

2.2 Wesentliche Feststellungen der Prüfung

Vorbemerkung

Die auf einzelne ausgewählte Schwerpunkte (Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung der Gemeinde einschließlich der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2013, Personalwesen, Wirtschaftsführung und Rechnungswesen der Eigenbetriebe Abwasserbeseitigung und Gemeindewerke) und im Übrigen auf Stichproben beschränkte überörtliche Prüfung hat ergeben, dass die Verwaltung in den geprüften Bereichen insgesamt ordnungsgemäß und sachgerecht gearbeitet hat. Die nachfolgend in Kurzform aufgeführten wesentlichen Ergebnisse der Prüfung schmälern diesen guten Gesamteindruck nicht.

Prüfung der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2013

Bei der Prüfung der Eröffnungsbilanz ergaben sich nur wenige noch zu berichtigende Einzelfeststellungen. Die Eröffnungsbilanz entspricht damit im Wesentlichen den gesetzlichen Anforderungen und vermittelt nach dem Gesamteindruck insoweit insgesamt ein zutreffendes Bild von der Vermögens- und Finanzlage der Gemeinde.
(Rdnrn. 16 bis 28)

Haushalts-, Kassen- und Rechnungsprüfung

Die Dienstanweisungen für die Gemeindekasse und über die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln sowie Stundung von Forderungen und das Anordnungs- und Feststellungswesen sind zu überarbeiten. Für die Berechtigungsverwaltung ist noch eine Dienstanweisung zu erlassen. (Rdnrn. 29 bis 31)

Die örtlichen Kassenprüfungen sind zu intensivieren. (Rdnrn. 32 und 33)

Personalwesen

Zum Nachweis einer rechts- und tarifkonformen Besoldungs- bzw. Entgeltzahlung ist eine Aktualisierung der Arbeitsplatzbewertungen erforderlich. (Rdnr. 40)

Stufenlaufzeiten sind zu überprüfen. (Rdnrn. 41, 44 und 45)

4 Prüfung der Eröffnungsbilanz

4.1 Ausgangslage

- 16 Der Gemeinderat hat am 20.10.2009 beschlossen, die Kommunale Doppik zum 01.01.2013 einzuführen (Grundsatzbeschluss).

Die Umstellung ist als Gemeinschaftsprojekt „Neckar-Fils“ in enger Abstimmung mit den fünf umliegenden Kommunen Plochingen, Altbach, Deizisau, Hochdorf und Baltmannsweiler sowie dem Rechenzentrum Region Stuttgart erfolgt. Es wurden vier Teilprojekte (Eröffnungsbilanz zum 01.01.2013, Doppischer Haushalt und Haushaltsplanung, Buchhaltung und Kasse, Technische Umstellung der Software) eingerichtet. Die Federführung lag bei der Kämmerei.

Grundlage für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz (Teilprojekt 1) bildete die Bewertungsrichtlinie der Gemeinde Reichenbach an der Fils mit Stand April 2015 (Gemeinderatsbeschluss vom 21.04.2015). Danach ist z.B. auf den Ansatz von geleisteten Investitionszuschüssen verzichtet worden (§ 62 Abs. 6 Satz 2 GemHVO).

Mit der Bewertungsrichtlinie ist auch eine Inventurrichtlinie verabschiedet worden, die u.a. Befreiungen für bewegliche Vermögensgegenstände bis zu einem Wert von 1.000 EUR netto (bei Betrieben gewerblicher Art: bis zu 410 EUR netto) vorsieht (§ 38 Abs. 4 GemHVO).

Im Übrigen ist im Wesentlichen der Leitfaden zur Bilanzierung nach den Grundlagen des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in Baden-Württemberg, 2. Auflage, Fassung: August 2014 (im Folgenden: Bilanzierungsleitfaden) zu Grunde gelegt worden.

4.2 Formale Anforderungen

- 17 Die Eröffnungsbilanz zum 01.01.2013 mit dem Aufstellungsvermerk „im Juni 2015“ ist am 23.06.2015 vom Gemeinderat festgestellt worden.

Nach Art. 13 Abs. 5 des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts (HHRefG) hätte die Eröffnungsbilanz spätestens bis zum 31.12.2013 aufgestellt und bis zum 30.06.2014 festgestellt werden müssen (s. hierzu auch GPA-Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2013, 65f).

4.3 Prüfung der Aktivseite

4.3.1 Immaterielle Vermögensgegenstände

- A 18 Von den Immateriellen Vermögensgegenständen (Eröffnungsbilanzansatz: 48 TEUR) entfallen 39.912,60 EUR auf eine in den Jahren 2008 und 2009 erstellte Hochwasserschutzkonzeption (Anlagennummer: 40000116; Nutzungsdauer: 20 Jahre). Bei Abschreibungen von 4.989,08 EUR hat sich der Wert der Hochwasserschutzkonzeption bis zum 31.12.2014 auf 34.923,52 EUR verringert. Da es sich bei der Hochwasserschutzkonzeption nach Auskünften der Verwaltung nur um sog. „allgemeine Vorplanungen“ gehandelt hat, müssen deren Kosten (aktuelle Restbuchwerte) wieder aus der Bilanz der Gemeinde genommen werden (Verrechnung mit dem Basiskapital in gleicher Höhe; s. hierzu auch Ziffer 2.2.2.4 des Bilanzierungsleitfadens).
- A 19 Im Haushaltsjahr 2013 ist die Anlage 40000047: „Baumkataster Reichenbach“ mit 12.217,40 EUR und einer Nutzungsdauer von ebenfalls 20 Jahre neu dazugekommen (zum 01.01.2013 zuvor mit 4.429,18 EUR in den Anlagen im Bau). Da „Kataster“ an sich nicht bilanzierungsfähig (selbständig verkehrsfähig bzw. verwertbar) sind (siehe S. 16f des Bilanzierungsleitfadens), müssen die Kosten für die Erstellung des Baumkatasters (Restbuchwert zum 31.12.2014: 11.453,81 EUR) ebenfalls wieder aus der Bilanz genommen werden (teilweise Verrechnung mit dem Basiskapital in Höhe von 4.429,18 EUR; im Übrigen als außerplanmäßige Abschreibung des laufenden Jahres).

4.3.2 Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte

- 20 Zur Ermittlung der Grundstücksbestände sind die örtlichen Grundbücher herangezogen worden. Während der Prüfung hat die Verwaltung die GPA darauf aufmerksam gemacht, dass die Grundbücher (Grundbuchauszüge) teilweise (vgl. z.B. Grundstücksverkehr im Rahmen des Neubaus der B10 in den 1980er Jahren) noch überarbeitungsbedürftig sind. Stellt sich durch spätere Änderungen der Grundbücher heraus, dass Grundstücke, die zum 01.01.2013
- (1) bereits bilanziert aber nicht mehr im Besitz der Gemeinde waren, müssten diese nachträglich noch aus der Bilanz der Gemeinde genommen und das Basiskapital ggf. entsprechend reduziert werden.
 - (2) noch nicht bilanziert aber bereits im Besitz der Gemeinde waren, müssten diese nachträglich noch in die Bilanz der Gemeinde aufgenommen und das Basiskapital ggf. entsprechend erhöht werden.

- 21 Die Bewertung der unbebauten Grundstücke und grundstücksgleichen Rechte ist, sofern keine tatsächlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten vorhanden waren, im Wesentlichen anhand von Erfahrungswerten erfolgt. Bei der Ermittlung der Erfahrungswerte für die unbedeutenderen unbebauten Grundstücke und grundstücksgleichen Rechte (vgl. insbesondere Grund und Boden bei Grünflächen und Ackerland sowie der Grund- und Boden des Infrastrukturvermögens) sind anstatt der örtlichen Durchschnittswerte (bzw. ggf. Bodenrichtwerte landwirtschaftlich genutzter Flächen) zum Anschaffungszeitpunkt bzw. zum 01.01.1974 oder der örtlichen Durchschnittswerte zum Bewertungszeitpunkt (§§ 62 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 sowie 62 Abs. 4 GemHVO; s. hierzu auch die Ziffern 3.2.1.5.4, 3.2.1.5.5 und 3.2.6.1.2 des Bilanzierungsleitfadens) die Durchschnittswerte (m²-Preise) der Grundstücksgeschäfte der Gemeinde der letzten 50 Jahre zu Grunde gelegt worden:

Grünflächen/Ackerland innerorts	20 EUR/m ²
Grünflächen/Ackerland außerorts	9 EUR/m ²
Straßen-/Verkehrsflächen	20 EUR/m ²
Wege/Gehwege	6 EUR/m ²

Diese sind im überörtlichen Vergleich sowie im Vergleich zu den aktuellen örtlichen Bodenrichtwerten der Gemeinde zum 31.12.2014 (Grünflächen außerorts: 1,80 EUR/m², Ackerland außerorts: 3,50 EUR/m², Freizeit-/Gartengrundstücke außerorts: 6,00 EUR/m²) verhältnismäßig hoch.

4.3.3 Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte

- A 22 Bei der Bewertung der bebauten Grundstücke und grundstücksgleichen Rechte, mit 22,7 Mio. EUR bzw. rd. 40 % der Bilanzsumme größte Bilanzposition in der Eröffnungsbilanz, konnte in den meisten Fällen auf tatsächliche Anschaffungs- und Herstellungskosten (Auswertungen vorhandener Kaufverträge bzw. der außerordentlichen Haushalte und Vermögenshaushalte seit 1952), vermindert um zwischenzeitlich aufgelaufene Abschreibungen, zurückgegriffen werden (§§ 91 Abs. 4 Satz 1 GemO bzw. 62 Abs. 1 Satz 1 GemHVO). In Einzelfällen (vgl. insbesondere ältere bebaute Grundstücke) mussten Erfahrungswerte (Gutachten des Gutachterausschusses, rückindizierte örtliche Bodenrichtwerte und/oder Gebäudeversicherungswerte zum 01.01.1974) verwendet werden. Die angenommenen Nutzungsdauern der Gebäude waren mit i.d.R. 80 Jahren vergleichsweise lang. Für das Freibad, die Brühlhalle und Teile des Friedhofs- und Bestattungswesens (Leichenhalle, Aussegnungshalle, Hauptwege in Feld IV etc.) sind die Werte aus den bis dahin geführten Anlagenachweisen übernommen worden (§ 62 Abs. 1 Satz 2 GemHVO).

Bei der systematischen und darauf aufbauenden stichprobenweisen Einzelfallprüfung ist u.a. festgestellt worden:

- (1) Die Gebäude der Lützelbachschule (6 Bauten mit Anschaffungs- und Herstellungsjahren zwischen 1953 und 1967) sind in den Jahren 2000 bis 2010 umfangreich saniert worden. Dabei haben sich die Nutzungsdauern der Gebäude 2 sowie 4 bis 6 nochmals deutlich von 80 auf 110 Jahre verlängert. Mit den Verlängerungen der Nutzungsdauern hätten auch die Auflösungsätze der korrespondierten Sonderposten (vgl. z.B. Anlagennummern 90000431 bis 90000436 und 90000448) angepasst werden müssen (§ 40 Abs. 4 Satz 2 GemHVO). Ergänzend wird zur künftigen Beachtung auf S. 38 f des Bilanzierungsleitfadens hingewiesen (Berücksichtigung von Teilabgängen, sofern die Restnutzungsdauern der entsprechenden Gebäude vor den durchgeführten investiven Sanierungsmaßnahmen über einem Drittel der Nutzungsdauern von vergleichbaren Neubauten liegen).
- (2) Die Gebäude des Freibads und der Brühlhalle sind auf verschiedene Anlagennummern mit teilweise unterschiedlichen Nutzungsdauern verteilt (siehe z.B. Anlagennummern 10000440 und 10000442 oder 10000444 und 10000447). Da ein Gebäude nur als Ganzes insgesamt einen Vermögensgegenstand darstellen kann, müssen diese Anlagennummern noch zu einer Bewertungseinheit zusammengefasst und künftig einheitlich abgeschrieben werden (vgl. hierzu auch Ziffer 2.1.1 des Bilanzierungsleitfadens). Die diesbezüglich korrespondierenden Sonderposten müssten ggf. ebenfalls noch entsprechend angepasst werden.
- (3) Außerdem müssen die Einrichtungen des Friedhofs- und Bestattungswesens zum Infrastrukturvermögen (Bilanzposition 1.2.3, Kontenart 038) umgebucht werden (Anlage 27.3 zur VwV Produkt- und Kontenrahmen vom 11.03.2011).

4.3.4 Anteile an verbundenen Unternehmen

- 23 Unter den „Anteilen an verbundenen Unternehmen“ (Bilanzposition: 1.3.1) ist der Eigenbetrieb Gemeindewerke mit seinem Stammkapital in Höhe von 100 TEUR ausgewiesen. Nach Anlage 27.3 zur VwV Produkt- und Kontenrahmen vom 11.03.2011, hätte der Eigenbetrieb bei den „Sondervermögen“ (Bilanzposition 1.3.3, Kontengruppe 12) dargestellt werden müssen (s. hierzu auch Ziffer 3.3.4 des Bilanzierungsleitfadens). Der Eigenbetrieb sollte deshalb noch entsprechend umgegliedert werden.

4.3.5 Sonstige Beteiligungen und Kapitaleinlagen in Zweckverbänden, Stiftungen oder anderen kommunalen Zusammenschlüssen

- 24 Bei den „Sonstigen Beteiligungen und Kapitaleinlagen in Zweckverbänden, Stiftungen oder anderen kommunalen Zusammenschlüssen“ (Bilanzposition: 1.3.2) handelt es sich um die auf die Gemeinde entfallenden Anteile am Zweckverband Kommunale Datenverarbeitung Region Stuttgart (geleistete Eigenvermögensumlagen i.H.v. 17 TEUR). Damit ein vollständiges Bild der sonstigen Beteiligungen und Kapitaleinlagen in Zweckverbänden, Stiftungen oder anderen kommunalen Zusammenschlüssen entsteht, sollten die Beteiligungen bzw. Mitgliedschaften in Verbänden ohne Wertansätze (vgl. Mitgliedschaften im Zweckverband Bauhof Reichenbach-Hochdorf, im Gemeindeverwaltungsverband Reichenbach an der Fils und im Verband Region Stuttgart) künftig zumindest namentlich in den Erläuterungen zur Bilanzposition „Sonstige Beteiligungen“ im Anhang genannt werden (Ziffer 3.3.2 des Bilanzierungsleitfadens).

4.3.6 Wertpapiere und sonstige Einlagen

- 25 Die „Wertpapiere und sonstigen Einlagen“ (Konto: 1492) setzen sich in der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2013 wie folgt zusammen:

Sparbuch	EUR
Für Vereinsförderung	15.345,05
Spenden für besondere Anschaffungen in der Brühlhalle	7.967,70
Spenden für Altenarbeit	1.697,32
Gesamt	25.010,07

Neben diesen Sparbüchern sollten in Zukunft auch die auf die Gemeinde ausgestellten Mietkautionssparbücher (Lt. Tresor der Gemeindekasse: 2 Sparbücher mit einem Gesamtvermögen von zuletzt 1.504,95 EUR) bilanziert werden (Gegenkonto: 2799).

4.4 Prüfung der Passivseite

4.4.1 Zweckgebundene Rücklagen

A 26 Außer den zweckgebundenen Teilen der bisherigen kameralen allgemeinen Rücklage (Rdnr. 3) enthält die zweckgebundene Rücklage zum 01.01.2013 Stellplatzablösebeiträge (188.016,00 EUR) und Ablösebeiträge des Bundes für die Instandhaltung der Rampe der Filsstraße zur Saint-Savine-Brücke (161.342,75 EUR)¹. Bei ergebnisneutralen Zuführungen von 214,59 EUR (Zinsgutschriften auf den Sparbüchern) und Verwendungen von 100,00 EUR (aus den Spenden für Hilfsbedürftige) hat sich die zweckgebundene Rücklage bis zum 31.12.2014 auf 417.043,95 EUR erhöht. Als Ergebnis der Evaluation der Kommunalen Doppik sollen zweckgebundene Rücklagen künftig nur noch für die Nettobeträge (Differenz Aktiva-Passiva) rechtlich unselbstständiger örtlicher Stiftungen sowie für unbedeutendes Treuhandvermögen im Sinne von § 97 Abs. 2 GemO gebildet werden können. Aus der kameralen allgemeinen Rücklage heraus hätten bisher schon keine zweckgebundenen Rücklagen gebildet werden dürfen (Ziffer 5.3.3 des Bilanzierungsleitfadens):

- (1) Diejenigen Geldspenden, die noch nicht verwendet wurden (vgl. Spenden für besondere Anschaffungen in der Brühlhalle, für die Altenarbeit und für Hilfsbedürftige) sind deshalb zu den sonstigen Sonderpostens „im Bau“ (bei Geldspenden mit investivem Verwendungszweck) bzw. zu den passiven Rechnungsabgrenzungsposten umzubuchen (Ziffern 4.2.5 und 4.5 des Bilanzierungsleitfadens).
- (2) Letzteres gilt auch für die noch nicht verwendeten Ablösebeiträge des Bundes für die Instandhaltung der Rampe der Filsstraße zur Saint-Savine-Brücke.
- (3) Diejenigen Teile der bisherigen kameralen allgemeinen Rücklage, die lediglich eine Art interne Mittelbindung hatten, sollten mit dem Basiskapital verrechnet werden. Alternativ käme auch eine Umbuchung in die Ergebnissrücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses in Betracht. In diesem Fall müssten die in-

¹ Die Rampe der Filsstraße zur Saint-Savine-Brücke wurde im Rahmen des Neubaus der B10 vom Bund erstellt und anschließend in die Straßenbaulast der Gemeinde übergeben. Hierbei wurde vereinbart, dass eine Ablösung der Instandhaltungs- bzw. Unterhaltungsaufwendungen von 50 % erfolgt. Daraufhin erhielt die Gemeinde von der Bundeskasse in den Jahren 1989 und 1992 Ablösebeiträge von umgerechnet 161.342,75 €. Bis zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz mussten die Ablösebeiträge noch nicht in Anspruch genommen werden.

ternen Mittel- bzw. Zweckbindungen durch entsprechende Davon-Vermerke gekennzeichnet werden.¹

- (4) Dies gilt auch für die Stellplatzablösebeträge, sofern sie zu den Zeitpunkten der Erhebungen keinen konkreten investiven Maßnahmen zuordenbar waren (s. hierzu auch die vom Innenministerium BW veröffentlichte Korrigenda zur VwV Produkt- und Kontenrahmen vom 11.03.2011).

4.4.2 Sonderposten

- 27 Bis auf die Erschließungsbeiträge sind in der SAP-Anlagenbuchhaltung alle Sonderposten mit den korrespondierenden Vermögensgegenständen verknüpft worden (vgl. z.B. Rdnr. 22 Ziffern (1) und (2)). Mit Blick auf künftig ggf. erforderlich werdende außerplanmäßige Abschreibungen oder sonstige Veränderungen (Verlängerungen oder Verringerungen) der Nutzungsdauern der Erschließungsanlagen, wird empfohlen, auch die Erschließungsbeiträge noch mit den betreffenden Anlagegütern zu verknüpfen.

4.5 Gesamtbeurteilung

- 28 Auf die Eröffnungsbilanz sind nach Artikel 13 Abs. 5 HHRRefG die für den Jahresabschluss geltenden Vorschriften entsprechend anzuwenden. Demnach ist die Eröffnungsbilanz nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung sowie unter Berücksichtigung der besonderen gemeindehaushaltsrechtlichen Bestimmungen aufzustellen. Sie hat sämtliche Vermögensgegenstände, Schulden, Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungsposten der Gemeinde zu enthalten und muss dabei ein tatsächliches Bild von der Vermögens- und Finanzlage vermitteln (§ 95 GemO).

Nach den bei der überörtlichen Prüfung gewonnen Erkenntnissen wurde die Eröffnungsbilanz sorgfältig und mit Fachkenntnis erstellt, die Erläuterungen und Dokumentationen waren soweit vollständig und in sich schlüssig. Im Rahmen der Prüfung ergaben sich nur wenige noch zu berichtigende Einzelfeststellungen (Rdnrn. 18 bis 27). Die festgestellte Eröffnungsbilanz entspricht damit im Wesentlichen den gesetzlichen Anforderungen und vermittelt nach dem Gesamteindruck insoweit insgesamt ein zutreffendes Bild von der Vermögens- und Finanzlage der Gemeinde.

¹

Als Ergebnis der Evaluation der Kommunalen Doppik können innerhalb der Ergebnisrücklagen Beträge, die von der Gemeinde für bestimmte Zwecke vorgesehen sind, als Davon-Positionen ausgewiesen werden.

5 Haushalts-, Kassen- und Rechnungsprüfung

5.1 Kassenwesen

5.1.1 Dienstanweisungen

- A 29 Die Dienstanweisung für die Gemeindekasse (Einpersonenkasse) i.d.F. vom 12.11.2014 (DA-Gemeindekasse) ist an einigen Stellen überarbeitungsbedürftig:
- (1) Sie berücksichtigt z.B. noch nicht, dass die Gemeindekasse auch Kindergartenbeiträge für die kirchlichen Kindergärten (Robert-Schöttle-Kindergarten und Michaeliskindergarten) als fremde Kassengeschäfte (§ 2 Abs. 1 Satz 1 GemKVO) einzieht (2014: 42 TEUR und 26 TEUR) und
 - (2) Buchungen (z.B. Sollstellungen im Rahmen von Vorverfahren wie KM-V oder dvv-Personal) entgegen § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 GemKVO sowie das Mahnungs-, Beitreibungs- und Vollstreckungswesen entgegen § 1 Abs. 1 Satz 2 GemKVO bzw. § 3 Abs. 2 DA-Gemeindekasse teilweise von Stellen außerhalb (jeweilige Fachämter bzw. von der stellvertretenden Fachbediensteten für das Finanzwesen) erledigt werden.
 - (3) Außerdem besteht noch Regelungsbedarf für die Leerungen der Parkscheinautomaten (vgl. dazu auch bereits Randnr. 12 des GPA-Prüfungsberichts vom 15.12.2011).
 - (4) Im Übrigen widerspricht die Regelung in § 11 DA-Gemeindekasse, wonach der Kassenverwalter keine Kassenanordnungen erteilen, „jedoch Kassenanordnungen durch Ermittlung oder Berechnung der ihnen zugrunde liegenden Ansprüche oder Zahlungsverpflichtungen vorbereiten“ darf, dem Grundsatz der Trennung von Anordnung und Vollzug (§ 7 Abs. 2 Satz 4 GemKVO; s. hierzu auch das in BWGZ 2014, S. 262 veröffentlichte „Muster einer Dienstanweisung für das Kassenwesen DA-Kasse (NKHR)“).
- A 30 Nach § 3 Abs. 1 (2. Spiegelstrich) der Dienstanweisung über die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln sowie Stundung von Forderungen und das Anordnungs- und Feststellungswesen vom 22. Oktober 2015 sind auf die Schulleiter und Konrektoren der Grund- und Werkrealschule sowie der Realschule für Lehr-, Lern- und Unterrichtsmittel, Schulveranstaltungen und sonstigen Schulbedarf für die Schulen im Rahmen des zur Verfügung gestellten Schulbudgets einzelfallbezogene Bewirtschaftungsbefugnisse

von 5 TEUR übertragen. Übertragungen von Bewirtschaftungsbefugnissen auf Stellen bzw. Personen außerhalb der Gemeindeverwaltung (wie z.B. auf Schulleiter oder Konrektoren) sind nur im Wege einer personenbezogenen rechtsgeschäftlichen Vollmacht möglich (Ziffer 4.2 der GPA-Mitt. 6/1997 Az. 902.00; 902.22; 910.00; vgl. dazu auch das Schreiben der GPA an die Gemeinde vom 22.07.2009 zu § 3 Abs. 1 der Dienst-anweisung). Die Dienst-anweisung ist deshalb bei nächster Gelegenheit entsprechend anzupassen und den Schulleitern bzw. Konrektoren sind ggf. noch o.g. personenbezo-gene rechtsgeschäftliche Vollmachten zu erteilen.

- A 31 Für die Berechtigungsverwaltung ist noch eine Dienst-anweisung zu erlassen. Dabei ist insbesondere auch den haushalts- bzw. kassenrechtlichen Vorgaben zur Trennung von Verantwortungsbereichen Rechnung zu tragen (siehe z.B. Randnr. 14 des GPA-Prüfungsberichts vom 15.12.2011 und die darauf aufbauende Verfügung der Rechts-aufsichtsbehörde vom 11.09.2013). Ergänzende Hinweise zur Gestaltung einer Dienst-anweisung für die Berechtigungsverwaltung können dem Sonderheft 1/2012 der GPA-Mitteilungen entnommen werden.

5.1.2 Örtliche Prüfungen

- A 32 Die Gemeindekasse ist im Prüfungszeitraum in 2010, 2012 und 2014 örtlich geprüft worden. Danach haben sich keine Beanstandungen ergeben. Gemäß § 1 Abs. 1 Satz GemPrO hätte jährlich eine unvermutete Kassenprüfung vorgenommen werden müssen. Außerdem hätten neben der Kassenbestandsaufnahme auch noch weitere Prüfungshandlungen (§ 2 Abs. 1 Satz 2 und § 3 GemPrO) durchgeführt und nach Art und Umfang dokumentiert werden sollen (§ 4 i.V.m. § 17 GemPrO). Die Kassenprü-fungen sind zu intensivieren. Dabei ist der Umstand, dass es sich um eine Einmann-kasse (mit entsprechenden Einschränkungen des Vier-Augen-Prinzips) handelt, in be-sonderem Maße zu berücksichtigen.

Nachdem die letzte örtliche Prüfung am 08.12.2015 stattgefunden hat und der Tages-abschluss vom 27.01.2016 in Stichproben nachvollzogen werden konnte, ist von einer überörtlichen Kassenbestandsaufnahme abgesehen worden (§ 10 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 3 GemPrO).

- A 33 Von den Zahlstellen und Handvorschüssen (jeweils nicht mehr als 500 EUR) sind nur die Zahlstellen des Bürgerbüros (2010, 2012, 2014 und 2015) und des Freibads (2012) geprüft worden. Die Prüfungen der Zahlstellen sind ebenfalls zu intensivieren (§ 1 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 GemPrO; vgl. hierzu auch bereits Randnr. 10 des GPA-Prüfungsberichts vom 15.12.2011).

5.2 Realsteuer-Istaufkommen

- 34 Die Prüfung der Realsteuereinnahmen in den Jahren 2010 bis 2014 hat ergeben, dass für 2013 das Istaufkommen der Grundsteuern A und B mit den Meldungen an das Statistische Landesamt geringfügig nicht übereinstimmt. Die GPA hat das Statistische Landesamt und die Gemeinde vorab darüber unterrichtet.

Bei der Prüfung der Meldungen zur Gewerbesteuerumlage sind keine Unstimmigkeiten festgestellt worden.

5.3 Jahresabschlüsse 2013 und 2014

5.3.1 Formelle Prüfung

- 35 Der Jahresabschluss zum 31.12.2013 wurde wegen der länger dauernden Auf- und Feststellung der Eröffnungsbilanz (s. Rdnr. 17) ebenfalls verspätet auf- und festgestellt (01.07.2015 bzw. 21.07.2015). Der Jahresabschluss zum 31.12.2014 konnte deshalb zwar auch nicht rechtzeitig aufgestellt (01.10.2015), aber erstmals fristgerecht festgestellt (20.10.2015) werden (§ 95b Abs. 1 GemO).

Künftig sollte in den Anhängen noch etwas ausführlicher auf die in § 53 Abs. 2 GemH-VO genannten Sachverhalte (vgl. z.B. auf die für die Posten der Ergebnisrechnung und der Vermögensrechnung angewandten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden und die noch nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen) eingegangen werden. Außerdem sollten u.a. mit Blick auf die überdurchschnittliche Gesamtverschuldung der Gemeinde (vgl. Rdnr. 11) in den Schuldenübersichten auch die Schulden der Eigenbetriebe nachrichtlich mit angegeben werden (Anlage 25 zur VwV Produkt- und Kontenrahmen vom 11.03.2011). Ergänzend wird auf Rdnr. 24 aufmerksam gemacht.

5.3.2 Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Forderungen

- 36 Der Prüfung der öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Forderungen zum 31.12.2014 hat die Offene-Posten-Liste vom 01.12.2015 zugrunde gelegen. Nach den hierbei gewonnenen Eindrücken war das Mahnungs-, Beitreibungs- und Vollstreckungswesen insgesamt geordnet.

Mit Blick auf einen wirklichkeitsgetreueren Ausweis des Forderungsbestands, sollten bei ausfallgefährdeten Forderungen (wie z.B. bei den Debitoren 1100006080, 1100000295 oder 1100005078) künftig verstärkt Einzelwertberichtigungen (befristete Niederschlagungen) vorgenommen werden (Ziffer 3.3.7.2 des Bilanzierungsleitfadens; s. hierzu auch bereits Randnr. 13 des GPA-Prüfungsberichts vom 15.12.2011).

5.3.3 Jahresabschlussbuchungen im Liquiditätsverbund

A 37 Die Kassengeschäfte der Eigenbetriebe Gemeindewerke (Buchungskreis 2000) und Abwasserbeseitigung (Buchungskreis 3000) werden von der Gemeindekasse (Buchungskreis 1000) als fremde Kassengeschäfte (sog. verbundene Sonderkassen gem. § 98 GemO mit gemeinsamen Girokonten) mit erledigt (Rdnrn. 47 und 62). Seit dem 01.01.2013 haben sich die bilanzierten liquiden Mittel der Gemeinde (ohne Handvorschüsse) im Vergleich zu den Zahlungsmittelbeständen in den Finanzrechnungen wie folgt entwickelt:

	01.01.2013 EUR	31.12.2013 EUR	31.12.2014 EUR
Bilanzierte Liquide Mittel (ohne Handvorschüsse)	2.908.681,42	3.273.198,57	1.382.362,35
Zahlungsmittelbestand lt. Finanzrechnung	2.948.988,38	3.767.542,04	2.417.070,77
Differenz	40.306,96	494.343,47	1.034.708,42
Von den Abweichungen entfallen auf			
(A) Forderungen an EB Abwasserbeseitigung		442.443,47	831.421,11
(B) Verbindlichkeiten an EB Abwasserbeseitigung	- 27.165,37		
(C) Forderungen an EB Gemeindewerke	67.472,33	211.937,43	276.915,09
(D) Verbindlichkeiten an EB Gemeindewerke		- 160.037,43	- 73.627,78

Nach Anlage 4.2 zur VwV Produkt- und Kontenrahmen vom 11.03.2011 hätten die bilanzierten liquiden Mittel der Gemeinde (ohne Handvorschüsse) mit den Zahlungsmittelbeständen in den Finanzrechnungen zum Jahresbeginn und zum Jahresende jeweils übereinstimmen müssen. Ergänzend dazu wird bemerkt:

- (1) Da es sich bei den Gemeindewerken um einen Eigenbetrieb (mit in der Zwischenzeit drei Betriebszweigen) handelt, hätten die (anteiligen) liquiden Mittel des Eigenbetriebs (Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber dem Eigenbetrieb) zunächst zusammengefasst (saldiert) werden müssen (s. Fälle (C) und (D) zum 31.12.2013 und zum 31.12.2014; §§ 2 und 17 EigBG).

- (2) In den Fällen von positiven liquiden Mitteln der Gemeinde und negativen liquiden Mitteln der Eigenbetriebe (Forderungen bzw. Kassenkredite an die Eigenbetriebe (s. Fälle (A) zum 31.12.2013 und zum 31.12.2014 sowie Fälle (C) abzgl. (D) zum 01.01.2013, zum 31.12.2013 und zum 31.12.2014) hätten in den Finanzrechnungen der Gemeinde noch entsprechende Auszahlungen (Gewährungen von Darlehen an verbundene Unternehmen, Beteiligungen und Sondervermögen mit Laufzeiten bis einschl. 1 Jahr; s. Konto: 79951) vorgenommen werden müssen (vgl. S. 110 Mitte bis 111 des Buchführungsleitfadens i.d.F. von Juli 2015).
- (3) Bei positiven liquiden Mitteln der Gemeinde und der Eigenbetriebe (s. Fall (B) zum 01.01.2013) sind grundsätzlich keine Jahresabschlussbuchungen mehr erforderlich (vgl. S. 110 oben des Buchführungsleitfadens i.d.F. von Juli 2015).
- (4) Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass nach dem 31.12 keine finanzrechnungswirksamen „Ist-Verrechnungen“ zwischen der Gemeinde und den Eigenbetrieben (vgl. z.B. Verwaltungskostenbeiträge, EDV-Kosten, Kassenkreditzinsen oder Straßenentwässerungskostenanteile) mehr durchgeführt werden dürfen, da ansonsten die zum 31.12. ausgewiesenen (anteiligen) liquiden Mittel jeweils nicht mit den maßgeblichen liquiden Mitteln bzw. Zahlungsmittelbeständen übereinstimmen, wie wenn für die Eigenbetriebe eigene Girokonten geführt werden würden.

5.3.4 Verbuchung von den für die kirchlichen Kindergärten eingezogenen Kindergartenbeiträgen

- 38 Die für die kirchlichen Kindergärten eingezogenen (und letztendlich einbehaltenen) Kindergartenbeiträge (vgl. Rdnr. 29) sind in den Ergebnis- und Finanzrechnungen der Gemeinde als öffentlich-rechtliche Entgelte veranschlagt und gebucht worden (Sachkonten 33210000 und 63210000). Gleichzeitig haben sich die Transferaufwendungen und -ausgaben (an die kirchlichen Kindergärten geleisteten Betriebskostenzuschüsse) entsprechend erhöht (Bruttodarstellung). Da es sich bei den für die kirchlichen Kindergärten eingezogenen Kindergartenbeiträge um keine Erträge bzw. Einnahmen der Gemeinde handelt, hätten diese haushaltsunwirksam behandelt bzw. spätestens im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten von den Transferaufwendungen und -ausgaben (Sachkonten 43180000 und 73180000) wieder abgesetzt (die Betriebskostenzuschüsse schließlich netto dargestellt) werden müssen (vgl. dazu auch bereits Randnr. 19 des GPA-Prüfungsberichts vom 15.12.2011). Um künftige Beachtung wird gebeten.

7.3 Ergebnis der Sachprüfung

7.3.1 Rechnungswesen

Wirtschaftspläne

- 52 Die Wirtschaftspläne 2010 bis 2014 sind jeweils erst in den Monaten Februar (2010 bis 2013) bzw. Januar (2014) des Planjahres und damit leicht verspätet aufgestellt worden (§ 14 Abs. 1 Satz 1 EigBG).

Der im Wirtschaftsplan jeweils festgesetzte Höchstbetrag der Kassenkredite von 500 TEUR ist zum 31.12.2014 mit 832 TEUR deutlich überschritten worden. Auch bei der Inanspruchnahme von Kassenmitteln der Gemeinde im Rahmen der verbundenen Sonderkasse handelt es sich um Kassenkredite. Der Höchstbetrag der Kassenkredite ist künftig entsprechend dem Bedarf im Wirtschaftsplan festzusetzen (§ 12 Abs. 1 Satz 3 EigBG i.V.m. § 89 GemO).

Jahresabschlüsse

- 53 Die Frist (sechs Monate nach Ende des Wirtschaftsjahres) zur Aufstellung des Jahresabschlusses ist zwar - mit Ausnahme des Jahres 2012 - nicht eingehalten worden (§ 16 Abs. 2 EigBG), der Gemeinderat hat die Jahresabschlüsse aber jeweils fristgerecht festgestellt (§ 16 Abs. 3 EigBG).

Gemäß der Beschlussfassung des Gemeinderats wurden die Jahresergebnisse jeweils mit dem Verlustvortrag verrechnet bzw. auf neue Rechnung vorgetragen.

- 54 Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 EigBVO ist die Bilanz nach Formblatt 1 (Anlage 1 zu § 8 Abs. 1 EigBVO) zu gliedern. Nach diesem Formblatt sind für bestimmte Bilanzpositionen Davon-Vermerke (z.B. „davon mit einer Restlaufzeit bis zu einem Jahr“, bei „Verbindlichkeiten gegenüber der Gemeinde“) vorgesehen. Diese geforderten Vermerke fehlen in den Bilanzen des Eigenbetriebs.
- A 55 Zum 31.12.2014 hat im Schmutzwasserbereich eine ausgleichspflichtige gebührenrechtliche Kostenüberdeckung von 20.472 EUR bestanden. In dieser Höhe hätte in der Bilanz eine Gebührenausgleichsrückstellung ausgewiesen werden müssen (§ 7 EigBVO i.V.m. § 249 Abs. 1 HGB, sowie ergänzend Ausführungen im GPA-Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2012, 58).

- 56 Nach § 16 Abs. 1 EigBG ist neben dem Jahresabschluss auch ein gesonderter 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 zu machen. Neben den allgemeinen Angaben zum Geschäftsverlauf ist im Lagebericht auch auf die voraussichtliche Entwicklung mit ihren wesentlichen Chancen und Risiken einzugehen. In den künftigen Jahresabschlüssen sollte die Gliederung geändert und die vorgeschriebenen (und auch weitgehend gemachten) Angaben unter dem gesetzlichen Begriff Lagebericht abgehandelt werden.

7.3.2 Gebührenkalkulationen

- A 57 In die Gebührenkalkulationen für die Jahre 2013 und 2015 sind z.T. auch Planergebnisse zum Ausgleich eingestellt worden. Es wird darauf hingewiesen, dass nur die tatsächlich festgestellten (gebührenrechtlichen) Ergebnisse ausgleichsfähig sind, nicht jedoch prognostizierte Zahlen (s. VGH BW, Normenkontrollurteil v. 27.01.2000, 2 S 1621/97, Gemeindegasse 2000/48).

7.3.3 Kostendeckung, Gebührenrechtliche Ergebnisse, Ergebnisausgleiche

- 58 Die Entwicklung der Einnahmen/Erträge und Ausgaben/Aufwendungen des Eigenbetriebs sind unter Berücksichtigung der in die Gebührenkalkulationen eingestellten Kostenüber- bzw. Kostenunterdeckungen in Anlage 5 dargestellt. Danach hat der Kostendeckungsgrad im Prüfungszeitraum zwischen 96,5 % (2012) und 104,2 % (2011) gelegen.

A 59 Der Stand der gebührenrechtlichen Kostenunterdeckung zum 31.12.2009 und die gebührenrechtlichen Ergebnisse (ohne Kostenausgleiche) der Jahre 2010 bis 2014 stellen sich wie folgt dar:

	EUR
Gebührenrechtlich noch auszugleichen (Stand zum 31.12.2009)	- 53.878
2010 Kostenüberdeckung	+ 54.546
2011 Kostenüberdeckung	+ 74.947
2012 Kostenunterdeckung	- 53.681
2013 Kostenunterdeckung	- 66.248
2014 Kostenüberdeckung	+ 27.627
Gebührenrechtlich noch auszugleichen (Stand zum 31.12.2014)	- 16.687
davon entfallen auf	
Schmutzwasser	(+ 20.472)
Niederschlagswasser	(- 37.159)

Der Betrag von 16.687 EUR entspricht der nach Verrechnung verbliebenen Kostenunterdeckung aus dem Jahr 2013. Die Kostenausgleiche sind demnach bis einschließlich des Jahres 2012 abgeschlossen.

Die Kostenausgleiche sind in erster Linie durch Verrechnungen vollzogen worden. Daneben sind jedoch auch Kostenüber- bzw. Kostenunterdeckungen in die Gebührenkalkulationen eingestellt worden. Dies führt zwar zu widersprüchlichen Darstellungen, beeinflusst das Gesamtergebnis jedoch nicht, da die Verwaltung die in die Gebührenkalkulationen eingestellten Kostenüber- bzw. Kostenunterdeckungen bei der Ermittlung ihrer „gebührenrechtlichen“ Ergebnisse nicht berücksichtigt hat. Es wird darauf hingewiesen, dass der Ausgleich von Kostenüber- und Kostenunterdeckungen grundsätzlich innerhalb des fünfjährigen Ausgleichszeitraums durch die Einstellung der Ausgleichsbeträge in eine Gebührenkalkulation oder durch Verrechnung mit Kostenüber- und Kostenunterdeckungen anderer Zeiträume vollzogen wird. Maßgebend für den wirksamen Ausgleich ist die Beschlussfassung des Gemeinderats im Rahmen der Gebührensatzung oder Verrechnung. Eine eindeutige Vorgehensweise ist angezeigt.

7.3.4 Trägerdarlehen

- 60 Das Trägerdarlehen wird seit Gründung des Eigenbetriebs unverändert mit 6 % jährlich verzinst, obgleich die grundsätzliche Festlegung der Kreditkonditionen noch immer aussteht (vgl. Randnr. 43 des Prüfungsberichts der GPA vom 29.08.2003) und der durchschnittliche Fremdzinssatz (2014: 4,26 %, 2013: 4,28 %) der dem Eigenbetrieb zugeordneten Fremdkredite zunehmend niedriger ist. Das Angemessenheitsgebot gilt nach § 13 Satz 1 EigBVO auch für die Verzinsung des Trägerdarlehens. Der Eigenbetrieb darf grundsätzlich nicht schlechter gestellt werden, als wenn er auf dem Kapitalmarkt selbst ein Darlehen aufnimmt. Die für das Trägerdarlehen maßgeblichen Verzinsungs- und Rückzahlungsmodalitäten sind noch abschließend festzulegen.

7.3.5 Absetzungen von der Abwassermenge

- A 61 Nach § 41 Abs. 1 der AbwS werden auf Antrag des Gebührenschuldners bei der Bemessung der Abwassergebühr Wassermengen abgesetzt, die nachweislich nicht in die öffentlichen Abwasseranlagen eingeleitet werden. Dabei bleiben von der Absetzung 20 m³/Jahr ausgenommen (§ 41 Abs. 3 AbwS). Nach Durchsicht der Unterlagen zur Absetzung von Wassermengen bei der Bemessung der Abwassergebühr ist festgestellt worden, dass die Bagatellgrenze unberücksichtigt geblieben ist.

Für das negative Gesamtergebnis war in erster Linie die Tiefgarage mit einem Fehlbetrag von insgesamt 336 TEUR ursächlich. Die Wasserversorgung hat jeweils mit einem kleinen Überschuss, die Photovoltaik durchweg mit einem geringen Fehlbetrag abgeschlossen. Die Gemeinde hat in den Jahren 2010 bis 2014 von der Wasserversorgung Konzessionsabgaben von zusammen 267 TEUR erhalten.

8.2.3 Finanzplanung

- 66 Nach der Finanzplanung sind für die Jahre 2015 bis 2019 Ausgaben für Investitionen von 1.818,9 TEUR und Kredittilgungen von 286,1 TEUR geplant. Außerdem sind Verluste von 267,5 TEUR abzudecken. Zur Finanzierung stehen erwirtschaftete Abschreibungen von 608,1 TEUR, Beiträge von 71,9 TEUR sowie Kredite von 1.400 TEUR zur Verfügung. Obwohl die langfristigen Kredite nach der Finanzplanung bis Ende des Jahres 2018 spürbar auf 2.416,9 TEUR steigen würden, würde die Unterfinanzierung des langfristigen Vermögens von 324 TEUR deutlich auf 616,5 TEUR zunehmen.

8.3 Ergebnis der Sachprüfung

8.3.1 Rechnungswesen

Wirtschaftspläne

- 67 Die Wirtschaftspläne 2010 bis 2014 sind jeweils erst in den Monaten Februar (2010 bis 2013) bzw. Januar (2014) des Planjahres und damit leicht verspätet aufgestellt worden (§ 14 Abs. 1 Satz 1 EigBG).

Jahresabschlüsse

- 68 Die Jahresabschlüsse 2010 bis 2014 sind von einer Steuerberatungsgesellschaft aufgestellt worden. Die Frist (sechs Monate nach Ende des Wirtschaftsjahres) zur Aufstellung des Jahresabschlusses ist zwar bis einschließlich des Jahres 2013 nicht eingehalten worden (§ 16 Abs. 2 EigBG), gleichwohl hat der Gemeinderat die Jahresabschlüsse jeweils fristgerecht festgestellt (§ 16 Abs. 3 EigBG).

Gemäß der Beschlussfassung des Gemeinderats wurden die Jahresergebnisse jeweils auf neue Rechnung vorgetragen.

- 69 Nach § 16 Abs. 1 EigBG ist neben dem Jahresabschluss auch ein gesonderter 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 zu machen. Neben den allgemeinen Angaben zum Geschäftsverlauf ist im Lagebericht auch auf die voraussichtliche Entwicklung mit ihren wesentlichen Chancen und Risiken einzugehen. In den künftigen Jahresabschlüssen sollte die Gliederung geändert und die vorgeschriebenen (und auch weitgehend gemachten) Angaben unter dem gesetzlichen Begriff Lagebericht abgehandelt werden.

8.3.2 Sonstiges

Folgekostenregelung

- 70 Die Beziehungen zwischen der Gemeinde und dem Eigenbetrieb sind bisher nicht schriftlich geregelt worden. Insbesondere zur steuerrechtlichen Anerkennung bedarf es aber klarer und eindeutiger Regelungen (s. GPA Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2012, 59). Insoweit wird empfohlen, die Kostentragung bei Änderung der Anlagen der Wasserversorgung infolge von Baumaßnahmen der Gemeinde noch schriftlich festzulegen.

Bereitstellungsgebühr

- 71 In § 45 Abs. 1 der Wasserversorgungssatzung ist für die Bereithaltung von Wasser die Erhebung von Bereitstellungsgebühren vorgesehen. Bislang liegt hierfür noch keine Kalkulation vor. Da tatsächlich keine Bereitstellungsgebühren erhoben werden und generelle Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Erhebung von Bereitstellungsgebühren bestehen (VGH BW, Beschluss vom 08.08.1996, 2 S 1703/95, Fundstelle 1996/559) wird empfohlen, die Satzungsregelung in diesem Punkt aufzuheben (s. hierzu auch GPA-Geschäftsbericht 2002, 21).

Stuttgart, 08.09.2016

Gemeindeprüfungsanstalt
Baden-Württemberg

Volker Trucksäß
Referent Finanzprüfung

Andreas Hack
Prüfungsleiter