

**Abteilung Eigenprüfung und Kommunalaufsicht**

# **Bericht**

**über die örtliche Prüfung des Jahresabschlusses**

# **2017**

**19.11.2019**

## Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung Jahresabschluss 2017.....	6
1.1	Finanzielle Verhältnisse.....	6
1.2	Wesentliche Prüfungsschwerpunkte und Beratungstätigkeiten.....	6
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.....	9
2.1.5	Beratende Tätigkeit und begleitende Prüfung.....	10
2.2	Hinweise zum Prüfungsbericht.....	10
2.3	Überörtliche Prüfung.....	10
2.4	Vorjahr.....	11
3	Kreishaushalt und Finanzwirtschaft.....	12
3.1	Formale Prüfung des Jahresabschlusses.....	12
3.1.1	Haushaltsplan.....	12
3.1.2	Vollständigkeit, Form und Gliederung des Jahresabschlusses.....	12
3.1.3	Beschluss und Bekanntgabe des Jahresabschlusses.....	12
3.2	Finanzielle Gesamtentwicklung im Jahr 2017.....	12
3.2.1	Vorbemerkung.....	12
3.2.2	Ertragslage.....	13
3.2.3	Finanzlage.....	14
3.2.4	Vermögens- und Kapitallage.....	14
3.3	Ergebnisrechnung (Ertragslage).....	15
3.3.1	Erträge aus Steuern und Finanzausgleich.....	15
3.3.2	Verwaltungs- und Betriebsbereich.....	16
3.3.3	Budgetabschlüsse des Ergebnishaushalts und Budgetüberwachung... ..	17
3.4	Finanzrechnung.....	18
3.4.1	Budgetabschlüsse des Finanzhaushalts und Budgetüberwachung.....	18
3.4.2	Kassenliquidität.....	19
3.4.3	Investitionen:.....	19
3.4.4	Investitionsfinanzierung.....	20
3.4.5	Nebenbuch für haushaltsfremde Vorgänge.....	20
3.4.6	Übertrag von Ermächtigungen (frühere Haushaltsausgabe- und einnahmereste).....	20
3.4.7	Über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen.....	20

3.5 Bilanz (Vermögensrechnung) .....	21
3.5.1 Vorbemerkung .....	21
3.5.2 Sachvermögen.....	21
3.5.3 Finanzvermögen/ liquide Mittel.....	22
3.5.4 Eigenkapital .....	22
3.5.5 Verbindlichkeiten/ Schulden .....	22
3.5.6 Bürgschaften.....	22
3.5.7 Verpflichtungsermächtigungen.....	23
3.6 Kassenprüfung, Kassenbestandsaufnahme .....	23
4 Einzelne Prüfungsschwerpunkte und Beratungstätigkeiten .....	25
4.1 Umstellung auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) .....	25
4.2 Allgemeine Verwaltung.....	26
4.2.1 Prüfung von Verträgen und Vereinbarungen .....	26
4.2.2 Vergaberechtliche Prüfung und Beratung.....	26
4.2.3 Bau- und Planungsbeschlüsse .....	28
4.2.4 Querschnittsbereich .....	28
4.2.5 Finanzen .....	28
4.2.6 Personal.....	28
4.3 Ordnungsverwaltung .....	29
4.4 Kreisschulen.....	29
4.5 Soziale Sicherung .....	29
4.5.1 Prüfung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.....	29
4.5.2 Prüfung der „Spitzabrechnung“ der Ausgaben im Bereich Flüchtlinge..	29
4.5.3 Sonstige begleitende Prüfung .....	30
4.6 Straßenbau .....	30
4.6.1 Bau- und Planungsbeschlüsse.....	30
4.6.2 Sonstige Beschlüsse.....	30
4.7 Öffentliche Einrichtungen .....	31
4.7.1 Abfallbeseitigung.....	31
4.7.2 ÖPNV.....	31
4.8 Sonstiges .....	32
4.8.1 Prüfung von Verträgen, Vereinbarungen und Zuschüssen .....	32
5 Übernahme von Funktionen .....	33
5.1 Zusammenführung der Leitung der Abteilungen Eigenprüfung und Kommunalaufsicht.....	33
5.2 Datenschutz .....	33

5.3 Antikorruptionsbeauftragte.....	33
6 Örtliche Prüfung des Jahresabschlusses des Eigenbetriebs „Abfallwirtschaftsbetrieb“ .....	34
7 Ergebnis der Prüfung .....	35

# Vorblatt

---

<b>Leiter der Verwaltung</b>	Landrat Joachim Walter
<b>Erster Landesbeamter</b>	Hans-Erich Messner
<b>Geschäftsbereichsleiter 1 Zentrale Verwaltung, Finanzen und Betriebe</b>	Werner Walz
<b>Fachbediensteter für das Finanzwesen</b>	Kai-Peter Michels
<b>Leiterin der Abteilung Eigenprüfung und Kommunalaufsicht</b>	Gabriele Mezger
<b>Einwohnerzahl zum 30.06.2017</b>	225.148

# 1 Zusammenfassung Jahresabschluss 2017

## 1.1 Finanzielle Verhältnisse

Im Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) geht die finanzielle Situation des Kreises aus der Ertrags- und Finanzlage sowie den Bilanzkennzahlen hervor.

### Ertragslage:

Im NKHR kommt als neues Kriterium zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit das **ordentliche Ergebnis** hinzu. Die Ergebnisrechnung 2017 ergab beim ordentlichen Ergebnis einen Fehlbetrag in Höhe von **1,12 Mio. €**. Das ordentliche Ergebnis fällt somit erheblich schlechter aus als im Haushaltsplan vorgesehen (-5.609 €).

### Finanzlage:

Für die Betrachtung der Finanzlage ist zunächst der Zahlungsmittelüberschuss des Ergebnishaushalts wichtig. Daneben bilden die sich aus dem Zahlungsmittelüberschuss abzüglich Kredittilgungen ergebenden Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel eine wichtige Kennzahl zur finanziellen Leistungsfähigkeit. Zur Beurteilung der Finanzlage ist ebenfalls von Bedeutung, in welcher Höhe die Abschreibungen über den Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung erwirtschaftet werden.

### Vermögenslage

Als dritte Komponente wird die Vermögenslage in der Bilanz abgebildet. Aufbauend auf der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2017 wurden die Werte anhand der Ertrags- und Finanzlage fortgeschrieben.

## 1.2 Wesentliche Prüfungsschwerpunkte und Beratungstätigkeiten

### Beratende und begleitende Prüfung

Die Eigenprüfung sieht zeitgemäß ihre Aufgabe darin, 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. Die Prüfung war an den dem Kreistag zur Entscheidung vorgelegten Vorgängen beratend beteiligt.

## **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 bei der Erfüllung der ihm zugewiesenen Prüfungsaufgaben unabhängig und weisungsungebunden ist, im Übrigen untersteht es dem Landrat unmittelbar. Das Rechnungsprüfungsamt wird beim Landkreis Tübingen unter der Bezeichnung „Eigenprüfung“ geführt.

Das Rechnungsprüfungsamt hat den Jahresabschluss gem. § 110 GemO in Verbindung mit § 48 LKrO und §§ 10 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.

#### **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 Prüfung der 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 des Jahresabschlusses von der Verwaltung gefertigte Rechnungslegung des Haushalts ist vor der Feststellung durch den Kreistag zu prüfen. Dabei gehen die gesetzlich festgelegten Prüfungsziele thematisch über die einer förmlichen Abschlussprüfung hinaus.

In § 110 Abs. 1 GemO sind die Prüfungsgrundsätze festgelegt. Danach hat das Rechnungsprüfungsamt den Jahresabschluss vor der Feststellung durch den Gemeinderat daraufhin zu prüfen, ob

1. bei den Erträgen, Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen sowie bei der Vermögens- und Schuldenverwaltung nach dem Gesetz und den bestehenden Vorschriften verfahren worden ist,
2. die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch in vorschriftsmäßiger Weise begründet und belegt sind,
3. der Haushaltsplan eingehalten worden ist und
4. das Vermögen sowie die Schulden und Rückstellungen richtig nachgewiesen worden sind.

Nach § 11 GemPrO hat die Prüfung insbesondere festzustellen, ob

- die einzelnen Maßnahmen der Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung und der Vermögens- und Schuldenverwaltung den von der Gemeinde zu beachtenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie den Verträgen und dienstlichen Regelungen der Gemeinde entsprechen,
- der Inhalt der Verträge und dienstlichen Regelungen sich im Rahmen der Rechtsvorschriften bewegt und
- der Jahresabschluss und der Gesamtabchluss mit ihren Bestandteilen und Anlagen vollständig sind und den Formvorschriften entsprechen,
- die Bücher ordnungsgemäß angelegt, geführt und abgeschlossen sind,
- für die Kassengeschäfte die vorgeschriebenen Kassenanordnungen und die übrigen Belege vorliegen und diese danach ordnungsgemäß ausgeführt worden sind,
- die Erträge, Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen dem Grunde und der Höhe nach den Rechtsvorschriften, Verträgen und dienstlichen Regelungen entsprechen sowie rechtzeitig und vollständig erfasst, in der richtigen zeitlichen und sachlichen Ordnung gebucht und auch im Übrigen ordnungsgemäß abgewickelt worden sind,
- Forderungen rechtzeitig eingezogen worden sind und die Voraussetzungen für die Stundung, die Niederschlagung oder den Erlass von Ansprüchen vorliegen,
- das Inventar ordnungsgemäß aufgestellt und die Ansatz- und Bewertungsvorschriften eingehalten worden sind,
- die Ermittlung und Behandlung der Jahresergebnisse den gesetzlichen Vorschriften entsprechen,

- die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse geordnet sind und im Jahresabschluss die tatsächliche Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage dargestellt wird,
- erforderliche Genehmigungen erteilt, Zustimmungen eingeholt sowie Vorlagepflichten beachtet worden sind,
- Abweichungen von den Ansätzen des Haushaltsplans zulässig waren,
- bei der Vergabe von Aufträgen die Vorschriften beachtet worden sind,
- bei Spenden, Schenkungen und ähnlichen Zuwendungen an die Gemeinde sowie Sponsoring die Vorschriften beachtet worden sind,
- bei Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen für Investitionen die vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsvergleiche unter Einbeziehung der Folgekosten (§ 12 der Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO) vorgelegen haben,
- bei automatisierten Verfahren die angewandten Programme freigegeben und gegen unbefugte Zugriffe gesichert sind und durch ein Internes Kontrollsystem im Sinne der Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme nach § 35 Absatz 5 GemHVO eine angemessen sichere Abwicklung der Finanzvorgänge ermöglicht wird (Anwendungs- und Programmsicherheitsprüfung) und
- Feststellungen früherer Prüfungsberichte noch unerledigt sind.

Die Prüfung dient damit der öffentlichen Finanz- und Rechtmäßigkeitskontrolle. Diese Kontrollfunktion übt die Prüfung für den Kreistag aus. Dabei sind unter Berücksichtigung von Risikoaspekten Schwerpunkte zu bilden und die Prüfung kann sich auf Stichproben beschränken.

#### **2.1.4 Zeitraum und Umfang der Prüfung**

Die Prüfung ist gem. § 110 Abs. 2 GemO vom Rechnungsprüfungsamt innerhalb von vier Monaten nach Aufstellung des Jahresabschlusses durchzuführen. Die Prüfung erfolgte anhand der Haushaltsrechnung mit Druckdatum 22.05.2019. Der Jahresabschluss 2017 ist der Abteilung Eigenprüfung am 04.06.2019, somit am Tag der Aufstellung, übergeben worden.

Die Prüfung konnte nicht sofort nach der Aufstellung des Jahresabschlusses beginnen, da zum einen die Europa- und Kommunalwahlen prioritär zu bearbeiten waren und zum anderen praktisch zeitgleich die vorrangig zu prüfende Eröffnungsbilanz zum 01.01.2017 zur Prüfung vorgelegt wurde.

### **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 im Vorhinein 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 und Kommunalaufsicht ist auch in verschiedene interne Arbeitsgruppen eingebunden. 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 dem von der Abteilung Finanzen aufgestellten Jahresabschluss den rechtlichen Bestimmungen.

Da beim Landkreis Tübingen zum 01.01.2017 der Umstieg auf das NKHR vollzogen wurde, erfolgte für das Jahr 2016 letztmalig die Rechnungslegung nach den Regeln der Kameralistik und mit diesem Jahresabschluss 2017 erstmals nach den Regeln des NKHR. Die im Prüfungsbericht genannten Rechtsgrundlagen beziehen sich daher nun auf die aktuelle Gesetzesfassung des neuen Haushalts- und Kassenrechts.

## **2.3 Überörtliche Prüfung**

Die überörtliche allgemeine Finanzprüfung durch die Gemeindeprüfungsanstalt ist zuletzt 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 2017 für die Jahre 2013 bis 2016 durch die Gemeindeprüfungsanstalt durchgeführt worden (Prüfungsbericht vom 21.02.2018). Das Regierungspräsidium Tübingen als Rechtsaufsichtsbehörde hat mit Erlass vom 18.10.2018 die uneingeschränkte Bestätigung nach § 114 Abs. 5 Satz 2 GemO erteilt. Der Kreistag wurde in der Sitzung am 20.03.2019 (KT-DS 119/18) darüber unterrichtet.

## **2.4 Vorjahr**

Insbesondere aufgrund der zeitlichen Inanspruchnahme der Abteilung Finanzen für die Umstellung auf das NKHR konnte die Jahresrechnung 2016 erst verspätet aufgestellt und ausgefertigt werden. Nach Prüfung der Jahresrechnung anhand des Entwurfs innerhalb eines engen Zeitkorridors konnten die Jahresrechnung (KT-DS 091/18) und der Schlussbericht (KT-DS 099/18) in der Kreistagssitzung vom 10.10.2018 vorgelegt und die Jahresrechnung festgestellt werden. Die Bekanntmachung erfolgte am 15.10.2018 und die öffentliche Auslegung zur Einsichtnahme vom 15.10. bis 23.10.2018.

## **3 Kreishaushalt und Finanzwirtschaft**

### **3.1 Formale Prüfung des Jahresabschlusses**

#### **3.1.1 Haushaltsplan**

- 1 Die formalen Vorgaben für Haushaltsplan und Haushaltssatzung waren erfüllt. Die Gesetzmäßigkeit des aufgrund der Höhe der Kreditermächtigung genehmigungspflichtigen Haushalts wurde von der Rechtsaufsicht mit Erlass vom 02.02.2017 bestätigt und entsprechend genehmigt.

#### **3.1.2 Vollständigkeit, Form und Gliederung des Jahresabschlusses**

- 2 Der Jahresabschluss enthält die vorgeschriebenen Bestandteile und Anlagen. Die Vorschriften über die Form und Gliederung des Jahresabschlusses sind eingehalten.

#### **3.1.3 Beschluss und Bekanntgabe des Jahresabschlusses**

- 3 Im Anschluss an die Kenntnissgabe des Schlussberichts ist die Feststellung des Jahresabschlusses durch den Kreistag vorgesehen. Der Jahresabschluss 2017 konnte nicht fristgerecht nach § 95 Abs. 2 GemO innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufgestellt und somit auch nicht fristgerecht innerhalb eines Jahres nach Ende des Haushaltsjahres dem Kreistag zur Feststellung vorgelegt werden. Auf die Begründung der Verwaltung in KT-DS 093/19 „Feststellung des Jahresabschlusses 2017“ verwiesen.

### **3.2 Finanzielle Gesamtentwicklung im Jahr 2017**

#### **3.2.1 Vorbemerkung**

- 4 Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Landkreises waren 2017 geordnet.

Prüfungsrelevant ist die Entwicklung des Haushaltsjahres im Vergleich zum Vorjahr und vor allem zur Haushaltsplanung. Aufgrund der Umstellung auf das NKHR zum 01.01.2017 sind Vergleiche mit Vorjahreszahlen nicht möglich oder nicht sinnvoll. Soweit möglich und vorhanden, wurden Vergleichswerte der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts (destatis) und des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg (Stala) sowie die Erhebungen des Landkreistags Baden-Württemberg

herangezogen. Die zugrunde gelegten Einwohnerzahlen des Landkreises basieren auf den Statistiken des Stala.

### 3.2.2 Ertragslage

#### Ordentliches Ergebnis / Sonderergebnis

- 5 Das ordentliche Ergebnis zeigt auf, ob der Ausgleich der verbrauchten Ressourcen gewährleistet ist. Die langfristige Entwicklung des Ergebnisses ist deshalb ein wichtiges Anzeichen, ob eine nachhaltige Haushaltswirtschaft abgesichert ist.

Aufgrund der Umstellung auf das NKHR 2017 ist im Ergebnishaushalt der Vergleich mit Vorjahreswerten nicht möglich.

	HH-Ansatz (T €)	Ergebnis (T €)	Ergebnis (€/Einw.)
2017	- 5	- 1.123	- 5

Im ordentlichen Ergebnis entsteht ein Fehlbetrag in Höhe von 1.123.103,73 Euro. Aufgrund der Umstellung zum 01.01.2017 ist im Jahresabschluss 2017 keine Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses und des Sonderergebnisses vorhanden, sodass eine Entnahme aus bestehenden Rücklagen zur Abdeckung des Fehlbetrags nicht in Frage kommt. Dieser Fehlbetrag muss deshalb auf neue Rechnung vorgetragen werden. Es wird darauf hingewiesen, dass der bestehende Fehlbetrag nach § 25 Abs. 1 GemHVO unverzüglich abgedeckt werden soll. Die Abdeckung ist mit dem Jahresabschluss 2018 vorgesehen.

Im Sonderergebnis entsteht ein Fehlbetrag von 122.573,57 Euro. Eine Rücklage des Sonderergebnisses ist zum 31.12.2017 nicht vorhanden, sodass dieser Fehlbetrag zu Lasten des Basiskapitals zu verrechnen ist (§ 25 Abs. 4 GemHVO ).

#### Gesamtergebnis

Das Gesamtergebnis berechnet sich aus dem ordentlichen Ergebnis und dem Sonderergebnis. Anhand des Gesamtergebnisses ist ein Landesvergleich anhand des Medians möglich.

	HH-Ansatz (T €)	Ergebnis (T €)	Ergebnis (€ / Einwohner)	Landesergebnis (€ / Einwohner)
2017	- 4	- 1.246	- 5,53	+ 45,9

#### Ordentlicher Aufwandsdeckungsgrad

Der ordentliche Aufwandsdeckungsgrad berechnet sich aus dem Verhältnis der ordentlichen Erträge zu den ordentlichen Aufwendungen. Diese Kennzahl zeigt im Mehrjahreszeitraum auf, ob eine generationengerechte Haushaltswirtschaft vorliegt.

Insoweit die Kennzahl bei 100 oder höher liegt, kann von einer Erwirtschaftung des Ressourcenverbrauchs ausgegangen werden.

Jahr	Aufwandsdeckungsgrad
2017	99,5

### 3.2.3 Finanzlage

- 6 Der im Finanzhaushalt darzustellende Zahlungsmittelüberschuss des Ergebnishaushalts zeigt den Saldo aus Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit und gibt Anhaltspunkte zur finanziellen Leistungsfähigkeit.

Eine weitere wichtige Kennzahl ergibt sich aus den Nettofinanzierungsmitteln in Relation zu den laufenden Tilgungen und Nettoabschreibungen. Da der Landkreis strukturbedingt nur wenige Möglichkeiten hat, neben Investitionszuwendungen weitere Eigenmittel bei den Einzahlungen aus Investitionstätigkeit zu generieren, ist dieser Betrag das wesentliche Finanzierungsinstrument für Investitionen. Langfristig soll die finanzielle Planung deshalb so ausgerichtet sein, dass Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel in ausreichender Höhe für Neuinvestitionen des Landkreises zur Verfügung stehen.

	Ansatz (T €)	Ergebnis (T €)	Ergebnis €/Einw.
Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung	- 1.041	- 7.130	- 32
abzgl. ordentliche Tilgungen	2.330	2.330	--
Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel	- 3.372	- 9.460	- 42

Zur Beurteilung der Finanzlage ist ebenfalls von Bedeutung, in welcher Höhe die Abschreibungen über den Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung erwirtschaftet werden.

### 3.2.4 Vermögens- und Kapitallage

- 7 Kennzahlen der kommunalen Bilanz haben für die Analyse der finanziellen Gesamtlage ohne die Betrachtung von Entwicklungen untergeordnete Bedeutung. Deshalb werden hierzu frühestens in 2 bis 3 Jahren entsprechende Kennzahlen abgebildet.

### 3.3 Ergebnisrechnung (Ertragslage)

#### 3.3.1 Erträge aus Steuern und Finanzausgleich

- 8 Die Erträge aus Steuern, Umlagen und Finanzausgleich sind im Ergebnishaushalt zu verbuchen. Davon abzuziehen sind die Aufwendungen für steuerkraftabhängige Umlagen um die Netto-Steuerquote zu ermitteln:

T€	Haushaltsplan 2017	Ergebnis 2017
Kreisumlage	82.058	82.061
Schlüsselzuweisungen	30.030	32.152
Grunderwerbsteuer	14.000	11.680
Zuweisungen, Steuern Ausgleichsleistungen	11.970	11.039
<b>Summe Erträge</b>	<b>138.058</b>	<b>136.932</b>
KVJS-Umlage	1.037	1.035
FAG-Umlagen mit Soziallastenausgleich	9.276	9.306
<b>Summe Aufwendungen</b>	<b>10.313</b>	<b>10.341</b>
<b>Netto-Steuerquote</b>	<b>127.745</b>	<b>126.591</b>
€/Einw.	567	567

Der Hebesatz der **Kreisumlage** wurde 2017 das sechste Jahr in Folge gesenkt, von 30,58 % in 2016 auf 27,98 %. Damit lag die Kreisumlage mit 364 €/Einw. auch das sechste Jahr in Folge unter dem Landesdurchschnitt von 405 €/Einw.. Die Kreisumlage konnte aber seit langer Zeit auch nominal um über 6 Mio. € von 88,289 Mio. € auf 82,061 Mio. € gesenkt werden. Für 2018 hat der Kreistag erstmalig seit 2011 eine Anhebung des Hebesatzes der Kreisumlage beschlossen (30,59 %). Hierdurch wird ein Aufkommen von 95,664 Mio. € erwartet.

**Schlüsselzuweisungen** (§ 8 FAG) hat der Kreis in Höhe von 32,15 Mio. € erhalten. Sie fielen somit um rd. 2,12 Mio. € höher als in der Planung angenommen und sogar rd. 3,48 Mio. € höher als im Vorjahr aus. Auf die Erläuterungen hinsichtlich der im Jahresverlauf erhöhten Kopfbeträge im Jahresabschluss wird verwiesen.

Für die vom Land teilweise überlassenen **Grunderwerbsteuererträge** wurden im Haushaltsplan 2017 14 Mio. € veranschlagt (Vorjahr: 10,2 Mio. €), nachdem sich die Einnahmen im Jahr 2015 erheblich besser entwickelten als geplant (15,075 Mio. €). Dieser Höchststand konnte 2016 jedoch nicht wiederholt werden. Mit 11,68 Mio. € sind die tatsächlichen Erträge aus der Grunderwerbsteuer deutlich (-3,32 Mio. €) hinter dem Planansatz zurückgeblieben.

Als **Zuweisungen** werden die nach § 11 FAG vom Land zugeteilten Mittel eingenommen. „Basis“ der FAG-Zuweisungen bilden die Zuweisungen nach der Einwohnerzahl. Dazu gehören weiter die Zuweisungen aus dem Sonderbehörden-Eingliederungsgesetz und dem Verwaltungsstruktur-Reformgesetz. Hierunter fallen aber auch die **Gebühren** (5,307 Mio. €) und Bußgelder (1,657 Mio. €) aus dem Bereich der **unteren Verwaltungsbehörde**, da sie haushaltssystematisch gesehen vom Land bzw. Bund überlassene Gelder sind. Hierunter fällt auch die seit 2010 als Ausgleichsleistung verbuchte **Wohngeldentlastung** (Ersatzleistungen des Landes aus der Umsetzung des SGB II).

Die beim Kreis betragsmäßig schon immer geringen Steuereinnahmen umfassen ausschließlich die Jagdsteuer, deren Erhebung 2017 nach wie vor ausgesetzt wurde.

Die vom Kreis zu zahlende **FAG-Umlage** lag zusammen mit dem für den Kreis Tübingen stets negativen Soziallastenausgleich nach dem FAG bei 9,3 Mio. € und damit nur etwas höher als geplant. Auch die Umlage an den Kommunalverband für Jugend und Soziales war plangemäß zu entrichten.

Insgesamt konnte die **Netto-Steuerquote** 2017 mit 126,59 Mio. € die Planerwartung nicht erreichen (-1,154 Mio. €).

### 3.3.2 Verwaltungs- und Betriebsbereich

- 9 In den Prüfungsberichten über die kameralen Jahresrechnungen haben wir eine intensive Analyse der Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen nach Ausgabe- und Einnahmearten vorgenommen und damit dem Kreistag für die Haushaltsentscheidungen eine Faktengrundlage gegeben. Wir können beim ersten Abschluss nach dem NKHR nicht auf Vorjahreszahlen zurückgreifen. Noch wichtiger ist allerdings, dass das NKHR eine grundlegend andere Systematik hat. Die Steuerung soll über neue Kennzahlen und Schlüsselprodukte erfolgen. Wir werden daher im Rahmen der Prüfung der kommenden Jahresabschlüsse die finanziell bedeutendsten neuen Kennzahlen und Schlüsselprodukte herausarbeiten und vertieft beleuchten, um dem Gremium mit dem Prüfungsbericht wieder Hintergrundinformationen für die Etatentscheidungen geben zu können.

Zum Verwaltungs- und Betriebsbereich gehören folgende Aufwendungen und Erträge:

- Abschreibungen
- Gebühren und Entgelte
- Mieten, Verkaufserlöse und Erstattungen
- Zuweisungen und Zuschüsse

- sonstige Finanzerträge
- Personalaufwendungen
- sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand (ohne innere Verrechnungen und kalkulatorische Kosten)
- laufende Zuschüsse
- Soziale Leistungen
- Zinsaufwendungen

### 3.3.3 Budgetabschlüsse des Ergebnishaushalts und Budgetüberwachung

10 Die Budgetabschlüsse des Ergebnishaushalts sind im Rechenschaftsbericht mit den wesentlichsten Abweichungen gegenüber der Planung dargestellt, auf eine zusätzliche Erläuterung im Prüfungsbericht kann deshalb verzichtet werden. Budgetübertragungen aus dem Ergebnishaushalt ins Folgejahr sind in den NKHR-Budgetregeln des Landkreises Tübingen nicht vorgesehen.

Die Budgetabschlüsse des Ergebnishaushalts wurden im Rahmen des Jahresabschlusses 2017 auf die Einhaltung der Regeln zur Bewirtschaftung des Haushaltsplans (Budgetregeln) geprüft. Wie auch in den vorangegangenen Jahren gab es in den einzelnen Budgetbereichen sowohl größere Unter- als auch Überschreitungen gegenüber den Haushaltsansätzen.

Höhere Überschreitungen des Budgets ergaben sich in folgenden Bereichen:

<b>Budget<u>ü</u>berschreitungen ab 100 T€</b>	
<b>Fachbudget Ergebnishaushalt</b>	<b>Betrag in €</b>
Abteilung 12 - Kreisschulen und Liegenschaften	151.458,03
Abteilung 20 - Soziales	1.588.924,20
Abteilung 21 – Jugend	944.106,04
Abteilung 31 – Ordnung	301.042,57
<b>Summe:</b>	<b>2.985.530,84</b>

Demgegenüber stehen auch höhere Budgetunterschreitungen:

<b>Budget<u>u</u>nterschreitungen ab 100 T€</b>	
<b>Budget Ergebnishaushalt</b>	<b>Betrag in €</b>
Abteilung 41 - Umwelt und Gewerbe	123.736,06
Abteilung 43 – Verkehr und Straßen	836.742,85
Personalbudget (THH 1 – 4)	1.891.161,05
<b>Summe:</b>	<b>2.851.639,90</b>

Für weitere Erläuterungen zu den maßgeblichen Planabweichungen wird auf die Ausführungen des Rechenschaftsberichts verwiesen. Im Ergebnis lag der budgetierte Bereich des Ergebnishaushaltes um 1,36 Mio. € (0,61 %) über dem Planansatz.

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

## **3.4 Finanzrechnung (Finanzlage)**

### **3.4.1 Budgetabschlüsse des Finanzhaushalts und Budgetüberwachung**

- 11 Die Budgetabschlüsse des Finanzhaushalts sind im Rechenschaftsbericht mit den wesentlichsten Abweichungen gegenüber der Planung dargestellt, auf eine zusätzliche Erläuterung im Prüfungsbericht kann deshalb verzichtet werden. Die Budgetübertragungen des Finanzhaushalts ins Folgejahr für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ergeben sich unmittelbar aus § 21 (1) GemHVO. Demnach bleiben die Ansätze im Grundsatz bis zum Abschluss der Gesamtmaßnahme verfügbar.

In insgesamt 10 von 22 Fachbudgets wurde zusätzlich zum Budget des Ergebnishaushaltes ein Finanzbudget gebildet:

- Abteilung 12: Kreisschulen und Liegenschaften
- Abteilung 15: Öffentlichkeitsarbeit, Archiv und Kultur
- Abteilung 16: IT und Organisation
- Abteilung 20: Soziales
- Abteilung 21: Jugend
- Abteilung 31: Ordnung
- Abteilung 33: Gesundheit
- Abteilung 40: Landwirtschaft, Baurecht und Naturschutz
- Abteilung 42: Vermessung und Flurneuordnung
- Abteilung 43: Verkehr und Straßen

Die Budgetabschlüsse des Finanzhaushaltes wurden im Rahmen des Jahresabschlusses 2017 auf die Einhaltung der Regeln zur Bewirtschaftung des Haushaltsplans (Budgetregeln) geprüft. Budgetüberschreitungen im investiven Bereich waren im Jahr 2017 nicht zu verzeichnen. Ursache für die

Budgetunterschreitungen war häufig eine Verzögerung der geplanten Maßnahme. Höhere Budgetunterschreitungen sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen:

<b>Budgetunterschreitungen ab 100 T€</b>	
<b>Fachbudget Finanzhaushalt</b>	<b>Betrag in €</b>
Abteilung 12 – Kreisschulen und Liegenschaften	5.015.483,50
Abteilung 16 – IT und Organisation	307.450,55
Abteilung 31 – Ordnung	127.411,84
Abteilung 43 – Verkehr und Straßen	1.524.117
<b>Summe:</b>	<b>6.974.462,89</b>

Für weitere Erläuterungen zu den maßgeblichen Planabweichungen wird auf die Ausführungen des Rechenschaftsberichts verwiesen. Im Ergebnis lag der budgetierte Bereich des Finanzhaushalts um 6,82 Mio. € (ca. 60 %) unter dem Planansatz.

### **3.4.2 Kassenliquidität**

- 12 Dem Anhang ist nach § 53 (2) Nr. 5 GemHVO die Entwicklung der Liquidität im Haushaltsjahr beizufügen (Anlage 22 des VwV Produkt- und Kontenrahmens). Richtigerweise wurde die Anlage 22 der alten Fassung der VwV Produkt- und Kontenrahmen verwendet. Die neue Fassung trat erst am 30.08.2018 in Kraft.

Laut Anlage 5 des Haushaltsplans 2017 wurde mit einer voraussichtlichen Liquidität in Höhe von 15.885.231 Euro zum Jahresende gerechnet. Tatsächlich ergab sich im Jahresabschluss 2017 ein Bestand an liquiden Mitteln in Höhe von 20.701.567 € (zzgl. nicht in Anspruch genommener Kreditermächtigungen in Höhe von 3 Mio. €). Damit ergibt sich eine Abweichung der Kassenliquidität um 4.816.336 € zum Jahresende.

### **3.4.3 Investitionen:**

- 13 Im Haushaltsjahr 2017 waren Investitionen und Investitionszuschüsse in Höhe von 11,443 Mio. € geplant. Tatsächlich ausgegeben worden sind 4,626 Mio. € (Vorjahr: 2,311 Mio. €), somit 6,817 Mio. € weniger.

Investitionen waren vorwiegend geplant bei der Abteilung Schulen und Liegenschaften (7,529 Mio. €), realisiert und somit ausgegeben werden konnten 2,514 Mio € für Investitionen, was zu Minderauszahlungen gegenüber der Planung in Höhe von 5,015 Mio. € führte. Ursächlich hierfür waren insbesondere Verzögerungen einzelner Gewerke und die schleppende Abrechnung von Baufirmen beim Erweiterungsbau des Landratsamts, weshalb von den geplanten 6,50 Mio. € nur 2,129 Mio. € ausbezahlt wurden, somit 4,360 Mio. € weniger. Im Haushalt 2018 wurden daher erneut 6,5 Mio. € bereitgestellt.

Im Bereich **Verkehr und Straßen** war im Haushalt 2017 ein intensives Investitionsprogramm im Bereich der Kreisstraßen vorgesehen, geplant waren Investitionen in Höhe von 2,006 Mio. €. Hier mussten etliche geplante Maßnahmen zurückgestellt werden, z.B. K 6903 - Belagserneuerung Mähringen-Wankheim, K 6917 Altingen – Kayh und K 6916 - Ausbau Reusten – Entringen. Außerplanmäßig hinzu kam allerdings die Belagsmaßnahme K6903 - OD Immenhausen mit 357 T€. Im Ergebnis wurden nur 1,216 Mio. € ausgegeben, somit 790 T€ weniger als geplant.

Beim **ÖPNV** wurden 2017 insbesondere mit 134 T€ 286 T€ weniger als die geplanten 420 T€ für die Regionalstadtbahn ausgegeben.

#### **3.4.4 Investitionsfinanzierung**

- 14 Die Investitionen sind vorwiegend aus Eigenmitteln (davon 90 T€ aus Vermögenserlösen), zu 105 T€ mit Zuweisungen und Zuschüssen und einer Kreditaufnahme in Höhe von 2,35 Mio. € finanziert worden.

#### **3.4.5 Nebenbuch für haushaltsfremde Vorgänge**

- 15 Die Verwaltung hat etliche Zahlungsströme abzuwickeln, die nicht haushaltswirksam zu veranschlagen sind, § 15 GemHVO definiert dies als „Fremde Finanzmittel“. In der Kameralistik gab es dafür das sogenannte „Sachbuch für haushaltsfremde Vorgänge“ – ShV. Da es diese Vorgänge auch weiterhin gibt, sind die Einzahlungen und Auszahlungen nun in einem Nebenbuch für haushaltsfremde Vorgänge zu führen und gem. § 50 GemHVO in der Finanzrechnung abzubilden. Dieser Bereich wurde im Rahmen des Jahresabschlusses 2017 nicht schwerpunktmäßig geprüft.

#### **3.4.6 Übertrag von Ermächtigungen (frühere Haushaltsausgabe- und einnahmereste)**

- 16 Ab dem Haushaltsjahr 2017 ist zu beachten, dass eine Übertragung nicht ausgeschöpfter Planansätze in Form von Haushaltsresten in der Doppik nicht mehr vorgesehen ist. Von Ermächtigungsübertragungen gem. § 21 GemHVO wird bisher kein Gebrauch gemacht.

#### **3.4.7 Über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen**

- 17 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 des Jahresabschlusses jedes Jahr schwerpunktmäßig überprüft, ob über- und außerplanmäßige Aufwendungen vom Kreistag bewilligt worden sind. Auch 2017 sind wieder über- und außerplanmäßige Aufwendungen angefallen. Dem

Gremium sind folgende in seiner Zuständigkeit liegenden über- und außerplanmäßigen Aufwendungen vorgelegt worden:

- **KT-DS 071/17:** 110.000 € Zuschuss Ausbau Breitbandnetz
- **KT-DS/LR 119/17:** 50.000 € Beratungsauftrag Waldwirtschaft und Holzvermarktung in Verbindung mit einer Eilentscheidung des Landrats nach § 41 (4) LKrO
- **KT-DS 142/17:** 1.300.000 € Flüchtlingsunterbringung

Nach der Regelung über die Bewirtschaftungsbefugnisse nach § 9 (7) der Zuständigkeitsordnung des Landkreises Tübingen (Stand 01.07.2019) wurden von der Geschäftsbereichsleitung 1/ Landrat drei weitere über- bzw. außerplanmäßige Aufwendungen durch entsprechende Verfügung bewilligt:

- 1.608,45 € nachträgliche Anschaffungskosten Kfz
- 5.000 € Beauftragung Universitätsklinikum Tübingen im Rahmen der Kommunalen Gesundheitskonferenz
- 1.928 € Erwerb von 4 Nutzerlizenzen Prosoz14plus

## **3.5 Bilanz (Vermögensrechnung)**

### **3.5.1 Vorbemerkung**

- 18 Die Prüfung der Eröffnungsbilanz (Prüfungsbericht vom 18.10.2019) wurde unmittelbar vor der Prüfung des Jahresabschlusses 2017 durchgeführt. Daher wird hier nur auf größere Veränderungen und grundsätzlich von der Prüfung zu betrachtende Aspekte eingegangen.

### **3.5.2 Sachvermögen**

- 19 In der Gesamtsumme sind die Veränderungen beim Sachanlagevermögen mit +47 T€ nicht bedeutend. Allerdings ergaben sich bei den einzelnen Anlagegruppen größere Veränderungen. Auf die Erläuterungen auf den Seiten 301 ff des Jahresabschlusses wird verwiesen. Zuschreibungen ergaben sich insbesondere bei der Position „Anlagen im Bau“ durch die Aufnahme des Erweiterungsbaus des Landratsamts.

### **3.5.3 Finanzvermögen/ liquide Mittel**

- 20 Aufgrund der mittelfristigen Anlage der liquiden Mittel aus der Sonderrücklage zum Haushaltsausgleich und der Investitionsrücklage zur Finanzierung der Schulraumerweiterungen der beruflichen Schulen ergab sich eine Verschiebung innerhalb des Finanzvermögens von den liquiden Mitteln zu Wertpapieren (insbesondere Sparkassenzertifikaten) in Höhe von 20 Mio. €. Ein Teil der liquiden Mittel wurde darüber hinaus beschlusskonform zum Haushaltsausgleich 2017 eingesetzt. Hinsichtlich des Zugangs bei den öffentlich-rechtlichen Forderungen um rd. 7,5 Mio. € wird auf die Erläuterungen im Jahresabschluss zur periodengerechten Abgrenzung verwiesen.

### **3.5.4 Eigenkapital**

- 21 Die Entwicklung des Eigenkapitals wird unter Nummer 3.2.2 dargestellt.

### **3.5.5 Verbindlichkeiten/ Schulden**

- 22 Im Jahr 2017 war in der Haushaltssatzung eine Kreditermächtigung von 2.350.000 € enthalten. Am 17.05.2019 hat der Kreistag beschlossen, in dieser Höhe ein KfW Förderdarlehen aufzunehmen (KT DS 036/17). Da die ordentliche Tilgung fast in der gleichen Höhe geleistet wurde (2,330 Mio. €), lag die Nettoneuverschuldung nur bei rd. 20 T€ (im Durchschnitt der baden-württembergischen Landkreise betrug die Nettoneuverschuldung -48 T€). Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der Kreis zuvor neun Jahre in Folge keine Kredite zur Finanzierung der Investitionen aufgenommen hat. Im Ergebnis hatte der Kreis zum 31.12.2017 eine Verschuldung von 43,768 Mio. €.

Die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung der Landkreise (unter Berücksichtigung der Schulden der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften) betrug im Jahr 2017 253 €/Einw.. Beim Landkreis Tübingen lag die Pro-Kopf-Verschuldung zum 31.12.2017 unter Berücksichtigung der Schulden des Abfallwirtschaftsbetriebs bei 200 €/Einw. (2016: 203 €/Einw.). In den vergangenen Jahren lag der Kreis immer über dem Durchschnitt, durch die neue Gesamtbetrachtung inklusive der Schulden der Eigengesellschaften hat sich dies nicht fortgeführt. Im Übrigen wird auf die ausführlichen Erläuterungen im Rechenschaftsbericht verwiesen.

### **3.5.6 Bürgschaften**

Im bisher geltenden Gemeindefinanzrecht gab es keine Verpflichtung, die vom Kreis gestellten Bürgschaften im Haushaltsplan oder im Jahresabschluss zu dokumentieren. Das wurde von Seiten der Prüfung immer schon als „Strickfehler“ angesehen und im Prüfungsbericht wurde der Stand der Bürgschaften deshalb dokumentarisch aufgenommen. Der jeweils aktuelle Stand der Verbindlichkeiten, für die der Kreis eine Bürgschaft übernommen hat, ist nun gem. § 42 GemHVO als

Vorbelastung künftiger Haushaltsjahre unter der Bilanz zu vermerken. Zum 31.12.2017 hat der Stand der Darlehen, für die der Kreis eine Bürgschaft übernommen hat, 35,390 Mio. € betragen.

### **3.5.7 Verpflichtungsermächtigungen**

23 In der Haushaltssatzung 2017 waren Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 4,850 Mio. € enthalten, die sich folgendermaßen verteilen:

- Produktgruppe 1124 Gebäudemanagement – Erweiterungsbau Landratsamt Wilhelm-Keil-Straße: 2 Mio. €
- Produktgruppe 2810 Kulturpflege – Investitionszuschuss für Theater Lindenhof: 65 T€
- Produktgruppe 5420 Kreisstraßen - Ausbau der K 6917 Altingen–Kayh: 725 T€
- Produktgruppe 5420 Kreisstraßen – Kreisverkehr Jettenburg: 400 T€
- Produktgruppe 5420 Kreisstraßen – Investitionszuschuss Radweg K 6908 bei Kirchentellinsfurt: 130 T€
- Produktgruppe 5470 Verkehrsbetriebe/ ÖPNV – Planungskosten Regionalstadtbahn: 1,530 Mio. €

Die Verpflichtungsermächtigungen sind 2017 nur für die Baumaßnahme Erweiterung Landratsamt (in Höhe von 1.610.404 Euro), für den Investitionszuschuss Theater Lindenhof und in Höhe von 70 T€ aus dem Straßenbau in Anspruch genommen worden. Die in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen sind gem. § 42 GemHVO als Vorbelastung künftiger Haushaltsjahre unter der Bilanz zu vermerken.

## **3.6 Kassenprüfung, Kassenbestandsaufnahme**

24 Die gesetzlich vorgeschriebene Prüfung der Kasse wurde in einem Bericht für die Jahre 2017 und 2018 zusammengefasst. Die Kassenbestandsaufnahme für 2017 hat am 28.08.2017 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 in den Prüfungszeiträumen der Jahre 2017 und 2018 auf die Prüfung sämtlicher Zahlstellen der Kreiskasse des Landratsamts Tübingen gelegt. Im Rahmen der unvermuteten Kassenbestandsaufnahme wurde

insbesondere die Abarbeitung der Schwebeposten geprüft. Schwerpunktmäßig wurden auch der Bereich der Kassensicherheit (Verfügun<sup>g</sup>vollmachten, Berechtigungsverwaltung) und die Organisation der Kasse (personelle Verfügungen, Anordnungs- und Feststellungsbefugnisse, DA-Kasse) geprüft.

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

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 im Jahr 2017 mehrere Kassenkreditaufnahmen erforderlich. Die Kassenkreditermächtigung i. H. v. 30 Mio. € war dabei zu keinem Zeitpunkt überschritten. Des Weiteren sind auch künftig die Forderungen auf ihre Werthaltigkeit zu prüfen und entsprechend zu bewerten bzw. zu berichtigen.

## **4 Einzelne Prüfungsschwerpunkte und Beratungstätigkeiten**

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

- 25 Die mit dem Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts 2009 verpflichtend bis spätestens 2020 vorgeschriebene Umstellung der bisherigen kameralen Rechnungslegungssystematik auf das NKHR wurde zwischenzeitlich beim Kreis Tübingen zum 01.01.2017 umgesetzt.
- 26 In den Jahren 2015 und 2016 hat der Kreistag diesbezüglich in seiner Zuständigkeit folgende Entscheidungen getroffen:
- Grundsatzbeschluss zur Umstellung zum 01.01.2017 (KT-DS 096/15)
  - 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)
  - im Rahmen der Forderungsbereinigung Niederschlagungen (KT-DS 107/16/1, 107/16/2 und 107/16/3)
- 27 Die Verwaltung – insbesondere die Abteilung Finanzen – hat die Umstellung auf das NKHR ohne zusätzliches Personal und ohne externe Dienstleister bewältigt. Auch die Prüfung hat die Umstellung ohne zusätzliche Personalkapazität begleitet. Mit der Umsetzung zum 01.01.2017 waren noch nicht alle Arbeiten im Zusammenhang mit der Umstellung auf das NKHR abgeschlossen. Insbesondere war die Eröffnungsbilanz zum 01.01.2017 zu erstellen, wofür das Vermögen und die Verbindlichkeiten erfasst und bewertet werden mussten. In der Kreistagssitzung am 20.11.2019 wurde die Eröffnungsbilanz vorgestellt und die Prüfung der Eröffnungsbilanz erläutert (KT-DS 125/19), danach wurde über die Eröffnungsbilanz Beschluss gefasst (KT-DA 094/19).

Die Eigenprüfung begleitete die verschiedenen Schritte dieser Umstellung; so u. a. auch durch Teilnahme an allen Workshops des Rechenzentrums (KIRU), die seit Frühjahr/Sommer 2015 für das Umstellungsprojekt durchgeführt wurden. Darüber hinaus war 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. Zudem ist die Prüfung auch bei weiteren Fragestellungen, welche sich aus der Umstellung auf das NKHR ergeben, begleitend und beratend tätig – so z. B. bei der in diesem Zuge vorgenommenen Überarbeitung der Regelungen zur Anordnungs- und

Feststellungsbefugnis oder der erforderlichen Anpassungen in der Hauptsatzung des Landkreises Tübingen.

## **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 weg von einer Auflistung von Beanstandungen zu einem Tätigkeitsbericht der Prüfung gewandelt hat. 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 näher ausgeführt sind.

### **4.2.2 Vergaberechtliche Prüfung und Beratung**

29 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. Basis für die Arbeit der ZVS und der Prüfung als Vergabekontrollstelle ist die interne Dienstanweisung „Vergaberichtlinien Landkreis Tübingen“. Darin sind die Aufgaben der ZVS und die Rolle der Vergabekontrollstelle definiert sowie die Abläufe für das Vergabewesen innerhalb der Verwaltung geregelt.

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 Komplexität der Verfahren steigt stetig, ebenso die Zahl der Unternehmen, die Vergabeentscheidungen hinterfragen. Fehlentscheidungen und Verfahrensfehler können dadurch minimiert und idealerweise bereits im Vorfeld verhindert werden.

Synergieeffekte wurden geschaffen, indem die Vergabekontrollstelle der Eigenprüfung in Personalunion die gesetzliche Aufgabe als Vergabenachprüfstelle für die Kommunalaufsicht wahrnimmt.

30 Die Prüfung war 2017 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 6947 OD Dettenhausen, Vergabe der Belagserneuerung (KT-DS 12/17) Auftragswert 282.842,01 €
- Straßenbau: K 6903 - Belagserneuerung OD Immenhausen (KT-DS 081/17) Auftragswert 389 T€
- Machbarkeitsstudien für die Radschnellverbindungen (KT-DS 113/17) Auftragswert 83 T€
- IT: Ersatzbeschaffung Netzwerkkomponenten (KT-DS 129/17) Auftragswert 147 T€
- Erweiterung Landratsamt:
  - Vergabepaket 1 (KT-DS 015/16/5) Auftragswert 4,9 Mio. €
  - Vergabepaket 2 (KT-DS 015/16/6) Auftragswert 1,8 Mio. €
  - Schlosserarbeiten (KT-DS 015/16/8) Auftragswert 114 T€
- Gewerbliche Schule Tübingen:

Beschaffung von zwei Drehmaschinen und einer Fräsmaschine für die Lehrwerkstatt (KT-DS 064/17) Auftragswert 99 T€
- Bereich Abfallverwertung:
  - Altpapiersammlung und -verwertung (KT-DS 060/17) Auftragswert 2,35 Mio. €
- ÖPNV:
  - Vergabe Linienbündel West 1 und Ergebnis Bündel West 2 (KT-DS 051/17)
  - Vergabe Linienbündel Südost (KT-DS 125/17)
- Fahrzeuge Straßenbau:

Beschaffung eines Streckenkontrollfahrzeugs und eines Mannschafts-transportwagens (KT-DS 044/17), Auftragswert 115 T€ sowie eines Dienstfahrzeugs für die Straßenmeisterei (KT-DS 115/17) Auftragswert 33 T€ und Ersatzbeschaffung Schneepflüge für Straßenmeisterei (KT-DS 114/17) Auftragswert 31 T€ und Beschaffung einer Mähraupe (KT-DS 140/17) Auftragswert 57 T€.

Darüber hinaus war die Prüfung in enger Zusammenarbeit mit der ZVS in zahlreiche – darunter auch sehr umfassende – weitere Vergabeverfahren eingebunden, die in der Zuständigkeit der Verwaltung abgewickelt wurden. Die Eigenprüfung war auch hier beratend und unterstützend tätig.

Die Prüfung nimmt grundsätzlich an den Angebotseröffnungen (Submissionen) teil.

#### **4.2.3 Bau- und Planungsbeschlüsse**

- Planungs- und Baubeschlüsse der Abteilung Verkehr und Straßen, s. 4.6.1

#### **4.2.4 Querschnittsbereich**

- 31 Die Neufassung der Geschäftsordnung des Kreistags (KT-DS 001/17) und die Neufassung der Satzung über die Form der öffentlichen Bekanntmachungen des Landkreises Tübingen (KT DS 098/17) wurden begleitend geprüft.

#### **4.2.5 Finanzen**

- 32 Begleitend geprüft wurden:

- Spendenannahmen (KT-DS 022/17, 110/17 und 141/17).
- Der Beschluss über die Aufnahme eines KfW Förderdarlehens in Höhe von 2,35 Mio. € (KT DS 036/17).
- Die Neufassung der Gebührensatzung (KT-DS 082/17).
- Die Eilentscheidung über die überplanmäßige Ausgabe Erdwärmesondeanlage Wurmlingen (KT-DS 002/17).

#### **4.2.6 Personal**

- 33 Im Bereich der Personalverwaltung wurde auch im Rahmen des Jahresabschlusses 2017 keine Schwerpunktprüfung durchgeführt. Die Prüfung erhält routinemäßig alle Personalverfügungen, weshalb personelle Maßnahmen zeitnah hinterfragt und in einigen Fällen auch gleich geprüft werden. Zudem ist die Abteilungsleiterin Eigenprüfung und Kommunalaufsicht Mitglied in der Stellenbewertungskommission und die Eigenprüfung wird im Rahmen ihrer Zuständigkeit zur Prüfung der

Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung regelmäßig über Organisationsuntersuchungen und -änderungen informiert bzw. an diesen Verfahren beteiligt.

### **4.3 Ordnungsverwaltung**

(Produktgruppen 1220-1, 1222-2, 1223-1, 1260-1, 1270-1, 1280-1, 3140-2,5210-1)

- 34 Im Bereich der Ordnungsverwaltung wurde der Schiedsstellenvergleich über die Finanzierung der integrierten Leitstelle begleitend geprüft (KT-DS 003/17).

### **4.4 Kreisschulen**

(Produktgruppen 1124-1, 1126-1, 1133-1, 2120-1, 2130-1, 2150-1, 2620-1, 2630-1, 2710-1, 2730-1, 4210-1, 4241-1)

- 35 Im Bereich der Kreisschulen gab es insbesondere zahlreiche Vergabeverfahren, die von der Prüfung beratend begleitet wurden (s. 4.2.2).

Folgende Verträge wurden 2017 begleitend geprüft:

- Anmietung von Schulraumcontainern für die Berufliche Schule Rottenburg; Tübinger Straße 68, Rottenburg am Neckar (KT-DS 102/1/1)

- 36 Vor Anerkennung der Schlussrechnung Sanierung Außenhülle Kirnbachschule (KT-DS 031/13/4) wurde die Abrechnung von der Eigenprüfung geprüft.

### **4.5 Soziale Sicherung**

(Produktgruppen 1114-6, 3110-1, 3120-1, 3130-1, 3150-1,3160-1, 3170-1, 3180-1, 3190-1, 3710-1, 4140-1, 3620-1, 3630-1, 3650-1, 3680-1,3690-1)

#### **4.5.1 Prüfung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz**

- 37 Mit der Prüfung der Asylbewerberleistungen wurde im November 2018 begonnen, die Prüfung wurde am 28.06.2019 beendet. Über die Erkenntnisse aus dieser Prüfung werden wir im Schlussbericht zur Jahresrechnung 2018 berichten.

#### **4.5.2 Prüfung der „Spitzabrechnung“ der Ausgaben im Bereich Flüchtlinge**

- 38 Die begleitende und beratende Prüfung der Abrechnungsarbeiten zur Ermittlung der Aufwendungen für die Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden wurde fortgeführt. Des Weiteren war die Prüfung Ansprechpartner für die Sachbearbeitung bei diversen Fragestellungen. Auf die Ausführungen in den Schlussberichten zu den Jahresrechnungen 2015 und 2016 wird verwiesen.

### **4.5.3 Sonstige begleitende Prüfung**

- Prüfung von diversen Einzelvereinbarungen
- Prüfung von diversen Verwendungsnachweisen
- Bestätigung zum Mittelabruf der Grundsicherung, jährlich
- KVJS-Abrechnung, quartalsweise A 20/ A 21
- Begleitung des Projekts „Inklusion und Arbeit“ (KT-DS 034/17, 105/17)
- Flexibilisierung der Sozialen Gruppenarbeit im Landkreis Tübingen (KT-DS 009/17)
- Änderung Satzung über das Jugendamt (KT-DS 089/17)
- Projekt Sprachkitas, Schaffung einer zusätzlichen befristeten 50% Projektstelle (KT-DS 023/17 und 023/17/1)
- Richtlinie zur Förderung von ambulant betreuten Wohngemeinschaften für pflegebedürftige Menschen (KT-DS 127/17)

## **4.6 Straßenbau**

(Produktgruppen 5420-1, 5430-1, 5440-1, 5450-1)

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

### **4.6.1 Bau- und Planungsbeschlüsse**

- Umbau der Anschlussstelle B 28/K 6907 bei Jettenburg zu einem Kreisverkehr, Planungs- und Baubeschluss (KT-DS 004/17)
- K 6938 bei Rottenburg-Oberndorf, Radweg, Planungsbeschluss (KT-DS 046/17)
- Ausbau der K 6916 zwischen Reusten und der B 28, Entwurfsplanungsbeschluss (KT-DS 109/17)
- Radweg entlang der K 6918 zwischen Altingen und der Kreisgrenze gegen Gültstein, Planungsbeschluss (KT-DS 111/17)

### **4.6.2 Sonstige Beschlüsse**

- Straßenbau Anpassung Belagsprogramm 2017-2022 (KT-DS 013/17)

## 4.7 Öffentliche Einrichtungen

### 4.7.1 Abfallbeseitigung

- 39 Die Aufgabe der Abfallbeseitigung hat der Kreis in den Eigenbetrieb „Abfallwirtschaftsbetrieb“ ausgelagert, dessen Rechnungslegung ist gesondert zu prüfen (vgl. Ausführungen unter Gliederungspunkt 6).
- 40 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 2017 ist bereits 2018 erfolgt.

### 4.7.2 ÖPNV

(Produktgruppe 5470-1)

#### 4.7.2.1 ÖPNV im Ammertal

- 41 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 2017 wurde mit Bericht vom 02.11.2018 abgeschlossen.
- 42 In die Planungen zur Regionalstadtbahn wird die Prüfung regelmäßig punktuell eingebunden. Die aktuellen Entwicklungen betreffen vorwiegend den Bereich, der vom ZÖA bearbeitet wird (Modul 1).

Im Bereich des ÖPNV wurden folgende Kreistagsdrucksachen begleitet:

- Umsetzung NVP - Angebotsverbesserung Südost (KT-DS 052/17)
- Verbesserungen im Raum Rottenburg: Nachtbusverlängerung N 88 und Taktverdichtung Linie 7623 (KT-DS 087/17)
- Fortführung der Dynamisierung der Ausgleichsleistungen für verbundbedingte Belastungen der Landkreise ab 2018 (KT-DS 088/17)
- Schülerbeförderung: Änderung der Satzung über die Erstattung der notwendigen Schülerbeförderungskosten (KT-DS 124/17)

## **4.8 Sonstiges**

### **4.8.1 Prüfung von Verträgen, Vereinbarungen und Zuschüssen**

43 Vor der Beschlussfassung durch das Gremium werden auch Verträge, Vereinbarungen und Zuschüsse begleitend geprüft. Soweit nicht unter dem einzelnen Bereich aufgelistet, waren dies 2017 ergänzend:

- Grundstück Hundskapfklinge, Flurstück Nr. 2248/3, Tübingen, Verkauf (KT-DS 029/17)

## **5 Übernahme von Funktionen**

### **5.1 Zusammenführung der Leitung der Abteilungen Eigenprüfung und Kommunalaufsicht**

Die Mehrheit der Kreise in Baden-Württemberg hat sich für die organisatorische Lösung entschieden, den Bereich Rechnungsprüfung und Kommunalaufsicht in einer Abteilung zu bündeln.

Aufgrund der bei der Kommunalaufsicht angesiedelten Zuständigkeit für die Wahlen bedeutet dies auch eine temporäre Zurückstellung von Prüfungsaktivitäten, um die dem Kreis obliegenden Aufgaben bei den Wahlen (Europa- und Kommunalwahlen am 26.05.2019) gewährleisten zu können.

2018 wurden verschiedene Änderungen in der Organisation des Landratsamts vorgenommen. Im Zuge dieser Organisationsänderungen wurde u. a. auch mit Wirkung vom 01.04.2018 die Abteilung Kommunalaufsicht aus dem Geschäftsbereich 3 herausgelöst und mit der Abteilung Eigenprüfung verbunden (neue Bezeichnung: Abt. 01 – Eigenprüfung und Kommunalaufsicht). Somit ist seit dieser Zusammenführung der beiden Aufgabenbereiche auch die Kommunalaufsicht unmittelbar dem Landrat zugeordnet und damit die örtliche und die überörtliche Prüfung einer Abteilung zugeordnet.

### **5.2 Datenschutz**

Seit 2018 ist es im Rahmen der Notwendigkeit zur Umsetzung der EU-DSGVO erforderlich, einen behördlichen Datenschutzbeauftragten zu bestellen. Diese Aufgabe wurde bei der Abteilung Eigenprüfung und Kommunalaufsicht angesiedelt und die Abteilungsleiterin wurde zwischenzeitlich zur behördlichen Datenschutzbeauftragten bestellt. Auch hier sind etliche Synergien mit den Aufgaben der Prüfung vorhanden, so dass dies organisatorisch bei den Landkreisen üblicherweise hier zugeordnet wird.

### **5.3 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 2017 konnte aufgrund des verspätet aufgestellten Jahresabschlusses erst schwerpunktmäßig im Januar/Februar 2019 durchgeführt werden (Bericht v. 26.02.2019). Grund waren die mit dem Kreishaushalt verbundenen Verrechnungen, die noch nicht durchgeführt werden konnten. Der 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 024/19).

Neben der jährlichen Prüfung des Jahresabschlusses werden während des laufenden Jahres im Bereich der Abfallverwertung verschiedene begleitende Prüfungen durchgeführt. Auch bei den Überlegungen zum Konzept für die Altpapiersammlung und –verwertung war die Eigenprüfung mit eingebunden.

## 7 Ergebnis der Prüfung

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

- bei den Erträgen, Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen sowie bei der Vermögens- und Schuldenverwaltung 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 sowie die Schulden und Rückstellungen richtig nachgewiesen worden sind.

Das Ergebnis der Prüfung wird mit diesem Bericht vorgelegt. Darin sind die Prüfungshandlungen dokumentiert und 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, den Jahresabschluss 2017 gem. § 95 Abs. 2 GemO i. V. m. § 48 LKrO festzustellen.**

Tübingen, 19.11.2019

Gabriele Mezger  
Abteilungsleiterin