



Nummer: 32/2016
den 21. März 2016

Mitglieder des Kreistags

des Landkreises Esslingen

| | | | | |
|-------------------------------------|--|-------------------------------------|--------|----------------|
| <input type="checkbox"/> | Öffentlich | <input checked="" type="checkbox"/> | KT | 14. April 2016 |
| <input type="checkbox"/> | Nichtöffentlich | <input checked="" type="checkbox"/> | VFA | 07. April 2016 |
| <input checked="" type="checkbox"/> | Nichtöffentlich bis zum Abschluss der Vorberatung | <input type="checkbox"/> | ATU | |
| | | <input type="checkbox"/> | ATU/BA | |
| | | <input type="checkbox"/> | SOA | |
| | | <input type="checkbox"/> | KSA | |
| | | <input type="checkbox"/> | JHA | |

Betreff: Abschluss der allgemeinen Finanzprüfung beim Landkreis Esslingen einschließlich Abfallwirtschaftsbetrieb 2010 - 2013 durch die Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg

Anlagen: -

Verfahrensgang: Einbringung zur späteren Beratung
 Vorberatung für den Kreistag
 Abschließender Beschluss im Kreistag

BESCHLUSSANTRAG:

Kenntnisnahme

Auswirkungen auf den Haushalt:

Siehe ggf. einzelne Stellungnahmen der Verwaltung

Sachdarstellung:

Die Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg (GPA) hat in der Zeit vom 19.01.2015 bis 26.03.2015 die überörtliche Prüfung der Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung (allgemeine Finanzprüfung) des Landkreises Esslingen einschließlich des Abfallwirtschaftsbetriebs in den Haushaltsjahren (Wirtschaftsjahren) 2010 bis 2013 durchgeführt.

Die Verwaltungsleitung wurde von der GPA am 22.04.2015 mündlich über das wesentliche Ergebnis der Prüfung informiert.

Von einer Schlussbesprechung konnte abgesehen werden. Der Prüfungsbericht wurde von der GPA mit Datum vom 25.09.2015 übersandt.

Die Verwaltung hat zu den Prüfungsfeststellungen innerhalb der Sechsmonatsfrist mit Schreiben vom 18.12.2015 Stellung genommen und das Erforderliche veranlasst.

Das Regierungspräsidium Stuttgart hat dem Landratsamt mit Erlass vom 19.02.2016 die uneingeschränkte Bestätigung zum Abschluss der überörtlichen Prüfung nach § 48 Landkreisordnung (LKrO) i.V. mit § 114 Abs. 5 Satz 2 Gemeindeordnung (GemO) erteilt.

Der Kreistag des Landkreises Esslingen ist gem. § 41 Abs. 5 LkrO und § 48 LkrO i. V. mit § 114 Abs. 4 GemO über den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichts und über den Prüfungsabschluss zu unterrichten.

Jedem Kreisrat ist auf Verlangen Einsicht in den Prüfungsbericht zu gewähren. Der Bericht kann im Landratsamt Esslingen, Revisionsamt, Zimmer 425, nach telefonischer Voranmeldung (0711/3902-2010) eingesehen werden.

Über die wesentlichen Prüfungsinhalte im Bereich des Abfallwirtschaftsbetriebs wurde der Betriebsausschuss des AWB in der Sitzung am 25.02.2016 informiert. Nachfolgend wird über die Prüfungsinhalte im Bereich des Kernhaushalts informiert.

Zusammenfassung über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung:

1. Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse

Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Landkreises waren im Prüfungszeitraum 2010 bis 2013 geordnet, die dauernde Leistungsfähigkeit und die stetige Aufgabenerfüllung waren gesichert.

Die ersten Jahresabschlüsse nach dem Neuen Kommunalen Haushaltsrecht (NKHR) in 2012 und 2013 schlossen mit gegenüber der Planung deutlich verbesserten, positiven ordentlichen Ergebnissen ab. Danach kann der Landkreis der zentralen Forderung des NKHR, ein (zumindest) ausgeglichenes ordentliches Ergebnis zu erwirtschaften (Erwirtschaftung des Ressourcenverbrauchs, §§ 77 Abs. 1, 80 Abs. 2 Satz 2 GemO) nicht nur Rechnung tragen, sondern darüber hinaus Überschüsse von insgesamt 32,4 Mio. EUR ausweisen.

Das **Sonderergebnis** schloss in 2012 mit einem geringen Fehlbetrag und in 2013 mit einem geringen Überschuss ab.

Auch der mit der kameralen Zuführung zum Vermögenshaushalt weitgehend vergleichbare **Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung** hat sich gegenüber der Planung jeweils signifikant erhöht. Nach Abzug des Mindestzahlungsüberschusses in Höhe der ordentlichen Kredittilgungen sind **Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel** von zusammen 26,0 Mio. EUR verblieben. Der Zahlungsmittelbestand hat zum 31.12.2013 rd. 38,6 Mio. EUR betragen. Die **Liquidität** des Landkreises war weiterhin gesichert.

Der Gesamtaufwand für die **Soziale Sicherung** hat im Prüfungszeitraum um rd. 4,5 % (7,5 Mio. EUR) zugenommen. Insgesamt gesehen sind die Rechnungsergebnisse im Prüfungszeitraum durch die bezahlten Soziallastenausgleiche belastet sowie die Mehrschlüsselzuweisungen deutlich entlastet worden. Die Deckungsquote der Kreisumlage ist von 115 % (2009) auf 124 % (2013) gestiegen. Die finanzielle Entwicklung ist ausgabe- bzw. aufwandseitig maßgeblich durch die Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII (und hier insbesondere durch das Produkt „Eingliederungshilfe für behinderte Menschen“), die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II sowie die Hilfen für junge Menschen und ihre Familien beeinflusst worden.

Die **Vermögens- und Kapitallage** war wesentlich von der Übernahme von Krediten der Kreiskliniken Esslingen gGmbH geprägt. Die (um die haushaltsneutralen Ausleihungen der Kreiskliniken bereinigte) **Verschuldung** des Landkreises hat sich hierdurch von 128,1 Mio. EUR auf 181,3 Mio. EUR gravierend erhöht. Die (bereinigte) Verschuldungsquote hat sich auf rd. 46 % der Bilanzsumme belaufen.

Um im **Finanzplanungszeitraum** das finanzwirtschaftliche Ziel des nachhaltigen Schuldenabbaus zu erreichen, ist es unerlässlich, an den Vorgaben der Finanzierungsleitlinien konsequent festzuhalten. Neben der Erwirtschaftung des Eigenmittelfinanzierungsanteils (Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel) gilt es, das Investitionsprogramm an den zur Verfügung stehenden weiteren Finanzierungsmitteln (insbes. Investitionszuschüsse) auszurichten.

2. Örtliche Prüfung

Dem Revisionsamt (RPA) sind neben den gesetzlichen Pflichtprüfungen beim Landkreis (§ 112 Abs. 1 GemO) auch die Aufgaben einer Vergabekontrollstelle, die Prüfung verschiedener Vereinsrechnungen, die Betätigungsprüfung und die Innenrevision bei zwei Beteiligungsgesellschaften übertragen worden.

Das RPA hat die Jahresrechnungen und Jahresabschlüsse des Landkreises und die Jahresabschlüsse des Eigenbetriebs Abfallwirtschaft fristgerecht geprüft und die Ergebnisse in den jeweiligen Schlussberichten dargestellt. Daneben sind auf Basis der jährlichen Prüfungspläne die wichtigsten Verwaltungsbereiche nach wechselnden Schwerpunkten sachlich vertieft und sachkundig geprüft worden. Die überörtliche Prüfung ist dadurch entlastet worden (§ 114 Abs. 1 Satz 2 GemO, § 11 Abs. 2 Nr. 2 GemPrO).

3. Kassenprüfungen

Die Kreiskasse ist im Prüfungszeitraum jährlich unvermutet geprüft worden. Neben der Kassenbestandsaufnahme sind auch weitere Prüfungshandlungen gem. § 2 Abs. 1 Satz 2 GemPrO vorgenommen worden. Auf eine überörtliche Prüfung konnte verzichtet werden (§ 10 Abs. 3 GemPrO). Die Zahlstellen mit jährlichen Einnahmen und Ausgaben von regelmäßig zusammen mehr als 2 TEUR sind entsprechend § 1 Abs. 1 und 3 Gem-

PrO alle zwei Jahre geprüft worden. Ebenso erfolgte eine turnusmäßige Prüfung der weiteren Zahlstellen und der Handvorschüsse.

4. Eröffnungsbilanz zum 01.01.2012

Die Eröffnungsbilanz wurde vom Rechnungsprüfungsamt einer sachlich vertieften Prüfung unterzogen. Dabei wurden sämtliche Bilanzpositionen einbezogen und Schwerpunkte entsprechend der Wesentlichkeit und wirtschaftlichen Bedeutung gebildet. Die Prüfungsergebnisse sind zusammengefasst im Prüfungsbericht vom 26.06.2013 dargelegt. Danach haben sich keine wesentlichen Feststellungen ergeben und das RPA hat bestätigt, dass die Eröffnungsbilanz insgesamt ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage des Landkreises Esslingen vermittelt. Aufgrund der umfassenden örtlichen Prüfung konnte die überörtliche Prüfung, hierauf abgestimmt, eingeschränkt werden (§ 114 Abs. 1 Satz 2 GemO, § 11 Abs. 2 Nr. 2 GemPrO); diese hat sich im Wesentlichen auf die angewandten Bewertungssystematiken bei den wesentlichen Bilanzpositionen (Systemprüfung) beschränkt.

Die Eröffnungsbilanz wurde verspätet erst im Frühjahr 2013 aufgestellt und konnte deshalb vom Kreistag erst (leicht verspätet) in der Sitzung am 18.07.2013 festgestellt werden. Sie wurde mit Schreiben vom 09.08.2013 der Rechtsaufsichtsbehörde sowie der Prüfungsbehörde vorgelegt.

5. Wesentliche beantwortungspflichtige Feststellungen der GPA zu einzelnen Prüfungsgebieten

5.1 Forderungen aus Transferleistungen

Die Forderungen aus Transferleistungen betragen zum 01.01.2012 23.320.889,80 EUR, hiervon sind 17.763.056,97 EUR (rd. 76 %) pauschalwertberichtigt worden. Die Prüfung der Werthaltigkeit der Forderungen im Einzelfall durch die jeweiligen Fachämter ist erst nach Erstellung der Eröffnungsbilanz intensiviert worden und war auch zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung noch nicht abgeschlossen.

Demzufolge sind in der Eröffnungsbilanz, aber auch in den nachfolgenden Jahresabschlüssen 2012 und 2013, Forderungen bilanziert worden, deren Realisierung nicht realistisch bzw. zumindest unsicher erscheint.

Stellungnahme der Verwaltung:

Im Rahmen der NKHR-Einführung wurde eine Projektgruppe „Forderungsmanagement“ gebildet. Aufgrund der umfangreichen Projekt- und Umstellungsarbeiten sowie personeller Veränderungen konnte der Aufbau und die Weiterentwicklung eines zeitnahen und wirksamen Forderungsmanagement nicht im gewünschten Umfang durchgeführt werden. Die Projektgruppe wird im 1. Quartal 2016 die Arbeiten wieder aufnehmen und ein Konzept erarbeiten, wie künftig eine korrekte und realistischere Bilanzierung des Forderungsbestandes gewährleistet werden kann. Hierbei soll sukzessive die Einzelwertberichtigung intensiviert und die Pauschalwertberichtigung verringert werden.

5.2 Dienstanweisung Kreiskasse

Die Dienstanweisung für die Kreiskasse (DA), mit Stand vom 29.04.2008, ist an die aktuellen Gegebenheiten anzupassen. Sie berücksichtigt beispielsweise noch nicht die bereits zum 01.01.2012 erfolgte Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens auf die Kommunale Doppik (NKHR) sowie den Einsatz des ADV-Verfahrens SAP NKHR. Verschiedene Anlagen müssen ebenfalls angepasst werden (z.B. Zahlstellen, Handvorschüsse, Barauszahlungen im Sozialbereich).

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Ausarbeitung der neuen Dienstanweisung Kreiskasse, die insbesondere die Umstellung auf das NKHR und den Einsatz des EDV Verfahrens SAP berücksichtigt und auch die neu strukturierten Anlagen z.B. für die Zahlstellen und Handvorschüsse enthält, soll zum Jahreswechsel 2015/2016 abgeschlossen werden.

5.3 Forderungen Kinder- und Jugendhilfe

Es wurde beanstandet, dass in der Vergangenheit Forderungen des Landkreises nicht mit dem nötigen Nachdruck verfolgt wurden und interne Regelungen über die Beitreibung von öffentlich-rechtlichen Forderungen nur unzureichend beachtet wurden.

Stellungnahme der Verwaltung:

Im Hinblick auf die Realisierung von Forderungen wurden bzw. werden zwischenzeitlich Schwerpunktbereiche eingerichtet, so dass z.B. die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen, welche eine der wesentlichsten Forderungsarten darstellt, zentral bei dafür bestimmten Mitarbeiter/innen umgesetzt wird. Derzeit wird zudem ein Einnahme-Reporting eingerichtet, durch welches sichergestellt werden soll, dass keine Forderungen aus dem Blick fallen und dadurch verjähren. Die konkrete Umsetzung erfolgt nach der bereits terminierten SQL-Schulung im ersten Quartal 2016.

Auf die Einhaltung der internen Regelungen über die Beitreibung von öffentlich-rechtlichen Forderungen wurde nochmals eindringlich hingewiesen. Die interne Regelung wird inzwischen konsequent von allen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern umgesetzt.

5.4 Beschaffungs- und Vergabewesen der Schulen

Der Landkreis hat die Grundsätze des Beschaffungs- und Vergabewesens in der Dienstanweisung Beschaffungswesen für die Vergabe von Leistungen (DA VOL) vom 01.02.2011 geregelt und die Vorschriften der VOL/A insoweit zur Anwendung vorgegeben. Die Prüfung hat sich in Stichproben darauf erstreckt, inwieweit die Vergabearten (§ 3 VOL/A) entsprechend den Vorgaben unter Ziff. 4 DA VOL eingehalten worden sind. Hierzu sind stichprobenartig Beschaffungsvorgänge aus dem Bereich der kreiseigenen Schulen der Haushaltsjahre 2012 und 2013 ausgewählt worden.

In Einzelfällen war festzustellen, dass eine Freihändige Vergabe erfolgt ist, obgleich eine Öffentliche Ausschreibung bzw. eine Beschränkte Ausschreibung hätte erfolgen müssen. Zudem wurden teilweise keine Vergleichsangebote eingeholt, obwohl die Wertgrenzen für einen Direktkauf gem. Ziff. 4.3 DA VOL überschritten worden sind.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die bewirtschaftenden Stellen werden zukünftig die bereits erstellten Merkblätter über die Vergabe von Lieferungen und Leistungen (VOL) verstärkt einsetzen.

Zudem sollen auch die verschiedenen Besteller (Schulen) grundsätzlich Vergleichsangebote anfordern. Überdies soll künftig durch eine organisatorische Steuerung von Bestellungen eine Belegbeanstandung vermieden werden.

5.5 Winterdienst durch Fremdfirmen

Der Winterdienst auf Bundes-, Landes- und Kreisstraßen wird von eigenen Mitarbeitern und auch durch Fremdfirmen sichergestellt. Die Vergabe erfolgt freihändig an bekannte und zuverlässige Unternehmen, mit denen Winterdienstverträge abgeschlossen werden.

Die Verwaltung verzichtet bei Fremdfirmen auf eine Öffentliche Ausschreibung mit Verweis auf § 3 Nr. 4 Buchstabe h VOL, da der Leistungsumfang, der Zeitpunkt der Leistungserbringung und der Ort der Leistungserbringung nicht hinreichend bestimmbar und eine Öffentliche Ausschreibung nicht durchführbar seien.

Stellungnahme der Verwaltung:

Das Straßenbauamt holt für die freihändige Vergabe der Winterdienstverträge künftig mehrere Vergleichsangebote ein. Die für die Wertung der Angebote notwendigen Daten werden über ein entsprechendes Angebotsblatt erhoben. Ergänzend wird künftig bei jeder Vergabe begründet, warum keine öffentliche Ausschreibung möglich ist.

5.6 Ausstattung von Gemeinschaftsunterkünften

Im August 2013 hat die Verwaltung für die Freihändige Vergabe von Leistungen (Möbel, Hausrat, E-Geräte, Bettwaren, Matratzen) Angebote von jeweils 3 Firmen eingeholt. Alle weiteren Beschaffungen in diesen Bereichen sind von den bei dieser Abfrage beauftragten 3 Firmen vorgenommen worden. Die Verwaltung hat den Verzicht auf die Einholung von Vergleichsangeboten in den letzten 19 Monaten mit Zeitdruck und Zeitmangel begründet. In dem genannten Zeitraum sollte es der Verwaltung angesichts der Vergabesummen möglich sein, zumindest eine Preisabfrage bei verschiedenen Unternehmen durchzuführen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Der Landkreis Esslingen hat aufgrund der hohen Zahl an kurzfristig unterzubringenden Flüchtlingen seit geraumer Zeit einen dringenden Bedarf an den für die Ausstattung von Gemeinschaftsunterkünften erforderlichen Gegenständen (beispielsweise Möbel und Textilien). Aufgrund der besonderen

Dringlichkeit liegen die Voraussetzungen für ein Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb nach § 3 EG Abs. 4 d) VOL/A -wie auch durch das Rundschreiben „zur Anwendung des Vergaberechts im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen“ des BMWI vom 24.08.2015 bestätigt- vor. Auf dem freien Markt sind Lieferungen von Ausstattungsgegenständen für Gemeinschaftsunterkünfte durch Firmen derzeit oftmals nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung möglich. Bei manchen Firmen bestehen generell Lieferengpässe. Vor dem Hintergrund des stetigen Flüchtlingsstroms können zeitliche Verzögerungen und Lieferengpässe seitens des Landkreises Esslingen jedoch nicht verantwortet werden. Künftig soll deshalb eine Interimsvergabe an eines in der Vergangenheit sowohl durch Kompetenz und Termintreue sowie durch günstige Preise bewährtes Unternehmen in Form eines Rahmenvertrags erfolgen. Dadurch kann aufgrund eines aufgebauten Lieferantennetzes die kurzfristige Lieferung der erforderlichen Gegenstände erreicht werden.

5.7 Auswahl des Leistungserbringers in der Jugendhilfe

Die Gründe, weshalb eine bestimmte Einrichtung oder ein Leistungserbringer im Einzelfall belegt worden sind, waren nicht immer ausreichend aktenkundig. Auch war nicht nachvollziehbar, welche Einrichtungen in die Auswahl einbezogen wurden.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die im Prüfbericht benannten gesetzlichen Vorgaben für die Auswahl der am besten geeigneten Einrichtung der Hilfe zur Erziehung im Einzelfall sind den Fachkräften des Amts 34 bekannt und werden umgesetzt. Es ist nicht auszuschließen, dass die jeweiligen Auswahlentscheidungen und Gründe, weshalb eine bestimmte Einrichtung oder ein Leistungserbringer im Einzelfall belegt worden sind, nicht immer im Detail dokumentiert wurden. Die Prüfung der Geeignetheit einer Einrichtung für den jeweiligen Einzelfall erfolgt jedoch immer entsprechend den festgelegten Verfahrensstandards im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte und der am Hilfeplan gem. § 36 SGB VIII Beteiligten. Es wird sehr sorgfältig darauf geachtet, dass das Angebot der belegten Einrichtung bestmöglich mit dem Bedarf des Kindes oder Jugendlichen übereinstimmt.

6. Überörtliche Betätigungsprüfung

Gegenstand der überörtlichen Betätigungsprüfung war die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Steuerungs- und Überwachungspflichten des Landkreises, hinsichtlich seiner Unternehmen in Privatrechtsform (vgl. § 103 Abs. 3 GemO), insbesondere in Bezug auf die Organisation und grundsätzlichen Tätigkeiten der Beteiligungsverwaltung, die Einbeziehung kommunaler Organe, die Wirtschafts- und Finanzpläne, die Jahresabschlussprüfungen und die Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge.

Dabei hat sich die überörtliche Betätigungsprüfung exemplarisch auf die Kreiskliniken Esslingen gGmbH und die Vitalcenter am Paracelsus-Krankenhaus Ruit GmbH bezogen.

Die Verwaltung der Beteiligungen des Landkreises an Unternehmen in Privatrechtsform wird im Wesentlichen von der Kreiskämmerei wahrgenommen (insbesondere die Betreuung der Kreiskliniken mit Tochterunternehmen und die Erstellung von Beteiligungsberichten).

Die Beteiligungsverwaltung ist gegenüber dem vorangegangenen Prüfungszeitraum personell aufgestockt und weiter intensiviert worden. Die Fachbedienstete für das Finanzwesen ist kraft gesellschaftsvertraglicher Regelungen beratendes Mitglied in den Aufsichtsräten (Kreiskliniken und Vitalcenter). Daneben hat auch die für die Beteiligungsverwaltung zuständige Bedienstete regelmäßig an den Aufsichtsratssitzungen teilgenommen. Nach dem bei der Prüfung gewonnenen Eindruck sind die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung kompetent und sachgerecht wahrgenommen worden. Zur grundsätzlichen Regelung des Zusammenwirkens der Gesellschaftsorgane mit dem Landkreis und seinen Organen sowie zur Klarstellung der Aufgaben und Zuständigkeiten der Beteiligungsverwaltung wird empfohlen, eine auf die eigenen Bedürfnisse zugeschnittene Beteiligungsrichtlinie zu erlassen.

7. Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte des Kreistags

Die in Stichproben (Kreiskliniken) durchgeführte Prüfung hat ergeben, dass dem Kreistag die grundlegenden Gesellschaftsangelegenheiten und die Vorbehaltsangelegenheiten der Gesellschafterversammlung (z.B. Strategieprogramm, Feststellung Jahresabschlüsse, Geschäftsführerbestellung, Veräußerung Wohnimmobilien) zur Entscheidung über die Ausübung des Stimmrechts in der Gesellschafterversammlung (Weisungsbeschluss) vorgelegt worden sind.

Heinz Eininger
Landrat