

**Der Landrat
des Kreises Pinneberg
- Gemeindeprüfungsamt -**



**Ergebnis
der überörtlichen Prüfung
des Schulverbandes
Gemeinschaftsschule Am Himmelsbarg
- Haushaltsjahre 2012 bis 2015 -**

Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkungen	5
1.1	Rechtsgrundlagen	5
1.2	Prüfungsumfang	5
1.3	Erläuterungen zum Prüfungsbericht	6
2	Art und Umfang der überörtlichen Prüfung	7
2.1	Grundlagen zur Prüfung	7
2.2	Vermögensbewertung als Besonderheiten dieser Prüfung	7
3	Allgemeines.....	8
3.1	Einhaltung von rechtsverbindlichen Fristen	8
3.2	Einnahmegrundsätze	9
3.3	Gliederungs- und Gruppierungsvorschriften zum Haushalt	9
3.4	Haushaltsplanung	10
3.5	Nachtragshaushaltspläne	12
3.6	Nutzung der Verpflichtungsermächtigungen (VE)	13
4	Jahresrechnungen und Finanzwirtschaft	14
4.1	Finanzdaten des Verwaltungshaushalt	14
4.2	Darstellung des freien Finanzspielraumes	16
4.3	Finanzdaten des Vermögenshaushalts	17
4.4	Schulden und Rücklagen	19
5	Verwaltungskostenbeitrag an die Amtsverwaltung	22
6	Schulkostenbeiträge.....	23
6.1	Der Schulbetrieb und die Kosten- und Leistungsrechnung	23
6.2	Entwicklung der Schülerzahlen	23
6.3	Vergleich der Haupteinnahmequellen des Verbandes	24
6.4	Berechnung der Schulkostenbeiträge	24
7	Vergabewesen.....	28
7.1	Ausschreibungs- und Vergabeordnung	28
7.2	Vergaben.....	28
8	Weitere Feststellungen.....	29
8.1	Bildung und Übertragung von Haushaltsausgaberesten	29
8.2	Bewertung von Vermögen und die Vermögensrechnung	30
8.3	Bewertungsrichtlinie als Grundlage der Bewertung	31
8.4	Verwaltung des Vermögens und Ermittlung der Abschreibungen	31
8.5	Prüfberichte der Rechnungsprüfungsausschüsse	32
8.6	Kassenführung und Kassensicherheit	32
8.7	Datenschutz	34
9	Schlussbemerkung	36

Abkürzungsverzeichnis

AA	Ausführungsanweisung zur GemHVO-Kameral
AHK	Anschaffungs- und Herstellungswert (für Vermögensgegenstände)
AO	Amtsordnung
BMF	Bundesministerium für Finanzen
Doppik	Doppelte Buchführung in Konten (Neues Haushaltsrecht)
GemHVO-Doppik	Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppelischen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik) vom 30.08.2012
GemHVO-Kameral	Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines kameralen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Kameral) vom 30.08.2012
GemKVO	Landesverordnung zur Änderung der Gemeindekassenverordnung vom 20.08.2012
GkZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GO	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein i. d. F. vom 22.02.2013
GoB	Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung
Gol	Grundsätze ordnungsgemäßer Inventur
GPA	Gemeindeprüfungsamt
GVOBl.	Gesetz und Verordnungsblatt
ILV	Interne Leistungsverrechnung (Innere Verrechnung im Sinne des § 15 GemHVO-Doppik)
JR	Jahresrechnung
KAG	Kommunalabgabengesetz vom 10.01.2005 i.d.F. der Bekanntmachung vom 22.03.2012
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
LVO	Landesverordnung
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
MIB	Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein (früher IM = Innenministerium)
nAHK	Nachträgliche Anschaffungs- oder Herstellungskosten
ND	Betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer gemäß der Abschreibungstabelle des Landes
RBW	Restbuchwert
SchulG	Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz
SHVgVO	Schleswig-Holsteinische Vergabeordnung
VO	Verordnung
VV	Verwaltungsvorschrift
VmHH	Vermögenshaushalt
VwHH	Verwaltungshaushalt
WBZW	Wiederbeschaffungszeitwert

1 Vorbemerkungen

1.1 Rechtsgrundlagen

Das Gemeindeprüfungsamt (GPA) hat die nach § 1 Abs. 1 des Kommunalprüfungsgesetzes (KPG) in der Fassung vom 28.02.2003 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein 2003, Nr. 3, Seite 129 ff.) und der dazu ergangenen Änderungen im Gesetz zur Verbesserung der kommunalen Verwaltungsstruktur vom 01.02.2005 (Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 4, Seite 57 ff.) und im Doppik-Einführungsgesetz vom 14.12.2006 (Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 17, Seite 285 ff.) sowie im Änderungsgesetz (Art. 2 Ges. v. 17.02.2011, GVOBl. S. 50) vorgeschriebene überörtliche Prüfung des Zweckverband Schulverbandes Gemeinschaftsschule Am Himmelsbarg für die Haushaltsjahre 2011 bis 2015 durchgeführt.

Die Führung der Verwaltungs- und Kassengeschäfte des Zweckverbandes obliegt nach § 11 der Verbandssatzung im Prüfungszeitraum dem Amt Moorrege.

Für die das Amt und die amtsangehörigen Gemeinden betreffenden Prüfungsfeststellungen wurde ein gesonderter Prüfbericht gefertigt.

1.2 Prüfungsumfang

Als Prüfungsunterlagen standen die kameralen Jahresrechnungen, die Bücher und Belege der Amtskasse sowie das Aktenmaterial der Verwaltung zur Verfügung. Von den Bediensteten wurden alle erbetenen Auskünfte bereitwillig erteilt.

Die Gemeindeprüfung konnte sich auf Stichproben beschränken.

Die nach dem KPG vorgeschriebene Schlussbesprechung hat am 14. Dezember 2016 mit dem Schulverbandsvorsteher, den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern der Gemeinden des Amtes Moorrege, dem Amtsvorsteher, dem Leitenden Verwaltungsbeamten und weiteren Mitarbeitern der Amtsverwaltung stattgefunden.

In den Fällen, in denen es aus Gründen einer zeitnahen Prüfung und zur vollständigen Erfassung des Sachverhalts erforderlich erschien, wurden sowohl Geschäftsvorgänge früherer Jahre als auch der folgende Zeitraum mit in die Prüfung einbezogen.

Als Teil der Ordnungsprüfung des Zweckverbandes wurden die ersten Bewertungen des Vermögens der Einrichtungen nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 KPG stichprobenartig geprüft. Wesentlicher Teil der Ordnungsprüfung war, ob die Amtsverwaltung die Vorschriften des hierzu geltenden doppelten Haushaltsrechts insbesondere die §§ 40 und 43 GemHVO-Doppik in Verbindung mit den §§ 35 und 36 i.V.m. § 11 GemHVO-Kameral eingehalten hat.

Im Rahmen der Prüfungen wurde nicht untersucht, ob für erbrachte Dienstleistungen des Zweckverbandes eine **Steuerpflicht** besteht und Steuererklärungen hätten abgegeben werden müssen. Aufgrund der derzeitigen Diskussion zur möglichen Steuerpflicht von Teilen der öffentlichen Verwaltung wird empfohlen, eine mögliche Steuerpflicht für Dienstleistungen mit dem zuständigen Finanzamt zu klären.

Hinweis

1.3 Erläuterungen zum Prüfungsbericht

Zu den mit Ziffern versehenen Randbemerkungen wird eine Stellungnahme erwartet. Die übrigen Prüfbemerkungen dienen zur künftigen Beachtung.

Hinweis

Einer Stellungnahme bedarf es in diesen Fällen nur dann, wenn die geprüfte Verwaltung die dargestellte Auffassung des Gemeindeprüfungsamtes nicht teilt.

Beanstandungen und ggf. auch Empfehlungen im Zusammenhang mit der Bewertung von Vermögen oder Schulden müssen generell auch für die Vergangenheit berichtet werden, damit in den Folgejahren korrekte Bestandsdaten als Basis der Jahresabschlüsse vorliegen. Dies gilt grundsätzlich auch für die korrekte Berechnung der Sonderrücklagen.

Hinweis

2 Art und Umfang der überörtlichen Prüfung

2.1 Grundlagen zur Prüfung

Die vom GPA durchzuführende überörtliche Prüfung gemäß KPG hat generell unter Beachtung der Grundsätze der Wesentlichkeit und der Wirtschaftlichkeit zu erfolgen (**risikoorientierter Prüfungsansatz**). Daher werden üblicherweise Einzelprüfungen als Stichprobe durchgeführt.

Nach der Prüfung ist ein Urteil darüber abzugeben, ob die kamerale Haushaltsplanung, die Buchführung und die Jahresrechnungen den gesetzlichen Vorschriften des Haushaltsrechts einschließlich den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) und den ergänzenden Bestimmungen der Satzungen und der sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen entsprechen.

2.2 Vermögensbewertung als Besonderheiten dieser Prüfung

Nach § 89 GO sind Kommunen verpflichtet, Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsmäßig nachzuweisen. In der Vergangenheit erfolgte die ordnungsmäßige Nachweisführung über Bestandsverzeichnisse, soweit keine Anlagennachweise pflichtig zu führen waren (z.B. für kostenrechnende Einrichtungen). Die Verwaltung und Nachweisführung zum Vermögen hat sich für kameral arbeitende Kommunen ab 2012 geändert. Mit dieser überörtlichen Prüfung hat die Gemeindeprüfung auch die Umsetzung der bestehenden Pflichten überprüft, Vermögen zu bewerten und abzuschreiben.

3 Allgemeines

Der Schulverbandsvorsteher ist im gesamten Prüfungszeitraum Herr Karl-Heinz Weinberg, Bürgermeister der Gemeinde Moorrege.

Den Posten des ersten Stellvertreters hat Herr Uwe Schölermann, Bürgermeister der Gemeinde Haseldorf, inne. Herr Jürgen Neumann, Bürgermeister der Gemeinde Heist, ist der zweite Stellvertreter. Es gab keine Veränderungen während des gesamten Prüfungszeitraumes

Am 24.06.2014 beschloss die Verbandsversammlung eine Neufassung der Verbandssatzung.

Die Satzungsänderung trat am 01.08.2014 in Kraft. Die Schulverbandsversammlung beschloss die Änderung der Schulform von der Regionalschule zur Gemeinschaftsschule. Der Zweckverband führt seitdem den Namen „Schulverband Gemeinschaftsschule Am Himmelsberg“.

Die Gemeinde Holm ist mit Inkrafttreten der Satzung dem Zweckverband beigetreten. Im Zweckverband sind nunmehr die fünf Gemeinden Haselau, Haseldorf, Heist, Holm und Moorrege als Träger vertreten.

Am 01. April 2015 ist die neue „Satzung über die Benutzung und die Erhebung von Benutzungsgebühren für die Offene Ganztagsschule an der Gemeinschaftsschule Am Himmelsberg Moorrege“ in Kraft getreten. Die offene Ganztagsschule bietet zusätzlich zum planmäßigen Unterricht Angebote außerhalb der Schulzeit an.

Hinweis

3.1 Einhaltung von rechtsverbindlichen Fristen

Zu den Prüfungsfeststellungen des Gemeindeprüfungsamtes ist gemäß § 7 Absatz 3 des Kommunalprüfungsgesetzes innerhalb von sechs Monaten Stellung zu nehmen und zu berichten, ob und wie den Prüfungsfeststellungen Rechnung getragen wird.

Der Prüfungsbericht ist am 05.11.2012 versendet worden. Die Stellungnahme lag dem GPA fristgerecht am 23.01.2013 vor.

3.2 Einnahmegrundsätze

Der Zweckverband hat zur Finanzierung seiner Ausgaben generell verschiedene Möglichkeiten. Dabei ist der Zweckverbände an die besonderen gesetzlichen Grundlagen gebunden. Nach § 15 GkZ § hat der Zweckverband bei der Finanzierung der Aufgaben eine vorgegebene Reihenfolge einzuhalten.

Zunächst sind zur Deckung der Kosten heranzuziehen:

1. Sonstige Einnahmen (z.B. Zinserträge, Mieten und Pachten etc.)
2. Entgelte für ihre Leistungen (z.B. Gebühren)
3. Verbandsumlage
4. Kredite zur Finanzierung von Investitionen sind nur dann zulässig, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzumutbar wäre.

Bevor der Zweckverband seine Umlage erhöht oder Kredite aufnimmt, muss er prüfen, ob die sonstigen Einnahmen und seine Entgelte angemessen sind oder ob diese ggf. erhöht werden können. Damit soll z.B. verhindert werden, dass eine im Sinne des Schulgesetzes nicht vorhandene Kostendeckung bei den Schulkostenbeiträgen letztlich über die Verbandsumlage von den Gemeinden gezahlt wird. Diese Regelungen werden als Einnahmegrundsätze des Haushaltsrechts bezeichnet.

Beim Zweckverband wurden diese Grundsätze nicht immer beachtet. Es wird empfohlen, die Einnahmegrundsätze konsequent anzuwenden

Hinweis/ Empfehlung

3.3 Gliederungs- und Gruppierungsvorschriften zum Haushalt

Bei der Haushaltsplanung und Buchführung für den Zweckverband muss die Amtsverwaltung insbesondere auch die verbindlichen Vorgaben der Gliederungs¹- und der Gruppierungsvorschriften² beachten. Der **Gliederungsplan** unterteilt die Finanzwirtschaft des Zweckverbandes in die verschiedenen Aufgabenbereiche. Aus den Vorgaben der VV-Gliederungsplan erstellt die Verwaltung den individuellen Gliederungsplan des Verbandes.

Eine Schule muss je nach Art nach den haushaltsrechtlichen bzw. statistischen Vorgaben z.B. im Unterabschnitt 225 als Kombinierte Haupt- und Realschule oder Regionalschule bzw. im Unterabschnitt 281 Gesamt- / Gemeinschaftsschule nachgewiesen werden.

Hinweis

¹ VV-Gliederung-Kameral vom 11.09.2012

² VV-Gruppierung-Kameral vom 11.09.2012 (entspricht einem Kontenrahmen)

Die Haushaltsplanung und Buchführung des Zweckverbandes für die Ausgabe Schule erfolgt teilweise über den Unterabschnitt 20000 Allgemeine Schulverwaltung. In diesem Unterabschnitt sind die Einnahmen und Ausgaben der Schulverwaltung einer Kommune anzusetzen. Die der Schulart zuzurechnenden Einnahmen und Ausgaben sind im jeweiligen Unterabschnitt nachzuweisen. Da die Schulverwaltung überwiegend durch das Amt erfolgt, sind große Teile der hier dargestellten Einnahmen und Ausgaben sachlich den Schularten zuzuordnen.

Beanstandung

Eine Zuordnung auf die Schularten gilt auch für den Vermögenshaushalt. Die einzelnen Beschaffungen oder Baumaßnahmen sind grundsätzlich im Unterabschnitt der jeweiligen Schulart auszuweisen.

Hinweis/
Empfehlung

Die kameralen **Gruppierungsvorschriften** tragen wesentlich zum einheitlichen Aufbau der Haushaltsplanung, der Buchführung und der Jahresrechnung bei. Sie sind Grundlage für interkommunale Vergleiche und die Statistik. Aus den Vorgaben des Landes muss die Kommune nach ihrem eigenen Bedarf die Buchungsstellen entwickeln. Der eigene Buchungsplan muss die pflichtigen Vorgaben einhalten. Eine freiwillige weitere Unterteilung ist möglich.

Bei der Einrichtung zusätzlicher Buchungsstellen z.B. als Hilfskonten der Amtskasse müssen die Vorgaben des Gliederungs- und Gruppierungsplans beachtet werden. Hilfskonten sollten entsprechend deutlich dokumentiert werden. Im Fall der Schülerbeförderung wurde nicht die vorgegeben Gruppierungen 639 verwendet. Es wird empfohlen, den Buchungsplan zu überarbeiten.

Hinweis/
Empfehlung

3.4 Haushaltsplanung

3.4.1 Allgemeines zur Haushaltsplanung

Der Aufbau des kameralen Haushaltsplans ist weitgehend durch das Haushaltsrecht vorgegeben. Der Haushaltsplan besteht pflichtig aus

Hinweis

- den vier Gesamtplänen nach § 4 GemHVO-Kameral
- den Einzelplänen des Verwaltungshaushalts (VwHH)
- den Einzelplänen des Vermögenshaushalts (VmHH)
- bei Bedarf den Sammelnachweise (§ 7 GemHVO-Kameral)
- dem Stellenplan nach § 5a GemHVO-Kameral

Beizufügen sind

- der Vorbericht mit den diversen Übersichten laut Muster der AA
- der mittelfristige Finanzplanung nach § 83 GO
- dem Investitionsprogramm nach § 83 GO
- sowie verschiedene Übersichten z.B. zu den Verpflichtungsermächtigungen und Budgets

Teilweise wurden von der Amtsverwaltung nicht die verbindlichen Muster der Ausführungsanweisung angewandt. Es wird empfohlen die entsprechenden Muster zu nutzen.

Hinweis/
Empfehlung

3.4.2 Vorbericht

Der Vorbericht zum Kommunalhaushalt gibt einen Überblick über den Stand und die Entwicklung der Haushaltswirtschaft des Zweckverbandes. Der Vorbericht besteht üblicherweise aus einem erläuternden Textteil und den pflichtigen Tabellen und Übersichten zur finanziellen Entwicklung. Die Darstellung der Finanzdaten erfolgt nach verbindlichen Vorgaben³. Die einheitliche Darstellung fördert die Vergleichbarkeit zwischen den Gemeinden. Die Muster der Ausführungsanweisung (AA) sind nach § 135 Abs. 4 GO verbindlich und geben die Mindestinhalte an, die bei Bedarf ergänzt werden können.

Im Vorbericht des Zweckverbandes entsprechen der verwandten Übersichten und Tabellen nicht den Mindestvorgaben der Ausführungsanweisung zur Gemeindehaushaltsverordnung (AA GemHVO-Kameral). Im Vorbericht sind nach § 3 GemHVO-Kameral verschiedene Tabellen und Übersichten nach den Mustern der Ausführungsanweisung (AA) darzustellen.

Die Darstellung erfolgte teilweise in Textform. Es ist zu kritisieren, dass die Inhalte nicht über die verbindlichen Muster der Ausführungsanweisung zur GemHVO-Kameral erstellt wurden. Eine Vergleichbarkeit wird deutlich erschwert. Es wird empfohlen, die pflichtigen Muster der AA zu verwenden, damit die Darstellungen möglichst einheitlich erfolgen.

Hinweis/
Empfehlung

³ Muster der Ausführungsanweisung (AA) zur GemHVO-Kameral (Runderlass des MIB vom 06.09.2012)

3.4.3 Verwaltungshaushalt

Auch innerhalb eines Zweckverbandes könnten zwischen verschiedenen Aufgabenbereichen bzw. Unterabschnitten erbrachte Dienstleistungen verrechnet werden. Dies kann z.B. dann erfolgen, wenn eine Aufteilung von Einnahmen oder Ausgaben nur mit hohem Arbeitsaufwand verbunden wäre. Eine Innere Verrechnung von Leistungen wurde im gesamten Prüfungszeitraum im Zweckverband nicht vorgenommen.

Hinweis/
Empfehlung

3.4.4 Vermögenshaushalt

Im Vermögenshaushalt wird der geplante Gesamtausgabebedarf einer Maßnahme nicht dargestellt. Die bisher bereitgestellten Haushaltsmittel werden fehlerhaft berechnet bzw. dokumentiert. Es wird empfohlen die Ursache für das Fehlen dieser wichtigen Angaben einer Investitionsmaßnahme zu untersuchen und diese zukünftig sachgerecht darzustellen.

Beanstandung

3.4.5 Stellenplan

Der Stellenplan ist nach § 78 Abs. 2 GO i.V.m § 2 Abs. 1 Nr. 4 GemHVO-Kameral Bestandteil des Haushaltsplans. Der Stellenplan folgt der Gliederung des Haushaltsplans. Die vorgefundene Gliederung entspricht nicht den Vorgaben.

Hinweis/
Empfehlung

Er besteht aus folgenden Teilen:

Teil A: Stellenplan (Einzelübersicht)

Teil B: Veränderungsliste

Teil C: Stellenplanquerschnitt

Die Veränderungsliste (Teil B) des Stellenplans wurde teilweise nicht den Haushaltsplänen beigelegt. Es wird empfohlen, die in den Haushaltsplänen verwendeten Tabelle um die fehlenden Teile nach den verbindlichen Mustern der AA (Anlage 20) zu ergänzen.

Beanstandung

3.5 Nachtragshaushaltspläne

Im Rahmen der Ausführung der Haushaltsplanung ergeben sich oft neue Umstände und Verzögerungen, die dazu führen, dass die bisherigen Planungen an die Realität angepasst werden sollte. Nach § 80 GO muss in verschiedenen Fällen einen Nachtragshaushaltsplan erstellt und eine Nachtragssatzung erlassen werden.

Hinweis

Dies gilt insbesondere auch für die Anpassungsbedarfe der Einnahmen und Ausgaben für Investitionsmaßnahmen im Vermögenshaushalt. In einem Fall wäre es geboten gewesen aufgrund der sich abzeichnenden größeren Verzögerungen bei den Ausgaben einen Nachtragshaushaltsplan aufzustellen.

Hinweis/
Empfehlung

Es wurde ein Nachtragshaushaltsplan erstellt. Hier wurde insbesondere auch eine neue Investitionsmaßnahme eingestellt. Trotz der erst Mitte des Jahres durchgeführten Nachtragshaushaltsplanung gelang es der Verwaltung nicht den Mittelabfluss sachgerecht zu planen. Es mussten zum Jahresende sehr hohe Haushaltsausgabereste in das Folgejahr übertragen werden. Bei sachgerechter Nachtragsplanung wären die zu bildenden Haushaltsreste niedriger ausgefallen. Die Verwaltung sollte ihre Nachtragshaushaltsplanung verbessern.

Hinweis/
Empfehlung

3.6 Nutzung der Verpflichtungsermächtigungen (VE)

Bei mehrjährigen Investitionsmaßnahmen erstreckt sich der Abfluss der Ausgaben (liquide Mittel) nach Baufortschritt über die gesamte Bauzeit. Daher müssen nach dem Kassenwirkksamkeitsprinzip diese Mittelabflüsse in den verschiedenen Jahren auch bei der Haushaltsplanung in der mittelfristigen Finanzplanung richtig berücksichtigt und auf die Jahre verteilt werden.

Um die Verwaltung in die Lage zu versetzen, trotz der nicht vorhandenen vollständigen Finanzierung im ersten Haushaltsjahr notwendige Aufträge auch für größere Summen erteilen zu können, wurde das Instrument der Verpflichtungsermächtigungen (VE) nach § 84 GO geschaffen. Damit ermächtigt die ehrenamtliche Selbstverwaltung die Verwaltung, bereits Aufträge für die Maßnahme zu erteilen, obwohl die Mittel erst im folgenden Jahr zur Verfügung gestellt werden.

Das Instrument der VE wurde in den Haushaltsjahren 2012 bis 2015 nicht genutzt. Zur geplanten Baumaßnahme Mensa wurden große Teile der benötigten Finanzmittel bereits im 1. Jahr über einen Nachtragshaushaltsplan vom Juni 2014 eingeplant, obwohl erkennbar war, dass die eingeplanten Mittel im laufenden Haushaltsjahr nicht annähernd in voller Höhe gebraucht werden. Durch diese Praxis wurde das Kassenwirkksamkeitsprinzip im Vermögenshaushalt bei der Haushaltsplanung nicht beachtet.

Beanstandung

4 Jahresrechnungen und Finanzwirtschaft

4.1 Finanzdaten des Verwaltungshaushalt

Die im Folgenden dargestellten Zahlen spiegeln den finanziellen Status des Schulverbandes im Prüfungszeitraum wider.

4.1.1 Entwicklung des Verwaltungshaushaltes

Verwaltungshaushalt	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
Solleinnahmen	876.438,71	933.024,02	871.584,52	939.625,74
Sollausgaben	876.438,71	933.024,02	871.584,52	939.625,74

Fehlbeträge sind in den vier geprüften Jahren nicht angefallen.

4.1.2 Plan-Ist-Vergleich

Im Plan-Ist-Vergleich wird die Haushaltsplanung des Verbandes getrennt nach Verwaltungs- und Vermögenshaushalt mit den Ergebnissen des Jahresabschlusses verglichen. Ziel ist auch die Prüfung, ob der Haushaltsplan bei der Ausführung durch die Verwaltung eingehalten wurde.

Hinweis

Verwaltungshaushalt	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
Geplante Einnahmen	835.300,00	898.700,00	891.200,00	927.800,00
Tatsächliche Einnahmen	876.438,71	933.024,02	871.584,52	939.625,74
Davon aus VmHH	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbesserungen (+) Verschlechterungen (-)	41.138,71	34.324,02	-19.615,48	11.825,74
... in %	4,93%	3,82%	-2,20%	1,27%
Geplante Ausgaben	835.300,00	898.700,00	891.200,00	927.800,00
Tatsächliche Ausgaben	876.438,71	933.024,02	871.584,52	939.625,74
Davon an VmHH	152.790,68	127.335,19	128.749,91	214.725,92
Verbesserungen (+) Verschlechterungen (-)	-41.138,71	-34.324,02	19.615,48	-11.825,74
... in %	-4,93%	-3,82%	2,20%	-1,27%
Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00

Für den Ausgleich des Verwaltungshaushaltes wurden keine Zuführungen vom Vermögenshaushalt benötigt. Im Verwaltungshaushalt konnten Überschüsse erwirtschaftet werden, die dem Vermögenshaushalt für geplante Investitionen zugeführt werden konnten.

4.1.3 Bereinigte Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts

	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
Bereinigte Einnahmen des VwHH	798.871,60	840.522,35	796.950,29	870.789,76
Bereinigte Ausgaben des VwHH	646.080,92	713.187,16	668.200,38	656.063,84
Ausgabensteigerung gegenüber Vorjahr	2,40 %	10,39 %	-6,31 %	-1,82 %
Max. Steigerungsrate gemäß HH-Erlass	bis zu 1,5 %	bis zu 1,0 %	bis zu 1,0 %	bis zu 1,0 %

Im Durchschnitt über alle vier betrachteten Jahre liegt die Ausgabensteigerung im Rahmen der Steigerungsrate gemäß Haushaltserlass.

4.1.4 Zusammensetzung der wesentlichen Deckungsmittel

	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
Landeszuweisungen	19.992,00	19.992,00	19.992,00	0,00
Anteil an d. bereinigten Einnahmen d. VwH	2,50%	2,38%	2,51%	0,00%
Mieten und Pachten	52.719,24	62.007,09	52.942,98	60.498,03
Anteil an d. bereinigten Einnahmen d. VwH	5,43 %	6,45 %	4,15 %	4,66 %
Schulkostenbeiträge	268.580,34	295.220,13	208.584,30	236.805,82
Anteil an d. bereinigten Einnahmen d. VwH	33,62%	35,12%	26,17%	27,19%
Verbandsumlage und Kreiszuweisung Schülerbeförderung	426.433,00	429.786,41	473.927,12	520.382,23
Anteil an d. bereinigten Einnahmen d. VwH	53,38%	51,13%	59,47%	59,76%

Die Schlüsselzuweisungen für die Regionalträgerschaft entfallen seit 2015. Bei den Schulkostenbeiträgen ist ab dem Jahr 2014 ein Einbruch zu verzeichnen. Ursächlich ist hier der Beitritt der Gemeinde Holm zum Schulverband. Gleichzeitig haben sich dadurch die Einnahmen aus Verbandsumlagen erhöht.

Die Einnahmen aus Schulverbandsumlagen haben sich wie folgt entwickelt:

2012 – 386.000 €
2013 – 386.000 €
2014 – 428.300 €
2015 – 476.900 €

Die Verbandsumlage wird von der Verwaltung jährlich neu berechnet. Jede verbandsangehörige Gemeinde zahlt ihren Anteil gewichtet nach Schülerzahl und Finanzkraft gemäß Finanzausgleich.

Hinweis

Wesentliche Ausgabepositionen des Verwaltungshaushalts

	2012	2013	2014	2015
Personalausgaben (ohne Ehrenamt) in €	99.867,95	108.039,19	133.657,50	143.152,56
Anteil an d. bereinigten Ausgaben d. VwH	15,46%	15,15%	20,00%	21,82%
Verwaltungs- u. Betriebsaufwand in €	517.003,69	577.342,60	505.691,31	480.287,07
Anteil an d. bereinigten Einnahmen d. VwH	80,02%	80,95%	75,68%	73,21%

Eine Ursache für die Steigerung der Personalkosten ist der neue Personalbedarf der Ganztagskoordinatorin (0,25 Stelle) für die offene Ganztagschule ab 2014.

4.2 Darstellung des freien Finanzspielraumes

	2012	2013	2014	2015
freier Finanzspielraum €	94.429,56	68.974,15	68.840,91	116.839,92
freier Finanzspiel- raum € je Einw.	9,73	7,17	5,40	9,01

Nach Abzug der Tilgung war der freie Finanzspielraum in allen Jahren positiv. Es gab keine Zuführung durch Rücklagenentnahmen.

4.3 Finanzdaten des Vermögenshaushalts

4.3.1 Rechnungsergebnis des Vermögenshaushaltes

	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
Solleinnahmen des VmHH	152.790,68	127.335,19	1.128.749,91	567.725,92
Sollausgaben des VmHH	152.790,68	127.335,19	1.128.749,91	567.725,92

4.3.2 Plan-Ist-Vergleich

Im Plan-Ist-Vergleich wird die Haushaltsplanung des Schulverbandes getrennt nach Verwaltungs- und Vermögenshaushalt mit den Ergebnissen des Jahresabschlusses verglichen.

Vermögenshaushalt	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
Geplante Einnahmen	100.900,00	108.600,00	1.111.800,00	479.900,00
davon aus allg. RüLa	0,00	0,00	0,00	5.0000,00
Tatsächliche Einnahmen	152.790,68	127.335,19	1.128.749,91	567.725,92
davon aus allg. RüLa	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbesserungen (+) Verschlechterungen (-)	51.890,68	18.735,19	16.949,91	87.825,92
... in %	51,43%	17,25%	1,52%	18,30%
Geplante Ausgaben	100.900,00	108.600,00	1.111.800,00	479.900,00
davon an allg. RüLa	0,00	30.200,00	15.100,00	0,00
Tatsächliche Ausgaben	152.790,68	127.335,19	1.128.749,91	567.725,92
davon an allg. RüLa	70.717,13	44.471,86	46.772,74	89.272,26
Verbesserungen (+) Verschlechterungen (-)	-285.971,70	35.536,92	-71.102,48	28.512,68
... in %	-23,53%	5,51%	-4,62%	9,16%
Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00

Die hohen Schwankungen ab 2014 ergeben sich aus dem Bau Mensa (Kreditaufnahmen, Zuweisungen des Landes, Baumaßnahmen).

4.3.3 Investitionen des Vermögenshaushaltes und deren Finanzierung

Investitionen/Investitionsförderung

	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
Vermögenserwerb	23.712,43	14.787,53	21.706,02	27.567,66
Eigene Baumaßnahmen	0,00	9.714,76	1.000.362,15	353.000,00
insgesamt	23.712,43	24.502,29	1.022.068,17	380.567,66

Im Haushaltsjahr 2014 wurden für die geplante Baumaßnahmen Mensa ein großer Teil der benötigten Mittel im Haushaltsansatz in Höhe von 1 Mio. € veranschlagt. Erste Auszahlungen in Höhe von rd. 63 T€ wurden aber erst 2015 geleistet. Auf die Ausführungen unter Ziffer 8.1 ab Seite 29 wird verwiesen.

Finanzierung der Investitionen

Die Finanzierung der Investitionen erfolgt üblicherweise aus dem Freien Finanzspielraum oder eine Kreditaufnahme. Beim Schulverband zeichnet sich folgende Entwicklung an:

	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
fr.Fin.Spielraum= klass.Nettoinvest. Rate	94.429,56	68.974,15	68.840,91	116.839,92
Zuweisungen und Zuschüsse	0,00	0,00	0,00	353.000,00
Veräußerungserlöse	0,00	0,00	0,00	0,00
Kredite	0,00	0,00	1.000.000,00	0,00
Rücklagenentnahme (allgemeine Rücklage)	0,00	0,00	0,00	0,00
Zwischensumme	94.429,56	68.974,15	1.068.840,91	469.839,92
./.. Zuführung zum VwHH	0,00	0,00	0,00	0,00
./..Rücklagenzuführung (allg. Rücklage)	70.717,13	44.471,86	46.772,74	89.272,26
Summe Finanzierung	23.712,43	24.502,29	1.022.068,17	380.567,66

In 2014 erfolgte eine Kreditaufnahme für den Bau Mensa (siehe unter 4.4.1/4.4.2).

4.4 Schulden und Rücklagen

4.4.1 Entwicklung der Schulden

Schuldenstand nach dem Rechnungsergebnis

	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
Schuldenstand nach dem Rechnungsergebnis	407.486,04	349.125,00	1.289.216,00	1.191.330,00

Istentwicklung der Schulden

	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
Stand Ende des vorherigen Haushaltsjahres	465.847,16	407.486,04	349.125,00	1.289.216,00
echte Neuverschuldung	0,00	0,00	1.000.000,00	0,00
Außerordentliche Tilgung (Entschuldung)	0,00	0,00	0,00	0,00
ordentliche Tilgung	58.361,12	58.361,04	59.909,00	97.886,00
Stand am Ende des jeweiligen Haushaltsjahres	407.486,04	349.125,00	1.289.216,00	1.191.330,00

Die Verschuldung ist ab 2014 durch eine Kreditaufnahme über 1 Mio. € für den Bau der Mensa gestiegen. Seitens der Verwaltung wurden Angebote eingeholt, die Schulverbandsversammlung beschloss am 27.06.2014 die Kreditaufnahme zu 1,56 % bei der KfW mit einer Laufzeit von 20 Jahren, der Zinssatz ist für 10 Jahre festgeschrieben. Die Auszahlung des Kredits erfolgte am 16. Juli 2014.

4.4.2 Kreditaufnahme Bau Mensa

Die Gemeinschaftsschule wurde zur Offenen Ganztagschule erweitert. Dafür wurde der Bau einer Mensa beschlossen. Der ursprüngliche Baubeginn war November 2014, dies stand laut Bauzeitenplan bereits im März fest. Im Laufe des Jahres verzögerte sich der Bau aus verschiedenen Gründen. Im Dezember 2014 lag ein neuer Bauzeitenplan vor, dort war der neue Baubeginn im Mai 2015 geplant. Im Mai 2015 lag auch die Baugenehmigung vor.

Hinweis

Der Kredit wurde am 23. Juni 2014 gestellt und die Mittel bereits im Juli 2014 abgerufen. Laut Vertrag wäre ein späterer Abruf bis zum 01. Juli 2015 möglich gewesen. Im Juni/Juli 2014 wurden noch keine Mittel benötigt, da der ursprüngliche Baubeginn November 2014 vorgesehen war. Auch im November sind keine Auszahlungen in dieser Größenordnung erforderlich gewesen. Im Laufe des Jahres 2015 kristallisierte sich heraus, dass sich der Baubeginn weiter verzögern würde. Die Kreditaufnahme wurde zu früh durchgeführt. Dies führte zu einem Zinsschaden aufgrund des Zinsunterschieds.

Beanstandung
Nr. 1

In den Allgemeinen Bestimmungen der KfW gilt folgende Vereinbarung:
Punkt 2, Abruf der Mittel:

(1) Der Abruf der Mittel des Kredits – ggf in Teilbeträgen – bei der KfW darf erst erfolgen, wenn dieser innerhalb angemessener Frist dem festgelegten Verwendungszweck zugeführt werden kann.

Diese Bestimmungen der KfW wurden nicht eingehalten. Nach 15 Monaten hätte ein Verwendungsnachweis vorgelegt werden müssen, von der Verwaltung wurde eine Verlängerung des Abgabetermins beantragt.

Hinweis

4.4.3 Rücklagen

Allgemeine Rücklage

	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
Stand am Ende des vorherigen HH-Jahres	22.015,71	92.732,84	137.204,70	183.977,44
Entnahme	0,00	0,00	0,00	0,00
Zuführung	70.717,13	44.471,86	46.772,74	89.272,26
Stand am Ende des jeweiligen HH-Jahres	92.732,84	137.204,70	183.977,44	273.249,70

Die allgemeine Rücklage hat sich beständig erhöht. Die Mittel der Allgemeinen Rücklage hätte zumindest anteilig zur Finanzierung der Mensa eingesetzt werden können. Die mittelfristige Finanzplanung sah keine größeren Investitionen in den Haushaltsjahren bis 2019 vor.

Hinweis

Sonderrücklagen nach § 19 Abs. 4 GemHVO-Kameral

Im gesamten Prüfungszeitraum wurden vom Zweckverband keine Sonderrücklagen gebildet.

Hinweis

4.4.4 Finanzierungssaldo

	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
Gesamteinnahmen	1.029.229,39	1.060.359,21	2.000.334,43	1.507.351,66
./. Entnahmen aus Rücklagen	0,00	0,00	0,00	0,00
./. Einnahmen Krediten	0,00	0,00	1.000.000,00	0,00
=periodische Einnahmen	1.029.229,39	1.060.359,21	1.000.334,43	1.507.351,66
Gesamtausgaben	1.029.229,39	1.060.359,21	2.000.334,43	1.507.351,66
./. Zuführung zu Rücklagen	70.717,13	44.471,86	46.772,74	89.272,26
./. Tilgung von Krediten	58.361,12	58.361,04	59.909,00	97.886,00
./. Deckung von Fehlbeträgen	0,00	0,00	0,00	0,00
=periodische Ausgaben	900.151,14	957.526,31	1.893.652,69	1.320.193,40
Finanzierungssaldo	129.078,25	102.832,90	-893.318,26	187.158,26
Finanzierungssaldo je Einwohner	13,29	10,70	-70,03	14,43

Die periodischen Einnahmen und Ausgaben sind die um besondere Finanzierungsvorgänge bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Im Idealfall können die periodischen Ausgaben durch die periodischen Einnahmen gedeckt werden.

In 2014 ist der Finanzierungssaldo negativ. Dies ist auf die Kreditaufnahme für den Bau einer Mensa zurückzuführen.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die finanziellen Verpflichtungen des Schulverbandes mit seiner Leistungsfähigkeit im Einklang stehen.

Hinweis

5 Verwaltungskostenbeitrag an die Amtsverwaltung

Vom Schulverband wurden folgende Verwaltungskostenbeiträge an das Amt Moorrege gezahlt:

	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
Verwaltungskosten- beitrag an das Amt	35.700,00	36.593,00	37.508,00	38.446,00

Mit öffentlich-rechtlichem Vertrag vom 29.11.2006 war der Verwaltungskostenbeitrag ab 2007 ff. auf 26.850 € festgelegt worden. Anpassungen erfolgen auf der Grundlage der Steigerungsraten für Personalkosten lt. Haushaltserlass des Landes.

Gültig ab dem Jahr 2012 wurde eine neue vertragliche Regelung getroffen. Der Verwaltungskostenbeitrag für das Jahr 2012 wurde auf 35.700 € festgesetzt. Der Betrag soll, laut dem neuen Vertrag, zukünftig jährlich im Rahmen einer Neuberechnung überprüft und angepasst werden.

Wenn man die Steigerungen der Jahre überprüft, lässt sich eine regelmäßige jährliche Steigerung von 2,5% berechnen. Die Vor- und Nachkalkulationen der Amtsverwaltung wurden vom GPA angefordert. Diese wurden aber bis zum Abschluss der Berichterstellung nicht vorgelegt. Es war dem GPA daher nicht möglich, die Richtigkeit der Verwaltungskostenerstattung an die Amtsverwaltung zu überprüfen.

Beanstandung

6 Schulkostenbeiträge

6.1 Der Schulbetrieb und die Kosten- und Leistungsrechnung

Der Betrieb der Einrichtung Schule hat nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu erfolgen. Dies ist mit der nach Kassenwirksamkeit arbeitenden kameralen Buchführung nicht möglich, so dass sich die Frage nach einer Kosten- und Leistungsrechnung stellt. Für den Schulbetrieb sind daneben insbesondere auch die Regelungen des Schulgesetzes maßgebend.

Auch der Zweckverband muss neben der Buchführung grundsätzlich eine angemessene Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) zur betriebswirtschaftlichen Steuerung und zur Kalkulation der Gebühren oder Kostenerstattungen einsetzen. Die KLR wird üblicherweise auch zur Ermittlung der Schulkostenbeiträge benötigt, da in § 111 Schulgesetz als Grundlage für die Ermittlung der Schulkostenbeiträge auf die laufenden Kosten abgestellt wird.

Hinweis/
Empfehlung

Im Amt Moorrege wurden die technische Voraussetzungen geschaffen und ein Modul zur KLR und damit zur Ergänzung der kameralen Buchführung angeschafft. Genutzt wird dieses Modul zur Kosten- und Leistungsrechnung derzeit aber noch nicht. Für die Kostenrechnungen werden manuelle Nebenrechnungen geführt, die auf Basis der kameralen Daten nur unzureichende Ergebnisse für die KLR ergeben. In der Nebenrechnung fehlt insbesondere eine sachgerechte Periodenabgrenzung der Erlöse und Kosten. Es wird auch auf die Ausführungen zu den Schulkostenbeiträgen verwiesen.

6.2 Entwicklung der Schülerzahlen

	2012	2013	2014	2015
Schülerzahl von Verbandsmitgliedern	254	238	283	295
Gastschüler	249	267	183	197
Schülerzahl Gesamt	503	505	466	492

Wie man der Tabelle entnehmen kann, gab es bei den Schülerzahlen im Prüfungszeitraum nur geringe Schwankungen, bis auf einen kleinen Einbruch in 2014. Die Verschiebung von den Gastschülern zu den Schülerzahlen der Verbandsmitglieder lässt sich durch den Beitritt der Gemeinde Holm in 2014 erklären.

Durch die freie Schulwahl der Eltern stehen die Schulen in einem Wettbewerb miteinander. Um die Schule noch attraktiver zu machen, wurde in 2015 ein Kooperationsvertrag mit der Klaus-Groth-Schule in Tornesch geschlossen. Den Schülern der Gemeinschaftsschule am Himmelsbarg, die den Übergang in Klasse 11 schaffen, wird mit der neuen Vereinbarung die Sicherheit eines Platzes in der Oberstufe der Gemeinschaftsschule in Tornesch geboten.

Aktuell besuchen 484 Schüler die Schule Am Himmelsbarg, die Dreizügigkeit ist weiter gewährleistet.

6.3 Vergleich der Haupteinnahmequellen des Verbandes

Die Haupteinnahmequellen des Zweckverbandes sind die Verbandsumlage und die Schulkostenbeiträge. Diese entwickelten sich im Prüfungszeitraum je Schüler bzw. Schülerin wie folgt:

	2012 in €	2013 in €	2014 in €	2015 in €
Durchschnittliche Umlagen je Schüler/in	1.519,69	1.621,85	1.513,43	1.616,61
Betrag lt Abrechnung	1.032,20	1.122,51	1.166,85	1.202,06

Im Prüfungszeitraum konnte der Zweckverband mit den berechneten Schulkostenbeiträgen pro Schüler/in die durchschnittlichen Kosten nicht decken. Es wird empfohlen, die Berechnung zur Höhe der Schulkostenbeiträge zu optimieren.

Hinweis/
Empfehlung

6.4 Berechnung der Schulkostenbeiträge

Im Prüfungszeitraum haben sich die rechtlichen Regelungen zur Ermittlung der Schulkostenbeiträge erheblich fortentwickelt. Wesentlich ist hierbei u.a. die Umstellung der Berechnungsbasis für die Schulkostenbeiträge auf örtliche Vollkostenrechnung.

Vor der Änderung wurden vom Bildungsministerium die schul-spezifischen Daten anhand der Statistik ermittelt und ausgewertet und in Folge davon landeseinheitliche Richtwerte festgesetzt. Dieses Verfahren deckte meist nur einen Teil der tatsächlichen entstandenen Kosten ab und wurde ab 2012 insbesondere auch auf Drängen der Kommunen ersetzt.

Mit der Novellierung des Schulgesetzes (SchulG) vom 24.01.2007 in 2011 wurden die Regelungen zum Schullastenausgleich (§§ 111-113

SchulG) so gefasst, dass die Abrechnung auf der Grundlage der betriebswirtschaftlichen Erträge und Aufwendungen des jeweiligen Schulträgers ab 2012 im Sinne einer Vollkostenabrechnung zu erfolgen hat. Die Gemeinden haben danach Schulkostenbeiträge zu bestimmen, die sich u.a. aufgrund der laufenden Kosten nach § 48 Abs.1 Nr. 3 und 4 SchulG ergeben.

Durch das Haushaltsbegleitgesetz 2011/2012 wurde die im SchulG vom 24.01.2007 in § 111 Abs. 4 enthaltene Regelung, dass die Höhe des Investitionskostenanteils ab dem Jahr 2008 je Schülerin und Schüler 250 € beträgt, ausgesetzt und durch die Festlegung ersetzt, dass sich der Investitionskostenanteil je Schülerin und Schüler bis zum 31. Dezember 2010 auf 125 € belaufen soll. Für das Jahr 2011 galt die ursprünglich beschlossene Regelung mit 250 €.

Diese Festlegung galt jedoch nur für ein Jahr. Für das Jahr 2012 selbst gab es keine Regelung, so dass nach Auslegung des SchulG auch die Abschreibungen als Kosten hätten angesetzt werden können. Bereits mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2013 wurde § 111 Abs. 1 SchulG dahingehend geändert, dass die Höhe der Investitionskostenanteils wieder 250 € beträgt.

Von der Verwaltung wurden dem GPA die vorhandenen Kalkulationen für die Schulkostenbeiträge des Schulverbandes vorgelegt. Die Kalkulation unterteilt sich in drei Bereiche.

Im ersten werden die laufenden Ausgaben nach § 48 Abs. 1, Nr. 3 und 4 sowie Abs. 2 SchulG zusammengefasst und entsprechende Einnahmen gegengerechnet. Der Saldo wird durch die Gesamtschülerzahl dividiert. Eine betriebswirtschaftliche Periodenabgrenzung erfolgte nicht. In der kameralen Buchführung wurde keine Rückstellungsrücklage (Sonderrücklage nach § 19 GemHVO-Kameral) gebildet.

Hinweis/
Empfehlung

Bei der Ermittlung der laufenden Kosten sind die besonderen Regelungen des SchulG zu berücksichtigen. Abweichend von der betriebswirtschaftlichen Betrachtung und auch abweichend von der kameralen Haushaltsplanung bzw. Buchführung zum Aufwendungen, die gemäß § 48 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 2 SchulG laufende Kosten und damit keine Investitionen.

Hinweis

Die Anschaffung von beweglichen Sachen für den Schulbetrieb sind nach dem SchulG laufende Kosten der Schule. Die Ausstattung der Schulgebäude und der -anlagen mit Einrichtungsgegenständen, Lernmittel, Lehr- und Unterrichtsmittel sowie der Sachbedarf für sonder-

pädagogische Maßnahmen sind danach keine Investitionen. Die Aufwendungen für diese bewegliche Sachen fließen als laufende Kosten in die Berechnung der Schulkostenbeiträge mit ein.

Jahresrechnungen	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
935 Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens	23.712,43	14.787,53	21.706,02	27.567,66

Die Umlageberechnung muss nochmals von der Amtsverwaltung geprüft werden, da auch hier die Investitionen des beweglichen Vermögens mit den Plandaten vollständig berücksichtigt wurden. Die Umlage wäre damit zu hoch.

Im zweiten Bereich wird die Investitionskostenpauschale nach § 111 Abs. 1, Satz 3 SchulG von 250 € festgesetzt. Die Zusammenfassung der Verwaltungskosten nach § 111 Abs. 1, Satz 4 SchulG findet sich im dritten Bereich wieder. Auch dieser Wert wird auf den einzelnen Schüler ermittelt. Die drei ermittelten Beträge werden zusammengefasst und bilden den Wert, den die Kommunen der Gastschüler zu zahlen haben. Der Wert wird jährlich neu ermittelt und entsprechend in Rechnung gestellt.

Die Kalkulationen für die Gemeinschaftsschule am Himmelsberg wurden stichprobenartig durch das GPA geprüft. Dabei wurden kleine rechnerische Fehler festgestellt.

Hinweis

In der Abrechnung der Schulkostenbeiträge in 2014, basierend auf den kameralen Ein- und Ausgaben auf das Kalenderjahr 2012, kam es zu folgenden Abweichungen:

Position	Gerechneter Betrag	Richtiger Betrag	Differenz
2000.1500 Sonstige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen	116,67 €	1.166,67 €	-1.050,00 €
171 + 8700.2100 Landeszuweisung Stützpunktschule + Dividende	0,00 €	1.007,18 €	-1.007,18 €
20300.52000 Gerätekauf und Unterhaltung	11.556,63 €	4.099,21 €	-7.457,42 €
Gesamt			-9.514,60 €

Der Gesamtbetrag, der den Kommunen der Gastschüler zu hoch in Rechnung gestellt wurde, beläuft sich auch 9.514,60 €. Bei 504 Schülern wäre der Schulkostenbeitrag 18,88 € geringer ausgefallen. In 2014 gab es 183 Gastschüler. Das ergibt einen Gesamtbetrag von rd. 3.400 €.

Sofern die Verwaltung diesen Betrag bestätigt, ist eine Erstattung zugunsten der Gastschülerkommunen vorzunehmen. Ob diese Erstattung mit der nächsten Abrechnung unter Beachtung des Bruttoprinzips verrechnet wird oder eine gesonderte Gutschrift erstellt wird, liegt in der Eigenverantwortung des Zweckverbandes.

Beanstandung Nr. 2

7 Vergabewesen

7.1 Ausschreibungs- und Vergabeordnung

Der Zweckverband hat eine eigene Ausschreibungs- und Vergabeordnung. Diese stimmt inhaltlich weitgehend mit den Regelungen des Amtes überein. Diese Regelung ist sinnvoll und dient der Verwaltungsvereinfachung.

Zum Prüfungszeitpunkt entsprach die Ausschreibungs- und Vergabeordnung nicht mehr ganz den Vorgaben des Vergaberechts. Das GPA regt an, eine Überarbeitung der Ausschreibungs- und Vergabeordnung vorzunehmen.

Hinweis/ Empfehlung

7.2 Vergaben

Abriss Pavillonanlage

In 2013 wurde die Pavillonanlage inklusive Fundament und Entsorgung von Asbest abgerissen. Es gab drei Angebote ab ca. 10.000 €, der günstigste Bieter hat den Auftrag erteilt bekommen. Die Abrechnung erfolgte ohne Nachträge.

Stahlbetonsanierungsarbeiten am vorhandenen Schulgebäude

Am 10.11.2014 stürzte ein Betonteil (Fassadenplatte) aus dem ersten OG auf den Schulhof. Als Sofortmaßnahme wurde der Bereich abgesperrt. Durch eine Bauschutzfirma wurde der Schaden gesichtet und die Beseitigung akut sichtbare Mängel nach Erhalt des Angebotes beauftragt. Aufgrund der Dringlichkeit war die Beauftragung der Firma ohne die Einholung mehrerer Angebote vertretbar. Die Rechnung belief sich aufgrund von Mehrstunden und längerer Miete der Teleskop-Arbeitsbühne auf 10.646 € statt 9.032 €.

Um weitere Gefährdungen auszuschließen war zusätzlich eine Schadenanalyse notwendig. Vor der Beauftragung wurde von der Verwaltung am 17.11.2014 die Zustimmung der Bürgermeister der Verbandsmitgliedergemeinden angefordert. Diese stimmten alle der Beauftragung zu. Das GPA teilt den Hinweis der Bürgermeister, dass eine Information über den Schaden schon sofort hätte erfolgen sollen. Die Kosten für die Schadenanalyse betrugen rund 10 TEUR.

Hinweis

8 Weitere Feststellungen

Von der Gemeindeprüfung wurde neben dem Zweckverband auch die Amtsverwaltung Moorrege überörtlich geprüft. Hierbei ergaben sich verschiedene Feststellungen, die auch den Zweckverband betreffen. Die Feststellungen können bei Bedarf im Prüfungsbericht des Amtes vertieft werden.

8.1 Bildung und Übertragung von Haushaltsausgaberesten

Im Vermögenshaushalt ist auch bei der Planung das Kassenwirksamkeitsprinzip zu beachten. Die Bildung und Übertragung von Haushaltsausgaberesten (HAR) ist z.B. aufgrund von Verzögerungen bei den Bauplanungen aber oft nicht zu vermeiden. Auch die Weiterübertragung von HAR ist grundsätzlich nicht zu beanstanden. Bei der Bildung und Weiterübertragung sind die besonderen Ursachen zu erläutern.

Anders ist dies zu beurteilen, wenn der einmal geplante Haushaltsansatz vollständig oder zum großen Teil im geplanten Haushaltsjahr nicht gebracht wird und als Folge ein HAR gebildet und mehrfach übertragen wird. In diesem Fall ist zu unterstellen, dass eine unzureichende Haushaltsplanung und die Nichtbeachtung des Klassenwirksamkeitsprinzips ursächlich sind.

Hinweis

Im Haushaltsjahr 2014 wurden für die geplante Baumaßnahmen Mensa ein großer Teil der benötigten Mittel im Haushaltsansatz in Höhe von 1 Mio. € veranschlagt. Verpflichtungsermächtigungen wurden nicht genutzt. Im verbleibenden Jahr 2014 wurden keine Mittel benötigt. Es musste daher ein HAR in voller Höhe des Haushaltsansatzes gebildet und in das Folgejahr übertragen werden.

Beanstandung

Im Jahr 2015 wurden weitere Haushaltsmittel in Höhe von 353 T€ bereitgestellt. Erste Auszahlungen in Höhe von rd. 63 T€ wurden im Jahr 2015 geleistet. Der bereits einmal übertragene HAR wurde in der verbliebenen Höhe von rd. 946 T€ zusammen mit dem nicht verbrauchten Mitteln des neuen Haushaltsansatz in Höhe von rd. 344 T€ in das Folgejahr 2016 übertragen.

Hinweis/
Empfehlung

Es wird empfohlen, bei einer Nachtragshaushaltsplanung auch auf eine Verringerung der späteren HAR hinzuwirken und bei Bedarf Verpflichtungsermächtigungen zu nutzen. Es wird auch auf die Ausführungen unter Ziffer 3.6 ab Seite 13 verwiesen.

Hinweis/
Empfehlung

8.2 Bewertung von Vermögen und die Vermögensrechnung

Das System der Kameralistik beinhaltet bis 2011 keine generell Verpflichtung, das Vermögen über eine mit der Buchführung verbundenen Vermögensrechnung bzw. Anlagenbuchführung nachzuweisen. Gleichwohl mussten Kommunen und Zweckverbände ihr Vermögen und auch die Schulden dokumentieren. Wenn keine integrierte Vermögensrechnung vorhanden ist, dann erfolgt die Nachweisführung z.B. über eine Neben- oder Anlagenbuchführung mit entsprechender Nachweisführung der Bestände.

Nach § 89 Abs. 2 GO sind Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen. Die Nachweispflicht zum Vermögen wurde in § 35 GemHVO-Kameral konkretisiert. Die Kommune hat über die Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und beweglichen Sachen Bestandsverzeichnisse zu führen. Aus diesen Verzeichnissen müssen Art und Menge sowie Belegenheit oder Standort der Gegenstände hervorgehen. Üblicherweise wurden auch das Anschaffungsdatum, die Anschaffungskosten und der Abgang des Vermögens vermerkt. Diese Bestandsverzeichnisse wurden mit der Ankündigung der überörtlichen Prüfung 2016 angefordert.

Hinweis

Schulen hatten nach dem kameralen Haushaltsrecht in ihren Haushaltsplanungen und den Jahresrechnungen erweiterte Pflichten. Diese Einrichtungen musste das Vermögen über Anlagen nachweisen⁴ bzw. mit Anlagenbuchführungen verwaltet und nachgewiesen. Die jährlichen Abschreibungen des gesamten Vermögens waren zu errechnen. Diese Abschreibungen mussten und müssen als Ausgaben bzw. Kosten der Einrichtung behandelt und in der Kameralistik in voller Höhe gebucht werden.

Hinweis/
Empfehlung

Der Zweckverband hat keine eigenen Regelungen zur Inventarisierung und Anlagenbuchführung. Das Amt Moorrege hatte eine Dienstanweisung zur Führung des Inventarverzeichnisses vom 23.02.2007 erlassen. Diese DA trifft nur Regelungen zum beweglichen Vermögen und deckte damit schon 2007 nicht alle bestehenden Pflichten ab. Es wird dringend empfohlen, eine neue Dienstanweisung nach dem aktuellen Haushaltsrecht zu erstellen.

Von der Verwaltung wurden die Regelungen der DA bzw. des Haushaltsrechts nur teilweise für den Verband umgesetzt. Die vorgeschriebenen Bestandsverzeichnisse nach § 35 GemHVO-Kameral bzw. Anlagen nachweise wurden vom Zweckverband zur Prüfung nicht vorgelegt.

Beanstandung

⁴ Vergl. § 36 Abs. 2 GemHVO-Kameral sowie die weiteren Regelungen zur kameralen Vermögensrechnung

8.3 Bewertungsrichtlinie als Grundlage der Bewertung

Die Bewertung von Vermögen für die Vermögensrechnung erfolgt generell nach den Bestimmungen des Haushaltsrechts. Eine kameral arbeitende Kommune muss dabei die Regelungen des doppelischen Haushaltsrechts beachten und anwenden.

Hinweis

Weder die Amtsverwaltung noch der Zweckverband hat bisher eine Regelungen für eine Bewertung des Vermögens geschaffen. Es wird dringend empfohlen, eine Dienstanweisung oder Bewertungsrichtlinie für die Bewertung des Vermögens nach § 11 GemHVO-Kameral von der Verwaltungsleitung zu erstellen. Insbesondere sollte die Verwaltungsleitung klare Regelungen zur Nutzung der Wahlrechte (z.B. Festwerte und Gruppenbewertungen) schaffen.

Beanstandung

8.4 Verwaltung des Vermögens und Ermittlung der Abschreibungen

Das Vermögen des Zweckverbandes wird von der Amtsverwaltung Moorrege verwaltet. Zu Beginn der überörtlichen Prüfung 2016 bestanden noch Arbeitsrückstände bei der Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens. Da das gesamte Anlagevermögen abzuschreiben ist, muss vorher eine Bestandsaufnahme (Inventur) und Bewertung des Vermögens erfolgen. Eine Inventur wurde nicht durchgeführt. Die Bewertung erfolgt nach den Regelungen des doppelischen Haushaltsrechts.

Hinweis

Beanstandung

Als Ergebnis der Prüfungen des GPA ist festzustellen, dass nach den vorgelegten Jahresrechnungen des Verbandes die Abschreibungen nicht sachgerecht ermittelt wurden. Gebucht wurden folgende Abschreibungen:

Gruppierung	2012	2013	2014	2015
680 Abschreibungen	48.238,25	48.238,25	48.238,25	48.238,25

Im Verband fehlen noch Teile der für die Berechnung der Abschreibungen erforderlichen Bewertungen des Vermögens. Dies verwundert, da das Amt seit etwa 2010 die Absicht hat, auf die Doppik umzustellen und die Neuregelungen zum kameralen Haushaltsrecht seit September 2012 bekannt waren.

Nach der Erstermittlung der Daten können die neuen Erkenntnisse zu den Abschreibungen für die Steuerung genutzt werden. In der Kameralistik sind die zusätzlichen betriebswirtschaftliche Daten und damit auch die Steuerungsmöglichkeiten aber unvollständig. Die Erfahrungen anderer Verwaltungen zeigen auch, dass nach der Ersterfassung des Vermögens ein dauerhaft höherer Arbeitsaufwand

Hinweis/
Empfehlung

bei der Pflege der Vermögensdaten und Erstellung der Jahresrechnung z.B. durch die fast flächendeckende Anlagenbuchführung entsteht.

8.5 Prüfberichte der Rechnungsprüfungsausschüsse

Die Jahresrechnungen des Zweckverbandes sind nach § 14 GkZ i.V.m. § 94 Abs. 3 GO und § 94 Abs. 5 GO sowie § 8 der Verbandssatzung durch den Ausschuss zur Prüfung der Jahresrechnung zu prüfen.

Inhaltlich soll der Ausschuss die Jahresrechnung mit allen Unterlagen dahingehend prüfen, ob

1. der Haushaltsplan eingehalten ist,
2. die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt worden sind,
3. bei den Einnahmen und Ausgaben rechtmäßig verfahren worden ist,
4. die Vermögensrechnung einwandfrei geführt worden ist.

Der Rechnungsprüfungsausschuss kann die Prüfung nach seinem pflichtgemäßen Ermessen beschränken und auf die Vorlage einzelner Prüfungsunterlagen verzichten. Er hat seine Bemerkungen in einem Schlussbericht zusammenzufassen.

Hinweis/
Empfehlung

Durch die Rechnungsprüfungsausschüsse des Zweckverbandes wurden bisher keine sachgerechten Schlussberichte zur Prüfung der Jahresrechnungen erstellt. Es wird empfohlen, für die Prüfung des Ausschusses zur Prüfung der Jahresrechnung einen Musterbericht als Rahmen von der Verwaltung erstellen zu lassen. In diesem Muster könnten dann die jeweiligen Einzelfeststellungen aufgenommen und der Verbandsversammlung vorgelegt werden.

Für die Vorbereitung einer Prüfung ist die Vorbildung und Erfahrung der Mitglieder/-innen des Ausschusses eine wichtige Grundlage. Die Mitglieder/-innen sollten über betriebswirtschaftliches Grundwissen und Kenntnisse der kameralen Buchführung sowie zum kameralen Haushaltsrecht verfügen. Die im Rechnungsprüfungsausschuss ehrenamtlich tätigen Bürgerinnen und Bürger haben ihre Tätigkeit gewissenhaft und unparteiisch auszuüben (§ 21 Abs. 1 GO).

Hinweis/
Empfehlung

8.6 Kassenführung und Kassensicherheit

Die Kassengeschäfte und die Buchführung des Zweckverbandes werden nach § 11 der Verbandssatzung und nach Maßgabe eines

Hinweis

öffentlich-rechtlichen Vertrags durch das Amt Moorrege geführt. Ein entsprechender Vertrag mit konkreten Regelungen zu den Kassengeschäften wurde der Gemeindeprüfung nicht vorgelegt.

Für das Amt und die Gemeinden führt das Amt nach § 4 Abs. 3 Amtsordnung die Kassengeschäfte als gesetzliche Aufgabe des Amtes. Die Amtskasse wird als Einheitskasse für alle amtsangehörigen Gemeinden geführt. Es gelten die Bestimmungen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Gemeinderechts entsprechend. Neben der GO, der GemHVO-Kameral ist insbesondere auch die Gemeindekassenverordnung (GemKVO) mit der Ausführungsanweisung bei der kameralen Buchführung zu beachten.

Von den im Rahmen der überörtlichen Prüfung in der Amtsverwaltung festgestellten Beanstandungen ist der Zweckverband ebenfalls betroffen. Als wesentliche Feststellungen sind die folgenden Beanstandungen zu nennen:

Hinweis

8.6.1 Interne Prüfung der Finanzbuchführung durch das Amt

Für die Aufsicht über die Amtskasse ist nach der DA des Amtes im Prüfungszeitraum der leitende Verwaltungsbeamte bzw. der Amtsdirektor zuständig. Eine Kassenprüfung durch den Kassenaufsichtsbeamten erfolgte am 27.01.2015 anlässlich des Wechsels von Personal der Amtskasse. Eine Überprüfung der Zahlstellen sollte erst nach der Erstellung des Jahresabschlusses 2014 durchgeführt werden. Dies ist allerdings unterblieben.

In den Jahren 2011 bis 2014 erfolgten keine Prüfungen der Buchführung durch den Kassenaufsichtsbeamten. Die letzte Zahlstellenprüfung fand in 2007 statt. Das GPA beanstandet, dass die Verwaltungsleitung ihren Pflichten nach der Gemeindekassenverordnung nicht nachgekommen ist. Nach § 38 GemKVO ist bei der Gemeindekasse bzw. Amtskasse mindestens jährlich eine unvermutete Kassenprüfung vorzunehmen. Bei jeder ihrer Zahlstellen ist mindestens in jedem zweiten Jahr eine unvermutete Kassenprüfung vorzunehmen.

Beanstandung

8.6.2 Innere Kassensicherheit

Die Buchführung als IT-technisches Buchführungssystem muss durch geeignete Sicherungsmaßnahmen gegen Datenverlust und Manipulation geschützt werden. Die Sicherheit des eingesetzten IT-Verfahrens ist eine grundsätzliche Anforderung an den Softwarehersteller und den Betreiber des Verfahrens. Im Rahmen der

Hinweis/
Empfehlung

Prüfung des Amtes wurde festgestellt, dass die so genannte Innere Kassensicherheit in Teilen der Amtskasse nicht immer gegeben war.

Die Amtsverwaltung setzt ein Tool der Herstellerfirma ein, mit dem direkt auf der Datenbank des Buchführungsverfahrens zugegriffen werden kann. Das Tool dient u.a. dafür, besondere Auswertungen in der Datenbank vorzunehmen. Neben den Auswertungen können auch Änderungen in der Datenbank des Buchführungsverfahrens vorgenommen werden. So können z.B. fehlende Buchungen generiert werden. Weiterhin können einzelne Datenfelder der Datenbank direkt geändert werden. Die vorgenommenen Änderungen der Daten werden nicht über nachvollziehbare Korrekturbuchungen dokumentiert. Durch den Einsatz einer derartigen Software besteht **keine Revisionssicherheit zum Buchführungsverfahren** mehr. Die für Buchführungsverfahren erforderliche Sicherheit beim Einsatz besteht nicht mehr. Im Ergebnis ist auch festzustellen, dass durch die bestehende Manipulationsmöglichkeit auch die **Richtigkeit der Jahresrechnungen** durch das IT-Verfahren **nicht sichergestellt ist**. Der Einsatz dieses Tools durch die Verwaltung und insbesondere durch Buchführungspersonal ist grundsätzlich zu unterbinden.

Beanstandung

Erschwerend kommt hinzu, dass von der Amtsverwaltung die mit dem Tool durchgeführten Änderungen nicht über Vermerke mit Begründungen zur Notwendigkeit der Datenbankkorrektur protokolliert wurden. Wenn im Einzelfall Datenbankänderungen erforderlich sind, müssen diese z.B. vom Softwarehersteller durchgeführt und von der Verwaltung vollständig dokumentiert werden.

8.6.3 Äußere Kassensicherheit

Im Rahmen der Prüfung des Amtes wurde festgestellt, dass die so genannte **Äußere Kassensicherheit** in Teilen der Amtskasse nicht gegeben ist. Die sichere Aufbewahrung der Unterlagen und Belege der Buchführung ist aufgrund ungenügender Sicherheitseinrichtungen nicht sichergestellt. Zu den Unterlagen und Belegen der Amtskasse haben auch Personen außerhalb der Buchführung einen fast ungehinderten Zugriff. Der Archivraum und die Büroräume der Buchhaltung können auch durch buchhaltungsfremde Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter betreten werden. Die Äußere Kassensicherheit ist über entsprechende Sicherheitseinrichtungen wieder herzustellen.

Beanstandung

8.7 Datenschutz

Die Amtsverwaltung ist auch für die Einhaltung des Datenschutzes beim Zweckverband zuständig. Das Amt hat seit dem 01.06.2014 eine

gemäß § 10 LSDSG bestellte Datenschutzbeauftragte mit einem Stellenanteil von 10 Std. pro Woche.

In Ziffer 2.2.2 des letzten Prüfungsberichtes des Amtes beanstandete die Gemeindeprüfung, dass gemäß der Datenschutzverordnung vorgeschriebene Unterlagen in der Amtsverwaltung nicht vorhanden waren. Ungeachtet dessen sind nach wie vor nicht alle gemäß LSDG und DSVO vorgeschriebenen Dokumentationen vorhanden. So fehlen noch immer die ausdrücklich erwähnten Unterlagen Risikoanalyse und Sicherheitskonzept.

Beanstandung

Eine stichprobenweise Überprüfung ergab darüber hinaus, dass nicht für alle Verfahren, mit denen personenbezogene Daten verarbeitet werden, die vorgeschriebenen Test- und Freigabeverfahren durchgeführt wurden. Für das GPA ist nur bedingt nachvollziehbar, warum die Unterlagen noch immer auf sich warten lassen. Nach Angaben der Datenschutzbeauftragten liegt dies darin begründet, dass die sonstigen Tätigkeiten ihrer Arbeitsstelle eine Ausschöpfung des 10-Stunden-Anteils meist nicht zulassen. Das GPA empfiehlt eindringlich, dafür Sorge zu tragen, dass dieser Zeitanteil auch tatsächlich für Datenschutz genutzt werden kann.

Beanstandung

9 Schlussbemerkung

Aufgrund des durch Stichproben gewonnenen Gesamteindrucks kann festgestellt werden, dass der Schulverband „Gemeinschaftsschule Am Himmelsberg“ in den geprüften Haushaltsjahren bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung die Gesetze und die zur Erfüllung von Aufgaben ergangenen Weisungen im Wesentlichen eingehalten.

Die kamerale Buchführung und die weiteren Kassengeschäfte wurden durch die Amtskasse weitgehend ordnungsgemäß abgewickelt. Auf die Ausführungen zur nicht bestehenden Revisionssicherheit des eingesetzten Buchführungsverfahrens des Amtes und den bestehenden Manipulationsmöglichkeiten wird ausdrücklich hingewiesen. Aufgrund der als nicht revisionssicher eingestuften Buchführung kann derzeit nicht abschließend bestätigt werden, dass die Kassengeschäfte ordnungsgemäß abgewickelt wurden.

Die dauernde Leistungsfähigkeit des Zweckverbandes muss unter den Bedingungen des kameralen Buchführungssystems derzeit als gegeben angesehen werden.

Elmshorn, den 29. Juni 2017

Der Landrat
des Kreises Pinneberg
- Gemeindeprüfungsamt -



Springer