

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



**Ergebnis der überörtlichen Prüfung
der Gemeinde Halstenbek
und des Eigenbetriebes
Gemeindewerke Halstenbek
– Haushaltsjahre 2006 bis 2009 -
einschließlich Stellungnahme der
Gemeinde Halstenbek**

Inhaltsverzeichnis

1. VORBEMERKUNGEN.....	5
1.1. Rechtsgrundlagen.....	5
1.2. Grundsätzliches.....	5
1.3. Prüfungsumfang.....	5
1.4. Prüfungsdauer.....	6
1.5. Prüfungsverlauf.....	6
1.6. Erläuterungen zum Prüfungsbericht.....	7
1.7. Prüfungen anderer Stellen.....	7
2. NACHBEHANDLUNG FRÜHERER PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN.....	8
2.1. Versicherungswesen.....	8
3. HAUSHALTS- KASSEN- UND RECHNUNGSWESEN.....	10
3.1. Haushaltswirtschaft.....	10
3.1.1. Allgemeine Rahmenbedingungen.....	10
3.1.2. Lokale Entwicklungen.....	10
3.2. Entwicklung des Verwaltungshaushaltes.....	12
3.3. Kennzahlen des Verwaltungshaushaltes.....	17
3.4. Wesentliche Ausgabepositionen des Verwaltungshaushaltes.....	21
3.5. Entwicklung des Vermögenshaushaltes.....	25
3.6. Schuldenbetrachtung.....	27
3.7. Kassenkredit.....	30
3.8. Rücklagen (allgemeine Rücklage).....	31
3.9. Sonderrücklagen.....	31
3.10. Finanzierungssaldo.....	33
3.11. Kostendeckungsgrade der wichtigsten Einrichtungen.....	33
3.11.1. Büchereien.....	33
Bücherei Halstenbek-Ort (UA 3520).....	33
Bücherei Halstenbek-Krupunder (UA 3521).....	34
3.11.2. Märkte.....	35
3.11.3. Friedhof (UA 7500).....	36
3.12. Anlagenachweise / kalkulatorische Kosten.....	38
3.13. Gebührenhaushalte.....	39
4. SCHULEN.....	40
4.1.1. Schulen.....	41
4.2. Ausgaben des lfd. Schulbetriebes.....	41
4.3. Organisation der Mittagsverpflegung in den Schulen	46
4.3.1. Pachtvertrag Mensa Schule Bickbargen	47
4.3.2. Mittagsverpflegung Gemeinschaftsschule.....	48
4.3.3. Vergaberechtliche Einordnung.....	48
4.4. Anmietung von Containern für die Gemeinschaftsschule	50
4.5. Verwertung des Grundstücks der bisherigen Grundschule Süd.....	50
5. KINDERTAGESEINRICHTUNGEN UND BETREUTE GRUNDSCHULE.....	52
5.1. Vertragssituation.....	52
5.2. Nachweis der wirtschaftlichen Mittelverwendung bei Vergaben.....	56
5.3. Überprüfung des Erbbauzinses für das Grundstück der DRK-KiTa.....	57
5.4. Finanzierung von Investitionsgütern über die Betriebskosten.....	57

5.5. Kostendeckungsgrade der kommunalen KiTas.....	58
KiTa Bickbargen (UA 4641).....	58
KiTa Schule Bickbargen (UA 4642).....	58
5.6. Haushaltsplanung und –durchführung.....	59
5.6.1. Sollveränderungen.....	59
6. RECHTLICHE GRUNDLAGEN DES VERWALTUNGSHANDELNS.....	60
6.1. Hundesteuersatzung.....	60
7. FEUERWEHR (UA 1300).....	60
7.1. Gebührensatzung.....	60
8. ORGANISATION UND PERSONALWESEN.....	62
8.1. Stellenplan- Fehlbesetzungen.....	62
8.2. Sonderumlage durch Abbau von Beamtenstellen.....	63
8.3. Neuaufstellung des Lohnbüros bzw. der Bezügekasse	64
8.4. Leistungsorientierte Entgeltbestandteile (LOB).....	65
8.5. Nebentätigkeiten.....	65
9. BESCHAFFUNGSWESEN.....	67
9.1. Beschaffung von Sonderfahrzeugen für die Feuerwehr.....	67
10. EIGENBETRIEB GEMEINDEWERKE HALSTENBEK.....	68
10.1. Kongruenz der Planansätze und Abwicklung der Kosten für Dienst- leistungen.....	68
10.2. Ausbuchung einer Forderung.....	69
10.3. Auftragsvergabe Jahreskleinvertrag für Montage- und Tiefbauleistungen in den Jahren 2010 und 2011.....	71
11. BETEILIGUNGEN.....	75
11.1. Steuerung der wirtschaftlichen Betätigung.....	76
11.2. Informationsbedürfnis der Gemeinde vs. Verschwiegenheitspflicht der Aufsichtsratsmitglieder	77
11.3. Stadtwerke Lübz.....	78
12. SCHLUSSBEMERKUNG.....	79

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ArbZG	Arbeitszeitgesetz
AO	Abgabenordnung
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BVB	Besondere Vertragsbedingungen für die Beschaffung von DV-Leistungen
EStG	Einkommensteuergesetz
EVB-IT	Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GkZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GPA	Gemeindeprüfungsamt
GrStG	Grundsteuergesetz
KAV	Konzessionsabgabenverordnung
KiTaG	Kindertagesstättengesetz
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
MFG	Mittelstandsförderungs- und Vergabegesetz
PC	Personalcomputer
SchulG	Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz
SHVgVO	Schleswig-Holsteinische Vergabeordnung
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen

1. Vorbemerkungen

1.1. Rechtsgrundlagen

Das Gemeindeprüfungsamt (GPA) hat die nach § 1 Abs. 1 des Kommunalprüfungsgesetzes (KPG) in der Fassung vom 28.02.2003 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein 2003, Nr. 3, Seite 129 ff.) und der dazu ergangenen Änderungen im Gesetz zur Verbesserung der kommunalen Verwaltungsstruktur vom 01.02.2005 (Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 4, Seite 57 ff.) und im Doppik-Einführungsgesetz vom 14.12.2006 (Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 17, Seite 285 ff.) vorgeschriebene überörtliche Prüfung der Gemeinde Halstenbek sowie des Eigenbetriebes Gemeindewerke Halstenbek für die Haushaltsjahre 2006 bis 2009 durchgeführt.

1.2. Grundsätzliches

Ein Wechsel in der Verwaltungsleitung ist zum 01.02.2007 eingetreten. An diesem Tag nahm Frau Hoß-Rickmann als neu gewählte Bürgermeisterin ihren Dienst auf.

In der Landesplanung ist die Gemeinde als Stadtrandkern II. Ordnung eingestuft.

1.3. Prüfungsumfang

Als Prüfungsgrundlagen dienten die Jahresrechnungen, die Belege der Gemeindekasse sowie die Akten und Vorgänge der Dienststellen der Verwaltung.

Die Ordnungsprüfung konnte gemäß § 5 Abs. 3 KPG auf Stichproben beschränkt bleiben, so dass keine Veranlassung zur umfassenden und vollständigen Prüfung gegeben war.

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

Die Prüfung erstreckte sich hauptsächlich auf folgende Themenfelder:

- **Haushaltsausführung**
- **Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnungen**
- **Kindertagesstätten und Schulen**
- **Auftragsvergaben**
- **Beteiligungsmanagement**

Die Prüfung der Gemeindekasse erfolgte am 04.03.2011. Kassensoll- und Kassenistbestand stimmten überein. Die Bankkonten wiesen am Prüfungstag einen Bestand von insgesamt 96.794,72 € aus. Der Haben-Bestand wird nur erzielt, weil die Kasse den Rücklagenbestand in Höhe von 2.242.021,34 € bestandsverstärkend einsetzen konnte.

In der Gemeindekasse wird das Kassenprogramm der Firma C.I.P. eingesetzt.

1.4. Prüfungsdauer

Die Prüfung fand in der Zeit vom 26.10. bis 25.11.2010 statt. Es sind vor Ort für die Prüfung der Gemeindeverwaltung insgesamt 33 Tagewerke und für den Eigenbetrieb 14,5 Tagewerke angefallen.

1.5. Prüfungsverlauf

Die Zusammenarbeit mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung verlief konstruktiv. Die benötigten Vorgänge wurden im Laufe der Prüfung rechtzeitig und vollständig bereitgestellt. Auskünfte sind bereitwillig erteilt worden. Die Prüfung wurde von der Gemeindeverwaltung bestmöglich unterstützt.

Alle wesentlichen Prüfungsfeststellungen sind während der Prüfung mit den zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern besprochen worden. Unwesentliche Mängel wurden in diesen Bericht nicht aufgenommen; sie konnten im Gespräch ausgeräumt werden.

Am 28.03.2011 sind die Prüfungsfeststellungen in einer Schlussbesprechung mit den Mitgliedern des Hauptausschusses, der Bürgermeisterin und den Amtsleitern erörtert worden.

1.6. Erläuterungen zum Prüfungsbericht

Zu den mit Ziffern versehenen Randbemerkungen wird eine Stellungnahme erwartet.

Hinweis

Die übrigen Prüfbemerkungen dienen zur künftigen Beachtung, insoweit bedarf es einer Stellungnahme nur, wenn die geprüfte Verwaltung die dargestellte Auffassung nicht teilt.

1.7. Prüfungen anderer Stellen

Im Zeitraum Oktober 2006 erfolgte eine Lohnsteuer-Außenprüfung für die Jahre 2003-2006. Hierbei wurden keine Mängel bei der Berechnung der Einkommens- bzw. Lohnsteuer festgestellt und bestätigt, dass die Lohn- und Gehaltskonten ordnungsgemäß bearbeitet wurden. Ferner führte die Deutsche Rentenversicherung Nord im September 2007 eine Betriebsprüfung nach § 28 p Abs.1 Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV) für die Jahre 2003-2006 durch. Feststellungen ergaben sich dabei –wie in Vorjahren- ebenfalls nicht.

In diesem Ergebnis spiegelt sich die sehr gute Arbeit des Fachbereiches Innerer Service wider. Entsprechende Feststellungen werden vom GPA nicht überall vorgefunden.

Im Rahmen von Vergabeverfahren der Gemeinde hat nach Angaben der Verwaltung in den Jahren 2006 bis 2009 kein Bieter die Nachprüfstelle bzw. die Vergabekammer am Verwaltungsgericht eingeschaltet.

2. Nachbehandlung früherer Prüfungsfeststellungen

2.1. Versicherungswesen

Bereits im vorausgegangenen Prüfungszeitraum hat das GPA beanstandet, dass die Gemeinde für ihr Sachversicherungsvolumen im Jahr 2001 mit dem bisherigen Versicherer einen Rahmenvertrag auf der Basis der Versicherungsbedingungen 1999 ohne vorherige Ausschreibung abgeschlossen hatte.

Auch im aktuellen Prüfungszeitraum ist die Gemeinde hier nicht initiativ geworden. Der bisherige Versicherer hat der Gemeinde im Jahr 2006 zum Ablauf der 5-jährigen festen Laufzeit Anfang 2007 ein neues Vertragsangebot unterbreitet, dies wurde jedoch aufgrund der andernfalls eintretenden Notwendigkeit, die Leistung auszuschreiben, nicht unterzeichnet. Später hinzugekommene Einzelverträge wurden ebenfalls nicht im Wettbewerb vergeben.

Nr. 1
Beanstandung

Die Entwicklung der Ausgaben und der damit verbundenen Anzahl der Einzelverträge im Prüfungszeitraum sind den jährlichen Sammelrechnungen entnommen und nachfolgend dargestellt.

Jahr	Beitragssumme in €	Anzahl Verträge
2006	34.215,74	28
2007	31.406,88	24
2008	32.990,97	24
2009	34.011,37	24
2010	49.831,89	27

Nach Ende der festen Laufzeit am 01.01.2007 verlängert sich der Rahmenvertrag stillschweigend von Jahr zu Jahr bei 3-monatiger Kündigungsfrist zum 01.01. des Folgejahres. Für die 2010 hinzugekommenen drei Verträge bestehen nach Auskunft der Verwaltung Laufzeiten bis 01.01.2012. Anhand der Daten der Jahre 2007 bis 2009 zeigt sich, dass die Ausgaben für die Gemeinde bei gleichbleibender Anzahl der Verträge kontinuierlich gestiegen sind.

Vergaberechtlich bestünde die Möglichkeit, alle 27 Risiken gesammelt mit Vertragsbeginn zum 01.01.2012 auszuschreiben. Dies sollte rechtzeitig vor Ablauf der Kündigungsfristen für die derzeitigen Verträge abgeschlossen sein, damit ein lückenloser Übergang erfolgen kann. Da bereits anlässlich des Schlussgespräches hierauf hingewiesen wurde, geht das GPA davon aus, dass die Gemeinde das Jahr 2011 entsprechend genutzt hat.

Hinweis/
Empfehlung

Vergleichbare erfolgreiche Ausschreibungen in anderen Kommunen, auch im Kreis Pinneberg, haben gezeigt, dass im Rahmen des Wettbewerbs ggf. noch deutlich günstigere Vertragskonditionen erzielt werden können, als der bisherige Versicherer im Rahmen von Verhandlungen einseitig bereit war, anzubieten. Außerdem steht es dem bisherigen Vertragspartner frei, sich gleichermaßen an der Ausschreibung zu beteiligen wie potenzielle andere Bieter, so dass sein vorteilhaftes Angebot nicht verloren gehen wird.

Qualitätseinbußen bei der Schadensabwicklung nach Wechsel des Versicherers sind dem GPA bisher nicht bekannt geworden.

Stellungnahme der Gemeinde:

Die Gebäude-Versicherungsleistungen der Gemeinde wurden im Herbst 2011 öffentlich ausgeschrieben. Beworben haben sich lediglich 2 Versicherungsunternehmen. Den Zuschlag erhielt der bisherige Versicherungsnehmer der Gemeinde, die Firma P. Die Versicherungsprämien für die Inhalts- und Gebäudeversicherungen der öffentlichen Gebäude der Gemeinde Halstenbek verringern sich danach von bisher 50.533,48 € auf 33.997,94 €.

3. Haushalts- Kassen- und Rechnungswesen

3.1. Haushaltswirtschaft

3.1.1. Allgemeine Rahmenbedingungen

Der nachfolgende Exkurs soll einen kurzen Überblick über wesentliche Ereignisse im Prüfungszeitraum liefern und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Nach dem Haushaltserlass des Landes für das Haushaltsjahr 2006 waren für die Kommunen weiterhin schwierige Rahmenbedingungen zu erwarten, da wesentliche Verbesserungen der finanziellen Ausstattungen nicht zu erkennen waren. Für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen wurde eine Festsetzung der Hebesätze ab 01.01.2006 für die Grundsteuer A und B von 330 Prozent und für die Gewerbesteuer von 350 Prozent erwartet. Aufgrund der sich gut entwickelnden Konjunktur ergaben sich in den Folgejahren allerdings Mehreinnahmen beim Steueraufkommen. Ausgabenerhöhend wirkte sich dagegen die zum 01.01.2007 in Kraft getretene Mehrwertsteuererhöhung von 16% auf 19% aus. In Jahre 2008 kam es dann im Gefolge der US-Immobilienkrise und den Turbulenzen an den Finanzmärkten zu Konjunktureinbrüchen. Von den Folgen blieb die überwiegende Zahl der Kommunen nicht verschont; die Auswirkungen stellten sich zeitversetzt insbesondere im Jahr 2009 ein. In diesem Jahr brach das Bruttoinlandsprodukt um 4,9 Prozent¹ ein. Des weiteren waren die Kommunen gefordert, die Betreuung der unter Dreijährigen voranzutreiben. Die Schulkostenbeiträge wurden dahingehend verändert, als nunmehr auch anteilig Verwaltungskosten und Investitionsanteile enthalten sind.

3.1.2. Lokale Entwicklungen

Als wesentliches Ereignis mit finanzieller Auswirkung ist der Abschluss des ÖPP-Vertrages zur Planung, Finanzierung, Errichtung und anschließenden Unterhaltung einer neuen Sporthalle in der Feldstraße in Höhe von rund 3,4 Mio. € am 10.10.2007 zu sehen. Hierfür waren im Jahr 2009 Zinsen in Höhe von 149.371,08 € und Tilgungen in Höhe von 157.088,00 € aufzubringen, d.h. dass der Verwaltungshaushalt ab diesem Jahr um diese Beträge zusätzlich belastet wurde.

¹ Quelle Statistisches Bundesamt (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung – BIP ab 1970)

Wesentlich ist ferner die zum 01.08.2009 erfolgte Übernahme der Trägerschaft für das Wolfgang-Borchert-Gymnasium. Hierdurch hat sich das Haushaltsausgabevolumen des Verwaltungshaushaltes allein im Rumpfbjahr um rund 880.000,00 € erhöht.

Die Gemeinde setzt auch weiterhin auf ÖPP-Modelle und führt den Neubau einer Grund- und Gemeinschaftsschule für ca. 16 Mio. € in dieser Form durch.

Im Verwaltungshaushalt ist zwar ein Unterabschnitt Straßenreinigung zu finden; dieser ist aber in der Regel nicht dotiert, da die Aufgabenerledigung durch die Gemeindewerke erfolgt und diese Leistungen über den vereinbarten pauschalen Festpreis abgegolten sind. Welcher Anteil hiervon auf Straßenreinigung und Winterdienst entfällt, wird insofern nicht konkret ausgewiesen. Da aus dem Verwaltungshaushalt auch Ausgaben für Straßenreinigung erfolgen, im entsprechenden Unterabschnitt aber keine Ausgaben aufgeführt sind, verstößt die Gemeinde mit ihrer Buchungsweise gegen den in § 6 GemHVO enthaltenen Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit. Der für 2009 vorgesehene Erlass einer Straßenreinigungsgebührensatzung wurde nicht abgeschlossen.

Beanstandung

Aufgrund sich abzeichnender Verschlechterungen der gemeindlichen Finanzlage wurde am 07. September 2009 durch die Bürgermeisterin eine haushaltswirtschaftliche Sperre in Höhe von 10 Prozent des Haushaltssolls bei den Ausgaben des Verwaltungs- und Vermögenshaushaltes gemäß § 27 GemHVO erlassen. Danach war die Unabweisbarkeit aller Aufträge und Ausgaben durch die jeweiligen Fachbereichsleiter und den Fachdienstleiter Finanzen zu prüfen.

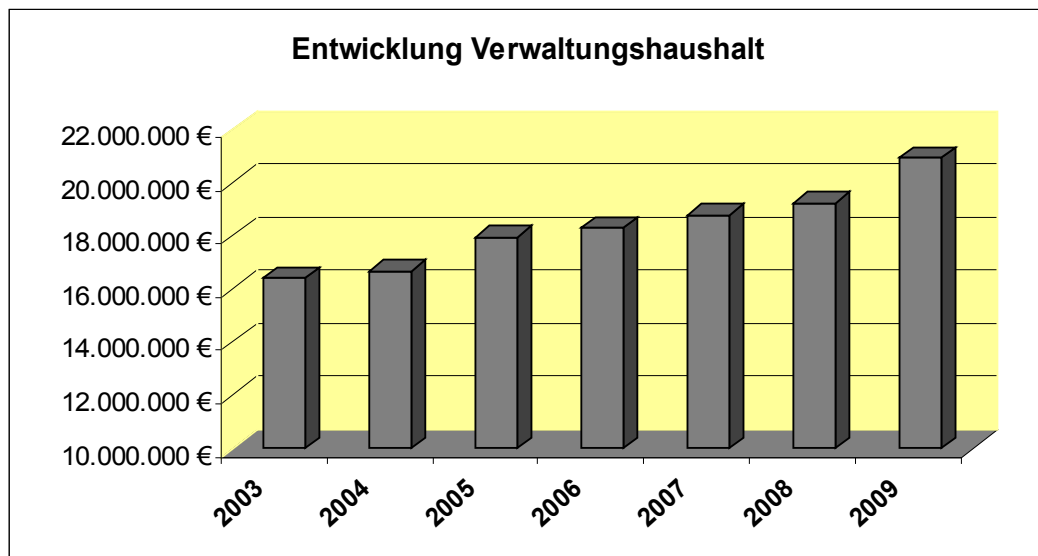
Ursprünglich beabsichtigte die Gemeinde ihre Buchhaltung zum 01.01.2010 auf das doppelte Rechnungssystem umzustellen (siehe Beschluss der GV vom 23.04.2007). Diese Vorgabe wurde mit GV-Beschluss vom 26.07.2009 nochmalig bekräftigt, wobei im Jahr 2010 eine parallele Buchführung im neuen und dem alten System erfolgen sollte. Da die vorbereitenden Arbeiten nicht zeitgerecht abgeschlossen werden konnten, wurde der Einführungstermin in Abstimmung mit der GV verschoben (siehe Beschluss der GV vom 28.06.2010). Als Beginn des Echtbetriebes ist nunmehr der 01.01.2012 geplant.

Stellungnahme der Gemeinde:

Die Verwaltung ist zur Zeit dabei , den Erlass einer Straßenreinigungsgebührensatzung vorzubereiten. Im Rahmen der Gebührenkalkulation werden dann auch die einzelnen Kosten zur Straßenreinigung und Winterdienst transparent.

3.2. Entwicklung des Verwaltungshaushaltes

Die im Folgenden dargestellten Kennzahlen sollen den finanziellen Status der Gemeinde Halstenbek im Prüfungszeitraum widerspiegeln. Notwendige Daten werden in dieser oder ähnlicher Form auch bei den anderen Kommunen im Kreisgebiet erhoben.



Die Steigerung im Jahr 2009 beruht im Wesentlichen auf der Übernahme des Wolfgang-Borchert-Gymnasiums.

Haushaltsplanung

Die Gemeinde hat in allen vier Jahren - außer den Basishaushalten - in den jeweiligen zweiten Jahreshälften Nachtragssatzungen beschlossen. Hintergrund war zum einen die Anpassung der Planansätze an abweichende Entwicklungen und zum anderen die Aufnahme neuer Maßnahmen. Dies führte in allen Jahren zu einer Erhöhung des Haushaltsvolumens, entsprechend nachfolgende Tabelle:

Verwaltungshaushalt	2006	2007	2008	2009
Basishaushalt in €	17.481.300,00	17.598.000,00	18.657.000,00	20.749.100,00
GV-Beschluss vom	27.02.2006	27.11.2006	27.11.2007	24.11.2008
1. Nachtrag in €	17.824.200,00	18.432.900,00	19.233.700,00	unverändert
GV-Beschluss vom	27.11.2006	24.09.2007	29.09.2009	16.07.2009
2. Nachtrag in €	entfällt	entfällt	entfällt	21.070.600,00
GV-Beschluss vom				16.11.2009
Erhöhungen in €	342.900,00	834.900,00	576.700,00	321.500,00

Bis auf das Jahr 2006 konnten die Mehrausgaben bzw. Minderausgaben bereits in der Planung nicht mehr durch Umstrukturierungen im Verwaltungshaushalt ausgeglichen werden; um einen Ausgleich zu erreichen musste die Zuführung zum Vermögenshaushalt (mit Ausnahme der Pflichtzuführung) in einzelnen Jahren bis auf Null reduziert werden. In den Jahren 2007 und 2009 sind darüber hinaus Mittel aus dem Vermögenshaushalt zugeführt worden. Dabei sollen im Verwaltungshaushalt gerade die Mittel zur Finanzierung künftiger Investitionen erwirtschaftet werden. Im Einzelnen wurde der Ausgleich wie folgt herbeigeführt:

HHSt.: 91-8601-Zuführung zum VmH	2006	2007	2008	2009
Ansatz Basishaushalt	0,00 €	4.700,00 €	353.000,00 €	666.600,00 €
Änderung durch Nachtrag	unverändert	-4.700,00 €	-350.800,00 €	-666.600,00 €
neue Planung	0,00 €	0,00 €	2.200,00 €	0,00 €
Soll-Ergebnis	907.606,23 €	1.208.661,63 €	141.005,72 €	577.604,96 €
HHSt.:91-2800 - Zuführung vom VmH	2006	2007	2008	2009
Ansatz Basishaushalt	1.625.100,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Änderung durch Nachtrag	-987.700,00 €	455.300,00 €	unverändert	813.100,00 €
neue Planung	637.400,00 €	455.300,00 €	0,00 €	813.100,00 €
Soll-Ergebnis	637.400,00 €	455.300,00 €	0,00 €	813.000,00 €
Saldo Soll-Ergebnisse	270.206,23 €	753.361,63 €	141.005,72 €	-235.395,04 €

Die Ausweisung folgt dem Brutto-Prinzip, so dass für die Aussage, inwieweit ein sich selbst tragender Verwaltungshaushalt vorliegt, der Saldo zu betrachten ist.

Weitere zu einem späteren Zeitpunkt noch erforderlich gewordene Änderungen der Planansätze wurden von der Verwaltung im Rahmen der beschlossenen Deckungskreise durch Sollveränderungen veranlasst.

Danach konnte die Gemeinde 2006 und 2007 auf eine geordnete Haushaltswirtschaft verweisen. Im Verwaltungshaushalt wurde eine freie Finanzspitze erwirtschaftet; größere Beträge für künftige Investitionen konnten angespart werden.

Es folgt das Ausnahmejahr 2008. Obwohl in diesem Jahr die Einnahmen aus der Gewerbesteuer bereits erheblich, d.h. um 15,4 Prozent oder 567.356,24 € einbrachen, konnte ein positives Ergebnis erwirtschaftet werden. Dies beruhte u.a. darauf, dass dieser Einbruch durch Steigerungen bei anderen Positionen überkompensiert werden konnte. Steigerungen bzw. Abschlussverbesserungen waren u.a. bei folgenden Positionen zu verzeichnen:

- | | |
|---------------------------------|-----------------------|
| • Einkommensteueranteile | +922.505,00 € (13,5%) |
| • Schlüsselzuweisungen | +132.732,00 € (71,4%) |
| • Einsparungen Kitas | -219.804,10 € und |
| • Einsparungen Bestattungswesen | -109.890,77 €. |

Letztlich führte dies zu einer geringeren freien Finanzspitze in Höhe von 141.005,72 €.

Das Haushaltjahr 2009 endete mit einer Unterdeckung, d.h. der Verwaltungshaushalt trug sich nicht mehr selbst. Der Ausgleich musste durch eine Zuführung aus dem Vermögenshaushalt (Rücklagenentnahme) erfolgen. Dies ist allerdings nur solange möglich wie noch Mittel in der Rücklage vorhanden sind.

Die Haushalte wurden – bis auf den Haushalt 2006 (und Haushalt 2010) – rechtzeitig vor Beginn des neuen Haushaltsjahres beschlossen. Dies ist insofern von Bedeutung, als er die Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinde bildet und im Falle einer späteren Beschlussfassung für die Interimszeit die Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung (§ 81 GO) gelten, wonach die Verwaltung grundsätzlich nur Ausgaben leisten darf, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Fortsetzung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind. Um dies zu kontrollieren ist zusätzlicher (vermeidbarer) Verwaltungsaufwand erforderlich.

Haushaltsergebnisse

Die Rechnungsergebnisse der Jahre 2006 bis 2009 waren formell ausgeglichen. Es war jedoch bereits erkennbar, dass der Verwaltungshaushalt, in dem grundsätzlich die Mittel für die Investitionen erwirtschaftet werden sollen, strukturell unausgeglichen ist.

Verwaltungshaushalt	2006	2007	2008	2009
Einnahmen in €	18.311.515,58	18.783.620,66	19.240.277,97	20.930.531,86
Ausgaben in €	18.311.515,58	18.783.620,66	19.240.277,97	20.930.531,86

Fehlbeträge sind in keinem der o.a. Haushaltsjahre entstanden. Dies konnte 2009 allerdings nur durch Zuführungen aus dem Vermögenshaushalt erreicht werden. In den Jahren 2006 und 2007 sind zwar auch Zuführungen erfolgt; diese waren aber zum Ausgleich des Haushaltes letztlich nicht erforderlich.

Gegenüber den Planansätzen schließt das Jahr 2008 im Ergebnis nur knapp höher und das Jahr 2009 sogar niedriger ab. Die Werte im einzelnen können dem nachfolgendem Soll-Ist-Vergleich entnommen werden.

	2006 €	2007 €	2008 €	2009 €
Ansätze gemäß 1.bzw 2. Nachtrag	17.824.200,00	18.432.900,00	19.233.700,00	21.070.600,00
Ergebnis lt. Jahresrechnung	18.311.515,58	18.783.620,66	19.240.277,97	20.930.531,86
Abweichungen	487.315,58	350.720,66	6.577,97	-140.068,14

Vom Ergebnis der Jahresrechnung zum bereinigten Ergebnis

	2006 €	2007 €	2008 €	2009 €
Solleinnahmen des VwH lt. Jahresrechnung	18.311.515,58	18.783.620,66	19.240.277,97	20.930.531,86
./. Zuführung v. VmH	637.400,00	455.300,00	0,00	813.000,00
./. kalkulatorische Kosten	163.667,70	0,00	168.100,00	802.300,00
./. innere Verrechnungen	153.593,18	155.166,08	154.500,00	154.500,00
bereinigte Einnahmen des VwH	17.356.854,70	18.173.154,58	18.917.677,97	19.160.731,86
Sollausgaben des VwH lt. Jahresrechnung	18.311.515,58	18.783.620,66	19.240.277,97	20.930.531,86
./. Zuführung an VmH	1.021.806,23	1.305.661,63	226.805,72	704.204,96
./. kalkulatorische Kosten	163.667,70	0,00	168.100,00	802.300,00
./. innere Verrechnungen	153.593,18	155.166,08	154.500,00	154.500,00
./. Gewerbesteuerumlage	888.870,00	672.512,00	629.419,00	480.229,00
./. Kreisumlage, Amtsumlage, Zusatzumlage (832)	4.124.007,61	4.533.817,66	5.063.739,32	5.221.580,76
bereinigte Ausgaben des VwH	11.959.570,86	12.116.463,29	12.997.713,93	13.567.717,14
Steigerung der Ausgaben gegenüber dem Vorjahr	0,16	1,31	7,27	4,39
Nach den jeweiligen Haushaltserlassen des Landes empfohlene max. Steigerungsrate	bis zu 1,0	bis zu 1,0	bis zu 1,5	bis zu 2,5

Anscheinend sind im Jahr 2007 keine kalkulatorische Kosten angefallen. Im Haushaltsplan waren entsprechende Ansätze ausgewiesen; seitens der Verwaltung wurde jedoch versäumt die erforderlichen Buchungen vorzunehmen.

Beanstandung

Stellungnahme der Gemeinde:

Im Haushaltsjahr 2007 wurden im Haushalt kalkulatorische Kosten veranschlagt. Es wurde jedoch versäumt, diese Kosten zu buchen, wodurch die Jahresrechnung 2007 verfälscht wurde. Zwischenzeitlich wurde eine Checkliste zu den notwendigen Maßnahmen im Rahmen der Erstellung der Jahresrechnung entwickelt. Mit Hilfe dieser

Checkliste wird es zukünftig möglich sein, derartige Fehler zu vermeiden.

Die Erhöhung des Ergebnisses im Jahr 2009 auf ca. den vierfachen Wert ist auf die Ausweisung von kalkulatorischen Kosten in den die Schulen betreffenden Abschnitten zurückzuführen. Nach der letzten Änderung der GemHVO sind Schulen ab 2009 wie kostenrechnende Einrichtungen zu führen.

Die Vorgaben der Haushaltserlasse des Landes wurden somit im Prüfungszeitraum – bis auf das Jahr 2008 - grundsätzlich erreicht. Die höheren Ausgaben im Jahr 2009 erklären sich im Wesentlichen durch die Übernahme des Wolfgang-Borchert-Gymnasiums.

Hinweis

3.3. Kennzahlen des Verwaltungshaushaltes

	2006	2007	2008	2009
Einwohnerzahlen am 31.03.	16.265	16.296	16.296	16.497

Steuerkennzahlen

	2006 €	2007 €	2008 €	2009 €
Gesamtaufkommen ohne Familienleistungsausgleich	12.705.526,69	13.099.772,50	13.307.920,07	12.848.561,56
davon				
Grundsteuer A	34.588,89	51.257,89	54.582,93	47.456,13
Grundsteuer B	1.758.583,52	1.805.593,44	1.790.090,66	2.147.065,06
Gewerbesteuer	3.691.923,40	3.124.567,16	2.555.950,91	2.407.903,61
Einkommensteueranteile	6.830.647,00	7.753.152,00	8.493.611,00	7.840.487,00
Umsatzsteueranteile	301.449,00	334.967,00	347.589,00	330.965,00
Vergnügungssteuer für das Halten von Spiel- u. Geschicklichkeitsgeräten	55.488,00	-4.789,37	31.488,20	38.459,44
Hundesteuer	32.846,88	35.024,38	34.607,37	36.225,32

Obwohl die Gemeinde die Steuerhebesätze für alle drei Gemeindesteuerarten für 2009 angehoben hat, ist lediglich bei der Grundsteuer B ein Zuwachs zu verzeichnen.

Einnahmeeinbrüche waren bei der „Spielautomatensteuer“ zu verzeichnen. Ursächlich hierfür war u.a. der Verzicht der Gemeinde auf die Vollziehung erlassener aber nach aktueller Rechtsprechung anfechtbarer Steuerbescheide. Das Bundesverwaltungsgericht hatte mit Urteil vom 13.04.2005 entschieden, dass die Stückzahl als Steuermaßstab nicht immer mit höherrangigem Recht vereinbar sei.

Hinweis/
Empfehlung

Die Gemeinde änderte daraufhin am 30.11.2006 ihre Satzung über die Erhebung einer Vergnügungssteuer für das Halten von Spiel- und Geschicklichkeitsgeräten rückwirkend ab dem 01.01.2002. Der Steuersatz beträgt seitdem bei Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit 12 v.H. auf die elektronisch gezahlte Bruttokasse.

Die Zahl der Spielautomaten mit Gewinnmöglichkeit belief sich Ende des Jahres 2006 noch auf 33 und ist dann auf 26 gesunken. Dies entspricht nach Mitteilung der Verwaltung auch Ende 2009 noch dem aktuellen Stand.

Die Einnahmeverbesserungen sind auf die steigende Zahl an Hunden in der Gemeinde zurückzuführen. Der Bestand stieg von 470 (Bestand per 31.12.2006) auf zwischenzeitlich 746 (Bestand per 31.12.2010).

Die Hundesteuersatzung in der Fassung vom 27.06.2001 sieht für den ersten Hund einen Steuer von 44,00 € jährlich vor. Nach den Hinweisen für Fehlbetragsgemeinden zur Einnahmeverbesserung wird seitens des Innenministeriums ein Betrag in Höhe von 100,00 € ab 2011 als vertretbar erachtet.

Hinweis/
Empfehlung

Allgemeine und sonstige Deckungsmittel

	2006	2007	2008	2009
Schlüsselzuweisungen v. Land in €	186.024,00	318.756,00	519.192,00	876.324,00
Anteil an den bereinigten Einnahmen des VwH	1,1%	1,8%	2,7%	4,6%
Ausgl.Leist.Fam.Leistungsausgleich	603.408,00	725.148,00	681.552,00	808.452,00
Anteil an d.bereinigten Einnahmen d.VwH	3,5%	4,0%	3,6%	4,2%

Die Einnahmen aus den Konzessionsabgaben bilden weiterhin eine wesentliche Einnahmequelle der Gemeinde. Allerdings sind hier periodische Schwankungen festzustellen, durch die eine Planung des Haushaltsansatzes erschwert wird.

	2006	2007	2008	2009
Konzessionsabgaben in €	621.850,55	710.819,67	674.833,12	785.333,99
Anteil an den bereinigten Einnahmen des VwH	3,58%	3,91%	3,57%	4,10%
Erträge aus Konzessionsabgaben je Einwohner in €	38,23	43,62	41,41	47,60

Zwischen der Gemeinde und den Gemeindewerken Halstenbek besteht ein Konzessionsvertrag zur Wasserversorgung vom 22.11.2006. Danach zahlen die Werke jährlich nach Schluss des jeweiligen Rechnungsjahres Konzessionsabgaben. Der Vertrag läuft über 30 Jahre bis zum 31.12.2035.

Hinweis

Die Gemeinde hat am 15./16.12.2008 nach öffentlicher Bekanntmachung gemäß § 46 Energiewirtschaftsgesetz mit dem Eigenbetrieb Gemeindewerke einen neuen Konzessionsvertrag für die öffentliche Gasversorgung mit einer Laufzeit von 20 Jahren (bis zum 31.12.2028) abgeschlossen.

Zeitgleich hat die Gemeinde ebenfalls nach öffentlicher Bekanntmachung gemäß § 46 Energiewirtschaftsgesetz mit dem Eigenbetrieb Gemeindewerke einen Konzessionsvertrag für die öffentliche Versorgung mit elektrischer Energie und Wärme mit einer Laufzeit von 20 Jahren (bis zum 31.12.2028) abgeschlossen.

Steuer- und Finanzkraft (Ermittlung nach Finanzausgleichsgesetz)

	2006	2007	2008	2009
Steuerkraft je Einw./ €	690,01	718,80	791,28	790,99
Landesdurchschnitt in Gemeinden vergleichbarer Größe	592,17	629,82	695,72	754,05
Finanzkraft je Einw./ €	701,50	738,40	823,14	844,50
Landesdurchschnitt in Gemeinden vergleichbarer Größe	668,21	714,24	797,52	856,74
Steuerhebesätze				
Grundsteuer A	260	260	260	300
Grundsteuer B	260	260	260	300
Gewerbsteuer	310	310	310	330

Die Steuer- und Finanzkraft lag fast durchgängig über dem Landesdurchschnitt.

Die sogenannten Nivellierungssätze nach § 10 FAG lagen in den geprüften Haushaltsjahren bei 260 (Grundsteuern A und B) und 310 v.H. (Gewerbsteuer). Diese Sätze wurden von der Gemeinde erhoben.

Nur informationshalber weist das GPA darauf hin, dass die Gemeinde die Voraussetzungen für die Gewährung von Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen nach §§ 16 und 17 FAG im Hinblick auf die zur Ausschöpfung der eigenen Einnahmemöglichkeiten geforderte Höhe der Hebesätze, die gemäß Richtlinien zum Kommunalen Bedarfsfonds ab dem 1. Januar 2011 bei 350%, 370% und 350 % für Fehlbetragszuweisungen und bei 320%, 350% und 330% für Sonderbedarfszuweisungen liegen, (noch) nicht erfüllt.

Hinweis

3.4. Wesentliche Ausgabepositionen des Verwaltungshaushaltes

	2006	2007	2008	2009
Personalausgaben in €	4.480.926,09	4.430.001,88	4.709.510,57	4.978.474,28
Anteil an den bereinigten Ausgaben des VwH	37,47%	36,56%	36,23%	36,69%
Personalausgaben je Einwohner in €	275,49	271,85	289,00	301,78
Steigerung der Ausgaben gegenüber dem Vorjahr	-1,82%	-1,14%	6,31%	5,71%
Nach den jeweiligen Haushaltserlassen des Landes empfohlene max. Steigerungsrate	bis zu 1,0 %	Keine, d.h. 0%	bis zu 2,5 %	bis zu 2,5 %

In den Jahren 2008 und 2009 wurden die empfohlenen Personalausgaben-Eckwerte der jeweiligen Haushaltserlasse nicht eingehalten. Für 2009 ist dies auf erfolgte Stellenvermehrungen zurückzuführen; in diesem Jahr wurde das Personal des Wolfgang-Borchert-Gymnasiums erstmals im gemeindlichen Stellenplan ausgewiesen.

Hiervon unabhängig ist die Ermittlung der durchschnittlichen Personalkosten, wobei es sich hierbei lediglich um eine Orientierungsgröße handelt, da „nur“ die Planwerte und nicht die Ist-Werte herangezogen werden konnten.

	2006	2007	2008	2009
Personalausgaben in €	4.480.926,09	4.430.001,88	4.709.510,57	4.978.474,28
ausgewiesene Stellen lt. Haushalt	98,61	98,61	95,88	96,43
1. NT				103,61
Aufwendungen/Mitarbeiter	45.440,89 €	44.924,47 €	49.118,80 €	48.050,13 €

In den Personalausgaben sind auch die Aufwendungen für die an die ARGE (3) bzw. an die VHS GmbH (1) ausgeliehene/n Mitarbeiter/-innen enthalten. Insofern ist eine Bereinigung der Personalaufwendungen durchzuführen, um diese Kennzahl mit dem Wert anderer Verwaltungen vergleichen zu können, da ein Teil der Aufwendungen erstattet werden.

Hinweis

Die Beihilfebearbeitung erfolgt nicht mehr durch Bedienstete der Gemeindeverwaltung; sie wurde auf die VAK übertragen. Damit ist die Gemeinde einer Empfehlung des Innenministeriums zur Haushaltskonsolidierung gefolgt.

	2006	2007	2008	2009
Entschädigungen f. das Ehrenamt in €	63.433,80	60.018,01	67.087,28	74.285,20
Anteil an den bereinigten Ausgaben des VwH	0,53%	0,50%	0,52%	0,55%
Entschädigung für das Ehrenamt je Einwohner in €	3,90	3,68	4,12	4,50
Mittelwert	4,15	4,30	4,77	5,39
Minimum	3,53	3,68	3,84	4,17
Maximum	4,96	5,04	5,95	6,72

Bei den Aufwendungen für ehrenamtlich Tätige stellt sich die Gemeinde mit ihren Ausgaben im Vergleich mit Körperschaften gleicher Größenordnung im Kreis positiv dar.

	2006	2007	2008	2009
Abschnitt 482	227.677,42	226.692,41	193.725,95	160.542,59
Anteil an den bereinigten Ausgaben des VwH	1,90%	1,87%	1,49%	1,18%
Ausgaben je Einw. in €	0,13	0,13	0,11	0,07

Zum Jahresbeginn 2005 sind die wesentlichen Teile des 4. Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003 (Hartz IV) in Kraft getreten. Hiermit verbunden war ein Wechsel der Zuständigkeit für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger und die Übertragung der Aufgaben zur Finanzierung des Lebensunterhaltes dieses Personenkreises auf die ARGE (Arbeitsgemeinschaft SGB II im Kreis Pinneberg). Im Gegenzug wurde die kommunale Ebene alleiniger Träger für die Kosten der Unterkunft. Der Gemeindeanteil hierauf wird im Abschnitt 482 gebucht. Die Gemeinde wurde durch diese Neuregelung bei den direkten Kosten erheblich entlastet. Der Anteil an den bereinigten Ausgaben sank hierdurch von rund 3 auf 1,9 Prozent und weiter auf zuletzt 1,18 Prozent.

	2006	2007	2008	2009
Zinsausgaben in €	77.517,88	82.352,82	195.020,91	251.154,60
Anteil an den bereinigten Ausgaben des VwH	0,65%	0,68%	1,50%	1,85%
Zinsausgaben je Einwohner in €	4,77	5,05	11,97	15,22

Mit Erlass vom 25.01.2005 wurde vom Innenministerium der Abschluss derivativer Finanzgeschäfte zur Optimierung der Zinsausgaben und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken zugelassen.

Bisher wurden diese Instrumente von der Gemeinde nicht in Anspruch genommen. Dies ist auch nur zulässig, wenn dies in den zuständigen Gremien der Stadt behandelt wurde und sie die Verwaltung ermächtigen, diese Instrumente einzusetzen.

	2006	2007	2008	2009
Kreisumlage in €	4.124.007,61	4.533.817,66	5.063.739,32	5.221.580,76
Hebesatz	(37,75%)	(37,75%)	(37,75%)	(37,75%)
Anteil an den bereinigten Einnahmen des VwH	23,8%	24,9%	26,8%	27,3%
Belastung d. Kreisumlage je Einwohner in €	253,55	278,22	310,74	316,52

Somit führt die Gemeinde ca. 1/4 der bereinigten Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushaltes an den Kreis in Form der Kreisumlage ab.

Darstellung des freien Finanzspielraumes

	2006 €	2007 €	2008 €	2009 €
Zuführung vom Verwaltungshaushalt	1.021.806,23	1.305.661,63	226.805,72	704.204,96
./.. ordentliche Tilgung	90.187,46	225.086,87	55.474,33	283.021,03
./.. Zuführung Sonderrücklage	0,00	22.800,00	22.800,00	22.800,00
freier Finanzspielraum	931.618,77	1.057.774,76	148.531,39	398.383,93
freier Finanzspielraum in € je Einwohner	57,28	64,91	9,11	24,15

Als Nachweis für die dauernde Leistungsfähigkeit wird der freie Finanzspielraum angesehen. Der freie Finanzspielraum der Gemeinde Halstenbek war danach im gesamten Prüfungszeitraum positiv. Dies ist jedoch unzutreffend, da in den Jahren 2006, 2007 und 2009 größere Beträge dem Verwaltungshaushalt zugeführt, diese letztlich aber nicht erforderlich bzw. in dieser Höhe (2009) nicht erforderlich waren und somit wieder an den Vermögenshaushalt zurückgeführt wurden.

Hinweis

Eine Bereinigung der dem Vermögenshaushalt zugeführten Mittel um die von dort entnommenen Beträge führt zu folgenden Ergebnissen:

	2006 €	2007 €	2008 €	2009 €
Zuführung vom Verwaltungshaushalt an VmH	1.021.806,23	1.305.661,63	226.805,72	704.204,96
./. Zuführung vom VmH	637.400,00	455.300,00	0,00	813.000,00
./. ordentliche Tilgung (incl. ÖPP-Tilgung)	84.209,01	236.686,87	55.474,33	283.021,03
./. Zuführung Sonderrücklage	0,00	22.800,00	22.800,00	22.800,00
freier Finanzspielraum	300.197,22	590.874,76	148.531,39	-414.616,07
freier Finanzspielraum in € je Einwohner	18,46	36,26	9,11	-25,13

Bei einem mittelfristig positiven Finanzspielraum ist in der Regel davon auszugehen, dass die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit im Einklang stehen. Bei Einbeziehung der derzeitigen mittelfristigen Finanzplanung erfüllt die Gemeinde diese Voraussetzung zurzeit nicht.

Mittelfristige Finanzplanung lt. HH 2010 (S.194ff)	2010 in €	2011 in €	2012 in €	2013 in €
Einnahmen VerwHH	21.411.000,00	19.711.000,00	19.869.000,00	20.144.000,00
Ausgaben VerwHH	21.413.000,00	20.822.000,00	20.623.000,00	20.604.000,00
Fehlbedarfe	-2.000,00	-1.111.000,00	-754.000,00	-460.000,00

In den Planwerten sind Mittel zum Ausgleich für ggf. im Haushaltsjahr 2010 entstandene Fehlbeträge bzw. die aus dem Projekt Gemeinschaftsschule auf die Gemeinde zukommenden Ausgaben noch nicht enthalten.

3.5. Entwicklung des Vermögenshaushaltes

	2006 €	2007 €	2008 €	2009 €
Solleinnahmen des VmH	3.572.730,49	3.362.392,66	3.951.150,10	6.606.298,93
./.Entnahmen aus Rücklagen	0,00	1.202.500,00	0,00	764.300,00
./.Einnahmen aus Krediten/inneren Darlehen	0,00	0,00	1.295.885,39	2.570.000,00
bereinigte Einnahmen des VmH	3.572.730,49	2.159.892,66	2.655.264,71	3.271.998,93
Sollausgaben des VmH	3.572.730,49	3.362.392,66	3.951.150,10	6.606.298,93

Investitionen des Vermögenshaushaltes und deren Finanzierung

Investitionen/Investitionsförderung

	2006 €	2007 €	2008 €	2009 €
Vermögenserwerb	114.348,34	656.913,05	727.097,83	3.906.673,09
Eigene Baumaßnahmen	1.314.266,41	1.026.362,57	943.997,57	797.715,02
Zuweisungen u. Zuschüsse	18.661,24	14.710,57	9.123,87	1.610,57
insgesamt	1.447.275,99	1.697.986,19	1.680.219,27	4.705.998,68

In den Jahren 2008 und 2009 kam es bekanntermaßen zu erheblichen Konjunkturinbrüchen. Auf Bundesebene wurden zur Ankurbelung der Wirtschaft Konjunkturpakete beschlossen. In diesem Zeitraum verstärkte auch die Gemeinde ihre Investitionstätigkeit; sie hat sich damit im Sinne des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 antizyklisch verhalten.

Aufgrund der eingegangenen Schulden sollte das Hauptaugenmerk der nächsten Jahre auf der Haushaltskonsolidierung und dem Schuldenabbau liegen, da die Gemeinde nach den Ende 2009 vorliegenden Kennzahlen und zwischenzeitlich eingegangenen Verpflichtungen derzeit keinen größeren Gestaltungsspielraum mehr besitzt.

Finanzierung der Investitionen

	2006 €	2007 €	2008 €	2009 €
fr.Fin.Spielraum=klass. .Nettoinvest.Rate	931.618,77	1.057.774,76	148.531,39	398.383,93
Zuweisungen und Zuschüsse	915.534,70	13.547,00	177.806,43	55.049,76
Darlehensrückflüsse	656.545,65	102.223,41	102.354,95	112.717,31
Einn. aus d. Veräußerung von Beteilig. u. Rückfl. a. Kapit.	47.682,97	0,00	0,00	425.100,00
Veräußerungserlöse	873.663,55	719.274,23	2.109.260,27	1.668.608,43
Beiträge u.ä.	57.497,39	19.186,39	0,00	306.318,47
Kredite	0,00	0,00	1.295.885,39	2.570.000,00
+ Rücklagenentnahme (netto)	0,00	1.202.500,00	39.037,34	764.300,00
Zwischensumme	3.482.543,03	3.114.505,79	3.872.875,77	6.300.477,90
./. Zuführung zum VwH	637.400,00	455.300,00	0,00	813.000,00
./. Rücklagenzuführung (netto)	1.397.867,04	961.219,60	329.400,00	561.640,22
außerordentliche Tilgung und Umschuldungen	0,00	0,00	1.863.256,50	219.839,00
= Summe Finanzierung	1.447.275,99	1.697.986,19	1.680.219,27	4.705.998,68

Bei dem in 2009 unter „Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen“ ausgewiesenen Betrag handelt es sich um die in diesem Jahr erfolgte Entnahme von 425.100 € aus dem Eigenkapital des Zweckverbandes Altenheim Kummerfeld.

3.6. Schuldenbetrachtung

Nettokreditaufnahme

	2006 €	2007 €	2008 €	2009 €
Neuverschuldung	0,00	0,00	0,00	2.350.000,00
./.. ordentliche Tilgung	124.209,01	227.186,87	55.474,33	107.933,03
Nettokreditaufnahme	-124.209,01	-227.186,87	-55.474,33	2.242.066,97
Nettokreditaufnahme je Einwohner	-7,64	-13,94	-3,40	135,91

Die Kreditaufnahme war erforderlich um den Erwerb der Brandschen Wiese zu finanzieren. Der Besitz dieses Grundstückes war Voraussetzung, um an diesem Standort die neue Gemeinschaftsschule errichten zu können.

Kreditähnliche Geschäfte (ÖPP) erscheinen in den Jahresrechnungen nicht, da Kreditnehmer der Investor ist. Die hieraus resultierende Verschuldung der Gemeinde ist nur nachrichtlich auszuweisen. Im Prüfungszeitraum hat die Gemeinde einen entsprechenden Vertrag über die Sporthalle Feldstraße abgeschlossen. Die hieraus resultierende Verschuldung stellt sich wie folgt dar:

Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	2006 €	2007 €	2008 €	2009 €
ÖPP-Sporthalle				
Stand auf den 31.12. d. Jahres	0,00	0,00	3.326.653,00	3.151.565,00

Derivatgeschäfte hat die Gemeinde im Prüfungszeitraum nicht getätigt.

Schuldendienst

Der Schuldendienst umfasst die Zinsen und Tilgungen für die vorstehend aufgeführten Kredite und kreditähnlichen Rechtsgeschäfte. Die Zinsen werden dabei im Verwaltungshaushalt und die Tilgung im Vermögenshaushalt im Abschnitt 91 ausgewiesen. Die das ÖPP-Projekt Sporthalle betreffenden Zahlungen erscheinen im Abschnitt 56. Hieraus ergibt sich folgender Schuldendienst:

	2006 €	2007 €	2008 €	2009 €
Zinsen –allgemein-	77.517,88	82.352,82	77.871,89	101.783,52
Zinsen –Sporthalle-	0,00	0,00	117.149,02	149.371,08
Tilgung –allgemein-	90.187,46	225.086,87	55.474,33	107.933,03
Tilgung –Sporthalle-	0,00	0,00	0,00	175.088,00
Gesamt	167.705,34	307.439,69	250.495,24	534.175,63
Schuldendienst je Einw.	10,31	18,87	15,37	32,38

Die von der Gemeinde bisher initiierten Investitionen führten bereits zu einer wesentlichen Erhöhung des Schuldendienstes. Durch das bereits begonnene weitere ÖPP-Projekt Gemeinschaftsschule werden sich diese Aufwendungen bzw. Auszahlungen nochmals um voraussichtlich jährlich rund 1.000.000,-- € erhöhen. Ggf. reduziert sich dieser Betrag noch durch Zuweisungen bzw. der Realisierung von Innenfinanzierungsmöglichkeiten.

Istentwicklung der Schulden

	2006 €	2007 €	2008 €	2009 €
Stand Ende des vorherigen Haushaltsjahres:	2.372.140,85	2.287.965,54	2.051.278,67	1.995.804,34
echte Neuverschuldung	0,00	0,00	0,00	2.350.000,00
Korrekturen kredithöhernd	33,70	0,00	0,00	161,00
ordentliche Tilgung	84.209,04	61.019,87	55.474,33	107.933,03
Sondertilgung KIF Bickbargen/Realschule		175.667,00		
Gesamttilgung ohne Umschuldung	84.209,04	236.686,87	55.474,33	107.933,03
Zwischensumme	2.287.965,54	2.051.278,67	1.995.804,34	4.238.032,31

	2006 €	2007 €	2008 €	2009 €
Gesamtverschuldung I je Einwohner in €	140,67 €	125,88 €	122,47 €	256,90 €
ÖPP Sporthalle	0,00	0,00	3.326.653,00	3.151.565,00
ÖPP Gemeinschafts- schule	0,00	0,00	0,00	0,00
Stand des jeweiligen Haushaltsjahres	2.287.965,54	2.051.278,67	5.322.457,34	7.389.597,31
Gesamtverschuldung II je Einwohner in €	140,67	125,88	326,61	447,94

Im Prüfungszeitraum vervierfachte sich der Schuldenstand der Gemeinde. Da bereits weitere Kreditaufnahmen beschlossen sind, wird sich der Schuldenstand nochmals mehr als verdoppeln. Es besteht insofern die Gefahr, dass die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde erreicht bzw. überschritten wird.

Hinweis

Gesamtschuldendarstellung

Um den tatsächlichen Ist-Schuldenstand der Gemeinde zu erhalten, bedarf es der Erstellung einer „Konzernbilanz“, in die alle Kreditverpflichtungen aufzunehmen sind, für die die Gemeinde unmittelbar und mittelbar einzustehen hat. Hierzu zählen die Schulden des Eigenbetriebes sowie die der Gesellschaften nach dem prozentualen Anteil am Stammkapital. Die Gemeindeprüfung hat die Bilanzen der Betriebe entsprechend ausgewertet. Es ergibt sich folgendes Bild:

Gesamtkreditverbindlichkeiten und kreditähnliche Verpflichtungen

	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009
Gemeinde- Kreditver- bindlichkeiten	2.287.965,54	2.051.278,67	1.995.804,34	4.238.032,31
Gemeinde- Ver- pflichtungen aus kre- ditähnlichen Ge- schäften	0,00	0,00	3.326.653,00	3.151.565,00
Eigenbetrieb Ge- meindewerke	1.624.867,62	1.320.051,72	1.090.288,67	828.015,11
VHS Halstenbek gGmbH	0,00	0,00	0,00	0,00
	3.912.833,16	3.371.330,39	3.086.093,01	5.066.047,42
Dispo-Kredite	0,00	0,00	0,00	0,00
	3.912.833,16	3.371.330,39	3.086.093,01	5.066.047,42

3.7. Kassenkredit

Entwicklung

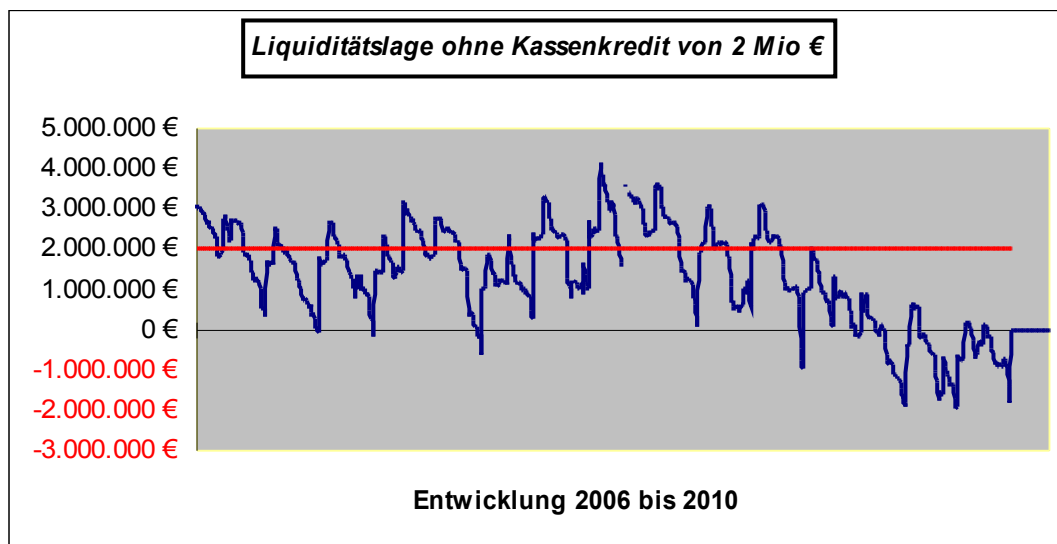
Um den kurzfristigen Geldbedarf zu decken und die Zahlungsfähigkeit sicherzustellen, arbeitet die Gemeinde mit Kassenkrediten. Der von der Gemeindevertretung festzulegende Höchstbetrag wurde aufgrund der stetig wachsenden Notwendigkeit angehoben und entwickelte sich wie folgt:

	Basishaushalt Gemeinde	Nachtrag	Wirtschaftsplan Gemeindewerke
2006	2.000.000,00 €		2.100.000,00 €
2007	2.000.000,00 €		2.000.000,00 €
2008	2.000.000,00 €	1.000.000,00 €	2.000.000,00 €
2009	2.000.000,00 €		2.000.000,00 €
2010	3.000.000,00 €		2.000.000,00 €

Diese Entwicklung zeigt, dass die Gemeinde ihre Ausgaben zum Teil zwischenfinanzieren musste, da eigene Mittel nicht immer im erforderlichen Umfang vorhanden waren. Beim Eigenbetrieb ist keine wesentliche Änderung festzustellen; die Ermächtigung musste nur tageweise in Anspruch genommen werden.

Hinweis/
Empfehlung

Die auf Grund der Tagesabschlüsse erstellte nachfolgende Grafik verdeutlicht ferner, dass die Konten der Gemeindekasse faktisch die ganzen Jahre über Minusbestände auswiesen:



3.8. Rücklagen (allgemeine Rücklage)

Die Mittel der allgemeinen Rücklage wurden und werden fast vollständig zur Kassenbestandsverbesserung verwandt. Trotzdem weisen die Konten der Gemeindekasse zunehmend negative Bestände auf.

	2006 €	2007 €	2008 €	2009 €
Bestand Ende des vorherigen Haushaltsjahres	1.021.618,41	2.419.485,45	2.178.205,05	2.468.567,71
Entnahme	0,00	1.202.500,00	39.037,34	764.300,00
Zuführung	1.397.867,04	961.219,60	329.400,00	561.640,22
Stand des jeweiligen Haushaltsjahres	2.419.485,45	2.178.205,05	2.468.567,71	2.265.907,93

Die Abschlussbuchungen für das Jahr 2010 wurden bis zur Kassenprüfung noch nicht ausgeführt, so dass für 2010 keine Rücklagenbuchungen festzustellen waren. Nach der Haushaltsplanung war die Entnahme eines Betrages in Höhe von 1.278.600,-- € vorgesehen.

3.9. Sonderrücklagen

Pensionsrücklage Bürgermeisterin

Im Prüfungszeitraum wurde eine neue Rücklage gebildet. In ihr werden Mittel für die auf die Gemeinde zukommende Verpflichtung zur Versorgung der Bürgermeisterin angesammelt. Hierbei handelt es sich um eine Soll-Rücklage gemäß § 19 Abs. 4 Ziffer 5 GemHVO.

	2006 €	2007 €	2008 €	2009 €
Bestand Ende des vorherigen Haushaltsjahres	0,00	0,00	22.800,00	45.600,00
Entnahme	0,00	0,00	0,00	0,00
Zuführung	0,00	22.800,00	22.800,00	22.800,00
Stand des jeweiligen Haushaltsjahres	0,00	22.800,00	45.600,00	68.300,00

Das Geld wird außerhalb des Kassenbestandes auf einem Festgeldkonto angespart.

Die bis zum 31.12.2012 angesparten Mittel werden nicht ausreichen, um im Falle des Ausscheidens der amtierenden Bürgermeisterin deren Versorgung zu sichern. Nach einer von einem externen Fachberater für diesen Fall erstellten Berechnung müsste die Gemeinde bis zum Ende der Wahlzeit bereits einen Kapitalstock in Höhe von rund 400.000,-- € angespart haben, um die Versorgung wenigstens bis zum fünfundsiebzigsten Lebensjahr annähernd sicherzustellen, zumal die Verzinsung nicht in der Rücklage verbleibt.

Die Folge wird sein, dass die Versorgung künftig aus dem laufenden Haushalt zu begleichen sein wird. Die Belastung künftiger Generationen soll aber nach dem im Jahre 2007 erfolgten Paradigmenwechsel im kommunalen Haushaltsrecht durch die rechtzeitige Bildung von Rücklagen vermieden werden. Vor diesem Hintergrund wurde insbesondere § 19 Abs. 4 GemHVO mit Wirkung ab dem 01.01.2008 entsprechend geändert. Die Änderungen der einschlägigen Vorschriften wurden von der Verwaltung bzw. Selbstverwaltung bei der Haushaltsplanung und im Haushaltsvollzug bisher nicht berücksichtigt.

Hinweis

Altersteilzeitrücklage

Nach § 19 Abs. 4 Satz 2 Nr. 6 GemHVO-kameral sind die Kommunen nunmehr ab dem Haushaltsjahr 2008 verpflichtet, Mittel für den auf das Haushaltsjahr entfallenden Anteil zukünftiger Verpflichtungen zu Lohn- und Gehaltszahlungen für Zeiten der Freistellung von der Arbeit im Rahmen von Altersteilzeitarbeit und ähnlichen Maßnahmen in einer Altersteilzeitrücklage anzusammeln. Dieser Verpflichtung ist die Gemeinde bisher nicht nachgekommen. Da es sich um eine Pflichtrücklage handelt, ist diese unabhängig davon, ob dadurch ein Defizit im Verwaltungshaushalt erhöht wird, zu bedienen.

Per 31.12.2008 befanden sich drei Mitarbeiter der Verwaltung in einem Altersteilzeitarbeitsverhältnis. Im Jahr 2009 sind drei weitere dazugekommen, so dass sich per 31.12.2009 sechs Arbeitnehmer in der Arbeitsphase eines entsprechenden Blockmodells befanden.

Durch die Offenlegung dieses Wertes werden die bereits für die Zukunft eingegangenen Verpflichtungen transparent.

3.10. Finanzierungssaldo

	2006 in €	2007 in €	2008 in €	2009 in €
Gesamteinnahmen	21.884.246,07	22.146.013,32	23.191.428,07	27.536.830,79
./. Entnahmen aus Rücklagen	0,00	1.202.500,00	39.037,34	764.300,00
./. Einnahmen aus Krediten	0,00	0,00	1.295.885,39	2.570.000,00
=periodische Einnahmen	21.884.246,07	20.943.513,32	21.856.505,34	24.202.530,79
Gesamtausgaben	21.884.246,07	22.146.013,32	23.191.428,07	27.536.830,79
./. Zuführung zu Rücklagen	1.397.867,04	984.019,60	352.200,00	584.440,22
./. Tilgung von Krediten	90.187,46	225.086,87	1.918.730,83	502.860,03
=periodische Ausgaben	20.396.191,57	20.936.906,85	20.920.497,24	26.449.530,54
Finanzierungssaldo	1.488.054,50	6.606,47	936.008,10	-2.246.999,75
Finanzierungssaldo je Einwohner	91,49	0,41	57,44	-136,21

Die periodischen Einnahmen und Ausgaben sind die um besondere Finanzierungsvorgänge bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Der Finanzierungssaldo spiegelt die sich verschlechternde wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde Halstenbek wider.

3.11. Kostendeckungsgrade der wichtigsten Einrichtungen

3.11.1. Büchereien

Bücherei Halstenbek-Ort (UA 3520)

HH-Jahr	Einnahmen €	Ausgaben €	Deckungsgrad %
2006	49.546,10	218.869,83	22,64
2007	48.342,27	211.719,84	22,83
2008	45.972,92	220.574,10	20,84
2009	47.179,71	235.536,05	20,03

Bücherei Halstenbek-Krupunder (UA 3521)

HH-Jahr	Einnahmen €	Ausgaben €	Deckungsgrad %
2006	30.752,52	163.892,13	18,76
2007	30.366,06	162.587,12	18,68
2008	27.703,07	170.214,22	16,28
2009	26.710,48	172.581,08	15,48

Die Deckungsgrade beider Büchereien sind im Prüfungszeitraum deutlich gesunken, was u. a. auch auf den Wegfall der Bezuschussung durch den Kreis ab 2006 zurückzuführen ist. Im Jahr 2007 sind kalkulatorische Kosten für beide Büchereien zwar veranschlagt, aber nicht gebucht worden. Andernfalls wären die Deckungsgrade in diesem Jahr noch geringer ausgefallen.

Die Benutzungsgebühren waren seit 2007 unverändert. Die Jahresbenutzungsgebühr, welche auch nur von erwachsenen Nutzern erhoben wird, betrug seit dem Jahr 2006 15,-- €. Sie lag damit in diesem Zeitraum im mittleren Bereich der von 8,-- € bis 20,-- € reichenden Gebührenspanne für schleswig-holsteinische Kommunen zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern ².

Hinweis/
Empfehlung

Ab 01.01.2011 hat die Gemeinde die Jahresbenutzungsgebühr für Erwachsene und Familien auf 25,-- € und die Benutzungsgebühr für drei Monate von 4,-- € auf 7,-- € angehoben.

Im Ortsteil Krupunder unterhält auch die Gemeinde Rellingen eine öffentliche Bücherei. Das GPA regt an, Kooperationsmöglichkeiten hinsichtlich des Büchereibetriebes - ggf. die Versorgung dieses Ortsteiles - mit der Nachbargemeinde zu überlegen.

Hinweis

² Quelle: Ergebnis der Querschnittsprüfung des Landesrechnungshofes zum kommunalen Büchereiwesen aus dem Jahr 2009 auf der Basis von Daten aus den Jahren 2005-2007

3.11.2. Märkte

Wochenmarkt (UA 7300)

HH-Jahr	Einnahmen €	Ausgaben €	Deckungsgrad %
2006	10.526,26	12.388,97	84,96
2007	9.412,24	12.170,95	77,33
2008	9.543,43	13.151,48	72,57
2009	10.430,30	12.065,54	86,45

Die letzte Gebührenkalkulation und Neufestsetzung der Marktstandgebühren erfolgte im Jahr 2000. Die Überprüfung der Kalkulationsgrundlagen nach rd. 10 Jahren ist daher überfällig, zumal zwischenzeitlich Veränderungen stattgefunden haben, die Auswirkungen auf die Kosten der Einrichtung haben können.

Nr.:2
Beanstandung

Beispielsweise ist der finanzielle Ausgleich der Reinigungsleistungen des Bauhofes zum Zeitpunkt der letzten Gebührenkalkulation Teil der inneren Verrechnungen (HHSt. 7300.6790) gewesen, mit denen der Unterabschnitt Wochenmarkt belastet worden ist, da der Bauhof bis dahin noch ein unmittelbarer Hilfsbetrieb der Gemeinde war. Mittlerweile wird der UA Wochenmarkt allerdings direkt mit Ausgaben an den seit 01.01.2001 an die Gemeindewerke übergegangenen Bauhof belastet (HHSt.7300.5201). Die Zusammensetzung der inneren Verrechnungen zu Lasten des UA Wochenmarkt ist jedoch seit 2000 nicht geändert worden.

Stellungnahme der Gemeinde:

Die Verwaltung überprüft zur Zeit die Kalkulation der Marktgebühren. Eine Vorlage für die Gemeindlichen Gremien wird noch in 2012 erstellt werden.

Weihnachtsmarkt (UA 7310)

HH-Jahr	Einnahmen €	Ausgaben €	Deckungsgrad %
2008	5.825,00	5.887,35	98,94
2009	8.179,98	4.778,73	171,17

Die Gemeinde veranstaltet seit 1996 jährlich an einem Vorweihnachtswochenende im Bereich des Rathausplatzes und im Rathaus selbst einen Weihnachtsmarkt.

Bis 2007 wurden die damit verbundenen Einnahmen und Ausgaben über Vorschusskonten abgewickelt. Seit 2008 wird der Weihnachtsmarkt im Verwaltungshaushalt im Unterabschnitt 7310 als kostenrechnende Einrichtung geführt. Der hohe Überschuss im Jahr 2009 resultiert u. a. aus der Übernahme der aufsummierten Einnahmeüberschüsse aus Vorjahren vom Vorschusskonto auf die Einnahme-HHSt. 7310.1100.

Von den Standinhabern werden privatrechtliche Entgelte auf der Grundlage von Benutzungsverträgen erhoben. Interessierte Aussteller können sich um einen Standplatz bewerben. Die Standentgelte und die übrigen Teilnahmebedingungen sind in einem von der Gemeinde herausgegebenen Bewerbungsformular, das gleichzeitig als Vertragsformular dient, transparent dargestellt.

Die Veranstaltungskosten und Standentgelte wurden zuletzt im Jahr 2001 zusammengestellt bzw. im Zuge der EURO-Umstellung zum 01.01.2002 neu festgelegt und sollten nach nunmehr rd. neun Jahren auf Aktualität überprüft werden.

Hinweis/
Empfehlung

3.11.3. Friedhof (UA 7500)

HH-Jahr	Einnahmen €	Ausgaben €	Deckungsgrad %
2006	188.695,84	280.283,17	67,32
2007	186.411,90	183.521,13	101,58
2008	177.466,70	287.305,12	61,77
2009	174.791,95	276.330,78	63,25

Der positive Kostendeckungsgrad im Jahr 2007 resultiert aus dem Umstand, dass kalkulatorische Kosten zwar im Haushalt veranschlagt, jedoch nicht gebucht wurden.

Nach den vorgefundenen Unterlagen datiert die letzte Novellierung der Gebührensatzung aus dem Jahr 1999. Diese wurde im Jahr 2001 vermutlich lediglich auf EURO-Beträge umgestellt und entsprechend geändert zum 01.01.2002 in Kraft gesetzt. Die letzte für das GPA als solche erkennbare Kalkulation von Benutzungsgebühren findet sich im Jahr 1988. Inwieweit die derzeitigen Gebührentarife auf einer den Anforderungen des KAG genügenden Kalkulation und einer realistischen Datengrundlage basieren, war den Unterlagen nicht zu entnehmen. Dies deutet darauf hin, dass der erforderliche Sachverstand für den Bereich Friedhofsgebühren in den vergangenen Jahren nicht hausintern zur Verfügung stand bzw. entwickelt wurde.

Nr.:3
Beanstandung

Stellungnahme der Gemeinde:

Kommunale Friedhöfe bewegen sich mit ihren Einnahmemöglichkeiten stets im Spannungsfeld zwischen Wirtschaftlichkeit, der Zumutbarkeit für Betroffene und dem Wettbewerb zu anderen Friedhöfen in der Umgebung.

Das ist beim Halstenbeker Friedhof nicht anders.

Vor dem Hintergrund einer rein wirtschaftlich betrachteten Erhöhung des Kostendeckungsgrades hat die Gemeinde Halstenbek seit Inbetriebnahme des Friedhofes zweimal die Gebühren erhöht, in 1993 und in 1999. Beide Male wurden die Gebührenerhöhungen durch ein teils überregionales Medienecho begleitet („Sterben wird zum Luxus“, „Friedhof droht Boykott“ etc.). Eine nochmalige Anhebung der Gebühren ist im Jahr 2001 durch die Gremien der Gemeinde verworfen worden, weil der Halstenbeker Friedhof zu diesem Zeitpunkt bereits die höchsten Gebühren im Kreisgebiet verlangte. So erfolgte schließlich nur die Umstellung auf die Euro-Währung.

Bei der Festsetzung der Gebührenhöhen ist in der Vergangenheit tatsächlich und auch bewusst keine klassische Kalkulation erfolgt. Ausschlaggebend waren vielmehr die Gebührenhöhen auf den „Konkurrenzfriedhöfen“ im Kreisgebiet bzw. in der Stadt Hamburg und deren Vergleich mit der speziellen Nachfragesituation auf dem Halstenbeker Friedhof. Die jeweiligen Halstenbeker Gebührensätze mussten in erster Linie konkurrenzfähig sein. Außerdem sollte das Gebührengefüge so ausgewogen sein, dass den Hinterbliebenen für alle Bestattungsarten eine zumutbare Preisgestaltung angeboten werden konnte.

Die aktuell angestrebte Erhöhung des Kostendeckungsgrades von bisher ca. 65% auf nunmehr rund 70% ist zum Anlass genommen worden, eine regelgerechte Gebührenkalkulation vornehmen zu lassen.

Dabei ist aber bereits absehbar, dass die Gebühren für Erdbestattungen in Halstenbek – bedingt durch den technisch erforderlichen Bodenaustausch in diesen Grabfeldern – im Vergleich zu den Konkurrenzfriedhöfen sehr hoch sein müssen, während sie im Bereich der Urnenbestattungen deutlich unter denen der Konkurrenzfriedhöfe liegen. Inwieweit dies Auswirkungen auf das Ziel hat, im Rahmen der Daseinsvorsorge allen Halstenbeker Bürgerinnen und Bürgern bezahlbare Grabstätten in der bevorzugten Bestattungsart auf ihrem Heimatfriedhof anzubieten, bleibt abzuwarten. Unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten wäre es jedenfalls nachvollziehbar, wenn Hinterbliebene für bestimmte Bestattungsformen künftig die Angebote benachbarter Friedhöfe bevorzugen würden.

Die im Jahr 2010 getroffene Entscheidung der Gemeinde, sich externe fachliche Unterstützung für die Erarbeitung rechtssicherer Kalkulationsgrundlagen und die Erstellung einer hierauf basierenden, aktuellen Gebührenkalkulation zu holen, wird daher begrüßt. Allerdings enthält der Beratungsauftrag nicht die abschließende Formulierung der neuen Gebührensatzung, die somit wieder von der Gemeindeverwaltung selbst zu erledigen sein wird.

Hinweis

3.12. Anlagenachweise / kalkulatorische Kosten

Nach Auskunft der Verwaltung existieren keine nachvollziehbaren und lückenlosen Anlagenachweise für die kostenrechnenden Einrichtungen (Büchereien, KiTas, Markt, Friedhof, ab 2009 auch Schulen). Das Anlagevermögen wird deshalb zurzeit anhand der Jahresrechnungen neu ermittelt.

Beanstandung

Die in den Jahresrechnungen für den Prüfungszeitraum 2006, 2008 und 2009 gebuchten Beträge für Abschreibungen und kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals stellen daher keine aus einer kontinuierlich geführten Anlagebuchhaltung ermittelten, gesicherten Werte dar, sondern hatten lediglich den Zweck, in den kostenrechnenden Unterabschnitten überhaupt kalkulatorische Kosten abzubilden. Im Jahr 2007 sind zwar ebenfalls Haushaltsansätze hierfür eingeplant worden, es wurde jedoch versäumt, die Beträge auch zu buchen, so dass die Jahresrechnung hier keine Belastungen ausweist. Hieraus resultieren zum Teil erhebliche Veränderungen der Kostendeckungsgrade der betroffenen Einrichtungen.

Da die Schulen spätestens ab 2009 wie kostenrechnende Einrichtungen zu führen sind, wurden hierfür von der Verwaltung neue Anlagenachweise erstellt. Diese müssen jedoch noch weiter vervollständigt werden oder erneut auf den Prüfstand. Insofern stellen auch die in den Unterabschnitten der Schulen gebuchten Beträge nur vorläufige Werte dar.

Stellungnahme der Gemeinde:

Gemäß § 36 Abs. 2 GemHVO hat die Gemeinde über Sachen und grundstücksgleiche Rechte, die kostenrechnenden Einrichtungen dienen, gesondert für jede Einrichtung Anlagenachweise zu führen. Diese Art von Vermögen ist im Rahmen der Jahresrechnung nachzuweisen.

Diese Anlagenachweise sind bei der Gemeinde Halstenbek bisher noch nicht darstellbar, da die Vermögenserfassung und Bewertung im Rahmen der Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die Doppik noch nicht abgeschlossen ist.

Nach Abschluss dieses Projektes werden diese Anlagenachweise in ordnungsgemäßer Form bei der Gemeinde Halstenbek vorgehalten.

Das GPA weist darauf hin, dass auf fehlenden bzw. unvollständigen Kalkulationsgrundlagen basierende Gebührentarife rechtlich angreifbar sind.

Hinweis

Des weiteren ist zu beachten, dass das Abschreibungsverfahren (Abschreibung von Anschaffungs-/Herstellungswerten oder von Wiederbeschaffungszeitwerten) und der kalkulatorische Zinssatz für die Gemeinde und damit für alle innerhalb des Gemeindehaushalts geführten kostenrechnenden Einrichtungen einheitlich festzulegen und von der Gemeindevertretung zu beschließen sind. Nach der Ausführungsanweisung zu § 6 KAG ist beim kalkulatorischen Zinssatz grundsätzlich von einem durchschnittlichen Haben-Zinssatz für Festgeld- oder Rücklagekonten auszugehen.

3.13. Gebührenhaushalte

In der Gesamtschau hat das GPA den Eindruck gewonnen, dass der regelmäßigen Überprüfung und Dokumentation der Kalkulationsgrundlagen in der Vergangenheit nicht die erforderliche Beachtung geschenkt worden ist – mit entsprechenden Risiken für die Gebührensatzungen und die darauf basierenden Bescheide. Nicht verkannt wird hierbei, dass personelle Engpässe und die Umverteilung von Verantwortlichkeiten in verschiedenen Aufgabenbereichen mit zu dieser Situation beigetragen haben mögen.

Im Prüfungszeitraum 2006 bis 2009 hat die Gemeinde einige Anstrengungen unternommen, für einzelne kostenrechnende Einrichtungen aktuelle und rechtssichere Kalkulationsgrundlagen und Gebührensatzungen zu schaffen. Dieser Prozess war allerdings 2010 noch nicht abgeschlossen.

Die Gemeinde hat zur Aufarbeitung und Aktualisierung verschiedener Gebührenbereiche externe Beratung in Anspruch genommen. Andere Verwaltungen erledigen dies mit eigenem Personal. Die Gemeinde reduziert bei dem hier praktizierten Ansatz zwar ggf. ihre Personalaufwendungen, hat aber im gleichen Zuge höhere Sachaufwendungen, beispielsweise für die zu zahlenden Honorare.

Welche die für die Gemeinde wirtschaftlichere Lösung darstellt, war nicht Gegenstand der Prüfung. Dies sollte die Verwaltung ermitteln. Hierbei sollte auch die Möglichkeit, bei der Aufgabenerfüllung ggf. mit Nachbargemeinden zu kooperieren, wie dies im Bereich Vollstreckung bereits praktiziert wird, in die Betrachtung einbezogen werden.

Mit externer Unterstützung erarbeitete Ergebnisse sollten zeitnah von der Verwaltung umgesetzt und die Bearbeitung dann aus eigenen Kräften und mit der nötigen Kontinuität fortgeführt werden. Nur so können schließlich tiefgreifende Sachkenntnis und Erfahrungswissen wachsen. Hierauf und auf eine sorgfältigere Dokumentation der Kalkulationsgrundlagen sollte die Gemeinde künftig verstärkt ihr Augenmerk richten.

Hinweis/ Empfehlung

4. Schulen

Im Prüfungszeitraum haben sich, ausgelöst durch die Änderung des Schulgesetzes ab 2007, auch in der Gemeinde Halstenbek eine ganze Reihe von strukturellen Veränderungen im Schulangebot vollzogen.

Die Grundschule Bickbargen wurde 2005/2006 Offene Ganztagsschule. Zu diesem Zweck wurde dort u. a. eine Mensa neu gebaut.

Die Grundschulen Nord und Süd wurden im Frühjahr 2009 organisatorisch zusammengefasst. Die bisher selbständige Grundschule Süd wird seitdem als Außenstelle der Grundschule Nord weitergeführt.

Zum Schuljahresbeginn 2007/2008 erfolgte die organisatorische Verbindung der bisherigen Haupt- und Realschulzweige zur Gemeinschaftsschule, die ebenfalls als Offene Ganztagsschule geführt wird.

Die räumliche Zusammenführung am Standort der Realschule vollzog sich hier erst nach und nach von 2007 bis 2009, da der Hauptschulzweig bisher in der Schule Süd untergebracht war. Durch Aufstellen von angemieteten Containern an der bisherigen Realschule ist zunächst eine provisorische Unterbringungsmöglichkeit für die im Sommer 2007 als Gemeinschaftsschule eingerichteten 5. Klassen geschaffen worden.

Die Grundschule Nord und Süd ist zum 01.08.2010 organisatorisch mit der Gemeinschaftsschule verbunden worden.

Inzwischen hat die Gemeinde beschlossen, auf einem eigenen Grundstück im Rahmen eines ÖPP-Projektes eine neue Grund- und Gemeinschaftsschule errichten zu lassen. Dort sollen nach derzeitiger Planung ab Schuljahr 2011/2012 beide Schultypen auch räumlich zusammengefasst werden.

Seit 01.08.2009 ist außerdem die Schulträgerschaft für das örtliche Wolfgang-Borchert-Gymnasium vom Kreis an die Gemeinde übergegangen.

4.1.1. Schulen

Nach der Neufassung der Gemeindehaushaltsverordnung – kameral – vom 2. Mai 2007 (GVOBl. Seite 254) in der Fassung vom 15.08.2007 sind Schulen spätestens ab dem Haushaltsjahr 2009 wie kostenrechnende Einrichtungen zu führen (§ 11 Abs. 3 GemHVO).

Als Orientierungsgröße wurde für die Bewertung der Ausgaben für den laufenden Betrieb der Richtwert gemäß Schulgesetz herangezogen.

4.2. Ausgaben des lfd. Schulbetriebes

Bis 2011 erhalten die Gemeinden nach § 76 bzw. ab 2008 nach § 111 SchulG für Gastschüler von deren Wohnortgemeinden Schulkostenbeiträge, die das Land nach dem landesweiten Durchschnitt der von den Schulträgern gemeldeten Ausgaben je Schulart einheitlich festsetzt. Die Schulkostenbeiträge enthalten seit 2008 neben dem aus den laufenden Kosten ermittelten Richtwert einen schulartabhängig berechneten Anteil für die Verwaltungskosten des Schulträgers und einen für alle allgemeinbildenden Schularten einheitlichen Investitionskostenanteil (125,-- €).

Das GPA hat nachfolgend die Ausgaben des Verwaltungshaushalts der einzelnen Schulen dem betreffenden Richtwert gegenüber gestellt. Die Ausgaben sind jeweils um an andere Gemeinden gezahlte Schulkostenbeiträge und Beträge in Höhe der gebuchten Einnahmen aus der Offenen Ganztagsschule bzw. für die Mittagsverpflegung sowie Einnahmen aus Erstattungen von dritter Seite (Dienstwohnungsvergütungen, Erstattungen und Zuweisungen vom Kreis) bereinigt worden.

Der Verwaltungskostenanteil ist nicht in diesen Vergleich eingeflossen, da sich die diesbezüglichen Ausgaben im UA 2000 des Verwaltungshaushalts für die zentrale Aufgabenwahrnehmung als Schulträger abbilden. Der Investitionskostenanteil ist nur im Jahr 2009 berücksichtigt worden, da auch erst seit diesem Haushaltsjahr kalkulatorische Kosten bei den Schulen veranschlagt und gebucht werden.

Der Vergleich liefert Erkenntnisse über die durchschnittlichen laufenden Ausgaben, die die Gemeinde jährlich pro Schüler in den verschiedenen Schulzweigen aufgewendet hat und ob die für aufgenommene Gast-schüler erhaltenen Erstattungen diese Ausgaben decken.

Aufgrund der Vielzahl der im Prüfungszeitraum eingetretenen organi-satorischen und räumlichen Veränderungen, die nicht immer synchron mit der Darstellung der Einnahmen und Ausgaben in den betroffenen Unterabschnitten für die einzelnen Schulen verlaufen sind, mussten hierbei einige Unschärfen in Kauf genommen werden, die in der Ge-samtschau jedoch keinen entscheidenden Einfluss auf das Ergebnis hatten.

Grundschule Nord (UA 2113)	2006	2007	2008	2009
Ausgaben des VwH in €	249.677,96	252.195,91	255.235,71	297.299,80
Schülerzahl	165	172	171	176
Ausgaben je Schüler in €	1.513,20	1.466,26	1.492,61	1.689,20
Schulkostenbeitrag n. § 76 bzw. ab 2008 Richtwert n. § 111 SchulG* in €	781,00	796,00	880,00	1.111,00

* Für 2008: Richtwert, für 2009: Richtwert+Investitionskostenpauschale

Die Grundschule Nord ist seit April 2009 organisatorisch mit der bishe-rigen Grundschule Süd verbunden. Die hier angegebenen Schülerzah-len betreffen ausschließlich den Standort Nord.

Grund- und Hauptschule Süd (UAe 2151-2153)	2006	2007	2008	2009
Ausgaben des VwH in €	270.205,61	295.816,48	317.179,29	332.386,26
Schülerzahl	258	229	163	142
Ausgaben je Schüler in €	1.047,31	1.291,78	1.945,89	2.340,75
Schulkostenbeitrag n. § 76 bzw. ab 2008 Richtwert n. § 111 SchulG* in €	781,00	796,00	880,00	1.111,00

* Für 2008: Richtwert, für 2009: Richtwert+Investitionskostenpauschale

Der Hauptschulzweig ging ab Schuljahresbeginn 2007/2008 organisato-risch in der neu eingerichteten Gemeinschaftsschule auf. Nach Aus-kunft der Verwaltung sind die darauf entfallenden Ausgaben jedoch im Haushaltsjahr 2007 nicht mehr anteilig in den Unterabschnitt Gemein-schaftsschule umgesetzt bzw. gebucht worden, zumal die vorhandenen Hauptschuljahrgänge auch noch in der Schule Süd untergebracht wa-ren.

Insofern beinhaltet die Schülerzahl für 2007 noch die Grund- und Hauptschüler. Ggf. sind bis 2009 noch Ausgabenanteile dem auslaufenden Hauptschulzweig zuzurechnen. Da für eine differenzierte Darstellung jedoch keine Daten verfügbar waren, basiert die Vergleichsrechnung ab 2008 nur noch auf den Schülerzahlen für den Grundschulzweig.

Grundschule Bickbargen-Offene Ganztagschule-(UAe 2114-2117)	2006	2007	2008	2009
Ausgaben des VwH in €	342.539,20	353.973,82	386.364,04	489.679,10
Schülerzahl	295	300	310	318
Ausgaben je Schüler in €	1.161,15	1.179,91	1.246,34	1.539,87
Schulkostenbeitrag n. § 76 bzw. ab 2008 Richtwert n. § 111 SchulG* in €	781,00	796,00	880,00	1.111,00

* Für 2008: Richtwert, für 2009: Richtwert+Investitionskostenpauschale

Die Nettoaussgaben für die im Jahr 2006 eingerichtete Offene Ganztagschule belasten die Gesamtausgaben erst ab 2007.

Realschule (UAe 2211-2212)	2006	2007	2008	2009
Ausgaben des VwH in €	324.478,21	329.789,17		
Schülerzahl	262	224		
Ausgaben je Schüler in €	1.238,47	1.472,27		
Schulkostenbeitrag n. § 76 bzw. ab 2008 Richtwert n. § 111 SchulG in €	696,00	694,00		

Für 2007 wurde die ausschließlich auf den auslaufenden Schulzweig Realschule entfallende Schülerzahl angesetzt. Ab 2008 wurden mit Ausnahme der an andere Kommunen zu zahlenden Schulkostenbeiträge keine weiteren Ausgaben mehr im Unterabschnitt Realschule gebucht.

Gemeinschaftsschule -Offene Ganztagschule- (UAe 2810-2813)	2006	2007	2008	2009
Ausgaben des VwH in €		176.852,68	569.828,29	611.553,36
Schülerzahl		74	400	432
Ausgaben je Schüler in €		2.389,90	1.424,57	1.415,63
Schulkostenbeitrag n. § 76 bzw. ab 2008 Richt- wert n. § 111 SchulG* in €		745,00	796,00	1.082,00

* Für 2008: Richtwert, für 2009: Richtwert+Investitionskostenpauschale

Da die Gemeinschaftsschule ab 01.08.2007 startete, ist davon auszu-
gehen dass die Ausgaben im Jahr 2007 nur etwa 5 von 12 Monaten
abbilden. Des Weiteren dürften die Ausgaben der bisherigen Haupt-
und Realschulzweige im selben Jahr noch weitestgehend in den
betreffenden Unterabschnitten gebucht worden sein.

Das GPA hat deshalb für die Ermittlung der Durchschnittsausgaben in
2007 nur die auf die neuen 5. Klassen der Gemeinschaftsschule ent-
fallende Schülerzahl und erst ab 2008 auch die bisher auf die Haupt-
und Realschulzweige entfallenden Schülerzahlen zugrunde gelegt.

Weil das Land für 2007 noch keinen Schulkostenbeitrag für Gemein-
schaftsschulen vorgegeben hatte, wurde als Vergleichswert ein Mittel-
wert aus den für Haupt- und Realschulen geltenden Schulkostenbeiträ-
gen verwendet.

Zu berücksichtigen ist des Weiteren, dass die Ausgaben für die ange-
mieteten Schulcontainer in den Jahren 2007 bis 2009 erheblichen Anteil
an den Gesamtausgaben der Schule hatten, wie die nachfolgende Auf-
stellung zeigt:

Haushaltsjahr	2007	2008	2009
Ausgaben für Containermiete in €	92.840,50	98.371,79	122.400,00
Anteil an den bereinigten Gesamtausga- ben des VwH der Schule	52%	17%	20%

Ein Teil der hier abgebildeten Ausgaben resultiert allerdings in jedem
Jahr aus dem Vortrag von Haushaltsausgaberesten.

Wolfgang Borchert-Gymnasium (UAe 2300-2302)	2006	2007	2008	2009
Ausgaben des VwH in €			37.030,38	637.393,17
Schülerzahl				970
Ausgaben je Schüler in €				657,11
Schulkostenbeitrag n. § 76 bzw. ab 2008 Richtwert n. § 111 SchulG* in €				350,42

* Für 2008: Richtwert, für 2009: Richtwert+Investitionskostenpauschale

Da die Schulträgerschaft erst zum 01.08.2009 an die Gemeinde übergang, wurden 5/12 des Vergleichswertes für Gymnasien angesetzt.

Spätestens seit dem Haushaltsjahr 2009 sind nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben Schulen wie kostenrechnende Einrichtungen zu führen. Demzufolge wurden im Jahr 2009 in allen Schul-Unterabschnitten auch kalkulatorische Kosten veranschlagt und gebucht, die zum Teil erheblichen Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben der einzelnen Schulen hatten, wie die folgende Zusammenstellung zeigt:

	Kalkulatorische Abschreibung in €	Kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals in €	Kalkulatorische Kosten gesamt in €	Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben
Grundschule Nord	10.000,00	20.000,00	30.000,00	10%
Grundschule Süd	3.000,00	6.000,00	9.000,00	3%
Grundschule Bickbargen	38.000,00	76.000,00	114.000,00	23%
Gemeinschaftsschule	16.000,00	32.000,00	48.000,00	8%
Gymnasium	144.300,00	288.600,00	432.900,00	68%
Schulen gesamt	211.300,00	422.600,00	633.900,00	

Insbesondere der auffällig hohe Anteil beim Wolfgang-Borchert-Gymnasium war kritisch zu hinterfragen. Dabei stellte sich u. a. heraus, dass die gebuchten kalkulatorischen Kosten aus verschiedenen Gründen zu hoch sein dürften.

Zum einen sind hier volle Jahresbeträge anstatt anteilige Beträge für 5 Monate gebucht worden.

Des Weiteren ist in die Berechnungsgrundlage für die kalkulatorische Abschreibung auch der Grundstückswert eingeflossen. Grund und Boden unterliegen jedoch nicht der Abschreibung, da hier kein Werteverzehr stattfindet.

Die kalkulatorische Verzinsung wurde auf den kompletten Restbuchwert des Objekts berechnet. Die Gemeinde ist zwar Grundstückseigentümerin, hat jedoch die Gebäude und das Inventar nicht selbst finanziert, sondern unentgeltlich übernommen. Kalkulatorische Zinsen dürfen jedoch nur auf das von der Gemeinde selbst eingesetzte Kapital berechnet werden. Die unentgeltlich übernommenen Werte kommen hier einer Investitionszuweisung von dritter Seite gleich, die bei der Ermittlung des zu verzinsenden Kapitals vom Anschaffungs-/ Herstellungswert abziehen ist.

In der Gesamtschau ist festzustellen, dass die Ausgaben je Schüler durchgängig deutlich über den Schulkostenbeiträgen/Richtwerten liegen, die die Gemeinde somit nicht nur für ihre eigenen Schülerinnen und Schüler erhebliche Haushaltsmittel bereitstellt, sondern auch pro Gast Schüler mehr aufwendet, als sie bisher durch den entsprechenden Schulkostenbeitrag erstattet bekommt.

Hinweis

Durch die zwischenzeitliche erneute Änderung des Schulgesetzes werden allerdings ab 2012 vom Land keine einheitlichen Schulkostenbeiträge zur Abrechnung von Aufwendungen für Gastschüler zwischen den Kommunen mehr vorgegeben. Die dann geltende gesetzliche Regelung sieht vor, dass jeder Schulträger seine Kosten/Schüler nach den durch § 48 SchulG gesetzten Rahmenbedingungen individuell errechnet und der Kommune des Gastschülers in Rechnung stellt.

4.3. Organisation der Mittagsverpflegung in den Schulen

Mit der Einrichtung Offener Ganztagschulen und der Durchführung von Nachmittagsunterricht am Wolfgang-Borchert-Gymnasium als Folge der Reduzierung auf 8 Schuljahre bis zum Abitur (G8) bestand auch für die Gemeinde Halstenbek das Erfordernis, an mehreren Schulstandorten eine regelmäßige Mittagsverpflegung für die Schülerinnen und Schüler zu organisieren.

4.3.1. Pachtvertrag Mensa Schule Bickbargen

Die Gemeinde führt auch die Grundschule Bickbargen als Offene Ganztagschule. Die hierfür errichtete Mensa mit Vollküche wird durch einen Pächter betrieben. Auch die Mittagsverpflegung des in der Schule untergebrachten Kindergartens Schule Bickbargen erfolgt von dort aus. Der Pachtvertrag beinhaltet eine feste Pachtdauer vom 01.09.2008 bis 31.08.2009 mit Verlängerungsklausel für jeweils ein Jahr, kam jedoch erst am 22.06.2009 zustande. Zu dieser Zeit war der Pächter bereits mehr als ein Dreivierteljahr in der Mensaküche tätig.

Bis zum Frühjahr 2008 hatte die Organisation des Schulessens beim Schulverein der Grundschule gelegen. Die Mittagsverpflegung war nicht in der als Vollküche konzipierten Mensaküche zubereitet, sondern von externen Lieferanten angeliefert worden. Nachdem Bedarf für eine Neuorganisation entstanden war und der Schulverein dies nicht weiter übernehmen wollte, sahen sich die Gemeinde und Schulleitung selbst in der Pflicht, hier tätig zu werden. Von der Schulleitung wurde im April 2008 das Angebot des jetzigen Pächters eingeholt und im Juli 2008 von der Verwaltung dem zuständigen Fachausschuss zur Beratung und Entscheidungsfindung vorgelegt, welcher der Verpachtung der Mensaküche grundsätzlich zustimmte und die Verwaltung beauftragte einen Pachtvertrag zu erarbeiten und vorzulegen.

Hierbei ist es, bedingt durch personellen Ausfall im zuständigen Fachbereich der Gemeindeverwaltung, zu zeitlichen Verzögerungen gekommen. Erst im Herbst 2008, nachdem das neue Schuljahr bereits begonnen hatte, wurde die Angelegenheit wieder aufgegriffen. Die Verwaltung ging bis dahin davon aus, dass die Mittagsverpflegung noch extern zubereitet und angeliefert wird. Es stellte sich jedoch heraus, dass der Pächter bereits die Mensaküche hierfür nutzte und dazu auch eigene Ausrüstung mit eingebracht hatte.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass aufgrund von Defiziten bei der Abstimmung zwischen Verwaltung und Schulleitung über das weitere zeitliche und inhaltliche Vorgehen, eine Situation entstanden war, in der die Gemeinde sich hinsichtlich der Vertragskonditionen gegenüber dem Pächter in einer ungünstigen Verhandlungsposition wiederfand und faktisch kein zeitlicher Spielraum mehr für die Suche nach alternativen Lösungen bestand, ohne die Sicherstellung der vorzuhaltenden Mittagsverpflegung im laufenden Schulbetrieb zu gefährden.

Entsprechend konnte der Pächter für sich sehr vorteilhafte Vertragskonditionen durchsetzen. Nach dem vorliegenden Vertrag darf der Pächter die Küche auch für die Vorbereitung von Mahlzeiten, die er an andere Abnehmer verkauft, nutzen. Für die Nutzung der Mensaküche sind von ihm weder eine Pacht noch Ersatz für Wasser- und Energieverbrauch sowie Abfallbeseitigung zu zahlen. Dies erstreckt sich auch auf den Verbrauch für die Vorbereitung von Mahlzeiten an andere Abnehmer und die Nutzung der Küche an allen Wochentagen.

Der Pächter versorgt von der Mensaküche aus mittlerweile auch das Gymnasium mit Mittagsverpflegung. Aufgrund der vergleichsweise geringen Anzahl der dort wöchentlich abgenommenen Mittagessen steht jedoch in Frage, ob sich daraus bereits eine deutliche Verbesserung der Rentabilität für den Pächter und insofern ein Anlass zu Nachverhandlungsbemühungen für die Gemeinde bezüglich der Pachtkonditionen ableiten lässt.

4.3.2. Mittagsverpflegung Gemeinschaftsschule

Die Mittagsverpflegung für die Gemeinschaftsschule erfolgt durch ein Catering-Unternehmen, das die Mahlzeiten verzehrfertig zubereitet anliefert. Insofern wird in der Schule nur eine Ausgabeküche vorgehalten. Die zwischen Gemeinde und Catering-Unternehmen geschlossene Vereinbarung läuft unbefristet ist aber kurzfristig kündbar.

Anders als an der Grundschule Bickbargen bestand für die Gemeinschaftsschule kein Schulverein, der die Trägerschaft für den Offenen Ganztags bzw. die Organisation der Mittagsverpflegung hätte übernehmen können. Die Gemeinde musste sich daher von Anfang an unmittelbar darum kümmern.

Mittlerweile hat die Gemeinde die Trägerschaft für den Offenen Ganztags hier an ihre privatrechtlich organisierte Volkshochschule (VHS gGmbH) übertragen. Die Organisation soll nach derzeitigem Planungsstand auch in der neuen Grund- und Gemeinschaftsschule fortgeführt werden.

4.3.3. Vergaberechtliche Einordnung

Sowohl bei dem Pachtvertrag für die Schulmensa Bickbargen als auch bei der Vereinbarung der Gemeinde mit dem Zulieferer der Mittagsverpflegung für die OGTS Gemeinschaftsschule handelt es sich nach Auffassung des GPA um Dienstleistungskonzessionen.

Die jeweiligen Pächter erbringen die Leistungen auf eigenes wirtschaftliches Risiko und berechnen dafür ein Entgelt von Dritten – hier den Eltern der Kinder, die an der Mittagsverpflegung teilnehmen.

Dienstleistungskonzessionen unterliegen im Gegensatz zu Dienstleistungsaufträgen nicht den Ausschreibungsregeln des Vergaberechts. Insofern spielen beispielsweise weder die dort zu beachtenden Wertgrenzen für die Wahl des Verfahrens noch der im EU-Bereich vergaberechtlich greifende Primärrechtsschutz der Bieter eine Rolle.

Gleichwohl haben sich aus den Vorschriften und Grundsätzen des Wettbewerbsrechts des EG-Vertrages sowie den durch die Rechtsprechung des EuGH festgesetzten Prinzipien hierzu inzwischen Grundsätze verfestigt, die bei der Vergabe von Dienstleistungskonzessionen durch die öffentliche Hand zu beachten sind.

Hinweis

Hervorzuheben sind hier die Verpflichtung zur Gleichbehandlung aller potenziellen Bieter und zur diskriminierungsfreien Anwendung der zugrunde gelegten Regeln für die Vergabe der Konzession auf alle Bewerber. Dies kann nur durch ein transparentes Vergabeverfahren gewährleistet werden, in dem die Gemeinde den Gegenstand der Konzession sowie Art und Umfang der vom Konzessionär erwarteten Leistungen in geeigneter Weise öffentlich bekannt und damit potenziellen Interessenten für eine Bewerbung zugänglich macht.

Die Transparenzverpflichtung ist vor Zustandekommen der derzeitigen Verträge nicht beachtet worden.

Beanstandung

Des Weiteren ist zu beachten, dass für die Erreichung des definierten Zieles keine unverhältnismäßigen Anforderungen gestellt und die Laufzeit der Konzession so festzulegen ist, dass der freie Wettbewerb nur soweit eingeschränkt wird, wie die Amortisierung der Investitionen und die angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals es erfordern.

Stellungnahme der Gemeinde:

Zukünftig wird bei einem geplanten Wechsel der Konzessionsträger ein transparentes Vergabeverfahren durchgeführt.
Dadurch wird der Transparenzverpflichtung Rechnung getragen.

Auch vor dem Hintergrund, dass die derzeitigen Lösungen zur Sicherstellung der Mittagsverpflegung in den Schulen unter einem gewissen Zeitdruck zustande gekommen sein mögen, sollte die Gemeinde den gesamten Bedarf für Mittagsverpflegung sowie die von ihr hierfür gewünschten und realisierbaren Rahmenbedingungen, auch unter Einbeziehung der erforderlichen Mittagsverpflegung in den Kindertageseinrichtungen, konzeptionell überdenken und anschließend dem Wettbewerb stellen.

Hilfreich kann hierbei im Vorfeld auch ein gezielter Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen, die gleichfalls vor der Aufgabe standen bzw. stehen, die Mittagsverpflegung im Schul- und KiTa-Bereich zu organisieren, sein.

Das GPA erkennt hierbei nicht, dass die Organisation bezahlbarer Mittagsverpflegung zufriedenstellender Qualität für Kinder in unterschiedlichen Altersgruppen und Einrichtungen nicht unbedingt mit einer Lösung für alle Bedarfe auskommt.

4.4. Anmietung von Containern für die Gemeinschaftsschule

Um den Raumbedarf der Schule bis zu der für das Schuljahr 2012 geplanten Fertigstellung der neuen Grund- und Gemeinschaftsschule abzudecken, sind in den Jahren 2007 und 2009 mehrere Schulcontainer angemietet worden. Die Vergaben erfolgten jeweils nach beschränkter Ausschreibung (VOB) und sind im Ergebnis nicht zu beanstanden.

Anzumerken ist jedoch, dass die Verträge, von denen der erste bereits ins vierte Jahr geht, nur für eine Mindestlaufzeit von zunächst 12 Monaten abgeschlossen werden konnten, da Haushaltsmittel für eine von vorn herein längere Mietdauer, die von Anfang an zu niedrigeren Monatsmieten geführt hätten, nicht zur Verfügung standen.

4.5. Verwertung des Grundstücks der bisherigen Grundschule Süd

Im Rahmen eines Gesamtkonzepts zur künftigen Nutzung bzw. Verwertung der nach Fertigstellung der neuen Grund- und Gemeinschaftsschule freiwerdenden Schulgebäude plant die Gemeinde, das Gebäude der bisherigen Grundschule Süd abzureißen und das Grundstück als Bauland zu veräußern.

Der daraus nach Abzug der kalkulierten Abbruch- und Erschließungskosten, in denen auch bereits der Aufwand für die Entfernung der Torf- linse enthalten sein soll, erwartete Erlös ist für die Mitfinanzierung der anstehenden Investitionsvorhaben der Gemeinde vorgesehen.

In die wirtschaftliche Gesamtbetrachtung für die Verwertung bzw. das zum Teil darauf basierende Finanzierungskonzept ist jedoch auch noch der Restbuchwert des Schulgebäudes, der durch den Abriss vernichtet würde, mit einzubeziehen.

Hinweis

5. Kindertageseinrichtungen und betreute Grundschule

In der Gemeinde Halstenbek existieren derzeit sechs Kindertageseinrichtungen (KiTas). Davon unterhält die Gemeinde zwei Kindertageseinrichtungen in eigener Trägerschaft. Je eine Kindertageseinrichtung befindet sich in Trägerschaft der ev. Kirchengemeinde Halstenbek, des DRK-Kreisverbandes Pinneberg e.V. (DRK), der Arbeiterwohlfahrt Schleswig-Holstein gGmbH Region Unterelbe (AWO) und eines Elternvereins.

In der Summe resultiert daraus ein Betreuungsangebot vom Krippenalter über den Elementarbereich (3-6-jährige) bis zur Hortbetreuung für Kinder im Grundschulalter.

Außerdem wird an zwei Schulstandorten ein Angebot zur betreuten Grundschule vorgehalten, das von der ev. Kirchengemeinde bzw. von der AWO durchgeführt wird.

5.1. Vertragssituation

In § 25 des Schleswig-Holsteinischen Kindertagesstättengesetzes (KiTaG) ist festgelegt, dass die Standortgemeinden für die in den KiTa-Bedarfsplan aufgenommenen KiTas in ihrem Gebiet, die von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe betrieben werden, schriftliche Vereinbarungen über die Finanzierung und die die Finanzierung betreffenden Angelegenheiten abschließen.

Für alle nichtkommunalen KiTas und die betreute Grundschule waren von der Gemeinde Finanzierungsverträge mit den betreffenden Trägern abgeschlossen worden. Daneben existieren Verträge, die die Eigentumsverhältnisse zwischen Gemeinde und Träger für die von der Kirchengemeinde, dem DRK und der AWO betriebenen KiTas regeln.

In allen bisherigen Finanzierungsverträgen hat sich die Gemeinde verpflichtet, die nicht anderweitig gedeckten Kosten im Wege des Defizitenausgleichs zu übernehmen und den Trägern damit letztlich das finanzielle Risiko vollständig von der Hand zu halten.

KiTa der ev.-luth. Kirchengemeinde Halstenbek

Die Gemeinde hat das Grundstück Anfang der 70er Jahre zweckgebunden an die Kirchengemeinde übereignet. In dem darauf von der Kirchengemeinde errichteten Gebäude sind neben der KiTa, auch drei von der Kirchengemeinde genutzte Ein-Zimmer-Wohnungen und die gemeindliche Bücherei untergebracht. Die Gemeinde zahlte seinerzeit einen Investitionszuschuss an die Kirchengemeinde. Mitte der 90er Jahre wurde die KiTa durch einen Anbau erweitert. Der aktuelle Finanzierungsvertrag enthält zur Finanzierung des Anbaus keine Informationen und sollte entsprechend ergänzt werden.

Der derzeitige Finanzierungsvertrag wurde im Jahr 2006 mit einer festen Laufzeit bis 31.07.2012 abgeschlossen und ersetzt den vorausgegangenen Vertrag aus dem Jahr 1994. Zeitgleich wurde eine Zusatzvereinbarung über die Höhe des pro betreutem Kind monatlich vom KiTa-Träger abrechenbaren Verwaltungskostenbeitrags, jedoch mit kürzerer fester Laufzeit bis 31.12.2008 getroffen. Finanzierungsvertrag und Zusatzvereinbarung verlängern sich nach Ablauf der festen Laufzeiten jeweils stillschweigend um ein Jahr, falls keine Kündigung innerhalb der festgelegten Fristen erfolgt.

Verträge vergleichbaren Inhalts haben die ev. Kirchengemeinden als Träger von Kindertageseinrichtungen im selben Zeitraum anlässlich des Rückzugs der ev. Kirche aus der Mitfinanzierung der Betriebskosten über Mittel der Kirchensteuer auch mit anderen Kommunen im Kreis abgeschlossen.

Der derzeit mit der ev. Kirchengemeinde bestehende Finanzierungsvertrag stellt zwar die Haushalts- und Stellenpläne der bezuschussten Einrichtung unter den Zustimmungsvorbehalt der Gemeinde, sieht jedoch keinerlei Prüfungsrechte der Gemeinde für die den eingereichten Verwendungsnachweisen zugrundeliegenden Unterlagen des Trägers vor.

In der Vergangenheit von den KiTa-Trägern diesbezüglich ggf. erfolgte Zugeständnisse hinsichtlich der Einsichtnahme in Belege durch gemeindliche Vertreter und organisationsinterne Vergaberichtlinien sind im Konfliktfall der Gemeinde gegenüber nicht bindend.

Das GPA hält es hier für angezeigt, eine entsprechende Vertragsklausel mit dem Träger nach zu verhandeln und in neue Verträge mit der ev. Kirchengemeinde von vorn herein mit aufzunehmen.

KiTa's der AWO, des DRK und des Elternvereins

Die Finanzierungsverträge mit der AWO aus dem Jahr 1992 und mit dem DRK aus dem Jahr 1993 sind im Zuge entsprechender Neubau-maßnahmen für zwei Kindertageseinrichtungen abgeschlossen worden. Die Baumaßnahmen sind jeweils vom Träger durchgeführt, jedoch ohne dessen Eigenbeteiligung an den Investitionskosten, aus öffentlichen Zuschüssen und Darlehen, deren Zins- und Tilgungslasten ebenfalls von der Gemeinde getragen werden, finanziert worden. Während dem DRK das KiTa-Grundstück - wie ursprünglich geplant - im Wege eines Erbbaurechts überlassen worden ist, hat die Gemeinde der AWO das KiTa-Grundstück im Jahre 1995 verkauft.

Die vom Elternverein Regenbogen e. V. betriebene KiTa ist in einem Gebäudeteil der bisherigen Grundschule Süd untergebracht. Der aktuellste Nutzungs- und Finanzierungsvertrag datiert aus dem Jahr 1993. Da der Gebäudeteil, in dem sich auch die KiTa befindet, auf einer Torf-line steht und im Prinzip als abgängig betrachtet wird, hat sich die Gemeinde mittlerweile entschlossen, einen KiTa-Neubau auf einem hierfür erworbenen Grundstück zu errichten.

Die drei Finanzierungsverträge wurden aufgrund des Beschlusses der Gemeindevertretung vom November 2006 fristgerecht mit Wirkung zum 31.12.2007 gekündigt.

Ziel war nach Beschlusslage der Selbstverwaltung für alle drei Träger die

- Verwaltungskosten je Kind anzugleichen
- eine Budgetierung auf der Grundlage der durchschnittlich pro Jahr in der Einrichtung betreuten Kinder einzuführen und
- die gebäudebezogenen Betriebskosten ganz außer Ansatz zu lassen.

Von der Verwaltung sind im März 2007 mit den betreffenden KiTa-Trägern Verhandlungsgespräche geführt und deren Zwischenergebnisse im Juli 2007 und erneut im Juli 2008 zur Beratung und Rückmeldung, in welche Richtung weiterverhandelt werden soll, in die Fraktionen gegeben worden.

Eine Beschlussvorlage mit Vorschlägen hinsichtlich der Rahmenbedingungen für die neu auszuhandelnden Verträge wurden des Weiteren im November 2007 dem zuständigen Fachausschuss zur Beratung vorgelegt. Einen richtungsweisenden Beschluss zur Ausgestaltung der weiteren Vertragsverhandlungen hat der Fachausschuss jedoch offenbar erst im Oktober 2008 gefasst.

Die Kündigung des Vertrages mit dem Elternverein wurde im November 2008 im gegenseitigen Einvernehmen wieder zurückgenommen, da sich die Gemeinde inzwischen entschlossen hatte, den Kindergarten-neubau zu errichten und erst für diesen einen neuen Nutzungs- und Finanzierungsvertrag mit dem Elternverein auszuhandeln.

Bis zur Erstellung des Prüfberichts waren weder neue Finanzierungsverträge zustande gekommen noch lagen geeinigte Verhandlungsergebnisse mit den bisherigen Trägern vor, noch waren Alternativen für die künftige Trägerschaft - sei es nun die Gemeinde selbst oder andere anerkannte Träger der freien Jugendhilfe - ins Auge gefasst worden.

Die Zusammenarbeit mit dem DRK und der AWO wird zwar seit 2008 de facto auf der Basis der gekündigten Verträge fortgeführt und seitens der betroffenen Träger sind offenbar auch in gewissem Umfang finanzielle Zugeständnisse in Aussicht gestellt worden.

Aus Sicht des GPA ist jedoch kritisch anzumerken, dass

Hinweis

- sich die Gemeinde mit der Kündigung ohne Alternativplan für den Fall, dass keine Einigung zustande kommt und die bisherigen Träger nicht mehr bereit sein sollten, nach Ablauf der Kündigungsfrist den Betrieb aufrecht zu erhalten in ein vermeidbares rechtliches und u. U. auch wirtschaftliches Risiko begeben hat
- und weder vorab noch während des nunmehr ins fünfte Jahr gehenden Verhandlungsprozesses, beispielsweise durch Vergleich mit den eigenen kommunalen KiTas, Betrachtungen darüber angestellt wurden, ob wirtschaftlichere Alternativen zu den bisherigen Vertragspartnern in Betracht kommen.

Hierbei wird nicht verkannt, dass angesichts auch im kommunalen Aufgabenbereich Kindertagesbetreuung kontinuierlich steigender Ausgabenbelastung die gegenüber Dritten eingegangenen finanziellen Verpflichtungen regelmäßig auf den Prüfstand gehören und aus kommunaler Sicht der Wunsch nach Vereinheitlichung der Vertragsinhalte und Verwendungsnachweise allein schon aus Gründen der besseren Vergleichbarkeit und zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands berechtigt und nachvollziehbar ist.

Betreute Grundschule (hortähnliches Betreuungsangebot)

Die hierfür seit 1994 mit der AWO und der ev. Kirchengemeinde bestehenden Finanzierungsverträge sind im Jahre 2010 von der Gemeinde fristgerecht gekündigt worden, da mit der geplanten Zusammenfassung der bisher auf die Schulstandorte Nord und Süd verteilten Betreuungsgruppen unter dem Dach der neuen Gemeinschaftsschule zu Beginn des Schuljahres 2011/2012 die Trägerschaft in eine Hand gegeben werden soll.

Die bisherigen Verträge stellen in § 1 Abs. 1 jeweils eine Verbindung zu den KiTa-Finanzierungsverträgen der betreffenden Träger her. Danach soll es sich um Ergänzungen der KiTa-Finanzierungsverträge handeln. Da mit der AWO seit 01.01.2008 kein solcher mehr besteht, stellt sich zumindest die Frage nach den Auswirkungen auf den Vertrag für das hortähnliche Betreuungsangebot.

Beide Verträge enthalten keine Prüfungsrechte für die Gemeinde.

Bei Abschluss des neuen Finanzierungsvertrages mit dem künftigen Träger für das hortähnliche Betreuungsangebot sollte deshalb darauf geachtet werden, den Vertrag als durchgehend eigenständiges Regelwerk zu gestalten und umfassende Prüfungsrechte der Gemeinde zu vereinbaren.

Hinweis/ Empfehlung

5.2. Nachweis der wirtschaftlichen Mittelverwendung bei Vergaben

Die nichtkommunalen KiTa-Träger unterliegen nicht der Anwendung vergaberechtlicher Vorschriften, wie sie von der Gemeinde bei eigenen Auftragsvergaben zu beachten wären. Eine besondere Verpflichtung der KiTa-Träger, die wirtschaftliche Verwendung der Mittel, z. B. durch Durchführung von Preisumfragen bzw. Ausschreibung von Auftragsvergaben nachzuweisen, sehen die Finanzierungsverträge bisher nicht vor.

Neben umfassenden Prüfungsrechten der Gemeinde sollte eine besondere Verpflichtung der KiTa-Träger, die wirtschaftliche Verwendung der Mittel in geeigneter Form nachzuweisen, immer dann in den Finanzierungsverträgen verankert werden, wenn das Finanzierungsrisiko, wie dies beim Defizitausgleich und der vollständigen Finanzierung von Investitionen aus öffentlichen Mitteln letztlich der Fall ist, auf kommunaler Seite liegt.

Hinweis/ Empfehlung

Das GPA verweist hierzu auch auf die Feststellungen des Landesrechnungshofs aus dem Jahr 2009 aus seiner Querschnittsprüfung zur Finanzierung von Kindertageseinrichtungen und die im Anschluss hierzu veröffentlichte Arbeitshilfe für die Gestaltung von Finanzierungsvereinbarungen zwischen Kommunen und KiTa-Trägern.

5.3. Überprüfung des Erbbauzinses für das Grundstück der DRK-KiTa

Der mit dem DRK bestehende Erbbaurechtsvertrag enthält eine Wertsicherungsklausel, die eine alle drei Jahre durchzuführende Überprüfung und ggf. Anpassung des Erbbauzinses anhand des Verbraucherpreisindex (früher allg. Preisindex für die Lebenshaltung) vorsieht. Die Einhaltung der Überprüfungsintervalle und Verwendung der vertraglich vorgesehenen Indexmonate ist in der Vergangenheit nicht immer beachtet worden. Ein wirtschaftlicher Schaden ist der Gemeinde hieraus jedoch bisher nicht entstanden. Künftig ist darauf zu achten, dass die Überprüfung und ggf. Anpassung des Erbbauzinses entsprechend den vertraglichen Festlegungen erfolgt.

Hinweis/ Empfehlung

5.4. Finanzierung von Investitionsgütern über die Betriebskosten

Grundsätzlich wird der Investitionsbedarf für die KiTas durch Investitionszuschüsse über den Vermögenshaushalt der Gemeinde abgewickelt. Im Einzelfall sind jedoch außerplanmäßige Investitionen, die unterjährig anfielen, auch über die Betriebskostenzuschüsse aus dem Verwaltungshaushalt finanziert worden, weil entsprechende Haushaltsmittel im Vermögenshaushalt hierfür nicht zur Verfügung standen.

Wegen ihrer besonderen finanzwirtschaftlichen Bedeutung sind Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen nach Maßgabe der landeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften über die Gliederung und Gruppierung der Haushaltspläne der Gemeinden und Gemeindeverbände (VV-Gliederung und Gruppierung) im Vermögenshaushalt auszuweisen, wenn der Betrag von 410,-- € (ab 2008: 150,-- €) überschritten wird. Bei beweglichen Sachen des Anlagevermögens ist dabei nicht zwischen Erst-, Ersatz- oder Ergänzungsbeschaffung zu unterscheiden.

Den Abgrenzungsvorgaben sollte auch bei außerplanmäßigen Investitionsbedarf der KiTa-Träger künftig mehr Beachtung geschenkt werden. Für fehlende Finanzmittel im Vermögenshaushalt könnte nach den einschlägigen Regeln für die über- und außerplanmäßige Ausgaben im Bedarfsfall beispielsweise ein entsprechender Betrag aus den eingeplanten Betriebskostenzuschüssen zur Deckung herangezogen werden.

Hinweis/
Empfehlung

Der Abgrenzung kommt nach Umstellung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft auf die Doppik noch weitergehende Bedeutung zu, da die kommunalen Investitionszuschüsse an Dritte gesondert zu bilanzieren sind.

5.5. Kostendeckungsgrade der kommunalen KiTas

KiTa Bickbargen (UA 4641)

HH-Jahr	Einnahmen €	Ausgaben €	Deckungsgrad %
2006	452.211,28	829.296,50	54,53
2007	440.904,97	771.082,91	57,18
2008	478.023,59	870.345,12	54,92
2009	508.373,54	919.660,73	55,28

KiTa Schule Bickbargen (UA 4642)

HH-Jahr	Einnahmen €	Ausgaben €	Deckungsgrad %
2006	162.529,60	297.247,28	54,68
2007	167.625,64	291.530,10	57,50
2008	167.519,83	277.424,29	60,38
2009	160.022,29	298.497,84	53,61

Im Haushaltsjahr 2007 sind keine kalkulatorischen Kosten gebucht worden. Es muss deshalb davon ausgegangen werden, dass der Deckungsgrad in diesem Jahr unter den hier angegebenen Werten lag.

5.6. Haushaltsplanung und –durchführung

5.6.1. Sollveränderungen

Eine Übersicht der eingerichteten Deckungskreise und der hiervon jeweils betroffenen Haushaltsstellen war den Haushaltsplänen nicht beigefügt. Dies ist aber erforderlich, damit die Selbstverwaltung den Umfang der von ihr zu beschließenden Ermächtigungen schnell und vollumfänglich erkennen kann. Seitens der Verwaltung wurden zwar bei den betroffenen Haushaltsstellen Hinweise auf die Zugehörigkeit zu einzelnen Deckungskreisen angebracht; es ist jedoch nur mit größeren Zeiteinsatz und Aufwand möglich, die Deckungskreise zu entschlüsseln. Dies stellt keine transparente Darstellung dar.

Im Einzelnen ergeben sich folgende Werte:

Im Verwaltungshaushalt vorgenommene Sollveränderungen:			
2006	2007	2008	2009
87.151 ,22 €	116.23 0,84 €	51.685 ,82 €	97.937, 14 €

Die hiermit verschobenen Ausgabeermächtigungen belaufen sich im Durchschnitt der vier Jahre auf „nur“ 0,5 Prozent des Haushaltsvolumens des Verwaltungshaushaltes.

Wesentliche Positionen bei den Sollveränderungen bildeten die Haushaltsstellen :

Haushaltsjahr 2006

Gewerbesteuerumlage (HHSt.: 9000.8100)	+ 19.082,94 €,
Aus- und Fortbildung im Fachdienst Finanzen (HHSt.: 0300.5620 und 0310.5620)	+ 13.500,00 € und
Mitgliedsbeiträge (HHSt.: 0200.6610)	+ 5.000,00 €.

Haushaltsjahr 2007

Geschäftsausgaben Finanzen (HHSt.: 0300.6502)	+ 20.694,14 €,
Feuerwehr : Persönliche Ausstattungen, Geräte (HHSt.: 1300.5200 und 1300.5600)	+ 26.198,62 € und
Organisationsberatungen (HHSt.: 0600.6552)	+ 8.248,49 €.

Die Deckung erfolgte in diesem Jahr fast ausschließlich über die Haushaltsstelle 9000.8100- Gewerbesteuerumlage- ./ 63.424,88 €.

Haushaltsjahr 2008

Post- und Fernmeldekosten (HHSt.:0200-6500)	+ 17.500,00 € und
Planungskosten (HHSt.: 6100.6100)	+ 12.500,00 €.

Zu beanstanden ist, dass in diesem Jahr Mittel aus der Zuführung zur Allgemeinen Rücklage in Höhe von 50.000,-- € im Wege der Sollveränderung zur Zwischenfinanzierung von in Zusammenhang mit der Errichtung der Gemeinschaftsschule angefallenen Planungskosten verwandt wurden. Hier wäre eine Finanzierung über überplanmäßige Ausgaben angezeigt gewesen.

Stellungnahme der Gemeinde:

Im Haushaltsjahr 2008 wurde versäumt, für die Leistung einer überplanmäßigen unabweisbaren Ausgabe im Zusammenhang mit dem Bau der Grund- und Gemeinschaftsschule eine Genehmigung der Gemeindevertretung einzuholen.

Die über das Haushaltssoll hinausgehende Mehrausgabe wurde bis zum Inkrafttreten der 1. Nachtragshaushaltssatzung 2008 durch eine Erhöhung des Haushalts-Sollbetrages herbeigeführt. Diese Transaktion ging zu Lasten einer nicht deckungsberechtigten Haushaltsstelle.

Eine ordnungsgemäße Veranschlagung dieser zusätzlichen Ausgabe wurde im Rahmen des 1. Nachtragshaushaltes 2008 nachgeholt. Zukünftig wird die Gemeinde Halstenbek darauf achten, dass bei der Leistung von im Haushaltsplan nicht veranschlagten unabweisbaren Ausgaben in haushaltsrechtlich zulässiger Weise gehandelt wird.

Haushaltsjahr 2009

EDV (HHSt.:0210-6501, 7910-6501, 1100-6501)	+ 11.020,00 €,
Versicherungen (HHSt.: 6100.6100)	+ 6.780,00 €,
Organisationsuntersuchung 0600.6552	+ 3.600,00 € und
Pässe, Ausweise (HHSt.: 1101.6504)	+ 7.021,00 €

6. Rechtliche Grundlagen des Verwaltungshandelns

6.1. Hundesteuersatzung

Die Hundesteuer wurde im April 2011 noch auf Grundlage der Satzung der Gemeinde über die Erhebung einer Hundesteuer vom 25.11.1991 in der Fassung des 3. Nachtrages vom 27.06.2001 erhoben. Dies ist grundsätzlich nicht zu beanstanden. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass eine Satzung gemäß § 2 Abs.1 Kommunalabgabengesetz (KAG) zwanzig Jahre nach Inkrafttreten ihre Gültigkeit verliert.

7. Feuerwehr (UA 1300)

7.1. Gebührensatzung

Die Gemeinde erhebt bereits seit einer Reihe von Jahren Gebühren für Feuerwehreinsätze und beachtet insofern die in § 76 GO normierten

Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Da die bisherigen Kalkulations- und Satzungsgrundlagen den rechtlichen Anforderungen nicht mehr genügten, wurde im Oktober 2005 ein externes Angebot zur Erstellung einer neuen Gebührenkalkulation und entsprechender Gebührensatzung eingeholt. Weil 2005 keine Haushaltsmittel mehr zur Verfügung standen, erfolgte die Beauftragung der externen Beratungsfirma erst im Laufe des Jahres 2006.

Die von der Beratungsfirma erstellten Entwürfe für Gebührenkalkulation und -satzung lagen Ende 2006 /Anfang 2007 vor. Im Anschluss wurden noch Details an einigen Satzungsformulierungen zwischen Verwaltung und Beratungsfirma kommuniziert. Anhand der vorgefundenen Unterlagen kann davon ausgegangen werden, dass die neue Gebührensatzung im Laufe des Jahres 2007 zur Beratung und Verabschiedung hätte vorgelegt werden können.

Beratung und Beschluss erfolgten jedoch erst in der 2. Jahreshälfte 2008, so dass die neue Gebührensatzung erst Ende Dezember 2008 in Kraft treten konnte.

Beanstandung

Die Verwaltung hat bereits eingeräumt, dass die Bearbeitung der Angelegenheit u. a. infolge krankheitsbedingten Personalausfalls und späterer personeller Veränderungen im Aufgabenbereich Feuerwehr im Zeitraum 2007 / 2008 aus dem Blickfeld geraten war und erst in der ersten Jahreshälfte 2008 nach Neubesetzung der betr. Sachbearbeitungsstelle wieder aufgegriffen wurde.

Das GPA weist darauf hin, dass die Kalkulationsgrundlagen für derzeitige Gebührentarife in wesentlichen Punkten auf Daten aus den Haushaltsjahren 2004 und 2005 aufsetzen und zum Zeitpunkt der Prüfung bereits wieder rd. 6 Jahre alt waren. Auch die von der Beratungsfirma gegebenen Empfehlungen zur Verbesserung und Fortschreibung der Datengrundlagen für Folgekalkulationen sind noch aufzugreifen und in geeigneter Weise umzusetzen.

Hinweis/
Empfehlung

Stellungnahme der Gemeinde

Die Kalkulation der Feuerwehrgebühren wurde durch die Fremdfirma im Januar 2007 an die Gemeinde übersandt. Aufgrund von krankheitsbedingten Ausfällen und der Einarbeitungsphase nach der Neubesetzung der Sachbearbeiterstelle ab März 2008 wurden erst im Jahr 2008 Nachbesserungsarbeiten an der Kalkulation vorgenommen. Aus diesem Grund wurde die Feuerwehrgebührensatzung erst in der zweiten Jahreshälfte 2008 zu Beratung und Beschlussfassung vorgelegt.

8. Organisation und Personalwesen

Der Verwaltungsaufbau wurde zuletzt im Jahre 2002 auf Wunsch des Finanzausschusses von der Firma KUBUS Kommunalberatung und Service GmbH hinsichtlich Effizienzpotenziale untersucht.

8.1. Stellenplan- Fehlbesetzungen

Da der Stellenplan Teil des Haushaltsplanes und dieser von der Gemeindevertretung zu beraten und zu beschließen ist (siehe § 79 GO), handelt es sich bei der Ausgestaltung um eine der Gemeindevertretung vorbehaltene Aufgabe. Dies wird durch § 28 Ziffer 12 GO untermauert, wonach nämlich die allgemeinen Grundsätze für die Ernennung, Einstellung usw. von Beschäftigten der Gemeinde, sofern nicht durch das allgemeine Beamten- und Tarifrecht geregelt, eine der Entscheidung der Gemeindevertretung vorbehaltene Aufgabe ist.

Der Stellenplan 2009 weist incl. Bürgermeisterin 18 Planstellen für Beamte aus, wovon sieben mit Angestellten fehl besetzt sind. Nach den im Stellenplan vorhandenen Bemerkungen ist keine Umwandlung der Beamtenstellen in Stellen für Angestellte vorgesehen. Dabei sind sieben Planstellen mit Arbeitnehmern besetzt. Dies ist gemäß § 5a Abs. 6 GemHVO-kameral zeitlich nur bei Bedarf und vorübergehend zulässig. Als Vorübergehend wird vom Innenministerium ein Zeitraum bis zu höchstens drei Jahren angesehen.

Nach Auffassung der Verwaltung ist ein aus Angestellten gebildeter Personalstamm flexibler zu managen, als Beamte. Sofern die Selbstverwaltung diesem Ansatz folgt, hätte der Stellenplan bereits dem geänderten Leitbild angepasst werden können. Da dies nicht geschehen ist, ist zu unterstellen, dass die Selbstverwaltung diesen Ansatz nicht mit trägt bzw. der Sachverhalt mit ihr noch nicht abgestimmt wurde.

Insofern ist festzustellen, dass der Stellenplan per 31.12.2009 nicht dem geltendem Recht entspricht, da inhaltlich gegen § 5a Abs. 6 GemHVO-kameral verstoßen wird. Dabei handelt es sich nach Auffassung der Gemeindeprüfung um eine gemäß § 28 Ziffer 12 GO der Gemeindevertretung vorbehaltene Entscheidung

8.2. Sonderumlage durch Abbau von Beamtenstellen

Die Gemeinde steht hinsichtlich der Personalwirtschaft vor einer besonderen Herausforderung, da die weitere Entwicklung – je nach getroffener Entscheidung - mit finanziellen Risiken verbunden ist. Dabei ist nicht auszuschließen, dass die Übernahme von Ausgleichszahlungen die wirtschaftlichere Lösung darstellen kann.

Hinweis

Ursächlich für diese Situation ist die in 2005 erfolgte Änderung der Satzung der VAK, mit der die Aufgabenerfüllung finanziell gesichert werden sollte. Hierfür musste dem Absinken der Zahl der angemeldeten aktiven Bediensteten entgegengewirkt werden, um das erforderliche Umlagevolumen zu erhalten. Sofern dies den einzelnen Kommunen nicht möglich ist, sind über fünf Jahre Sonderumlagen zu zahlen, die z.B. in 2010 für eine Stelle des gehobenen Dienstes bei 20.838,84 € jährlich lagen.

Maßgeblich ist die Zahl der am 31.12.1998 bei der VAK gemeldeten umlagepflichtigen Beamtinnen und Beamten. Am Stichtag waren von der Gemeinde 12 Personen gemeldet. Diese Zahl wird in der Gemeinde seit 2007 unterschritten, so dass bereits Sonderumlagen fällig wurden. Seitens der Gemeinde waren bereits zu zahlen:

	2007	2008	2009	2010
Summe der Sonderumlagen	22.926,75 €	23.588,25 €	51.601,81 €	75.762,72 €

Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass Beamtenstellen nur dort eingerichtet werden sollen, wo es um die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben geht. Des Weiteren findet auf Grund der Veränderungen in den Verwaltungsstrukturen wie z.B. Gründung ARGEn, Ausgründungen, Bildung von zentralen Sozialämtern u. ä. ein kontinuierlicher Personalrückgang auch bei den Kommunen statt, so dass bei wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung ein Personalrückgang unvermeidbar sein könnte. Dies kann jedoch zunächst zusätzliche Kosten verursachen.

Dass eine Einbeziehung der Selbstverwaltung in die Entscheidung, die bei der VAK als untere Grenze festgestellten Planstellen für Beamte zu unterschreiten, erfolgt ist, war nicht dokumentiert.

8.3. Neuaufstellung des Lohnbüros bzw. der Bezügekasse

Die Gemeinde hält ein eigenes Lohnbüro bzw. eine Bezügekasse vor. Die Berechnung der Entgelte bzw. Besoldung erfolgt im Einzelnen mit dem von der Datenzentrale betriebenen Programm Permis über die Rechner der Datenzentrale. Ob diese Organisationsform noch die wirtschaftlichste Lösung darstellt, wurde in den letzten Jahren nicht geprüft.

Hinweis

Das gemeindeeigene Lohnbüro verwaltet derzeit ausschließlich das gemeindeeigene bzw. das ausgeliehene Personal.

Zwischenzeitlich bieten auch andere Institutionen entsprechende Leistungen an. Hingewiesen wird insbesondere auf die Versorgungsausgleichskasse (VAK), bei der vom Landesgesetzgeber eine Bezügekasse zugelassen wurde, um insbesondere Kommunen die Möglichkeit einer rechtssicheren und ökonomischen Aufgabenübertragung zu ermöglichen. Als öffentlich-rechtliche Einrichtung kalkuliert die VAK ihre Verwaltungskostenersätze kostendeckend.

Nach Erkenntnis der Gemeindeprüfung liegen sie zurzeit monatlich für einen Abrechnungsfall bei 10,20 € (Angestellte) bzw. bei 6,90 € (Beamte) zuzüglich EDV-Abrechnungskosten, wobei Sonderkonditionen mit dem Leistungszentrum ausgehandelt wurden. Hinzu kommt noch einmalig ein Vorkostenzuschlag.

Eine Empfehlung zur Abgabe dieser Aufgabe an die VAK ist auch unter Abschnitt II Ziffer 4 in den Hinweisen zur Ausschöpfung der Ertragsquellen und Beschränkung der Aufwendungen des Innenministeriums enthalten.

In eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung könnten auch weitere Organisationsmodelle einbezogen werden. So ist z.B. zu hinterfragen, ob sowohl die Kernverwaltung als auch die Eigenbetriebe eigene Lohnbüros vorhalten müssen oder diese Aufgabe nicht an einer Stelle zusammengefasst werden könnte.

Ferner wären auch Kooperationen mit anderen Kommunalverwaltungen denkbar, wie dies bereits im Bereich Vollstreckung mit der Stadt Scheidefeld erfolgt.

8.4. Leistungsorientierte Entgeltbestandteile (LOB)

Seit dem Jahr 2007 enthält der Tarifvertrag öffentlicher Dienst (TVöD) die Regelung, dass an die Arbeitnehmer ein Leistungsentgelt auszuschütten ist.

Eine Überprüfung des angewandten LOB-Verfahrens ergab, dass in der Gemeinde das sogenannte „Gießkannenprinzip“ Anwendung gefunden hat. Eine individuelle Leistungsbeurteilung findet derzeit nicht statt. Die Auszahlung erfolgte jeweils als Einmalzahlung mit den Dezemberbezügen.

8.5. Nebentätigkeiten

Die Grundlagen des Nebentätigkeitsrechtes finden sich in § 70 ff Landesbeamtengesetz. Danach ist eine Nebentätigkeit bzw. Nebenbeschäftigung einzuschränken bzw. zu untersagen, wenn die Gefahr besteht, dass dienstliche Interessen beeinträchtigt werden. Daher sind – sofern nicht die in § 72 LBG aufgeführten Ausnahmen zutreffen – von Beamten alle Nebentätigkeiten anzuzeigen.

Für die Nebentätigkeiten der Angestellten gelten seit dem 01.10.2005 die Bestimmungen des § 3 Abs. 3 TVöD. Diese Bestimmungen weichen von den Regelungen des Beamtenrechts ab. So besteht für Angestellte nunmehr lediglich eine Anzeigepflicht von ausgeübten Nebentätigkeiten. Eine Genehmigungspflicht liegt jedoch nicht mehr vor. Der Arbeitgeber kann allerdings eine Nebentätigkeit des Angestellten untersagen oder mit Auflagen versehen, wenn zu erwarten ist, dass durch die Nebentätigkeit die arbeitsvertraglichen Pflichten des Angestellten oder die berechtigten Interessen des Arbeitgebers beeinträchtigt werden.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Verpflichtung zur Anzeige entsprechender Nebentätigkeiten bei den Beschäftigten mit der Zeit in Vergessenheit gerät. Deshalb sollte die Personalabteilung es nicht bei einem einmaligen Hinweis belassen, sondern in regelmäßigen Zeitabständen (ca. alle drei Jahre) auf die Anzeigepflicht hinweisen. In diesem Zusammenhang ist ein vom Landesrechnungshof (LRH) ermittelter Aspekt interessant, wonach in Kommunen, die regelmäßig auf die Einhaltung der Nebentätigkeitsbestimmungen hinweisen, deutlich mehr Nebentätigkeiten angezeigt werden als in Kommunen, die diese Hinweise nicht geben.

Bei der Gemeinde Halstenbek sind zum Zeitpunkt der Prüfung in 12 Fällen Nebentätigkeiten angezeigt bzw. genehmigt worden. Nach dem ersten Anschein bestanden durch die Nebenbeschäftigungen keine Beeinträchtigungen dienstlicher Belange.

9. Beschaffungswesen

9.1. Beschaffung von Sonderfahrzeugen für die Feuerwehr

Im Prüfungszeitraum wurden 2007 ein Einsatzleitwagen (ELW) und 2008 ein Löschgruppenfahrzeug (LF 20/16) beschafft. Die Auftragsvergaben erfolgten im Fall des ELW losweise nach nationaler öffentlicher Ausschreibung und im Fall des LF 20/16 für die Lose Fahrgestell und Sonderfahrzeugaufbau nach EU-weitem offenen Verfahren. Die Vergaben führten im Ergebnis nicht zu Beanstandungen. Auffällig ist allerdings, dass für das LF 20/16 auch nur ein Angebot je Los abgegeben worden war.

Die feuerwehrtechnische Beladung für das LF20/16 war nicht zusammen mit dem Fahrgestell und dem Sonderfahrzeugaufbau ausgeschrieben worden, sondern wurde einige Monate später nach beschränkter Ausschreibung (national) vergeben. Auch diese Vergabe wird hier im Ergebnis nicht beanstandet, da die verfügbaren Haushaltsmittel bei Einbeziehung in die EU-weite Ausschreibung dafür nicht mehr ausgereicht hätten, was wahrscheinlich eine Teilaufhebung des EU-weiten Verfahrens für dieses Los erforderlich gemacht hätte. Das Auftragsvolumen für die Beladung hätte hier auch keinen Einfluss auf die zu beachtenden Schwellenwerte für die Wahl des Vergabeverfahrens für Fahrgestell und Sonderfahrzeugausbau gehabt.

Das GPA weist jedoch darauf hin, dass bei vergleichbaren Beschaffungen, bei denen von vorn herein geplant ist, auch spezifische technische Ausrüstung in engem zeitlichen Zusammenhang mit einem neuen Fahrzeug neu zu beschaffen und das Fahrzeug mit neuer Ausrüstung in Dienst zu stellen, diese grundsätzlich als weiteres Los in das EU-weite Verfahren mit einzubeziehen ist. Eine Abtrennung der Beschaffung ohne besonderen Grund - wozu nicht ohne weiteres nicht auskömmliche Haushaltsmittel gezählt werden dürfen - sollte vermieden werden, wenn die Gemeinde sich nicht dem Risiko von Bieterträgen aufgrund unzulässiger Auftragsstückelung aussetzen will. Dies sollte bei künftigen Beschaffungen bereits bei der Planung des Investitionsvolumens stärker beachtet werden.

Hinweis/ Empfehlung

10. Eigenbetrieb Gemeindewerke Halstenbek

10.1. Kongruenz der Planansätze und Abwicklung der Kosten für Dienstleistungen

Der kommunale Bauhof ist seit dem Jahr 2001 den Gemeindewerken zugeordnet worden. Gemäß der zur Zeit gültigen Leistungsvereinbarung vom 20.11.2007 werden die für die Gemeinde erbrachten Dienstleistungen mit einem Leistungsentgelt von 1.200.000,-- € pro Jahr abgegolten. Dementsprechend wären im Haushaltsplan der Gemeinde die Ausgaben auf allen Abschnitten zu planen gewesen, die Leistungen des Bauhofes in Anspruch nehmen. Dies erfolgte in den Haushaltsjahren 2008 und 2009 nicht vollständig. Ausgaben sind in den Abschnitten Volksbildung (Büchereien), Einrichtungen der Jugendhilfe (KiTa Bickbargen), Eigene Sportstätten (Sporthalle Feldstraße), Park- und Gartenanlagen, Märkte, Bestattungswesen sowie Versorgungsunternehmen geplant und auch gebucht worden. Auf den Abschnitt Versorgungsunternehmen entfielen allein schon 1.050.000,-- €. Es fehlen z. B. die Planungen im Einzelplan 2 (Schulen) sowie den Abschnitten Eigene Sportstätten (Sportplätze) und Straßenreinigung. In Zusammenarbeit mit den Gemeindewerken wäre es der Gemeinde durchaus möglich gewesen, entsprechende Daten zu erhalten. Damit ist das Gebot der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit nicht beachtet worden. Außerdem fehlt die Transparenz über die Leistungen des Bauhofs.

Beanstandung

Stellungnahme der Gemeinde:

In den Haushaltsjahren 2008 und 2009 wurde vergessen, die Ausgaben im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme der Leistungen des Bauhofes auf die von diesen Ausgaben betroffenen Haushaltsstellen aufzuteilen. Damit wurde das Gebot der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit missachtet.

Im Zuge der Einführung des doppischen Haushalts- und Rechnungswesens wurde in Abstimmung mit den Gemeindewerken Halstenbek eine Aufteilung der Bauhofpauschale auf die relevanten Produkte vorgenommen. Damit findet ab dem Haushaltsjahr 2012 eine gesetzeskonforme Abbildung dieses Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsaufwandes bei der Gemeinde Halstenbek statt.

Die Gemeinde Halstenbek erstellt erstmalig zum Haushaltsjahr 2012 einen Produkthaushalt, in dem die Aufwendungen für die Leistungen des Bauhofs auf die neu gebildeten Produkte geplant und auch gebucht werden müssen. Unter der Annahme, dass auch weiterhin die Leistungen des Bauhofs nicht einzeln abgerechnet werden sollen, benötigt die Gemeinde Informationen von den Gemeindewerken über die Höhe der Belastung der Produkte. Die Gemeindewerke buchen bereits intern die angefallenen Personalkosten und bezogenen Leistungen auf einzelne

sogenannte Aufträge, die auch als Kostenträger bezeichnet werden können, wie z. B. Auftrag 8160302 (Sportplatz Feldstraße, Rasenmähen) und Auftrag 8160809 (Straßen und Gehwege, Reinigung von Straßen, Gehwegen, Plätzen). Nicht gebucht werden allerdings der nicht den einzelnen Kostenträgern zuordnungsfähige Aufwand sowie die Abschreibungen und die Verwaltungskostenumlage. Es bietet sich an, die Kostenträger nach den Erfordernissen der Gemeinde hinsichtlich Erfassung der vollständigen Aufwendungen auf Produktkonten, Erhalt von Daten für die Haushaltsplanung sowie Herstellung von Transparenz der einzelnen Leistungen des Bauhofs zu gestalten. Im Schlussgespräch ist von der Gemeinde ausgeführt worden, dass bereits diesbezügliche Gespräche angelaufen sind.

Hinweis

10.2. Ausbuchung einer Forderung

Es wurde festgestellt, dass die Gemeindewerke im Jahr 2009 den Restbetrag eines Arbeitgeberdarlehens in Höhe von 7.240,95 € ausgebucht haben. Bei dieser Forderung handelt es sich um ein Darlehen über ursprünglich 12.782,30 € (25.000,-- DM), welches im Jahr 1993 von der Gemeinde Halstenbek einem Arbeitnehmer gewährt wurde. Voraussetzungen für die Auszahlung waren u. a. die Unterzeichnung einer Schuldurkunde sowie der Abschluss eines Bausparvertrags. Die Bausparkasse hatte sich vertraglich gegenüber der Gemeinde Halstenbek verpflichtet, die den Darlehensnehmern auf der Grundlage des Bausparvertrages nach Bereitstellung der Bausparsummen zustehenden und an die Gemeinde Halstenbek abgetretenen Bausparguthaben nach der Zuteilung sofort an den Darlehensgeber unmittelbar auszu zahlen. Die Abtretungserklärung erfolgte allerdings erst am 17.04.2000. Der Arbeitnehmer verpflichtete sich in der Schuldurkunde vom 27.12.1993 u. a. zur Sicherung der Darlehensforderung für die Gemeinde Halstenbek an dem geförderten Grundstück eine Grundschuld zu bestellen.

Die Ausbuchung der Darlehensforderung erfolgte auf Grund eines Vergleichs beim Arbeitsgericht aus dem Jahr 2007, in dem vereinbart worden ist, dass mit Erfüllung dieses Vergleichs alle wechselseitigen Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis und aus Anlass seiner Beendigung sowie dieser Rechtsstreit erledigt sind. Aus dem Protokoll über die öffentliche Sitzung des Arbeitsgerichts vom 21.02.2007 geht nicht hervor, dass das bestehende Arbeitgeberdarlehen bei diesem Vergleich thematisiert worden ist. Es ist zu vermuten, dass die Gemeindewerke das Arbeitgeberdarlehen bei dem Vergleich übersehen haben. Die Vermutung wird bestätigt durch ein Schreiben des die Gemeindewerke vertretenden Rechtsanwalts vom 03.04.2007, in dem unter Bezugnahme auf ein Telefonat vom 28.03.2007 bzgl. des Darlehens den Gemeindewerken zur Kenntnis gegeben wird, dass entgegen der Verpflichtung aus der Schuldurkunde eine Absicherung der Darlehensforderung im Grundbuch nicht stattgefunden hat. Offensichtlich hat sich die Ge-

meinde damals nicht nachweisen lassen, dass die Eintragung im Grundbuch erfolgt ist.

Der Rechtsanwalt bat in seinem Schreiben weiterhin um Überprüfung, ob bei den Gemeindewerken Unterlagen der Bausparkasse bezüglich der Abtretungserklärung vorliegen, ansonsten stehe zu befürchten, dass sich der Arbeitnehmer wegen der vereinbarten „Generalquittung“ erfolgreich darauf berufen könnte, den Gemeindewerken auch keine Darlehensforderung mehr zu schulden.

Aufgrund der vorliegenden Abtretungserklärung wandten sich die Gemeindewerke an die Bausparkasse, die aber nicht die abgetretene Bausparsumme von 12.782,30 € auszahlte, sondern nur das bis dahin angesparte Bausparguthaben von 5.541,35 €. Mit einem Schreiben vom 20.12.2007 wurde der ehemalige Arbeitnehmer aufgefordert, die verbleibende Summe von 7.240,95 an die Gemeindewerke zu bezahlen. Dem Vorgang war nicht zu entnehmen, dass der ehemalige Arbeitnehmer auf das Schreiben reagiert hat.

Auch wenn der ehemalige Arbeitnehmer am 19.07.2007 eine Grundschuld über den Darlehensbetrag zu Gunsten der Gemeinde hat eintragen lassen, ist nach Einschätzung des GPA das Geld unwiderruflich verloren, weil die Gemeinde keine sogenannte „Vollstreckbare Urkunde“ nach §§ 794 Abs. 1 Nr. 5, 800 ZPO, die Bestandteil der beim Notar erteilten Grundschuldbestellungsurkunde ist, besitzt.

Falls bei der Gemeinde und/oder bei den Gemeindewerken noch weitere Arbeitgeberdarlehen bestehen sollten, empfiehlt das GPA zu überprüfen, ob die Absicherung dieser Darlehen im Grundbuch erfolgt ist.

Hinweis

10.3. Auftragsvergabe Jahreskleinvertrag für Montage- und Tiefbauleistungen in den Jahren 2010 und 2011

Die Gemeindewerke haben im Jahr 2009 den Jahreskleinvertrag für Montage- und Tiefbauleistungen für die Jahre 2010 und 2011 im Verhandlungsverfahren gem. SectVO mit öffentlicher Bekanntmachung vergeben. Bei dieser Vergabeart können sich Unternehmen um die Teilnahme am Verhandlungsverfahren bewerben. Aus den eingegangenen Bewerbungen wird eine bestimmte Anzahl von Anbietern ausgewählt, denen dann die Möglichkeit gegeben wird, auf der Grundlage einer Leistungsbeschreibung ein Angebot abzugeben.

Die Gemeindewerke haben aus den Bewerbungen fünf Anbieter ausgewählt und diese gemeinsam zu einem 1. Vergabegespräch eingeladen. In diesem Gespräch sind die Verdingungsunterlagen und die Leistungsbeschreibung ausgehändigt und die Rahmenbedingungen zur Preiskalkulation mitgeteilt worden. Das GPA hält es für äußerst bedenklich, dass bereits vor der Angebotsabgabe den Anbietern bekannt ist, wer sich um den Auftrag bewirbt. Dies birgt die Gefahr von Preisabsprachen in sich.

Die Sektorenverordnung (SektVO) gilt nur für Aufträge, die den Schwellenwert erreichen oder überschreiten, der für diese Arbeiten maßgebend ist (§ 1 SektVO). Die Schwellenwerte für Bauleistungen betrugen bis zum 31.12.2009 5.150.000,-- € netto und 412.000 € netto für Dienst- und Lieferleistungen im Sektorenbereich.

Der Auftragswert nach Ausschreibungsergebnis liegt für zwei Jahre (2010 und 2011) zwischen rd. brutto 186.000,-- € - brutto 237.000,-- € und damit unterhalb der Schwellenwerte. Die Ausschreibung hätte daher nach VOB im Rahmen der erweiterten Wertgrenzenregelung des Konjunkturpaketes II als beschränktes Verfahren erfolgen müssen. Mit dem vorgeschalteten Teilnahmewettbewerb haben die Gemeindewerke allerdings ausreichend Transparenz geschaffen.

Zu beanstanden ist damit, dass die Ausschreibung auf einer falschen Rechtsgrundlage durchgeführt wurde.

Beanstandung

Ein Verhandlungsverfahren entspricht im nationalen Bereich der freihändigen Vergabe nach formloser Preisumfrage. Hier ist jedoch ein nationales Verhandlungsverfahren durchgeführt worden, bei dem im Rahmen der Angebotswertung auch tatsächlich noch verhandelt wurde. Dies ist jedoch nicht zulässig.

Verhandlungen im Rahmen der Angebotswertung sind nur in den Grenzen des § 24 VOB/A 2006 möglich. Die Gemeindewerke haben jedoch beispielsweise bei einem Bieter noch einen Nachlass von 3 % auf alle Positionen nachträglich ausgehandelt. Das Submissionsprotokoll weist keinen angebotenen Nachlass aus. Damit war die Verhandlung rechtswidrig.

Zu beachten war ferner, dass bei beschränkten Ausschreibungen nach VOB gemäß § 14 Abs. 6 des Mittelstandsförderungs- und Vergabegesetzes für Schleswig-Holstein eine Mitteilung an die Bieter erfolgen muss, die den Zuschlag nicht erhalten sollen. Der Auftrag darf dann erst vierzehn Kalendertage nach Absendung der Mitteilung erteilt werden. Die Bietermitteilung ist erfolgt.

Wäre es eine EU-Ausschreibung auf der Grundlage der SektVO gewesen, hätten die Mitteilungspflichten des § 101 a) des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen eingehalten werden müssen (anzuwenden seit April 2009).

Die Wertung ist auch deshalb zu beanstanden, da zwei Firmen einen Zuschlag erhalten haben. Da keine losweise Vergabe vorgesehen war, kann nur auf das wirtschaftlichste Angebot insgesamt der Zuschlag erteilt werden.

Zusammenfassung:

1. Die Ausschreibung erfolgte auf einer falschen Rechtsgrundlage.
2. Dies hatte zur Folge, dass ein Vergabeverfahren gewählt wurde, das es im nationalen Bereich nicht gibt, bzw. wenn man es als freihändige Vergabe nach formloser Preisumfrage betrachtet, auch national als falsch gewähltes Verfahren einstufen muss, da die nationale Wertgrenze ein förmliches Verfahren (beschränkte Ausschreibung) vorschreibt.
3. Als Folge daraus sind Verhandlungen im Rahmen der Angebotswertung erfolgt, die nicht zulässig waren.
4. Die Vergabe an zwei Firmen war aufgrund der Vorgaben in den Verdingungsunterlagen nicht zulässig.
5. Die Mitteilungspflichten nach dem M F G S-H sind nicht beachtet worden.
6. Bei den Gemeindewerken herrscht offensichtlich noch erhebliche Rechtsunsicherheit bei der Anwendung der Vergabevorschriften.

Nr.: 4 Beanstandung

Stellungnahme der Gemeinde:

Bei der der Auftragsvergabe für den Jahreskleinvertrag für Montage- und Tiefbauleistungen für die Jahre 2010 und 2011 wurden bei der Festlegung der Vergabekriterien die Vergabegrenzen versehentlich nicht beachtet.

Die Dokumentation im Protokoll war nicht vollständig, der verhandelte 3%-Nachlass wurde nicht protokolliert.

Die Vergabewerte lagen unterhalb der festgelegten Schwellenwerte und aus diesem Grund wäre es nicht - wie angegeben - zwingend notwendig gewesen, nach VOB im Rahmen der erweiterten Wertgrenzenregelung des Konjunkturpaketes II als beschränktes Verfahren auszuschreiben.

In der Sektorenverordnung gibt es keine besonderen Regeln bei der Vergabe von Aufträgen unterhalb der Schwellenwerte.

Da wir als Auftraggeber im Bereich der Sektorenvergabe beauftragen, gilt für uns immer die Sektorenvergabe und somit sind wir bei Unterschreitung der Schwellenwerte im Vergabeverfahren frei.

Bezogen auf das von uns fälschlicherweise gewählte Vergabeverfahren sind die Anmerkungen im Prüfbericht zutreffend.

Allerdings war unter Berücksichtigung der Vergaberichtlinien, des Mittelstandsförderungsgesetzes und der unterschrittenen Schwellenwerte, lediglich die Definition des Verfahrens falsch gewählt worden.

Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse wurden die zuständigen Mitarbeiter erneut geschult. Eine Vergabe erfolgt künftige vorschriftsgemäß.

Literatur: Sektorenverordnung §1, GWB §100, MFG §14, SHVgVO §5

11. Beteiligungen

Die Gemeinde Halstenbek ist an mehreren Unternehmen beteiligt, und zwar an:

Gesellschaft	Stammkapital bzw. gezeichnetes Kapital in €	Anteil Gemeinde am Stamm- bzw. gezeichnetem Kapital in €	in %
Volkshochschule Halstenbek gGmbH, Halsten- bek	60.000,00	60.000,00	100,00

und über die Gemeindewerke an:

Gesellschaft	Stamm- bzw. gezeichnetes Kapital in €	Anteil Gemeinde am Stamm- bzw. gezeichnetem Kapital in €	in %
EEG Energie - Einkaufs- und Service GmbH, Henstedt-Ulzburg	7.500.00,00	115.500,00	1,54
Nord Stadtwerke GmbH, Ratzeburg	568.500,00	38.000,00	6,67
ISG Abrechnungsman- agement GmbH, Elmshorn	100.000,00	18.750,00	18,75
Kommunaler Windenergiepark Schleswig-Holstein GbR, Neumünster	511.291,88	13.395,85	2,62
Stadtwerke Lübz GmbH, Lübz	820.000,00	8.200,00	1,00

In der Bilanz der Gemeindewerke wird die Beteiligung an den Stadtwerken Lübz mit 19.429,09 € statt mit 8.200,00 € ausgewiesen. Der Differenzbetrag von 11.429,09 € ergibt sich aus einer Bareinlage der Gemeindewerke aus dem Jahr 1996, die bei den Stadtwerken Lübz als Kapitalrücklage ausgewiesen wird. Es wird empfohlen, diesen Sachverhalt zukünftig im Anhang zu erwähnen.

Hinweis

11.1. Steuerung der wirtschaftlichen Betätigung

Nach § 45 b Abs. 4 GO obliegt dem Hauptausschuss die Steuerung der wirtschaftlichen Betätigung und privatrechtlichen Beteiligungen. Um entsprechenden Einfluss ausüben zu können, kann es erforderlich sein, dem Vertreter der Gemeinde in der Gesellschafterversammlung Weisungen erteilen.

Die Tagesordnungspunkte der Gesellschafterversammlung der Volkshochschule Halstenbek gGmbH, insbesondere Entlastung des Aufsichtsrats, Feststellung des Jahresabschlusses sowie Gewinnverwendung sind im Prüfungszeitraum sowohl vom Hauptausschuss als auch von der Gemeindevertretung behandelt worden mit dem Ergebnis, dass der Gesellschafterversammlung Beschlussempfehlungen gegeben worden sind. Es wird empfohlen, der Gesellschafterversammlung konkrete Anweisungen über die zu fassenden Beschlüsse statt Beschlussempfehlungen zu geben. Weiterhin ist es nicht unbedingt erforderlich, dass sich die Gemeindevertretung mit der Gesellschafterversammlung befasst. Die abschließende Beschlussfassung über die in der Gesellschafterversammlung zu fassenden Beschlüsse sollte dem Hauptausschuss vorbehalten bleiben.

Hinweis

Die Tagesordnungspunkte der Gesellschafterversammlungen der bei den Gemeindewerken gehaltenen Beteiligungen sind im Prüfungszeitraum in keinem Gremium der Gemeinde behandelt worden. Auch wenn es sich überwiegend um kleine Beteiligungen handelt und die Einflussmöglichkeiten gering sind, ist es unerlässlich, dass sich der Hauptausschuss entsprechend seiner ihm in der GO zugewiesenen Funktion mit den Beschlüssen der Gesellschafterversammlungen beschäftigt. Auch sollte die Selbstverwaltung über die Lage der Gesellschaften, an denen die Gemeinde beteiligt ist, informiert sein. Es wird empfohlen, die Tagesordnungspunkte der Gesellschafterversammlungen der bei den Gemeindewerken gehaltenen Beteiligungen im Hauptausschuss zu beraten und den Gesellschaftervertretern ggf. Anweisungen für das Abstimmungsverhalten zu geben.

Hinweis

11.2. Informationsbedürfnis der Gemeinde vs. Verschwiegenheitspflicht der Aufsichtsratsmitglieder

Für die Gemeinde ist es wichtig, auch Informationen über Beschlüsse und Beratungen der Aufsichtsräte zu erhalten. Hierzu können zum einen die Protokolle der Aufsichtsratssitzungen und zum anderen Auskünfte der die Gemeinde Halstenbek vertretenden Aufsichtsratsmitglieder dienen. Hinsichtlich der Protokolle weist das GPA darauf hin, dass die Gemeinde als Gesellschafter gemäß § 51 a GmbHG ein Auskunfts- und Einsichtsrecht hat, welches sich nach einem Urteil des Bundesgerichtshofs³ auch auf die Protokolle des Aufsichtsrats bezieht. Darüber hinaus ist der Gesellschafter berechtigt, für sich selbst auf eigene Kosten Abschriften oder Kopien anzufertigen. Es wird empfohlen, die Protokolle der Aufsichtsratssitzungen von allen Gesellschaften, an denen die Gemeinde beteiligt ist, zentral im sich im Aufbau befindlichen Beteiligungsmanagement zu sammeln.

Hinweis

Hinsichtlich der Auskunftserteilung bzw. Berichterstattung der die Gemeinde Halstenbek vertretenden Aufsichtsratsmitglieder an die Gemeinde stellt sich allerdings das Problem der Verschwiegenheitspflicht. Nach § 52 GmbHG unterliegen Aufsichtsratsmitglieder der Verschwiegenheitspflicht nach § 93 Abs. 1 AktG in Verbindung mit § 116 AktG, soweit nicht im Gesellschaftsvertrag etwas anderes bestimmt ist. Die in § 394 AktG geregelte Aufhebung der Verschwiegenheitspflicht für Aufsichtsratsmitglieder, die von einer Gebietskörperschaft entsandt worden sind, gilt auf Grund der fehlenden Verweisung in § 52 GmbHG nur für Aktiengesellschaften. Das bedeutet, dass, wenn nach dem Gesellschaftsvertrag die Regelungen des Aktiengesetzes gelten, die Aufsichtsratsmitglieder einer GmbH der Verschwiegenheitspflicht unterliegen. Nur wenn lt. Gesellschaftsvertrag die Regelungen des Aktiengesetzes für Aufsichtsratsmitglieder nicht anzuwenden sind, gilt die Verschwiegenheitspflicht nicht. Das Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt vertritt allerdings in seinem Leitfaden Nr. 2 über die Qualifikation, Rechte und Pflichten der Aufsichtsratsmitglieder in kommunalen Unternehmen die Auffassung, dass nach herrschender Meinung kein Grund besteht, die Regelung des § 394 AktG nicht auch analog bei einer GmbH anzuwenden, empfiehlt aber, im Gesellschaftsvertrag oder Satzung die Aufhebung der Verschwiegenheitspflicht zu regeln.

³ BGH Urteil vom 06.03.1997 (ZIP 97, 978)

Nach den dem GPA vorliegenden Gesellschaftsverträgen gelten für die Stadtwerke Lübz GmbH (Aufsichtsratsmitglied ist die Bürgermeisterin) und die Volkshochschule Halstenbek gGmbH (Aufsichtsratsmitglieder sind Mitglieder der Selbstverwaltung) die Regelungen des AktG für den Aufsichtsrat. Hier gilt formalrechtlich die Verschwiegenheitspflicht. Bei der EEG Energie - Einkaufs- und Service GmbH (Aufsichtsratsmitglied ist gemäß Auskunft der Werkleiter) und der Nord Stadtwerke GmbH (Aufsichtsratsmitglied ist gemäß Auskunft der Werkleiter) finden die Vorschriften des AktG keine Anwendung, somit gilt die Verschwiegenheitspflicht nicht. Die ISG Abrechnungsmanagement GmbH hat keinen Aufsichtsrat.

Hinweis

11.3. Stadtwerke Lübz

Die Gemeinde Halstenbek ist über die Gemeindewerke seit 1991 an den Stadtwerken Lübz beteiligt, ursprünglich mit 10 % und seit 1995 mit 1 % am Stammkapital. Während die weiteren bei den Gemeindewerken gehaltenen Beteiligungen für die Gemeindewerke einen gewissen strategischen Wert wie z. B. Abrechnung und Einkauf haben, handelt es sich bei der Beteiligung an den Stadtwerken Lübz nicht um eine strategische Beteiligung. Auch wenn die Gemeindewerke 4.000 € aus der Gewinnausschüttung für das Jahr 2007 und 2.500 € aus der Gewinnausschüttung für das Jahr 2008 erhalten haben, empfiehlt das GPA zu prüfen, ob es wirtschaftlich sinnvoll ist, die Beteiligung zu kündigen. Nach dem GPA vorliegenden Gesellschaftsvertrag ist die Basis für die Vergütung bei einer Übertragung der Beteiligung der Verkehrswert der Beteiligung.

12. Schlussbemerkung

Aufgrund des durch Stichproben gewonnenen Gesamteindrucks wird festgestellt, dass die Gemeindeverwaltung in den geprüften Haushaltsjahren bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung die Gesetze und die zur Erfüllung von Aufgaben ergangenen Weisungen im Wesentlichen eingehalten und die Kassengeschäfte ordnungsgemäß abgewickelt hat.

Der Verwaltungshaushalt weist derzeit ein strukturelles Defizit aus; die Gemeinde konnte im Prüfungszeitraum für 2008 nur einen unwesentlichen und für 2009 keinen freien Finanzspielraum erwirtschaften. Aus diesen Gründen sind aus Sicht des GPA alle Möglichkeiten zu nutzen, die finanzielle Situation der Gemeinde zu stabilisieren. In die Überlegungen wären auch der Eigenbetrieb und andere kommunale Unternehmen einzubeziehen.

Pinneberg, den 08. November 2011

Der Landrat
des Kreises Pinneberg
- Gemeindeprüfungsamt -



(Ramcke)
Oberamtsrat