

Bericht

über
die Prüfung der Sachausgaben
bei den Schulen

Landratsamt Konstanz
Kommunal- und Rechnungsprüfungsamt
Örtliche Prüfung
Az.: 002.1 – 207.345/2014
Konstanz, den 21.05.2015

INHALTSVERZEICHNIS

1	Vorbemerkungen	3
1.1	Prüfungsauftrag.....	3
1.2	Prüfer.....	3
1.3	Gegenstand und Umfang der Prüfung	3
1.4	Schlussbesprechung	3
1.5	Stellungnahme zum Prüfungsbericht.....	3
1.6	Anlagen	3
2	Prüfungsbemerkungen	4
2.1	Mittelausstattung der Schulen - Schulbudgets	4
2.1.1	Höhe und Entwicklung der Schulbudgets	4
2.1.2	Berechnung der Schulbudgets	5
2.1.3	Berechnungsgrundlagen der Schulbudgets.....	6
2.1.4	Budgetüberträge	7
2.1.5	Mittelausstattung des Berufsschulzentrums Radolfzell.....	8
2.1.6	Allgemeine Hinweise zur Mittelausstattung der Schulen	8
2.2	Beschaffungen im Rahmen der Schulbudgets.....	9
2.2.1	Anzuwendende Regelungen	9
2.2.2	Feststellungen zu einzelnen Beschaffungsvorgängen.....	9
2.2.3	Zusammenfassung der Feststellungen und Empfehlungen	13
2.3	Haushaltsrechtliche Abwicklung.....	14
2.3.1	Bewirtschaftungsbefugnis	14
2.3.2	Feststellungsbefugnis	15
2.3.3	Buchungstechnische Abwicklung	15
3	Schlussbemerkungen	16

1 Vorbemerkungen

1.1 Prüfungsauftrag

Der Prüfungsauftrag ergibt sich aus § 48 LKrO i. V. m. § 110 GemO.

1.2 Prüfer

Die Prüfung wurde von Herrn Stefan Nuber und Frau Heike Löw-Fischer vorgenommen.

1.3 Gegenstand und Umfang der Prüfung

Die Schulen des Landkreises verfügen über eigene Schulbudgets, die von den Schulleitern eigenverantwortlich bewirtschaftet werden. Für 2015 werden den Schulen Budgets von insgesamt rd. 2,8 Mio. EUR zur Verfügung stehen.

Im Rahmen der Prüfung wurde die finanzielle Ausstattung der Schulen untersucht, insbesondere wie sich die Schulbudgets zusammensetzen und berechnet werden, wie die Schulen mit Mittel ausgestattet sind und ob es Hinweise gibt, dass Mittel nicht sachgerecht verwendet werden.

Ein weiterer Schwerpunkt der Prüfung lag auf der Einhaltung der vergaberechtlichen Bestimmungen. Hierzu wurden stichprobenweise mehrere Beschaffungsvorgänge mit Auftragswerten zwischen 3.500 EUR und 53.000 EUR bei den beruflichen Schulen überprüft.

Ergänzend wurde auf die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen geachtet.

1.4 Schlussbesprechung

Eine Schlussbesprechung ist nicht erforderlich. Im Verlauf der Prüfung wurde die Leiterin des Referats Schulen und Sport, Frau Hagen, über die wesentlichsten Prüfungserkenntnisse informiert. Ergänzend wurden den jeweiligen Schulleitern die Feststellungen zu den einzelnen Beschaffungsvorgängen (siehe Ziffer 2.2.2 des Berichts) mitgeteilt.

1.5 Stellungnahme zum Prüfungsbericht

Es wird um Stellungnahme zum Prüfungsbericht bis zum 15.07.2015 gebeten.

1.6 Anlagen

- Anlage 1: Umfrage Schulleiter
- Anlage 2: Umfrage Landkreise
- Anlage 3: Muster „Vergabevermerk – Freihändige Vergabe“
- Anlage 4: Muster „Rechtsgeschäftliche Vollmacht – Schulleiter“

2 Prüfungsbemerkungen

2.1 Mittelausstattung der Schulen - Schulbudgets

2.1.1 Höhe und Entwicklung der Schulbudgets

Der Landkreis stellt im Rahmen der Budgetierung den einzelnen Schulen jeweils ein eigenes Budget zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zur Verfügung (Schulbudgets). Aus den Schulbudgets sind von den Schulleitern sämtliche Sachkosten für den Unterrichtsbetrieb zu bestreiten. Die Kosten für die Gebäude (Unterhalt und Bewirtschaftung) und die Personalkosten (Schulträgerbereich) sind dagegen nicht über die Schulbudgets zu decken, sondern werden zentral vom Schulträger übernommen.

Für die einzelnen Schulen ergaben sich in den letzten Jahren die in der folgenden Tabelle dargestellten Schulbudgets.

Schulbudgets (EUR)

Berufliche Schulen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Zeppelin-Gewerbeschule Konstanz	419.239	366.012	447.753	421.059	390.000	406.600
Hohentwiel-Gewerbeschule Singen	588.657	569.305	684.259	726.019	673.200	689.500
Wessenberg-Schule Konstanz	201.866	179.498	213.088	218.633	198.900	197.200
Robert-Gerwig-Schule Singen	369.063	325.794	391.968	401.478	387.200	390.500
Fachschule für Landwirtschaft	6.200	6.100	5.500	11.100	10.100	30.300
Berufsschulzentrum Radolfzell	452.490	392.162	439.198	420.007	385.800	365.300
Berufsschulzentrum Stockach	147.611	124.671	146.753	151.622	155.100	178.900
Mettnau-Schule Radolfzell	194.391	174.875	214.081	206.079	196.500	203.400
Sonderschulen						
Regenbogen-Schule Konstanz	72.720	66.536	82.625	61.400	61.900	66.000
Haldenwangschule Singen	118.220	112.400	132.541	131.670	125.300	132.900
Sonnenland-Schule Stockach	41.194	36.614	41.101	42.725	42.000	41.500
Schule für Kranke	5.200	5.100	6.000	2.000	4.300	weg gefallen
Summe insgesamt	2.616.851	2.359.067	2.804.867	2.793.792	2.630.300	2.702.100

Bei den Jahren 2014 und 2015 ist zu beachten, dass hier noch nicht die endgültige Höhe der Schulbudgets feststeht. Insbesondere bei den beruflichen Schulen wird sich das Budget um bisher noch nicht eingeplante Einnahmen aus Semestergeldern, Verkäufen (Lernmittel, Materialerstattungen) u.a. erhöhen. Diese Einnahmen werden erst im Rahmen des Jahresabschlusses endgültig festgestellt. 2013 betragen die noch nicht eingeplanten Einnahmen zum Beispiel rd. 100.000 EUR. In dieser Größenordnung können sich die Schulbudgets der Jahre 2014 und 2015 noch erhöhen.

Von 2010 bis 2015 sind die Schulbudgets deutlich gestiegen. Insgesamt liegt die Steigerung bei über 7 %. Die Schulbudgets sind damit stärker angestiegen als die allgemeine Kostenentwicklung. Zum Vergleich lag die Kostensteigerung nach den Verbraucherpreisindizes (Einzelhandelspreise) von 2010 bis 2014 bei nur 5 %.

Im Regelfall wurden bisher mit den Schulbudgets rd. 38 % des gesamten Aufkommens der Sachkostenbeiträge nach § 17 FAG an die Schulen ausgeschüttet. Das Gesamtaufkommen der Sachkostenbeiträge ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Aufkommen Sachkostenbeiträge nach § 17 FAG (EUR)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aufkommen	6.797.208	6.959.801	7.389.364	7.522.584	7.374.608	8.109.400
Ausschüttung an Schulen	2.616.851	2.359.067	2.804.867	2.793.792	2.630.300	2.702.100
Ausschüttungsquote	38,50 %	33,90 %	37,96 %	37,14 %	35,67 %	33,32 %

Die geringere Ausschüttungsquote im Jahr 2011 ist auf eine einmalige Kürzung der Ausschüttungsquoten für die einzelnen Schulen zurückzuführen (siehe Ziffer 2.1.3 Ausschüttungsquoten). Die geringeren Ausschüttungsquoten der Jahre 2014 und 2015 sind darauf zurückzuführen, dass für diese Jahre die Budgets der einzelnen Schulen noch nicht vollständig feststehen. Die Budgets dieser Jahre werden erst mit der Budgetabrechnung im Rahmen des Jahresabschlusses endgültig festgestellt und erhöhen sich wie oben erläutert um die noch nicht eingeplanten Einnahmen (Semestergelder u.a.).

Darüber hinaus ist die nochmals geringere Ausschüttungsquote für 2015 auf eine Kürzung der Schulbudgets wegen den ab 2015 in den Sachkostenbeiträgen erstmals berücksichtigten Kosten des Gebäudemanagements (siehe Ziffer 2.1.3 Sachkostenbeiträge) zurückzuführen.

2.1.2 Berechnung der Schulbudgets

Die Höhe des einzelnen Schulbudgets basiert auf der Ausschüttung eines Teils der vom Land im Rahmen des Schullastenausgleichs erstatteten Sachkostenbeiträge nach § 17 FAG. Es berechnet sich für jede Schule grundsätzlich wie folgt:

Sachkostenbeiträge x Schülerzahl x Ausschüttungsquote.

Hinzu kommen Einnahmen aus Semestergeldern, Verkäufen (Lernmittel, Materialerstattungen) u.a., die das Schulbudget erhöhen.

Die vom Schulreferat vorgenommene Berechnung der einzelnen Schulbudgets ist relativ aufwendig. Zur Haushaltsplanung werden die Schulbudgets anhand der voraussichtlichen Schülerzahlen und Sachkostenbeiträge ermittelt. Hinzu kommen die voraussichtlichen Einnahmen aus Semestergeldern und Verkäufen. Diese Berechnung wird jeweils angepasst, wenn die tatsächlich maßgebenden Schülerzahlen bekannt sind und die endgültigen Sachkostenbeiträge feststehen. Im Rahmen des Jahresabschlusses werden die Schulbudgets mit den tatsächlichen Einnahmen aus Semestergeldern und Verkäufen nochmals neu berechnet. Insgesamt hängen die Schulbudgets damit im Wesentlichen von der Höhe der landesweit gewährten Sachkostenbeiträge ab.

Es kann bestätigt werden, dass die Berechnung der Schulbudgets vom Schulreferat sorgfältig vorgenommen wird.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass es grundsätzlich auch denkbar ist, die Berechnung der Schulbudgets zu vereinfachen, indem z.B. ein über mehrere Jahre fester Betrag als Budget festgesetzt wird, der sich am Bedarf der Schule orientiert und nur bei wesentlichen Änderungen (z.B. Änderung der Schulstruktur, neue Klassen oder wesentliche Kostensteigerungen) angepasst wird. Vorteil für die Schulen wäre, dass diese über einen längeren Zeitraum mit einem verlässlichen Betrag planen könnten.

2.1.3 Berechnungsgrundlagen der Schulbudgets

Zu den einzelnen Berechnungsgrundlagen der Schulbudgets wird auf Folgendes hingewiesen.

a) Sachkostenbeiträge

Das Schulbudget wird maßgeblich von der Höhe der Sachkostenbeiträge nach § 17 FAG beeinflusst. Im Rahmen der Haushaltsplanung werden die Sachkostenbeiträge auf Basis der Orientierungsdaten des Innenministeriums und des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft zur kommunalen Haushalts- und Finanzplanung für das jeweilige Haushaltsjahr (Haushaltserlass) dem Schulbudget zu Grunde gelegt. Nach der endgültigen Festsetzung der Sachkostenbeiträge mit Erlass der Schullastenverordnung (SchLVO) werden die tatsächlichen Sachkostenbeiträge berücksichtigt und die Schulbudgets gegebenenfalls angepasst.

Die Sachkostenbeiträge haben sich in der Vergangenheit wie folgt entwickelt:

Sachkostenbeiträge je Schüler nach § 17 FAG (EUR)

Schultyp	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Berufliche Teilzeitschulen	381	385	419	422	403	434
Berufliche Vollzeitschulen	918	925	1.010	1.032	987	1.067
Schule für Geistigbehinderte	4.301	4.415	4.766	5.022	5.137	5.561
Schule für Körperbehinderte	4.075	3.979	4.297	4.525	4.630	5.011
Schule für Sprachbehinderte	1.303	1.343	1.449	1.518	1.553	1.679
Schule für Kranke	466	434	466	482	491	528

*Stand 09.01.2015

2014 sind die Sachkostenbeiträge für den Bereich der beruflichen Schulen zurückgegangen. Dieser Rückgang ist lt. Kultusministerium allein auf Wenigerausgaben im Bemessungsjahr 2011 zurückzuführen.

Für 2015 ist ein deutlicher Anstieg der Sachkostenbeiträge zu verzeichnen. Dieser Anstieg ist unter anderem auf die im Bemessungsjahr 2012 erstmalig vollständig gebuchten Aufwendungen im Bereich des Gebäudemanagements zurückzuführen (siehe Rundschreiben Landkreistag Nr. 33/2015). Im Rahmen der Einführung des NKHR wurde bereits 2009 von den kommunalen Verbänden die vollständige Berücksichtigung des Ressourcenverbrauchs im Schullastenausgleich, insbesondere auch die Kosten der internen Leistungsverrechnung bei einem zentralen Gebäudemanagement, gefordert. Mit der Änderung des kommunalen Produktplans und den finanzstatistischen Positionen wurde dies zum Teil ab dem Jahr 2012 (mit Wirkung auf die Sachkostenbeiträge ab dem Jahr 2015) umgesetzt.

Die Kosten für das Gebäudemanagement sind beim Landkreis Konstanz nicht über die Schulbudgets zu decken. Es ist daher nicht sachgerecht, dass die Erhöhung der Sachkostenbeiträge 2015 in vollem Umfang auf die Schulbudgets umgelegt wird. Nach einem Hinweis im Rahmen der Prüfung konnte dies vom Kämmereiamt vor Beschlussfassung über den Haushaltsplan 2015 noch berücksichtigt werden. Die Schulbudgets haben sich dadurch gegenüber der ursprünglichen Planung um rd. 186.000 EUR reduziert, die damit zur Entlastung des Kreishaushaltes zur Verfügung standen.

Für die Folgejahre ist eine Reduzierung der Ausschüttungsquoten bereits vorgesehen.

b) Schülerzahlen

Die zweite Größe, nach der sich das Schulbudget richtet, sind die Schülerzahlen. In der Summe sind die Schülerzahlen tendenziell rückläufig. Von 2010 bis 2014 sind die Schülerzahlen insgesamt um rd. 2 % zurückgegangen. Die Schülerzahlen haben sich wie folgt entwickelt:

Schülerzahlen

	2010	2011	2012	2013	2014
Berufliche Schulen	9.065	9.112	8.894	8.810	8.922
Sonderschulen	406	389	404	378	372
Summe insgesamt	9.471	9.501	9.298	9.188	9.294

c) Ausschüttungsquoten

Die Ausschüttungsquoten werden vom Kreistag beschlossen und jeweils für den Ergebnis- und Finanzhaushalt festgelegt. Auf welcher Grundlage die Ausschüttungsquoten ursprünglich festgelegt wurden, konnte im Rahmen der Prüfung nicht mehr nachvollzogen werden. Die Ausschüttungsquoten für den Zeitraum 2010 – 2014 sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

Ausschüttungsquoten

Schultyp	2010	2011	2012	2013	2014
Gewerbliche Schulen	47,0%	43,0%	47,0%	47,0%	47,0%
Kaufmännische Schulen	26,0%	23,0%	26,0%	26,0%	26,0%
Haus- / landwirtschaftliche Schulen	32,0%	28,0%	32,0%	32,0%	32,0%
Sonderschulen	22,5%	21,0%	22,5%	22,5%	22,5%

Die Ausschüttungsquoten sind in den letzten Jahren unverändert geblieben. Lediglich 2011 wurden die Ausschüttungsquoten auf Empfehlung der Haushaltsstrukturkommission einmalig zur Haushaltskonsolidierung abgesenkt.

Künftig ist, aufgrund der Berücksichtigung weiterer Kosten des Gebäudemanagements, bei den vom Land gewährten Sachkostenbeiträgen (siehe oben Sachkostenbeiträge) ab 2015 eine Reduzierung der Ausschüttungsquoten vorgesehen.

2.1.4 Budgetüberträge

Nach den Budgetierungsregelungen dürfen die Schulen nicht verwendete Mittel in voller Höhe in das Folgejahr übernehmen. Lässt man das Jahr 2011 außer Betracht (siehe Ziffer 2.1.3 Ausschüttungsquoten, einmalige Kürzung der Schulbudgets) wurden seit 2010 durchschnittlich über 20 % der Mittel übertragen. Die Budgetüberträge haben sich wie folgt entwickelt:

Budgetübertrag (EUR)

Berufliche Schulen	aus 2010	aus 2011	aus 2012	aus 2013	aus 2014
Zeppelin-Gewerbeschule Konstanz	13.900	18.500	1.500	12.300	-13.000
Hohentwiel-Gewerbeschule Singen	193.600	25.000	87.700	43.300	70.700
Wessenberg-Schule Konstanz	6.000	1.900	7.600	-500	33.700
Robert-Gerwig-Schule Singen	47.900	44.500	104.600	85.400	78.200
Fachschule für Landwirtschaft	4.500	5.200	1.000	300	200
Berufsschulzentrum Radolfzell	39.400	-6.900	100.200	119.000	173.800
Berufsschulzentrum Stockach	74.400	103.000	96.200	65.900	7.800
Mettnau-Schule Radolfzell	31.000	25.800	26.400	53.600	49.500
Sonderschulen	aus 2010	aus 2011	aus 2012	aus 2013	aus 2014
Regenbogen-Schule Konstanz	0	-900	30.600	-11.200	200
Haldenwangschule Singen	32.600	57.800	91.300	103.700	41.300
Sonnenland-Schule Stockach	600	-800	200	5.200	2.800
Schule für Kranke	5.500	3.700	-3.300	-500	-
Summe insgesamt	449.400	276.800	544.000	476.500	445.200

Eine Umfrage bei den Schulleitern der beruflichen Schulen ergab, dass im Regelfall die Budgetüberträge für bestimmte Maßnahmen vorgesehen sind. Einzelne Schulleiter gaben an, dass die Mittel nicht für konkrete Zwecke angespart werden (siehe **Anlage 1**).

2.1.5 Mittelausstattung des Berufsschulzentrums Radolfzell

Beim Berufsschulzentrum Radolfzell ist durch den Neubau und der damit zusammenhängenden Neuausstattung der Schule davon auszugehen, dass diese Schule derzeit insgesamt einen geringeren Bedarf für Ausstattung und Ersatzbeschaffungen hat.

Die Ausstattung des Neubaus wird grundsätzlich vom Budget des Amts für Hochbau und Gebäudemanagement und nicht über das Schulbudget abgewickelt. In den Jahren 2013 und 2014 waren dies rd. 935.000 EUR. Für 2015 besteht beim Amt für Hochbau und Gebäudemanagement ein weiterer Planansatz in Höhe von 1,3 Mio. EUR. Das Berufsschulzentrum Radolfzell beteiligt sich mit dem eigenen Schulbudget an der Ausstattung des Neubaus nur, wenn ein über die notwendige Ausstattung hinausgehender Bedarf auf Wunsch der Schule erfüllt werden soll.

Da anstehende Ersatzbeschaffungen derzeit zumindest teilweise über das Budget des Amts für Hochbau und Gebäudemanagement gedeckt werden, wäre es sachgerecht, die Ausschüttungsquote für das Berufsschulzentrum Radolfzell angemessen zu reduzieren.

2.1.6 Allgemeine Hinweise zur Mittelausstattung der Schulen

Ob die Schulen angemessen mit Mitteln ausgestattet sind, kann im Rahmen der Prüfung nicht beurteilt werden. Hierzu müsste festgelegt werden, welche Mindestausstattung die einzelnen Schulen grundsätzlich benötigen, wie die Schulen aktuell ausgestattet sind und welche Qualität der Ausstattung den Schulen zugestanden werden soll.

Für eine sachgerechte Beurteilung, ob die Schulen angemessen mit Mittel ausgestattet sind, wäre Voraussetzung, dass der Bedarf der Schulen systematisch erfasst wird. Eine Umfrage bei den Schulleitern der beruflichen Schulen ergab, dass teilweise in den wesentlichen Bereichen der IT- und Medienausstattung und der Maschinen bereits eine mehrjährige Bedarfsplanung an den Schulen erfolgt. Einzelne Schulen gaben aber auch an, dass Beschaffungen nicht geplant, sondern an die aktuelle Lage angepasst werden (siehe **Anlage 1**).

Grundsätzlich wird empfohlen, dass die Schulen systematisch ihren Bedarf, insbesondere in den vergleichbaren Bereichen der Möbel-, Medien- und EDV-Ausstattung, über eine mittelfristige Planung nachweisen und diese Bedarfsplanung zentral zusammengeführt, überprüft und gegebenenfalls genehmigt wird.

Eine solche Vorgehensweise hätte zum Ziel,

- dass die Notwendigkeit und Angemessenheit einzelner Beschaffungen im Vorfeld vom Schulträger überprüft werden kann,
- dass einheitliche Standards für die Ausstattung der einzelnen Schulen durch den Schulträger festgelegt werden können,
- dass gleichartige Bedarfe mehrerer Schulen gebündelt und gemeinsam und somit im Regelfall wirtschaftlicher beschafft werden können (siehe zum Beispiel Ziffer 2.2.2, Berufsschulzentrum Stockach – Smartboards).

Der Vergleich mit Haushaltsplänen anderer Landkreise und eine Umfrage bei einzelnen Landkreisen (siehe **Anlage 2**) ergab kein eindeutiges Bild, ob die Schulen des Landkreises Konstanz vergleichsweise gut oder schlecht mit Mitteln ausgestattet sind. Die Höhe der Schulbudgets und welche Kosten aus dem Schulbudget zu bestreiten sind, ist bei den einzelnen Landkreisen zum Teil sehr unterschiedlich geregelt. Es besteht aber der Eindruck, dass die Schulen des Landkreises Konstanz vergleichsweise gut mit Mitteln ausgestattet sind.

Festgestellt wurde, dass die Regelungen zur Bewirtschaftung der Schulbudgets in anderen Landkreisen teilweise restriktiver gehandhabt werden. Insbesondere im Bereich der IT- und der Möbelbeschaffungen ist in anderen Landkreisen mehrheitlich vorgesehen, dass der jeweilige Fachbereich der Kreisverwaltung zu beteiligen ist.

Daneben wurde festgestellt, dass bei anderen Landkreisen teilweise die Bewirtschaftungsbefugnis der Schulleiter deutlich eingeschränkt ist. Nach der Dienst- und Zuständigkeitsordnung für das Landratsamt Konstanz (DZO) haben die Schulleiter eine Bewirtschaftungsbefugnis in unbegrenzter Höhe. Damit verfügen die Schulleiter im Rahmen ihrer Schulbudgets über die gleiche Bewirtschaftungsbefugnis wie der Landrat (Beschaffungen bis zu 100.000 EUR).

2.2 Beschaffungen im Rahmen der Schulbudgets

2.2.1 Anzuwendende Regelungen

Die Schulen unterliegen als öffentliche Auftraggeber grundsätzlich den vergaberechtlichen Bestimmungen. Da der Wert der einzelnen Liefer- und Dienstleistungen bei den Schulen im Regelfall unter dem Schwellenwert für ein europaweites Vergabeverfahren von derzeit 207.000 EUR (netto) liegt, sind für die Schulen die Regelungen für nationale Vergabeverfahren maßgebend.

Unterhalb dieses Schwellenwerts ist für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen § 31 GemHVO zu beachten. Danach muss der Vergabe von Aufträgen eine Öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Beschränkte Ausschreibung oder Freihändige Vergabe rechtfertigen.

Zur Konkretisierung, welches Vergabeverfahren anzuwenden ist, besteht beim Landkreis Konstanz eine Dienstanweisung (DA VOB, VOL und VOF). Diese Dienstanweisung enthält für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen insbesondere folgende Regelungen:

- Für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen gilt grundsätzlich die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL).
- Bei der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen sind die Vordrucke nach dem Handbuch für kommunale Vertragsmuster (HKVM) zu verwenden.
- Alle Leistungen sind in der Regel öffentlich auszuschreiben.
- Eine Beschränkte Ausschreibung ist bis zu einem Gesamtbetrag in Höhe von 40.000 EUR (netto) zulässig.
- Eine Freihändige Vergabe ist ausnahmsweise bis zu einem Gesamtbetrag in Höhe von 10.000 EUR (netto) zulässig.
- Leistungen bis zu einem voraussichtlichen Auftragswert von 500 EUR (netto) können ohne ein Vergabeverfahren beschafft werden (Direktkauf nach § 3 Abs. 6 VOL/A).
- Über die Wahl der Vergabeart ist ein schriftlicher Vermerk (Vergabevermerk) zu fertigen.

Ergänzend wurden den Schulen zur Dokumentation der Vergabeverfahren Vordrucke für einen Vergabevermerk für Freihändige Vergaben und für Beschränkte Ausschreibungen vom Schulreferat zur Verfügung gestellt. Im Rahmen der Prüfung wurde der Vordruck für die Freihändige Vergabe an die aktuelle Rechtslage angepasst (siehe **Anlage 3**) und dem Schulreferat zur Verfügung gestellt.

2.2.2 Feststellungen zu einzelnen Beschaffungsvorgängen

Im Rahmen der Prüfung wurden 16 einzelne Beschaffungsvorgänge mit Auftragswerten zwischen 3.500 EUR und 53.000 EUR an den beruflichen Schulen überprüft. Dabei ergaben sich in nahezu allen Fällen zum Teil wesentliche Feststellungen. Zu den einzelnen Beschaffungsvorgängen wird auf folgende Punkte verwiesen.

a) Hohentwiel-Gewerbeschule Singen - Laboreinrichtung

Bei der Hohentwiel-Gewerbeschule Singen wurde 2014 für einen Raum eine Laboreinrichtung (Spezialmöbel Elektrolabor) im Wert von 37.936,26 EUR über die Firma hera Laborsysteme GmbH beschafft. Die Beschaffung der Laboreinrichtung erfolgte als Freihändige Vergabe bei der nur ein Angebot eingeholt wurde. Die Freihändige Vergabe unter Verzicht auf Wettbewerb wurde damit begründet, dass es sich um die „Erweiterung bereits bestehender Laboreinrichtung handelt (Hauslieferant)“. Bei einem Auftragswert ab 10.000 EUR (netto) wäre mindestens eine Beschränkte Ausschreibung erforderlich gewesen.

Erfolgen Beschaffungen als Erweiterung zu einem vorhandenen Bestand, kann es zulässig sein, dass als Ausnahme vom Grundsatz der produktneutralen Ausschreibung (§ 7 Abs. 3 VOL/A) für die ergänzende Beschaffung nur ein bestimmtes Produkt oder ein bestimmter Hersteller vorgeschrieben wird. Hierfür müssen aber sachliche Rechtfertigungsgründe vorliegen (z.B. technische Zwänge).

Ob es bei der Einrichtung von weiteren Schulräumen mit Spezialmöbeln (Laboreinrichtung) gerechtfertigt war, nur ein Angebot vom bisherigen Lieferanten einzuholen, wäre näher zu begründen gewesen. Grundsätzlich erscheint es nicht ausgeschlossen, dass eine vergleichbare Laboreinrichtung auch von anderen Lieferanten hätte angeboten werden können.

Bei der Beschaffung weiterer Laboreinrichtungen ist künftig konkret zu begründen, weshalb nur die spezielle Laboreinrichtung einer Firma in Frage kommt. Ansonsten sollte grundsätzlich die Beschaffung der Laboreinrichtung ausgeschrieben werden.

Ergänzend wird auf Folgendes hingewiesen. Die ursprüngliche Beschaffung der Laboreinrichtung über die Firma hera ist auf eine Beschaffung im Jahr 2009 zurückzuführen. Damals wurden erstmals Labormöbel für die Neueinrichtung des Elektrolabors im Wert von 53.856,53 EUR beschafft. Diese erste Beschaffung erfolgte ebenfalls ohne formales Verfahren nach der VOL/A als Freihändige Vergabe unter Einholung mehrerer Angebote. Im Jahr 2009 war eine Freihändige Vergabe (mit Einholung von mindestens 3 Angeboten) bis zu einem Wert von 100.000 EUR auf Grundlage der VwV Beschleunigung öA (beim Landkreis Konstanz für die Jahre 2009 – 2012 anwendbar) ausnahmsweise zulässig.

Auch bei Freihändigen Vergaben sind als Mindestmaß die vergaberechtlichen Grundsätze (Transparenz, Gleichbehandlung, Wettbewerb) zu berücksichtigen. Soweit feststellbar ist die damalige Vergabe in einem wenig transparenten Verfahren erfolgt. Es gab keine einheitliche Leistungsbeschreibung. Angebote wurden nachgebessert. Inwieweit die einzelnen Bieter gleich behandelt und informiert wurden, ist anhand der Dokumentation des Verfahrens nicht nachvollziehbar.

Insgesamt wurden seit 2009 inzwischen Aufträge im Wert von über 210.000 EUR von der Hohentwiel-Gewerbeschule an die Firma hera erteilt. Soweit nachvollziehbar wurden alle Folgeaufträge jeweils ohne Wettbewerb direkt vergeben. Damit sind Aufträge in einem wesentlichen Umfang ohne ausreichenden Wettbewerb an nur eine Firma ergangen.

b) Hohentwiel-Gewerbeschule Singen - Projektions- und Audiotechnik

Bei der Hohentwiel-Gewerbeschule Singen wurde 2014 Projektions- und Audiotechnik für einen Filmsaal über die Firma Media-Brain GmbH & Co.KG im Wert von 11.623,33 EUR beschafft. Der Auftrag wurde im Rahmen einer Freihändigen Vergabe unter Einholung von drei Angeboten vergeben. Bei einem Auftragswert bis 10.000 EUR (netto) war die Freihändige Vergabe grundsätzlich zulässig.

Auch bei Freihändigen Vergaben sind als Mindestmaß die vergaberechtlichen Grundsätze (Transparenz, Gleichbehandlung, Wettbewerb) zu berücksichtigen. Auffällig ist, dass das Angebot der Firma Media-Brain über einen Monat später datiert ist als die Vergleichsangebote der beiden anderen Firmen. Auffällig ist auch, dass die beiden Vergleichsangebote weitergehende Positionen enthalten haben. Ein transparentes Verfahren setzt grundsätzlich voraus, dass die Angebote von den einzelnen Bietern gleichzeitig und mit einer einheitlichen Bedarfsbeschreibung eingeholt werden.

c) Berufsschulzentrum Stockach - Smartboards

Im Jahr 2013 wurden beim BSZ Stockach über die Firma Media-Brain GmbH & Co.KG drei Smartboards im Wert von 21.373,59 EUR beschafft. Hinzu kamen nachträgliche Kosten für die Montage und Schulung von 8.688,55 EUR. Im Jahr 2014 wurden nochmals drei Smartboards (diesmal inklusive Montage) über die Firma Media-Brain im Wert von 19.452,53 EUR beschafft. Die Beschaffungen erfolgten in beiden Fällen in einem formlosen Verfahren als Freihändige Vergabe unter Einholung von drei Angeboten.

Bei einem Auftragswert von über 10.000 EUR (netto) wäre jeweils zumindest eine Beschränkte Ausschreibung in einem formalen Verfahren nach der VOL/A erforderlich gewesen.

Den Freihändigen Vergaben lagen keine einheitlichen, vergleichbaren Angebote zu Grunde. Insbesondere fehlten bei den Angeboten der Firma Media-Brain, die den Zuschlag erhalten haben, entgegen den Vergleichsangeboten der anderen Bieter, die Kosten für die Montage. Bei der Beschaffung im Jahr 2014 wäre das Angebot der zweitplatzierten Firma Speedpoint unter Berücksichtigung der Montagekosten rund 2.000 EUR günstiger gewesen.

Bei den im Jahr 2013 beschafften Smartboards sind die nachträglich angefallenen sehr hohen Installations-, Material- und Schulungskosten von 8.688,55 EUR auffällig. Bei der Beschaffung im Jahr 2014 waren diese Kosten deutlich geringer (1.852,24 EUR Montage, 1.776,43 EUR Schulung).

Der Netto-Grundpreis der von der Firma Media-Brain beschafften Smartboards lag im Jahr 2013 bei 4.589,00 EUR und im Jahr 2014 bei 3.245,00 EUR. Im Vergleich hierzu wurde im Rahmen einer Öffentlichen Ausschreibung für das BSZ Radolfzell im Jahr 2013 ein Preis je Smartboard von 2.590,00 EUR (netto) ebenfalls von der Firma Media-Brain erzielt. Auch wenn die Smartboards in der Ausstattung vermutlich nicht direkt vergleichbar sind und bei der Beschaffung für das BSZ Radolfzell aufgrund der Menge ein günstigerer Preis zu erwarten war, ergibt sich hier doch ein auffälliger Preisunterschied.

d) Berufsschulzentrum Stockach - Server

Im Jahr 2014 wurde beim BSZ Stockach über die Firma Hampel-CoSi IT Service GmbH ein neuer Server im Wert von 9.386,72 EUR (inklusive Installation) beschafft. Bei einem Auftragswert unter 10.000 EUR (netto) erfolgte die Beschaffung zu Recht formlos als Freihändige Vergabe unter Einholung mehrerer Angebote.

Festgestellt wurde, dass die eingeholten Angebote nicht vollständig waren, da keine Kosten für die Installation des Servers mit abgefragt wurden. Nach der Rechnung für den letztendlich beschafften Server machten die Kosten für die Installation rund 1/3 der Gesamtkosten aus. Es kann damit nicht von vergleichbaren Angeboten ausgegangen werden.

e) Berufsschulzentrum Radolfzell – Kreissäge und Hobelmaschine

Das Berufsschulzentrum Radolfzell hat 2014 über die Firma HOKUBEMA GmbH eine Format- und Besäumkreissäge und eine Abricht- und Dickenhobelmaschine im Wert von insgesamt 49.147,00 EUR beschafft. Der Kaufpreis wurde in Höhe von 19.300 EUR durch Inzahlungnahme der Altgeräte durch die Firma HOKUBEMA verrechnet. Die Beschaffung erfolgte formlos als Freihändige Vergabe. Es wurden insgesamt drei Vergleichsangebote eingeholt.

Bei einem Auftragswert je Maschine von über 10.000 EUR (netto) wäre zumindest eine Beschränkte Ausschreibung erforderlich gewesen. Wenn der Kauf der beiden Maschinen als ein Beschaffungsvorgang angesehen wird, wäre ab einem Auftragswert von 40.000 EUR (netto) sogar eine Öffentliche Ausschreibung vorgesehen. Die Inzahlungnahme der Altgeräte wird bei der Ermittlung des Auftragswert nicht mit berücksichtigt.

Auffällig ist, dass das Angebot der Firma HOKUBEMA Ende Mai 2014 eingegangen ist. Die Vergleichsangebote der beiden anderen Firmen dagegen stammen beide vom 13.08.2014.

Der zeitliche Abstand von über zweieinhalb Monaten zwischen den Angeboten spricht gegen ein transparentes Verfahren unter Gleichbehandlung aller Bieter.

f) Berufsschulzentrum Radolfzell - Nähmaschinen

Beim Berufsschulzentrum Radolfzell wurden 2014 insgesamt 4 Nähmaschinen über die Firma Nähmaschinen Höss im Wert von insgesamt 3.516,00 EUR beschafft.

Aufgrund des Auftragswerts von unter 10.000 EUR (netto) erfolgte die Beschaffung zu Recht als Freihändige Vergabe. Als Vergleichsangebote wurden Preise über das Internet recherchiert. Das günstigste Angebot wurde beauftragt. Bei dem noch relativ geringen Auftragswert kann die Internetrecherche noch als ausreichend angesehen werden, um eine ausreichende Marktübersicht zu erhalten und die Angemessenheit des Preises zu beurteilen.

g) Zeppelin-Gewerbeschule Konstanz – PCs

Bei der Zeppelin-Gewerbeschule Konstanz wurden 2014 einmal 32 PCs und ein Server über die Firma seedata GmbH im Wert von 19.550,51 EUR und einmal 18 PCs (vorkonfiguriert für Spezialsoftware) über die Firma TD Computer im Wert von 14.175,28 EUR beschafft. Die Beschaffungen erfolgten in beiden Fällen als Freihändige Vergabe unter Einholung von drei Angeboten.

Grundsätzlich wäre bei dem Auftragswert von jeweils über 10.000 EUR (netto) eine Beschränkte Ausschreibung erforderlich gewesen.

Festgestellt wurde, dass bereits 2013 in größerem Umfang PCs beschafft wurden (15 PCs für die Schulverwaltung über die Firma EGS EDV- und Grafiksysteme GmbH und 19 PCs für Raum B 109 über die Firma COSUS GmbH). Künftig sollte, wenn möglich, der Bedarf gebündelt und in einem Verfahren ausgeschrieben werden.

h) Zeppelin-Gewerbeschule Konstanz – Metallbandsäge

Über die Firma Ritke Werksvertretungen wurde von der Zeppelin-Gewerbeschule 2014 eine halbautomatische Metallbandsäge im Wert von 8.472,80 EUR beschafft.

Aufgrund des Auftragswerts von unter 10.000 EUR (netto) erfolgte die Beschaffung zu Recht als Freihändige Vergabe. Nach der vorgelegten Dokumentation lagen zwei Angebote und eine Internetrecherche über die Bandsäge vor. Das günstigste Angebot wurde ausgewählt. Es wird darauf hingewiesen, dass für höherwertigere Beschaffungen eine einfache Internetrecherche zur Ermittlung von Vergleichspreisen grundsätzlich nicht geeignet ist, um eine ausreichende Marktübersicht zu erhalten und die Angemessenheit des Preises zu beurteilen.

i) Robert-Gerwig-Schule Singen - PCs

Im Jahr 2014 wurden bei der Robert-Gerwig-Schule Singen 41 PCs über die Firma Bechtle GmbH im Wert von insgesamt 26.292,61 EUR beschafft. Die Beschaffung erfolgte weitgehend formlos als Freihändige Vergabe. Positiv ist hervorzuheben, dass für die Abfrage von Angeboten eine einheitliche Leistungsbeschreibung verwendet und eine Angebotsfrist vorgegeben wurde.

Aufgrund des Auftragswerts von über 10.000 EUR (netto) wäre aber grundsätzlich eine Beschränkte Ausschreibung in einem formalen Verfahren nach der VOL/A erforderlich gewesen.

j) Robert-Gerwig-Schule Singen - Beamer

Bei der Robert-Gerwig-Schule Singen wurden 2014 insgesamt 8 Beamer über die Firma Foto Wöhrstein im Wert von 6.278,00 EUR beschafft. Aufgrund des Auftragswerts von unter 10.000 EUR (netto) erfolgte die Beschaffung zu Recht als Freihändige Vergabe. Nach der vorgelegten Dokumentation lagen zwei Angebote und eine Internetrecherche über die Beamer vor. Das günstigste Angebot wurde ausgewählt. Es wird darauf hingewiesen, dass für höherwertigere Beschaffungen eine einfache Internetrecherche zur Ermittlung von Vergleichspreisen grundsätzlich nicht geeignet ist, um eine ausreichende Marktübersicht zu erhalten und die Angemessenheit des Preises zu beurteilen.

k) Robert-Gerwig-Schule Singen - Tischtennisplatten

2014 wurden bei der Robert-Gerwig-Schule Singen 8 Tischtennisplatten über die Firma Tischtennisplatte-24.com im Wert von 4.571,80 EUR beschafft.

Aufgrund des Auftragswerts von unter 10.000 EUR (netto) erfolgte die Beschaffung zu Recht als Freihändige Vergabe. Nach der vorgelegten Dokumentation wurden Vergleichsangebote im Internet recherchiert. Das günstigste Angebot wurde ausgewählt. Bei dem relativ geringen Auftragswert kann die Internetrecherche noch als ausreichend angesehen werden, um eine Marktübersicht zu erhalten und die Angemessenheit des Preises zu beurteilen.

l) Mettnau-Schule – Whiteboard und Beamer

Von der Mettnau-Schule wurde 2014 ein interaktives Whiteboard mit Beamer über die Firma VS Vereinigte Spezialmöbelfabriken GmbH & Co. KG, München, im Wert von 5.063,69 EUR beschafft. Die Beschaffung erfolgte als Freihändige Vergabe, wobei auf die Einholung von Angeboten verzichtet wurde. Der Verzicht auf Vergleichsangebote wurde damit begründet, dass bisher alle Whiteboards über die Firma VS Vereinigte Spezialmöbelfabriken angeschafft wurden, um eine einheitliche Bedienung aller Whiteboards an der Schule zu ermöglichen.

Bei einem Auftragswert von unter 10.000 EUR (netto) ist eine Freihändige Vergabe grundsätzlich zulässig. Es ist sachlich gerechtfertigt, dass die Schule eine einheitliche Ausstattung mit Whiteboards wünscht, um die Bedienung der Geräte durch die Lehrer zu erleichtern. Dies berechtigt aber nur als Ausnahme vom Grundsatz der produktneutralen Ausschreibung (§ 7 Abs. 3 VOL/A) ein bestimmtes Produkt im Rahmen des Beschaffungsvorgangs vorzuschreiben. Es berechtigt nicht dazu, dass nur ein bestimmter Lieferant beauftragt wird.

m) Wessenberg-Schule - PCs

Im Jahr 2014 hat die Wessenberg-Schule 38 PCs über die Firma DELL GmbH, Frankfurt am Main, im Wert von 24.468,99 EUR beschafft. Nach dem vorliegenden Vergabevermerk soll die Beschaffung in Form einer Beschränkten Ausschreibung erfolgt sein. Tatsächlich wurden die PCs in einem formlosen Verfahren als Freihändige Vergabe beschafft. Positiv ist hervorzuheben, dass bei der Abfrage der Angebote per Email einheitliche Leistungsvorgaben zu den gewünschten PCs und eine einheitliche Angebotsfrist vorgegeben wurden.

Bei dem Auftragswert von über 10.000 EUR (netto) wäre aber grundsätzlich eine Beschränkte Ausschreibung in einem formalen Verfahren nach der VOL/A erforderlich gewesen.

2.2.3 Zusammenfassung der Feststellungen und Empfehlungen

In den geprüften Fällen wurde festgestellt, dass ausnahmslos die Beschaffungen im Rahmen einer formlosen Freihändigen Vergabe erfolgten, auch wenn aufgrund des Auftragswerts (ab 10.000 EUR netto) in der Mehrzahl der Fälle eine Beschränkte Ausschreibung vorgesehen gewesen wäre. In keinem Fall wurden die durch die DA VOB, VOL und VOF des Landrats vorgeschriebenen einheitlichen Verdingungsmuster des Handbuchs für kommunale Vertragsmuster (HKVM) verwendet.

Die Beschränkte Ausschreibung ist ein formales Vergabeverfahren für das die VOL/A eine Reihe von formalen Regelungen, insbesondere zur Leistungsbeschreibung (§ 7 VOL/A), zu den Vergabeunterlagen und Vertragsbedingungen (§ 8 und 9 VOL/A), zu Form und Inhalt der Angebote (§ 13 VOL/A), zur Öffnung der Angebote (§ 14 VOL/A) und zur Prüfung und Wertung der Angebote (§ 16 VOL/A) enthält. Durch die Formstrenge und die Verwendung der einheitlichen Verdingungsmuster des Handbuchs für kommunale Vertragsmuster (HKVM) soll ein Höchstmaß an Sicherheit für die Wahrung der vergaberechtlichen Grundsätze gewährt werden, nach denen Leistungen im Wettbewerb in einem transparenten Verfahren unter Gleichbehandlung aller Bieter zu vergeben sind. Die Beschränkte Ausschreibung steht der Öffentlichen Ausschreibung in ihrer Förmlichkeit kaum nach.

Daneben ist durch die Verwendung der einheitlichen Vergingungsmuster gewährleistet, dass die Allgemeinen Vertragsbedingungen für die Ausführung von Leistungen nach der VOL/B (insbesondere im Bezug auf Leistungsstörungen und Mängelansprüchen) Vertragsbestandteil werden und nicht die vom Auftragnehmer vorgegebenen Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB).

Positiv ist festzuhalten, dass im Regelfall bei den Freihändigen Vergaben Vergleichsangebote eingeholt wurden und damit ein Mindestmaß an Wettbewerb gewährleistet war. Teilweise wurden aber auch die für die Freihändigen Vergaben geltenden vergaberechtlichen Grundsätze, nach denen die Vergabe in einem transparenten Verfahren und unter Gleichbehandlung aller Bieter erfolgen soll, nicht beachtet. Beispielsweise wurden Vergleichsangebote nicht zeitgleich eingeholt (siehe Ziffer 2.2.2 e) des Berichts) oder es wurden keine einheitlichen Leistungsvorgaben gemacht (siehe Ziffer 2.2.2 d) des Berichts).

Positiv ist auch festzustellen, dass im Regelfall bestehende Rahmenverträge bzw. Beschaffungsmöglichkeiten der Zentralen Dienste (z.B. für Möbel, Büromaterial, Papier, Toner) berücksichtigt werden.

Insgesamt besteht der Eindruck, dass bei den Schulen die erforderlichen Kenntnisse zur Durchführung einer Beschränkten Ausschreibung nicht im ausreichenden Maß vorhanden sind. Dies ist bei der Vielzahl der unterschiedlichen Beschaffungsvorgänge und der Tatsache, dass die Beschaffungen an den einzelnen Schulen regelmäßig noch durch mehrere Personen (in der Regel durch die jeweiligen Fachlehrer) vorgenommen werden, auch nicht zu erwarten. Entsprechend haben einzelne Schulleiter Schulungsbedarf in diesem Bereich angemeldet.

Zur Sicherstellung geordneter Vergabeverfahren bei den Schulen wird die Einrichtung einer Zentralen Vergabestelle empfohlen, welche zumindest die formalen Vergabeverfahren (Beschränkte und Öffentliche Ausschreibung) für die Schulen übernimmt. Vom Hauptamt wird die Einrichtung einer Zentralen Vergabestelle bereits geprüft. Die Entscheidung, was beschafft wird, würde weiterhin bei den Schulen verbleiben.

2.3 Haushaltsrechtliche Abwicklung

2.3.1 Bewirtschaftungsbefugnis

Unter Bewirtschaftungsbefugnis wird das Recht verstanden, für den Landkreis haushaltswirksame Sachentscheidungen zu treffen (z.B. Abschluss eines Kauf- oder Werkvertrags). Die mit der internen Bewirtschaftungsbefugnis verbundene, nach außen gerichtete Handlungsberechtigung (externe Bewirtschaftungsbefugnis) steht stets dem Landrat als gesetzlichem Vertreter des Landkreises zu (§ 37 Abs. 1 Satz 2 LKrO). Die Übertragung dieser externen Bewirtschaftungsbefugnis auf Stellen außerhalb der Landkreisverwaltung ist nur im Wege der rechtsgeschäftlichen Vollmacht möglich (§ 43 Abs. 2 LKrO i.V.m. §§ 164 ff BGB). Ein staatlicher Schulleiter, als Stelle außerhalb der Landkreisverwaltung, bedarf damit einer solchen rechtsgeschäftlichen Vollmacht (siehe GPA-Mitteilung 6/1997).

Im Gegensatz zur öffentlich-rechtlichen Beauftragung der Bediensteten innerhalb der Landkreisverwaltung nach § 43 Abs. 1 LKrO ist die rechtsgeschäftliche Vollmacht stets durch Erklärung gegenüber dem Bevollmächtigten, d.h. persönlich und unter voller Namensnennung auszusprechen und muss den Umfang der Vertretungsmacht erkennen lassen. Sie kann also nicht lediglich abstrakt umschrieben und an bestimmte (Funktions-) Stellen gebunden werden (z.B. über einen Geschäftsverteilungsplan und eine Dienst- und Zuständigkeitsordnung).

Derzeit verfügen die Schulleiter nicht über eine rechtsgeschäftliche Vollmacht. In **Anlage 4** ist ein Muster beigefügt, wie eine solche rechtsgeschäftliche Vollmacht aussehen kann. Ergänzend wird empfohlen die Dienst- und Zuständigkeitsordnung des Landkreises um Regelungen zur Übertragung der Bewirtschaftungsbefugnis auf Stellen außerhalb der Kreisverwaltung zu ergänzen. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass eine

Bewirtschaftung von Mitteln durch einzelne Lehrer in der Dienst- und Zuständigkeitsordnung bisher nicht vorgesehen ist.

2.3.2 Feststellungsbefugnis

Die Feststellungsbefugnis geht auf die kassenrechtliche Verpflichtung zurück, jeden Anspruch und jede Zahlungsverpflichtung auf ihren Grund und ihre Höhe zu prüfen und die Richtigkeit schriftlich zu bescheinigen (sachliche und rechnerische Feststellung nach § 11 Abs. 1 GemKVO).

Auch die Feststellungsbefugnis kann auf Stellen außerhalb der Landkreisverwaltung übertragen werden. Abweichend von der Übertragung der Bewirtschaftungsbefugnis bedarf es hierzu allerdings keiner rechtsgeschäftlichen Vollmacht, weil die sachliche und rechnerische Feststellung nur verwaltungsinternen Charakter hat.

Bei den kreiseigenen Schulen wurde die Feststellungsbefugnis im Regelfall auf die Schulleiter und deren Stellvertreter und auf das Schulsekretariat in unbegrenzter Höhe übertragen. Insgesamt kann bestätigt werden, dass die sachliche und rechnerische Feststellung nur von den zur Unterschrift befugten Personen erfolgt.

Auffällig ist, dass bei einzelnen Schulen die Schulsekretariate auch die Verantwortung für die sachliche und rechnerische Richtigkeit für größere Beschaffungen übernehmen (siehe z.B. Ziffer 2.2.2 Hohentwiel-Gewerbeschule: Beschaffung Laboreinrichtung, Robert-Gerwig-Schule: Beschaffung von PCs, Zeppelin-Gewerbeschule: Beschaffung Metallbandsäge).

Bei der Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit ist darauf zu achten, dass die zur Unterschrift befugte Person den festzustellenden Sachverhalt auch tatsächlich rechtlich und inhaltlich beurteilen kann. In den oben genannten Fällen wären dies grundsätzlich die für die Beschaffung eigentlich verantwortlichen Fachbereichslehrer. Es wird daher empfohlen, dass künftig in solchen Fällen die für die Beschaffung Verantwortlichen ergänzend die Richtigkeit der Lieferung bestätigen (sog. Teilfeststellungsbescheinigung).

2.3.3 Buchungstechnische Abwicklung

Im Bereich der buchungstechnischen Abwicklung wurde die Abgrenzung zwischen Aufwand (Ergebnisrechnung) und Investitionen (Vermögensrechnung), die sachgerechte Aktivierung der Vermögensgegenstände und die richtige Verwendung der Kostenarten nach der Zuordnungsvorschrift zum Kontenrahmen Baden-Württemberg stichprobenweise überprüft.

Es kann bestätigt werden, dass die Abgrenzung zwischen Aufwand und den in der Bilanz erfassten Vermögensgegenständen (Investitionen) korrekt erfolgte. Die für den Landkreis nach § 38 Abs. 4 GemHVO festgelegte Grenze von 1.000 EUR (netto), ab der bewegliche Vermögensgegenstände des Sachvermögens zu aktivieren sind, wurde eingehalten. Ebenso kann bestätigt werden, dass bei der Aktivierung der Vermögensgegenstände die Nutzungsdauer und der Zeitpunkt der Aktivierung den Vorgaben des Bilanzierungsleitfadens entsprechen.

Festgestellt wurde, dass in Einzelfällen die Zuordnung von Werkzeugmaschinen innerhalb der Bestandskonten, Kontengruppe 07 „Maschinen und technische Anlagen, Fahrzeuge“ und Kontengruppe 06 „Betriebs- und Geschäftsausstattung“, nicht mehr mit der Zuordnungsvorschrift zum Kontenrahmen Baden-Württemberg übereinstimmt. Dies hängt mit der letzten Aktualisierung der Zuordnungsvorschrift im Jahr 2014 zusammen. Dort wurde konkretisiert, dass feststehende Werkzeugmaschinen der Kontenart 062 (Maschinen) und im Gegensatz dazu handgeführte Werkzeuge der Kontenart 072 (Betriebs- und Geschäftsausstattung) zuzuordnen sind. Vom Kämmereiamt wurden zum Jahresabschluss 2014 noch entsprechende Umbuchungen vorgenommen.

Im Bereich der Ergebnisrechnung kann bestätigt werden, dass die Zuordnung der einzelnen Aufwendungen zu den einzelnen Aufwandskonten im Wesentlichen richtig erfolgt. Nur vereinzelt wurde festgestellt, dass die Zuordnung insbesondere zwischen den Kostenarten

für den Erwerb von geringwertigen Vermögensgegenständen, Lehr- und Unterrichtsmaterial und Geschäftsaufwendungen nicht der Zuordnungsvorschrift entsprach, wobei die Abgrenzung hier nicht immer eindeutig ist.

Insgesamt kann auch bestätigt werden, dass nur Kosten, die auch tatsächlich den Schulträger betreffen (sächliche Kosten der Schule) über die Schulbudgets abgewickelt wurden. Es wurden keine Hinweise gefunden, dass Kosten, die zum Verantwortungsbereich des Landes gehören, übernommen wurden. Hier besteht eine wirksame Kontrolle durch das Schulreferat, welches jede Rechnung nochmals überprüft.

3 Schlussbemerkungen

Der Landkreis als Schulträger stellt den einzelnen Schulen jeweils ein Schulbudget zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zur Verfügung. Aus den Schulbudgets sind von den Schulleitern sämtliche Sachkosten zu bestreiten.

Die Prüfung ergab, dass den Schulleitern eine sehr weitgehende Freiheit bei der Bewirtschaftung der Schulbudgets eingeräumt wurde. Die Schulleiter haben im Rahmen ihrer Budgets die gleiche Bewirtschaftungsbefugnis wie der Landrat (bis 100.000 EUR).

Zur Verwendung der Mittel werden vom Landkreis grundsätzlich keine Vorgaben gemacht. Es ist nicht festgelegt, welche Mindestausstattung die einzelnen Schulen benötigen und welche Qualität der Ausstattung den Schulen zugestanden werden soll. Ob die Schulen ihre Mittel sachgerecht verwenden, lässt sich daher nur schwer beurteilen. Insgesamt werden aber alle Ausgaben der Schulen vom Schulreferat auf ihre Plausibilität hin nochmals kontrolliert.

Derzeit legt jede Schule im Rahmen ihres Budgets eigenständig fest, wann welche Beschaffungen gemacht werden sollen. Eine systematische zentrale Bedarfsplanung für alle Schulen, insbesondere in den vergleichbaren Bereichen der Möbel-, Medien- und EDV-Ausstattung, findet nicht statt. Damit ließen sich aber Synergieeffekte, wie die Umsetzung einheitlicher Standards oder die Bedarfsbündelung mit gemeinsamen Ausschreibungen, erzielen (siehe Ziffer 2.1.6 des Berichts).

Die Höhe der Schulbudgets berechnet sich anhand der vom Land gewährten Sachkostenbeiträge und den vom Landkreis für die einzelnen Schulen festgelegten Ausschüttungsquoten. Ein Vergleich mit anderen Landkreisen ergab kein eindeutiges Bild, ob die Schulen des Landkreises Konstanz gut oder schlecht da stehen. Die Höhe der Schulbudgets und welche Kosten aus dem Schulbudget zu bestreiten sind, sind bei den einzelnen Landkreisen zum Teil sehr unterschiedlich geregelt. Es besteht aber der Eindruck, dass die Schulen des Landkreises Konstanz eher gut mit Mitteln ausgestattet sind.

Für das Jahr 2015 haben sich die vom Land gewährten Sachkostenbeiträge wesentlich erhöht. Die Erhöhung ist auf die erstmalige Anrechnung der Kosten für das Gebäudemanagement zurückzuführen. Da diese Kosten nicht über die Schulbudgets zu decken sind, wurde im Rahmen der Prüfung empfohlen, diese Erhöhung der Sachkostenbeiträge nicht in vollem Umfang auf die Schulbudgets umzulegen. Vom Kämmereiamt konnte dies vor Beschlussfassung über den Haushaltsplan 2015 noch berücksichtigt werden. Die Schulbudgets haben sich dadurch gegenüber der ursprünglichen Planung um rd. 186.000 EUR reduziert, die damit zur Entlastung des Kreishaushaltes zur Verfügung standen. Für die Folgejahre ist eine Reduzierung der Ausschüttungsquoten bereits vorgesehen (siehe Ziffer 2.1.3 a) des Berichts).

Die Prüfung der einzelnen Beschaffungsverfahren ergab, dass bei den Schulen die erforderlichen Kenntnisse zur Durchführung eines formalen Vergabeverfahrens nicht vorhanden sind. Festgestellt wurde, dass in den geprüften Fällen ausnahmslos die Beschaffungen im Rahmen einer formlosen Freihändigen Vergabe erfolgten, auch wenn aufgrund des Auftragswerts (ab 10.000 EUR netto) nach der Dienstanweisung des Landkreises in der Mehrzahl der Fälle eine Beschränkte Ausschreibung vorgesehen gewesen wäre (siehe Ziffer

2.2.3 des Berichts). Es ist davon auszugehen, dass damit auch regelmäßig bei den Beschaffungen nicht immer das wirtschaftlichste Ergebnis erzielt wurde. Als Beispiel wird auf Beschaffung von Smartboards beim Berufsschulzentrum Stockach hingewiesen (siehe Ziffer 2.2.2 c) des Berichts).

Bei den Freihändigen Vergaben wurden die auch für diese Verfahren geltenden vergaberechtlichen Grundsätze, nach denen die Vergabe in einem transparenten Verfahren und unter Gleichbehandlung aller Bieter erfolgen soll, teilweise nicht beachtet. Beispielsweise wurden Vergleichsangebote nicht zeitgleich eingeholt (siehe Ziffer 2.2.2 e) des Berichts) oder es wurden keine einheitlichen Leistungsvorgaben gemacht (siehe Ziffer 2.2.2 d) des Berichts).

Wegen der Vielzahl der unterschiedlichen Beschaffungsvorgänge und aufgrund der Tatsache, dass die Beschaffungen an den einzelnen Schulen regelmäßig noch durch unterschiedliche Personen (in der Regel durch die jeweiligen Fachlehrer) vorgenommen werden, ist nicht zu erwarten, dass die erforderlichen Kenntnisse im Vergaberecht bei den einzelnen Schulen in ausreichendem Maß vorgehalten werden können. Es wird daher empfohlen, die formalen Vergabeverfahren auf eine Zentrale Vergabestelle zu übertragen. Vom Hauptamt ist bereits vorgesehen die Einrichtung einer Zentralen Vergabestelle, auch für die Schulen, zu prüfen.

Nuber