



**Abschlussbericht über die  
überörtliche Prüfung des  
Amtes Probstei  
für die Jahre 2012 - 2016**



## Inhaltsverzeichnis

<b>I.</b>	<b>PRÜFUNGS-AUFTRAG, ART UND UMFANG DER PRÜFUNG .....</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>ALLGEMEINE ANGABEN .....</b>	<b>6</b>
<b>III.</b>	<b>AMTSVERWALTUNG UND SELBSTVERWALTUNG .....</b>	<b>7</b>
III.1	ORGANISATION DER VERWALTUNG.....	7
III.2	SELBSTVERWALTUNG .....	9
III.3	ORTSRECHT .....	10
III.4	DATENSCHUTZ UND DATENSICHERHEIT.....	10
III.5	AUFWANDENTSCHÄDIGUNGEN, SITZUNGSGELDER.....	14
<b>IV.</b>	<b>HAUSHALTS-, KASSEN- UND RECHNUNGSWESEN (HKR).....</b>	<b>16</b>
IV.1	HAUSHALTSSATZUNGEN .....	16
IV.2	ABSCHLUSSERGEBNISSE .....	16
IV.3	ÜBER- UND AUßERPLANMÄßIGE AUSGABEN .....	16
IV.4	HAUSHALTSRESTE.....	17
IV.5	ENTWICKLUNG DER KASSENEINNAHMERESTE .....	17
IV.6	AMTSUMLAGE UND ZUSATZUMLAGEN.....	18
IV.7	UMFANG UND ERGEBNIS DER BELEGPRÜFUNG.....	20
IV.8	VERWAHR- UND VORSCHUSSKONTEN.....	20
IV.9	VERMÖGEN .....	22
IV.10	SCHULDEN .....	22
IV.11	RÜCKLAGEN .....	23
IV.12	KASSENPRÜFUNGEN .....	25
IV.13	ERGEBNIS DER EINZELPLÄNE DER VERWALTUNGSHAUSHALTE .....	26
IV.14	AUSGABEN DER VERMÖGENSHAUSHALTE.....	27
<b>V.</b>	<b>ABGABEN.....</b>	<b>28</b>
V.1	NIEDERSCHLAGSWASSERBESEITIGUNG .....	28
V.2	VERWALTUNGS- GEBÜHREN .....	28
V.3	STRASSENBAU- UND ERSCHLIEßUNGSBEITRÄGE .....	29
V.4	OBDACHLOSENUNTERBRINGUNG.....	32
V.5	ASYLBEWERBERUNTERBRINGUNG .....	32
<b>VI.</b>	<b>PERSONAL.....</b>	<b>33</b>
VI.1	STELLENPLAN .....	33
VI.2	ENTWICKLUNG DER PERSONALAUSGABEN .....	35
VI.3	BESOLDUNGS- UND ENTGELTZAHLUNGEN .....	36
VI.4	BEAMTINNEN UND BEAMTE BEIM AMT PROBSTEI.....	40
VI.5	FORTBILDUNG DES PERSONALS .....	41
VI.6	FÜHRUNG VON PERSONALAKTEN.....	42
VI.7	GEWÄHRUNG LEISTUNGSORIENTIERTER ENTGELTE .....	43
VI.8	EINGLIEDERUNGSMANAGEMENT FÜR LANGZEITERKRANKE .....	43
VI.9	STELLENBESETZUNGSVERFAHREN BEIM AMT .....	44
<b>VII.</b>	<b>EINZELNE PRÜFUNGSBEREICHE .....</b>	<b>45</b>
VII.1	BERICHTSWESEN, BETEILIGUNGSVERWALTUNG, -MANAGEMENT .....	45
VII.2	INTERNES KONTROLLSYSTEM (IKS) .....	45
VII.3	KINDERTAGESSTÄTTEN .....	48
VII.4	KOMMUNALE LIEGENSCHAFTEN, MIETE .....	49
VII.5	GEBÄUDE- UND INHALTSVERSICHERUNGEN .....	50
VII.6	PRÜFUNG VON BAU- UND BESCHAFFUNGSMAßNAHMEN .....	52
VII.7	HINWEISE FÜR ZUKÜNFTIGE BAU- UND BESCHAFFUNGSMAßNAHMEN UND ZUR DURCHFÜHRUNG VON VERGABEVERFAHREN .....	52

---

<b>VIII. SCHLUSSBEMERKUNGEN .....</b>	<b>54</b>
VIII.1    FINANZSITUATION DES AMTES .....	54
VIII.2    PRÜFUNGSSCHLUSSBEMERKUNGEN .....	55
<b>ANLAGEN .....</b>	<b>56</b>
1. <b>FESTSETZUNGEN IN DEN HAUSHALTSSATZUNGEN* .....</b>	<b>56</b>
2. <b>FESTSTELLUNG DER ERGEBNISSE GEMÄß § 39 GEMHVO-KAMERAL .....</b>	<b>57</b>
3. <b>ENTWICKLUNG DER GESAMTEINNAHMEN UND GESAMTAUSGABEN .....</b>	<b>58</b>
4. <b>PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN, ZU DENEN EINE STELLUNGNAHME ERWARTET WIRD .....</b>	<b>59</b>

## **I. Prüfungsauftrag, Art und Umfang der Prüfung**

Die überörtliche Prüfung des Amtes Probstei wurde vom Gemeindeprüfungsamt des Kreises Plön (GPA) gemäß den Bestimmungen

- des Kommunalprüfungsgesetzes (KPG) und
- der Geschäftsanweisung für das Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt des Kreises Plön

für die Haushaltsjahre 2012 - 2016 durchgeführt.

Die Prüfung erfolgte vom 08.05. bis zum 13.07.2017 am Sitz der Amtsverwaltung in Schönberg.

Die nachfolgend dargestellte überörtliche Prüfung umfasste gemäß § 5 KPG

- die Haushalts- und Wirtschaftsführung (Ordnungsprüfung),
- die Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung sowie
- die Verwendungsprüfung.

Sie erstreckte sich in Stichproben auf das Haushaltsgeschehen im Prüfungszeitraum und wurde abschnittsweise und schwerpunktmäßig intensiviert. Lückenlos geprüft wurden die Abschlussergebnisse aller Jahre und deren Abwicklung.

Die vorherige überörtliche Prüfung umfasste die Haushaltsjahre 2006 - 2011. Das Ergebnis wurde dem Amt Probstei mit Bericht vom 12.12.2012 mitgeteilt. Aufgrund der sich daran anschließenden Stellungnahme konnte das Prüfungsverfahren abgeschlossen werden.

## Beteiligte Prüferinnen und Prüfer

An den Prüfungsberichten des Amtes und der amtsangehörigen Gemeinden haben die folgenden Prüferinnen und Prüfer mitgewirkt. Sie stehen für Auskünfte und Erläuterungen im Rahmen ihrer Tätigkeitsschwerpunkte gerne zur Verfügung:

Martina Oesinghaus	Tel.: 04522 / 743-230  Leiterin der Gemeindeprüfungsämter Ostholstein und Plön
Helge Baars	Tel.: 04522 / 743-234 Prüfung im technischen Hochbaubereich, Architekten- und Ingenieurverträge, HOAI, Vergaben nach VOB und VOL
Simone Bahn	Tel.: 04522 / 743-288 Trägerverträge, Kostenausgleich und Sozialstaffel in Kindertagesstätten
Ludger Fronczek	Tel.: 04522 / 743-287  Bauhöfe, Internes Kontrollsystem (IKS), Versicherungen
Wolfgang Junkuhn	Tel.: 04521 / 788-294  Datenschutz und Datensicherheit
Arne Kaak	Tel.: 04522 / 743-268 Personalwesen, Aufwandsentschädigungen, Sitzungsgelder, Reisekosten
Vivien Limburg	Tel.: 04522 / 743-500  Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Anordnungswesen
Dorothea Nehlsen	Tel.: 04522 / 743-241 Personalwesen, Aufwandsentschädigungen, Sitzungsgelder, Reisekosten, Mieten und Pachten
Ulrich Schneider Diplom-Kaufmann	Tel.: 04522 / 743-506 Kommunale Wirtschaftsbetriebe, kostenrechnende Einrichtungen, wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden
Thorsten Schulz	Tel.: 04522 / 743-460  Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Anordnungswesen
Ute Seute	Tel.: 04522 / 743-529 Trägerverträge, Kostenausgleich und Sozialstaffel in Kindertagesstätten, Schulkostenbeiträge
Andreas Timm Prüfgruppenleitung	Tel.: 04522 / 743-438 Kommunale Abgaben, Ausbau- und Erschließungsbeiträge, Grundstücksangelegenheiten, Satzungsrecht
Stefan Wegner	Tel.: 04522 / 743-454  Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Anordnungswesen
Torsten Wulf	Tel.: 04522 / 743-459 Prüfung im technischen Tiefbaubereich, Architekten- und Ingenieurverträge, HOAI, Vergaben nach VOB und VOL

## II. Allgemeine Angaben

### Einwohnerzahl:

Das Statistische Landesamt hat folgende Bevölkerungsbewegung fortgeschrieben:

30.04.2011 Zensus 2011	21.490
31.03.2012 (Basis VZ '11)	21.502
31.03.2013 (Basis VZ '11)	21.246
31.03.2014 (Basis VZ '11)	21.328
31.03.2015 (Basis VZ '11)	21.339
31.03.2016 (Basis VZ '11)	lag bei Berichterstellung noch nicht vor

**Amtsvorsteher:** Herr Wolf Mönkemeier

**Amtsleiter:** Herr Sönke Körber

**Amtsausschuss** gesetzliche Mitgliederzahl: 34 Mitglieder  
davon besetzt zum Zeitpunkt der Prüfung

CDU	8
Grüne	2
SPD	7
div. Wählergruppen	16

## III. Amtsverwaltung und Selbstverwaltung

### III.1 Organisation der Verwaltung

Organisatorische Maßnahmen, Haushaltskonsolidierung und ständige Aufgaben- und Organisationskritik einschließlich einer konsequent genutzten Informations- und Kommunikationstechnik sind Voraussetzungen, um die Aufgaben einer Kommunalverwaltung wirtschaftlich, qualitativ gut, bürgerfreundlich und kostengünstig zu erfüllen.

Die sachgerechte Organisation der Verwaltung ist eine wesentliche Grundlage für einen wirtschaftlichen Arbeitsablauf und einen zweckmäßigen Einsatz von Dienstkräften und Arbeitsmitteln. Sie ist für die Personalwirtschaft und die Entwicklung der Personalausgaben von besonderer Bedeutung.

Die Kommunen treffen aufgrund ihrer Organisationshoheit in eigener Verantwortung die Entscheidungen über ihren Organisationsaufbau und dessen Ablauf.

Nach dem Beitritt der Gemeinden Schönberg und Ostseebad Laboe zum 01.01.2008 hat das Amt Probstei eine Organisationsuntersuchung durchführen lassen.

Dabei wurden u.a. eine Zufriedenheitsanalyse sowie eine Personalbedarfsermittlung durchgeführt. Darüber hinaus wurde ein Soll-Konzept für die künftige Organisation der Amtsverwaltung vorgestellt. Schließlich wurde auch der Standort Laboe näher beleuchtet.

Im Prüfungszeitraum ist es in der Amtsverwaltung Probstei zu keinen grundlegenden Änderungen im Verwaltungsaufbau gekommen.

Eine Besonderheit in der Organisation bildet die Außenstelle im ehemaligen Rathaus der Gemeinde Ostseebad Laboe.

Das GPA erlaubt sich in diesem Zusammenhang auf den Bericht „Ergebnis der Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Bereich“ des Landesrechnungshofes vom 11.02.2014 hinzuweisen. Unter Ziffer 7 dieses Berichtes beleuchtet der LRH die Verwaltungsstrukturreform unter dem Aspekt der Bürgernähe. Nachstehend werden die wesentlichen Erkenntnisse aus diesem Berichtsteil zitiert:

- „Die Einrichtung von Außenstellen bei Verwaltungszusammenschlüssen stellt den Normalfall dar.“
- „Die meisten Außenstellen sind jedoch eingerichtet worden, um für die Bürger in möglichst kurzer Entfernung Verwaltung anzubieten. Überwiegend wurde dabei mit der älteren Bevölkerung argumentiert, die auf den ÖPNV angewiesen sei. Gerade im ländlichen Bereich würden unzumutbar lange Fahrtzeiten entstehen, wenn Außenstellen nur in größerer Entfernung eingerichtet würden. Die weit überwiegende Zahl - auch der älteren - Bürger nutzt jedoch das Auto, um die Verwaltung aufzusuchen.“
- „Die zahlreichen Außenstellen - hilfsweise der Umfang der Öffnungszeiten - sollten reduziert werden. Die Leistungen der Verwaltung und damit auch das Personal sollten so weit wie möglich an einem Verwaltungsstandort konzentriert werden. Nur so können die möglichen Synergieeffekte (u.a. Arbeitsverdichtung, Spezialisierung, Vertretung) optimal genutzt werden.“

In dem Bericht wird hierzu auch die Situation im Amt Probstei beschrieben. Danach betragen die Entfernung sowie die Fahrtzeit von der Außenstelle Laboe zur Amtsverwaltung in Schönberg 13,7 km/18 Minuten.

Die Ausführungen im Bericht des LRH hat das GPA zum Anlass genommen, die Situation der Außenstelle Laboe näher zu beleuchten.

Das GPA hat von der Amtsverwaltung eine Liste mit den Tätigkeiten im Team Laboe (Stand 09.05.2017) erhalten. Die Auflistung unterliegt Änderungen. Eine Anpassung der dort genannten Aufgaben erfolgt gegebenenfalls bei Bedarf.

Eine vollständige Sachbearbeitung erfolgt z.B. bei den nachstehenden Aufgabengebieten:

- Fundsachen
- Bildungs- und Teilhabegesetz
- Standesamtliche Angelegenheiten
- Wohnberechtigungsscheine
- Meldewesen
- Ordnungsrechtliche Angelegenheiten (Verkehr, Sondernutzungen usw.)

Darüber hinaus lassen sich grob folgende weitere Blöcke von Aufgaben bilden:

- Ausgabe und Entgegennahme von Antragsunterlagen
- Beratung und Erteilung von Auskünften
- Ausstellung von Dokumenten (z.B. Parkausweise für Menschen mit Schwerbehinderung)

Darüber hinaus werden allgemeine Tätigkeiten, die typischerweise in einer Kommunalverwaltung anfallen, erledigt. Hier sind z.B. zu nennen:

- Bekanntmachungen für die Gemeinde Ostseebad Laboe und Pressewesen (Laboe aktuell und Pressearchiv)
- Gremienbetreuung
- Beschaffung und Verwaltung von Kopierpapier
- Schlüsselverwaltung
- Veranstaltungen der Gemeinde
- Catering bei Besuchsterminen
- Poststelle
- Telefonzentrale

Nach Auskunft der Hauptverwaltung hat sich dieses Modell in den zurückliegenden Jahren bewährt. Insbesondere findet eine rege Kommunikation zwischen der Hauptverwaltung und der Außenstelle statt, z.B. zwischen der Personalverwaltung und der Fachdienstleitung des Fachdienstes I.

Zum Teil handelt es sich auch um Aufgaben, die besser direkt vor Ort erledigt werden können. Hier sei exemplarisch die Organisation und Abrechnung der Standgebühren für den Wochenmarkt in der Gemeinde Ostseebad Laboe genannt.

Grundsätzlich kann das GPA die vorgenommenen Aufgabenübertragungen akzeptieren. Lediglich bei einzelnen Punkten wäre aus Sicht des GPA auch eine Wahrnehmung durch die Amtsverwaltung in Schönberg eventuell sinnvoller, z.B. die vorstehend beschriebene Beschaffung von Kopierpapier oder auch das Bekanntmachungswesen einschließlich Pressearbeit. Auch die Gremienbetreuung könnte nach Einschätzung des GPA ebenso gut durch Kräfte der zentralen Amtsverwaltung wahrgenommen werden.

Eine Unterbringung der dortigen Beschäftigten in der Amtsverwaltung in Schönberg ist derzeit schon aus Gründen der mangelnden räumlichen Kapazitäten nicht machbar.

Sofern sich hier in Zukunft Änderungen ergeben, z.B. durch Anmietung zusätzlicher Büroflächen, sollte in diesem Zusammenhang zumindest überprüft werden, ob Teile der

Aufgaben aus der Außenstelle wieder direkt in der Amtsverwaltung wahrgenommen werden können.

### **Fazit zur Außenstelle in der Gemeinde Ostseebad Laboe**

Insgesamt kommt das GPA zu dem Schluss, dass die Außenstelle in der Gemeinde Ostseebad Laboe in der derzeitigen Form bestehen bleiben kann. Allerdings ist das Amt Probstei aufgefordert, die dort angesiedelten Aufgaben regelmäßig kritisch zu hinterfragen. Eine Verlagerung noch weiterer größerer Aufgabengebiete in das Team Laboe lehnt das GPA ab. Auf diese Weise würde die Außenstelle langsam wieder zu einer kleinen, nahezu eigenständigen Verwaltung werden. Eine solche Vorgehensweise liefe dem Sinn und Zweck, der einst mit dem Beitritt zum Amt Probstei verfolgt wurde zuwider.

## **III.2 Selbstverwaltung**

Das Zusammenwirken der Gremien der Selbstverwaltung und der hauptamtlichen Verwaltung ist auch organisatorisch zu bewerten. Beiden Seiten obliegt es, die öffentlichen Aufgaben der Kommune unter Beachtung der allgemeinen Haushaltsgrundsätze zu erfüllen. Eine Zuordnung der Aufgaben entsprechend ihrer Bedeutung beeinflusst wesentlich ihre zweckmäßige und wirtschaftliche Ausführung.

Die wesentliche Voraussetzung ist erfüllt, wenn die Gremien sich auf Grundsatzentscheidungen beschränken und Einzelfallentscheidungen nur bei erheblicher finanzieller, wirtschaftlicher und/oder kommunalpolitischer Bedeutung treffen. Im Sinne einer effizienten kommunalen Aufgabenerledigung müssen die routinemäßigen Entscheidungen des Verwaltungsvollzugs der Bürgermeisterin/dem Bürgermeister mit der hauptamtlichen Amtsverwaltung überlassen werden.

Nach den Hauptsatzungen des Amtes Probstei und den amtsangehörigen Gemeinden verfügen diese über insgesamt 71 ständige Ausschüsse. Die hohe Zahl der ständigen Ausschüsse und der damit verbundene sehr hohe Zeiteinsatz für die Durchführung (Vorbereitung, Sitzungsdienst, Nachbereitung) der Ausschusssitzungen stellt unbestritten eine starke Belastung der Verwaltung (und letztlich auch der Selbstverwaltung) dar.

Selbst konservative Rechenmodelle gehen von einer Vor- und Nachbearbeitungszeit der Verwaltung in der Größenordnung des 4 - 5fachen der reinen Sitzungsdauer aus. Wenn also jeder der im Amtsbereich Probstei bestehende Ausschüsse im Jahr lediglich zwei Sitzungen mit einer Dauer von jeweils zwei Stunden durchführt, erzeugt dieses bereits einen zeitlichen Verwaltungsaufwand, der in etwa der Jahresarbeitszeit einer Vollzeitkraft (VAK) entspricht.

Das GPA erlaubt sich daher den Hinweis auf die Erlasse des Innenministeriums zur Haushaltskonsolidierung und Gewährung von Fehlbetragszuweisungen, in deren Anlage unter III. „Weitere Maßnahmen“, Ziffer 10, ausgeführt wird:

*Zur Verbesserung der inneren Organisation empfiehlt der Landesrechnungshof, die Zahl der Ausschüsse durch Zusammenlegung des Hauptausschusses mit dem Finanz-, Wirtschaftsförderungs-, Eingaben- und Rechnungsprüfungsausschuss, des Bauausschusses mit dem Planungs-, Umwelt- und Kleingartenausschuss sowie des Schulausschusses mit dem Kultur- und Sportausschuss, zu reduzieren. ... ..*

Bei kreisangehörigen Gemeinden einschließlich der kleineren Mittelstädte sind nach Auffassung des Landesrechnungshofs insgesamt drei Ausschüsse ausreichend.

Auf Grundlage dieser Ausführungen sollte nach Auffassung des GPA für die Erledigung der Obliegenheiten der kleineren amtsangehörigen Gemeinden eine Anzahl von 2 ständigen

Ausschüssen ausreichend sein, die drei größeren amtsangehörigen Gemeinden sollten ihre Obliegenheiten mit einer Anzahl von 2 - 3 ständigen Ausschüssen erledigen können. Das GPA regt daher die Prüfung an, ob Ausschüsse ggf. zusammengelegt werden könnten, um auch auf diesem Wege zu einer effizienteren kommunalen Aufgabenerledigung beizutragen. Der Verwaltungsaufwand könnte sich reduzieren und die Verwaltung erhielte Freiräume für ihre weiteren Aufgaben.

### **III.3 Ortsrecht**

Das Amt Probstei hat zu Beginn des Jahres 2010 damit begonnen, das (Steuer)Satzungsrecht der amtsangehörigen Gemeinden inhaltlich einander anzugleichen und zu vereinheitlichen. Unterschiede zwischen den jeweiligen gemeindlichen Regelungen bestehen danach überwiegend nur noch hinsichtlich der jeweiligen Steuersätze, die Mehrzahl satzungsmäßiger Regelungen, Vorgaben und Verpflichtungen hingegen sind für alle Steuerpflichtigen des jeweiligen Geltungsbereiches identisch.

Das GPA begrüßt ausdrücklich die gefundene Lösung, die auch dazu beigetragen hat, dass für die Verwaltung deutliche Vereinfachungseffekte hinsichtlich der Umsetzung des Satzungsrechtes eingetreten sind. Idealerweise könnten die Vereinheitlichungen auch auf die weiteren (Abgaben)Satzungen ausgedehnt werden.

Das jeweilige Ortsrecht des Amtes und der Gemeinden ist auf der Homepage der Amtsverwaltung unter „Bürgerservice“ dargestellt. Es ist aufgefallen, dass vereinzelt jedoch (Abgaben)Satzungen nicht aufgeführt sind. Dies könnte daran liegen, dass nicht immer die die Homepage pflegende Stelle über das Vorhandensein von Satzungsrecht informiert wurde. Das GPA regt an, verwaltungsintern noch einmal auf die entsprechenden Notwendigkeiten hinzuweisen.

### **III.4 Datenschutz und Datensicherheit**

Durch das GPA wurde im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung stichprobenweise eine Überprüfung der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften, insbesondere des Landesdatenschutzgesetzes (LDSG) und der Datenschutzverordnung (DSVO) in Bezug auf die Festlegung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie die Dokumentation des Einsatzes der automatisierten personenbezogenen Datenverarbeitung und des Vorgehens bei Test und Freigabe durchgeführt. Die Prüfung bezog sich auf die Datenverarbeitung bei der Amtsverwaltung Probstei. Datenschutz ist eine gesetzliche Verpflichtung, er liegt aber auch im wohlverstandenen Eigeninteresse der datenverarbeitenden Stellen, die für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Verarbeitung der Daten ihrer Bürger verantwortlich sind.

Die automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten erfordert technische und organisatorische Maßnahmen, die die Datensicherheit bzw. Ordnungsmäßigkeit der Datenverarbeitung gewährleisten. Des Weiteren sind interne Regelungen zu treffen, die insbesondere personelle und organisatorische Aspekte mit einbeziehen. Es muss zudem gewährleistet sein, dass die datenschutzrechtlichen Anweisungen auch tatsächlich in konkrete Datensicherungsmaßnahmen umgesetzt werden und ihre Einhaltung kontrolliert wird.

#### **Verfahrensdokumentation**

Der Umfang der Pflicht zur Dokumentation für automatisierte Verfahren bei der Verarbeitung personenbezogener Daten ergibt sich aus dem LDSG und der DSVO. Die Nachweispflichten aus dem LDSG wurden als Dokumentationspflichten in die Landesverordnung über die Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit automatisierter Verarbeitung personenbezogener Daten (Datenschutzverordnung - DSVO) überführt.

Gemäß § 3 DSVO hat eine schriftliche, verfahrensbezogene Darstellung

- des Einsatzes von Informationstechnik (IT-Konzept)
- der Sicherheitsmaßnahmen (Sicherheitskonzept)
- des Vorgehens bei Test und Freigabe

zu erfolgen.

### **IT-Konzept**

Die Darstellung des Einsatzes von Informationstechnik (IT-Konzept) erfasst die grundsätzliche Basis-IT-Architektur einer datenverarbeitenden Stelle sowie die organisatorischen und technischen Vorgaben für die Nutzung sämtlicher Informations- und Kommunikationstechnologie. Es enthält außerdem konzeptionelle Vorgaben für die weitere Entwicklung sämtlicher Informations- und Kommunikationstechnik. Ein IT-Konzept bildet die Grundlage für einen geplanten, wirtschaftlichen kontrollierbaren und datenschutzkonformen IT-Betrieb und sollte wie folgt strukturiert sein:

- Aufbauorganisation
  - Zentrale IT-Koordination
  - IT-Koordination in den Fachbereichen (soweit vorhanden)
  - Behördliche/r Datenschutzbeauftragte/r gemäß § 10 LDSG
- Ablauforganisation
  - Hard- und Softwarebeschaffung
  - Dokumentation (Richtlinien, Dienstanweisungen und -vereinbarungen u.a.)
  - Systemadministration
- IT-Einsatz (IST)
  - Netzplan
  - Hard- und Softwarebestand
  - Datenorganisation
- IT-Planung (SOLL)
  - Hardwareausstattung/-erweiterung
  - Softwareausstattung
  - Neue Projekte
- Fortschreibung

### **Sicherheitskonzept**

Das auf dem IT-Konzept aufsetzende Sicherheitskonzept stellt umfassend die beim Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik getroffenen Sicherheitsmaßnahmen dar. Ein Sicherheitskonzept beinhaltet die Dokumentation der technischen und organisatorischen Maßnahmen nach § 5 (Allgemeine Maßnahmen zur Datensicherheit), § 6 (Besondere Maßnahmen zur Datensicherheit bei Einsatz automatisierter Verfahren) und § 8 (Gemeinsame Verfahren und Abrufverfahren) LDSG. Auf die Dokumentation des IT-Einsatzes gemäß § 3 Abs. 2 DSVO sollte Bezug genommen werden. Die Dokumentation der Sicherheitsmaßnahmen ergibt sich aus § 4 DSVO:

- Das Sicherheitskonzept und die Risikoanalyse müssen die Dokumentation der technischen und organisatorischen Maßnahmen (§ 4 Abs. 1 DSVO) und die Analyse möglicher Gefährdungen (§ 4 Abs. 2 DSVO) in Hinblick auf Personal, Räume und Gebäude, informationstechnische Geräte und Programme sowie die interne und externe Vernetzung der informationstechnischen Geräte, enthalten.
- Bei einer Verschlüsselung von Daten sind die Maßnahmen zur Vergabe und zum Entzug von Schlüsseln sowie zur Schlüsselhinterlegung darzustellen.
- Maßnahmen zum Umgang mit Protokolldaten, wie Zugriff, Auswertung und Löschung sind zu treffen.

- Die Sicherheitsmaßnahmen für eine Verarbeitung personenbezogener Daten im Auftrag (§ 17 LDSG) sind festzulegen.
- Regelungen zum Ermöglichen und zur Unterstützung von Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen - Datenschutzmanagementsystem (§ 6 Abs. 5, § 8 Abs. 4 und § 10 Abs. 4 LDSG) - sind zu treffen.
- Die Erforderlichkeit und Angemessenheit der Sicherheitsmaßnahmen ist durch eine Analyse möglicher Gefährdungen unter Berücksichtigung der tatsächlichen örtlichen und personellen Gegebenheiten zu dokumentieren (Risikoanalyse). Gefährdungen, die nicht oder nur unzureichend verringert werden können, sind darzustellen (Dokumentation der Restrisiken).

### **Test und Freigabe**

Vor der Aufnahme der Verarbeitung personenbezogener Daten sind die in automatisierten Verfahren eingesetzten informationstechnischen Geräte und Programme sowie die in den Dokumentationen festgelegten Sicherheitsmaßnahmen (§ 4 DSGVO) zu testen. Die Testmaßnahmen und die dabei erzielten Ergebnisse sind zu dokumentieren (§ 5 DSGVO).

Der Dokumentation muss zu entnehmen sein:

- die definierten Ziele,
- die technischen Mittel und Instrumente,
- die Festlegung der einzelnen Projektphasen mit Beginn und Ende,
- die Benennung der verantwortlichen Personen und
- die Entscheidung der verantwortlichen Person über den Beginn einer Projektphase, die Dokumentation des Projektverlaufs sowie die Ergebnisse und Schlussfolgerungen.

Automatisierte Verfahren, die personenbezogene Daten verarbeiten, sind vor ihrem erstmaligen Einsatz und nach Änderungen durch die Dienststellenleitung freizugeben. Eine Freigabe ist nur zulässig, soweit bei den Tests keine wesentlichen Mängel festgestellt wurden. Unwesentliche Mängel müssen gemäß Zeitplan behoben werden.

Die Freigabe hat schriftlich zu erfolgen (§ 5 Abs. 2 Satz 2 LDSG/§ 5 Abs. 2 DSGVO). Zu beachten ist, dass die Durchführung der Freigabe nicht im Rahmen einer Auftragsdatenverarbeitung nach § 17 LDSG vergeben werden kann.

**Das Amt Probstei verfügt über keine nach dem LDSG und der DSGVO erforderliche datenschutzrechtliche Dokumentation (IT-Konzept und Sicherheitskonzept). Es wird aufgefordert, in absehbarer Zeit entsprechend den Regelungen des Landesdatenschutzgesetzes (LDSG) und der Datenschutzverordnung (DSVO) die bei ihm verwendeten automatisierten Verfahren, in denen personenbezogene Daten verarbeitet werden, zu dokumentieren.**

### **Verfahrensverzeichnis**

Der Gesetzgeber hat die datenverarbeitenden Stellen verpflichtet, für jedes von ihnen betriebene Verfahren ein Verfahrensverzeichnis zu erstellen, wobei die Struktur der Darstellung (§ 7 Abs. 1 LDSG) vorgeschrieben ist. Das Verzeichnis hat den jeweils aktuellen Bestand des Verfahrens darzustellen. Es hat gemäß § 7 Abs. 1 LDSG Angaben zu enthalten über:

- Name und Anschrift der Daten verarbeitenden Stelle,
- Zweckbestimmung und Rechtsgrundlage des Verfahrens,
- Kreis der Betroffenen,
- Personen und Stellen, die Daten erhalten oder erhalten dürfen einschließlich der Auftragnehmer,

- geplante Datenübermittlung an Stellen außerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union,
- die datenschutzrechtliche Beurteilung der oder des behördlichen Datenschutzbeauftragten, soweit eine solche vorliegt,
- eine allgemeine Beschreibung der nach den §§ 5 und 6 LDSG zur Einhaltung der Datensicherheit getroffenen Maßnahmen.

Das Verfahrensverzeichnis ist der/dem behördlichen Datenschutzbeauftragten (bDSB) zu übergeben. Diese/r führt das Verzeichnis, nutzt es für ihre/seine Kontrollzwecke und hält es zur Einsicht durch Bürger bereit (§ 10 Abs. 4 Nr. 4 LDSG). Ist kein/e bDSB bestellt, sind die Verfahrensverzeichnisse dem ULD zu übersenden.

**Das Amt Probstei hat eine behördliche Datenschutzbeauftragte bestellt und muss demzufolge auch ein Verfahrensverzeichnis führen. Dem Gemeindeprüfungsamt konnte zum Zeitpunkt der Prüfung kein Verfahrensverzeichnis vorgelegt werden. Die Aufstellung des Verfahrensverzeichnisses ist daher kurzfristig nachzuholen. Das Verzeichnis ist von der Datenschutzbeauftragten für die Bürgerinnen und Bürger zur Einsichtnahme bereitzuhalten.**

### **Vorabkontrolle**

Vor der Einrichtung oder wesentlichen Änderung

- eines Verfahrens nach § 8 Abs. 1 LDSG (Gemeinsame Verfahren und Abrufverfahren) oder
- eines automatisierten Verfahrens, in dem besonders sensible Daten im Sinne des § 11 Abs. 3 LDSG verarbeitet werden,

ist gemäß § 9 LDSG von der/dem bDSB eine Vorabkontrolle durchzuführen. Durch eine Vorabkontrolle ist zu prüfen, ob die Datenverarbeitung insgesamt zulässig ist, und ob die vorgesehenen technisch-organisatorischen Maßnahmen ausreichen, die vermuteten Gefährdungen des informationellen Selbstbestimmungsrechts in vertretbaren Grenzen zu halten.

**Vorabkontrollen wurden vom Amt Probstei nicht durchgeführt.**

### **Festlegung von Zuständigkeiten**

Die Gesamtverantwortung für die Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit der Datenverarbeitung beim Amt Probstei trägt der Amtsdirektor als Leiter der datenverarbeitenden Stelle.

### **Systemkoordination**

Die Systemkoordination/-administration erfolgte durch Mitarbeiter des Amtes für zentrale Aufgaben. Welche konkreten Aufgaben den einzelnen Mitarbeitern übertragen worden sind, lässt sich nicht nachvollziehen, da ein konkreter Dienst- und Geschäftsverteilungsplan nicht vorhanden ist. Das GPA hält eine konkrete Beschreibung der Tätigkeiten in einem Dienst- und Geschäftsverteilungsplan, wie bereits erwähnt, für dringend erforderlich, damit die jeweiligen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten festgeschrieben sind.

### **Behördliche/r Datenschutzbeauftragte/r**

Derzeit regelt § 10 LDSG, dass die datenverarbeitende Stelle eine/n behördliche/n Datenschutzbeauftragte/n bestellen **kann**. Hiervon hat das Amt bereits Gebrauch gemacht. Aus dieser Kann-Vorschrift wird ab dem 25.05.2018 eine Muss-Vorschrift. Ab diesem Datum greift die EU-Datenschutz-Grundverordnung (EU-DSGVO).

Die Kontaktdaten der/des Datenschutzbeauftragten sind zu veröffentlichen und der Aufsichtsbehörde, in Schleswig-Holstein dem unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz, mitzuteilen (Art. 37 Abs. 7 EU-DSGVO).

Da die/der behördliche Datenschutzbeauftragte u.a. auch das Verzeichnisse gemäß § 7 LDSG führt, das insbesondere dazu gedacht ist, es zur Einsicht für den Bürger bereitzuhalten, sollten die Kontaktdaten der/des behördlichen Datenschutzbeauftragten auf der Internetseite des Amtes Probstei aufgeführt sein. Darüber hinaus sollte die/der behördliche Datenschutzbeauftragte in Prozesse wie Beschaffung, Telearbeit, Anschaffung von Software etc. kontinuierlich mit eingebunden werden.

**Abschließend weist das GPA daraufhin, dass die Neustrukturierung/Überarbeitung im Bereich Datenschutz und Datensicherheit unter Berücksichtigung des zukünftigen LDSG erfolgen sollte, welches vermutlich in 2018 in Kraft tritt.**

### III.5 Aufwandsentschädigungen, Sitzungsgelder

Die Entschädigungssatzung des Amtes Probstei vom 10.12.2010 in der Fassung der 1. Änderung vom 18.07.2016 trat rückwirkend zum 01.06.2016 in Kraft.

Nach den Jahresrechnungen 2012 - 2016 zahlte das Amt Probstei aus der Untergruppe 400 folgende Beträge:

Haushaltsjahr	Anordnungssoll	davon entfallen auf	
		ehrenamtliche Entschädigungen	Personalausgaben
2012	3.887.076,35 €	24.119,96 €	3.862.956,39 €
2013	3.919.312,02 €	24.307,99 €	3.895.004,03 €
2014	4.094.164,99 €	24.196,83 €	4.069.968,16 €
2015	4.103.520,06 €	21.153,00 €	4.082.367,06 €
2016	3.991.737,45 €	24.491,37 €	3.967.246,08 €

Die Entschädigungssatzung des Amtes Probstei weist für die dort benannten Empfänger jeweils den Höchstsatz nach der Entschädigungsverordnung aus. Zusätzlich wird die Tätigkeit als Schiedsperson mit einer monatlichen Aufwandsentschädigung von 60,00 € - neben der Übernahme der Sachkosten durch die Gemeinde - in § 4a Entschädigungssatzung gewährt. Für den Bereich des Amtes Probstei sind zwei Schiedsleute im Einsatz. Die Entschädigung für die Schiedsperson in Laboe ist in der dortigen Entschädigungssatzung geregelt; während dies für die Gemeinde Schönberg und das Amt Probstei in der Satzung des Amtes seinen Niederschlag gefunden hat.

In § 4 Abs. 1 der Entschädigungssatzung ist die Aufwandsentschädigung für die ehrenamtliche Gleichstellungsbeauftragte geregelt. Diese Regelung entspricht nicht § 12 der Hauptsatzung des Amtes, wonach für das Amt Probstei eine hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte bestellt wird. Somit ist der Text der Entschädigungssatzung anzupassen. ⊗

Ergänzend sei auf die Änderung des § 22a Abs. 1 Amtsordnung (AO) verwiesen (GVOBl. 2017, 140 f.), die klarstellt, dass ab März 2017 die Aufgabenerfüllung einer Gleichstellungsbeauftragten in Ämtern mit mehr als 15.000 Einwohnerinnen und Einwohnern grundsätzlich in Vollzeit zu erledigen ist. Nur ausnahmsweise ist die Tätigkeit in Teilzeit vorgesehen. Die Stellenpläne des Amtes sahen im Prüfzeitraum eine Stelle mit 0,50 Anteilen vor, die zudem mit der Bemerkung „unbesetzt“ versehen ist. Diesbezüglich bedarf es künftig einer Anpassung des Stellenplanes.

Die geprüften Unterlagen waren vollständig und gut geführt. Weitere Bemerkungen ergaben sich nicht.

### Allgemeine Anmerkungen zu den Entschädigungssatzungen der amtsangehörigen Gemeinden des Amtes Probstei

Grundsätzlich sind bei der Durchsicht der Entschädigungssatzungen der Gemeinden folgende Bemerkungen zu machen, bei deren Anpassung das Amt Probstei unterstützend wirken kann:

Gemeinde	Anpassung BRKG	Telefon jährlich	Wohnung jährlich	Euro-Beträge enthalten	Kein Sitzungsgeld
Barsbek	X	200,00 €	200,00 €		
Bendfeld	X			X	
Brodersdorf	X	300,00 €	130,00 €	X	
Fahren	X	75,00 €		X	X
Fiefbergen				X	
Höhdorf	X			X	
Köhn	X	300,00 €		X	
Krokau	X			X	
Krummbek	X	200,00 €		X	
Ostseebad Laboe		360,00 €		X	
Lutterbek	X	230,00 €		X	
Passade	X		77,00 €	X	
Prasdorf	X			X	
Probsteierhagen	X	300,00 €	300,00 €	X	
Schönberg	X				
Stakendorf	X	180,00 €		X	X
Stein	X	900,00 €	500,00 €	X	
Stoltenberg	X	240,00 €	180,00 €		
Wendtorf	X	600,00 €	800,00 €	X	
Wisch	X	300,00 €	150,00 €	X	

Die Entschädigungssatzungen beziehen sich bei der Benutzung privateigener Pkw (Fahrkosten) hinsichtlich der Höhe der Entschädigung auf § 6 Bundesreisekostengesetz. Durch die Neuregelung des Reisekostenrechtes im Jahr 2005 ist dieser Verweis nicht mehr richtig. Einschlägig ist nunmehr § 5 Bundesreisekostengesetz (BRKG). Die Satzungen sind entsprechend anzupassen.

In vielen Satzungen sind für die Aufwandsentschädigungen der Gerätewarte/innen und Jugendfeuerwehrwarte/innen Eurobeträge ausgewiesen. Das GPA empfiehlt, die Beträge in Prozentangaben zu fassen, um eine Anpassung, zum Beispiel, bei Änderung der Rechtsgrundlage zu vermeiden.

Die aufgeführten Beträge für die Erstattung der anteiligen Grundgebühren sowie Kosten von dienstlich notwendigen Telefongebühren fallen - sofern überhaupt benannt - recht unterschiedlich aus. Das GPA hat den Hinweis gegeben, in Zeiten von Flatrate-Tarifen eine angemessene Anpassung der Auslagen herbeizuführen. Denn nicht alles ist teurer geworden. Ebenso wurden die Auslagen für die Benutzung des Wohnraumes für dienstliche Zwecke kritisch betrachtet. In keinem Fall liegt der Ermittlung der Höhe des Betrages eine Kalkulation/Nachweis zu Grunde. So ist, z.B., die Anhebung dieser Auslage in einer Gemeinde um 60% in der Sitzung der Gemeindevertretung ohne Begründung beschlossen worden.

Die in der Entschädigungssatzung der Gemeinden Fahren und Stakendorf getroffene Regelung hinsichtlich des Verzichts auf Sitzungsgeldes ist, wie bereits seit Jahren erwähnt, nach § 24 Abs. 5 GO unzulässig. Die Entschädigungssatzungen sind entsprechend zu überarbeiten.

## IV. Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR)

### IV.1 Haushaltssatzungen

Die in den Haushalts- bzw. Nachtragssatzungen endgültig für den Prüfungszeitraum festgelegten Haushaltsrahmendaten sind in der Anlage 1 dargestellt. Das Erlassverfahren wurde auf Rechtmäßigkeit und Vollständigkeit geprüft.

### IV.2 Abschlussergebnisse

Die Feststellung der Ergebnisse der Jahresrechnungen ist aus Anlage 2 und die Gesamteinnahmen und die Gesamtausgaben (IST) sind aus Anlage 3 ersichtlich. Die Rechnungsergebnisse wurden richtig ermittelt.

Nach den §§ 37 und 41 GemHVO-Kameral sind als Anlagen zur Jahresrechnung im Einzelnen vorgeschrieben:

- a) eine Vermögensübersicht,
- b) eine Übersicht über Schulden und Rücklagen,
- c) ein Rechnungsquerschnitt,
- d) eine Gruppierungsübersicht sowie
- e) ein Nachweis über die bestehenden Haushaltsreste.

Die Anlagen waren Bestandteile der Jahresrechnungen.

Die Jahresrechnungen wurden dem Amtsausschuss vorgelegt und von diesem innerhalb der gesetzlichen Frist beschlossen.

### IV.3 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Für den Fall, dass für Ausgaben in der Haushaltsplanung keine bzw. keine ausreichenden Ansätze vorhanden sind, eröffnet die Gemeindeordnung die Möglichkeit, über- und außerplanmäßige Ausgaben zu leisten. Überplanmäßige Ausgaben entstehen, wenn ein vorhandener Haushaltsansatz zu niedrig angesetzt worden ist. Außerplanmäßige Ausgaben entstehen, wenn für eine erforderliche Ausgabe überhaupt kein Haushaltsansatz vorhanden ist.

Die nach dem Ergebnis der Jahresrechnungen 2012 - 2016 über- und außerplanmäßig beschlossenen Ausgaben (§ 18 Amtsordnung -AO- i.V.m. § 82 GO) betragen:

Jahr	Verwaltungshaus- halt	Vermögenshaus- halt
2012	10.934,39 €	0,00 €
2013	81.548,80 €	11.945,39 €
2014	122.351,60 €	971,63 €
2015	375.091,00 €	3.670,90 €
2016	56.409,14 €	1.196,76 €

Quelle: Jahresrechnungen des Amtes Probstei 2012 - 2016

Für die Zulässigkeit und Leistung über- und außerplanmäßiger Ausgaben müssen gemäß § 82 Abs. 1 GO folgende Voraussetzungen gegeben sein:

- Unabweisbarkeit der Ausgabe (oder Aufschub unwirtschaftlich)
- Gewährleistung der Deckung
- Vorherige Zustimmung des Amtsausschusses

Gemäß § 82 GO ist der Amtsausschuss mindestens halbjährlich über die geleisteten unerheblichen über- und außerplanmäßigen Ausgaben zu unterrichten.

Bei erheblichen über- und außerplanmäßigen Ausgaben sieht die Gemeindeordnung vor der Leistung die Zustimmung des Amtsausschusses vor. In den Haushaltssatzungen der Jahre 2012 - 2016 des Amtes Probstei waren keine Beträge festgesetzt, bis zu denen der Amtsdirektor der Leistung über- und außerplanmäßiger Ausgaben zustimmen kann. Nach Ansicht des GPA hätten hier keinerlei über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne vorherige Zustimmung des Amtsausschusses geleistet werden dürfen. Das GPA rät eindringlich, die Haushaltssatzungen künftiger Jahre mit entsprechenden Ermächtigungen zu versehen, da dies zur Verwaltungsvereinfachung beiträgt.

Beim Amt Probstei wurde über sämtliche über- und außerplanmäßigen Ausgaben ausschließlich im Rahmen der Beschlussfassung über die Jahresrechnung berichtet. Weder wurde eine vorherige Zustimmung des Amtsausschusses eingeholt noch wurde dieser halbjährlich unterrichtet. Im Prüfzeitraum 2012 - 2016 fehlte es zudem an Deckungsvorschlägen sowie an Begründungen der über- und außerplanmäßigen Ausgaben. Laut Auskunft der Kämmerei erfolgt die Deckung im Rahmen des Gesamthaushaltes ohne konkreten Deckungsvorschlag. Dieses Verfahren wäre künftig zu ändern.

Dieselbe Vorgehensweise war auch bei der Haushaltsdurchführung der Gemeinden festzustellen.

#### IV.4 Haushaltsreste

Die während des Prüfzeitraums gebildeten Haushaltsausgabe- und -einnahmereste waren nicht zu beanstanden.

#### IV.5 Entwicklung der Kasseneinnahmereste

Die Prüfung der Haushalts- und Kassenabwicklung beinhaltet auch eine Überprüfung der Kasseneinnahmereste (KER). Die Summe der KER des Verwaltungshaushaltes hat sich im Prüfungszeitraum wie folgt entwickelt:

KER	2012	2013	2014	2015	2016
gesamt	25.498,64 €	20.240,24 €	52.371,89 €	44.605,42 €	28.964,40 €
Abgänge auf KER Vorjahr	15.418,13 €	3.703,82 €	18.024,00 €	51.579,47 €	30.090,00 €

Quelle: Jahresrechnungen des Amtes Probstei 2012 - 2016

Bezogen auf die Haushaltssumme des Amtes bewegten sich die KER auf einem unauffälligen Niveau. Die KER im Jahr 2016 konzentrierten sich hauptsächlich auf noch nicht erhaltene Einnahmen im Rahmen der Bestattungskosten (ca. 8.000,00 €) und der Nutzungsentschädigungen (ca. 5.000,00 €) bei der Haushaltsstelle 110.150 (vermischte Einnahmen).

In den Jahren 2015 und 2016 wurden in den entsprechenden Jahresrechnungen höhere Abgänge auf KER aus Vorjahren festgestellt als tatsächlich noch an gesamten Kassenresten vorhanden waren. Diese faktisch nicht mögliche Darstellung beruht nach Aussage der Verwaltung auf Buchungen von Abgängen auf Personenkonten im abgelaufenen Haushaltsjahr,

obwohl im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten bereits eine Übertragung in das Folgejahr stattgefunden hat. Diese Vorgehensweise führt zwangsläufig zu einer derartigen Fehlauseweisung. Dieselbe Feststellung ist auch für die Haushaltsdurchführung der Gemeinden zu treffen.

Das GPA erwartet, dass im Rahmen künftiger Jahresabschlussarbeiten eine Abstimmung zwischen der Kasse und der Kämmerei dahingehend stattfindet, dass erst nach Abschluss aller Buchungen für den kassenmäßigen Abschluss die weiteren Übertragungen in das neue Haushaltsjahr durch die Kämmerei erfolgen. Dies setzt voraus, dass die Mitarbeiter/innen der Kasse rechtzeitig (bis 31.12.) die Abstimmung der Konten (z.B. „Aufräumen“ der Verwah- und Vorschusskonten, Anforderung fehlender Kassenanordnungen, Buchung von Abgängen auf Kassenreste etc.) vornehmen. Durch diese Vorgehensweise würden sich die festgestellten Differenzen im Rahmen des kassenmäßigen Abschlusses (siehe hierzu Ziff. IV.8 dieses Berichtes) im Verwah- und Vorschussbereich mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auflösen.

## IV.6 Amtsumlage und Zusatzumlagen

Die Haupteinnahmequelle des Amtes bildet gemäß § 22 der Amtsordnung die Erhebung der Amtsumlage. Die auf die amtsangehörigen Gemeinden entfallenden Beträge der Amtsumlage errechnen sich aus deren Finanzkraftzahlen.

Entwicklung der Amtsumlage 2012 - 2016		
Jahr	Amtsumlage gesamt	Veränderung zum Vorjahr in %
2012	3.585.004,86 €	Basisjahr
2013	3.908.314,60 €	9,02 %
2014	4.010.772,90 €	2,62 %
2015	3.806.600,00 €	-5,09 %
2016	3.889.900,00 €	2,19 %

Quelle: Jahresrechnungen des Amtes Probstei 2012-2016

Jahr	Amtsumlage Personalkosten HHSt.: 900/0721	Veränderung zum Vorjahr in %
2012	2.756.800,00 €	Basisjahr
2013	2.973.000,00 €	7,84 %
2014	3.168.900,00 €	6,59 %
2015	3.250.600,00 €	2,58 %
2016	3.336.100,00 €	2,63 %

Quelle: Jahresrechnungen des Amtes Probstei 2012-2016

Jahr	Amtsumlage Sachkosten HHSt.: 900/0722	Veränderung zum Vorjahr in %
2012	443.300,00 €	Basisjahr
2013	355.400,00 €	-19,83 %
2014	474.400,00 €	33,48 %
2015	479.300,00 €	1,03 %
2016	474.700,00 €	-0,96 %

Quelle: Jahresrechnungen des Amtes Probstei 2012-2016

Jahr	Amtsumlage Tourismusverband HHSt.: 900/0723	Veränderung zum Vorjahr in %
2012	49.600,00 €	Basisjahr
2013	74.400,00 €	50,00 %
2014	71.300,00 €	-4,17 %
2015	76.700,00 €	7,57 %
2016	79.100,00 €	3,13 %

Quelle: Jahresrechnungen des Amtes Probstei 2012-2016

Jahr	Amtsumlage SGB II HHSt.: 482/162	Veränderung zum Vorjahr in %
2012	335.304,86 €	Basisjahr
2013	275.514,60 €	-17,83 %
2014	296.172,90 €	7,50 %
2015	0,00 €	-100,00 %
2016	0,00 €	0,00 %

Quelle: Jahresrechnungen des Amtes Probstei 2012-2016

Die Ergebnisse sind den Jahresrechnungen des Amtes Probstei entnommen worden. Die Amtsumlage wird in den Jahresrechnungen bei den Haushaltsstellen 9000.0721-3 sowie 482/162 nachgewiesen. Seit dem Jahr 2015 ist die zusätzliche Amtsumlage SGB II weggefallen.

## IV.7 Umfang und Ergebnis der Belegprüfung

Die für das Haushaltsjahr 2016 in der Amtsverwaltung vorliegenden und gebuchten Ausgabebelege des Verwaltungs- und des Vermögenshaushaltes wurden einer stichprobenweisen Belegprüfung unterzogen. Gleichzeitig wurden die Kassenanordnungen förmlich und soweit möglich sachlich geprüft. Ein Abgleich zwischen den Sollstellungen und den Ist-Buchungen auf den Sachbuchkonten ist nicht erfolgt. Die Belege der Haushaltsjahre 2012 - 2015 wurden, sofern dieses im Zusammenhang mit dem Haushaltsjahr 2015 erforderlich war, in die Belegprüfung einbezogen. Insgesamt kann bestätigt werden, dass das Anweisungsverfahren ordentlich und zweckmäßig durchgeführt wird. Die Belegablage erfolgt seit dem Jahr 2014 digital.

Bei der stichprobenartigen Überprüfung der Belege wurde festgestellt, dass seitens des Amtes die Kosten für die Weihnachtsfeiern der Mitglieder des Amtsausschusses übernommen wurden. Das GPA weist darauf hin, dass Mitglieder des Amtsausschusses für die Teilnahme an den Sitzungen eine Aufwandsentschädigung erhalten. Darüber hinausgehende Zuwendungen sind nicht zulässig. Hierzu gehört auch die Bereitstellung von Speisen und Getränken auf Kosten des Amtes (Weihnachtsessen). Um künftige Beachtung wird gebeten.

Aufgrund der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist bei der Leistung freiwilliger Ausgaben generell die Anlage eines strengen Maßstabes geboten. Dieser wurde aus Sicht des GPA nicht immer eingehalten, da durch das Amt die Kosten sowohl für die Betriebsausflüge als auch für die Weihnachtsfeiern der Amtsmitarbeiter übernommen wurden.

Die stichprobenmäßige Prüfung der zahlungsbegründenden Belege der amtsangehörigen Gemeinden und der Schulverbände hat zu mehreren Prüfungsfeststellungen geführt, die im Einzelnen in den entsprechenden Prüfberichten thematisiert werden. Im Wesentlichen handelte es sich dabei um fehlerhafte Abgrenzungen zwischen Investitionsauszahlungen und Unterhaltungsaufwendungen bzw. zwischen Auszahlungen des Verwaltungshaushaltes und des Vermögenshaushaltes.

## IV.8 Verwahr- und Vorschusskonten

Einzahlungen, die im Haushalt der Kommune vorläufig nicht verbucht werden können, weil eine Annahmeanordnung noch nicht vorliegt oder die endgültige Bestimmung der Buchungsstelle noch nicht feststeht, sind als Verwahrgelder zu verbuchen. Ebenso werden einzelne beim Amt geführten Rücklagen sowie durchlaufende Gelder verwahrt.

Aus einem Vorschusskonto werden Zahlungen getätigt, wenn die Verpflichtung zur Leistung feststeht, die Ausgabe aber noch nicht im Haushalt verbucht werden kann (§ 18 AO i.V.m § 28 GemHVO-Kameral). Darüber hinaus sind hier ausgegebene Handvorschüsse des Amtes zu verbuchen.

Ein Teil der Verwahrkonten einschließlich des Verwahrkontos 50, auf dem die gesamten Rücklagen der Gemeinden, der Schulverbände und des Amtes verbucht werden, wird nicht unter der Gemeindegrenznummer des Amtes geführt, sondern unter der extra hierfür gebildeten Gemeindegrenznummer 27.

Laut Auskunft der Verwaltung wird dies so gehandhabt, weil unter der Gemeindegrenznummer 1 (Amt Probstei) ausschließlich Buchungen auf Personenkonten zulässig sind, so dass keine Sachkontenbuchungen durchgeführt werden können. Aufgrund dieser Trennung fließen die Bestände der „Gemeinde 27“ derzeit in keinen kassenmäßigen Abschluss nach § 18 AO i.V.m. § 38 GemHVO-Kameral ein. Das GPA erwartet, dass das Verfahren künftig dahingehend umgestellt wird, dass die Bestände in den kassenmäßigen Abschluss einfließen, um einen ordnungsgemäßen Jahresabschluss zu gewährleisten. Ferner wird aus



Gründen der Übersichtlichkeit empfohlen, für jede Rücklage ein eigenes Verwahrkonto anzulegen.

Es wurde zudem festgestellt, dass bei den unter der Gemeindekennziffer 1 (Amt Probstei) geführten Verwehr- und Vorschusskonten sowohl die Ist-Einnahmen als auch die Ist-Ausgaben zum Ende eines jeden Jahres im Prüfzeitraum nicht mit den Zahlen der kassenmäßigen Abschlüsse übereinstimmen (Ausnahme: Einnahme Vorschuss im Jahr 2016).

Jahr	Auswertung Verwahrkonten Ist-Einnahmen	Kassenmäßiger Abschluss Verwehr Ist-Einnahmen	Auswertung Verwahrkonten Ist-Ausgaben	Kassenmäßiger Abschluss Verwehr Ist-Ausgaben
2012	544.311,64 €	565.569,44 €	510.966,51 €	510.032,57 €
2013	570.660,29 €	586.882,76 €	556.033,09 €	553.072,11 €
2014	422.062,01 €	462.377,71 €	405.108,30 €	390.121,55 €
2015	671.207,57 €	725.278,01 €	654.361,95 €	648.515,09 €
2016	504.766,09 €	503.573,82 €	474.340,64 €	470.800,03 €

Quelle: Jahresrechnungen des Amtes Probstei 2012-2016, Protokoll der Vorlaufdaten Kontenliste Verwahrkonten 2012-2016

Jahr	Auswertung Vorschusskonten Ist-Einnahmen	Kassenmäßiger Abschluss Vorschuss Ist-Einnahmen	Auswertung Vorschusskonten Ist-Ausgaben	Kassenmäßiger Abschluss Vorschuss Ist-Ausgaben
2012	7.478.482,55 €	7.467.562,70 €	7.513.166,78 €	7.541.686,60 €
2013	8.761.787,60 €	8.722.136,95 €	8.778.747,23 €	8.776.019,23 €
2014	8.167.023,56 €	8.158.104,87 €	8.172.349,02 €	8.173.689,95 €
2015	8.737.545,20 €	8.733.669,52 €	8.744.339,50 €	8.744.787,84 €
2016	8.574.119,96 €	8.574.119,96 €	8.582.736,68 €	8.582.756,45 €

Quelle: Jahresrechnungen des Amtes Probstei 2012-2016, Protokoll der Vorlaufdaten Kontenliste Vorschusskonten 2012-2016

Für die Konten der Gemeindekennziffer 27 konnte dies nicht abgeglichen werden, weil für diese „Gemeinde“ keine kassenmäßigen Abschlüsse vorlagen.

Aufgrund der Differenzen zwischen dem kassenmäßigen Abschluss und dem tatsächlichen Bestand der Verwehr- und Vorschusskonten sind die Bestandsübertragungen fehlerhaft, obwohl die am Ende der geprüften Haushaltsjahre ausgewiesenen Bestände bzw. die nicht abgedeckten Beträge innerhalb der Konten richtig in das jeweils nächste Haushaltsjahr übertragen wurden.

Die Differenzen der Verwehr- und Vorschusskonten zum kassenmäßigen Abschluss haben sich ergeben, indem auf den Verwehr- und Vorschusskonten noch nach dem 31.12. bis zum kompletten Abschluss des Haushaltsjahres Buchungen im alten Haushaltsjahr vorgenommen wurden. Um diese Differenzen künftig zu vermeiden, wären ein rechtzeitiger Beginn der Jahresabschlussarbeiten sowie eine Abstimmung zwischen Kämmerei und Kasse erforderlich.

Nach den Anmerkungen zu § 38 GemHVO-Kameral dürfen nach dem Abschlusstag 31.12. Ist- Einnahmen und Ist-Ausgaben für externe Zahlungsansprüche bzw. -verpflichtungen nicht mehr für das abgelaufene Jahr gebucht werden. Dies gilt allerdings nicht für den inneren Rechnungverkehr und die Abschlussbuchungen innerhalb einer Gemeindekennziffer.

## IV.9 Vermögen

Das Vermögen des Amtes betrug nach dem Stand 31.12.2016 gemäß

- § 18 AO i.V.m. § 36 Abs. 1 GemHVO-Kameral ..... 30.677,51 €
- § 18 AO i.V.m. § 36 Abs. 2 GemHVO-Kameral ..... 284.023,28 €

Die Übergangsregelung nach § 45 GemHVO-Kameral, wonach die Veranschlagung von angemessenen Abschreibungen und der Nachweis des Vermögens auf Schulen beschränkt werden konnte, endete mit Ablauf des Haushaltsjahres 2015.

Ab dem Haushaltsjahr 2016 sind angemessene Abschreibungen, entsprechend den doppelischen Vorschriften, für das gemäß § 11 Abs. 4 GemHVO-Kameral aufgeführte immobile Vermögen vorzunehmen. Dies wurde seitens der Amtsverwaltung umgesetzt.

### Auflösung von Beiträgen

Bei Gemeinden, die für Investitionsmaßnahmen Zuschüsse und Zuwendungen Dritter erhalten haben, erfasst die Kämmerei der Amtsverwaltung diese einnahmeseitig bei den entsprechenden Unterabschnitten des Gemeindehaushalts. Um diese kalkulatorischen Einnahmen ergebnisneutral darzustellen, wird zentral im Einzelplan 9 „Allgemeine Finanzwirtschaft“ eine Gegenbuchung in gleicher Höhe generiert. Diese Verfahrensweise erfolgt analog zu der Darstellung kalkulatorischer Ausgaben gemäß GemHVO-Kameral. Eine Verpflichtung zur Darstellung derartiger kalkulatorischer Einnahmen/Investitionszuweisungen besteht bislang im kamerale Haushaltsrecht nicht.

Nach Aussage der Kämmerei des Amtes wurde diese Verfahrensweise im Zuge der erforderlichen Vermögenserfassung und vorausschauend auf einen Umstieg auf das doppelische Haushaltswesen gewählt. Da es sich hierbei um eine ergebnisneutrale Darstellung handelt, bestehen seitens des GPA hiergegen keine Einwände. Es sollte jedoch zukünftig dafür Sorge getragen werden, dass Abschreibungen und die Auflösung erhaltener Investitionszuschüsse auf unterschiedlichen Haushaltsstellen gebucht werden. Andererseits würde (wie in den Jahresrechnungen des Amtes und der amtsangehörigen Gemeinden bereits geschehen) in der Rechnungsgruppierungsübersicht auf den Untergruppen 270 und 680 ein zu hohes Rechnungsergebnis ausgewiesen.

## IV.10 Schulden

Die Verschuldung des Amtes Probstei hat sich im Prüfungszeitraum wie folgt entwickelt:

Verschuldung des Amtes Probstei					
Jahr	Stand Beginn	Kreditaufnahme	ordentliche Tilgung	außerordentliche Tilgung	Stand Ende
2012	26.520,81 €	0,00 €	2.487,83 €	0,00 €	24.032,98 €
2013	24.032,98 €	0,00 €	1.534,55 €	15.011,86 €	7.486,57 €
2014	7.486,57 €	0,00 €	1.628,42 €	0,00 €	5.858,15 €
2015	5.858,15 €	0,00 €	1.728,00 €	0,00 €	4.130,15 €
2016	4.130,15 €	1.658.000,00 €	1.833,67 €	0,00 €	1.660.296,48 €

Quelle: Jahresrechnungen des Amtes Probstei 2012 - 2016

Die Zins- und Tilgungspläne der Geldinstitute wurden mit den gebuchten Beträgen in den Jahresrechnungen abgeglichen. Es ergaben sich keine Differenzen.

Die Zins- und Tilgungsleistungen für Kredite belasteten die Verwaltungs- bzw. Vermögenshaushalte im Prüfungszeitraum wie folgt:

<b>Schuldendienst Amt Probstei 2012 - 2016</b>			
<b>Jahr</b>	<b>Kreditzinsen Gruppe 80</b>	<b>Tilgung Gruppe 970</b>	<b>Annuität</b>
2012	1.235,94 €	2.487,83 €	3.723,77 €
2013	1.224,92 €	16.546,41 €	17.771,33 €
2014	411,62 €	1.628,42 €	2.040,04 €
2015	312,04 €	1.728,00 €	2.040,04 €
2016	2.331,93 €	1.833,67 €	4.165,60 €

Quelle: Jahresrechnungen des Amtes Probstei 2012 - 2016

## IV.11 Rücklagen

Das Amt Probstei führte während des Prüfungszeitraums die nachfolgend dargestellten Rücklagen.

### Allgemeine Rücklage

Der Stand der allgemeinen Rücklage hat sich im Prüfungszeitraum wie folgt entwickelt:

<b>Allgemeine Rücklage</b>				
<b>Jahr</b>	<b>Stand Beginn</b>	<b>Zuführung</b>	<b>Entnahme</b>	<b>Stand Ende</b>
2012	219.619,91 €	0,00 €	151.358,60 €	68.261,31 €
2013	68.261,31 €	178.984,40 €	0,00 €	247.245,71 €
2014	247.245,71 €	0,00 €	55.648,17 €	191.597,54 €
2015	191.597,54 €	87.140,41 €	0,00 €	278.737,95 €
2016	278.737,95 €	81.732,37 €	0,00 €	360.470,32 €

Quelle: Jahresrechnungen des Amtes Probstei 2012 - 2016

Im Jahr 2016 war im 1. Nachtragshaushaltsplan lediglich eine Entnahme aus der allgemeinen Rücklage in Höhe von 34.200,00 € geplant. Zudem wies diese Ende 2015 einen Bestand in Höhe von 278.737,95 € auf. Trotz dieses Bestandes und der geringen geplanten Entnahme, wurde der im Jahr 2016 geplante Kredit in voller Höhe aufgenommen. Nach § 76 Abs. 3 GO dürfen Kredite nur aufgenommen werden, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.

Zudem handelt es sich in 2016 aufgrund der Kreditaufnahme um eine kreditfinanzierte Rücklagenzuführung.

### Gebührenaussgleichsrücklagen

Für die kostenrechnenden Einrichtungen wurde zudem folgende Rücklage beim Amt Probstei geführt:

<b>Sonderrücklage Gebührenaussgleich Abwasser</b>				
<b>Jahr</b>	<b>Stand Beginn</b>	<b>Zuführung</b>	<b>Entnahme</b>	<b>Stand Ende</b>
2012	58.314,63 €	0,00 €	58.314,63 €	0,00 €
2013	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
2014	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
2015	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
2016	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €

Quelle: Jahresrechnungen des Amtes Probstei 2012 - 2016

Aufgrund der Rückübertragung der Abwasserbeseitigung auf die Gemeinden wurde die Gebührenaussgleichsrücklage in 2012 aufgelöst.

### Sonstige Rücklagen

Ebenso wurden die nachfolgenden Rücklagen während des Prüfungszeitraums beim Amt Probstei geführt:

<b>Sonderrücklage Abschreibung Schmutzwasser</b>				
<b>Jahr</b>	<b>Stand Beginn</b>	<b>Zuführung</b>	<b>Entnahme</b>	<b>Stand Ende</b>
2012	13,33 €	0,00 €	13,33 €	0,00 €
2013	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
2014	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
2015	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
2016	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €

Quelle: Jahresrechnungen des Amtes Probstei 2012 - 2016

<b>Sonderrücklage Abschreibung Regenwasserbeseitigung</b>				
<b>Jahr</b>	<b>Stand Beginn</b>	<b>Zuführung</b>	<b>Entnahme</b>	<b>Stand Ende</b>
2012	50.404,04 €	33.820,00 €	10.448,07 €	73.775,97 €
2013	73.775,97 €	0,00 €	73.775,97 €	0,00 €
2014	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
2015	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
2016	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €

Quelle: Jahresrechnungen des Amtes Probstei 2012 - 2016

Alle Rücklagen der amtsangehörigen Gemeinden einschließlich der Schulverbände und des Amtes werden zusammen auf dem Verwahrkonto Nr. 50 unter der Gemeindegrenznummer 27 verbucht. Unter der Gemeindegrenznummer 27 werden ausschließlich Verwah- und Vorschusskonten geführt. Der Bestand der allgemeinen Rücklage konnte lediglich über eine Excel Liste, die die Zusammensetzung des Verwahrkontobestandes erläutert, nachvollzogen werden.

## IV.12 Kassenprüfungen

Nach § 38 Abs. 1 GemKVO ist bei der Amtskasse mindestens jährlich eine unvermutete Kassenprüfung und bei jeder Zahlstelle mindestens in jedem zweiten Jahr eine unvermutete Kassenprüfung vorzunehmen.

Mit der Wahrnehmung der örtlichen Kassenaufsicht für den Prüfzeitraum hat der Amtsdirektor den Kämmerer als Kassenaufsichtsbeamten bestellt.

Eine nach § 3 Abs. 3 KPG durchzuführende überörtliche Kassenprüfung durch das Gemeindeprüfungsamt erfolgte bei der Amtskasse im Rahmen der überörtlichen Prüfung am 03.07.2017.

Aufgrund des im Kassenprüfungsbericht des GPA aufgezeigten Handlungsbedarfes wird nachfolgend der Kassenbericht in seinen wesentlichen Bemerkungen wiedergegeben:

Bei dem auf Zahlweg 90 hinterlegtem Konto handelt es sich um ein Vorschusskonto und nicht um ein Geldmarktkonto. Wenn Beträge auf dem Zahlweg 90 gebucht werden, würde der Tagesabschluss in der Gesamtsumme nicht mit den Beständen der Geldmarktkonten zuzüglich der Barkasse übereinstimmen. Bei den Buchungen auf dem Zahlweg 90 handelt es sich um keine "realen" Geldbewegungen. Somit erscheint ein Teil der Bestände doppelt im Tagesabschluss sowohl auf dem Zahlweg 90 als auch auf dem Zahlweg der Förde Sparkasse. Aus diesem Grund empfiehlt das GPA, den Tagesabschluss um den Zahlweg 90 zu bereinigen.

Es wurde festgestellt, dass anordnungsbefugte Mitarbeiter für die Bankkonten unterschreibungsberechtigt sind. Dies ist nicht zulässig, da gemäß § 91 Gemeindeordnung die Geschäfte der anordnenden Verwaltung und der ausführenden Kasse grundsätzlich getrennt sein sollen. Zu diesem Punkt wäre auch § 4 Abs. 3 der Dienstanweisung für die Amtskasse Probstei zu überarbeiten.

Ferner wurde festgestellt, dass die Mitarbeiter der Amtskasse sowohl für den Tourist Service als auch für den Eigenbetrieb Laboe kontobevollmächtigt sind, um für den Eigenbetrieb Laboe die Bankgeschäfte komplett und für den Tourist Service im Vertretungsfall wahrzunehmen. Hierzu zählt auch die Leistung von Unterschriften im Rahmen von Auszahlungen. Beim Tourist Service Schönberg werden diese Unterschriften seitens der Amtskasse geleistet, ohne dass die Mitarbeiter eine Einsichtsmöglichkeit in die buchungsbezüglichen Unterlagen haben.

Der Eigenbetrieb Laboe schickt die buchungsbezüglichen Unterlagen zwar mit zur Amtskasse, jedoch verzögert sich hierdurch die Auszahlung aufgrund des langen Dienstweges.

Weder die Einnahmen noch die Ausgaben des Tourist Service und des Eigenbetriebes Laboe werden in der Amtskasse verbucht. Für den Tourist Service wird das Konto lediglich zur Dokumentation im Tagesabschluss mitgeführt und nur die gesamten Einnahmen und Ausgaben auf ein Verwah- und Vorschusskonto gebucht. Das Konto des Eigenbetriebes Laboe wird hingegen nicht im Tagesabschluss dokumentiert. Die konkreten Buchungen erfolgen direkt bei den Betrieben. Diese Vorgehensweise führt zu einer Mehrarbeit in der Amtskasse, die unter anderem auch aus Gründen der Kassensicherheit und des Verwaltungsaufwandes besonders in Bezug auf den Tourist Service, überdacht werden sollte.

### IV.13 Ergebnis der Einzelpläne der Verwaltungshaushalte

In der nachfolgenden Übersicht werden die Ergebnisse der Verwaltungshaushalte nach Einzelplänen dargestellt (Rechnungsergebnisse). Die Tabelle verdeutlicht, welche Einzelpläne im Prüfungszeitraum zuschussbedürftig waren (als Minusbetrag dargestellt) und welche Einzelpläne Überschüsse (Positivbetrag) erwirtschafteten:

Rechnungsergebnisse der Verwaltungshaushalte nach Einzelplänen 2012 - 2016					
Einzelplan (EP)	2012	2013	2014	2015	2016
	<i>alle Beträge in €</i>				
EP 0: Allgemeine Verwaltung	-2.917.588,27	-3.008.159,17	-3.165.589,86	-3.194.521,92	-3.161.403,91
EP 1: Öffentliche Sicherheit und Ordnung	-565.022,20	-513.412,91	-558.151,60	-777.642,18	-911.057,10
EP 2: Schulen	0,00	0,00	0,00	0,00	-94.546,82
EP 3: Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	-201.852,93	-189.508,09	-170.375,96	-201.141,65	-198.476,44
EP 4: Soziale Sicherung	-275.574,75	-293.788,65	-325.925,26	-73.465,83	-14.470,50
EP 5: Gesundheit, Sport, Erholung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
EP 6: Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
EP 7: Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	-94.003,91	-104.743,88	-71.300,00	-76.700,00	-79.100,00
EP 8: Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeine Grund- und Sondervermögen	2.423,11	-960,16	0,00	0,00	0,00
EP 9: Allgemeine Finanzwirtschaft	4.051.618,95	4.110.572,86	4.291.342,68	4.323.471,58	4.459.054,77
<b>Ergebnis</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Quelle: Jahresrechnungen des Amtes Probstei 2012 - 2016

Die Steigerung des Defizites im Einzelplan 1 im Haushaltsjahr 2015 ergibt sich aus stark angewachsenen Kosten für die Mieten im Unterabschnitt Beseitigung von Wohnungslosigkeit aufgrund der Flüchtlingszahlen.

Im Jahr 2016 sind im Einzelplan 2 erstmals Ausgaben aufgrund einer Umorganisation der Arbeitsbereiche innerhalb des Amtes Probstei zu verzeichnen.

Während der Jahre 2012 - 2014 entstand im Einzelplan 4 durchgängig ein hohes Defizit. Ab dem Jahr 2015 fällt dieses bedingt durch die Kreisbeteiligung an der Asylbetreuung deutlich geringer aus. Eine weitere Änderung ergab sich im Jahr 2015 durch die vollständige Kostenübernahme der Grundsicherung im Rahmen des SGB durch den Bund. Hierdurch sind im Einzelplan 4 sowohl die Ausgaben für die Grundsicherung als auch die Einnahmen durch die zusätzliche Amtsumlage SGB II weggefallen.

## IV.14 Ausgaben der Vermögenshaushalte

Die nachfolgende Übersicht verdeutlicht, wofür die Mittel der Vermögenshaushalte Verwendung fanden. Hierüber gibt die Gruppierungsübersicht Auskunft:

Ausgaben der Vermögenshaushalte nach Gruppen 2012 - 2016					
Bezeichnung der Ausgabengruppe	2012	2013	2014	2015	2016
	alle Beträge in €				
<b>90:</b> Zuführung zum Verwaltungshaushalt	123.439,45 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
<b>91:</b> Zuführung an Rücklagen	33.820,00 €	178.984,40 €	0,00 €	87.140,41 €	81.732,37 €
<b>92:</b> Gewährung von Darlehen	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
<b>93:</b> Vermögenserwerb	88.139,07 €	130.721,36 €	128.971,63 €	48.188,56 €	1.714.979,39 €
<b>94-96:</b> Baumaßnahmen	10.448,07 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
<b>97:</b> Tilgung von Krediten	2.487,83 €	16.546,41 €	1.628,42 €	1.728,00 €	1.833,67 €
<b>98:</b> Zuweisungen und Zuschüsse	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
<b>99:</b> Sonstige Ausgaben	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
<b>Summe Gesamtausgaben</b>	258.334,42 €	326.252,17 €	130.600,05 €	137.056,97 €	1.798.545,43 €

Quelle: Jahresrechnungen des Amtes Probstei 2012 - 2016

Die Ausgaben der Vermögenshaushalte konzentrierten sich während des Prüfungszeitraums naturgemäß auf den Erwerb von Vermögen.

Im Jahr 2016 ergaben sich die Ausgaben der Gruppierung 93 hauptsächlich aus dem Grundstückserwerb „Korshagener Redder 3“, der im Zusammenhang mit der Unterbringung Asylsuchender steht und durch einen entsprechenden Kredit gegenfinanziert wurde.

### Allgemeiner Hinweis Investitionstätigkeit der Gemeinden:

Im Jahr 2017 wurden 31 Baumaßnahmen in den Vermögenshaushalten aller Gemeinden des Amtes veranschlagt. Daneben zählen zahlreiche Reparaturen, Vertragsabschlüsse usw. in den Aufgabenbereich des Bauamtes. Teilweise erhält das Bauamt zudem erst über den verabschiedeten Haushaltsplan Kenntnis von geplanten Investitionsmaßnahmen einer Gemeinde. Eine Koordination dieser Maßnahmen seitens des Amtes kann somit erst mit zeitlichem Versatz erfolgen. Dabei wird es verständlich, wenn eine Umsetzung im Haushaltsjahr der Planung immer unrealistischer wird.

Vor dem Hintergrund dieser Problematik erscheint es unumgänglich, dass die Amtsverwaltung einen korrigierenden Einfluss unter zu Hilfenahme der Finanzplanung für die Investitionen der Gemeinden wahrnimmt. Nur über diese Maßnahme wird sich aus Sicht des GPA eine wirklichkeitsnahe Umsetzung der Baumaßnahmen unter Berücksichtigung der rechtlichen Vorgaben realisieren lassen. Weiterhin sollten sich nur abschließend durchplante Maßnahmen mit Bauzeitenplänen unter der Prüfung bzw. Veranschlagung von einzugehenden Verpflichtungsermächtigungen in den Haushaltsplänen der Gemeinden widerspiegeln. Verpflichtungsermächtigungen sind Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die künftige Jahre betreffen. Damit könnten investive Maßnahmen bereits vergeben werden, wobei eine Umsetzung entsprechend der Bauzeitenpläne vorgenommen würde.

## V. Abgaben

### V.1 Niederschlagswasserbeseitigung

Seit dem 01.01.2013 nehmen die Gemeinden Fiefbergen und Höhndorf die Aufgabe der zentralen Niederschlagswasserbeseitigung einschließlich des Satzungsrechts wieder selbst wahr. Folglich waren die Abwasseranlagensatzung sowie die Satzung über Erhebung von Abgaben für die Niederschlagswasserbeseitigung aufzuheben. Dieses ist auch geschehen.

Die Bekanntmachungen sind im Probsteier Herold erfolgt.

### V.2 Verwaltungsgebühren

Verwaltungsgebühren im Amt Probstei werden auf Grundlage der Satzung des Amtes Probstei über die Erhebung von Verwaltungsgebühren vom 17.07.2008 erhoben. Die Satzung ist in folgenden Punkten überprüfungsbedürftig: 

#### **Tarifstelle 12 - Leistungen nach dem Informationsfreiheitsgesetz**

Das GPA empfiehlt, in der Gebührentabelle die Gebührenpositionen im Zusammenhang mit dem Informationsfreiheitsgesetz zu überarbeiten bzw. zu streichen, da am 27.01.2012 das Informationszugangsgesetz (IZG-SH) in Kraft getreten ist. Mit dem Informationszugangsgesetz wurden die bisher getrennt geregelten Materien des vorher bestehenden Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) und des Umweltinformationsgesetzes (UIG) des Landes zusammengeführt.

Für die Erstattung von Kosten für die Bearbeitung von Anfragen, die in den Anwendungsbereich des IZG-SH fallen, ist zunächst nur das IZG-SH und die Anlage zur Landesverordnung über die Kosten nach dem Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IZG-SH-KostenVO) heranzuziehen. Sofern einzelne Teile einer Anfrage der Auslegung bedürfen, hat die auskunftspflichtige Stelle sie auszulegen und sodann die Teile, die in den Anwendungsbereich des IZG-SH fallen, nach den dort genannten Kostengrundsätzen zu behandeln. Anfragen, die nicht in den Anwendungsbereich des IZG-SH fallen, können nach einer sonstigen, beispielsweise einer kommunalen Kostenregelung, abgerechnet werden (siehe auch <https://www.datenschutzzentrum.de/artikel/857-Bemessung-der-Kosten-nach-dem-IZG-SH.html>).

#### **Tarifstelle 26 - Amtshandlungen nach dem Bestattungsgesetz**

Mit dem Gesetz über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen des Landes Schleswig-Holstein (Bestattungsgesetz - BestattG) wurden bestimmte Aufgaben den Gemeinden als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben zugewiesen (§ 27 Abs. 2 BestattG). Bis Inkrafttreten des BestattG in 2005 galt u.a. die LVO über das Leichenwesen, aus der sich beispielsweise Zuständigkeiten der Amtsvorsteher als örtliche Ordnungsbehörden ergaben (Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung). Die Zuständigkeiten unter Geltung der LVO Leichenwesen wurden durch das BestattG jedoch vollständig verdrängt, der von den Gemeinden zu erledigende Aufgabenumfang hat sich gegenüber der früheren Rechtslage erweitert.

Nach § 27 Abs. 3 BestattG haben die Gemeinden für Amtshandlungen nach dem BestattG Kosten (Gebühren und Auslagen) nach dem Kommunalabgabengesetz durch Satzung zu erheben. Dies betrifft solche Amtshandlungen, die unmittelbar dem Vollzug des Bestattungsgesetzes dienen, wie beispielsweise die Genehmigung der Gemeinde für einen privaten Bestattungsplatz, die Ausstellung eines Leichenpasses, die Genehmigung von Verkürzungen/Verlängerungen der Fristen bei Überführung in einen Leichenraum, die Genehmigung zur Ausgrabung/Umbettung einer Leiche usw. Die Gebührenerhebung mittels einer Satzung des Amtes ist nicht sachgerecht.

Aktuell liegen Satzungsregelungen der Gemeinden für die Gebührenerhebung für Aufgabenerledigungen nach dem BestattG nicht vor. Das GPA empfiehlt, entsprechende Regelungen zu schaffen.

### V.3 Straßenbau- und Erschließungsbeiträge

Im Amt Probstei verfügt derzeit die Gemeinde Schönberg als einzige Gemeinde sowohl über eine Straßenbaubeitragssatzung als auch eine Erschließungsbeitragssatzung. Die Gemeinden Probsteierhagen und Stakendorf verfügen aktuell jeweils nur über eine Straßenbaubeitragssatzung, alle anderen amtsangehörigen Gemeinden verfügen weder über eine Straßenbaubeitrags- noch über eine Erschließungsbeitragssatzung.

Unabhängig davon, ob im Einzelfall für die Abrechnung einer beitragsfähigen Ausbaumaßnahme die Regeln des Erschließungs- oder des Straßenbaubeitragsrechts angewendet werden müssen, sind für entsprechende Maßnahmen Beiträge zu erheben. Diese Beitragserhebungspflicht ergibt sich zweifelsfrei aus den einschlägigen Bestimmungen im Kommunalabgabengesetz (KAG) und im Baugesetzbuch (BauGB) und setzt entsprechende Satzungsregelungen voraus.

Bezüglich der Straßenbaubeiträge ist darauf hinzuweisen, dass der Schleswig-Holsteinische Landtag (bereits) Ende 2012 die in § 76 Abs. 2 GO vorgesehene Möglichkeit zum Verzicht auf deren Erhebung gestrichen hat und damit (erneut) die Verpflichtung der Gemeinden geschaffen hat, Beiträge für den Straßenausbau zu erheben. Zu diesem Ergebnis ist im Übrigen auch der Petitionsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages in seinem jüngst erschienenen Abschlussbericht vom 25.04.2017 gekommen.

Die Pflicht zur Erhebung von Beiträgen erfasst im Übrigen auch Maßnahmen der Straßenbeleuchtung und der Straßenentwässerung, soweit es sich um Maßnahmen handelt, die unter einen Beitragstatbestand fallen, und sie den Grundstücken beitragsrechtliche Vorteile vermitteln. Dieser Beitragserhebungspflicht kann die Gemeinde jedoch nur nachkommen, wenn sie auch aktuelle und den Anforderungen entsprechende Beitragssatzungen vorhält. Oftmals wird von Gemeinden, die über keine Beitragssatzungen verfügen, argumentiert, dass es keiner entsprechenden Satzung bedarf, weil ohnehin „lediglich“ Unterhaltungsmaßnahmen, die nicht beitragsfähig sind, an den Straßen vorgenommen werden würden. Diese Argumentation beschreibt die Realität jedoch nur sehr unvollständig.

Nach der DIN 31051 sind Instandhaltung die technischen und administrativen Maßnahmen, die während des Lebenszyklus zur Erhaltung des funktionstüchtigen Zustandes eines Vermögensgegenstandes oder der Rückführung in diesen funktionstüchtigen Zustand anfallen, so dass dieser die geforderte Funktion erfüllen kann.

Ein Vermögensgegenstand wird bei Unterhaltungsaufwand insofern in einem ordnungsgemäßen Zustand oder in seiner Funktionsfähigkeit erhalten und gleichwohl - wie beim Vorliegen von Herstellungsaufwand - auch verbessert. Es liegt jedoch keine wesentliche Verbesserung/Werterhöhung des Vermögensgegenstandes vor. Vorhandene Teile des Vermögensgegenstandes werden lediglich ersetzt oder modernisiert. Diese Aufwendungen können regelmäßig wiederkehren (Unterhaltungsaufwand bzw. laufende Kosten der Instandhaltung) oder auch unregelmäßig, selten oder einmalig (Reparaturaufwendungen, Pflege- und Wartungskosten) sein.

Beispiele:

- Austausch der Deckschicht in gleicher Qualität
- Austausch einzelner Leuchtkörper
- Reparatur einzelner Straßenschäden
- Wartung von Leuchtkörpern

Solange eine Straßenbaumaßnahme also nur darin besteht, die schadhafte Deckschicht einer Asphaltstraße (Verschleißdecke) zu beseitigen und dann eine neue Deckschicht, also nicht mehr als die obersten 4 cm, aufzubringen, handelt es sich um eine Unterhaltungsmaßnahme.

Von Unterhaltungsmaßnahmen zu unterscheiden sind die im Straßenbaubeitragsrecht bekannten Tatbestände Herstellung, Ausbau, Umbau sowie Erneuerung, die beitragsfähig sind, wenn den Anliegern hierdurch Vorteile erwachsen (§ 8 Abs. 1 KAG).

So versteht man beispielsweise unter Erneuerung die Wiederherstellung einer vorhandenen, ganz oder teilweise unbrauchbaren, abgenutzten oder schadhaften Straße in einen dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand. Die Erneuerung von Straßen ist in Zeiträumen zwischen 25 und 35 Jahren erforderlich und als beitragsfähig anerkannt. Von daher dürfte es vor dem Hintergrund des bereits betagten Straßenbestandes im Amtsbereich lediglich eine Frage der Zeit sein, bis es zu einer beitragsfähigen Maßnahme kommen muss.

Auch im Bereich des Amtes Probstei in der Vergangenheit bereits durchgeführte Maßnahmen beinhalten bei genauerer Sichtung durch den technischen Prüfer Leistungen, die einem der vorgenannten Ausbautatbestände zuzuordnen sind. Derartige Maßnahmen werden oft als Sanierungsmaßnahme bezeichnet, wobei der Begriff Sanierung häufig als Synonym für (nicht beitragsfähige) Unterhaltungsmaßnahmen verwendet wird.

So wurde es beispielsweise bei der „Straßensanierung 2015, Steinkamp“ in der Gemeinde Ostseebad Laboe erforderlich, den Unterbau des vorhandenen Gehweges um eine frostsichere Kiestragschicht zu ergänzen. Beim Abfräsen der Asphaltdecke im Bereich der Parkplätze wurde festgestellt, dass überhaupt kein Unterbau vorhanden war. Auch hier mussten Frostschutz- und Kiestragschicht eingebaut werden<sup>1</sup>. Aus Sicht des GPA dürfte es sich bei beiden vorbeschriebenen Leistungen um beitragsfähigen Aufwand gehandelt haben, für den eine Beitragserhebung vorstellbar gewesen wäre, wenn entsprechendes Satzungsrecht vorgelegen hätte.

Die Unterscheidung zwischen Unterhaltungs- und Straßenausbaumaßnahmen spielt aber auch haushaltstechnisch eine Rolle.

Straßenausbaumaßnahmen stellen als wertverbessernde/werterhöhende Maßnahmen Investitionen dar, die im Vermögenshaushalt abzubilden sind. Nach § 85 Abs. 1 GO dürfen Kredite u.a. nur für Investitionen aufgenommen werden. Dies bedeutet, dass für Straßenausbaumaßnahmen die Kreditfinanzierung nur unter Berücksichtigung der normierten Beitragserhebung(spflicht) zulässig ist.

Unterhaltungsmaßnahmen werden bekanntermaßen, entsprechend der Verwaltungsvorschriften über die Gruppierung kameraler Haushaltspläne, in der Gruppierung 51 des Verwaltungshaushaltes abgebildet und kommen aufgrund der Zuordnung zum Verwaltungshaushalt für eine Kreditfinanzierung nicht infrage, sondern sind durch die Einnahmen des Verwaltungshaushaltes entsprechend zu erwirtschaften. Die Abbildung von Unterhaltungsmaßnahmen im Vermögenshaushalt, beispielsweise um den Verwaltungshaushalt zu entlasten, wäre folglich unzulässig.

Da die Unterscheidung zwischen Unterhaltungsmaßnahmen und beitragsfähigen Ausbautatbeständen auch im Rahmen der Haushaltsplanungen oftmals Schwierigkeiten bereitet, eine Unterscheidung aber aus vorgenannten Gründen notwendig ist, empfiehlt das GPA, die beauftragten Ingenieure bereits im Vorfeld zu einer eindeutigen Bezeichnung der geplanten Maßnahme aufzufordern .

<sup>1</sup> Siehe 1. Nachtragsangebot vom 12.10.2015 über 14.277,62 €

Dies könnte im Zusammenhang mit der Erstellung eines Bauprogrammes (durch den Ingenieur) erfolgen. Statt der pauschalen Beschreibung einer Maßnahme als Sanierungsmaßnahme sollte eine eindeutige Einordnung in einen der Ausbautatbestände vorgenommen werden. (Erst) wenn keiner dieser Tatbestände vorliegt, dürfte es sich um eine Unterhaltungsmaßnahme handeln.

Ein Bauprogramm sollte im Vorfeld einer Maßnahme übrigens immer erstellt werden. Einerseits ist es zwingende Voraussetzung, um das Entstehen der Beitragspflicht festlegen zu können, andererseits dient es zur Dokumentation eines planvollen Verwaltungshandelns und als Grundlage zur Beurteilung der Frage, ob eine Kreditfinanzierung zulässig wäre.

Das GPA fordert die Gemeinden des Amtes Probstei dringend auf, jeweils eine den Anforderungen entsprechende Straßenbaubeitrags- und Erschließungsbeitragssatzung zu erlassen. Grundlage für die zu erstellenden Straßenbaubeitragsatzungen könnte beispielsweise die im Auftrage der Gemeinde Brodersdorf erarbeitete Satzung sein, die erstaunlicherweise trotz hoher Kosten und erheblichem Arbeitsaufwand durch die Verwaltung letztendlich in der Gemeindevertretungssitzung am 05.12.2016 doch nicht beschlossen wurde. Die notwendige Bereitstellung entsprechender personeller Ressourcen zur Abarbeitung der dann vorzunehmenden Beitragsveranlagungen sei in diesem Zusammenhang ebenfalls erwähnt.

Ein weiteres Abwarten oder Hinauszögern ist nicht zu rechtfertigen. In diesem Zusammenhang erneuert das GPA den Hinweis auf den vielbeachteten Aufsatz „Erschließungs- oder Straußenausbaubeiträge sowie Strafbarkeit einer Verletzung der Erhebungspflicht“<sup>2</sup> des früheren Vorsitzenden Richters am Bundesverwaltungsgericht, Hans-Joachim Driehaus, in dem dieser feststellt, dass die in erster Linie den Bürgermeistern und den Ratsmitgliedern (= Gemeindevertretung) obliegende Vermögensbetreuungspflicht auch die Realisierung der gesetzlich angeordneten Beitragserhebung umfasst:

*„Das Absehen von einer solchen Beitragserhebung sowie die Weigerung zum Erlass einer für eine solche Beitragserhebung vorauszusetzenden Satzung vor Durchführung einer beitragsfähigen Ausbaumaßnahme verstößt angesichts des dadurch begründeten Beitragsausfalls gegen diese Vermögensbetreuungspflicht und erfüllt objektiv den Treubruchtatbestand des § 266 Abs. 1 StGB.“ (Zitat Driehaus)*

Eine häufig vorgetragene Argumentation, die Beitragssatzung werde erlassen, sobald eine beitragsfähige Maßnahme unmittelbar bevorsteht, ist nach den Erfahrungen des GPA nicht realistisch umsetzbar. Der (erstmalige) Erlass einer Beitragssatzung erfordert umfangreiche vorbereitende Tätigkeiten (z.B. Bestandsaufnahmen, Festlegung von Tiefenbegrenzungen usw.), die geraume Zeit erfordern. Zumeist sind die Baumaßnahmen bei Vorliegen der Satzung dann jedoch bereits abgeschlossen oder so weit vorangeschritten, dass eine Beitragserhebung nicht mehr zulässig wäre.

Von der Einführung sog. wiederkehrender Beiträge nach § 8a KAG sollte, zumindest noch derzeit, abgesehen werden. Zentraler Bestandteil der letzten Änderungen des Kommunalabgabengesetzes war die Einführung dieser wiederkehrenden Beiträge für Verkehrsanlagen. Der neue § 8a KAG geht allerdings von einer anderen (völlig neuen) Nomenklatur aus und erzeugt damit entsprechende rechtliche Unsicherheiten. Dies betrifft beispielsweise den Begriff „Verkehrsanlagen“, der sich, außer im § 8a KAG, im gesamten bisherigen Gesetz nicht wiederfindet. Die Hoffnung vieler Kommunen, das gesamte Gemeindegebiet zu einer einzigen Abrechnungseinheit bestimmen zu können, wurde durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom 25.06.2014 (Az.: 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10) deutlich relativiert. Auch wurde im Zuge des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf auf deutlich

---

<sup>2</sup> Kommunale Steuer-Zeitschrift 2008, Heft 6, Seiten 101 ff.

erhöhten Verwaltungsaufwand bei der Einführung der wiederkehrenden Beiträge hingewiesen. Aus Sicht des Gemeindeprüfungsamtes stehen daher noch wesentliche (vermutlich verwaltungsgerichtlich) zu treffende Entscheidungen an, bevor eine rechtssichere Anwendung des § 8a KAG möglich ist.

Das GPA bittet die Amtsverwaltung, zusammengefasst zu berichten, wie die amtsangehörigen Gemeinden zukünftig ihren gesetzlich normierten Beitragserhebungspflichten nachkommen werden. ⊗

#### V.4 Obdachlosenunterbringung

Das Amt Probstei hat für die selbstständigen Teilreinrichtungen „An der Schanze 2, 24253 Probsteierhagen“ sowie „Holzredder 1, 24217 Schönberg“ für die Jahre 2014 - 2016 jeweils Gebührenkalkulationen nach § 6 Abs. 2 KAG gefertigt. Danach ergeben sich „kostendeckende“ Gebührensätze in Höhe von 8,51 € bzw. 4,44 € je m<sup>2</sup> der zur Nutzung zugewiesenen Fläche. Diese werden satzungsmäßig seit dem 01.07.2014 auch erhoben. Hierzu ergeben sich folgende Prüfungsbemerkungen.

Folgend § 6 Abs. 2 KAG kann für die Gebührenbemessung ein Kalkulationszeitraum von bis zu drei Jahren zugrunde gelegt werden. Demnach wäre bereits zum Ende des Jahres 2016 eine erneute Gebührenkalkulation für die Jahre 2017 - 2019 erforderlich gewesen.

Weiterhin sollen Benutzungsgebühren so bemessen werden, dass sie die erforderlichen Kosten der laufenden Verwaltung und Unterhaltung der öffentlichen Einrichtung decken. Die Kosten sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln. Hierzu zählen auch die nachweislich entstehenden Verwaltungskostenbeiträge, die bisher in den Kalkulationen unberücksichtigt geblieben sind.

Das Amt Probstei ist aufgefordert, für die Teileinrichtungen eine neue Gebührenkalkulation - unter Berücksichtigung der nachweislich voraussichtlich entstehenden Kosten - zu fertigen und zu beschließen. ⊗

#### V.5 Asylbewerberunterbringung

Die Landrätin des Kreises Plön hatte das GPA bereits Ende 2016 beauftragt, die Kalkulationsgrundlagen zu überprüfen, die den Gebührensätzen der Amtssatzung zur Beseitigung von Wohnungslosigkeit<sup>3</sup> zugrunde liegen. Das GPA hat darauf hin im Dezember 2016 in den Räumen der Amtsverwaltung die der Satzung zugrundeliegenden Verwaltungsunterlagen eingesehen und mit Vermerk vom 09.01.2017 seine Prüfungsfeststellungen zusammengefasst. Es ist der Auffassung, dass die Satzung sowie die zugrundeliegenden Gebührenkalkulationen der Überarbeitung bedürfen. Auf die Stellungnahme des Amtes Probstei vom 09.03.2017 ist das GPA mit erläuterndem Vermerk vom 29.03.2017 eingegangen.

Die Thematik wird parallel zur überörtlichen Prüfung federführend durch den Fachbereich 2 des Kreises Plön bearbeitet. Mit Schreiben vom 23.05.2017 ist das Amt Probstei durch die Landrätin des Kreises Plön aufgefordert worden, die Gebührenkalkulation und die Amtsgebührensatzung zu überarbeiten. Das GPA bittet nunmehr hierzu den Sachstand mitzuteilen. ⊗

---

<sup>3</sup> Satzung des Amtes Probstei zum Betrieb von Einrichtungen für die Beseitigung von Wohnungslosigkeit in der Fassung der 2. Änderungssatzung

## VI. Personal

### VI.1 Stellenplan

Gemäß § 18 AO i.V.m. § 78 Abs. 2 Satz 2 GO ist der Stellenplan Teil des Haushaltsplans. Er besitzt damit auch Satzungsqualität. Die Haushaltssatzung enthält nach § 77 GO die Festsetzung der im Stellenplan ausgewiesenen Stellen. Grundsätzlich können personalwirtschaftliche Maßnahmen daher auch erst nach Inkrafttreten der Haushaltssatzung vorgenommen werden.

Weitere Vorschriften zum Stellenplan enthält der § 5a GemHVO-Kameral. Die dort aufgeführten Regelungen entsprechen denen der Stellenplanverordnung.

Die Anlage 28 - Muster zu § 5a GemHVO-Kameral sieht für die Darstellung des Stellenplans folgende Teile vor:

- Teil A: Form des Stellenplans
- Teil B: Veränderungsliste
- Teil C: Stellenplanquerschnitt (mit Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten auf Zeit)

Die Stellenpläne beim Amt Probstei entsprachen dem o.a. amtlichen Muster.

Im Stellenplanquerschnitt werden die Stellen getrennt nach Verwaltung (aufgeführt unter A) sowie Einrichtungen (aufgeführt unter B) dargestellt. Die Angaben in den nachfolgenden Tabellen wurden dem Stellenplanquerschnitt der Haushaltspläne einschließlich Änderungen durch etwaige Nachträge zu den Haushaltsplänen entnommen.

Beim Amt Probstei werden unter dem Begriff „Verwaltung“ folgende Verwaltungseinheiten erfasst:

- Verwaltungsleitung
- Ämter I, II und III
- Gleichstellungsbeauftragte
- Sozialverwaltung/Jobcenter

In Abschnitt B (Einrichtungen) des Stellenplanquerschnitts sind beim Amt Probstei keine Stellen ausgewiesen.

Das Personal der Einrichtungen (z.B. von Kindertagesstätten) ist in einem eigenständigen Stellenplan bei der Kommune abgebildet, in deren Bereich die Einrichtung liegt. Näheres ist den Berichten über die überörtliche Prüfung bei den jeweiligen amtsangehörigen Gemeinden zu entnehmen.

Die Stellen der Verwaltung haben sich in den Jahren 2012 - 2016 wie folgt entwickelt:

Anzahl der Stellen Amt Probstei laut Stellenplänen							
Haushalts- jahr	Beamte	Beschäftigte Verwaltung (Stellenplan Teil A)	Beschäftigte Einrichtungen (Stellenplan Teil B)	gesamt	Gesamtzahl der Stellen lt. Haushalts- satzung	Besetzung am 30.06. des Jahres	Abweichung
2012	6,00	58,80	0,00	64,80	64,80	61,67	-3,13
2013	6,00	57,30	0,00	63,30	63,30	62,16	-1,14
2014	6,00	59,07	0,00	65,07	65,07	62,43	-2,64
2015	4,00	60,84	0,00	64,84	64,84	61,22	-3,62
2016	3,77	67,94	0,00	71,71	71,71	60,43	-11,28

Die Gesamtzahl der Stellen hat sich im Prüfungszeitraum um **6,91 Stellen** erhöht. Während bei den Beamten eine Reduzierung um 2,23 Stellen zu verzeichnen war, hat es im Bereich der Beschäftigten eine Stellenmehrung (plus 9,14 Stellen) gegeben. Insgesamt ist festzustellen, dass der Zuwachs an Stellen im Prüfungszeitraum mit einer prozentualen Steigerung von **10,66** sich noch in einem vertretbaren Rahmen befindet. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass im Stellenplan 2016 für die Aufgabe Asylbewerberbetreuung insgesamt 6,77 Stellen vorgehalten werden. Im Jahr 2012 waren hierfür weniger Stellen erforderlich.

Einige der vorstehend genannten Stellen sind mit Beschäftigten in befristeten Arbeitsverhältnissen besetzt. Nach Auslaufen der entsprechenden Arbeitsverträge ist somit auch wieder ein Rückgang der Stellen zu erwarten.

### Bewertung der im Stellenplan ausgewiesenen Stellen

Die Entgeltordnung für den kommunalen Bereich ist zum 01.01.2017 in Kraft getreten. Für den maßgeblichen Prüfungszeitraum waren gemäß § 17 TVÜ-VKA hingegen noch die Eingruppierungsvorschriften des BAT anzuwenden. Daher richtet sich die Eingruppierung der Beschäftigten zunächst weiterhin nach Tätigkeitsmerkmalen, die in den vor Inkrafttreten des TVöD abgeschlossenen Tarifverträgen festgelegt sind.

Voraussetzung für die tarifgerechte Eingruppierung ist die Einordnung der Aufgaben unter die Tätigkeitsmerkmale einer bestimmten Vergütungs- und Fallgruppe der Vergütungsordnung des BAT. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, vor der Eingruppierung alle von den ehemaligen Angestellten zu erledigenden Arbeitsvorgänge mit ihrem zeitlichen Anteil an der Gesamttätigkeit und den zu erfüllenden Anforderungen in einer Tätigkeitsbeschreibung vollständig zu erfassen und aktenkundig zu machen. Sie soll Aufschluss über alle Umstände geben, die für die tarifgerechte Eingruppierung der Mitarbeiter von Bedeutung sein können.

Die Bewertung der Tätigkeit richtet sich nach den Arbeitsvorgängen, die zeitlich mindestens die Hälfte der Gesamtarbeitszeit des Beschäftigten ausfüllen. Nur in begründeten Ausnahmefällen kann für bestimmte Gruppen von Mitarbeitern auf die Erstellung formaler Tätigkeitsbeschreibungen verzichtet werden. Dabei ist ein strenger Maßstab anzulegen.

Der zum 01.01.2008 vollzogene Beitritt der Gemeinden Schönberg, Ostseebad Laboe und Stoltenberg zum Amt Probstei ist in organisatorischer Hinsicht von einer externen Firma begleitet worden. In diesem Zusammenhang ist auch ein Großteil der in den Kommunalverwaltungen vorhandenen Stellen einer Bewertung unterzogen worden.

Nach diesem Zeitpunkt sind Stellenbewertungen anlassbezogen vorgenommen worden, z.B. bei Anträgen auf Höhergruppierungen von Beschäftigten, neu geschaffenen Stellen oder bei Stellen, deren Aufgabeninhalt sich wesentlich verändert hat. Das Amt Probstei nimmt derartige Stellenbewertungen überwiegend selbst vor. Dies geschieht durch die Fachdienstleitung des Amtes I, welche auch die entsprechende Qualifikation zur Durchführung von Stellenbewertungen besitzt. Das GPA hat im Zuge der Personaleinzelfallprüfung einige der selbst vorgenommenen Stellenbewertungen eingesehen. Dabei haben sich keine Beanstandungen ergeben.

In der Regel empfiehlt das GPA die Auftragsvergabe zur Stellenbewertung an ein externes Bewertungsunternehmen, da das Ergebnis meist eine höhere Akzeptanz bei der Belegschaft hat. Dem Amt Probstei ist dieser Aspekt auch bewusst. In potenziell problematischen Fällen wird das Verfahren daher auch von Außenstehenden durchgeführt. Insgesamt ist die Vorgehensweise bei Stellenbewertungen im Amt Probstei nicht zu beanstanden.

## VI.2 Entwicklung der Personalausgaben

Die Personalausgaben haben sich in den Jahren des Prüfungszeitraumes wie folgt entwickelt:

Personalausgaben - Amt Probstei					
Jahr	lt. Rechnungsquerschnitt	davon Verwaltung	davon Betriebe und Einrichtungen	Einwohner am 31.03. des Jahres	je Einwohner gesamt
2012	3.887.076,35 €	3.877.871,83 €	9.204,52 €	21.502	180,78 €
2013	3.919.312,02 €	3.910.240,02 €	9.072,00 €	21.246	184,47 €
2014	4.094.164,99 €	4.084.931,99 €	9.233,00 €	21.328	191,96 €
2015	4.103.520,06 €	4.094.448,06 €	9.072,00 €	21.339	192,30 €
2016	3.991.737,45 €	3.982.522,08 €	9.215,37 €	lag bei Berichterstellung noch nicht vor	

Nach einem permanenten Anstieg der Personalausgaben bis zum Jahr 2015 war in 2016 eine leichte Reduzierung zu verzeichnen. Gegenüber dem ersten Jahr (2012) des Prüfungszeitraumes ist eine Steigerung um 104.661,10 € zu verzeichnen (Anstieg um 2,69 v.H.).

Es fällt auf, dass im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahr eine Reduzierung der Personalausgaben um 111.782,61 € zu verzeichnen ist.

Normalerweise ist aufgrund der jährlich stattfindenden Tarifsteigerungen und Besoldungserhöhungen von einem stetigen Anwachsen auszugehen.

Das GPA hat die Ursachen für den Rückgang zwar nicht tiefergehend analysiert, ein wesentlicher Grund liegt aber z.B. in den Beihilfezahlungen. In der Gruppierungsübersicht für das Jahr 2015 ist hier ein Betrag von 149.220,02 € ausgewiesen. In 2016 haben sich die Ausgaben für die Beihilfen auf 45.766,98 € reduziert. Dies allein macht bereits eine Differenz von 103.453,04 € aus.

Weitere denkbare Gründe für die reduzierten Personalausgaben sind nicht besetzte Stellen. Wie aus der Tabelle über die Stellenpläne ersichtlich, waren 2016 von den 71,71 Stellen am 30.06.2016 lediglich 60,43 Stellen besetzt. In 2015 war zu diesem Stichtag mit 61,22 Stellen eine leicht höhere Besetzung zu verzeichnen.

Auch die Erkrankung von Beschäftigten kann die Personalausgaben beeinflussen, sofern diese Mitarbeiter/innen im Laufe eines Jahres aus der Lohnfortzahlung fallen.

## VI.3 Besoldungs- und Entgeltzahlungen

Aus der in Stichproben durchgeführten Überprüfung der Entgeltfestsetzungen hat sich ergeben, dass die einschlägigen Bestimmungen überwiegend beachtet und richtig ausgelegt worden sind. Das Prüfungsergebnis ist als gut zu bezeichnen.

Der **Prüfungsschwerpunkt** für das Personalwesen lag bei den Neueinstellungen ab dem Haushaltsjahr 2012. Insbesondere sind hier die Zuordnung zur Entgeltgruppe sowie die Festsetzung der Stufe innerhalb der Entgeltgruppe betrachtet worden. Darüber hinaus wurde stichprobenartig der Stufenverlauf bei den Beschäftigten überprüft.

### Neueinstellungen nach Inkrafttreten des TVöD - Eingruppierung der Bediensteten

Für Neueinstellungen nach dem 01.10.2005 bis zum 31.12.2016 war zur Bestimmung der Entgeltgruppe die Anlage 3 des TVÜ-VKA anzuwenden. In dieser Anlage ist eine vorläufige Zuordnung der Vergütungs- und Lohngruppen zu den Entgeltgruppen vorgenommen worden.

Nach § 17 Abs. 1 TVÜ-VKA galten bis zum Inkrafttreten der Eingruppierungsvorschriften des TVöD die §§ 22, 23, 25 BAT und die Anlage 3 zum BAT sowie die landesbezirklichen Lohngruppenverzeichnisse über den 30.09.2005 hinaus fort.

### Stufenzuordnung bei Neueinstellungen

Maßgebliche Vorschrift für die Stufenzuordnung bei Neueinstellungen ist der § 16 TVöD. Nach § 16 Abs. 2 TVöD erfolgt die Zuordnung in Abhängigkeit von der **einschlägigen Berufserfahrung** grundsätzlich zu den Stufen 1 bis 3.

Die Staffelung sieht wie folgt aus:

Keine einschlägige Berufserfahrung	Stufe 1
Mindestens 1 Jahr einschlägige Berufserfahrung	Stufe 2
Mindestens 3 Jahre einschlägige Berufserfahrung	Stufe 3

### Anerkennung förderlicher Zeiten zur Deckung des Personalbedarfs

In Ausnahmefällen kann bei Neueinstellungen durch Anerkennung **förderlicher Zeiten** auch eine Stufenzuordnung über die Stufe 3 hinaus erfolgen. Die Voraussetzungen hierfür sind in § 16 Abs. 2 Satz 3 TVöD aufgeführt. Die Anwendung der Vorschrift ist nach Möglichkeit restriktiv zu handhaben. Sie kommt ausschließlich bei Neueinstellungen **zur Deckung des Personalbedarfs** in Betracht.

Aufgrund des Ausnahmecharakters der Vorschrift des § 16 Abs. 2 Satz 3 TVöD ist bei deren Anwendung in der Personalakte umfassend zu dokumentieren, worin die Probleme bei der Personalgewinnung liegen, warum deshalb förderliche Zeiten angerechnet werden sollen und worin die Förderlichkeit konkret zu sehen ist.

### Neueinstellungen beim Amt Probstei

Das Gemeindeprüfungsamt hat die Neueinstellungen beim Amt Probstei insbesondere hinsichtlich der vorstehend beschriebenen Grundsätze geprüft.

Insgesamt ist das Amt Probstei bei der Stufenfestsetzung weit überwiegend zum richtigen Ergebnis gekommen ist.

Es ist allerdings auch zu konstatieren, dass bei vielen Neueinstellungen eine Stufenfestsetzung über die Stufe 3 hinaus vorgenommen worden ist. Häufig hat das Amt Probstei dabei die Regelung des § 16 Abs. 2a TVöD angewandt. Diese Vorschrift ermöglicht es, die im vorhergehenden Arbeitsverhältnis erworbene Stufe ganz oder teilweise zu übernehmen. Voraussetzung hierfür ist, dass die Einstellung im unmittelbaren Anschluss erfolgt und ein Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst bzw. zu einem Arbeitgeber, der einen dem TVöD

vergleichbaren Tarifvertrag anwendet, bestanden hat. Diese Bedingungen waren bei den in Rede stehenden Arbeitsverhältnissen jeweils erfüllt.

Die Stufenfestsetzung wurde allerdings in der Personalakte durch die Personalverwaltung bislang nicht immer ausreichend dokumentiert, zum Beispiel in Form eines Einstellungsvermerkes. Das GPA räumt ein, dass ein solcher Vermerk nicht bei jeder Neueinstellung geboten ist. Sofern ein Berufsanfänger neu eingestellt wird, könnte auch darauf verzichtet werden, da hier ausschließlich die Stufe 1 in Betracht kommt.

Sobald der Beschäftigte allerdings schon anderweitige Arbeitsverhältnisse eingegangen ist, sollte die Personalverwaltung festhalten, welche der bisher erworbenen Berufserfahrungen als einschlägig zu bewerten sind und daher für die Ermittlung der Stufe berücksichtigt wurden.

Aus Sicht des GPA ist es insbesondere wichtig darzustellen, warum bestimmte Zeiten vorheriger Tätigkeiten als einschlägige Berufserfahrung anerkannt oder eben gerade nicht anerkannt werden. Die betreffenden Sachverhalte wurden mit der Personalverwaltung erörtert. Außerdem wurden vom GPA Muster von Einstellungsverfügungen aus anderen Verwaltungen als Anregung zur Verfügung gestellt. Noch während der Prüfung hat das Amt Probstei eines dieser Muster zur künftigen eigenen Verwendung eingeführt.

Nachstehend werden Personalfälle dargestellt, bei denen es zu Fehlern hinsichtlich der Stufenzuordnung gekommen ist.

#### Beschäftigter mit der Personalnummer 001192

Der Beschäftigte wurde nach Abschluss seiner Ausbildung zum Verwaltungsfachangestellten ab dem 11.07.2012 in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis beim Amt Probstei übernommen. In der Mitteilung an die Besoldungsstelle des Kreises Plön wurde angegeben, dass Entgelt nach der Entgeltgruppe 5, Stufe 3 gezahlt werden soll.

Da der Beschäftigte unmittelbar nach Abschluss seiner Berufsausbildung noch nicht über einschlägige Berufserfahrung verfügen kann, hätte hier nur die Stufe 1 zuerkannt werden dürfen. Da dem Amt Probstei die maßgeblichen Vorschriften bekannt sind, geht das GPA hier von einem Versehen in Form eines Schreibfehlers in der Mitteilung an die Besoldungsstelle aus.

Laut einem in der Personalakte befindlichen Vermerk hat die Personalverwaltung im Februar 2013 bei einer Überprüfung der Stammbblätter die fehlerhafte Stufenzuordnung bemerkt. Daraufhin wurde eine Korrektur auf die Stufe 1 mit Wirkung vom 01.02.2013 veranlasst. Für die Zeit vom 11.07.2012 bis 31.01.2013 ist somit eine Überzahlung eingetreten.

Über die fehlerhafte Stufenzuordnung hinaus ist in diesem Personalfall noch folgende weitere Anmerkung zu treffen. Die Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis unterliegen der tariflichen Ausschlussfrist nach § 37 TVöD. Danach verfallen Ansprüche, wenn sie nicht innerhalb einer Ausschlussfrist von sechs Monaten nach Fälligkeit gegenüber dem/r Bediensteten schriftlich geltend gemacht werden.

Auch der vorstehend beschriebene Sachverhalt wird von dieser Regelung erfasst.

Der Amtsdirektor hat entschieden, von der tariflichen Ausschlussfrist nach § 37 TVöD keinen Gebrauch zu machen und auf eine Rückforderung des überzahlten Betrages zu verzichten. Maßgeblich für die Entscheidung war laut dem o.a. Vermerk die Einschätzung, wonach die fehlerhafte Entgeltfestsetzung für den Beschäftigten nicht erkennbar war.

Aus Sicht des GPA hätte man bei strengerer Auslegung auch zu einem anderen Ergebnis kommen können. Der Beschäftigte hat eine Verwaltungsausbildung absolviert, die auch das Tarifrecht des öffentlichen Dienstes umfasst. Insoweit hätte ihm durchaus auffallen können, dass ein Beschäftigter ohne jegliche Berufserfahrung lediglich die Stufe 1 erhalten darf.

Insgesamt ist die Vorgehensweise aus Sicht des GPA zwar verständlich, dennoch war sie unzulässig und hat zu entsprechenden Mehrausgaben geführt. Die tarifliche Ausschlussfrist ist künftig zwingend zu beachten.

### Beschäftigter mit der Personalnummer 106833

Der Beschäftigte ist ab dem 24.08.2015 als Betreuungskraft im „Haus der Integration“ nach Entgeltgruppe 5, Stufe 3 eingestellt worden. Die Zuerkennung der Stufe 3 setzt eine dreijährige einschlägige Berufserfahrung voraus. Der Mitarbeiter verfügt über eine Ausbildung als Regieassistent und hat nach seinen Angaben im Lebenslauf bis 2013 in diesem Bereich gearbeitet.

Weiterhin ist dort aufgeführt, dass er im Jahr 2015 (ohne konkretes Beginn-Datum) in der ehrenamtlichen Betreuung asylsuchender Menschen tätig war. Zum Zeitpunkt seiner Einstellung hatte er somit nicht ausreichend einschlägige Berufserfahrung gesammelt, um die Stufe 3 zuerkannt zu bekommen.

Nach Auffassung des GPA hätte hier lediglich Entgelt nach der Stufe 1 seiner Entgeltgruppe gezahlt werden dürfen. Der Unterschied zwischen den Stufen 1 und 3 der Entgeltgruppe 5 belief sich zum damaligen Zeitpunkt auf 333,26 € monatlich.

Durch die zu hohe Stufenzuordnung ist es zu entsprechenden Personalmehrausgaben gekommen.

### Stufenverlauf bei den Beschäftigten

Der reguläre Stufenverlauf nach den Regelungen des TVöD kann aufgrund verschiedener Sachverhalte Veränderungen unterworfen sein. In erster Linie sind hier Unterbrechungen durch die Inanspruchnahme von Elternzeit zu nennen. Bis zum Inkrafttreten der neuen Entgeltordnung konnte es auch im Rahmen von Höhergruppierungen geschehen, dass Beschäftigte eine Stufe zurückfallen und die Stufenlaufzeit mit dem Zeitpunkt der Höhergruppierung neu beginnt.

Weiterhin hat der TVöD für bestimmte Entgeltgruppen abweichende Stufenverläufe oder Endstufen festgelegt. Das GPA hat den Stufenverlauf von Beschäftigten stichprobenartig überprüft. Dabei hat es keine Beanstandungen gegeben. Gleichwohl gibt die Einzelfallprüfung Anlass zu folgenden Anmerkungen:

Bei den schriftlichen Mitteilungen an die Besoldungsstelle des Kreises Plön ist aufgefallen, dass teilweise selbst Stufenaufstiege von Stufe 1 nach Stufe 2 gemeldet werden.

Zur Vermeidung von unnötigem Schriftverkehr sollte mit der Kreisbesoldungsstelle abgestimmt werden, bei welchen Stufen eine Veränderungsmitteilung zwingend erforderlich ist.

Nach dem Kenntnisstand des GPA werden Stufensteigerungen durch die Software automatisch aufgrund der dort hinterlegten Daten durchgeführt. Eine Nachfrage ist bestenfalls ab dem Aufstieg aus Stufe 3 nach Stufe 4 und darüber hinaus erforderlich, da sich hier durch beabsichtigte Verlängerungen oder Verkürzungen von Stufenlaufzeiten Anpassungserfordernisse ergeben könnten. Entsprechend geht zumindest die Bezügekasse in Kiel vor.

### Verkürzung der Stufenlaufzeit

Mit dem TVöD sind erstmals Leistungsentgeltsysteme für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst eingeführt worden. Dieser Leitgedanke findet unter anderem in den Bestimmungen über den Stufenaufstieg seinen Ausdruck.

Im Normalfall rücken Beschäftigte nach den in § 16 Abs. 3 TVöD festgelegten Zeitabständen in die nächste Stufe auf.

Gemäß § 17 Abs. 2 Satz 1 kann bei Leistungen, der/des Beschäftigten, die erheblich über dem Durchschnitt liegen, die erforderliche Zeit für das Erreichen der Stufen 4 bis 6 jeweils

verkürzt werden. Der § 17 Abs. 2 TVöD eröffnet somit die Möglichkeit, **leistungsabhängig** einen vorzeitigen Aufstieg in die nächste Stufe zu bewirken. Nach der Protokollerklärung zu § 17 Abs. 2 unterstützen leistungsbezogene Stufenaufstiege dabei insbesondere die Anliegen der Personalentwicklung.

Nach Auskunft der Personalverwaltung hat das Amt Probstei von dem Instrument des vorzeitigen Stufenaufstiegs noch keinen Gebrauch gemacht. Dies steht auch im Einklang mit den Empfehlungen des GPA, die Regelungen über den vorgezogenen Stufenaufstieg nur sehr restriktiv anzuwenden. Da diesbezügliche Anträge von Beschäftigten in Zukunft jedoch nicht auszuschließen sind, möchte das GPA folgende allgemeine Hinweise geben:

- Die Feststellung, dass sich die Leistungen „stets außergewöhnlich von den Durchschnittsleistungen abheben“, macht in jedem Einzelfall eine Gesamtbetrachtung erforderlich, in die neben den erbrachten Leistungen auch andere Aspekte der beruflichen Entwicklung (wie z.B. Bewährung in unterschiedlichen Aufgabenbereichen, Übernahme von Sonderaufgaben) einfließen sollten.
- Sowohl die Beurteilung der Durchschnittsleistung als auch die darauf beruhenden Entscheidungen sind im Rahmen der Ermessensausübung so auszugestalten, dass sie im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz einer gerichtlichen Nachprüfung standhalten können.
- Der Beschäftigte hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Verkürzung seiner Stufenlaufzeit. Ein solcher Anspruch könnte jedoch hergeleitet werden, wenn der Arbeitgeber einzelnen Arbeitnehmern (zu Recht) einen vorzeitigen Stufenaufstieg gewährt und anderen diesen ohne sachlichen Grund verweigert. Da bei der auszuübenden Ermessensentscheidung sehr enge Beurteilungsmaßstäbe anzulegen sind, sollte konkret dokumentiert werden, welche besonderen Umstände zu der Verkürzungsentscheidung geführt haben und welche Maßstäbe zur Beurteilung der vom „Normalfall“ abweichenden Leistungen hierbei herangezogen wurden.
- Im Hinblick auf die mit einem beschleunigten Stufenaufstieg verbundene dauerhafte finanzielle Besserstellung sollte zudem auch die weitere Entwicklungsprognose der/des Beschäftigten positiv sein.

Abschließend möchte das Gemeindeprüfungsamt zu dieser Thematik darauf hinweisen, dass nach § 17 Abs. 2 Satz 2 TVöD auch die Möglichkeit besteht, bei erheblich **unter** dem Durchschnitt liegenden Leistungen, die erforderliche Zeit für das Erreichen der Stufen 4 bis 6 jeweils **zu verlängern**. Sollte eine derartige Maßnahme in Betracht gezogen werden, ist der/die betroffene Beschäftigte hierüber rechtzeitig zu informieren, damit diese/r die Möglichkeit erhält seine Arbeitsleistung zu verbessern. Hierzu besteht zwar noch keine Rechtsprechung. Die Problematik ist aber nach Einschätzung des Gemeindeprüfungsamtes vergleichbar mit dem Bewährungsaufstieg aus dem BAT. Nach der ständigen Rechtsprechung musste der Arbeitgeber den Angestellten auch hier rechtzeitig darauf hinweisen, sofern eine Höhergruppierung wegen fehlender Bewährung nicht vorgenommen werden sollte.

Nützliche Ausführungen zu dieser Thematik finden sich auch im KGSt-Berichtes Nr. 3/2006 vom 03.08.2006 „Leistungsabhängige Bewegungen in den Entgeltstufen im TVöD“.

## VI.4 Beamtinnen und Beamte beim Amt Probstei

### Beurteilungswesen für Beamtinnen und Beamte

Das Amt Probstei beschäftigt in seiner Verwaltung auch Beamtinnen und Beamte.

Nach § 59 Abs. 1 Satz 1 Landesbeamtengesetz (LBG) sind Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamtinnen und Beamten dienstlich zu beurteilen.

Der vierte Teil der Allgemeinen Laufbahnverordnung (ALVO) enthält in den § 39 - 42 ebenfalls Vorschriften zur dienstlichen Beurteilung.

Hier ist insbesondere der § 39 ALVO hervorzuheben. In Absatz 1 dieser Vorschrift ist die Regelbeurteilung fixiert. Danach sind Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamtin oder des Beamten regelmäßig alle drei Jahre, mindestens aber alle fünf Jahre zu beurteilen. Der § 39 Abs. 2 ALVO legt fest, welche Beamtinnen und Beamten von einer Regelbeurteilung ausgenommen sind.

Von Bedeutung ist auch noch der § 39 Abs. 3 ALVO. Dort ist geregelt, in welchen Fällen Beurteilungen aus besonderem Anlass zu fertigen sind und wann hiervon abgesehen werden kann. Der Hauptfall einer Beurteilung aus besonderem Anlass ist die Ernennung (§ 39 Abs. 1 Ziffer 1 ALVO).

Aber auch in anderen Vorschriften des Landesbeamtengesetzes werden dienstliche Beurteilungen gefordert. So ist zum Beispiel nach § 19 Abs. 3 LBG Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamtin oder des Beamten zweimal im Rahmen einer dienstlichen Beurteilung zu bewerten.

Laut Auskunft der Personalverwaltung werden Regelbeurteilungen für Beamtinnen und Beamte beim Amt Probstei nicht vorgenommen. Zumindest für diesen Personenkreis ist daher kurzfristig ein Beurteilungswesen zu etablieren, welches den Vorschriften des LBG und der ALVO Rechnung trägt.

Bei Bedarf können verschiedene Mustervordrucke zu dieser Thematik ausgehändigt werden.

### Auszahlung von Mehrarbeitsstunden an Beamtinnen und Beamte

Im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit hat das GPA zuletzt verstärkt feststellen müssen, dass Beamtinnen und Beamten für geleistete Mehrarbeitsstunden eine Mehrarbeitsvergütung gezahlt wird. Das GPA hat diesen Bereich für die Amtsverwaltung nicht geprüft, möchte aber den Bericht dazu nutzen, für die Zukunft auf folgende Rechtsvorschriften zur Mehrarbeit von Beamtinnen und Beamten hinzuweisen.

Grundsätzlich ist der Beamte verpflichtet, im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen unentgeltlich über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus Dienst zu erbringen, wenn zwingende dienstliche Verhältnisse dies erfordern und sich die Mehrarbeit auf Ausnahmefälle beschränkt. Diese „Mehrleistung“ ist grundsätzlich mit den Dienstbezügen abgegolten.

Wird der Beamte durch eine dienstlich angeordnete oder genehmigte Mehrarbeit mehr als fünf Stunden im Monat über die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit hinaus beansprucht, ist diese Arbeitsleistung innerhalb eines Jahres durch entsprechende Dienstbefreiung auszugleichen. Kann die Dienstbefreiung aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht gewährt werden, hat der Beamte unter den in § 2 und 3 der auf Grundlage des § 48 Abs. 1 BBesG erlassenen Verordnung des Bundes über die Gewährung von Mehrarbeitsvergütung für Beamte (MVergVO) genannten Voraussetzungen Anspruch auf Entschädigung dieser Mehrarbeit.

Die Entschädigungsvoraussetzungen sind für Beamtinnen und Beamte auf der kommunalen Ebene in der Regel nicht erfüllt, weil der Tätigkeitsbereich der Bediensteten in der allgemeinen Verwaltung nicht den in § 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 der Verordnung abschließend aufgeführten Bereichen zuzuordnen ist.

Es ist auch nicht davon auszugehen, dass einer der Tatbestände in § 2 Abs. 2 MVergVO erfüllt gewesen ist. Hier käme bestenfalls die Nr.5 in Frage, sofern die geleistete Mehrarbeit der Herbeiführung eines im öffentlichen Interesse liegenden unaufschiebbaren und termingebundenen Ergebnisses gedient hat.

Das GPA erwartet, dass diese Vorschriften bei etwaigen Anträgen von Beamtinnen und Beamten auf Auszahlung von Mehrarbeitsvergütung beachtet werden.

## VI.5 Fortbildung des Personals

Zur Fortbildung und Qualifizierung der Beschäftigten trifft der TVöD in § 5 spezielle Regelungen. Dort heißt es in Abs. 1:

„Ein hohes Qualifikationsniveau und lebenslanges Lernen liegen im gemeinsamen Interesse von Beschäftigten und Arbeitgebern. Qualifizierung dient der Steigerung von Effektivität und Effizienz des öffentlichen Dienstes, der Nachwuchsförderung und der Steigerung von beschäftigungsbezogenen Kompetenzen. Die Tarifvertragsparteien verstehen Qualifizierung auch als Teil der Personalentwicklung.“

Die Qualifizierung nach dem TVöD stellt lediglich ein Angebot dar, aus dem sich für die Beschäftigten aber kein individueller Anspruch ergibt.

Es besteht die Möglichkeit die Qualifizierung der Beschäftigten durch eine freiwillige Betriebsvereinbarung näher auszugestalten.

Das GPA weist darauf hin, dass nach § 5 Abs. 4 TVöD Beschäftigte einen Anspruch auf ein regelmäßiges Gespräch mit der jeweiligen Führungskraft haben, in dem festgestellt wird, ob und welcher Qualifizierungsbedarf besteht.

Das Personal sollte durch die jeweiligen Fachbereichsleiter auf die bestehende Rechtslage hingewiesen und verstärkt zur eigenverantwortlichen Fortbildung angehalten werden.

Um den vorstehend dargestellten Verpflichtungen nachkommen zu können, muss der Dienstherr bzw. Arbeitgeber ausreichende Haushaltsmittel für Fort- und Weiterbildung zur Verfügung stellen. Die Haushaltsansätze und Rechnungsergebnisse für die Fortbildung haben sich im Prüfungszeitraum wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Ausgaben für Fortbildung (HHSt. 0210.56200)			
HHJahr	Ansatz	Ergebnis	mehr/weniger
2012	29.784,59 €	29.754,12 €	-30,47 €
2013	30.000,00 €	31.508,07 €	1.508,07 €
2014	32.030,83 €	32.030,83 €	0,00 €
2015	28.113,20 €	28.040,27 €	-72,93 €
2016	27.486,91 €	27.486,91 €	0,00 €

Das GPA hat allerdings nicht tiefergehend analysiert, inwieweit die bereit gestellten Mittel für die Anzahl der Mitarbeiter/innen in den jeweiligen Fachämtern tatsächlich auskömmlich waren. Hier sollte das Amt Probstei eigene Betrachtungen anstellen und die Höhe des Haushaltsansatzes für Fortbildung kontinuierlich auf den Prüfstand stellen.

Aus Sicht des GPA sollten die Haushaltsmittel bei ansteigenden Mitarbeiterzahlen immer entsprechend angepasst werden.

Auch im Beamtenrecht hat die Fortbildung seit der Neufassung des Landesbeamtengesetzes (LBG) in 2009 an Bedeutung gewonnen. Der § 22 LBG regelt die Personalentwicklung,

Qualifizierung und Fortbildung. Danach setzt die berufliche Entwicklung in der Laufbahn eine entsprechende **Qualifizierung**, insbesondere die erforderliche Fortbildung voraus. Der Beamte ist verpflichtet, sich selbst fortzubilden.

Weitere Vorschriften zur Qualifizierung finden sich auch in der ALVO. Gemäß § 9 Abs. 1 umfasst die Qualifizierung berufliche Erfahrung, dienstliche Mobilität **und** dienstlich veranlasste oder auf eigene Initiative durchgeführte Maßnahmen.

Der § 11 ALVO beschreibt unter anderem die Ziele der Fortbildung, verschiedene Fortbildungsmaßnahmen sowie weitere Rahmenbedingungen für die berufliche Qualifizierung.

Von Bedeutung ist die Qualifizierung auch für die Übertragung von Beförderungsämtern. Gemäß § 22 Abs. 3 der ALVO ist als Qualifizierung für die Übertragung von Beförderungsämtern ab dem zweiten Beförderungsamt in der Regel die Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen im Umfang von durchschnittlich **mindestens 14 Stunden im Jahr** zu fordern. Bei beabsichtigten Beförderungen von Beamten oder Beamtinnen sind die vorstehend beschriebenen Regelungen daher stets zu beachten.

## VI.6 Führung von Personalakten

Das Personalaktenrecht ist in den Vorschriften des § 50 Beamtenstatusgesetz und §§ 85 bis 92 Landesbeamtengesetz geregelt. Diese Vorschriften sind gemäß § 23 Abs. 1 des Landesdatenschutzgesetzes (LDSG) vom 09.02.2000 i. d. F. vom 26.03.2009 auch auf den Tarifbereich anzuwenden.

Das Amt Probstei hat neben der Personalgrundakte folgende Teilakten angelegt:

- Krankheit
- Kindergeld
- Besoldung/Vergütung
- Fortbildung/Ausbildung
- Dienst-/Arbeitsunfälle
- Dienstjubiläum
- Arbeits-/Dienstpflichtverletzung
- Nebentätigkeiten
- Diverses
- Sachakte

Aus Sicht des GPA ist diese Aufteilung in Teilakten in Ordnung. In die Personalgrundakte gehören alle materiellen Bestandteile der Personalakte, für die keine besonderen Teilakten angelegt worden sind. Sie beinhalten zumeist Unterlagen, die den beruflichen Werdegang des Bediensteten dokumentieren oder von ähnlich grundsätzlicher Bedeutung sind. Diese Unterlagen berühren in der Regel das Grundverhältnis des Beschäftigten. Vorgänge von untergeordneter Bedeutung sind hingegen den zutreffenden Teilakten zuzuführen.

Im Rahmen der Personaleinzelfallprüfung hat das GPA diverse Personalakten eingesehen. Die Führung der neu angelegten Personalakten gibt insgesamt keinen Anlass zu Beanstandungen. Allerdings war die berufliche Entwicklung von Beschäftigten des Amtes Probstei nicht immer ohne weiteres nachvollziehbar. Dies liegt auch darin begründet, dass die Personalverwaltung teilweise darauf verzichtet, bei Änderungen im Arbeitsverhältnis Anschreiben zu fertigen. Zum Beispiel befanden sich bei Höhergruppierungen mitunter nur die Änderungsverträge zu Arbeitsverträgen in der Personalakte. Für das GPA war der Anlass für die Änderung des Arbeitsvertrages häufig nicht aus der Personalakte erkennbar, was entsprechende Nachfragen auslöste.

Aufgrund der vorstehend beschriebenen Erkenntnisse regt das GPA an, künftig ein formelles Anschreiben zu versenden. Neben der besseren Nachvollziehbarkeit dient ein solches Anschreiben auch als Nachweisfunktion, dass dem oder der Beschäftigten eine Aufgabe zu einem bestimmten Zeitpunkt übertragen worden ist.

Ältere Personalakten sind zwar nach dem o.a. Muster geordnet worden. Teilweise finden sich in den Personalgrundakten aber noch überflüssige Schriftgüter, welche noch Teilakten zugeordnet werden müssten.

Das GPA verkennt nicht, dass eine Umsortierung einen hohen Arbeitsaufwand auslöst, welcher neben der laufenden Sachbearbeitung erledigt werden muss. Es hält es daher für ausreichend, wenn die betroffenen Personalakten mittelfristig im Rahmen der laufenden Sachbearbeitung bereinigt werden.

## **VI.7 Gewährung leistungsorientierter Entgelte**

Mit Inkrafttreten des TVöD am 01.10.2005 wurde durch die Vorschrift des § 18 (Leistungsentgelt) ein Tarifynstrumentarium zur Verfügung gestellt, um auch über differenzierte Bezahlung auf die Leistung des Einzelnen und den Erfolg der Verwaltung einzuwirken. Zur Steigerung der Leistung und des wirtschaftlichen Erfolgs der Verwaltung können Mitarbeitern Leistungszulagen und -prämien gewährt werden.

Auf die allgemeinen Ausführungen zur leistungsorientierten Bezahlung im vorangegangenen Bericht der Ordnungsprüfung 2008 - 2011 wird an diese Stelle verwiesen.

Das Amt Probstei ist mit der „Dienstvereinbarung zur Einführung leistungsorientierter Entgelte und Vereinbarung eines betrieblichen Systems nach § 18 Abs. 6 Satz 1 TVöD“ vom 12.07.2007 der Verpflichtung zur Umsetzung nachgekommen.

Die Dienstvereinbarung hatte eine Laufzeit von 6 Monaten bis zum 31.12.2007. Hintergrund für die Befristung war die anstehende Fusion einzelner Gemeinden mit dem Amt Probstei zum 01.01.2008. Damit war das Amt Probstei ab dem 01.01.2008 ohne eine gültige Dienstvereinbarung für die Auszahlung der leistungsorientierten Entgelte.

Für den Fall des Nichtbestehens einer Dienstvereinbarung - wie hier ab dem 01.01.2008 - regelt die Protokollerklärung Nr. 1 zu Abs. 4 des § 18 TVöD (sogenannte Verspätungsklausel), dass nur eine undifferenzierte Ausschüttung in Höhe von 6 % des individuellen Tabellenentgelts möglich ist.

In Unkenntnis der unwirksamen Dienstvereinbarung ist das Amt so verfahren, als ob die „Dienstvereinbarung“ Bestand gehabt hätte. Dabei wurde jedoch bewusst außer Acht gelassen, die „Dienstvereinbarung“ anzuwenden und entsprechend der dort formulierten Grundsätze mit den Beschäftigten Zielvereinbarungen zu schließen und ein Leistungsentgelt zu ermitteln. Vielmehr ist es zu einer undifferenzierten Ausschüttung der gesamten „Leistungsentgelte“ gekommen.

Die korrekte Vorgehensweise wäre gewesen, den Restbetrag - in Höhe der um die Hälfte verminderten Auszahlung - in einen Leistungstopf zu überführen und ins Folgejahr zu übertragen.

Das Amt Probstei ist daher aufgefordert, eine neue Dienstvereinbarung zur Einführung der leistungsorientierten Bezahlung gemeinsam mit der Personalvertretung zu vereinbaren. ☒

## **VI.8 Eingliederungsmanagement für Langzeiterkrankte**

Mit Wirkung vom 01.05.2004 wurde § 84 SGB IX geändert. Diese Vorschrift regelt das betriebliche Eingliederungsmanagement bei Langzeiterkrankungen und verankert nunmehr eine Präventionsverpflichtung des Arbeitgebers gegenüber allen Beschäftigten mit ununterbrochenen oder wiederholten krankheitsbedingten Fehlzeiten von mehr als sechs Wochen pro Jahr.

Die gesetzliche Bestimmung verpflichtet den Arbeitgeber, mit dem Personalrat unter Zustimmung und Beteiligung der Beschäftigten die Möglichkeiten zu klären, wie die

Arbeitsunfähigkeit möglichst überwunden werden und mit welchen Leistungen oder Hilfen erneuter Arbeitsunfähigkeit vorgebeugt und der Arbeitsplatz erhalten werden kann. Die Personalverwaltung des Amtes Probstei hat längere Fehlzeiten der Beschäftigten im Blick und führt, falls dies angezeigt erscheint, auch entsprechende Gespräche.

Aus Sicht des GPA kann der vorstehend beschriebenen Verpflichtung am Besten durch den Abschluss einer Dienstvereinbarung nachgekommen werden. Hierdurch kann im Streitfalle auch nachgewiesen werden, dass ein standardisiertes Verfahren besteht. Das GPA regt daher an, den Abschluss der Dienstvereinbarung voranzutreiben.

## **VI.9 Stellenbesetzungsverfahren beim Amt**

Mit Wirkung vom 18.08.2006 ist das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz vom 14.08.2006 (BGBl. I S. 1897) in Kraft getreten.

Das Ziel des Gesetzes ist, Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zu verhindern oder zu beseitigen (§ 1 des AGG).

Dies stellt auch öffentliche Arbeitgeber insbesondere bei Einstellungsverfahren teilweise vor Probleme.

Seit Inkrafttreten des Gesetzes haben die Fälle, in denen Arbeitgeber von abgelehnten Bewerbern oder Bewerberinnen auf Schadensersatz in Anspruch genommen werden stetig zugenommen. Insbesondere das sogenannte AGG-Hopping, bei denen von Bewerbern nicht die Einstellung sondern ausschließlich eine Entschädigungsleistung angestrebt wird, stellt ein wachsendes Problem dar.

Vor diesem Hintergrund hat sich das GPA entschlossen, im Rahmen der Ordnungsprüfungen auch die Stellenbesetzungsverfahren bei den Kommunen zu beleuchten und präventiv Hinweise zur Vermeidung von rechtlichen Streitigkeiten zu geben.

Zu diesem Zweck hat das GPA Unterlagen zu den in jüngerer Zeit durchgeführten Stellenbesetzungsverfahren beim Amt Probstei eingesehen.

Aus Gesprächen mit dem Hauptamt hat das GPA insgesamt den Eindruck gewonnen, dass die Einstellungsverfahren mit der erforderlichen Sensibilität betrieben werden.

Die Auswertung der jeweiligen Ausschreibungstexte gab keinen Anlass zu Beanstandungen. Es ist dem Amt Probstei gelungen, diskriminierungsfreie Formulierungen zu verwenden.

Die eingehenden Bewerbungen werden in einer Liste erfasst. Nach Ablauf der Bewerbungsfrist wird anhand des vorab festgelegten Anforderungsprofils durch die am Auswahlverfahren beteiligten Personen der Bewerberkreis der engeren Wahl bestimmt, der zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen werden soll. Auch die eigentliche Auswahlentscheidung wird beim Amt Probstei in Form eines Einstellungsvermerkes gut dokumentiert.

Insgesamt genügt die Vorgehensweise des Amtes Probstei bei den Stellenbesetzungsverfahren den Anforderungen der aktuellen Rechtsprechung.

Das GPA empfiehlt trotzdem, die sich stetig entwickelnde Rechtsprechung zum AGG intensiv zu verfolgen. Der kommunale Arbeitgeberverband Schleswig-Holstein weist in seinen Rundschreiben meist auf aktuelle Urteile hin und gibt Umsetzungshinweise für die Praxis.

Darüber hinaus steht für Mitglieder auf der Internetseite des KAV Schleswig-Holstein unter sonstige Dokumente ein „Praxisleitfaden - Das AGG-konforme Einstellungsverfahren“ zur Verfügung. Dieser enthält viele wertvolle Hinweise einschließlich einer Checkliste für Einstellungen nach dem AGG. Darüber hinaus werden viele Formulierungsvorschläge, z.B. für Absageschreiben gegeben.

## VII. Einzelne Prüfungsbereiche

### VII.1 Berichtswesen, Beteiligungsverwaltung, -management

Folgend § 45 c GO ist durch den Amtsdirektor ein pflichtiges Berichtswesen für Kontroll- und Steuerungszwecke durch den Hauptausschuss sicherzustellen. Die GO zeigt zur wirksamen Kontrolle der Verwaltung Berichtsbestandteile auf, zu denen auch die Eigenbetriebe, Kommunalunternehmen, Gesellschaften nach § 102 GO sowie andere privatrechtliche Vereinigungen (§ 105 GO) der Gemeinde sowie Beteiligungen an diesen, gehören.

Durch die Neuaufnahme des § 109 a in die GO (Beteiligungsmanagement), kommt der Steuerung und Kontrolle der wirtschaftlichen Unternehmen, Einrichtungen und Beteiligungen zwecks Sicherstellung des öffentlichen Zwecks und der strategischen Ziele, eine erhöhte Bedeutung durch die Beteiligungsverwaltung zu, die entweder durch den Amtsdirektor selbst oder durch den für die Beteiligungsverwaltung zuständigen Beschäftigten erfolgt.

So darf die Beteiligungsverwaltung nach § 109 a Abs. 2 und 3 GO sich, soweit andere Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen, jederzeit über Angelegenheiten der wirtschaftlichen Unternehmen, Einrichtungen und Beteiligungen informieren, an deren Sitzungen teilnehmen und Unterlagen einsehen. Zudem soll die Beteiligungsverwaltung insbesondere

1. den Bericht nach § 45 c Satz 4 vorbereiten,
2. die Gemeindevertretung und ihre Ausschüsse informieren, beraten und deren Sitzungen fachlich vorbereiten,
3. Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinde in den Organen der wirtschaftlichen Unternehmen, Einrichtungen und Beteiligungen informieren, beraten und Angebote für deren Qualifizierung und Weiterbildung im Rahmen des aus dieser Tätigkeit resultierenden Bedarfs in betriebswirtschaftlichen und rechtlichen Fragen vorhalten und
4. ein strategisches Beteiligungscontrolling und Risikomanagement einrichten.

Das GPA empfiehlt der Selbstverwaltung und Verwaltung das Berichtswesen vor dem Hintergrund der Berichtsbestandteile des § 45 c GO und des neu aufgenommenen § 109 a GO kritisch zu hinterfragen, inwieweit dieses für Kontroll- und Steuerungszwecke ausreicht.

### VII.2 Internes Kontrollsystem (IKS)

Das Thema „Internes Kontrollsystem“ (IKS) rückt in Kommunen häufig dann ins Blickfeld, wenn es in kommunalen Prozessen zu einer zeitlichen Verzögerung, vermeintlichen Fehlern oder zu unrechtmäßigem Handeln kommt. Die Frage „Wer ist schuld?“ schließt sich meistens daran. Hier könnte eine vorhergehende Analyse der wichtigsten Prozesse in einer Kommune helfen, Prozessrisiken vor Eintritt zu erkennen und zu bewerten. Mit Kenntnis der Prozesse und deren wesentlichen Risiken können im Sinne eines internen Kontrollsystems schon vorab Maßnahmen ergriffen werden, die ein Eintritt von Prozessrisiken unwahrscheinlicher machen.

Der Begriff des IKS mag für öffentliche Verwaltungen neu sein, die damit in Verbindung zu bringenden Einzelmaßnahmen sind es jedoch nicht. Zahlreiche Maßnahmen - wie das Vier-Augen-Prinzip, die Trennung von Anordnung und Zahlbarmachung und systemtechnische Plausibilitätsprüfungen - sind in vielen Bereichen bereits gelebte Praxis.

Es gibt viele gute Gründe, sich intensiver als in der Vergangenheit mit dem Internen Kontrollsystem (IKS) zu beschäftigen. Insbesondere zum Schutz der kommunalen Entscheider, des ausführenden Personals und zur Sicherung der Vermögenswerte sollte dieses entwickelt werden.

Beim IKS geht es um einen planvollen Umgang mit Risiken und adäquate Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen. Es gilt, Risiken frühzeitig zu erkennen, entsprechende Kontroll- und Überwachungsmechanismen zu definieren, einzuführen, zu verzahnen und weiterzuentwickeln.

Dazu sind zunächst die Verantwortlichkeiten klar abzugrenzen und überschneidungsfrei festzulegen. Grundlage sind der trennscharfe Geschäftsverteilungsplan sowie aktuelle Stellenbeschreibungen.

Bei der Amtsverwaltung Probstei war zu Beginn der Prüfung noch kein ausgeprägtes Risikobewusstsein vorhanden. Die durchgeführten Kontrollen sind noch nicht aufeinander abgestimmt und nicht hinreichend standardisiert. Vorhandene Kontrollen können in der Art der Durchführung und hinsichtlich des Kontrollzieles nicht immer nachvollzogen werden, da keine hinreichende Dokumentation erfolgt.

Durch die Prüfung wurde das Risikobewusstsein geweckt. Es gibt schon eine ausgeprägte Besprechungskultur, in der das Thema zwischenzeitlich auch Eingang gefunden hat. Einzelne Regelungen zum IKS sind bereits in einer Vielzahl von Rechtsvorschriften und Dienstanweisungen enthalten, diese sind jedoch nicht hinreichend auf die derzeitige Aufgabenstruktur der Amtsverwaltung ausgerichtet (Es ist daher angezeigt, neue Dienstanweisungen zu erlassen.).

Neu für den öffentlichen Bereich ist, dass mit dem IKS nunmehr eine Verzahnung der vorhandenen Einzelelemente zu einem strukturierten System geleistet werden soll. Die Anforderungen an die internen Kontrollen und die Prüfung des IKS sind in den letzten Jahren stark gestiegen.

#### **Insbesondere gilt:**

##### **„Was nicht dokumentiert ist, wurde im Zweifelsfall auch nicht geleistet“**

Dolose Handlungen können überall und zu jeder Zeit vorkommen. Gänzlich verhindern lassen sie sich nicht. Alle Verwaltungen sind grundsätzlich aufgefordert, ihre Vermögenswerte zu schützen, die Verteilung von Steuergeldern in Form von Transferleistungen sachgerecht und wirtschaftlich vorzunehmen und Leistungen transparent und rechtmäßig zu vergeben.

Wie in Privatunternehmen haften öffentlich-rechtliche Unternehmen/Verwaltungen und ihr Leitungspersonal für im Interesse des Unternehmens begangene Gesetzesverstöße ihrer Mitarbeiter.

Wahlbeamte mit Leitungsverantwortung haften (z.B. bei Bestechungsdelikten) wegen ihrer Amtsträgerstellung sogar schärfer als der im Privatunternehmen tätige Geschäftsführer. Hier hat sich die Rechtsprechung für die kommunalen Entscheidungsträger verschärft und die Risiken sind deutlich gestiegen.

Ein IKS umfasst alle Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen, die dazu dienen, folgende Ziele zu erreichen:

- Rechtmäßiger und ordnungsgemäßer Ablauf der Geschäftsprozesse (Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns),
- Sicherstellung der zeitnahen Erstellung eines korrekten, den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) entsprechenden Jahresabschlusses,
- Schutz des Vermögens und nachhaltiger Substanzerhalt auch für kommende Generationen,
- Abwehr von Schäden, die durch Dritte oder eigenes Personal verursacht werden,
- Einhaltung von Rechtsvorschriften, Dienstanweisungen und Vereinbarungen.

Wichtige Elemente eines IKS sind grundlegende Organisationsprinzipien, wie das

- Vier-Augen-Prinzip
- Funktionstrennung
- Informationsprinzip
- Transparenzprinzip

Der Aufbau eines IKS erfolgt in 3 Schritten:

- Erfassung der (risiko-) relevanten Prozesse
- Transparenz über (Prozess-) Risiken
- Erarbeitung, Darstellung und Implementierung von Kontrollmechanismen

Hierfür sind folgende grundsätzliche Aktivitäten erforderlich:

- Regelungen und Maßnahmen müssen über alle Geschäftsbereiche hinweg gesichtet, definiert und kommuniziert werden
- Soll-Prozesse sind aus Geschäftsanweisungen, Verfügungen o.ä. abzuleiten und darzustellen. Dabei sind bestehende Regelungen und Verfahrensweisen zu berücksichtigen, z.B. Vier-Augen-Prinzip, vorhandene Checklisten.
- Vorhandene Kontrollmechanismen sind zu sichten, gegebenenfalls neue zu implementieren, zu strukturieren und zu dokumentieren.

Ein wichtiger Erfolgsfaktor bei der Umsetzung eines IKS kann die Informationstechnik (IT) spielen.

Mit modernen IT-Verfahren im Bereich der Leistungsgewährung von Transferleistungen und im Bereich des Rechnungswesens können viele Kontrollen implementiert werden, die automatisiert erfolgen.

Daneben spielen grundsätzliche Aspekte, wie Passwortsicherheit, Benutzerberechtigungsverwaltung oder die Gestaltung der Schnittstellen von Fachverfahren zur Finanzsoftware, eine weite wichtige Rolle.

Eine kontinuierliche Neubewertung von Chancen und Risiken und die konsequente Ausrichtung der Maßnahmen im Einklang mit der Risikopolitik sind die Voraussetzungen, um auf jeder Hierarchiestufe angemessene Kontrollmaßnahmen festzulegen.

Zur Wahrnehmung seiner Überwachungsfunktion sollte der Hauptausschuss die Qualität des IKS regelmäßig mit der Verwaltungsleitung erörtern.

Ein IKS ist wirksam, wenn die vorgegebenen Kontrollen verlässlich durchgeführt und überwacht werden.

- Eine angemessene Dokumentation stellt sicher, dass die Durchführung der Kontrollen nachvollziehbar ist.
- Ein IKS ist effizient, wenn konkrete Kosten-Nutzen-Überlegungen in seine Ausgestaltung einfließen und wenn das IKS konsequent an der Risikostruktur der Verwaltung ausgerichtet ist.

Hierfür sollte als erster Schritt eine Dokumentation aller zurzeit durchgeführten Kontrollen und Maßnahmen erfolgen. Dabei sind die Kontrollziele und die einzelnen Kontrollhandlungen dazulegen und anschließend in einem zweiten Schritt hinsichtlich der Wirksamkeit und des ggf. verbleibenden Restrisikos zu bewerten.

## VII.3 Kindertagesstätten

### Anwendung der Sozialstaffelregelung

Gemäß § 25 Abs. 3 Kindertagesstättengesetz (KiTaG) haben Personensorgeberechtigte, deren Kinder eine Kindertageseinrichtung besuchen, einen angemessenen Beitrag zu den Kosten der Kindertageseinrichtung zu entrichten. Die Teilnahmebeiträge oder Gebühren sollen so festgesetzt werden, dass Familien mit geringerem Einkommen und Familien mit mehreren Kindern in Kindertageseinrichtungen und in Tagespflegestellen eine Ermäßigung erhalten. Eine Erstattung der durch die Sozialstaffelregelung bedingten Einnahmeausfälle erfolgt durch den örtlichen Jugendhilfeträger.

Die Kreise als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe können Richtlinien über die Staffelung der Teilnahmebeiträge oder Gebühren für die Inanspruchnahme der Kindertageseinrichtungen oder der Tagespflege nach Einkommensgruppen und Kinderzahl (Sozialstaffel) erlassen.

Der Kreis Plön hat mit den Richtlinien des Kreises Plön zur Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und Tagespflege (Anlage III Sozialstaffel) eine derartige Regelung geschaffen. Die derzeit geltenden Richtlinien sind zum 01.08.2013 in Kraft getreten.

Daneben hat die Gemeinde Ostseebad Laboe die Satzung über die Benutzung der offenen Ganztagschule der Gemeinde Ostseebad Laboe (Benutzungs- und Gebührensatzung - BGSOGTS) vom 13.03.2012 in der ab dem 01.08.2014 geltenden Fassung der 2. Änderungssatzung vom 10.09.2014 erlassen.

Gemäß § 7 Abs. 1 dieser Satzung werden die Elternentgelte für den Besuch der Offenen Ganztagschule Laboe analog zu der Sozialstaffelrichtlinie des Kreises Plön ermäßigt. Gemäß § 7 Abs. 2 der Satzung beträgt abweichend von der Regelung des Absatzes 1 die Ermäßigung des Beitrages bei der einkommensunabhängigen Geschwisterermäßigung für das erste Geschwisterkind, für Pflegekinder, für die der Kreis Plön als zuständiger Jugendhilfeträger Leistungen gewährt, und für Kinder von Personen, die allein für die Pflege und Erziehung des Kindes sorgen (Alleinerziehende), 50% des festgesetzten Beitrages.

Hierbei handelt es sich um eine freiwillige Leistung der Gemeinde, die bei Fehlbetragszuweisungsanträgen in Abzug gebracht würde.

Die Richtlinien und auch die Satzung sehen einkommensabhängige und einkommensunabhängige Ermäßigungen vor.

Die Sachbearbeitung erfolgt im Bereich des Amtes Probstei im Bereich des Amtes für Bürgerangelegenheiten.

Die Prüfung wurde stichprobenartig durchgeführt.

Sofern sich in Einzelfällen Beanstandungen ergeben haben, wurden diese vor Ort besprochen. Auf die Vollständigkeit der Unterlagen wird geachtet, die Akten werden geordnet und nachvollziehbar geführt. Die Bearbeitung erfolgt zeitnah. Die Eltern erhalten einen Bescheid und dieser erhält die Aufforderung, dem Träger der Kindertagesstätte eine Ausfertigung des Bescheides vorzulegen.

### **Kostenausgleich**

Gemäß § 25 a KiTaG hat die Standortgemeinde bei Unterbringung eines auswärtigen Kindes gegenüber der Wohngemeinde des Kindes einen Anspruch auf Erstattung der Kosten (Kostenausgleich).

Im Bereich des Amtes Probstei werden drei gemeindliche Kindertagesstätten betrieben. Die Amtsverwaltung hat also sowohl für ihre Standortgemeinden Kostenausgleichsforderungen gegenüber anderen Gemeinden geltend zu machen, als auch Kostenausgleichsforderungen anderer Standortgemeinden zu begleichen.

In den Gemeinden des Amtes Probstei gibt es zehn weitere Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft. Da es sich beim Kostenausgleich um einen Anspruch handelt, den die Standortgemeinde gegen die Wohnsitzgemeinde hat, ist es grundsätzlich Aufgabe der Standortgemeinde, diesen Anspruch durchzusetzen. Sofern sie dies nicht selbstständig erledigen will, kann sie dieses Recht dem Einrichtungsträger per Vereinbarung nach § 25 Abs. 4 KiTaG abtreten. Es wurden zwischen den Standortgemeinden und dem jeweiligen Träger in den zurzeit geltenden Trägerverträgen entsprechende schriftliche Vereinbarungen geschlossen.

Die Höhe des Kostenausgleichs bemisst sich grundsätzlich nach dem Zuschussbetrag, den die Standortgemeinde gegenüber dem Einrichtungsträger zu leisten hat. Dieser ist auf die Anzahl der Regelplätze bzw. auf die auf die Regelplätze entfallenden Betreuungsstunden/-monate umzulegen. Bei der Berechnung des Kostenausgleichs sollte immer die Betriebs-erlaubnis der Heimaufsicht des Amtes für Jugend und Sport Berücksichtigung finden. Hierin ist konkret festgehalten, wie hoch die zu betreuende Gruppenanzahl in der jeweiligen Einrichtung sein darf

Eine stichprobenweise Überprüfung hat keine wesentlichen Bemerkungen ergeben.

## **VII.4 Kommunale Liegenschaften, Miete**

### **Allgemeine Hinweise zum bebauten amts- und gemeindeeigenen Grundvermögen**

Die Betreuung der Mietakten durch das Amt Probstei erfolgt engagiert, lässt jedoch Optimierungsbedarf zu.

Die Flüchtlingssituation der vergangenen zwei Jahre führte zu einem erheblichen Arbeitsanfall im Sachgebiet, der von allen Beschäftigten aufgefangen werden musste. Zum Teil bestand die Notwendigkeit bis zu dreißig Personen am Tag unterzubringen. Nach einer kurzen Unterbrechung des Zuzuges ist die Abteilung nunmehr mit dem Familiennachzug befasst. Die Abwicklung einzelner Liegenschaften dauert noch an. Zudem wurden parallel neue Kollegen/-innen eingearbeitet.

Bedingt durch die hohe Arbeitsverdichtung sind die vorhandenen Objekt-Übersichten oftmals nicht vollständig bzw. auf dem neuesten Stand. Die Einführung einer unterstützenden Software wurde bereits zum Ende der letzten überörtlichen Prüfung angekündigt. Ob dieses durch den Verkauf der Wohnungen Jürgenskoppel weiterhin erforderlich sein wird, wäre verwaltungsseitig zu klären. Grundsätzlich begrüßt das GPA eine objektbezogene Erfassung der Daten unter Verwendung einer Software, um Transparenz und Übersichtlichkeit über den Wohnungsbestand zu erhalten.

Unterschiedlich hohe Mieten in einem Gebäudekomplex geben Anlass zu Zweifeln, ob für alle Wohnungen ein Mietzins in ortsüblicher Höhe erhoben wird. Die Mieten sind zum Teil seit mehreren Jahren unverändert. In Einzelfällen wurden rechtlich mögliche Mieterhöhungen über Jahre hinweg nicht vorgenommen. Zur Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmieten sind Nachfragen bei den örtlichen Wohnungsbaugesellschaften grundsätzlich geeignet. Die

Grundlagen der Ermittlung sind in den Akten zu vermerken, alternativ könnten verkürzte Mietwertgutachten eingeholt werden. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit sind die Mieten im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften zumindest bis auf die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete zu überprüfen und ggf. anzuheben.

## VII.5 Gebäude- und Inhaltsversicherungen

Die Gebäude- und Gebäudeinhaltsversicherungen wurden zum 31.12.2009 gekündigt und neu ausgeschrieben. Alleiniges Zuschlagskriterium war, wie bei der vorherigen Ausschreibung, der Preis, da der Leistungsumfang auf der Basis des bestehenden Versicherungsschutzes vorgegeben wurde. Der Zuschlag wurde wieder der Provinzial Nord erteilt, da sie das günstigste Angebot abgegeben hatte. Der Vertrag hatte eine Laufzeit bis zum 31.12.2012 mit einer jährlichen Verlängerungsoption.

Der Schadensverlauf ist nicht bekannt und auch aus den vorhandenen Unterlagen nicht ermittelbar, er wurde daher noch während der Prüfung vom Versicherer angefordert. Diese Unterlagen sind auf Schlüssigkeit zu prüfen.

Das Vertragsverhältnis mit der Provinzialversicherung wurde über die Bindungsfrist weitergeführt. Durch die Amtsverwaltung sind laufend Schadenspräventionsmaßnahmen geprüft und zum Teil mit Förderung durch den Versicherer durchgeführt worden.

Ein Neuvergabe der Versicherungsleistungen wurde nach Ablauf der Bindungsfrist nicht vorbereitet/durchgeführt; die bestehenden Verträge laufen fort, bzw. wurden neue/angepasste Verträge beim bisherigen Versicherer abgeschlossen.

Auch wenn in Zukunft keine Einsparungen in ähnlicher Größenordnung mehr erwartet werden können, sind die Versicherungsleistungen regelmäßig in den Wettbewerb zu stellen. Dazu sind die Schadensquote und der Versicherungsmarkt sorgfältig zu beobachten, um so den wirtschaftlich günstigsten Zeitpunkt für eine erneute Ausschreibung zu wählen.

Für die Vorbereitung einer erneuten Ausschreibung der Versicherungsleistungen sind Objektbeschreibungen zu erstellen, die neben der reinen Gebäude-/Gebäudeinhaltsbeschreibung auch die Lage, Nutzung und alle zur Risikominderung getroffenen Maßnahmen auszuweisen.

Die neu anzulegenden Objektbeschreibungen/-akten sollten nachstehende Unterlagen/Angaben enthalten:

- einen Katasterauszug neuen Datums mit Lage des Objekts (auch zur Umkreisgefährdungsabschätzung),
- eine Kurzbeschreibung des Objekts, ggf. ergänzt um eine Fotografie (auch zur Darstellung und Bewertung der Risiken),
- Dokumentation der Entscheidung für/gegen eine Fremdversicherung
- Bei Entscheidung für eine Fremdversicherung zusätzlich:
- Begründung der Intensität des Versicherungsschutzes
- eine Kopie des Versicherungshauptvertrages
- Nachträge bezüglich der Veränderungen des Objekts, der Risiken und damit ggfs. auch des Versicherungsscheins,
- ein Kontenblatt zum Nachweis der lfd. Prämienzahlung mit Angabe der Risiken, Versicherungssumme, Laufzeit und Kosten und
- abgetrennt in Beiakten, die Abwicklung mögl. Schadensfälle.

Mögliche Risiken könnten zum Teil auch durch organisatorische Änderungen vermieden, bzw. vermindert oder abgewälzt werden z.B. durch technische Gegebenheiten (Einbau von

Drahtglas, Einbruchsmeldern, Reduzierung von Brandlasten, Einbau einer Sprinkleranlage). Ist das verbleibende Risiko gering, kann die Nichtversicherung trotz eines theoretisch immer möglichen Schadens, die betriebswirtschaftlich günstigere Lösung gegenüber einer Fremdversicherung sein.

Es sollte eine objektbezogene Übersicht über die wesentlichen Vertragsinhalte (Versicherungsübersicht) mit folgenden Angaben angelegt werden:

- Versichertes Objekt
- Angaben zur Risikolage
- der ergriffene Maßnahmen zur Risikominderung
- Versicherungssumme
- Laufzeiten
- Selbstbeteiligungen
- Schadenhöhen
- Versicherungsleistungen

Auf der Grundlage der Objektbeschreibungen ist sodann unter Einbeziehung der Schadenverläufe eine Risikoanalyse durchzuführen und der objektbezogene Versicherungsbedarf zu ermitteln.

Danach ist zu prüfen, ob und in welchen Paketen eine sinnvolle Ausschreibung der Versicherungsleistungen erfolgen kann.

Als weitere Einsparungsmöglichkeit könnte ein Bagatell-Schadensverzicht in Betracht kommen. Dieser könnte sowohl auf Seiten der Verwaltung als auch auf Seiten der Versicherung zur Reduzierung von Verwaltungsaufwand führen.

Grundsätzlich sollte die Zuständigkeit für alle Versicherungen in einem Bereich zusammengelegt werden. Alle Versicherungen sind regelmäßig in den Wettbewerb zustellen, das dazu nötige Fachwissen könnte so an einer Stelle gebündelt werden.

#### Anmerkungen zur Elektronikversicherung:

Sie versichert die versicherten Sachen gegen sämtliche unvorhergesehen eintretende Schäden. Die in der Inhaltsversicherung versicherten Gefahren, also Feuer, Leitungswasser, Sturm/ Hagel, Einbruchdiebstahl, sind in der Elektronikversicherung ebenfalls mitversichert. Da beide Versicherungen nebeneinander bestehen, ist also darauf zu achten, dass die elektronischen Geräte aus der Inventarversicherungssumme entweder herausgerechnet werden, oder aber diese Gefahren in der Elektronikversicherung ausgeschlossen werden. Andernfalls entsteht hier die Möglichkeit einer ungewollten Doppelversicherung. Eine Schadenübersicht und Auswertung besteht auch im Bereich der Elektronikversicherung nicht.

## VII.6 Prüfung von Bau- und Beschaffungsmaßnahmen

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung des Amtes Probstei mit den amtsangehörigen Gemeinden und Schulverbänden für den Zeitraum von 2012 - 2016 wurden folgende Hochbaumaßnahmen geprüft:

- Gemeinde Ostseebad Laboe: Modernisierung Freya - Frahm - Haus, Laboe 2014/2015 und
- Schulverband Probstei: Anbau von zwei Gruppenräumen an die Grundschule der GS Schönberg 2012.

Weiterhin erfolgte eine Prüfung folgender Tief- und Straßenbaumaßnahmen:

- Gemeinde Ostseebad Laboe: Straßensanierungsmaßnahmen im Jahr 2015 und
- Gemeinde Schönberg: Straßenbauarbeiten zur Deckensanierung im Jahr 2016.

Bei den Beschaffungsmaßnahmen wurde eine Prüfung von folgenden Maßnahmen vorgenommen:

- Gemeinde Brodersdorf: Lieferung eines Mannschaftstransportwagens für die Freiwillige Feuerwehr Brodersdorf,
- Gemeinde Krummbek: Beschaffung eines Tragkraftspritzenfahrzeuges TSF-W für die Freiwillige Feuerwehr Krummbek,
- Gemeinde Probsteierhagen: Lieferung eines Löschgruppenfahrzeuges HLF 20 für die Freiwillige Feuerwehr Probsteierhagen und
- Gemeinde Schönberg: Beschaffung eines Einsatzleitfahrzeuges ELW für die Freiwillige Feuerwehr Schönberg.

Für das Amt Probstei, die übrigen amtsangehörigen Gemeinden und den Schulverband Probstei-West ist eine Prüfung von Bau- und Beschaffungsmaßnahmen nicht durchgeführt worden.

Die Berichtsteile zu den einzelnen Bau- und Beschaffungsmaßnahmen befinden sich in den zugehörigen Berichten für die jeweiligen Gemeinden und dem Schulverband Probstei.

## VII.7 Hinweise für zukünftige Bau- und Beschaffungsmaßnahmen und zur Durchführung von Vergabeverfahren

Als öffentlicher Auftraggeber hat das Amt Probstei bei Bau- und Beschaffungsmaßnahmen stets die gültigen Rechtsvorschriften zu befolgen. Die Vorgaben des Vergaberechtes sind dabei nicht nur bei Beschränkten und Öffentlichen Ausschreibungen im nationalen Bereich oder bei EU-weiten Vergabeverfahren, sondern auch bei Freihändigen Vergaben anzuwenden. Dies beinhaltet bei allen Vergabeverfahren die Beachtung der Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit und der allgemeinen Vergabegrundsätze des Wettbewerbes, der Transparenz und der Gleichbehandlung aller Bieter ohne Diskriminierungen.

Zum Zeitpunkt dieser Prüfung war eine Ausschreibungs- und Vergabeordnung beim Amt Probstei nicht in Kraft, anstelle einer eigenen Ausschreibungs- und Vergabeordnung wird die Schleswig-Holsteinische Vergabeordnung (SHVgVO) angewendet.

Zur Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen wird auf folgende Punkte hingewiesen:

- Zu allen Vergaben ist ein Vergabevermerk zu erstellen.
- Die Niederschriften zu Verdingungsverhandlungen sind stets vollständig, leserlich und dokumentenecht anzufertigen.
- Die jeweils gültigen Wertgrenzen sind bei der Vergabe von Aufträgen einzuhalten.
- Auch bei Freihändigen Vergaben sind aus Gründen des Wettbewerbs, sowohl preis-, als auch leistungsmäßig, mehrere Angebote einzuholen.

Diese Hinweise dienen einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Abarbeitung der Aufgaben des Amtes Probstei und sind bei zukünftigen Bau- und Beschaffungsmaßnahmen neben den Regelwerken wie GWB, VgV, VOB, VOL, SHVgVO, TTG (in Schleswig-Holstein in Kraft seit dem 01.08.2013) und HOAI (in der Fassung 2013 seit dem 17.07.2013 in Kraft) in der jeweils aktuell gültigen Fassung sowie den gegebenenfalls anzuwendenden EU-Richtlinien zu beachten. Weiterhin ist in Schleswig-Holstein seit dem 29.11.2013 das Gesetz zur Einrichtung eines Registers zum Schutz fairen Wettbewerbs (GRfW) in Kraft, vor der Entscheidung über eine Auftragsvergabe ist - unter Berücksichtigung der in § 7 des Gesetzes angegebenen Wertgrenzen - eine Abfrage über eine Eintragung für den vorgesehenen Auftragnehmer durchzuführen.

Zum 18.04.2016 sind die Regelungen aus dem Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (dient der Umsetzung der EU-Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU sowie 2014/25/EU und beinhaltet Änderungen für den vierten Teil des GWB) und aus der Verordnung zur Modernisierung des Vergaberechts (dient der Überarbeitung der VgV und der Einarbeitung der VOL/A-EG und der VOF in die VgV) in Kraft getreten. Für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen im nationalen Bereich, die bislang nach den Vorgaben der VOL/A durchgeführt werden, ist eine Überarbeitung des Vergaberechtes angekündigt worden. Hierzu ist bisher erst die Endfassung der Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwelvenvergabeordnung - UVgO) auf der Seite des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und im Bundesanzeiger veröffentlicht worden. Anzuwenden ist die UVgO erst nach einem entsprechenden Erlass des Landes Schleswig-Holstein.

Das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein hat in seinem Runderlass vom 11.07.2014 (veröffentlicht im Amtsblatt für Schleswig-Holstein 2014 am 28.07.2014, Seite 544 bis 548) zahlreiche im Vergaberecht anzuwendende Regelungen aufgeführt und Hinweise für die Durchführung kommunaler Bau- und Lieferaufträge gegeben. Weitere Hinweise zur Auslegung des überarbeiteten Vergaberechtes bei der Vergabe von Bauleistungen sind in dem Erlass des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit vom 16.05.2017 (veröffentlicht im Gemeinsamen Ministerialblatt 2017 am 08.08.2017, Seite 517 bis 520) enthalten. Die Hinweise aus diesen beiden Erlassen sind auch vom Amt Probstei zu beachten.

Es wird dringend empfohlen, sich umfassend mit den neuen Regelwerken und den sich daraus ergebenden Änderungen bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen zu befassen.

## VIII. Schlussbemerkungen

### VIII.1 Finanzsituation des Amtes

Der Verwaltungshaushalt des Amtes Probstei hat bis auf das Jahr 2012 in allen betrachteten Haushaltsjahren einen Überschuss erwirtschaftet, der sich in der Zuführung zum Vermögenshaushalt (Grupp.-Nr. 86) widerspiegelt. Der um Tilgungsleistungen, pflichtige Rücklagenzuführungen und etwaige Fehlbeträge bereinigte Zuführungsbetrag dient als sogenannter freier Finanzspielraum und als Gradmesser für die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune. Der freie Finanzspielraum spiegelt den Betrag wider, der durch das Amt in dem jeweiligen Haushaltsjahr zur investiven Verwendung erwirtschaftet wurde.

	Bezeichnung	Gruppierungs-Nr.					
			2012	2013	2014	2015	2016
1	Zuführung zum Vermögenshaushalt	86	36.307,83 €	59.131,20 €	74.951,88 €	137.056,97 €	103.694,12 €
2	abzügl. Kreditbeschaffungskosten und ordentliche Tilgung (§ 21 Abs. 1 Nr. 1)	990, 97 ohne 97_9	2.487,83 €	1.534,55 €	1.628,42 €	1.728,00 €	1.833,67 €
3	abzügl. Zuführung zur Sonderrücklage - Rückstellungen (§ 21 Abs. 1 Nr. 2)	9110	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
4	abzügl. Zuführung zur Sonderrücklage - Abschreibungsrücklage (§ 21 Abs. 1 Nr. 3)	9120	33.820,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
5	abzügl. Zuführung zur Sonderrücklage - Gebührengleichrücklage (§ 21 Abs. 1 Nr. 4)	9130	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
6	abzügl. Zuführung zu Rücklagen der Treuhandvermögen (§ 21 Abs. 1 Nr. 5)	9190	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
7	abzügl. Zuführung zur Finanzausgleichsrücklage (§ 21 Abs. 1 Nr. 6)	9140	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
8	abzügl. Zuführung zur Altersteilzeitrücklage (§ 21 Abs. 1 Nr. 7)	9151	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
9	abzügl. Zuführung zur Altlastenrücklage (§ 21 Abs. 1 Nr. 8) für Altlasten, die ab 2008 bekannt geworden sind	9160	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
10	abzügl. Zuführung zur Steuerrücklage (§ 21 Abs. 1 Nr. 9)	9170	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
11	abzügl. Zuführung zur Verfahrensrücklage (§ 21 Abs. 1 Nr. 10)	9171	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
12	abzügl. des Fehlbetrages / -bedarfes		0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
13	freier Finanzspielraum	EUR	0	57.596,65 €	73.323,46 €	135.328,97 €	101.860,45 €
		EUR/Ew. <sup>1</sup>	0,00 €	2,68 €	3,45 €	6,35 €	4,77 €
	Einwohnerzahl <sup>1</sup>		21.519	21.502	21.246	21.328	21.339
<u>nachrichtlich:</u>							
14	Abschreibungen	270	37.374,00 €	4.681,00 €	4.681,00 €	4.681,00 €	35.745,39 €
15	Verwendung von Mitteln der allgemeinen Rücklage, der Finanzausgleichsrücklage oder Einnahmen aus der Veränderung des Anlagevermögens (§ 1 Abs. 1 Nr. 2) zum Ausgleich des Verwaltungshaushaltes (§ 21 Abs. 3).	34; 3100; 3140	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
16	Zuführung zur Pensionsrücklage (§ 19 Abs. 4 Nr. 5)	9150	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
17	Zuführung zur Altlastenrücklage (§ 21 Abs. 1 Nr. 8) für Altlasten, die vor 2008 bekannt geworden sind	9160	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
18	Zuführung zu sonstigen Sonderrücklagen (§ 19 Abs. 4 Nr. 12)	9192	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
19	Zuführung zur Beihilferücklage (§ 19 Abs. 4 Nr. 13)	9193	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €

<sup>1</sup> Einwohnerzahl 31.03. des Vorjahres

Beim Amt Probstei konnte im Prüfzeitraum immer geringe Finanzspielräume gebildet werden. Die kommunale Finanzplanung prognostiziert für die Jahre 2017 - 2019 freie Finanzspielräume in Höhe von 78.000,00 €.

## VIII.2 Prüfungsschlussbemerkungen

Das Amt Probstei hat während des Berichtszeitraumes 2011 - 2015 die wahrzunehmenden Aufgaben unter Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen durchgeführt. Den in diesem Bericht festgehaltenen Anregungen und Hinweisen sollte bei der weiteren Verwaltungsarbeit gefolgt werden. Sie dienen einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwaltungsführung.

Das Gemeindeprüfungsamt kann aufgrund der vorgenommenen Prüfung bestätigen, dass die Haushaltswirtschaft des Amtes im Rahmen der Gesetze und Vorschriften wahrgenommen wird.

Das Ergebnis dieser überörtlichen Prüfung wurde gemäß § 7 KPG am 27.09.2017 in einer Schlussbesprechung im Beisein der Leiterin der Abteilung Kommunalaufsicht des Kreises Plön, des Amtsvorstehers, Vertretern/innen der amtsangehörigen Gemeinden, sowie der leitenden Verwaltungsebene des Amtes Probstei in der Amtsverwaltung erörtert.

Die in diesem Bericht aufgezeigten Mängel sind von unterschiedlicher Bedeutung. Die gegebenen Empfehlungen, Hinweise und Anregungen sollten künftig beachtet werden. Es wird gebeten, insbesondere zu den mit ☒ gekennzeichneten Prüfungsaussagen Stellung zu nehmen. Die Anlage 4 dieses Berichtes enthält eine Übersicht dieser Punkte. Dennoch wird vom Amt eine kritische Auseinandersetzung mit dem gesamten Prüfungsergebnis erwartet.

Der Amtsausschuss hat gemäß § 24 a AO i. V. m. § 28 Nr. 21 der GO und gemäß § 7 (3) KPG zum Ergebnis dieser überörtlichen Prüfung gegenüber der Prüfungsbehörde und der Kommunalaufsichtsbehörde innerhalb von sechs Monaten Stellung zu nehmen. Dabei ist insbesondere zu berichten, ob und wie den Prüfungsfeststellungen Rechnung getragen wird.

Soweit im Prüfungsbericht Angelegenheiten angesprochen worden sind, die dem Schutz personenbezogener Daten oder der Geheimhaltung u. a. nach §§ 11 KAG, 30 AO; § 35 SGB (I), § 88 a LVwG, § 3 Abs. 2 GO unterliegen oder deren Offenbarung nach § 203 StGB mit Strafe bedroht ist, hat das Amt in eigener Verantwortung für die Einhaltung dieser Rechtsvorschriften zu sorgen.

Das Gemeindeprüfungsamt bittet um eine Übersendung der Stellungnahme sowohl in schriftlicher als auch in digitaler Form (pdf-Datei).

Der § 7 Abs. 5 des Kommunalprüfungsgesetzes ist zu beachten (Bekanntmachung und Auslegung).

Plön, den 10.10.2017

Die Landrätin  
des Kreises Plön  
-Gemeindeprüfungsamt-  
In Vertretung



(Andreas Timm)

## Anlagen

### 1. Festsetzungen in den Haushaltssatzungen\*

	Haushaltsjahr				
	2012	2013	2014	2015	2016
<b><u>Verwaltungshaushalt</u></b>					
Einnahmen	5.288.300 €	5.433.900 €	5.391.500 €	5.334.500 €	6.352.700 €
Ausgaben	5.288.300 €	5.433.900 €	5.391.500 €	5.334.500 €	6.352.700 €
Ergebnis/ Fehlbedarf	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
<b><u>Vermögenshaushalt</u></b>					
Einnahmen und Ausgaben	314.300 €	258.400 €	129.700 €	97.800 €	1.726.500 €
<b><u>Umlagesätze</u></b>					
Amtsumlage	3.649.700 €	4.032.800 €	4.034.600 €	3.806.600 €	3.889.900 €
<b><u>Gesamtbetrag der Kredite</u></b>	0 €	0 €	59.800 €	0 €	1.658.600 €
<b><u>Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen</u></b>	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
<b><u>Höchstbetrag der Kassenkredite</u></b>	3.000.000 €	3.000.000 €	3.000.000 €	3.000.000 €	3.000.000 €
<b><u>Gesamtzahl der im Stellenplan ausgewiesenen Stellen</u></b>	64,80	63,30	65,07	64,84	71,71

\*) einschließlich aller Nachträge

## 2. Feststellung der Ergebnisse gemäß § 39 GemHVO-Kameral

	Haushaltsjahr				
	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Verwaltungshaushalt</b>					
Soll-Einnahmen Verwaltungshaushalt	5.188.903,57 €	5.322.538,31 €	5.496.615,01 €	5.604.557,98 €	6.170.971,61 €
- Abgang alter KER	-15.418,13 €	-3.703,82 €	-18.024,00 €	-51.579,47 €	-30.090,00 €
Bereinigte Soll-Einnahmen Verwaltungshaushalt	5.204.321,70 €	5.326.242,13 €	5.514.639,01 €	5.656.137,45 €	6.201.061,61 €
Soll-Ausgaben Verwaltungshaushalt	5.204.321,70 €	5.326.242,13 €	5.531.229,06 €	5.683.017,36 €	6.200.298,61 €
<u>nachrichtlich:</u>					
Zuführung zum Vermögenshaushalt	2.487,83 €	59.131,20 €	74.951,88 €	137.056,97 €	103.694,12 €
+ - gegenüber Ansatz	-12,17 €	57.531,20 €	73.251,88 €	135.256,97 €	99.994,12 €
Zuführung zum Verwaltungshaushalt	121.413,09 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
+ - gegenüber Ansatz	-51.386,91 €	-126.000,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
+ neue HAR	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
- Abgang alter HAR	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
- Abgang alter KAR	0,00 €	0,00 €	16.590,05 €	26.879,91 €	-763,00 €
Bereinigte Soll-Ausgaben Verwaltungshaushalt	5.204.321,70 €	5.326.242,13 €	5.514.639,01 €	5.656.137,45 €	6.201.061,61 €
Ergebnis Verwaltungshaushalt	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
<b>Vermögenshaushalt</b>					
Soll-Einnahmen Vermögenshaushalt	258.334,42 €	326.252,17 €	130.600,05 €	137.056,97 €	1.798.545,43 €
+ neue HER	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
- Abgang alter HER	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
- Abgang alter KER	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Bereinigte Soll-Einnahmen Vermögenshaushalt	258.334,42 €	326.252,17 €	130.600,05 €	137.056,97 €	1.798.545,43 €
Soll-Ausgaben Vermögenshaushalt	254.546,62 €	326.252,17 €	90.400,55 €	113.810,02 €	1.754.273,37 €
<u>nachrichtlich:</u>					
Überschuss gem. § 39 (3) S. 2 GemHVO	0,00 €	178.984,40 €	0,00 €	87.140,41 €	81.732,37 €
Entnahme aus der allgemeinen Rücklage	151.358,60 €	0,00 €	55.648,17 €	0,00 €	0,00 €
Haushaltsansatz	203.100,00 €	0,00 €	68.200,00 €	96.000,00 €	34.200,00 €
+ - gegenüber Ansatz	-51.741,40 €	0,00 €	-12.551,83 €	-96.000,00 €	-34.200,00 €
Zuführung zur allgemeinen Rücklage	0,00 €	178.984,40 €	0,00 €	87.140,41 €	81.732,37 €
Haushaltsansatz	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
+ - gegenüber Ansatz)	0,00 €	178.984,40 €	0,00 €	87.140,41 €	81.732,37 €
+ neue HAR	3.787,80 €	0,00 €	40.199,50 €	23.246,95 €	44.272,06 €
- Abgang alter HAR	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
- Abgang alter KAR	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Bereinigte Soll-Ausgaben Vermögenshaushalt	258.334,42 €	326.252,17 €	130.600,05 €	137.056,97 €	1.798.545,43 €
Ergebnis Vermögenshaushalt		0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Ergebnis Verwaltungshaushalt	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Ergebnis Vermögenshaushalt	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Ergebnis Gesamthaushalt	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €

### 3. Entwicklung der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben

	Einnahmen	Ausgaben	Bestand
<b>Haushaltsjahr 2012</b>			
Verwaltungshaushalt	5.211.075,36 €	5.220.447,85 €	-9.372,49 €
Vermögenshaushalt	260.786,77 €	256.998,97 €	3.787,80 €
Verwahr	565.569,44 €	510.032,57 €	55.536,87 €
Vorschuss	7.467.562,70 €	7.541.686,60 €	-74.123,90 €
<b>Summe</b>	<b>13.504.994,27 €</b>	<b>13.529.165,99 €</b>	<b>-24.171,72 €</b>
<b>Haushaltsjahr 2013</b>			
Verwaltungshaushalt	5.324.746,87 €	5.292.182,12 €	32.564,75 €
Vermögenshaushalt	330.039,97 €	330.039,97 €	0,00 €
Verwahr	586.882,76 €	553.072,11 €	33.810,65 €
Vorschuss	8.722.136,95 €	8.776.019,23 €	-53.882,28 €
<b>Summe</b>	<b>14.963.806,55 €</b>	<b>14.951.313,43 €</b>	<b>12.493,12 €</b>
<b>Haushaltsjahr 2014</b>			
Verwaltungshaushalt	5.549.132,12 €	5.531.191,60 €	17.940,52 €
Vermögenshaushalt	130.600,05 €	90.400,55 €	40.199,50 €
Verwahr	462.377,71 €	390.121,55 €	72.256,16 €
Vorschuss	8.158.104,87 €	8.173.689,95 €	-15.585,08 €
<b>Summe</b>	<b>14.300.214,75 €</b>	<b>14.185.403,65 €</b>	<b>114.811,10 €</b>
<b>Haushaltsjahr 2015</b>			
Verwaltungshaushalt	5.665.291,85 €	5.677.969,91 €	-12.678,06 €
Vermögenshaushalt	177.256,47 €	154.009,52 €	23.246,95 €
Verwahr	725.278,01 €	648.515,09 €	76.762,92 €
Vorschuss	8.733.669,52 €	8.744.787,84 €	-11.118,32 €
<b>Summe</b>	<b>15.301.495,85 €</b>	<b>15.225.282,36 €</b>	<b>76.213,49 €</b>
<b>Haushaltsjahr 2016</b>			
Verwaltungshaushalt	6.207.548,23 €	6.214.555,08 €	-7.006,85 €
Vermögenshaushalt	1.821.792,38 €	1.777.520,32 €	44.272,06 €
Verwahr	503.573,82 €	470.800,03 €	32.773,79 €
Vorschuss	8.574.119,96 €	8.582.756,45 €	-8.636,49 €
<b>Summe</b>	<b>17.107.034,39 €</b>	<b>17.045.631,88 €</b>	<b>61.402,51 €</b>

#### 4. Prüfungsfeststellungen, zu denen eine Stellungnahme erwartet wird

Nr.	Seite	Bezeichnung/Sachverhalt
III.5	14	Korrektur der Entschädigungssatzung
IV.3	17	Regelung außer- und überplanmäßige Ausgaben
IV.8	20	Sicherstellung kassenmäßiger Abschluss
V.2	28	Überarbeitung Verwaltungsgebührensatzung
V.3	32	Beitragserhebungspflicht amtsangehöriger Gemeinden
V.4	32	Obdachlosengebührensatzung
V.5	32	Sachstand Überarbeitung Gebührenkalkulation und Amtsgebührensatzung
VI.7	43	Regelung LOB