gebührenrechtlichen Bestimmungen des KAG nicht auf den externen Dritten übergeht, sondern in der Verantwortung der Gemeinde bzw. der Verwaltung verbleibt. Damit bleibt auch ein kleiner Arbeitsanteil für die Bereitstellung der Unterlagen sowie ein größerer Kontrollaufwand bei der Amtsverwaltung.

⁷² Betroffen sind neben Rehhorst die Gemeinden Barnitz (OT Benstaben), Feldhorst, Heilshoop, Mönkhagen, Wesenberg (OT Stubbendorf ohne Gewerbegebiet) sowie Westerau.

⁷³ Sofern die Beauftragung Dritter unter Beachtung der Vorschriften des Vergaberechts erfolgt ist (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 KAG)

7 Kindertagesstätten-Angelegenheiten

In allen Finanzierungsvereinbarungen sollte ein Prüfungsrecht der Gemeinde auch für Dritte, z.B. Wirtschaftsprüfer, aufgenommen werden. Das Amt sollte die Abrechnungen der Kindertagesstattenträger routinemäßig prüfen.

Im Bereich des Amtes Nordstormarn gibt es in folgenden Gemeinden Kindertagesstätten:

Ort	Trägerschaft
Badendorf	Johanniter-Unfall-Hilfe e.V.
Feldhorst	Verein „Steinfelder Spatzen“
Hamberge	ev. Kirche
Heilshoop	ev. Kirche
Klein Wesenberg	ev. Kirche
Rehhorst	Johanniter-Unfall-Hilfe e.V. (seit 1.8.2020, vorher Elternverein)
Wesenberg	Johanniter-Unfall-Hilfe e.V. (seit 1.8.2020, vorher Elternverein)
Zarpen (2)	1. DRK 2. ev. Kirche

Gemeindeeigene Kindertagesstätten gibt es im Bereich des Amtes Nordstormarn nicht. Dies entspricht auch der gesetzlichen Vorgabe, dass die öffentliche Jugendhilfe von Maßnahmen absehen soll, wenn freie Träger geeignete Einrichtungen betreiben.⁷⁴

Auch in einigen kleineren Gemeinden des Amtsbereichs gibt es Kindertagesstätten. Dies entspricht der gesetzlichen Zielrichtung, dass Kindertageseinrichtungen möglichst wohnungs- oder arbeitsplatznah zur Verfügung stehen sollen.⁷⁵ Auch wenn kleinere, insbesondere eingruppige, Einrichtungen weniger wirtschaftlich betrieben werden können als größere, spricht dies allein somit nicht dafür, größere Gemeinschaftskindergärten für mehrere Gemeinden zu gründen. Derartige Wirtschaftlichkeitsüberlegungen sind daher auch nicht Gegenstand dieses Prüfungsberichts.

Zum Zeitpunkt der Prüfung gab es keine Fehlplätze, d.h., der gesamte Bedarf an Kindertagesstättenplätzen war gedeckt. Zum Teil waren Kinder in arbeitsplatznahen, auswärtigen Einrichtungen untergebracht, was nicht außergewöhnlich ist und von Eltern oft auch gewünscht wird.

Während des Prüfungszeitraums änderte sich die Trägerschaft zweier Kindertagesstätten, die bislang von Elternvereinen betrieben worden waren. Es ist auch in anderen Gemeinden des Kreises Stormarn festzustellen, dass Elternvereine ihre Trägerschaft aufgeben. Die Suche nach neuen Trägern hat die Verwaltung naturgemäß zusätzlich belastet. Erschwerend kam hinzu, dass ein Träger kurzfristig sein Angebot zurückgezogen hatte.⁷⁶ Die entsprechenden Arbeitsschritte und Entscheidungen wurden gut nachvollziehbar in den Akten dokumentiert.

Darüber hinaus verfügt das Amt über ein Belegungsrecht für 30 Plätze (von insgesamt 75 Plätzen) in der Reinfelder Kindertagesstätte „Sternschnuppe“ (Trägerschaft: ev. Kirche). Sieben Gemeinden haben ihre Beteiligung an der Kindertagesstätte an das Amt übertragen⁷⁷: Barnitz, Feldhorst, Hamberge, Heidekamp, Klein Wesenberg, Wesenberg

⁷⁴ Vgl. § 4 Abs. 2 SGB VIII

⁷⁵ Vgl. § 11 Abs. 1 KiTaG

⁷⁶ Dies betraf die Kita in der Gemeinde Rehhorst

⁷⁷ Vgl. § 5 Abs. 1 Amtsordnung. Übertragungsbeschlüsse aus dem Jahr 2013.

und Westerau. Dieses Belegungsrecht haben die amtsangehörigen Gemeinden jedoch nicht voll ausgenutzt. Die Verwaltung hat ermittelt, dass 2020 nur rund 20 Kinder aus dem Amtsbereich diese Kindertagesstätte besucht haben. Dies entspricht rund 27% der Plätze. Die Kostenaufteilung zwischen Amt Nordstormarn und Stadt Reinfeld belief sich jedoch nach der alten Regelung auf 60% (Stadt) zu 40% (Amt), so dass das Amt benachteiligt wurde. 2022 hat das Amt diese Problematik aufgegriffen und beabsichtigt, mit der Stadt Reinfeld eine andere Vereinbarung zu treffen. Die Kosten sollen dann nach der Anzahl der belegten Plätze⁷⁸ aufgeteilt werden. Dies ist sachgerecht.

Durch Personalwechsel und hohe Arbeitsbelastung sind die Akten nicht alle aktuell. Sie werden jedoch nach und nach auf den neuesten Stand gebracht. Wo diese Arbeit bereits erledigt ist, sind die Akten ordnungsgemäß geführt. Parallel werden in Papierform vorhandene Vorgänge bereits zusätzlich digital gespeichert, damit später weniger arbeitsaufwendig auf die elektronische Aktenführung umgestellt werden kann.

7.1 Trägervereinbarungen, Prüfungen durch die Amtsverwaltung

Die Standortgemeinden erhalten seit dem 1. Januar 2021 im Zuge der Kita-Reform vom Kreis Stormarn monatliche Förderbeträge. Diese werden auf Grundlage der Daten errechnet, die in der landesweiten Kita-Datenbank vorliegen. Diese Zahlungen dienen der Refinanzierung der Gemeinden. Bis Ende 2024 bleibt es bei der bisherigen Finanzierungsbeziehung zwischen Kita-Träger und Standortgemeinde. Dabei deckt die Standortgemeinde i.d.R. im Wege einer Fehlbetragsfinanzierung die Kosten, die nicht durch die Landeszuweisungen und die Elternbeiträge gedeckt sind.

Auch wenn das bisherige Finanzierungssystem sich im Übergangszeitraum der Kita-Reform (1.1.2020 bis 31.12.2024) nicht grundlegend änderte, mussten die Standortgemeinden ihre individuellen Finanzierungsvereinbarungen an einige neue Fördervoraussetzungen anpassen. In den Jahren 2020 bis 2022 wurden daher die Finanzierungsvereinbarungen neu gefasst.

Die Finanzierungsvereinbarungen entsprechen grundsätzlich den wesentlichen Empfehlungen der „Arbeitshilfe der AG Finanzierungsvereinbarungen“.⁷⁹

Die Prüfungsrechte sind nicht in allen Finanzierungsvereinbarungen einheitlich geregelt. Ein Prüfungsrecht für die Gemeinde ist zwar in jeder Finanzierungsvereinbarung enthalten. Bei den kirchlichen Einrichtungen in Hamberge und Zarpen sowie der Kita in DRK-Trägerschaft fehlt jedoch die Berechtigung, die Verwendung der Zuschüsse durch beauftragte Dritte und durch Prüfungsbehörden, die nach dem Kommunalprüfungsgesetz für die Prüfung der Gemeinde zuständig sind, prüfen zu lassen. Laut Auskunft der Verwaltung haben die Träger es abgelehnt, derartige Prüfungsrechte vertraglich zu vereinbaren. Da in der Verwaltung nicht immer die nötige Personalausstattung vorhanden ist, um solche Prüfungen durchzuführen, ist es sinnvoll, sich in der Finanzierungsvereinbarung entsprechende Prüfungsrechte, z.B. für Wirtschaftsprüfer, zu sichern. Die vg. „Arbeitshilfe der AG Finanzierungsvereinbarungen“ enthält allerdings keine entsprechende Empfehlung. Die betroffenen Gemeinden sollten anstreben, die Finanzierungsvereinbarungen um die Prüfungsrechte für beauftragte Dritte zu erweitern.

B 94

⁷⁸ Diese werden an zwei Stichtagen im Jahr ermittelt

⁷⁹ Diese wurden unter Beteiligung der kommunalen Landesverbände, der Landesarbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände sowie des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren herausgegeben

Routinemäßige Prüfungen der Buchungsunterlagen gab es bislang durch die Amtsverwaltung nicht. Als Grund wurde die große Arbeitsbelastung genannt. Dies ist nachvollziehbar und entspricht auch den Feststellungen in anderen Verwaltungsbereichen des Amtes Nordstormarn. Insbesondere ist den Akten zu entnehmen, dass auch viel Abstimmungsbedarf mit Beiratsmitgliedern der Gemeinden besteht. Hinzu kam ferner der besondere Arbeitsanfall aufgrund der Corona-Maßnahmen.

Auffälligen Beträgen in den Jahresabrechnungen ist die Sachbearbeitung in ausreichendem Maße nachgegangen. Zum Beispiel wurde dadurch festgestellt, dass zu hohe Stromkosten geltend gemacht wurden. Im Falle des Kindergartens „Sternschnuppe“ in Reinfeld, für den das Amt Belegungsrechte besitzt, wurde zutreffend darauf hingewiesen, dass für größere Instandsetzungsmaßnahmen vordringlich die angesammelte Instandhaltungsrücklage zu verwenden ist. Die Höhe dieser Rücklage konnte vom kirchlichen Träger bis zum Zeitpunkt der Prüfung nicht aufgeklärt werden. Der Bürgermeister der Stadt Reinfeld hat dieses Thema ebenfalls aufgegriffen. Auch andere Unstimmigkeiten in Jahresabschlüssen u.a.m. mussten geklärt werden. Dass freie Träger Aufgaben für die Kommunen wahrnehmen, bedeutet nicht, dass die eigene Verwaltung vollständig von dieser Aufgabe entlastet wird. Die Sachbearbeiterin hat selbständig Unklarheiten aufgegriffen und Kontrollen durchgeführt. Die Unterlagen vermitteln durchweg das Bild einer engagierten Sachbearbeitung.

B 95 Das Amt sollte ein Konzept entwickeln, um die Abrechnungen der Kita-Träger regelmäßig und nicht nur anlassbezogen zu prüfen. Dafür wird voraussichtlich zusätzliche Personalkapazität erforderlich sein.

Der Kreis hat ebenfalls Prüfungsrechte. Diese beschränken sich aber darauf, anlassbezogen und durch Stichproben festzustellen, ob die Fördervoraussetzungen für die Landeszuschüsse weiter vorliegen.⁸⁰ Bis zum Zeitpunkt der Ordnungsprüfung (Februar 2023) hatte der Fachbereich Jugend und Schule des Kreises Stormarn bei keiner der im Amtsgebiet liegenden Kindertagesstätten eine solche Prüfung durchgeführt.

⁸⁰ Vgl. § 35 Abs. 1 KiTaG

8 Schulangelegenheiten

Während des Prüfungszeitraums war das Amt Nordstormarn Schulträger⁸¹ zweier Grundschulen: in Hamberge (nur bis einschließlich 2017) und in Zarpen.

8.1 Die Grundschule Hamberge

Ursprüngliche Schulträger waren die Gemeinden Hamberge und Wesenberg. Die beiden Gemeinden haben die Schulträgerschaft zunächst auf das Amt übertragen. Zum 1. September 2017 ist die Trägerschaft auf die Gemeinde Hamberge zurückübertragen worden. Ziel dabei war, anlässlich der Erweiterung der Grundschule die Abstimmungserfordernisse zwischen den Gemeinden Wesenberg, Hamberge und dem Amt zu vereinfachen.⁸² Die Gemeinde Hamberge übernahm die alleinige Schulträgerschaft, auch weil die Schülerzahl aus der Gemeinde Wesenberg gesunken war. Ab 2018 wird die Grundschule Hamberge nicht mehr im Amtshaushalt, sondern im Haushalt der Gemeinde Hamberge geführt. Daher gibt es für die Grundschule Hamberge seit 2018 auch keine Umlage mehr im Amtshaushalt.

Ein Fehler bei der Vermögensauseinandersetzung wurde vom Amt erkannt und nachträglich berichtigt⁸³. Der Fehler kam zustande, weil einige Umbuchungen aus der Anlagenbuchführung nicht erfasst worden waren. Eine stichprobenweise Prüfung hat keine Beanstandungen der berichtigten Vermögensauseinandersetzung ergeben.

8.2 Die Grundschule in Zarpen

Im Zusammenhang mit der Grundschule Zarpen sollten zukünftig klare und zutreffende Begriffe benutzt werden. Da es sich nicht um einen Schulverband im gesetzlichen Sinne⁸⁴ handelt, sollten Begriffe wie „Schulverband“, „Schulverbandsvorsteher“, „Schulverbandsumlage“ usw. vermieden werden.

Die sogenannte „kamerale Rücklage“ entspricht nicht dem doppelten Haushaltsrecht.

Die Gemeinden müssen eine Entscheidung über die grundlegende Organisationsform treffen.

Die Gemeinden

- Badendorf,
- Heilshoop,
- Mönkhagen,
- Rehhorst und
- Zarpen

hatten ursprünglich einen Schulverband gebildet. Dieser war Träger der Dörfergemeinschaftsschule in Zarpen. Vor geraumer Zeit ging diese Schulträgerschaft per Gesetz auf das Amt Nordstormarn über. Seitdem zählt die Schulträgerschaft zu den auf das Amt übertragenen Aufgaben.⁸⁵ Die fünf Gemeinden stellen die sechs Mitglieder des Schulausschusses des Amtes Nordstormarn.⁸⁶ Solch eine Übertragung der

⁸¹ als übertragene Aufgabe gem. § 5 Abs. 1 Nr. 4 Amtsordnung

⁸² Sitzungsprotokoll der Gemeindevertretung Hamberge vom 9. Mai 2017, TOP 5a)

⁸³ Vermerk vom 31. Dezember 2018

⁸⁴ Vgl. § 56 Abs. 1 Schulgesetz (Zweckverband)

⁸⁵ Vgl. § 56 Abs. 4 Schulgesetz i.V.m. § 5 Abs. 1 Amtsordnung. Aktuellste Übertragungsbeschlüsse aus dem Jahr 2013

⁸⁶ Vgl. § 8 Abs. 1 c) der Hauptsatzung des Amtes Nordstormarn

B 96

Schulträgerschaft kann immer nur anstelle der Bildung eines Schulverbands erfolgen.⁸⁷ Ein Schulverband besteht folglich nicht mehr. Zwangsläufig gibt es auch nicht die für Schulverbände üblichen Organe. Trotzdem werden in Protokollen, auf Rechnungen u.a.m. teilweise Begriffe wie „Schulverband“, „Schulverbandsvorsteher“, „Schulverbandsumlage“ benutzt. Darauf sollte zukünftig verzichtet werden.

Für das Amt ist diese Schulträgerschaft problematisch. Es muss u.U. Kredite aufnehmen, um Investitionen für die Grundschule in Zarpen zu finanzieren. Stimmberechtigt sind in diesen Fällen aber nur die fünf o.a. Gemeinden, die die Schulträgerschaft auf das Amt übertragen haben.⁸⁸ Der Kredit belastet jedoch auch die anderen amtsangehörigen Gemeinden. Bislang hat das Amt versucht, diesen Interessenkonflikt zu vermeiden, indem die Grundschule Zarpen ähnlich wie ein selbständiger Schulverband im Haushalt geführt wurde. Das entsprechende Produkt des Haushalts (211020) wurde dabei immer gesondert betrachtet und eine – nicht rechtskonforme – „kamerale Rücklage“ rechnerisch ermittelt (siehe Kapitel 8.3).

B 97

Im Kreis Stormarn ging die Entwicklung in den letzten Jahren zwar zur Auflösung von Schulverbänden.⁸⁹ In diesem Falle jedoch wäre die Gründung eines Schulverbands für die Grundschule Zarpen eine zweckmäßige Lösung, um die unterschiedlichen Interessenlagen auch in rechtlicher Form widerzuspiegeln. Die einzige andere geeignete Lösung wäre, dass die Gemeinde Zarpen alleiniger Schulträger wird und sich dann teilweise über Schulkostenbeiträge der anderen Gemeinden finanziert. Nach Ende der eigentlichen Prüfungshandlungen hatte der Amtsdirektor mitgeteilt, dass er aus den o.g. rechtlichen Gründen die Gründung eines Schulverbandes vorschlagen wird. Die Gemeinden müssen sich für eine der rechtlich zulässigen Möglichkeiten entscheiden.

Eine stichprobenweise Belegprüfung ergab keine wesentlichen Beanstandungen.

8.3 „Schulverbandsumlage“ und „kamerale Rücklage“

Die Schulträgerschaft ist eine Selbstverwaltungsaufgabe, die von den jeweiligen Gemeinden auf das Amt übertragen wurde. Die Zweckaufwendungen und Zweckauszahlungen des Amtes für die Schulen wurden (Hamberge) bzw. werden (Zarpen) in Form einer Umlage von diesen erstattet.⁹⁰

Der Aufwand der Grundschule Hamberge, der auf die Gemeinden Hamberge und Wesenberg umgelegt wurde (Konto 41422000 – „Schulverbandsumlage“), entwickelte sich wie folgt:

2017	113.800,00 €
2016	96.100,00 €
2015	105.700,00 €
2014	60.200,00 €

⁸⁷ Vgl. § 56 Abs. 4 Satz 1 Schulgesetz

⁸⁸ Vgl. § 5 Abs. 3 Amtsordnung

⁸⁹ Schulverband Reinfeld, Schulverband Bargtheide-Land

⁹⁰ Kosten in besonderen Fällen, § 21 Abs. 1 Satz 1 Amtsordnung

Der Aufwand der Grundschule Zarpen, der auf die Gemeinden umgelegt wurde (Konto 41422000 – „Schulverbandsumlage“), entwickelte sich wie folgt:

2021	445.700,00 €
2020	416.000,00 €
2019	387.000,00 €
2018	363.400,00 €
2017	345.300,00 €
2016	350.800,00 €
2015	334.100,00 €
2014	328.000,00 €

Die Abrechnungen in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 wurden stichprobenweise geprüft. Beanstandungen haben sich nicht ergeben.

Eine Besonderheit bei beiden Schulen ist bzw. war eine sogenannte „kamerale Rücklage“. Diese wurde in den tabellarischen Übersichten, in denen die jährlichen Umlagen errechnet wurden, ausgewiesen. Dies erfolgte bei der Schule Zarpen bis zum Zeitpunkt der Prüfung, bei der Grundschule Hamberge bis zu deren Ausscheiden aus dem Amtshaushalt 2018. Die „kamerale Rücklage“ wurde folglich bis weit in die Zeit der doppelischen Buchhaltung hinein errechnet und in Form einer Übersicht dargestellt. Der Sinn dieser Zahlen wurde nicht erläutert. Beim Aktenstudium ergab sich, dass vor dem Umstieg auf die Doppik (2010) eine gesonderte Rücklage als Teil der Allgemeinen Rücklage gebucht wurde. Dabei handelte es sich um Einnahmen von den beteiligten Gemeinden, die im jeweiligen Jahr nicht verwendet und deshalb ins Folgejahr vorgetragen wurden. Um sicherzustellen, dass sie nicht dem allgemeinen Amtshaushalt zugeführt wurden, sind sie in der Rücklagenübersicht des jeweiligen Haushaltsjahres gesondert ausgewiesen worden. Für die Schulen wurde gewissermaßen ein „Haushalt im Haushalt“ geführt, als würde es sich um eigenständige Mandanten innerhalb des Buchführungssystems handeln⁹¹. Es gibt jedoch in diesem Fall keinen rechtlich eigenständigen Schulverband (Zweckverband). Im Jahr 2010 betrug der Anfangsbestand der „kameralen Rücklage“ für die Grundschule Zarpen 42.820 €. Ende 2022 belief sich der Bestand auf 169.001,05 €. Im doppelischen Haushaltsrecht ist es nicht möglich, eine derartige „Rücklage“ zu bilden. Stattdessen fließen solche Mittel in das Eigenkapital des Amtshaushalts ein. Dieses kann nicht auf „Teil-Ergebnisrücklagen“ o.ä. aufgeteilt werden. Dass Teile des Eigenkapitals nicht dem Amt zur freien Verfügung stehen, sondern für die Grundschule gebunden sind, kann durch Aktenvermerk oder Erläuterungen im Anhang zur Bilanz o.ä. deutlich gemacht werden. Auf irreführende Begriffe wie „kamerale Rücklage“ sollte dabei zukünftig verzichtet werden.

B 98

⁹¹ siehe z.B. Erläuterungen im Anhang zur Bilanz 2010, Kapitel 2.2.

8.4 Schulkostenbeiträge

Für Schüler anderer Gemeinden müssen die Wohnortgemeinden Schulkostenbeiträge zahlen (Konto 4142100).

Der Schulkostenbeitrag eines Jahres setzt sich wie folgt zusammen:

Bestandteile	Berechnung ⁹²
Kosten für Verwaltungs- und Hilfspersonal sowie Sachbedarf des Schulbetriebs (= laufende Kosten)	Aufwendungen und Erträge des vorvergangenen Jahres
Verwaltungskosten	
Investitionskosten	Pauschale

Die Zahlen haben sich in den geprüften Jahren wie folgt entwickelt:

Grundschule Hamberge

Haushaltsjahr	Amtshaushalt	Gemeindehaushalt
2021*		72.000,00 €
2020		67.038,46 €
2019		64.546,95 €
2018	15.680,61 €	58.445,91 €
2017	50.400,73 €	16.800,24 €
2016	26.542,80 €	
2015	54.610,32 €	
2014	18.524,92 €	
* Jahresabschluss 2021 liegt noch nicht vor		

Grundschule Zarpen

Haushaltsjahr	Amtshaushalt
2021	50.064,80 €
2020	53.763,40 €
2019	52.728,48 €
2018	51.232,50 €
2017	9.119,79 €
2016	0,00 €
2015	2.536,75 €
2014	2.466,29 €

Entsprechend der verhältnismäßig geringen Anzahl von Schülerinnen und Schülern anderer Gemeinden sind die Schulkostenbeiträge wesentlich niedriger als die Aufwendungen, die auf die eigenen Schülerinnen und Schüler entfallen.

Die Schulkostenbeiträge des Jahres 2022 waren zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht ermittelt und konnten daher nicht geprüft werden.

Die geprüften Akten waren ordentlich geführt. Die Berechnungen konnten gut nachvollzogen werden.

⁹² Vgl. § 111 Abs. 6 Nr. 2 Schulgesetz

Geprüft wurde die Abrechnung der Schulkostenbeiträge des Jahres 2021 (für 2019) der Grundschule Zarpen. Diese war richtig erfolgt. Alle nötigen Aufwendungen wurden in die Berechnung einbezogen, die Investitionskosten wurden richtig zu den laufenden Kosten abgegrenzt⁹³. Fraglich ist allerdings, ob die eingerechneten anteiligen Personalkosten der Amtsverwaltung den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Hierzu zählen die Personalkosten der unmittelbaren Schulverwaltung. Außerdem gehören die anteiligen Personalkosten anderer Verwaltungsbereiche dazu, soweit diese erforderlich sind, um Schulträgeraufgaben wahrzunehmen (Kämmerei, Finanzbuchhaltung, Personalbewirtschaftung usw.). Wie im Kapitel 5.1.2 dargelegt, sind die meisten Stellenbeschreibungen nicht aktuell. Dementsprechend können die tatsächlichen Arbeitszeitanteile, die vom Verwaltungspersonal des Amtes für die Schulangelegenheiten aufgewendet werden, von den derzeit zugrunde gelegten Arbeitszeitanteilen abweichen. Genaue Zahlen kann nur eine Organisationsuntersuchung liefern. Solche Untersuchungen sind nicht Teil dieser Ordnungsprüfung. Sobald genaue Zeitanteile ermittelt wurden, sollten die Berechnungsformeln dieser Aufwandsposition entsprechend geändert werden.

B 99

In den Vorjahren wurden die Abrechnungen teilweise nicht aus der Ergebnisrechnung (Aufwand und Ertrag), sondern aus der Finanzrechnung (Einzahlungen und Auszahlungen) ermittelt. Der Grund dafür geht nicht aus den Abrechnungsunterlagen hervor. Wegen Personalwechsels konnte der Grund für diese fehlerhafte Abrechnung nicht mehr ermittelt werden. Eventuell lag es daran, dass die Jahresabschlüsse noch nicht fertiggestellt waren. In diesem Falle hätte die Möglichkeit bestanden, zunächst Abschlagszahlungen zu fordern und die Endabrechnung nachzureichen. Naturgemäß sind bei derartigen Abrechnungen die Unterschiede zwischen Finanzrechnung und Ergebnisrechnung eher gering und gleichen sich über den Jahreswechsel meist aus. Aus dem Jahresabschluss 2018 ergeben sich beispielsweise die folgenden Unterschiedsbeträge zwischen Ergebnisrechnung und Finanzrechnung:

Kontonummern Ergebnisrechnung / Finanzrechnung	Kontobezeichnung	Ergebnis- rechnung	Finanz- rechnung
5211 / 7211	Unterh.Grdst., baul. Anl.	25.513,65 €	21.721,60 €
5241 / 7241	Bewirtschaftung Grdst., baul. Anl.	80.401,81 €	78.245,31 €
5012 bis 5032 / 7012 bis 7032	Personalaufwendungen	210.849,04 €	210.302,88 €

Schulkostenbeiträge werden nicht in Form eines Verwaltungsakts geltend gemacht. Es handelt sich um einen Erstattungsanspruch zwischen gleichgeordneten Verwaltungsträgern.⁹⁴ Die Ansprüche verjähren nach vier Jahren.⁹⁵ Die stimmberechtigten Mitglieder des Amtsausschusses Nordstormarn und die Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter der Gemeinde Hamberge sollten entscheiden, ob für den noch nicht verjährten Zeitraum die Schulkostenbeiträge neu berechnet und ggfs. zu wenig geltend gemachte Beträge nachgefordert werden. Dabei kann auch der personelle Aufwand gegen den zu erwartenden verhältnismäßig geringen Nachforderungsbetrag abgewogen werden.

B 100

8.5 Reinigung

Allgemein sind Reinigungsleistungen nicht nur ein wesentlicher Kostenfaktor, sondern führen auch in vielen Verwaltungen zu Unzufriedenheit. Nachdem in vielen deutschen

⁹³ Investitionen werden beim Schullastenausgleich teilweise anderes definiert als im üblichen Haushaltsrecht

⁹⁴ Handreichung zur Durchführung des Schullastenausgleichs, Kapitel E II. Nr. 2

⁹⁵ § 111 Abs. 7 Schulgesetz. Für Hemmung und Neubeginn der Verjährung gelten die Bestimmungen des BGB entsprechend

Verwaltungen lange Zeit diese Aufgabe immer mehr privatisiert wurde, wird vermehrt überlegt, wieder mit eigenem Personal zu arbeiten⁹⁶. Ob die Erfahrungen in der Corona-Pandemie mit erhöhten Hygieneerfordernissen diese Entwicklung beeinflussen werden, ist derzeit noch nicht absehbar. Das Gemeindeprüfungsamt gibt zu der Frage, ob mit eigenem Personal oder mit Fremdfirmen gereinigt werden sollte, keine Empfehlung ab. Im Vordergrund muss stehen, dass die Aufgabe wirtschaftlich erfüllt wird.

Die Grundschule Hamberge wird durch ein Reinigungsunternehmen gereinigt. Zuletzt wurde 2022 ein neuer Vertrag abgeschlossen. Wegen des engen Zeitrahmens erfolgte ein Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb. Die „Besonderen Vertragsbedingungen Gebäudereinigung“ wurden eingehalten. Beanstandungen haben sich bei der Prüfung nicht ergeben. Der Reinigungsvertrag soll 2024 enden. Dann will das Amt mit einem externen Dienstleister eine neue, öffentliche Ausschreibung vornehmen.

Die Grundschule Zarpen wird mit eigenem Personal gereinigt. Die Arbeit läuft laut Auskunft der Verwaltung zufriedenstellend. Das Amt sieht daher derzeit keinen Anlass, zu einer Fremdreinigung zu wechseln.

8.6 Offene Ganztagsschule

Die Gebührensatzung und die Ganztagsschulsatzung des Amtes für die Benutzung der OGS Zarpen sollten aufgehoben werden, da die OGS mittlerweile nicht mehr vom Amt betrieben wird.

An den Schulen in Hamberge und Zarpen bestehen jeweils Offene Ganztagsschulen. Offene Ganztagsschulen decken einen ähnlichen Betreuungsbedarf ab wie Horte. Während Horte jedoch nach den Vorschriften des SGB VIII und KiTaG geführt werden, gilt für Offene Ganztagsschulen das Schulgesetz.

Während des Prüfungszeitraums wurden die OGS in vier unterschiedlichen Organisationsformen betrieben:

1. OGS Hamberge: Trägerschaft durch einen Elternverein (Förderverein). Bezuschussung durch die Gemeinde Hamberge.
2. OGS Zarpen: Trägerschaft durch Amt Nordstormarn. Gebührenerhebung gemäß Satzung.
3. Beide OGS: Trägerschaft durch Gemeinde/Amt. Betriebsführung gegen Betriebsführungsentgelt durch Malteser Hilfsdienst gGmbH mit vertraglicher Vereinbarung. Die Elternbeiträge wurden von der Malteser Hilfsdienst gGmbH an das Amt weitergeleitet und dort vereinnahmt.
4. Ab 1. August 2022 Trägerschaft⁹⁷ beider OGS im Rahmen eines Betriebsübergangs⁹⁸ an Malteser Hilfsdienst gGmbH übertragen. Diese erhält die Elternbeiträge sowie eine Vergütung vom Amt Nordstormarn und von der Gemeinde Hamberge (Sockelförderung und teilnehmerabhängige Förderung) und die

⁹⁶ Die KGSt bietet z.B. eine umfassende Fortbildung für Kommunen an, die eine Eigenreinigung neu aufbauen wollen. Die KGSt arbeitet hierzu mit der Zentralen Gebäudereinigung der Stadt Bochum zusammen (KGSt-Journal Oktober 2021, Ausgabe 10/2021, Seite 5)

⁹⁷ Kooperationspartner entsprechend Ziffer 1 Satz 6 der Richtlinie zur Genehmigung und Förderung von Offenen Ganztagsschulen sowie zur Einrichtung und Förderung von Betreuungsangeboten in der Primarstufe (Richtlinie Ganztag und Betreuung)

⁹⁸ § 613a BGB

Landesförderung. Sämtliche Rechte und Pflichten, insbesondere die Arbeitsverhältnisse, gingen auf die Malteser Hilfsdienst gGmbH über.

Für das Amt Nordstormarn bedeuteten die Arbeitsweisen nach den o.a. Nummern 2 und 3 sowie die Umstellungsarbeiten zwischen den Organisationsformen erheblichen Verwaltungsaufwand. Dieser wurde noch durch Personalwechsel auf der Sachbearbeitungsstelle, die Corona-Maßnahmen mit den damit zusammenhängenden Kostenerstattungsverfahren vom Land, die Beitragserstattungsverfahren an die Eltern usw. erschwert.

Zu den Fragen des Personalübergangs auf die Malteser Hilfsdienst gGmbH, insbesondere die Zusatzversorgung betreffend, hat das Amt einen Fachanwalt herangezogen. Dies ist aufgrund der komplexen rechtlichen Fragestellung sachgerecht.

Die Prüfung beschränkte sich auf die Nummern 2., 3. und 4.

Die Akten sind ordentlich geführt. Sie waren jedoch nicht immer vollständig. Einige Schriftstücke, z.B. die Gebührenbescheide, lagen nur in elektronischer Form vor, obwohl das Amt bislang keine elektronische Aktenführung betreibt. Sie wurden während der Prüfung ausgedruckt. Die Vorgänge waren nachvollziehbar dokumentiert.

Die Entgeltregelung in den Satzungen war verhältnismäßig einfach. Die Gebühren waren nicht nach Familieneinkommen gestaffelt, Gebührenermäßigungen für niedrige Einkommen gab es nicht. Einkommensschwache Benutzerinnen und Benutzer wurden auf Sozialleistungen (Wohngeld, Arbeitslosengeld 2) verwiesen. Trotzdem war der Verwaltungsaufwand hoch. Da das Amt über keine spezielle EDV-Software verfügte und sich die Personenkontenfunktion des Buchführungsprogramms als untauglich für diesen Zweck erwies, mussten Bescheide mittels Office-Programm als Serienbrief erstellt werden. Die zugehörigen Anordnungen konnten folglich auch nicht automatisiert erstellt werden.

Die Gebühr war nicht kostendeckend kalkuliert worden. Bei Offenen Ganztagschulen ist es auch üblich, dass die Wohnortgemeinden einen Anteil der Kosten übernehmen. Nach Abschluss der Haushaltsjahre wurden die kalkulierten nicht den tatsächlichen Kosten gegenübergestellt. Da von Beginn an feststand, dass diese Regelung nur für einen kurzen Übergangszeitraum gelten sollte und in Anbetracht der außerordentlichen Umstände durch die Corona-Maßnahmen, ist dies vertretbar. Offenkundig ist, dass die Eltern nicht über die tatsächlichen Kosten hinaus finanziell belastet wurden.

Die Gebühren wurden richtig berechnet und mit ordnungsgemäßen Bescheiden geltend gemacht.

Während der Trägerschaft des Amtes (o.a. Nr. 3) wurde eine OGS-Gebührensatzung und eine Ganztagschulsatzung erlassen. Diese wurden bis zum Zeitpunkt der Prüfung nicht wieder aufgehoben, obwohl das Amt nicht mehr Träger der OGS ist. Nunmehr regelt der Kooperationspartner (Malteser Hilfsdienst gGmbH) das gesamte Verhältnis zu den Benutzerinnen und Benutzern. Die Satzungen des Amtes sind daher nicht mehr erforderlich und sollten aufgehoben werden.

B 101

Die Abrechnungen der Malteser Hilfsdienst gGmbH wurden wirksam kontrolliert. Die Kontrollen sind in den Akten dokumentiert. Unstimmigkeiten bei der Höhe der vereinnahmten und an das Amt weitergeleiteten Elternbeiträge wurde nachgegangen. Rückfragen zu Unklarheiten wurden zwar nicht immer schriftlich zur Akte genommen, jedoch sind die e-Mails gespeichert worden. Die Abrechnungen der Malteser Hilfsdienst gGmbH wurden durch die Sachbearbeiterin des Amtes schnell und fristgerecht bearbeitet. In der Regel erfolgte dies innerhalb einer Woche.

Die Gemeinde Hamberge hatte ursprünglich beschlossen, die Trägerschaft schon ab 1. August 2021, also ein Jahr vor dem tatsächlichen Trägerwechsel, an die Malteser Hilfsdienst gGmbH abzugeben.⁹⁹ Jedoch konnte das OGS-Personal nicht rechtzeitig von der Gemeinde Hamberge zum neuen Arbeitgeber wechseln, weil die zusätzliche Altersversorgung nicht zeitnah übertragen werden konnte. Grund dafür war, dass das Personal irrtümlich nicht als Bedienstete der Gemeinde, sondern des Amtes bei der VBL geführt wurde. Zunächst musste die Gemeinde Hamberge eine Betriebsnummer bei der VBL beantragen, bevor das VBL-Guthaben umgebucht werden konnte.

B 102 Das Problem, dass Gemeindebedienstete irrtümlich als Amtsbedienstete bei der VBL angemeldet wurden, bestand auch bei anderen Ämtern, die die Kreisbesoldungsstelle Stormarn nutzen. Dort wurde das Problem mittlerweile aufgegriffen und die VBL-Zugehörigkeiten sind fast vollständig berichtigt worden. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte lediglich das Amt Nordstormarn noch nicht alle erforderlichen VBL-Ummeldungen durchgeführt.¹⁰⁰ Das Amt sollte dies nunmehr erledigen.

B 103 In den vorgelegten Akten befand sich bezüglich des Betriebsübergangs an einen freien Träger (o.a. Nr. 4) keine detaillierte Wirtschaftlichkeitsberechnung. Lediglich im Entwurf des Haushaltsplans 2021 der Gemeinde Hamberge ist eine „Gegenüberstellung zur Abgabe Trägerschaft“ enthalten, die allerdings für 2021 einen finanziellen Nachteil ausweist, wenn ein externer Träger genutzt wird (12.500 € Netto-Aufwand ohne Übergang an einen Träger, 23.991,67 € Aufwand bei Übergang an einen Träger). Allerdings ist hier die Trägerbeteiligung erst ab 1. August 2021 eingerechnet.

Es ist nachvollziehbar, dass Verwaltungsaufgaben an Dritte abgegeben werden, statt zusätzliches eigenes Verwaltungspersonal einzustellen.¹⁰¹ Auch der Subsidiaritätsgrundsatz spricht grundsätzlich dafür, Aufgaben durch Private wahrnehmen zu lassen. Jedoch sollten derartige Entscheidungen auf Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsberechnung erfolgen, um zu ermitteln, ob es für die öffentliche Hand tatsächlich wirtschaftlicher ist, wenn sie eine Aufgabe nicht selbst durchführt.

Bei der Trägerschaftsauswahl für die übergangsweise Betriebsführung (s.o. Nr. 3) wurden die voraussichtlichen Kosten der beiden in Betracht gezogenen potenziellen Träger in die Überlegungen einbezogen.

Für die Mittagsverpflegung fällt kein Verwaltungsaufwand beim Amt Nordstormarn an. Die Eltern bestellen das Essen online über eine App direkt bei einem Dienstleistungsunternehmen und bezahlen dort auch unmittelbar.

⁹⁹ Beschluss der Gemeindevertretung Hamberge vom 19. November 2020

¹⁰⁰ Auskunft der Kreisbesoldungsstelle gegenüber dem Gemeindeprüfungsamt

¹⁰¹ Das Sitzungsprotokoll der Gemeindevertretung Hamberge vom 19. November 2020 zu TOP Ö8 enthält den Hinweis, dass die mit der OGS im Zusammenhang stehenden Verwaltungsaufgaben ohne zusätzliches Personal nicht zu bewältigen seien. Auch in der Sitzung des Schulausschusses Zarpfen und des Amtsausschusses (19. Oktober 2020, 18. November 2020) wurde auf den zunehmenden Verwaltungsaufwand für die Organisation hingewiesen.

9 Amtsarchiv

Das Amt kommt seinen gesetzlichen Pflichten im Bereich des Archivrechts nicht nach. Es fehlen Fachpersonal, interne Regelungen zur Archivierung und eine Archiv-Satzung.

Die kommunalen Archive haben vielfältige Aufgaben und Funktionen:¹⁰²



Das Amt ist gesetzlich verpflichtet, seine Unterlagen zu archivieren.¹⁰³ Es handelt sich um eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe. Dafür stehen drei Möglichkeiten zur Auswahl:

1. ein eigenes Archiv
2. ein Gemeinschaftsarchiv zusammen mit einer anderen kommunalen Körperschaft
3. die Unterlagen können dem Kreisarchiv gegen Kostenbeteiligung übergeben werden (dies ist durch öffentlich-rechtlichen Vertrag zu regeln)

Das Amt Nordstormarn verfügt im eigenen Gebäude über einen Raum mit Archivunterlagen. Ausgenommen sind die Standesamtsunterlagen. Diese werden bei der Stadt Reinfeld archiviert, die auch die Standesamtsaufgaben für das Amt Nordstormarn wahrnimmt.¹⁰⁴

Bereits seit Jahren gibt es beim Amt Nordstormarn kein Archivpersonal mehr. In seiner Sitzung am 12. Mai 2015 wurde der Amtsausschuss informiert, dass die Archivarbeit vorübergehend bis zur Schaffung neuer Räumlichkeiten eingestellt wurde. In den folgenden Protokollen sind keine Hinweise enthalten, dass die Archivarbeit danach wieder aufgenommen wurde. Es gibt nach Auskunft der Verwaltung nur noch wenige Mitarbeitende, die sich mit der Ablagesystematik auskennen.

¹⁰² Grafik entnommen aus: „Positionspapier: Das Kommunalarchiv. Standortbestimmung in der Wissensgesellschaft“. Herausgegeben von der Bundeskonferenz der Kommunalarchive beim Deutschen Städtetag. Abdruck mit freundlicher Genehmigung des Herausgebers.

¹⁰³ Vgl. § 2 Archivgesetz

¹⁰⁴ Geregelt in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag vom 24. Juni 2019

Während oftmals die kulturellen Funktionen eines Archivs im Blickpunkt stehen, ist die eigentliche Kernaufgabe jedoch die Rechtssicherung. Die Entscheidung, ob Schriftgut aufzubewahren oder zu vernichten ist, ist eine hoheitliche Tätigkeit. Zum Teil greift diese auch in Grundrechte (informationelle Selbstbestimmung) ein. Falls Unterlagen irrtümlich vernichtet werden und später aus anderen Quellen wiederbeschafft werden müssen, kann dies zusätzliche Kosten verursachen. Unter Umständen kann eine Ersatzbeschaffung sogar unmöglich sein. Diese Zuständigkeit ist an das Archiv gebunden und kann nicht auf die Verwaltung verlagert werden. Die rechtlichen Fragen sind komplex, so dass entsprechend geschultes Personal erforderlich ist. In Schleswig-Holstein gibt es daher mittlerweile einen Ausbildungsgang zum Diplom-Archivar/zur Diplom-Archivarin.¹⁰⁵

- B 104** Das Amt sollte eine interne Regelung erlassen, um sicherzustellen, dass alle archivwürdigen Unterlagen aufbewahrt werden. Derzeit werden dem Archiv nach Auskunft der Verwaltung keine Unterlagen hinzugefügt.
- B 105** Weiterhin muss das Amt Nordstormarn entscheiden, in welcher der drei möglichen Organisationsformen es seinen Pflichten aus dem Archivgesetz zukünftig erfüllen will.
- B 106** Da bereits die Standesamtsunterlagen bei der Stadt Reinfeld archiviert werden, kann eine Kooperation auch im restlichen Archivwesen sinnvoll sein. Falls das Amt ein eigenes Archiv betreiben möchte, bedarf es einer Satzung, mit der geregelt wird, unter welchen Voraussetzungen und zu welchen Gebühren das Archiv durch Dritte genutzt werden kann. Daneben wäre Fachpersonal für die Archivaufgaben erforderlich.

¹⁰⁵ Die Ausbildung wird vom Landesarchiv Schleswig-Holstein in Zusammenarbeit mit der Archivschule Marburg durchgeführt, https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/LASH/Service/AusbildungPraktika/_documents/ausbildung_und_praktika.html

10 Beiträge

Die Gemeinden erheben Beiträge zur Deckung von Investitionskosten öffentlicher Einrichtungen. Es wird unterschieden zwischen Erschließungsbeiträgen für die erstmalige Herstellung von Straßen, Wegen und Plätzen¹⁰⁶, Anschlussbeiträgen für leitungsgebundene Einrichtungen und Ausbaubeiträgen¹⁰⁷. Beiträge können vor Entstehung der Beitragsschuld abgelöst werden.

Im Amtsbereich wurden seit 2019 wenige Beiträge erhoben. Stattdessen wurden für die Baumaßnahmen in Badendorf und Hamberge Ablösungsvereinbarungen getroffen.

Zur Prüfung wurden stichprobenartig die Beitragssatzungen im Amtsbereich untersucht sowie die Ablösung der Beiträge im Bereich des B-Plan 6 in Hamberge. Dabei haben sich die folgenden Feststellungen ergeben.

10.1 Beitragssatzungen

Aus Gründen der Einnahmebeschaffung sollten die Gemeinden ihre Beitragssatzungen rechtzeitig erneuern. Teilweise enthalten die Satzungen unzulässige Berechnungsmodalitäten und sollten überarbeitet werden.

In den Gemeinden bestehen momentan lediglich vereinzelte Beitragssatzungen. In der folgenden Tabelle wurden nur die zeitlich noch gültigen Beitragssatzungen berücksichtigt. Dabei ist zu beachten, dass einige Gemeinden mehr als eine Satzung pro Bereich erlassen haben¹⁰⁸:

Gemeinde	Erschließung	Straßenausbau	Abwasser	Wasserversorgung
Badendorf	x	-	x	x
Barnitz	-	-	x	-
Feldhorst	-	-	-	-
Hamberge	x	-	x	x
Heidekamp	x	-	-	-
Heilshoop	-	-	-	-
Klein Wesenberg	x	-	-	-
Mönkhagen	x	x	x	-
Rehhorst	-	-	-	-
Wesenberg	-	-	-	-
Westerau	-	-	-	-
Zarpen	x	-	x	-

Anhand der Tabelle ist ersichtlich, dass nur die Hälfte der amtsangehörigen Gemeinden Erschließungsbeitragssatzungen erlassen haben. Eine Straßenbaubeitragssatzung besteht ausschließlich in Mönkhagen. Von den Abwasser-Anschlussbeitragssatzungen ist mehr als die Hälfte abgelaufen. Bei der Wasserversorgung stellt sich die Lage nur etwas besser dar, weil diese überwiegend von Wasserbeschaffungsverbänden durchgeführt wird.

Die Grundsätze der Einnahmebeschaffung besagen, dass die Gemeinden ihre Aufgaben vorrangig durch sonstige Finanzmittel wie z.B. Beiträge finanzieren sollen. Erst danach sollen als weitere Finanzierungsart Gebühren bzw. Entgelte oder sonstige Abgaben und als

¹⁰⁶ Vgl. §§ 127ff Baugesetzbuch (BauGB)

¹⁰⁷ Vgl. §§ 8ff Kommunalabgabengesetz (KAG)

¹⁰⁸ Z.B. je nach Ortsteil eigene Satzungen für Abwasserbeiträge in der Gemeinde Wesenberg

- B 107** letztes Mittel Steuern erhoben werden¹⁰⁹. Dies beachten nicht alle Gemeinden. Um die Voraussetzungen für die Erhebung von Beiträgen zu schaffen, sollten die Gemeinden daher ihre Beitragssatzungen rechtzeitig erneuern.

Die Beiträge für den Anschluss an die Schmutzwasserbeseitigungsanlage werden im Amtsbereich vorrangig als nutzungsbezogene Flächenbeiträge erhoben. Grundlage ist der sog. Vollgeschossmaßstab. Dabei wird die zu berücksichtigende Grundstücksfläche zunächst mit einem von der Anzahl der Vollgeschosse abhängigen Faktor multipliziert. Die resultierende beitragsfähige Fläche wird abschließend mit dem Beitragssatz multipliziert. So errechnet sich der individuell zu zahlende Beitrag. Dies ist gängige Praxis und grundsätzlich nicht zu beanstanden. Mit dem Faktor für die Anzahl der Vollgeschosse soll der Vorteil abgegolten werden. Die Gemeinde hat grundsätzlich einen Ermessensspielraum bei der Beitragserhebung. Die Grenzen liegen jedoch in der gerechten Gewichtung des Vorteils.

Bei fast allen Gemeinden werden pro Vollgeschoss 100 % der Fläche berücksichtigt. Der Multiplikator entspricht also der Anzahl der Vollgeschosse:

Anzahl der Vollgeschosse	Multiplikator
1	1
2	2
3	3
...	...

- B 108** In der Vergangenheit waren diese Faktoren unproblematisch. Vor einigen Jahren hat das OVG allerdings diese Steigerung als zu hoch bewertet und für unwirksam befunden. In der Folge sind die Beitragssatzungen mit diesem Berechnungsmaßstab aufgrund der nicht wirksamen Berechnungsgrundlagen insgesamt nichtig. Die betroffenen Gemeinden sollten daher unverzüglich Änderungssatzungen bzw. neue Satzungen erlassen. Angemessene Prozente hat das Gericht nicht festgelegt. Bisher anerkannt werden folgende Werte:

Anzahl der Vollgeschosse	Multiplikator
1	1
2	1,2 – 1,3
3	1,35 – 1,5
für jedes weitere	+0,1

Das GPA geht davon aus, dass dies für die Wasserversorgung entsprechend gilt.

10.2 Ablösung der Beiträge in Hamberge, B-Plan 6

Zur Prüfung vorgelegt wurden die Beitragssatzungen, die Berechnungsgrundlagen sowie exemplarisch ein Ablösungsvertrag für das Grundstück Haferkoppel 14. Es sollten sowohl der Erschließungsbeitrag als auch die Anschlussbeiträge für die Schmutzwasserbeseitigung und die Wasserversorgung abgelöst werden.

10.2.1 Ablösung des Erschließungsbeitrages

Der Erschließungsbeitrag wurde nicht wirksam abgelöst, weil die sachliche Beitragspflicht bereits entstanden war. Die Amtsverwaltung sollte den Erschließungsbeitrag anhand der tatsächlichen Kosten berechnen. Fällt er geringer

¹⁰⁹ Vgl. § 76 Gemeindeordnung (GO)

aus als der Ablösungsbetrag, sollte die Gemeinde die Differenz an die Eigentümer erstatten. Anderenfalls sollte die Gemeinde aus Billigkeitsgründen auf eine Nachforderung verzichten.

Die Ablösung von Erschließungsbeiträgen ist grundsätzlich möglich¹¹⁰, ist aber an folgende Voraussetzungen gebunden:

- ausreichende Ablösungsbestimmungen
- Ablösungsvertrag erfüllt Mindestanforderungen
- korrekte Berechnung des Ablösungsbetrags
- sachliche Beitragspflicht noch nicht entstanden
- rechtzeitiger Zahlungseingang

Hat die Gemeinde Hamberge ausreichende Ablösungsbestimmungen erlassen?

Ablösungsbestimmungen können bei der Erschließung entweder in der Beitragssatzung, einer gesonderten Satzung oder durch einen Beschluss der Gemeindevertretung festgelegt werden. Die Gemeinde Hamberge hat sich für die Beitragssatzung entschieden. In § 10 ist geregelt, dass die Ablösungsbeträge nach den Maßgaben der Satzung berechnet werden. Die Satzung erfüllt alle Mindestanforderungen und bestimmt u.a., dass der beitragsfähige Aufwand anhand der tatsächlichen Kosten ermittelt wird. Die Verteilung des umlagefähigen Erschließungsaufwands ist ebenfalls geregelt. Ausreichende Ablösungsbestimmungen lagen somit vor.

Erfüllt der Ablösungsvertrag die Mindestanforderungen?

Der Ablösungsvertrag wurde im Zusammenhang mit dem Kaufvertrag für das Grundstück geschlossen und richtigerweise notariell beglaubigt. Er ist korrekt als Ablösungsvertrag gekennzeichnet und enthält neben der Rechtsgrundlage auch die genaue Bezeichnung der Erschließungsanlage und des betroffenen Grundstücks. Der Ablösungsbetrag ist angegeben, einschließlich einer nachvollziehbaren Berechnung. Der Vertrag verpflichtet die Grundstückseigentümer, bis zu einem Stichtag den Ablösungsbetrag zu zahlen. Dies ist die Voraussetzung für die Wirksamkeit der Ablösung. Der Ablösungsvertrag erfüllt damit die Mindestanforderungen.

Hat die Amtsverwaltung den Ablösungsbetrag von 21.347,56 € korrekt berechnet?

Der Ablösungsbetrag wurde richtigerweise nach folgendem Schema berechnet:

Berechnung des Beitragssatzes	
Voraussichtlicher Erschließungsaufwand	1.570.028,98 €
- Gemeindeanteil von 10 %	157.002,90 €
= umlagefähiger Aufwand	1.413.026,08 €
/ Verteilungsfläche	56.726,10 m ²
= Beitragssatz in € je m ²	24,909638

Berechnung des Ablösungsbetrages	
Grundstücksfläche in m ²	857
x Multiplikator Anzahl Vollgeschosse	1
= beitragsfähige Fläche	857
x Beitragssatz	24,909638 €
= Ablösungsbetrag	21.347,56 €

Der Ablösungsbetrag wurde folglich korrekt berechnet.

¹¹⁰ Vgl. § 133 Abs. 3 Baugesetzbuch (BauGB)

War die sachliche Beitragspflicht noch nicht entstanden?

Die Beitragspflicht entsteht mit der endgültigen Herstellung der Erschließungsanlage¹¹¹. Die Merkmale der endgültigen Herstellung ergeben sich dabei aus der Beitragssatzung. Die Gemeinde Hamberge hat festgelegt, dass die Erschließungsanlagen endgültig hergestellt sind, wenn sowohl die Flächen im Eigentum der Gemeinde stehen als auch betriebsfertige Entwässerungsanlagen und Straßenbeleuchtung vorhanden sind. Dies war bereits Mitte 2019 der Fall.

Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses am 20.08.2020 waren die Erschließungsanlagen bereits endgültig hergestellt. Die sachliche Beitragspflicht für das Grundstück Haferkoppel 14 war folglich schon entstanden.

Wurde der Ablösungsbetrag rechtzeitig gezahlt?

Da die sachliche Beitragspflicht bereits entstanden und eine Ablösung daher nicht mehr möglich war, ist es unerheblich, ob der Ablösungsbetrag rechtzeitig gezahlt wurde. Der Vollständigkeit halber soll erwähnt werden, dass die Gemeinde den Ablösungsbetrag am 04.12.2020 vereinnahmt hat. Er wurde im Rechnungswesen zutreffend als beitragsähnliches Entgelt gewertet und unter den Sonderposten als „nicht aufzulösende Beiträge“ passiviert. Dies trifft ebenfalls auf die Anschlussbeiträge für die Schmutzwasserbeseitigung und die Wasserversorgung zu.

B 109

Die Ablösungsvereinbarung ist nichtig. Der Erschließungsbeitrag wurde nicht wirksam abgelöst. Die Grundstückseigentümer haben gegenüber der Gemeinde einen öffentlich-rechtlichen Anspruch auf Rückzahlung des Ablösungsbetrags. Dieser kann nur geltend gemacht werden, wenn der Ablösungsbetrag den endgültig entstandenen Beitrag übersteigt. Die Gemeinde sollte den Erschließungsbeitrag daher anhand der tatsächlichen Kosten berechnen. Für den Fall, dass der Ablösungsbetrag den endgültig entstandenen Beitrag übersteigt, sollte die Gemeinde die Differenz an die Eigentümer erstatten. Ist der Beitrag höher, sollte die Gemeinde aus Billigkeitsgründen auf eine Nachforderung verzichten. Die Eigentümer sollten sich darauf verlassen können, dass die Ablösung ordnungsgemäß abgelaufen ist.

10.2.2 Ablösung des Schmutzwasseranschlussbeitrages

Die Ablösungsvereinbarung ist nichtig. Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bestand keine gültige Satzung. Die sachliche Beitragspflicht war bereits entstanden. Der Ablösungsbetrag wurde falsch berechnet. Die Gemeinde sollte rückwirkend eine gültige Satzung erlassen.

Ablösungsbestimmungen

Die Ablösung von Anschlussbeiträgen erfordert ausdrücklich eine satzungsrechtliche Regelung¹¹². Im Übrigen gelten die unter Kapitel 10.2.1 aufgeführten Voraussetzungen.

Zum Zeitpunkt der Veräußerung der Grundstücke im B-Plan 6 gab es keine gültige Beitragssatzung. Die Satzung über die Erhebung von Anschlussbeiträgen für die zentrale Abwasserbeseitigung vom 02.07.1996 war zum 31.12.2012 abgelaufen. Die Gemeinde hatte 2015 eine neue Satzung erarbeitet und beschließen lassen. Es wurde jedoch versäumt, diese bekanntzugeben. In der Folge ist die Satzung nicht in Kraft getreten und folglich nicht wirksam geworden. Die aktuelle Anschlussbeitragssatzung gilt erst seit dem 01.01.2022.

B 110

Es fehlte also sowohl an einer grundsätzlichen Ermächtigung, Anschlussbeiträge abzulösen, als auch an den Bestimmungen zur Berechnung des Ablösungsbetrages. Der Anschlussbeitrag wurde deshalb nicht wirksam abgelöst.

¹¹¹ Vgl. § 133 Abs. 2 BauGB

¹¹² Vgl. § 8 Abs. 6 Kommunalabgabengesetz (KAG)

Dies betrifft alle Grundstücke in Hamberge, für die zwischen 2013 und 2021 Ablösungsverträge für Schmutzwasser-Anschlussbeiträge geschlossen wurden, zumindest aber für alle Grundstücke des B-Plan 6.

Um die Ablösungsbeträge nicht zurückzahlen zu müssen, sollte die Gemeinde eine neue Satzung erlassen. Diese sollte bis zu dem Tag zurückwirken, an dem die Satzung aus 2015 in Kraft treten sollte. Dabei ist darauf zu achten, sowohl Ablösungsbestimmungen aufzunehmen, als auch den Multiplikator für die Anzahl der Vollgeschosse zu ändern (siehe Ausführungen in Kapitel Ziffer 10.1 dieses Berichts).

Sobald die neue Satzung mit dem geänderten Multiplikator in Kraft getreten ist, hat sie Auswirkungen auf alle Grundstücke mit mehr als einem Vollgeschoss. Die Fälle sind neu zu berechnen. Zu viel erhobene Beträge sind den Grundstückseigentümern zu erstatten.

B 111

Ablösungsvertrag

Der Vertrag erfüllt fast alle Mindestanforderungen. Ausnahmen bilden die Rechtsgrundlage und der Ablösungsbetrag. Die als Rechtsgrundlage angegebene Satzung ist nicht in Kraft getreten (s.o.). Der Ablösungsbetrag wurde zu niedrig berechnet.

Ablösungsbetrag

Der Ablösungsbetrag sollte anhand des in der Satzung festgelegten Beitragssatzes berechnet werden. Dies ist grundsätzlich nicht zu beanstanden. Die Amtsverwaltung hat Fehler bei der Berechnung gemacht. Das Grundstück Haferkoppel 14 liegt vollständig im B-Plan 6. Somit ist die gesamte Grundstücksfläche von 857 m² zugrunde zu legen. Stattdessen wurden nur 394 m² berücksichtigt. Die zur Verfügung gestellten Unterlagen ließen keine Gründe erkennen, aufgrund derer nur die anteilige Grundstücksfläche anzusetzen war. Der Ablösungsbetrag fällt dadurch zu gering aus:

	Ablösungsvertrag	Korrekte Berechnung
Grundstücksfläche	394 m ²	857 m ²
x VG-Multiplikator	1	1
= beitragsfähige Fläche	394 m ²	857 m ²
x Beitragssatz	2,63 €	2,63 €
=Ablösungsbetrag	1.036,22 €	2.253,91 €

Die Amtsverwaltung sollte den Ablösungsbetrag anhand der tatsächlichen Grundstücksgröße berechnen. Aus Billigkeitsgründen sollte jedoch auf eine Nachforderung verzichtet werden. Wie bereits oben dargestellt, durften die Eigentümer auf einen rechtmäßigen Ablauf vertrauen. Die Differenz zwischen gezahltem und tatsächlichem Ablösungsbetrag ist der Einrichtung der Schmutzwasserbeseitigung zuzuführen.

B 112

Sachliche Beitragspflicht

Nach der bisherigen Regelung entsteht die Beitragspflicht, wenn sowohl die zentrale Abwasseranlage als auch der erste Grundstücksanschluss¹¹³ fertiggestellt ist. Die Tiefbauarbeiten im B-Plan 6 wurden Mitte 2019 abgeschlossen. Die sachliche Beitragspflicht für das Grundstück war demnach bereits vor Vertragsabschluss entstanden. Der Beitrag hätte daher nicht abgelöst werden dürfen. Die Ablösung ist somit unwirksam.

¹¹³ Grundstücksanschluss i. S. d. Satzung ist die Anschlussleitung von der Hauptleitung bis zur Grenze des zu entwässernden Grundstücks (ohne Kontrollschacht und Leitungen auf dem Grundstück).

10.2.3 Ablösung des Anschlussbeitrages für die Wasserversorgung

Der Anschlussbeitrag für die Wasserversorgung wurde ebenfalls nicht wirksam abgelöst. Die Ablösungsbestimmungen wurden nicht eingehalten. Die Amtsverwaltung sollte den Ablösungsbetrag neu berechnen.

Ablösungsbestimmungen

Die Ablösung von Beiträgen ist in der aktuellen Wasserbeitragssatzung geregelt¹¹⁴. Danach erfolgt die Berechnung nach Maßgabe der Satzung. Somit liegen ausreichende Ablösungsbestimmungen vor.

Ablösungsvertrag

Die Mindestvorgaben sind erfüllt. Zur Klarstellung sollte zukünftig neben der Beitragsatzung auch der entsprechende Paragraph genannt werden.

Ablösungsbetrag

Nach den Ablösungsbestimmungen ist die gesamte Grundstücksfläche von 857 m² zu veranschlagen. Berücksichtigt hat die Amtsverwaltung aber nur 394 m². Der Ablösungsbetrag wurde somit unzutreffend ermittelt:

	Ablösungsvertrag	Korrekte Berechnung
Grundstücksfläche	394 m ²	857 m ²
x VG-Multiplikator	1	1
= beitragsfähige Fläche	394 m ²	857 m ²
x Beitragssatz	0,92 €	0,92 €
=Ablösungsbetrag netto	362,48 €	788,44 €
+ MwSt 5%	18,12 €	39,42 €
= Ablösungsbetrag brutto	380,60 €	827,86 €

B 113

Die Ablösungsbestimmungen wurden nicht eingehalten. In der Folge ist die Ablösung unwirksam. Die Amtsverwaltung sollte den Ablösungsbetrag anhand der tatsächlichen Grundstücksgröße berechnen. Aus Billigkeitsgründen sollte auf eine Nachforderung verzichtet werden. Die Differenz ist der Einrichtung der Wasserversorgung zuzuführen.

Sachliche Beitragspflicht

Die Beitragspflicht entsteht mit der Fertigstellung der zentralen Wasserversorgungsanlage vor dem Grundstück und der ersten Hausanschlussleitung¹¹⁵. Den zur Verfügung gestellten Unterlagen konnte entnommen werden, dass das Grundstück 2021 an die Wasserversorgung angeschlossen wurde. Da der Ablösungsvertrag und auch die Zahlung deutlich vorher erfolgten, war die sachliche Beitragspflicht noch nicht entstanden.

Bilanz / Anlagenbuchhaltung

B 114

Das GPA hat darüber hinaus festgestellt, dass bisher weder die Erschließungsanlagen noch die Erweiterung der Kanalnetze für die Abwasserbeseitigung und die Wasserversorgung korrekt bilanziert wurden. Dies sollte die Amtsverwaltung umgehend nachholen. Gleiches gilt für die Fortschreibung des Kanalkatasters.

¹¹⁴ Vgl. § 15 der Beitragssatzung zur Satzung über die Wasserversorgung vom 16.03.2016

¹¹⁵ Hausanschluss i. S. d. Satzung ist die Verbindung des Verteilungsnetzes mit der Anlage des Grundstückseigentümers.

11 Informationstechnik

Die Prüfung der Informationstechnik durch das Gemeindeprüfungsamt fand zuletzt im Jahr 2006 statt. Zur aktuellen Prüfung wurden Unterlagen zu Regelungen mit IT-Bezug, zu Zuständigkeiten im EDV-Bereich und zur Umsetzung der Verpflichtungen aus der Datenschutzgrundverordnung angefordert. Es wurden Besichtigungen, Interviews und Stichproben durchgeführt.

Die zur Prüfung vorgelegten Unterlagen zu Regelungen mit IT-Bezug sind seit 2006 nicht aktualisiert worden. Das Amt Nordstormarn hat die Feststellungen im Prüfbericht von 2006 zum größten Teil nicht beachtet.

11.1 Strategie

Das Amt Nordstormarn benötigt strategische Grundlagen zum Einsatz und zur Weiterentwicklung der Informationstechnik.

Der Einsatz von Informationstechnik dient nicht dem Selbstzweck. Damit die Verwaltung die Informationstechnik wirtschaftlich, ordnungsgemäß und sicher planen und einsetzen kann, ist eine IT-Strategie mit Zielen und Grundlagen zur Informationstechnik erforderlich. Diese sind vom Amtsausschuss festzulegen¹¹⁶. Das Amt Nordstormarn verfügt über keine IT-Strategie. Die sollte jetzt erstellt werden. Ausgehend vom IST-Zustand sollte eine Planung über mehrere Jahre erfolgen und Aussagen zu folgenden Punkten enthalten¹¹⁷:

B 115

- Prinzipien und Leitlinien des IT-Einsatzes
- Beitrag der IT zur Erreichung der grundsätzlichen strategischen Ziele
- Planung, Steuerung und Kontrolle der IT-Serviceprozesse
- Organisation, Steuerung und Finanzierung des IT-Einsatzes
- Konsolidierung und Zentralisierung
- Ebenen-übergreifende IT (z. B. Kooperationen in IT-Verbünden)
- notwendige Umsetzungsressourcen
- IT-Architektur (Technologien, Standards, Schnittstellen und Anwendungen)
- IT-Infrastruktur

11.2 Datenschutz

Das Amt Nordstormarn muss seinen Dokumentationspflichten nach der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) nachkommen. Das Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten nach Art. 30 DSGVO ist zu erstellen. Fehlende Auftragsverarbeitungsverträge nach Art. 28 DSGVO sind nachzuholen.

11.2.1 Bestellung Datenschutzbeauftragte

Das Amt Nordstormarn ist seiner Verpflichtung zur Benennung einer Datenschutzbeauftragten¹¹⁸ nachgekommen und hat in Kooperation mit den Städten Ahrensburg, Glinde, Großhansdorf, Ammersbek, Barsbüttel und Oststeinbek und den Ämtern Trittau und Siek eine gemeinsame Datenschutzbeauftragte bestellt¹¹⁹.

¹¹⁶ Vgl. § 27 Abs. 1 GO i.V.m § 10 Abs. 1 AO

¹¹⁷ Siehe [Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informationstechnik](#)

¹¹⁸ Vgl. Art. 37 DSGVO

¹¹⁹ Siehe öffentlich-rechtlicher Vertrag vom 25.05.2018

- B 116** Im Organisations- und Geschäftsverteilungsplan des Amtes wird die gDSB fälschlicherweise als Verantwortliche für die Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz aufgeführt. Verantwortlicher ist der Amtsdirektor. Aufgabe der gDSB ist u.a. die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften der DSGVO¹²⁰. Der Organisations- und Geschäftsverteilungsplan sollte geändert werden.

11.2.2 Datenschutzdokumentation

- Nach Art. 5 Abs. 2 DSGVO muss das Amt Nordstormarn nachweisen können, dass die Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten eingehalten werden (Rechenschaftspflicht). Dies muss mit einer angemessenen Dokumentation erfolgen, für die das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz (ULD) entsprechende Dokumentationsvorlagen zur Verfügung stellt¹²¹. Das ULD empfiehlt hier einen Aufbau von drei Dokumentations-Bausteinen. Die erste Ebene beginnt mit der Erstellung des Verzeichnisses der Verarbeitungstätigkeiten. Dieses Verzeichnis dient auch dem Nachweis gegenüber der Aufsichtsbehörde und ist rechtlich vorgeschrieben¹²². In der zweiten Ebene ist eine ausführliche öffentliche Beschreibung der Datenverarbeitung zu fertigen, in der dritten Ebene ist ein Datenschutz-Steckbrief mit wesentlichen Informationen in kurzer verständlicher Form vorgesehen. Wie dem Tätigkeitsbericht der gDSB vom 15.03.2022 zu entnehmen ist, soll die Erarbeitung dieser Dokumentation gemeinsam mit allen Kooperationskommunen erfolgen. Dazu sollen einzelne Verzeichnisse an die Kommunen verteilt werden, um dann die jeweiligen Arbeitsergebnisse allen zur Verfügung zu stellen.
- B 117** Dieses Vorgehen ist zu begrüßen und muss nun zeitnah weiter umgesetzt werden. Das Amt hat mit der Erstellung des Verzeichnisses der Verarbeitungstätigkeiten begonnen. Zurzeit befindet sich die Dokumentation zur Gremienarbeit in der Erstellung.

11.2.3 Auftragsverarbeitungsverträge

Sofern sich das Amt Nordstormarn bei der Verarbeitung personenbezogener Daten eines externen Dienstleisters bedient, ist mit diesem ein sog. Auftragsverarbeitungsvertrag (AVV) zu schließen¹²³, in dem insbesondere die Rechte und Pflichten von Auftraggeber und Auftragnehmer zu regeln sind. Zur Prüfung wurden zwei AVV vorgelegt:

- AVV mit dem Amt Siek zur Datensicherung
- AVV mit CIP

- Weitere AVV wurden nicht vorgelegt. Im Tätigkeitsbericht der gDSB vom 07.01.2020 ist dies bereits thematisiert worden. Das Amt wurde aufgefordert, die noch fehlenden AVV nachzuholen. Dieser Aufforderung ist das Amt Nordstormarn bisher nicht nachgekommen.
- B 118** Dies ist nun zeitnah nachzuholen.

11.3 Informationssicherheit

Zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen und gesetzeskonformen Datenverarbeitung und dem Schutz vor finanziellen Verlusten und Imageschäden ist die Einrichtung eines Managementsystems für die Informationssicherheit (ISMS) beim Amt Nordstormarn erforderlich. Die Verwendung des SiKoSH-Standards wird empfohlen. Die vorhandenen Dienstanweisungen sind zu erneuern. Personalressourcen sind zur Verfügung zu stellen.

¹²⁰ Vgl. Art. 39 DSGVO

¹²¹ Siehe <https://www.datenschutzzentrum.de/dokumentation/>

¹²² Vgl. Art. 30 DSGVO

¹²³ Vgl. Art. 28 DSGVO

Informationssicherheit hat zum Ziel, die drei Grundwerte

- Verfügbarkeit
- Vertraulichkeit
- Integrität

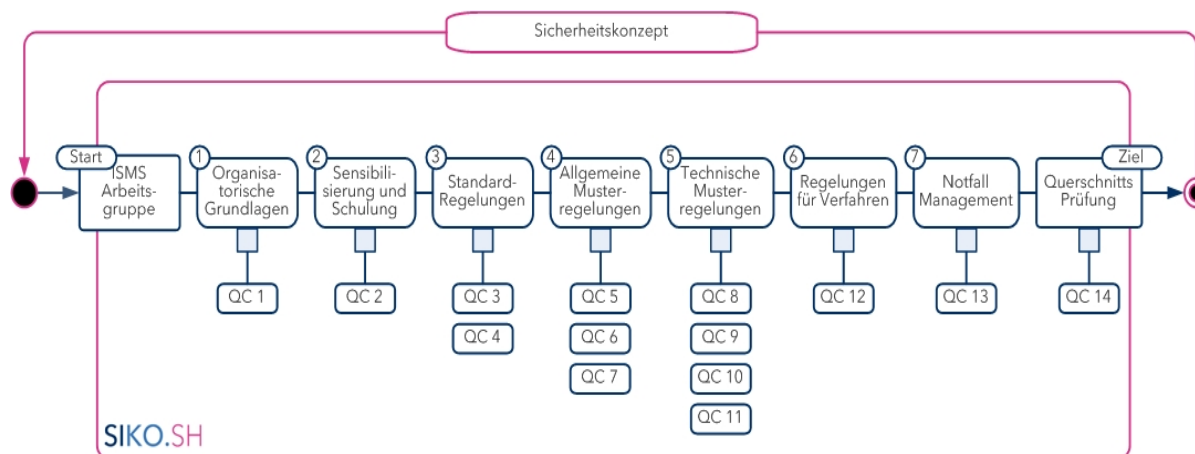
von Daten unabhängig von Ihrer Speicherform zu schützen. Besonders betrachtet werden dabei die IT-Infrastrukturen und IT-Systeme. Informationssicherheit umfasst aber auch Zugangs- und Zugriffssicherungen und Vorkehrungen für Notfälle. Die Verpflichtung des Amtes ergibt sich aus datenschutzrechtlichen Anforderungen und dem Grundsatz des rechtmäßigen Verwaltungshandelns. Informationssicherheit muss konzipiert und aufgebaut werden. Dies ist bisher nicht im erforderlichen Umfang erfolgt und muss nachgeholt werden. Dazu ist es erforderlich ein ISMS aufzubauen.

B 119

Das Amt Nordstormarn verfügt über ein Sicherheitskonzept (Stand 2006). Inhalte des Sicherheitskonzeptes sind vorrangig Schulung von Mitarbeitenden, Gebäudesicherung, Aktenführung und Datenübermittlung. Auf die Dienstanweisungen Datenverarbeitung / Datenschutz¹²⁴ (Stand 2006) und die Dienstanweisung Internetdienste¹²⁵ (Stand 2005) wird verwiesen. Diese Inhalte sind für die heutigen Anforderungen an die Informationssicherheit nicht ausreichend und sollten vollständig erneuert werden. Die DA Internetdienste beinhaltet die Nutzung des Mail- und Internetzuganges, welcher über den Kreis Stormarn zur Verfügung gestellt wurde und von Seiten des Kreises im September 2015 mit Wirkung zum 31.12.2015 gekündigt wurde. So sind große Teile der DA seit 7 Jahren überholt. Die DA Datenverarbeitung / Datenschutz beinhaltet eine Mischung aus Regelungen zu den Themengebieten Datenschutz, Datensicherheit, Administrationsaufgaben, Rechtekonzept, Nutzung Hardware / Software und Aktenführung. Bei der Erneuerung der Regelungen sind die Inhalte klarer voneinander abzugrenzen. Als Beispiel sei hier die Aktenführung genannt, die im Sicherheitskonzept, in der DA Datenverarbeitung / Datenschutz und in der allgemeinen Dienstanweisung des Amtes geregelt wird.

B 120

Für den Aufbau eines ISMS empfiehlt das GPA, dem von den kommunalen Landesverbänden empfohlenen Informationssicherheits-Prozess SiKoSH (Sicherheitskonzept für Kommunen in Schleswig-Holstein) zu folgen. SiKoSH unterstützt in einem Baukastensystem den Aufbau eines eigenen ISMS. Auf der Internetseite <https://itvsh.de/sikosh/> steht ein Leitfaden zur Vorgehensweise („Kochbuch“) zur Verfügung. Dieser beinhaltet diverse Quickchecks mit Fragen und Auswertungen, eine Leitlinie zur Initialisierung des Sicherheitsprozesses sowie zahlreiche Leitfäden, Richtlinien, Konzepte, Empfehlungen und Beispiele.



¹²⁴ Dienstanweisung zur Nutzung und Sicherheit der automatisierten Datenverarbeitung sowie der Einhaltung des Datenschutzes

¹²⁵ Dienstanweisung zur Nutzung von Internetdiensten

B 121

Der Aufbau eines ISMS benötigt Personalressourcen. Die Benennung einer/eines Informationssicherheitsbeauftragten ist erforderlich. Das Amt Nordstormarn hatte die Gelegenheit dies im Rahmen einer Kooperation ähnlich wie bei der gDSB umzusetzen, hat jedoch darauf verzichtet. Die Aufgabe muss nun durch eigenes Personal sichergestellt werden.

11.4 IT-Aufgaben

Die IT-Aufgaben des Amtes Nordstormarn sind nach dem Organisations- und Geschäftsverteilungsplan dem Hauptamt zugeordnet. Die Tätigkeiten sind der Stelle I.4 zugeordnet und umfassen Organisation IT, Datenschutz, IT-Sicherheit, IT-Systemadministration, IT-Beschaffungen und Fachadministration von übergreifenden Verfahren. Neben diesen Aufgaben ist dieser Stelle auch die Öffentlichkeitsarbeit (Internetauftritt und Pflege) zugeordnet. Dieses breite Aufgabenspektrum wird unterstützt durch einen Dienstleister, der Aufgaben im Bereich der IT-Infrastruktur wahrnimmt. Hierzu wurde ein Rahmenvertrag geschlossen.

11.4.1 Dokumentationen und Berechtigungskonzept

Die Administration muss eine laufende Dokumentation zu Hard- und Software erstellen. Eine Lizenzverwaltung ist einzurichten und zu pflegen. Ein Rechte- und Rollenkonzept ist sowohl für die generelle Benutzerverwaltung als auch für jedes Fachverfahren zu erstellen.

Die Aufgaben der Systemadministration werden inhaltlich in der Dienstanweisungen Datenverarbeitung / Datenschutz präzisiert. Zum Zeitpunkt der Prüfung konnten jedoch die dort aufgeführten Dokumentationen zur

- Bestandsdokumentation (Hardware, Software)
- Lizenzverwaltung
- Rechteverwaltung
- Tätigkeiten durch einen Dienstleister
- Datenweitergabe und Verfahrensakten

nicht oder nur unvollständig vorgelegt werden. Im Bereich der Bestandsdokumentation wurden zwei Verzeichnisse zu Fachverfahren vorgelegt, die sich inhaltlich unterscheiden. Die Hardwaredokumentation mit PC-Nummer, Aufstellungsort, Geräteart, Gerätetyp, Seriennummer und Softwareinstallation konnte nicht vorgelegt werden. Eine Lizenzverwaltung existiert nicht, ebenso keine Rechteverwaltung mit einem erforderlichen Rechte- und Rollenkonzept. Die Dokumentation zu den Einsätzen des IT-Dienstleisters wird nicht selbst erstellt. Es wurden die Dokumentationen des IT-Dienstleisters selbst vorgelegt. Auch wenn die Dienstanweisung veraltet ist, sind es die Anforderungen an die Dokumentation nicht. Diese sind daher auf geeignete Weise nachzuholen und fortlaufend zu pflegen. Eine Lizenzverwaltung ist einzurichten um die Wahrung der Nutzungsbedingungen einzuhalten und um einen Überblick über genutzte und evtl. nicht mehr erforderliche Lizenzen zu erhalten. Ein Berechtigungskonzept (Rechte- und Rollenkonzept) ist für die Benutzerverwaltung einzurichten. Es stellt eine notwendige organisatorische Maßnahme dar¹²⁶ und stellt sicher, dass sich die Zugriffe auf das Maß beschränken, das zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist und ist zugleich Grundlage für Protokollierungen. Im Berechtigungskonzept ist das Verfahren zur Benutzereinrichtung und Löschung zu beschreiben, eine Aufstellung der Berechtigungsrollen zu dokumentieren sowie eine Vorgabe zur regelmäßigen Kontrolle der vergebenen Berechtigungen

B 122

¹²⁶ Vgl. Art. 24 DSGVO

aufzunehmen. Dies wurde im Tätigkeitsbericht der gDSB für das Jahr 2021 bei den Einzelfeststellungen für das Amt Nordstormarn bereits bemängelt.

11.4.2 IT-Betrieb

Die zum IT-Rahmenvertrag erforderliche Aufstellung der Komponenten der IT-Infrastruktur ist vom IT-Dienstleister einzufordern. Die Amtsverwaltung muss dem IT-Dienstleister Vorgaben zum IT-Betrieb machen. Eine geeignete Vertretung der Administration muss sichergestellt werden. Aus dem Serverraum sind brennbare Materialien zu entfernen. Der Serverschrank ist aufzuräumen und abzuschließen. Alle Systemkomponenten sind vor äußeren Einflüssen geschützt unterzubringen.

Zur Unterstützung der Administration wurde ein Rahmenvertrag mit einem IT-Dienstleister geschlossen. Der Vertrag beinhaltet die laufende Beratung und Systembetreuung der IT-Infrastruktur. Die zu betreuenden Komponenten sind dem Vertrag jedoch nicht zu entnehmen. Die dazu nach § 2 des IT-Rahmenvertrages erforderliche Anlage 1 konnte nicht vorgelegt werden. Hier muss der IT-Dienstleister aufgefordert werden, die fehlende Anlage nachzureichen. Derzeit ist der vereinbarte Leistungsumfang der zu betreuenden Komponenten nicht nachvollziehbar.

B 123

Die nach dem Leistungsschein vereinbarten Leistungsmodule beinhalten Support, Change (Patch, Firmware, Update etc. prüfen und einspielen), ein Stundenkontingent von 4 Stunden und einen Vorort-Service. Das Amt Nordstormarn ist durch die Beauftragung eines externen Dienstleisters nicht davon befreit entsprechende Vorgaben zur Durchführung der Leistungen zu machen und diese zu kontrollieren. Dies erfolgt bisher nicht. So sollten zum Beispiel durch Gruppenrichtlinien zentrale Vorgaben erstellt werden, die einen sicheren Betrieb an den Arbeitsplätzen durch unveränderbare Voreinstellungen enthalten und an alle Arbeitsplätze verteilt werden. Das BSI¹²⁷ stellt sowohl für Server und Client Betriebssysteme¹²⁸ als auch für die Office-Produkte¹²⁹ Empfehlungen zur Konfiguration, Protokollierung und Härtung zur Verfügung. Wenn das Amt die bereits genannten datenschutzrechtlichen Dokumentationspflichten erfüllt und ein Informationssicherheitsmanagement einführt, werden dadurch die erforderlichen technischen Maßnahmen herausgearbeitet. Mit diesen Maßnahmen wird das Amt in die Lage versetzt, entsprechende Umsetzungen beim IT-Dienstleister zu beauftragen.

B 124

Der Administrator wird nach dem Organisations- und Geschäftsverteilungsplan von der Stelle 1.3 vertreten. Die Vertretung in den administrativen Aufgaben ist derzeit jedoch inhaltlich nicht möglich. Das in der Administration aufgebaute Detailwissen zu den eingesetzten Systemen und Anwendungen kann von der Vertretung nicht vorgehalten werden, da im Aufgabenspektrum der Vertretung diese Tätigkeiten nicht enthalten sind und somit auch kein Wissen aufgebaut werden kann. Weiter sind der Stelle auch keine administrativen Berechtigungen zugeordnet, so dass eine Vertretung auch technisch nicht möglich ist. Im Falle der Abwesenheit wird daher auf den IT-Dienstleister zurückgegriffen. Dies ist bei kurzen geplanten Abwesenheiten sicherlich möglich, bei ungeplanten längerfristigen Ausfällen dürfte dieses Vorgehen jedoch zu Problemen führen. Auch der IT-Dienstleister muss seinen Personaleinsatz planen und müsste bei einem längeren Ausfall die Kapazitäten haben, um entsprechenden Ersatz zur Verfügung zu stellen. Es muss daher sichergestellt werden, dass eine geeignete Vertretung vorhanden ist und sie auch auf die IT-Systeme zugreifen kann. Hierbei ist darauf zu achten, dass administrative Tätigkeiten immer nachgewiesen werden müssen. Es muss daher jeder Administrator eine eigene

B 125

¹²⁷ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

¹²⁸ Siehe https://www.bsi.bund.de/DE/Service-Navi/Publikationen/Studien/SiSyPHuS_Win10/SiSyPHuS_node.html

¹²⁹ Siehe https://www.bsi.bund.de/DE/Service-Navi/Presse/Pressemitteilungen/Presse2019/Empfehlungen_Microsoft_190619.html

Administratorkennung erhalten, um diesen Nachweis führen zu können. Die Anmeldevorgänge und Tätigkeiten der Administratoren sind zu protokollieren.

Die zentrale physische Technik beim Amt Nordstormarn ist im Serverraum im Keller und im Flur des 1. OG der Amtsverwaltung untergebracht. Der Zugang zum Serverraum ist seit Beginn der Prüfung nur noch mit einem gesonderten Schlüssel möglich. Im Serverraum befinden sich neben dem Serverschrank ein Lagerplatz für EDV-Materialien, verschlossene Metallschränke mit Personalakten und Pappkartons mit weiteren Unterlagen. Der Raum verfügt über eine Klimaanlage. Zwei Feuerlöscher sind außerhalb der Raumes vor der Tür vorhanden. Im Serverraum befinden sich wasserführende Leitungen. Zum Zeitpunkt der Prüfung wurde eine Leckage der Klimaanlage festgestellt. Das Problem wurde zwischenzeitlich behoben. Der Serverschrank ist nicht verschlossen. Da auch andere Personen Zugang zu diesem Raum (Personalakten) haben, ist ein Zugriff auf zentrale Komponenten auch für diese möglich. Nicht alle aktiven Komponenten (Datensicherung Amt Siek) sind aus Platzgründen im Schrank eingebaut, dies muss nachgeholt werden. Inaktive Komponenten sind zu entfernen. Der Schrank muss verschlossen sein (auch auf der Rückseite), um unbeabsichtigten oder vorsätzlichen Schaden abzuwenden. Die im Raum befindlichen brennbaren Materialien sind zu entfernen.

B 126

Die im 1. OG aufgestellte Komponente zur Datensicherung steht unverschlossen und ungeschützt auf dem Fußboden unter dem Verteilerschrank. Ein Zugriff darauf ist durch unbefugte Personen möglich. Hier ist eine geeignete Unterbringung in einem verschlossenen Schrank erforderlich.

11.4.3 Arbeitsplätze / Clients

Die Arbeitsplätze der Amtsverwaltung sind mit einer BIOS Absicherung zu versehen. Die USB-Ports sind zu sichern. Lokale administrative Berechtigungen dürfen nicht vergeben werden.

An den Arbeitsplätzen ist eine BIOS Absicherung nicht vorhanden. Diese muss erfolgen, um das Booten von nicht voreingestellten Laufwerken zu verhindern. Nur Administratoren sollen in der Lage sein, die Einstellungen zu verändern. Es wird daher empfohlen, ein BIOS Passwort zu vergeben.

B 127

Die USB-Anschlüsse sind nicht gesperrt. Der Client stellt einen Angriffspunkt für Schadsoftware dar. Zwar kann durch die vorhandene Virenschutzsoftware verhindert werden, dass Schadsoftware ausgeführt wird, jedoch stellt die generelle Verfügbarkeit der offenen USB-Anschlüsse ein erhöhtes Risiko dar. Abgesehen davon können sie auch genutzt werden, um einen nicht dokumentierten Austausch von schutzbedürftigen Daten mit privaten ungeschützten Datenträgern durchzuführen. Das GPA empfiehlt daher eine Freigabe der USB-Ports nur dort, wo sie erforderlich ist. Der Umgang mit Wechseldatenträgern sollte für diese Fälle durch organisatorische Maßnahmen gesichert werden (Sensibilisierung, Verhalten bei Verlust, Datenträgerverschlüsselung bei schutzbedürftigen Daten).

B 128

Die lokalen Berechtigungen der eingesetzten Windows-Clients müssen dahingehend überprüft werden, ob es Benutzerinnen oder Benutzer mit lokalen Administrationsrechten gibt. Diese sind zu entfernen. Administrationsrechte müssen ausschließlich Administratoren vorbehalten sein. Mit lokalen Administrationsberechtigungen können beabsichtigte oder unbeabsichtigte Installationen von nicht freigegebenen Programmen erfolgen.

B 129

11.5 Verarbeitungen

11.5.1 Allgemeines zu Fachverfahren

Die Prüfung von Fachverfahren erfolgte zur eingesetzten Finanzsoftware und den vorhandenen Schnittstellen. Weitere Fachsoftware wurde nicht geprüft. Für jede eingesetzte Software gelten jedoch die Hinweise zur [Datenschutzdokumentation](#) und zum [Berechtigungskonzept](#).

11.5.2 H&H proDoppik

Die fehlenden Dokumentationen zum Betrieb der Finanzsoftware sind nachzuholen und aktuell zu halten. Das Passwort des Superusers ist zu ändern und sollte nur noch protokolliert durch die Administration verwendet werden. Die Fachadministration darf nicht von Mitarbeitenden der Finanzbuchhaltung erfolgen. Die Dienstanweisung Finanzbuchhaltung ist zu aktualisieren. Der Prozess „elektronischer Rechnungsworkflow“ ist zu beschreiben und mit entsprechenden organisatorischen und technischen Maßnahmen abzusichern.

Die Voraussetzung zum Einsatz einer Finanzsoftware sind in der GemHVO – Doppik¹³⁰ festgelegt. Die Finanzsoftware H&H proDoppik ist ein vom TÜViT geprüftes Fachprogramm und erfüllt die Prüfanforderungen aus den Katalogen OKKSA FÜ.B V5.02 und DP.SH V7.00. Nicht zur Prüfung vorgelegt werden konnten:

- Freigabe des Verfahrens
- Verfahrensdokumentation
- Organisatorische Regelungen zur Benutzerverwaltung (Rechte- und Rollenkonzept) mit strikter Funktionstrennung von Administration, System- oder Anwendungsprogrammierung und der fachlichen Sachbearbeitung sowie der Finanzbuchhaltung
- Beschreibung der vorhandenen Schnittstellen

Diese erforderlichen Dokumentationen und organisatorischen Regelungen sind zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Buchführung nachzuholen. **B 130**

So wurde im Rahmen der Prüfung festgestellt, dass der H&H User „Superuser“ drei Personen bekannt ist und auch benutzt wird. Dabei handelt es sich um die Administration, die Fachadministration und die Leitung der Finanzbuchhaltung. Es findet daher keine Abgrenzung zwischen Administration und Finanzbuchhaltung statt. Auch kann mangels eigener Dokumentation nicht nachgewiesen werden, welche Person als „Superuser“ welche Veränderung vorgenommen hat. Der Benutzer „Superuser“ sollte daher nur der Administration für erforderliche Systemarbeiten (Updates, Systemanpassung etc.) bekannt sein. Die unter der Kennung durchgeführten Tätigkeiten sind zu dokumentieren. Das derzeitige Passwort ist zu ändern. Für die Fachadministration müssen Personen bestimmt werden, die nicht auch Aufgaben der Finanzbuchhaltung durchführen. Es ist ein persönlicher H&H Benutzer zu verwenden. **B 131**

Die erforderliche Dienstanweisung zur Finanzbuchhaltung¹³¹ ist veraltet und muss auf die neue Software angepasst werden. Insbesondere zur digitalen Rechnungsbearbeitung unter Einsatz von Signaturen muss hier eine Aktualisierung erfolgen.

Die erteilten Befugnisse (Richtigkeitsbescheinigung und Anordnungsbefugnis) sind in H&H hinterlegt. Die Kasse prüft bei der Buchung, ob die erforderlichen Signaturen gesetzt sind. **B 132**

¹³⁰ Vgl. § 33 Abs. 7 GemHVO - Doppik

¹³¹ Vgl. § 36 GemHVO - Doppik

Es erfolgt jedoch kein Abgleich der tatsächlich erteilten Befugnisse. Es wird empfohlen eine regelmäßige Kontrolle durchzuführen.

Die Ablage der Anordnungen mit den eingescannten begründenden Unterlagen erfolgt im Archiv von H&H. Nach § 61 der Dienstanweisung Finanzbuchhaltung sind die Belege 10 Jahre aufzubewahren. Bis zur Umstellung auf den digitalen Rechnungsworkflow wurden die Belege in der Kasse abgelegt. Die Kämmererei geht davon aus, dass die Originalbelege in den Fachämtern abgelegt werden (siehe auch Kapitel 2.2). Wenn die Aufbewahrung der Belege weiterhin ausschließlich digital erfolgen soll, sind Rahmenbedingungen zur elektronischen Aktenführung zu schaffen. Hierbei ist zu gewährleisten, dass

- alle wesentlichen Verwaltungshandlungen wahrheitsgemäß, vollständig und nachvollziehbar abgebildet werden
- die Akten revisionssicher geführt werden
- der Aktenbestand langfristig zu sichern ist
- ein lückenloser Nutzungszugriff während der Lebensdauer der Akte erfolgen kann
- Datenschutz und Datensicherheit beachtet werden.

Das Amt muss klären, ob H&H die Anforderungen an eine elektronische Aktenführung erfüllt und welche Festlegungen zum ersetzenden Scannen getroffen werden.

11.5.3 Schnittstellen

Das Amt Nordstormarn muss seine vorhandenen Schnittstellen beschreiben. Der Zugriff auf die Schnittstellen ist einzuschränken. Es muss ein Schutz vor Manipulationen der Schnittstellendateien erfolgen.

Die vorhandenen Schnittstellen (LÄMMkom zu SFirm, Allris zu H&H, H&H zu SFirm) sind nicht dokumentiert. Bei den Schnittstellen handelt es sich um dateibasierte Schnittstellen. Sie werden aus einem Verfahren in ein Übergabeverzeichnis exportiert, um dann mit einem anderen Verfahren importiert zu werden. Ein Vollzugriff auf diese Übergabeverzeichnisse ist zum Zeitpunkt der Prüfung allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern möglich. Der Zugriff wird lediglich dadurch erschwert, dass es kein Mapping auf den Netzwerkpfad gibt. Dies reicht als Schutz vor unberechtigten Zugriffen nicht aus. Eine Manipulation der Dateien ist derzeit möglich. Zu allen aktiven Schnittstellen ist daher eine Beschreibung nachzuholen. Hierbei muss auch eine Betrachtung der Risiken erfolgen, um geeignete Maßnahmen ergreifen zu können. Der derzeit bestehende Vollzugriff auf alle Schnittstellen ist im ersten Schritt auf ein absolut notwendiges Maß einzuschränken. Künftig kann eine Manipulationsmöglichkeit zum Beispiel dadurch verringert werden, dass die Schnittstellendateien durch einen Dienst unmittelbar nach der Erstellung aus dem Übergabeverzeichnis in ein Importverzeichnis der Finanzsoftware kopiert werden, zu dem kein schreibender Zugriff besteht.

B 133

11.6 Vergaben

Zur Überprüfung der Vergaben wurden Unterlagen zur IT-Infrastruktur, der Telefonanlage und dem IT-Dienstleister vorgelegt. Eigene Regelungen zu Vergabeverfahren existieren nicht in der Amtsverwaltung.

11.6.1 IT-Infrastruktur

Bei IT-Vergaben sollten künftig EVB-IT-Verträge verwendet werden. Sofern ein Dienstleister mit einer Ausschreibung beauftragt wird, ist darauf zu achten, dass auch dieser Auftrag nach den vergaberechtlichen Vorschriften durchzuführen ist.

Der Vergabevermerk kann nicht allein Aufgabe des beauftragten Dienstleisters sein. Die Amtsverwaltung muss hier auch eine eigene Dokumentation fertigen.

Im November 2017 wurde ein Auftrag zu einem Beratungsangebot zum Projekt „Ausschreibung IT-Infrastruktur, Implementierung, Dienstleistungen und Service“ erteilt. Diese Dienstleistung wurde nicht ausgeschrieben. Nach § 2 SHVgVO hätte eine freihändige Vergabe nach den Vorschriften gem. § 3 Abs. 1 Satz 3 VOL/A durchgeführt werden müssen. Dazu hätten mindestens 3 Bewerber zur Angebotsabgabe aufgefordert werden müssen. Dies ist nach den vorgelegten Unterlagen nicht erfolgt. Es gibt keine Dokumentation des Vergabeverfahrens, so dass nicht nachvollziehbar ist, warum dies nicht erfolgt ist oder ob es eine telefonische Aufforderung gegeben hat.

Der Auftrag beinhaltete neben der IST-Aufnahme und der Erstellung eines SOLL-Konzeptes auch die Erstellung des Leistungsverzeichnisses, der Angebotsauswertung und der Systemabnahme. Nach erfolgter Fertigstellung der Vergabeunterlagen wurden durch die beauftragte Beraterfirma 6 Bewerber per Mail angeschrieben und zur Abgabe eines Angebots aufgefordert. Die übersandten Unterlagen bestanden aus der Leistungsbeschreibung mit Anlagen sowie den Formblättern: Angebotsschreiben, TTG, Bewerberbedingungen und zusätzlichen Vertragsbedingungen. Obwohl der Berater auch die Erstellung von EVB-IT-Verträgen angeboten hatte, wurden diese nicht verwendet. Die EVB-IT ergänzen die VOL/B und berücksichtigen die Besonderheiten der IT-Beschaffungen der öffentlichen Hand. Sie gewährleisten bei konsequenter Anwendung eine Standardisierung der Verträge im IT-Bereich. Die EVB-IT des Auftraggebers sind den Bewerbern mit den Vergabeunterlagen bekannt zu geben. Sie müssen Bestandteil der Vergabeunterlagen sein, damit sie bei Abgabe eines Angebotes und dem Zuschlag wirksam werden. Bei künftigen IT-Vergaben sollten daher die EVB-IT-Verträge verwendet werden.

B 134

Die Dokumentation des Vergabeverfahrens erfolgte hauptsächlich durch die beauftragte Beraterfirma in Form eines Vergabevermerkes. Dieser Vergabevermerk ist jedoch nicht ausreichend um darzustellen, dass die Vergabestelle ihre eigene Entscheidung getroffen hat. Es muss dokumentiert sein, dass die Entscheidungen allein auf den Auftraggeber zurückgehen und nicht etwa durch dessen Bevollmächtigte getroffen wurden. Es ist daher auch bei Unterstützung durch einen Berater ein eigener Vergabevermerk zu fertigen.

B 135

11.6.2 Telefonanlage

Zur Erneuerung der Telefonanlage erfolgte keine Ausschreibung. Bei Aufträgen mit unbestimmter Laufzeit ist bei der Ermittlung des Auftragswertes ein Zeitraum von 4 Jahren zu berücksichtigen. Jedes Vergabeverfahren ist zu dokumentieren. Es können nur Angebote verglichen werden, die aufgrund einer gemeinsamen Grundlage - dem Leistungsverzeichnis – abgegeben wurden. Bei einer Beauftragung ist sicherzustellen, dass die Vergabeunterlagen Vertragsbestandteil werden und dass die entsprechende Auftragsbefugnis vorliegt.

Im Mai 2020 hat das Amt aufgrund weiterer Bedarfe ein Angebot zur Erweiterung der bestehenden Telefonanlage erhalten. Hintergrund war, dass die bisher verwendeten Endgeräte nicht mehr verfügbar waren und der bisherige Vertragspartner ein Upgrade der Lösung mit einer Vertragsverlängerung vorgeschlagen hat. Daraufhin wurde nach einer alternativen Möglichkeit zur bisherigen Telefonanlage gesucht. Im Rahmen dieser Markterkundung wurden verschiedene Angebote eingeholt, obwohl noch nicht feststand, welche Lösung im Amt eingeführt werden soll. Die vorliegenden Angebote unterscheiden sich daher erheblich in der Form der technischen Umsetzung.

Die Einhaltung vergaberechtlicher Vorschriften wurde hierbei nicht beachtet. Das Amt ging davon aus, dass eine Vergabe ohne weitere Angebote erfolgen kann, da das erste

B 136

vorgelegte Angebot lediglich eine jährliche Miete in Höhe von 571 € netto beinhaltete. Unabhängig davon, dass im Rahmen der weiteren Erkundung von diesem Angebot abgewichen wurde, wäre auch eine Vergabe mit einer jährlichen Miete in dieser Höhe nicht ohne ein förmliches Vergabeverfahren möglich gewesen. Die Vorschriften des Direktkaufs gem. § 14 UVgO greifen nicht, da der Auftragswert hier gem. § 3 Abs. 11 VgV mit einem Zeitraum von 48 Monaten zu schätzen ist. So hätte hier bei der Wahl der Verfahrensart die Verhandlungsvergabe durchgeführt werden müssen.

Auch wenn von drei verschiedenen Anbietern ein Angebot vorgelegt wurde, können diese nicht verglichen werden, da keine einheitliche Basis in Form einer Leistungsbeschreibung vorgelegen hat. Aus den zur Verfügung stehenden Unterlagen ist zu entnehmen, dass sich die Verwaltung im Rahmen der Markterkundung für eine IP-Telefonanlage entschieden hatte, die auf eigener Hardware betrieben werden sollte. Nach dieser Entscheidung hätte eine Leistungsbeschreibung erstellt werden müssen, um dann anschließend ein Verhandlungsverfahren nach § 12 UVgO durchzuführen.

- B 137** Tatsächlich wurde dann der Auftrag völlig formfrei von der Sachbearbeitung per Mail erteilt. Diese Beauftragung erfolgte ohne die entsprechende Auftragsbefugnis. Der Auftragswert beläuft sich auf rund 17.125 € netto (einmalige Kosten zzgl. lfd. Kosten über 4 Jahre). Gemäß § 8 Abs. 5 Nr. 4 der Hauptsatzung des Amtes hätte der Hauptausschuss über die Vergabe entscheiden müssen.

11.6.3 Rahmenvertrag IT-Dienstleister

Der Rahmenvertrag mit dem externen Dienstleister läuft seit 2004 und wurde seither nicht ausgeschrieben. Die Vorschriften zur Vergabe müssen eingehalten werden. Durch eine regelmäßige Ausschreibung verringert sich die Abhängigkeit zu einem einzelnen Dienstleister.

Der unter [IT-Betrieb](#) aufgeführte Rahmenvertrag besteht seit dem Jahr 2004. Er wurde sowohl 2017 als auch 2018 erneut abgeschlossen. Hierbei ging es vor allem um Änderungen hinsichtlich des Umfanges der Betreuung. Es konnten zur Prüfung keine Vergabeunterlagen vorgelegt werden. Es ist daher davon auszugehen, dass keine Vergabe durchgeführt wurde. Der aktuelle Vertrag hat eine Laufzeit von einem Jahr und verlängert sich automatisch um ein weiteres Jahr.

- B 138** Der Auftragswert des Rahmenvertrages hinsichtlich des Stundenkontingents von 4 Stunden pro Monat beläuft sich auf 35.760 € netto (mtl. Wartungspauschale über 4 Jahre). Hinzu kommen Kosten für die aus dem Rahmenvertrag vereinbarten Einzelaufträge. Im Jahr 2021 waren das nach den vorhandenen Einzelbuchungen rund 11.100 € netto, im Jahr 2022 rund 6.400 €. Aufgrund dieser Werte muss das Amt seinen IT-Dienstleistungsvertrag künftig im Rahmen einer Verhandlungsvergabe oder einer Beschränkten Ausschreibung ausschreiben. Empfohlen wird eine Verhandlungsvergabe. Ggf. ist ein Teilnahmewettbewerb voranzustellen, falls nicht ausreichend geeignete Anbieter bekannt sind, die zur Angebotsabgabe aufgefordert werden sollen. Die Verhandlungsvergabe bietet dem Amt die zusätzliche Möglichkeit mit den Bietern nach der ersten Angebotsabgabe noch einmal über den Angebotsinhalt zu verhandeln. Bei der Vergabe ist darauf zu achten, dass EVB-IT-Verträge geschlossen werden.

12 Baufachliche Prüfung

Die baufachliche Prüfung erstreckt sich auf die Neubauten der Kindertagesstätten in den Gemeinden Hamberge und Wesenberg. Die bei der Durchführung anzuwendenden Vergabevorschriften wurden größtenteils eingehalten.

Eine Ausschreibungs- und Vergabeordnung gibt es für das Amt Nordstormarn nicht. Es wird empfohlen eine eigene Ausschreibungs- und Vergabeordnung zu erstellen!

Die vorgelegte Wertgrenzentabelle ist in einigen Punkten zu überarbeiten. Für die Direktvergabe ist eindeutig auf die Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und den damit verbundenen Wechsel unter den beauftragten Unternehmen hinzuweisen.

Die Tabelle ist um die Vergabe im Oberschwellenbereich zu ergänzen.

Die Auftragserteilung an die Planungsbüros erfolgte ohne Wettbewerb. Die Architekturbüros erarbeiteten entsprechende Vorschläge bereits deutlich vor der Auftragserteilung. Gemäß § 50 UVgO bzw. den Regelungen der VGV sind öffentliche Aufträge über Leistungen, die im Rahmen einer freiberuflichen Tätigkeit erbracht werden, grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben. Dabei ist so viel Wettbewerb zu schaffen, wie dies nach der Natur des Geschäfts oder nach den besonderen Umständen möglich ist. Der Regelfall sieht stets einen Vergleich von 3 Angeboten vor.

Für die beauftragten Nachträge und abgerechneten Mengenmehrung lagen häufig keine erklärenden Dokumentationen vor. Auch die fehlenden Bauprotokolle konnten hierüber keinen Aufschluss geben, weder über die Notwendigkeit noch über die Veranlassung.

Für die Auftragsvergabe an einen Gemeindevertreter in Höhe von 63.803,99 € lag kein Beschluss der Gemeinde vor. Gemäß § 8 der Hauptsatzung der Gemeinde Wesenberg ist bei vorangegangener Ausschreibung für die Auftragsvergabe an einen Gemeindevertreter ab einem Wert von 50.000 € der Beschluss der Gemeindevertretung erforderlich. Außerdem war der Gemeindevertreter bei den Entscheidungen zu dem Vorhaben oft anwesend und es ist nicht dokumentiert, dass er zu diesen Entscheidungen ausgeschlossen wurde. Die im § 22 GO genannten Ausschlussgründe für ehrenamtliche Bürger und Bürgerinnen sind zu beachten. Ebenso sind auch die betroffenen Personen verpflichtet, dies mitzuteilen.

12.1 Dokumentation

An vielen Punkten ist die Dokumentation für die gesamten Maßnahmen nicht ausreichend. Der Vergabevermerk dient als zentrales Dokument für das Ausschreibungs- und Vergabeverfahren und stellt fortlaufend die Stufen des Verfahrens, deren Maßnahmen und Entscheidungen dar.

So lagen z. B. für die beauftragten Nachträge und abgerechneten Mengenmehrungen häufig keine erklärenden Dokumentationen vor. Auch die fehlenden Bauprotokolle gaben hierüber keinen Aufschluss, weder über die Notwendigkeit, noch über die Veranlassung.

Ausnahmen zum Verzicht eines Vergabevermerkes gibt es nach den vergaberechtlichen Bestimmungen nicht. Auch Freihändige Vergaben, z.B. nach einer Preisumfrage, unterliegen der Verpflichtung zur Erstellung eines Vergabevermerkes. Im VHB-Vergabehandbuch des Bundes wird zu § 30 VOB/A ausgeführt, dass die Vergabestelle unabhängig von der Höhe der Auftragssumme einen Vergabevermerk anfertigen muss, der die einzelnen Stufen des Verfahrens, die maßgebenden Feststellungen sowie die

B 139

Begründung der einzelnen Entscheidungen enthält. Der Vergabevermerk ist zeitnah zu erstellen und laufend fortzuschreiben, damit das jeweils aktuelle Vergabeverhalten zu jedem gewünschten Zeitpunkt überprüft werden kann.

Nach Zuschlagserteilung hat der Auftraggeber bei einer beschränkten Ausschreibung auf geeignete Weise, z. B. auf Internetportalen für 3 Monate über die Auftragsvergabe zu informieren, wenn der Auftragswert 25.000 € ohne Umsatzsteuer übersteigt. Hierzu liegen keine Dokumentationen vor. Die Absageschreiben an die Mitbieter wurden nach der Auftragserteilung abgesandt.

Die rechtlichen Vorgaben für die Dokumentation in Vergabeverfahren sind einzuhalten.

12.2 Neubau der Kindertagesstätte „Mäuseburg“ in Wesenberg

12.2.1 Allgemeines

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung des Amtes Nordstormarn wurde der Prozess zum Neubau der Kindertagesstätte Mäuseburg in Wesenberg baufachlich geprüft.

Die Prüfung erstreckte sich auf den gesamten Projektablauf von der Beschlusslage der Gemeindevertretung oder des Fachausschusses und Bereitstellung der Finanzmittel über die Planung, Ausschreibung, Beauftragung, Bauüberwachung und Bauausführung bis zur Abrechnung. Dabei wurde ein Prüfungsschwerpunkt auf die Anwendung der Vergabebestimmungen und die Auftragserteilung gelegt.

Entgegen des anfangs geplanten Anbaus an die vorhandene Kindertagesstätte entschied sich die Gemeinde im Februar 2018 für einen Neubau mit zwei Gruppenräumen auf dem gleichen Grundstück der Kita und genehmigte ein Bauvolumen von 600.000 €.

Für diese beschlossene Planung lag die Baugenehmigung bereits seit Oktober 2016 vor. Mit der Maßnahme wurde am 27.02.2017 begonnen und die Nutzung konnte am 01.08.2019 aufgenommen werden.

Die Mittel wurden rechtzeitig im Haushalt zur Verfügung gestellt. Die Endsumme für den Neubau der Kita belief sich auf 639.363,58 €.

12.2.2 Fördermittel

Der erste Fördermittelantrag wurde am 10.11.2016 parallel mit der Beantragung des vorzeitigen Baubeginns gestellt. Mit Schreiben vom 11.04.2017 wurde dem vorzeitigen Baubeginn zugestimmt.

Mit dem Zuwendungsbescheid vom 17.10.2017 wurden für die eingereichte Kostenschätzung in Höhe von 548.680,31 € Fördermittel über 213.955,12 € bereitgestellt. Mit dem letzten Änderungsbescheid vom 01.03.2021 wurden Mittel in Höhe von 294.458,54 € bewilligt. Die Finanzierung der Baumaßnahme setzt sich wie folgt zusammen:

Kreismittel:	24.600,00 €
Landesmittel:	269.858,54 €
Eigenmittel:	344.905,04 €

Der Bescheid vom 28.04.2021 über das Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung liegt bereits vor. Mit dem Verwendungsnachweis vom 08.04.2020 sind Gesamtausgaben von 570.375,97 € nachgewiesen worden und in voller Höhe als angemessen anerkannt worden. Der Verwendungsnachweis ist spätestens sechs Monate nach Fertigstellung der Baumaßnahme bzw. nach Abschluss des Vorhabens dem Fördermittelgeber vorzulegen. Der vorliegende Verwendungsnachweis vom 08.04.2020 gibt die Inbetriebnahme der Einrichtung mit dem 01.08.2019 an, das Ende der Maßnahme jedoch mit dem 30.11.2019.

Als fertiggestellt gelten jedoch Bauvorhaben, bei denen die Bauarbeiten weitgehend abgeschlossen und das Gebäude bezugsfertig oder die Nutzung aufgenommen wurde, also bereits am 01.08.2019. Entscheidend für den Zeitpunkt der Fertigstellung ist die Möglichkeit des Beginns der Nutzung und nicht der Abschluss aller Arbeiten.

Es ist darauf zu achten, dass der Verwendungsnachweis rechtzeitig vorgelegt wird. Dies wurde jedoch vom Fördermittelgeber nicht beanstandet.

12.2.3 Ausschreibung und Vergabe

Die seit Januar 2016 mit der Planung der Kita-Erweiterung beschäftigte Architektin wurde im Juni 2017 unter Vertrag genommen und mit dem GV-Beschluss vom 22.02.2018 mit der Ausschreibung, Baudurchführung und Bauabrechnung beauftragt.

Die Prüfung hat ergeben, dass die Planerin und auch die weiteren Ingenieurbüros ohne den erforderlichen Wettbewerb nach § 50 der UVgO bzw. den Regelungen der VGV beauftragt wurden.

Es ist so viel Wettbewerb zu schaffen, wie dies nach der Natur des Geschäfts oder nach den besonderen Umständen möglich ist. Die sich aus der Kostenschätzung ergebenden Planungskosten von ca. 51.000 € für die Architektenleistung hätten einen Nationalen Wettbewerb erforderlich gemacht. Dieser Punkt wurde bereits in der Prüfung 2006 beanstandet. Der Fördermittelgeber ist hierüber zu informieren.

B 140

Entsprechend der Gesamt-Kostenrechnung für das Bauwerk in Höhe von 488.057,78 € vom Juni 2018 fand für das Bauvorhaben eine beschränkte Ausschreibung statt. Hierzu wurden ausgewählte Firmen zur Angebotsabgabe aufgefordert. Die nach der Angebotsabgabe ermittelten wirtschaftlichsten Unternehmen wurden mit der Ausführung beauftragt. Der Ablauf der Ausschreibung erfolgte weitestgehend korrekt. Bei der Auftragsvergabe gab es jedoch einige Beanstandungen:

B 141

- Es fehlten Dokumentationen bezüglich der Auftragserteilung an den wirtschaftlichsten Anbieter, wenn dieser mehr als 20 % unter dem nächstgünstigeren Mitbewerber lag (Erdarbeiten, Elektroarbeiten und Entwässerung)
- Nachträge wurden nicht dokumentiert und teilweise nicht beauftragt. Besonders auffällig war dies bei der Entwässerung.
- Der Leiter des Bauamtes Nordstormarn hatte einen Auftrag (Entwässerung) in Höhe von 33.225,99 € in Vertretung der Bürgermeisterin unterschrieben. Dies hätte durch den offiziellen Vertreter der Bürgermeisterin erfolgen müssen.
- Für die Auftragsvergabe an einen Gemeindevertreter in Höhe von 63.803,99 € liegt kein Beschluss der Gemeinde vor. Dieser ist gem. § 8 der Hauptsatzung der Gemeinde Wesenberg mit vorangegangener Ausschreibung ab einem Wert von 50.000 € erforderlich.
- Außerdem war der Gemeindevertreter bei den Entscheidungen zu dem Vorhaben oft anwesend und es ist nicht dokumentiert, dass er zu diesen Entscheidungen ausgeschlossen wurde. Die gemäß § 22 GO genannten Ausschlussgründe für ehrenamtliche Bürger und Bürgerinnen sind zu beachten. Ebenso gilt auch für betroffene Personen die Verpflichtung, dies mitzuteilen.

Die sich im Baufortschritt ergebenden Nachträge waren nicht immer nachvollziehbar, da hierzu keine Dokumentationen und Baubesprechungsprotokolle vorlagen. Teilweise fehlten auch die entsprechenden Nachtragsaufträge. Besonders fiel dies bei der Entwässerung auf. Dieser Auftrag führte durch diverse Nachträge zu einer Steigerung von ca. 80 % zum Hauptauftrag. Die Gemeindevertretung wurde nicht über die Nachträge informiert und hat auch nicht darüber entschieden.

- B 142** Hierbei handelt es sich um die Nichtbeachtung einer Förderungsauflage, die vergaberechtlichen Bestimmungen für den Bau der Kita einzuhalten. Die Zuwendungsgeber sind hierüber zu informieren.

Wie bereits in der vorangegangenen Prüfung angeführt, ist es ratsam, eine eigene Ausschreibungs- und Vergabeordnung zu erstellen und diese stets der aktuellen Rechtslage anzupassen.

12.2.4 Gewerke

Der günstigste Anbieter für die **Erd-, Siel- und Pflasterarbeiten** lag 40 % unter dem nächsten Mitbewerber. Hier fehlt die Dokumentation über die Auskömmlichkeit der Preise. Des Weiteren wurden nicht alle ausgeschriebenen Leistungen ausgeführt. Die Pflasterarbeiten der Stellplätze wurden nicht ausgeführt. Auch hier fehlt die Begründung. Es gibt nur den Hinweis in den Abrechnungslisten, dass diese Stellplätze im Jahr 2020 ausgeführt werden sollten. Die Umsetzung ist bisher noch nicht erfolgt.

Die **Elektroarbeiten** erhielt ein Anbieter, der 40 % unter dem nächsten Angebot lag. Durch nicht beauftragte Zusatzleistungen und einigen Mehrmassen fiel die Schlussrechnung dann 30 % höher aus als der erteilte Auftrag. Hierzu lagen bei der Prüfung keine Nachträge und Dokumentationen vor.

Auch bei den **Entwässerungsarbeiten** erhielt der mit 20 % unter dem nächsten Anbieter liegende, günstigste Bewerber den Auftrag. Mit der Schlussrechnung lag die Gesamtsumme durch Nachträge und Massenmehrungen um 81 % über dem Hauptauftrag. Auch hier lagen keine Dokumentationen als Erklärung zur Prüfung vor.

Die Gesamtausgaben der Maßnahme beliefen sich auf 639.363,58 €. Obwohl einige Lose aus der Kostengruppe Baukonstruktion unter der vertraglich vereinbarten Summe lagen, lagen die Gesamtkosten 16 % über der ursprünglichen Kostenberechnung, die maßgeblich für den Förderantrag war. So wurden ursprünglich keine Kosten für das Herrichten und Erschließen des Grundstückes geplant und schlugen in der Endabrechnung mit ca. 68.000 € zu Buche. Ebenso verteuerte sich die Kalkulation der technischen Anlagen um 23 % und auch die Baunebenkosten lagen 26 % über der ursprünglich geplanten Leistung.

- B 143** Um solche Kostensteigerungen zu minimieren, ist zukünftig auf eine genauere Planung der Maßnahme und der damit verbundenen Kostenermittlung zu achten. Die fortlaufende Dokumentation zu Nachträgen und Massenmehrungen ermöglicht es, den Überblick über die Kostenentwicklung zu behalten. Die Verantwortung der Maßnahme liegt trotz der Beauftragung eines Planungsbüros bei der zuständigen Gemeinde bzw. beim Amt.

12.3 Anbau der Kindertagesstätte „Regenbogen“ in Hamberge

12.3.1 Allgemeines

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung des Amtes Nordstormarn wurde der Prozess zum Neubau der Kindertagesstätte Regenbogen in Hamberge baufachlich geprüft. Der Prüfungsumfang entsprach der Maßnahme „Kindertagesstätte Mäuseburg“.

Seit September 2015 plante die Gemeinde die Erweiterung der Kita. Die Grundstücksfrage wurde 2016 abschließend geklärt. Im April 2016 erhielt durch Beschluss der Gemeindevertretung ein Architekturbüro den Auftrag über die Planung, Kostenschätzung und Durchführung der Erweiterung.

Der Baubeginn erfolgte am 18.01.2017 und die Kita-Erweiterung wurde am 01.04.2018 eröffnet. Die Mittel wurden rechtzeitig im Haushalt bereitgestellt. Der Verwendungsnachweis vom 17.12.2018 rechnete das Bauvorhaben mit 1.782.181,32 € ab.

12.3.2 Fördermittel

Der erste Fördermittelantrag wurde am 23.11.2015 gestellt, liegt aber in den zu prüfenden Unterlagen nicht vor. Auf der Grundlage der eingereichten Kostenaufstellung von 1.492.855 € wurde eine Fördersumme von 368.981,70 € bewilligt.

Mit dem fünften und letzten Zuwendungsbescheid vom 12.07.2018 wurden insgesamt 1.295.460,45 € bewilligt. Der Bewilligungszeitraum lief vom 01.01.2016 bis zum 31.10.2018. Die Finanzierung der Baumaßnahme setzt sich wie folgt zusammen:

Kreismittel:	49.084,20 €
Landesmittel:	884.233,75 €
Bundesmittel:	362.142,50 €
Eigenmittel:	486.720,87 €

Der Bescheid vom 06.08.2019 über das Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung liegt bereits vor. Mit dem Verwendungsnachweis vom 17.12.2018 sind Gesamtausgaben von 1.782.181,32 € nachgewiesen worden und in voller Höhe als angemessen anerkannt worden.

12.3.3 Ausschreibung und Vergabe

Den Unterlagen ist zu entnehmen, dass mit der Planung für die Kita-Erweiterung bereits im Oktober 2015 begonnen wurde. Der Gemeindebeschluss für die Beauftragung des Planungsbüros wurde im April 2016 gefasst. Die ersten Planungen des Architekten stammen von März 2016 und der Bauantrag wurde im September 2016 gestellt.

Das Planungsbüro erhielt den Auftrag jedoch erst am 02.12.2016. Aus den Unterlagen geht nicht hervor, dass ein Wettbewerb stattgefunden hat. Gem. § 50 UVgO und den Regelungen der VGV ist so viel Wettbewerb zu schaffen, wie dies nach der Natur des Geschäfts oder nach den besonderen Umständen möglich ist. Die sich aus der Kostenschätzung ergebenden Planungskosten von ca. 130.000 € für die Architektenleistung hätten einen nationalen Wettbewerb erforderlich gemacht. Dieser Punkt wurde bereits in der Prüfung von 2006 beanstandet.

Der Fördermittelgeber ist hierüber zu informieren.

B 144

Auf Grund der Kostenschätzung aus dem Jahre 2015 von ca. 1,5 Mio. € fand für das Bauvorhaben eine öffentliche Ausschreibung statt. Die Ausschreibung wurde ordnungsgemäß bekanntgemacht. Neben der öffentlichen Ausschreibung wurden einige Gewerke gem. § 9 Abs. 1, 2. Halbsatz der SHVgVO (Fassung 11/2013) zulässigerweise als beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für jedes Fach-Los bis 50.000 € vergeben.

Bei einigen Gewerken hätte allerdings eine öffentliche Ausschreibung stattfinden müssen, da die Kostenberechnung vom 15.09.2016 bereits über der Grenze von 50.000 € lag. Hierzu zählen der Trockenbau, die Heizungs- und Lüftungsanlagen, die Sanitärarbeiten und die Außenanlagen (Zuwegung und Entwässerung). Für den neu errichteten Carport lag keine Ausschreibung vor.

B 145

Bei der Auftragsvergabe ist teilweise auf eine genauere Dokumentation zu achten. Besonders wenn die Angebote stark voneinander oder von der vorherigen Kostenschätzung bzw. Kostenberechnung abweichen. Hier ist bereits bei der Kostenschätzung der aktuelle Markt genauer zu beobachten.

Die sich im Baufortschritt ergebenden Nachträge waren nicht immer nachvollziehbar, da hier keine Dokumentationen und keine Baubesprechungsprotokolle vorlagen. Teilweise fehlten auch die entsprechenden Nachtragsaufträge. In den geprüften Unterlagen, gab es auch keinen Hinweis über entsprechende Beschlüsse durch die Gemeindevertretung.

Bei der Vergabe der Ausstattung erfolgte eine beschränkte Ausschreibung nach VOL/A. Die Angebote für die Spielgeräte im Außengelände lagen 58% über den veranschlagten Kosten und die der Innenausstattung übertrafen die Kalkulation um 50%. Das Leistungsverzeichnis für die Innenausstattung wurde durch einen Mitanbieter erstellt und war in mehreren Punkten nicht produktneutral.

Zwar gab dieser Anbieter auch das günstigste Angebot ab, jedoch wurde die Ausschreibung aufgehoben, da die erforderlichen Mittel nicht mehr zur Verfügung standen. Im Anschluss wurde dieser Anbieter mit einem überarbeiteten Angebot beauftragt. Diese direkte Vergabe ist aus Dringlichkeitsgründen möglich. Die hierzu erforderliche Dokumentation fehlte jedoch.

- B 146** Hierbei handelt es sich um einen Verstoß gegen das Vergaberecht und damit die Nichtbeachtung einer Förderungsauflage, die vergaberechtlichen Bestimmungen für den Bau der Kita einzuhalten. Die Zuwendungsgeber sind hierüber zu informieren.

12.3.4 Gewerke

Bei einigen Gewerken ergaben die Abrechnungen außergewöhnlich hohe Abweichungen zu den Auftragssummen. Teilweise bedingt durch nicht beauftragte Nachträge oder Massenmehrungen.

Besonders fiel dies bei den Fliesenarbeiten, beim Trockenbau, den Malerarbeiten, den Bodenbelagsarbeiten, den Heizungs- und Lüftungsarbeiten, den Außenanlagen und der Stellplatzanlage auf. Hier lagen die Schlussrechnungen mindestens 20 % über dem Hauptauftrag. Bei der Außenanlage für den Spielplatz und der Stellplatzanlage haben sich die Kosten sogar gegenüber dem Hauptauftrag verdoppelt.

Bei der Abrechnung der **Rohbauarbeiten** wurden große Unterschiede zu den ausgeschriebenen Mengen festgestellt. Bei dem lt. Leistungsverzeichnis beauftragten 83 m³ Bodenabtrag wurden in der zweiten Abschlagsrechnung 1.592,78m³ abgerechnet. Bei einer Abtragstärke von 30 cm würde das einer Fläche von ca. 5.300 m² entsprechen. Die Menge wurde in der nächsten Rechnung auf 1000 m³ reduziert und in der Schlussrechnung mit 1.461,25 m³ abgerechnet. Statt der geplanten 3 Tonnen Stahlmatten wurden 7 Tonnen abgerechnet. Hierzu fehlte jegliche Dokumentation, wie auch zu den abgerechneten Stundenlohnarbeiten.

Ähnlich war es mit den Mehrkosten für die Arbeiten an den **Außenanlagen**. Diese waren ursprünglich mit einer Gesamtsumme von 136.255 € veranschlagt. Für die Außenanlage, die Stellplätze, den Carport und den Spielplatz wurden es jedoch 233.372,54 €.

Bei der Abrechnung dieser Arbeiten wurden große Abweichungen zu den ausgeschriebenen Mengen festgestellt. So wurden z.B. für die Stellplatzanlage 350 m² für das Planum ausgeschrieben, 1.378,34 m² wurden jedoch abgerechnet. Ebenso wurden für ausgeschriebene 100 m² Betonpflaster 386,33 m² in Rechnung gestellt. Die Kostenüberschreitungen gegenüber den Hauptaufträgen lagen zwischen 30 und 100 %. Hier fehlten die Nachweise über diese Mehrmengen in Form von Stundenzetteln, Aufmaße oder andere Dokumentationen.

Zudem befanden sich zwischen diesen Abrechnungen drei Rechnungen über einen Hauswasseranschluss und die Montage zweier Straßenlampen. Zu diesen Vorgängen gab es in den Unterlagen keine Aufträge oder andere Dokumentationen.

Der Direktauftrag für Liefer- und Dienstleistungen ist bis 1.000 € unter Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze zu erteilen. Eine der Rechnungen lag über dem Grenzwert für einen Direktauftrag. Die hier durchzuführende Verhandlungsvergabe war zu berücksichtigen, ließ sich aus den Unterlagen aber nicht nachvollziehen.

- B 147** Die großen Abweichungen zwischen den Hauptaufträgen und den Schlussrechnungen sind nicht durch aufklärende Dokumentationen belegt. Das GPA empfiehlt, entstehende

Mehrkosten durch Vermerke und zeitnahe Nachträge transparent und prüffähig zu machen. Durch eine genaue Planung und eine realistische Kostenschätzung sind die vielen, oft teureren Alternativpositionen in den Leistungsverzeichnissen zu minimieren. Unvorhergesehene Arbeiten sind unter Einhaltung des Vergaberechtes mit einem schriftlichen Vertrag abzusichern.

13 Die wirtschaftliche Situation des Amtes Nordstormarn und seiner amtsangehörigen Gemeinden

Das Gemeindeprüfungsamt Stormarn gibt im Rahmen der überörtlichen Prüfung grundsätzlich auch eine Einschätzung zur wirtschaftlichen Situation der geprüften Kommunen ab. Dabei zieht es die folgenden Kriterien heran:

Kriterium	Beurteilungsgrundlage/n
Dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit	Ertragslage /Jahresergebnisse
	Entwicklung Eigenkapital
	Zuschussbedarfe der Leistungsbereiche / Allgemeine Deckungsmittel
Liquidität	Finanzrechnung
	Entwicklung Bestand liquider Mittel
Investitionsvolumen	Finanzrechnung (investive Auszahlungen)
	Bilanzielles Anlagevermögen
Finanzierung der Investitionen	Finanzrechnung
	Entwicklung bilanzielles Fremdkapital

Als belastbare Datengrundlage dienen die festgestellten Jahresabschlüsse. Eine Einschätzung ist nur dann sinnvoll, wenn verhältnismäßig aktuelle Daten vorliegen.

Zum Prüfungszeitraum befand sich die Verwaltung in der Aufarbeitung ausstehender Jahresabschlüsse. Festgestellte Zahlenwerke lagen dabei für einige Gemeinden und das Amt bis 2020, für andere Gemeinden nur bis 2018 vor. Auf dieser Grundlage war eine aktuelle Einschätzung der wirtschaftlichen Situation nicht möglich, sodass dieser Punkt nicht in die Prüfung aufgenommen wurde.

Um dennoch eine grundsätzliche Aussage treffen zu können, wurden anhand der vorliegenden Jahresabschlüsse die Jahresergebnisse sowie die Entwicklung des Eigenkapitals im Prüfungszeitraum ausgewertet.

Amt / Gemeinde	Stand Eigenkapital 01.01.2010	Kumulierte Jahresergebnisse 2010 - 2018	Ergebnis- neutrale Veränderungen	Stand Eigenkapital 31.12.2018
Badendorf	3.036.489,51 €	+679.792,17 €	+78.155,55 €	3.794.437,23 €
Feldhorst	1.498.606,19 €	+749.446,76 €	-182.714,51 €	2.065.338,44 €
Hamberge	3.881.617,23 €	+5.354.113,05 €	+133.335,99 €	9.369.066,27 €
Heilshoop	1.624.040,89 €	-160.049,27 €	-7.197,70 €	1.456.793,92 €
Klein Wesenberg	2.195.501,90 €	+972.420,28 €	-32.088,89 €	3.135.833,29 €
Mönkhagen	2.297.175,00 €	-81.943,23 €	+213.661,97 €	2.428.893,74 €
Wesenberg	5.263.505,64 €	-273.410,47 €	+1.017.265,43 €	6.007.360,60 €
Zarpen	3.391.301,36 €	-154.636,05 €	+82.015,69 €	3.318.681,00 €

Amt / Gemeinde	Stand Eigenkapital 01.01.2010	Kumulierte Jahresergebnisse 2010 - 2020	Ergebnis- neutrale Veränderungen	Stand Eigenkapital 31.12.2020
Amt	877.656,36 €	-144.801,99 €	-442.014,08 €	290.840,29 €
Barnitz	1.935.717,66 €	+657.927,59 €	+120.397,13 €	2.714.042,38 €
Heidekamp	647.155,53 €	+128.093,45 €	+22.668,92 €	797.917,90 €
Rehhorst	1.582.274,72 €	+609.835,10 €	-192.644,82 €	1.999.465,00 €
Westerau	1.670.090,52 €	+434.453,17 €	+225.849,78 €	2.330.393,47 €

Sowohl das Amt als auch die amtsangehörigen Gemeinden verfügen in ihrem letzten festgestellten Jahresabschluss über ein positives Eigenkapital. Allerdings war die Entwicklung im Betrachtungszeitraum sehr unterschiedlich.

Das Amt musste zeitweise ein negatives Eigenkapital ausweisen, nachdem in den Jahren 2010 bis 2016 durchgehend Jahresfehlbeträge entstanden waren. Erst mit dem letzten Jahresabschluss 2020 konnte das Amt wieder ein positives Eigenkapital erreichen. Diese Entwicklung wäre zwar grundsätzlich bedenklich. Im Falle eines Amtshaushalts können aber nicht die gleichen Maßstäbe wie bei den Gemeinden angesetzt werden. Das gesamte Verwaltungspersonal und damit auch alle verbeamteten Personen werden in Haushalt und Stellenplan des Amtes geführt. Daher ist das Amt auch verpflichtet, das Risiko künftiger Pensionsansprüche in Form einer Rückstellung abzusichern. Dies wirkt sich auf die Ergebnisrechnungen und das Eigenkapital des Amtes aus. Darüber hinaus kann der Amtshaushalt durch die Amtsumlage ausgeglichen werden. Diese muss der Amtsausschuss auskömmlich festsetzen.

Hinzu kommt, dass Haushalte und Jahresabschlüsse des Amtes nur bedingt aussagekräftig sind. Das Amt führt in seinem Haushalt auch die Dörfergemeinschaftsschule Zarpen. Sie wird wie ein „Haushalt innerhalb des Haushalts“ ausgewiesen, da das Organisationsmodell in den Beschreibungen wie ein Schulverband behandelt wird. Die rechtliche Konstruktion ist nach Auffassung des GPA nicht eindeutig. Sie wirkt sich aber auf die Jahresergebnisse und das Eigenkapital des Amtes aus. Das GPA geht davon aus, dass im Betrachtungszeitraum Anteile der Jahresergebnisse und der Finanzmittelsalden sowie der Bestände an Eigenkapital und liquiden Mitteln auf die Dörfergemeinschaftsschule Zarpen entfallen. Eine entsprechende Konstellation wirkte sich auch 2017 auf die Amtsbilanz aus, als der Schulverband Hamberge aufgelöst worden ist. Die Verwaltung stellte fest, dass aus dem Eigenkapital des Amtes 442.123,08 € auf den Schulverband entfielen. Aus den Jahresabschlüssen des Amtes ergibt sich nicht, welcher Anteil der Ergebnisse bzw. des Eigenkapitals auf den „Schulverband“ Zarpen entfällt. Daher wird dringend empfohlen, den Schulverband als eigenen Mandanten mit eigenem Haushalt und eigenem Jahresabschluss zu führen. In jedem Fall ist sicherzustellen, dass das Rechnungswesen die auf den „Schulverband“ entfallenden Anteile eindeutig ausweist. Auf die Ausführungen in Kapitel 8.2 wird verwiesen.

Die wirtschaftliche Situation der Gemeinden Badendorf und Hamberge wirkt gut bzw. sehr gut. Bei der Beurteilung muss aber einbezogen werden, dass die hohen Jahresüberschüsse überwiegend durch den Verkauf von Grundstücken erwirtschaftet worden sind (ca. 880 T€ bzw. ca. 5.170 T€). Ohne diese einmaligen Überschüsse wäre das Gesamtergebnis der Gemeinde Hamberge nur geringfügig positiv und das der Gemeinde Badendorf sogar negativ gewesen.

In Klein Wesenberg haben ebenfalls einmalige Grundstücksverkäufe zum guten Ergebnis beigetragen. Aber auch ohne diese Sondererträge ergibt sich ein positives Gesamtergebnis.

Die Gemeinden Feldhorst, Barnitz, Rehhorst und Westerau konnten im Betrachtungszeitraum fast durchgehend laufende Überschüsse erwirtschaften und ihr Eigenkapital steigern.

Die Gemeinde Heidekamp schließt zwar in der Gesamtbetrachtung mit einem positiven Ergebnis ab, die einzelnen Jahresergebnisse waren aber sehr wechselhaft. Dennoch ist es gelungen, Jahresfehlbeträge auszugleichen.

Dagegen ist dies den Gemeinden Heilshoop, Mönkhagen, Wesenberg und Zarpen nicht gelungen. Die kumulierten Jahresergebnisse des Betrachtungszeitraums waren negativ. Hierbei ist aber zu beachten, dass Jahresfehlbeträge insbesondere in den früheren Jahren

2010 bis 2016 entstanden sind. Die Folgejahre 2017 und 2018 schlossen bei allen genannten Gemeinden positiv ab. Sofern diese Entwicklung fortgesetzt werden kann, wird es den vier Gemeinden gelingen, die Vorjahresfehlbeträge zu kompensieren.

B 148 Bei der Zusammenstellung der aufgeführten Daten ergaben sich weitere Feststellungen zur Richtigkeit der Jahresabschlüsse. Diese ergänzen die Ausführungen in den Kapiteln 1.3.2, 1.4 und 3 dieses Erläuterungsteils. Eine Korrektur ist nicht mehr möglich, da die Jahresabschlüsse festgestellt sind. Die Hinweise sind bei der Aufstellung künftiger Jahresabschlüsse zu beachten:

- Wiederholt stimmen die Jahresergebnisse in Ergebnisrechnung und Bilanz sowie die Veränderung der liquiden Mittel in Finanzrechnung und Bilanz nicht überein. Dies sind -unabhängig von der Höhe der Differenzen- wesentliche Mängel eines Jahresabschlusses. Die Verwaltung muss sicherstellen, dass die 3 Komponenten übereinstimmen. Differenzen müssen vor der endgültigen Aufstellung zwingend aufgeklärt und bereinigt werden. Die Verwaltung muss die Jahresabschlussarbeiten um eine entsprechende Plausibilitätsprüfung ergänzen. Neben nachträglichen Veränderungen an einigen Komponenten führte in einem Fall ein fehlerhafter Ausweis zu einer (geringen) Differenz. Die Ergebnisrechnung 2019 des Amtes weist zwei Konten nicht aus¹³². Aus diesem Grund weicht das Jahresergebnis um 0,47 € vom bilanziellen Wert ab.
- Ein Plausibilitätsabgleich sollte auch mit den Vorjahreswerten und den übrigen Bestandteilen des Jahresabschlusses stattfinden (Anhang, Lagebericht, Spiegel). In Einzelfällen decken sich insbesondere die Angaben in den Anhängen nicht mit den bilanziellen Werten.
- Erträge und Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen müssen sich über den Gesamthaushalt immer ausgleichen. Dies war beim Amt 2011 und 2012 nicht der Fall, was zu Abweichungen zwischen Ergebnisrechnung und Bilanz führte.
- Die Jahresergebnisse sind zum 01.01. des Folgejahres vollständig zu verwenden bzw. mit den übrigen Positionen des Eigenkapitals zu verrechnen.
- Die Auflösung des Schulverbandes Hamberge wurde im Jahresabschluss des Amtes ergebnisneutral (Reduzierung des Eigenkapitals), bei den betroffenen Gemeinden ergebniswirksam (Erträge) umgesetzt. Dieses Vorgehen ist weder nachvollziehbar noch zulässig. Sofern Sachverhalte unterschiedliche Jahresabschlüsse innerhalb des Amtsverbunds betreffen, sind sie zwingend einheitlich abzubilden. Die Auflösung hätte im Amtshaushalt als Aufwand berücksichtigt werden müssen.
- Grundsätzlich verändert sich das Eigenkapital ausschließlich durch das Jahresergebnis. Sofern andere Sachverhalte direkt zu einer Veränderung führen, müssen diese nach Auffassung des GPA zwingend im Anhang erläutert werden. Dies hat die Verwaltung zwar meistens, aber nicht immer beachtet.
- Der überwiegende Teil der ergebnisneutralen Veränderungen resultierte aus Korrekturen der erstmaligen Eröffnungsbilanzen. Diese waren in den Anhängen in der Regel nachvollziehbar erläutert. In einem Fall ergaben sich Zweifel an der zutreffenden Umsetzung¹³³. Die tatsächliche Korrektur im Rechnungswesen (231.230,73 €) weicht von der im Anhang dargestellten ab (234.530,23 €). Grund

¹³² Konten 4999000 und 5999000

¹³³ Jahresabschluss 2011 der Gemeinde Badendorf

könnte eine fehlerhafte Korrekturbuchung sein, mit der die Berichtigung der Sonderposten nachträglich verändert worden ist. Dies sollte die Verwaltung überprüfen.

- Ein geringerer Teil der ergebnisneutralen Veränderungen stammte aus Zuwendungen für die Abwasserbeseitigung, die richtigerweise als nicht aufzulösende Zuweisungen nach ihrer Verwendung der Allgemeinen Rücklage zugeordnet worden sind¹³⁴. Diese Zuwendungen weisen die Gemeinden innerhalb der Allgemeinen Rücklage als gesonderte Positionen aus. Es handelt sich um Beträge, die in den Gebührenhaushalten als Abzugskapital zu berücksichtigen sind. Daher ist der gesonderte Ausweis nachvollziehbar. Sofern die Gemeinden ihre Allgemeine Rücklage aber zum Ausgleich etwaiger Fehlbeträge in Anspruch nehmen müssen, sind auch die nicht aufzulösenden Zuweisungen wie „normale“ Bestandteile zu behandeln.
- Neben erhaltenen Zuwendungen hat die Verwaltung auch die Gegenpositionen für unentgeltlich übertragene Erschließungsanlagen der Allgemeinen Rücklage zugeordnet. Die Erschließungsträger refinanzieren die Anlagen über die Kaufpreise. Daher handelt es sich hierbei nicht um Zuweisungen, sondern um beitragsähnliche Entgelte. Die Beträge sind aus der Allgemeinen Rücklage in die Position „Sonderposten für Beiträge“ umzugliedern. Sofern kein Auflösungsbeschluss der Gemeindevertretung vorliegt, handelt es sich um nicht aufzulösende Beiträge.
- Die GemHVO-Doppik macht Vorgaben für das Verhältnis zwischen Ergebnismrücklage und Allgemeiner Rücklage¹³⁵. Mit Wirkung ab dem 01.01.2018 hat der Verordnungsgeber die Regelungen verändert. Die aktuellen Vorgaben haben nicht alle Gemeinden beachtet¹³⁶. Im Zuge der jeweils nächsten Jahresabschlüsse ist dies zu korrigieren. Die Gemeinde Hamberge führt im Anhang zum Jahresabschluss 2018 aus, dass die Ergebnismrücklage den zulässigen Rahmen überschreitet. Es ist nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund sie diesen Fehler erkannt, aber nicht korrigiert hat.

¹³⁴ Vgl. § 25 Abs. 2 GemHVO-Doppik

¹³⁵ Vgl. § 25 Abs. 3 GemHVO-Doppik

¹³⁶ Insb. Gemeinden Barnitz, Feldhorst und Hamberge