

Abteilung Eigenprüfung

Schlussbericht

über die örtliche Prüfung der Jahresrechnung

2015

15.11.2016

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung.....	5
1.1	Jahresrechnung.....	5
1.2	Wesentliche Prüfungsschwerpunkte und Beratungstätigkeiten.....	5
2	Allgemeine Hinweise zur Prüfung.....	7
2.1	Prüfungsauftrag.....	7
2.1.1	Pflichtaufgaben.....	7
2.1.2	Weitere Aufgaben.....	7
2.1.3	Prüfungsgegenstand.....	7
2.1.4	Zeitraum und Umfang der Prüfung.....	8
2.1.5	Beratende Tätigkeit und begleitende Prüfung.....	8
2.2	Hinweise zum Prüfungsbericht.....	9
2.3	Überörtliche Prüfung.....	9
2.4	Vorjahr.....	9
3	Kreishaushalt und Finanzwirtschaft.....	10
3.1	Prüfung der Jahresrechnung.....	10
3.1.1	Haushaltsplan.....	10
3.1.2	Vollständigkeit, Form und Gliederung der Jahresrechnung.....	10
3.1.3	Beschluss und Bekanntgabe der Jahresrechnung.....	10
3.2	Kassenmäßiger Abschluss.....	10
3.3	Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse (Haushaltsrechnung).....	10
3.3.1	Vorbemerkung.....	10
3.3.2	Verwaltungshaushalt.....	11
3.3.3	Vermögenshaushalt.....	21
3.3.4	Haushaltsausgabe- und einnahmereste.....	23
3.3.5	Über- und außerplanmäßige Ausgaben.....	23
3.3.6	Verpflichtungsermächtigungen.....	24
3.3.7	Sachbuch für haushaltsfremde Vorgänge.....	24
3.4	Vermögensrechnung.....	24
3.4.1	Schulden.....	24
3.4.2	Allgemeine Rücklage.....	25
3.4.3	Beteiligungen und Darlehensforderungen.....	26
3.4.4	Geldanlagen.....	26
3.4.5	Bürgschaften.....	26
3.4.6	Kassenprüfung und Kassenbestandsaufnahmen.....	26
3.4.7	Kassenliquidität und Kassenreste.....	27

4 Einzelne Prüfungsschwerpunkte und Beratungstätigkeiten	28
4.1 Umstellung auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)	28
4.2 Allgemeine Verwaltung.....	28
4.2.1 Prüfung von Verträgen und Vereinbarungen	28
4.2.2 Vergaberechtliche Prüfung und Beratung.....	29
4.2.3 Personal.....	30
4.3 Kreisschulen (Epl. 2)	31
4.3.1 Bau- und Planungsbeschlüsse	31
4.3.2 Abrechnung von Schulbaumaßnahmen	31
4.4 Soziale Sicherung (Epl. 4)	31
4.4.1 Eingliederungshilfe nach SGB XII	31
4.4.2 Fehlerhafte Umbuchungen im SGB II.....	32
4.4.3 Personalabordnung Flüchtlingsunterbringung	34
4.4.4 Prüfung der „Spitzabrechnung“ der Ausgaben im Bereich Flüchtlinge..	34
4.4.5 Anmietung und von Asylbewerberunterkünften	36
4.4.6 Niederschlagung von Forderungen im Sozialbereich	36
4.5 Straßenbau	37
4.5.1 Bau- und Planungsbeschlüsse.....	37
4.5.2 Abrechnung von Straßenbaumaßnahmen.....	37
4.5.3 Grundstücksveräußerung.....	38
4.6 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung (Epl. 7).....	38
4.6.1 Abfallbeseitigung.....	38
4.6.2 ÖPNV.....	38
4.7 Sonstiges	38
4.7.1 Einrichtung einer kommunalen Holzverkaufsstelle als freiwillige Kreisaufgabe.....	38
4.7.2 Prüfung von Verträgen, Vereinbarungen und Zuschüssen	38
5 Übernahme von Funktionen	39
5.1 Zusammenführung der Leitung der Abteilungen Eigenprüfung und Kommunalaufsicht.....	39
5.2 Antikorruptionsbeauftragte.....	39
6 Örtliche Prüfung des Jahresabschlusses des Eigenbetriebs „Abfallwirtschaftsbetrieb“	39
7 Ergebnis der Prüfung	41

Vorblatt

Leiter der Verwaltung	Landrat Joachim Walter
Erster Landesbeamter	Hans-Erich Messner
Geschäftsbereichsleiter 1 Zentrale Verwaltung, Finanzen und Betriebe	Werner Walz
Fachbediensteter für das Finanzwesen	Kai-Peter Michels
Leiterin der Abteilung Eigenprüfung	Gabriele Mezger
Einwohnerzahl zum 30.06.2015	218.959 (Basis Zensus 2011)

1 Zusammenfassung

1.1 Jahresrechnung

Die **Zuführung vom Verwaltungshaushalt** an den Vermögenshaushalt war 2015 mit 9,39 Mio. € (Vorjahr: 9,145 Mio. €) um 5,696 Mio. € höher als im Haushaltsplan vorgesehen (3,719 Mio. €). Aus den beiden Blöcken des Verwaltungshaushalts haben sich die Änderungen folgendermaßen ergeben: Im Ergebnis lag der nach der Planung gegenüber dem Vorjahr um 7,93 Mio. € höher erwartete **Zuschussbedarf** bei der Rechnungslegung mit 119,03 Mio. € um 1,955 Mio. € niedriger als erwartet, woraus sich ein Teil der erheblich höheren Zuführung an den Vermögenshaushalt ergeben hat. Den größeren Anteil zum sehr viel besseren Jahresergebnis haben jedoch die Netto-Deckungsmittel beigetragen. Sie lagen mit 128,427 Mio. € erneut, insbesondere wegen des höheren Kreisumlageaufkommens, um 6,231 Mio. € höher als im Vorjahr und auch um 3,733 Mio. € über dem Planansatz.

Nach Abzug der Kredittilgungen lag die **Netto-Investitionsrate** bei beachtlichen 6,933 Mio. € (Vorjahr 6,767 Mio. €), weshalb nicht nur zur Finanzierung der Investitionen auf die geplante Rücklagenentnahme verzichtet werden konnte, sondern darüber hinaus der Rücklage 4,489 Mio. € zugeführt werden konnten. Somit erhöhte sich der Bestand der **Allgemeinen Rücklage** zum 31.12.2015 auf 13,35 Mio. €.

Die **Pro-Kopf-Verschuldung** des Kreises lag zum 31.12.2015 mit 46,24 Mio. € bzw. 211 €/Einw. immer noch weit über dem Durchschnitt der Landkreise in Baden-Württemberg (136 €/Einw.). Unter Hinzurechnung der Schulden des Abfallwirtschaftsbetriebs lag die Gesamtverschuldung bei 219 €/Einw. (landesdurchschnittlich bei 176 €/Einw.).

1.2 Wesentliche Prüfungsschwerpunkte und Beratungstätigkeiten

Beratende und begleitende Prüfung

Die Abteilung Eigenprüfung legt sehr viel Wert darauf, laufende Vorgänge zu begleiten und die Prüfung in beratender Funktion auszuüben um Beanstandungen und Schaden von vorn herein zu vermeiden. Die wichtigsten Vorgänge sind beispielhaft im Bericht aufgeführt.

Vergaberechtliche Prüfung und Beratung

Die vom Kreistag übertragene Aufgabe der Vergabekontrolle wird von der Abteilung Eigenprüfung vorwiegend begleitend und beratend wahrgenommen. Sowohl die beim Landratsamt Tübingen eingerichtete Zentrale Vergabestelle als auch die jeweiligen Abteilungen arbeiten eng mit der Abteilung Eigenprüfung zusammen. Die

Prüfung wird üblicherweise zu einem frühen Zeitpunkt an den Verfahren beteiligt. Die Prüfung war an allen dem Kreistag zur Entscheidung vorgelegten Vergabeentscheidungen beteiligt.

Schwerpunktprüfungen

- Fehlerhafte Umbuchungen im Bereich SGB II
- Ausgaben Flüchtlingsunterbringung

2 Allgemeine Hinweise zur Prüfung

2.1 Prüfungsauftrag

2.1.1 Pflichtaufgaben

Beim Landkreis ist gem. § 48 LKrO i. V. m. § 109 GemO ein Rechnungsprüfungsamt als besonderes Amt eingerichtet, das unabhängig und weisungsungebunden ist, im Übrigen untersteht es dem Landrat unmittelbar. Das Rechnungsprüfungsamt wird beim Landkreis Tübingen unter der Bezeichnung „Abteilung Eigenprüfung“ geführt.

Das Rechnungsprüfungsamt hat die Jahresrechnung gem. § 110 GemO in Verbindung mit § 48 LKrO und §§ 5 ff GemPrO vor der Feststellung durch den Kreistag zu prüfen. Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens sind die wesentlichen Bemerkungen in einem dem Kreistag vorzulegenden Schlussbericht zusammenzufassen.

Die Prüfung des Jahresabschlusses des Eigenbetriebs Abfallwirtschaft gehört ebenfalls zu den Pflichtaufgaben des Rechnungsprüfungsamts (§ 111 GemO). Die Ergebnisse werden in einem gesonderten Prüfungsbericht festgehalten.

Pflichtaufgaben sind auch die Kassenprüfung sowie die Prüfung der Vermögensbestände und Vorräte (§ 4 GemPrO).

2.1.2 Weitere Aufgaben

Der Kreistag kann dem Rechnungsprüfungsamt weitere Aufgaben übertragen. Von dieser Möglichkeit wurde hinsichtlich der Zuständigkeit für die Prüfung der Organisation und Wirtschaftlichkeit nach § 112 Abs. 2 Nr. 1 GemO und für die Vergaben nach § 112 Abs. 2 Nr. 2 GemO Gebrauch gemacht. Darüber hinaus wurde dem Rechnungsprüfungsamt 1979 (erneuernd 1995) die örtliche Prüfungszuständigkeit für den Zweckverband Abfallverwertung Reutlingen/Tübingen (ZAV) und 2009 für den Zweckverband ÖPNV im Ammertal (ZÖA) zugeordnet.

Nicht übertragen ist die Prüfung der Betätigung des Kreises bei Unternehmen in Privatrechtsform nach § 112 Abs. 2 Nr. 3 GemO.

2.1.3 Prüfungsgegenstand

Die in Form der Jahresrechnung von der Verwaltung gefertigte Rechnungslegung des Haushalts ist sachlich, rechnerisch und förmlich zu prüfen. Dabei gehen die gesetzlich festgelegten Prüfungsziele thematisch über die einer förmlichen Abschlussprüfung hinaus; sie befassen sich insbesondere mit der sachlichen Richtigkeit der einzelnen Finanzvorfälle und ob Einnahmen und Ausgaben den

rechtlichen Vorgaben entsprechen. Des Weiteren ist anhand der Jahresrechnung zu prüfen, ob der Haushaltsplan eingehalten worden ist. Vor allem in dieser Aufgabe kommt die Kontrollfunktion des Rechnungsprüfungsamtes zum Ausdruck, die es für den Kreistag ausübt. Zudem ist der ordnungsgemäße Nachweis des Vermögens und der Schulden Prüfungsgegenstand.

2.1.4 Zeitraum und Umfang der Prüfung

Die Prüfung ist gem. § 110 Abs. 2 GemO vom Rechnungsprüfungsamt innerhalb von vier Monaten nach Aufstellung der Jahresrechnung durchzuführen. Die Haushaltsrechnung ist von der Abteilung Finanzen am 01.06.2016 abgeschlossen worden. Die Prüfung erfolgte anhand der Haushaltsrechnung mit Druckdatum 03.06.2016. Die einzelnen Bestandteile und Anlagen der Jahresrechnung sind der Abteilung Eigenprüfung am 30.05.2016, 29.06.2015 und 20.10.2016 in der Entwurfsfassung übergeben worden. Nach Prüfung des Entwurfs ist die Ausfertigung der formal aufgestellten Jahresrechnung am 15.11.2016 vorgesehen. Die Verzögerung ergab sich aus der zeitlichen Bindung der Abteilung Finanzen für die NKHR Umstellung.

Um der Feststellungsfrist in § 95 Abs. 2 GemO „innerhalb eines Jahres nach Ende des Haushaltsjahres“ dennoch gerecht zu werden, wurde die Prüfung der Jahresrechnung in einem sehr engen Zeitraum unter Verzicht auf den gesetzlich vorgesehenen Prüfungszeitraum anhand des Entwurfs der Jahresrechnung durchgeführt. Damit kann 2016 leider das grundsätzliche Ziel, die Jahresrechnung des Vorjahres bereits den Haushaltsberatungen zugrunde zu legen, nicht erfüllt werden. Zumindest zum Beschluss des Haushalts 2017 kann sie jedoch noch vorgelegt werden.

2.1.5 Beratende Tätigkeit und begleitende Prüfung

Die Abteilung Eigenprüfung versteht ihren gesetzlichen Prüfungsauftrag nicht als reine retrospektive Prüfung, viel mehr wird sehr viel Wert darauf gelegt, begleitend zu prüfen und beratend bei laufenden Vorgängen mitzuwirken, um fehlerhaftes Verwaltungshandeln von vorn herein zu vermeiden (sogenannte „ex ante“ Prüfung). Einige der Vorgänge, an denen die Abteilung Eigenprüfung beratend und begleitend beteiligt war, sind beispielhaft in Abschnitt 4 aufgelistet und ggf. erörtert.

Die Abteilung Eigenprüfung ist auch in verschiedene interne Arbeitsgruppen eingebunden (z. B. Projektgruppe NKHR). Darüber hinaus ist die Abteilungsleiterin zur Antikorruptionsbeauftragten bestellt und Mitglied in der Stellenbewertungskommission.

2.2 Hinweise zum Prüfungsbericht

Soweit einzelne Bereiche der Haushaltsrechnung bzw. der weiteren Bestandteile und Anlagen im Bericht nicht gesondert erwähnt werden, entspricht die Darstellung in der von der Abteilung Finanzen aufgestellten Jahresrechnung den rechtlichen Bestimmungen.

Die Rechnungslegung erfolgt nach wie vor nach den Regeln der Kameralistik. Die im Prüfungsbericht genannten Rechtsgrundlagen beziehen sich daher auf die Paragraphen der alten Gesetzesfassungen des kameralen Haushalts- und Kassenrechts; sie werden im Prüfungsbericht ohne Zusatz zitiert.

2.3 Überörtliche Prüfung

Die überörtliche allgemeine Finanzprüfung durch die Gemeindeprüfungsanstalt ist im Frühjahr 2014 für die Jahre 2009 bis 2012 durchgeführt worden (Prüfungsbericht vom 04.02.2015). Das Regierungspräsidium Tübingen als Rechtsaufsichtsbehörde hat mit Erlass vom 25.10.2015 die Bestätigung nach § 114 Abs. 5 Satz 2 GemO mit einer Einschränkung erteilt (Soll-Ist-Anpassung der Forderungen im Sozialbereich s. auch Rdnr. 38. Über die Prüfung wurde dem Kreistag am 23.03.2016 (KT DS 134/15) berichtet.

Die überörtliche Prüfung der Bauausgaben des Landkreises Tübingen ist 2013 für die Jahre 2008 bis 2012 durch die Gemeindeprüfungsanstalt durchgeführt worden (Prüfungsbericht vom 26.06.2013). Das Regierungspräsidium Tübingen als Rechtsaufsichtsbehörde hat mit Erlass vom 18.08.2014 die uneingeschränkte Bestätigung nach § 114 Abs. 5 Satz 2 GemO erteilt (s. Bericht im Kreistag am 15.10.2014, KT DS 128/13).

2.4 Vorjahr

Nach verspäteter Aufstellung und entsprechend verspäteter Vorlage des Schlussberichts wurde die Jahresrechnung 2013 erst verspätet mit Beschluss vom 18.03.2015 vom Kreistag festgestellt. Demgegenüber erfolgte die Aufstellung der Jahresrechnung 2014 wieder früher, so dass der Schlussbericht in der Kreistagssitzung vom 14.10.2015 vorgelegt (KT DS 100/15) und die Jahresrechnung festgestellt (092/15) werden konnte. Die Bekanntmachung erfolgte am 19.10.2015 und die öffentliche Auslegung zur Einsichtnahme vom 19.10.–27.10.2015.

3 Kreishaushalt und Finanzwirtschaft

3.1 Prüfung der Jahresrechnung

3.1.1 Haushaltsplan

- 1 Die formalen Vorgaben sind erfüllt und im Rechenschaftsbericht korrekt dargestellt. Die Gesetzmäßigkeit des vorlagepflichtigen Haushalts wurde von der Rechtsaufsicht mit Erlass vom 16.01.2015 bestätigt.

3.1.2 Vollständigkeit, Form und Gliederung der Jahresrechnung

- 2 Die Jahresrechnung enthält alle vorgeschriebenen Bestandteile und Anlagen. Die Vorschriften über die Form und Gliederung der Jahresrechnung sind eingehalten.

3.1.3 Beschluss und Bekanntgabe der Jahresrechnung

- 3 Im Anschluss an die Kenntnissgabe des Schlussberichts ist die Feststellung der Jahresrechnung durch den Kreistag vorgesehen. Die Jahresrechnung 2015 wird fristgerecht innerhalb eines Jahres zur Feststellung vorgelegt.

3.2 Kassenmäßiger Abschluss

- 4 Der den gesetzlichen Bestimmungen entsprechende kassenmäßige Abschluss (§ 40 GemHVO) ergab eine Ist-Mehreinnahme in Höhe von 19.248.436,71 €.

3.3 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse (Haushaltsrechnung)

3.3.1 Vorbemerkung

- 5 Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Landkreises waren 2015 geordnet.

Prüfungsrelevant ist die Entwicklung des Haushaltsjahres im Vergleich zum Vorjahr und vor allem zur Haushaltsplanung. Dazu wurden die finanziellen Veränderungen aus Sicht der Einnahme- und Ausgabearten analysiert, weil diese Betrachtungsweise den statistischen Veröffentlichungen zu Grunde liegt. Die Landesvergleichswerte sind den vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg veröffentlichten kommunalen Jahresrechnungsstatistiken (zuletzt Jahresrechnungsstatistik 2013 und hilfsweise die Kassenstatistik 2015) sowie dem Haushaltsvergleich bzw. den Kennzahlen der Jahresabschlüsse 2015 des Landkreistages entnommen. Es ist nochmals darauf hinzuweisen, dass den statistischen Pro-Kopf-Werten seit der Jahresrechnung 2012 die Einwohnerzahlen

des Zensus 2011 zugrunde gelegt werden. Daraus hat sich für den Kreis Tübingen ein Rückgang von rd. 10.000 Einwohnern ergeben, wodurch die Vergleichbarkeit mit früheren Vorjahreswerten etwas verzerrt wird.

3.3.2 Verwaltungshaushalt

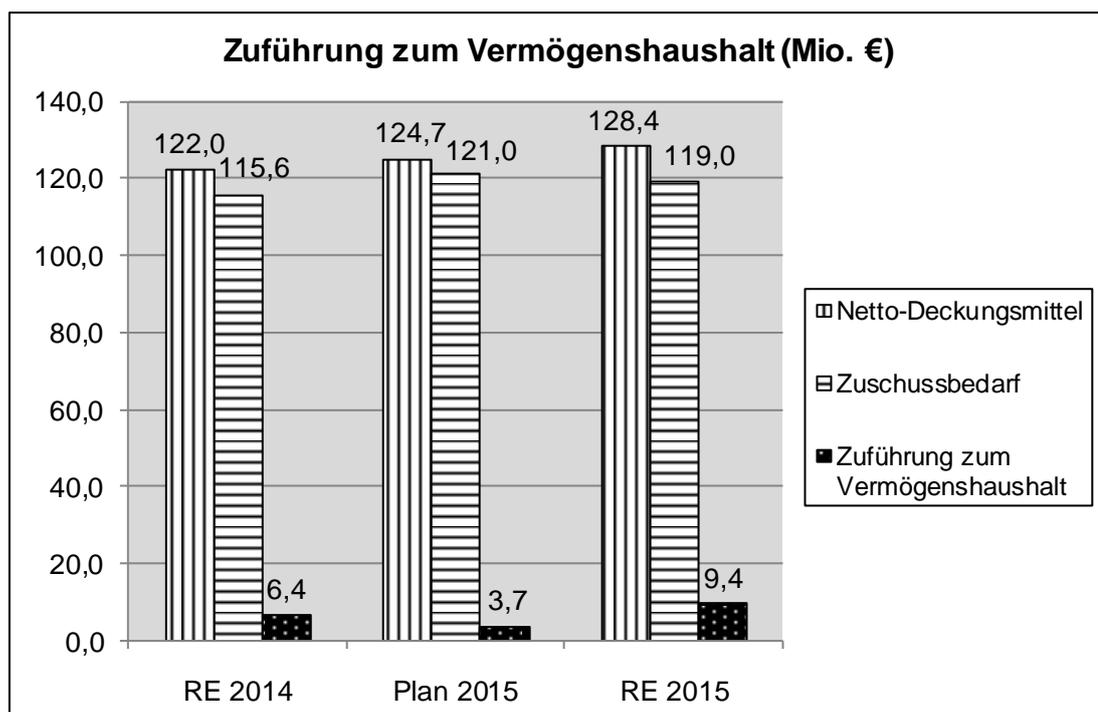
Ergebnis:

- 6 Entwicklung der allgemeinen Zuführung des Verwaltungshaushalts an den Vermögenshaushalt im Prüfungsjahr im Vergleich zum Planansatz und zum Vorjahr:

	Planansatz T€	Rechnungs- ergebnis T€	Rechnungs- ergebnis €/Einw.	Landesdurch- schnitt €/Einw.
2012	1.965	4.177	20	15
2013	6.724	9.274	43	37
2014	6.394	9.135	42	44
2015	3.707	9.393	43	39

Aufgrund der positiven Entwicklung im Verlauf des Jahres 2015 konnten dem Vermögenshaushalt im Ergebnis 5,686 Mio. € (Vorjahr +2,741 Mio. €) mehr zugeführt werden als geplant.

Die Entwicklung der Zuführung lässt sich aus den als Kennzahlen dienenden Ergebnissen der beiden Blöcke des Verwaltungshaushalts, der **Netto-Deckungsmittel** des Bereichs der Steuern, allgemeinen Zuweisungen und Umlagen und des **Zuschussbedarfs** des Verwaltungs- und Betriebsbereichs ablesen:



Das Diagramm zeigt auf, dass vor allem die Netto-Deckungsmittel um rd. 3,733 Mio. € höher lagen als der Planansatz, aber auch der gegenüber der Planung um 1,953 Mio. € deutlich niedriger ausgefallene Zuschussbedarf zur Verbesserung des Ergebnisses beigetragen hat.

Weitere wichtige Kennzahl ist die **Netto-Investitionsrate** – die nach Abzug der ordentlichen Kredittilgung (2015: 2,46 Mio. €) von der Zuführung verbliebenen freien Mittel des Vermögenshaushalts (s. Rdnr. 12). Da der Kreis strukturbedingt nur wenige Möglichkeiten hat, im Vermögenshaushalt weitere Einnahmen aus Eigenmitteln zu erzielen, ist sie das wesentliche Finanzierungsinstrument für Investitionen. Die Netto-Investitionsrate lag 2015 mit 6,933 Mio. € wesentlich höher als nach der Planung erwartet (1,247 Mio. €).

Steuereinnahmen und Finanzausgleich:

- 7 Der erste Hauptblock des Verwaltungshaushalts umfasst die Einnahmen aus Steuern, Umlagen und allgemeinen Finanzausgleichungen abzüglich der Ausgaben für steuerkraftabhängige Umlagen, woraus sich die Netto-Deckungsmittel ergeben:

T€	Rechnungs- ergebnis 2013	Rechnungs- ergebnis 2014	Haushalts- plan 2015	Rechnungs- ergebnis 2015
Kreisumlage	76.766	82.582	88.950	88.496
Schlüsselzuweisungen	25.500	25.188	23.505	24.706
Grunderwerbsteuer	8.606	8.827	9.200	11.187
Zuweisungen, Steuern Ausgleichsleistungen	15.307	14.649	14.531	15.451
Summe Einnahmen	126.179	131.246	136.186	139.840
KVJS-Umlage	826	895	1.006	1.007
FAG-Umlagen mit Soziallastenausgleich	7.627	8.155	10.487	10.406
Summe Ausgaben	8.453	9.050	11.493	11.413
Netto-Deckungsmittel	117.726	122.196	124.693	128.427
€/Einw.	547	562	569	587

Der Hebesatz der **Kreisumlage** wurde 2015 das vierte Jahr in Folge gesenkt, von 32,13 % 2014 auf 31,58 %. Damit lag die Kreisumlage auch das vierte Jahr in Folge unter dem (ebenfalls gesunkenen) Landesdurchschnitt von 32,17 %. Dagegen ist das Aufkommen der Kreisumlage gegenüber 2014 von 82,582 Mio. € um 5,914 Mio. € auf 88,496 Mio. € gestiegen, nachdem sich die Steuerkraft der Gemeinden und Städte erneut erhöht hatte. Für 2016 hat der Kreistag aufgrund der sehr guten Entwicklung der Steuerkraft eine nochmalige Senkung des Hebesatzes auf 30,58 % beschlossen, womit ein Aufkommen in Höhe von 88,310 Mio. € erwartet wird. Gegenüber der Planung lag das tatsächliche Kreisumlageaufkommen um 454 T€ niedriger, da die Kämmerei sich bei ihrer Berechnung auf die offiziell mitgeteilten Steuerkraftzahlen der Gemeinden bezogen hat, die zum Zeitpunkt der

Haushaltsplanaufstellung noch nicht um die Korrektur aus den interkommunalen Gewerbegebieten bereinigt war. Die betroffenen Gemeinden planten in ihren Haushalten schon mit der zu diesem Zeitpunkt im Entwurf vorliegenden korrigierten Steuerkraft.

Die Quote der Kreisumlage von 43,16 % an den bereinigten Einnahmen des Verwaltungshaushalts dokumentiert, dass sie die wichtigste Einnahmequelle des Kreises ist. Der Vergleich auf Landesebene umfasst sämtliche Einnahmen - danach liegt die Quote des Landkreises Tübingen bei 40,45 % zu landesdurchschnittlichen 38,03 %. Damit ist der Kreis Tübingen auch weiterhin stärker von der Kreisumlage abhängig als der Durchschnitt der Kreise.

Schlüsselzuweisungen (§ 8 FAG) hat der Kreis in Höhe von 24,71 Mio. € erhalten, was einen Rückgang um 482 T€ gegenüber dem Vorjahr bedeutet. Nach der Planung war aber ein viel größerer Rückgang (-1,68 Mio. €) erwartet worden. Auf die Erläuterungen hinsichtlich der geänderten Kopfbeträge im Rechenschaftsbericht wird verwiesen.

Für die vom Land teilweise überlassenen **Grunderwerbsteuereinnahmen** wurden im Haushaltsplan 2015 erneut 9,2 Mio. € veranschlagt. Nachdem im Jahr 2012 mit 9,663 Mio. € ein langjähriger Spitzenwert erreicht werden konnte, stand zum Zeitpunkt des Haushaltsbeschlusses das Ergebnis 2014 fest, wonach sich die Einnahmen mit 8,83 Mio. € schlechter entwickelt hatten als mit 9,2 Mio. € erwartet. Das Ergebnis 2015 ist dagegen mit 11,187 Mio. € erheblich besser ausgefallen und stellt einen neuen Höchststand dar.

Als **Zuweisungen** werden die nach § 11 FAG vom Land zugeteilten Mittel eingenommen. „Basis“ der FAG-Zuweisungen bilden die Zuweisungen nach der Einwohnerzahl in Höhe von 2,151 Mio. € (Vorjahr: 2,155 Mio. €). Dazu gehören weiter die Zuweisungen aus dem Sonderbehörden-Eingliederungsgesetz (2,129 Mio. €) und dem Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (5,734 Mio. €). Hierunter fallen aber auch die **Gebühren** und Bußgelder aus dem Bereich der **unteren Verwaltungsbehörde** in Höhe von 4,42 Mio. €, da sie haushaltssystematisch gesehen vom Land bzw. Bund überlassene Gelder sind. Die bedeutendsten Steigerungen gegenüber dem Vorjahr waren mit +493 T€ bei den Baugenehmigungsgebühren und mit +192 T€ bei den Vermessungsgebühren zu verzeichnen, beides basiert auf einmaligen Sondereffekten.

Die seit 2010 als Ausgleichsleistung verbuchte **Wohngeldentlastung** (Ersatzleistungen des Landes aus der Umsetzung des SGB II) war 2015 mit 1,00 Mio. € geringer als 2014 (1,217 Mio. €).

Die beim Kreis betragsmäßig schon immer unbedeutenden Steuereinnahmen umfassen ausschließlich die Jagdsteuer, deren Erhebung 2015 mit dem Haushaltsbeschluss ausgesetzt wurde, worüber seither jährlich erneut mit dem Haushalt Beschluss zu fassen ist.

Die vom Kreis zu zahlende **FAG-Umlage** lag plangemäß bei 7,549 Mio. € (Vorjahr 6,628 Mio. €). Der für den Kreis Tübingen stets negative Soziallastenausgleich nach § 22 FAG ist nach einem leichten Anstieg 2014 (auf 1,526 Mio. €) 2015 stark um 1,33 Mio. € auf 2,857 Mio. € gestiegen.

Insgesamt haben sich die **Netto-Deckungsmittel** 2015 mit 128,467 Mio. € im Vergleich zum Vorjahr (122,196 Mio. €) erneut erheblich verbessert (+6,231 Mio. €) und auch die Planerwartung konnte mit einem Plus von 3,733 Mio. € deutlich übertroffen werden.

Verwaltungs- und Betriebsbereich

- 8 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben sowie des Zuschussbedarfs im Verwaltungs- und Betriebsbereich:

Hinweis: Die Betrachtung erfolgt ohne **innere Verrechnungen und kalkulatorische Kosten**, die sich in Einnahme und Ausgabe ausgleichen und nicht außenwirksam sind („bereinigte Gesamtausgaben/-einnahmen“). Die inneren Verrechnungen lagen 2015 bei 14,855 Mio. €. Den größten Block mit 11,46 Mio. € bilden die internen Verrechnungen für Steuerung und Service, d. h. die Verteilung der Querschnittskosten auf die Bereiche, die diesen Service in Anspruch nehmen. Die Personalkostenverrechnungen bilden mit 1,967 Mio. € den zweitgrößten Block. Seit der Verwaltungsreform 2005 wird auch der Gemeinschaftsaufwand intern verrechnet. Das bedeutet, die Kosten für die Straßenunterhaltung werden zentral bei der Straßenmeisterei gebucht und der Kostenanteil für die Kreisstraßen wird intern verrechnet (658 T€). Hinzu kommen noch die internen Verrechnungen für die Schülerbeförderungskosten der kreiseigenen Schulen (608 T€).

T€	Rechnungs- ergebnis 2013	Rechnungs- ergebnis 2014	Haushalts- plan 2015	Rechnungs- ergebnis 2015
Betriebseinnahmen:	39.922	44.223	50.787	52.664
Gebühren und ähnliche Entgelte	878	845	837	932
Mieten, Verkaufserlöse, Erstattungen (ohne innere Verrechnungen)	13.015	15.402	19.766	20.098
Zuweisungen und Zuschüsse	26.029	27.976	30.184	31.634
Sonstige Finanzeinnahmen	12.956	13.551	11.108	12.559
Betriebsausgaben:	158.999	168.827	180.963	182.348
Personalausgaben	29.373	30.629	32.878	32.580
Sachaufwand Verwaltung und Betrieb (ohne innere Verrechnungen)	42.602	44.732	48.590	49.652
Zuweisungen und Zuschüsse	8.226	5.784	9.520	9.814
Soziale Leistungen	78.798	87.682	89.902	90.302
Sonstige Finanzausgaben (Zinsen)	2.331	2.008	1.919	1.908
Zuschussbedarf	108.452	113.061	120.987	119.033
€/Einw.	503	521	553	544

Einnahmen:

Bei den **Gebühren und Entgelten** handelt es sich im Wesentlichen um Einnahmen aus den seit 2013 hier verbuchten Kostenbeiträgen der Eltern für die Kindertagespflege (610 T€); diese sind auch gegenüber der Planung deutlich höher ausgefallen (+210 T€), weshalb Rückgänge in anderen Bereichen kompensiert worden sind. Insbesondere die Benutzungsgebühren der Kreissporthalle sind aufgrund der Nutzung als Flüchtlingsunterkunft in der zweiten Jahreshälfte 2015 ausgefallen. Es wird darauf hingewiesen, dass die Gebühreneinnahmen aus dem Bereich der unteren Verwaltungsbehörde haushaltssystematisch gesehen keine Gebühren sind, sondern Zuweisungen nach dem FAG.

Im Bereich **Mieten, Verkaufserlöse und Erstattungen** waren erneut gegenüber dem Vorjahr um 4,70 Mio. € auf 20,10 Mio. € gestiegene Einnahmen zu verzeichnen. Zu den bedeutendsten Einnahmen gehören neben den Erstattungen für die Schülerbeförderungskosten, den Erstattungen für den Forstbetrieb und die Straßenunterhaltung vor allem die Erstattungen des Landes für die Unterbringung der Flüchtlinge. Allein hier lag der Anstieg gegenüber 2014 bei über 3,7 Mio. €.

Die **Zuweisungen und Zuschüsse** sind 2015 nochmals deutlich um 3,66 Mio. € gestiegen. Ursächlich hierfür war auch 2015 vor allem der höhere Bundesanteil an der Grundsicherung nach SGB XII (+1,345 Mio. €) und die Bundesbeteiligung an den SGB II-Leistungen (+1,1 Mio. €).

Zu den **sonstigen Finanzeinnahmen** zählen vor allem die Kostenbeiträge und Erstattungen für Soziale Leistungen mit 10,62 Mio. €. Nachdem die Bußgelder in den letzten Jahren rückläufig waren, sind sie 2015 recht konstant geblieben.

Ausgaben:

2015 waren für die **Personalausgaben** 32,580 Mio. € aufzuwenden, damit rd. 300 T€ weniger als geplant bzw. 374 T€ weniger, wenn man die unterjährige Stellenschaffung für den Asylbereich einbezieht. Die Einsparungen sind im Rechenschaftsbericht dargestellt. Gegenüber 2014 steigerten sich die Personalkosten um 1,95 Mio. €, wobei trotz dieser nominalen Steigerung die Personalkostenquote an den bereinigten Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts von 16,20 % im Jahr 2014 erneut zurückgegangen ist auf 15,89 %. Die Personalkosten lagen auch 2015 trotz der Steigerung mit 149 €/Einw. nach wie vor weit unter dem Landesdurchschnitt von 187 €/Einw..

Als **sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand** (ohne innere Verrechnungen und kalkulatorische Kosten) wurden 49,652 Mio. € (227 €/Einw.) verbucht. Gegenüber dem Vorjahr (44,73 Mio. €) bedeutet das nochmals eine Steigerung von 4,920 Mio. €, gegenüber der Planung sogar einen Rückgang von 1,062 Mio. €. Die gegenüber dem Vorjahr gestiegenen Ausgaben ergaben sich zum Teil deshalb, weil früher im Vermögenshaushalt gebuchte Ausgaben für Gebäudesanierungen, die keine Zugänge des Anlagevermögens bewirken, nun konsequent im Verwaltungshaushalt gebucht werden, was im Blick auf die Einführung des NKHR zum 01.01.2017 korrekt gehandhabt werden muss. Allerdings sind diese für die Grundstücksunterhaltung der Kreisgebäude eingeplanten Ausgaben auch für den Rückgang gegenüber der Planung ursächlich, da diese Maßnahmen wegen der Unterstützung der Abteilung Schulen und Liegenschaften bei der Flüchtlingsunterbringung zurückgestellt worden sind. Für den Anstieg sind deshalb auch überwiegend die Kosten für die Flüchtlingsunterbringung ursächlich (+ rd. 4,3 Mio. € auf 5,91 Mio. €). Größter Block sind allerdings weiterhin die seit 2010 hier zu verbuchenden Ausgaben für die Grundsicherung nach SGB II mit 18,77 Mio. €, da diese den Leistungsempfängern nicht direkt ausbezahlt, sondern an die Bundesagentur für Arbeit erstattet werden.

Die Ausgaben für **laufende Zuschüsse** in Höhe von 9,814 Mio. € sind nach dem deutlichen Rückgang im Vorjahr (5,784 Mio. €) um 4,03 Mio. € erheblich angestiegen, da Ausgaben des Kreises für die Kindertagesbetreuung seit 2015 wieder hier zu verbuchen sind (3,37 Mio. €; +921 T€ mehr als geplant). Erwähnenswert sind z. B. auch die gestiegenen Zuschüsse für die Sozialen

Einrichtungen, die im Wege der Freiwilligkeitsleistungen des Kreises unterstützt werden (rd. 270 T€ mehr).

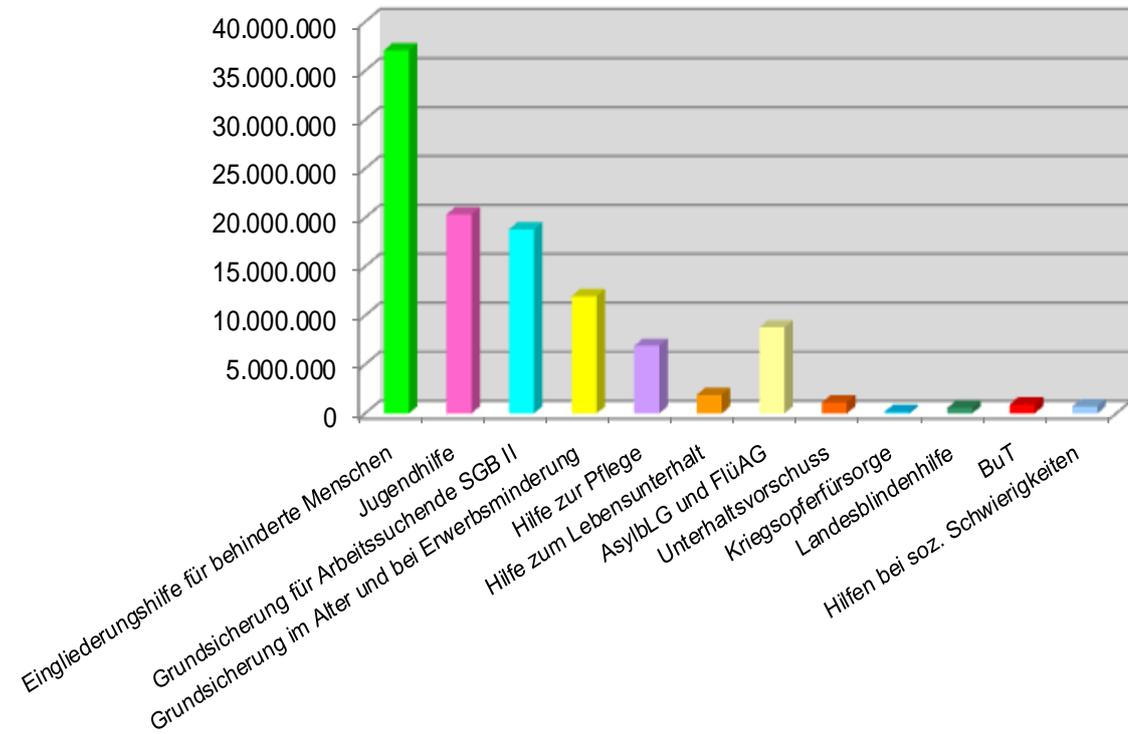
Für die **Sozialen Leistungen** (Grp. 73-79) sind im Berichtsjahr 90,302 Mio. € ausgegeben worden. Im Haushaltsplan wurde von einem Anstieg in Höhe von 2,2 Mio. € gegenüber den Ausgaben 2014 ausgegangen; tatsächlich ergab sich eine höhere Steigerung von 2,62 Mio. € (+ 400 T€ zur Planung 2015).

Zur Betrachtung der einzelnen Leistungsbereiche ist anzumerken, dass es sich hier rein um die Ausgaben handelt, hinsichtlich der Nettoausgaben unter Abzug der entsprechenden Einnahmen wird auf den Rechenschaftsbericht verwiesen.

Die **Grundsicherungsleistungen für Arbeitssuchende nach SGB II** werden nicht als Soziale Leistungen verbucht, da sie nicht direkt an die Leistungsempfänger ausbezahlt, sondern an die Bundesagentur für Arbeit erstattet werden. Für den kommunalen Anteil sind 2015 18,77 Mio. € ausgegeben worden. Hier war gegenüber der Planung ein Anstieg um 368 T€ und gegenüber dem Vorjahr um 504 T€ zu verzeichnen. Der Netto-Aufwand des Kreises nach Abzug der Einnahmen aus dem KdU-Bundesanteil und der Wohngeldentlastung des Landes ist gegenüber 2014 (10,84 Mio. €) mit 10,88 Mio. € nahezu konstant geblieben. Zu beachten ist, dass bei den Einnahmen aus dem Bundesanteil seit 2011 indirekt der Finanzierungsanteil des Bundes an den kommunalen Bildungs- und Teilhabeleistungen enthalten ist.

Rechnet man die Leistungen des Kreises nach SGB II den Sozialen Leistungen hinzu, wurde 2015 mit 109,079 Mio. € (Vorjahr 106,498 Mio. €) erneut die Schwelle von 100 Mio. € überschritten.

Ausgaben für Soziale Leistungen 2015 in €



Die **Eingliederungshilfe für behinderte Menschen** ist innerhalb der Sozialen Leistungen der mit Abstand größte Ausgabenblock; er ist auch 2015 wiederum deutlich um 1,31 Mio. € (Vorjahr +1,55 Mio. €) und damit auch 226 T€ mehr als geplant gestiegen. Im Ergebnis sind 2015 für die Eingliederungshilfeleistungen 37,082 Mio. € ausgegeben worden.

Für die **Kinder- und Jugendhilfe** als zweitgrößtem Ausgabenblock mussten 2015 20,328 Mio. € (2014: 22,370 Mio. €) aufgewendet werden, wobei der Rückgang von 2,04 Mio. € darauf zurückzuführen ist, dass die Kosten der Kindertagesbetreuung in Höhe von 3,37 Mio. € wieder als Erstattungen gebucht werden. Rechnet man diese heraus, sind die Jugendhilfeausgaben tatsächlich um 1,33 Mio. € gestiegen.

Beim **Unterhaltsvorschuss** sind die Ausgaben mit 1,13 Mio. € um 74 T€ geringer ausgefallen als geplant und gegenüber dem Vorjahr um 46 T€ gestiegen.

Für die **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung** sind im Berichtsjahr 11,97 Mio. € angefallen (Vorjahr: 10,72 Mio. €), wobei die Ausgaben sowohl gegenüber der Planung (+511 T€) als auch dem Vorjahr (+1,25 Mio. €) höher ausgefallen sind.

Für die **Hilfe zur Pflege** waren 6,89 Mio. € aufzuwenden und damit 26 T€ weniger als im Vorjahr (7,16 Mio. €), während die Planung von einem Anstieg auf 7,37 Mio. € ausgegangen ist.

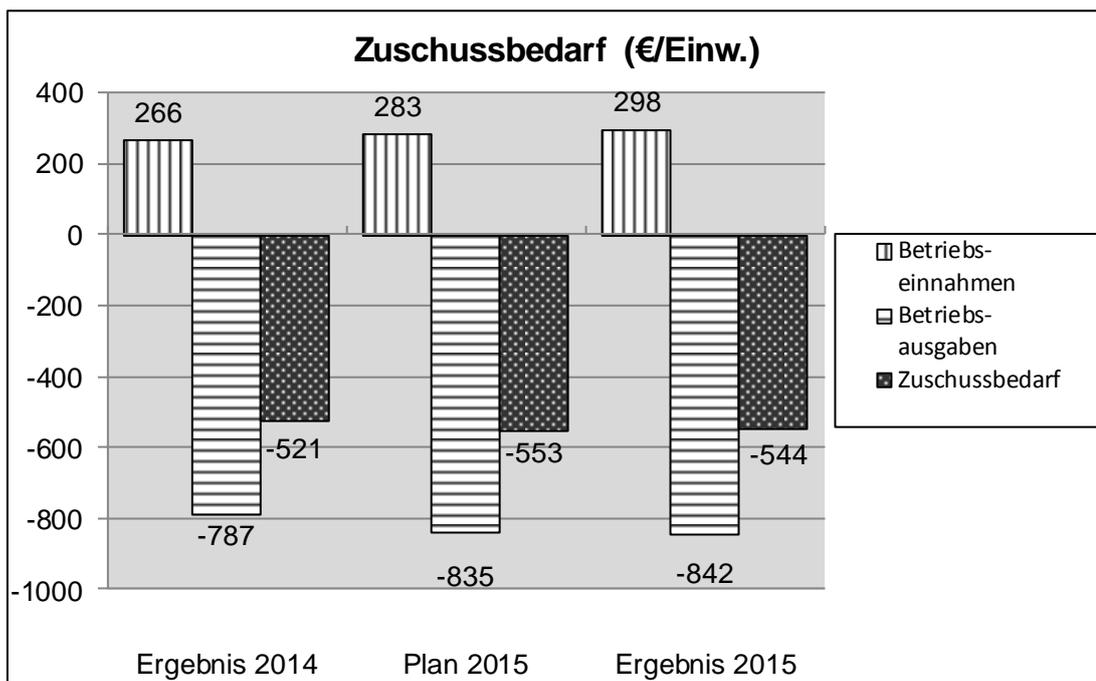
Die Ausgaben im Bereich **AsylbLG und FlüAG** lagen 2015 bei 8,774 Mio. € und damit 274 T€ über dem Planansatz und 2,72 Mio. € über den Ausgaben des Vorjahres.

Ausgaben für die **weiteren Sozialen Leistungen**:

- Hilfe zum Lebensunterhalt: 1,895 Mio. €
(zum Plan -177 T€; VJ -523 T€)
- Landesblindenhilfe: 550 T€
(zum Plan -10 T€; VJ gleich)
- Hilfen bei soz. Schwierigkeiten: 724 T€
(zum Plan +87 T€; VJ 58 T€)
- Bildung und Teilhabe: 926 T€
(zum Plan -71 T€; VJ +596 T€)

Die beim Kreis Tübingen wegen der niedrigen Tilgungsquote mit 9 €/Einw. weiterhin überdurchschnittlichen **Zinsausgaben** (Ø: 5 €/Einw.) sind 2015 gegenüber 2014 erneut leicht zurückgegangen. Ursächlich hierfür war die gute Liquidität und das niedrige Zinsniveau. Kassenkreditzinsen (17 T€) wurden überwiegend für die vom AWB überlassenen Gebühreneinnahmen bezahlt.

Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen und Aufgaben der Landkreise können die Landesdurchschnittswerte der einzelnen Einnahmen und Ausgaben im Verwaltungs- und Betriebsbereich nicht uneingeschränkt für Vergleiche herangezogen werden. Dennoch stellt der **Zuschussbedarf** des Verwaltungs- und Betriebsbereichs (bereinigte Betriebs- und Zinsausgaben abzüglich Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb sowie sonstige Finanzeinnahmen) eine wichtige Kennzahl dar, da hieraus abzulesen ist, in welchem Maß allgemeine Deckungsmittel zur Erfüllung kommunaler Aufgaben des Kreises benötigt werden.



Einwohnerbezogen lag der Zuschussbedarf 2015 bei 544 €/Einw. (Vorjahr 521 €/Einw.). Die Eigendeckungsquote (Deckungsanteil der bereinigten Einnahmen des Verwaltungs- und Betriebsbereichs inkl. Zinsen an dessen Ausgaben) lag bei 35,4 % (Vorjahr 33,8 %). Damit setzt sich die kontinuierliche Steigerung der letzten Jahre weiter fort.

Budgetabschlüsse, Budgetüberwachung und Budgetübertragungen **(Haushaltsreste im Verwaltungshaushalt)**

- 9 Die Budgetabschlüsse sind im Rechenschaftsbericht mit den wesentlichsten Abweichungen gegenüber der Planung dargestellt, auf eine zusätzliche Erläuterung im Prüfungsbericht kann deshalb verzichtet werden. Die Budgetübertragungen als Haushaltsausgaberreste in Höhe von 610 T€ waren berechtigt, da Rechtsverpflichtungen zugrunde lagen (KT DS 012/16).

Die Budgetabschlüsse wurden im Rahmen der Jahresrechnung 2014 auf die Einhaltung der Regeln zur Bewirtschaftung des Haushaltsplans (Budgetregeln) geprüft. Wie auch in den vergangenen Jahren waren einzelne Budgetbereiche überschritten, insbesondere ergaben sich extreme Abweichungen gegenüber den Haushaltsansätzen - im Bereich der unteren Aufnahmebehörde (HUA 4360, Flüchtlingsunterbringung) lag die Budgetüberschreitung bei 2,874 Mio. €. In einigen Bereichen ergaben sich aber auch Budgetunterschreitungen – vor allem im Bereich der Abteilung Schulen und Liegenschaften, die aufgrund der Unterstützung bei den Flüchtlingsunterkünften eigene Maßnahmen zurückgestellt hat. Im Ergebnis lag der budgetierte Bereich des Verwaltungshaushalts um 1,12 Mio. € unter dem Haushaltsansatz.

Es hat sich bewährt, dass insbesondere die Abteilungen mit hohen Budgetsummen die von der Prüfung angemahnten Controllinginstrumente eingeführt haben, etliche Verbesserungen sind bereits umgesetzt worden.

3.3.3 Vermögenshaushalt

Investitionen:

10 Insgesamt sind im Haushaltsjahr 2015 Investitionen und Investitionszuschüsse in Höhe von 3,334 Mio. € (Vorjahr: 5,239 Mio. €) finanziert worden.

2015 wurden bei den Kreisschulen 697 T€ finanziert für die Beschaffung von Fräs- und CNC-Maschinen in der Gewerblichen Schule in Tübingen und der Beruflichen Schule in Rottenburg und sonstige Schulausstattungen sowie für Baumaßnahmen (Sanierungsmaßnahmen Kirnbachschule).

Für die integrierte Leitstelle (HUA 1340) wurden 2015 nur 10 T€ ausgegeben, der Haushaltsausgaberest aus 2014 wurde nach 2016 übertragen (143 T€).

Bei den **Sozialen Leistungen** (HUA 4321) sind 132 T€ für die Komplementärförderung von Altenpflegeplätzen in den Kreisgemeinden veranschlagt und plangemäß ausbezahlt worden.

Im Bereich der **unteren Aufnahmebehörde** (HUA 4360, Flüchtlingsunterbringung) mussten statt der geplanten 70 T€ enorme überplanmäßige Investitionen getätigt werden, um die Aufnahme der Flüchtlinge gewährleisten zu können (s. Ausführungen unter 3.3.5 und 4.4.4), insgesamt wurden 421 T€ finanziert.

Für den **Straßenbau** (HUA 6500) wurden 734 T€ im Haushaltsjahr 2015 finanziert, unter Verwendung der Haushaltsreste aus 2014 (172 T€) wurden 342 T€ insbesondere für den Bau von Radwegen ausgegeben und 564 T€ als Haushaltsausgabereste – auch vorwiegend für den Radwegebau - übertragen.

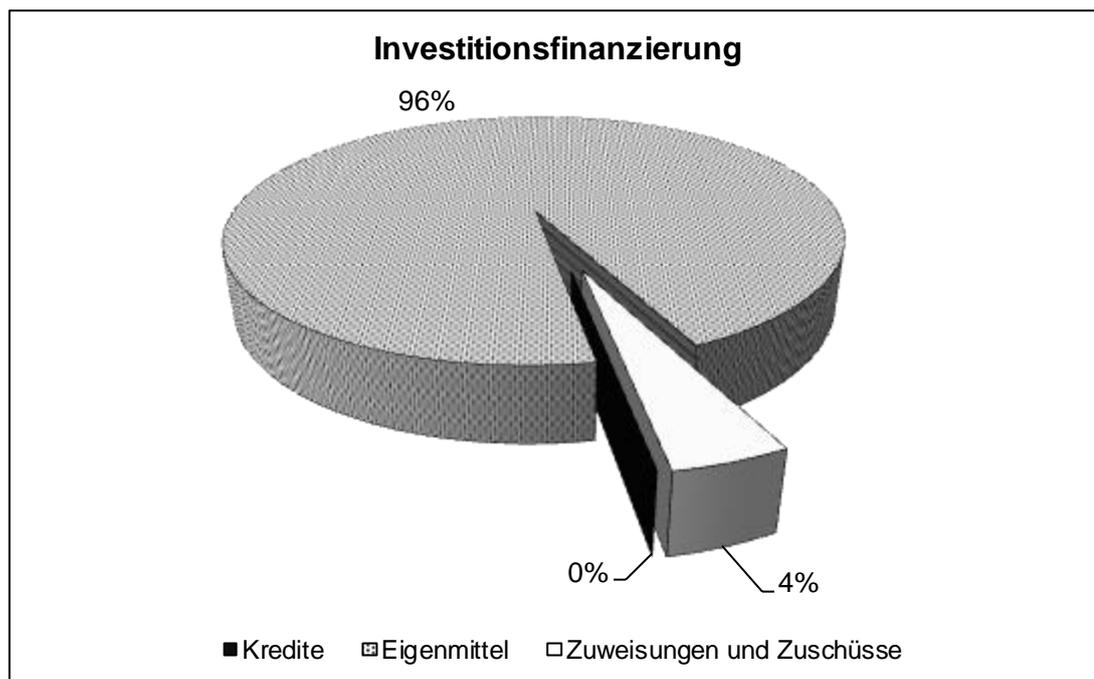
2015 wurden bei der **Straßenmeisterei** 371 T€ für die Gerätebeschaffung finanziert (HUA 6520), wovon 255 T€ als Haushaltsausgaberest nach 2016 übertragen worden sind, weil der bestellte LKW noch nicht geliefert wurde (KT DS 012/16).

Beim **ÖPNV** (HUA 7920) sind 200 T€ für die Regionalstadtbahn finanziert worden, wovon zusammen mit dem Rest aus 2014 insgesamt 476 T€ als Haushaltsausgaberest nach 2016 übertragen worden sind. Weitere 205 T€ sind für das vom Kreis aufgelegte Förderprogramm „Barriereabbau“ (KT DS 153/12 sowie 109/13 und 116/14) finanziert worden, hier wurde 2015 fast nichts ausbezahlt, weshalb auch die Reste aus 2014, insgesamt somit 390 T€, nach 2016 übertragen wurden.

Als sonstige Investitionen sind insbesondere noch die Beschaffungen im IT-Bereich zu erwähnen, für die 223 T€ finanziert und 39 T€ als Haushaltsausgaberest nach 2016 übertragen worden sind, zudem wurden 43 T€ für Geräteleasing ausgegeben.

Finanzierung

- 11 Die Investitionen sind zu 95,6 % (3,188 Mio. €) aus Eigenmitteln und zu 4,4 % (147 T€) mit Zuweisungen und Zuschüssen erneut ohne Kreditaufnahmen finanziert worden.



Die **Eigenmittel** setzen sich folgendermaßen zusammen:

- Netto-Investitionsrate: 6,933 Mio. € (Zuführung vom Verwaltungshaushalt abzüglich Kredittilgungen)
- Veräußerungserlöse und Rückzahlungen: 743 T€ (insbesondere Verkaufserlös Doblerstraße mit 697 T€)
- Rücklagenentnahme: -4,489 Mio. € (Zuführung)

Zuweisungen und Zuschüsse konnten 2015 in Höhe von 147 T€ eingenommen werden, somit erheblich weniger als 2014 (560 T€). Die Zuschüsse wurden fast ausschließlich im Bereich Straßenbau eingenommen.

Ergebnis

- 12 Die Zuführung vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt war 2015 mit 9,393 Mio. € (Vorjahr: 9,135 Mio. €) um 5,686 Mio. € höher als im Haushaltsplan vorgesehen (3,707 Mio. €). Aus den beiden Blöcken des Verwaltungshaushalts haben sich die Änderungen folgendermaßen ergeben:

Im Ergebnis lag der nach der Planung gegenüber dem Vorjahr um 7,93 Mio. € höher erwartete Zuschussbedarf bei der Rechnungslegung mit 119,03 Mio. € um 1,955 Mio. € niedriger als erwartet, woraus sich ein Teil der erheblich höheren Zuführung an den Vermögenshaushalt ergeben hat. Den größeren Anteil zum sehr viel besseren Jahresergebnis haben jedoch die Netto-Deckungsmittel beigetragen. Sie lagen mit 128,427 Mio. € erneut, insbesondere wegen des höheren Kreisumlageaufkommens um 6,231 Mio. € höher als im Vorjahr und auch um 3,733 Mio. € über dem Planansatz.

Nach Abzug der Kredittilgungen lag die Netto-Investitionsrate bei beachtlichen 6,933 Mio. € (Vorjahr 6,767 Mio. €), weshalb nicht nur zur Finanzierung der Investitionen auf die geplante Rücklagenentnahme verzichtet werden konnte, sondern darüber hinaus der Rücklage 4,489 Mio. € zugeführt werden konnten.

Bereits zum Zeitpunkt des Finanzzwischenberichts 2015 (KT DS 073/15) wurde eine deutlich bessere Entwicklung erwartet als im Haushaltsplan vorgesehen (+1,193 Mio. €). Allerdings ist das Ergebnis nun aufgrund der hohen Zuführung vom Verwaltungshaushalt noch einmal erheblich besser ausgefallen.

3.3.4 Haushaltsausgabe- und einnahmereste

- 13 Über die Haushaltsreste aus dem Rechnungsjahr 2015 wurde ordnungsgemäß in der ersten Sitzung im neuen Jahr am 23.03.2016 Beschluss gefasst. Die von den Abteilungen vorgesehenen Haushaltsreste wurden vollständig und detailliert begleitend geprüft. Sowohl die dem Kreistag mit KT-DS 012/16 zur Beschlussfassung vorgelegten, als auch die der Zuständigkeit des Fachbediensteten für das Finanzwesen übertragenen Haushaltsreste waren berechtigt.

3.3.5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

- 14 Die Prüfung, ob der Haushaltsplan eingehalten worden ist, ist eine der gesetzlichen Kernaufgaben der Prüfung (§ 110 Abs. 1 Nr. 3 GemO), denn die Nichteinhaltung ist eine Verletzung des dem Kreistag zustehenden Etatrechts. Deshalb wird als Teil der Prüfung der Jahresrechnung jedes Jahr schwerpunktmäßig überprüft, ob über- und außerplanmäßige Ausgaben vom Kreistag bewilligt worden sind. Auch 2015 sind wieder über- und außerplanmäßige Ausgaben angefallen. Dem Gremium sind folgende in seiner Zuständigkeit liegenden über- und außerplanmäßigen Ausgaben vorgelegt worden:
- KT DS 054/2015: 12.600 € bei HUA 5465 Dienstfahrzeug für Veterinärwesen und Lebensmittelüberwachung
 - KT DS 059/15: 20.100 € bei HUA 1340 für die Integrierte Leitstelle
 - KT DS 135/15: 3,175 Mio. € bei HUA 4360 für die Flüchtlingsunterbringung.

- KT DS 112/15: 20.700 € bei HUA 4360 für die Flüchtlingsunterbringung
- KT DS 113/15: 211.102 € bei HUA 4360 für die Flüchtlingsunterbringung (Eilentscheidung).

3.3.6 Verpflichtungsermächtigungen

- 15 In der Haushaltssatzung 2015 waren Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 2,064 Mio. € enthalten, die sich folgendermaßen verteilen: Kreisstraßen (K 6917 Altingen Kayh und für Radwege) 1,264 Mio. € und Regionalstadtbahn 800 T€. Die Verpflichtungsermächtigungen sind 2015 nicht in Anspruch genommen worden.

3.3.7 Sachbuch für haushaltsfremde Vorgänge

- 16 Im ShV sind Einnahmen und Ausgaben nachzuweisen, die zwar kassenwirksam sind, sich aber nicht auf die Haushaltsrechnung auswirken. Dazu zählen durchlaufende Gelder und fremde Mittel (§ 13 GemHVO) sowie Vorschüsse und Verwahrgelder (§ 30 GemHVO), aber auch die Vermögens- und Abschlusskonten (Allgemeine Rücklage). Die Prüfung ergab auch für 2015, dass die im ShV gebuchten Vorgänge auch diesem zuzuordnen sind. Abgeschlossen wurde eine seit vielen Jahren geführte Nachlasssache (Grabpflege Landrat Zahr).

3.4 Vermögensrechnung

3.4.1 Schulden

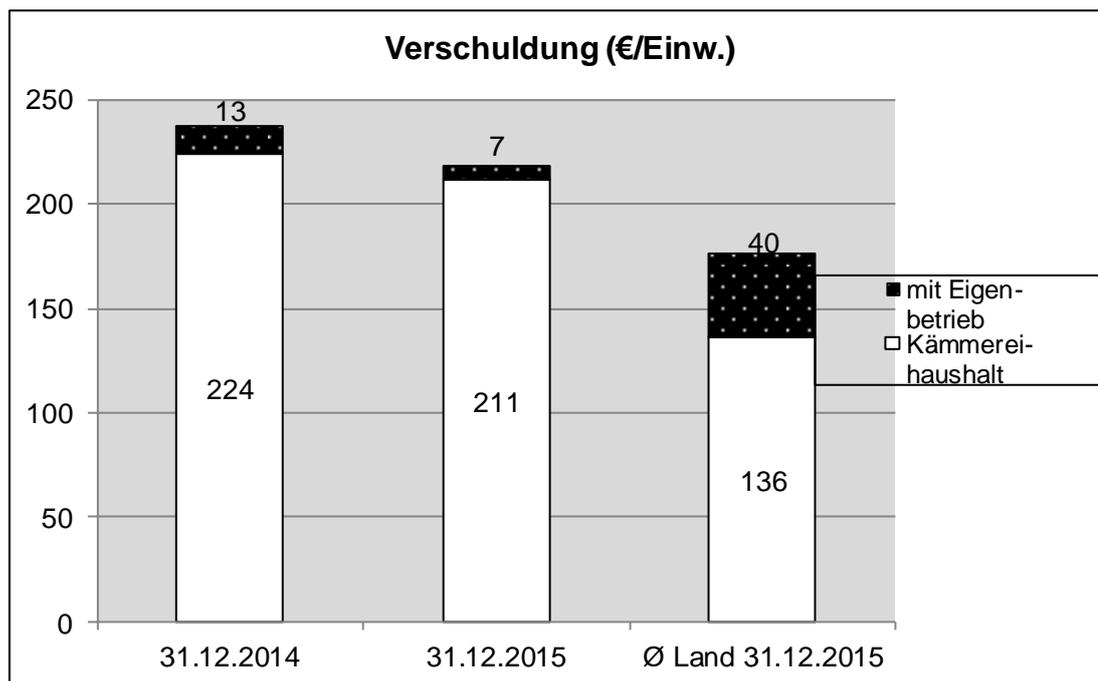
- 17 Bei der Aufstellung des Haushalts 2015 wurde erneut davon ausgegangen, dass der Kreis die Investitionen ohne neue Kredite finanzieren kann. Daher wurde auch in der Haushaltssatzung 2015 keine Kreditermächtigung beschlossen. Somit wurden seit mittlerweile acht Jahren keine neuen Kredite aufgenommen.

Aufgrund der ordentlichen Tilgungsleistungen in Höhe von 2,368 Mio. € konnte die **Verschuldung des Kreises** im neunten Jahr in Folge auf nun **46,237 Mio. €** zurückgeführt werden. Damit ist die Verschuldung seit dem Höchststand 2006 (68,72 Mio. €) um 22,5 Mio. € zurückgeführt worden.

Die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung der Kreise ist 2015 von 146 €/Einw. (31.12.2014) auf 136 €/Einw. erneut zurückgegangen. Beim Kreis Tübingen ist die Pro-Kopf-Verschuldung zum 31.12.2015 von 224 €/Einw. 2014 auf 211 €/Einw. zurückgegangen.

Das bedeutet, die Verschuldung des Kreises liegt trotz des kontinuierlichen und deutlichen Schuldenabbaus nach wie vor beim 1,5 fachen des Landesdurchschnitts. Die Tilgungsquote lag 2015 mit 11 €/Einw. unter dem Landesdurchschnitt (15 €/Einw.). Unter Berücksichtigung der dem Kreis zuzurechnenden Schulden des

Abfallwirtschaftsbetriebs (AWB) beträgt die Verschuldung 219 €/Einw. bei landesdurchschnittlichen 176 €/Einw..



Der Kreis wird die Entschuldungsbemühungen weiter fortsetzen. Der Kreistag hat deshalb auch mit der Haushaltssatzung 2016 keine Kreditermächtigung beschlossen.

- 18 Rückzahlungsverpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften bestanden zum 31.12.2015 in Höhe von 172 T€, insbesondere für die Restschuld aus dem Finanzierungsleasing des 2014 von der IT beschafften Storage.

3.4.2 Allgemeine Rücklage

- 19 Bei der Haushaltsaufstellung wurde davon ausgegangen, dass zur Finanzierung eine Rücklagenentnahme in Höhe von 1,882 Mio. € erforderlich sein würde. Bereits zum Zeitpunkt des Finanzzwischenberichts (KT DS 073/15) konnte aber bereits davon ausgegangen werden, dass keine Rücklagenentnahme notwendig sein wird. Es zeichnete sich vielmehr schon eine hohe Zuführung ab. Im Ergebnis konnten 2015 aufgrund der zum Haushalt bereits beschriebenen positiven Entwicklungen der Rücklage 4,489 Mio. € zugeführt werden, somit erreicht der **Bestand der allgemeinen Rücklage** zum 31.12.2015 einen historischen Höchststand von **13,350 Mio. €** (Mindestrücklage 2014: 3,377 Mio. €).

3.4.3 Beteiligungen und Darlehensforderungen

- 20 Die Beteiligungen an den Zweckverbänden, den Unternehmen in Privatrechtsform (Kreisbaugesellschaft, Energieagentur etc.) und die Darlehensforderungen blieben 2015 unverändert.

3.4.4 Geldanlagen

- 21 2015 wurden über das dem Kassenbestand zuzurechnende Geldmarktkonto hinaus keine Geldanlagen getätigt. Weitere Geldanlagen sind den Sondervermögen (Beistandschaften, Amtspflegschaften, Nachlass Herrmann Zahr) zuzuordnen.

3.4.5 Bürgschaften

- 22 Aus dem Gemeindefirtschaftsrecht ergibt sich keine Verpflichtung, die vom Kreis gestellten Bürgschaften im Haushaltsplan oder in der Jahresrechnung zu dokumentieren. Der Bürgschaftsstand wird dem Haushaltsplan dennoch regelmäßig als Anlage beigefügt. Zum 31.12.2015 hat der Stand der Darlehen, für die der Kreis eine Bürgschaft übernommen hat, 36.690 Mio. € betragen.

3.4.6 Kassenprüfung und Kassenbestandsaufnahmen

- 23 Die gesetzlich vorgeschriebene Prüfung der Kasse wurde in einem Bericht für die Jahre 2015 und 2016 zusammengefasst. Die Kassenbestandsaufnahme für 2015 hat am 11.11.2015 stattgefunden.

Die Prüfung erstreckte sich nach § 112 Abs. 1 GemO auf die Kassenvorgänge und die Kassenüberwachung. Die Prüfung wurde förmlich, rechnerisch, sachlich und soweit geboten, unter Beiziehung der Akten durchgeführt (§§ 5 bis 8 GemPrO). Sie beschränkte sich im Allgemeinen auf Stichproben (§ 15 GemPrO). Unwesentliche Feststellungen wurden in der Regel bereits während der Prüfung bereinigt.

Der Schwerpunkt wurde auf die Prüfung sämtlicher Zahlstellen der Kreiskasse des Landratsamts Tübingen gelegt. Darüber hinaus wurden die Abarbeitung der Schwebeposten und der Tresorinhalt geprüft. Einen weiteren Schwerpunkt der Kassenprüfung stellte erneut die Bestandserhöhung der Barkasse dar, welche aufgrund der zunehmenden Barauszahlungen von Leistungen an Asylbewerber erforderlich wurde. Grund für die Auszahlungen in bar war, dass ohne eine geeignete Legitimation keine Eröffnung von Bankkonten möglich war. Gemeinsam mit der Kasse wurden hier kassenrechtlich korrekte und zugleich praktikable Vorgehensweisen erarbeitet, die insbesondere nach einem externen Betrugsfall bei der Barkasse im Mai 2015 nochmals angepasst worden sind.

Ansonsten haben auch die Schwerpunkte der Prüfung gezeigt, dass die Kreiskasse ihre Kassengeschäfte qualitativ gut und ordnungsgemäß führt.

3.4.7 Kassenliquidität und Kassenreste

24 Durch die Einnahme der Müllgebühren des AWB bei der Kreiskasse besteht ein langfristiger Kassenkredit vom AWB, der durch Zahlungsabrufe des AWB über das Jahr immer geringer wird. Zusätzlich zu diesem Kredit wurden 2015 nur für kurze Zeiträume Anfang März und Anfang Dezember Kassenkreditaufnahmen erforderlich. Die Kassenkreditermächtigung i. H. v. 25 Mio. € war dabei zu keinem Zeitpunkt überschritten.

2015 sind für Kassenkreditzinsen insgesamt nur 17 T€ (2014: 24 T€; 2013: 68 T€) angefallen; davon 13 T€ für den internen Liquiditätskredit des AWB. Trotz der nach wie vor sehr entspannten Kassenliquidität konnten aufgrund der aktuellen Zinssituation lediglich 3 T€ (Vorjahr: 21 T€) Zinsen eingenommen werden.

25 Bei den Kasseneinnahmeresten (VwH: 1,254 Mio. €, VmH: 9 T€) handelte es sich auch beim Rechnungsabschluss 2015 im Wesentlichen um rückständige Gebühren, Bußgelder und Erstattungsansprüche an Dritte aus dem Bereich der unteren Verwaltungsbehörde sowie um Abgrenzungsposten zum Jahresabschluss, hier im Wesentlichen um die Erstattungsansprüche an den Eigenbetrieb Abfallwirtschaft und die Zweckverbände. Im Vermögenshaushalt handelte es sich noch um eine Rückforderung aus überzahlten Bauausgaben, diese wurde zwischenzeitlich niedergeschlagen (KT DS 107/16/3). Bei den Kassenausgaberesten (VwH: 496 T€, VmH: 604 T€) handelt es sich um Ausgaben, die dem Jahr 2015 zuzurechnen, aber erst im Folgejahr vollzogen worden sind (insbesondere Zinsen und Kredittilgungen).

4 Einzel Prüfungsschwerpunkte und Beratungstätigkeiten

4.1 Umstellung auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)

- 26 Die mit dem Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts 2009 verpflichtend bis spätestens 2020 vorgeschriebene Umstellung der bisherigen kameralen Rechnungslegungssystematik auf das NKHR wird beim Kreis Tübingen zum 01.01.2017 umgesetzt. Neben dem Grundsatzbeschluss zur Umstellung zu diesem Zeitpunkt (KT DS 096/15) hat der Kreistag zwischenzeitlich bereits weitere Entscheidungen getroffen: Produktbuch (KT DS 096/15), Bildung von produktorientierten Teilhaushalten (KT DS 096/15), Ausübung Wahlrecht bei Investitionszuschüssen (KT DS 097/15/1), Budgetregeln (KT DS 042/16) sowie im Rahmen der Forderungsbereinigung Niederschlagungen (KT DS 107/16/1, 107/16/2 und 107/16/3).
- 27 Die Verwaltung – vor allem die Abteilung Finanzen - ist derzeit intensiv mit den Vorbereitungsarbeiten zur Umstellung auf das NKHR beschäftigt. Neben der Erfassung und Bewertung des Vermögens und der Schulden des Landkreises auf den Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2017 gehört dazu die EDV-technische Systemumstellung bzw. das Customizing des SAP-Verfahrens. Die Prüfung begleitet diese Umstellung, insbesondere nimmt sie an allen Workshops des Rechenzentrums (KIRU) teil, die seit Frühjahr/Sommer 2015 das Umstellungsprojekt voranbringen. Darüber hinaus ist die Eigenprüfung in die verschiedenen Ebenen des Umstellungsprojekts eingebunden - von der operativ tätigen internen Projektgruppe der Abteilung Finanzen über die Lenkungsgruppe bis zur Arbeitsgruppe des Kreistags.

4.2 Allgemeine Verwaltung

4.2.1 Prüfung von Verträgen und Vereinbarungen

- 28 Der beratende und begleitende – statt retrospektive – Prüfungsstil der Abteilung Eigenprüfung wird von Herrn Landrat Walter aktiv unterstützt, indem er verfügt hat, dass wichtige Verträge und Vereinbarungen des Landkreises vor der Unterzeichnung bzw. vor der Vorlage im beschließenden Gremium rechtzeitig der Abteilung Eigenprüfung zur Prüfung vorzulegen sind.

Diese Vorgehensweise ist äußerst sinnvoll. Unstimmigkeiten in Vertragsentwürfen, insbesondere im Blick auf kommunal(wirtschafts-)rechtliche Vorgaben, können so im Vorfeld geklärt und ausgeräumt werden, Vorschläge und Hinweise können diskutiert und berücksichtigt werden. Zwischenzeitlich nimmt diese Form der Prüfung gegenüber der retrospektiven Prüfung großen Raum ein, weshalb sich der

Prüfungsbericht mehr und mehr von einer Auflistung der Beanstandungen zu einem Tätigkeitsbericht der Prüfung wandelt. Soweit die Eigenprüfung bei gremienrelevanten Verträgen und Vereinbarungen begleitend und beratend tätig war, sind die jeweiligen Drucksachen im Prüfungsbericht thematisch aufgelistet. Darüber hinaus ist die Prüfung regelmäßig auch frühzeitig eingebunden bei Verträgen und Vereinbarungen mit größerer finanzieller Bedeutung, die als Teil der laufenden Verwaltung nicht gremienrelevant und deshalb auch i. d. R. im Prüfungsbericht nicht erwähnenswert sind.

4.2.2 Vergaberechtliche Prüfung und Beratung

Die vom Kreistag übertragene Aufgabe der Vergabekontrolle wird von der Abteilung Eigenprüfung überwiegend begleitend und beratend wahrgenommen.

Seit 01.10.2014 ist die Zentrale Vergabestelle (ZVS) der Abt. Kreisschulen und Liegenschaften zugeordnet. Sie wurde zu einer Stelle mit einem Beschäftigungsumfang von 100 % ausgebaut. Dadurch wurde die Aufgabe der ZVS neu definiert und der Aufgabenzuschnitt sowie die Organisation innerhalb der Verwaltung neu geregelt. Auch die Aufgaben der Vergabekontrollstelle wurden in diesem Zusammenhang angepasst. Die Überarbeitung der Dienstanweisung „Vergaberichtlinien Landkreis Tübingen“ wurde von der ZVS zusammen mit der Abteilung Eigenprüfung vorgenommen.

Die Zusammenarbeit mit der ZVS erfolgt sehr eng, insbesondere weil die Informations- und Beratungsleistungen sowie die Inanspruchnahme bei schwierigen vergaberechtlichen Fragen immer intensiver und umfangreicher werden. Die Leistungen werden von den Fachabteilungen sehr geschätzt und gerne angenommen. Fehlentscheidungen und Verfahrensfehler können dadurch minimiert bzw. im Vorfeld bereits verhindert werden.

Darüber hinaus werden Synergieeffekte geschaffen, indem die Vergabekontrollstelle die Kommunalaufsicht in ihrer gesetzlichen Aufgabe als Vergabenachprüfstelle unterstützt.

29 Die Prüfung war 2015 insbesondere in folgende Vergabeverfahren von Bauleistungen, Lieferungen und Leistungen sowie freiberuflichen und sonstigen Leistungen eingebunden:

- Grundsätzlich alle Hoch- und Tiefbaumaßnahmen, darunter sämtliche in der Vergabezuständigkeit des Gremiums.

Straßenbau:

K 6925 – Radweg Börstingen-Bahnhof (KT DS 022/13/1);

K 69374 – Kreisgrenze Göttelfingen – L 360 bei Baisingen, Radweg (KT DS 014/15);

Hochbau:

Kirnbachschule - Sanierung Außenhülle, Nachträge, Eilentscheidung (KT DS 031/13/3);

- Schulen:
 - CNC-Fräsmaschine Berufliche Schule Rottenburg (KT-DS 061/15)
 - Drehmaschine Gewerbliche Schule Tübingen (KT DS 083/15)
- Flüchtlingsunterbringung (s. 4.4.4):
 - Eilentscheidung, Beschaffung von Sanitär- und Küchencontainern für die Asylbewerberunterkunft in der Shedhalle (KT DS 113/15)
- Beschaffung eines Geoinformationssystems (GIS) für das Baurecht (KT DS 095/15)
- Beschaffung eines Transportfahrzeugs für die Hausmeister im Bereich der Flüchtlingsunterbringung (KT DS 112/15)
- Dienstwagen Lebensmittelüberwachung und Veterinärwesen (KT DS 054/15)
- Straßenbau: Beschaffung Lastkraftwagen (KT DS 122/15)

Darüber hinaus war die Prüfung in enger Zusammenarbeit mit der ZVS in zahlreiche weitere Vergabeverfahren eingebunden. Die Abt. Eigenprüfung war auch hier beratend und unterstützend tätig.

Die Abt. Eigenprüfung nimmt grundsätzlich an den Angebotseröffnungen (Submissionen) teil.

4.2.3 Personal

- 30 Im Bereich der Personalverwaltung wurde auch im Rahmen der Jahresrechnung 2015 keine Schwerpunktprüfung durchgeführt. Die Abteilung Eigenprüfung erhält routinemäßig alle Personalverfügungen, weshalb personelle Maßnahmen zeitnah hinterfragt und in einigen Fällen auch zuvor beratend begleitet werden. Zudem ist die Abteilungsleiterin der Eigenprüfung Mitglied in der Stellenbewertungskommission und die Abteilung Eigenprüfung wird im Rahmen ihrer Zuständigkeit zur Prüfung der Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung regelmäßig über Organisationsuntersuchungen und -änderungen informiert bzw. bei diesen Verfahren beteiligt.

4.3 Kreisschulen (Epl. 2)

Im Bereich der Kreisschulen gab es zahlreiche Vergabeverfahren (beschränkte Ausschreibungen), die von der Prüfung beratend begleitet wurden.

4.3.1 Bau- und Planungsbeschlüsse

- Formaldehydsanierung Berufliche Schule Rottenburg, Planungs- und Baubeschluss (KT DS 062/15)

4.3.2 Abrechnung von Schulbaumaßnahmen

- 31 Nach der Hauptsatzung des Kreises ist der Kreistag oder der jeweilige Ausschuss zuständig für die Anerkennung von Schlussabrechnungen von Bauvorhaben, wenn diese den Gesamtbetrag von 500 T€ bzw. 50 T€ übersteigen. Die Abteilung Eigenprüfung prüft die Schlussabrechnungen regelmäßig vor deren Anerkennung im Gremium.
- 32 Die Schlussrechnung der mehrjährig von 2011 bis 2015 durchgeführten Sanierungsmaßnahme Kreissporthalle wurde geprüft. Die Anerkennung erfolgte in der Kreistagssitzung am 14.10.2015 (s. Schlussbericht 2014, Rdnr. 33).

4.4 Soziale Sicherung (Epl. 4)

4.4.1 Eingliederungshilfe nach SGB XII

- 33 Im Schlussbericht zur Jahresrechnung 2008 wurde über die Schwerpunktprüfung im Bereich Eingliederungshilfe für behinderte Menschen berichtet. Oberste Priorität in dieser Schwerpunktprüfung hatte die Überprüfung der Zuständigkeit. Im Ergebnis konnten neun Fälle an andere Träger abgegeben werden. Die Abgabe dieser Fälle führte zu einer Entlastung des Kreises für die Zukunft um jährliche Kosten in Höhe von ca. 304 T€. Die ausbezahlten Leistungen wurden als Vermögensschäden von der Versicherung anerkannt, im Januar 2011 hat der Kreis Schadenersatzleistungen in Höhe von 487 T€ (maximaler Erstattungsbetrag der Versicherung) erhalten, da die sozialgerichtliche Klage ergeben hat, dass dem Kreis eine rückwirkende Erstattung für die unzuständigen Fälle nicht zugesprochen wurde.

Darüber hinaus war in einzelnen Fällen die Zuständigkeit lange strittig. In zwei von der Eigenprüfung als unzuständig beanstandeten Einzelfällen wurden am 28.12.2010 Klageverfahren eingeleitet. Letztendlich hat das Landessozialgericht (LSG) am 16.03.2016 über die grundsätzliche Zuständigkeit des Sozialhilfeträgers entschieden. Im Ergebnis hat das LSG festgestellt, dass die Stadt Ulm der örtlich und sachlich zuständige Leistungsträger für die beiden Leistungsempfänger ist. Die bisher unzuständig vom Kreis verauslagten Kosten ab 09.03.2008 bis 31.10.2016

wurden dem Kreis vom zuständigen Träger am 27.10.2016 erstattet, was zu einer Entlastung des Kreishaushalts in Höhe von rd. 719 T€ führte.

Angesichts des Alters der Leistungsempfänger führt dies auch langfristig zu einer erheblichen Entlastung des Kreishaushalts. Allein für die nächsten 10 Jahre führt die Abgabe der kostenintensiven Fälle (rd. 46 T€/Jahr/Fall) zu einer Einsparung in Höhe v. 920 T€.

Mit dem Abschluss dieser Klageverfahren sehen wir die Prüfungsfeststellungen aus unserem Prüfungsbericht vom 24.06.2009 als erledigt an.

4.4.2 Fehlerhafte Umbuchungen im SGB II

- 34 Die Prüfung hat Ende Juni 2015 erstmals davon erfahren, dass in einer Prüfung des Rechnungsprüfungsamts im Kreis Göppingen fehlerhafte Umbuchungen im IT-Verfahren der BA (A2LL) zu Lasten des Kreises festgestellt worden sind und davon auszugehen ist, dass dieser Fehler in allen Jobcentern vorkommt.

Die anderen Kreise in Baden-Württemberg wurden über den Landkreistag informiert, denn es war und ist nach wie vor Ziel der kommunalen Spitzenverbände, dass der Ausgleich für alle kommunalen Träger auf einfachem Wege durch eine Erstattungsleistung der BA erfolgen sollte, damit eine extrem aufwändige Korrektur der Fehler im Einzelfall entbehrlich ist. In der Folge hat die BA zwar grundsätzlich anerkannt, dass es zu Fehlern und zu unrechtmäßigen Vermögensverschiebungen gekommen war, es aber abgelehnt, diese wegen der Vielzahl der Fallkonstellationen und der unterschiedlichen Situationen in den verschiedenen Landkreisen auf unbürokratischem Weg zu erstatten. In Göppingen lag die anhand der Einzelfälle ermittelte Höhe der fehlerhaften Umbuchungen zu Lasten des Kreises im Herbst 2015 bei 330 T€.

Wegen der mangelnden Bereitschaft der BA durch eine pauschale Korrektur der Auswirkungen die finanzielle Belastung der Landkreise auszugleichen und der möglicherweise drohenden Verjährung von Ansprüchen zum Jahresende empfahl der Landkreistag im Juli 2015, die eigene Betroffenheit des Kreises zu ermitteln und dann über das weitere Vorgehen zu entscheiden. Im darauffolgenden Austausch mit den Spitzenverbänden konnte aber zunächst angenommen werden, dass aufgrund des jetzigen Kenntniszeitpunkts keine Verjährung droht.

Allerdings wurde die Verjährungsfrage im Herbst 2015 doch wieder strittig diskutiert. Um die ungeklärten Fragen zu erörtern und das weitere Vorgehen abzustimmen, hat die Abteilung Eigenprüfung dann Anfang November 2015 eine Besprechung mit Vertretern aus anderen Landkreisen, darunter auch der Landkreis Göppingen, anberaunt. Im Ergebnis wurde ein erhebliches Verjährungsrisiko gesehen, weshalb die RPA's sich entschieden haben, kurzfristig zu prüfen.

Daraufhin hat die Abteilung Eigenprüfung sofort eine Sonderprüfung im Jobcenter Tübingen angekündigt und mit den entsprechenden Vorbereitungsarbeiten begonnen. Die Vor-Ort-Prüfung konnte dann Anfang Dezember 2015 stattfinden. Dabei wurde anhand einer Minimalstichprobe die grundsätzliche Betroffenheit des Landkreises bezüglich der Jahre 2005 bis 2015 festgestellt. Anhand der Stichproben wurde eine Hochrechnung erstellt, mit der näherungsweise die Forderung gegenüber der BA berechnet wurde, wobei der Mittelwert aus zwei verschiedenen Berechnungsmethoden eine Gesamthöhe der fehlerhaften Umbuchungen in Höhe von 747.511 € für die Jahre 2005 bis 2015 ergeben hat. Der Betrag der fehlerhaften Umbuchung ist aber nicht zwangsläufig gleichlautend mit der möglichen Schadenshöhe.

Der Fehler lässt sich wie folgt skizzieren: Es gibt Leistungsfälle im SGB II, in denen sich nachträglich die Höhe des Leistungsanspruchs durch ein geändertes Einkommen verändert. Hier erfolgen durch die Sachbearbeitung Nachberechnungen, die entweder zu einer weiteren Auszahlung von Hilfe oder zu einer Rückforderung führen. Kommt es zu einer Rückforderung, so wird die Forderung aufgeteilt. Ein Teil steht der BA zu für zu viel ausbezahlte Regelleistungen, der andere Teil steht der Kommune zu für zu viel ausbezahlte Kosten der Unterkunft. In bisher nicht abschließend geklärten Fallkonstellationen wurden im Programm A2LL Teile der Forderung der BA auf die kommunale Forderung umgebucht. Dadurch erhöht sich die Forderung der Kommune. Wird diese vom Schuldner beglichen, entsteht der Kommune kein finanzieller Nachteil. Kommt es jedoch zu Forderungsausfällen, so entsteht der Kommune ein Schaden. Problem ist, dass es derzeit nach Aussage der BA keine Möglichkeit gibt, darzustellen, welche Forderung in welcher Höhe bezahlt wurde und welche Teile noch offen sind.

Nachdem sich die BA trotz Aufforderung des Kreises nicht dazu bereit erklärt hatte, auf die Einrede der Verjährung zu verzichten und der Deutsche Landkreistag mit einem Rundschreiben vom 23.12.2015 die Landkreise auf die ungeklärte Rechtslage und eine drohende Verjährung hingewiesen hat, mit der Empfehlung abzuwägen, ob fristwährend zur Anspruchssicherung Klage erhoben werden soll, wurde vom Kreis Tübingen für die anteilig von der Verjährung bedrohten Forderungen in Höhe von hochgerechnet ca. 135.000 € fristwährend Klage erhoben. Da die genaue Höhe der einzelnen Ansprüche noch nicht beziffert werden konnte, wird die Feststellung des Anspruchs dem Grunde nach begehrt. Beklagte ist die BA. Gleichzeitig wurde Klage gegen das BMAS erhoben, da die BA gegenüber anderen die Auffassung vertreten hatte, das BMAS sei der richtige Adressat für Erstattungsansprüche.

Da die Klage fristwährend vor dem 31.12.2015 erhoben werden musste, konnte dies nur im Wege einer Eilentscheidung durch den Landrat geschehen, diese wurde im VTA vom 09.03.2016 bekanntgegeben (KT DS 003/16).

Die Prüfung wurde im Jahr 2016 fortgeführt. Bis zum heutigen Stand hat es noch keine Einigung mit der BA über einen Ausgleich der Fehlbuchungen gegeben und auch die Klage läuft noch.

4.4.3 Personalabordnung Flüchtlingsunterbringung

- 35 Zur Bewältigung des Mehraufwands der im Laufe des Jahres 2015 ständig steigenden Zahl von Flüchtlingen mussten ab dem Sommer 2015 Personalverstärkungen vorgenommen werden. Neben der intensiven Unterstützung durch die Abteilung Schulen und Liegenschaften, sowie einiger weiterer Abteilungen und der „Reaktivierung“ von „Ruheständlern“ hat sich auch die Abteilung Eigenprüfung frühzeitig bereit erklärt, eine Prüferin für die Aufgaben der Flüchtlingsunterbringung intern abordnen zu lassen. Die Abordnung wurde verlängert und dauerte insgesamt ca. ein halbes Jahr, bis die durch die überplanmäßige Stellenschaffung (s. Eilentscheidung KT DS 082/15, bekanntgegeben am 22.07.2015) geschaffenen Stellen tatsächlich besetzt werden konnten.

4.4.4 Prüfung der „Spitzabrechnung“ der Ausgaben im Bereich Flüchtlinge

- 36 Die Flüchtlingsaufnahme ist in Baden-Württemberg nach den Vorschriften des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FlüAG) in einem 3-stufigen System geregelt. Nach Aufnahme der Flüchtlinge in einer Erstaufnahmeeinrichtung des Landes werden diese von dort nach erfolgter Asylantragstellung auf die Stadt- und Landkreise verteilt. Die Stadt- und Landkreise versorgen die ihnen zugewiesenen Flüchtlinge in Einrichtungen der vorläufigen Unterbringung, sogenannten Gemeinschaftsunterkünften. Die Aufenthaltsdauer der Flüchtlinge in der vorläufigen Unterbringung ist begrenzt auf die Dauer des Asylverfahrens oder maximal 2 Jahre. Anschließend werden die Flüchtlinge im Rahmen der Anschlussunterbringung quotengerecht auf alle Städte und Gemeinden der Kreise verteilt. Ab diesem Zeitpunkt obliegt den Städten und kreisangehörigen Gemeinden die endgültige Unterbringung. In den Einrichtungen der vorläufigen Unterbringung werden Asylbewerber, Kontingentflüchtlinge, Asylfolgeantragsteller und unerlaubt eingereiste Ausländer untergebracht.

Im Gegensatz zu den anderen Sozialleistungen des Kreises handelt es sich hierbei nicht um eine kommunale Aufgabe, sondern um eine Aufgabe, die der Kreis für das Land als untere Aufnahmebehörde zu erbringen hat. Für die Aufnahme, Unterbringung und Versorgung ausländischer Flüchtlinge erhalten die Kreise deshalb vom Land eine pauschale Kostenerstattung nach Maßgabe des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FlüAG). Die Pauschale beträgt für Asylbewerber für das Jahr 2014 12.566 Euro, für das Jahr 2015 13.260 Euro und im Jahr 2016 13.972 Euro. Mit den Pauschalen sollen den Kreisen die notwendigen Ausgaben

erstattet werden, z. B. für den personellen und sächlichen Verwaltungsaufwand, für Flüchtlingssozialarbeit, für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), für liegenschaftsbezogene Ausgaben der Unterbringung.

Die Pauschalen werden für jede aufgenommene Person nur einmal gewährt. Für Asylbewerber sollen sie die Aufwendungen der Kreise für derzeit 17 Monate (durchschnittliche Dauer der Asylverfahren) und für Kontingentflüchtlinge und sonstige Ausländer für sechs Monate (Ende der Verpflichtung, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen) decken. Die tatsächliche Ausgabenerstattung erfolgt 6 bzw. 3 Monate nach der Aufnahme durch die untere Aufnahmebehörde. Für Folgeantragsteller erhält der Landkreis nur dann eine einmalige Pauschale, wenn die Personen vor dem 31.03.2004 ausgereist und nach dem 01.01.2014 wieder eingereist sind und vorläufig untergebracht werden.

Durch den verstärkten Zustrom von Flüchtlingen und die Anhebung der AsylbLG-Leistungen auf SGB II-Niveau wurde die von kommunaler Seite stets kritisierte Nichtauskömmlichkeit der Pauschalen offensichtlich. Insbesondere im Bereich der Unterbringungskosten berücksichtigt die Höhe der Pauschale nicht den tatsächlichen Aufwand der kommunalen Träger, die aufgrund der starken Flüchtlingszugänge eine Vielzahl neuer Unterkünfte sehr kurzfristig erschließen mussten. Die hohe Zahl der von den Kreisen untergebrachten Flüchtlinge ließ zudem die sozialhilferechtlichen Leistungsaufwendungen und die Krankenhilfe-Ausgaben massiv ansteigen. Die den Kreisen entstehenden hohen finanziellen Aufwendungen für eine angemessene soziale Beratung und Betreuung werden ebenfalls durch die Gesamtpauschale nicht in dem Maße abgebildet, wie sie tatsächlich gegeben sind. Zudem konnte dies nicht mit dem für diese Aufgaben bisher vorhandenem Personal bewältigt werden. Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zu dem am 01. Januar 2014 in Kraft getretenen neuen Flüchtlingsrecht konnten sich die Stadt- und Landkreise mit ihrer Forderung für eine Erstattung der tatsächlichen Ist-Kosten jedoch zunächst nicht durchsetzen. Im Mai 2015 haben das Land und die kommunalen Landesverbände eine Vereinbarung über die auskömmliche Erstattung der Flüchtlingsausgaben getroffen. Aufgrund der in diesem Ausmaß nicht vorhersehbaren Entwicklung der Flüchtlingszahlen wird diese für die Rechnungsjahre 2015 und 2016 für alle Pauschalenbestandteile dahin erweitert, dass eine nachlaufende Spitzabrechnung auf der Grundlage des jeweiligen Rechnungsergebnisses der Stadt- und Landkreise erfolgt. Für 2014 blieb es bei der liegenschaftsbezogenen Spitzabrechnung, allerdings auf der Basis der Rechnungsergebnisse der Stadt- und Landkreise 2014. Die gesetzlich festgelegten Pauschalen bleiben als Abschlagszahlung für die Stadt- und Landkreise zunächst bestehen. Der Koalitionsvertrag beabsichtigt die nachlaufende Spitzabrechnung auch nach 2016 ohne zeitliche Befristung.

Da sich das Land nur schwer zu dieser Spitzabrechnung durchringen konnte, muss mit einer kritischen Prüfung des Erstattungsantrags des Kreises durch den Landesrechnungshof gerechnet werden - aktuell wurde sogar schon mit Prüfungen

in anderen Kreisen begonnen. Die Prüfung hat daher von Anfang an sehr darauf gedrängt, bei der Ermittlung der Aufwendungen für die Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden beteiligt zu werden. Im Konsens mit den Fachabteilungen begleitet die Prüfung seit Mitte April 2016 beratend die Abrechnungsarbeiten.

Das Hauptaugenmerk der Prüfung wurde auf die Dokumentation der liegenschaftsbezogenen Aufwendungen gelegt. Auch im Hinblick auf die Eilbedürftigkeit vieler Entscheidungen wurde seitens der Prüfung die trotzdem erforderliche Dokumentation intensiv unterstützt. In Abstimmung mit der Prüfung wurden spezielle Vergaberichtlinien erarbeitet (vgl. 4.2.2).

Vor Abgabe des Erhebungsbogens an das Regierungspräsidium durch den Abteilungsleiter der Abteilung Finanzen wurden insbesondere die dort ausgewiesenen Ausgaben und Einnahmen bzw. Erträge und Aufwendungen anhand der Bücher und Kassenbelege nachvollzogen. Unklarheiten, die sich während der Prüfung ergeben haben, wurden mit den zuständigen Sachgebieten besprochen und ausgeräumt bzw. korrigiert. Dem Erhebungsbogen zur Überprüfung der Pauschale nach dem FlüAG für das Jahr 2015 wurde eine Prüfbescheinigung des Rechnungsprüfungsamtes beigelegt. Hierin wurde bestätigt, dass die Erfassung der Daten für den Kreis Tübingen im Erhebungsbogen den Hinweisen des Ministeriums für Integration Baden-Württemberg zur Erfassung der Daten vom 22.03.2016 und den ergänzenden Erläuterungen aus der Sonderarbeitstagung zur Ausgabenerstattung für Flüchtlinge für die Jahre 2015 und 2016 am 25.04.2016 in Böblingen entsprechen.

4.4.5 Anmietung und von Asylbewerberunterkünften

- 37 Die Anmietung etlicher Asylbewerberunterkünfte lag betragsmäßig nicht mehr in der Zuständigkeit der Verwaltung. Bei der Erarbeitung und Ausgestaltung der Verträge wurde die Prüfung 2015 nur punktuell eingebunden. Die Prüfung hat die entsprechenden Sitzungsvorlagen i. d. R. kurzfristig erhalten und deshalb nur haushaltsrechtliche Aspekte geprüft (KT DS 008/15, (KT DS 114/15/1), (KT DS 087/15). Da die Anmietungen aufgrund der extremen Dringlichkeit der Anmietung häufig nur im Wege der Eilentscheidung getroffen werden konnten, wurde mit KT DS 103/15 eine temporäre Delegation der Zuständigkeit für die Anmietung der Flüchtlingsunterkünfte auf den Landrat beschlossen. Ende 2015 wurde von der Abteilung Recht ein Mustermietvertrag erarbeitet, der nach Abstimmung mit der Prüfung seit Frühjahr 2016 Anwendung findet.

4.4.6 Niederschlagung von Forderungen im Sozialbereich

- 38 Bereits in früheren Schlussberichten wurde die Unterdrückung der in der Buchführung als Kassenreste ausgewiesenen Forderungen (Soll=Ist Anpassung) aus dem Bereich der Sozialen Leistungen im Jahresabschluss beanstandet, weil

dies nicht den Regeln einer ordnungsgemäßen Verwaltungsbuchführung entspricht. Dies war jedoch andererseits notwendig, weil die Haushaltsrechnung sonst aufgrund vieler nicht bereinigter Forderungen ein völlig falsches Ergebnis ausgewiesen hätte. Ein Teil der Forderungen wurde in Abstimmung mit der Abteilung Finanzen und der Prüfung mit der Umstellung des Sozialbuchhaltungsverfahrens bis 2014 bereinigt. Die Soll=Ist Anpassung wurde auch von der GPA in ihrem Prüfungsbericht vom 04.02.2015 erneut beanstandet, weshalb das Regierungspräsidium diese Feststellung von der Bestätigung des Abschlusses des Prüfungsverfahrens ausgenommen hat. Zusammen mit der Abteilung Finanzen drängt die Prüfung deshalb verstärkt darauf, weitere Forderungen noch vor der NKHR-Umstellung zum 01.01.2017 zu bereinigen.

4.5 Straßenbau

Auch im Bereich des Straßenbaus/Straßenmeisterei war die Prüfung bei zahlreichen Vergabeverfahren, deren Entscheidung nicht in der Zuständigkeit der Gremien fielen, beteiligt.

4.5.1 Bau- und Planungsbeschlüsse

- K 6917 Altingen –Kayh, Ausbaubeschluss (KT DS 013/15)
- K 6923 Nellingsheim – K 6920, Radweg Planungsbeschluss (KT DS 032/15)
- K6908 Industriegebiet „Mahden“ – Kirchentellinsfurt, Radweg, Planungsbeschluss (KT DS 031/15)
- K 6901 Dußlingen – L 230 Radweg – Planungs- und Baubeschluss (KT DS 057/15)

4.5.2 Abrechnung von Straßenbaumaßnahmen

39 Nach der Hauptsatzung des Kreises ist der Kreistag oder der jeweilige Ausschuss zuständig für die Anerkennung von Schlussabrechnungen von Bauvorhaben, wenn diese den Gesamtbetrag von 500 T€ bzw. 50 T€ übersteigen. Die Abteilung Eigenprüfung prüft die Schlussabrechnungen regelmäßig vor deren Anerkennung im Gremium.

Die Straßenbaumaßnahmen der Jahre 2012 – 2014 wurden geprüft, die Anerkennung wurde vom VTA am 13.05.2015 beschlossen (KT- DS 023/15), s. Schlussbericht 2014, Rdnr. 37).

4.5.3 Grundstücksveräußerung

- 40 Bei den Überlegungen im Vorfeld der Veräußerung eines Straßenrandgrundstücks in Mähringen war die Prüfung begleitend tätig (KT DS 066/15).

4.6 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung (Epl. 7)

4.6.1 Abfallbeseitigung

- 41 Die Aufgabe der Abfallbeseitigung hat der Kreis in den Eigenbetrieb „Abfallwirtschaftsbetrieb“ ausgelagert, dessen Rechnungslegung ist gesondert zu prüfen, s. 6.
- 42 Der Kreistag hat 1979 und erneuernd 1995 beschlossen, dem Rechnungsprüfungsamt die örtliche Prüfung des Zweckverbands „Abfallverwertung Reutlingen-Tübingen“ als weitere Aufgabe nach § 112 Abs. 2 GemO zu übertragen. Die Prüfung des Jahresabschlusses 2015 wurde im Juni/Juli 2016 durchgeführt.

4.6.2 ÖPNV

- 43 Mit Beschluss vom 04.03.2009 (KT DS 723/09) hat der Kreistag dem Rechnungsprüfungsamt die örtliche Prüfung des Zweckverbands „ÖPNV im Ammertal“ (ZÖA) als weitere Aufgabe nach § 112 Abs. 2 GemO übertragen. Die Prüfung des Jahresabschlusses 2015 wurde mit Bericht vom 03.11.2016 abgeschlossen.
- 44 In die Planungen zur Regionalstadtbahn wird die Prüfung regelmäßig punktuell eingebunden. Die aktuellen Entwicklungen betreffen vorwiegend den Bereich, der vom ZÖA bearbeitet wird.

4.7 Sonstiges

4.7.1 Einrichtung einer kommunalen Holzverkaufsstelle als freiwillige Kreisaufgabe

- 45 Die im Zusammenhang mit dem Kartellverfahren zumindest als Übergangslösung notwendige Einrichtung einer kommunalen Holzverkaufsstelle und die Gebührensatzung wurde begleitend geprüft (KT DS 037/15 und 069/15).

4.7.2 Prüfung von Verträgen, Vereinbarungen und Zuschüssen

- 46 Vor der Beschlussfassung durch den Kreistag werden auch Verträge, Vereinbarungen und Zuschüsse begleitend geprüft: 2015 war dies:

- der Investitionszuschuss für die Digitalfunkanbindung der Integrierten Leitstelle (KT DS 059/15).

5 Übernahme von Funktionen

5.1 Zusammenführung der Leitung der Abteilungen Eigenprüfung und Kommunalaufsicht

Nachdem der langjährige Leiter der Kommunalaufsicht zum 31.03.2014 in den Ruhestand gegangen ist, wurde die Leiterin der Abteilung Eigenprüfung zum 01.04.2014 zusätzlich mit der Leitung der Kommunalaufsicht betraut. Die Personalunion dieser beiden Aufgaben ermöglicht die Schaffung von Synergien, weshalb sich zwischenzeitlich die Mehrheit der Kreise in Baden-Württemberg für diese organisatorische Lösung entschieden hat.

Aufgrund der bei der Kommunalaufsicht angesiedelten Zuständigkeit für die überörtliche Prüfung der Gemeinden unter 4.000 Einwohnern wurden 2015 turnusmäßig Prüfungen bei den Gemeinden Neustetten und Hirrlingen durchgeführt. Um die Bandbreite der Gemeinden prüfungsseitig qualitativ hochwertig abzudecken, wurden die überörtlichen Prüfungen von der Abteilung Eigenprüfung insbesondere für die Bereiche Kassenprüfung, Personalprüfung und Vergabe-/Bauprüfung intensiv unterstützt.

5.2 Antikorruptionsbeauftragte

Mit Wirkung vom 13.06.2014 hat Herr Landrat Walter die Funktion der Antikorruptionsbeauftragten der Leiterin der Abteilung Eigenprüfung übertragen. Diese Funktion ist idealerweise bei der Eigenprüfung anzusiedeln, da sie für die Aufarbeitung von Verdachtsfällen bereits eine grundsätzliche Zuständigkeit hat und auch über die entsprechenden Kompetenzen verfügt. Im Vordergrund dieser Aufgabe steht aber die Präventions- und Sensibilisierungsarbeit.

6 Örtliche Prüfung des Jahresabschlusses des Eigenbetriebs „Abfallwirtschaftsbetrieb“

Die Prüfung des Jahresabschlusses 2015 des Eigenbetriebs „Abfallwirtschaftsbetrieb“ wurde nach Erstellung des Bilanzentwurfs schwerpunktmäßig im September 2016 durchgeführt. Dieser Bericht über die Prüfung des Abfallwirtschaftsbetriebs ist ein eigenständiger Bericht nach § 111 GemO. Die Erwähnung dieser Prüfung im Schlussbericht über die Prüfung

des Landkreises hat lediglich nachrichtlichen Charakter. Auf eine nähere Darstellung wird verzichtet, da der Bericht dem Kreistag vor der Feststellung des Jahresabschlusses des Eigenbetriebs zugeleitet wurde (KT DS 079/16).

7 Ergebnis der Prüfung

Nach § 110 Abs. 1 GemO hat das Rechnungsprüfungsamt die Jahresrechnung des Landkreises Tübingen daraufhin zu prüfen, ob

- bei den Einnahmen und Ausgaben und bei der Vermögensverwaltung nach dem Gesetz und den bestehenden Vorschriften verfahren worden ist,
- die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch in vorschriftsmäßiger Weise begründet und belegt sind,
- der Haushaltsplan eingehalten worden ist und
- das Vermögen und die Schulden richtig nachgewiesen worden sind.

Das Ergebnis der Prüfung wird mit diesem Bericht vorgelegt. Darin sind die Prüfungshandlungen dokumentiert, die wesentlichen Prüfungsergebnisse und Prüfungsfeststellungen enthalten. Zusammenfassend können geordnete finanzielle Verhältnisse bestätigt werden. Einzelne Prüfungsbemerkungen stehen einer Feststellung der Jahresrechnung durch den Kreistag nicht entgegen.

Das Rechnungsprüfungsamt empfiehlt dem Kreistag, die Jahresrechnung 2015 gem. § 95 Abs. 2 GemO i. V. m. § 48 LKrO festzustellen.

Tübingen, 15.11.2016

Gabriele Mezger
Abteilungsleiterin