



Erläuterungsteil

zum Bericht über die Ordnungsprüfung der Gemeinde Ammersbek
für die Haushaltsjahre 2016 - 2022

Inhaltsverzeichnis

1	Die Haushaltswirtschaft der Gemeinde Ammersbek	4
1.1	Die Ausführung – die Jahresabschlüsse.....	4
1.1.1	Formale Prüfung.....	5
1.1.2	Inhaltliche Prüfung.....	6
1.1.3	Anlagenbuchhaltung.....	8
1.2	Hat die Gemeinde Ammersbek ihre Haushaltspläne eingehalten?.	9
1.2.1	Wie vermeidet die Gemeinde Ammersbek Haushaltsüberschreitungen?	10
1.2.2	In welchem Umfang überträgt die Gemeinde Ermächtigungen in das Folgejahr?	12
2	Die Einführung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) - Der Handlungsdruck nimmt zu.....	15
2.1	Personal.....	15
2.2	Einnahmeinventur und Einnahmeanalyse.....	16
2.3	Dienstanweisung zur Umsatzbesteuerung der Gemeinde Ammersbek.....	16
2.4	Tax Compliance.....	16
2.5	Vertragsinventur und Vertragsmanagement	17
2.6	Beauftragung einer externen Beratungsfirma.....	18
2.7	Hilfestellung für Veränderungen	18
3	Organisation, Internes Kontrollsystem (IKS)	19
3.1	Aufbauorganisation	19
3.1.1	Verwaltungsgliederung	19
3.1.2	Dienst- und Geschäftsverteilungsplan.....	20
3.1.3	Arbeitsplatz- und Stellenbeschreibungen	20
3.1.4	Leitungsspanne	20
3.1.5	Stellenpläne.....	22
3.2	Ablauforganisation.....	23
3.2.1	Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung (ADGA).....	23
3.2.2	Arbeitszeit.....	23
3.2.3	Beurteilungswesen	24
3.2.4	Berichtswesen	24
3.3	Prozessprüfungen.....	24
3.3.1	Reinigung	24
3.3.2	Sozialleistungen.....	25
3.3.3	Schulkostenbeiträge	26

3.4	Interkommunale Zusammenarbeit.....	27
3.4.1	Archivwesen.....	27
3.4.2	Datenschutzbeauftragte(r), IT-Sicherheitsbeauftragte(r).....	28
3.4.3	Versicherungswesen.....	28
3.4.4	Standesamtswesen.....	28
3.4.5	GATT (Großhansdorf, Ammersbek, Tangstedt, Trittau).....	28
3.5	„Vertraue, aber kontrolliere“ - das Interne Kontrollsystem (IKS) ..	29
4	Informationstechnik.....	30
4.1	Strategie.....	30
4.2	Datenschutz.....	31
4.2.1	Bestellung Datenschutzbeauftragte.....	31
4.2.2	Datenschutzdokumentation.....	31
4.2.3	Auftragsverarbeitungsverträge.....	32
4.3	Informationssicherheit.....	32
4.4	IT-Aufgaben.....	33
4.4.1	Hardware / Software.....	34
4.4.2	IT-Betrieb.....	34
4.4.3	Allgemeines zu Fachverfahren.....	35
4.4.4	Rechte- und Rollenkonzept.....	36
4.4.5	Schnittstellen.....	36
4.4.6	Systemwechsel Finanzverfahren.....	36
4.5	Vergabeverfahren Finanzsoftware.....	37
5	Kostenrechnende Einrichtungen.....	39
5.1	Haushaltsrechtliche Prüfung.....	39
5.2	Abgabenrechtliche Prüfung.....	40
5.2.1	Satzungen.....	40
5.2.2	Vorkalkulation.....	41
5.2.3	Betriebsabrechnungen/Nachkalkulationen.....	41
6	Kindertagesstätten-Finanzierung.....	43
6.1	Betriebskosten, Gebühren.....	43
6.2	Trägervereinbarungen, Prüfungen durch die Gemeindeverwaltung.....	44
7	Offene Ganztagschule.....	46
8	Beiträge.....	51
8.1	Straßenbaubeitragssatzung.....	51
8.2	Beitragserhebung.....	52
8.3	Abbildung im Haushalt.....	53

8.4	Wegfall der Beitragserhebungspflicht	53
9	Baufachliche Prüfung.....	54
9.1	Dokumentation	54
9.2	Umbau und Erweiterung der Freiwilligen Feuerwehr Hoisbüttel ..	55
9.2.1	Allgemeines	55
9.2.2	Ausschreibung und Vergabe	55
9.2.3	Planung	55
9.2.4	Gewerke	56
9.2.5	Rohbauarbeiten	56
9.2.6	Heizungs- und Lüftungsinstallation	56
9.2.7	Tischlerarbeiten	57
9.2.8	Malerarbeiten.....	57
9.2.9	Bodenbelagsarbeiten	57
9.2.10	Außenanlagen	58
9.2.11	Elektrotechnik	58
9.2.12	Küchenausstattung	58
9.2.13	Schlussbemerkung	59
9.3	Umbau der Kita Lottbek	59
9.3.1	Allgemeines	59
9.3.2	Fördermittel	59
9.3.3	Ausschreibung und Vergabe	60
9.3.4	Planung	60
9.3.5	Gewerke	60
9.3.6	Tischlerarbeiten	60
9.3.7	Elektroarbeiten.....	60
9.3.8	Schlussbemerkung	61
10	Die wirtschaftliche Situation der Gemeinde Ammersbek.....	62
10.1	War die Gemeinde dauernd finanziell leistungsfähig?	62
10.2	War die Gemeinde Ammersbek durchgehend liquide?	65
10.3	Wieviel hat die Gemeinde investiert und woher kamen die Mittel?	66
10.4	Und wie geht es Ammersbek insgesamt?	68

1 Die Haushaltswirtschaft der Gemeinde Ammersbek

Die Gemeinde Ammersbek führt ihre Haushaltswirtschaft sehr sorgfältig. Jahresabschlussarbeiten und sonstige Vorgänge sind sehr gut und umfassend dokumentiert. Wesentliche Feststellungen haben sich aus der Prüfung nicht ergeben. Allerdings werden in einigen Bereichen Veränderungen und Anpassungen im Verfahren und im Ausweis empfohlen.

Die Gemeinde Ammersbek führt ihre Haushaltswirtschaft seit dem 01.01.2010 nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung. Die Umstellung gelang der Gemeinde sehr gut, Verfahren und Vorgänge hatte sie organisatorisch gut umgesetzt und sorgfältig dokumentiert. Diese Sorgfalt im Bereich der Haushaltswirtschaft wurde sowohl durch die vorangegangene als auch die aktuelle überörtliche Prüfung bestätigt. Die Gemeinde setzt die haushaltsrechtlichen Vorgaben gut um und dokumentiert ihr Vorgehen sehr umfassend.

Die Prüfung ergab wenige rechtliche Feststellungen. Stattdessen führte sie überwiegend zu Empfehlungen, bestehende Verfahren zu optimieren und weniger arbeitsintensiv zu gestalten.

Zum 01.07.2021 hat die Gemeinde Ammersbek H+H proDoppik als neue Finanzsoftware eingeführt. Auch diese Umstellung ist der Gemeinde ohne größere Verzögerungen und Schwierigkeiten gelungen. Umstellungsprozess und -maßnahmen waren ebenfalls nachvollziehbar dokumentiert.

Die jeweilige Finanzsoftware beeinflusst den Ausweis und die Verfahren in der Haushaltswirtschaft. Daher wurde der Schwerpunkt der haushaltsrechtlichen Prüfung auf das Jahr 2021 gelegt. Die Vorjahre werden nur thematisiert, sofern sich softwareunabhängige Feststellungen ergaben. Die Gemeinde Ammersbek hat für die Jahre 2016 und 2017 Anträge auf Fehlbetragszuweisungen gestellt. Gegenstand der Prüfung durch das GPA waren auch haushaltsrechtliche Aspekte. Für diese Jahre wird daher im Wesentlichen auf die entsprechenden Berichte verwiesen.

1.1 Die Ausführung – die 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 Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde vermitteln und ist zu erläutern. Ihm ist ein Lagebericht beizufügen.¹

Die Jahresabschlüsse sind neben Haushaltssatzungen und -plänen wesentlicher Bestandteil der kommunalen Haushaltswirtschaft. Sie bilden die wirtschaftliche Situation und Entwicklung der Gemeinde ab und dokumentieren gleichzeitig

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

Diese Ziele erfüllt die Gemeinde Ammersbek mit ihren Jahresabschlüssen vollständig.

B 1 Allerdings fiel zum Prüfungszeitpunkt auf, dass sich die wesentlichen und grundlegenden Arbeiten z. B. zu Haushalt, Jahresabschluss, Rechnungswesen und (aktuell) zur Anlagenbuchhaltung auf die Person des Kämmerers konzentrieren. Eine echte Rückfallebene gibt

¹ Vgl. § 91 GO und § 44 GemHVO-Doppik.9

es für diese Aufgaben nicht. Eine solche Ebene sollte die Gemeinde in Form einer dauerhaften Unterstützung einrichten. Diese könnte neben einer Entlastung des Kämmerers auch in Abwesenheitszeiten dessen Aufgaben wahrnehmen. Darüber hinaus erscheint es auch insgesamt als große Herausforderung, den hohen Standard im Bereich der Haushaltswirtschaft mit dem aktuellen Personalbestand auf Dauer aufrecht zu erhalten.

1.1.1 Formale Prüfung

Die formale Richtigkeit der Jahresabschlüsse 2016 bis 2021 wurde kursorisch geprüft. Dies beinhaltete insbesondere ihre Vollständigkeit sowie die Einhaltung der rechtlichen Fristen.

Alle Jahresabschlüsse enthielten die vorgeschriebenen Bestandteile. Anhang und Lagebericht erläutern das Zahlenwerk umfassend und nachvollziehbar. Die Gemeinde fügt ihren Jahresabschlüssen darüber hinaus die vollständigen Budgetberichte sowie eine Einzelaufstellung aller unterjährigen Haushaltsüberschreitungen einschließlich ihrer Deckung bei. Diese weitergehenden Informationen erhöhen die Transparenz des Zahlenwerks.

Der zeitliche Ablauf für kommunale Jahresabschlüsse ist in GO und GemHVO-Doppik 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 entsprechenden Daten für die Gemeinde Ammersbek im Prüfungszeitraum sind in den folgenden Tabellen dargestellt.

Jahr	2016	2017 I	2017 II	2018 I	2018 II
Unterschrift Bilanz	15.05.2017	07.05.2018	26.10.2018	04.04.2019	10.07.2019
Unterschrift Lagebericht	15.05.2017	07.05.2018	26.10.2018	31.03.2019	10.07.2019
Prüfung	15.06.2017	29.05.2018	15.11.2018	19.06.2019	23.07.2019
Beschluss GV	18.07.2017 ²	14.08.2018	04.12.2018	entfällt	23.07.2019

² Korrigierte Fassung der Finanzrechnung beschlossen; Hinweis der Verwaltung erfolgt.

Jahr	2019	2020	2021
Unterschrift Bilanz	06.04.2020	30.06.2021	04.10.2022
Unterschrift Lagebericht	06.04.2020	30.06.2021	04.10.2022
Prüfung	28.05.2020	19.08.2021	03.11.2022
Beschluss GV	30.06.2020	07.09.2021	13.12.2022

Die Gemeinde Ammersbek konnte zwar die Frist zur Aufstellung ihrer Jahresabschlüsse nicht einhalten, aber Beratung und Beschlussfassung noch innerhalb des auf den Jahresabschluss folgenden Haushaltsjahres herbeiführen. Die überwiegend geringfügige Überschreitung der Aufstellungsfrist ist nach Einschätzung des GPA vor allem dem Qualitätsanspruch der Gemeinde Ammersbek geschuldet. Die größere Verzögerung im Falle des Jahresabschlusses 2021 entstand durch die zusätzlichen Arbeiten aufgrund der Umstellung der Finanzsoftware. Umfassende Kontroll- und Dokumentationsarbeiten nehmen Zeit in Anspruch, sichern aber nachhaltig die Rechtmäßigkeit der Jahresabschlüsse. Daher sind die Überschreitungen nach Auffassung des GPA unbedenklich; Ziel der Gemeinde muss es aber weiter bleiben, die Jahresabschlüsse bis zum 31.03. des Folgejahres aufzustellen.

B 2 Die Gemeinde sollte aufgestellte Jahresabschlüsse nur korrigieren, sofern sie die festgestellten Fehler als wesentlich beurteilt. Im Prüfungszeitraum hat die Gemeinde wiederholt Korrekturbedarfe an den Jahresabschlüssen festgestellt. Sie wurden entweder durch die Verwaltung selbst oder den Rechnungsprüfungsausschuss und zu unterschiedlichen Verfahrensschritten erkannt. Die Gemeinde hat die Korrekturen jeweils noch berücksichtigt und ihre Jahresabschlüsse korrigiert. In einem Fall (2017) lag bereits ein beschlossener Jahresabschluss vor. Die politischen Gremien wurden stets mit eingebunden und informiert. Mit den Korrekturvorgängen ist ein nicht unerheblicher Aufwand verbunden. Außerdem ist fraglich, ob die unterschiedlichen Versionen und die Korrektur einzelner Bestandteile tatsächlich zu einem Transparenzgewinn oder eher zu einem Transparenzverlust führt. Gerade für die Öffentlichkeit sind die Verfahrensschritte nur schwer nachvollziehbar. Daher sollte die Gemeinde ihren Jahresabschluss nur im Ausnahmefall korrigieren. Dieser tritt insbesondere dann ein, wenn der Jahresabschluss ohne die Korrektur kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz und Ertragslage vermittelt.³ Stattdessen sollte die Gemeinde unwesentliche Korrekturen im folgenden Jahresabschluss umsetzen.

1.1.2 Inhaltliche Prüfung

Die Jahresabschlüsse der Gemeinde Ammersbek sind inhaltlich schlüssig und gut nachvollziehbar. Die Verwaltung führt im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten umfangreiche Plausibilitätsprüfungen durch und dokumentiert besondere Geschäftsvorfälle ausführlich. Dabei nehmen die manuellen Eingaben (insb. Anhang und Lagebericht) viel Zeit in Anspruch.

B 3 Die Gemeinde sollte darauf hinwirken, die Datenübernahme zu automatisieren. Die Struktur des Zahlenwerks ist in H+H proDoppik bereits so eingerichtet, dass sie mit der Darstellung im Anhang übereinstimmt. Daher kann mit einem einmaligen Aufwand ein Dokument erstellt werden, das diese Datenfelder automatisch übernimmt. Dies verringert den Erstellungsaufwand und reduziert die Fehleranfälligkeit für alle künftigen Jahresabschlüsse. Gleiches gilt mit Einschränkungen auch für den Lagebericht.

³ Vgl. Erläuterungen zu § 44 GemHVO-Doppik

Die intensive Durchsicht des Jahresabschlusses 2021 führte zu einzelnen Hinweisen, die insbesondere Anhang und Lagebericht betrafen. Diese wurden während der Prüfung mit der Verwaltung diskutiert und sind in den Jahresabschluss 2022 eingeflossen. Daher werden sie in diesem Bericht nicht aufgegriffen.

Die Gemeinde sollte ihre Kennzahlenauswahl grundlegend überprüfen und die Darstellung überarbeiten. Bei diversen Kennzahlen im Lagebericht 2021 ist ein informativer Mehrwert nicht erkennbar. Zum Teil fehlen nachvollziehbare Erläuterungen und/oder ein Urteil, welche Bedeutung die konkrete ermittelte Kennzahl für die Gemeinde hat. Einige der verwendeten Kennzahlen haben darüber hinaus nach Auffassung des GPA nur in einem Vergleich mit anderen Kommunen eine Aussagekraft. Folgendes sollte die Gemeinde beachten.

B 4

- Die Kennzahlenauswahl sollte grundlegend überarbeitet werden. Als Basis kann das vom Land Schleswig-Holstein zur Verfügung gestellte Kennzahlenset⁴ dienen. Dabei sind nur solche Kennzahlen zu verwenden, aus denen die Gemeinde einen tatsächlichen informativen Mehrwert erwartet.
- Der Sinn und Zweck einer Kennzahl muss erläutert werden.
- Die reine Berechnung einer Kennzahl führt noch nicht zu einer sinnvollen Information. Sie muss - zum Teil zusammen mit weiteren Informationen⁵ – beurteilt und bewertet werden.

Daneben führte die Prüfung des Jahresabschlusses 2021 zu folgenden Feststellungen

- 1) Ergebnis- und Finanzrechnung 2021 wiesen zum Teil unzutreffende Werte in der Spalte „Vergleich Ansatz/Ist“ aus. Dies hat der Kämmerer bereits erkannt und für den Jahresabschluss 2022 korrigiert.
- 2) Die Zusammensetzung des fortgeschriebenen Ansatzes ist in den Erläuterungen zu § 45 GemHVO-Doppik beschrieben. Die Inanspruchnahme der unechten Deckungsfähigkeit⁶ verändert den Ansatz nicht. Auch der in der Gemeinde Ammersbek praktizierte Abgang von Ermächtigungen aus dem Vorjahr darf keine Auswirkung auf den Ansatz haben. Er weist die tatsächlich bereitstehenden Mittel aus. Eine nachträgliche Reduzierung aufgrund nicht beanspruchter Ermächtigungen ist weder vorgesehen noch zulässig.
- 3) Die Gemeinde bildet diverse Vorgänge als interne Leistungsbeziehungen ab. Diese können nur innerhalb der Gemeinde bestehen. Sobald ein Dritter beteiligt ist, handelt es sich um reguläre Aufwendungen/Auszahlungen und Erträge/Einzahlungen. Eine Verrechnung kann ausschließlich auf der echten Zahlungsebene erfolgen. Dies betrifft unter anderem die Nutzung von Sportstätten durch Vereine. Es handelt sich um Erträge und Einzahlungen aus Benutzungsentgelten/-gebühren sowie um Aufwendungen und Auszahlungen für die Sportförderung. Diese Positionen müssen getrennt voneinander in Ergebnis- und Finanzrechnung ausgewiesen werden.
- 4) Die Ergebnisrechnung 2021 weist außerordentliche Erträge in Höhe von 1.478,83 € aus. Außerordentliche Vorgänge sind in Schleswig-Holstein nicht mehr als gesonderte Position in Ergebnisplan und -rechnung auszuweisen. Die Verwaltung sagte noch während der Prüfung die Änderung zu.

⁴ Erläuterungen zu § 52 GemHVO-Doppik

⁵ z. B. Vergleichswerte ähnlicher Kommunen, andere Kennzahlen....

⁶ § 17 GemHVO-Doppik

1.1.3 Anlagenbuchhaltung

Zentraler Bestandteil der Doppik ist die Abbildung des gemeindlichen Vermögens und Kapitals. Für die unterjährige Fortschreibung ist die Anlagenbuchhaltung zuständig. Als Nebenbuchhaltung erfasst sie alle vermögensrelevanten Geschäftsvorfälle und ergänzt alle erforderlichen Daten (z. B. Abschreibungsdauer etc.).

In der Gemeinde Ammersbek ist die Aufgabe „Anlagenbuchhaltung“ grundsätzlich der Finanzbuchhaltung⁷ zugewiesen. Tatsächlich hat zum Prüfungszeitpunkt der Kämmerer diese Aufgabe wahrgenommen. Grund für diese Entscheidung waren Problemlagen im Umstellungsprozess auf die neue Finanzsoftware.

Im Geschäftsgang erfasst die Buchhaltung alle Anordnungen. Sofern diese Anordnungen Konten mit Anlagenbezug betreffen, ist in der Finanzsoftware eine Inventarisierungspflicht hinterlegt. In diesem Fall muss die Buchhaltung bereits diverse Grunddaten erfassen und eine Inventarnummer vergeben. Dabei ordnet sie auch Rechnungsbeträge den einzelnen Vermögensgegenständen zu, wenn der Gesamtbetrag nicht nur für einen Gegenstand angefallen ist. Die Anordnungen weisen diese Informationen zusätzlich aus. Anordnung und Rechnung werden im Anschluss kopiert und an die Anlagenbuchhaltung (also aktuell den Kämmerer) weitergegeben. Diese übernimmt die Gegenstände über eine Schnittstelle in das Modul „Anlagenbuchhaltung“ und erfasst die fehlenden Daten. Abschließend werden Anordnung und Rechnung gesondert abgelegt.

- B 5** Die Gemeinde sollte das Verfahren verschlanken und die Aufgabe „Anlagenbuchhaltung“ wieder der Sachbearbeitung zuweisen. Das beschriebene Verfahren führt zu einem hohen Maß an Sicherheit, da die Richtigkeit der Buchung bzw. Erfassung mehrfach kontrolliert wird. Im Gegenzug entsteht aber auch ein hoher zeitlicher Aufwand. Zum Prüfungszeitpunkt (Mai 2023) befanden sich noch einige unbearbeitete Vorgänge in der Kämmererei. Um den Prozess zu verschlanken und Verzögerungen zu minimieren, sollte die Buchhaltung auch die Anlagegüter in die Anlagenbuchhaltung übernehmen. Um eine zusätzliche unterjährige Kontrolle zu gewährleisten, kann in Stichproben die zutreffende Erfassung kontrolliert werden. Auf eine zusätzliche Ablage könnte verzichtet werden. Die Dokumentation wird deutlich vereinfacht, sobald die Gemeinde eine digitale Belegablage eingeführt hat.

- B 6** Die anlagenrelevanten Vorgänge des Jahres 2022 wurden in Stichproben geprüft. Es ergaben sich einzelne Feststellungen, die die Gemeinde zukünftig beachten muss.

- 1) Erhält die Gemeinde Zuwendungen oder Beiträge Dritter zur Finanzierung eigener Vermögensgegenstände, sind diese in der Regel als Sonderposten zu erfassen. Sie werden über die Nutzungsdauer des geförderten Vermögensgegenstands abgeschrieben. Üblicherweise können Sonderposten in der Anlagenbuchhaltung technisch dem finanzierten Vermögensgegenstand zugeordnet werden. Die Vorgabe „der Sonderposten teilt das Schicksal des geförderten Vermögensgegenstandes“ und damit der Rechtslage in Schleswig-Holstein kann hierdurch automatisch entprochen werden. Diese Möglichkeit bietet H+H proDoppik nach Auskunft der Verwaltung nicht, sodass Sonderposten einzeln und ohne Verbindung zum geförderten Vermögensgegenstand erfasst werden. Dies birgt ein zusätzliches Fehlerrisiko. Daher sollte die Gemeinde mit dem Softwareanbieter klären, ob die Funktion tatsächlich nicht verfügbar ist oder ob diese ggf. ergänzt werden kann.
- 2) Anschaffungsdatum ist nicht das Rechnungs- sondern das Liefer- bzw. Fertigstellungsdatum. Sofern diese Daten zeitlich deutlich voneinander abweichen, ergeben sich Verwerfungen bei den Abschreibungen und damit beim Jahresergebnis (z. B. Anlage-Nrn. 9275 – 9278).

⁷ § 6 Abs. 4 der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung

- 3) Bei den vorgenannten Vermögensgegenständen hat die Gemeinde auch den Gesamtrechnungsbetrag unzutreffend aufgeteilt. Während die Umsatzsteuer korrekt zugeordnet worden ist, wurde das gewährte Skonto nur bei einem Gegenstand (Anlage-Nr. 9278) berücksichtigt. Hinzu kommt, dass der Rechenweg regelmäßig nicht dokumentiert wird. Dieser sollte künftig ergänzt werden, sofern sich die Aufteilung nicht eindeutig aus der Rechnung ergibt.
- 4) Die Gemeinde hat 103 iPad-Hüllen (Einzelpreis 24,24 € brutto) als einen Vermögensgegenstand mit AHK von 2.496,72 € erfasst (Anlage-Nr. 9635). Er wird über 3 Jahre abgeschrieben. Die Hüllen sind einzeln nutzbar und hätten daher einzeln bewertet werden müssen. Tatsächlich handelte es sich um Sofortaufwand⁸.
- 5) Am 28.12.2022 wurde ein Sonderposten für die Förderung des Spielplatzes Teichweg erfasst (Anlage-Nr. 9295) Dieser wird ab dem 01.10.2022 über 8 Jahre aufgelöst. Ein Verwendungsnachweis, aus dem die geförderten Maßnahmen bzw. Vermögensgegenstände hervorgehen, war nicht abgelegt. Eine Auswertung der Anlagenbuchhaltung ergab, dass vermutlich drei erfasste Anlagegüter gefördert worden sind (Anlage-Nrn. 9234, 9261 und 9264). Diese werden über Nutzungsdauern von 8 bzw. 10 Jahren und ab unterschiedlichen Zeitpunkten (01.05., 01.08. bzw. 01.07.2022) abgeschrieben. Dieses Vorgehen ist nicht zulässig. Sonderposten aus der Förderung von Vermögensgegenständen sind den einzelnen Gegenständen zuzuordnen und wertmäßig aufzuteilen. Die Übereinstimmung von Nutzungs- und Auflösungsdauer ist sicherzustellen.
Sofern auch konsumtive (Teil-)Maßnahmen gefördert worden sein sollten, ist der entsprechende Anteil der Förderung nicht als Sonderposten, sondern als Ertrag zu berücksichtigen.

1.2 Hat die Gemeinde Ammersbek ihre Haushaltspläne eingehalten?

Die Gemeinde hat eine sehr gute und komplexe Budgetstruktur eingerichtet. Die Verfahren zu Deckungsvorgängen und Übertragungen sichern eine rechtskonforme Umsetzung der Vorgaben und sind umfassend dokumentiert. In Einzelfällen besteht aber noch Optimierungsbedarf. Außerdem sollte die Gemeinde überprüfen, ob sie den Arbeitsaufwand ohne wesentlichen Sicherheitsverlust reduzieren kann. Die Digitalisierung der haushaltsrelevanten Prozesse sollte zeitnah umgesetzt werden.

Die Umsetzungsquote der gemeindlichen Investitionen ist seit Jahren sehr gering. Die Gemeinde muss auf die Einhaltung einer Mindestquote von 60 % hinwirken.

Mit Haushaltssatzung und Haushaltsplan gibt die Gemeindevertretung einen verbindlichen Rahmen für die gemeindliche Haushaltswirtschaft vor. Sie legt insbesondere fest, für welchen Zweck und in welcher Höhe die Gemeinde Mittel verwenden darf, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Anhand der Jahresabschlüsse können die Gremien grundsätzlich erkennen, ob die Verwaltung die Vorgaben eingehalten hat.

Im Laufe eines Haushaltsjahres treten immer Abweichungen von der Planung auf. Daher bietet das kommunale Haushaltsrecht diverse Instrumente, Haushaltsüberschreitungen mit Einverständnis der Selbstverwaltung zu vermeiden oder zu legitimieren:

⁸ § 41 Abs. 5 GemHVO-Doppik

- Regelungen zur Flexibilisierung der Haushaltsführung
- Übertragung von Ermächtigungen
- Über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen
- Nachtragshaushalte

Für Nachtragshaushalte ist die Kommunalaufsichtsbehörde des Kreises zuständig. Sie waren nicht Gegenstand der Prüfung.

B 7

In den letzten Haushaltsjahren mussten in der Gemeinde Ammersbek keine Mittel über- oder außerplanmäßig bereitgestellt werden. Haushaltsüberschreitungen konnte die Gemeinde durch ihre umfassenden Budgetregeln in Verbindung mit den gegenüber der Planung sehr positiven Ergebnissen sowie durch bei Bedarf erlassene Nachtragshaushalte vermeiden. Die Gemeinde sollte die Regelung in der „Dienstanweisung der Gemeinde Ammersbek für die budgetorientierte Haushaltsaufstellung und -ausführung nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung“ (DA Haushalt)⁹ um eine Aussage zur Berichtspflicht bei unerheblichen Vorgängen ergänzen, für die der Bürgermeister die Zustimmung erteilen kann.¹⁰

1.2.1 Wie vermeidet die Gemeinde Ammersbek Haushaltsüberschreitungen?

Die Gemeinde Ammersbek hat umfangreiche Budgetregeln eingeführt, auf deren Basis sie ihren Haushalt sehr flexibel bewirtschaften kann. Sie sind zusammen mit der DA Haushalt fester Bestandteil der Haushaltspläne. Diese Vorgaben hat die Verwaltung bereits sehr gut in der seit 2021 genutzten Finanzsoftware umgesetzt. Es bestehen zwar noch Anpassungsbedarfe, die erforderlichen Veränderungen pflegt die Verwaltung aber laufend ein und optimiert so die technische Kontrolle und den Ausweis. Sie berichtet den politischen Gremien unterjährig sowie im Rahmen des Jahresabschlusses umfassend über die Deckungsvorgänge und die Entwicklung der Budgets.

Die Gemeinde hat ihre Budgets nach Aufgabenbereichen eingerichtet.

Übersicht über die gebildeten Budgets		
Budget Nr.	Bezeichnung	Anzahl der zugeordneten Teilpläne
1	Bürgeramt	13
2	Hauptamt	8
3	Sozialverwaltung	5
4	Schule, Jugend, Kultur	30
5	Bauen	11
6	Umwelt	5
7	Allgemeine Finanzen	11

Innerhalb dieser Budgets bestehen weitreichende Deckungsmöglichkeiten. Sie sind in der Finanzsoftware eingerichtet, eine unerkannte Überschreitung der Budgets ist damit technisch ausgeschlossen.

Die Kontrolle der verfügbaren Mittel führt die Verwaltung aber nicht auf Ebene der Budgets, sondern auf Ebene der Produktkonten durch. Sofern Mittel eines Produktkontos nicht ausreichen, beantragen die budgetverantwortlichen Bereiche die zusätzlich benötigten Mittel unter Angabe einer Begründung und eines Deckungsvorschlags schriftlich. Nach Prüfung erfasst der Finanzbereich die Deckungsvorgänge in einer fortlaufenden Liste und setzt sie

⁹ Ziffer 4.3

¹⁰ Vgl. § 82 Abs. 2 S. 5 GO

einzelnen durch manuelle Buchung in H+H proDoppik um. Im Jahr 2021 wurden 114 Einzelanträge gestellt und bearbeitet. Dies führt zu einer guten Kontrolle und einer rechtskonformen Buchführung, aber auch zu einem sehr hohen Bearbeitungs- und Dokumentationsaufwand in allen beteiligten Verwaltungsbereichen. Die Gemeinde sollte – auch in Anbetracht ihrer personellen Ressourcen – darauf hinwirken, den Aufwand für die Umsetzung von Deckungsvorgängen zu reduzieren.

B 8

H+H proDoppik bietet die Möglichkeit, Deckungsvorschläge automatisch zu ermitteln. Diese Funktion kann den Aufwand deutlich reduzieren. Die einmalige Anwendung zum Jahresabschluss würde den Anforderungen an die Haushaltswirtschaft nicht gerecht werden. Das GPA geht aber davon aus, dass z. B. eine monatliche Nutzung unter Einbindung der budgetverantwortlichen Bereiche den Aufwand reduzieren könnte, ohne rechtliche Bedenken zu verursachen. Darüber hinaus entspräche ein solches Vorgehen der Budgetstruktur, die deutlich über die Produktkontenebene hinausgeht. Bedingung ist dabei, dass unabhängig von der technischen Umsetzung die Budgetentwicklung laufend durch die budgetverantwortlichen Personen kontrolliert wird. Sofern die Gemeinde weiterhin eine Kontrolle auf Produktebene bevorzugt, sollten die Budgets auf Produktebene geschaffen und in H+H proDoppik eingerichtet werden. Hierdurch wird eine Überschreitung technisch ausgeschlossen und gleichzeitig ein automatischer Ausgleich vereinfacht.

Parallel sollte die Verwaltung die Digitalisierung im Bereich der Haushaltswirtschaft vorantreiben. Dies führt erfahrungsgemäß zu einem geringeren Zeit- und Dokumentationsaufwand, da z. B. Postwege entfallen und begründende Unterlagen in digitaler Form zentral abgelegt werden können.

Das neue Verfahren sollte die Verwaltung innerhalb der Jahresabschlussarbeiten um eine grundlegende Abschlusskontrolle¹¹ ergänzen. Trotz des sehr detaillierten Verfahrens und der zentralen Bearbeitung ist es 2021 zu technisch nicht gedeckten Haushaltsüberschreitungen auf zahlungswirksamen Produktkonten gekommen. Sie beschränkten sich zwar auf Einzelfälle¹², sollten aber in Zukunft vermieden werden. Die Verwaltung hat für den Jahresabschluss 2022 bereits eine entsprechende Kontrolle durchgeführt. Die Gesamtmittel in den Budgets reichten 2021 und 2022 aus.

B 9

Zum Abschluss der Prüfung wurden die Planänderungen des Jahres 2021 gesichtet. Die Verwaltung hat die Budgetregeln in fast allen Fällen beachtet und zutreffend umgesetzt. In Einzelfällen ergaben sich aber Feststellungen, die künftig zu beachten sind.

B 10

- 1) In einem Fall hat die Kämmerei nicht die beantragten Mittel zur Verfügung gestellt (4.561,56 € statt 5.630,99 €)¹³. Der Grund für die abweichende Bereitstellung war nicht dokumentiert. Der beantragte Betrag stand tatsächlich nicht zur Verfügung und wurde nicht benötigt. Dennoch müssen Abweichungen vom Antrag dokumentiert und begründet werden
- 2) Auf dem Produktkonto 12603.5251000 wurden insgesamt 2.390,37 € bereitgestellt. Es handelte sich um die Nachrüstung eines Abbiegeassistenten zu einem Feuerwehrfahrzeug. Aus der Antragsbegründung lässt sich schließen, dass es sich hierbei um eine Investition handelte, die nur aus technischen Gründen dem Aufwand zugeordnet wurde: „Die Leistung sollte eigentlich aus 12603.0700000 im Jahr 2021 beglichen werden. Eine Abgrenzung ins Jahr 2021 ist nicht möglich. Insofern wurde besprochen, das PSK 12603.5251000 mit dieser Leistung zu belasten.“

¹¹ z. B. Auswertung der Buchungsvorschläge zur Deckung oder Auswertung aller Produktkonten

¹² 2021: Produktkonten 31501.5241000, 31501.5271000, 36503.5457100, 21112.7832000, 21121.7831000 und 31501.7831000

2022: Produktkonten 31300.5339206, 31300.5339207, 31300.5339208, 31300.5429001, 34500.5338700, 34500.5338800, 34500.5338900, 11121.783200 und 21121.7851000

¹³ Produktkonten 12204.5241000 und 12205.5241000

Dieses Vorgehen ist unzulässig. Investitionen dürfen nicht als Aufwand behandelt werden. Der Vorgang ist zu überprüfen und bei Bedarf zu korrigieren.

- 3) In Einzelfällen waren auch kostenrechnende Einrichtungen betroffen. Diese sind laut der DA Haushalt in Übereinstimmung mit den rechtlichen Vorgaben aus der allgemeinen Deckungsfähigkeit ausgenommen. Eine Deckung darf nur innerhalb der kostenrechnenden Einrichtung stattfinden. 2021 hat die Gemeinde diese Vorgabe in zwei Fällen nicht beachtet. Bedarfe der zentralen Schmutzwasserbeseitigung (Produkt 53801) wurden durch Mittel aus dem Produkt Straßen (54101) gedeckt.
- 4) Um 2021 den Personalbedarf in der Kita Bünningstedt zu decken, hat die Gemeinde eine Leiharbeitsfirma in Anspruch genommen. Die Kosten waren als Personalaufwand im Haushalt 2021 eingeplant. Tatsächlich ist Aufwand für die Inanspruchnahme von Leistungen entstanden und richtigerweise dem PSK 36502.5457000 zugeordnet worden. Die Gesamtkosten von 86.381,08 € wurden aus dem Personalaufwand gedeckt. Die Personalaufwendungen sind in der Gemeinde Ammersbek aus der allgemeinen Deckungsfähigkeit der Budgets ausgenommen und innerhalb eines Budgets nur untereinander deckungsfähig.¹⁴ Eine Inanspruchnahme der Personalminderaufwendungen wäre nur in Form einer überplanmäßigen Bereitstellung möglich gewesen. Allerdings standen innerhalb des Budgets ausreichende Deckungsmittel zur Verfügung, so dass eine über- bzw. außerplanmäßige Bereitstellung nicht erforderlich gewesen wäre.

Zu den Personalaufwendungen ist darüber hinaus zu beachten, dass die aktuelle Regelung der Gemeinde Ammersbek nicht zulässig ist. Die vollständige Herausnahme der Personalaufwendungen aus den Budgets bei einer gegenseitigen Deckungsfähigkeit über den Gesamthaushalt ist nur in Gemeinden mit nicht über 4.000 Einwohnerinnen und Einwohnern möglich.¹⁵

1.2.2 In welchem Umfang überträgt die Gemeinde Ermächtigungen in das Folgejahr?

Kommunen können ihre Haushaltswirtschaft auch dadurch flexibler gestalten, dass sie nicht ausgeschöpfte Haushaltsermächtigungen in das Folgejahr übertragen.¹⁶ Während dies im Ergebnishaushalt nur für ein Jahr möglich ist, können investive Auszahlungsermächtigungen grundsätzlich bis zum Abschluss der Maßnahme übertragen werden. Übertragene Ermächtigungen stehen der Gemeinde im Folgejahr zusätzlich zu den Planansätzen zur Verfügung.

Die Gemeinde Ammersbek hat auch für die Übertragung von Ermächtigungen weitreichende Möglichkeiten eröffnet. Sie erklärt regelmäßig alle Aufwendungen und Auszahlungen in Ergebnis- und Finanzplan für übertragbar. Da die Gemeinde alle ihre Aufwandsansätze Budgets zugeordnet hat, ist diese Regelung zulässig. Sie eröffnet eine hohe Flexibilität in der jahresübergreifenden Bewirtschaftung der Mittel. Die Verwaltung hat ein geordnetes und nachvollziehbares Verfahren eingerichtet, um die zu übertragenden Ermächtigungen zu ermitteln und zu kontrollieren. Alle Verfahrensschritte sind gut und umfassend dokumentiert. Die Kämmerei überprüft die mit Begründung versehenen Anmeldungen der budgetverantwortlichen Bereiche. Sie entscheidet abschließend, ob die Mittel tatsächlich übertragen werden und setzt dies technisch um.

B 11 Die Gemeinde muss ihre interne Regelung zur endgültigen Entscheidung entweder anpassen oder künftig beachten. Nach der aktuellen Fassung der DA Haushalt¹⁷ entscheidet der

¹⁴ Ziffer 3.1.2 Abs. 3 DA Haushalt

¹⁵ § 22 Abs. 1 und 2 GemHVO-Doppik

¹⁶ § 23 GemHVO-Doppik

¹⁷ Ziffer 3.2 Abs. 4 S. 1

Finanzausschuss der Gemeinde darüber, ob Ermächtigungen tatsächlich übertragen werden. Eine solche Entscheidung war für die letzten Jahresabschlüsse nicht dokumentiert, nach Auskunft der Verwaltung fand sie nicht statt. Sofern die Gemeinde das Verfahren in der geregelten Form nicht mehr für sinnvoll und erforderlich hält, sollte sie die Regelung an das tatsächliche Verfahren anpassen. Andernfalls ist sicherzustellen, dass die erforderliche Entscheidung des Finanzausschusses rechtzeitig, also im Rahmen der Erstellung des Jahresabschlusses herbeigeführt wird.

Im Prüfungszeitraum hat die Gemeinde in folgendem Umfang Ermächtigungen im Ergebnishaushalt übertragen.

Konsumtive Übertragung						
HH-Jahr	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	in vollen €					
Übertragene Mittel	292.156	56.740	332.538	280.690	393.384	241.476
„Abgänge“	989	22.987	19.856	109.101	82.033	0

Die Gemeinde macht von der weitreichenden Übertragungsmöglichkeit im Ergebnishaushalt nur mit Augenmaß Gebrauch. Regelmäßig werden nur solche Mittel übertragen, über die bereits durch einen Auftrag verfügt worden ist.

Die Gemeinde sollte – ggf. gemeinsam mit anderen Anwenderkommunen – beim Softwareanbieter auf eine geänderte Bewirtschaftung der übertragenen Ermächtigungen hinwirken. Die vorher genutzte Finanzsoftware hat zwischen Haushaltsansatz und Ermächtigung aus dem Vorjahr unterschieden sowie die Bewirtschaftung getrennt voneinander dokumentiert. Dagegen rechnet H+H proDoppik die Positionen zusammen und bildet einen Gesamtansatz der verfügbaren Mittel. Dies führt zu Schwierigkeiten in der Bewirtschaftung übertragener Ermächtigungen im Ergebnishaushalt. Sofern diese im Folgejahr nicht verwendet werden, dürfen sie nicht weiter übertragen werden. Dies kann aber nur beurteilt werden, sofern die Inanspruchnahme der übertragenen Mittel dokumentiert wird. Sofern ein solcher Nachweis nicht über die Finanzsoftware gewährleistet ist, bedarf es einer aufwändigen Zusatzdokumentation. Daher sollte die Gemeinde mit dem Softwareanbieter Kontakt aufnehmen und klären, ob eine gesonderte Bewirtschaftung übertragener Mittel eingerichtet werden kann.

B 12

Die Übertragung im investiven Bereich ist erheblich angestiegen.

Investive Übertragung						
HH-Jahr	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	in vollen €					
Übertragene Mittel	279.803	1.765.035	2.735.852	2.697.933	3.441.841	8.345.963
„Abgänge“	44.099	49.544	75.167	232.622	86.462	277.166

Grund für den Anstieg waren insbesondere die höheren Ansätze, die für die umfangreichen Baumaßnahmen der Gemeinde erforderlich geworden sind. Verzögerungen im Baufortschritt führten zu veränderten Leistungsterminen, sodass die Mittel nicht wie geplant abgeflossen sind. Stattdessen wurden sie in die jeweiligen Folgejahre übertragen. Bei der Übertragung hat die Gemeinde den rechtlichen Rahmen beachtet.

Die hohen investiven Ermächtigungsübertragungen können aber ein Anzeichen dafür sein, dass die Investitionsplanung der Gemeinde Ammersbek optimierungsbedürftig ist. Ein hoher Anteil der im Haushaltjahr verfügbaren Mittel ist tatsächlich nicht im Haushaltjahr in Anspruch genommen, sondern in die Folgejahre übertragen worden. Dies war ein Faktor, der zu den folgenden Investitionsumsetzungsquoten führte.

Investitionsumsetzungsquote						
HH-Jahr	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	in vollen €					
Fortgeschriebener Ansatz	1.537.830	2.583.703	4.929.210	9.857.006	5.568.705	10.035.574
Ist	1.189.699	688.209	2.120.082	2.758.785	1.021.942	1.503.523
Umsetzungsquote	77,36 %	26,64 %	43,01 %	27,99 %	18,35 %	14,98 %

Die oberste Kommunalaufsichtsbehörde hat in ihren Haushaltserlassen und -genehmigungen die zum Teil sehr geringen Investitionsumsetzungsquoten der Kommunen thematisiert. Sie sieht eine Mindestquote von 60 % als realistisch an. Dabei gilt eine einmalige Unterschreitung dieser Quote noch als unbedenklich. Eine dauerhafte Unterschreitung dieser Mindestquote wird aber als Indiz dafür gewertet, dass der Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit nicht mehr gewahrt sein könnte. Dies kann sich auf Haushaltsbeschlüsse und -genehmigungen auswirken und ggf. zu weiteren Maßnahmen der Kommunalaufsichtsbehörde führen.

Ein Erlassentwurf des für Inneres zuständigen Ministeriums befindet sich derzeit in der Anhörung. Er wurde der Gemeinde zur Verfügung gestellt. Außerdem sind 2023 mehrere Kommunalforen geplant, auf denen auch dieses Thema behandelt werden soll.

- B 13** Die Gemeinde Ammersbek muss ihre Investitionsumsetzungsquote dringend erhöhen. Sie konnte den Mindestwert von 60 % seit 2017 nicht mehr erreichen. Zuletzt betrug die Umsetzungsquote mit 15 % nur $\frac{1}{4}$ des geforderten Werts. Daher sollte die Gemeinde ihre Investitionsplanung überprüfen und ggf. anpassen. Dabei sind die Hinweise des für Inneres zuständigen Ministeriums zu beachten. Zeichnet sich ab, dass trotz aller Maßnahmen keine Umsetzungsquote von 60 % erreicht werden kann, sollte nachrangig auch die Aufstellung eines Nachtrags in Erwägung gezogen werden.

2 Die Einführung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) - Der Handlungsdruck nimmt zu

Der Umsetzungsprozess zur Neuregelung der Umsatzbesteuerung befindet sich bei der Gemeinde Ammersbek in einer fortgeschrittenen Phase. Die Optionserklärung wurde schon am 09.12.2016 dem Finanzamt gegenüber abgegeben. Für die Jahre 2018 und 2020 wurden Einnahmementuren erstellt. Die vorgelegten Dokumentationen waren aussagekräftig und vermitteln den aktuellen Sachstand. Die Politik wurde umfassend informiert und einbezogen. Die Gemeinde sollte den bisher beschrittenen Weg fortführen und sich weiterhin intensiv mit den Umsetzungsfragen aus den Neuregelungen des § 2b Umsatzsteuergesetz befassen. Dazu gehört ebenfalls die Tax Compliance. Die Verwaltung muss eine aktuelle und vollständige Einnahme- und Vertragsinventur durchführen, um alle relevanten Tätigkeiten umsatzsteuerlich einzuschätzen. In den Erfassungs- und Bewertungsprozess sind alle Verwaltungsbereiche einzubinden.

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

Die Gemeinde Ammersbek hat bereits am 09. Dezember 2016 die Optionserklärung nach § 27 Abs. 2 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. Finanzausschuss und Gemeindevertretung wurden über die Neuregelungen des § 2b UStG informiert und frühzeitig in den Umstellungsprozess eingebunden. Mit der Abgabe der Optionserklärung unternahm die Verwaltung den ersten wichtigen Schritt.

Im Jahr 2020 wurden ergänzende Übergangsregelungen durch das Corona-Steuerhilfegesetz festgelegt. Die Übergangsregelung wurde bis zum 31.12.2022 verlängert. Am 02.12.2022 hat der Bundestag das Jahressteuergesetz 2022 beschlossen. Dies beinhaltet u. a. die Verlängerung der Option, § 2b UStG noch nicht anzuwenden. Nunmehr gilt ab spätestens 01.01.2025 die Umsatzsteuerpflicht grundsätzlich für alle juristische Personen des öffentlichen Rechts (jPdöR).

Die Umsatzsteuerpflicht gilt dann grundsätzlich für 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. Die Gemeinde Ammersbek hat sich entschlossen, die weitere Verlängerung der Option in Anspruch zu nehmen und erst zum 01.01.2025 umzustellen.

2.1 Personal

Die Gemeinde Ammersbek hat sich bereits intensiv mit den Umsetzungsfragen aus den Neuregelungen des § 2b Umsatzsteuergesetz befasst. Seit dem 01.01.2019 ist ein Mitarbeiter verantwortlich, die Neuregelungen umzusetzen. Die Gemeinde hat einen MA mit steuerrechtlichen Vorkenntnissen eingestellt. Dies ist sinnvoll und zielführend. Ob der bisher vorgesehene Stundenanteil für diese Tätigkeiten ausreichend ist, bleibt abzuwarten. Aus Sicht des GPA sollte der erforderliche Personalaufwand zumindest in der Erhebungs- und Anfangsphase verstärkt im Fokus stehen, um ggf. rechtzeitig nachsteuern zu können. Eine Vertretungsregelung für den verantwortlichen MA ist einzurichten. Damit kann jeder-

B 14

B 15

- B 16** zeit sichergestellt werden, dass steuerrechtliche Fragen beantwortet werden. Alle relevanten Dokumentationen sind bei dem verantwortlichen MA zu verwahren. Zudem sollten Mitarbeitende aus jedem Fachamt benannt werden, die den Umstellungsprozess begleiten und auch zukünftig als feste Ansprechpartner dienen. Auch hier sollte eine Vertretung benannt werden. Alle beteiligten MA sind zum Themenbereich Umsatzsteuer rechtzeitig zu schulen. Nur so kann ermöglicht werden, dass zukünftig rechtssicher gearbeitet wird.

2.2 Einnahmeinventur und Einnahmeanalyse

Um alle Einnahmen der Gemeinde zu erfassen, wurden von dem verantwortlichen MA Einnahmeinventuren für die Haushaltsjahre 2018 und 2020 durchgeführt. Die Einnahmen wurden umsatzsteuerrechtlich bewertet. Im dritten Quartal 2019 wurde ein Zwischenbericht zur Umsetzung des § 2b UStG von dem verantwortlichen MA erstellt und dem Finanzausschuss zur Kenntnis gegeben. In diesem Zwischenbericht wurden die ersten Ergebnisse der Einnahmeinventur sowie die weiteren Umsetzungsschritte erläutert. Die politischen Gremien wurden erneut über den bevorstehenden Umstellungsprozess umfassend informiert und angemessen eingebunden. Bereits zu diesem Zeitpunkt hat die Verwaltung erkannt, dass zukünftig die Hilfe von Steuerberatern / Wirtschaftsprüfern in Anspruch genommen werden sollte. Entsprechende Geldmittel wurden von der Politik bereitgestellt.

Die Gemeinde Ammersbek hat sich Ende 2020 dem Geleitzug der Firma GeKom GmbH zum Themenbereich § 2b UStG angeschlossen. Die Unterlagen der Einnahmeinventur für das Haushaltsjahr 2020 wurden der GeKom übermittelt. Erste Einschätzungen zu umsatzsteuerlich relevanten Sachverhalten wurden abgegeben. Es ist vorgesehen, die Bewertung aller Sachverhalte zum zweiten Halbjahr 2024 abzuschließen. Zudem werden im Finanzprogramm H+H ProDoppik bis Ende 2023 die entsprechenden Umsatzsteuerkonten und Vorsteuerkonten eingepflegt. Trotz der Komplexität dieses Themas ist die Gemeinde Ammersbek im Umsetzungsprozess gut fortgeschritten.

2.3 Dienstanweisung zur Umsatzbesteuerung der Gemeinde Ammersbek

Rechtzeitig vor dem ursprünglich geplanten Umstellungstermin (01.01.2023) wurde am 28.11.2022 eine Dienstanweisung zur Umsatzbesteuerung der Gemeinde Ammersbek ausgefertigt. Sie kann dazu beitragen einheitlich und gesetzeskonform zu arbeiten. Die DA ist am 01.01.2023 in Kraft getreten. Sie wurde jedoch noch nicht beachtet und gelebt, da die Gemeinde sich entschlossen hat, den Umstellungstermin auf den 01.01.2025 zu verschieben. Daher wurde die DA noch während der Prüfung ab 06.06.2023 „mangels Ausführbarkeit bis auf weiteres ruhend gestellt und für nicht anwendbar erklärt.“

- B 17** Dieser richtige Schritt ermöglicht es, die DA in Teilen zu überarbeiten und zu konkretisieren und zu gegebener Zeit wieder in Kraft zu setzen. Beispielsweise ist die Stelle des Steuerbeauftragten näher zu benennen und eine Vertretungsregelung zu schaffen. Feste Ansprechpartner aus den jeweiligen Ämtern, ebenfalls mit Vertretungsregelungen, sind in die DA aufzunehmen. Zudem sind die Kontrollen nach § 2 Abs. 4 hinsichtlich Umfang und Häufigkeit zu konkretisieren. Das in § 2 beschriebene Steuerhandbuch ist zu erstellen.

2.4 Tax Compliance

Erzielt eine jPdöR nachhaltige 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 Unternehmereigenschaft nach § 2 Abs. 1 UStG.

Für die Gemeinde Ammersbek bedeutet dies, dass beispielsweise zukünftig

- Personalgestellungen,
- Konzessionsabgaben,
- 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,
- Verkauf von Vorräten (Holz),
- 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 18

Tax Compliance bedeutet weiterhin für die Verwaltung die Vermeidung von

- finanziellen Risiken,
- strafrechtlicher Risiken sowie
- persönlicher Haftung der Verwaltungsleitung und Mitarbeitenden.

Ein Tax Compliance Management System ist bei der Gemeinde Ammersbek noch nicht vorhanden. Die Gemeinde hat hierfür eine Person zu bestimmen, ebenfalls mit Vertretungsregelung. Auch bei dieser Stelle sollte der erforderliche Personalaufwand kritisch hinterfragt und ausreichend bemessen werden.

B 19

2.5 Vertragsinventur und Vertragsmanagement

Die Gemeinde Ammersbek plant alle Verträge und Vereinbarungen in Bezug auf die Neuregelungen des § 2b UStG zu analysieren. Dazu wurden alle relevanten Verträge aus den einzelnen Ämtern zusammengetragen und aufgelistet (Stand April 2023). Weiterhin sollen neue Verträge in die Liste aufgenommen werden, um die Vertragsinventurliste immer auf dem aktuellsten Stand zu halten. Auch Veränderungen bei Vertragsausgestaltungen sollen zukünftig entsprechend berücksichtigt werden. Der aktuelle Zeitplan sieht vor, die Vertragsanalyse in 2023 abzuschließen und ab 01.01.2024 die Vertragsliste im Echtbetrieb zu verwenden.

Es ist durchaus sinnvoll eine fortzuschreibende Vertragsdatenbank zu erstellen. So können relevante Sachverhalte schnell erkannt, bewertet und entsprechend abgearbeitet werden. Zudem ist es empfehlenswert, interne Inventurrichtlinien zu erstellen. Die vorgelegten Dokumentationen sind nachvollziehbar und belegen den aktuellen Stand des Umsetzungsprozesses. Rechtzeitig vor dem vorgesehenen Umstellungstermin ist eine aktuelle und vollständige Einnahme- und Vertragsinventur durchzuführen, damit die relevanten Vorgänge abschließend umsatzsteuerrechtlich eingeschätzt werden können. Um Einnahmen und Verträge komplett zu erfassen, sind auch zukünftig alle Ämter zu beteiligen.

B 20

B 21

2.6 Beauftragung einer externen Beratungsfirma

B 22 Externe Berater sind auch 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.

2.7 Hilfestellung für Veränderungen

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

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 sowie durch die Entwicklung interner Kommunikationswege könnte die bestehende Organisation transparenter werden. Die Verwaltung hat sicherzustellen, dass bestehende Strukturen und Prozesse zukünftig genau analysiert werden. Vorhandene Prozesse und Kommunikationswege könnten optimiert werden. Die Gemeinde Ammersbek sollte die Umsetzung des § 2b UStG nicht nur als eine unliebsame neue Aufgabe, sondern auch als Chance für Veränderungen sehen.

3 Organisation, Internes Kontrollsystem (IKS)

Die Gemeinde Ammersbek wurde hinsichtlich der Aufbau- und der Ablauforganisation geprüft. Bei der Aufbauorganisation werden Aufgaben, Personen und Sachmittel zu bestimmten Stellen der Verwaltung zugeordnet. Die Ablauforganisation regelt den Geschäftsprozess.

Im Bereich der Ablauforganisation wurde auch das Interne Kontrollsystem (IKS) in die Prüfung einbezogen. Das IKS ist Bestandteil fast aller Arbeitsabläufe einer Kommunalverwaltung und somit grundsätzlich keine neue Aufgabe. Die Optimierung eines IKS, bei dem neben seinen prozessabhängigen Bestandteilen auch die prozessunabhängigen Bestandteile einbezogen werden, ist als eigenständiger, systematischer Prozess anzusehen.

Die Rahmenbedingungen für kleine Verwaltungen unterscheiden sich naturgemäß von denen größerer Verwaltungen. Die KGSt hat diesem Umstand Rechnung getragen und vor einigen Jahren eine neue Größenklasse 7 für kleine Kommunen unter 10.000 Einwohnern eingerichtet. Erst seit 2018 gibt es für diese Kommunen auch ein sog. „Organisationsmodell“ der KGSt¹⁸. Folgende Merkmale kennzeichnen typischerweise die Situation kleiner Gemeindeverwaltungen:

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none">• überschaubare Anzahl von Organisationseinheiten und Leitungsspanne• transparente und schnelle Kommunikation, weil nicht so anonym wie große Verwaltungsapparate	<ul style="list-style-type: none">• Spezialisierung oftmals nicht möglich, Generalisten erforderlich• Führungskräfte müssen ein breites fachliches Spektrum abdecken• Führungskräfte müssen auch sachbearbeitende Aufgaben wahrnehmen
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none">• weniger Aufwand für formale Koordination• hohe Flexibilität und Innovationskraft• Mitarbeitermotivation durch eigenverantwortliches Arbeiten	<ul style="list-style-type: none">• Abhängigkeit von einzelnen Mitarbeitern, besondere Probleme bei Personalausfall• unzureichende Kontrollen durch fehlende Funktionstrennung

3.1 Aufbauorganisation

3.1.1 Verwaltungsgliederung

Die Gemeindeverwaltung Ammersbek ist in Ämter und Sachgebiete gegliedert.¹⁹ Der Verwaltungsgliederungsplan liegt in Form eines Organigramms vor.²⁰ Danach gliedert sich die Gemeindeverwaltung in drei Ämter:

- Amt für Innere Angelegenheiten
- Bürgeramt
- Bauamt.

¹⁸ KGSt-Bericht Nr. 6/2018: Organisationsmodell für Kommunen der Größenklasse 7.

¹⁹ § 2 Abs. 1 ADGA.

²⁰ Stand 1. Oktober 2022

Einen Verwaltungsaufbau mit drei Ämtern empfiehlt auch die KGSt in ihrem Organisationsmodell. Die Produkte sind überwiegend entsprechend der KGSt-Empfehlung den drei Ämtern zugeordnet. Das GPA sieht den Verwaltungsaufbau mit drei Ämtern und den ihnen zugeordneten Aufgaben als sachgerecht an.

3.1.2 Dienst- und Geschäftsverteilungsplan

Im Dienst- und Geschäftsverteilungsplan sind die Aufgaben auf die Ämter und Sachgebiete verteilt. Er wurde im Mai 2022 als übersichtliche Datei in tabellarischer Form erstellt und ist nicht zu beanstanden. Eine Zwischenstufe in der Hierarchieebene, z.B. Fachdienste oder Abteilungen o.ä., gibt es im Aufbau der Gemeindeverwaltung Ammersbek nicht. Die „Sachgebiete“ werden nicht von Sachgebietsleitern geführt. Die Amtsleitungen sind die direkten Vorgesetzten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Auf die Leitungsspanne wird in einem gesonderten Kapitel eingegangen (siehe Kapitel 3.1.4).

3.1.3 Arbeitsplatz- und Stellenbeschreibungen

Um die Aufgaben auf die Mitarbeiter zu verteilen, sind Stellenbeschreibungen erforderlich. Bei einigen Änderungen der Aufgabenverteilung wurden zwar in der Vergangenheit einzelne Stellenbeschreibungen angepasst, aber zu einem großen Teil sind die vorhandenen Stellenbeschreibungen nicht mehr auf dem aktuellen Stand, so dass Funktionen und Verantwortlichkeiten nicht immer eindeutig zugewiesen sind. Dies wäre aber eine Grundlage für eine wirksame und wirtschaftliche Verwaltungssteuerung. Die Verwaltung hat dieses Erfordernis bereits vor der Ordnungsprüfung erkannt. Nachdem die entsprechende Planstelle besetzt wurde, hat die Mitarbeiterin begonnen, die noch fehlenden Stellenbeschreibungen zu erstellen. Anhaltspunkte für konfliktfördernde unklare Zuständigkeiten wurden bei der Ordnungsprüfung nicht festgestellt.

B 23

Die noch inaktuellen oder fehlenden Stellenbeschreibungen sollten aktualisiert bzw. neu erstellt werden. Dies kann auch dazu führen, dass vorhandene Stellen neu bewertet werden müssen.

3.1.4 Leitungsspanne

Für die Leitungsspanne²¹ gibt es keine feste Verhältniszahl. Sie kann nur im Einzelfall abhängig von den konkreten Umständen festgelegt werden. Die Leitungsspanne „ist abhängig von der Aufgabenstruktur und dem Qualifikationsniveau der Beschäftigten“²².

Ein flacher hierarchischer Verwaltungsaufbau mit großen Leitungsspannen hat einerseits Vorteile:

- weniger Leitungsstellen bedeuten niedrigere Personalkosten,
- je weniger Hierarchieebenen, desto kürzer sind die Dienstwege und desto besser ist die Kommunikation und die Koordination,
- die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können selbständiger arbeiten.

Wird die Leitungsspanne jedoch zu groß, geht dies schnell zu Lasten der Personalführung. Dies gilt umso mehr, wenn die Führungskraft sachbearbeitende Tätigkeiten ausführen muss. Der Dienst- und Geschäftsverteilungsplan der Gemeinde Ammersbek enthält für alle Führungskräfte eine Vielzahl von sachbearbeitenden Tätigkeiten. Eine Grundannahme des

²¹ Leitungsspanne = Anzahl der Stellen, die einer Führungskraft unmittelbar unterstehen.

²² KGSt-Bericht 4/2007 – Personalkostenmanagement, Kapitel 4.5.2.

Neuen Steuerungsmodells, nämlich dass die Führungskräfte verstärkt Managementtätigkeiten übernehmen und dass dadurch der Anteil der Führungsaufgaben steigt²³, spiegelt sich in der Dienstverteilung der Ammersbeker Verwaltung nicht wider.

Den Amtsleitungen waren laut Verwaltungsgliederungsplan zum Zeitpunkt der Prüfung Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kernverwaltung in folgender Anzahl zugeordnet:

- Amt für Innere Angelegenheiten: 10
- Bürgeramt: 10
- Bauamt: 7.

Die KGSt hat in ihrem Organisationsmodell für Kommunen der Größenklasse 7 eine Reihe von Einflussgrößen dargestellt, die entweder für eine eher niedrige oder für eine eher hohe Leitungsspanne sprechen.²⁴

- fachliche Breite
- Komplexität
- Routinegrad
- Planungsumfang
- eigene Sachbearbeitung durch die Führungskraft
- Delegationsgrad
- Abstimmungsbedarfe
- Anweisungsnotwendigkeit
- Raumsituation.

An gleicher Stelle hat die KGSt auch ein Schema dargestellt, mit dem das Zeitbudget der Führungskräfte ermittelt werden kann. Das GPA empfiehlt, entsprechend zu verfahren.

B 24

Verwaltungen im Kreis Stormarn mit ähnlicher Größe wie Ammersbek haben nur selten zusätzliche Hierarchieebenen. Wenn versucht wurde, die Amtsleitungen zu entlasten, geschah dies meist entweder durch Sachgebietsleitungen (z.B. im Sozialbereich) oder eine Stabsstelle (z.B. Volljuristin, Controlling i.V.m. Gebührenkalkulation). Eine weitere Entlastungsmöglichkeit, nicht nur für Amtsleitungen, ist eine Springer-Stelle auf Sachbearbeitungsebene.

Die Gemeinde Ammersbek liegt mit 9.870 Einwohnern (Stand 2020) bereits am oberen Rand der KGSt-Größenklasse 7. Um die Steuerbarkeit zu gewährleisten, kann zukünftig – insbesondere bei einer weiteren Planstellenmehrung – eine zusätzliche Hierarchieebene in einzelnen Bereichen erforderlich werden. Dabei sind auch die gemeindlichen Einrichtungen zu berücksichtigen.

Das GPA sieht derzeit keinen zwingenden Bedarf für eine zusätzliche Hierarchieebene oder Stabsstelle. Im Bürgeramt wäre für den Sozialbereich aufgrund der fachlichen Breite und Komplexität, gerade in Anbetracht der derzeitigen Kontrolldefizite, eine Sachgebietsleitung sinnvoll. Siehe hierzu Kapitel 3.3.2 über die Bearbeitung der Sozialleistungen. Das Neue Steuerungsmodell mit seiner dezentralen Ressourcen**verantwortung** hat dazu geführt, dass sich die Funktion der Kämmerei im Verhältnis zu den dezentralen Einheiten geändert hat. Sie ist jetzt vor allem eine zentrale Serviceeinheit, der (nur noch) die zentrale Ressourcen**verwaltung** obliegt. Insbesondere mit der Einführung des doppelten Haushaltswesens hat sich gezeigt, dass die Arbeiten der Kämmerei bei dem Umbau der Verwaltungen in Richtung Dezentralisierung in den gängigen Organisationsmodellen zu sehr in den Hintergrund gedrängt worden sind. Wie schon bei anderen Prüfungen hat das GPA auch in

B 25

²³ KGSt-Bericht 8/1995 - Das Neue Steuerungsmodell in kleineren und mittleren Gemeinden, Kapitel 10.2.

²⁴ KGSt-Bericht 6/2018, Kapitel 4.2, wiederum basierend auf dem Organisationshandbuch des Bundes.

Ammersbek festgestellt, dass die Arbeiten der Kämmerei umfangreicher und komplexer sind, als ihre Stellung in der Organisationsstruktur vermuten ließe. Auch im Kämmereiwesen könnte daher eine Sachgebietsleitung sinnvoll ein. Siehe hierzu Kapitel 1.1 Die Ausführung – die Jahresabschlüsse.

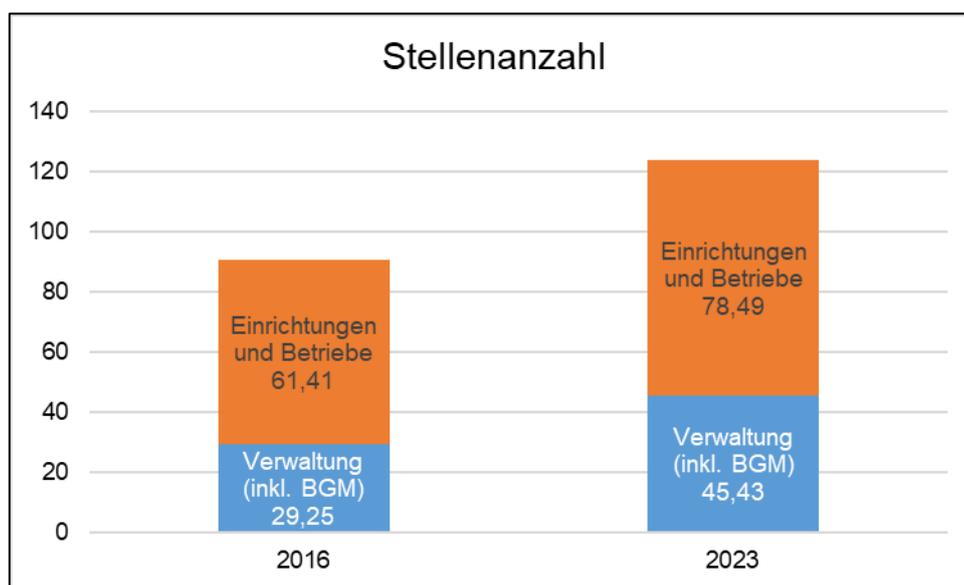
Die Prüfung hat auch keine Anhaltspunkte für personelle Fehlbesetzungen gegeben, die durch zusätzliche Stellen „ausgebügelt“ werden müssten.

3.1.5 Stellenpläne

B 26

Die Gemeinde Ammersbek hat in allen Jahren des Prüfungszeitraums die vorgeschriebenen²⁵ Stellenpläne erlassen und der Kommunalaufsicht beim Kreis Stormarn zur Prüfung vorgelegt. Die Prüfung hat ergeben, dass in der Haushaltssatzung 2023 die Gesamtzahl der Stellen geringfügig falsch angegeben wurde. Statt wie angegeben 124,04 Stellen waren nur 123,92 Stellen vorhanden. Ursache dieser falschen Angabe war ein Formelfehler im Tabellenkalkulationsprogramm. Die Gemeinde beabsichtigt, diesen Fehler im Rahmen des Nachtragshaushalts 2023 zu berichtigen. Weitere Prüfungsbemerkungen haben sich nicht ergeben.

Auch im aktuellen Prüfungszeitraum hat der Personalbestand der Gemeinde Ammersbek weiter zugenommen: von 90,66 Stellen im Jahr 2016 auf 123,92 im Jahr 2023, also um rund 36%. Noch drastischer fällt ein Vergleich mit dem ersten Jahr des vorherigen Prüfungszeitraums aus (2009). Seinerzeit wies der Stellenplan 64,89 Stellen aus, so dass sich die Stellenzahl bis 2023 gegenüber 2009 fast verdoppelt hat. Die Stellen verteilen sich auf Kernverwaltung und Einrichtungen wie folgt:



Diese Zahlen sind allerdings etwas irreführend, da im Stellenplan sämtliche Reinigungskräfte der Kernverwaltung zugeordnet wurden, obwohl diese überwiegend in den Einrichtungen tätig sind (siehe hierzu auch Kapitel 3.3.1 über die Umorganisation der Gebäudereinigung). Von den 16,18 Stellen, die im Stellenplan 2023 gegenüber 2016 zusätzlich dargestellt werden, entfallen 8,79 auf die neuen Reinigungskräfte. Somit beträgt die eigentliche personelle Verstärkung in der Kernverwaltung 7,39 Stellen.

Ein wesentlicher Stellenzuwachs in der Kernverwaltung fand im Bereich zentrale Verwaltung/Organisation/IT statt. Im Bericht über die vorherige Ordnungsprüfung hatte das GPA

²⁵ § 78 Abs. 2 GO.

aufgezeigt, dass in diesen Bereichen die Aufgaben nicht im erforderlichen Maße erfüllt werden konnten. Mit drei zusätzlichen Stellen hat die Gemeinde hierauf reagiert. Entsprechende Fortschritte konnten bereits im Rahmen der aktuellen Prüfung festgestellt werden. Siehe hierzu Berichtsteil Informationstechnik.

Die Verwaltung hat sich ausführlich mit der derzeitigen Personalausstattung und den absehbaren Entwicklungen sowie möglichen Zukunftsszenarien befasst. Hierüber wurde dem Hauptausschuss ein umfangreicher Bericht vorgelegt.²⁶ Der Ist-Zustand wird anschaulich und zutreffend dargestellt. Diese Herangehensweise, um die derzeitige räumliche und personelle Situation darzustellen, ist eine gute Grundlage, um sich proaktiv den erwarteten zukünftigen personalwirtschaftlichen Herausforderungen zu stellen. Mit einem Zeithorizont von zehn Jahren ist das Konzept naturgemäß mit einem großen Maß an Unsicherheit behaftet. Derartige Zukunftsannahmen sind kaum prüfbar. Wenn das Konzept regelmäßig an die Entwicklung angepasst wird, ist es ein geeigneter Weg, um zielgerichtet, systematisch und methodisch die erforderlichen personellen und organisatorischen Maßnahmen vorzubereiten.

3.2 Ablauforganisation

Das GPA hat geprüft, ob einzelne Verwaltungsvorgänge ordnungsgemäß ablaufen und ob sie in den Gesamtzusammenhang des Verwaltungshandelns sachgerecht eingebunden sind. Dabei wurde festgestellt, dass die Regeln für den Verfahrensablauf in ausreichendem Maße eingehalten und zweckorientiert angewendet wurden. Die Regeln, die sich die Gemeinde selbst gegeben hat, sind grundsätzlich geeignet, die Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen. Wenn unterschiedliche Bereiche der Verwaltung an Prozessen beteiligt waren, haben sie i.d.R. zweckmäßig zusammengewirkt. Sofern die Abläufe noch verbessert werden können, ist dies nachstehend im Kapitel über einzelne Prozessprüfungen (3.3) dargestellt. Auch in den anderen Kapiteln dieses Berichts sind zu verschiedenen Themen Bemerkungen enthalten, mit denen die Ablauforganisation optimiert werden kann.

3.2.1 Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung (ADGA)

Die derzeit gültige Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung (ADGA) der Gemeinde Ammersbek ist am 3. März 2019 in Kraft getreten und wurde zuletzt am 23. Februar 2023 geändert. Die Regelungen sind für eine kleine Verwaltung sachgerecht: klar und nicht zu komplex.

3.2.2 Arbeitszeit

Die Arbeitszeit ist mit der „Dienstvereinbarung über eine Flexibilisierung der Arbeitszeit“ geregelt.²⁷ Diese trägt den Erfordernissen einer kleinen Verwaltung Rechnung und ist sachgerecht.

Ende April 2023 hatten 15 Mitarbeiter der Kernverwaltung ein Zeitguthaben von mehr als einer Wochenarbeitszeit. Laut Auskunft der Amtsleiterin des Bürgeramtes fällt im Bereich Straßen- und Wegerecht erheblich mehr Arbeit an. Eine Fallzahlenstatistik ist hierfür nicht vorhanden. Für das Bürgeramt wurde als Reaktion auf die Überstundensituation bereits eine zusätzliche Planstelle geschaffen, die allerdings zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht besetzt war.

²⁶ Sitzung des Hauptausschusses, 9. März 2022, Vorlage Nr. 0430/X.

²⁷ Inkrafttreten der aktuellen Fassung: 1. November 2009

- B 27** Die Gemeinde sollte die Ursachen der Arbeitsbelastung untersuchen und ggf. organisatorische Maßnahmen einleiten, um Überlastungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu verhindern.

3.2.3 Beurteilungswesen

Die Gemeinde Ammersbek besitzt keine Beurteilungsrichtlinien.

Beurteilungen werden nur anlassbezogen gefertigt, wenn z.B. Beförderungen anstehen.

Ziel einer Beurteilung ist es, die für eine Personalentwicklung erforderlichen Informationen über die Leistung und Befähigung sowie das Arbeitsverhalten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erfassen und Schwierigkeiten und Schwachstellen frühzeitig aufzuzeigen. Gerade in kleinen Verwaltungen ist immer wieder festzustellen, dass Beurteilungen – nach einer Beurteilungsrichtlinie oder ohne eine solche – vor allem von Vorgesetzten eher als notwendiges Übel angesehen werden, und nicht als wichtiges Instrument des Personalmanagements. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wiederum haben in kleinen Verwaltungen auch ohne formelle schriftliche Beurteilung schnell einen realistischen Eindruck davon, wie ihre Fähigkeiten und Potentiale von ihren ohnehin wenigen Vorgesetzten eingeschätzt werden. So hat während der Ordnungsprüfung auch keine befragte Mitarbeiterin und kein befragter Mitarbeiter gegenüber dem GPA geäußert, dass eine regelmäßige schriftliche Beurteilung vermisst wird oder irgendetwas an ihrer oder seiner beruflichen Situation ändern würde.²⁸ Hinzu kommt, dass in kleinen Verwaltungen ohnehin nicht die Planbarkeit über Entwicklungsmöglichkeiten besteht, wie sie in großen Verwaltungen häufig vorzufinden ist. Die Bereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Mehrarbeitsstunden zu leisten und die im Rahmen der Ordnungsprüfung festgestellten guten Arbeitsergebnisse lassen den Schluss zu, dass die Gemeinde auch ohne formell geregeltes schriftliches Beurteilungswesen ihre Aufgaben erfüllen kann.

Für Beamte wären die gesetzlich vorgeschriebenen Regelbeurteilungen zu fertigen. Die Gemeinde beschäftigte zum Zeitpunkt der Ordnungsprüfung allerdings – mit Ausnahme des nicht zu beurteilenden Bürgermeisters – drei verbeamtete Personen.

3.2.4 Berichtswesen

Um das Berichtswesen weiterzuentwickeln, wurde eine Arbeitsgruppe gebildet. Zwischenzeitlich hatten die Corona-Maßnahmen die Arbeiten behindert, aber im Februar 2022 konnte schließlich der erste Bericht fertiggestellt werden. Es handelt sich um einen Jahresbericht, der verwaltungsinterne Zahlen (z.B. Fallzahlen im Sozialbereich, Kostendeckungsgrade der Kindertagesstätten) detailliert und anschaulich darstellt und zum Teil Links zu externen Daten enthält. Die Gemeinde will dieses Berichtswesen noch weiter ausbauen. Das Berichtswesen ist gut geeignet, einen Überblick über die Situation der Verwaltung und ihrer Aufgaben zu vermitteln.

3.3 Prozessprüfungen

3.3.1 Reinigung

Allgemein sind Reinigungsleistungen nicht nur ein wesentlicher Kostenfaktor, sondern führen auch in vielen Verwaltungen zu Unzufriedenheit. Nachdem in vielen deutschen Verwaltungen lange Zeit diese Aufgabe immer mehr privatisiert wurde, wird vermehrt überlegt,

²⁸ Dies stimmt mit den Erfahrungen überein, die der zuständige Prüfer während seiner eigenen beruflichen Laufbahn in kleinen Verwaltung gesammelt hat.

wieder mit eigenem Personal zu arbeiten²⁹. Ob die Erfahrungen in der Corona-Pandemie mit erhöhten Hygieneerfordernissen diese Entwicklung beeinflussen werden, ist derzeit noch nicht absehbar. Das GPA 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 Gemeinde Ammersbek hat ab 2019 die Reinigung der gemeindeeigenen Objekte mit eigenem Personal aufgenommen, nachdem zuvor seit 2012 ein Reinigungsunternehmen genutzt wurde. Grund war die schlechte Qualität der Fremdreinigung. Die Gemeindevertretung wurde ausführlich über die Probleme und Berechnungsgrundlagen informiert.³⁰ Die Zahlen sind überwiegend gut nachvollziehbar und richtig, allerdings wurden beim Personalbedarf zunächst keine Krankheits- und Urlaubszeiten berücksichtigt.

Die zunächst angesetzten Arbeitszeiten erwiesen sich als zu gering. Grund dafür war u.a., dass viele Gebäude in den Ferienzeiten auch genutzt werden, so dass auch in diesen Zeiten Reinigungsleistungen erforderlich sind. Außerdem war der Leitungsanteil des Reinigungsteams unterschätzt worden. Dass sich die Prognoseberechnungen im Echtbetrieb als teilweise unzutreffend herausstellen, ist nicht völlig zu vermeiden, wenn erstmals von Fremd- auf Eigenreinigung umgestellt wird. Das Reinigungspersonal wurde daraufhin 2022 nochmals um 1,3 Stellen aufgestockt. Die Gemeindevertretung wurde auch darüber ausführlich und zutreffend unterrichtet.³¹

3.3.2 Sozialleistungen

Die Dienstanweisung für den Einsatz der Prosoz-Verfahren (DA-PROSOZ) ist zu aktualisieren. Sie regelt, wie Sozialleistungen (SGB XII, Asylbewerberleistungen, Wohngeld) mit dem Programm PROSOZ bearbeitet und zahlbar gemacht werden. Weil Wohngeld mittlerweile mit dem neuen Programm Care4 bearbeitet wird, das z.T. andere Funktionen und Bezeichnungen verwendet, ist die Dienstanweisung anzupassen.

B 28

Die Programme sind so ausgelegt, dass Zahlläufe wiederholt werden können und zwischen den Zahlläufen Daten geändert werden können. Dadurch sind sowohl absichtliche wie unabsichtliche Arbeitsfehler möglich, die dazu führen, dass Zahldatei und Zahlliste nicht übereinstimmen. Eine Datenschnittstelle zum Buchführungsprogramm gibt es nicht. Dort sind also die einzelnen Zahlbeträge später nicht mehr nachvollziehbar, sondern es erscheint nur ein Gesamtbetrag (mit dem Buchungstext „Grundsicherungsleistungen Mai 2023, diverse Empfänger“ usw.). Die Dienstanweisung sollte daher um die Tätigkeiten der Gemeindekasse erweitert werden. Die Gemeindekasse sollte stichprobenweise kontrollieren, ob die Zahldaten der PROSOZ-/Care4-Datei mit den Zahlungsempfängerlisten der Auszahlungsanordnung übereinstimmen. Die kontrollierten Fälle sollten in der Zahlliste markiert und mit Namenszeichen versehen werden.

B 29

Kontrollen sind zukünftig zu dokumentieren. Bislang erfolgt durch die Amtsleiterin (Anordnungsberechtigte) nach ihrer eigenen Aussage wegen Zeitmangels keine inhaltliche Kontrolle der Zahlbeträge. Es wird lediglich auf besonders auffällige Beträge oder unbekannte Namen geachtet. Die Kontrolle wurde bislang nicht dokumentiert.

B 30

Die Sachbearbeitungen bescheinigten auf ihren Zahllisten nicht die sachliche und rechnerische Richtigkeit, obwohl die Dienstanweisung dies vorschreibt³². Durch diese Richtigkeits-

B 31

²⁹ 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).

³⁰ Vorlage Nr. 0501/IX für die Gemeindevertretungssitzung am 20. März 2018.

³¹ Vorlage Nr. 0383/X für die Gemeindevertretungssitzung am 25. August 2021.

³² § 6 der DA-PROSOZ.

bescheinigungen soll auch dokumentiert werden, dass die Zahllisten von den Sachbearbeitungen kontrolliert worden sind. Dies sollte zukünftig erfolgen. Eine derartige Bescheinigung stellt eine Teilbescheinigung³³ dar. Die sachliche Richtigzeichnung auf der Anordnung wäre dann als Richtigkeitsbescheinigung bei automatisierten Anordnungs- und Feststellungsverfahren³⁴ anzusehen. Bislang erfolgte nur eine sachliche Richtigzeichnung auf der Anordnung, ohne Teilbescheinigungen. Dabei ergibt sich das Problem, dass die unterzeichnende Person nur für ihre eigenen Fälle die sachliche Richtigkeit beurteilen kann, aber trotzdem die Verantwortung auch für die Zahlbeträge der anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter übernommen hat. Durch die vorgeschlagene Unterschriftenregelung würden die Verantwortlichkeiten den richtigen Personen zugeordnet.

Die Zugriffsrechte sind auf dem aktuellen Stand, d.h., ausgeschiedenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wurden die Zugriffsrechte entzogen. Wie bei allen kleinen Verwaltungen besteht auch in Ammersbek das Dilemma der fehlenden Funktionstrennung. Sachbearbeitung und Zahlbarmachung sind nicht getrennt. Beim derzeitigen Stellenbestand ist eine ordnungsgemäße Funktionstrennung kaum umsetzbar. Die Zahlbarmachung wäre eine Tätigkeit, die bei einer Sachgebietsleitung angesiedelt werden könnte (siehe Kapitel 3.1.4 über die Leitungsspanne und die Möglichkeit einer zusätzlichen Hierarchiestufe im Bürgeramt). Wo es möglich war, wurden die Zugriffsrechte sinnvoll beschränkt. Zwei Mitarbeiterinnen haben nur lesende Rechte. Es handelt sich um die Mitarbeiterin, die für die Unterkunftsverwaltung zuständig ist, und um die Mitarbeiterin, die im Front Office des Bürgerbüros tätig ist.

Zum Januar 2023 hat sich die Anspruchsgrundlage für Wohngeld geändert. Der Gesetzgeber rechnet damit, dass ab 1/2023 dreimal mehr Haushalte Anspruch auf Wohngeld haben.³⁵ Bei der Gemeinde Ammersbek haben sich – vergleichbar mit anderen Gemeinden im Kreis Stormarn – die Wohngeldanträge erhöht³⁶. Im Januar 2022 waren 4 Anträge zu bearbeiten, im Januar 2023 wurden 21 Anträge gestellt.

B 32 Die Kontrollen im Wohngeldbereich sind nicht vorschriftsgemäß durchgeführt worden. Im Gegensatz zu den anderen Sozialleistungen gibt es für das Wohngeld eine konkrete Vorgabe für Kontrollen, die von der Gemeinde durchgeführt werden müssen. Zukünftig sollten Kontrollanzahl und -umfang den Landesvorgaben³⁷ entsprechen. Insbesondere sind monatlich mindestens 5% der bearbeiteten Wohngeldfälle zu kontrollieren. Die Kontrolle sollte möglichst durch Vorgesetzte erfolgen. Dies muss nicht zwangsläufig im engen Zeitfenster vor der Auszahlung erfolgen. Die zu kontrollierenden Fälle können auch zunächst freigegeben und später kontrolliert werden.³⁸

3.3.3 Schulkostenbeiträge

Für Schüler anderer Gemeinden müssen die Wohnortgemeinden Schulkostenbeiträge zahlen. Der Schulkostenbeitrag eines Jahres setzt sich wie folgt zusammen (bis einschließlich 2022):

³³ § 22 Abs. 1 der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung der Gemeinde Ammersbek.

³⁴ § 23 der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung der Gemeinde Ammersbek.

³⁵ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/wohngeldreform-2130068>

³⁶ Zahlenerhebung des Fachbereichs 3 der Kreisverwaltung Stormarn vom 13. Februar 2023.

³⁷ Verwaltungsvorschrift zum Vollzug des Wohngeldgesetzes, Nr. 5.5.

³⁸ Beim Kreis Stormarn wird z.T. so verfahren, dass die Fachdienstleitung erst nach dem Zahllauf Fälle kontrolliert. Zwischen Zahllauf im Sozialamt und Auszahlung in der Kasse steht nur wenig Zeit zur Verfügung, so dass ansonsten die Gefahr bestünde, dass unter Zeitdruck zu oberflächlich kontrolliert wird.

Bestandteile	Berechnung ³⁹
Kosten für Verwaltungs- und Hilfspersonal sowie Sachbedarf des Schulbetriebs (= laufende Kosten)	Aufwendungen und Erträge des vorvergangenen Jahres
Verwaltungskosten	
Investitionskosten	Pauschale

Ein Berechnungsfehler, der auch die Vorjahre betraf, wurde bereits vor der Ordnungsprüfung von einer zahlungspflichtigen Kommune entdeckt: Die Erträge aus den OGS-Teilnahmebeträgen waren nicht aufwandsmindernd gegengerechnet worden. Dieser Fehler wurde bereits berichtigt und die Berechnungstabelle entsprechend verändert.

Einige Aufwendungen für Investitionen sind nicht in die Abrechnung der Schulkostenbeiträge eingeflossen. Das Schulgesetz⁴⁰ definiert Investitionen abweichend vom kommunalen Haushaltsrecht. Mit der Investitionskostenpauschale sind nur die Investitionen abgedeckt, die Gebäude und Grundstücke betreffen. Alle anderen, nach kommunalem Haushaltsrecht investiven Auszahlungen sind vollständig dem Jahr zuzurechnen, in dem der entsprechende Vermögensgegenstand erworben wurde. Dies erfordert für die Schulkostenbeiträge eine Parallelberechnung. Eine einfache Lösung wäre, zukünftig die Finanzrechnungskonten 7831 und 7832 (Auszahlungen aus dem Erwerb von beweglichen Sachen über 150 €, ab 2024 über 250 €) in die Berechnung einfließen zu lassen. Die Investitionskostenpauschale ist letztmalig für das Jahr 2022 anzuwenden. Danach sind die jährlichen Abschreibungen nach dem Gemeindehaushaltsrecht für die ab dem 1. Januar 2008 entstandenen Anschaffungs- und Herstellungskosten von Gebäuden, Anbauten und Außenanlagen bei Schulen sowie für technische Anlagen als Betriebsvorrichtungen bei Gebäuden einschließlich der Aufwendungen für Kreditzinsen anzusetzen. Außerplanmäßige Abschreibungen bleiben unberücksichtigt.

B 33

3.4 Interkommunale Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit und Leistungsvergabe an Dritte sind wichtige Möglichkeiten, damit auch kleine Kommunen Aufgaben wirtschaftlich und in guter Qualität erledigen können. Die Gemeinde Ammersbek hat hiervon wie folgt in sinnvoller Weise Gebrauch gemacht.

3.4.1 Archivwesen

Die Gemeinde Ammersbek hat mit der Stadt Ahrensburg eine Archivgemeinschaft gebildet.⁴¹ Das Personal ist bei der Stadt Ahrensburg angestellt. Ein Arbeitszeitanteil von fünf Stunden je Woche entfällt auf die Gemeinde Ammersbek. Da die Kosten mittlerweile der Umsatzsteuerpflicht unterliegen, wurde der öffentlich-rechtliche Vertrag entsprechend angepasst.

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 zu-

³⁹ § 111 Abs. 6 Nr. 2 Schulgesetz.

⁴⁰ § 111 Abs. 1 Schulgesetz i.V.m. der § 48 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 2 Schulgesetz.

⁴¹ Geregelt durch öffentlich-rechtlichen Vertrag, aktuellste Fassung vom August 2022.

sätzliche 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.⁴² Für die Gemeinde Ammersbek wäre es schwierig, entsprechend geschultes Personal mit einem geringen Stundenanteil selbst zu beschäftigen. Die Archivgemeinschaft mit der Stadt Ahrensburg ist daher rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich.

3.4.2 Datenschutzbeauftragte(r), IT-Sicherheitsbeauftragte(r)

Zusammen mit anderen Gemeinden beteiligt sich Ammersbek an der Finanzierung der Personalkosten eines gemeinsamen Datenschutzbeauftragten und IT-Sicherheitsbeauftragten. Näheres hierzu siehe Kapitel 4.2.1 und 4.3.

3.4.3 Versicherungswesen

Die Sachbearbeitungsaufgaben des Versicherungswesens wurden auf die Stadt Ahrensburg übertragen.⁴³ Dies ist sachgerecht, da es für eine kleine Verwaltung schwierig ist, das Spezialwissen für dieses Fachgebiet vorzuhalten. Die kassenmäßige Abwicklung ist bei der Gemeindeverwaltung Ammersbek verblieben. Auch dies ist sachgerecht. Der Vertrag wurde im Prüfungszeitraum aufgrund der Umsatzsteuerpflicht wie erforderlich angepasst.

3.4.4 Standesamtswesen

Im Kreis Stormarn ist verstärkt festzustellen, dass Standesamtsaufgaben auf größere Verwaltungen übertragen werden. Dies hat nicht nur wirtschaftliche Gründe, sondern ist oftmals eine Folge des Personalmangels. Für Standesbeamte sind umfangreiche Zusatzqualifikationen erforderlich, die dazu führen, dass es langwierig ist, neues Fachpersonal heranzubilden.

Bei der Gemeinde Ammersbek bestand zum Zeitpunkt der Ordnungsprüfung im Standesamt keine Vertretungsmöglichkeit, da nur eine Mitarbeiterin mit der nötigen Qualifikation vorhanden war. In Einzelfällen mussten Standesamtsangelegenheiten von der Stadt Ahrensburg bearbeitet werden. Ab 1. Juli 2023 soll eine neue Mitarbeiterin ihren Dienst aufnehmen, die bereits zum Standesamtslehrgang angemeldet ist. Erste Überlegungen, die Standesamtsaufgaben zukünftig von der Stadt Ahrensburg wahrnehmen zu lassen, wurden bereits angestellt. Ob dies sinnvoll oder gar erforderlich ist, wird von der personellen Entwicklung abhängen und kann vom GPA derzeit nicht beurteilt werden.

3.4.5 GATT (Großhansdorf, Ammersbek, Tangstedt, Trittau)

In der Vergangenheit hatten diese vier Gemeinden eine Zusammenarbeit mit gegenseitiger Unterstützung vereinbart und praktiziert, z.B. auch durch Abordnung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Im Prüfungszeitraum erfolgte dies nicht mehr. Es bestehen aber noch Kontakte, die im Einzelfall für Rückfragen und Erfahrungsaustausche genutzt werden.

⁴² Die Ausbildung wird vom Landesarchiv Schleswig-Holstein in Zusammenarbeit mit der Archivschule Marburg durchgeführt.

⁴³ Öffentlich-rechtlicher Vertrag vom 23. Dezember 2009.

3.5 „Vertraue, aber kontrolliere“ - das Interne Kontrollsystem (IKS)

„Ein internes Kontrollsystem ist die Gesamtheit aller prozessbezogenen und prozessunabhängigen Kontrollen, Maßnahmen und Regelungen, die dazu bestimmt sind, gesetzliche Ziele zu erreichen, insbesondere rechtmäßiges und wirtschaftliches Verwaltungshandeln zu sichern sowie das vorhandene Vermögen zu schützen.“⁴⁴

Bislang kann das IKS der Gemeinde Ammersbek als „informell“ beurteilt werden. Der informelle IKS-Reifegrad ist u.a. gekennzeichnet durch:

- kein Gesamtansatz zu einem IKS
- keine Prozessdokumentation.

Die Prüfung hat gezeigt, dass eigenverantwortliches, selbständiges Arbeiten einen hohen Stellenwert in der Gemeindeverwaltung Ammersbek hat. Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wird viel Vertrauen entgegengebracht. Dies kann die Motivation erhöhen.

Ziel eines IKS soll nicht sein, die Vertrauenskultur durch eine Misstrauenskultur zu ersetzen. Dem Vertrauen kommt in kleinen Verwaltungen traditionell eine bedeutende Rolle zu. Ein zu enges Kontrollnetz mit stark ausgeprägten bürokratischen Strukturen hemmt einen wichtigen Erfolgsfaktor, den kleine Verwaltungen besitzen: die Flexibilität. Auf der Grundlage dieses Vertrauens ist es möglich, Verantwortung zu delegieren. Für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entstehen Spielräume, schnell und einzelfallbezogen zu handeln. Die Folge des Vertrauens ist aber auch, dass Arbeitsfehler unentdeckt bleiben können und dass teilweise Sicherheitslücken vorhanden sind. Diese Risiken müssen durch angemessene Kontrollen und Funktionstrennungen auf ein Maß gemindert werden, das ausreichende Sicherheit bietet, während die Abläufe auch bei schlankem Personalkörper praktikabel sind. Die Ämter müssen die internen Kontrollen als ihre eigene Aufgabe ansehen, Kontrollen durchführen und dokumentieren.

Prozesse sollten insbesondere dort beschrieben werden, wo einzelne Wissensträger („Solozuständigkeiten“) tätig sind. Dort besteht bei einem Personalwechsel das Risiko, dass Wissen verloren geht und erst mit zeitlichem Verzug und erheblichen Kosten wieder aufgebaut werden kann.

B 34

Für ein angemessenes IKS gibt es kein Patentrezept. Weiterhin gilt der Organisationsgrundsatz, dass formale Regelungen nur dann sinnvoll sind, wenn sie die Arbeit erleichtern und Anforderungen klar darstellen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Regelungen entfallen können oder geändert werden sollten, wenn sie eher erschwerend wirken. In welchem Maße ein Regelwerk erforderlich ist, hängt auch von der Größe der Verwaltung ab. Was in größeren Städten zwingend erforderlich für eine geordnete Ablauforganisation ist, kann in kleinen Kommunen ein Übermaß an Bürokratie bedeuten. „Eine kleine Kommune, in der jeder jeden kennt, benötigt zwar ebenfalls klare Regeln, aber zu komplexe Regelwerke würden den Arbeitsfluss eher hindern statt unterstützen.“⁴⁵ Ausführliche Anregungen zur Risikoaufnahme, Risikobewertung und den daraus abgeleiteten Kontrollmaßnahmen bieten die einschlägigen KGSt-Berichte⁴⁶.

⁴⁴ KGSt-Bericht Nr. 8/2014, Kommunales Risikomanagement, Teil 2: Das interne Kontrollsystem, Kapitel 1.2.

⁴⁵ KGSt-Bericht 6/2018, Kapitel 5.2.1.

⁴⁶ KGSt-Bericht 5/2011, 8/2014 und 6/2018.

4 Informationstechnik

Die Prüfung der Informationstechnik der Gemeinde Ammersbek fand zuletzt im Jahr 2016 statt. Zur aktuellen Prüfung wurden Unterlagen zu Regelungen mit IT-Bezug, zu Zuständigkeiten im EDV-Bereich und zur Umsetzung der Verpflichtungen aus der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) angefordert. Diese Unterlagen wurden umfassend vorgelegt. Neben der Prüfung dieser Unterlagen wurden Interviews mit der Systemverwaltung und systembezogenen Ansprechpartnern geführt.

Die Gemeinde Ammersbek betreibt Ihren IT-Betrieb seit 2006 mit dem Dienstleister Dataport. Eigene Server werden nicht mehr betrieben.

Seit dem letzten Bericht ist eine weitere Stelle für Organisation und IT-Betrieb geschaffen und besetzt worden. Wesentliche Bemerkungen aus dem letzten Prüfbericht konnten dadurch abgearbeitet werden. Bemerkungen aus den Bereichen Informationssicherheit und Datenschutz sind jedoch nicht vollständig bearbeitet worden.

Aktuell erfolgt ein Umstieg von dataport.ABS auf dITBetrieb. Im Rahmen dieser Umstellung übernimmt Dataport nun auch den Betrieb und den Support aller Clients. Dies schafft für den Bereich Organisation und IT-Betrieb Zeit, die noch offenen Aufgaben abzuarbeiten und sich den aktuellen Aufgaben der Digitalisierung der Gemeinde zu widmen.

4.1 Strategie

Die Gemeindevertretung muss die strategischen Grundlagen zum Einsatz und zur Weiterentwicklung der Informationstechnik beschließen.

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. Zur Prüfung wurde das IT-Konzept vom 28.11.2022 vorgelegt. In diesem Konzept wurden die

- grundsätzlichen Ziele
- Organisation, Steuerung und Finanzierung des IT-Einsatzes
- notwendigen Ressourcen
- IT-Architektur und IT-Infrastruktur

aufgeführt. Es erfolgte jedoch kein Beschluss durch die Gemeindevertretung⁴⁷. Dies wurde bereits in den Berichten zur Ordnungsprüfung von 2007 und 2016 bemerkt. Im Rahmen der geplanten Umstellung von dataport.ABS auf dITBetrieb wurde jedoch eine Sitzungsvorlage zur Digitalisierung der Gemeinde erstellt und dem Hauptausschuss am 31.08.2022 zur Kenntnisnahme vorgelegt. In dieser Vorlage wurden noch weitere, über das IT-Konzept hinausgehende Digitalisierungsanforderungen (OZG, DMS, etc.), aufgeführt. Das IT-Konzept sollte daher um diese Punkte ergänzt werden und zusammen mit den jährlichen Aktualisierungen künftig der Gemeindevertretung zur Beschlussfassung vorgelegt werden.

B 35

⁴⁷ Vgl. § 27 Abs. 1 GO

4.2 Datenschutz

Die Gemeinde Ammersbek muss ihren Dokumentationspflichten nach der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) nachkommen. Die Zuständigkeiten hierfür sind eindeutig festzulegen. Das Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten nach Art. 30 DSGVO ist zu erstellen. Fehlende Auftragsverarbeitungsverträge nach Art. 28 DSGVO sind nachzuholen.

4.2.1 Bestellung Datenschutzbeauftragte

Die Gemeinde Ammersbek ist ihrer Verpflichtung zur Benennung einer Datenschutzbeauftragten⁴⁸ nachgekommen und hat in Kooperation mit 8 anderen Kommunen eine gemeinsame Datenschutzbeauftragte (gDSB) bestellt⁴⁹.

4.2.2 Datenschutzerkennung

Die Gemeinde muss als Verantwortliche nachweisen können, dass die Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten eingehalten werden (Rechenschaftspflicht)⁵⁰. Diese Grundsätze sind:

- Rechtmäßigkeit, Verarbeitung nach Treu und Glauben, Transparenz
- Zweckbindung
- Datenminimierung
- Richtigkeit
- Speicherbegrenzung
- Integrität und Vertraulichkeit

Dies muss mit einer angemessenen Dokumentation erfolgen, für die das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz (ULD) entsprechende Dokumentationsvorlagen zur Verfügung stellt⁵¹. Mit diesen Vorlagen lassen sich sowohl die Informationspflicht, als auch die Dokumentation der Verarbeitungstätigkeiten abbilden. Der grundlegende Aufbau und die Verwendung der Vorlagen wurden im Rahmen der Prüfung erläutert. Bislang wurde diese Dokumentationspflicht noch nicht vollständig umgesetzt. So wurde zum Beispiel noch kein Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten erstellt. Wie dem Tätigkeitsbericht der gDSB vom 15.03.2022 zu entnehmen ist, sollte die Erarbeitung dieses Verzeichnisses gemeinsam mit allen Kooperationskommunen im Arbeitskreis erfolgen. Leider fand im Jahr 2022 keine Sitzung des Arbeitskreises statt, so dass an diesem zu begrüßenden Vorgehen nicht weitergearbeitet wurde. Diese Arbeit muss unverzüglich fortgesetzt werden. Darauf sollte die Gemeinde aktiv hinwirken. Das GPA weist hierzu auch auf die von Dataport zu allen Fachanwendungen vorliegenden Selbstauskünfte hin. In diesen Dokumenten sind die Mussbestandteile des zu führenden Verzeichnisses der Verarbeitungstätigkeiten bereits enthalten.

B 36

Nach dem Dienst- und Geschäftsverteilungsplan der Gemeinde sind die Aufgaben des Datenschutzes dem Sachgebiet II 1 und nicht dem Sachgebiet I 6 zugeordnet. Eine Stellenbeschreibung aus der ersichtlich ist, welche Aufgaben des Datenschutzes gemeint sind, existiert nicht. Da die Erstellung der Dokumentation durch das Sachgebiet I 6 erfolgt, empfiehlt das GPA, den Dienst- und Geschäftsverteilungsplan anzupassen.

B 37

⁴⁸ Vgl. Art. 37 DSGVO

⁴⁹ Siehe öffentlich-rechtlicher Vertrag vom 25.05.2018

⁵⁰ Vgl. Art. 5 Abs. 2 DSGVO

⁵¹ Siehe <https://www.datenschutzzentrum.de/dokumentation/>

4.2.3 Auftragsverarbeitungsverträge

Sofern sich die Gemeinde Ammersbek bei der Verarbeitung personenbezogener Daten eines externen Dienstleisters bedient, ist mit diesem ein sog. Auftragsverarbeitungsvertrag (AVV) zu schließen⁵², in dem insbesondere die Rechte und Pflichten von Auftraggeber und Auftragnehmer zu regeln sind. Es wurden AVV mit folgenden Dienstleistern vorgelegt:

- dataport
- CIP
- Nordholz (NH-Kindergartenverwaltung)
- IGSUS
- INFOsys Kommunal (care4)
- HSH (GESO, MESO, VOIS|MESO)
- H+H proDoppik

B 38 Es sind noch nicht alle notwendigen AVVs abgeschlossen worden. Dies ist nachzuholen. Das GPA weist darauf hin, dass auch dann ein AVV abzuschließen ist, wenn lediglich durch eine Fernwartungsvereinbarung die Möglichkeit eines Zugriffs auf personenbezogene Daten nicht ausgeschlossen werden kann. Auch dann liegt eine Verarbeitung⁵³ von personenbezogenen Daten vor.

4.3 Informationssicherheit

In Zusammenarbeit mit dem bestellten Informationssicherheitsbeauftragten sollte ein Managementsystem für Informationssicherheit (ISMS) eingerichtet werden. Die Verwendung des Standards „Sicherheitskonzept für Kommunen in Schleswig-Holstein“ (SiKoSH) wird empfohlen. Die ISMS Arbeitsgruppe kann das bestehende Sicherheitskonzept überarbeiten.

Informationssicherheit hat zum Ziel, die drei Grundwerte

- Verfügbarkeit
- Vertraulichkeit
- Integrität

von Informationen durch angemessene Maßnahmen zu gewährleisten. Dabei umfasst Informationssicherheit den Schutz von jeglichen Informationen (einschließlich personenbezogener Daten) jeglicher Art und Herkunft, unabhängig davon, ob sie auf Papier oder digital gespeichert sind. Die Verpflichtung der Gemeinde ergibt sich aus datenschutzrechtlichen Anforderungen und dem Grundsatz des rechtmäßigen Verwaltungshandelns. Informationssicherheit muss konzipiert und aufgebaut werden. Um dieser Verpflichtung nachzukommen, hat die Gemeinde in Kooperation mit 5 weiteren Kommunen einen gemeinsamen Informationssicherheitsbeauftragten (ISB) bestellt⁵⁴. Zu den vereinbarten Aufgaben gehören neben der Kontrolle der IT-Sicherheit auch die Erstellung von Informationssicherheitskonzepten und die Erarbeitung von Regelungen (Dienstsanweisungen, Konzepte etc.). Dem ISB stehen dafür knapp 2 Stunden pro Woche für die Gemeinde zur Verfügung.

Erste Aufgaben konnten begonnen werden. Die Gemeinde verfügt über ein aktuelles Sicherheitskonzept vom 28.11.2022. Dieses Konzept wurde dem ISB zur Stellungnahme vorgelegt. Der ISB hat in seiner Stellungnahme einige Hinweise aufgenommen. Auch das GPA

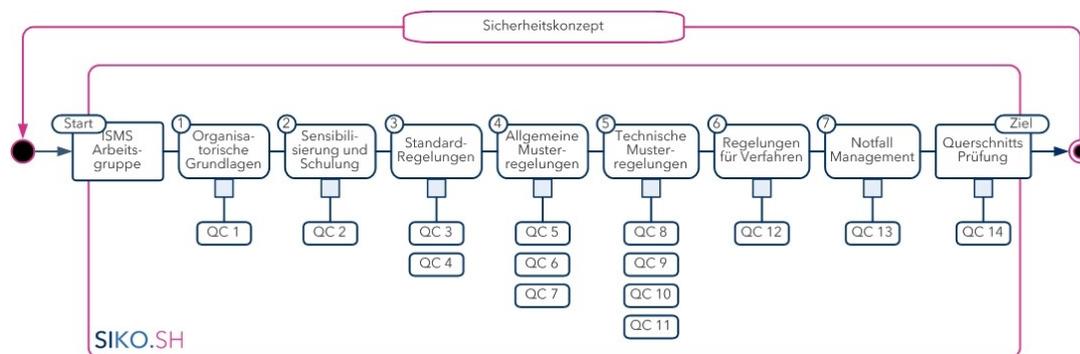
⁵² Vgl. Art. 28 DSGVO

⁵³ Vgl. Art. 4 Nr. 2 DSGVO

⁵⁴ Öffentlich-rechtlicher Vertrag vom 15.02.2021

hat im Rahmen der Prüfung bereits Hinweise zu den Inhalten gegeben. Das GPA schlägt vor, das Sicherheitskonzept zu überarbeiten. Zur strukturierten Vorgehensweise empfiehlt das GPA, dem von den kommunalen Landesverbänden empfohlenen Informationssicherheits-Prozess SiKoSH 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.

B 39



Im Rahmen dieser Vorgehensweise kann nicht nur das Sicherheitskonzept überarbeitet werden, es werden auch alle anderen notwendigen Regelungen erarbeitet und bereits bestehende betrachtet. Da die Gemeinde ihren gesamten IT-Betrieb über Dataport betreibt, können einige Bausteine schnell bearbeitet werden. Der bestellte ISB sollte von Beginn an in den Prozess integriert werden und Mitglied der ISMS Arbeitsgruppe sein.

B 40

4.4 IT-Aufgaben

Aufgrund der seit dem letzten Bericht verbesserten personellen Ausstattung können die IT-Aufgaben insgesamt gut durchgeführt werden. Um die Datenschutzdokumentation vollständig erstellen zu können, sollten die systembezogenen Ansprechpersonen stärker einbezogen werden. In den Bereichen Rechte- und Rollenkonzept und deren Kontrolle sowie der Einrichtung und Dokumentation von Schnittstellen sind noch grundlegende Aufgaben zu erfüllen.

Gemäß Dienst- und Geschäftsverteilungsplan übernimmt das Amt für innere Angelegenheiten die IT-Aufgaben mit den Stellen I 6 und I 7. Die Stellen haben neben den IT-Aufgaben noch folgende weitere Aufgaben:

Stelle I 6	Stelle I 7
<ul style="list-style-type: none"> • Sitzungsdienst der Gemeindevertretung • Sachbearbeitung im Bereich <ul style="list-style-type: none"> – Organisation der Verwaltung, – Inneren Dienstbetrieb – Organisations- und Geschäftsführung • Pflege und Aktualisierung des Internetauftritts 	<ul style="list-style-type: none"> • Sonstige Telekommunikation • Digitalisierung der Schulen • Digitalisierung der Kinderbetreuungseinrichtungen

Effektiv stehen 1,5 Stellenanteile für die IT-Aufgaben zur Verfügung.

4.4.1 Hardware / Software

In der Verwaltung werden 37 Laptops, 11 PCs, 16 Tablets der Verwaltung und 36 Tablets der Politik betrieben. Ein vollständiges Geräteverzeichnis wurde zur Prüfung vorgelegt. Durch die Umstellung auf dITBetrieb entfällt künftig eine eigene Administration der Hardware.

Zusätzlich zur Standard Bürosoftware (Microsoft Office, Outlook, Internetbrowser, Adobe Reader) werden folgende Fachverfahren genutzt:

Allris	Sitzungsmanagement- und Gremieninformationssystem
Autista	Standesamt
Baumkat	Baumkataster
Care4-Sozial	Wohngeld / Leitungen Bildung und Teilhabe
CIP	Finanzsoftware
Core Reporter	Statistik
Forum Verlag Arbeitssicherheit	Arbeitshilfe Arbeitssicherheit
GESO	Gewerbeamt
GMSC	Geografisches Informationssystem
Governikus Kommunikator	Elektronischer Rechtsverkehr
H+H proDoppik	Finanzsoftware
Haufe TvöD Office	Arbeitshilfe Personalarbeit
HAV komplett	Vordrucke Baubereich
ISGUS/Zeus	Zeiterfassung
Kanalkataster	Kanalkataster
KoPers	Personalmanagement
Libre Office	Office Produkt (eingesetzt bei Wahlen)
MESO	Meldeamt
MESO-MIA	Intranet-Auskunft Meldeamt
NH-Kita	Kindergartenverwaltung
Omnix PCX Telefonanlage	Telefonanlage
OpenProsoz	Sozialwesen
PC-Formular Vergabe	Vergabe Formulare
PimPhony	Telefonsoftware
Rehadat-Elan	Ausgleichsabgabe
SFirm32	Electronic-Banking-Software
Straßenbeleuchtungskataster	Straßenbeleuchtungskataster
Vollkomm	Vollstreckung

Die Fachverfahren werden von Dataport im Rahmen des dITBetriebs bereitgestellt.

4.4.2 IT-Betrieb

Der IT-Betrieb wird durch folgende Dienstanweisungen organisatorisch geregelt:

- Administrationsebene
- EDV Benutzerebene
- Internet + E-Mail
- Homeoffice

- Open-Prosoz
- Care4
- MESO Iris MIA

Die Dienstanweisung Administrationsebene regelt die grundsätzlichen Rollen: Bürgermeister für die Freigabe von Verfahren, Amtsleitung als IT-Steuerung, Dataport als Rechenzentrum, die Systemverwaltung im Amt für innere Angelegenheiten und die systembezogenen Ansprechpartner in den Ämtern. Das GPA rät, die DA Administrationsebene zu aktualisieren:

B 41

- die Aufgaben des Bürgermeisters sollten noch um die strategische IT Steuerung und die Verantwortung im Datenschutz ergänzt werden
- die Aufgaben der Systemverwaltung ändern sich durch die Umstellung auf dITBetrieb
- die Aufgaben der systembezogenen Ansprechpartner sollten um die Mitwirkung bei der Datenschutzdokumentation (Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten und Verfahrensakte) ergänzt werden
- die Regelung zur Aussonderung von Speichermedien ist zu ändern, da eine Neuformatierung keine sichere Löschung der Daten darstellt

Nach der Dienstanweisung EDV Administrationsebene gehört zu den Aufgaben der Systemverwaltung die Überwachung der durch Dataport durchgeführten Arbeiten. Hierzu gehört auch die Kontrolle der umgesetzten Berechtigungen. Aus den von Dataport bereitgestellten Berichten ist zwar zu ersehen, in welchen Gruppen ein Benutzer ist und auch welche Mitglieder in einer Gruppe sind, es fehlt jedoch eine Auswertung, worauf eine Gruppe bzw. ein Mitglied berechtigt ist. Beispiele:

- welche Rechte hat die Gruppe G_AMMGM_HAUPTAMT?
- auf welche Verzeichnisse des Fileservers hat ein Mitarbeiter Zugriff?

Der zur Verfügung gestellte DumpSec Bericht aller Verzeichnisse ist schwer auszuwerten. Von Dataport sollten geeignete Reports zur Kontrolle der Zugriffsberechtigungen angefordert werden. Diese sollten neben den bisherigen Protokollen die Kontrolle „Wo hat ein Mitarbeiter Zugriff (Fileserver)“ enthalten. Die Kontrolle dieser Berechtigungen sollte dann auch durch die Verantwortlichen (die Amtsleitungen) regelmäßig erfolgen.

B 42

4.4.3 Allgemeines zu Fachverfahren

Auch wenn die Anwendungen durch Dataport zur Verfügung gestellt werden, bleibt die Gemeinde datenverarbeitende Stelle. Sie ist für die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen verantwortlich. Zum Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten wurde bereits unter Datenschutzdokumentation berichtet. Zur Dokumentation gehört aber auch die Verfahrensakte. Diese sollte beinhalten⁵⁵:

- Checkliste
- Dokument zur Verarbeitungstätigkeit
- Verarbeitungsdokumentation
- Ggf. Technikgestaltung
- Test- und Freigabedokumentation
- Rechte- und Rollenkonzept
- Schnittstellendokumentation
- Schwellwertanalyse
- Ggf. Datenschutzfolgeabschätzung (DSFA)

⁵⁵ Siehe <https://www.datenschutzzentrum.de/dokumentation/>

- B 43** Die Verfahrensakten werden in der Gemeinde noch nicht vollständig geführt. Sie sind in Zusammenarbeit mit den systembezogenen Ansprechpartnern zu vervollständigen. Eine Test- und Freigabedokumentation erfolgt bereits bei den von Dataport bereitgestellten Fachverfahren.

4.4.4 Rechte- und Rollenkonzept

Die Funktion eines Rechte- und Rollenkonzeptes ist es, die Berechtigungsverwaltung des IT-Verfahrens von der Einrichtung bis zur Löschung von Berechtigungen zu beschreiben. Weiter soll sichergestellt werden, dass nur Personen Zugriff haben, die dies zur Erfüllung Ihrer Aufgabe benötigen. Darüber hinaus muss aus Gründen der Revisionssicherheit auch im Nachhinein nachvollziehbar sein, wer wann welche Berechtigung innerhalb des IT-Verfahrens hatte.

- B 44** Die Gemeinde hat in den Fachverfahren durchaus unterschiedliche Rechtegruppen angelegt. Es existieren jedoch keine Dokumentation und keine Regelungen zur Benutzereinrichtung. Eine Benutzereinrichtung erfolgt in der Regel „auf Zuruf“. Eine Dokumentation und Kontrolle ist so nicht möglich. Ein Rechte- und Rollenkonzept pro Fachverfahren sollte daher erstellt werden. Da die Rechtevergaben durch die systembezogenen EDV-Ansprechpartner erfolgen, sollten diese aufgrund des vorhandenen Wissens im jeweiligen Fachverfahren bei der Erstellung des Rechte- und Rollenkonzept maßgeblich beteiligt werden. Ein Muster wurde hierfür zur Verfügung gestellt.

4.4.5 Schnittstellen

Zurzeit werden zwei Schnittstellen zum Finanzverfahren genutzt (NHKita und KoPers). In beiden wird vom Fachverfahren eine Übergabedatei zu H+H proDoppik erzeugt. Zusätzlich wird eine Zahlliste erzeugt. Sowohl die Sachbearbeitung als auch die Kasse prüfen die Datei und die unterschriebene Liste, bevor eine Weiterverarbeitung läuft. Es existiert keine Beschreibung der Schnittstellen. Die Dokumentation der Schnittstellen muss nachgeholt werden. Hierfür wurden im Gespräch Muster zur Verfügung gestellt.

- B 45** Nach erfolgreicher Beschreibung der vorhandenen Schnittstellen sollte die Einrichtung weiterer Schnittstellen erfolgen, wie es bereits in den Dienstanweisungen zu Prosoz und Care4 vorgesehen ist.

Im Rahmen der Prüfung hat das GPA festgestellt, dass fast alle Benutzerkonten das Recht haben, die Dateien in den Schnittstellenverzeichnissen zu lesen, hinzuzufügen, zu löschen und den Inhalt zu verändern. Die Berechtigung ist auf das notwendige Minimum zu beschränken. Bereits bei der letzten Prüfung wurde eine Zugriffsverletzung auf das Schnittstellenverzeichnis bemängelt. Künftig ist durch regelmäßige Kontrollen der Zugriffsrechte zu gewährleisten, dass nur erforderliche Berechtigungen bestehen. Diese regelmäßige Kontrolle sollte Bestandteil des beschriebenen Rechte- und Rollenkonzeptes sein.

B 46

4.4.6 Systemwechsel Finanzverfahren

Die Gemeinde hat im Laufe des Jahres 2021 ihr Finanzverfahren umgestellt und bat um Prüfung, wie lange das bisherige System (CIP) noch betrieben werden muss. Die GoBD klären unter Punkt 9.4 die Erforderlichkeit der Aufbewahrung des bisherigen Produkktivsystems. Sofern die aufgeführten Anforderungen nicht erfüllt sind, muss das System 10 Jahre vorgehalten werden. Nach Einschätzung des GPA sind die Anforderungen nicht erfüllt, da z.B. Ermächtigungsübertragungen nicht wie bisher ausgewertet werden können. Nach den Vorschriften der GemHVO-Doppik⁵⁶ beträgt die Aufbewahrungsdauer 6 Jahre. Aus Sicht des Prüfungsamtes reicht die Aufbewahrungsdauer von 6 Jahren aus. Was steuerlich gefordert ist, muss die Gemeinde mit dem Finanzamt klären.

⁵⁶ vgl. § 57 Abs. 2 GemHVO-Doppik

Die Gemeinde sollte hinsichtlich der Aufbewahrung von CIP mit Dataport und mps klären, ob sie auf einen „eingefrorenen“ CIP Stand zugreifen können ohne hierfür die bisherigen jährlichen Kosten tragen zu müssen.

4.5 Vergabeverfahren Finanzsoftware

Bei der Ausschreibung der Finanzsoftware wurden die Vergabevorschriften nicht eingehalten.

Die bisher eingesetzte Finanzsoftware CIP wird in dieser Form nicht weiterentwickelt. Das Nachfolgeverfahren überzeugte nicht, so dass sich die Gemeinde Ammersbek Anfang 2019 für ein neues Finanzverfahren interessierte. Neben der veralteten Software spielten auch der künftige Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems und die E-Rechnung eine Rolle. Dazu wurde am 15.05.2019 die Finanzsoftware von mps, am 09.10.2019 die Software von H+H und am 18.11.2019 die Software von Axians Infoma vorgestellt.

Parallel dazu wurden Angebote angefordert:

- 04.09.2019 H+H
- 10.10.2019 Axians Infoma und mps

Die Angebotsabfragen erfolgten formlos per Mail / telefonisch.

Es erfolgte keine Vergabe nach vergaberechtlichen Vorschriften. Es gab keine Auftragswertschätzung⁵⁷. Es erfolgte keine Festlegung zur Wahl des Vergabeverfahrens. Dokumentiert wurde hierzu lediglich die Feststellung, welche Verfahrensarten aus Sicht der Gemeinde möglich sind: die Verhandlungsvergabe mit oder ohne Teilnahmewettbewerb oder die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb.

Als Begründung für ein Verhandlungsverfahren wurde im Vermerk vom 10.10.2019 aufgeführt, dass die Leistung nur von einem bestimmten Unternehmen erbracht werden kann (§ 8 Abs. 4 Nr. 10 UVgO). Dies kann hier jedoch nicht angewandt werden. Die Leistung kann von mehreren Unternehmen erbracht werden (deshalb wurden ja auch 3 ausgewählt). Als Begründung für eine beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb wurde die Wertgrenze von 100.000 € gem. § 3 Abs. 3 SHVgVO genannt. Eine Festlegung, nach welcher Verfahrensart ausgeschrieben werden soll, erfolgte jedoch nicht.

Im vorliegenden Sachverhalt wären folgende Verfahrensarten zulässig gewesen:

- öffentliche Ausschreibung⁵⁸
- beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb⁵⁹
- Verhandlungsverfahren mit oder ohne Teilnehmerwettbewerb⁶⁰
- beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb⁶¹.

Der Ablauf der genannten Verfahren ist in den §§ 9 - 12 UVgO beschrieben. Es handelt sich bei allen um förmliche Verfahren. Die erforderlichen Vergabeunterlagen⁶²:

⁵⁷ vgl. § 3 VgV

⁵⁸ vgl. § 8 Abs. 2 UVgO

⁵⁹ vgl. § 8 Abs. 2 UVgO

⁶⁰ vgl. § 8 Abs. 4 Nr. 17 UVgO i.V.m. § 3 Abs. 3 Nr. 2 SHVgVO

⁶¹ vgl. § 3 Abs. 3 Nr. 1 SHVgVO

⁶² vgl. § 21 UVgO

- Aufforderung zur Angebotsabgabe
- Bewerberbedingungen
- Zuschlagskriterien
- Leistungsbeschreibung
- Vertragsbedingungen

wurden nicht erstellt. Die Vergabeentscheidung wurde am 09.12.2019 getroffen. Grundlage der Entscheidung waren die Präsentationen der beteiligten Anbieter ohne zuvor definierte Leistungsanforderungen und Zuschlagskriterien zu berücksichtigen.

B 47 Dieses Vorgehen verstößt gegen das Vergaberecht und kann neben Schadenersatzansprüchen auch vertragliche Konsequenzen haben. Die Gemeinde muss bei künftigen Ausschreibungen die Grundlagen⁶³ des Vergaberechts beachten.

⁶³ Wettbewerb, Transparenz, Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Verhältnismäßigkeit, Gleichbehandlung, Förderung mittelständischer Interessen sowie die Einhaltung der Vergabevorschriften

5 Kostenrechnende Einrichtungen

Die Gemeinde Ammersbek muss dringend die Gebührenerhebung für die Straßenreinigung überarbeiten. Es werden weder alle haushaltsrechtlichen Vorgaben der Gemeindehaushaltsverordnung noch die gebührenrechtlichen Vorschriften des kommunalen Abgabenrechts eingehalten. Obwohl die Mängel bereits seit der letzten Ordnungsprüfung 2016 bekannt sind, hat die Gemeinde kaum Anstrengungen unternommen, diese abzarbeiten.

Einrichtungen, die sich ganz oder nicht nur in geringem Umfang aus Benutzungsgebühren oder privatrechtlichen Entgelten finanzieren, werden als kostenrechnende Einrichtungen bezeichnet. Der Kostendeckungsgrad muss dabei mindestens 10 % betragen⁶⁴. Kostenrechnende Einrichtungen nennt man auch Gebührenhaushalte, wenn sie durch Benutzungsgebühren finanziert werden. Dazu gehören bei der Gemeinde Ammersbek z. B. die Unterkünfte für Wohnungslose, die Abwasserbeseitigung und die Straßenreinigung. Hilfsbetriebe - wie der Bauhof - zählen nicht zu den kostenrechnenden Einrichtungen, sind aber gleich zu behandeln.

Bereits während der letzten Ordnungsprüfung 2016 wurde die Straßenreinigung untersucht. Dabei haben sich erhebliche Mängel ergeben. In ihrer Stellungnahme hatte die Gemeinde daraufhin die Abarbeitung der Mängel zugesichert. Bei der aktuellen Prüfung hat das GPA erneut die Straßenreinigung ausgewählt und festgestellt, dass trotz der Zusicherung keine Überarbeitung der Gebührenerhebung stattgefunden hat. Die Gemeinde hat lediglich den Gebührenbescheid angepasst und mit der Überprüfung der Frontmeter begonnen. Die Feststellungen des letzten Prüfberichts werden daher wiederholt. Die Gemeinde sollte prüfen, inwieweit die Feststellungen weitere kostenrechnende Einrichtungen betreffen.

B 48

5.1 Haushaltsrechtliche Prüfung

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

- die Auflistung der Ergebnisse der kostenrechnenden Einrichtungen im Vorbericht
- die Abbildung in separaten Produkten
- die Buchung von internen Leistungsverrechnungen⁶⁵
- die Bildung von Sonderposten für den Gebührenaussgleich bzw. die Angabe der Kostenunterdeckung im Anhang⁶⁶

Dem ist die Gemeinde nicht vollumfänglich nachgekommen:

B 49

1. Die Leistungsverrechnung des Bauhofes wird zwar bei der Straßenreinigung berücksichtigt, die Richtigkeit der Beträge dagegen konnte die Gemeinde nicht nachweisen. Für die Sommerreinigung werden 1/3 der Kosten berücksichtigt. Dieser Anteil wurde anhand der Jahre 2006 – 2009 ermittelt und bedarf dringend einer Überprüfung. Der Anteil für den Winterdienst (64,51 %) wurde bereits 1997 berechnet anhand der gebührenfähigen Längen. Der ermittelte Wert ist nicht zutreffend, da nicht alle Straßen korrekt berücksichtigt wurden. Die Gemeinde sollte die Parameter für die Leistungsverrechnung des Bauhofes dringend überarbeiten und zukünftig in regelmäßigen Abständen dokumentiert überprüfen. Abgesehen vom Bauhof erfolgt keine weitere Leistungsverrechnung.

⁶⁴ Bei der Berechnung des Kostendeckungsgrades werden die Kosten für Abschreibungen und kalkulatorische Verzinsung nicht berücksichtigt.

⁶⁵ Vgl. § 15 GemHVO-Doppik

⁶⁶ Vgl. § 50 Abs. 1 GemHVO-Doppik

2. Im Produkt der Straßenreinigung werden anteilige Personalkosten (5 %) der zuständigen Sachbearbeitung gebucht. Der Anteil wurde seit 2015 nicht überprüft. Dies sollte die Gemeinde umgehend nachholen und in regelmäßigen Abständen wiederholen.
3. Anders als im Vorbericht dargestellt werden bei der Straßenreinigung keine Verwaltungskostenbeiträge berücksichtigt⁶⁷. Somit fehlen die Kosten aller weiteren beteiligten Bereiche. Bei früheren Kalkulationen wurden neben Portokosten zumindest anteilige Personalkosten der Bereiche Bau, Kämmerei und Finanzbuchhaltung einbezogen.
4. Darüber hinaus wurde für die Straßenreinigung in den letzten Jahren weder ein Sonderposten für den Gebührenausgleich gebildet, noch eventuelle Kostenunterdeckungen im Anhang angegeben.

5.2 Abgabenrechtliche Prüfung

Neben den haushaltsrechtlichen Bestimmungen enthält auch das Abgabenrecht spezielle Regelungen für die Gebührenerhebung. Diese hat die Gemeinde nicht vollständig eingehalten.

5.2.1 Satzungen

Eine Voraussetzung für ordnungsgemäße Gebührenerhebungen ist eine wirksame Gebührensatzung. Sie 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 beinhalten. Darüber hinaus müssen die Einzelnormen eindeutig sein. Der Gebührenschuldner muss erkennen können, welche Gebühr für welche Leistung festgelegt ist.

Die Gemeinde Ammersbek hat für die Straßenreinigung folgende Satzungen erlassen:

- Satzung über die Erhebung von Straßenreinigungsgebühren der Gemeinde Ammersbek (Straßenreinigungsgebührensatzung) vom 23.03.2004, zuletzt geändert durch die Satzung vom 05.12.2018
- Satzung über die Straßenreinigung in der Gemeinde Ammersbek (Straßenreinigungssatzung) vom 27.05.1999, zuletzt geändert durch die Satzung vom 05.12.2019

B 50 Abgesehen davon, dass die Gebührensatzung nächstes Jahr durch Zeitablauf ungültig wird, sollte die Gemeinde beide Satzungen dringend hinsichtlich der folgenden Punkte überarbeiten:

- Die Gebührensatzung enthält bisher eine Einheitsgebühr für die Straßenreinigung (inkl. Winterdienst). Dies ist problematisch, da nicht bei allen Straßen die Sommerreinigung⁶⁸ und der Winterdienst in gleichem Maße durchgeführt werden. Zum einen gibt es Straßen, in denen die Sommerreinigung auf die Eigentümer übertragen wurde, der Winterdienst aber von der Gemeinde durchgeführt wird. In diesen Fällen werden die Eigentümer für den Winterdienst nicht veranlagt⁶⁹. Zum anderen erfolgt der Winterdienst priorisiert, so dass einige Straßen regelmäßig, andere kaum gestreut bzw. geräumt werden. Um sowohl den Gleichheitsgrundsatz als auch das Äquivalenzprinzip einzuhalten, sollte die Gemeinde daher zukünftig getrennte Gebühren kalkulieren und erheben.

⁶⁷ Z. B. Vorbericht 2023, Seite 47 zur Ausschöpfung der Ertragsquellen: „Regelmäßige Überprüfung der in die Gebühren der kostenrechnenden Einrichtungen einfließenden Verwaltungskostenbeiträgen der anderen Ämter der Kommune“

⁶⁸ Zur leichteren Unterscheidung vom Winterdienst wird die normale Reinigung hier als „Sommerreinigung“ bezeichnet.

⁶⁹ Betrifft u.a. die Straßen Amtsweg, Auegrund, Nien Diek und Steenhoop

- Laut § 6 der Gebührensatzung soll die (Jahres-)Gebühr mit dem 1. des Monats entstehen, der auf den Beginn der regelmäßigen Reinigung folgt. Die Gebühr wird nach § 7 in vier Teilbeträgen fällig. Dies ist nicht zulässig. Nach der Rechtsprechung entsteht die Gebühr erst sukzessive mit der Leistungserbringung⁷⁰. Sollen die bisherigen Fälligkeitstermine erhalten bleiben, muss die Gemeinde Vorauszahlungen erheben.
- Die Regelungen zur Datenverarbeitung sind veraltet und müssen an die geltenden Rechtsgrundlagen angepasst werden.
- Das Straßenverzeichnis als Anlage der Straßenreinigungssatzung enthält noch nicht alle zu reinigenden Straßen⁷¹.

5.2.2 Vorkalkulation

Die Gemeinde hat die Vorkalkulation für die Jahre 2019 – 2021 vorgelegt. Sie enthält Mängel, die teilweise bereits in den vorherigen Absätzen dargestellt wurden.

Bei Gebührenkalkulationen gelten sowohl das Kostendeckungsgebot als auch das Kostenüberschreitungsverbot. 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 der Kalkulation sind unzutreffende Beträge für die Leistungen des Bauhofes enthalten. Außerdem fehlen Verwaltungskostenbeiträge bzw. Kosten für beteiligte Bereiche.

Für die Sommerreinigung und den Winterdienst sind zukünftig getrennte Gebühren zu kalkulieren und zu erheben. Die Winterdienstgebühren sollten gestaffelt sein in Abhängigkeit von der unterschiedlichen Leistung bei den priorisierten Straßen.

Bei der Bemessung der Frontlängen fehlen gemeindeeigene Grundstücke. Nach dem Konfusionsgrundsatz kann eine Gemeinde sich zwar nicht selbst veranlagern, die Frontlängen müssen dennoch für die Berechnung der Gebühr in die Summe aller Frontlängen einfließen. Darüber hinaus bestehen Zweifel an der in der Kalkulation berücksichtigten Gesamtlänge von 55.793 m. Neben den fehlenden gemeindeeigenen Grundstücken hat die Gemeinde bei der begonnenen Überprüfung der Frontmeter weitere Differenzen festgestellt. Die Gemeinde sollte daher zügig die Überprüfung der Frontmeter fortsetzen.

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

B 51

5.2.3 Betriebsabrechnungen/Nachkalkulationen

Zur Feststellung des periodengerechten Betriebsergebnisses müssen jährliche Nachkalkulationen vorgenommen werden. Diese sollen der Gemeinde 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. Gebührenüberschüsse sind Finanzmittel des Gebührenzahlers,

⁷⁰ Vgl. Urteil des VG Schleswig vom 28.08.2019 – 4 A 595/17

⁷¹ Z. B. Bülttenbarg

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 52** Dies hat die Gemeinde bisher nicht beachtet. Vorgelegt wurden nur die Betriebsabrechnungen für 2018 und 2019. Die fehlenden Abrechnungen für 2020, 2021 und 2022 sollten kurzfristig nachgeholt werden. In Vorbereitung auf die zukünftig getrennten Gebühren sollte die Gemeinde den festgestellten Überschuss bzw. die Unterdeckung bereits auf die Kostenträger Sommerreinigung und Winterdienst aufteilen.

Das GPA weist darauf hin, dass nicht fristgerecht ausgeglichene Unterdeckungen zu Lasten der Gemeinde fallen. Überdeckungen dagegen sollten weiter vorgetragen werden, bis sie ausgeglichen wurden.

6 Kindertagesstätten-Finanzierung

Die Gemeinde Ammersbek betrieb im Prüfungszeitraum drei Kindertagesstätten in eigener Trägerschaft:

- Kindertagesstätte Bünningstedt
- Kindertagesstätte Lottbek
- Schulkindbetreuung Hoisbüttel (Hort).

Außerdem waren zwei Kindertagesstätten in freier Trägerschaft vorhanden, an deren Kosten die Standortgemeinde im Rahmen des Defizitausgleichs beteiligt ist:

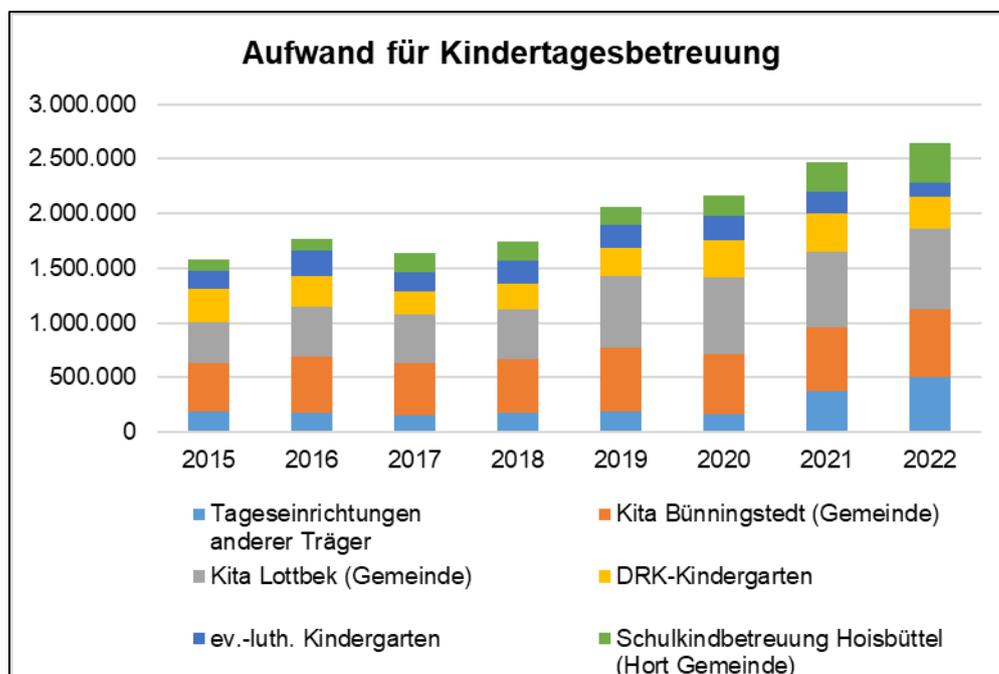
- Sonne und Mond (ev. Kirche), in gemeindeeigenen Räumlichkeiten
- Fliegenpilz (Deutsches Rotes Kreuz).

Zum Zeitpunkt der Prüfung befand sich eine weitere Kindertagesstätte (Schäferdresch) im Planungsstadium. Über die Trägerschaft war noch nicht entschieden.

Eine stichprobenweise Prüfung der Personalakten des pädagogischen Kindertagesstätten-Personals der Gemeinde hat ergeben, dass die vorgeschriebenen erweiterten Führungszeugnisse⁷² vorhanden sind. Durch eine Terminüberwachung ist sichergestellt, dass im Abstand von fünf Jahren aktuelle Führungszeugnisse angefordert werden.

6.1 Betriebskosten, Gebühren

Die Gemeinde hat 2015 rund 1,5 Mio. € für Kindertagesbetreuung aufgewendet. 2022⁷³ waren es rund 2,6 Mio. €. Damit sind die Aufwendungen in diesem Zeitraum um rund 68% gestiegen:



⁷² § 72a SGB VIII i.V.m. § 10 Abs. 1 Kinderschutzgesetz.

⁷³ Der Jahresabschluss 2022 lag zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vor, so dass die Zahlen des Jahres 2022 unter Vorbehalt stehen.

Die rechtliche Lage hat sich bezüglich der Gebührenerhebung während des Prüfungszeitraums grundlegend gewandelt.

Die Standortgemeinden erhalten seit dem 1. Januar 2021 im Zuge der Kita-Reform vom Kreis 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 Kindertagesstätten-Träger und Standortgemeinde. Dabei deckt die Standortgemeinde i.d.R. im Wege einer Fehlbetragsfinanzierung die Kosten, die nicht durch die Landeszusweisungen und die Elternbeiträge gedeckt sind.

Die letzte Betriebskostenabrechnung und Gebührenkalkulation nach der alten Rechtslage wurde von der Gemeinde 2019 durchgeführt. Darüber wurde in der Vorlage für die betroffenen Ausschüsse und die Gemeindevertretung ausführlich berichtet. Die stichprobenmäßige Prüfung hat keine Beanstandungen ergeben. Seit dem 1. August 2020 sind die Elternbeiträge landesweit einheitlich gedeckelt. Damit sind viele Berechnungen und politische Entscheidungen, die vorher für die Gebührenkalkulation und -festsetzung rechtlich vorgeschrieben waren, nun nicht mehr erforderlich.

Entfallen ist für die Gemeinde seit August 2020 die Bearbeitung der Sozialstaffelanträge für die einkommensabhängige Gebührenermäßigung. Diese wird seitdem von der Kreisverwaltung Stormarn zentral für den gesamten Kreis durchgeführt. Die Sozialstaffelberechnungen aus der Zeit vor dieser Umstellung waren nicht Teil dieser Ordnungsprüfung.

Die Schulkindbetreuung soll Mitte 2023 in die Offene Ganztagschule Hoisbüttel überführt werden. Dadurch ändert sich die Finanzierung, da das Land für Offene Ganztagschulen nach dem Schulgesetz andere Förderbeträge bereitstellt, als für Horte nach dem Kindertagesstättengesetz, und weil sich die Benutzungsentgelte mindern. Die Verwaltung hat die finanziellen Auswirkungen zutreffend in einer tabellarischen Übersicht dargestellt.⁷⁴

6.2 Trägervereinbarungen, Prüfungen durch die Gemeindeverwaltung

Auch wenn das bisherige Finanzierungssystem sich im Übergangszeitraum der Kita-Reform (1. Januar 2020 bis 31. Dezember 2024) nicht grundlegend änderte, mussten die Standortgemeinden ihre individuellen Finanzierungsvereinbarungen an einige neue Förder Voraussetzungen anpassen. 2020 hat die Gemeinde Ammersbek daher die Finanzierungsvereinbarungen neu gefasst und mit den freien Trägern abgeschlossen. Die Finanzierungsvereinbarungen entsprechen den wesentlichen Empfehlungen der „Arbeitshilfe der AG Finanzierungsvereinbarungen“⁷⁵ und sind nicht zu beanstanden.

Die Träger haben der Gemeindeverwaltung in ausreichendem Maße Unterlagen zur Verfügung gestellt, damit diese die Jahresabschlüsse prüfen kann. Die Mitarbeiterinnen der Gemeinde haben die Abrechnungen ordnungsgemäß geprüft. Prüfungsvermerke sind regelmäßig gefertigt und zu den Akten genommen worden. Über das Ergebnis dieser Prüfungen wurde in den Sitzungen der politischen Gremien zutreffend berichtet.

⁷⁴ „Defizitvergleich nach Zusammenführung OGS und SKB“, Anlage zur Vorlage für die Sitzung der Gemeindevertretung am 13. Dezember 2022.

⁷⁵ Diese wurden unter Beteiligung der kommunalen Landesverbände, der Landesarbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände sowie des MSGJFS herausgegeben.

Zum Teil hat die Gemeinde sich auch an Kosten beteiligt, die dadurch entstanden sind, dass die Kindertagesstättenträger über den SQKM-Standard⁷⁶ hinaus Personal beschäftigen. Dies betraf zum Beispiel Personalkosten für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in praxisintegrierter Ausbildung (PIA) und einen Springerpool. Die Entscheidungen waren sachgerecht und sind vertragsmäßig korrekt umgesetzt worden.

Der Kreis hat ebenfalls Prüfungsrechte. Diese beschränken sich aber darauf, anlassbezogen und durch Stichproben festzustellen, ob die Fördervoraussetzungen für die Landeszuschüsse weiter vorliegen.⁷⁷ Bis zum Zeitpunkt der Ordnungsprüfung (Mai 2023) hatte der Fachbereich Jugend und Schule des Kreises Stormarn bei keiner der im Gemeindegebiet liegenden Kindertagesstätten eine solche Prüfung durchgeführt. Da hier eine vorrangige Zuständigkeit des Fachbereichs Jugend und Schule vorliegt, hat das GPA dieses Prüfungsfeld nicht in seine Ordnungsprüfung aufgenommen.

⁷⁶ Teil 4 des Kindertagesstättengesetzes.

⁷⁷ § 35 Abs. 1 KiTaG

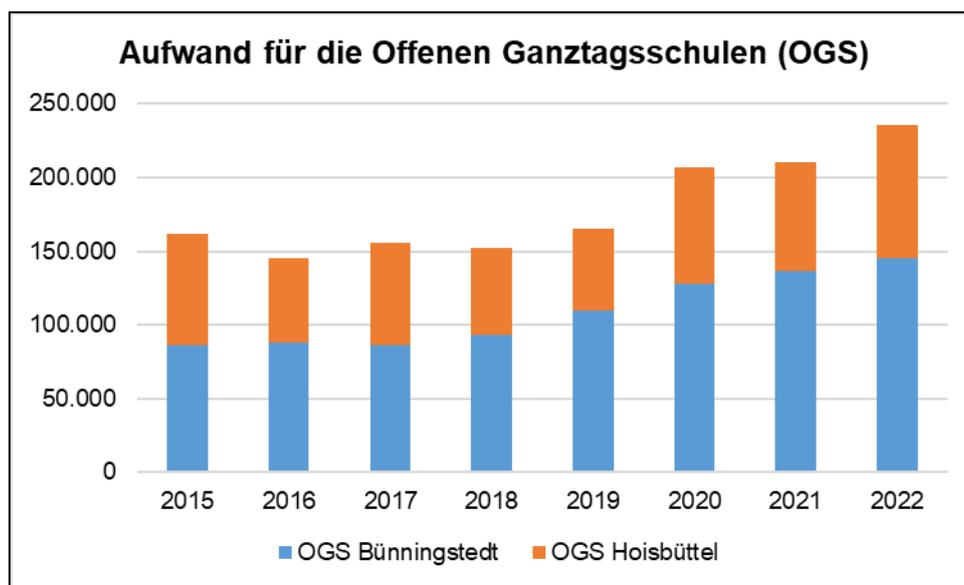
7 Offene Ganztagschule

Im Gegensatz zu Kindertageseinrichtungen sind Offene Ganztagschulen keine kommunale Pflichtaufgabe. Rechtsgrundlage ist daher auch nicht das Kindertagesstättengesetz, sondern das Schulgesetz⁷⁸ und eine „Richtlinie Ganzttag und Betreuung“⁷⁹. Ausführliche Erläuterungen und Vertragsmuster wurden ebenfalls vom Land in Form einer „Handreichung“⁸⁰ herausgegeben. Hinweise zum OGS-Betrieb enthält auch eine Broschüre dreier schleswig-holsteinischer Kreise⁸¹ und der KGSt-Bericht 9/2006 „Ganztagsangebote an Schulen“.

Der Landesgesetzgeber lässt für Offene Ganztagschulen viele unterschiedliche Organisationsformen zu. Im Kreis Stormarn hat das GPA bei seinen Ordnungsprüfungen auch festgestellt, dass Offene Ganztagschulen in ganz unterschiedlichen rechtlichen und organisatorischen Formen unterhalten werden. Bei der Gemeinde Ammersbek kommt die Besonderheit hinzu, dass die beiden OGS nicht in allen Belangen einheitlich organisiert sind.

Bei ihren beiden Grundschulen (Bünningstedt und Hoisbüttel) ist die Gemeinde Ammersbek Trägerin der jeweiligen Offenen Ganztagschule.

Die Gemeinde hat 2015 rund 161 T€ für die OGS aufgewendet. 2022⁸² waren es rund 235 T€, also rund 45% mehr:



Der Aufwand der OGS Bünningstedt war trotz geringerer Teilnehmerzahl höher, weil sie längere Öffnungszeiten hatte. Während des Prüfungszeitraums hat die OGS Hoisbüttel nur die Mittagsbetreuung abgedeckt. Früh- und Spätdienste sowie Ferienbetreuung der OGS Hoisbüttel wurden durch die „Schulkinderbetreuung“ der Gemeinde abgedeckt. Dies war ein Hort, der nach dem Kindertagesstättengesetz betrieben wurde. Die dafür entstehenden

⁷⁸ Insbesondere § 34 i.V.m. § 3 und § 17

⁷⁹ Aktuelle Fassung vom 1. Januar 2023

⁸⁰ Handreichung zur Gestaltung von Verträgen im Rahmen von Ganztagschulen und Betreuungsangeboten an Schulen in Schleswig-Holstein, herausgegeben vom Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur.

⁸¹ „Wie geht's?!“ – Empfehlungen zur Offenen Ganztagschule (ca. 2008), herausgegeben von den Kreisen Segeberg, Herzogtum Lauenburg und Pinneberg.

⁸² Der Jahresabschluss 2022 lag zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vor, so dass die 2022er Zahlen unter Vorbehalt stehen.

Gebühren wurden gesondert durch die Gemeindeverwaltung erhoben. Die Gemeinde beabsichtigt Mitte 2023, also nach Ende der Ordnungsprüfung, diesen Hort in die OGS Hoisbüttel zu überführen.

Die Prüfung war aus rechtlichen Gründen nur eingeschränkt möglich. Bei der OGS Bünningstedt werden viele Aufgaben von einem eigens gegründeten OGS-Förderverein wahrgenommen. Bei der OGS Hoisbüttel werden die Teilnahmebeiträge auf einem Girokonto des Schulvereins vereinnahmt. Für beide Vereine besitzt das GPA keine Prüfungsbefugnis. Trotzdem wurden ausreichende Auskünfte erteilt, um dem GPA einen Einblick in die allgemeinen Abläufe zu verschaffen. Eine detaillierte Prüfung war allerdings nicht zulässig und wäre bei einer derartigen Vertragskonstruktion auch nicht in erster Linie Aufgabe des GPA.

Zwar räumt der Landesgesetzgeber in seiner vg. Handreichung erhebliche Freiräume für die mit dem OGS-Betrieb zu regelnden Rechtsbeziehungen ein. Dies geht zum Beispiel so weit, dass „Kooperationsvereinbarungen gar nicht schriftlich, sondern mündlich oder sogar nur durch schlüssiges Verhalten zustande“⁸³ kommen können. Die Gemeinde ist daneben aber auch an Vorschriften des Kommunalrechts gebunden, die für Verpflichtungserklärungen nach wie vor Schriftformvorschriften vorsehen. Die Gemeinde sollte einige Verfahrensweisen daher überdenken und optimieren.

Zunächst fehlt es an einem Gesamtüberblick über alle Tätigkeiten und Abläufe sowie Zuständigkeiten bei der OGS. Im Rahmen der Prüfung war es dem GPA nur mit erheblichem Aufwand möglich, sich einen Überblick über die Verfahrensabläufe im Zusammenhang mit der OGS zu verschaffen.

Die Prüfung hat folgendes ergeben:

Die Zuständigkeiten sollten klar und umfassend geregelt werden. Zwar lassen sich aus den Satzungen, Verträgen, Info-Broschüren usw. einige Aufgaben herauslesen, aber eine zusammenfassende Gesamtübersicht fehlt. Insbesondere sind für die beiden OGS-Koordinatorinnen detaillierte Stellenbeschreibungen erforderlich. Die Koordinatorin der OGS Bünningstedt hat eine ausführliche Liste ihrer Tätigkeiten erstellt. Diese kann als Grundlage für eine Stellenbeschreibung verwendet werden. Bei der Koordinatorin der OGS Bünningstedt ist eine Stellenbeschreibung besonders wichtig, weil sie gleichzeitig Mitglied im Förderverein der OGS Bünningstedt ist. Diesem Verein sind als Kooperationspartner Aufgaben übertragen worden. Es ist derzeit ohne weiteres kaum möglich, trennscharf abzugrenzen, welche Tätigkeiten die Koordinatorin als Gemeindebedienstete und welche sie als Vereinsmitglied wahrnimmt. In diesem Zusammenhang sollte auch ermittelt werden, ob die Koordinatorin der OGS Bünningstedt richtig eingruppiert ist. Derzeit ist die Stelle mit Entgeltgruppe 5 bewertet, was angesichts der Tätigkeit offenkundig zu niedrig erscheint. Eine vollständige Stellenbewertung nimmt das GPA nicht vor. Die Koordinatorin der OGS Hoisbüttel ist in S11b eingruppiert. Allerdings sind die Stellen nicht vergleichbar, da der Schwerpunkt in Hoisbüttel auf der Tätigkeit als Schulsozialarbeiterin liegt. Die Koordinatorin der OGS Bünningstedt hatte zum Zeitpunkt der Prüfung ein Stundenkonto mit über 100 Mehrstunden. Auch für diese Stelle sollte daher die Arbeitsbelastung untersucht werden.

B 53

Es sollte auch geregelt werden, wer entscheiden darf, ob Teilnahmebeiträge gestundet oder erlassen werden. Derzeit werden Stundungen und Mahnungen der OGS Hoisbüttel von der OGS-Koordinatorin bearbeitet. Zum Zeitpunkt der Prüfung war eine Stundung offen und es gab fünf Mahnungen. Nach Auskunft der OGS-Koordinatorin wurde bislang keine Forde-

B 54

⁸³ Handreichung, Kapitel 3, 2. Absatz

rung erlassen. Für Stundung, Niederschlagung und Erlass ist grundsätzlich die Finanzbuchhaltung zuständig. Falls eine andere Stelle für zuständig erklärt wird, ist trotzdem weiterhin das Benehmen der Finanzbuchhaltung erforderlich.⁸⁴

B 55 Die Gemeindeverwaltung sollte nicht mehr Angelegenheiten des Schulvereins bearbeiten. 2011, also vor Beginn des aktuellen Prüfungszeitraums, hat eine Mitarbeiterin der Gemeinde den erforderlichen Schriftwechsel mit der Rentenversicherung anlässlich einer Betriebsprüfung der OGS Hoisbüttel geführt und dabei den Briefbogen des Schulvereins verwendet. Außerdem wurden im Namen des Schulvereins Tätigkeiten im Zusammenhang mit geringfügig Beschäftigten der OGS von einer Mitarbeiterin der Gemeindeverwaltung ausgeführt, da der Schulverein diese Aufgabe nicht leisten konnte.⁸⁵ Ob derartige Tätigkeiten auch in späteren Jahren erfolgt sind, geht aus den Akten nicht hervor.

B 56 Die Vertragsabschlusskompetenz sollte schriftlich auf die Schulleitungen delegiert werden. Bislang wird bereits von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, dass die Schulleitungen Verträge mit OGS-Honorarkräften und Vereinbarungen mit Kooperationspartnern im Namen der Gemeinde abschließen. Dies ist rechtlich zulässig.⁸⁶ Allerdings bedarf es dazu einer Bevollmächtigung durch die Gemeinde als Schulträgerin. In den vorgelegten Akten war keine derartige Bevollmächtigung aufzufinden.

Die erste Vereinbarung aus dem Jahr 2012 zwischen der Gemeinde und dem Förderverein der Grundschule Bünningstedt enthielt einige Regelungen bzw. Befugnisse, die zu rechtlichen Problemen wegen Scheinselbständigkeit und illegaler Arbeitnehmerüberlassung hätten führen können. Die Handreichung des Landes weist darauf ausdrücklich hin. Im aktuellen Kooperationsvertrag⁸⁷, der nunmehr mit dem eigens gegründeten Förderverein der OGS Bünningstedt e.V. geschlossen wurde, sind diese Befugnisse nicht mehr enthalten. Der Vertragsinhalt entspricht in weiten Teilen dem Vertragsmuster 8⁸⁸ des Landes und ist nicht zu beanstanden.

Die Verträge über freie Mitarbeit an der OGS Bünningstedt entsprechen inhaltlich dem Vertragsmuster 6 des Landes und sind nicht zu beanstanden.

Die Personalakten der freien Mitarbeiter werden in verschließbaren Schränken in den Offenen Ganztagschulen aufbewahrt. Eine stichprobenweise Prüfung hat ergeben, dass die für pädagogisches Personal gesetzlich vorgeschriebenen erweiterten Führungszeugnisse⁸⁹ vorhanden sind.

B 57 Für die OGS Bünningstedt gibt es eine Benutzungs- und Gebührensatzung.⁹⁰ Diese ist nicht zu beanstanden. Für die OGS Hoisbüttel gab es solch eine Satzung bislang nicht. Dort wurden privatrechtliche Betreuungsverträge mit den Eltern abgeschlossen. Zum Zeitpunkt der Prüfung lag bereits der Entwurf einer Benutzungs- und Gebührensatzung vor, der weitgehend der Bünningstedter Satzung entspricht. Sie soll in Kraft treten, wenn die Schulkinderbetreuung in die OGS eingegliedert wird (geplant für Mitte 2023). Sie sieht öffentlich-rechtliche Gebühren vor. Dies ist zweckmäßiger, als privatrechtliche Entgelte zu erheben, deren Beitreibung ungleich aufwendiger ist. Der Satzungsentwurf ist sachgerecht und sollte umgehend beschlossen werden.

⁸⁴ § 40 der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung.

⁸⁵ Schreiben der Schriftführerin des Schulvereins der Grundschule Hoisbüttel e.V. vom 12. Januar 2012.

⁸⁶ § 3 Abs. 2 Satz 1 Schulgesetz i.V.m. der „Richtlinie Ganztage und Betreuung“.

⁸⁷ Geltung ab 1. August 2019.

⁸⁸ Kooperationsvereinbarung zwischen Schulträger und Kooperationspartner (zum Beispiel... Elternverein...) ohne Übertragung der Trägerschaft für Ganztags- und Betreuungsangebote.

⁸⁹ § 72a SGB VIII i.V.m. § 10 Abs. 1 Kinderschutzgesetz.

⁹⁰ Satzung über die Benutzung und die Erhebung von Benutzungsgebühren für die Einrichtung „Offene Ganztagschule“ der Grundschule Bünningstedt, in Kraft getreten am 1. August 2019.

Der Förderverein der Offenen Ganztagschule Bünningstedt unterhält ein eigenes Girokonto. Darauf gehen auch die Benutzungsgebühren ein.⁹¹ Der Verein wird hier als Verwaltungshelfer tätig. Eine Kontrolle ist durch die OGS-Koordinatorin möglich, die gleichzeitig Vereinsmitglied ist. Zeitweise hatte die Gemeinde ein Girokonto für die OGS Bünningstedt angelegt. Es wurde 2014 eröffnet und 2015 wieder aufgelöst. Bei einer Kassenprüfung des GPA 2014 war es nicht im Tagesabschluss erfasst. Mittlerweile wird nur noch das Konto des OGS-Fördervereins genutzt, um die Ein- und Auszahlungen der OGS Bünningstedt abzuwickeln.

Bei der OGS Hoisbüttel stellt der Schulverein der Grundschule Hoisbüttel sein Konto der OGS zur Verfügung, um die Teilnahmeentgelte zu vereinnahmen. Einen gesonderten OGS-Verein gibt es an dieser Schule nicht. Eine Kontrolle des Kontos ist vertraglich nicht geregelt. Auch hier ist die OGS-Koordinatorin Vereinsmitglied und könnte auf diesem Wege die Zahlungseingänge für die OGS kontrollieren. Aus Sicht des GPA ist es nicht erforderlich, das Girokonto des Schulvereins zu nutzen. Die Gemeinde kann, wenn sie die Zahlungsströme getrennt darstellen will, ein gesondertes Girokonto einrichten und der OGS-Koordinatorin lesende Rechte im Buchführungsprogramm einräumen. Diese kann dann die Zahlungseingänge überwachen und bei Zahlungsverzug direkt an die Zahlungspflichtigen herantreten, wie dies jetzt auch schon geschieht. Die OGS-Koordinatorinnen beider Schulen versuchen in derartigen Fällen, die Ursache für den Zahlungsverzug zu ergründen und unterstützen die Eltern bei der Antragstellung auf Sozialleistungen usw. Diese sozialarbeiterische Komponente der OGS-Tätigkeit ist grundsätzlich zu begrüßen, sollte sich aber im Rahmen des kommunalen Kassenrechts bewegen und insbesondere die vorbehaltenen Aufgaben der Finanzbuchhaltung beachten.

B 58

Dass (Eltern-) Vereine eine Offene Ganztagschule betreiben, ist nicht ungewöhnlich. Oftmals wurden Offene Ganztagschulen im Kreis Stormarn durch Elternvereine ins Leben gerufen. In einigen Fällen überforderte die Verwaltungsarbeit dann jedoch den Verein, so dass eine andere Organisationsform gefunden werden musste. Im Falle der OGS Bünningstedt war der Weg genau anders herum. Die OGS Bünningstedt wurde in Trägerschaft der Gemeinde und der Förderverein dann nachträglich gegründet. Die Gründe dafür sind in den Akten nicht dokumentiert. Gegenüber dem GPA wurde u.a. geäußert, dass die Gemeinde keine Minijobber und Freiberufler beschäftigen könne, außerdem könne nur mittels Verein ein eigenes Girokonto für die OGS eingerichtet werden. Um Verträge mit solchen Personen abschließen zu können, sei ein Verein erforderlich. Dies trifft nicht zu. Auch die Gemeinde kann derartige Verträge abschließen. Gesonderte Girokonten als Konten der Gemeinde können auch eingerichtet werden. Ohne die genauen Beweggründe für die rechtliche Konstruktion mit einem Förderverein weiter ergründen zu wollen, regt das GPA an, dass die Gemeinde die OGS-Organisation nochmals grundlegend überdenkt und ggf. auf einen (Förder-)verein verzichtet. Als Trägerin der OGS ist die Gemeinde Empfängerin der Landeszuschüsse. Auch wenn sie diese an einen Dritten weiterleitet, unterliegen diese Gelder einer treuhänderischen Zweckbindung, die die Gemeinde zu kontrollieren hat. Wirtschaftlich ist die Zusammenarbeit mit einem Verein als Kooperationspartner nur, wenn der Kontrollaufwand und die Reibungsverluste durch Abstimmungsarbeiten usw. geringer sind, als die Kosten, die der Verwaltung entstünden, wenn sie die Aufgaben selbst wahrnehme. Auch aufgrund der unvollständigen Dokumentation kann das GPA im Rahmen dieser Ordnungsprüfung nicht abschließend beurteilen, ob die derzeitige Verfahrensweise die wirtschaftlichste Lösung darstellt. Die Gemeinde als Schulträger sollte daher eine detaillierte Prozessbeschreibung erstellen und folgende Schritte einleiten, um die OGS-Arbeit zu strukturieren:

B 59

- alle Tätigkeiten auflisten, die für die OGS derzeit erfolgen
- ermitteln, wer diese Tätigkeiten durchführt

⁹¹ § 14 Abs. 2 der Satzung über die Benutzung und die Erhebung von Benutzungsgebühren für die Einrichtung „Offene Ganztagschule“ der Grundschule Bünningstedt

- fehlende Tätigkeiten ergänzen
- Kontroll-Lücken identifizieren
- Abläufe und Kontrollen für die Zukunft festlegen.

B 60 Falls weiterhin Vertragsverhältnisse mit Dritten, z.B. Elternvereinen, bestehen, sollten Prüfungsrechte für die Gemeinde und Prüfungsbehörden nach dem Kommunalprüfungsgesetz in die Verträge aufgenommen werden. Die Finanzierungsvereinbarungen mit den Kindertagesstätten-Trägern können hierfür als Vorlage dienen.

8 Beiträge

Die Gemeinde Ammersbek hat für den Ausbau der Straße „Alter Teichweg“ Beiträge erhoben. Bei der Berechnung des Beitragssatzes haben sich keine Beanstandungen ergeben. Die zur Verfügung gestellten Beitragsbescheide waren inhaltlich nicht bestimmt genug. Daher sollte die Gemeinde umgehend ihre Bescheidvorlage überarbeiten. Sowohl die Straße mit ihren Teileinrichtungen als auch die Beiträge hat die Gemeinde ordnungsgemäß in ihrer Bilanz abgebildet. In der Anlagenbuchhaltung dagegen fehlen bisher noch die auf die Straßenentwässerung entfallenden Beträge.

Beiträge werden zur Deckung von Investitionskosten öffentlicher Einrichtungen erhoben. Man unterscheidet zwischen Erschließungsbeiträgen für die erstmalige Herstellung von Straßen, Wegen und Plätzen⁹² sowie Anschlussbeiträgen für leitungsgebundene Einrichtungen und Ausbaubeiträgen⁹³. Beiträge können vor Entstehung der Beitragsschuld abgelöst werden.

Die Gemeinde Ammersbek hat im Prüfungszeitraum den Ausbau der Straße „Alter Teichweg“ abgeschlossen. Die ursprünglich aus dem Jahr 1967 stammende Straße hatte ihre Nutzungsdauer von 35 Jahren weit überschritten und wies altersbedingte Schäden auf. Daher wurden die Fahrbahn, der Gehweg, die Straßenbeleuchtung und die Entwässerung erneuert bzw. ausgebaut. Zur Deckung der Kosten wurden Ausbaubeiträge erhoben.

Die Gemeinde hat dem GPA umfangreiche Unterlagen für die Prüfung der Beitrags-erhebung zur Verfügung gestellt. Es haben sich wenige Feststellungen ergeben.

8.1 Straßenbaubeitragssatzung

Voraussetzung für die Erhebung von Beiträgen ist eine gültige Satzung. Die Gemeinde Ammersbek hat folgende Satzung erlassen:

- Satzung über die Erhebung von Beiträgen für die Herstellung, den Ausbau, die Erneuerung und den Umbau von Straßen, Wegen und Plätzen in der Gemeinde Ammersbek (Straßenbaubeitragssatzung) vom 28.09.2017, zuletzt geändert durch Satzung vom 11.12.2018

Die Satzung enthält alle pflichtigen Bestandteile wie z. B. die Bemessungsgrundlage und den Zeitpunkt des Entstehens der Beitragsschuld⁹⁴. Richtigerweise ist der Gemeindeanteil je nach Straßenart gestaffelt. Den geringsten Anteil trägt die Gemeinde bei Anliegerstraßen, dann folgen Haupteerschließungs- und zuletzt Hauptverkehrsstraßen. Der Gemeindeanteil hängt außerdem von der jeweiligen Teileinrichtung der Straße ab (z. B. Fahrbahn, Radweg, Straßenentwässerung u. v. m.). Die Satzung ist gültig.

Die Änderungssatzung ist rückwirkend in Kraft getreten. Das GPA weist darauf hin, dass bei rückwirkend in Kraft tretenden Satzungen der Abgabepflichtige nicht schlechter gestellt werden darf. Es empfiehlt sich daher, eine entsprechende Klausel in die Satzung aufzunehmen. In diesem Fall war eine Schlechterstellung ausgeschlossen, da mit der Änderungssatzung der Gemeindeanteil für alle Sachverhalte angehoben wurde und folglich den zu verteilenden umlagefähigen Aufwand reduziert.

⁹² Vgl. §§ 127ff Baugesetzbuch (BauGB)

⁹³ Vgl. § 8 Kommunalabgabengesetz (KAG)

⁹⁴ Vgl. § 2 KAG

8.2 Beitragserhebung

Die Gemeinde hat ein detailliertes Bauprogramm für die verschiedenen Ausbauvarianten aufgestellt. Anschließend wurden die Anlieger über die geplanten Maßnahmen informiert und sie hatten die Gelegenheit, die verschiedenen Varianten zu bewerten. Das endgültige Bauprogramm wurde am 26.09.2017 von der Gemeindevertretung beschlossen. Nach Durchführung aller Arbeiten erfolgte die Abnahme der Straße am 06.12.2019.

Die anschließende Beitragsberechnung erfolgte anhand der tatsächlichen Kosten von 833.115,88 €, die vollumfänglich durch Rechnungen belegt wurden. Im nächsten Schritt hat die Gemeinde nicht beitragsfähige Kosten ausgeschlossen (z. B. für die Grundstücksanschlüsse). Damit errechnete sich ein beitragsfähiger Aufwand von insgesamt 593.450,85 €. Bei der Straße „Alter Teichweg“ handelt es sich um eine Anliegerstraße, daher wurde der in der Satzung festgelegte Gemeindeanteil von 33 % abgezogen. Somit verblieb ein umlagefähiger Aufwand von 397.612,07 €.

Die Ermittlung der zu berücksichtigenden Beitragsfläche erfolgte anhand der Regelungen der Beitragssatzung⁹⁵. Da die anliegenden Grundstücke alle im Bereich eines B-Planes liegen, waren sie mit ihrer vollen Fläche zu berücksichtigen. Sämtliche Flächen wurden durch Übersichtspläne, Grundbucheinträge sowie Auszüge aus ALKIS⁹⁶ nachgewiesen und ergeben insgesamt 54.076 m². Vervielfältiger für besondere Funktionen des Grundstücks (z.B. bei Friedhöfen oder Sportplätzen) oder Gewerbezuschläge waren nicht anzuwenden. Daher entspricht die Gesamtbeitragsfläche 54.076 m².

Für die abschließende Berechnung des Beitragssatzes hat die Gemeinde den umlagefähigen Aufwand durch die Beitragsfläche geteilt. Der Beitragssatz von 7,35283804 € wurde nachvollziehbar und ordnungsgemäß berechnet:

Nachgewiesene Gesamtkosten	833.115,88 €
davon beitragsfähiger Aufwand	593.450,85 €
./i. Gemeindeanteil 33 % gemäß Satzung	-195.838,78 €
= umlagefähiger Aufwand	397.612,07 €
/ Gesamtbeitragsfläche	54.076 m ²
= Beitragssatz	7,35283804 €/m²

Anhand des Beitragssatzes und der Grundstücksflächen wurden die individuellen Beiträge berechnet. Satzungsgemäß wurden die Beiträge der Eckgrundstücke um 33 % ermäßigt. Dieser Anteil (knapp 11.800 €) wird von der Gemeinde getragen.

B 61 Die Beiträge wurden innerhalb der vierjährigen Festsetzungsfrist erhoben. Allerdings weisen die zur Verfügung gestellten Bescheide deutliche Mängel auf. Es fehlten sowohl die Berechnung des Beitragssatzes als auch die Berechnung des auf das jeweilige Grundstück entfallenden Beitrages. In der Folge waren die Bescheide inhaltlich nicht ausreichend bestimmt. Die Gemeinde sollte ihre Bescheidvorlage überarbeiten und zukünftig die inhaltliche Bestimmtheit sicherstellen.

⁹⁵ Vgl. § 6 Straßenbaubeitragssatzung

⁹⁶ Amtliches Liegenschaftskatasterinformationssystem

8.3 Abbildung im Haushalt

Die Gemeinde Ammersbek hat die eingesetzten investiven Mittel bzw. das geschaffene Vermögen ordnungsgemäß bilanziert und in der Anlagenbuchhaltung abgebildet⁹⁷.

Die Beiträge wurden ebenfalls auf den dafür vorgesehenen Konten gebucht und zutreffend in der Bilanz ausgewiesen⁹⁸. Zusätzlich wurden die auf die Fahrbahn bzw. den Gehweg und die Straßenbeleuchtung entfallenen Beiträge in der Anlagenbuchhaltung erfasst. Der zur Straßenentwässerung gehörende Anteil fehlt bisher noch. Die Abbildung der Beiträge in der Anlagenbuchhaltung ist nicht erforderlich. Wenn sich die Gemeinde entscheidet, Beiträge als Anlagegüter zu erfassen, sollte dies allerdings für Beiträge einheitlich gelten. Daher sollte die Gemeinde auch den auf die Straßenentwässerung entfallenen Anteil in der Anlagenbuchhaltung ausweisen.

B 62

8.4 Wegfall der Beitragserhebungspflicht

Die Beitragserhebungspflicht ist seit Anfang 2018 entfallen. Das GPA hält die Erhebung von Beiträgen dennoch für richtig – auch zukünftig. Sollte die Gemeinde sich entscheiden, keine Beiträge mehr zu erheben, muss sorgfältiges Ermessen ausgeübt werden unter Berücksichtigung der individuellen finanziellen Lage und des konkreten Finanzbedarfs. Für die Beurteilung des Finanzbedarfs muss ein mittel- und langfristiges Straßenbaukonzept vorliegen, welches aus einem aktuellen (fortgeschriebenen) Straßenzustandskataster abgeleitet wurde.

Das GPA weist darauf hin, dass erforderliche Straßenbaumaßnahmen nicht verschoben werden sollten, da ansonsten der Substanzverlust am kommunalen Straßenvermögen droht. Die Gemeinde Ammersbek sollte einen Investitionsstau dringend vermeiden, da dieser immer ein Haushaltsrisiko darstellt.

⁹⁷ Siehe Anlagennummern 7190 – 7193 sowie 9751 - 9766

⁹⁸ Kontonummer beginnend mit 2331... für aufzulösende Beiträge entsprechend der Verwaltungsvorschriften über den Kontenrahmen für die Haushalte der Gemeinden (VV Kontenrahmen)

9 Baufachliche Prüfung

Zum Zeitpunkt der Ausschreibungen der geprüften Vorhaben lag der Gemeinde Ammersbek keine gültige Ausschreibungs- und Vergabeordnung (AVO) vor. Diese wurde überarbeitet und ist am 13.05.2023 in Kraft getreten.

Die Auftragserteilung der Planungsbüros erfolgte ohne Wettbewerb. Für jedes Vorhaben wurde je ein Architekturbüro aufgefordert Vorschläge zu erarbeiten und diese erhielten dann auch den jeweiligen Planungsauftrag. 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. Der Regelfall sieht stets einen Vergleich von 3 Angeboten vor.

Bedarfspositionen im LV sind gem. § 7 VOB/A nicht zulässig. Ohne eine zwingende Notwendigkeit stellen sie einen Verstoß gegen das Gebot der eindeutigen und erschöpfenden Leistungsbeschreibung dar und können zu einer Beeinträchtigung des fairen Bauwettbewerbs führen.

Für die abgerechneten Nachträge und Mengenmehrung lagen häufig keine erklärenden Dokumentationen vor. Die rechtlichen Vorgaben für die Dokumentation in Vergabeverfahren sind einzuhalten. Um die Vielzahl der Nachträge und die damit verbundene Kostensteigerung zu vermeiden, ist die Vorplanung zu verbessern.

Trotz der Beauftragung von Planern für die verschiedenen Leistungen lag die Verantwortung weiterhin bei der Gemeinde Ammersbek. Sie hatte auch stets darauf zu achten, dass die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit berücksichtigt wurden.

Die baufachliche Prüfung umfasste den Umbau und die Erweiterung der Freiwilligen Feuerwehr (FFW) und der Kita Lottbek in der Gemeinde Ammersbek.

Sie erstreckte sich auf den gesamten Projektablauf von der Beschlusslage der Gemeindevertretung oder des Fachausschusses, der Bereitstellung der Finanzmittel, über die Planung, Ausschreibung, Beauftragung, Bauüberwachung und Bauausführung bis zur Abrechnung. Dabei wurde ein Prüfungsschwerpunkt auf die Anwendung der Vergabevorschriften und die Auftragserteilung gelegt. Diese wurden größtenteils eingehalten.

Durch den Wettbewerb und die bedarfsgerechten Auswahlkriterien ist die Wahrscheinlichkeit einen qualifizierten Planer zu beauftragen gewährleistet. Eine aktuelle Markterkundung und umfassende Planung der Maßnahme ist Voraussetzung für die detaillierte Aufstellung der Leistungsbeschreibungen. So können auch Kostensteigerungen weitestgehend minimiert werden.

9.1 Dokumentation

B 63 An vielen Punkten waren die Dokumentationen 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.

Ausnahmen zum Verzicht auf einen Vergabevermerk gibt es nach den vergaberechtlichen Bestimmungen nicht. Auch Freihändige Vergaben, z.B. nach einer Preisumfrage, unterliegen der Verpflichtung zur Erstellung eines Vergabevermerkes. Im Vergabehandbuch des Bundes (VHB) wird zu § 20 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 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 den gewählten beschränkten Ausschreibungen auf geeignete Weise, z. B. auf Internetportalen für 3 Monate über die Auftragsvergabe zu informieren, wenn der Auftragswert 25.000 € ohne Umsatzsteuer übersteigt. Hierzu lagen keine prüffähigen Nachweise vor. Die Absageschreiben an die Mitbieter wurden nach der Auftragserteilung abgesandt.

Die rechtlichen Vorgaben für die Dokumentation in Vergabeverfahren sind einzuhalten.

9.2 Umbau und Erweiterung der Freiwilligen Feuerwehr Hoisbüttel

9.2.1 Allgemeines

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Ammersbek wurde die Maßnahme zum Umbau und Erweiterung der Freiwilligen Feuerwehr Hoisbüttel baufachlich geprüft.

Die Maßnahme wurde erforderlich, nachdem die Hanseatische Feuerwehr-Unfallkasse Nord (HFUK-Nord) eine Besichtigung des Feuerwehrhauses der FF Hoisbüttel im Mai 2015 gemäß §17 SGB VII durchführte. Der daraus resultierende umfangreiche Mängelbericht führte in der Gemeinde mit Beschluss vom 13.09.2016 zu dem Ergebnis, das Gebäude umzubauen und zu erweitern. Hierzu wurden anfangs 275.000 € brutto für den Haushalt 2017 und weitere 1.125.000 € für den Haushalt 2018 bereitgestellt. Die erforderlichen Mehrkosten wurden in der Sitzung vom Bauausschuss vom 12.12.2018 für den Haushalt beantragt und bereitgestellt.

Das Vorhaben konnte Ende 2019 mit einer Endsumme von 1.604.971,27 € brutto fertiggestellt werden.

9.2.2 Ausschreibung und Vergabe

Das Vorhaben wurde auf ein Gesamtvolumen von 1.400.000 € brutto geschätzt. Die Kosten für die Bauleistungen lagen bei 981.000 € netto und für die gesamten Planungskosten wurden 207.200 € netto errechnet.

In einigen Leistungsverzeichnissen wurden Bedarfspositionen (bes. bei den erweiterten Rohbauarbeiten) aufgeführt. Diese sind gem. §7 Abs. 1, Nr. 4 VOB/A nicht zulässig. Bedarfspositionen ohne eine zwingende Notwendigkeit stellen einen Verstoß gegen das Gebot der eindeutigen und erschöpfenden Leistungsbeschreibung dar und können zu einer Beeinträchtigung des fairen Bauwettbewerbs führen.

9.2.3 Planung

Im März 2016 wurde über ein Zeithonorar ein Hamburger Planungsbüro zur Bestandsaufnahme, Vorplanung und Kostenschätzung für den Um- und Erweiterungsbau beauftragt. Mit dem Honorarvertrag vom 24.07./02.08.2017 wurde dieses Büro dann auch mit den Generalplanungsleistungen für Umbau und Erweiterung der FFW Hoisbüttel beauftragt. Die gesamten Planungskosten lagen mit 207.200 € netto unter dem Schwellenwert von 209.000 € und konnten nach § 50 UVgO vergeben werden. Für die Hochbauplanung wurden jedoch nur die Leistungsphasen (LPH) 1-8 berücksichtigt. Die LPH 9 blieb im Vertrag

unberücksichtigt, obwohl sie als optional aufgelistet wurde und am 31.01.2020 mit einer Auftragssumme von 5.000 € netto beauftragt wurde. Es ist nicht dokumentiert, wie diese Auftragssumme, die gem. HOAI mit 2% für die LPH 9 festgelegt ist, zustande kam.

B 64 Die Prüfung hat ergeben, dass die Planer ohne den erforderlichen Wettbewerb beauftragt wurden. 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.

Die Schlussrechnung der gesamten Planungsleistungen lag bei 268.434,10 € netto.

9.2.4 Gewerke

Entsprechend der ersten Kostenschätzung vom 16.05.2017 in Höhe von 946.000 € fand für die Maßnahme eine beschränkte Ausschreibung statt. Die Leistungsverzeichnisse wurden von den Planungsbüros erstellt. Es wurden ausgewählte Firmen zur Angebotsabgabe aufgefordert. Die nach der Angebotsabgabe ermittelten wirtschaftlichsten Unternehmen wurden mit der Ausführung beauftragt. Die Ausschreibungen liefen weitestgehend korrekt ab.

Die Prüfung hat ergeben, dass die Dokumentation an einigen Stellen nicht ausreichend war. Insbesondere wurden die Nachträge nicht immer begründet. Der Vergabevermerk dient als zentrales Dokument für das Ausschreibungs- und Vergabeverfahren und stellt fortlaufend die Stufen des Verfahrens, deren Maßnahmen und Entscheidungen dar. Auf folgende Punkte ist zukünftig besonders zu achten:

- Es fehlten Dokumentationen bezüglich der Auftragserteilung an den wirtschaftlichsten Anbieter, wenn dieser mehr als 20% unter dem nächstgünstigeren Mitbewerber lag (Tischlerarbeiten/Innentüren, Heizungs- u. Lüftungsinstallation).
- Nachträge wurden nicht immer dokumentiert und teilweise nicht beauftragt.

9.2.5 Rohbauarbeiten

Trotz der Aufforderung von 7 Firmen für die Rohbauarbeiten und einer Verlängerung der Abgabefrist wurde nur ein Angebot eingereicht. Die Auftragssumme lag mit 519.292,34 € brutto ca. 27% über der Kostenschätzung. Durch diverse Nachtragsangebote erhöhte sich diese Summe um weitere 23.205,76 € brutto und durch diverse Mengenmehrungen und Abrechnung der Bedarfspositionen erreichte die Schlussrechnung eine Endsumme von 598.795,97 € brutto und lag somit 15% über dem ursprünglichen Angebot. Hierzu lag keine Dokumentation vor und die Nachträge sind nicht beauftragt worden.

B 65 Um solche Kostensteigerungen zu minimieren, ist zukünftig auf eine genauere Planung der Maßnahme und eine detailliertere Aufstellung des Leistungsverzeichnisses zu achten!

9.2.6 Heizungs- und Lüftungsinstallation

Für diese Arbeiten lag der günstigste von 3 Anbietern 40% unter dem nächsten Angebot. Die Auskömmlichkeit wurde nach einem Aufklärungsgespräch bestätigt.

B 66 Der ausgewählte Auftragnehmer hatte seit einiger Zeit die Wartungsarbeiten an der Heizungsanlage durchgeführt. Damit besaß er zum Ausschreibungszeitpunkt Kenntnisse über die bisherige Heizungsinfrastruktur. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass diese Kenntnisse bei der Erstellung des Angebots von Vorteil waren. Um Missverständnisse zu vermeiden, sollte die Gemeinde künftig dokumentieren, dass keine Bevorteilung vorliegt. Mit der Schlussrechnung wurde erkennbar, dass die meisten Positionen des Leistungsverzeichnisses nicht zur Ausführung kamen und durch zusätzliche Montagearbeiten und Ma-

teriallieferungen abgerechnet wurden. Daraus resultierten auch viele abgerechnete Arbeitsstunden. Ein Teil der Arbeiten ging auf den erforderlichen Brandschutz zurück, der im Leistungsverzeichnis nicht ausreichend berücksichtigt wurde. Somit lag die Schlussrechnung 28% über dem Angebot. Diese zusätzlichen Arbeiten erfolgten nach Absprache mit den Architekten und dem Fachplaner. Hierzu lag keine Dokumentation und Beauftragung durch die Gemeinde vor. Das GPA weist darauf hin, dass trotz der eingesetzten Planer die Verantwortung weiterhin bei der Gemeinde liegt und diese auch die Aufträge zu erteilen hat. Mit einer rechtzeitigen und genaueren Planung durch qualifizierte Fachplaner wären einige Nachträge zu vermeiden gewesen. Ebenso ist auch der Anbieter in der Pflicht, eventuelle Fehler im LV aufzuklären und somit eventuelle Mehrkosten zu vermeiden.

9.2.7 Tischlerarbeiten

Es wurden sowohl für die Fenster- wie auch für die sonstigen Tischlerarbeiten 4 Anbieter aufgefordert, jedoch wurde jeweils nur ein Angebot abgegeben. Beide Aufträge gingen an die gleiche Firma. In den Rechnungen wurden diverse Nachträge abgerechnet, für die es keine Dokumentationen und teilweise auch keine Beauftragung gab. Aus der letzten Rechnung für die Innentüren, Trennwände und Innenfensterbänke gingen 12 Nachträge hervor, für die es neben dem Hauptauftrag nur 2 Nachtragsaufträge gab. Die Dokumentation der Nachträge und ihre Beauftragung hat zeitnah zu erfolgen. Die abgerechnete Gesamtsumme lag 23% über dem Hauptauftrag. Die Planungsleistung ist zukünftig zu verbessern um diese Kostensteigerung zu vermeiden.

9.2.8 Malerarbeiten

Nachdem 5 Firmen zur Angebotsabgabe aufgefordert wurden, gaben 3 Anbieter Ihr Angebot ab. Der wirtschaftlichste Anbieter lag im Bereich der Kostenschätzung und erhielt auch den Auftrag. Im Leistungsverzeichnis wurden diverse Bedarfspositionen angegeben und auch abgerechnet. Gem. § 7 Abs.1 Nr.4 VOB/A sind Bedarfspositionen im LV nicht zulässig. Entgegen des Vergabeberichtes des Architekten wurden die im LV anzugebenden Fabrikate nicht eingetragen. Nach Auffassung des GPA war dies Angebot so nicht vergleichbar und hätte ausgeschlossen werden müssen.

B 67

Bei der Prüfung der Schlussrechnung musste festgestellt werden, dass mehrere Nachträge abgerechnet wurden, die teilweise nicht schriftlich beauftragt waren. Ein Nachtragsangebot wurde erst nach der Schlussrechnung gestellt. Es ist erforderlich die zusätzlichen Arbeiten zeitnah anzubieten und auch schriftlich zu beauftragen.

Die Prüfung der Schlussrechnung ergab auch erhebliche Abweichungen von denen im LV ausgeschriebenen Mengen. So wurden für das Grundieren der Wände statt der ausgeschriebenen 420 m², rund 1225 m² abgerechnet und bei den Decken differierte die Fläche auch um fast das Dreifache. Die 27 geplanten Stahlzargen erhöhten sich auf 36 Zargen und die Versiegelung der 100 m Anschlussfugen erhöhte sich auf 965 m. Außerdem wurden 182 Arbeitsstunden abgerechnet. Aus den Stundenzetteln ging hervor, dass diverse Nachbesserungsarbeiten durchgeführt wurden, die andere Gewerke verursacht hatten. Hier wäre, wenn möglich der Verursacher in die Pflicht zu nehmen und auf eine ausführliche Dokumentation zu achten.

Diese Mehrmengen und Arbeitsstunden führten zu einer Verdopplung der Kosten gegenüber dem Hauptauftrag.

9.2.9 Bodenbelagsarbeiten

Nach der Submission wurde der Auftrag an den wirtschaftlichsten Anbieter vergeben. In diesem Angebot wurden jedoch Änderungen im LV vorgenommen und diverse Wahlpositionen angegeben. Gem. § 7 Abs.1 Nr. 4 VOB/A sind Bedarfs- oder Wahlpositionen nicht zulässig. Auch wurde der Stundenlohn für Hilfsarbeiter nicht angegeben. Im § 13 Abs.1

VOB/A wird auf die Vollständigkeit des Angebotes hingewiesen. Als ein zwingender Mindestinhalt müssen alle geforderten Preise eingetragen werden. Ebenso sind Änderungen an der Leistungsbeschreibung unzulässig. In zwei Positionen wurden Streichungen vorgenommen. Es wurde nicht dokumentiert, ob vor der Abgabe des Angebotes darüber mit dem Auftraggeber gesprochen wurde und die anderen Mitbieter informiert wurden. Damit war die Transparenz der eingegangenen Angebote nicht mehr gewährleistet. Dieses Angebot hätte ausgeschlossen werden müssen.

- B 68** Mit der Schlussrechnung wurden Nachträge abgerechnet, die nicht beauftragt waren. Außerdem wurden deutlich mehr Stundenlohnarbeiten abgerechnet, als im LV angeführt. Für die erforderliche Prüfung fehlten die Stundenzettel. Dennoch wurde die Rechnung sowohl vom Planer als auch von der Gemeinde als geprüft abgezeichnet und gezahlt. Auf die korrekte Abwicklung der Nachträge sowie die genaue und zweifelsfreie Prüfung der Rechnungen ist zukünftig zu achten.

9.2.10 Außenanlagen

Im Rahmen der freihändigen Vergabe erhielt der günstigste Anbieter den Auftrag. Die Firma bestätigte am 03.05.2019 den Empfang des Auftragschreibens. Bereits am 17.05.2019 wurde ein Insolvenzverfahren vom Amtsgericht eröffnet und einen Insolvenzverwalter bestellt. Die beauftragte Firma war nicht in der Lage, die Arbeiten an den Außenanlagen zu Ende zu führen. Auf Grund der Dringlichkeit wurden die Restarbeiten direkt vergeben. Das GPA empfiehlt auch bei einer Freihändigen Vergabe vor Auftragserteilung auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Firma zu achten.

9.2.11 Elektrotechnik

Mit der beschränkten Ausschreibung wurden 8 Firmen aufgefordert und 2 Firmen haben ein Angebot abgegeben. Der günstigste Bieter bekam den Zuschlag. Im LV hatte er keine weiteren Angaben zum Fabrikat vorgenommen, sodass er damit die vorgegebenen Fabrikate akzeptiert hatte und diese auch einzusetzen waren. Die Prüfung der Rechnungen hat ergeben, dass er stets andere Fabrikate gewählt hat, teilweise auch zu höheren Preisen. Des Weiteren verdoppelten sich die verlegten laufenden Meter an Kunststoffkabel und entsprechend auch deren Gesamtkosten. Darüber hinaus wurden Extraarbeiten in einer Höhe von fast 10.000 € über Stundenlohn abgerechnet. Auf den Stundenlohnnachweisen gibt es meistens eine Begründung für diese Arbeiten und auch von wem sie veranlasst wurde. Abschließend lagen die Elektroarbeiten ca. 65% über dem Angebot und mehr als 100% über der Kostenschätzung.

- B 69** Durch eine genauere und bedarfsgerechtere Planung hätten alle notwendigen Arbeiten im LV erfasst werden können.

9.2.12 Küchenausstattung

Bei der Prüfung fiel auf, dass für die Küche eine sehr professionelle Ausstattung gewählt wurde. Die hochwertige Geräteauswahl mit Gesamtkosten von 15.000 € umfasst z. B. ein Dampfgargerät, welches lt. Hersteller für 30-80 Essen pro Tag geeignet ist. Neben der aufwendigen Kühltheke gibt es eine Kühl-Gefrier-Kombination, 2 Induktion-Tischgeräte und ein Spülcenter. Nach Aussage der FFW wird alle 2 Wochen nach den Diensten der Einsatzleitung (61 Mitglieder/-innen) in der Küche Essen zubereitet, ebenso auch für andere Veranstaltungen der Einsatzabteilung und der Jugendfeuerwehr (30 Jugendliche) (z.B.: Aktion sauberes Ammersbek).

Auch bei längeren Einsätzen (Unwetter, Sturm, etc.) wird hier für die Verpflegung der Einsatzkräfte gesorgt. Weiterhin dient die Küche der Versorgung der Kräfte im Katastrophenfall, falls die Wache durch 1-2 Fahrzeugbesatzungen ständig besetzt werden muss. Hierfür fehlt allerdings noch eine Möglichkeit der Fremdeinspeisung (Strom).

Dem GPA stellt sich die Frage, ob die Küchenausstattung unter Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gerechtfertigt ist.

9.2.13 Schlussbemerkung

Die Gesamtausgaben der Maßnahme lagen mit 1.604.971,27 € brutto ca. 15% über der Kostenschätzung vom 16.05.2017. Um solche Kostensteigerungen zu minimieren ist eine genaue Vorplanung und aktuelle Markterkundung erforderlich. Durch diese Vorarbeiten können auch die Leistungsverzeichnisse eindeutiger erstellt werden. Gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 4 VOB/A sind Bedarfspositionen grundsätzlich nicht in die Leistungsbeschreibungen aufzunehmen. Hierauf hat auch die Gemeinde zukünftig in eigener Verantwortung zu achten. Das GPA empfiehlt die Rechnungen nach Gewerken zu sortieren und nicht nach Eingangsdatum. Somit erhält man einen besseren Überblick über den Stand der einzelnen Leistungen.

9.3 Umbau der Kita Lottbek

9.3.1 Allgemeines

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Ammersbek wurde die Maßnahme zum Umbau des Jugendzentrums zur Kita Lottbek baufachlich geprüft.

Die Maßnahme wurde erforderlich nachdem die Ammersbeker Bedarfszahlen und geführten Wartelisten deutlich machten, dass 63 Krippen- und 18 Elementarkindern keine Plätze angeboten werden konnten. Der nicht mehr genutzte Jugendtreff Hoisbüttel wurde kitagerecht umgebaut und für 2 Krippengruppen mit insgesamt 20 Kindern eingerichtet. Die geschätzten Kosten von ca. 688.000 € wurden rechtzeitig bereitgestellt und auch mögliche Fördermittel wurden beantragt und bewilligt.

Das Vorhaben wurde am 01.02.2020 mit einer Endsumme von 747.029,76 € fertiggestellt.

9.3.2 Fördermittel

Der erste Fördermittelantrag wurde am 20.11.2018 parallel mit der Beantragung des vorzeitigen Baubeginns gestellt. Mit dem Zuwendungsbescheid vom 18.02.2019 wurden für die eingereichte Kostenschätzung in Höhe von 687.827,14 € Fördermittel über 48.036,46 € bereitgestellt. Nach Umstellung des Förderantrages in mehrere Bauabschnitte konnte der Bewilligungszeitraum der Maßnahme verlängert werden. Mit dem letzten Zuwendungsbescheid vom 02.03.2022 konnten Mittel in Höhe von 310.300 € bewilligt werden.

Die Finanzierung der Baumaßnahme setzt sich wie folgt zusammen:

Kreismittel	10.300,00 €
Kita Sofortprogramm	54.162,40 €
Landesmittel	245.837,60 €
Eigenmittel	436.729,76 €
Gesamtsumme	747.029,76 €

Der Bescheid vom 11.04.2023 über das Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung liegt bereits vor. Mit dem Verwendungsnachweis vom 09.02.2023 sind Gesamtausgaben von 747.029,76 € nachgewiesen und in Höhe von 732.267,81 € als zuwendungsfähig anerkannt worden.

9.3.3 Ausschreibung und Vergabe

Die Maßnahme wurde auf ein Gesamtvolumen von ca. 688.000 € geschätzt, entsprechend wurde für die Vergabe aller Gewerke die beschränkte Ausschreibung gewählt.

9.3.4 Planung

Im September 2018 wurde ein Planungsbüro für eine Machbarkeitsstudie, verbunden mit einer Kostenschätzung für den Umbau des Jugendtreffs in eine Kita beauftragt. Im Anschluss ging der Auftrag für die Planungsleistungen ohne Wettbewerb an dasselbe Büro. Mit einem Ingenieurhonorar in Höhe von 58.239,22 € netto lag die Leistung im Unterschwellenbereich. Und auch die Addition aller gleichartigen Planungsleistungen gem. § 3 Abs. 7 VGV hätte den Schwellenbereich nicht überschritten.

B 70 Die Prüfung hat ergeben, dass alle einzelnen Planungsleistungen ohne den erforderlichen Wettbewerb vergeben wurden. 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.

Nach Einschätzung des GPA handelt es sich hierbei um die Nichtbeachtung einer Förderungsaufgabe, die vergaberechtlichen Bestimmungen für den Bau der Kita einzuhalten. Die Zuwendungsgeber sind hierüber zu informieren.

9.3.5 Gewerke

Entsprechend der Kostenschätzung vom 01.11.2018 in Höhe von 578.006 € netto fand für die Maßnahme eine beschränkte Ausschreibung statt. Die Leistungsverzeichnisse wurden von den entsprechenden Fachplanern erstellt. Es wurden ausgewählte Firmen zur Angebotsabgabe aufgefordert. Für jedes Gewerk wurde eine Vergabeempfehlung gegeben. Die nach der Angebotsabgabe ermittelten wirtschaftlichsten Unternehmen wurden mit der Ausführung beauftragt. In besonderen Fällen, wie bei den Elektroarbeiten wurde zusätzlich noch ein Zuschlagsbericht geschrieben, da dieses Angebot 55 % über der Kostenschätzung lag. An Hand dieser Dokumentationen ist die Auftragserteilung nachvollziehbar. Die Ausschreibung lief korrekt ab.

An einigen Stellen hat die Prüfung ergeben, dass die Dokumentationen nicht ausreichend waren. Insbesondere wurden die Nachträge nicht immer ausreichend begründet. Der Vergabevermerk dient als zentrales Dokument für das Ausschreibungs- und Vergabeverfahren und stellt fortlaufend die Stufen des Verfahrens, deren Maßnahmen und Entscheidungen dar.

9.3.6 Tischlerarbeiten

B 71 Es fehlen die Aufträge zu den nachträglich angebotenen WC-Trennwänden und der Küche. Die Küche hätte mit einer Summe von 12.030,90 € durch den Bürgermeister beauftragt werden müssen.

Die Einhaltung von § 17 der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung ist zu beachten.

9.3.7 Elektroarbeiten

Nachdem 8 Firmen aufgefordert wurden, lag zur Submission nur ein Angebot vor, welches die Kostenschätzung um 60 % und damit deutlich überschritt. Die Mehrkosten setzten sich hauptsächlich aus den zusätzlichen brandschutztechnischen Forderungen zusammen. In

einer Nachverhandlung konnte der Preis etwas verringert werden. Um die bereits angelauten Arbeiten nicht unnötig zu verzögern, wurde dem Anbieter der Auftrag erteilt. Zur Vermeidung solcher Abweichungen zur Kostenschätzung ist eine sorgfältige Vorplanung und Markterkundung erforderlich.

9.3.8 Schlussbemerkung

Trotz einer berücksichtigten Reserve von 20 % in den Kostengruppen überschritt die Gesamtmaßnahme die Kostenschätzung vom 01.11.2018 um 8,5 %. Um unerwartete Arbeiten und Kosten zu vermeiden empfiehlt das GPA eine genauere Vorplanung und die Berücksichtigung der aktuellen Marktsituation. Ebenso ist die fortlaufende Dokumentation von Nachträgen und Massenmehrungen erforderlich, um den Überblick über die Kostenentwicklung zu behalten. Die Verantwortung der Maßnahme liegt trotz der Beauftragung eines Planungsbüros bei der zuständigen Gemeinde.

10 Die wirtschaftliche Situation der Gemeinde Ammersbek

Das GPA hat sich für den Prüfungszeitraum einen Überblick über wirtschaftliche Situation der Gemeinde Ammersbek verschafft. Die Beurteilung ersetzt keine vollwertige Analyse, sondern soll als Kurzüberblick dienen. Folgende Kriterien wurden als Grundlage herangezogen:

- die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit
- die Liquidität
- das Investitionsvolumen und seine Finanzierung

Die Gemeinde Ammersbek führt ihre Haushaltswirtschaft seit dem 01.01.2010 nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung. Zum Prüfungszeitpunkt waren die Jahresabschlüsse bis 2021 durch die Gemeindevertretung beschlossen. Der Jahresabschluss 2022 lag als Zahlenwerk vor, war aber noch nicht festgestellt. Um eine möglichst aktuelle Aussage treffen zu können, wurde der Jahresabschluss 2022 mit den übermittelten Daten in die Beurteilung einbezogen.

10.1 War die Gemeinde dauernd finanziell leistungsfähig?

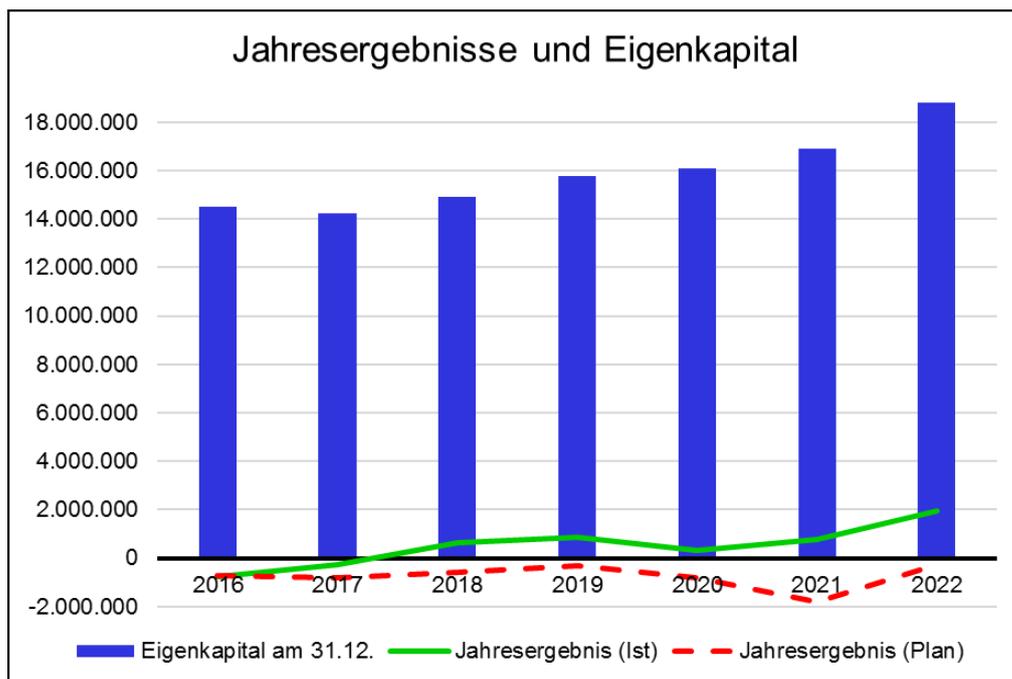
Die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune ergibt sich in der Doppik aus ihrer mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung sowie dem Bestand ihrer Ergebnissrücklage.⁹⁹ Wenn die Gemeinde ihren Ressourcenverbrauch innerhalb des Planungszeitraums decken kann und in der Vergangenheit Überschüsse erwirtschaften konnte, gilt sie grundsätzlich als dauernd leistungsfähig. Maßgeblich sind damit Ergebnisrechnung und –plan sowie das Eigenkapital.

In der Nachbetrachtung einer Prüfung sind die Jahresergebnisse im Prüfungszeitraum maßgeblich. Sie wirkten sich direkt auf das gemeindliche Eigenkapital aus. Dies hat sich in Ammersbek ausgehend von einem Bestand von 15.274.436,76 € zum 01.01.2016 wie folgt entwickelt.

HH-Jahr	Jahresergebnis		Eigenkapital 31.12.
	Ist	Nachrichtlich: Plan	
2016	-764.680,65 €	-709.800 €	14.509.756,11 €
2017	-266.052,32 €	-785.500 €	14.243.703,79 €
2018	+662.234,77 €	-598.200 €	14.909.938,56 €
2019	+875.997,40 €	-318.600 €	15.781.935,96 €
2020	+318.901,85 €	-808.700 €	16.100.837,81 €
2021	+792.624,94 €	-1.819.100 €	16.893.462,75 €
2022	+1.937.757,58 €	-267.600 €	18.831.220,33 €
Summe	+3.556.783,57 €	-5.307.500 €	

Diese Werte führen zu folgender Grafik.

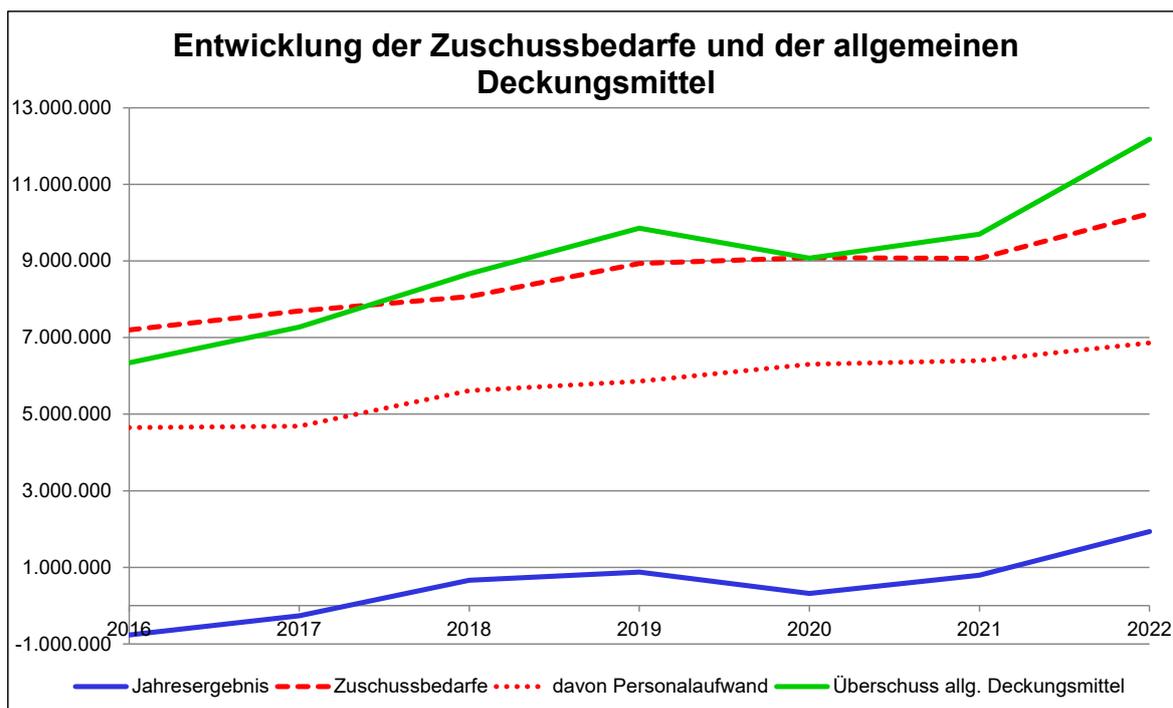
⁹⁹ Vgl. § 26 Abs. 4 GemHVO



Nachdem die Gemeinde in den Jahren 2016 und 2017 noch Jahresfehlbeträge ausweisen musste, haben sich die Jahresergebnisse seit 2018 deutlich verbessert. Die Gemeinde konnte durchgehend Jahresüberschüsse erwirtschaften und ihr Eigenkapital kontinuierlich steigern. In der Gesamtbetrachtung betrug der durchschnittliche Jahresüberschuss ca. 508 T€/Jahr. Dies ist besonders zu betonen, da die tatsächlichen Ergebnisse erheblich von der Planung abwichen. Statt wie geplant ca. 5,3 Mio. € ihres Eigenkapitals zu verbrauchen, hat die Gemeinde Ammersbek es um mehr als 3,5 Mio. € gesteigert. Der Bestand der Ergebnissrücklage, die kurzfristig zum Ausgleich von Fehlbeträgen herangezogen werden kann, erhöhte sich dabei von 2,7 Mio. € auf ca. 4,2 Mio. €.

In den Jahren 2023 bis 2026 erwartet die Gemeinde nach der Haushalts- und mittelfristigen Finanzplanung 2023 durchgehend erhebliche Fehlbeträge. Sie sollen sich auf insgesamt ca. 5.367 T€ belaufen. Sofern diese Entwicklung tatsächlich eintritt, würde die Gemeinden ihre Ergebnissrücklage vollständig aufbrauchen und einen Jahresfehlbetrag von ca. 1,1 Mio.€ vortragen müssen. Allerdings hat die Gemeinde Ammersbek in den vergangenen Jahren deutlich bessere Ergebnisse erzielen können als die Planung erwarten ließ. Daher kann auch für die kommenden Jahre davon ausgegangen werden, dass die negative Prognose zumindest nicht in vollem Umfang eintreten wird.

Die Jahresergebnisse der Gemeinden werden wesentlich durch ihre allgemeinen Deckungsmittel sowie die Zuschussbedarfe ihrer Leistungsbereiche beeinflusst. Die Entwicklung dieser Faktoren ist für den Prüfungszeitraum in der folgenden Grafik dargestellt.



Aus der Grafik ist erkennbar, dass der Zuschussbedarf der gemeindlichen Leistungsbereiche im Prüfungszeitraum stetig zugenommen hat. Betrug er 2016 noch 7,2 Mio. €, stieg er um 3 Mio. € auf ca. 10,2 Mio. € im Jahr 2022.

Ursächlich für diese Steigerung waren neben höheren Belastungen in der inneren Verwaltung (+637 T€) insbesondere die Bereiche Allgemeine Schulen (+767 T€) und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (Kinderbetreuung; +857 T€). Die Mehrbelastungen stammen mindestens überwiegend aus Pflichtaufgaben der Gemeinde und sind damit nur bedingt beeinflussbar.

Diese Entwicklung konnte die Gemeinde Ammersbek nur kompensieren, da im Gegenzug ihr Überschuss aus allgemeinen Deckungsmittel ebenfalls deutlich gestiegen ist. Ausgehend von 6,34 Mio. € (2016) erreichte er 2022 einen Höchststand von 12,18 Mio. €. Nachdem die Zuschussbedarfe 2016 und 2017 nicht durch allgemeine Deckungsmittel gedeckt werden konnten, ist dies in den Folgejahren durchgehend gelungen. 2022 war der verbleibende Überschuss mit fast 2 Mio. € sehr hoch. Hierbei sind in die Ergebnisse der Jahre 2017 und 2018 auch Fehlbetragszuweisungen des Landes von insgesamt 167 T€ eingeflossen. Außerdem hat die Gemeinde im Prüfungszeitraum auch ihre Realsteuerhebesätze erhöht:

Steuerart	Stand 2016	Stand 2019 bis laufend
Grundsteuer A	360 %	380 %
Grundsteuer B	380 %	450 %
Gewerbsteuer	360 %	380 %

Die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde Ammersbek war im Prüfungszeitraum durchgehend gegeben. Die Fehlbeträge der Jahre 2016 und 2017 konnten aus der Ergebnisrücklage und damit aus den Überschüssen der Vorjahre ausgeglichen werden. Seit 2018 hat die Gemeinde Jahresüberschüsse erwirtschaftet und konnte ihr Eigenkapital einschließlich ihrer Ergebnisrücklage deutlich erhöhen.

Sollte aber die Planung eintreten, kann der verhältnismäßig hohe Bestand der Ergebnisrücklage schnell aufgebraucht sein. Daher muss die Gemeinde die unterjährige Entwicklung

laufend beobachten und bei Bedarf mit kurz- bis mittelfristigen Konsolidierungsmaßnahmen entgegenwirken. Hierfür hat sie bereits seit langem sinnvolle und effektive Instrumente der Berichterstattung eingerichtet. Eine Übersicht über mögliche und umgesetzte Konsolidierungsmaßnahmen ist seit langem Bestandteil der gemeindlichen Haushaltspläne. Sofern die prognostizierte Entwicklung nicht abwendbar sein sollte, erfüllt die Gemeinde mit ihren aktuellen Hebeätzen die Grundvoraussetzungen, um erneut einen Antrag auf Fehlbetragszuweisungen zu stellen.

10.2 War die Gemeinde Ammersbek durchgehend liquide?

Unter Liquidität versteht man die Fähigkeit und Bereitschaft, seine bestehenden Zahlungsverpflichtungen termingerecht zu erfüllen. Die Liquidität lässt sich eindeutig anhand der Finanzrechnung ablesen. Diese weist alle Ein- und Auszahlungen der Haushaltsjahre aus. Der Saldo der Finanzrechnung verändert den Bestand der liquiden Mittel. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung für die Gemeinde Ammersbek in den Jahren 2016 bis 2022.

HH-Jahr	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	in T€						
Anfangsbestand liquide Mittel	4.387	2.643	3.058	2.827	2.037	2.051	2.715
Saldo lfd. Verwaltungstätigkeit	-361	+1.132	+2.013	+2.203	+1.766	+1.996	+3.164
Saldo Investitionstätigkeit	-1.080	-345	-1.838	-2.594	-2.257	-913	-5.085
Saldo Finanzierungstätigkeit	-275	-380	-391	-223	+490	-427	+7.115
Saldo fremde Finanzmittel	-28	+8	-15	+4	+15	+8	-31
Veränderung liquide Mittel	-1.744	+415	-232	-790	+14	+664	+5.163
Schlussbestand liquide Mittel	2.643	3.058	2.827	2.037	2.051	2.715	7.877
<i>Nachrichtlich: kurzfristige Verbindlichkeiten</i>	206	557	278	276	659	463	1.105

Die Gemeinde Ammersbek verfügte durchgehend über einen hohen Liquiditätsbestand. Zu keiner Zeit bestand ein hohes Risiko, dass die Gemeinde ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen kann. Die Aufnahme von Kassenkrediten zur Liquiditätssicherung war zu keinem Zeitpunkt erforderlich. Dennoch wies die Gemeinde in ihren Bilanzen zum 31.12.2019 und zum 01.01.2020 -zutreffend- einen Kassenkreditbestand aus und erläuterte dies in den Anhängen. Eine Lastschrift zum Jahresende 2019 führte zu einer Kontoüberziehung, die richtigerweise als Verbindlichkeit ausgewiesen worden ist. Diese Korrektur hat die Gemeinde aber nicht auf die Finanzrechnung übertragen, sodass deren Endbestand zum 31.12.2019 und Anfangsbestand zum 01.01.2020 nicht mit der Bilanz übereinstimmten. Grund war der fehlende Ausweis der Aufnahme (Einzahlung) des Kassenkredits 2019 sowie seiner Tilgung (Auszahlung) 2020. Die Gemeinde muss sicherstellen, dass Finanzrechnung und Bilanz übereinstimmen. Die Überziehung eines Bankkontos führt zu einer Einzahlung aus der Aufnahme von Kassenkrediten, der Ausgleich des Kontos zu einer Auszahlung zur Tilgung des Kassenkredits.

B 72

Sehr positiv fällt auf, dass die Gemeinde mit Ausnahme des Jahres 2016 hohe bzw. sehr hohe Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaften konnte. Sie überstiegen die Tilgungsleistungen deutlich, sodass erhebliche Mittel für die Finanzierung investiver Maßnahmen zur Verfügung standen.

Der Bestand liquider Mittel überstieg auch stets die kurzfristigen Verbindlichkeiten, sodass Zahlungsengpässe nicht zu erwarten waren und sind.

Auffällig ist der hohe Mittelbestand zum 31.12.2022. Dieser resultierte insbesondere aus der Kreditaufnahme 2022, die im Folgenden gesondert thematisiert wird.

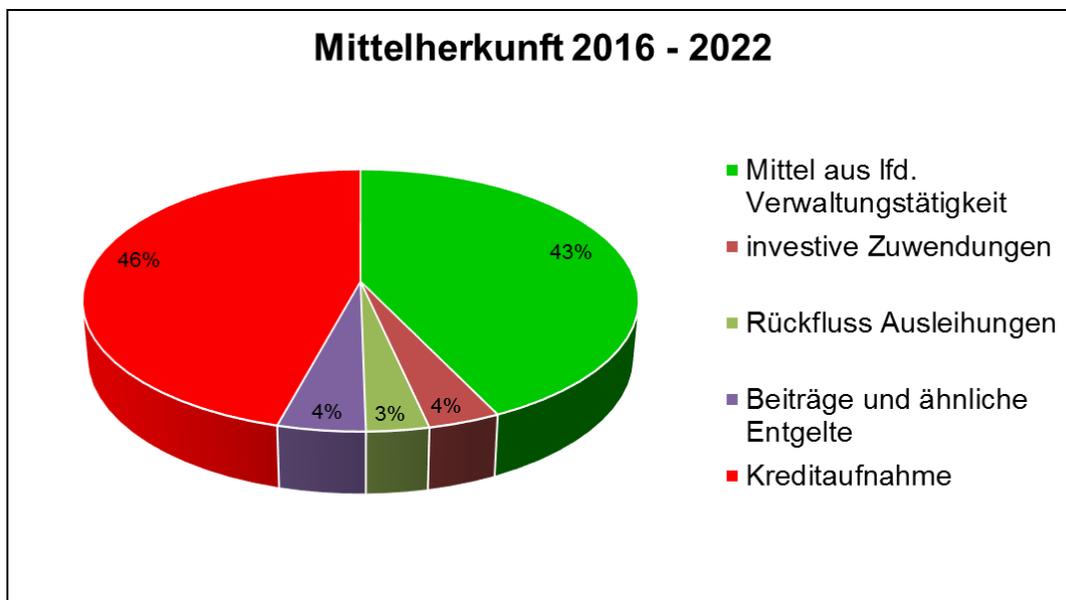
10.3 Wieviel hat die Gemeinde investiert und woher kamen die Mittel?

Die wirtschaftliche Situation einer Gemeinde kann auch anhand ihrer Vermögens- und Schuldenlage beurteilt werden. Die Doppik bietet mit der Bilanz einen vollständigen Überblick über Vermögen und Schulden. Außerdem weist die Finanzrechnung die einzelnen Ein- und Auszahlungsarten aus. Sie bildet die zahlungswirksamen investiven Vorgänge und deren Finanzierung betragsmäßig ab. Zur Beurteilung wurden folgende Fragen gestellt:

- 1) Wie hoch war das Investitionsvolumen
- 2) Wie wurde es finanziert

Das Investitionsvolumen umfasst den Vermögenserwerb, die Baumaßnahmen sowie geleistete Zuwendungen für Investitionen Dritter. In die Beurteilung wurden nur zahlungswirksame Vorgänge berücksichtigt. Zahlungs- und ergebnisneutrale Vermögensveränderungen wie z. B. Schenkungen oder Übertragungen durch Erschließungsträger sind nicht enthalten.

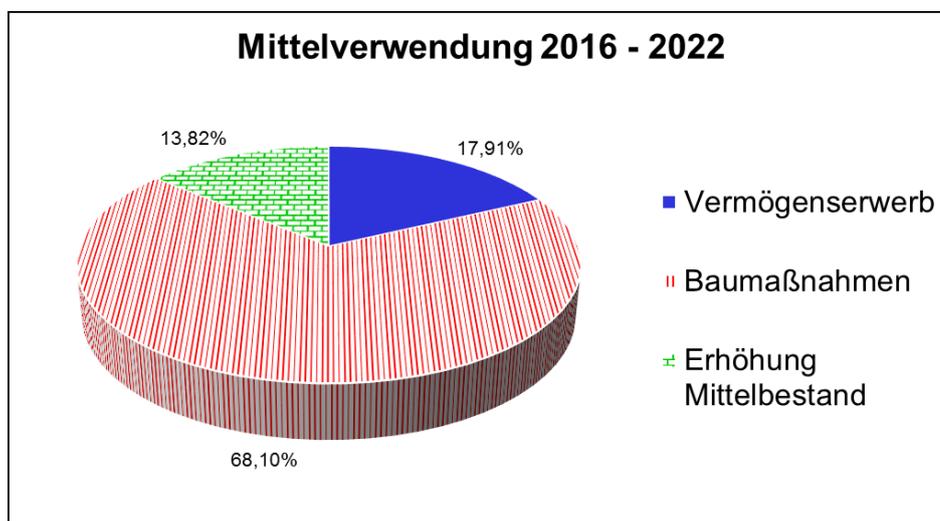
Im Prüfungszeitraum standen der Gemeinde Ammersbek insgesamt ca. 19 Mio. € für investive Maßnahmen zur Verfügung.¹⁰⁰ Die Herkunft dieser Mittel zeigt die folgende Grafik.



Der Gemeinde Ammersbek ist es gelungen, fast die Hälfte ihres hohen investiven Bedarfs aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zu decken. Der Anteil investiver Zuwendungen und Beiträge war allerdings sehr gering, sodass der erhebliche Restbedarf über Kredite finanziert werden musste.

¹⁰⁰ Der Anfangsbestand liquider Mittel zum 01.01.2016 (4.387 T€) ist nicht enthalten.

Im gleichen Zeitraum gab die Gemeinde Ammersbek insgesamt 16.354.304,68 € aus. Der Differenzbetrag erhöhte den Bestand liquider Mittel, der sich zum 31.12.2022 auf 7.877 T€ belief.



Der Großteil der investiven Auszahlungen leistete die Gemeinde für Baumaßnahmen und damit für langfristig nutzbares Vermögen. Gleiches gilt für ca. 1,3 Mio.€ des erworbenen Vermögens, bei dem es sich um Grundstücke handelt.

Dies muss bei der Beurteilung der Verschuldungssituation der Gemeinde Ammersbek berücksichtigt werden:

Verschuldung Gemeinde Ammersbek				
Jahr	Stand	Kredit-	Ordentliche	Stand
	01.01.			aufnahme
in T€				
2016	5.176	0	275	4.901
2017	4.901	0	380	4.521
2018	4.521	0	391	4.129
2019	4.129	0	378	3.751
2020	3.751	1.037	392	4.396
2021	4.396	0	427	3.970
2022	3.970	7.607	493	11.085

Aus der vorstehenden Tabelle wird deutlich, dass es der Gemeinde Ammersbek zunächst gelungen ist, ihren Schuldenstand trotz der umfangreichen Investitionen zu reduzieren. Erst 2022 hat sich der Bestand durch eine hohe Kreditaufnahme gegenüber dem Anfangsstand mehr als verdoppelt.

Ein tatsächlicher Kreditbedarf bestand 2022 allerdings noch nicht bzw. nur in geringem Umfang. Dies ergibt sich eindeutig aus der Finanzrechnung 2022¹⁰¹:

¹⁰¹ Vgl. auch Tabelle zur Liquidität unter Ziffer 10.2

Anfangsbestand liquide Mittel	2.715 T€
Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit	+3.164 T€
Saldo aus Investitionstätigkeit	-5.085 T€
Saldo aus Finanzierungstätigkeit	+7.115 T€
Saldo aus fremden Finanzmitteln	-31 T€
Veränderung liquide Mittel	+5.163 T€
Schlussbestand liquide Mittel	7.877 T€

Kredite sind nach dem Einnahmebeschaffungsgrundsatz¹⁰² nachrangige Finanzierungsmittel. Sie dürfen nur aufgenommen werden, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. Dies setzt aber zunächst einen tatsächlichen und aktuellen Bedarf voraus. Die Aufnahme eines „Vorratskredits“ ist nicht zulässig.

B 73 Der „Grund“-Kreditbedarf eines Haushaltsjahres ergibt sich aus den investiven Auszahlungen. Diese blieben 2022 mit 5,1 Mio. € um ca. 2,5 Mio. € unter der tatsächlichen Kreditaufnahme. In dieser Höhe lagen die Voraussetzungen für eine Kreditaufnahme 2022 nicht vor. Dem Schlussbestand liquider Mittel zum 31.12.2022 standen investive Ermächtigungen in Höhe von fast 9,3 Mio. € gegenüber, die ins Jahr 2023 übertragen werden sollten. Ob, wann und in welcher Höhe diese Mittel aber benötigt werden, war noch nicht bekannt und nach den vorgelegten Dokumenten nicht Gegenstand der gemeindlichen Prüfung. Mindestens eine Aufstellung der erwarteten Zahlungsabflüsse mit einem Zeitplan hätte erstellt werden müssen. Außerdem hätte zumindest die Kreditermächtigung 2022 noch bis zum 31.12.2023 Gültigkeit gehabt. Auch eine Neuveranschlagung der Investitionskosten und der Kreditermächtigung wäre möglich gewesen. Während der Prüfung vor Ort (Juni 2023) verfügte die Gemeinde über einen Bestand liquider Mittel von mehr als 5 Mio. €.

Darüber hinaus verfügte die Gemeinde 2022 über andere Finanzierungsmöglichkeiten. Neben dem Anfangsbestand an liquiden Mitteln erwirtschaftete die Gemeinde auch einen hohen Überschuss aus der laufenden Verwaltungstätigkeit. Diese Mittel hätten grundsätzlich vorrangig eingesetzt werden müssen und damit den Kreditbedarf erheblich, ggf. sogar vollständig reduziert. Aus den vorgelegten Unterlagen ergibt sich, dass Entscheidungskriterium für die vorzeitige Kreditaufnahme das drohende Zinssteigerungsrisiko war. Der günstige Zinssatz zum Aufnahmezeitpunkt sollte gesichert werden. Diese wirtschaftlichen Überlegungen der Gemeinde sind verständlich. Sie belegen aber nicht in ausreichendem Maß, dass der Einsatz der Eigenmittel wirtschaftlich unzweckmäßig gewesen wäre. Daher rechtfertigten sie eine Kreditaufnahme vor dem Hintergrund der haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht. Hinzu kommt, dass die konkreten wirtschaftlichen Auswirkungen und Entwicklungen zum Entscheidungszeitpunkt nicht sicher vorausgesagt werden konnten.

B 74 Die Gemeinde muss bei künftigen Kreditaufnahmen sicherstellen, dass die haushalts- und kommunalrechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Das Vorliegen der Voraussetzungen ist kritisch zu prüfen und – insbesondere in Zweifelsfällen – vollständig und nachvollziehbar zu dokumentieren. Sofern Unsicherheit über die Zulässigkeit besteht, sollte die Kommunalaufsicht als Genehmigungsbehörde für die Kreditermächtigung eingebunden werden.

10.4 Und wie geht es Ammersbek insgesamt?

Die wirtschaftliche Situation der Gemeinde Ammersbek kann auf Grundlage des Prüfungszeitraums nur als sehr gut beurteilt werden.

Zwar musste sie in den ersten beiden Jahren 2016 und 2017 jeweils Fehlbeträge ausweisen, diese konnten aber aus dem Bestand der Ergebnisrücklage ausgeglichen werden. In

¹⁰² § 76 Abs. 3 GO

den Folgejahren hat die Gemeinde durchgehend Überschüsse erwirtschaftet und ihr Eigenkapital deutlich erhöht.

Die Liquidität der Gemeinde war durchgehend gegeben, sie verfügte stets über ausreichend Mittel, um ihren Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Das hohe Investitionsvolumen konnte die Gemeinde überwiegend aus Eigenmitteln finanzieren, Kreditaufnahmen konnten – bis 2021 – auf ein sehr geringes Maß beschränkt werden. Selbst der zum 31.12.2022 deutliche erhöhte Schuldenstand ist vor dem Hintergrund der letzten Haushaltsjahre nicht besorgniserregend. In den Jahren 2017 bis 2022 konnte die Gemeinde hohe Liquiditätsüberschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit generieren

Allerdings prognostiziert die Gemeinde mit Haushalts- und Finanzplanung 2023 durchgehend negative Ergebnisse für die Jahre 2024 bis 2026. Darüber hinaus sind 2023 und 2025 weitere Kreditaufnahmen in Höhe von 8,7 Mio. € bzw. 2,6 Mio. € geplant. Die Kreditaufnahme 2022 sowie etwaige zusätzliche Kredite werden den gemeindlichen Haushalt mit zusätzlichen Zins- und Tilgungszahlungen belasten. Auch die umfangreichen Baumaßnahmen – nicht zuletzt die noch im Bau befindlichen Maßnahmen Schule und Feuerwehrgerätehaus Bünningstedt – werden sich über die anfallenden Abschreibungen auf die Jahresergebnisse auswirken.

Daher sollte die Gemeinde ihre bisherige Praxis der vollständigen Berichterstattung und vorsichtigen Haushaltsplanung zwingend fortführen. Auch die Konsolidierungsbemühungen sollte sie laufend fortführen, um den negativen Prognosen zeitnah und dauerhaft entgegenzuwirken. Eine Nettoneuverschuldung sollte vermieden bzw. auf das absolut notwendige Maß begrenzt werden.