

2 Wesentliche Inhalte des Prüfungsberichts im Sinne von § 114 Abs. 4 Satz 2 GemO

Nach § 114 Abs. 4 Satz 2 GemO in Verbindung mit §§ 41 Abs. 5, 48 LKrO hat der Landrat den Kreistag (mindestens) über den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichts zu unterrichten. Mit der Bekanntgabe des folgenden Kapitels 2 kann dieser Informationspflicht genügt werden. Auf ein entsprechendes Verlangen ist jeder Kreisrätin und jedem Kreisrat Einsicht in den Prüfungsbericht zu gewähren. Zu den datenschutzrechtlichen Belangen u.a. siehe Kapitel 1 (Allgemeine Hinweise).

2.1 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse

2.1.1 Landkreis

Im **Prüfungszeitraum 2011 bis 2015** waren die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Landkreises nach den Anforderungen einer gesicherten stetigen Aufgabenerfüllung insgesamt betrachtet zufriedenstellend.

Der Ressourcenverbrauch konnte im Prüfungszeitraum, mit Ausnahme des Jahres 2012, erwirtschaftet werden. Der Fehlbetrag beim ordentlichen Ergebnis aus dem Jahr 2010 konnte gedeckt werden. Darüber hinaus hat die Ergebnisrechnung per Saldo mit einem Überschuss beim ordentlichen Ergebnis von insgesamt (saldiert) 6,4 Mio. EUR und mit einem Überschuss beim Sonderergebnis von (saldiert) 0,1 Mio. EUR abgeschlossen.

Im Prüfungszeitraum wurden ein Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung von insgesamt 19,0 Mio. EUR und, nach Abzug des Mindestzahlungsmittelüberschusses (ordentliche Kredittilgungen), Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel von (saldiert) 5,4 Mio. EUR erreicht. Hiervon wurden 0,1 Mio. EUR für Sondertilgungen eingesetzt und 5,3 Mio. EUR standen zur Eigenfinanzierung von Investitionen zur Verfügung.

Im Prüfungszeitraum fielen Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen von insgesamt 15,8 Mio. EUR an, die zu 49 % aus Eigenmitteln und zu 51 % mit Krediten und damit mit einem hohen Fremdfinanzierungsanteil finanziert worden sind.

Mit dem Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung in Höhe von 19,0 Mio. EUR konnten die negative Salden aus der Investitionstätigkeit (- 10,0 Mio. EUR) und aus der Finanzierungstätigkeit (- 5,6 Mio. EUR) mehr als gedeckt werden. Der Mittelüberschuss

erhöhte zusammen mit dem Mittelzuwachs aus den haushaltsunwirksamen Zahlungen (4,3 Mio. EUR) den zum Prüfungsbeginn negativen Bestand an Zahlungsmitteln auf 7,1 Mio. EUR (31.12.2015).

Zur Erhaltung der Zahlungsbereitschaft des Landkreises waren zeitweise Kassenkredite erforderlich.

Die Bilanzsumme nahm um 44,8 Mio. EUR auf 110,0 Mio. EUR ab. Auf der Aktivseite nahm das Sachvermögen um 9,6 Mio. EUR ab, da die Nettoneuinvestitionen unter den Nettoabschreibungen lagen; die Reinvestitionsquote betrug durchschnittlich nur 69 %. Trotz Zunahme der liquiden Mittel um 7,8 Mio. EUR nahm das Finanzvermögen insgesamt um 35,2 Mio. EUR ab, was ganz wesentlich mit der Korrektur der Bilanzierungen im Rahmen des Liquiditätsverbunds zusammenhing.

Auf der Passivseite waren eine Abnahme des Eigenkapitals und bei den Rückstellungen eine Zunahme bei den Sonderposten zu verzeichnen. Die Verringerung der Verbindlichkeiten um 44,5 Mio. EUR war ebenfalls auf die geänderte Darstellung im Rahmen des Liquiditätsverbunds zurückzuführen. Die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen sind im Prüfungszeitraum um 5,6 Mio. EUR auf 20,9 Mio. EUR zurückgegangen, was dennoch einer überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Verschuldung im Kämmererhaushalt entsprach. Da der Eigenbetrieb Abfallwirtschaft schuldenfrei war, hat die Gesamtverschuldung des Landkreises Ende 2015 mit 181 EUR/Einw. leicht unter dem Landesdurchschnitt von 187 EUR/Einw. gelegen.

Im **mittelfristigen Finanzplanungszeitraum der Jahre 2016 bis 2020** erwartet der Landkreis über den Ressourcenverbrauch hinaus einen Überschuss beim ordentlichen Ergebnis von saldiert 4,8 Mio. EUR oder jahresdurchschnittlich 1,0 Mio. EUR. Nach den Prognosen könnte im Jahr 2017 der Ressourcenverbrauch nicht erwirtschaftet werden.

Für das Jahr 2016 zeichnete sich, entgegen der Planung, nach dem vorläufigen Ergebnis ein Fehlbetrag beim ordentlichen Ergebnis in Höhe von 1,0 Mio. EUR ab, was wesentlich dadurch bedingt war, dass der Landkreis aus Gründen der Abrechnungsmodalitäten nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz eine Rückstellung für ungewisse Verbindlichkeiten bildete. Es wird mit einem Zahlungsmittelüberschuss des Ergebnishaushalts in Höhe von 18,3 Mio. EUR und mit Nettoinvestitionsfinanzierungsmitteln von saldiert 5,5 Mio. EUR gerechnet.

Für das Jahr 2017 wird erwartet, dass der Zahlungsmittelüberschuss den Mindestzahlungsmittelüberschuss nicht erreichen wird.

Nach dem vorläufigen Ergebnis für das Jahr 2016 wird ein überplanmäßiger Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung von 7,7 Mio. EUR erwartet, was vor allem auf das zeitliche Auseinanderfallen der Ein- und Auszahlungen, die in Zusammenhang mit dem Flüchtlingsaufnahmegesetz stehen, zurückzuführen war.

Die geplanten Auszahlungen für Investitionen von 25,5 Mio. EUR sollen zu 54 % mit Eigenmitteln und zu vergleichsweise hohen 46 % mit Einzahlungen aus Krediten zur Investitionsfinanzierung finanziert werden.

Das Sachvermögen soll um 3,1 Mio. EUR zunehmen. Die erwarteten ordentlichen Ergebnisse würden die Kapitalposition um 3,7 Mio. EUR stärken. Eine Verringerung um 2,1 Mio. EUR wird bei den Sonderposten erwartet. Die Pro-Kopf-Verschuldung würde bei plangemäßigem Verlauf auf 171 EUR/Einw. abnehmen.

Um die Auszahlungen und die (Mindest-)Liquidität sicherstellen zu können, werden auch bei plangemäßigem Verlauf, jedenfalls zur Überbrückung unterjähriger Liquiditätsprobleme, Kassenkredite erforderlich.

Da die Finanzplanung und die prognostizierten Ergebnisse unter dem Vorbehalt der künftigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stehen, sollten zur Sicherung einer nachhaltig tragfähigen Haushaltswirtschaft und ausreichender Liquidität die maßgebenden Werte der Haushalts- und Finanzplanung unter Berücksichtigung der jeweiligen aktualisierten Konjunktur- und Steuerentwicklung fortgeschrieben werden.

Auf eine Begrenzung der Entwicklung des Betriebszuschusses im Verwaltungs- und Betriebsbereich ist insgesamt zu achten und die Realisierung künftiger Investitionen ist von der Finanzierbarkeit der Investitions- und Folgekosten abhängig zu machen. Diese Empfehlungen erscheinen insbesondere im Blick auf die Risiken und die ungewisse Entwicklung der finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Krankenhäuser Landkreis Freudenstadt gGmbH und deren Auswirkungen auf den Landkreis angezeigt, zumal in den bisherigen Finanzplanungen der Krankenhäuser Landkreis Freudenstadt gGmbH, und damit auch des Landkreises, die künftigen Belastungen (insbesondere aus der bei der Krankenhäuser Landkreis Freudenstadt gGmbH beabsichtigten Großinvestition) teilweise mangels Prognostizierbarkeit noch nicht vollständig berücksichtigt wurden.

2.1.2 Abfallwirtschaftsbetrieb

Die wirtschaftlichen Verhältnisse des Eigenbetriebs waren in den Wirtschaftsjahren 2010 bis 2015 geordnet. Den Investitionen von 3,7 Mio. EUR standen Abschreibungen und Anlagenabgänge in Höhe von 4,1 Mio. EUR gegenüber. Die Überfinanzierung im langfristigen Bereich hat sich auf 2,9 Mio. EUR erhöht; die liquiden Mittel sind dem Landkreis zur Kassenverstärkung überlassen worden. Die zu Beginn des Prüfungszeitraums bestehende Fremdverschuldung von 1,4 Mio. EUR konnte komplett abgebaut werden.

In den Jahren 2010 bis 2015 sind ausgeglichene Ergebnisse ausgewiesen worden. Insgesamt sind Rückstellungen für Kostenüberüberdeckungen aus Vorjahren von 1,2 Mio. EUR aufgelöst, die Kostenunterdeckung aus 2009 verrechnet sowie Kostenüberdeckungen von 2,9 Mio. EUR der Gebührenausgleichsrückstellung zugeführt worden. Die zum 31.12.2015 noch bestehenden Kostenüberdeckungen von 2,3 Mio. EUR sollen zeitnah ausgeglichen werden.

Die nach der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehenen Investitionsausgaben von 0,8 Mio. EUR sollen über erwirtschaftete Abschreibungen und Zuführungen zu den langfristigen Rückstellungen finanziert werden.

(Rdnrn. 129 bis 131)

2.2 Wesentliche Feststellungen der Prüfung

Örtliche Prüfung

Die überörtliche Prüfung ist unter Berücksichtigung des Umfangs und der Ergebnisse der örtlichen Prüfung schwerpunktmäßig auf einzelne ausgewählte Bereiche und im Übrigen auf Stichproben beschränkt worden (§ 15 GemPrO). Dabei konnte sie sich auf eine insgesamt gesehen wirksame Prüfung durch das Kommunal- und Rechnungsprüfungsamt stützen. Die örtliche Betätigungsprüfung ist jedoch intensivierungsbedürftig.

(Rdnrn. 14 bis 26)

Überörtliche Kassenprüfung

Einige Dienstanweisungen sind zu aktualisieren und zu ergänzen. Es sind noch Regelungen zur Auslagerung der Buchführung im Rahmen von Vorverfahren, zur digitalen Belegarchivierung und zum Einsatz von Kunden- bzw. Geschäftspartnerkarten (z.B. Postcard) zu treffen. (Rdnrn. 27 bis 32)

Das Konto des Eigenbetriebs Abfallwirtschaft wird noch immer nicht als gesonderter Zahlweg im Tagesabschluss abgebildet. (Rdnr. 35)

Die Kreditkarte des Landkreises wird auch außerhalb der Kassenräume eingesetzt. (Rdnr. 36)

Nicht alle Bargelder, die von der Kreiskasse angenommen werden, werden sofort verbucht. (Rdnr. 38)

Die Beschäftigten bei den Recyclinghöfen des Landkreises sind noch nicht offiziell zur Annahme von Geldern außerhalb der Kreiskasse ermächtigt worden. Regelungen zur Abwicklung des Zahlungsverkehrs wurden bisher nicht getroffen. (Rdnr. 41)

Einige Forderungen im Bereich der Ordnungswidrigkeiten sind vom Buchführungsverfahren nicht in das Beitreibungsverfahren übergeben und daher nicht beigetrieben worden. (Rdnr. 42)

Eine Dienstanweisung über die Berechtigungsverwaltung ist noch immer nicht erlassen worden. (Rdnr. 45)

Die Trennung von Anordnung und Vollzug bzw. von Anordnung und Verfahrensverwaltung ist in der Zuordnung der Berechtigungen für das Hauptbuchführungsverfahren noch nicht vollständig umgesetzt. (Rdnrn. 46 bis 48)

Jahresabschlüsse

In den Jahresabschlüssen waren zu den Bilanzstichtagen nicht alle vorhandenen Ansprüche zutreffend bilanziert. Die Wertberichtigung von Forderungen hat nicht vollumfänglich den gesetzlichen Bestimmungen entsprochen. (Rdnrn. 50 bis 55)

Der buchungstechnische Nachweis der Forderungen aus Beistandschaften war noch immer nicht fehlerfrei. (Rdnrn. 56 bis 59)

Die Ende 2015 beim Landkreis bzw. bei der Krankenhäuser Landkreis Freudenstadt gGmbH im Rahmen des Liquiditätsverbunds nachgewiesene Forderung bzw. Verbindlichkeit differierten um 0,8 Mio. EUR. Der Unterschiedsbetrag ist aufzuklären. (Rdnr. 60)

Die Unterhaltsvorschussrückstellungen sind systematisch in zu geringer Höhe gebildet worden. (Rdnr. 61)

Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre waren nicht vollständig unter der Bilanz 2015 vermerkt bzw. im Anhang dargestellt. (Rdnr. 62)

Steuerung

Ein Beschluss des Kreistags über die außerdienstliche bzw. private Nutzung des Dienstwagens, ggf. einschließlich Fahrer, durch den Landrat und den Kostenersatz hierfür liegt nicht vor. (Rdnr. 64)

Personalwesen

Es liegen immer noch nicht für alle Dienstposten und Stellen des Landkreises aktuelle Bewertungen vor. (Rdnr. 70)

Beschaffungs- und Vergabewesen

Bei der Beschaffung von beweglichen Sachen des Anlagevermögens im Bereich der Schulen, von Tonern, von Büromöbeln und bei der Vergabe von Fremdreinigungsleistungen sind die vergaberechtlichen Vorschriften nicht immer beachtet worden. (Rdnrn. 73 bis 76)

Soziale Hilfen

Aufwandsentwicklung

Der Gesamtaufwand für die sozialen Angelegenheiten ist, ausgehend vom Basisjahr 2010, von 37,3 Mio. EUR auf 41,6 Mio. EUR im Jahr 2015 gestiegen. Ursächlich für diese Entwicklung waren vor allem Steigerungen des Nettoressourcenbedarfs bei den Leistungen nach dem SGB VIII und XII. Zu dem insgesamt moderaten Anstieg haben die Entlastungen aus den Mehrschlüsselzuweisungen und der leicht zurückgegangene Nettoressourcenbedarf der SGB II-Leistungen beigetragen. (Rdnrn. 77 bis 83)

Einnahmesicherung

Die Einnahmesicherung im Bereich des Amtes für Soziales, des Amtes für Jugend und des Amtes für Flüchtlinge und Migration entsprach nicht immer den gesetzlichen Bestimmungen. Die zum Soll gestellten Beträge wichen teilweise von der Aktenlage ab. (Rdnrn. 84 und 85)

Bei der Stundung von Forderungen wurden die gesetzlichen Bestimmungen nicht immer beachtet und dokumentiert; einige Forderungen erscheinen nicht mehr einbringlich. (Rdnrn. 86 bis 89)

In einigen Bereichen haben zum Teil merkliche Sachbearbeitungsrückstände bestanden. (Rdnrn. 90 bis 103, 111)

Die Vermögensverhältnisse sind nicht immer sachgerecht ermittelt und dokumentiert worden. (Rdnrn. 104 und 105)

Grundversorgung und Hilfen nach dem SGB XII

Bei der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten wurden die rechtlichen Anforderungen an die Hilfestellung nicht immer ausreichend geprüft und aktenkundig gemacht. (Rdnr. 112)

Hilfen für Flüchtlinge und Aussiedler

Die Abwicklung und Verbuchung der Zahlungsvorgänge entsprach teilweise nicht den gesetzlichen Bestimmungen. Die Qualität der Sachbearbeitung ist noch nicht im erforderlichen Umfang gewährleistet. (Rdnrn. 114 und 116)

Hilfen für junge Menschen und ihre Familien

Die Sachbearbeitung der wirtschaftlichen Erziehungshilfe entsprach weitgehend den gesetzlichen Bestimmungen. Einzelne Feststellungen ergaben sich zur Ermittlung von Kostenbeiträgen. (Rdnrn. 119 bis 121)

Die Fallsteuerung und Hilfeplanung mittels Zielsetzung und Zielkontrolle war auf einem guten fachlichen Stand, jedoch qualitativ noch uneinheitlich. (Rdnr. 123)

Bei der Hilfe für junge Volljährige wurde das Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen nicht immer ausreichend dokumentiert. (Rdnr. 124)

Kindertagesbetreuung

Die Zuweisungen im Rahmen des Sonderlastenausgleichs für die Kindertagespflege wurden von der Verwaltung bislang nicht detailliert geprüft. Die zugrundeliegenden Meldungen der Kinderzahlen konnten im Rahmen der überörtlichen Prüfung nicht vorgelegt werden. (Rdnr. 125)

Abfallwirtschaftsbetrieb

Die Forderungen gegenüber den Kommunen aus der Abfallgebührenveranlagung waren nicht bilanziert. (Rdnr. 135)

Feststellungen waren zum Ausgleich von gebührenrechtlichen Ergebnissen zu treffen. (Rdnrn. 138 und 139)

Die Zugriffsberechtigungen im ADV-Verfahren sind zu überprüfen. Insbesondere sind kassenseitige Berechtigungen auf das Kassenpersonal zu beschränken. (Rdnr. 143)

Betätigungsprüfung

Die überörtliche Betätigungsprüfung erstreckte sich exemplarisch auf die Krankenhäuser Landkreis Freudenstadt gGmbH und die Bioenergie Freudenstadt GmbH.

Die Haftung des Landkreises war bei den vorgenannten Unternehmen aufgrund übernommener Bankausfallbürgschaften erheblich ausgeweitet.

Ende 2015 waren die Krankenhäuser Landkreis Freudenstadt gGmbH und eines ihrer Tochterunternehmen bilanziell überschuldet. Ausweislich der Testate der Wirtschaftsprüfer sind für die Weiterführung dieser Unternehmen weitere Gesellschaftermittel unerlässlich.

Die Beteiligungsverwaltung ist intensivierungsbedürftig. Der Erlass einer Beteiligungsrichtlinie, in der Zuständigkeiten, Aufgaben und Verantwortungsbereiche der bislang dezentral organisierten Beteiligungsverwaltung geregelt werden sollten, wird empfohlen.

Die Regelungen im Gesellschaftsvertrag der Krankenhäuser Landkreis Freudenstadt gGmbH zur Wirtschafts- und Finanzplanung sind im Sinne des kommunalen Unternehmensrechts noch zu präzisieren. Die Verpflichtung zur Wirtschafts- und Finanzplanungen in sinngemäßer Anwendung der für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften ist noch

im Gesellschaftsvertrag zu konkretisieren. Die zum Zeitpunkt der Prüfung maßgebliche Finanzplanung war in ihrer Aussagekraft beschränkt.

Die gesetzlich vorgeschriebenen Vorlagepflichten wurden nicht immer eingehalten.

Während der Prüfung konnte nicht geklärt werden, ob der Landkreis seine Gesellschafterrechte dahingehend ausgeübt hat, dass die Unternehmen, an denen er beteiligt ist, unter den Voraussetzungen des § 106 b GemO die vergaberechtlichen Vorschriften anwenden.

(Rdnrn. 144 bis 167)