

Fachbereich 14
Rechnungsprüfung

Im Hause

Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2009 des Landkreises Friesland

Zu folgenden Punkten Ihres Prüfungsberichts nehme ich Stellung:

2.2 Buchführung

5. Absatz: „Das Verfahren zur Erteilung von Berechtigungen für die Finanzsoftware ist insoweit risikobehaftet, als dass die Berechtigungserteilung in dem Sachgebiet vorgenommen wird, das hauptsächlich mit der Finanzsoftware arbeitet. Aus Sicherheitsgründen wäre die Berechtigungsverwaltung für die Mitarbeiter des Sachgebiets Finanzen von diesem Sachgebiet organisatorisch zu trennen.“

Ihre Anregung wird umgesetzt. Es ist beabsichtigt, dass eine/n Mitarbeiter/in des Sachgebiets Tul die Berechtigungsverwaltung für die Mitarbeiter des Sachgebiets Finanzen übernimmt. Aufgrund der sehr angespannten Personalsituation im Sachgebiet Tul ist die Benennung einer Person noch nicht erfolgt.

2.3 Anordnungs- und Belegwesen

6. Absatz: „Ordnungssystem, Belegführung“: „Regelungen zur Art der Belegablage für die einzelnen Fachbereiche wurden durch die Kämmerei nicht getroffen, so dass die Belegablage dadurch sehr unterschiedlich erfolgte. In einigen Bereichen erfüllt die vorgenommene Ablage nicht die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Buchführung, zahlungsbegründende Unterlagen sind nicht für alle Buchungen vorzufinden.“

Diese Aussage ist nicht richtig. Es wurden Regelungen zur Art der Belegablage mit Rundschreiben an alle Fachbereiche vom 02.12.2008 getroffen, und zwar dahingehend, dass die Fachbereiche die Belegablage in ihren Räumen dergestalt sicherstellen sollen, dass die Belege jederzeit vorgelegt werden können. Obwohl Regelungen über die Belegablage getroffen worden sind, zeigte sich, dass sie von einzelnen Fachbereichen nicht berücksichtigt worden sind. Es ließen sich teilweise Belege nicht innerhalb kurzer Zeit beschaffen. Deshalb ist das Belegwesen ab 2013 dahingehend geändert worden, dass die Belege sämtlich in die Kasse zur Ablage gelangen müssen. Anordnungen ohne anhängenden Originalbeleg werden zurückgewiesen. Eine digitale Belegorganisation ist geplant, konnte aber aufgrund des erheblichen organisatorischen Umstellungsaufwandes und der Klärung von

Detailfragen (Zwang der Vorlage von Originalbelegen, z.B. bei der N-Bank, Baurechnungen mit umfangreichen Anlagen und Plänen) bislang nicht umgesetzt werden.

2.5 Internes Kontrollsystem

2. Absatz: „Hinsichtlich der Organisation der Buchführung zur Sicherstellung der vollständigen und richtigen Erfassung und Verarbeitung sowie der Dokumentation und Sicherung der Geschäftsvorfälle ist das interne Kontrollsystem bisher nicht ausreichend.“

Gefordert werden vom RPA einheitliche Regelungen zu Kontierungen, Anforderungen an zahlungsbegründende Unterlagen und zur Ordnung der Buchführung. An einem Kontierungshandbuch wird zur Zeit gearbeitet. Die Regelungen über zahlungsbegründende Unterlagen und zur Ordnung der Buchführung sind in die Dienstanweisung für das Finanzwesen (mit Änderungsstand 02.01.2012) aufgenommen worden. Eine laufende Kontrolle der Buchungsvorfälle findet derzeit nur für die Buchungen des Finanzhaushaltes statt. Mit dem RPA wird noch zu besprechen sein, ob eine Kontrolle aller Buchungsvorfälle, ggfs. die Wiedereinführung der Visakontrolle des RPA, für notwendig gehalten wird.

3. Absatz: „Ein zentrales Vertragsregister über alle bilanzrechtlich relevanten Verträge des Landkreises sowie ein zentrales Prozessregister werden nicht geführt. Für den Jahresabschluss wurden diesbezüglich Abfragen bei den Fachbereichen durchgeführt. Die Einführung entsprechender zentraler Register ist grundsätzlich empfehlenswert.“

Derzeit wird der organisatorische Aufwand für die Einführung solcher Register und der Arbeitsaufwand für die ständige Führung dieser Register, auch in Abwägung mit dem Nutzen, als zu hoch angesehen. Stattdessen haben – wie beschrieben – die Fachbereiche die bilanzrelevanten Prozesse zum jeweiligen 31.12. an die Kämmerei zu melden.

2.6 Systemprüfungen

*1. Absatz: „Insbesondere ist die Darstellung einer Haushaltsüberwachungsliste gemäß § 25 Abs. 2 GemHKVO nicht in der erforderlichen Art aus dem Finanzsystem möglich.“
(§ 25 Abs. 2 GemHKVO: „Zur Bewirtschaftung der Haushaltsreste werden diese in die Haushaltsüberwachungslisten für das Folgejahr vorgetragen.“)*

Die Software sah in der Tat bislang „Haushaltsüberwachungslisten“ (das sind Funktionalitäten, mit denen die Inanspruchnahme von übertragenen Haushaltsermächtigungen überwacht werden kann) nicht vor. Ein Arbeitskreis der KDO hat – unter maßgeblicher Mitwirkung des Landkreises Friesland – ein umfassendes Controlling-Tool entwickelt, das u.a. auch die HÜL-Funktionalitäten umfasst und ab 01.01.2014 zum Einsatz kommen soll.

2. Absatz: „Weiterhin ist festzustellen, dass durch die Buchungssystematik über sog. Vertragskonten die Zuordnungen von Ertrags- und Aufwandskonten zu den jeweils korrekten Forderungs- und Verbindlichkeitskonten nicht in allen Fällen sichergestellt werden kann. Die Systematik der Verknüpfung von Ertrags- mit Forderungskonten sowie Aufwands- mit Verbindlichkeitskonten wurde in vielen Buchungsfällen nicht eingehalten.“

Die Buchhalter/innen bzw. die Vorkontierer/innen haben für einen Buchungsvorfall

u.a. Folgendes auszuwählen:

- a) die Produktnummer („PSP-Element“)
- b) das Sachkonto
- c) das Vertragskonto

Das Vertragskonto steuert, auf welches Forderungs- oder Verbindlichkeitskonto der Bilanz der Vorfall erscheint, wenn er zum Bilanzstichtag noch nicht durch Zahlung ausgeglichen ist. Z.B. muss eine Ertragsbuchung für Verwaltungsgebühren mit dem Vertragskonto „Forderungen aus öffentlich-rechtlichen Dienstleistungen“ verknüpft werden. Hier hat sich gezeigt, dass, obwohl intensive Schulungen stattgefunden haben und die Zahl der dezentralen Buchungsstellen gegenüber der Kameralistik bereits um die Hälfte reduziert worden ist, hier von einzelnen Mitarbeitern/ Mitarbeiterinnen nicht immer mit der nötigen Sorgfalt vorgegangen worden ist. Buchungen erscheinen dann bei einem anderen Forderungs- oder Verbindlichkeitskonto in der Bilanz, das haushaltsstatistisch nicht korrekt ist. Es wird auch nicht immer das jeweils haushaltsstatistisch verbindlich vorgeschriebene Sachkonto verwendet. Mit einzelnen Personen haben Nachschulungen stattgefunden. Es ist beabsichtigt, den Buchungskräften ein Kontierungshandbuch an die Hand zu geben. Es zeigt sich bei den jetzt verwendeten Kontierungshilfen aber auch, dass auch ein Kontierungshandbuch kein Patentrezept darstellt, da einige Buchungskräfte dazu neigen, die dort dargestellten Beispielfälle pedantisch zu befolgen, und nicht auf Besonderheiten des Einzelfalls achten. Hier wird es auch weiterhin auf den Einzelfall zugeschnittene Einzelschulungen geben. Im Übrigen wird durch Prüfroutinen sichergestellt, dass fehlerhafte Verknüpfungen erkannt und vor Jahresabschluss umgebucht werden.

3.2 Aktivseite der Bilanz

3.2.1 Immaterielles Vermögen

3. Absatz: „Bei der Gewährung von Zuwendungen an die kreisangehörigen Gemeinden ist mindestens eine Abstimmung über die Verwendung und daraus resultierend die Verbuchung der Zahlungen erforderlich. Es ist sicherzustellen, dass die Voraussetzungen des § 42 Abs. 4 GemHKVO für die Aktivierung gezahlter Zuwendungen erfüllt sind.“

Nach einem entsprechenden Hinweis des RPAs werden diese Zahlungsströme jährlich zur Aufstellung der Jahresrechnungen mit den Gemeinden abgestimmt. Ob die vom LK gezahlten und als Investitionszuwendungen verbuchten Zahlungen tatsächlich eine Finanzierung von Investitionen der Gemeinden darstellen, und nicht etwa zur Förderung laufender Leistungen verwendet werden, wird durch die Mitteilungen der Gemeinden geklärt.

3.2.2 Sachvermögen Feststellungen

Bilanzierungs- und Bewertungswahlrechte: *„Die Prüfung der investiven Geschäftsvorfälle führte zu der Feststellung, dass Bewertungswahlrechte nicht einheitlich genutzt werden. Die Entscheidung über die Ausübung von Bewertungswahlrechten sollte für den Landkreis einheitlich geregelt werden. Im Rahmen der Abrechnung der investiven Geschäftsvorfälle in die Anlagenbuchhaltung wurde eine Bewertung entsprechend der gesetzlichen Vorgaben durchgeführt. Eine Umbuchung auf den Sachkonten der Finanzrechnung erfolgte nicht.“*

Wie vom RPA dargestellt, erfolgte die Verbuchung in die Anlagenbuchhaltung nach Korrekturen durch die Kämmerei entsprechend der gesetzlichen Vorgaben. Da die Buchungen der Finanzrechnung zentral in der Kämmerei kontrolliert und gebucht

werden, ist künftig sichergestellt, dass schon die Buchungen in die Finanzrechnung korrekt erfolgen, damit zeitraubende Umbuchungen nicht mehr erforderlich sind.

Anlagenbuchhaltung: 2. Absatz: *„Mit dem Jahresabschluss wurde eine Liste vorgelegt, die eine Übersicht über die auf Anlagen abgerechneten Anschaffungs- und Herstellungswerte gibt. Eine strukturierte Übersicht über einzelne Buchungen zu einer Anlage ergibt sich lediglich über Abfragen aus der Finanzsoftware.“*

Das Wort „lediglich“ ist unverständlich. Die Anlagenbuchhaltung wird elektronisch fehlerfrei geführt (dort sind Auswertungen über die auf eine Anlage abgerechneten A- und H-Werte verfügbar). Deshalb ist nicht einzusehen, weshalb Nebenlisten geführt werden sollen, und welchen zusätzlichen Erkenntniswert sie vermitteln sollen.

3. Absatz: *„Um eine sachgerechte Übersicht und eine ordnungsgemäße Darstellung der Anlagenbuchhaltung sicherzustellen, ist es zweckmäßig, dass die jeweiligen wertbegründenden Unterlagen den entsprechenden Anlagen zugeordnet werden.“*

Es geht um die Frage der Sortierung der wertbegründenden Unterlagen: nach den Buchungs- und Maßnahmennummern der Buchhaltung („I-Elemente“) oder den Anlagennummern nach Abrechnung auf Anlage. Da bei Suchvorgängen in der Buchhaltung aber nun einmal die I-Elemente das Sortierkriterium sind, und in der Buchungsauskunft die Anlagennummern gar nicht erscheinen, halte ich aus Praktikabilitätsgründen eine Sortierung nach diesen I-Elementen für zwingend erforderlich. Zudem ist die Sortierung der I-Elemente (jahrgangsübergreifend) den Fachbereichen bekannt (auch im Investitionsprogramm des Haushaltsplans veröffentlicht), während die Nummerierung der Anlagen völlig willkürlich ohne Sortierkriterium fortlaufend nach Buchungszeitpunkt erfolgt, so dass z.B. Straßenbaumaßnahme auf Schulmikroskop folgt. Eine solche Sortierung halte ich für nicht sinnvoll.

3.2.3 Finanzvermögen Feststellungen

Kreistagsbeschlüsse zur Vergabe von Ausleihungen: *„Nach § 40 Abs. 1 Nr. 11 NGO beschließt der Kreistag ausschließlich u.a. über Darlehensvergaben. Ein Kreistagsbeschluss zur Vergabe des Darlehens an den Zweckverband Schloss- und Heimatmuseum liegt nicht vor.“*

Dem Zweckverband Schloss- und Heimatmuseum ist am 22.11.2009 ein Liquiditätskredit in Höhe von 70.000 Euro ausgezahlt worden, um die Liquidität des Zweckverbandes kurzfristig sicherzustellen. Es sind damals EU-Fördermittel nicht zu dem erwarteten Zeitpunkt ausgezahlt worden. Die Auszahlung war eilbedürftig. Die Beschlussfassung des Kreistages ist danach bedauerlicherweise unterblieben. Der Kreistag wird um Entschuldigung gebeten.

3.2.4 Forderungen Feststellungen

3. Absatz: *„Es ist festzustellen, dass ein Teil der Forderungen ausweislich der jeweiligen Ertragskonten nicht korrekt dargestellt wird. Zukünftig sollte eine korrekte Zuordnung der Erträge zu den jeweiligen Forderungsarten sichergestellt werden.“*

Siehe Ausführungen zu 2.6. 2. Absatz.

3.3.2 Schulden Feststellungen

1. Absatz: *„Die Zuordnung der Aufwendungen zu den jeweiligen Verbindlichkeiten erfolgte z.T. Nicht entsprechend der Zuordnungsvorschriften des verbindlich vorgeschriebenen Kontenrahmens. Für den Jahresabschluss wurden teilweise korrigierende Umbuchungen vorgenommen.“*

Siehe Ausführungen zu 2.6, 2. Absatz. Trotz weiterer Schulungen werden sich auch künftig korrigierende Umbuchungen nicht immer vermeiden lassen.

3.4.1 Haushaltsreste

2. Absatz: *“Entsprechend der Regelungen des § 20 Abs. 2 GemHKVO wurden Haushaltsermächtigungen für Aufwendungen in Höhe von 574.733,58 Euro übertragen. In den Unterlagen zur Bilanz waren Übersichten über die einzelnen übertragenen Ermächtigungen beigefügt. Es ist nicht ausreichend dargelegt, dass es sich nicht um Sachverhalte handelt, für die ggf. Rückstellungen zu bilden gewesen wären.“*

Auf Befragen erklärten der betroffene Fachbereich, dass Aufträge, mit denen die Haushaltsermächtigungen belastet worden wären, bis Jahresende nicht eingegangen worden seien. Künftig sollen zu den Jahresabschlüssen ergänzende Informationen an die Fachbereiche gegeben werden, die die Abgrenzung von Rückstellungen und Haushaltsresten darstellen bzw. erläutern.

3.5.2 Jahresergebnis Feststellungen

Periodengerechte Abgrenzung: *„Die Prüfung hat ergeben, dass Erträge und Aufwendungen, die dem Haushaltsjahr 2008 zuzuordnen waren, im Jahr 2009 verbucht wurden. Es handelt sich um periodenfremde Erträge und Aufwendungen, die im außerordentlichen Ergebnis zu verbuchen gewesen wären.*

Weiterhin war anhand von Auszügen aus der Finanzsoftware ersichtlich, dass Erträge und Aufwendungen, die dem Haushaltsjahr 2009 zuzuordnen gewesen wären, im Jahr 2010 verbucht wurden. Im Jahresabschluss 2009 wären dementsprechend weitere Forderungen und Verbindlichkeiten auszuweisen gewesen.

Es wurden somit nicht alle dem Haushaltsjahr 2009 zuzurechnenden Erträge und Aufwendungen vollständig erfasst. Dieses Buchungsvorgehen hat zudem entsprechend Auswirkungen auf die folgenden Jahresabschlüsse.“

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Abgrenzungsrechnung erfolgt ist. Auch bei der Abgrenzung wurde von der Kämmerei in Fällen, in denen eine fehlerhafte Jahreszuordnung (trotz jährlicher Hinweise an die Buchungskräfte) festgestellt worden ist, nachgearbeitet und umbucht. Die Ermittlungs- und Umbuchungsarbeiten sind dabei aus Zeit- und Aufwandsgesichtspunkten nicht bis in jedes Detail getrieben worden. Künftig sollen auch hier durch Prüfroutinen Fehler erkannt und bereinigt werden.

Saldierungsverbot: *„Bei der Buchung der Erträge zur Herabsetzung der Pensionsrückstellungen bzw. von Aufwendungen zur Bildung von Rückstellungen wurde das Verrechnungsverbot nach § 50 Abs. 1 GemHKVO nicht beachtet.“*

Bislang wurde hier nach dem gesprächsweise gegebenen Hinweis des Niedersächsischen Landesbetriebes für Statistik, es sei im Rahmen des Jahresabschlusses lediglich der Saldo aller einzelnen Beträge der Pensionsrückstellungen der Beamten zu berücksichtigen, aus Aufwandsgesichtspunkten aber keineswegs auf Zu- und Abgänge bei einzelnen Beamten einzugehen, verfahren. In künftigen Jahresabschlüssen werden die Zu- und Abgänge pro einzelner Beamten berücksichtigt.

Interne Leistungsverrechnung: „In den Teilergebnishaushalten sollen gemäß § 15 Abs. 3 GemHKVO bzw. § 4 Abs. 4 GemHKVO interne Leistungen veranschlagt und in den Teilhaushalten verrechnet werden. Beim Landkreis wurden interne Leistungen weder veranschlagt noch im Jahresabschluss berücksichtigt.“

Leistungsverrechnungen werden beim Landkreis Friesland bislang nur in den Fällen geplant und gebucht, in denen es aufgrund von gesetzlichen Vorgaben notwendig ist. Das ist der Fall beim Jobcenter, wo interne Leistungen (Personalwirtschaft, Finanzwirtschaft, RPA) aus Abrechnungszwecken dem Jobcenter in Rechnung gestellt werden müssen. Die GemHKVO schreibt nicht vor, in welchem Umfang interne Leistungsverrechnungen zu planen und zu buchen sind.

Denkbar wäre, die Leistungen der Inneren Verwaltung (Personal, Raumbedarf, Finanzwirtschaft) insgesamt je nach Inanspruchnahme auf die nach außen wirkenden Leistungen/ Produkte im Sinne eines Auftraggeber-/Auftragnehmerverhältnisses umzulegen. Das wäre aber nur dann sinnvoll, wenn dieses Verhältnis real wäre, wenn es den wirtschaftlichen Umgang der Fachbereiche mit Ressourcen wesentlich beeinflussen könnte, wenn die jährlich von den Leistungsbereichen benötigten Haushaltsmittel verhandelbar wären und wenn dadurch die Vergleichbarkeit der zentralen Einrichtungen unter den Kommunen verbessert werden könnte. Da dies nicht der Fall ist, ist nicht einzusehen, weshalb für einen zweifelhaften Erkenntnisgewinn ein gewaltiger Aufwand betrieben sollte.

4. Produkthaushalt, Steuerungsprozess

6. Absatz: „Aus der Prüfung des Jahresabschlusses ist ersichtlich, dass seitens der Kämmerei erhebliche organisatorische Anpassungen hinsichtlich der Kommunikation mit den Fachbereichen bzw. hinsichtlich der Information der Fachbereiche erforderlich sind, um finanzrelevante strategische Aspekte zu Steuerungszwecken nutzen und einsetzen zu können“.

Es ist richtig, dass Ziele und Kennzahlen zu Steuerungszwecken bislang noch nicht ausreichend genutzt werden. Die seit dem Haushaltsplan 2012 versuchte Verzahnung der Handlungsschwerpunkte des Landkreises mit den Produkten des Haushaltsplans mit Zielformulierungen konnte wegen anderweitiger Beschäftigung (Aufholung der Rückstände bei den Jahresabschlüssen), Personalengpässen und Krankheit im Controlling bislang nicht weiter ausgebaut werden.

5. Prüfung von Vergaben Feststellungen

Vorlage von Vergaben: „Im Rahmen der Prüfung investiver Belege wurde festgestellt, dass zahlreiche Baumaßnahmen und Beschaffungsvorgänge entgegen den Vorschriften nicht zur Prüfung vorgelegt wurden.“

Anmerkung: Da beim Landkreis zum Zeitpunkt der Berichterstattung eine zentrale Vergabestelle eingerichtet ist, wird angeregt, dass die Vergabestelle in Zusammenarbeit mit den Fachbereichen die Einhaltung des Vergaberechts sicherstellt, insbesondere bei geförderten Maßnahmen.“

Dem Vernehmen nach sind vor allem im Jahr 2009 Vorgänge, die das Konjunkturpaket 2 betrafen, aus Zeitdruck und Überarbeitung teilweise nicht vorgelegt worden. Dennoch ist zu betonen, dass auch in diesen Fällen das Vergaberecht eingehalten wurde.

Ihrer Anregung, dass die Vergabestelle mehr auf die Fachbereiche zugeht und die Fachbereiche auf die Einhaltung anhält, wird aufgegriffen; spätestens, wenn die Vergabestelle wieder mit 2 Personen besetzt ist (wahrscheinlich April 2014).