



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Rechnungsprüfungsamt
des Kreises Stormarn

Schlussbericht
über die Prüfung
der Eröffnungsbilanz auf den 01.01.2008
des Kreises Stormarn

A PRÜFUNGSaufTRAG

Der Kreis Stormarn führt seit dem 01.01.2008 seine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung. Die Vorschriften der Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppischen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik, kurz: GemHVO-Doppik) sehen in § 54 Abs. 1 vor, dass eine Eröffnungsbilanz aufzustellen ist. Die Aufstellung hat unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung sowie der Gemeindeordnung (GO) und den Regeln der GemHVO-Doppik zu erfolgen.

Nach den Bestimmungen des Gemeindehaushaltsrechts (§ 116 Abs. 1 Nr. 1 GO i. V. m. § 57 KrO) obliegt dem Rechnungsprüfungsamt die Prüfung des Jahresabschlusses. Gleiches gilt gem. § 95 n Abs. 6 GO für die Eröffnungsbilanz.

In der Begründung zum Doppik-Einführungsgesetz wird an die überörtlichen Prüfungsinstanzen appelliert, zeitnah nach der Umstellung die betroffenen Kommunen ebenfalls zu prüfen. Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH) ist dieser Bitte nachgekommen, indem er sich u.a. beim Kreis Stormarn unmittelbar an der Prüfung der Eröffnungsbilanz beteiligt hat. Um Doppelprüfungen auszuschließen und im Sinne der Prüfungseffizienz wurde ein Team aus Prüfern des örtlichen Rechnungsprüfungsamts sowie des Landesrechnungshofs gebildet. Über das Ergebnis der gemeinsamen Prüfung der Eröffnungsbilanz berichtet dieser Schlussbericht.

Ein Lagebericht wurde nicht aufgestellt, so dass eine Stellungnahme zur Beurteilung der Lage entsprechend § 95 n Abs.1 GO i. V. mit § 52 GemHVO Doppik nicht möglich war. Die Prüfung umfasste daher ausschließlich die Beurteilung der angewandten Bilanzierungsgrundsätze sowie die Würdigung der Gesamtdarstellung in der Eröffnungsbilanz.

Zu den Rechnungslegungsgrundsätzen gehören alle für die Rechnungslegung geltenden Vorschriften einschließlich der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und ggf. einschlägiger Normen der Haushaltssatzung.

Verstöße und Unrichtigkeiten in der Eröffnungsbilanz wurden im Verlauf der Prüfung weitestgehend behoben. In der Anlage zu diesem Schlussbericht werden die wesentlichen Feststellungen dokumentiert.

B GEGENSTAND, ART UND UMFANG DER PRÜFUNG

Der Prüfungsinhalt ergibt sich aus § 95 n Abs. 1 i. V. m. Abs. 6 GO. Daher erstreckte sich die Prüfung der Eröffnungsbilanz im Wesentlichen darauf, ob das Vermögen und die Schulden richtig nachgewiesen worden sind und ob der Anhang vollständig und richtig ist.

Erstellung, Aufstellung, Inhalt und Ausgestaltung der Buchführung sowie der Eröffnungsbilanz liegen in der Verantwortung des Landrats. Aufgabe des Prüfungsteams war es, auf der Grundlage der durchgeführten Prüfung ein Urteil über die Eröffnungsbilanz abzugeben. Dazu wurden die Inventur, das Inventar, die Nutzungsdauer der Vermögensgegenstände, die Bilanz sowie der Anhang und in Teilen die Buchführung des Kreises geprüft.

Im Rahmen der Prüfung wurde die Einhaltung des Haushaltsrechts und der sonstigen Bestimmungen über die Erstellung der Eröffnungsbilanz sowie die Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung geprüft. Dagegen war die Einhaltung anderer gesetzlicher Vorschriften sowie die Aufdeckung und Aufklärung von Ordnungswidrigkeiten und strafrechtlicher Tatbestände, soweit sie nicht die Ordnungsmäßigkeit des Rechnungswesens betreffen, nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Die Prüfung nach § 95 n GO wurde nach dem risikoorientierten Prüfungsansatz vorgenommen. Danach ist es erforderlich, die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass ein hinreichend sicheres Urteil darüber abgegeben werden kann, ob die Eröffnungsbilanz frei von wesentlichen Fehlansagen ist.

Dem risikoorientierten Prüfungsansatz folgend hat das Prüfungsteam eine am Risiko des Kreises ausgerichtete Prüfungsplanung entwickelt. Diese Prüfungsplanung wurde auf der Grundlage von Auskünften des Fachdiensts Finanzen und erster analytischer Prüfungshandlungen sowie einer grundsätzlichen Beurteilung des rechnungslegungsbezogenen internen Kontrollsystems und des Risikomanagements erstellt.

Das hierauf aufbauende risikoorientierte Prüfungsprogramm legte auf Grundlage der prüfelfeldbezogenen Risikofaktoren Schwerpunkte, Art und Umfang der Prüfungshandlungen fest.

Die Prüfung beruhte auf einer stichprobengestützten Kontrolle der Nachweise für die Bilanzierung unter Berücksichtigung der angewandten Bilanzierungs-, Bewertungs- und Gliederungsgrundsätze. Die Prüfung umfasste einzelfallorientierte Prüfungshandlungen sowie Aufbau- und Funktionsprüfungen. Die angewandten Verfahren zur Auswahl der risikoorientierten Prüfungshandlungen basieren auf einer bewussten Auswahl bzw. zum Teil auf mathematisch-statistischen Verfahren.

Die Prüfungsstrategie des risikoorientierten Prüfungsansatzes hat zu folgenden Schwerpunkten des Prüfungsprogramms geführt:

- Inventar, Inventur,
- Übergang von der Kameralistik auf die Doppik,
- Bewertung des Infrastrukturvermögens,
- Bewertung der Gebäude,
- Vollständigkeit und Bilanzierung der Sonderposten und der aktiven Rechnungsabgrenzungsposten,
- periodengerechte Zuordnung der Aufwendungen und Erträge,
- Angemessenheit der Rückstellungen sowie
- Vollständigkeit der Verbindlichkeiten.

Die einzelnen Mitglieder des Prüfteams haben die ihnen zugeordneten Bilanzpositionen stichprobenartig geprüft.

Art, Umfang und zeitlicher Ablauf der einzelnen Prüfungshandlungen sowie der Einsatz der beteiligten Prüfer wurden im Hinblick auf diese Prüfungsschwerpunkte unter Berücksichtigung der Risikoeinschätzung sowie der Wesentlichkeit bestimmt. Die Wesentlichkeitsgrenze lag oberhalb von 400.000 €.

An der körperlichen Bestandsaufnahme (Inventur) der Vermögensgegenstände, Schulden und Rechnungsabgrenzungsposten hat das Rechnungsprüfungsamt des Kreises nicht teilgenommen. Die Prüfung, ob die Inventur gründlich und sachgerecht vorbereitet wurde, die in den Inventurrichtlinien dargestellten Verfahren auch tatsächlich und ordnungsgemäß angewandt wurden und zu zuverlässigen Ergebnissen geführt haben, konnte somit nur retrograd erfolgen.

Prüfungsgegenstand war auch, ob die festgelegte Nutzungsdauer der Vermögensgegenstände auf Grundlage der vom Innenministerium verbindlich vorgeschriebenen Abschreibungstabelle angewandt wurde.

Von der zutreffenden Bilanzierung der Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände sowie der Verbindlichkeiten hat sich das Prüfungsteam durch Einholung von Saldenbestätigungen in Stichproben überzeugt. Die Werthaltigkeit der Forderungen wurde insbesondere durch eine Analyse der Altersstruktur geprüft. Bankbestätigungen von Kreditinstituten wurden eingeholt.

Auskünfte über schwebende Rechtsstreitigkeiten hat das Prüfungsteam ebenfalls erhalten. Die Rückstellungen wurden durch Befragung von Mitarbeitern auf Vollständigkeit untersucht. Die zutreffende Ermittlung der Rückstellungshöhe wurde durch eine stichprobenhafte Prüfung der Berechnungen und eine kritische Beurteilung der vorgenommenen Schätzungen geprüft.

Zur Prüfung der Pensionsrückstellungen lag dem Prüfungsteam ein versicherungsmathematisches Gutachten der Versorgungsausgleichskasse Kiel (VAK) vor. Aufgrund der Empfehlung des Innenministeriums sowie der Qualifikation der VAK hat sich das Prüfungsteam grundsätzlich auf dessen Arbeitsergebnisse gestützt.

Ob das eingesetzte IT-Verfahren zur Abbildung der Haushaltsplanung, der Buchführung, der Ergebnis- und Finanzpläne sowie der Erstellung des Jahresabschlusses nach den Vorgaben der GemHVO-Doppik, der GO, der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung sowie der datenschutzrechtlichen Bestimmungen geeignet ist, war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Das Prüfungsteam ist der Auffassung, dass die Prüfung eine hinreichend sichere Grundlage für das Prüfungsurteil bildet. Alle erbetenen Aufklärungen und Nachweise wurden durch die Kreisverwaltung erteilt. Der Landrat hat die Vollständigkeit der Eröffnungsbilanz am 20. Mai 2009 schriftlich bestätigt.

C FESTSTELLUNGEN UND ERLÄUTERUNGEN ZUR RECHNUNGSLEGUNG

Die Buchführung war nicht primär Gegenstand der Prüfung der Eröffnungsbilanz. Gleichwohl hat das Prüfungsteam den Eindruck gewonnen, dass die Kreisverwaltung ihre Bemühungen verstärken muss, ein rechnungslegungsbezogenes internes Kontrollsystem aufzubauen. Zukünftig muss eine vollständige, richtige und zeitnahe Erfassung, Verarbeitung und Aufzeichnung aller Daten der Rechnungslegung gewährleistet sein.

Die Bestandsnachweise der Vermögensgegenstände, der Schulden, der Rückstellungen, der Sonderposten und der Rechnungsabgrenzungsposten wurden erbracht.

D SCHLUSSBEMERKUNG

Die Prüfung wurde nach § 95 n GO vorgenommen. Die Prüfung war so zu planen und durchzuführen, dass solche Unrichtigkeiten und Verstöße mit hinreichender Sicherheit erkannt werden, die sich auf die Darstellung der Vermögens- und Finanzlage wesentlich auswirken.

Das Prüfungsteam kommt zu dem Ergebnis, dass die Eröffnungsbilanz auf den 01.01.2008 ordnungsgemäß aus der Buchführung und den weiteren geprüften Unterlagen abgeleitet worden ist. Die Eröffnungsbilanz vermittelt insgesamt unter Beachtung der Vorgaben der GemHVO-Doppik sowie der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhält-

nissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage mit Ausnahme folgender Einschränkungen:

- Vor dem Bilanzstichtag 01.01.2008 fanden im Kreis diverse Schulträgerwechsel statt. Die auf den kreisangehörigen Bereich übertragenen Schulen wurden folglich nicht mehr unter „bebaute Grundstücke“ in die Eröffnungsbilanz des Kreises aufgenommen. Für den Kreis handelte es sich jedoch um geleistete Sachzuwendungen, die unter der Bilanzposition „aktive Rechnungsabgrenzungen“ nachzuweisen sind. In der Bilanz hätte jeder Schulträgerwechsel durch einen Aktivtausch (vom Anlagevermögen in die aktive Rechnungsabgrenzung) dargestellt werden müssen. Empfangene Zuwendungen hätten auf der Passivseite ausgewiesen werden müssen, sofern sie noch nicht aufgelöst sind. Nach Auskunft der Verwaltung ist nicht beabsichtigt, den Vorgaben der GemHVO-Doppik zu folgen. Hierdurch kommt es zu einer verkürzten Darstellung der Vermögens- und Finanzlage des Kreises. Es bestehen daher Zweifel, dass der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag in dieser Größenordnung besteht.
- Die Position A 1.2.3.2 (Brücken und Tunnel) beinhaltet 1.000.000 € für die Brücke über die Eisenbahnstrecke Hamburg-Lübeck im Zuge der K 12, obwohl der Kreis bis zum Bilanzierungszeitpunkt keine Zahlungen geleistet hatte. Der bilanzierte Betrag spiegelt die geplanten Baukosten wider. Der Bilanzansatz wurde nicht korrigiert, obwohl der zuständige Fachdienst Planung und Verkehr hierüber rechtzeitig informiert hat.
- Der vom Ordnungsgeber geforderte Anhang ist unvollständig. Insbesondere die nach § 54 Abs. 5 i. V. m. § 51 Abs. 3 GemHVO-Doppik geforderten Bestandteile fehlen.
- Die Bilanzposition A 2.2 (Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände) beinhaltet auch „negative Forderungen“. Diese „negativen Forderungen“ bilden Zahlungsverpflichtungen des Kreises ab und hätten als Verbindlichkeit ausgewiesen werden müssen. Durch die Saldierung werden die Forderungen künstlich reduziert. Die tatsächliche Vermögens- und Finanzlage des Kreises wird so nicht richtig dargestellt. Damit wird gegen die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung und gegen die GemHVO-Doppik verstoßen.

Kiel, 15.06.2009

Bad Oldesloe, 15.06.2009

gez. Asmussen

gez. Meyer

Mitglied des
Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

Oberamtsrat
Leiter des
Rechnungsprüfungsamts
des Kreises Stormarn