

Stellungnahme der Verwaltung des Amtes Probstei zum Abschlussbericht über die überörtliche Prüfung des Amtes Probstei für die Jahre 2012 – 2016

hier: Prüfbericht des Schulverbandes Probstei-West

A) Vorbemerkungen:

Prüfungsauftrag, Art und der Umfang der Prüfung durch das Gemeindeprüfungsamt des Kreises Plön ergeben sich aus dem vorliegenden Prüfungsbericht. Ergänzende Erläuterungen durch die Leiterin des Gemeindeprüfungsamtes sowie der Prüfgruppenleitung erfolgten in dem Abschlussgespräch am 27.09.2017, zu dem alle Mitglieder des Hauptausschusses sowie die Mitglieder des Amtsausschusses nachrichtlich eingeladen waren. Dabei ist neben inhaltlichen Hinweisen darauf hingewiesen worden, dass zu gewissen Prüfungsfeststellungen eine Stellungnahme erwartet wird, zu vielen jedoch, zum Teil sogar ausdrücklich, nicht. Die Hinweise, zu denen eine Stellungnahme erwartet wird, sind in einer gesonderten Aufstellung am Ende des Prüfberichtes aufgelistet.

Eine Stellungnahme der Verwaltung erfolgt in der Reihenfolge der Liste der Prüfungsfeststellungen, zu denen eine Stellungnahme erwartet wird.

Es ist notwendig, dass sich die Gremien der Selbstverwaltung mit den Inhalten der Prüfung sowie den verwaltungsseitigen Stellungnahmen auseinandersetzen und einen Beschluss fassen. Seitens der Verwaltung wird empfohlen, sich per Beschluss der verwaltungsseitigen Stellungnahme anzuschließen.

Auch wenn es sicher der besseren Lesbarkeit dienen würde, wird darauf verzichtet, den Prüfungstext, auf den sich nachfolgende Bemerkungen beziehen, erneut wiederzugeben.

B) Prüfungsfeststellungen, zu denen eine Stellungnahme erwartet wird

III.3 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Die Hinweise des GPA werden zur Kenntnis genommen und künftig beachtet. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass der Zustimmungsvorbehalt aus § 82 GO nur bei „erheblichen“ über- und außerplanmäßigen Ausgaben gilt. Ob in den im Bericht genannten Gesamtbeträgen (auf das Jahr bezogen) erhebliche Beträge enthalten sind, müsste im Detail betrachtet

werden, denn es kommt auf die einzelne Ausgabe an. Einer vertieften Bertachtung bedarf es allerdings nicht mehr, denn beginnend mit dem Haushaltsjahr 2018 ist in der Haushaltssatzung eine Regelung beschlossen, die den Betrag der Unerheblichkeit auf 1.000,00 € festsetzt. Eine künftige halbjährliche Berichterstattung wird erfolgen.

IV.5 Regelung LOB

In den Körperschaften, in denen mit einem Personalrat eine Vereinbarung über die leistungsorientierte Bezahlung abgeschlossen werden konnte, wird entsprechend § 18 Abs. 3 TVöD als Leistungsentgelt 2% der ständigen Monatsentgelte des Vorjahres aller unter den Geltungsbereich des TVöD fallenden Beschäftigten an die Arbeitnehmer ausgeschüttet.

Es ist richtig, dass in den Körperschaften, in denen kein Personalrat besteht, und deshalb eine Vereinbarung über die leistungsorientierte Bezahlung mit einem Personalrat nicht geschlossen werden konnte, eine Ausschüttung an die Beschäftigten entsprechend der Protokollerklärung Nr. 1 zu Absatz 4 des § 18 TVöD erfolgt ist, und zwar in Höhe von 6 % des für den Monat September jeweils zustehenden Tabellenentgelts. Der verbleibende Restbetrag des Leistungsbudgets wurde zwar jeweils dokumentiert aber in der Tat im Haushalt bisher nicht abgebildet. Für den Schulverband Probstei-West macht das für die Jahre 2007 bis 2016 einen Betrag in Höhe von 5.136,82 € aus. Dieser Betrag kann erst mit dem Abschluss einer Vereinbarung zur Ausschüttung gelangen. Der Umstand, dass auch ohne bestehenden Personalrat auf anderem Wege eine entsprechende Vereinbarung geschlossen werden kann, wurde bislang nicht gesehen und auch in den vergangenen Prüfungszeiträumen nicht thematisiert. Der Hinweis des Prüfungsamtes wird daher jetzt aufgegriffen und zwischen der Dienststelle und der Arbeitnehmerschaft eine entsprechende Vereinbarung erarbeitet. Hierzu wird man sich inhaltlich an den bereits bestehenden Vereinbarungen der Gemeinden Schönberg und Laboe und des Amtes, die dort jeweils mit dem Personalrat geschlossen wurden, orientieren.

C) Abschließende Anmerkungen

Zu III.6 Umfang und Ergebnis der Belegprüfung trägt das GPA vor, der Austausch der Heizung hätte im Verwaltungshaushalt gebucht werden müssen und nimmt dabei Bezug auf die damit einhergehenden Konsequenzen für die Abrechnung der Schulkostenbeiträge im Abschnitt V.1 Schulkostenbeiträge.

Hierzu wird zunächst aus der zwischenzeitlich im Amtsausschuss beschlossenen Stellungnahme zum Prüfbericht des Amtes zur gleichen Thematik zitiert:

„Von grundsätzlicher Bedeutung und jedenfalls in der Vergangenheit praktischer Relevanz sind jedoch die Anmerkungen, die im Kontext der Veranschlagung im Haushalt nach den Regelungen der Kameralistik zu sehen sind. Diese ziehen sich auch durch die gemeindlichen Berichte und bedürfen daher einer Klarstellung. Bereits mit dem Haushalt 2017 entstand in einer Gemeinde auf Initiative der Kommunalaufsicht eine Diskussion über die Art von Veranschlagungen, die im Grunde nun ihre Fortsetzung in den Prüfungsberichten findet.

Dem nun vorliegenden Bericht ist zu entnehmen, dass das Gemeindeprüfungsamt die Auffassung vertritt, dass alles, was nicht beitragspflichtig ist, im Verwaltungshaushalt zu veranschlagen sei. In anderen Prüfungsberichten ist ausgeführt, dass die Erneuerung einer Heizung (weil nur Ersatz) mit einem Mitteleinsatz von über 50.000,00 Euro im Verwaltungshaushalt zu veranschlagen sei. In anderen Berichten finden sich Ausführungen, dass die Anschaffung von Schutzhelmen oder Einsatzjacken für die Freiwillige Feuerwehr dagegen eine Etatisierung im Vermögenshaushalt erforderlich machen, weil sie einen Anschaffungswert von mehr als 150,00 Euro übersteigen, so dass keine „geringwertigen Wirtschaftsgüter“ mehr vorlägen.

Richtigkeit unterstellt, führt dies zu fast schon absurden Verhältnissen. Die Beschaffung von Feuerwehrausrüstung im Wert von 300,00 Euro wäre damit der Auffassung des Gemeindeprüfungsamtes folgend kreditierbar, der Austausch einer zu erneuernden Heizung für 50.000,00 Euro hingegen nicht. Das führte des Weiteren zwangsläufig zum Abrutschen nahezu aller Haushalte in dauerhaft defizitäre Haushaltsituationen und zu dauerhaften Kreditgenehmigungspflichten.

Schon während der Prüfung aber auch im vorgeschalteten E-Mail-Verkehr wurde seitens der Verwaltung darauf hingewiesen, dass für die Veranschlagung im kameralen Haushalt die entsprechende Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) Anwendung zu finden hat. Diese unterscheidet nicht zwischen „Verbesserung“ und „wesentlicher Verbesserung“. Sie macht auch nicht die Frage der Beitragsfähigkeit zum Maßstab. So kann auch die Sanierung eines Daches durchaus eine „Veränderung des Anlagevermögens“ im Sinne der Gemeindehaushaltsverordnung sein und wäre damit im Vermögenshaushalt zu veranschlagen. Es kommt also immer auf die konkrete Maßnahme an.

Es scheint, als wenn das Gemeindeprüfungsamt in seinen allgemein gehaltenen Ausführungen (auch an anderen Stellen) Herleitungen aus dem Bereich der Doppik durchführt. Nun soll nicht verkannt werden, dass dies dort so sein mag. Eine Begründung, warum es auch im Bereich der Kameralistik so sein muss, ist das jedoch nicht. So ist in einer anderen doppisch geführten Gemeinde außerhalb des Amtes eine Sanierung einer Turnhalle für über 1.000.000,00 € vorgenommen worden, die im laufenden Aufwand

(analog Verwaltungshaushalt) abgerechnet wurde und damit zu erheblichen Erhöhungen der Schulkostenbeiträge führte. Dieses Verfahren fand die Zustimmung des Gemeindeprüfungsamtes. Es mag doppelten Regelungen entsprechen, aber solange die Gemeinden kamerale Haushalte führen, sind aus Sicht der Verwaltung allein die einschlägigen Regeln der Gemeindehaushaltsverordnung – kameral zu beachten.

So handelt es sich gem. § 1 GemHVO dann um im Vermögenshaushalt zu veranschlagende Beträge, wenn sie das Vermögen der Gemeinden verändern. Aus der Veränderung des Vermögens folgt dann der investive Zweck. Vermögensenunwirksam wären hingegen solche Mittel, die für konsumtive Zwecke eingesetzt werden. Abs. 3 des § 9 - Investitionen- der GemHVO spricht von „Ausgaben.....für Bauten und Instandsetzungen an Bauten.....“. Die Kommentierung hierzu sagt: „Zu den Bauten zählen nicht nur neue Bauvorhaben, sondern auch die Erneuerungsarbeiten an Bauten.“ In § 44 GemHVO sind Baumaßnahmen dahingehend definiert, dass es sich dabei um die Ausführung von Bauten (Neu-, Erweiterungs- und Umbauten) sowie die Instandsetzung an Bauten, soweit sie nicht der Unterhaltung baulicher Anlagen dienen, handelt. Es ist daher begrifflich die Instandsetzung von der Unterhaltung abzugrenzen. Bei Investitionen handelt es sich gem. § 44 GemHVO um Ausgaben für die Veränderung des Anlagevermögens. In den Zuordnungsvorschriften finden sich weitere Hinweise. So handelt es sich um Unterhaltungsmaßnahmen, wenn die Maßnahme der Erhaltung der Sache dient und keine erhebliche Veränderung der Sache zur Folge haben. Zum Stichwort „Veränderung“ wird in den Zuordnungsvorschriften des Verwaltungshaushaltes allerdings ausdrücklich ergänzt, dass es sich nur dann um Unterhaltungsmaßnahmen handelt, wenn sie keine erhebliche Werterhöhung nach sich ziehen.

Allerdings ist in § 44 GemHVO bei der Begriffsdefinition nicht die Rede von erheblicher Veränderung des Anlagevermögens.

Das GPA merkt am o.a. Beispiel eines Schulverbandes an, dass die Totalerneuerung einer Heizungsanlage zu einem Wert von oberhalb 50.000,-- € im Verwaltungshaushalt hätte veranschlagt werden müssen. Diesem Ergebnis kann in der Gesamtschau der erwähnten Vorschriften nicht gefolgt werden. Sicher mag im Einzelfall einer Maßnahme die Entscheidung der Veranschlagung im Vermögenshaushalt oder Verwaltungshaushalt eine schwierige sein, die in der Tat nicht alleine von der Summe abhängig gemacht werden kann, aber es dürfte unstrittig sein, dass die (notwendige) Totalerneuerung einer Heizungsanlage zu einer Veränderung des Anlagevermögens führt. Gleiches würde gelten, was im Übrigen auch bestätigt wurde, im Falle einer Sanierung einer Straße, soweit eben die Sanierung zu einer Veränderung des Anlagevermögens führt. Auf die Frage der Beitragsfähigkeit kommt es dabei nicht an, denn schon den maßgeblichen Vorschriften der GemHVO lässt sich nicht entnehmen, dass quasi alles, was nicht beitragsfähig ist, im Verwaltungshaushalt zu veranschlagen wäre. Nach Auffassung der

Verwaltung sind für die Richtigkeit der Veranschlagung allein die Regelungen der GemHVO -kameral- maßgeblich.

Auch wenn das unter rechtlichen Maßstäben keine Rolle spielen mag, würde die vom GPA geforderte Auslegung der GemHVO zu durchaus irritierenden Ergebnissen führen. In der Konsequenz wäre, wie beschrieben, die Aufnahme eines Kredites für die Totalerneuerung einer Heizung nicht möglich, für den Kauf von zwei Schutzjacken für die Feuerwehr hingegen schon. Das würde im Ergebnis allerdings schon daran scheitern, dass es wohl kaum eine Bank gäbe, die ein derartiges Ansinnen durch die Vergabe eines Kredites ermöglichen würde.

.....

Im Ergebnis ist für die Veranschlagung im Haushalt allein und nur die Gemeindehaushaltsverordnung kameral maßgebend. Andere Rechtsgebiete oder rechtliche Regelungen sind dabei nicht maßgebend.“

Die im Abschnitt V.1 Schulkostenbeiträge dargestellten Konsequenzen für die Abrechnung der Schulkostenbeiträge (aus Sicht des GPA) bedürfen einer korrigierenden Klarstellung, denn es handelt sich keineswegs um etwaige Einnahmeverzichte. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Kreditzinsen in die Abrechnung der Schulkostenbeiträge einfließen. Es verbleibt mithin (zunächst) lediglich ein Deckungsbeitrag für den Tilgungsanteil. Dieser wird jedoch gedeckt durch den zu den laufenden abrechenbaren Kosten hinzuzurechnenden Investitionskostenbetrag von pauschal 325,00 € pro Schüler gedeckt. Im Kern geht es also nicht um Mehr- oder Mindereinnahmen, sondern in der Konsequenz „lediglich“ um die Frage, ob derartige Maßnahmen quasi in einem Jahr (und dann aber auch von allen Gemeinden, und nicht nur von Gastschulgemeinden) oder auf mehrere Jahre verteilt refinanziert werden.

Es wäre aus Sicht der Verwaltung darüber hinaus auch kaum vertretbar, den Investitionskostenanteil von 325,00 € pro Schüler zu vereinnahmen und dann durch Verbuchung der (investiven) Maßnahme im Verwaltungshaushalt quasi den kompletten Betrag noch einmal zu refinanzieren.

Schönberg, den 22.03.2018

Sönke Körber; Amtsdirektor