

Wesentliche Feststellungen der Prüfung

2 Ordnungsmäßigkeit der Verbandsverwaltung

2.1.3 Inventur

- A 5 Eine körperliche Bestandsaufnahme der beweglichen Vermögensgegenstände ist bislang nicht erfolgt. Hierzu wird auf §§ 37 Abs. 1 Satz 2, 38 Abs. 2 GemHVO verwiesen. Nach § 37 Abs. 1 GemHVO wären zu Beginn des ersten Haushaltsjahres mit einer Rechnungsführung nach den Regeln der doppelten Buchführung u.a. die Vermögensgegenstände in einem Inventar genau zu verzeichnen. Körperliche Vermögensgegenstände sind hierbei durch eine körperliche Bestandsaufnahme zu erfassen und spätestens alle fünf Jahre zu wiederholen. Nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung und zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs wird empfohlen, eine Inventurrichtlinie zu erlassen oder alternativ vergleichbare Regelungen auf eine andere Art und Weise festzulegen (§§ 77 Abs. 3 GemO, 37 Abs. 1 GemHVO). Auf das fortgeschriebene Muster einer Inventurrichtlinie, welches als Anlage der 2. Auflage des Leitfadens zum Jahresabschluss von Dezember 2018 beigefügt ist, wird hingewiesen. Eine körperliche Inventur wäre daher zu einem der nächsten Jahresabschlüsse noch vorzunehmen.

2.1.4 Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte

- A 6 Der Regionalverband ist Eigentümer eines Gebäudekomplexes (Dreifürstensteinschule), der aus zwei Gebäuden besteht (Fertigstellung Gebäude A 1976, Fertigstellung Gebäude B 1983). Der Gebäudekomplex wurde als ein Gebäude mit einem Restwert von 1,00 EUR in die Eröffnungsbilanz aufgenommen. Für die Beurteilung der Nutzungsdauer wurden steuerrechtliche Vorschriften herangezogen. Demnach wird von einer Nutzungsdauer des Gebäude zwischen 25 und 33 Jahre ausgegangen.

Zur Bewertung des Gebäudekomplexes haben sich folgende Feststellungen ergeben:

- (1) Maßgeblich für die Festlegung der Nutzungsdauer von Vermögensgegenständen für den Regionalverband sind nicht steuerrechtliche Vorschriften sondern nach § 46 Abs. 1 Satz 4 GemHVO die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer, die auf der Grundlage von Erfahrungswerten und unter Berücksichtigung von Beschaffenheit und Nutzung des Vermögensgegenstands zu bestimmen ist. Solche Erfahrungswerte stellen die Abschreibungssätze in der Kommunalverwaltung in Baden-Württemberg (Anlage 3 der 3. Auflage des Leitfadens zur Bilanzierung von Juni 2017) dar. Für Gebäude, die in massiver Bauweise erstellt worden sind (wie es hier der Fall ist), ist hier eine Nutzungsdauer von 50-80 Jahren festgelegt, für Betriebsgebäude mit starker Beanspruchung z.B. durch Erschütterungen oder Maschineneinwirkung 40 Jahre. Auch wenn die vorgegebenen Nutzungsdauern in der Auflistung der Abschreibungssätze in der Kommunalverwaltung in Baden-Württemberg in besonderen Fällen nicht die örtliche Einschätzung von betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauern einzelner

Vermögensgegenstände vor Ort ersetzt, erscheint die angenommene Nutzungsdauer von maximal 33 Jahren als nicht angemessen.

- (2) Bei dem Gebäudekomplex handelt es sich um zwei einzelne Gebäude. Der Einzelbewertungsgrundsatz gemäß § 43 Abs. 1 Nr. 2 GemHVO ist insofern nicht eingehalten worden, da jedes Gebäude mit seinen unselbständigen Gebäudebestandteilen einen Vermögensgegenstand darstellt (Ziffer 2.1.1.1 Leitfaden zur Bilanzierung a.a.O.).
- (3) Die Außenanlage der Dreifürstensteinschule (Parkplätze, Zufahrten) ist nicht bilanziert worden. Mit Blick auf den Grundsatz der Vollständigkeit (§ 95 Abs. 1 Satz 3 GemO, § 40 Abs. 1 GemHVO) ist diese auf eine mögliche Bilanzierungspflicht zu überprüfen.
- (4) Für die vorhandenen Gebäude ist entgegen § 62 Abs. 6 GemHVO kein passiver Sonderposten angesetzt worden. Diese Sonderposten hätten bei Gebäuden nach den Vereinfachungsregeln des Leitfadens zur Bilanzierung zumindest anhand der Pauschalsätze ermittelt und ausgewiesen werden müssen. Durch die nicht vorgenommene Bilanzierung wurde der Vollständigkeitsgrundsatz (§ 95 Abs.1 Satz 3 GemO, § 40 Abs. 1 GemHVO) verletzt. Nach Ziffer 4.2.2 des Leitfadens zur Bilanzierung können Sonderposten nach diesen Pauschalsätzen nur für Schulen, Hallen, Feuerwehren und Theater angesetzt werden. Für weitere Gebäude sind eigene Erfahrungswerte bspw. anhand der in Vorjahren empfangenen Investitionszuweisungen gemäß § 40 Abs. 4 Satz 2 GemHVO (bspw. nach dem Verhältnis der förderfähigen Kosten der Maßnahme zu den empfangenen Zuschüssen) zu ermitteln.
- (5) Wegen eines möglichen Berichtigungserfordernisses der erstmaligen Werte der Eröffnungsbilanz wird auf die Ausführungen zur Gesamtbeurteilung in Rdnr. 7 verwiesen.

2.1.5 Gesamtbeurteilung Eröffnungsbilanz

A 7

Von der Verwaltung ist zu prüfen, ob sich durch die in Rdnr. 6 (1), (3) und (4) festgestellten unvollständigen Bewertungen jeweils ein Berichtigungsbedarf in Höhe eines wesentlichen Betrages i.S.d. § 63 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 GemHVO ergeben hat. Die Verwaltung hat weiterhin im Zusammenhang mit der Feststellung in Rdnr. 6 (2) zu prüfen, ob die ordnungsmäßige Haushaltsführung durch die Nichteinhaltung des Grundsatzes der Einzelbewertung in künftigen Jahren, auch im Hinblick auf die zukünftige Abbildung der späteren Vermögensabgänge bzw. Nachaktivierungen, maßgeblich beeinträchtigt ist und insoweit die erstmalige Erfassung und Bewertung in der Eröffnungsbilanz berichtigt werden müssen (§ 63 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 GemHVO).

Im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens ist darüber zu berichten, ob insoweit eine Berichtigung der Werte der Eröffnungsbilanz im nächsten Jahresabschluss erfolgen wird. Sofern die Verwaltung im Zuge der internen Prüfung zum Ergebnis kommt, dass kein Berichtigungsbedarf i.S.d. § 63 GemHVO vorliegt, sind die Gründe hierfür ebenfalls im Stellungnahmeverfahren darzulegen. Ergänzend wird auf die freiwillige Berichtigung gemäß § 63 Abs. 1 Satz 3 GemO hingewiesen.

2.2 Kassenwesen

2.2.1 Örtliche Prüfung

- A 10 Im Prüfungszeitraum hat, außer der Kassenbestandsaufnahme bei der überörtlichen Prüfung am 07.02.2017, lediglich am 06.02.2018, 13.03.2019, 05.11.2019, 12.05.2020 sowie am 24.11.2020 eine unvermutete Kassenbestandsaufnahme der Barkasse durch den Verbandsdirektor stattgefunden. Weitere örtliche Prüfungshandlungen zur Prüfung der Verbandskasse waren nicht dokumentiert. Somit war die örtliche Prüfung der Verbandskasse erneut unzureichend (s. bereits Rdnr. 3 des Prüfungsberichts der GPA vom 03.05.2017). Künftig sind die §§ 7 und 8 GemPrO zu beachten. Demnach ist die Verbandskasse künftig jährlich mindestens einmal unvermutet zu prüfen. Dabei sind neben reinen Kassenbestandsaufnahmen auch weitere Prüfungshandlungen durchzuführen. Art, Umfang und Intensität der vorgenommenen Prüfungshandlungen sind zu dokumentieren (§ 9 Abs. 2 und § 5 GemPrO). Im Rahmen der Stellungnahme ist die Durchführung einer örtlichen Kassenprüfung zu bestätigen.

2.2.3 Dienstanweisung für die Verbandskasse

- A 12 Bedienstete der Verbandskasse ist die Kassenverwalterin. Bei Verhinderung wird die Kassenverwalterin durch die stellvertretende Kassenverwalterin vertreten (§ 5 DA). In der Praxis wird die Verbandskassenverwalterin nicht durch die stellvertretende Kassenverwalterin sondern durch den (nicht anordnungsbefugten) Verwaltungsleiter vertreten (s. auch Rdnr. 13). Verwaltungspraxis und die DA Kasse sind in Einklang zu bringen.

2.2.4 Berechtigungsverwaltung

- A 13 Die erteilten Berechtigungen sind anhand der vorgelegten Berechtigungsübersicht stichprobenweise geprüft worden. Hierbei ist Folgendes festzustellen:
- (1) Den Benutzern IRNA0001 und IRNA0002 sind die Berechtigungsrollen Z_N_BEW_STAN und Z_N_PSCD_BEWI_ALLE (Anordnung) mit Z_N_KASSE_STAN und Z_N_PSCD_KASSE_ZENTRAL (Buchung der Zahlung, Vorbereitung des Zahlungsverkehrs) bzw. Z_N_PSCD_BEWI_VOLLZUG oder ZZ_N_FI_BEWI_VOLLZUG_FV50+FBVO (Buchung) in Kombination zugewiesen worden. Für die Trennung von Anordnung und Vollzug (§ 7 Abs. 2 Satz 4 GemKVO) dürfen einer Benutzerkennung nie gleichzeitig die Berechtigungsrollen Z_N_BEW_STAN und Z_N_PSCD_BEWI_ALLE mit den Berechtigungsrollen Z_N_KASSE_STAN und Z_N_PSCD_KASSE_ZENTRAL bzw. Z_N_PSCD_BEWI_VOLLZUG und ZZ_N_FI_BEWI_VOLLZUG_FV50+FBVO zugewiesen sein.
 - (2) Zusätzlich zu den von Komm.ONE Kommunalmaster®Smart angebotenen Standardberechtigungen ist den unter (1) genannten Benutzern eine erweiterte Berechtigungsrolle (sog. ZZ-Rolle) zugewiesen (Berechtigungsrollen „ZZ_N_FI_BEWI_VOLLZUG FV50+FBVO“). Eine Dokumentation sowie eine Begründung zu den eingerichteten, erweiterten Rollen konnten ebenfalls nicht vorgelegt werden. Die erweiterte Berechtigungsrolle sollte durch die entsprechende Standardberechtigung ersetzt werden. Bei Beibehaltung der Rollen ist eine entsprechende Dokumentation erforderlich.

- (3) Ein Benutzer für die stellvertretende Kassenverwalterin (§ 5 Abs. 2 DA Kasse) ist nicht vorhanden.
- (4) Schriftliche Regelungen zur Vergabe von Berechtigungen innerhalb des „SAP-Systems“ konnten nicht vorgelegt werden. Das Notwendige ist zu veranlassen (§ 6 GemKVO i.V.m. § 35 Abs. 5 und 6 GemHVO, § 28 Abs. 1 GemKVO). Empfehlungen zur Gestaltung einer Dienstanweisung für die Berechtigungsverwaltung können dem Sonderheft 1/2012 der GPA-Mitteilungen entnommen werden. Insbesondere ist darauf zu achten, dass künftig die Trennung von Anordnung und Vollzug bei der Vergabe der Zugriffsberechtigungen gewährleistet wird (§ 7 Abs. 2 Satz 4 GemKVO). Soweit Verantwortungsbereiche nicht getrennt (s.a. § 35 Abs. 6 GemHVO) werden können und insoweit auch keine differenzierte Vergabe von Zugriffsberechtigungen im ADV-Verfahren möglich ist, sind über das interne Kontrollsystem ergänzende Kontrollen (z.B. durch die örtliche Prüfung) einzurichten (z.B. nachträgliche Stichproben oder flächendeckende Kontrollen; Installation eines „Vier-Augen-Prinzips“).

2.2.5 Tagesabschlüsse

- A 14 Tagesabschlüsse werden von der Kassenverwalterin im zweiwöchentlichen Rhythmus angefertigt („Wochenabschluss“, § 25 Abs. 1 Satz 1 DA Kasse). Bei Kassen mit geringem Zahlungsverkehr kann der Verbandsdirektor bestimmen, dass nur einmal wöchentlich ein Tagesabschluss vorzunehmen ist (§ 22 Abs. 3 GemKVO). Eine weitere Turnusreduzierung ist nicht zulässig. Zukünftig sind wöchentliche Tagesabschlüsse zu erstellen, von der Kassenverwalterin zu unterschreiben sowie dem Verwaltungsleiter bekanntzugeben (§ 25 Abs. 1 Satz 3 DA-Kasse).

2.3 Haushalts- und Rechnungswesen

2.3.1 Jahresrechnungen und Jahresabschlüsse – formale Anforderungen

- A 16 Die Jahresrechnungen 2016 sowie 2017 sind jeweils fristgerecht durch die Versammlung festgestellt worden. Die Feststellung der Jahresabschlüsse 2018 – 2020 erfolgte verspätet (§ 42 LplG i.V.m. § 95 Abs. 2 GemO a.F. bzw. § 95b Abs. 1 GemO). Künftig ist auf die Einhaltung der gesetzlichen Fristen zur Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse zu achten.

Künftig sollten in den Anhängen auf sämtliche in § 53 Abs. 2 GemHVO genannten Sachverhalte eingegangen werden, so z.B. auch auf die unter der Bilanz aufzuführenden Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre (§ 42 GemHVO). Ebenso sollten künftig im Rechenschaftsbericht die in § 54 GemHVO genannten Elemente näher erläutert werden.

2.3.2 Veräußerung von Vermögensgegenständen

- A 18 Die Einrichtungsgegenstände der Dreifürstensteinschule sind zum 31.12.2017 komplett von dem Regionalverband auf die KBF gGmbH übertragen worden. Als Restwert für die Vermögensgegenstände ist ein Wert von 0,00 EUR angesetzt worden, da davon ausgegangen worden ist, dass die Entsorgungskosten der Altgegenstände, deren Nutzungsdauer bereits überschritten worden ist, den Restwert der übrigen Gegenstände übersteigt (RV-Drucksache Nr. IX-97). Eine Dokumentation bzw. Berechnung liegt nicht vor.

Vermögensgegenstände dürfen in der Regel zur zu ihrem vollen Wert veräußert werden (§ 92 Abs. 1 S. 2 GemO). Soll ein Vermögensgegenstand unter seinem vollen Wert veräußert werden, ist der Beschluss der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen. Das Innenministerium kann von der Vorlagepflicht unter bestimmten Voraussetzungen eine Befreiung erteilen (§ 92. Abs. 3 GemO).

Im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens ist von Seiten der Verbandsverwaltung darzulegen, ob es sich bei der Vermögensübertragung an die KBF gGmbH um eine Vermögensveräußerung unter Wert gehandelt hat oder nicht. Ggf. ist der Vorgang vorab mit der Rechtsaufsichtsbehörde abzustimmen.

2.3.3 Belegwesen

A 19

Die stichprobenweise Prüfung des Belegwesens hat folgende Feststellungen ergeben:

- (1) Auf Bewirtungsbelegen war zwar ein Verwendungszweck angegeben (z.B. „Grillgut/Getränke für Grillfest am 30.07.2020“, Anordnungsnummer 20000001177) Angaben zu den Teilnehmern bzw. zum Grund der Veranstaltung fehlen. Insoweit konnte nicht geprüft werden, ob die Haushaltsmittel zur Aufgabenerfüllung verwendet worden sind. Auf eine entsprechende Dokumentation ist zu achten (vgl. § 8 Abs. 1 Nr. 2 GemKVO, § 36 Abs. 4 GemHVO).
- (2) Bedienstete des Regionalverbandes haben zu persönlichen Anlässen Präsente erhalten. Aus den Buchungsbelegen war teilweise weder der Anlass noch der Empfänger des Präsensts ersichtlich (z.B. Anordnungsnummer 20000000988, 20000000989). Fortan ist zu berücksichtigen, dass der Grund der Zahlung aus den Belegen ersichtlich ist (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 GemKVO, § 36 Abs. 4 GemHVO). Auf die GPA-Mitteilung 1/2015 wird im Übrigen verwiesen.