

Kreistagsdrucksache Nr. 134/15

AZ. 11/095.20

Tagesordnungspunkt

Allgemeine Finanzprüfung des Landkreises Tübingen 2009 - 2012 einschließlich Abfallwirtschaftsbetrieb 2008 - 2012

Bericht

Kreistag (öffentlich) am 23.03.2016

Sachverhalt

Die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung des Landkreises Tübingen in den Haushaltsjahren 2009 bis 2012 sowie die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen des Abfallwirtschaftsbetriebs in den Wirtschaftsjahren 2008 bis 2012 wurde von der Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg (GPA) gemäß § 48 LKrO i.V.m. § 113 Abs. 1 Satz 1 GemO geprüft.

Die Prüfung wurde - mit Unterbrechungen - in der Zeit vom 24.02.2014 bis 07.05.2014 bei der Verwaltung und anschließend bei der GPA durchgeführt.

Der Prüfung lagen die Haushaltsrechnungen mit Druckdatum vom 17.05.2010, 07.06.2012, 10.05.2012 und 25.04.2013 sowie die Jahresabschlüsse des Abfallwirtschaftsbetriebs vom 31.08.2009, 16.07.2010, 29.06.2011, 22.06.2012 und 26.06.2013 zugrunde. Ausgenommen wurden bei dieser Prüfung die Bauausgaben; sie sind zuletzt für die Haushaltsjahre / Wirtschaftsjahre 2008 bis 2012 mit Prüfungsbericht der GPA vom 26.06.2013 geprüft worden (vgl. KT-DS 128/13 in der Kreistagsitzung vom 15.10.2014).

Der gesetzliche Prüfungsauftrag der GPA beinhaltet keine umfassende und vollständige Prüfung der Verwaltung. Die Finanzprüfung berücksichtigt gem. § 114 Abs. 1 Satz 2 GemO, über die gesamten Prüfungsinhalte hinweg, vorhandene Ergebnisse der **örtlichen Prüfung** und beschränkt sich im Übrigen auf einzelne Schwerpunkte und auf Stichproben (§ 15 GemPrO). Eine wirksame örtliche Prüfung, die im Rahmen ihres Prüfungsauftrags die prüfungsrelevanten Verwaltungsbereiche insgesamt und sachgerecht prüft und deren zutreffende Prüfungsergebnisse von der Verwaltung beachtet und erforderlichenfalls umgesetzt werden, entlastet mithin die überörtliche Prüfung durch die GPA maßgeblich. In die sachliche Prüfung (§ 11 Abs. 1 i.V.m. § 6 GemPrO) sind auch Verwaltungsvorgänge bis in die Gegenwart einbezogen worden.

Die Prüfungsfeststellungen sind mit der Verwaltung im Zuge der Prüfung besprochen worden. Unwesentliche Anstände wurden, soweit möglich, bereits während der Prüfung bereinigt (§ 14 Abs. 1 GemPrO).

Von einer **Schlussbesprechung** (§ 12 Abs. 2 GemPrO) konnte abgesehen werden. Der Leiter der Verwaltung ist am 02.07.2014 über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung mündlich unterrichtet worden.

Der **Prüfungsbericht** der GPA mit Datum vom 04.02.2015 beschränkt sich im Rahmen des Prüfungszwecks schwerpunktmäßig auf wesentliche Feststellungen (§ 17 Abs. 2 Satz 1 GemPrO) und enthält darüber hinaus Hinweise zur Erledigung der festgestellten Anstände

sowie Vorschläge und Anregungen zu bedeutsamen finanzwirksamen Sachverhalten und Problemstellungen.

Mit Schriftsatz vom 20.07.2015 hat die Verwaltung zu 29 Feststellungen eine Stellungnahme abgegeben.

Zum **Abschluss überörtlicher Prüfung** hat das Regierungspräsidium Tübingen als Rechtsaufsichtsbehörde mit Erlass vom 25.10.2015 - Az.14-6/2244.4-2 - gemäß § 48 LKrO i.V.m. § 114 Abs. 5 Satz 2 GemO bestätigt, dass die überörtliche Prüfung der Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung des Landkreises Tübingen in den Haushaltsjahren 2009 – 2012 sowie der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens des Eigenbetriebs Abfallwirtschaftsbetrieb in den Wirtschaftsjahren 2008 – 2012 abgeschlossen ist.

Die im Prüfbericht der GPA getroffenen Feststellungen können aufgrund der Stellungnahme und Zusagen des Landkreises als erledigt gelten mit **Ausnahme** der Feststellung zur „Soll=Ist Anpassung“ bei Kasseneinnahmeresten des Einzelplans 4 im VwH (RdNr. 25).

Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse

Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Landkreises Tübingen und des Abfallwirtschaftsbetriebes hat die GPA wie folgt zusammengefasst:

„Landkreis

Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Landkreises waren im **Prüfungszeitraum 2009 bis 2012** geordnet.

Im vorangegangenen Prüfungszeitraum hat sich die zunächst unzureichende Leistungskraft des Verwaltungshaushalts spürbar erholt und seit dem Jahr 2006 konnten wieder auskömmliche Zuführungsraten erwirtschaftet werden. Im Jahr **2009** konnte der Anstieg des Zuschussbedarfs im Verwaltungs- und Betriebsbereich nicht vollständig durch die ebenfalls zulegenden Netto-Deckungsmittel kompensiert werden, so dass sich die Zuführungsrate gegenüber dem Vorjahr vermindert hat. Genau Gegenteilig war die Entwicklung im Jahr **2010**. Mit der deutlichen Erhöhung der Netto-Deckungsmittel hat sich die Zuführungsrate auf einen langjährigen Spitzenwert gesteigert. In den beiden Folgejahren **2011** und **2012** haben sich die Netto-Deckungsmittel und die Leistungskraft des VwH wieder stufenweise verringert. Im überörtlichen Vergleich hat die Zuführungsrate stets unter dem Landesdurchschnitt gelegen. Zusammengefasst haben die steuerkraft- und hebesatzbedingt schwankenden Netto-Deckungsmittel die Ergebnisse des Verwaltungshaushalts stärker beeinflusst als der Zuschussbedarf des Verwaltungs- und Betriebsbereichs. Dieser stieg im Vergleich zum Basisjahr 2008 zwar vergleichsweise moderat an, dennoch hat seine Gesamtentwicklung die finanzielle Leistungskraft des Verwaltungshaushalts nachhaltig verringert.

Die **Investitionsausgaben** in Höhe von rd. 25,3 Mio. EUR sind ohne Kreditaufnahmen zu 82,4 % mit Eigenmitteln und zu 17,6 % mit Zuweisungen günstig finanziert worden.

Die **Verschuldung** hat sich um 9,0 Mio. EUR auf zuletzt 56,7 Mio. EUR (255 EUR/Einw.) vermindert, sie hat damit aber weiterhin merklich über dem Landesdurchschnitt (165 EUR/Einw.) gelegen.

Für das **Haushaltsjahr 2013** hat der Landkreis eine gegenüber dem Vorjahr verbesserte Zuführungsrate erwartet. Der deutliche Anstieg der Netto-Deckungsmittel sollte die ebenfalls spürbare Erhöhung des Zuschussbedarfs übertreffen. Nach der vorläufigen Jahresrechnung 2013 kann insbesondere durch Einsparungen im Bereich der Jugendhilfe mit einer nochmals um rd. 1,0 Mio. EUR höheren Zuführungsrate als geplant gerechnet werden.

Im weiteren **Finanzplanungszeitraum bis 2017** geht die Verwaltung zwar von kontinuierlich steigenden Netto-Deckungsmitteln aus, diese können aber die erwarteten Zuwachsraten des Zuschussbedarfs nicht vollständig ausgleichen. Die Leistungskraft des Verwaltungshaushalts würde sich dadurch stetig verschlechtern. Die tatsächliche Entwicklung der Kreisfinanzen ist insgesamt nur schwer einschätzbar und anhaltend risikobehaftet (z.B. Konjunkturverlauf, Entwicklung des Sozial- und Jugendhilfeaufwands). Daher gilt es auch künftig, den Zuschussbedarf möglichst zu begrenzen und im Einklang mit der Entwicklung der Netto-Deckungsmittel zu halten.

Die in den Vermögenshaushalten 2013 bis 2017 vorgesehenen Investitionen in Höhe von 20,1 Mio. EUR sollen erneut ohne Kreditaufnahmen zu 93,4 % mit Eigenmitteln und zu 6,6 % mit Zuweisungen und Zuschüssen finanziert werden. Die Verschuldung des Landkreises würde danach auf 41,5 Mio. EUR und die Rücklage auf den Mindestbestand zurückgeführt.

Abfallwirtschaftsbetrieb

Die wirtschaftlichen Verhältnisse des Abfallwirtschaftsbetriebs waren im Prüfungszeitraum 2008 bis 2012 geordnet. Durch die hohe Investitionstätigkeit hat das Anlagevermögen um 57 % zugenommen. Zur Investitionsfinanzierung ist die langfristige Fremdverschuldung deutlich ausgeweitet worden. Neben den Krediten standen langfristige Finanzierungsmittel aus der Nachsorge- und Pensionsrückstellung zur Verfügung.

Die Jahresergebnisse waren von der rückwirkend geänderten Behandlung der „freien Zinserträge“ im Jahr 2010 geprägt. Die in den Jahren 2010 bis 2012 erwirtschafteten Gewinne von 536 TEUR sind der „Rücklage freie Zinserträge“ zugeführt worden. Den deutlich gestiegenen Kosten der Restmüllentsorgung ist im Jahr 2008 durch eine entsprechende Anpassung der Abfallgebühren begegnet worden.

Wesentliche Feststellungen zu einzelnen Prüfungsgebieten

Gesamteindruck

- Die überörtliche Prüfung, die sich auf einzelne Schwerpunkte und im Übrigen auf Stichproben beschränkte, hat ergeben, dass die Verwaltung in den geprüften Bereichen insgesamt ordnungsgemäß gearbeitet hat. Die folgenden wesentlichen Einzelfeststellungen und Hinweise ändern nichts am guten Gesamteindruck.

Örtliche Prüfung

- Das Rechnungsprüfungsamt hat die Jahresrechnungen des Landkreises und die Jahresabschlüsse des Eigenbetriebs Abfallwirtschaft - begleitet durch sachlich vertiefte Prüfungen, insbesondere im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe - wirksam geprüft und insoweit die überörtliche Prüfung entlastet.

Haushalts-, Kassen- und Rechnungsprüfung

- Nicht alle gesetzten Dauermahnsperrern sind auf ihre weitere Gültigkeit hin regelmäßig überprüft worden. Teilweise bestehen seit etlichen Jahren Dauermahnsperrern.

- Zum Zeitpunkt der Prüfung waren noch einige Zahlungseingänge ungeklärt die älter als einen Monat waren und zum Teil noch aus dem Vorjahr stammen.
- Entgegen der Stellungnahme der Verwaltung zur vorangegangenen Prüfung erfolgt auch weiterhin eine „Soll=Ist-Anpassung“ auf Sachkontenebene, so dass bestehende Kasseneinnahmereste in der Jahresrechnung nicht ausgewiesen werden.
- Weitere Feststellungen waren zur Programmfreigabe und zur Berechtigungsverwaltung zu treffen.

Soziale Angelegenheiten

Der Gesamtaufwand für die Soziale Sicherung ist im Prüfungszeitraum moderat um 5 % (3,5 Mio. EUR) gestiegen. In den Jahren 2009 und insbesondere 2010 sind die Rechnungsergebnisse durch einen per Saldo positiven Lastenausgleich begünstigt worden. Hingegen musste der Landkreis in den Jahren 2011 und 2012 im Bereich der Soziallastenausgleiche insgesamt mehr leisten als ihm zugewiesen wurde. Die Deckungsquote der Kreisumlage (Deckung des Gesamtaufwands für die Soziale Sicherung durch das Kreisumlageaufkommen) hat zwischen 97 % (2009, 2012) und 102 % (2010) gelegen. Der Reinaufwand des Einzelplans 4 ist maßgeblich durch die Rechnungsergebnisse der Sozialhilfe (und hier insbesondere der Eingliederungshilfe), der Jugendhilfe und der Grundsicherung für Arbeitsuchende beeinflusst worden.

- In den Leistungsakten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen sind in Einzelfällen die maßgeblichen Gründe für die Einrichtungsauswahl und die örtliche Zuständigkeit eingehender zu dokumentieren.
- Im Rahmen der vorhandenen Personalkapazitäten sollten mittelfristig alle geeigneten Bestandsfälle der Eingliederungshilfe verbindlich in das Fallmanagement einbezogen und entsprechende Gesamtpläne erstellt werden.
- Die Gründe, weshalb eine bestimmte Einrichtung oder ein Leistungserbringer im Einzelfall ausgewählt worden ist, waren auch im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe nicht aktenkundig.
- Bei den im kommunalen Finanzausgleich erhaltenen Zuweisungen zur Förderung der Kleinkindbetreuung waren Abweichungen zwischen den vom Landkreis gemeldeten und den im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigten Bemessungsgrundlagen festzustellen.

Personalwesen

- Über die übertarifliche Verlängerung der Urlaubsübertragungsfrist für die Beschäftigten und die Gewährung einer Arbeitsmarktzulage liegt bisher kein Beschluss des zuständigen Organs vor.
- Das Volumen des Leistungsentgelts wird entgegen den tariflichen Vorgaben vollständig ausgeschüttet, obwohl die Dienstvereinbarung zur Einführung leistungsorientierter Entgelte und Vereinbarung eines betrieblichen Systems nach §§ 17, 18 TVöD beim Landratsamt Tübingen vom 03.11.2008 mit Vereinbarung vom 03.11.2011 bis auf weiteres ausgesetzt worden ist.

Betätigungsprüfung

- Die Beteiligungsverwaltung ist zu intensivieren. Einzelfeststellungen waren hinsichtlich der Wirtschaftspläne, der Gesellschaftsverträge und der Beteiligungsberichte zu treffen.

Prüfungsabschluss

Zum Abschluss überörtlichen Prüfung hat das Regierungspräsidium Tübingen als **Rechtsaufsichtsbehörde** mit Erlass vom 25.10.2015 Az.14-6/2244.4-2 gemäß § 48 LKrO i.V.m. § 114 Abs. 5 Satz 2 GemO bestätigt, dass die überörtliche Prüfung der Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung des Landkreises Tübingen in den Haushaltsjahren 2009 – 2012 sowie der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens des Eigenbetriebs Abfallwirtschaftsbetrieb in den Wirtschaftsjahren 2008 – 2012 abgeschlossen ist.

Die im Prüfbericht der GPA getroffenen Feststellungen können aufgrund der Stellungnahme und Zusagen des Landkreises als erledigt gelten mit Ausnahme der nachfolgend aufgeführten Feststellung.

Zu RdNr. 25 wurde bemerkt:

„Auf der Einnahmeseite des Einzelplans 4 im VwH erfolgt eine „Soll=Ist Anpassung“ auf Sachkontenebene, so dass bestehende Kasseneinnahmereste in der Jahresrechnung nicht ausgewiesen werden. Dies widerspricht den Regeln einer ordnungsgemäßen Verwaltungsbuchführung. Der Landkreis hat in seiner Stellungnahme an die GPA mitgeteilt, dass er bis zur Umstellung auf das NHKR zum 01.01.2017 an der „Soll=Ist Anpassung“ festhalten will. Das Regierungspräsidium ist im Hinblick auf die im Jahr 2016 bevorstehende Umstellung auf das NHKR ausnahmsweise bereit, die bisherige Vorgehensweise noch bis zum 31.12.2016 zu tolerieren.“

Über diese bisher noch unerledigte Feststellung hinaus hat das Regierungspräsidium noch zu 2 Fällen in der Sozialverwaltung weitere Hinweise gegeben, die zwischenzeitlich von der Verwaltung erledigt wurden.

Der Kreistag wird hiermit gemäß § 41 Abs. 5 S. 1 LKrO i.V.m. § 48 LKrO und § 114 Abs. 4 S. 2 GemO vom Ergebnis und Abschluss der überörtlichen Prüfung unterrichtet.