

Kreistagsdrucksache Nr. 109/22

AZ 11/095.20

1 Anlage (nichtöffentlich)

Tagesordnungspunkt

Allgemeine Finanzprüfung des Landkreises Tübingen 2013 – 2019 einschließlich der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2017 sowie Abfallwirtschaftsbetrieb (AWB) 2013 - 2019

Bericht

Kreistag (öffentlich) am 14.12.2022

Sachverhalt

1. Allgemeine Hinweise zur Prüfung

Die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung des Landkreises Tübingen sowie die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen des Abfallwirtschaftsbetriebs (AWB) wurden von der Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg (GPA) gemäß § 48 LKrO i.V.m. § 113 Abs. 1 Satz 1 GemO geprüft.

Gegenstand der überörtlichen Prüfung durch die GPA waren gemäß § 114 Abs. 1 GemO die Haushaltsjahre 2013 - 2019 sowie die Eröffnungsbilanz des Landkreises zum 01.01.2017 und beim Abfallwirtschaftsbetrieb (AWB) die Wirtschaftsjahre 2013 - 2019. Die Bauausgaben unterliegen gesonderten überörtlichen Prüfungen. Sie wurden zuletzt für die Haushaltsjahre/Wirtschaftsjahre 2013 - 2016 geprüft (Prüfungsbericht der GPA vom 21.02.2018, vgl. KT-DS 119/18 in der Kreistagsitzung vom 20.03.2019).

Die Prüfung erfolgte – teilweise Corona bedingt mit großen Unterbrechungen - in der Zeit vom 02.03.2020 - 29.07.2020 bei der Verwaltung und zu einem Teil parallel sowie (insbesondere wegen der wesentlichen Erweiterung des Prüfungszeitraums von ursprünglich 2017 auf 2019) anschließend zu einem maßgeblichen Teil bei der GPA.

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 (§ 3 GemPrO i.V.m. § 18 Abs. 1 Satz 2 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 (§ 16 i.V.m. § 11 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** (§ 18 Abs. 2 Satz 2 GemPrO) konnte abgesehen werden. Die Verwaltung ist am 19.04.2021 über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung mündlich unterrichtet worden.

Der **Prüfungsbericht** der GPA mit Datum vom 14.10.2021 beschränkt sich im Rahmen des Prüfungszwecks in erster Linie auf wesentliche Feststellungen (§ 5 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 19.04.2022 hat die Verwaltung zu 13 Feststellungen eine Stellungnahme abgegeben. Diese Prüfungsfeststellungen der GPA und die jeweiligen Stellungnahmen sind in der als nichtöffentliche Anlage beigefügten Synopse gegenübergestellt.

Zum **Abschluss überörtlicher Prüfung** hat das Regierungspräsidium Tübingen als Rechtsaufsichtsbehörde mit Schreiben vom 26.09.2022 - Az. 14-10/2244.4-2 - gemäß § 48 LKrO i.V.m. § 114 Abs. 5 Satz 2 GemO bestätigt, dass die überörtliche Prüfung abgeschlossen ist.

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

2.1. Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse

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

„Landkreis

Durch die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens von der Kameralistik auf die Kommunale Doppik zum 01.01.2017 umfasste der Prüfungszeitraum 2013 - 2019 neben vier kameralen Haushaltsjahren erstmals auch drei doppische Jahre.

Im **kameralen Zeitraum** konnten im Verwaltungshaushalt (VwH) durchweg stabile Ergebnisse erzielt werden, die im Jahr 2016 mit einem Spitzenwert bei der Zuführungsrate mit rd. 23,5 Mio. € abgeschlossen haben. Im Vergleich zur Planung ergaben sich Ergebnisverbesserungen von rd. 30 Mio. €. Maßgebend hierfür war der positive Verlauf, der dem Landkreis nach Abzug der Umlagen verbliebenen **Nettodeckungsmittel**, was einerseits auf steigende Einnahmen (insbesondere Kreisumlage und Schlüsselzuweisungen) und andererseits auf nahezu stagnierende Umlagebelastungen zurückzuführen war. Trotz einer kontinuierlichen Reduzierung des (leicht unterdurchschnittlichen) Kreisumlagesatzes von 33,06%-Punkte (2012) auf 30,58%-Punkte (2016) hat sich das Aufkommen aus der **Kreisumlage**, als wichtigster Einnahmequelle, stetig verbessert. Das Aufkommen der **Schlüsselzuweisungen**, neben dem Einfluss aus der Steuerkraftmesszahl und den jeweiligen Kopfbeträgen, maßgeblich vom Anstieg der Einwohnerzahlen geprägt, hat im Jahr 2016 spürbar an Bedeutung gewonnen. Nachdem die Entwicklungskurve des Zuschussbedarfs im Verwaltungs- und Betriebsbereich, insbesondere aufgrund von verbesserten Betriebseinnahmen, deutlich flacher ausfiel, konnte sich die finanzielle Leistungskraft des VwH spürbar stabilisieren. Die nach Abzug der ordentlichen Kredittilgung und Kreditbeschaffungskosten verbliebene **Nettoinvestitionsrate** hat rd. 41,7 Mio. € zur Finanzierung der Ausgaben des VmH beigetragen.

Der (kameralen) allgemeinen Rücklage sind im Jahr 2013 rd. 1.1 Mio. € entnommen und im anschließenden Zeitraum 2014 - 2016 rd. 25,5 Mio. € zugeführt worden. Zum Ende des kameralen Prüfungszeitraums hat ihr Bestand (einschließlich der gebildeten Sonderrücklage von 14,5 Mio. €) bei einem nach § 20 Abs. 2 GemHVO geforderten Mindestbetrag von 4,1 Mio. €, insgesamt rd. 32,2 Mio. € betragen. Die allgemeine Rücklage ist bei der Umstellung auf die Kommunale Doppik im Basiskapital aufgegangen. Die Sonderrücklage wurde, mit Duldung der Rechtsaufsichtsbehörde, als Rückstellung bilanziert und in den Jahren 2017 bis 2019 zur Entlastung des Ergebnishaushalts aufgelöst.

Einer der wesentlichen Indikatoren zur Beurteilung der Leistungskraft des Haushalts in der **Kommunalen Doppik** stellen die im Jahresabschluss ausgewiesenen Ergebnisse der Ergebnisrechnung dar. Danach konnte der Landkreis der zentralen Forderung, ein (zumindest) ausgeglichenes ordentliches Ergebnis zu erwirtschaften (Erwirtschaftung des Ressourcenverbrauchs) im Haushaltsjahr 2017 noch nicht Rechnung tragen. Dagegen wurde in den Jahren 2018 und 2019 beachtliche Überschüsse von rd. 28 Mio. € ausgewiesen. Diese sind, nach dem Ausgleich des Fehlbetrags aus dem Jahr 2017, jeweils der Ergebnissrücklage zugeführt worden. Für die (gegenüber der i.d.R. ausgeglichen geplanten) deutlich verbesserten ordentlichen Ergebnisse 2018 und 2019 waren sowohl Wenigeraufwendungen (-5,5 Mio. € bzw. -7,9 Mio. €) als auch Mehrerträge (+10,3 Mio. € bzw. +1,4 Mio. €) prägend.

Die im doppischen Prüfungszeitraum unbedeutenden (außerplanmäßigen) **Sonderergebnisse**, die jeweils mit einem kleineren Fehlbetrag abgeschlossen haben, wurden (mangels einer bestehenden Rücklage) mit dem Basiskapital verrechnet.

Das Aufkommen aus der **Kreisumlage**, als wichtigste Ertragsquelle, ist ausgehend vom Basisjahr 2012 um 22,2 Mio. € (+29,9%) angestiegen. Der Hebesatz konnte im letzten Jahrzehnt von 35,47% (2011) schrittweise auf 29,02% (2020) reduziert werden. Er lag damit (mit Ausnahme von 2011) durchweg unter dem Landesdurchschnitt. Die Steigerungen bei den **Schlüsselzuweisungen** waren im gesamten Prüfungszeitraum mit rd. +79% (16,1 Mio. €) ebenso spürbar, wie die positive Entwicklung der aufkommensabhängigen Anteile an den örtlichen **Grunderwerbsteuererträgen** (bezogen auf Basisjahr 2012 insgesamt: +51,8% / +5 Mio. €). Auf der Aufwandsseite sind die **steuerkraftabhängigen Umlagen** nur moderat gestiegen. Die per Saldo ermittelte **Steuerkraft - netto** - des Landkreises hat sich im Laufe des Prüfungszeitraums zwar merklich verbessert, blieb aber durchweg unterdurchschnittlich (im Mittel rd. 94,7% des Landesdurchschnitts). Die Entwicklung der Betriebserträge (ausgehend von 2012: +86%) und der Betriebsaufwendungen (ausgehend von 2012: +54%) mündet im Zuschussbedarf des Verwaltungs- und Betriebsbereiches bzw. im doppischen Prüfungszeitraum im **Betriebsergebnis - netto** -, das sich im überörtlichen Vergleich ebenfalls unterdurchschnittlich zeigte.

Der Bestand an liquiden Eigenmitteln stellte sich zu Beginn und zum Ende des doppischen Prüfungszeitraums (Stand 31.12.2019: 28,5 Mio. €) nahezu gleich dar. Der ergebnisbedingte Rückgang im Jahr 2017 und der investitionsbedingte Rückgang im Jahr 2018 konnten durch gute Ergebnisse 2018 und 2019 (überplanmäßiger **Zahlungsmittelüberschuss** im doppischen Prüfungszeitraum saldiert: rd. 13,1 Mio. €) sowie eine Kreditaufnahme in 2019 (rd. 9,4 Mio. €) kompensiert werden. Die nach Abzug des Mindestzahlungsmittelüberschusses (ordentliche Kredittilgungen) verbliebenen **Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel** (saldiert rd. 6,1 Mio. €), als weitere wichtige Kennzahl zur Beurteilung der Leistungskraft des Haushalts, lagen, wie bereits im kamerale Prüfungszeitraum, zum Teil erheblich unter dem Landesdurchschnitt. Das Investitionsvolumen betrug im gesamten Prüfungszeitraum rd. 37,6 Mio. € bei einer Eigenmittelquote von rd. 75%.

Im Vergleich zur Eröffnungsbilanz (01.01.2017) spielten sich die Bilanzveränderungen auf der **Aktivseite** hauptsächlich beim Sachvermögen mit rd. +6,3 Mio. € und beim Finanzvermögen (+8,3 Mio. €) ab. Infolge der guten Jahresergebnisse war die **Passivseite** in erster Linie von einer Ausweitung des Eigenkapitals (+25,7 Mio. €) geprägt. Daneben war ein Zugang bei den Verbindlichkeiten (+5,3 Mio. €) bzw. der Rückgang bei den Rückstellungen, respektive die komplette Auflösung der im Rahmen der Eröffnungsbilanz (aus einer Sonderrücklage) gebildeten Rückstellung (-14,5 Mio. €) zu verzeichnen. Ausgehend vom Basisjahr 2012 hat sich die deutlich überdurchschnittliche **Verschuldung des Kämmereihaushalts** von rd. 56,7 Mio. € (255 €/Einw.) auf rd. 46 Mio. € (202 €/Einw.) zum Ende des Prüfungszeitraums reduziert. Die Gesamtverschuldung (unter Einbeziehung der Schulden des Abfallwirtschaftsbetriebs) reduzierte sich im gleichen Zeitraum von rd. 59,8 Mio. € auf rd. 47 Mio. € (206 €/Einw.), lag damit aber noch um 25% über der landesdurchschnittlichen Gesamtverschuldung (165 €/Einw.).

In der mittelfristigen Finanzplanung veranschlagt der Landkreis i.d.R. ausgeglichene Ergebnisse. Zur Deckung der kontinuierlich steigenden Belastungen aus dem Betriebsergebnis – netto – ist geplant, die Steuerkraft – netto – über die „Stellschraube“ Kreisumlagehebesatz an die Ausgabenentwicklung anzupassen. Für 2021 hat der Kreistag (insbesondere wegen den Unwägbarkeiten aus der Corona-Pandemie) eine Hebesatzreduzierung von 29,02%-Punkte auf 26,87%-Punkte beschlossen und damit einen Fehlbetrag von gut 9 Mio. € in Kauf genommen. Die Abdeckung soll über die vorhandene Ergebnisrücklage erfolgen.

Der Investitionsbedarf beziffert sich in den Jahren 2020 - 2024 auf insgesamt fast 80 Mio. € (davon 2,4 Mio. € für Investitionsförderungsmaßnahmen), die neben den vorhandenen liquiden Eigenmitteln aus Vorjahren (13 Mio. €) und erwarteten Investitionszuweisungen (23 Mio. €) hauptsächlich durch Kreditaufnahmen in Höhe von rd. 44 Mio. € finanziert werden sollen. Bei planmäßigem Verlauf würde die Verschuldung des Kämmereihaushalts bis Ende 2024 auf rd. 75,1 Mio. € (324 €/Einw.) steigen und damit aller Voraussicht nach auch am Ende des Finanzplanungszeitraums weit überdurchschnittlich bleiben. Nach der vorliegenden Finanzplanung können die Vorgaben des § 22 Abs. 2 GemHVO (Soll-Liquiditätsreserve) aber durchweg eingehalten werden.

Ungeachtet der deutlichen Ausweitung der Verschuldung (die die strategische Ausrichtung des Landkreises zur Investitionsfinanzierung widerspiegelt) erscheint die Finanzplanung aus heutiger Sicht solide und tragfähig, dennoch bleibt der **tatsächliche Verlauf der Haushaltswirtschaft** abzuwarten. Im Hinblick auf die nicht abschätzbaren Risiken der Corona-Pandemie sowie auf die allgemeinen Risiken und Unsicherheiten der kommunalen Finanzplanung (gesamtwirtschaftliche Entwicklung, Tarif- und Besoldungsabschlüsse, Entwicklung der Steuererträge, Umlagebelastungen) wird die Erwirtschaftung des Ressourcenverbrauchs und die Finanzierung des voraussichtlichen Investitionsbedarfs eine unablässige Herausforderung bleiben. Dies kann - vor dem Hintergrund der Pflicht zur Sicherstellung einer stetigen und dauerhaften Aufgabenerfüllung - auch kurzfristige (und ggf. einschneidende) Konsolidierungsmaßnahmen erfordern.

Abfallwirtschaftsbetrieb

Das Bilanzvolumen hat im Prüfungszeitraum um rd. 1,4 Mio. € auf knapp 9,6 Mio. € zugenommen. Nachdem auf der Aktivseite beim langfristig gebundenen Vermögen ein Rückgang von rd. 1 Mio. € zu verzeichnen war, lag die Ursache für die Bilanzveränderung im kurzfristigen Bereich bei der stichtagsbezogenen Ausweitung des Kassenbestands von rd. 3,5 Mio. € auf über 5,6 Mio. €. Auf der Passivseite zeigten sich die Veränderungen bei der deutlichen Reduzierung der langfristigen Verschuldung von rd. 3,2 Mio. € auf rd. 1 Mio. €. Dagegen gab es bei den Rückstellungen sowohl im langfristigen Bereich (Nachsorge- und Pensionsrückstellungen) als auch im kurzfristigen Bereich (Gebührenausgleichsrückstellung) deutliche Zuwächse. Die Investitionen in Höhe von rd. 2,1 Mio. € konnten im Prüfungszeitraum aus dem Einnahmenüberschuss des laufenden Betriebs finanziert werden. Die leicht gestiegene Überfinanzierung des langfristigen Vermögens betrug zum 31.12.2019 rd. 1 Mio. €.

Unter Berücksichtigung von ertrags- und aufwandswirksamen Veränderungen der Gebührenausgleichsrückstellung ergab sich im Prüfungszeitraum ein Verlust von saldiert 421 T€. Im Finanzplanungszeitraum bis 2024 steht der Abbau der Gebührenausgleichsrückstellung im Fokus. Ferner sollen die geplanten Investitionen in Höhe von rd. 2,8 Mio. € ohne Ausweitung der Verschuldung finanziert werden.

Wesentliche Feststellungen zu einzelnen Prüfungsgebieten

Örtliche Prüfung

Zahlstellen mit jährlichen Einnahmen und Ausgaben von regelmäßig zusammen mehr als 2 T€ wurden nicht im bis 2018 vorgeschriebenen Umfang geprüft. (Rdnr. 25)

Eröffnungsbilanz

Die Auf- und Feststellung der Eröffnungsbilanz ist nicht rechtzeitig erfolgt. (Rdnr. 30) Hinsichtlich der systemischen Bewertung und Bilanzierung ergaben sich keine wesentlichen Feststellungen.

Haushalts-, Kassen- und Rechnungsprüfung

Jahresrechnungen / Jahresabschlüsse

Die Aufstellung und teilweise die Feststellung der Jahresrechnungen bzw. Jahresabschlüsse sind, entgegen den gesetzlichen Vorgaben, verspätet erfolgt. (Rdnr. 57)

Bislang sind keine Einzelwertberichtigungen vorgenommen worden. (Rdnr. 59)

Es waren Feststellungen zur Werthaltigkeit von Forderungen aus Transferleistungen zu treffen. (Rdnrn. 63 bis 65)

Personalwesen

Die von der Verwaltung zugesagte Beschlussfassung über die übertarifliche Verlängerung der Urlaubsübertragungsfrist für die Beschäftigten wurde noch nicht herbeigeführt. (Rdnr. 69)

Soziale Hilfen

Der Gesamtaufwand für die Soziale Sicherung ist zunächst kontinuierlich angestiegen. Der vorübergehende deutliche Rückgang im Jahr 2016 ist ausschließlich auf den Bereich der Hilfe für Flüchtlinge und deren Unterbringung zurückzuführen. Zuletzt hat er rd. 94 Mio. € betragen. Die Deckungsquote der Kreisumlage hat sich durch den starken Anstieg des Kreisumlageaufkommens von 96,8% (2012) auf 101,8% (2018) verbessert. Neben der Entwicklung des Soziallastenausgleichs und den Mehrschlüsselzuweisungen waren insbesondere Aufwendungen in den Bereichen Grundversorgung und Hilfen nach dem SGB XII (und hier insbesondere das Produkt „Eingliederungshilfe für behinderte Menschen“), Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II, den Hilfen für Flüchtlinge und Aussiedler, einschließlich der Verwaltung und dem Betrieb von Asylbewerberunterkünften sowie Hilfen für junge Menschen und ihre Familien nach dem SGB VIII ergebnisprägend. (Rdnrn. 70 bis 76)

Nach dem Eindruck der Prüfung bedarf es im Bereich der Einnahmesicherung bzw. der Bereinigung des Forderungsbestands im Sozialbereich weiterer Anstrengungen, um Ansprüche zu klären, ungerechtfertigte „Sollstellungen“ zu bereinigen oder zu korrigieren und Niederschlagungen in Altfällen zu prüfen. Die Werthaltigkeit vieler bilanzierter Forderungen erscheint nicht mehr oder nur noch teilweise gegeben. (Rdnrn 79 bis 85)

In einem Einzelfall ist versäumt worden über einen Stundungsantrag zu entscheiden, die Beitreibung der Forderung ist dabei ebenfalls unterblieben. (Rdnr. 86)

Hilfen für junge Menschen und ihre Familien

Im betreuten Jugendwohnen weichen die tatsächlich erbrachten Betreuungsstunden oft stark von dem, im Hilfeplan, vereinbarten Stundenumfang ab. Die Steuerungsfunktion des Landkreises ist dadurch eingeschränkt. (Rdnrn. 93 bis 95)

Abfallwirtschaftsbetrieb (AWB)

Für den Eigenbetrieb AWB sind die DA-Kasse zu aktualisieren sowie die formalen Grundlagen zur Erledigung der Kassengeschäfte des Zweckverbands ÖPNV im Ammertal (ZÖA) als „fremdes Kassengeschäft“ zu schaffen. (Rdnr. 108)

3. Prüfungsabschluss

Zum Abschluss überörtlichen Prüfung hat das Regierungspräsidium Tübingen als **Rechtsaufsichtsbehörde** mit Schriftsatz vom 26.09.2022, 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 2013 - 2019, die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen des Abfallwirtschaftsbetriebs (AWB) in den Wirtschaftsjahren 2013 - 2019 sowie die Eröffnungsbilanz des Landkreises zum 01.01.2017 abgeschlossen ist.

Die im Prüfbericht der GPA getroffenen Feststellungen können aufgrund der Stellungnahme und Zusagen des Landkreises als erledigt gelten

Ergänzend zu den RdNrn. 59 und 62 wurden noch folgende Hinweise gegeben:

„Die Ausführungen in der Stellungnahme vom 19.04.2022 zu den Feststellungen bei den Randnummern 59 und 62 erscheinen vertretbar. Gleichzeitig spricht vieles für die von der GPA zum Ausdruck gebrachte Auffassung, daher sollte sich der Landkreis nochmals mit derselben befassen.“

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.