

Stadt Güglingen

Tagesordnungspunkt Nr. 5

Vorlage Nr. 64/2020

Sitzung des Gemeinderats

am 16. Juni 2020

-öffentlich-

Prüfbericht der Gemeindeprüfungsanstalt

- Stellungnahme

Beschlussvorschlag:

Der Bericht über die allgemeine Finanzprüfung der Stadt Güglingen 2012-2016, der Eigenbetriebe Stadtwerke 2012-2015 und Herzogskelter 2012-2015, sowie die Stellungnahme der Verwaltung werden zur Kenntnis genommen.

ABSTIMMUNGSERGEBNIS		
	Anzahl	
Ja-Stimmen		
Nein-Stimmen		
Enthaltungen		

Themeninhalt:

Im Zeitraum vom 07.05.2018 bis 20.12.2018 führte die Gemeindeprüfungsanstalt die turnusmäßige allgemeine Finanzprüfung der Haushaltsjahre 2012–2016 der Stadt Güglingen durch. Des Weiteren wurden die Haushaltsjahre 2012-2015 der Eigenbetriebe Stadtwerke und Herzogskelter geprüft. Bezüglich des Inhaltes der Prüfung wird auf den Prüfungsbericht der Gemeindeprüfungsanstalt vom 14.08.2019 sowie der Stellungnahme der Verwaltung verwiesen. Die Stellungnahme der Verwaltung bezieht sich gemäß den Anforderungen der Gemeindeprüfungsanstalt auf die im Bericht mit einem „A“ gekennzeichneten Randnummern.

Stellungnahme zum GPA-Prüfbericht vom 14.08.2019

Es wird Bezug genommen auf den Bericht zur allgemeinen Finanzprüfung 2012-2016, den Eigenbetrieben Stadtwerke und Herzogskelter von 2012-2015, hier Prüfungsbericht gemäß § 114 Abs. 4 GemO, § 5 GemPrO, § 60 Abs. 1 GemO i.V.m. § 18 GKZ der Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) vom 14.08.2019.

Gemäß den Ausführungen des Prüfberichts auf S. 5 wird zu den im Bericht aufgeführten Randnummern (Rnr.) mit besonderen Kennzeichnungen durch den Buchstaben „A“ wie folgt Stellung genommen:

Rnr. A 17

Bei einem zukünftigen Kassenverwalterwechsel wird eine Kassenbestandsaufnahme durchgeführt. Ebenfalls werden zukünftig die Bestände der Zahlstellen und Handvorschüsse regelmäßig geprüft.

Rnr. A 18

Am Prüfungstag bestand eine buchungstechnische Differenz i.H.v. 169.285,94 €. Am folgenden Buchungstag bestand diese Differenz nicht mehr. Trotz intensiver Recherche in der Stadtkasse sowie mit dem Rechenzentrum konnte keine Erklärung hierfür gefunden werden.

Rnr. A 19

Auf eine Verbuchung zum richtigen Zeitpunkt wird künftig besonderes geachtet.

Rnr. A 20

Die Buchungen von Ein- und Auszahlungen der Barkasse erfolgen an dem Tag an der Buchungsvorgang stattfindet. Die Mitarbeiter wurden sensibilisiert, dass nur Kassenbedienstete und Zahlstellenverwalter Geld annehmen dürfen.

Rnr. A 22

Wird geprüft und umgesetzt.

Rnr. A 23

Die Verwaltung hat die Differenz am Prüfungstag in Abstimmung mit dem Rechenzentrum geprüft. In den Folgetagen bestand hier keine Differenz mehr. Hier konnte die Ursache für die Abweichung nicht gefunden werden.

Rnr. A 24

Die jeweiligen geführten Kassen werden formal als Zahlstellen ausgewiesen. Die Differenzen werden bereinigt und zukünftig darauf geachtet, dass diese nicht mehr entstehen.

Rnr. A 26

Die Dienstanweisung Stadtkasse wird aktualisiert.

Rnr. A 27

Durch die Schaffung der zusätzlichen 50% - Personalstelle in der Stadtkasse und die damit zusammenhängende Umverteilung der Aufgaben weg vom stellvertretenden Fachbediensteten für das Finanzwesen, werden die Kassengeschäfte des GVV künftig durch die Leiterin der Stadtkasse bzw. deren Stellvertretung erledigt.

Rnr. A 28

Wird künftig beachtet. Die entsprechenden Zahlstellen bei der Schule und bei der Kläranlage werden eingerichtet.

Rnr. A 29

Die entsprechenden Änderungen bei den Berechtigungen wurden vorgenommen. Die Dienstanweisung Berechtigungsverwaltung wird umgesetzt.

Rnr. A 34

Im Zuge der Schaffung der 50 % - Personalstelle in der Stadtkasse wird die Beitreibung der offenen Forderungen intensiviert.

Rnr. A 36

Wird künftig beachtet.

Rnr. A 37

Eine Prüfung bzw. Umstellung im Verantwortungsbereich "Berechtigungsverwaltung" wird vorgenommen.

Rnr. A 38

Wird künftig beachtet.

Rnr. A 39

Wird künftig beachtet.

Rnr. A 41

Durch die Schaffung der zusätzlichen 50% - Personalstelle und die damit zusammenhängende Umverteilung der Aufgaben, kann den aufgeführten Anmerkungen Rechnung getragen werden (siehe dazu auch Rnr. 27).

Rnr. A 45

Wird künftig beachtet.

Rnr. A 46

Zukünftig soll die Belegarchivierung in Form des Einscannens zeitnaher erfolgen. Schriftliche Regelungen hierzu werden erlassen.

Rnr. A 52

Über die Abschlusszahlen der Jahresrechnung 2016 der Stadt Güglingen wird erneut Beschluss gefasst.

Rnr. A 53

Wird künftig beachtet.

Rnr. A 54

Dieser Punkt wird im Zuge der Erstellung der Eröffnungsbilanz geklärt bzw. ggf. bereinigt.

Rnr. A 55

Wird bei den künftigen Planungen berücksichtigt.

Rnr. A 60
Von einer Rückforderung seitens der Verwaltung wird hier abgesehen.

Rnr. A 71
Wird umgesetzt bzw. zukünftig beachtet.

Rnr. A 84
Wird zukünftig beachtet.

Rnr. A 85
Wird bei den Planungen der Wirtschaftspläne beachtet.

Rnr. A 88
Wird zukünftig beachtet.

Rnr. A 92
Wird umgesetzt.

Rnr. A 94
Wird zukünftig beachtet.

Rnr. A 99
Wird zukünftig beachtet.

Rnr. A 101
Wurde mit den letzten erstellten Wirtschaftsplänen umgesetzt.

Rnr. A 102
Wird zukünftig beachtet.

Rnr. A 103
Wird zukünftig beachtet.

Rnr. A 104
Wird zukünftig beachtet.



Gemeindeprüfungsanstalt
Baden-Württemberg

Prüfungsbericht

Allgemeine Finanzprüfung
Stadt Güglingen 2012 - 2016
EigB Stadtwerke 2012 - 2015
EigB Herzogskelter 2012 - 2015

Stuttgart, 14.08.2019

V-ID: 1S-110581

Inhalt	Seite
1 Allgemeine Hinweise zur Prüfung	4
2 Wesentliche Inhalte des Prüfungsberichts im Sinne von § 114 Abs. 4 Satz 2 GemO	7
2.1 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse	7
2.2 Wesentliche Feststellungen der Prüfung	9
3 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse der Stadt	11
3.1 Ergebnisse und Strukturen des Verwaltungshaushalts	11
3.2 Vermögenshaushalt	18
3.3 Rücklagen, Liquidität, Verschuldung	19
3.4 Haushaltsjahr 2017 und mittelfristige Finanzplanung	20
4 Haushalts-, Kassen- und Rechnungsprüfung	25
4.1 Kassenwesen	25
4.2 Haushalts- und Rechnungswesen	33
4.3 Jahresrechnungen	36
4.4 Umstellung auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR - Kommunale Doppik)	39
5 Prüfung einzelner Prüfgebiete	40
5.1 Personalwesen	40
5.2 Ver- und Entsorgung	43
6 Stiftungen	47
6.1 Emil-Weber-Stiftung	48
6.2 Herbert-Grotz-Stiftung	48
6.3 Eugen-Rennstich-Stiftung	48
6.4 Georg-Fritz-Stiftung	48
6.5 Susanne-Layher-Stiftung	48
6.6 Franz-Fiedler-Stiftung	48
gpabw	2

Inhalt	Seite
7 Wirtschaftsführung und Rechnungswesen der Stadtwerke Güglingen in den Wirtschaftsjahren 2012 bis 2015	50
7.1 Betriebsverhältnisse	50
7.2 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse	51
7.3 Ergebnis der Sachprüfung	54
8 Wirtschaftsführung und Rechnungswesen der Herzogskelter in den Wirtschaftsjahren 2012 bis 2015	58
8.1 Betriebsverhältnisse	58
8.2 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse	59
8.3 Ergebnis der Sachprüfung	61

Anlagen	Nr.
Übersicht über die Haushalts- und Finanzwirtschaft	1
Entwicklung Nettosteuerereinnahmen, Zuschussbedarf, Überschussquote (Quoten je Einwohner)	2
Ergebnisrechnung (Finanzplanungszeitraum)	3
Finanzrechnung (Finanzplanungszeitraum)	4
Kostendeckungsgrade öffentlicher Einrichtungen	5
Diagramme zu einzelnen Kennzahlen	6

1 Allgemeine Hinweise zur Prüfung

Bis zur vollständigen Umstellung auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (Kommunale Doppik) gelten die bisherigen Regelungen des Gemeindewirtschaftsrechts (§§ 77 ff. GemO) in der Fassung vom 24.07.2000¹, der Gemeindehaushaltsverordnung vom 07.02.1973² und der Gemeindegeldverordnung vom 26.08.1991³. Im Prüfungsbericht werden die Vorschriften der alten Fassung ohne Zusatz zitiert.

Die GPA ist für die überörtliche Prüfung bei der Stadt (Einwohnerzahl am 30.06.2016: 6.260) zuständig (§ 113 Abs. 1 Satz 1 GemO). Die Prüfung erfolgte - mit Unterbrechungen - in der Zeit vom 07.05.2018 bis 20.12.2018 bei der Verwaltung und anschließend bei der GPA.

Prüfer waren Frau Heide Mozer (Prüfungsleiterin) und Frau Martina Eisele.

Gegenstand der Prüfung waren gemäß § 114 Abs. 1 GemO die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung der Stadt in den Haushaltsjahren 2012 bis 2016 sowie die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen des Eigenbetriebs Stadtwerke in den Wirtschaftsjahren 2012 bis 2015 und des Eigenbetriebs Herzogskelter in den Wirtschaftsjahren 2012 bis 2015. Der Prüfung haben die Haushaltsrechnungen sowie die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe mit folgenden Druckdaten zugrunde gelegen:

	2012	2013	2014	2015	2016
HHR	04.03.2013	20.09.2018	20.09.2018	20.09.2018	20.09.2018
JA Stadtwerke	26.08.2013	04.09.2014	08.09.2015	08.12.2016	
JA Herzogskelter	26.08.2013	21.08.2014	28.07.2015	19.12.2016	

Die **Bauausgaben** sind Gegenstand gesonderter überörtlicher Prüfungen. Sie wurden zuletzt für die Haushaltsjahre/Wirtschaftsjahre 2011 bis 2015 geprüft (Prüfungsbericht der GPA vom 23.09.2016).

Der gesetzliche Prüfungsauftrag der GPA beinhaltet keine umfassende und vollständige Prüfung der Verwaltung. Die Finanzprüfung hat sich auf einzelne Schwerpunkte und auf Stichproben beschränkt (§ 3 GemPrO). In die sachliche Prüfung (§ 16 i.V.m.

¹ GBl. S. 582, ber. S. 698, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.10.2008, GBl. S. 343 (Art. 13 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 04.05.2009, GBl. S. 185, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.12.2015, GBl. 2016 S. 55)

² GBl. S. 33, zuletzt geändert durch Verordnung vom 10.07.2001, GBl. S. 466 (§ 64 Abs. 2 Satz 2 GemHVO i.d.F. v. 11.12.2009, GBl. S. 770, zuletzt geändert durch Verordnung vom 29.04.2016, GBl. S. 332)

³ GBl. S. 598, ber. 1992 S. 111, zuletzt geändert durch Verordnung vom 23.08.2001, GBl. S. 532 (§ 30 Abs. 2 Satz 2 GemKVO i.d.F. vom 11.12.2009, GBl. S. 791, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.12.2015, GBl. S. 1191)

§ 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 (§ 2 Abs. 1 Satz 2 GemPrO).

Von einer **Schlussbesprechung** (§ 18 Abs. 2 Satz 2 GemPrO) konnte abgesehen werden. Die Verwaltung ist am 17.12.2018 über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung mündlich unterrichtet worden.

Der **Prüfungsbericht** beschränkt sich im Rahmen des Prüfungszwecks schwerpunktmäßig 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.

Die überörtliche Finanzprüfung ist ihrem Wesen nach nicht darauf ausgerichtet und auch nicht befähigt, dolose Handlungen und / oder dienstrechtlich vorwerfbares Verhalten aufzudecken und aufzuklären. Ergeben sich gleichwohl aufgrund der Prüfung Anhaltspunkte in dieser Richtung, sind diese durch den Dienstherrn bzw. Dienstvorgesetzten zu würdigen und ggf. in eigener Zuständigkeit weiter zu verfolgen.

Der Prüfungsbericht ist mit fortlaufenden Randnummern versehen. Randnummern, die mit dem Buchstaben "A" besonders gekennzeichnet sind, beinhalten wesentliche Anstände, die nicht im Prüfungsverfahren ausgeräumt werden konnten (§ 5 Abs. 3 GemPrO) und zu denen Stellung zu nehmen ist. Dabei ist mitzuteilen, ob und inwiefern den Feststellungen Rechnung getragen wird (§ 114 Abs. 5 Satz 1 GemO). Eine abschließende Beurteilung aufgrund der Stellungnahme bleibt vorbehalten.

Enthält der Bericht Hinweise zur Erledigung von Anständen sowie Empfehlungen zur Effizienzsteigerung, Haushaltskonsolidierung und Optimierung des Verwaltungshandelns, handelt es sich um Vorschläge im Rahmen der prüfungsbegleitenden Beratung und nicht um aufsichtsrechtliche Anordnungen i.S. der §§ 121 und 122 GemO.

Soweit wesentliche Anstände nicht erledigt werden, schränkt die Rechtsaufsichtsbehörde die Bestätigung zum Abschluss der Prüfung entsprechend ein. Darüber hinaus kann dies zu Rechtsaufsichtsmaßnahmen führen (§ 114 Abs. 5 Satz 3 GemO).

Soweit die Verwaltung ihr zustehende Ansprüche gegenüber Dritten - insbesondere durch fehlerhaftes oder unterlassenes Verhalten - nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig geltend gemacht hat und dadurch Vermögensnachteile entstanden oder zu

besorgen sind, wird auf die aus den haushaltswirtschaftlichen Grundsätzen resultierende Pflicht hingewiesen, die rechtlichen Möglichkeiten zum Ausgleich zu prüfen (insbesondere Forderungsrealisierung, Rückforderung, Inanspruchnahme der Versicherung, Haftung der Verantwortlichen) und gegebene Ansprüche sachgerecht zu verfolgen. Ggf. sind rechtzeitig verjährungshemmende Maßnahmen zu treffen.

Der Prüfungsbericht enthält ausschließlich pseudonymisierte persönliche Daten. Die Einhaltung der **Geheimhaltungsvorschriften und des Datenschutzes** in Bezug auf den Inhalt des Prüfungsberichts ist im weiteren Verfahren von der Verwaltung sicherzustellen.

Soweit im Prüfungsbericht auf **Geschäfts- und Kommunalfinanzberichte** der GPA oder auf **GPA-Mitteilungen** verwiesen wird, können diese auf der Website der GPA eingesehen oder von ihr heruntergeladen werden (www.gpabw.de).

Zum **Abschluss der vorangegangenen überörtlichen Prüfung** der Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung der Stadt in den Haushaltsjahren 2007 bis 2011 sowie der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens des Eigenbetriebs Stadtwerke in den Wirtschaftsjahren 2007 bis 2011 und des Eigenbetriebs Herzogskelter in den Wirtschaftsjahren 2007 bis 2011 (Prüfungsbericht der GPA vom 28.08.2014) hat die Rechtsaufsichtsbehörde mit Verfügung vom 02.02.2016 Az. 11/095.62/Ri die uneingeschränkte Bestätigung nach § 114 Abs. 5 Satz 2 GemO erteilt.

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

Nach § 114 Abs. 4 Satz 2 in Verbindung mit § 43 Abs. 5 GemO hat der Bürgermeister den Gemeinderat (mindestens) über den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichts zu unterrichten. Mit der Bekanntgabe des folgenden Kapitels 2 kann dieser Informationspflicht genügt werden. Auf ein entsprechendes Verlangen ist jeder Gemeinderätin und jedem Gemeinderat Einsicht in den Prüfungsbericht zu gewähren. Zu den datenschutzrechtlichen Belangen u.a. siehe Kapitel 1 (Allgemeine Hinweise).

2.1 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse

Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Gemeinde waren im **Prüfungszeitraum 2012 bis 2016** geordnet; die dauernde Leistungsfähigkeit und stetige Aufgabenerfüllung waren gewährleistet.

Die Zuführungsraten haben infolge der äußerst positiven Steuerkraft der Stadt trotz eines weit überdurchschnittlichen und im Prüfungszeitraum tendenziell deutlich ansteigenden Zuschussbedarfs im Verwaltungs- und Betriebsbereich bis einschließlich 2015 erheblich über dem Landesdurchschnitt gelegen. Infolge deutlich rückläufiger Netto-steuereinnahmen ist die Ertragskraft des Verwaltungshaushalts im Jahr 2016 auf ein nunmehr unterdurchschnittliches Niveau zurückgegangen.

Die Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen in Höhe von 23,2 Mio. EUR sind zu 88 % mit Eigenmitteln und zu 12 % mit Zuweisungen und Zuschüssen ohne Kreditaufnahme sehr günstig finanziert worden. Die allgemeine Rücklage wurde auf nahezu 9 Mio. EUR aufgestockt. Die im landesweiten Vergleich deutlich unterdurchschnittlichen Schulden im Kämmereihaushalt sind von 1,0 Mio. EUR auf 0,7 Mio. EUR gesunken. Die ebenfalls unterdurchschnittliche Gesamtverschuldung der Gemeinde hat zum 31.12.2016 3,8 Mio. EUR (604 EUR/Einw.) betragen.

Im zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung noch nicht vollständig abgeschlossenen **Haushaltsjahr 2017** kann nach der Umstellung auf die Kommunale Doppik, entgegen der ursprünglichen Prognosen im Rahmen der Haushaltsplanung der Ressourcenverbrauch voraussichtlich vollständig erwirtschaftet werden. Auch im **Haushaltsjahr 2018** wird von einer Ergebnisverbesserung, im **weiteren Finanzplanungszeitraum bis 2021** wird von negativen Ergebnissen von insgesamt 10 Mio. EUR ausgegangen.

Der für das noch nicht abgeschlossene Haushaltsjahr 2017 ursprünglich prognostizierte Zahlungsmittelüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit soll nach Auskunft der Verwaltung auf bis zu 4,7 Mio. EUR ansteigen. Auf die geplante Kreditaufnahme kann verzichtet werden. Auch 2018 wird in der Finanzrechnung mit einem wesentlich

besseren Ergebnis, für die Jahre 2019 bis 2021 hingegen mit einem negativen Zahlungsmittelüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit gerechnet.

Die Finanzplanung sieht ein Investitionsprogramm im Umfang von 46,8 Mio. EUR vor, welches zu 44 % mit Investitionskrediten finanziert werden soll. Die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen sollen durch Darlehensaufnahmen, verringert um die planmäßigen Tilgungen, voraussichtlich auf rd. 20 Mio. EUR drastisch anwachsen, darüber hinaus würde ein erheblicher Teil der Investitionen bei planmäßigem Verlauf entgegen den gemeindefinanziellen Vorgaben über Kassenkredite finanziert werden.

Die tatsächliche Entwicklung bleibt abzuwarten. Gleichwohl erscheinen im Hinblick auf die prognostizierte Verschlechterung der Leistungsfähigkeit der Haushaltswirtschaft im Finanzplanungszeitraum Konsolidierungsmaßnahmen angezeigt. Hierbei ist neben der Erwirtschaftung des Ressourcenverbrauchs insbesondere auf die Liquiditätssicherung zu achten. Der planmäßige Eingang von Nettodeckungsmitteln ist infolge deren Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit Risiken behaftet und nur eingeschränkt steuerbar. Noch am ehesten beeinflussbar ist die Entwicklung des Betriebszuschusses, auf dessen Verlauf durch sparsame und wirtschaftliche Führung der Haushaltswirtschaft, fortwährende Aufgabenkritik und konsequente Beachtung der Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen (§ 78 Abs. 2 und 3 GemO) ein besonderes Augenmerk gelegt werden sollte. Die Realisierung der Investitionsvorhaben wäre unter Berücksichtigung der Folgekosten und der nach § 22 Abs. 2 GemHVO vorzuhaltenden Mindestliquiditätsreserve sowie der gemeindefinanziellen Finanzierungsgrundsätze von der Eigenfinanzierungskraft des Haushalts und der Bewilligung der eingeplanten Fördermittel abhängig zu machen.

(Rdnrn. 1 bis 14)

Eigenbetrieb Stadtwerke

Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Eigenbetriebs waren im Prüfungszeitraum 2012 bis 2015 geordnet. Insgesamt hat der Eigenbetrieb mit einem saldierten Verlust von 181 TEUR abgeschlossen. Da die Investitionen höher waren als die Abschreibungen und Anlagenabgänge, ist das Anlagevermögen auf 4.683 TEUR gestiegen. Die Trägerkredite wurden um 171 TEUR zurückgeführt, die Fremdkredite dagegen um 653 TEUR ausgeweitet. Das Eigenkapital ist insbesondere durch die Stammkapitalerhöhung auf 2.006 TEUR gestiegen. Die Unterfinanzierung des langfristigen Vermögens in Höhe von 842 TEUR zu Beginn des Prüfungszeitraums hat sich stichtagsbezogen zum 31.12.2015 auf 354 TEUR reduziert.

(Rdnrn. 82 und 83)

Eigenbetrieb Herzogskelter

Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Eigenbetriebs waren im Prüfungszeitraum 2012 bis 2015 geordnet. Gegenüber der zu Beginn des Prüfungszeitraums bestehenden Unterfinanzierung des langfristigen Vermögens von 321 TEUR hat sich zum Stichtag 31.12.2015 eine leichte Überfinanzierung von 48 TEUR ergeben. Die um die passivierten Ertragszuschüsse bereinigte Bilanzsumme stieg im Prüfungszeitraum um 688 TEUR auf 4.136 TEUR. Da die Investitionen höher waren als die Abschreibungen ist das Anlagevermögen im Prüfungszeitraum um 245 TEUR auf 3.983 TEUR angestiegen. Zur Finanzierung der Investitionen sind die Fremdkredite um 698 TEUR ausgeweitet worden. Der strukturell dauerdefizitäre Eigenbetrieb hat für das Jahr 2012 einen Verlust von 309 TEUR und für die Jahre ab 2013 wegen der unzutreffenden Behandlung der Verlustübernahmen jeweils ausgeglichene Jahresergebnisse ausgewiesen.

(Rdnrn. 97 und 98)

2.2 Wesentliche Feststellungen der Prüfung

Die auf einzelne ausgewählte Schwerpunkte und im Übrigen auf Stichproben beschränkte überörtliche Prüfung hat ergeben, dass die Verwaltung in den geprüften Bereichen insgesamt ordnungsgemäß gearbeitet hat. Aufgrund von Personalengpässen und Personalwechseln bei der Stadtverwaltung haben sich die Prüfungshandlungen schwerpunktmäßig auf das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen im Kernhaushalt sowie auf das Rechnungswesen der Eigenbetriebe konzentriert. Im Folgenden sind die wesentlichen Prüfungsfeststellungen zusammengefasst dargestellt:

Kassenwesen

Die örtlichen Kassenprüfungen sind zu intensivieren. (Rdnrn. 17 bis 19)

Verschiedene Dienstanweisungen bzw. schriftliche Regelungen sind zu erlassen. (Rdnrn. 26, 39 und 46)

Verschiedene Vorgänge sind mit den kassenrechtlichen Bestimmungen in Einklang zu bringen. (Rdnrn. 20 bis 25, 27 bis 38 und 41)

Haushalts- und Rechnungswesen

Das Belegwesen ist zu intensivieren. (Rdnr. 45)

Die Jahresrechnung 2016 ist erneut zu beschließen. Im Übrigen sind die Vermögensrechnung und die bilanzierten Kapitaleinlagen in Einklang zu bringen. (Rdnrn. 52 bis 54)

Personalwesen

Feststellungen ergaben sich zur Überstunden- und Urlaubsabgeltung für Beamte.
(Rdnr. 60)

Abwasserbeseitigung

Der Anlagenachweis ist zu aktualisieren. Die Anliegerbeiträge für Grundstücke im Neubaugebiet „Herrenäcker-Baumpfad Erweiterung“ wurden bislang nicht intern verrechnet. (Rdnr. 71)

Eigenbetrieb Stadtwerke

Die in den Wirtschaftsplänen festgesetzten Kassenkreditermächtigungen sind erneut regelmäßig überschritten worden. (Rdnr. 85)

Der Vermögensnachweis ist zu aktualisieren. (Rdnr. 92)

Eigenbetrieb Herzogskelter

Die Veranschlagung von fiktiven Positionen im Vermögensplan war unzulässig.
(Rdnr. 101)

Die Bilanzen sind seit 2013 entgegen den eigenbetriebsrechtlichen Bestimmungen unter Berücksichtigung der Ergebnisverwendung aufgestellt worden. (Rdnr. 104)

3 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse der Stadt

Die wichtigsten **Kennzahlen** der Haushalts- und Finanzwirtschaft der Stadt im Prüfungszeitraum 2012 bis 2016 sind mit den Durchschnittswerten der Kommunen des Landes zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern (im Folgenden: Landesdurchschnitt), soweit bekannt, in **Anlage 1**, weitere finanzwirtschaftliche Daten sind in den **Anlagen 2 bis 6** dargestellt.

Zum Verlauf der Haushalts- und Finanzwirtschaft im Prüfungszeitraum und in den Haushaltsjahren **2017 und 2018** sowie zur mittelfristigen Finanzplanung ist zusammengefasst zu bemerken:

3.1 Ergebnisse und Strukturen des Verwaltungshaushalts

3.1.1 Ergebnisse

- 1 Die **allgemeine Zuführung** des Verwaltungshaushalts (VwH) an den Vermögenshaushalt (VmH) hat sich im Prüfungszeitraum, im Vergleich zum Planansatz und zum Landesdurchschnitt, wie folgt entwickelt:

Jahr	Planansatz	Rechnungsergebnis		Landesdurchschnitt
	TEUR	TEUR	EUR/Einw.	EUR/Einw.
2012	3.000	4.532	752	279
2013	1.344	3.841	640	212
2014	3.400	5.501	912	230
2015	1.385	3.410	558	288
2016	400	1.275	204	330
Summe	9.529	18.559		

Die längerfristige Entwicklung des VwH ist in **Anlage 2** und im Diagramm in **Anlage 3** dargestellt.

Die Zuführungsraten haben infolge der äußerst positiven Steuerkraft der Stadt trotz eines weit überdurchschnittlichen und tendenziell deutlich ansteigenden Zuschussbedarfs im Verwaltungs- und Betriebsbereich bis einschließlich 2015 erheblich über dem Landesdurchschnitt gelegen. Infolge rückläufiger Nettosteuererinnahmen ist die Ertragskraft des VwH im Jahr 2016 auf ein nunmehr unterdurchschnittliches Niveau zurückgegangen.

Gegenüber den Haushaltsplanungen verbesserten sich die Rechnungsergebnisse regelmäßig vorwiegend aufgrund nicht ausgeschöpfter Planansätze im Verwaltungs- und Betriebsbereich sowie, mit Ausnahme des Jahres 2016, aufgrund überplanmäßiger Gewerbesteuererinnahmen. Saldiert hat der VwH im Prüfungszeitraum 18,6 Mio. EUR

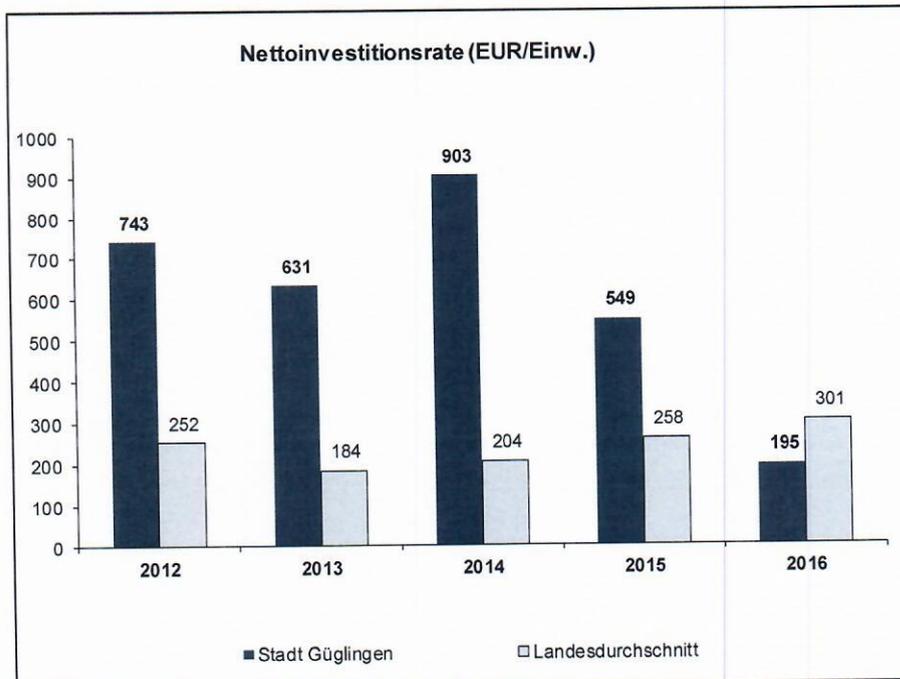
erwirtschaftet. Die Rechnungsergebnisse sind dabei um rd. 9 Mio. EUR besser ausgefallen als im Rahmen der Haushaltsplanung erwartet.

Zusammengefasst, nach den beiden Hauptblöcken des Haushalts, war die Entwicklung der Nettosteureinnahmen (Rdnr. 2) und des Zuschussbedarfs des Verwaltungs- und Betriebsbereichs (Rdnr. 3) wie folgt für die allgemeine Zuführung zum VmH ergebnisprägend:

	2012 TEUR	2013 TEUR	2014 TEUR	2015 TEUR	2016 TEUR
Nettosteureinnahmen	8.927	8.691	10.869	9.148	6.774
Zuschussbedarf	-4.395	-4.850	-5.368	-5.739	-5.500
Allg. Zuführung zum VmH	4.532	3.841	5.501	3.410	1.275
Zuführung zu bzw. Entnahme von (-) Sonderrücklagen/ Sondervermögen				-1	-1

Danach haben die schwankenden Nettosteureinnahmen den Ergebnisverlauf insgesamt deutlicher beeinflusst als der Zuschussbedarf. Dieser hat aber erheblich zugelegt und belastet die Leistungskraft des VwH nachhaltig.

Die nach Abzug der ordentlichen Kredittilgung und Kreditbeschaffungskosten verbliebene Nettoinvestitionsrate, als wichtigste Kennzahl zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Haushalts, hat sich wie folgt entwickelt:



Die Nettoinvestitionsrate war in den Jahren 2012 bis 2015 weit überdurchschnittlich, fiel jedoch im letzten Prüfungsjahr hinter den Landesdurchschnitt zurück. Die Nettoinvestitionsraten waren im gesamten Zeitraum durch vergleichsweise niedrige Tilgungsverpflichtungen begünstigt.

3.1.2 Strukturen

Steuereinnahmen und Finanzausgleich

- 2 Die Steuern und steuerähnlichen Einnahmen, die allgemeinen Finanzausweisungen und die nach Abzug der steuerkraftabhängigen Umlagen verbliebenen Nettosteuerereinnahmen haben sich - ausgehend vom Basisjahr 2011 - wie folgt entwickelt:

	Basisjahr	Prüfungszeitraum				
	2011 TEUR	2012 TEUR	2013 TEUR	2014 TEUR	2015 TEUR	2016 TEUR
Gewerbesteuer	14.628	13.066	15.839	17.615	17.013	14.809
Grundsteuer A und B, sonstige Gemeindesteuern	942	994	950	985	979	962
Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer	3.226	3.469	3.572	3.276	3.702	3.836
Steuern und steuerähnliche Einnahmen	18.796	17.529	20.361	21.876	21.694	19.607
Allgemeine Zuweisungen	417	438	451	510	536	609
Steuerkraftabhängige Finanzumlagen	-9.257	-9.040	-12.121	-11.517	-13.082	-13.442
Nettosteuerereinnahmen/ Steuerkraft - netto - EUR/Einw.	9.956 1.641	8.927 1.481	8.691 1.448	10.869 1.802	9.148 1.498	6.774 1.082
Landesdurchschnitt EUR/Einw.	689	752	727	776	840	912

Ergänzend wird unter Hinweis auf die Darstellung der längerfristigen Entwicklung mit einwohnerbezogenen Quoten im Vergleich mit landesdurchschnittlichen Werten in **Anlage 2** bemerkt:

Die Steuereinnahmen waren wesentlich von dem weiterhin deutlich überdurchschnittlichen **Gewerbesteueraufkommen** beeinflusst, auf welches insgesamt rd. 62 % der um innere Verrechnungen und kalkulatorische Einnahmen bereinigten Gesamteinnahmen des VwH entfallen ist. Das Gewerbesteueraufkommen hat im Jahr 2014 mehr als das Siebenfache des Landesdurchschnitts betragen. Die Gewerbesteuer verfügt über eine hohe Konjunkturanfälligkeit und ist abhängig von wenigen großen Gewerbesteuerzahlern. Der seit langem konstante Hebesatz lag zuletzt 42 Prozentpunkte unter dem überörtlichen Vergleichswert.

Die Einnahmen aus der **Grundsteuer B** haben, bei unverändert unterdurchschnittlichen Hebesatz von 310 % (Vergleichswert in 2016: 350 %), den Landesdurchschnitt im Prüfungszeitraum um rd. 20 % überstiegen. Die **Grundsteuer A**, deren Hebesatz unverändert bei 340 % lag, war weiterhin von nur untergeordneter Bedeutung.

Der **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer** ist weiterhin unterdurchschnittlich. Der finanzwirtschaftlich weniger bedeutsame **Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer** hat dagegen im gesamten Prüfungszeitraum den Landesdurchschnitt erheblich übertroffen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die maßgebliche Kennzahl für die **Steuerkraft** der Stadt, das Steueraufkommen je Einwohner (s. **Anlage 2** Blatt 1) und die Steuerkraftmesszahl (**Anlage 1** Blatt 2 Zeile 40) stets deutlich über den externen Vergleichswerten gelegen haben.

Das Aufkommen der **allgemeinen Finanzausweisungen** war bestimmt von den Entwicklungen der eigenen Steuereinnahmen (zwei Jahre zeitversetzte Systematik des kommunalen Finanzausgleichs). Aufgrund der eigenen starken Steuerkraft waren diese unterdurchschnittlich. Im kommunalen Finanzausgleich war die Stadt aufgrund ihrer hohen Steuerkraft im gesamten Prüfungszeitraum abundant, d.h. sie hat keine Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft erhalten. Die ihr zugeflossenen Finanzausweisungen umfassten lediglich die kommunale Investitionspauschale sowie den Familienleistungsausgleich. Umgekehrt hat die Stadt im Prüfungszeitraum im Vergleich zum Landesdurchschnitt mehr als das Sechsfache an **steuerkraftabhängigen Umlagen** entrichten müssen.

Die der Stadt per saldo zur Finanzierung des Zuschussbedarfs im Verwaltungs- und Betriebsbereichs zur Verfügung stehenden **Nettosteuerereinnahmen** haben sich im gesamten Prüfungszeitraum auf überdurchschnittlichem Niveau bewegt, wobei 2016 niedrigere Gewerbesteuerereinnahmen und hohe steuerkraftabhängige Umlagen zu einem merklichen Rückgang der Nettosteuerereinnahmen geführt hat.

Verwaltungs- und Betriebsbereich

- 3 Die Einnahmen und Ausgaben sowie der Zuschussbedarf im Verwaltungs- und Betriebsbereich haben sich wie folgt entwickelt:

	Basisjahr	Prüfungszeitraum				
	2011 TEUR	2012 TEUR	2013 TEUR	2014 TEUR	2015 TEUR	2016 TEUR
Betriebseinnahmen	3.321	3.943	3.894	3.904	4.189	4.164
davon						
Gebühren und ähnliche Entgelte	1.141	1.378	1.400	1.338	1.342	1.390
Mieten, Verkaufserlöse, Erstattungen u. Ä.	1.162	1.206	1.275	1.324	1.470	1.411
Zuweisungen und Zuschüsse	1.018	1.359	1.219	1.242	1.377	1.363
Sonstige Finanzeinnahmen (einschl. Zinseinnahmen)	374	386	387	338	431	310
Betriebsausgaben	8.343	8.626	8.980	9.517	10.306	9.922
davon						
Personalausgaben	3.919	4.076	4.178	4.560	4.733	5.028
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	3.434	3.699	3.772	3.968	4.204	3.729
Zuweisungen und Zuschüsse	990	851	1.030	989	1.369	1.165
Sonstige Finanzausgaben (einschl. Zinsausgaben)	118	98	151	93	53	52
Zuschussbedarf	4.766	4.395	4.850	5.368	5.739	5.500
EUR/Einw.	786	729	808	890	940	879
Landesdurchschnitt EUR/Einw.	437	448	496	544	549	583

Die Quoten je Einwohner der einzelnen Einnahmen- und Ausgabenblöcke des Verwaltungs- und Betriebsbereichs sind mit den landesdurchschnittlichen Werten der Anlage 2 zu entnehmen. Bei ihrer Wertung sind zum einen die Aufgaben- und Strukturunterschiede zwischen den Gemeinden und Städten, zum anderen der landesweit unterschiedliche Stand der Ausgliederung maßgeblicher Einrichtungen aus dem Kämmereihaushalt in Eigenbetriebe bzw. Eigengesellschaften zu berücksichtigen.

Ergänzend wird bemerkt:

Ausgehend vom Basisjahr sind die **Betriebseinnahmen** um rd. 0,8 Mio. EUR (25 %) auf knapp 4,2 Mio. EUR angewachsen. Die Gebühren und Entgelte waren insbesondere geprägt vom Gebührenaufkommen der Abwasserbeseitigung sowie untergeordnet denen des Freibads, Bestattungswesens sowie der Kindertageseinrichtungen.

Die **Gebühreneinnahmen** blieben im Prüfungszeitraum konstant. Die Stadt hat aufgrund ihrer guten Finanzstruktur davon abgesehen, die Gebührensätze, insbesondere im Bestattungsbereich und den sonstigen öffentlichen Einrichtungen, anzupassen. Bezüglich der Kostendeckungsgrade wird auf die **Anlage 4**, zu überörtlichen Vergleichswerten auf den GPA Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2019, 37 verwiesen. Dem Vorrang der speziellen Entgelte sollte mit Blick auf die prognostizierte Entwicklung des Betriebszuschusses im Finanzplanungszeitraum (vgl. Rdnrn. 10 bis 14 sowie die Vielzahl der von der Stadt vorgehaltener öffentlicher Einrichtungen (Mediothek, Römermuseum, Freibad etc.) verstärkt Rechnung getragen werden (vgl. § 78 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GemO).

Aus **Verkäufen, Mieten und Pachten usw.** wurden insgesamt Einnahmen von 6,7 Mio. EUR erzielt. Hier kommt die Vielzahl der städtischen Wohnungen und Grundstücke zum Tragen, die rd. ein Drittel zum Ergebnis beigetragen haben.

Die Einnahmen aus **Zuweisungen und Zuschüsse** sind im Prüfungszeitraum gestiegen. Maßgebend für diese Entwicklung waren steigende Landeszuschüsse für die Bildungseinrichtungen.

Die insgesamt unterdurchschnittlichen **sonstigen Finanzeinnahmen** umfassen insbesondere die Konzessionsabgaben, Zinseinnahmen und Säumniszuschläge.

Ausgehend vom Basisjahr sind die **Betriebsausgaben** um rd. 1,6 Mio. EUR (19 %) auf 9,9 Mio. EUR angestiegen.

Die wie in den Vorjahren überdurchschnittlichen **Personalausgaben** als insgesamt größte Ausgabengruppe im Verwaltungs- und Betriebsbereich sind im Prüfungszeitraum um rd. 1,1 Mio. EUR (28 %) auf zuletzt 5,0 Mio. EUR angestiegen. Maßgeblich dazu beigetragen haben neben den allgemeinen Tarif- und Besoldungserhöhungen insbesondere die Ausweitung der Angebote zur Kinderbetreuung. Insgesamt hat die Stellenanzahl von 2011 bis 2016 um 10 Stellen und bis 2018 um weitere 6 Stellen zugenommen. 2016 lagen die Personalausgaben bei 803 EUR/Einw. und damit rd. 48 % über dem überörtlichen Vergleichswert (541 EUR/Einw.).

Die GPA erhebt im Rahmen der überörtlichen Prüfungen kontinuierlich - trotz vielfältiger struktureller Unterschiede, die in den Kommunen bestehen mögen - den Personalstand bei den Kommunen über 4.000 Einwohnern und ermittelt auf diese Weise, nach Größengruppen differenziert, durchschnittliche Personalorientierungswerte für die kommunalen Kernverwaltungen und die Hilfsbetriebe.

Die personelle Besetzung der Kernverwaltung nach dem Stellenplan 2018 liegt bei 3,04 Stellen je 1.000 Einwohner, der Orientierungswert der GPA bei 2,34 Stellen je 1.000 Einwohner (Mittelwert nach der Fortschreibung für Kommunen zwischen 4.000 und 8.000 Einwohner). Beim Bauhof liegt der örtliche Wert bei 2,54 Stellen je 1.000 Einwohner, der ermittelte Orientierungswert der GPA bei 1,5 Mitarbeiter je 1.000 Einwohner. Im Hinblick auf die Vielzahl freiwilliger Aufgaben der Stadt wie z.B. die Mediothek, das Römermuseum, das Familienzentrum, das Freibad, den Bürgerbus sowie weiteren verwaltungsintensiven Aufgaben wie z.B. die Verwaltung und Bewirtschaftung der zahlreichen gemeindeeigenen Gebäude, Hallen und Sportplätze, diverser Stiftungen und der Jagdgenossenschaft, die Geschäftsstelle des GVV sowie die Abwicklung der Weinberghut ist die personelle Besetzung erklärbar.

Der **sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand** war wie im Vorprüfungszeitraum weit überdurchschnittlich (jahresdurchschnittlich um 65 %). Ursächlich hierfür waren die umfangreichen öffentlichen Einrichtungen der Stadt sowie die Buchungssystematik aus dem gemeinsamen Gewerbegebiet.

Die Höhe der **Zuweisungen und Zuschüsse** wurde durch Betriebskostenumlagen für Kindertageseinrichtungen, die Betriebskostenumlage an den Gemeindeverwaltungsverband und die Verlustabdeckung des Eigenbetriebs Herzogskelter bestimmt und war überdurchschnittlich.

Die **sonstigen Finanzausgaben** waren durch die unterdurchschnittliche und weiter rückläufige Verschuldung begünstigt.

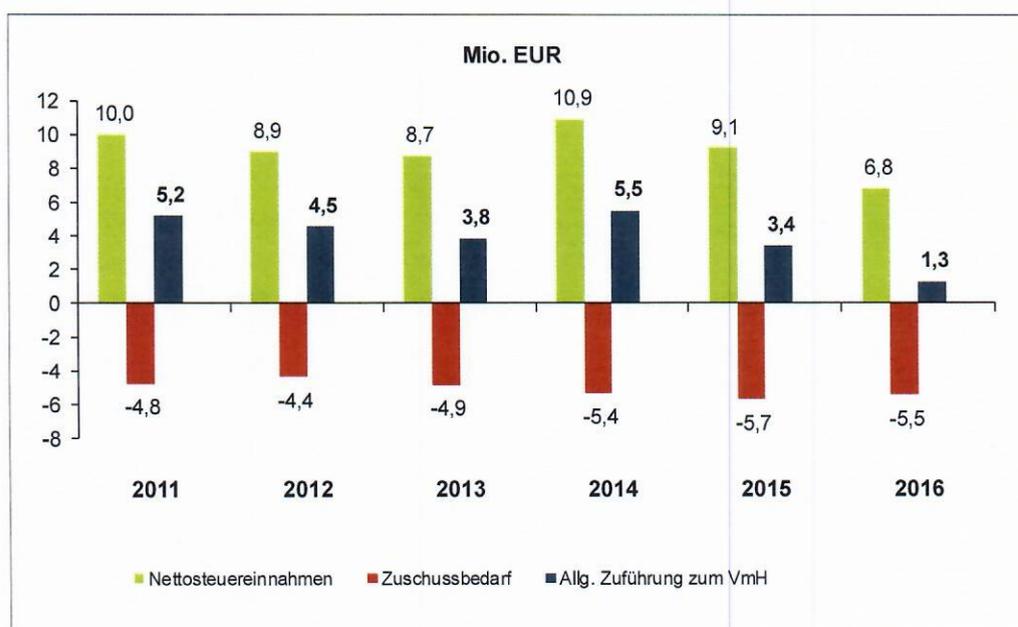
Die einzelnen Einnahmen- und Ausgabenblöcke sind wegen der zwischengemeindlichen Struktur- und Aufgabenunterschiede nur begrenzt mit landesdurchschnittlichen Werten vergleichbar. Noch am ehesten für einen überörtlichen Vergleich eignet sich der Zuschussbedarf des **Verwaltungs- und Betriebsbereichs**¹, der aufzeigt, in welchem Umfang allgemeine Deckungsmittel für die Erfüllung kommunaler Aufgaben eingesetzt wurden. Er ist in Folge der beschriebenen Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von jahresdurchschnittlich 4,3 Mio. EUR im vorangegangenen Prüfungszeitraum auf 5,2 Mio. EUR im Prüfungszeitraum spürbar angestiegen. Dabei lag der einwohnerbezogene Zuschussbedarf in den Jahren 2012 bis 2016 mit jahresdurchschnittlich 849 EUR weit über dem Landesdurchschnitt von 524 EUR (**Anlage 2** Blatt 2).

¹ Personal-, Sach-, Zuschuss- und Zinsausgaben abzüglich der Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb und der sonstigen Finanzeinnahmen - ohne innere Verrechnungen und kalkulatorische Einnahmen und Ausgaben; vgl. **Anlage 2** Blatt 1 und 2 und **Anlage 3** Blatt 2.

Die damit zusammenhängende jahresdurchschnittliche Eigendeckungsquote¹ hat wie im dem Vorprüfungszeitraum konstant bei rd. 46 % und damit weiter unter dem jahresdurchschnittlichen Vergleichswert von 49,6 % gelegen.

Gesamtverlauf

- 4 Zusammengefasst haben sich die vorstehend dargestellten Hauptblöcke wie folgt entwickelt:



3.2 Vermögenshaushalt

- 5 In den Vermögenshaushalten 2012 bis 2016 sind 23 Mio. EUR für folgende Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bereitgestellt worden:

	TEUR
Gewährung von Darlehen, Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen	901
Grunderwerb	7.876
Sonstiger Vermögenserwerb	1.735
Baumaßnahmen	11.382
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	1.331
Summe	23.225

¹ Deckungsanteil der Einnahmen des Verwaltungs- und Betriebsbereichs (einschl. Zinsen, ohne innere Verrechnungen und kalkulatorische Posten) an dessen Ausgaben.

Schwerpunkte der Investitionstätigkeit waren die Realschulerweiterung (6,9 Mio. EUR), verschiedene Erschließungsmaßnahmen wie die Gewerbegebiete Lüssen und Herrenäcker (5 Mio. EUR), Ortsstraßen insbesondere die Brackheimer Str. (2,8 Mio. EUR), das Landessanierungsprogramm Ortskern V (1,7 Mio. EUR) und Beteiligungen am GVV Oberes Zabergäu (1 Mio. EUR).

Die Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sind zu

- 88 % mit Eigenmitteln (20,4 Mio. EUR) und
- 12 % mit Zuweisungen und Zuschüssen (2,8 Mio. EUR)

äußerst günstig finanziert worden. Von den Eigenmitteln entfielen 18,3 Mio. EUR auf die Nettoinvestitionsraten, 8,6 Mio. EUR auf Grundstückserlöse und 0,1 Mio. EUR auf Beiträge. Der das Investitionsvolumen übersteigende Eigenmittelanteil ist der allgemeinen Rücklage zugeführt worden.

3.3 Rücklagen, Liquidität, Verschuldung

Allgemeine Rücklage

- 6 Der allgemeinen Rücklage sind im Prüfungszeitraum saldiert 6,6 Mio. EUR zugeführt worden. Zum Ende des Prüfungszeitraums hat ihr Bestand bei einem nach § 20 Abs. 2 GemHVO geforderten Mindestbetrag von knapp 0,6 Mio. EUR 8,9 Mio. EUR betragen (**Anlage 1** Zeile 42).

Liquidität

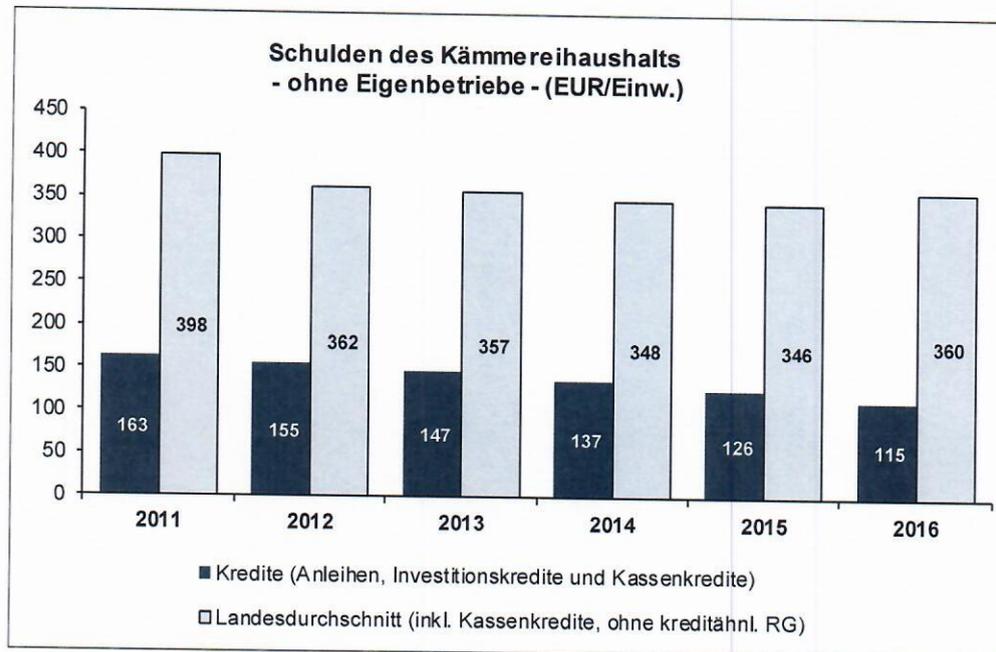
- 7 Die Liquidität war im gesamten Prüfungszeitraum gewährleistet.

Verschuldung

- 8 Die langfristigen Schulden der Stadt im Kämmereihaushalt¹ haben sich im Prüfungszeitraum infolge der ordentlichen Kredittilgungen von 990 T EUR auf 717 TEUR (31.12.2016) vermindert.

¹ Fundierte Schulden, d.h. ohne innere Darlehen und kreditähnliche Rechtsgeschäfte und ohne die in Sonderrechnungen nachgewiesenen Schulden der Sonder- und Treuhandvermögen.

Die Pro-Kopf-Verschuldung hat sich wie folgt entwickelt:



Die unterdurchschnittliche Verschuldung konnte weiter kontinuierlich zurückgeführt werden und lag zuletzt bei rd. einem Drittel des Vergleichswerts.

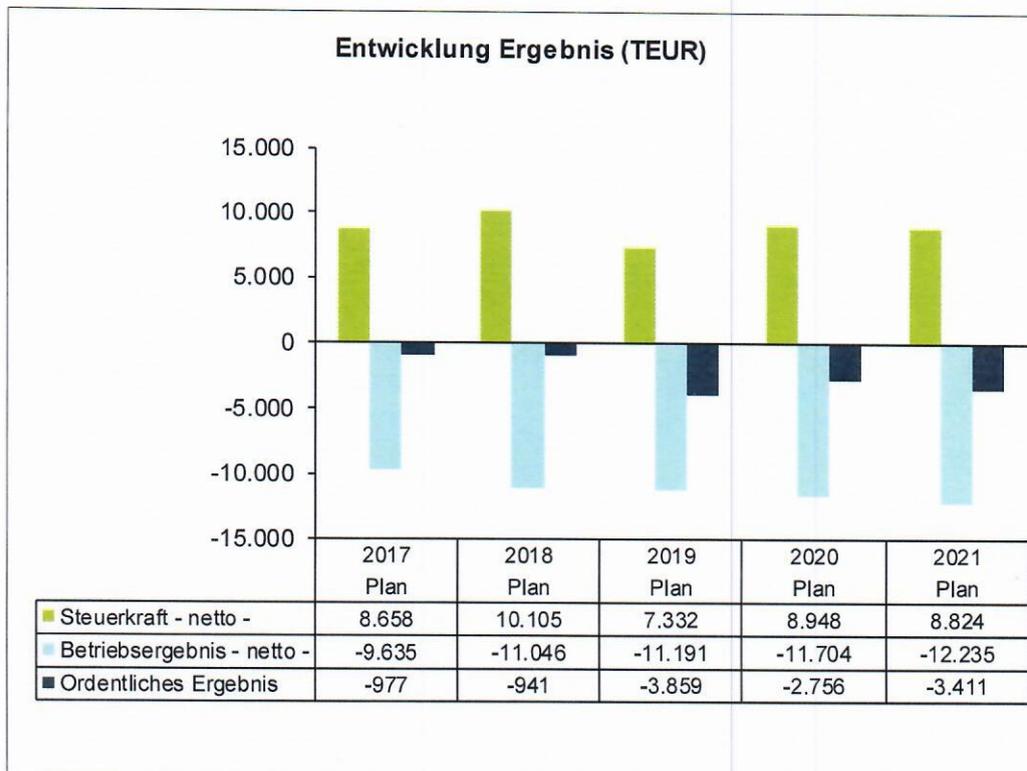
Unter Einbeziehung der Schulden der Eigenbetriebe Stadtwerke und Herzogskelter hat die Gesamtverschuldung der Stadt am 31.12.2016 mit 3,8 Mio. EUR (604 EUR/Einw.) bei zwei Drittel des Landesdurchschnitts gelegen (**Anlage 1** Zeilen 46 bis 49).

3.4 Haushaltsjahr 2017 und mittelfristige Finanzplanung

- 9 Die Stadt hat zum 01.01.2017 ihre Haushaltswirtschaft auf die Kommunale Doppik umgestellt. Die nachstehenden Ausführungen beruhen auf den zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung vorliegenden vorläufigen Zahlen der Ergebnis- und Finanzrechnung 2017 sowie auf dem Haushaltsplan 2018 mit der zugehörigen Finanzplanung.

3.4.1 Ergebnishaushalt

- 10 Nach der Haushalts- und Finanzplanung soll sich die Leistungskraft des Ergebnishaushalts bis 2021 wie folgt entwickeln:



Nach der ursprünglichen Planung für das Haushaltsjahr **2017** hätte der Ressourcenverbrauch trotz günstiger Prognosen für die Entwicklung der Gewerbesteuer nicht vollständig erwirtschaftet werden können. Die erstmals veranschlagten, wegen der noch nicht abgeschlossenen Bewertung des Vermögens nur geschätzten Abschreibungen, sollen das Ergebnis in Höhe von 1,6 Mio. EUR belasten. Ihnen stehen planmäßig nicht zahlungswirksame Ressourcenmehrungen in Form von geschätzten Erträgen aus der Auflösung von passivierten Sonderposten in Höhe von 240 TEUR gegenüber. Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung wurde aufgrund höherer Erträge bei der Gewerbesteuer (3,2 Mio. EUR), zusätzlichem Gebührenaufkommen (100 TEUR), höheren Zuweisungen (120 TEUR) sowie niedrigeren Sachaufwendungen (900 TEUR) und Personalaufwendungen von einem ordentlichen Ergebnis in Höhe von rd. 3,4 Mio. EUR ausgegangen.

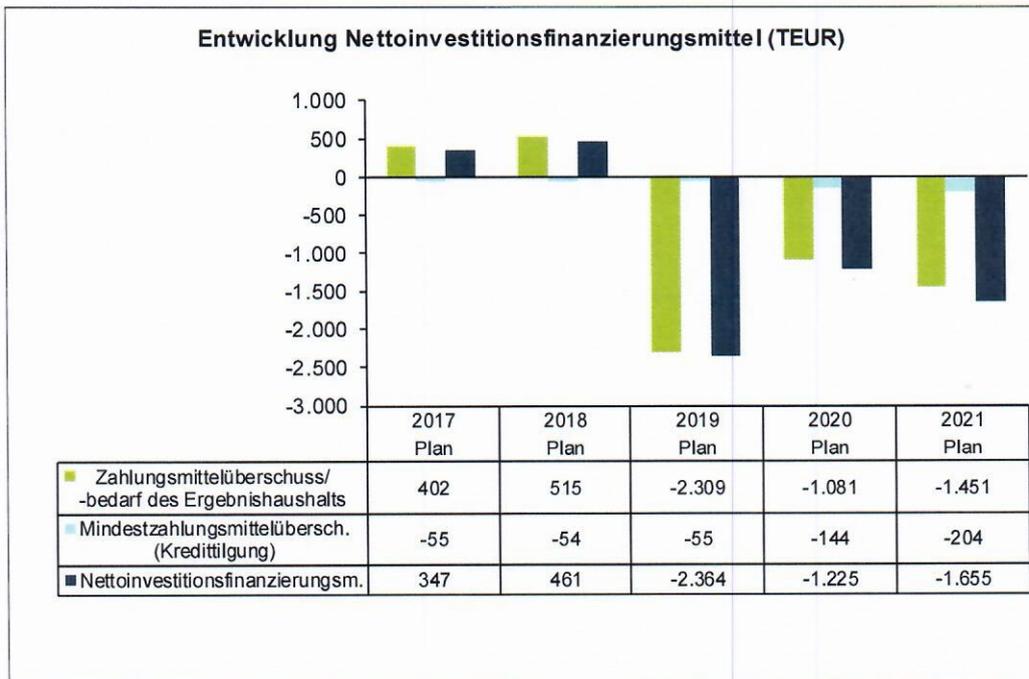
Auch das Haushaltsjahr **2018** hat sich wesentlich besser entwickelt. Anstelle des geplanten negativen ordentlichen Ergebnisses (- 941 TEUR) ist zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung nun von einem positiven ordentlichen Ergebnis von

2,5 Mio. EUR, insbesondere durch Steuermehreinnahmen (rd. 2 Mio. EUR), nicht ausgeführten Unterhaltungsmaßnahmen (600 TEUR) und der Reduzierung bei den Personalaufwendungen, ausgegangen worden.

Im restlichen **Finanzplanungszeitraum** werden negative Ergebnissen I.H von rd. 10 Mio. EUR erwartet. Maßgeblich belastet würde die Ergebnisentwicklung dabei durch den weiter steigend prognostizieren Betriebszuschuss, der auch durch die außergewöhnliche Steuerkraft der Stadt nicht kompensiert werden könnte. Insbesondere die Vielzahl öffentlicher Einrichtungen mit einem hohen Standard an Personalausstattung und vorhandene Gebäudeinfrastruktur belasten die Leistungskraft der Stadt in erheblichem Umfang.

3.4.2 Finanzhaushalt, Entwicklung der Liquidität

- 11 Der Zahlungsmittelüberschuss oder -bedarf des Ergebnishaushalts und die nach Abzug des Mindestzahlungsmittelüberschusses (ordentliche Kredittilgungen) verbleibenden Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel sollen sich nach der Planung wie folgt entwickeln:



Demnach würden im Finanzplanungszeitraum die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zur Deckung der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit bei planmäßigem Verlauf nicht ausreichen. Der ursprüngliche Zahlungsmittelbedarf des Ergebnishaushalts sollte insgesamt 3,9 Mio. EUR betragen. Durch Ergebnisverbesserungen im Haushaltsjahr **2017** werden voraussichtlich 4,3 Mio. EUR an Zahlungsmitteln überplanmäßig zufließen. Auch im Haushaltsjahr **2018** sind Ergebnisverbesserungen

von 2,5 Mio. EUR zu erwarten, so dass unter Berücksichtigung dieser Entwicklungen bei ansonsten planmäßigem Verlauf per saldo von noch positiven Nettoinvestitionsfinanzierungsmitteln im Finanzplanungszeitraum ausgegangen werden kann.

Die Finanzplanung für den Finanzhaushalt sieht Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen von 46,8 Mio. EUR, vorwiegend für Baumaßnahmen und den Grunderwerb, vor.

Diese Auszahlungen sollen nach der Planung zu 44 % mit Investitionskrediten (20,4 Mio. EUR) finanziert werden. Darüber hinaus sind Finanzierungsmittel aus Investitionszuweisungen und -zuschüssen (3,8 Mio. EUR) und Einzahlungen aus Kapitalrückflüssen und Vermögensveräußerungen (9,8 Mio. EUR) vorgesehen. Der hiernach verbleibende Finanzierungsbedarf könnte nach den Prognosen der Finanzplanung nicht vollständig über die in Vorjahren angesammelten liquiden Mittel erfolgen, so dass ein Teil der Investitionen entgegen den gemeindefinanzrechtlichen Vorgaben über Kassenkredite finanziert werden würde (vgl. Rdnr. 55).

- 12 Die in der Finanzplanung ausgewiesenen Zahlungsströme und die liquiden Mittel sollen sich wie folgt entwickeln:

Nr.	Voraussichtliche Entwicklung der Liquidität	Plan	Plan	Plan	Plan	Plan
		2017	2018	2019	2020	2021
		TEUR	TEUR	TEUR	TEUR	TEUR
1	Zahlungsmittelbestand zum Jahresbeginn	7.508				
2	+ Sonstige Einlagen aus Kassenmitteln	296				
3	- Bestand an Kassenkrediten					
4	= liquide Mittel zum Jahresbeginn	7.804				
5	- Auszahlungen aufgrund von übertragenen Ermächtigungen der Vorvorjahre					
6	+ Einzahlungen aus nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen aus Vorvorjahr					
7	+ Einzahlungen aus übertragenen Ermächtigungen für Investitionszuwendungen, -beiträge und ähnl. Entgelte für Investitionstätigkeit aus Vorvorjahren					
8	+/- veranschlagte Änderung des Finanzierungsmittelbestands	-4.569	-7.797	-2.309	-1.081	-1.451
9	voraussichtliche liquide Eigenmittel zum Jahresende	3.235	-4.562	-6.871	-7.952	-9.403
10	davon: für zweckgebundene Rücklagen gebunden					
11	für sonstige bestimmte Zwecke gebunden	242				
12	voraussichtliche liquide Eigenmittel zum Jahresende ohne gebundene Mittel	2.993	-4.562	-6.871	-7.952	-9.403
13	nachrichtlich: voraussichtl. Mindestliquidität				558	575

Demnach wäre die erforderliche Mindestliquidität entgegen den Vorgaben des § 22 Abs. 2 GemHVO im Finanzplanungszeitraum nicht gesichert (vgl. Rdnr. 55).

- 13 Bei neuen **Kreditaufnahmen** von 20,4 Mio. EUR und ordentlicher Tilgung von 0,5 EUR würde die Verschuldung des Kämmereihaushalts bis Ende 2021 planmäßig auf insgesamt 20,6 Mio. EUR, die **Pro-Kopf-Verschuldung** des Kämmereihaushalts auf rd. 3.200 EUR/Einw. ansteigen. Auf die Kreditaufnahme 2017 i.H. von 2,8 Mio. EUR konnte zwar verzichtet werden, zu berücksichtigen ist jedoch, dass die insgesamt eingeplanten Investitionskredite nicht zur Finanzierung des vollständigen Investitionsprogramms ausreichen würden (vgl. Rdnr. 11).
- 14 Der tatsächliche Verlauf der Haushaltswirtschaft bleibt abzuwarten. Gleichwohl erscheinen im Hinblick auf die prognostizierte Verschlechterung der Leistungsfähigkeit der Haushaltswirtschaft im Finanzplanungszeitraum Konsolidierungsmaßnahmen angezeigt. Hierbei ist neben der Erwirtschaftung des Ressourcenverbrauchs insbesondere auf die Liquiditätssicherung zu achten. Der planmäßige Eingang der Nettodeckungsmittel ist infolge deren Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit Risiken behaftet und nur begrenzt steuerbar. Noch am ehesten beeinflussbar ist die Entwicklung des Betriebszuschusses, auf dessen Verlauf durch sparsame und wirtschaftliche Führung der Haushaltswirtschaft, fortlaufende Aufgabenkritik und konsequente Beachtung der Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen (§ 78 Abs. 2 und 3 GemO) ein besonderes Augenmerk gelegt werden sollte. Die Realisierung der Investitionsvorhaben wäre unter Berücksichtigung der Folgekosten und der nach § 22 Abs. 2 GemHVO vorzuhaltenden Mindestliquidität sowie der gemeindewirtschaftsrechtlichen Finanzierungsgrundsätze von der Eigenfinanzierungskraft des Haushalts und der Bewilligung der eingeplanten Fördermittel abhängig zu machen.

4 Haushalts-, Kassen- und Rechnungsprüfung

- 15 Die Stadt hat seit 01.01.2008 das ADV-Verfahren DZ Kommunalmaster@Kameralistik im Einsatz. Seit 01.01.2017 ist das ADV-Verfahren durch ITEOS Kommunalmaster@Smart abgelöst. Die Programmfreigabe ist mit Verfügung vom 10.10.2018 durch den Fachbediensteten für das Finanzwesen erfolgt.
- 16 Der Stadtkasse sind die Kassengeschäfte der Eigenbetriebe Stadtwerke und Herzogskeller als fremde Kassengeschäfte im Rahmen einer Einheitskasse übertragen (§ 3 DA Stadtkasse). Zudem werden die Kassengeschäfte des GVV Oberes Zabergäu seit 01.07.2002 als fremdes Kassengeschäft erledigt.

4.1 Kassenwesen

4.1.1 Örtliche Kassenprüfungen

- A 17 Die Stadtkasse ist in den Jahren 2012 und 2013 örtlich geprüft worden. Das zur Miterledigung übertragene fremde Kassengeschäft des GVV Oberes Zabergäu (GVV) ist ebenfalls in den Jahren 2012 und 2013 geprüft worden. Allerdings sind 2012 die Stadtkasse und die übertragenen Verbandskassengeschäfte nicht am selben Tag geprüft worden. Auf die Verpflichtung, dass eine Anordnung zur Miterledigung der fremden Kassengeschäfte nur zulässig ist, wenn dies im Interesse der Stadt liegt und gewährleistet ist, dass die fremden Kassengeschäfte bei der Prüfung der Stadtkasse mitgeprüft werden können, wird verwiesen (§ 2 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 GemKVO). Beim Kassenverwalterwechsel des GVV 2018 hat keine Kassenbestandsaufnahme stattgefunden (§ 7 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 8 Abs. 1 GemPrO). Die eingerichteten Zahlstellen und gewährten Handvorschüsse sind im Prüfungszeitraum nicht geprüft worden (§ 1 Abs. 1 und 3 GemPrO a.F. bzw. § 7 Abs. 1 Nr. 2 GemPrO). Bestandsprüfungen sind nicht nachgewiesen (§ 3 GemPrO a.F.). Auf Rdnr. 11 des Prüfungsberichts der GPA vom 10.04.2008 und §§ 7, 8 GemPrO sowie Rdnr. 28 dieses Prüfungsberichts wird verwiesen.

4.1.2 Überörtliche Kassenbestandsaufnahme

- A 18 Am 13.09.2018 hat eine überörtliche Kassenbestandsaufnahme bei der Stadtkasse unter Einbeziehung der fremden Kassengeschäfte (Eigenbetriebe und GVV) stattgefunden. Dabei haben bei der Stadt und beim GVV der Kassensoll- und Kassenistbestand (Kontostand vom 11.09.2018) übereingestimmt. Beim Abgleich der Finanzrechnung mit dem Kassensollbestand der Stadt bestand eine Differenz i.H. von 169.285,94 EUR. Die Differenz ist aufzuklären, über das Ergebnis ist in der Stellungnahme zu berichten. Eine Mehrfertigung der Niederschriften ist der Verwaltung übergeben worden.

- A 19 Bei der Kassenbestandsaufnahme waren 14.620,07 EUR als Schwebeposten betreffend der Kassengeschäfte des GVV ausgewiesen, obwohl diese bereits im zugrundeliegenden Tagesabschluss vom 06.09.2018 vollzogen waren. Nicht als Schwebeposten wurden hingegen 38.659,25 EUR ausgewiesen, die auf dem Girokonto noch nicht vollzogen waren. Dies stellt einen Verstoß gegen die Grundsätze einer ordnungsmäßigen Verwaltungsbuchführung dar (§ 77 Abs. 3 GemO n.F. und § 34 GemHVO n.F.). Ergänzend wird auf § 31 GemKVO bzw. § 22 GemKVO n.F. verwiesen. Bezüglich der Kassengeschäfte des GVV konnte ein Abgleich des Kassensollbestands (Wochentagesabschluss) mit den liquiden Mittel der Bilanz sowie der Gesamtfinanzzrechnung erst durch den Folgetagesabschluss vom 13.09.2018 erfolgen. Dabei haben die Werte übereingestimmt.

4.1.3 Tagesabschluss

- A 20 Die Ein- und Auszahlungen der Barkasse werden nicht täglich, sondern regelmäßig wöchentlich (nach dem Barkassenbuch), im ADV-Verfahren nachgebucht. Barzahlungen sind am Tag des Eingangs/der Übergabe der Zahlungsmittel (§ 26 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Nr. 2 GemKVO) und im Hinblick auf § 31 GemKVO täglich zu buchen, um den tatsächlichen Bestand an Zahlungsmitteln im Tagesabschluss auszuweisen. Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass nur Kassenbedienstete oder Zahlstellenverwalter berechtigt sind Barzahlungen anzunehmen, vgl. §§ 1, 3 GemKVO, entsprechende Zahlungsanordnungen/Belege zu fertigen und Quittungen zu erteilen, vgl. §§ 14, 17, 6, 33 GemKVO.
- 21 Neben der Kassenverwalterin und deren Verhinderungsstellvertreter verfügen drei weitere (Nichtkassen-)Mitarbeiter lt. den vorgelegten Saldenbestätigungen über Kontozeichnungsrechte (Verfügungsberechtigungen). Lt. § 13 Abs. 2 DA Stadtkasse ist eine „Einzelunterschrift“ eingerichtet. Dienstanweisung und Kontozeichnungsrechte sind in Einklang zu bringen. Im Hinblick auf die Kassensicherheit, unter Beibehaltung der Doppelunterschrift, wird empfohlen bei der Volksbank im Unterland eG für die drei (Nichtkassen-)Mitarbeiter eine B-Vollmacht zu vereinbaren.
- A 22 Im Tagesabschluss ist der Zahlweg „Zahlstellen“ eingerichtet. Bei diesem Bestand handelt es sich um Wechselgeld- und Handvorschüsse. Im Hinblick auf § 22 GemKVO n.F. sind die Bestände der Handvorschüsse nicht in den Tagesabschluss (Zahlweg „Zahlstellen“) aufzunehmen, sondern in der Bilanz unter der Position „Liquide Mittel“ (Konto 1741) zu führen. Zudem ist generell zu überprüfen, ob es sich bei den einzelnen Vorschüssen um Wechselgeld- oder Handvorschüsse handelt.
- A 23 Bei der Abarbeitung des Kontoauszugs werden die nicht zuordenbare Zahlungen in der „Zahlungsklärungsliste“ aufgenommen bzw. geführt und in der Bilanz unter 27910100 bilanziert. Bei der überörtlichen Kassenbestandsaufnahme hat die Zahlungsklärungsliste (211.258,91 EUR) mit der Bilanzposition (5.986.246,05 EUR - 5.197.886,44 EUR=

788.359,61 EUR) um 577.100,70 EUR nicht übereingestimmt. Die Differenz ist zu klären (§ 77 Abs. 3 GemO n.F. und § 34 GemHVO n.F.). Ergänzend wird auf Kapitel 18.6 der 3. Auflage des Leitfadens zur Buchführung von Januar 2019 verwiesen.

- A 24 Verschiedene Zahlstellen der Stadt, u.a. Jugendzentrum und Familienzentrum, werden nicht als Zahlstellen geführt, obwohl sie über Bareinnahmen verfügen. Im Prüfungszeitraum wurden teilweise Hand-/Wechselgeldvorschüsse ausbezahlt, aber nicht im ShV als Einnahmevermerkung gebucht. Bei einer Zahlstelle besteht seit mindestens 2015 eine geringfügige Differenz im Barkassenbestand (Jugendzentrum). Die andere Zahlstelle (Familienzentrum) weist unterjährig im Barkassenbuch einen negativen Barkassenbestand aus, der buchungstechnisch nicht möglich ist. Auf §§ 1 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 3 GemKVO wird verwiesen.
- 25 Die Abrechnung der Handvorschüsse/Zahlstellen bei budgetierten Einrichtungen erfolgt durch eine Mitarbeiterin der Kämmerei im Rahmen des Budgetübertrags. Die Abrechnung der Handvorschüsse/Zahlstellen obliegt der Kassenverwalterin, vgl. § 1 GemKVO. Die Abrechnung der Budgets obliegt der Kämmerei.

Im Übrigen werden Budgetzwischenberichte und Budgetendabrechnung mittels einer Excel-Tabelle den Einrichtungen übermittelt (in dem die Auswertung der Haushaltsrechnung des HUA bzw. des Produkts/Kostenstelle auf Excel übertragen wird). Im Hinblick auf die Verwaltungsökonomie wird empfohlen, wie landesweit üblich, den städtischen Einrichtungen Auswertungen der Haushaltsrechnung bzw. Auswertungen der Kostenstellen bzw. Produkte unterjährig zur Information zukommen zu lassen.

4.1.4 Dienstanweisung für die Stadtkasse

- A 26 Die Dienstanweisung für die Stadtkasse vom 12.07.2007 (DA Stadtkasse) ist zu aktualisieren (u.a. Kontozeichnung, Belegarchivierung, Anlage Zahlstellen und Handvorschüsse). Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass die DA Stadtkasse der Organisationshoheit des Bürgermeisters unterliegt und nicht auf den Fachbediensteten übertragen werden kann. Auf die übergebenen Unterlagen und die Ausführungen im Zuge der überörtlichen Prüfung wird verwiesen.

4.1.5 Fremde Kassengeschäfte

- A 27 Die Kassengeschäfte des GVV sind mit Beschluss der Verbandsversammlung vom 11.06.2002 auf die Stadt Güglingen übertragen und mit Gemeinderatsbeschluss vom 04.06.2002 angenommen worden. Der stellvertretende Fachbedienstete für das Finanzwesen der Stadt ist Verbandsrechner (ohne Anordnungsbefugnis) und Kassenverwalter des GVV, die Kassenverwalterin der Stadtkasse Güglingen ist seine Verhinderungsstellvertreterin. Die Regelung widerspricht den Vorgaben des § 93 GemO i.V.m. § 2 GemKVO. Die übertragenen Kassengeschäfte des GVV sind von der Stadtkasse

Güglingen zu erledigen. Dabei gilt die DA Stadtkasse für die eigenen und fremden Kassengeschäfte. Auf die Ausführungen im Zuge der überörtlichen Prüfung und die übergebenen Unterlagen wird verwiesen.

A 28 Aufgrund der Übertragung der Kassengeschäfte des GVV auf die Stadt sind die Kassengeschäfte des Verbands zusammen mit den Kassengeschäften der Stadt örtlich und überörtlich zu prüfen, vgl. § 2 Abs. 2 GemKVO. Bei der stichprobenweisen Prüfung der Verbandskassengeschäfte war festzustellen:

- (1) Entgegen § 31 GemKVO ist nicht regelmäßig mindestens einmal wöchentlich ein Tagesabschluss erstellt worden, vgl. § 23 Abs. 1 DA Stadtkasse.
- (2) Neben dem Kassenverwalter des GVV und seiner Verhinderungsstellvertreterin sind weitere drei Mitarbeiter kontozeichnungsberechtigt. Die Kassengeschäfte des Verbandes sind von der Stadtkasse mitzuerledigen. Dabei findet die DA Stadtkasse Anwendung. Es wird auf die Ausführungen in Rdnr. 21 verwiesen.
- (3) Die Werkrealschule nimmt Bargeld entgegen. Damit verfügt sie über eine Zahlstelle gemäß § 3 GemKVO. Entsprechende Regelungen in der DA Stadtkasse sind zu treffen (§ 28 Abs. 1 GemKVO n.F.). Der Bestand der Zahlstelle ist in den Tagesabschluss aufzunehmen (s.a. Kapitel 5.2 der 3. Auflage des Leitfadens zur Buchführung von Januar 2019).
- (4) Die Annahmeanordnungen von Bareinzahlungen erfolgen ohne zahlungsbegründende Unterlagen. Diese sind der Anordnung/Einzahlung beizufügen, vgl. § 33 GemKVO.
- (5) Der Handvorschuss für die Kläranlage (100 EUR lt. ShV) ist 2016 aufgrund eines Einbruchs ausgebucht worden. Bargeld wird noch von Beschäftigten der Kläranlage bei der Bank einbezahlt. Damit ist eine Zahlstelle bei der Kläranlage eingerichtet. Auf § 3 GemKVO und die Ausführungen zur Zahlstelle Werkrealschule (Ziffer 3) wird verwiesen.
- (6) Bei der Auswertung der Offenen-Posten-Liste vom 04.10.2018 bestand eine offene Forderung i.H.v. 2.500 EUR (Vertragspartner 517550000094) seit 10/2016. Beitreibungsmaßnahmen sind zu ergreifen (§ 25 GemHVO und § 15 Abs. 2 GemKVO bzw. § 26 GemHVO n.F. und § 15 Abs. 2 GemKVO n.F.).

A 29 Bei der Durchsicht des Benutzerspiegels des GVV war festzustellen, dass

- (1) neben dem Verbandskassenverwalter und dessen Stellvertreterin weitere drei Mitarbeiter über Kassenrechte verfügen. Diese sind zu widerrufen und auf Kassenbedienstete der Stadt zu beschränken (§ 1 Abs. 1 GemKVO).
- (2) der Verbandskassenverwalter und seine Stellvertreterin über umfangreiche Bewirtschaftungsrechte (z.B. „Z_N_BEW_STAN“) verfügen. Diese sind zu widerrufen (§ 6 Abs. 3 GemKVO bzw. § 7 Abs. 2 Satz 4 GemKVO n.F. und § 35 Abs. 6 Satz 2 GemHVO n.F.).
- (3) der Verbandskassenverwalter über die Rechte eines Berechtigungsverwalters verfügt. Diese sind zu widerrufen, da zu vermeiden ist, dass die Aufgabe der Berechtigungsverwaltung von Kassenmitarbeitern erledigt wird (§ 35 Abs. 6 Satz 2 GemHVO n.F.).
- (4) der GVV hat die Sammelrollen des ehemaligen KIVBF (jetzt ITEOS) im Einsatz. Diese sind noch nicht gemäß § 21 GemPrO von der GPA geprüft. Auf die Ausführungen in Rdnr. 38 wird verwiesen.
- (5) schriftliche Regelungen, z.B. in Form einer Dienstanweisung, für die Berechtigungsverwaltung noch nicht erlassen worden sind (§ 6 GemKVO n.F., § 35 Abs. 6 Satz 1 GemHVO n.F. i.V.m. § 28 Abs. 1 GemKVO n.F.).

4.1.6 Sachbuch für haushaltsfremde Vorgänge

- 30 Bei Buchungsstelle 4.0200 werden für die Maienfest Güglingen GbR (die Stadt ist an GbR beteiligt) Spenden entgegengenommen und Spendenbescheinigungen ausgestellt. Dabei handelt es sich um Durchlaufspenden. Im Hinblick auf das steuerliche Haftungsrisiko wird empfohlen die Spendenbescheinigungen durch die GbR erledigen zu lassen.
- 31 Bei Buchungsstelle 4.0310 wird die Eingliederungshilfe von behinderten Kindern in den städtischen Kindertageseinrichtungen abgewickelt. Nachdem es sich um eine kommunale Aufgabe handelt sind die Zahlungen im Haushalt der Stadt abzuwickeln (§ 80 Abs. 1 GemO).
- 32 Die Verwaltung hat zur Abwicklung von nicht sofort zuordenbaren Zahlungen technische Debitoren angelegt. Diese werden bis zur endgültigen Zuordnung im ShV bei BUA 0399 (Buchung in der IST-Spalte) nachgewiesen. Der Übertrag von am Jahresende nicht abgewickelten „Kassenresten“ wird mittels einer Übertragungsbuchung allein in der IST-Spalte vorgenommen. Auch wenn damit zum Rechnungsabschluss die IST-Spalte ausgeglichen ist und keine „Kassenreste“ (Überzahlungen) bestehen, wäre

die Buchungsstelle auszudrucken. Für die Jahre 2014 bis 2016 (2014: 10.523,74 EUR und 1.278,17 EUR, 2015: 24.370,88 EUR und 1.278,17 EUR und 2016: 170.447,43 EUR) wurde dem nicht nachgekommen (vgl. § 22 GemKVO).

4.1.7 Mahnung und Beitreibung

- 33 Bei der stichprobenweisen Prüfung der OP-Liste vom 13.8.2018 (bezogen auf Forderungen des Jahres 2016 und früher) war festzustellen, dass die Werthaltigkeit/Realisierbarkeit der Forderungen erst im Zuge der Erstellung der Jahresrechnung 2016 geprüft wurde (§ 25 GemHVO, § 15 Abs. 2 GemKVO). Insofern ist davon auszugehen, dass uneinbringliche Forderungen in die Kommunale Doppik übertragen worden sind. Auf die GPA-Mitteilung 2/2011 sowie Rdnr. 56 wird hingewiesen.
- A 34 Nach den Eindrücken der überörtlichen Prüfung (s.a. Rdnr. 33) sowie nach Angaben der Verwaltung ist die Beitreibung der offenen Forderungen in der Vergangenheit nicht mit dem notwendigen Nachdruck erfolgt. Hierauf kann nicht verzichtet werden (§ 26 GemHVO n.F.).
- 35 Hinsichtlich der aktuellen OP-Liste vom 11.09.2018 war festzustellen, dass
- (1) verschiedene uneinbringliche Forderungen, inkl. insolvenzbehafteter Forderungen, zur realistischen Forderungsdarstellung niedergeschlagen werden sollten (§ 32 Abs. 2 und Abs. 4 GemHVO n.F. bzw. § 3 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. b KAG i.V.m. § 261 AO).
 - (2) die Erbringung einer öffentlichen Leistung von der Zahlung eines Vorschusses oder von der Leistung einer Sicherheit bis zur Höhe der voraussichtlich entstehenden Gebühren und Auslagen abhängig gemacht werden kann (§ 6 Abs. 2 Verwaltungsgebührensatzung vom 09.03.2010).
 - (3) für öffentlich-rechtliche Forderungen kein Inkassobüro beauftragt werden darf (vgl. frühere VwV-GemKVO Nr. 5 zu § 35; § 3 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b KAG i.V.m. § 46 AO und insbesondere GPA-Mitt. 8/2003 und 12/2006).
- A 36 Die Stadt führt ein manuell geführtes Niederschlagungsverzeichnis, in welchem u.a. verschiedene landwirtschaftliche Stundungen aufgeführt sind. Das Vorliegen der Voraussetzungen für die landwirtschaftlichen Stundungen ist regelmäßig zu überprüfen. Ergänzend wird auf die Ausführungen im Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2014, 46 sowie im Ziffer 3.3.7.3 der 3. Auflage des Leitfadens zur Bilanzierung von Juni 2017 verwiesen.

4.1.8 Berechtigungsverwaltung

- A 37 Der stellvertretende Fachbedienstete für das Finanzwesen ist Berechtigungsverwalter, der Fachbedienstete für das Finanzwesen sein Stellvertreter. Zudem ist der stellvertretende Fachbedienstete der Stadt stellvertretender Kassenverwalter der Stadtkasse und trotz der Übertragung der Kassengeschäfte des GVV auf die Stadt, Kassenverwalter des GVV. Generell ist es aus Gründen der Kassensicherheit und einer hinreichenden Trennung der Verantwortungsbereiche (Verwaltung von Verfahren, fachliche Sachbearbeitung (Fachamt, Kämmerie) und Erledigung der Kassenaufgaben)) zu vermeiden, dass die Aufgabe der Berechtigungsverwaltung von Kassenmitarbeitern wahrgenommen wird. Es ist zu prüfen, inwieweit die Aufgabe der Berechtigungsverwaltung auf Personen übertragen werden kann, die nicht mit Anordnungs-, Prüfungs- oder Kassengeschäften betraut sind (§ 5 Abs. 1 Nr. 3, § 11 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 3, 4, § 23 Abs. 2 Nrn. 3, 4 GemKVO bzw. § 6 GemKVO n.F., § 35 Abs. 5 und 6 GemHVO n.F. i.V.m. § 28 Abs. 1 GemKVO n.F.). Auf das Sonderheft 1/2012 der GPA-Mitteilungen wird ergänzend verwiesen.
- A 38 Bei der Durchsicht des Benutzerspiegels vom 14.08.2018 war festzustellen, dass
- (1) verschiedene Nichtkassenbedienstete (u.a. der Fachbedienstete für das Finanzwesen) über Kassenrollen (z.B. „Z_N_Kasse_STAN“) verfügen. Die Berechtigungen sind zu widerrufen (§ 7 Abs. 2 Satz 4 GemKVO n.F., § 35 Abs. 6 Satz 2 GemHVO n.F.).
 - (2) die Kassenverwalterin über umfängliche Bewirtschaftungsrechte (z.B. „Z_N_BEW_STAN“) verfügt. Die Berechtigungen sind zu widerrufen (§ 6 Abs. 3 GemKVO bzw. § 7 Abs. 2 Satz 4 GemKVO n.F., § 35 Abs. 6 Satz 2 GemHVO n.F.).
 - (3) die Stadt Sammelrollen des ehemaligen KIVBF (jetzt ITEOS) im Einsatz hat. Das Sammelrollenkonzept ist noch nicht von der GPA geprüft, vgl. § 21 GemPrO. Insbesondere ist noch zu klären ob Kassentransaktionscodes in Bewirtschaftungsrollen bzw. -sammelrollen bzw. Bewirtschaftungstransaktionscode in den Kassenrollen bzw. -sammelrollen enthalten sind. In Hinblick auf die Kassensicherheit wird empfohlen bei der nächsten örtlichen Kassenprüfung die Berechtigungsverwaltung in die Prüfung mit einzubeziehen.
 - (4) beide Berechtigungsverwalter neben der Berechtigungsverwalterrolle auch unter demselben User über Sachbearbeiterrollen verfügen. In Hinblick auf die Kassensicherheit wird empfohlen für die Berechtigungsverwaltung jeweils einen extra User anzulegen.

- A 39 Die Dienstanweisung für die Berechtigungsverwaltung vom 21.12.2012 ist zu aktualisieren (§ 28 Abs. 1 GemKVO n.F.).

4.1.9 Bewirtschaftungs-, Feststellungs- und Anordnungswesen

- 40 Durch die „Übertragung der Bewirtschaftungs-, Feststellungs- und Anordnungsbefugnis Gesamtzusammenstellung (18. Änderung)“ vom 18.10.2017 ist die Übertragung der Bewirtschaftungs-, Feststellungs- und Anordnungsbefugnis erfolgt. In den vorhandenen Regelungen haben Sachbearbeiter u.a. eine Bewirtschaftungsbefugnis i.H. von 500 EUR (Einnahmen) bzw. 250 EUR (Ausgaben) aber eine Feststellungsbefugnis i.H. von 10.000 EUR. Grundsätzlich wird angeregt, dass die Feststellungsbefugnis, soweit sinnvoll und möglich, der Bewirtschaftungsbefugnis folgen sollte. Auf die Ausführungen und Unterlagen im Rahmen der überörtlichen Prüfung wird verwiesen.

4.1.10 Kassenorganisation

- A 41 Bei der Stadtkasse Güglingen handelt es sich um eine sogenannte Einmannkasse. Der stellvertretende Fachbedienstete für das Finanzwesen ist Verhinderungsstellvertreter der Kassenverwalterin und gegensätzlich der Übertragung der Kassengeschäfte des GVV auf die Stadt, Kassenverwalter des GVV. Ihm ist in der Zeit der Stellvertretung des Fachbediensteten für das Finanzwesen bei der Stadt die Anordnungsbefugnis übertragen. Dies stellt einen Verstoß gegen den Kassensicherheitsgrundsatz der Trennung von Anordnung und Vollzug dar, vgl. § 6 Abs. 3 HS. 2 GemKVO und § 7 Abs. 2 Satz 4 HS. 2 GemKVO n.F. Zudem hat die Kassenverwalterin verschiedene Tätigkeiten wie den Müllmarkenverkauf für den Landkreis, das Bildungspacket (Mensa) und Abrechnungen des Römermuseums sachbearbeitend zu erledigen. Bedienstete der Gemeindekasse sollen Kassenanordnungen nicht vorbereiten (§ 6 Abs. 3 HS. 1 GemKVO, § 7 Abs. 2 Satz 4 HS. 1 GemKVO n.F.). Im Übrigen besteht eine Vielzahl von Überstunden bei der Kassenverwalterin. Die Kassenorganisation ist im Hinblick auf das fremde Kassengeschäft und die sonstigen, der Kasse nicht nach § 1 GemKVO zugewiesenen Aufgaben, zu überarbeiten (s.a. § 3 Abs. 3 Ziffer 1 DA Stadtkasse). Auf die Ausführungen im Zuge der überörtlichen Prüfung und die übergebenen Unterlagen wird ergänzend verwiesen.

4.2 Haushalts- und Rechnungswesen

4.2.1 Abgabenerhebung/Einnahmesicherung

- 42 Steuermessbescheide des Finanzamts sind aufgrund personeller und organisatorischer Engpässe z.T. über ein Jahr nicht bearbeitet worden (große Gewerbesteuerzahler wurden allerdings veranlagt). Aufgrund der Nachforderungen sind Anträge auf Stundung bzw. Verzicht auf die Festsetzung von Stundungszinsen bzw. Säumniszuschlägen gestellt worden. Auf die Rangfolge der Einnahmebeschaffung (§ 78 Abs. 2 GemO) wird verwiesen.

Die Vergnügungssteuer ist 2016 ebenfalls fast nicht veranlagt worden. In den Jahren 2013 bis 2015 sind 27 TEUR/Jahr bis 44 TEUR/Jahr veranlagt worden. Im Haushaltsjahr 2016 sind lediglich 2.385 EUR ins SOLL gestellt worden. Die Grundsätze der Einnahmebeschaffung sind zu berücksichtigen. Entsprechende Vertretungsregelungen sind zu treffen.

Für die Veranlagung von Abgaben sind neben dem stellvertretenden Fachbediensteten (Gewerbsteuer, Vergnügungssteuer), die Mitarbeiterin für die Liegenschaften (Miete/Pacht inkl. Nebenkosten, Hallenbelegung, Energieabrechnung inkl. Blockheizkraftwerk, Hallenbelegung), die Mitarbeiterin für die Abgaben (Wasser/Abwasser, Grund- und Hundesteuer, Abrechnung Nahwärme) und Mitarbeitern des Hauptamts (Kindergartenentgelte, Friedhofsgebühren, Verwaltungsgebühren) zuständig. Im Hinblick auf die zeitnahe und konsequente, rechtssichere Veranlagung von Gebühren und Entgelten wird empfohlen organisatorisch durch Vertretungsregelungen sicherzustellen, dass Gebühren und Entgelte zeitnah veranlagt werden.

- 43 Die Stadt organisiert und rechnet die Weinberghut für die Weingärtnergenossenschaft bzw. die Weingüter ab (Buchungsstelle 4.0340). Sie verauslagt die Personal- und Sachkosten und legt sie auf die Flächen der Weingärtner (zuzüglich der Verwaltungskosten) um. Ein Gemeinderatsbeschluss zur Übernahme der freiwilligen Aufgabe durch die Stadt und eine Regelung der Abgabemodalitäten konnte nicht vorgelegt werden. Ein entsprechender Beschluss ist zu fassen.
- 44 Der Hort in der Kepler-Schule (für Grundschüler) ist lt. Gemeinderatsbeschluss eine Einrichtung der Stadt Güglingen. Die Schüler der Klassen 5 und 6 der Werkrealschule (Schulträger GVV Oberes Zabergäu) sind ebenfalls berechtigt den Hort zu nutzen. Hinsichtlich der Gebühren/Entgeltfestsetzung ist die Trägerschaft für GVV-Kinder zu klären.

4.2.2 Belegwesen

A 45 Bei der stichprobeweisen Durchsicht der Belege war festzustellen, dass

- (1) beim Barkassenbuch Tipp-Ex verwendet wurde (§ 22 GemKVO).
- (2) eine Vielzahl von Mitarbeitern für denselben Vorgang festgestellt haben. Sofern die sachliche Feststellung gem. § 10 GemKVO ausnahmsweise durch unterschiedliche Personen in Form von sog. Teilfeststellungen erfolgt, ist auch aus haftungsrechtlichen Gründen eindeutig zu dokumentieren, auf welchen Teilbereich sich der jeweilige Feststellungsvermerk erstreckt.
- (3) in Einzelfällen die Feststellung gefehlt hat (§ 10 Abs. 1 GemKVO).

- (4) die Feststellung mittels Paraphe getroffen wurde (s.a. frühere VwV-GemKVO Ziff. 1 zu § 10 i.V.m. Ziff. 1.5 der Anlage 3 zur VV-LHO Nummer 4.2.2 zu §§ 70 bis 79).
- (5) Gemeinderäte mit Ehegatten am Weihnachtsessen teilnehmen. Es wird darauf hingewiesen, dass eine Kostenübernahme für Angehörige nur möglich ist, wenn diese anlässlich der Veranstaltung eine offizielle Funktion für die Stadt wahrnehmen.
- (6) teilweise Reisekosten erloschen sind. Auf § 3 Abs. 5 LRKG wird verwiesen.

A 46 Die Stadt hat seit 01.01.2017 das Belegarchivierungsprogramm des ehemaligen KIVBF (jetzt ITEOS) im Einsatz und überträgt die archivierten Belege in das Dokumentenverwaltungsprogramm „Dokumea“. Die Belege einer Woche werden gesammelt und unter einem Datum, nicht zwingend dem Buchungsdatum, eingescannt und abgelegt. Schriftliche Regelungen hinsichtlich der Ablage und Aufbewahrung der Belege sind noch nicht getroffen worden (§ 28 Abs. 1 GemKVO n.F.). Die Belege des GVV werden in Papier archiviert.

4.2.3 Bestandsübertrag

47 Der Übertrag des (kameralen) Kassenbestandes zum 31.12.2016 mit Tagesabschluss vom 30.12.2016 in die Kommunale Doppik (Tagesabschluss vom 02.01.2017), die Schwebeposten und die technischen Debitoren zum 31.12.2016 sind im Zuge der überörtlichen Prüfung nachvollzogen worden. Nicht in die Prüfung einbezogen wurden die Kasseneinnahme-/Kassenausgabereste bzw. Forderungen und Verbindlichkeiten zum 31.12.2016, die im Rahmen der Prüfung der Eröffnungsbilanz überörtlich geprüft werden.

4.2.4 Verwaltungsleihe

48 Die Stadt erbringt für den GVV Oberes Zabergäu Verwaltungsleitungen in Form der Verwaltungsleihe. Die Stadt und der GVV haben Basis von § 10 Abs. 3 der Verbandsatzung einen Vertrag vom 17.05.2010 über die Erledigung von Aufgaben durch die Stadt Güglingen abgeschlossen. Nach § 2 Abs. 2 a) der Vereinbarung sind die Personalkosten in Höhe von Ziff. 2.1 der jeweils gültigen VwV-Kostenfestlegung zugrunde zu legen. Bei der Abrechnung 2016 wurde neben den beiden Stundensätzen für den mittleren (47 EUR/Std.) und gehobenen Dienst (57 EUR/Std.) auch 38 EUR/Std. und 52 EUR/Std. abgerechnet. Satzungsregelung und Verwaltungspraxis sind in Einklang zu bringen.

49 Die Stadtkasse nimmt die Kassengeschäfte der Jagdgenossenschaft Güglingen wahr. Die Übertragung der Aufgaben ist durch die Satzung der Jagdgenossenschaft vom 14.02.2002 erfolgt. Die Satzungsregelungen, insbesondere § 16 Jagdgenossenschaftssatzung, widersprechen den Regelungen der GemKVO. Insofern fallen die Satzungsre-

gelung und die tatsächliche Abwicklung des Kassen- und Rechnungswesens der Jagdgenossenschaft auseinander. Satzungsregelung und Umsetzung sind entsprechend den kommunalrechtlichen Bestimmungen in Einklang zu bringen.

4.2.5 Realsteuer-Istaufkommen

- 50 Die Prüfung der Realsteuereinnahmen in den Jahren 2012 bis 2016 hat ergeben, dass das Istaufkommen mit den Meldungen an das Statistische Landesamt übereinstimmt. Die GPA hat das Statistische Landesamt und die Stadt vorab darüber unterrichtet. Bei der Prüfung der Meldungen zur Gewerbesteuerumlage sind ebenfalls keine Unstimmigkeiten festgestellt worden.

4.3 Jahresrechnungen

- 51 Die Jahresrechnungen sind, mit Ausnahme der Jahresrechnung 2016, fristgerecht durch den Gemeinderat festgestellt worden.

4.3.1 Jahresrechnung

- A 52 Die Jahresrechnung 2016 ist am 20.02.2018 (Druckdatum 04.05.2018) beschlossen worden. Zu diesem Zeitpunkt ist das ShV bei 4.0300 in der Soll-Spalte (63.753,26 EUR) nicht ausgeglichen gewesen. Zudem wurde nach der Beschlussfassung bei HSt. 1.0200.10000 die IST- und Reste-Spalte um 705,00 EUR verändert. Damit haben sich seit der Feststellung durch den Gemeinderat die Summen der Sachbuchteile (SBT) 1 und 4 verändert. Der kassenmäßige Abschluss war nicht beigefügt. Insofern ist über die geänderten Abschlusszahlen (Druckdatum: 20.09.2018) erneut Beschluss zu fassen (§ 95 GemO i.V.m. §§ 39 bis 41 GemHVO). Im Übrigen lagen die Druckdaten der Jahresrechnungen für die Haushaltsjahre 2012, 2013 und 2015 ebenfalls nach den Feststellungsbeschlüssen des Gemeinderats (§§ 22, 32 GemKVO).

4.3.2 Kassenmäßiger Abschluss

- A 53 Der kassenmäßige Abschluss ist der Jahresrechnung 2016 nicht beigefügt gewesen, vgl. § 39 Abs. 1 Nr. 1 GemHVO.

4.3.3 Vermögensrechnung

- A 54 Zur Vermögensrechnung (§ 43 Abs. 1 Nr. 1 GemHVO) ist festzustellen:
- (1) Die Vermögensrechnung weist eine Kapitaleinlage beim Zweckverband Bodensee-wasserversorgung aus. Auch nach der Bilanz des Eigenbetriebs Stadtwerke Güglingen wurde diesem Zweckverband Kapital zur Verfügung gestellt. Der Sachverhalt ist aufzuklären und ggf. zu bereinigen (§ 43 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 46 Nr. 2 Buchst. f GemHVO).

- (2) Bei einem Abgleich des in der Vermögensrechnung ausgewiesenen von der Stadt in ihre Eigenbetriebe Stadtwerke Güglingen und Herzogskelter eingebrachten Eigenkapitals mit den Bilanzen der Eigenbetriebe haben sich folgende Abweichungen ergeben:

Eigenbetrieb Stadtwerke:

Vermögensrechnung Kämmereihaushalt zum 31.12.2015		Bilanz EigB zum 31.12.2015	
Stadtwerke Wasserversorgung	1.831.617,27 EUR	1.677.289,95 EUR	Stammkapital Wasserversorgung
		60.858,86 EUR	Allgemeine Rücklage Wasserversorgung
Stadtwerke Blockheizkraftwerk	122.710,06 EUR	122.710,05 EUR	Stammkapital Blockheizkraftwerk
Nahwärmerversorgung Herrenäcker	525.564,59 EUR	500.000 EUR	Stammkapital Nahwärmerversorgung Herrenäcker
		25.564,59 EUR	Allgemeine Rücklage Nahwärmerversorgung Herrenäcker
Summe	2.479.891,92 EUR	2.386.423,45 EUR	Summe

Eigenbetrieb Herzogskelter:

Vermögensrechnung Kämmereihaus- halt zum 31.12.2015		Bilanz EigB zum 31.12.2015	
Eigenbetrieb Herzogs- kelter	2.280.282,54 EUR	2.000.000,00 EUR	Stammkapital
		508.077,36 EUR	Allgemeine Rücklage
Summe	2.280.282,54 EUR	2.508.077,36 EUR	Summe

Die Differenzen, insbesondere, ob die in den Posten „Allgemeine Rücklage“ ausgewiesenen Werte von der Stadt in den Eigenbetrieb eingebracht worden sind, konnte während der überörtlichen Prüfung von der Verwaltung nicht geklärt werden. Auf § 43 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 46 Nr. 2 Buchst. g GemHVO wird verwiesen.

- (3) In der Vermögensrechnung wird eine Beteiligung an der „Gasversorgung“ in Höhe von 102 TEUR ausgewiesen. Während der überörtlichen Prüfung konnte hierüber kein Nachweis vorgelegt werden. Von der Verwaltung ist vermutet worden, dass keine Beteiligung besteht. Es ist zu prüfen, inwiefern diese Beteiligung überhaupt noch besteht.

Die Differenzen sind, auch im Hinblick auf die Eröffnungsbilanz der Gemeinde zum 01.01.2017, aufzuklären. Die Werte sind ggf. zu berichtigen.

4.3.4 Finanzplanung

A 55

Die in der Finanzplanung vorgesehenen Eigenmittel und Investitionskredite reichen nicht aus, um das vorgesehene Investitionsprogramm vollständig zu finanzieren. Nach den zum Zeitpunkt der Prüfung vorliegenden Planzahlen würde in der Folge die Mindestliquidität im Finanzplanungszeitraum deutlich unterschritten (vgl. Rdnrn. 11 und 12). Gemäß § 22 Abs. 2 GemHVO soll sich der planmäßige Bestand an liquiden Mitteln ohne Kassenkreditmittel in der Regel auf mindestens zwei vom Hundert der Summe der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre belaufen. Diese Mindestliquidität darf nicht unterschritten werden. Kassenkredite dürfen lediglich zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe, bis zum späteren Eingang von Deckungsmitteln, eingesetzt werden und haben keine Finanzierungsfunktion (§ 89 Abs. 1 und 2 GemO, § 61 Nr. 24 GemHVO). Die Finanzplanung wäre entsprechend fortzuschreiben.

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

56 Nach dem Beschluss des Gemeinderats vom 13.05.2014 wendet die Stadt auf ihre Haushaltswirtschaft ab dem 01.01.2017 die Bestimmungen der Kommunalen Doppik an. Mit der Erfassung und Bewertung des Vermögens und der Schulden der Stadt auf den Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2017 ist die Verwaltung seit 2015 befasst. Die buchhalterische Umstellung wurde zum 01.01.2017 vollzogen.

Die o.g. Umstellungsprozesse wurden im Rahmen dieser überörtlichen Finanzprüfung nicht geprüft. Gem. Art. 13 Abs. 5 des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 04.05.2009 (GBl. S. 185, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung gemeindehaushaltsrechtlicher Vorschriften vom 17.12.2015, GBl. vom 14.01.2016, S. 1) sind sie Gegenstand der gesonderten Prüfung der Eröffnungsbilanz. Diese ist auf den Beginn des ersten doppelischen Haushaltsjahres, spätestens bis zu dessen Ende, von der Gemeinde aufzustellen; sie soll von der GPA innerhalb eines Jahres nach Ende des Haushaltsjahres geprüft werden.

5 Prüfung einzelner Prüfgebiete

5.1 Personalwesen

5.1.1 Vorbemerkung

- 57 Das Personalwesen unterliegt gemäß § 114 Abs. 1 GemO mit seinen haushalts- und finanzwirksamen Vorgängen der überörtlichen Prüfung durch die GPA. Das dienstliche Verhalten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung wird von dieser Prüfung nicht erfasst und ist vom Dienstherrn bzw. von den Dienstaufsichtsbehörden zu beurteilen. Der quantitative und qualitative Personalbedarf kann in der Regel nur durch individuelle, methodische Organisationsuntersuchungen ermittelt werden. In der Prüfung werden aber offensichtliche Mängel in der Aufgabenorganisation aufgegriffen, sofern diese im Zusammenhang mit der sachlichen Prüfung der Jahresrechnungen auftreten und offenkundig Ursache für rechtsfehlerhaftes Verwaltungshandeln sind, das sich haushalts- und finanzwirtschaftlich auswirkt.

Feststellungen, die Rechtsfehler in den Bereichen Vergütung und Besoldung zum Gegenstand haben, welche sich bei der Kommune finanziell nachteilig auswirken, erfordern in der Regel (im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung) die Überprüfung der Rechtsverhältnisse, eine in die Zukunft gerichtete Korrektur und die Überprüfung durch die Gemeinde, ob und inwieweit finanzielle Ausgleichsansprüche bestehen und geltend gemacht werden können.

5.1.2 Personalwirtschaft

- 58 Für die Personalabrechnung wird das vom Rechenzentrum (ITEOS) angebotene ADV-Verfahren dvv.Personal eingesetzt.
- 59 Die Stellen- und Dienstposten der Kernverwaltung sind 2014 von der Firma Kommunalberatung Kurz bewertet worden. Einzelstellen sind 2018 nachbewertet worden. Der Bauhof ist letztmals im Jahr 1998 von der GPA bewertet worden. Verschiedene Stellen außerhalb der Kernverwaltung (z.B. Schulsekretärin u.a.) sind noch zu bewerten. Auf die Verpflichtung nach §§ 12, 13 TVöD wird hingewiesen. Die Reinigungskräfte werden regelmäßig in EG 2 neu eingestellt. Nach der Entgeltordnung sind sie aber grundsätzlich in EG 1 einzugruppieren (s.a. LAG Baden-Württemberg, Urteil vom 03.04.2008, 3 Sa 72/07). Die Eingruppierungen sind durch entsprechende Stellenbewertungen zu belegen bzw. im Falle einer übertariflichen Eingruppierung durch einen Beschluss des zuständigen Gremiums zu fixieren.

5.1.3 Besoldung und Leistungen an Beamte

A 60

Die Beamtin Pnr. 399780 ist zum 31.07.2017 wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt worden. Mit Verfügung vom 04.07.2017 sind 55 Tage Resturlaub (einschließlich geleisteter Mehrarbeitsstunden) mit 13,5 TEUR ausbezahlt worden. Anhand der „Zusammenstellung Urlaub und Überstunden“ handelt es sich um 17 Tage Überstunden (140,8 Stunden) und 38 Tage Resturlaub. Hinsichtlich der Auszahlung der Mehrarbeit ist in der Personalakte keine Begründung zum Vorliegen der besoldungsrechtlichen Voraussetzungen nach § 65 LBesGBW dokumentiert. Auch eine Verfügung über die Anordnung von Mehrarbeit lag den Akten nicht bei (§ 77 Abs. 3 GemO, § 36 Abs. 4 GemHVO, § 39 Abs. 1 GemHVO, §§ 8 Abs. 1 Nr. 7, 11 Abs. 1 GemKVO).

Gemäß § 3 Abs. 1 LBesGBW ist die Besoldung der Beamten abschließend gesetzlich geregelt. Andere als die im LBesGBW geregelten Besoldungsbestandteile bzw. Vergütungen dürfen Beamten nicht gewährt werden (Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Besoldung). Zusicherungen, Vereinbarungen und Vergleiche, die dem Beamten höhere als die ihm gesetzlich zustehenden Dienstbezüge verschaffen sollen, sind daher unwirksam. Das gilt auch für außergerichtliche Vergleiche zur Befriedung von beamten- bzw. besoldungsrechtlichen Streitigkeiten bei bestehender Ungewissheit über die Sach- und Rechtslage. Das Beamtenverhältnis ist einer Gestaltung durch Vereinbarung oder einseitige Verfügung nur insoweit zugänglich, als dafür eine explizite gesetzliche Grundlage besteht (ständige Rechtsprechung, vgl. VGH, Urteil vom 29.06.2015, Az.: 9 S 280/14).

Demzufolge ist die Vergütung von über der Sollarbeitszeit geleisteten Mehrarbeitszeit, egal, in welcher Form sie ausgewiesen wird, nur in den besoldungsrechtlich abschließend definierten Fallgruppen als Vergütung angeordneter Mehrarbeit nach § 65 LBesGBW möglich. Dem Dienstherrn steht für Beamte keine darüber hinausgehende Möglichkeit zur Verfügung, die Besoldung ergänzende monetäre Ausgleichs zu gewähren, weil das Besoldungsrecht für die Vergütung solcher Arbeitszeit keine weitere Rechtsgrundlage anbietet.

Da die gesetzlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Mehrarbeitsvergütung nicht vorlagen, war die Auszahlung rechtswidrig bzw. ist ohne Rechtsgrund erfolgt. Die Verwaltung hat dabei auch Rückforderungsansprüche nach § 15 Abs. 2 LBesGBW zu prüfen. Auf die GPA-Mitteilung 2/2013 wird ergänzend verwiesen.

61

Bei den Beamten Pnrrn. 1000002, 1000012, 1679193 wurden Arbeitszeitguthaben zwischen 190 und 630 Stunden angesammelt. Nach Auskunft der Verwaltung handelt es sich dabei um vorgetragene, nicht gekappte Gleitzeit und nicht um angesammelte Mehrarbeit im Sinne des LBesGBW. Gem. § 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 LBG regelt der Bürgermeister die Dauer und Modalitäten zur flexiblen Gestaltung der Arbeitszeit, was ggf. auch Kappungsbestimmungen mit einschließt. Er ist dabei allerdings nicht völlig frei,

sondern gem. § 67 Abs. 1 Satz 3 LBG an EU-Recht gebunden, das aufgrund der Regelungen zur maximalen individuellen regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit strukturell verhindert, dass solche enormen „Zeitguthaben“ überhaupt entstehen können.

Es wird empfohlen, eine Dienstvereinbarung oder eine entsprechende Arbeitszeitregelung unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben (insbes. Höchstarbeitszeiten) abzuschließen bzw. zu beschließen. In dieser Regelung sollten insbesondere die Möglichkeiten und Grenzen zur Übertragung von Überstunden eindeutig und abschließend behandelt werden.

5.1.4 Vergütung und Leistungen an Beschäftigte

- 62 Die Stadt ist Mitglied beim Kommunalen Arbeitgeberverband Baden-Württemberg e.V. (KAV) und damit tarifgebunden (Gemeinderatsbeschluss vom 18.01.2000).
- 63 Verschiedene Reinigungskräfte (Pnrn.400750, 400865, 401638 und 402229) sind aus Lgr. 1 in EG 2 übergeleitet worden. Bis 01.03.2018 war in der Entgeltgruppe 2 nach dem Anhang zu § 16 VKA eine Stufensteigerung lediglich bis zur Stufe 5 vorgesehen. Die Reinigungskräfte sind bereits vor dem Wegfall dieser besonderen Stufenlaufzeiten nach Stufe 6 vorgerückt. Die bis 01.03.2018 geltenden besonderen Stufenlaufzeiten wurden insoweit nicht beachtet, wodurch es zu Überzahlungen gekommen ist. Auf die Pflicht zur Prüfung der rechtlichen Möglichkeiten zum Ausgleich (vgl. Abschnitt 1 dieses Prüfungsberichts) sowie die Ausführungen im GPA-Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2016, S. 60 f. wird verwiesen.
- 64 Der Mitarbeiter Pnr. 100066 erhält eine Fahrtkostenpauschale in Höhe von 80 EUR/Monat. Entsprechende Berechnungsnachweise / -grundlagen haben nicht vorgelegen. Die Pauschale ist zu überprüfen.
- 65 Beim Beschäftigten Pnr. 399565 besteht ein Anspruch auf Erholungsurlaub von 78 Tagen (Stand August 2018). Auf § 26 Abs. 2 lit. a Satz 1 TVöD in Verbindung mit § 7 Abs. 3 BUrIG wird verwiesen.
- 66 Verschiedene Bedienstete der Stadt (u.a. Pnrn. 399565, 1658128, 400154 und 400889) haben 1140, 360, 220 und 220 Überstunden angesammelt. Auf die Beachtung von § 3 ArbZG wird ausdrücklich hingewiesen
- 67 Mit Vertrag vom 29.01.2014 hat die Stadt die technische Betreuung des Freibads, des Abwasserkanalnetzes, die Kläranlage und des Hauptsammlers des GVV inkl. RÜB's sowie die Vertretung der Stadt bei der Wahrnehmung von Bauherren- und Eigentümerpflichten bei kommunalen Hoch- und Tiefbauprojekten an eine verwaltungsexterne Person vergeben. Weitere Aufgaben können im Einzelfall übertragen werden. Aufgrund der Tätigkeiten für den laufenden Betrieb werden 600 Stunden vergütet. Tätigkeiten im

Zusammenhang mit Investitionen werden auf Stundennachweis vergütet. Dies ist u.a. 2017 beim Realschulbau geschehen. Dort wurden 90 Stunden abgerechnet. Der freie Mitarbeiter verfügt über einen Arbeitsplatz im Bauamt und hat die allgemeinen Geschäftszeiten der Stadt Güglingen einzuhalten. Er verfügt über einen Schlüssel. Die Arbeitsgeräte und Arbeitsmittel seitens der Stadt werden unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Eine Statusfeststellung durch den Sozialversicherungsträger wird empfohlen, vgl. § 7a SGB IV.

5.2 Ver- und Entsorgung

5.2.1 Abwasserbeseitigung

Gebührenkalkulation

- 68 Für das Jahr 2018 lag dem Gebührensatz keine Kalkulation zu Grunde. Künftig ist darauf zu achten, dass der Gebührensatz auf der Grundlage einer Kalkulation beschlossen wird.

Ermittlung gebührenrechtlicher Ergebnisse

- 69 In Nachkalkulationen sind die gebührenrechtlichen Ergebnisse bis 2015 ermittelt worden. Hierzu ist anzumerken:
- (1) Für den mehrjährigen Bemessungszeitraum 2015 bis 2017 ist für das Jahr 2015 ein einjähriges gebührenrechtliches Ergebnis ermittelt worden. Die gebührenrechtlichen Ergebnisse für die Jahre 2016 und 2017 lagen zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung noch nicht vor. Losgelöst hiervon ist bei einer mehrjährigen Gebührenkalkulation das gebührenrechtliche Ergebnisse nicht jahresbezogen zu ermitteln. Maßgeblich für die Ergebnisermittlung und dessen Ausgleich (§ 14 Abs. 2 Satz 2 KAG) sind vielmehr die Erträge und Aufwendungen des gesamten Kalkulationszeitraums (s. GPA-Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2015, 48 f). Das vorläufig ermittelte Ergebnis des Jahres 2015 darf daher nicht in eine künftige Gebührenkalkulation eingestellt werden, erst das gebührenrechtliche Ergebnis zum Ende des gesamten Bemessungszeitraums steht für einen Ausgleich zur Verfügung (vgl. VGH, Urteil vom 27.01.2000, Az. 2 S 1621/97).
 - (2) Im Rahmen der gesetzlichen Ausgleichspflicht nach § 14 Abs. 2 Satz 2 KAG sind die restlichen Kostenüberdeckungen des Kalkulationszeitraums 2013 bis 2014 (Schmutzwasserbeseitigung rd. 191 TEUR und Niederschlagswasserbeseitigung rd. 72 TEUR) spätestens bis 2019 auszugleichen.
 - (3) Bei der Ermittlung der gebührenrechtlichen Ergebnisse sind die Gebühreneinnahmen prozentual entsprechend dem Anteil an den Gesamtkosten auf die Bereiche Schmutz- und Niederschlagswasser verteilt worden. In der Jahresstatistik des Ver-

anlagungsverfahrens werden die jährlichen Gebühreneinnahmen anhand der Abwassermenge bzw. der versiegelten Fläche auf die Teilleistungsbereiche verteilt. Bei einer Berücksichtigung der Gebühreneinnahmen aus der Jahresstatistik dürfte sich somit ein abweichendes und genaueres Ergebnis ergeben.

Straßenentwässerungskostenanteil

70 Zur Ermittlung des Straßenentwässerungskostenanteils 2016 ist anzumerken:

- (1) In den Herstellungskosten für die Kanäle sind teilweise auch die Kosten für die Grundstücksanschlüsse enthalten (vom Kanal bis zur Grundstücksgrenze). Die Grundstücksanschlüsse dienen jedoch nicht der Straßenentwässerung. Bei der Ermittlung des Straßenentwässerungskostenanteils sind daher diese Kosten und im Gegenzug auch die von den Grundstückseigentümern geleisteten Kostenersätze unberücksichtigt zu lassen.
- (2) Die Stadt entwässert teilweise im Trennsystem (vgl. z.B. Weinsteige, Bannholzstraße, Orchideenweg oder Baugebiet Herrenäcker-Baumpfad). Für die Niederschlagswasserkanäle hätte bei den kalkulatorischen Kosten entsprechend der Globalberechnung ein Straßenentwässerungskostenanteil von 50 % zu Grunde gelegt werden müssen. Bei reinen Schmutzwasserkanälen kommt ein Straßenentwässerungskostenanteil nicht zum Ansatz.

Hierauf ist künftig zu achten.

Anlagenachweis

A 71 Zum Anlagenachweis ist festzustellen:

- (1) Die über einen Erschließungsträger finanzierte Anlagen im Baugebiet „Herrenäcker-Baumpfad Erweiterung“ und im Gewerbegebiet „Lüssen“ sind noch in den Anlagenachweis (Abnahme der Maßnahme Juli bzw. Dezember 2016) aufzunehmen. Da die Gemeinde zum 01.01.2017 das Rechnungswesen auf die Kommunale Doppik umgestellt hat und die Aufnahme im Anlagenachweis erst im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanz erfolgen wird, wird ergänzend auf den Leitfaden zur Bilanzierung, 3. Auflage, Juni 2017, Ziffer 2.3.4.3.6.ff. verwiesen.
- (2) Die Erschließung des Baugebiets „Hintere Wiese 2011“ ist durch einen Erschließungsträger erfolgt. Im Jahr 2013 sind die Klärbeiträge für die städtischen Grundstücke intern verrechnet worden (s. FI-Belegnr. 5013012338). Die Stadt hat im Prüfungszeitraum verschiedenen städtische „Rest“-Grundstücke vollerschlossen veräußert. Die satzungsgemäßen Kanalbeiträge für diese Grundstücke sind weder zu dem Zeitpunkt, in dem sie bei einem Dritten entstehen würden, noch im Rahmen der Grundstücksverkäufe intern verrechnet worden (s. z.B. Kaufvertrag über

Flst.-Nr. 5555 oder Kaufvertrag über Flst.-Nr. 5563). Während der überörtlichen Prüfung konnte von der Verwaltung kein Nachweis vorgelegt werden, dass die Kanalbeiträge für die weiteren städtischen Grundstücke (z.B. Flst.-Nrn. 5557 bis 5562, Flst.-Nr. 5564 und Flst.-Nrn. 5567 bis 5570) intern verrechnet worden sind (s. Rdnr. 29 des GPA-Prüfungsberichts vom 28.08.2014). Gemäß §§ 32, 24 i.V.m. 16 KAG sind bei städtischen Grundstücken Anschlussbeiträge intern in dem Zeitpunkt zu verrechnen, zudem bei einem Grundstück eines Dritten die Beitragserhebung durchgeführt würde. Denn die Beitragsschuld gilt in dem Zeitpunkt als entstanden, in dem sie bei Grundstücken eines Dritten entstehen würde. Wegen der Auswirkungen auf die Abwassergebührenkalkulation sind die bisher unterbliebenen Beitragsverrechnungen nachzuholen.

- (3) Die Stadt hat im Prüfungszeitraum ein Grundstück des Gewerbegebiets „Kappelrain“ (s. Kaufvertrag über Flst.-Nr. 2899) vollerschlossen veräußert. Die satzungsgemäßen Anschlussbeiträge sind nicht gemäß §§ 32, 24 i.V.m. 16 KAG intern verrechnet worden (vgl. Rdnr. 74 (2)). Unterbleibt die interne Verrechnung der Anschlussbeiträge zum fiktiven Entstehungszeitpunkt geht dies zunächst zulasten des Gebührenzahlers, da den Abschreibungen des Anlagevermögens nur sukzessive, je nach Abverkauf der Bauplätze aufzulösende Beiträge gebührenmindernd gegenüberstehen. Wegen der Auswirkungen auf die Abwassergebührenkalkulation sind die bisher unterbliebenen Beitragsverrechnungen nachzuholen.
- (4) Bei der Veräußerung der städtischen Grundstücke im Neubaugebiet „Herrenacker-Baumpfad Erweiterung“ und im Gewerbegebiet „Lüssen“ sind im Kaufvertrag Ablösevereinbarungen enthalten und die Höhe der Anschlussbeiträge wird betragsmäßig im Kaufvertrag ausgewiesen. Nach der Regelung im Kaufvertrag sind die Anschlussbeiträge im ausgewiesenen Kaufpreis enthalten (vgl. z.B. § 4 Kaufvertrag zu Flst. 5644). Aufgrund der bereits im Juli 2016 (Gewerbegebiet Lüssen) bzw. im Dezember 2016 (Neubaugebiet) erfolgten Abnahme der Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen sowie der entstandenen Anschlussmöglichkeit wären die Anschlussbeiträge bereits im Jahr 2016 intern zu verrechnen gewesen. Wegen der Auswirkungen auf die Abwassergebührenkalkulation sind die bisher unterbliebenen Beitragsverrechnungen nachzuholen. Auf die Ausführungen unter den Ziffern 2 und 3 dieser Rdnr. wird sinngemäß verwiesen. Ergänzend wird daraufhin gewiesen, dass eine Ablösevereinbarung nicht neben einer Veräußerung nach § 436 Abs. 1 BGB stehen kann.

Globalberechnung

- 72 Die Globalberechnungen zur Ermittlung der Beitragsobergrenzen für die Klär- und Kanalbeiträge sowie für die Wasserversorgungsbeiträge sind noch nicht überarbeitet worden (s. Rdnr. 27 des GPA-Prüfungsberichts vom 28.08.2014). Nach dem Verbot der Kostenüberschreitung (§ 30 KAG) darf das veranschlagte Beitragsaufkommen den ermittelten umlagefähigen Aufwand nicht überschreiten. Vor diesem Hintergrund kann eine Kostenüberdeckung nicht ausgeschlossen werden. Daher sollte im Interesse der Rechtssicherheit die Globalberechnung zur Ermittlung der Beitragsobergrenzen für den Abwasser- und den Wasserversorgungsbeitrag wegen Ablaufs des Prognosezeitraums und der erfolgten Investitionsmaßnahmen und der Zuwachsflächen (Kosten- und Flächenseite) überprüft und erforderlichenfalls der tatsächlichen Entwicklung angepasst werden. Auf dieser Grundlage wären die Beitragssätze neu zu beschließen. § 2 Abs. 2 Satz 1 KAG bleibt unberührt. Auf den GPA-Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2015, 51 ff. wird ergänzend hingewiesen.

6 Stiftungen

73 Die Stadt verwaltet das Sondervermögen von sechs rechtlich unselbstständigen Stiftungen. Die Errichtung der Stiftungen gehen teilweise bis in die 80er-Jahre zurück. Bei der Durchsicht der Stiftungssatzungen war festzustellen, dass die verschiedenen Stiftungen sehr ähnliche Satzungen aufweisen. Generell ist zu den Satzungen festzustellen:

- (1) Lt. Satzungstext von drei Satzungen (Susanne-Layher-Stiftung, Eugen-Rennstich-Stiftung, Franz-Fiedler-Stiftung) führt die Stadtkasse die laufenden Geschäfte (§ 6). Dies widerspricht § 93 GemO i.V.m. § 1 GemKVO. Die Verwaltung der Stiftungen ist daher auf andere geeignete Stellen zu übertragen. Die Führung der Kassengeschäfte der Stiftungen bleibt hingegen weiterhin der Stadtkasse vorbehalten.
- (2) Es ist kein Verwaltungskostenersatz für die Verwaltung des Stiftungsvermögens vereinbart worden, vgl. § 77 Abs. 2 GemO. Es wird empfohlen einen Kostenersatz zu vereinbaren.
- (3) Es wird empfohlen aus verwaltungsökonomischen Gründen (geringes Stiftungskapital - geringer Stiftungsertrag), eine Zusammenführung und einheitliche Verwaltung der Stiftungen mit geringem Stiftungskapital zu erwägen.
- (4) Bei einigen Stiftungen (Emil-Weber-Stiftung, Herbert-Grotz-Stiftung, Georg-Fritz-Stiftung) sind die Erträge aus dem Stiftungsvermögen (knapp 100 TEUR) über einen längeren Zeitraum nicht abgeflossen, ohne dass ein Thesaurierungsbeschluss des zuständigen Organs o.ä. gefasst worden ist. Zwar ist es rechtlich nicht ausgeschlossen, dass nicht sämtliche Erträge gleich wieder ausgeschüttet werden, gleichwohl wird darauf hingewiesen, dass Stiftungserträge grundsätzlich zum Verbrauch nach Maßgabe des Stiftungszwecks bestimmt sind.
- (5) Mit Blick auf die Stiftungszwecke und die hieraus resultierende Außenwirkung der Stiftungen wird angeregt, die Stiftungsratssitzungen künftig öffentlich abzuhalten, soweit nicht das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen Einzelner eine nicht-öffentliche Sitzung erfordern (vgl. § 35 GemO).

Auf die Ausführungen im Zuge der überörtlichen Prüfung und die übergebenen Unterlagen wird verwiesen.

6.1 Emil-Weber-Stiftung

- 74 Lt. Stiftungssatzung sollen die Erträge an hilfsbedürftige und alte Gemeindemitglieder sowie den Güglinger Schulen, gemeinnützigen Vereinen und im kulturellen und sportlichen Bereich förderungswürdigen Jugendlichen ausgeschüttelt werden. Das Stiftungskapital beträgt insgesamt 130 TEUR, wobei die Erträge aus 26 TEUR der Anschaffung von Büchern der Bibliothek dienen sollen.

6.2 Herbert-Grotz-Stiftung

- 75 Zweck der Stiftung ist die Förderung der Toleranz auf allen Gebieten der Kultur und des Gedankens der Völkerverständigung (u.a. für Gemeindepartnerschaften sowie Schüleraustausch). Das Stiftungskapital beträgt 67 TEUR.

6.3 Eugen-Rennstich-Stiftung

- 76 Die Stiftung dient der Förderung des Sports, insbesondere durch die ideelle und finanzielle Unterstützung der Jugendarbeit des Sportvereins Frauenzimmern. Die Erträge sollen für Aufwendungen im Rahmen des Sport- und Übungsleiterbetriebs und zur Ausbildung von Übungsleitern verwendet werden. Das Stiftungskapital beträgt 25 TEUR. Ein Kostenersatz für die Verwaltungstätigkeit wird nicht erhoben. Nachdem hier nur ein einzelner Sportverein begünstigt wird, ist zu hinterfragen inwiefern es sich bei der Stiftungsverwaltung um eine Gemeindeaufgabe handelt. Es wird empfohlen sich den Verwaltungsaufwand von der Stiftung erstatten zu lassen.

6.4 Georg-Fritz-Stiftung

- 77 Die Stiftung dient der Förderung der Erziehung durch ideelle und finanzielle Unterstützung im Bereich der Stadt Güglingen und des Zabergäus. Nach einer Ergänzung des Stiftungszwecks im Jahr 2008 soll Schülern aus Güglinger Schulen und Kindergärten der Eintritt und die Führung durch das Römermuseum Güglingen gesponsert werden. Das Stiftungskapital beträgt 13,1 TEUR.

6.5 Susanne-Layher-Stiftung

- 78 Die Erträge der Stiftung sollen den Kindern des Kindergartens in Eibensbach zugutekommen. Das Stiftungskapital beträgt 5,2 TEUR.

6.6 Franz-Fiedler-Stiftung

- 79 Der ehemalige Rektor der Realschule Güglingen hat 2.050 EUR für die Schülerverwaltung der Realschule, für Preise und dergleichen zur Verfügung gestellt. Ein Teilbetrag soll als „Sonderpreis der Schulleitung“ aus der Franz-Fiedler-Stiftung zur Verfügung gestellt werden.

- 80 Seit 2005 wird der Preis in Form einer Medaille vergeben. Die Stadt hat hierzu aus Haushaltsmitteln knapp 2.750 EUR (für 25 Stück = 109,85 EUR/Stück) aufgewandt. Die jährlichen Kosten sollten aus dem Stiftungsertrag und ein ggf. entstandener Fehlbetrag aus dem Realschuletat gedeckt werden. 2016 standen 5,12 EUR Stiftungsertrag zur Verfügung und noch nicht gedeckte Anschaffungskosten der Medaillen i.H.v. 2.209 EUR. Insofern sollte überdacht werden, ob das Stiftungskapital nicht mit den restlichen Anschaffungskosten verrechnet werden kann, nachdem die restlichen Medaillen in den Folgejahren nicht durch entsprechende Erträge gedeckt werden können. Zudem verursacht die Stiftung Verwaltungskosten die kaum über die Erträge abgedeckt werden.

7 Wirtschaftsführung und Rechnungswesen der Stadtwerke Güglingen in den Wirtschaftsjahren 2012 bis 2015

7.1 Betriebsverhältnisse

- 81 Die Stadtwerke Güglingen werden als Eigenbetrieb geführt und ohne Gewinnerzielungsabsicht betrieben. Die Rechtsverhältnisse sind in der Betriebssatzung (BS) vom 20.01.2015 geregelt. Danach ist Zweck des Eigenbetriebs das Stadtgebiet mit Wasser und Teile des Stadtgebietes mit Wärme und Strom zu versorgen. Für den Eigenbetrieb ist kein Betriebsausschuss gebildet, eine Betriebsleitung ist nicht bestellt worden (§ 2 BS). Das Stammkapital ist im Prüfungszeitraum um 500 TEUR auf 2,3 Mio. EUR erhöht worden (§ 3 BS). Der Gemeinderat hat am 15.05.2012 entschieden, die Versorgung der Blankenhornhalle, der Grundschule und des Feuerwehrgerätehauses mit Wärme über ein Blockheizkraftwerk (BHKW) sicherzustellen. Das BHKW Schulstraße wird seitdem als weiterer Betriebszweig im Eigenbetrieb geführt und hat zum 21.03.2013 seinen Dauerbetrieb aufgenommen.

Die technische Betriebsführung der Wasserversorgung ist seit dem Jahr 2011 auf ein privates Unternehmen übertragen. Seit 01.10.2016 ist die Süwag Grüne Energien und Wasser GmbH mit der technischen Betriebsführung der Nahwärmeversorgung Herrenäcker beauftragt.

Die Kassengeschäfte des Eigenbetriebs werden von der Stadtkasse abgewickelt (§ 98 Satz 2 GemO). Die Buchführung erfolgt in den Sachbuchteilen 6 und 7 mit dem ADV-Verfahren DZ Kommunalmaster@Kameralistik.

7.2 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse

Vermögens- und Finanzlage

82 Die Vermögens- und Finanzlage hat sich im Prüfungszeitraum wie folgt verändert:

	31.12. 2011		31.12. 2015	
	TEUR	Quote	TEUR	Quote
Aktivseite				
langfristig				
Immaterielle Vermögensgegenstände, Sachanlagen und Finanzanlagen	4.386		4.683	
sonstiges langfristiges Vermögen	2		2	
abzüglich Ertragszuschüsse	-769		-753	
langfristig gebundenes Vermögen	3.619	82,3%	3.932	86,2%
kurzfristig				
Kassenbestand/Kassenmehreinnahmen	253	5,8%	105	2,3%
kurzfristige Forderungen und Sonstiges	528	12,0%	522	11,4%
Summe Aktivseite	4.400	100%	4.559	100%
Passivseite				
langfristig				
Eigenkapital	1.687	38,3%	2.006	44,0%
davon: Ergebnisvortrag	(-150)		(-297)	
Jahresergebnis	(-49)		(-83)	
Trägerkredite	179	4,1%	8	0,2%
Fremdkredite	911	20,7%	1.564	34,3%
langfristige Finanzierungsmittel	2.777	63,1%	3.578	78,5%
kurzfristig				
Kassenkredit/Kassenmehrausgaben	1.501	34,1%	813	17,8%
kurzfristige Verbindlichkeiten und Sonstiges	122	2,8%	168	3,7%
Summe Passivseite	4.400	100%	4.559	100%
Unterfinanzierung des langfristigen Vermögens	-842		-354	

Die um die passivierten Ertragszuschüsse bereinigte Bilanzsumme hat sich um 159 TEUR erhöht. Ursächlich dafür waren auf der Aktivseite vor allem die Zuwächse beim Anlagevermögen, während auf der Passivseite insbesondere die Fremdkredite zur Investitionsfinanzierung und das Eigenkapital aufgrund der Stammkapitalerhöhung zugenommen haben. Die Trägerkredite sind planmäßig auf zuletzt 8 TEUR getilgt worden.

Die Zugänge zum Anlagevermögen haben im Prüfungszeitraum 1.351 TEUR betragen und haben sich folgendermaßen auf die verschiedenen Betriebszweige verteilt:

	TEUR
Wasserversorgung	709
Blockheizkraftwerk Stadtmitte	396
Blockheizkraftwerk Weinsteige	
Blockheizkraftwerk Schulstraße	198
Nahwärmeversorgung Herrenäcker	48
Summe	1.351

Der Schwerpunkt der Investitionen lag bei der Wasserversorgung mit 709 TEUR (Sanierung der Wasserleitungen in der Weinsteige, Rötsche, dem Trollingerweg sowie in der Michaelsbergstraße), gefolgt von den Blockheizkraftwerken (BHKW) Stadtmitte und Schulstraße. Investitionsschwerpunkt beim BHKW Stadtmitte war der Austausch der beiden Module und die vollständige Umstellung auf Gas.

Die Investitionen sind wie folgt finanziert worden:

Finanzierungspositionen	Betrag (TEUR)	Quote (Inv.)
Einnahmeüberschuss		
Jahresgewinne/-verluste	-181	
Abschreibungen und Anlagenabgänge	1.054	
Auflösung Ertragszuschüsse	-168	
Summe	705	52%
Kapitalbereich		
zahlungswirksame Eigenkapitalzu- und -abflüsse	500	
Zugang Ertragszuschüsse	152	
Veränderung der Trägerkredite	-171	
Veränderung der Fremdkredite	653	
Summe	1.134	84%
Finanzierungsmittel insgesamt	1.839	
Überfinanzierung der Investitionen und Finanzanlagen	488	36%

Demnach haben der Einnahmeüberschuss aus der laufenden Betriebstätigkeit und die Zuflüsse aus dem Kapitalbereich mehr als ausgereicht, um die Investitionsausgaben vollständig zu finanzieren, sodass die Unterfinanzierung des langfristigen Vermögens abgenommen und zum 31.12.2015 noch 354 TEUR betragen hat.

Ertragslage

83 Die Jahresergebnisse des Eigenbetriebs haben sich im Prüfungszeitraum wie folgt entwickelt:

Posten der Gewinn- und Verlustrechnungen	Basisjahr	Prüfungszeitraum				
	2011	2012	2013	2014	2015	
	TEUR	TEUR	TEUR	TEUR	TEUR	
Umsatzerlöse	864	927	935	892	945	
sonstige betriebliche Erträge	26	25	56	33	55	
Materialaufwand	500	477	592	591	647	
Rohertrag	390	475	399	334	353	
Personalaufwand	3	5	5	5	5	
Abschreibungen	259	257	265	252	262	
sonst. betriebl. Aufwendungen	109	104	121	129	125	
davon Konzessionsabgaben						
Finanzerträge					1	
Fremdzinsen und Ähnliches	68	58	53	52	45	
Geschäftsergebnis	-49	51	-45	-104	-83	
ao. Aufwendungen						
Steuern v. Einkommen u. Ertrag						
sonstige Steuern						
Jahresergebnis	-49	51	-45	-104	-83	
Ergebnisse der Betriebszweige						
Wasserversorgung	-7	49	-35	-22	-31	
Blockheizkraftwerk Stadtmitte	2	20	-10	-14	-7	
Blockheizkraftwerk K.-K.-Schule	-4	8	46	-10	10	
Blockheizkraftwerk Schulstraße			1	-21	-15	
Nahwärmevers. Herrenacker	-40	-26	-47	-37	-40	

Der Eigenbetrieb hat im Prüfungszeitraum insgesamt mit einem saldierten Verlust von 181 TEUR abgeschlossen. Die einzelnen Betriebszweige haben wie folgt zum Gesamtergebnis beigetragen:

Bei unveränderten Gebührensätzen hat die **Wasserversorgung** einen saldierten Fehlbetrag von 39 TEUR erzielt. Die verkaufte Wassermenge und die Aufwendungen für die Unterhaltung des Leitungsnetzes sowie für den Fremdwasserbezugs waren größeren Schwankungen unterworfen.

Die Betriebszweige **Blockheizkraftwerke** haben im Prüfungszeitraum insgesamt einen Überschuss von 8 TEUR erwirtschaftet. Die Schwankungen der Betriebsergebnisse sind auf die witterungsbedingt schwankende Höhe der abgegebenen Wärmemenge sowie die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen zurückzuführen. Gestiegene Erträge aus dem Stromverkauf und ein Rückgang des Strombezugs haben 2012 zu einem gegenüber dem Vorjahr verbesserten Spartenergebnis beim BHKW Stadtmitte geführt.

Das Jahresergebnis 2013 des BHKWs Katharina-Kepler-Schule war begünstigt durch die für die Jahre 2011 bis 2013 erhaltenen KWK-Zulagen.

Bei der **Nahwärmeversorgung** Herrenäcker ist im Prüfungszeitraum insgesamt ein Fehlbetrag von 150 TEUR entstanden. Bis zum 31.12.2015 waren insgesamt 31 Objekte an die Nahwärmeversorgung angeschlossen. Mit dem Beginn der Bebauung des Neubaugebiets „Herrenäcker Baumpfad Erweiterung“ werden weitere Gebäude angeschlossen, sodass künftig verbesserte Jahresergebnisse erwartet werden.

Finanzplanung

In der mittelfristigen Finanzplanung bis 2021 sind u.a. Investitionen in Höhe von 3,0 Mio. EUR vorgesehen. An Kreditaufnahmen sind knapp 3,4 Mio. EUR veranschlagt. Die langfristige Verschuldung würde bei planmäßigem Vollzug Ende 2021 rd. 4,2 Mio. EUR betragen. Im Finanzplanungszeitraum wird von einem saldierten Verlust von 0,35 Mio. EUR ausgegangen.

7.3 Ergebnis der Sachprüfung

Wirtschaftsplan

- A 84 Die Wirtschaftspläne sind im Prüfungszeitraum mit Ausnahme des Jahres 2014 verspätet (erst im bereits laufenden Wirtschaftsjahr) beschlossen worden (§ 14 Abs. 1 Satz 1 EigBG). Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung (Mai 2018) ist der Wirtschaftsplan 2018 noch nicht aufgestellt gewesen. Wegen der Frist zur Vorlage an die Rechtsaufsichtsbehörde wird auf § 12 Abs. 1 Satz 3 EigBG i.V.m. § 81 Abs. 2 GemO hingewiesen.
- A 85 Zur Aufrechterhaltung der Zahlungsbereitschaft der Sonderkasse waren im Prüfungszeitraum jährlich Kassenkredite notwendig. Die in den Wirtschaftsplänen festgesetzten Kassenkreditermächtigungen sind weiterhin überschritten worden (s. Rdnr. 54 des GPA-Prüfungsberichts vom 28.08.2014). Es wird erneut darauf hingewiesen, dass auch im Fall des Kassenverbands mit der Stadt der Höchstbetrag der Kassenkredite nicht überschritten werden darf (§ 12 Abs. 1 Satz 3 EigBG i.V.m. § 89 GemO; vgl. auch GPA-Geschäftsbericht 2004, 23).
- 86 Der Vermögensplan 2016 und die Finanzplanung entsprachen nicht den Vorgaben der §§ 2 Abs. 1 und 2 sowie 4 Nr. 1 EigBVO in Verbindung mit dem Formblatt 6 zur EigBVO (Anlage 6 zu § 2 Abs. 2 EigBVO). Hierzu ist anzumerken:
- (1) Die Verwaltung plant für einzelne Sparten jährlich mit Überschüssen und für die übrige Sparte mit einem Fehlbetrag. In den Vermögensplänen sind in jedem Jahr beim Finanzierungsbedarf ein entsprechender Jahresverlust und bei den Finanzierungsmitteln ein entsprechender Jahresgewinn veranschlagt worden. Da es sich

um einen Eigenbetrieb (mit mehreren Betriebszweigen) handelt (§§ 2 und 14 Abs. 1 EigBG), kann künftig auf die Aufstellung eines für den Gesamtbetrieb einheitlichen Wirtschaftsplans (Gesamterfolgsplan und Gesamtvermögensplan) nicht verzichtet werden.

- (2) Um die Vermögenspläne in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen, sind jeweils unter der Bezeichnung „Finanzierungsfehlbetrag lfd. Jahr“ bzw. „Übrige Mittel lfd. Jahr“ fiktive Positionen eingestellt worden (z.B. 2016 72 TEUR oder 2020 183 TEUR). Das Eigenbetriebsrecht lässt keine Einplanung eines laufenden (kurzfristigen) Finanzierungsfehlbetrags bzw. -überschusses zu. Sofern die Einnahmen unter Berücksichtigung der Finanzierungsüberschüsse bzw. Fehlbeträge aus Vorjahren (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Satz 1 EigBVO sowie Anlage 6 hierzu, vgl. auch GPA-Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2013, 51) nicht ausreichen um die Ausgaben zu decken, sind entweder Mittelzuführungen vom Haushalt oder (sofern zulässig) Kreditaufnahmen zu veranschlagen. Hierauf hat bereits die Rechtsaufsichtsbehörde in den Haushaltserlässen vom 18.03.2015 und 03.03.2016 verwiesen.

Vermögensplanabrechnung

- 87 Vom Steuerberater ist im Rahmen der Jahresabschlusserstellung für jeden Betriebszweig eine Vermögensplanabrechnung erstellt worden. Im Jahr 2015 stimmt das Gesamtergebnis der verschiedenen Vermögensplanabrechnungen allerdings nicht mit den tatsächlichen bilanziellen Verhältnissen überein (Finanzierungsfehlbetrag aus Vorjahren lt. Strukturbilanz zum 31.12.2015: 354 TEUR). Wie mit der Verwaltung besprochen ist für das Jahr 2016 eine konsolidierte Vermögensplanabrechnung für den Gesamtbetrieb zu erstellen. Dabei sind die korrigierten Ergebnisfortschreibungen zu Grunde zu legen.

Jahresabschluss

- A 88 Der Jahresabschluss 2016 war zum Zeitpunkt der Prüfung (Mai 2018) in Bearbeitung, aber noch nicht endgültig aufgestellt. Auf die Einhaltung der gesetzlichen Auf- und Feststellungsfristen ist künftig zu achten (§ 16 Abs. 2 und 3 EigBG).

- 89 Bezüglich der Jahresabschlüsse ergeben sich folgende Feststellungen:

- (1) Der Anhang für die Jahre 2012 bis 2015 ist zwar jeweils von einem externen Steuerberatungsbüro erstellt worden, die Jahresabschlüsse sind vom Gemeinderat allerdings ohne Anhang festgestellt worden. Bei den dem Gemeinderat zur Feststellung vorzulegenden Jahresabschlüssen ist auf Vollständigkeit zu achten. Als Bestandteil des Jahresabschlusses ist künftig auch der Anhang samt Anlagennachweis mitvorzulegen (§ 16 Abs. 1 EigBG i.V.m. § 10 Abs. 2 EigBVO).

- (2) Im Lagebericht sollte ausführlicher auf die in § 11 EigBVO i.V.m. § 289 HGB genannten Punkte (vgl. z.B. auf die voraussichtliche Entwicklung des Eigenbetriebs mit ihren wesentlichen Chancen und Risiken, über den Stand der Anlagen im Bau und die geplanten Bauvorhaben sowie auf die Entwicklung des Eigenkapitals und der Rückstellungen) eingegangen werden.
- (3) Die Beschlüsse über die Feststellung des Jahresabschlusses hat nicht die Angaben nach Anlage 9 zu § 12 EigBVO enthalten.
- 90 In den Bilanzen sind die Vorräte im gesamten Prüfungszeitraum mit einem unveränderten Wert ausgewiesen worden. Daher ist entsprechend § 6 Abs. 2 EigBVO i.V.m. § 240 Abs. 3 Satz 2 HGB in der Regel alle drei Jahre eine körperliche Bestandsaufnahme durchzuführen. Eine Überprüfung ist angezeigt.

- 91 Die Buchhaltungen der Betriebszweige werden getrennt geführt und die betriebszweigbezogenen Kassenbestandsanteile in der Bilanz jeweils auch separat als Verbindlichkeit bzw. als Forderung gegenüber der Stadt ausgewiesen. Für den Eigenbetrieb ist künftig allerdings nur der (konsolidierte) Kassenbestand des Gesamtbetriebs zu bilanzieren.

Vermögensnachweis

- A 92 Zum Vermögensnachweis ist festzustellen:

- (1) Die vom Eigenbetrieb übernommenen Wasserleitungen der Erschließungsvertragsgebiete (z.B. „Herrenäcker-Baumpfad Erweiterung“ und „Lüssen“) sind noch als Vermögen zu erfassen (s. Rdnr. 71).
- (2) Für die städtischen Grundstücke in den Erschließungsvertragsgebieten (z.B. „Hintere Wiese 2011“, „Kappelrain“) sowie für die voll erschlossen verkauften Grundstücke (z.B. „Herrenäcker Baumpfad - Erweiterung“ und „Lüssen“) sind die Anschlussbeiträge noch intern zu verrechnen bzw. dem Eigenbetrieb erforderlichenfalls noch gutzubringen (s. Rdnr. 71).

Betriebsergebnis Wasserversorgung

- 93 Nach § 1 Abs. 3 BS wird auf die Erzielung eines Gewinns verzichtet. Der Wasserabgabepreis ist seit dem Jahr 2009 unverändert bei 1,75 EUR/m³ geblieben. Mit Beschlüssen vom 14.10.2014 und 13.10.2015 hat der Gemeinderat die Anpassung der Gebührensätze abgelehnt. Aufgrund der Ertragslage im Prüfungszeitraum sowie im Hinblick auf die prognostizierten finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Stadt und des Eigenbetriebs im Finanzplanungszeitraum (s. Rdnrn. 9 bis 13 und 83) wird ange-regt, die gebührenrechtliche Möglichkeit der Gewinnerzielung in der Wasserversorgung in Betracht zu ziehen. Nach § 14 Abs. 1 Satz 2 KAG können Versorgungseinrichtungen

einen angemessenen Ertrag für den Haushalt der Stadt abwerfen. Neben einer marktüblichen Verzinsung des Eigenkapitals könnte auch die Erwirtschaftung einer Konzessionsabgabe in Erwägung gezogen werden. Auf den Beitrag über die gewinnlose Wasserversorgung im GPA-Geschäftsbericht 1997/98, 60 ff. sowie ergänzend GPA-Geschäftsbericht 2006, 27 wird hingewiesen. Soll der Ausschluss der Gewinnerzielungsabsicht beibehalten werden, wird empfohlen, soweit vertretbar und geboten (§ 78 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GemO), zumindest eine volle Kostendeckung anzustreben (s. auch GPA-Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2015, 56f.).

Vergabe technische Betriebsführung

- A 94 Bei der Vergabe der technischen Betriebsführung der Nahwärmeversorgung Herrenäcker sind zwei Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert worden. Infolge ist ein Fünfjahresvertrag mit automatischer Verlängerung abgeschlossen worden (§ 16 Betriebsführungsvertrag). Die Leistung wäre bei einem gem. § 3 Abs. 3 VgV zu berechnenden Auftragswert von 71 TEUR öffentlich auszuschreiben gewesen (s. Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2016, 61 f. sowie GPA-Mitt. 1/2017). Künftig sind die Vergaberechtsbestimmungen einzuhalten (im Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2019, S. 53 ff. sind die aktuellen Änderungen hierzu aufgeführt).

Globalberechnung

- 95 Wegen der notwendigen Überarbeitung der Globalberechnung für die Wasserversorgung wird auf Rdnr. 72 verwiesen.

8 Wirtschaftsführung und Rechnungswesen der Herzogskelter in den Wirtschaftsjahren 2012 bis 2015

8.1 Betriebsverhältnisse

96 Die Herzogskelter wird seit 01.01.1995 als Eigenbetrieb geführt (§ 1 EigBG) und ohne Gewinnerzielungsabsicht betrieben (§ 2 Abs. 3 der Betriebssatzung (BS) vom 26.07.2001)). Zweck des Eigenbetriebs ist insbesondere die Bereitstellung, der Betrieb und die Bewirtschaftung der Herzogskelter mit Verpachtung des Hotels und Restaurants sowie die Durchführung von Veranstaltungen im Bürgersaal. Das Stammkapital beträgt 2,0 Mio. EUR (§ 3 Abs. 2 BS). Eine Betriebsleitung ist bestellt, ein Betriebsausschuss ist gebildet worden (§ 4 BS).

Die Kassengeschäfte der Sonderkasse des Eigenbetriebs sind von der Stadtkasse als fremdes Kassengeschäft (verbundene Sonderkasse gem. § 98 Satz 2 GemO) miterledigt worden. Die Buchführung erfolgte im Prüfungszeitraum mit dem ADV-Verfahren DZ Kommunalmaster®Kameralistik nach den Regeln der Betriebskameralistik.

8.2 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse

Vermögens- und Finanzlage

97

Die Vermögens- und Finanzlage hat sich im Prüfungszeitraum wie folgt verändert:

	31.12. 2011		31.12. 2015	
	TEUR	Quote	TEUR	Quote
Aktivseite				
langfristig				
Immaterielle Vermögensgegenstände, Sachanlagen und Finanzanlagen	3.738		3.983	
abzüglich Ertragszuschüsse	-335		-191	
langfristig gebundenes Vermögen	3.403	98,7%	3.792	91,7%
kurzfristig				
Kassenbestand/Kassenmehreinnahmen				
kurzfristige Forderungen und Sonstiges	45	1,3%	344	8,3%
Summe Aktivseite	3.448	100%	4.136	100%
Passivseite				
langfristig				
Eigenkapital	2.219	64,4%	2.508	60,6%
davon: Ergebnisvortrag				
Jahresergebnis	(-289)			
Trägerkredite	462	13,4%	233	5,6%
Fremdkredite	401	11,6%	1.099	26,6%
langfristige Finanzierungsmittel	3.082	89,4%	3.840	92,8%
kurzfristig				
Kassenkredit/Kassenmehrausgaben	344	10,0%	8	0,2%
kurzfristige Verbindlichkeiten und Sonstiges	22	0,6%	288	7,0%
Summe Passivseite	3.448	100%	4.136	100%
Über- (+) bzw. Unterfinanzierung (-) des langfristigen Vermögens	-321		+48	

Im Prüfungszeitraum sind umfangreiche Investitionen (insbesondere in die Küche und das Restaurant) erfolgt, um die Attraktivität der Einrichtung weiter zu gewährleisten. Die Investitionen (1.016 TEUR) waren im Prüfungszeitraum höher als die Abschreibungen und Anlagenabgänge (771 TEUR), so dass das Anlagevermögen um 245 TEUR auf 3.983 TEUR angewachsen ist. Da sich zeitgleich die Ertragszuschüsse auflösungsbedingt um 144 TEUR verringert haben, ist das um die Ertragszuschüsse gekürzte langfristig gebundene Vermögen im Prüfungszeitraum um 389 TEUR auf 3.792 TEUR angestiegen. Der Anstieg der Forderungen ist auf die Bilanzierung des Verlustausgleichs 2015 (339 TER) zurückzuführen. Die Fremdkredite sind auf insgesamt 1.099 TEUR angestiegen, die Trägerkredite dagegen planmäßig auf 233 TEUR zurückgeführt worden.

Die Zugänge zum Anlagevermögen haben im Prüfungszeitraum 1.016 TEUR betragen und sind wie folgt finanziert worden:

Finanzierungspositionen	Betrag (TEUR)	Quote (Inv.)
Einnahmeüberschuss		
Jahresgewinne/-verluste	-309	
Abschreibungen und Anlagenabgänge	771	
Auflösung Ertragszuschüsse	-144	
Summe	318	31%
Kapitalbereich		
zahlungswirksame Eigenkapitalzu- und -abflüsse	598	
Veränderung der Trägerkredite	-229	
Veränderung der Fremdkredite	698	
Summe	1.067	105%
Finanzierungsmittel insgesamt	1.385	
Überfinanzierung der Investitionen und Finanzanlagen	369	36%

Aufgrund der Überfinanzierung der Investitionen hat sich gegenüber der zu Beginn des Prüfungszeitraums bestehenden Unterfinanzierung des langfristigen Vermögens von 321 TEUR stichtagsbezogen zum 31.12.2015 eine Überfinanzierung von 48 TEUR ergeben.

Ertragslage

98

Die Jahresergebnisse des Eigenbetriebs haben sich im Prüfungszeitraum wie folgt entwickelt:

Posten der Gewinn- und Verlustrechnungen	Basisjahr	Prüfungszeitraum			
	2011	2012	2013	2014	2015
	TEUR	TEUR	TEUR	TEUR	TEUR
Umsatzerlöse	139	132	131	137	113
sonstige betriebliche Erträge		26	306	315	341
Materialaufwand	115	145	118	128	127
Rohertrag	24	13	319	324	327
Personalaufwand	62	69	71	74	79
Abschreibungen	191	190	194	191	187
sonst. betriebl. Aufwendungen	24	26	20	27	32
davon Konzessionsabgaben					
Verwaltungskostenbeitr.	(11)	(11)	(11)	(14)	(18)
Fremdzinsen und Ähnliches	36	37	34	32	29
Geschäftsergebnis	-289	-309	0	0	0
ao. Aufwendungen					
Steuern v. Einkommen u. Ertrag					
sonstige Steuern					
Jahresergebnis	-289	-309	0	0	0
Ergebnisse der Betriebszweige					
Hotel/Restaurant	-101	-112	-100	-115	-135
Saal	-188	-197	-193	-190	-204

Der strukturell dauerdefizitäre Eigenbetrieb hat für das Jahr 2012 einen Verlust von 309 TEUR und für die Jahre ab 2013 jeweils ausgeglichene Jahresergebnisse ausgewiesen. Allerdings waren die Ergebnisse ab 2013 wegen der unzutreffenden Behandlung der Verlustübernahmen unzulässig beeinflusst (s. Rdnr. 104). Aufgrund von Sanierungsmaßnahmen und einem Pächterwechsel sind im Jahr 2015 die Pachterträge gesunken. Der höhere Materialaufwand in 2012 ist auf gestiegene Unterhaltungsaufwendungen zurückzuführen.

Finanzplanung

Nach der Finanzplanung bis 2021 sollen die Investitionen von 356 TEUR, die Tilgungen der Träger- und Fremdkredite von 673 TEUR und die Finanzierungsfehlbeträge (484 TEUR) durch Abschreibungen und Anlageabgänge (1.350 TEUR reduziert um die Auflösung der Ertragszuschüsse von 180 TEUR), Fremdkredite (165 TEUR) sowie erübrigte Mittel aus Vorjahren (178 TEUR) finanziert werden.

8.3 Ergebnis der Sachprüfung

Wirtschafts- und Finanzpläne

- A 99 Die Wirtschaftspläne sind im Prüfungszeitraum mit Ausnahme des Jahres 2014 verspätet (erst im bereits laufenden Wirtschaftsjahr) beschlossen worden (§ 14 Abs. 1 Satz 1 EigBG). Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung (Mai 2018) ist der Wirtschaftsplan 2018 noch nicht aufgestellt gewesen. Wegen der Frist zur Vorlage an die Rechtsaufsichtsbehörde wird auf § 12 Abs. 1 Satz 3 EigBG i.V.m. § 81 Abs. 2 GemO hingewiesen.
- 100 Die Planansätze des Kernhaushalts haben bezüglich der Verlustabdeckung und den Zinsen für die Trägerkredite sowie für die Kassenmehrausgaben nicht immer mit den entsprechenden Ansätzen im Wirtschaftsplan des Eigenbetriebs korrespondiert (§ 2 Abs. 2 Satz 2 EigBVO).
- A 101 Um die Vermögenspläne 2012 bis 2015 sowie 2017 in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen, sind jeweils unter der Bezeichnung „Finanzierungsfehlbetrag lfd. Jahr“ bzw. „Übrige Mittel lfd. Jahr“ fiktive Positionen eingestellt worden. Das Eigenbetriebsrecht lässt keine Einplanung eines laufenden (kurzfristigen) Finanzierungsfehlbetrags bzw. -überschusses zu. Sofern die Einnahmen unter Berücksichtigung der Finanzierungsüberschüsse bzw. Fehlbeträge aus Vorjahren (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Satz 1 EigBVO sowie Anlage 6 hierzu, vgl. auch GPA-Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2013, 51) nicht ausreichen um die Ausgaben zu decken, sind entweder Mittelzuführungen vom Haushalt oder (sofern zulässig) Kreditaufnahmen zu veranschlagen. Hierauf hat bereits die Rechtsaufsichtsbehörde im Haushaltserlass vom 18.03.2015 verwiesen.

Jahresabschluss

- A 102 Der Jahresabschluss 2016 war zum Zeitpunkt der Prüfung (Mai 2018) in Bearbeitung, aber noch nicht endgültig aufgestellt. Auf die Einhaltung der gesetzlichen Auf- und Feststellungsfristen ist künftig zu achten (§ 16 Abs. 2 und 3 EigBG).
- A 103 Bezüglich der Jahresabschlüsse ergeben sich folgende Feststellungen:
- (1) Die Feststellungsbeschlüsse haben nicht die Angaben entsprechend Anlage 9 zu § 12 EigBVO enthalten.
 - (2) Nach § 16 Abs. 1 EigBG ist für den Schluss eines jeden Wirtschaftsjahres, neben dem Jahresabschluss, auch ein Lagebericht aufzustellen. Für den Lagebericht gilt § 289 HGB sinngemäß mit der Maßgabe, dass auf die dort in Abs. 2 genannten Sachverhalte einzugehen ist. Außerdem sind nach § 11 EigBVO weitere Einzelangaben (z.B. Stand der Anlagen im Bau oder Entwicklung der Rückstellungen) zu machen. Künftig ist ein vollständiger Lagebericht einschließlich der Einzelangaben zu erstellen.
 - (3) Der Anhang für die Jahre 2012 bis 2015 ist zwar jeweils von einem externen Steuerberatungsbüro erstellt worden, die Jahresabschlüsse sind vom Gemeinderat allerdings ohne Anhang festgestellt worden. Bei den dem Gemeinderat zur Feststellung vorzulegenden Jahresabschlüssen ist auf Vollständigkeit zu achten. Als Bestandteil des Jahresabschlusses ist künftig auch der Anhang samt Anlagennachweis mitvorzulegen (§ 16 Abs. 1 EigBG i.V.m. § 10 Abs. 2 EigBVO).
 - (4) Im Prüfungszeitraum sind weiterhin keine Erfolgsübersichten nach Formblatt 5 (Anlage 5) zu § 9 Abs. 3 EigBVO erstellt worden (s. Rdnr. 58 des GPA-Prüfungsberichts vom 28.08.2014). Der Jahresabschluss ist künftig um eine Erfolgsübersicht zu ergänzen.
- A 104 Seit dem Jahr 2013 werden die Jahresergebnisse durch erfolgswirksam erfasste Verlustübernahmen ausgeglichen gestaltet. Dies war unzulässig. Von der Verwaltung wird die geänderte Verbuchung mit steuerlichen Erfordernissen begründet, die allerdings eigenbetriebsrechtlich grundsätzlich unbeachtlich sind. Festzustellen ist:
- (1) Die Bilanzaufstellung ist seit 2013 unter Berücksichtigung der vollständigen Ergebnisverwendung erfolgt. Im Gegensatz zu Kapitalgesellschaften dürfen Eigenbetriebe ihre Bilanz aber nicht unter Berücksichtigung der Ergebnisverwendung aufstellen (§ 8 Abs. 1 Satz 2 EigBVO, wonach § 268 Abs. 1 HGB ausgeschlossen ist). Beim Eigenbetrieb ist die Entscheidung über die Behandlung eines Jahresgewinnes/-verlusts ausschließlich dem Gemeinderat vorbehalten (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 EigBG). Erst nachdem der Gemeinderat den Jahresabschluss festgestellt und über

die Behandlung des Jahresergebnisses beschlossen hat, darf die Verlustabdeckung durchgeführt werden (§ 16 Abs. 3 Satz 2 EigBG, § 12 EigBVO). Das Jahresergebnis des Eigenbetriebs ist als solches ungekürzt auszuweisen.

- (2) Systembedingt stellt die Verlustübernahme durch die Trägerkörperschaft beim Eigenbetrieb immer eine Kapitalzuführung dar, die im Vermögensplan zu veranschlagen ist (s. GPA-Geschäftsbericht 2006, 26).
- (3) Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass die Stadt Vorauszahlungen auf die spätere Verlustabdeckung leisten kann. Diese sind bis zur Feststellung des Jahresabschlusses als Verbindlichkeit gegenüber dem Kämmereihaushalt auszuweisen (vgl. Bilanzposition E. Ziff. 8 der Passivseite nach Anlage 1 zu § 8 Abs. 1 Satz 1 EigBVO) und im Folgejahr mit der endgültigen Verlustabdeckung zu verrechnen. Eine erfolgswirksame Erfassung ist grundsätzlich nicht zulässig.

105 Entgegen dem Stichtagsprinzip nach § 7 EigBVO i.V.m. § 242 Abs. 1 HGB sind noch nach dem jeweiligen 31.12. vorgenommene kassenwirksame Buchungen (z.B. Zinsen, Verrechnung Sachkosten) in die Jahresabschlüsse einbezogen worden. Die jeweils ausgewiesenen Kassenbestände haben somit nicht den tatsächlichen Verhältnissen zum Bilanzstichtag entsprochen. Künftig sind die entsprechenden Positionen als Forderungen bzw. Verbindlichkeiten gegenüber der Stadt zu bilanzieren.

Anlagenbuchführung/Anlagennachweis

106 Die im Anlagennachweis als Anlagen im Bau geführten Investitionen aus dem Jahr 2006 (s. Anlage: „500040000000“ i.H.v. 356 TEUR) sind auf ihre Fertigstellung zu prüfen; endgültig fertiggestellte Vermögensgegenstände sind auf die jeweils maßgeblichen Posten des Anlagevermögens umzubuchen.

Stuttgart, 14.08.2019*

Gemeindeprüfungsanstalt
Baden-Württemberg

Stefan Baumann
Referent Finanzprüfung