Schlussbericht über die Prüfung

des Jahresabschlusses 2016

ALBSTADT

Herausgeber:

Stadt Albstadt, Rechnungsprüfungsamt

Stand: 27.09.2018

1. Allgemeine Vorbemerkungen

1. Prüfungsauftrag und Prüfungsumfang

1.1 Prüfungsauftrag

Das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) und somit auch die doppische Buchführung wurden bei der Stadt Albstadt zum 01.01.2011 eingeführt. Der gesetzliche Prüfungsauftrag und –umfang ergibt sich aus den §§ 110 Abs. 1 i.V.m. § 109 Abs. 1 GemO, sowie der Gemeindeprüfungsordnung, die neu gefasst wurde und zum 03.03.2018 in Kraft getreten ist.

Das Rechnungsprüfungsamt hat den Jahresabschluss und den Gesamtabschluss vor Feststellung durch den Gemeinderat daraufhin zu prüfen, ob

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

Der Schlussbericht soll das Ergebnis des Jahresabschlusses unter Berücksichtigung prüfungsrelevanter Erkenntnisse würdigen. Der Gemeinderat kann u.a. auch damit seine Kontrollmöglichkeit gegenüber der Verwaltung wahrnehmen.

Die Arbeit des RPA ist dabei von der Absicht geprägt, die Verwaltung bei ihren Aufgaben konstruktiv zu unterstützen, ohne aber dabei die besondere Aufgabenstellung der Prüfung zu vernachlässigen. Dabei beschränkt sich die Prüfung nicht nur auf die bloße Vergangenheitsbewältigung, sondern will nach Möglichkeit über beratende Hinweise auch zukunftsorientiert wirken.

Bei der Durchführung der Prüfung wird neben der öffentlichen Finanz- und Rechtmäßigkeitskontrolle unter Berücksichtigung eines risikoorientierten und zukunftsgerichteten Prüfungsansatzes ein besonderes Augenmerk darauf gelegt, dass die Verwaltung ihre Aufgaben gem. § 77 Abs. 2 GemO auch zweckmäßig, sparsam und wirtschaftlich erledigt. Das Rechnungsprüfungsamt hat damit im Vergleich zu der reinen Jahresabschlussprüfung durch Wirtschaftsprüfer eine weiter- und tiefergehende Aufgabenstellung.

1.2 Prüfungsumfang und Prüfungsunterlagen

Die Prüfung wurde nach § 110 Absatz 1 GemO unter Berücksichtigung der Regelungen in der Gemeindeprüfungsordnung durchgeführt und erstreckte sich auf die mit dem Jahresabschluss vorgelegten Unterlagen.

Im Einzelnen sind vorgelegt worden:

– Haushaltssatzung und Haushaltsplan mit Anlagen
– Ergebnisrechnung
– Finanzrechnung
– Bilanz
– Anhang

Der Anhang besteht aus:

– Rechenschaftsbericht
– Vermögensübersicht
– Schuldenübersicht
– Forderungsübersicht

Zur Prüfung angeforderte Unterlagen wurden dem RPA zur Verfügung gestellt, notwendige Auskünfte wurden jederzeit erteilt.

1.3 Örtliche Prüfung des Jahresabschlusses

Nach § 110 GemO ist der Jahresabschluss vor der endgültigen Feststellung durch den Gemeinderat daraufhin zu prüfen, ob

1. bei den Erträgen, Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen sowie bei der Vermögens- und Schuldenverwaltung nach dem Gesetz und den bestehenden Vorschriften verfahren worden ist,

2. die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch in vorschriftsmäßiger Weise begründet und belegt sind,

3. der Haushaltsplan eingehalten worden ist und

4. das Vermögen sowie die Schulden und Rückstellungen richtig nachgewiesen worden sind.

Die Prüfung des Jahresabschlusses beschränkt sich nicht auf das von der Kämmerei aufgestellte Zahlenwerk. Sie umfasst auch die Prüfung der Einnahmen und Ausgaben auf ihre sachliche, rechnerische und förmliche Richtigkeit. Die sachliche Prüfung, die zugleich eine rechtliche Prüfung darstellt, hat dabei in der Regel Vorrang. Auch wenn im Grunde genommen nur die Prüfung der Verwaltung auf die Recht- und Gesetzmäßigkeit gesetzliche Aufgabe der örtlichen Prüfung ist, so hat die Bedeutung der vorausgehenden Prüfung, der begleitenden Prüfung und der Beratung in den vergangenen Jahren stetig zugenommen. Die meisten Verwaltungsbereiche sprechen sich in Einzelfällen oder auch regelmäßig mit den Prüfern im Vorfeld ab. Dadurch können in vielen Fällen spätere Fehler und damit verbunden Prüfungsbeanstandungen vermieden werden.

Die Prüfung ist innerhalb von vier Monaten nach Aufstellung des Jahresabschlusses durchzuführen. Diese Prüfungsfrist konnte nicht eingehalten werden. Allerdings wird für die örtliche Prüfung immer eine ordnungsgemäße Erfüllung des gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungsauftrags vor der Einhaltung dieser Frist im Vordergrund stehen.

1.4 Feststellung des Jahresabschlusses der Vorjahre (2014 und 2015)

Nach § 95 b Abs. 2 GemO ist der Jahresabschluss vom Gemeinderat innerhalb eines Jahres nach Ende des Haushaltsjahres und nach Vorlage des Schlussberichts der Revision festzustellen. Der Feststellungsbeschluss ist der Rechtsaufsichtsbehörde unverzüglich mitzuteilen und ortsüblich bekannt zu geben. Gleichzeitig ist der Jahresabschluss mit dem Rechenschaftsbericht sieben Tage öffentlich auszulegen.
Der Gemeinderat hat die endgültige Feststellung der Jahresabschlüsse 2014 und 2015 zusammen mit dem Prüfungsbericht für diese beiden Jahre in seiner Sitzung am 18.05.2017 beschlossen. Die Mitteilung hierüber an die Rechtsaufsichtsbehörde ist vorgenommen worden, die amtliche Bekanntmachung (am 22.05.2017 mit Erscheinungstag 27.05.2017) und die öffentliche Auslegung (29.05.-07.06.2017) wurden durchgeführt.

2. Grundsätzliche Feststellungen

Die Prüfung hat sich gemäß § 110 Absatz 1 Ziffer 1 GemO auch darauf zu erstrecken, ob nach den bestehenden Gesetzen und Vorschriften unter Beachtung der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze und der gebotenen Wirtschaftlichkeit verfahren wird.

2.1 Systemprüfung

Es wurde geprüft, ob die Geschäfte ordnungsgemäß, d.h. mit der erforderlichen Sorgfalt und in Übereinstimmung mit den einschlägigen kommunalverfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Vorschriften und den Beschlussfassungen des etatberechtigten Organs geführt worden sind.

Grundlegendes Geschäftsinstrumentarium ist das Rechnungswesen, zu dem der jährlich aufzustellende Haushaltsplan, die Buchführung und der Jahresabschluss gehören.

Entsprechend § 77 Absatz 3 GemO ist das Rechnungswesen nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung zu führen. Die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung sind zu beachten.

Die Bücher der Stadt wurden im Rahmen von Stichproben zur Vorbereitung der Jahresabschlussprüfung geprüft.

Nach dem Ergebnis dieser Prüfung wurden die Bücher ordnungsgemäß geführt.

Das Rechnungswesen entspricht den Bedürfnissen einer Verwaltungsbehörde dieser Größenordnung. Es kann relevante Informationen zeitnah liefern.

Bei der Prüfung ergaben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass die Geschäfte nicht ordnungsgemäß geführt werden. Es konnte festgestellt werden, dass die Geschäftspolitik auf üblichen ordnungsmäßigen Entscheidungsgrundlagen beruhte.

2.2 Anordnungswesen

Die gesetzlichen Bestimmungen über das Anordnungswesen werden beachtet. Entsprechend den §§ 110 und 112 GemO sind die Kassenvorgänge und Belege zur Vorbereitung der Jahresabschlusses 2016 geprüft worden.

2.3 Buchführung

Die Buchführung erfolgte unter Anwendung des EDV-Buchführungssystems SAP. Die Jahresabschlussbuchungen wurden ebenfalls mit dem Buchführungssystem der Software SAP erstellt. Die Buchführung erfolgte ordnungsgemäß unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung und entspricht den gesetzlichen Vorschriften. Die Bücher sind nach den Regeln der doppischen Buchführung geführt worden.

2.4 Kassenprüfung

Das RPA nahm am 27.07.2016 eine unvermutete Kassenprüfung bei der Stadtkasse vor, wobei sich keine wesentlichen Beanstandungen ergaben. Hierbei wurden auch die Kassen der Gemeinden Obernheim und Stetten a.k.M. mit einbezogen. Die Kassenbestandsaufnahme der Barkasse erfolgte am 13.10.2016. Der Bargeldbestand stimmte mit dem Kassensoll überein.

Folgende Prüfungstätigkeiten wurden durchgeführt:

- Prüfung, ob Vorschriften der Dienstanweisung für die Stadtkasse vom 01.01.2016 eingehalten wurden
- Kassenbestandsaufnahme
- Feststellung der Einhaltung des Kassenhöchstbestandes der Barkasse
- Feststellung sämtlicher Kontostände
- Prüfung der korrekten Buchungen der Barentnahme und der erfolgten Kontoüberträge
- Stichprobenweise Kontrolle der Schwebepostenabstimmung
- Stichprobenweise Prüfung, ob Doppelzahlungen erfolgten
- Stichprobenweise Prüfung der geänderten Kassenanordnungen
- Stichprobenweise Prüfung der Kreditorenumsätze
- Prüfung der Pseudokreditoren
- Stichprobenweise Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Kassenanordnungen
- Stichprobenweise Belegprüfung
- Stichprobenweise Prüfung der Zahlungsbereitschaft der Kasse
- Prüfung der Verwahrung von Wertgegenständen und Gegenständen (z.B. auch Barscheckvordrucken)

Zusätzlich wurden im Berichtszeitraum entsprechend dem vom Rechnungsprüfungsamt in 2014 aufgestellten Prüfplan 17 der 57 Zahlstellen der Stadt Albstadt turnusgemäß geprüft.

2.5 Ordnungsmäßigkeit des Jahresabschlusses und des Anhangs

Der Jahresabschluss 2016 ist unter Beachtung der §§ 95 und 95 b GemO aufgestellt worden. Er enthält die verbindlich vorgeschriebenen Anlagen.

Gem. § 51 Abs. 2 GemHVO sind für den Gesamthaushalt und für jeden Teilhaushalt die Planansätze den Werten der Ergebnis- und Finanzrechnung gegenüberzustellen.

Der Oberbürgermeister hat gemäß § 95 b Absatz 1 GemO am 16.11.2017 die Vollständigkeit und Richtigkeit des Jahresabschlusses 2016 bestätigt. Dieser wurde vom Gemeinderat am 30.11.2017 vorläufig festgestellt.

Die Prüfung ergab, dass die Bilanz sowie die Ergebnis- und die Finanzrechnung nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung der GemO und der GemHVO aufgestellt und ordnungsgemäß aus den Büchern der Stadt entwickelt worden sind.

Die Ansatz-, Ausweis- und Bewertungsvorschriften sowie der Stetigkeitsgrundsatz wurden weitestgehend beachtet. Im Jahresabschluss 2016 fehlen keine Angaben. Die erforderlichen Erläuterungen der Bilanz, der Ergebnisrechnung und der Finanzrechnung sowie die sonstigen Pflichtangaben wurden teilweise nicht – wie in der GemHVO gefordert – im Anhang, sondern im Anschluss an die jeweiligen Rechnungen aufgeführt. Dies wird aber seitens der Rechnungsprüfung akzeptiert, da die Übersichtlichkeit und Lesbarkeit gewahrt bleibt bzw. dadurch sogar verbessert wird.

2.6 Wirtschaftliche Verhältnisse

Gemäß § 77 Absatz 2 GemO ist die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen. Die Beachtung dieses Haushaltsgrundsatzes ist auch im Hinblick auf die Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung prüfungsrelevant.

Bei der Vergabe von Aufträgen dient die Beachtung der Vergabevorschriften dem Ziel, wirtschaftlich zu verfahren. Das Rechnungsprüfungsamt hat daher im Rahmen der Jahresabschlussprüfung die Beachtung der bestehenden Vergabevorschriften zu prüfen.

Im Haushaltsjahr 2016 wurden von der Stadt erneut zahlreiche Aufträge erteilt, für die die Beachtung der Vergabeverfahren relevant war. Die Vergaben nach den Verdingungsordnungen für Leistungen – VOL – und Bauleistungen – VOB – sind ständige Prüfungsaufgabe. Prüfungsfeststellungen, soweit sie anfielen, wurden bereits als Einzelfeststellungen bzw. im Rahmen der seit 01.01.2015 per Dienstanweisung geltenden Vorabprüfung der Ausschreibungsunterlagen und des Vergabeverfahrens von Lieferungs- und Leistungsverträgen getroffen.

Nach dem Ergebnis unserer Prüfung ist festzustellen, dass die Haushaltswirtschaft der Stadt wirtschaftlich geführt wird. Das Rechnungsprüfungsamt kann – wie schon die Jahre zuvor - über die Leistung der Verwaltung erneut ein insgesamt positives Urteil abgeben. Weit überwiegend war diese auf hohem Niveau und von großer fachlicher Qualifikation. In Anbetracht der immer höheren Anforderungen in fachlicher und persönlicher Hinsicht ist das gute Gesamtergebnis umso höher einzuschätzen.

3. Grundlagen der Haushaltswirtschaft

3.1 Haushaltssatzung

Der Gemeinderat hat die Haushaltssatzung für das Jahr 2016 in seiner Sitzung am 17.12.2015 beschlossen. Der Vorlagetermin nach § 81 Absatz 2 GemO zum 30. November des jeweiligen Vorjahres konnte somit nicht ganz eingehalten werden.

Die notwendige Genehmigung der Haushaltssatzung durch die Rechtsaufsichtsbehörde und die anschließende Veröffentlichung und öffentliche Auslegung sind erfolgt. Eine Nachtragshaushaltssatzung war nicht erforderlich.

3.2 Haushaltsplan

Nach §§ 79 ff GemO ist für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung zu erlassen. Teil dieser Haushaltssatzung ist der Haushaltsplan. Festgesetzt wurden hier für 2016:

1	**Ergebnishaushalt**	**EUR**
1.1	Gesamtbetrag der ordentlichen Erträge	109.477.739
1.2	Gesamtbetrag der ordentlichen Aufwendungen	109.061.360
1.3	**Ordentliches Ergebnis** (Saldo aus 1.1 und 1.2)	**416.380**
1.4	Abdeckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	0
1.5	Veranschlagtes ordentl. Ergebnis (Saldo aus 1.3 und 1.4)	416.380
1.6	Gesamtbetrag der außerordentlichen Erträge	0
1.7	Gesamtbetrag der außerordentlichen Aufwendungen	0
1.8	Veranschlagtes Sonderergebnis (Saldo aus 1.6 und 1.7)	0
1.9	**Veranschlagtes Gesamtergebnis** (Summe aus 1.5 und 1.8)	**416.380**
2	**Finanzhaushalt**	
2.1	Gesamtbetrag der Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigk.	106.365.529
2.2	Gesamtbetrag der Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigk.	99.972.710
2.3	**Zahlungsmittelüberschuss/-bedarf aus lfd. Verwaltungst.** (Saldo aus 2.1 und 2.2)	**6.392.819**
2.4	Gesamtbetrag der Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	8.362.000
2.5	Gesamtbetrag der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	23.337.400
2.6	**Veranschl. Finanz'mittelübersch./-bedarf aus Investitionst.** (Saldo aus 2.4 und 2.5)	**- 14.975.400**
2.7	**Veranschl. Finanz'mittelübersch./-bedarf** (Saldo 2.3 u. 2.6)	**- 8.582.581**
2.8	Gesamtbetrag der Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit	3.500.000
2.9	Gesamtbetrag der Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit	2.710.000
2.10	**Veranschl. Finanz'mittelübersch./-bedarf aus Finanz'tätigk.** (Saldo aus 2.8 und 2.9)	**790.000**
2.11	**Veranschl. Änd. Finanz'mittelbestand** (Saldo 2.7 u. 2.10)	**- 7.792.581**
3	**Kreditermächtigungen**	**3.500.000**
4	**Verpflichtungsermächtigungen**	**3.492.000**
5	**Kassenkredite**	**15.000.000**
6	**Steuersätze** (Hebesätze) auf die Steuermessbeträge	
6.1	Grundsteuer A (Land- und Forstwirtschaft)	330 v.H.
6.2	Grundsteuer B	350 v.H.
6.3	Gewerbesteuer	335 v.H.

4. Vermögensrechnung / Bilanz

Aktiva

		31.12.2015	31.12.2016	Veränderung
1.	**Vermögen** - bestehend aus:	**462.390.264,32**	**465.436.020,48**	**+ 3.045.756,16**
1.1	**Immaterielle Vermögensgegenstände**	**351.066,44**	**412.707,41**	**+ 61.640,96**
1.2	**Sachvermögen**			
1.2.1	Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	91.145.310,67	91.370.410,25	+ 225.099,58
1.2.2	Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	113.717.673,03	113.219.953,25	- 497.719,78
1.2.3	Infrastrukturvermögen	164.873.226,29	167.028.269,16	+ 2.155.042,87
1.2.4	Bauten auf fremden Grundstücken	0,00	0,00	0,00
1.2.5	Kunstgegenstände, Kulturdenkmäler	16.156.329,61	16.086.316,94	- 70.012,67
1.2.6	Maschinen und technische Anlagen, Fahrzeuge	6.690.774,43	6.306.196,34	- 384.578,09
1.2.7	Betriebs- und Geschäftsausstattung	4.015.241,41	4.022.802,23	+ 7.560,82
1.2.8	Vorräte	115.868,80	77.630,42	- 38.238,38
1.2.9	Geleistete Anzahlungen, Anlagen im Bau	3.326.384,89	3.357.646,78	+ 31.261,89
	Summe Sachvermögen	**400.040.809,13**	**401.469.225,37**	**+ 1.428.416,24**
1.3	**Finanzvermögen**			
1.3.1	Anteile an verb. Unternehmen	42.175.211,15	42.175.211,15	0
1.3.2	Sonstige Beteiligungen und Kapitaleinlagen in Zweckverbände, Stiftungen und andere kommunale Zusammenschlüsse	264.211,57	261.391,25	- 2.820,32
1.3.3	Sondervermögen (Eigenbetriebe)	0,00	0,00	0,00
1.3.4	Ausleihungen	5.337.878,30	5.293.478,72	- 44.399,58
1.3.5	Wertpapiere und sonstige Einlagen	5.000.000,00	9.000.000,00	+ 4.000.000,00
1.3.6	Öffentlich-rechtliche Forderungen	3.570.791,08	3.541.033,06	- 56.758,02
1.3.7	Forderungen aus Transferleistungen	0,00	0,00	0,00
1.3.8	Privatrechtliche Forderungen	1.135.389,28	1.032.394,58	- 102.994,70
1.3.9	Liquide Mittel	4.514.907,37	2.277.578,94	- 2.237.328,43
	Summe Finanzvermögen	**61.998.388,75**	**63.554.087,70**	**+ 1.555.698,95**
2	**Abgrenzungsposten** – bestehend aus:	**8.769.658,75**	**8.868.401,63**	**+ 98.742,88**
2.1	Aktive Rechnungsabgrenzungsposten	236.843,88	240.810,67	+ 3.966,79
2.2	SoPo für geleistete Investitionszusch.	8.532.814,87	8.627.590,96	+94.776,09
3	**Nettopositionen (nicht gedeckter Fehlbetrag)**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
Summe Aktiva		**471.159.923,07**	**474.304.422,11**	**+ 3.144.499,04**

Passiva (Anm.: Die Zahlenwerte sind entgegen der klassischen Bilanz mit umgekehrtem Vorzeichen dargestellt)

		31.12.2015	31.12.2016	Veränderung
1.	**Kapitalpositionen** – bestehend aus:	**340.512.158,80**	**344.378.280,09**	**+ 3.866.121,29**
1.1	**Basiskapital**	**299.022.596,17**	**298.298.370,70**	**- 724.225,47**
1.2	**Rücklagen**			
1.2.1	Rücklagen aus Übersch. des ordentl. Ergebn.	40.147.053,30	44.667.192,65	+ 4.520.139,35
1.2.2	Rücklagen aus Übersch. des Sonderergebn.	0,00	0,00	0,00
1.2.3	Zweckgebundene Rücklagen	1.342.509,33	1.349.386,15	+ 6.876,82
	Summe Rücklagen	**41.489.562,63**	**46.079.909,39**	**+ 4.590.346,76**
1.3	**Fehlbeträge des ordentlichen Ergebnisses**			
1.3.1	Fehlbeträge aus Vorjahren	0,00	0,00	0,00
1.3.2	Jahresfehlbetrag	0,00	0,00	0,00
	Summe Fehlbeträge	**0,00**	**0,00**	**0,00**
2	**Sonderposten** – bestehend aus:	**80.295.323,48**	**79.237.937,19**	**- 1.057.386,29**
2.1	…für Investitionszuweisungen	51.176.669,86	50.251.545,99	- 925.123,87
2.2	…für Investitionsbeiträge	24.670.227,62	24.123.135,33	- 547.092,29
2.3	…für Sonstiges	4.448.426,00	4.863.255,87	+ 414.829,87
3	**Rückstellungen** – bestehend aus:	**10.512.580,76**	**10.135.735,13**	**- 376.845,63**
3.1	Lohn- und Gehaltsrückstellungen	119.927,29	104.944,63	- 14.982,66
3.2	Unterhaltsvorschussrückstellungen	0,00	0,00	0,00
3.3	Stilllegungs- und Nachsorgerückst. Abfall-dep.	0,00	0,00	0,00
3.4	Gebührenüberschussrückstellungen	0,00	0,00	0,00
3.5	Altlastensanierungsrückstellungen	0,00	0,00	0,00
3.6	… für drohende Verpflichtungen aus Bürg-schaften, Gewährl., anh. Gerichtsverfahren	46.511,48	36.010,17	- 10.501,31
3.7	Sonstige Rückstellungen (z.B. FAG-Rückst.)	10.346.141,99	9.994.780,33	- 351.361,66
4	**Verbindlichkeiten** – bestehend aus:	**32.886.706,07**	**33.491.126,49**	**+ 604.420,42**
4.1	Anleihen	0,00	0,00	0,00
4.2	...aus Kreditaufnahmen	30.685.167,97	31.257.652,00	+ 572.484,03
4.3	..., die Kreditaufn. wirtsch. gleich kommen	0,00	0,00	0,00
4.4	...aus Lieferungen u. Leistungen	1.916.968,09	1.875.673,83	- 41.294,26
4.5	…aus Transferleistungen	0,00	0,00	0,00
4.6	Sonstige Verbindlichkeiten	284.570,01	357.800,86	+ 73.230,65
5	**Passive Rechnungsabgrenzungsposten**	**6.953.153,96**	**7.061.343,21**	**+ 108.189,25**
Summe Passiva		**471.159.923,07**	**474.304.422,11**	**+ 3.144.499,04**

Auf die Ausführungen im Lage- und Rechenschaftsbericht des Jahresabschlusses 2016 zu den Veränderungen in den einzelnen Bilanzpositionen wird verwiesen bzw. an dieser Stelle nicht wiederholend eingegangen. Stichprobenweise erfolgte bei größeren Veränderungen eine Überprüfung, die zu keinen Beanstandungen führte. Auch die vorgenommenen Berichtigungen der Eröffnungsbilanz z.B. bei der Bewertung von Kunstgegenständen und Bilanzkorrekturen bei der Grundstücks-/Parkflächenbewertung sind schlüssig und nachvollziehbar. Allerdings sind die notwendigen Veränderungs- bzw. Korrekturbuchungen in Einzelfällen auf Grund des teilweise erheblichen Aktenmaterials und der Masse der Daten, die dahinterstecken, nur mühsam rekonstruierbar. In Zusammenarbeit mit der Stadtkämmerei konnte der Prüfungsaufwand aber erträglich gestaltet werden.

Es wird in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Korrekturen in der Eröffnungsbilanz gem. § 63 Abs. 3 GemHVO ergebnisneutral nur noch im dritten, der überörtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanz folgenden Jahresabschluss möglich sind. Diese Frist beginnt mit dem Abschlussbescheid der Rechtsaufsichtsbehörde über die durchgeführte Prüfung. Dieser liegt noch nicht vor, d.h. Berichtigungen sind immer noch ergebnisneutral möglich.

5. Ausführung des Haushaltsplans / Jahresabschluss

5.1. Ergebnishaushalt / Ergebnisrechnung

Die Ergebnisrechnung entspricht der handelsrechtlichen Gewinn- und Verlustrechnung. Anders als im bisherigen kameralen bzw. zahlungsorientierten Verwaltungshaushalt werden hier statt Einnahmen und Ausgaben nun Erträge und Aufwendungen nachgewiesen (Ressourcenorientierung). Dazu gehören auch nicht zahlungswirksame Ressourcenverbräuche (z.B. Abschreibungen, Zuführungen zu Rückstellungen) und nicht zahlungswirksame Erträge (z.B. aus der Auflösung von Sonderposten für Investitionszuweisungen oder aus der Auflösung von Rückstellungen).

Das Ergebnis 2016 (auf volle Euro ab-/aufgerundet) verbesserte sich gegenüber dem Planansatz wie folgt:

	Planansatz 2016	Ergebnis 2016	Differenz 2016
Erträge	109.477.739 €	115.714.543 €	+ 6.236.804 €
Aufwendungen	- 109.061.360 €	- 111.194.404 €	+ 2.133.044 €
Ord. Ergebnis	+ 416.380 €	+ 4.520.139 €	+ 4.103.759 €
Sonderergebnis	0 €	+ 63.331 €	+ 63.331 €
Gesamtergebnis	+ 416.380 €	+ 4.583.470 €	+ 4.167.090 €

Der Überschuss aus dem ordentlichen Ergebnis wurde entsprechend den gesetzlichen Vorgaben der Rücklage zugeführt.

Die Stadt Albstadt konnte somit auch im Haushaltsjahr 2016 der zentralen Forderung des Ressourcenverbrauchkonzepts des NKHR (§ 80 Abs.2 S.2 GemO), ein zumindest ausgeglichenes Ergebnis zu erwirtschaften, nicht nur Rechnung tragen, sondern darüber hinaus erneut einen Überschuss erzielen. Der ordentliche Aufwandsdeckungsgrad, der das Ergebnis der Geschäfts- und Verwaltungstätigkeit als Kenngröße zur Beurteilung der Generationengerechtigkeit der Haushaltspolitik abbildet, lag bei 104 % (nach z.B. 116 % in 2011 und 108 % in 2014). Es wurde zwar, wie schon seit 2011, nicht auf Kosten künftiger Generationen gewirtschaftet, allerdings ist nicht zu übersehen, dass dieser Deckungsgrad von Jahr zu Jahr geringer wird, d.h. unser Aufwand steigt im Verhältnis zu den Erträgen (inkl. Mehrerträge) überproportional an. Nach den bis jetzt vorliegenden Zahlen wird der Ordentliche Aufwand in 2017 bei mindestens 112,5 Mio. €, eher höher, liegen. Von einer Trendumkehr kann also zumindest derzeit keine Rede sein. In Zahlen ausgedrückt:

Jahr	Erträge	Aufwand	Ordentl. Ergebnis	Aufwands-deckungsgrad
2011	106.156.890 €	91.739.525 €	14.417.365 €	115,71 %
2012	99.925.773 €	94.197.662 €	5.728.111 €	106,08 %
2013	102.742.440 €	96.667.384 €	6.075.056 €	106,28 %
2014	109.735.633 €	101.332.834 €	8.402.799 €	108,29 %
2015	116.632.633 €	111.108.910 €	5.523.723 €	104,97 %
2016	115.714.543 €	111.194.404 €	4.520.139 €	104,06 %

Die Mehrerträge bzw. der Mehraufwand inkl. der damit verbundenen Verbesserung des Ordentlichen Ergebnisses gegenüber den Planansätzen des jeweiligen Jahres entwickelten sich wie folgt:

Jahr	Mehrerträge	in % zum Planansatz	Mehraufwand	in % zum Planansatz	Verbesserung Ordentl. Erg.
2011	+ 17.949.090 €	20,34 %	+ 12.699.125 €	16,06 %	+ 5.249.965 €
2012	+ 8.035.640 €	8,74 %	+ 4.389.257 €	4,88 %	+ 3.646.383 €
2013	+ 7.829.790 €	8,24 %	+ 4.085.994 €	4,41 %	+ 3.743.796 €
2014	+ 6.007.733 €	5,79 %	+ 3.990.144 €	4,09 %	+ 2.017.589 €
2015	+ 11.230.133 €	10,65 %	+ 9.986.128 €	9,87 %	+ 1.244.005 €
2016	+ 6.236.804 €	5,69 %	+ 2.133.044 €	1,95 %	+ 4.103.759 €

Ohne große Berücksichtigung der Zahlen aus 2011, deren Abweichungen vom Planansatz sicherlich der mangelnden Erfahrung mit dem NKHR bzw. der neu eingeführten doppischen Buchführung geschuldet sind, ist festzustellen, dass die Aufwandsseite, die wir in großen Teilen selbst beeinflussen können, seit 2011 bis heute um über 20 Mio. € angestiegen ist. Die Steigerung der Ertragsseite verdanken wir fast ausschließlich den Mehreinnahmen aus der Gewerbesteuer. Noch sind unsere

Erträge höher als unser Aufwand. Unser Ordentliches Ergebnis, also der Saldo aus Erträgen und Aufwand betrug seit 2011 bis 2016 durchschnittlich 7,44 Mio. € pro Haushaltsjahr. Dieses wird in erster Linie aus Mehreinnahmen aus der Gewerbesteuer mit durchschnittlich 5,94 Mio. € und Mehreinnahmen aus den Schlüsselzuweisungen vom Land mit durchschnittlich 1,04 Mio. € erzielt, also auf Erträge, auf die wir praktisch so gut wie keinen Einfluss haben.

Da sich die Gesamtdarstellung (inkl. außerordentlichem Ergebnis) aus dem Rechenschaftsbericht ergibt, werden nachstehend nur einige kurze Anmerkungen zu einzelnen Ertrags- bzw. Aufwandspositionen gemacht:

5.1.1 Grundsteuer

Obwohl hinsichtlich der Hebesätze in den letzten Jahren keine Änderungen erfolgten (bei der Grundsteuer A 330 v.H. und Grundsteuer B 350 v.H.), steigerten sich bei der Grundsteuer B die Einnahmen zwar kontinuierlich, unterm Strich aber doch nur geringfügig von 6.478.492 € in 2011 auf 6.677.393 € in 2016. Diese Verbesserungen ergeben sich hauptsächlich aus Neubauten und Höherbewertungen. Der durchschnittliche Hebesatz belief sich 2016 in Baden-Württemberg bei der Grundsteuer A auf 356 v.H. und bei der Grundsteuer B auf 391 v.H. Das Ist-Aufkommen bei der Grundsteuer B betrug 2016 in Baden-Württemberg im Durchschnitt 155,04 € je Einwohner und in der Größenklasse 20.000 – 50.000 Einwohner sogar 161,82 €. In Albstadt beträgt der Einwohnerwert 150,06 €, liegt also unter beiden Durchschnittswerten.

5.1.2 Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuereinnahmen, als wesentlicher Faktor auf der Ertragsseite waren mit 30.320.656 € in 2016 gegenüber 2015 um 3,296 Mio. € niedriger, aber immer noch der zweithöchste Wert seit 2011. Dieser leicht rückläufige Wert soll uns aber als Warnung dienen, dass es keinen Automatismus für jährlich steigende Gewerbesteuereinnahmen gibt.

Albstadt liegt mit seinem seit Jahren geltenden Hebesatz von 335 v.H. bei der Gewerbesteuer nach wie vor in der unteren Hälfte des Landesdurchschnitts. Dieser umfasste in 2016 in Baden-Württemberg eine Spanne von 265 v.H. – 430 v.H., im Durchschnitt 366 v.H. Auf Einwohnerzahlen umgerechnet entfielen von der Bruttogewerbesteuer 2016 auf jeden Einwohner in Baden-Württemberg 687,30 €. In der Gemeindegrößenklasse von 20.000 – 50.000 EW betrug dieser Wert dagegen sogar 751,03 €, in Albstadt beim derzeitigen Hebesatz nur 681,39 €. Hochgerechnet auf diesen Durchschnittswert wären dies in Albstadt Mehreinnahmen aus der Gewerbesteuer in Höhe von 3,1 Mio. € pro Jahr. Andererseits: Albstadt liegt im Prinzip voll im Trend des Zollernalbkreises mit einem Durchschnitt von 336 v.H.; Balingen hat einen Hebesatz von 350 v.H., was für Albstadt eine Mehreinnahme von 1,6 Mio. € bedeuten würde.

Auf Grund der bis heute anhaltenden, guten Finanzsituation sieht das Rechnungsprüfungsamt derzeit noch keinen akuten Handlungsbedarf. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang aber doch, dass bei einer Beibehaltung des derzeitigen Hebesatzes von den jährlich erzielten Mehreinnahmen

aus der Gewerbesteuer nur ca. 20 – 25 % bei der Stadt verbleiben und der Rest zu einem späteren Zeitpunkt als Umlagen an Bund, Land und Kreis abgeführt werden müssen bzw. im FAG angerechnet werden. Eine Anhebung des Hebesatzes dagegen würde bedeuten, dass die daraus resultierende Mehreinnahme in vollem Umfang bei der Stadt verbleibt.

Die örtliche Prüfung kann ihre Ausführungen aus dem Schlussbericht zu den Jahren 2014 und 2015 nur nochmals wiederholen und bekräftigen. Die Aussage damals – aktualisiert um die Zahlen 2016 - lautete: „Die seit 2011 gegenüber dem Planansatz jährlich erzielten Mehreinnahmen aus der Gewerbesteuer können aus Sicht der örtlichen Prüfung dazu verführen, sich in einer trügerischen Sicherheit zu wiegen und der Aufwandsseite zu wenig Beachtung zu schenken. Auf die Gewerbesteuer selbst haben wir außer auf den Hebesatz praktisch keine Einwirkungsmöglichkeiten. Unsere Abhängigkeit von der Gewerbesteuer wird dadurch deutlich, dass unsere ordentlichen Erträge seit 2011 zu durchschnittlich 26,07 % aus dieser Steuer resultieren. Gleichzeitig hat sie im Zeitraum 2011 – 2016 unseren ordentlichen Aufwand zu 28 % mit finanzieren müssen. In 2015 waren es sogar 30,25 %, da in diesem Jahr der ordentliche Aufwand auf über 111 Mio. € angestiegen ist.

Gefühlt hat die Stadt Albstadt seit 2011 Einnahmen aus der Gewerbesteuer wie nie zuvor. Dies stimmt nur bedingt. Das bisherige „Rekordergebnis“ aus 2015 mit 33,62 Mio. € wurde 2007 mit 32,19 Mio. € beinahe erreicht. Vor dem Gewerbesteuereinbruch in 2009 mit einer Einnahme von nur noch 6,43 Mio. € und einem ersten leichten Anstieg in 2010 auf 17,62 Mio. € hatte die Stadt Albstadt im Zeitraum 2002 – 2008 im Durchschnitt eine jährliche Gewerbesteuereinnahme in Höhe von 25,78 Mio. €. In den Jahren 2011 – 2016 stieg diese auf durchschnittlich 28,92 Mio. € an, ist also „nur“ um 3,1 Mio. € höher als vor der Wirtschaftskrise. Allerdings müssen wir seit der Einführung der Doppik unsere Nettoabschreibungen mit jährlich über 7 Mio. € als Aufwand mitfinanzieren. Im Prinzip hat sich der Handlungsspielraum der Stadt sogar verringert.“

5.1.3 Sonstige Steuereinnahmen

Seit 1998 erhalten die Gemeinden als Ausgleich für die in den alten Bundesländern entfallene und in den neuen Bundesländern erst gar nicht eingeführte Gewerbekapitalsteuer den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. Dieser ist gegenüber 2011 tendenziell eher rückläufig bzw. stagniert. Sowohl 2011, als auch 2016 erhielten wir hieraus 3,1 Mio. €, nachdem dieser in den Jahren dazwischen auf 2,85 Mio. € bis 2,97 Mio. € gefallen war.

Stärker als beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer profitierte Albstadt beim Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer von verbesserten Bemessungsgrundlagen aufgrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland. Dieser stieg von 15,18 Mio. € in 2011 kontinuierlich auf 19,23 Mio. in 2016 an.

Die Schlüsselzuweisungen vom Land sind gegenüber 2015 um 1,38 Mio. € auf 19,65 Mio. € angestiegen. Zurückzuführen ist dies in erster Linie auf die Anhebung des Grundkopfbetrags von 1.173 € auf 1.214 € und der kommunalen Investitionspauschale von 69,98 € auf 82,85 € je gewichteten Einwohner.

Zwiespältig bis hin zu bedenklich sind die nach wie vor steigenden Einnahmen bei der Vergnügungssteuer zu sehen. Betrugen diese in 2011 noch 845.500,-- €, so sind sie inzwischen auf 1,732 Mio. € angestiegen, haben sich also mehr als verdoppelt. Dieser Anstieg ist nicht allein auf die Anhebung des Vergnügungssteuersatzes von 20 % auf 23 % zum 01.03.2015, sondern auch auf die Zunahme von Geldspielautomaten und auf weiter anhaltende Umsatzsteigerungen bei den Spielstätten zurückzuführen. Diese sind von z.B. 4,97 Mio. € in 2011 auf nunmehr ca. 7,53 Mio. € in 2016 angestiegen.

5.1.4 Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen inkl. Versorgungsaufwand (= 31.014.605 €) liegen mit 1,022 Mio. € unter dem Planansatz von 32.036.980 €. In 2015 betrugen diese noch 29.761.840 €, also 1,25 Mio. € weniger. Zwar wurden 4,75 Stellen neu geschaffen, ursächlich waren in erster Linie aber Tarifsteigerungen und unbesetzte Stelle aus dem Vorjahr. Trotzdem liegt die Stadt mit 549,15 Stellen immer noch unter den Personalstellen des Jahres 2000 (556,75 Stellen). Gegenüber dem Tiefststand aus 2011 mit 514,4 Stellen haben wir zwar einen Zuwachs von 34,75 Stellen, der aber fast ausschließlich dem Bildungsbereich mit Schulsozialarbeit, Ganztagesbetreuung, Kitas usw. mit allein 32,8 Stellen zuzurechnen ist.

Die örtliche Prüfung kann deshalb nur nochmals wiederholen, dass die Personalausgaben selbst nicht ausschließlich als absolute Zahl und damit als alleiniger Maßstab zur Beurteilung der Personalsituation gesehen werden dürfen. Zu berücksichtigen ist auch, dass neue Aufgaben hinzugekommen sind und veränderte Aufgabenstrukturen in den wenigsten Fällen zu Personaleinsparungen führen.

Trotz gestiegener Personalausgaben liegt die Personalaufwandsquote, also das Verhältnis zwischen Personalausgaben und ordentlicher Aufwendungen, mit 27,9 % nach wie vor im Rahmen. Diese ist seit 2011 bis einschließlich 2016 mit durchschnittlich 27,5 % über die Jahre hinweg in etwa gleich geblieben (Schwankungsbreite zwischen 26,8 % und 27,9 %). Diese Kennzahl deutet auf eine anhaltend ausgewogene Personalwirtschaft der Stadt Albstadt hin.

In Albstadt entsprachen die Personalausgaben inkl. Versorgungsbezügen in 2016 umgerechnet 696,98 € je Einwohner. Ein weiterer Hinweis für eine ausgewogene Personalwirtschaft bzw. für eine sogar knappe Personalausstattung Albstadts ist der kommunale Landesdurchschnitt in Baden-Württemberg mit 830,20 €/EW in 2016. Dieser Wert würde für Albstadt Personalausgaben in Höhe von 36,9 Mio. € (statt 31,0 Mio. €) bedeuten. Albstadt liegt also deutlich unter dem Landesdurchschnitt. Selbstverständlich gilt es weiterhin, unabhängig von diesen Eckdaten, die Entwicklung der Personalkosten genau zu beobachten und kritisch zu hinterfragen. Trotzdem sind die genannten Zahlen nach wie vor Indiz dafür, dass die Personalausstattung in Albstadt nicht üppig, sondern äußerst knapp bemessen ist. Keine Frage, die Personalausgaben stellen – wie überall – einen bedeutenden Posten auf der Aufwandsseite dar. Die örtliche Prüfung ist aber der festen Überzeugung, dass hohe bzw. sogar überzogene Einsparbestrebungen in diesem Bereich für die Bürger zu nicht hinnehmbaren Qualitätseinbußen innerhalb der Verwaltung führen werden.

5.1.5 Transferaufwendungen

Bei diesen Positionen ist mit 42.362.842 € in 2016 ein Mehraufwand von 1,82 Mio. € gegenüber dem Planansatz entstanden. Zurückzuführen ist dieser in erster Linie auf
- eine höhere Gewerbesteuerumlage mit ca. 81.150 €
- höheren Rückstellungen bei der Kreisumlage mit ca. 949.340 €
- und einer höheren FAG-Umlage mit ca. 619.860 €.

5.1.6 Teilhaushalte

Die Stadt hat 5 Teilhaushalte eingerichtet. Im Rechenschaftsbericht 2016 sind die ordentlichen Ergebnisse der Teilhaushalte aufgezeigt. Dazu sind aus Sicht der örtlichen Prüfung keine Anmerkungen notwendig.

5.2 Finanzhaushalt / Finanzrechnung

Ein besonderes Merkmal der kommunalen Doppik ist die Erweiterung des kaufmännischen Zwei-Komponentensystems (Bilanz bzw. Gewinn- und Verlustrechnung) um eine dritte Komponente, die Finanzrechnung. Sie ist der Kapitalflussrechnung, die auch in der Privatwirtschaft als Planungs- und Steuerungsinstrument als Nebenrechnung weit verbreitet ist, nachgebildet. Mit ihrer Hilfe wird die Zahlungssicht beim Rechnungsabschluss beibehalten bzw. fortgeführt.

Die Finanzrechnung soll zeigen, wie eine Kommune aus laufender Geschäftstätigkeit, für Investitionsmaßnahmen und durch Finanzierungsmaßnahmen Mittel erwirtschaftet, verwendet und erhält. In der Finanzrechnung kommt am deutlichsten die bisherige und weitergeführte Funktion des früheren kameralen Vermögenshaushalts zum Vorschein. Hier werden also die tatsächlichen Ein- und Auszahlungen, getrennt nach laufender Verwaltungs-, Investitions- und Finanzierungstätigkeit, ausgewiesen.

Im Übrigen wird wegen der Gesamtdarstellung der Finanzrechnung (inkl. Investitionen) auf den Rechenschaftsbericht verwiesen.

5.2.1 Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit

Mit Hilfe der gestaffelten Finanzrechnung lässt sich in der ersten Stufe nachweisen, in welchem Umfang die Ergebnisrechnung einen Zahlungsmittelüberschuss (oder im schlechten Fall einen Zahlungsmittelbedarf) aus laufender Verwaltungstätigkeit (= Cash Flow) erwirtschaftet. Sofern positiv (was die Regel sein sollte), steht dieser zur ordentlichen Kredittilgung, für Investitionen und zur Stärkung der Finanzreserven zur Verfügung. Ein negativer Saldo bedeutet, dass schon zur Finanzierung der „normalen“ Verwaltungstätigkeit, also für laufende Auszahlungen entweder Kassenkredite aufgenommen, Vermögen veräußert, auf Investitionen verzichtet oder bestehende Liquiditätsreserven abgebaut werden mussten. „Normale“ Kredite dürfen zur Finanzierung der Aufwendungen nicht verwendet werden.

Der Finanzhaushalt aus lfd. Verwaltungstätigkeit (nur zahlungswirksame Erträge und Aufwendungen werden hier gebucht), also der Cash Flow, entwickelte sich 2016 (auf-/oder abgerundet auf ganze Euro) wie folgt:

	Ansatz 2016	Ergebnis 2016	Differenz 2016
Einzahlungen	106.365.529 €	112.344.636 €	+ 5.979.107 €
Auszahlungen	99.972.710 €	99.758.408 €	- 214.302 €
Zahlungsmittelüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit	+ 6.392.819 €	**+ 12.586.228 €**	+ 6.193.409 €

Es standen 2016 somit knapp 12,59 Mio. € für die Kredittilgung, für Investitionen und zur Stärkung der Finanzreserven zur Verfügung.

5.2.2 Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit

In einem zweiten Schritt werden in der Finanzrechnung die Ein- und Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit einer Kommune gegenübergestellt. Auszahlungen sind hierbei die bekannten Ausgaben des Vermögenshaushalts für Grunderwerb, Baumaßnahmen und Vermögenserwerb. Einzahlungen sind wie im Vermögenshaushalt kameraler Art die Veräußerungserlöse, aber auch Investitionszuweisungen und –beiträge. Die Finanzrechnung übernimmt sozusagen hier die Aufgabe des kameralen Vermögenshaushalts. Der Finanzhaushalt aus Investitionstätigkeit entwickelte sich 2016 wie folgt:

	Ansatz 2016	Ergebnis 2016	Differenz 2016
Einzahlungen	8.362.000 €	3.865.313 €	- 4.496.687 €
Auszahlungen	23.337.400 €	15.250.955 €	- 8.086.445 €
Finanzierungsmittelbedarf für Investitionstätigkeit	14.975.400 €	**11.385.642 €**	+ 3.589.758 €

In 2016 konnte der nach Abzug der Einzahlungen für Investitionen noch benötigte Finanzierungsmittelbedarf in Höhe von ca. 11,39 Mio. € in voller Höhe aus dem Zahlungsmittelüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit finanziert werden. Dieser lag in 2016 bei 12,59 Mio. € (siehe 5.2.1).

Wie schon 2012 – 2014 konnten bei den Einzahlungen für Investitionstätigkeiten auch in 2016 wesentlich geringere Zuweisungen als geplant realisiert werden. Die Plan-/Istabweichung betrug in diesem Jahr 4,26 Mio. €. Hauptursache waren entweder noch nicht begonnene Baumaßnahmen, die aber geplant und für die Zuschüsse im Haushalt eingestellt waren oder eine verzögerte Bauabwicklung und damit verbunden eine spätere Auszahlung von bewilligten Zuschüssen.

5.2.3 Gesamter Finanzierungsmittelüberschuss oder –bedarf

Der Saldo aus 5.2.1 und 5.2.2 stellt den gesamten Finanzierungsmittelüberschuss oder -bedarf einer Kommune dar.

Es ergibt sich in 2016 für Albstadt folgender Saldo:

Zahlungsmittelüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit	12.586.228,32 €
- Zahlungsmittelbedarf für Investitionstätigkeit	11.385.642,20 €
= **Finanzierungsmittelüberschuss 2016**	**1.200.586,12 €**

5.2.4 Ein- und Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit / Finanzierungsmittelbestand

Im nächsten Schritt werden in der Finanzrechnung die Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten bzw. die Auszahlungen für die Kredittilgungen aufgeführt. Diese ergeben den sogenannten Finanzierungsmittelbedarf aus Finanzierungstätigkeit. Der Saldo aus 5.2.3 und 5.2.4 führt dann zur Änderung des Finanzierungsmittelbestandes (Kumulierter Finanzierungsmittelbestand).

Hierfür sind in 2016 angefallen:

Kreditaufnahme	3.500.000,00 €
Ordentliche Kredittilgungen in Höhe von	2.927.515,97 €
Sondertilgungen	0,00 €
= Finanzierungsmittelüberschuss aus Finanzierungstätigkeit 2016	572.484,03 €
Kumulierter Finanzierungsmittelbestand 2016	**+ 1.773.070,15 €**

Dieser Wert (kumulierte Änderung des Finanzierungsmittelbestands einer Kommune im Haushaltsjahr) ist vergleichbar mit der kameralen Zuführung zur allgemeinen Rücklage (im negativen Fall wäre es eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage – wie 2014).

Durch die vorgenommenen Kreditaufnahme und nach Abzug der Kredittilgungen erhöhte sich der Schuldenstand der Stadt Ende 2016 leicht von 30.685.168 € auf 31.257.652 €. Anfang 2011 betrug dieser noch 64.159.762 €. Der Schuldenstand der Stadt Albstadt wurde somit innerhalb von 6 Jahren um 32,63 Mio. € abgebaut.

5.2.5 Endbestand an Zahlungsmitteln (Liquide Mittel zum 31.12.2016)

Unter Berücksichtigung der sogenannten haushaltsunwirksamen Ein- und Auszahlungen (durchlaufende Gelder, Aufnahme und Rückzahlung von Kassenkrediten, Anlage und Auflösung von Geldanlagen) und des Zahlungsmittelbestands zum Jahresbeginn ergibt sich als letzter Saldo der Endbe-

stand an Zahlungsmitteln zum Ende des Haushaltsjahres, der in der Vermögensrechnung bzw. Bilanz als Liquide Mittel auf der Aktivseite ausgewiesen wird.

Für 2016 ergibt sich folgendes Ergebnis:

Kumulierter Finanzierungsmittelbestand (vgl. 5.2.4)	1.773.070,15 €
+ haushaltsunwirksame Einzahlungen	3.015.022,23 €
- haushaltsunwirksame Auszahlungen	7.025.960,81 €
+ Liquide Mittel zum 01.01.2016	4.507.737,37 €
= Zahlungsmittelbestand bzw. liquide Mittel zum 31.12.2016	**2.269.868,94 €**

In 2016 konnte die Liquiditätsreserve (Geldanlage) aus 2015 mit 5 Mio. € um 4 Mio. € erhöht werden. Der Zahlungsmittelbestand lag somit zum Ende des Jahres bei ca. 11,27 Mio. €.

Die nach § 22 Abs. 2 GemHVO für 2016 geforderte Liquiditätsreserve zur Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit und zumindest zur teilweisen Vermeidung von Kassenkrediten in Höhe von ca. 1,86 Mio. € wurde somit eingehalten.

6. Einzelne Prüfungsfeststellungen

6.1 Erledigung von Prüfungsbeanstandungen

a) Kunstgegenstände/-werke

Bereits in den letzten beiden Prüfungsberichten der Jahre 2012/2013 und 2014/2015 hatten wir beanstandet, dass die Bewertung der vorhandenen Kunstgegenstände sehr schleppend verläuft. Trotz einer erneuten Bilanzkorrektur, die 2016 zu einer Reduzierung des bisherigen Bilanzwertes um 158.852,58 € führte, ist ein Abschluss der vorzunehmenden Bewertungen noch nicht erkennbar. Seitens des Kunstmuseums liegen die entsprechenden Rückmeldungen für die Werte bis 1999 der Stadtkämmerei vor, sind aber noch nicht vollständig in die Anlagenbuchhaltung eingearbeitet, da auch dieser Vorgang mit einem immensen Zeitaufwand verbunden ist. Die Rückmeldungen für die Jahre 2000 – 2011 fehlen komplett. Auch beim Maschenmuseum, beim Heimatmuseum und beim Philipp-Matthäus-Hahn-Museum sind so gut wie keine Fortschritte bei der Einzelinventarisierung und damit verbunden bei der Verifizierung der Bilanzwerte erkennbar.

Jeder einzelne Kunstgegenstand muss in unserem Inventarisierungsprogramm „HalloKai“ überprüft und ggf. korrigiert werden, um dann in die Bilanz übergeleitet werden zu können. Diese Überprüfungen und Korrekturen werden von der Anlagenbuchhaltung freiwillig durchgeführt und stellen dort einen erheblichen Zusatzaufwand dar. Die freiwillige Übernahme dieser Aufgabe durch die Stadtkämmerei sollte von den für die Kunst zuständigen Stellen wenigstens mit einer raschen Ergebnisrückmeldung honoriert werden.

Ursächlich für die bisher immer noch nicht erfolgte Inventarisierung ist nach Aussage der Leitungskräfte die nach wie vor mangelnde Personalausstattung. Die örtliche Prüfung hat ja letztes Mal bereits zugestanden, dass es durchaus sein kann, dass die aktuelle Personalsituation eine zügige Inventarisierung und Bewertung erschwert. Nur, die bestehende Problematik ist spätestens seit 2014 bekannt. In dieser Zeit hätten die Inventarisierungsarbeiten nicht nur begonnen, sondern auch sukzessive fortgeführt bzw. sogar zum Abschluss gebracht werden können. Es wäre mehr als nur ärgerlich, wenn durch weiter anhaltenden Zeitverzug notwendige Korrekturen nur noch ergebniswirksam zu Lasten der Ergebnisrechnung bzw. der Aufwandsseite durchgeführt werden könnten. Es wird deshalb nochmals eindringlich empfohlen, die notwendigen Einzelbewertungen ab sofort zügig umzusetzen. Noch völlig offen ist in diesem Zusammenhang die Überprüfung der Versicherungswerte auf deren Richtigkeit bzw. Angemessenheit.

b) Kindergartenentgelte

Im letzten Prüfungsbericht wurde festgestellt, dass relativ hohe Kindergartenentgelte offen, d.h. noch nicht bezahlt sind. Erschwerend kommt hinzu, dass sich diese teilweise über einen längeren Zeitraum hinziehen und in nicht wenigen Einzelfällen monatlich weiter ansteigen. Der Forderungsbestand belief sich Ende 2015 auf über 11.800,-- €, im Februar 2017 auf mehr als 25.300,-- € und im Juni 2018 immer noch auf ca. 19.300,-- €. Diese Werte sind nach wie vor auffällig hoch.

Gleichzeitig hatte sich das RPA der Anregung der Stadtkasse angeschlossen, die privatrechtlich erhobenen Kindergartenentgelte in öffentlich-rechtliche Kindergartengebühren umzuwandeln und die hierfür notwendigen Maßnahmen wie Kindergartensatzung, Gebührensatzung etc. anzugehen. Hauptgrund hierfür ist, dass öffentlich-rechtliche Beiträge oder Gebühren wesentlich leichter beizutreiben sind als privatrechtliche Entgelte. Diese Umstellung ist bisher nicht erfolgt.

Das Amt für Familie, Bildung, Sport und Soziales ist derzeit dabei, die Kindergartenverwaltung und die Belegung der Kindergartenplätze auf das Verfahren „NH-Kita“ umzustellen. Hierüber sollen dann auch die Kindergartenentgelte bzw. –gebühren abgewickelt werden. Die Stadtkasse testet derzeit entsprechende Schnittstellen zur Anbindung an das Finanzwesen, um den Migrationsaufwand in einem einigermaßen erträglichen Rahmen zu halten. Trotzdem müssen z.B. alle SEPA-Mandate manuell umgezogen werden. Die notwendigen Stammdaten sind zu pflegen und zu integrieren. Ziel ist die Umstellung auf 01.01.2019. Unterjährig ist eine solche auch aus haushalts- und kassenrechtlichen Gründen nicht möglich. Eine vom Fachamt angedachte Zweigleisigkeit in der Übergangsphase mit dem alten und neuen Verfahren ist allein vom zeitlichen und personellen Aufwand her nicht sinnvoll und nicht zielführend.

Es bietet sich deshalb an, mit der Einführung des Verfahrens „NH-Kita“ von den bisher privatrechtlichen Entgelten auf die empfohlenen öffentlich-rechtlichen Kindergartengebühren umzustellen. Alles andere würde zu einem erneuten, nicht unerheblichem Mehraufwand, der aber vermeidbar wäre, führen.

c) Spenden

Nach wie vor ist die Höhe der nicht abgerufenen Spendengelder bedenklich. Diese beliefen sich zum 31.12.2016 immerhin noch auf 178.175,64 € (2015 = 242.282,75 €). Auch an der Quantität (weniger vom Betrag her) abgegrenzter, d.h. nicht abgerufener Spenden bei Kindergärten, Schulen und Büchereien hat sich wenig geändert. Bereits im letzten Prüfungsbericht wurden die jeweils zuständigen Fachämter gebeten, darauf zu drängen, dass ihre Einrichtungen diese Gelder abrufen und ihrer Zweckbestimmung zuführen, um so dem Spenderwillen zeitnah zu entsprechen. Der Sinn einer solchen Spende ist sicherlich nicht, diese buchungstechnisch, wie z.B. bei Schulen Allgemein oder den Büchereien Tailfingen und Onstmettingen praktiziert, über Jahre vor sich herzuschieben. Es wird deshalb nochmals eindringlich gebeten, die offenen Spenden merklich abzubauen.

6.2 Entgeltordnung

Der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst TVöD ist seit 01.10.2005 der geltende Tarifvertrag für die Beschäftigten der deutschen Länder. Er hat die bis dahin gültigen, unterschiedlichen Tarifverträge für Angestellte im Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) und Arbeiter im Rahmentarifvertrag (BMT-G) abgelöst. Seitdem wird auch nicht mehr zwischen Angestellten und Arbeiter unterschieden. Beide Gruppen wurden unter dem Begriff „Beschäftigte“ zusammengefasst. Mit dem TVöD wurde die Vereinheitlichung des Tarifwerks für Arbeiter und Angestellte sowie die Abkehr von der dienstalters- und familienbezogenen Bezahlung hin zu einer tätigkeits-, ausbildungs- und erfahrungsorientierten Vergütung vollzogen.

Nach über zehnjährigen Verhandlungen konnte am 29. April 2016 auch die neue Entgeltordnung zum TVöD zwischen den kommunalen Arbeitgebern (VKA) und den beteiligten Gewerkschaften abgeschlossen werden. Sie trat zum 01.01.2017 in Kraft und löste die bisherige Übergangslösung der Weitergeltung der bisherigen Eingruppierungsmerkmale nach BAT bzw. BMT-G ab. Gleichzeitig stellt sie zwar die erste umfassende Überarbeitung aller Eingruppierungsmerkmale seit 50 Jahren dar, andererseits lehnt sie sich an die bisherigen Regelungen zur Eingruppierung im Großen und Ganzen an. Viele der bisherigen Tätigkeitsmerkmale wurden aber inhaltlich neu definiert, modifiziert oder ganz entfernt. Dies in erster Linie dort, wo sich die tatsächlichen Anforderungen an die Tätigkeit geändert haben.

Die neue Entgeltordnung gilt für alle Arbeitsverhältnisse, die dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst in der kommunalen Fassung (TVöD-VKA) unterliegen. Zum Jahreswechsel 2016 auf 2017 erfolgte eine Überleitung in die neue Entgeltordnung. Hiervon hat ein wesentlicher Teil der Beschäftigten nichts bemerkt, da die Überleitung unter Beibehaltung der bisherigen Entgeltgruppe erfolgte. Die bisher erreichte Entgeltgruppe einschließlich aller Zulagen und sonstigen mit der Eingruppierung verbundenen Entgeltbestandteile bleibt für die Dauer der unverändert auszuübenden Tätigkeit im vollen Umfang erhalten und nimmt an allen Entgelterhöhungen teil (dynamische Besitzstandssicherung). Eine Überprüfung und Neufeststellung der bisherigen Eingruppierung aus Anlass des Inkrafttretens der Entgeltordnung wurde ausdrücklich tarifvertraglich ausgeschlossen.

Eine Besonderheit stellt allerdings die bisherige Entgeltgruppe 9 dar, bei der die Beschäftigten automatisch bzw. „von Amts wegen“ in die neuen Entgeltgruppen 9a oder 9b übergeleitet werden mussten. Dies bedeutet allerdings keine Höhergruppierung, sondern „nur“ eine Neuzuordnung, da die alte Entgeltgruppe 9 neu strukturiert und dementsprechend aufgeteilt wurde. Dies erfolgte unter Beibehaltung der bisherigen Beträge, so dass sich keine finanziellen Auswirkungen ergaben. In Albstadt waren es 51 Beschäftigte, die überzuleiten waren, davon 20 in die Entgeltgruppe 9a, der Rest nach 9b. Die von der Personalabteilung vorgenommenen Überleitungen wurden geprüft. Hierbei gab es keine Beanstandungen.

Um mögliche Nachteile in Einzelfällen auszuschließen, wurde neben der oben erwähnten Besitzstandswahrung festgeschrieben, dass Änderungen der Eingruppierung bei Vorliegen aller Voraussetzungen auf Antrag des Beschäftigten erfolgen können. Diese Anträge mussten im Jahr 2017 gestellt sein und wirkten unabhängig vom Antragzeitpunkt auf Januar 2017 zurück. Zwar führen Höhergruppierungen im Grunde genommen zu einer höheren Entgeltgruppe und damit zu einer besseren finanziellen Ausgestaltung. Im Einzelfall konnten aber auch nachteilige Folgen wie z.B. der Wegfall von Besitzständen oder eine ungünstigere Stufenzuordnung damit verbunden sein. Es wurde deshalb empfohlen, diesbezüglich den Beschäftigten keine Beratung oder vorab eine entsprechende Detailprüfung anzubieten. Vor allem aus Haftungsgründen sind sowohl die Stadtverwaltung als Arbeitgeber, als auch der Personalrat dieser Empfehlung gefolgt. Insgesamt wurden 41 Anträge gestellt, davon 22 im letzten Quartal 2017. Sämtliche Anträge wurden durch die Bewertungskommission, der das Hauptamt, das Rechnungsprüfungsamt und der Personalrat angehören, geprüft. 11 Anträgen konnte nicht stattgegeben werden; die Stellen von 2 Beschäftigten werden neu bewertet.

6.3 Baugenehmigungsverfahren / -gebühren

Die Gebühren für die Leistungen der Stadt als untere Baurechtsbehörde sind seit 2006 in einer entsprechenden Satzung festgelegt. Diese wurde seitdem nicht mehr geändert oder angepasst. Nicht beachtet wurde hierbei, dass regelmäßig, spätestens aber nach zwei Jahren, die festgelegten gebührenpflichtigen Tatbestände, die Höhe der Gebühren sowie Gebührenerleichterungen zu überprüfen und nach Bedarf anzupassen sind. Es hätte sich angeboten, die Baurechtsgebühren spätestens mit den Gebühren für Leistungen als Untere Verwaltungsbehörde im Rahmen der Verwaltungsgemeinschaft Albstadt/Bitz im April 2018 neu zu kalkulieren. Auch diese wurden zuletzt 2006 aktualisiert und zu Recht festgestellt, dass die der Gebührenkalkulation zugrunde liegende VwV-Kostenfestlegung seit damals mehrfach geändert wurde. Der Pauschalsatz einer Arbeitsstunde im Mittleren Dienst hat sich von 39,-- € auf 52,-- € und im Gehobenen Dienst von 48,-- € auf 63,-- € erhöht. Neben dem aktualisierten Stundensatz sind bei einer Gebührenkalkulation und bei der Gebührenfestsetzung die Bearbeitungszeiten und die wirtschaftliche und sonstige Bedeutung der öffentlichen Leistung für den Gebührenschuldner mit zu berücksichtigen.
Die Abteilung Bauordnung ist seit ca. 2 Monaten dabei, wie in früheren Jahren über handschriftliche Stundenaufschriebe den Aufwand für die einzelnen Gebührenarten zu erfassen. Diese Stundenaufschriebe, die in den einzelnen Bauakten hinterlegt werden, sollen dann im Zusammenhang

mit der Erarbeitung einer neuen Gebührensatzung ausgewertet werden. Seitens der örtlichen Prüfung wird empfohlen, den erforderlichen Aufwand nicht handschriftlich festzuhalten, sondern im eingesetzten Baugenehmigungsverfahren „Inpro“ zu hinterlegen, um so den Auswertungsaufwand zu minimieren. Allerdings sind die dort früher einmal eingepflegten Stundensätze veraltet und nicht mehr aktuell. In Absprache mit der Abteilung Bauordnung wird davon ausgegangen, dass bis spätestens Mitte 2019 eine entsprechende Satzungsänderung mit den notwendigen Gebührenfestsetzungen vom Gemeinderat beschlossen werden kann.

Neben einer Wertgebühr sind in unserer Satzung über die Erhebung von Gebühren für öffentliche Leistungen als untere Baurechtsbehörde überwiegend Rahmengebühren festgelegt worden. So auch für Befreiungen, Ausnahmen oder Abweichungen von baurechtlichen Vorschriften. Diese Rahmengebühr beträgt 40,-- bis 50.000,-- €. Eine Rahmengebühr kommt insbesondere in Betracht, wenn die Vorgabe eines festen Gebührensatzes nicht zu einer sachgerechten Gebührenbemessung führt, weil z.B. unterschiedliche Verwaltungskosten bzw. ein unterschiedlicher Zeitaufwand zugrunde liegen oder sich die wirtschaftliche bzw. sonstige Bedeutung der jeweiligen Leistung unterscheiden. Die Festsetzung einer Rahmengebühr bedeutet für jede einzelne, gebührenpflichtige Leistung eine eigenständige und nachvollziehbar dokumentierte Gebührenfestsetzung. Das Stadtplanungsamt, Abt. Bauordnung hat nun zuletzt am 24.04.2008 in einer internen Richtlinie aus dieser Rahmengebühr für die verschiedenen Befreiungs- bzw. Ausnahmetatbestände Fest- und Wertgebühren definiert, die zwar zu einer Verwaltungsvereinfachung führen, aber von unserer Gebührensatzung nicht gedeckt sind. Daran ändert sich auch nichts, wenn in der Satzungsanlage aus 2006 auf diese internen Richtlinien verwiesen wird. Sie sind deshalb in die anstehende Satzungsanpassung zu integrieren und nicht mehr als verwaltungsinterne Anweisung weiterzuführen.

Stichprobenweise wurden die erhobenen Gebühren im „normalen“ Baugenehmigungsverfahren, im vereinfachten Verfahren und im Kenntnisgabeverfahren überprüft. Bei den beiden erstgenannten Genehmigungsarten, bei denen eine Wertgebühr festgesetzt wurde (6 ‰ bzw. 4 ‰ der Baukosten) gab es keine Beanstandungen. Etwas problematischer gestaltete sich die Gebührenfestsetzung im Kenntnisgabeverfahren. Hier ist eine Rahmengebühr von 150,-- bis 600,-- € festgelegt. Überwiegend wurde die Mindestgebühr in Rechnung gestellt. Mangels Zeitaufschrieben ist die Höhe der festgesetzten Gebühr nicht nachprüfbar, auch wenn glaubhaft versichert wurde, dass der Zeitaufwand bei der Vollständigkeitsprüfung in der Regel bei ein bis zwei Stunden liegt und somit die Mindestgebühr korrekt angesetzt wurde.

Positiv hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die äußerst schnelle Abwicklung des Baugenehmigungsverfahrens bei der Stadt Albstadt. Zwar mag die Technikunterstützung mit dem Verfahren „Inpro“ einen Teil dazu beitragen, maßgebend sind aber die festgelegten organisatorischen Abläufe mit paralleler Prüfung der baurechtlichen und der bautechnischen Bestandteile eines Baugesuchs. Zeitgleich werden – soweit notwendig – die zu beteiligenden Fachbehörden angehört, so dass in der Regel die Genehmigung für ein „normales“ Baugesuch innerhalb von 2 Monaten erteilt werden kann. Bei anderen Baurechtsbehörden dauert der Genehmigungslauf im Durchschnitt vier Monate und länger.

Die Stadt Albstadt ist für die Gemeinde Bitz nicht nur untere Baurechtsbehörde, sondern nimmt auch für diese die Aufgaben der vorbereitenden Bauleitplanung wahr. Allerdings sind für die angefallenen Kosten für die Fortschreibung des Gemeinsamen Flächennutzungsplans Albstadt / Bitz schon seit längerem keine Abrechnungen mit der Gemeinde Bitz erfolgt. Die letzte Abrechnung, die seitens der örtlichen Prüfung festgestellt werden konnte, war Ende November 2006. Eine Abrechnung der seit damals erfolgten Fortschreibungen wurde vom RPA beim Stadtplanungsamt schon mehrfach mündlich angemahnt, ist bisher aber unterblieben. Sie ist dringend nachzuholen. Nach der abgeschlossenen Vereinbarung zwischen Albstadt und Bitz hat eine solche eigentlich jährlich zu erfolgen, was unterblieben ist.

6.4 Stiftungsvermögen

Bei der Stadt Albstadt bestehen die rechtlich unselbständigen Stiftungen Walter Rominger (seit 1988), Georg Roll (seit 2006) und Felix Hollenberg (seit 1991).

Die Erlöse aus der Stiftung Walter Rominger werden gemäß Stifterwillen für die Unterstützung der körperlich und/oder geistig Behinderten im Zollernalbkreis und für die Förderung und Unterstützung von Vereinen und Vereinigungen, die sich den Behinderten widmen, eingesetzt. Diese werden in Form von Zuschüssen ausbezahlt, über die der SKSS entscheidet. Seit dem Jahr 2000 werden diese Zuschüsse gemäß Ausschussbeschluss nicht mehr an Einzelpersonen, sondern nur noch an Vereine und Institutionen ausbezahlt.

Die Stiftung Georg Roll soll sozialen Zwecken dienen, insbesondere hilfsbedürftige Einwohner der Stadt Albstadt in besonderen Notlagen unterstützen. Die Kontrolle über die uneigennützige Verwaltung des Vermögens soll nach dem Spenderwillen einem gemeinderätlichen Gremium unterliegen.

Zweck der Stiftung Hollenberg ist die Förderung der Druckgraphik mit besonderer Berücksichtigung der Radierung im Sinne Felix Hollenbergs durch die Auslobung eines Preises aus dem Ertrag des Stiftungskapitals in Höhe von wenigstens 5.000,-- €. Dieser wird von einem Stiftungskuratorium bestimmt und soll in der Regel im Abstand von zwei bis drei Jahren verliehen werden, sofern die entsprechenden Erträge aus dem Stiftungskapital vorhanden sind.

Stand der Stiftungen zum 31.12.2016:

	Ursprungskapital	Stand 31.12.2016	Gesamterträge	davon verwendet
Rominger	550.637,03 €	621.113,08 €	701.322,26 €	630.846,21 €
Roll	566.034,80 €	631.112,89 €	131.888,99 €	66.810,90 €
Hollenberg	86.919,62 €	97.160,18 €	87.031,02 €	76.790,46 €

Durch die Zuführung der Krematoriumserlöse hat sich seit 2014 die Ertragssituation der Stiftungen wieder normalisiert bzw. verbessert, da auf Grund der anhaltenden Niedrigzinsphase so gut wie

keine Zinserträge mehr aus dem Stiftungskapital realisierbar sind. Auffallend ist, dass sich die Verwaltung mit der Verteilung der Erlöse aus dem Stiftungsvermögen Roll schwer tut. Nur etwa die Hälfte konnten einer Verwendung zugeführt werden. Die örtliche Prüfung ist der Auffassung, dass die Auslegung des Stifterwillens, nämlich die Unterstützung hilfsbedürftiger Einwohner der Stadt Albstadt in besonderen Notlagen, weiter, als bisher praktiziert, gehandhabt und der Spielraum, den diese Formulierung bietet, in einem breiteren Rahmen genutzt werden sollte. Die Zuführung zusätzlicher Mittel, die nicht aus Zinserträgen stammen, bietet zudem die Chance, den Stifterwillen auf aktuelle Gegebenheiten und Probleme auszuweiten. Vorstellbar wäre beispielsweise die Überlegung, ob dahingehend Bedarf besteht, Kinder und Jugendliche in ihrem Lebensalltag, z.B. in Kindergarten oder Schule stärker zu unterstützen, als vom „Stammpersonal“ geleistet werden muss bzw. auf Grunde der Vielfalt der Lebenssituationen dieser Kinder und Jugendlichen erbracht werden kann. Ein Beispiel hierfür könnte der Problembereich Migration und Integration darstellen.

Mit den in den liquiden Mitteln enthaltenen Stiftungsvermögen wird unterschiedlich verfahren. Zum Teil werden diese mit den städtischen Geldern bei Kreditinstituten angelegt, ein weiterer Teil wird schon seit vielen Jahren als Inneres Darlehen genutzt. Ende 2016 betrug das Innere Darlehen bei der Stiftung Roll 470.000,-- € und bei der Stiftung Hollenberg 100.000,-- €. Die Verzinsung dieser Inneren Darlehen orientiert sich am EURIBOR (Euro Interbank Offered Rate), der bis einschließlich Oktober 2016 mit 0,08 % immerhin noch leicht positiv war. Danach wurde er mit 0,07 bzw. 0,19 % negativ, d.h. die Stiftungen mussten aus dem von ihnen an die Stadt gewährten Darlehen Zinsen bezahlen, statt welche zu erhalten. Dieses Ergebnis ist zwar aus der bisherigen Praxis heraus konsequent, aber im Stiftungssinne nicht befriedigend. Auf eine tiefergehende rechtliche Würdigung der Verzinsung der Stiftungsdarlehen wird aber nicht nur auf Grund der geringen Höhe des negativen Zinsbetrages verzichtet, sondern auch deshalb, weil mit der Stadtkämmerei abgesprochen wurde, diese Inneren Darlehen mit der Jahresrechnung 2018 aufzulösen. Dies ist schon allein deshalb notwendig, weil nach altem Haushaltsrecht Innere Darlehen aus der Inanspruchnahme von liquiden Mitteln des Sondervermögens eigentlich nur vorübergehend möglich waren und nach Auffassung der örtlichen Prüfung nach neuem Haushaltsrecht gar nicht mehr zulässig sind. Durch die beabsichtigte Auflösung dieser Inneren Darlehen, deren Existenz und Höhe bisher nur im jeweiligen Jahresabschluss mit einem Satz unter dem Punkt „Verwendung liquider Mittel zur Finanzierung von Investitionen“ erwähnt wurden, erübrigt sich auch die weitere Prüfung eines ordnungsgemäßen Nachweises dieser Mittel im Finanzhaushalt bzw. der Finanzrechnung entsprechend der Formvorschriften der GemO bzw. der GemHVO.

6.5 Bedarfsplanung / -ermittlung im Bauwesen

Bereits im letzten Prüfungsbericht hatte das RPA ausgeführt, dass Investitionen erst veranschlagt werden dürfen, wenn entsprechende Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Die anfallenden Folgekosten kommunaler Investitionen (Personalkosten, Sachkosten, Kapitalkosten) sind nach der GemHVO in diesem Zusammenhang ebenfalls zu ermitteln. Die genannten Unterlagen sind also die Grundlage für die Mittelveranschlagung (z.B. für die in Kürze anstehenden

Haushaltsplanberatungen für 2019) und nicht erst – wie in den meisten Kommunen praktiziert - für die Mittelverwendung.

Basis und wesentlicher Faktor für den Einstieg in ein Bauprojekt ist eine hinreichend konkretisierte Bedarfsplanung. Durch die DIN 18205 wird dieser Prozess unterstützt. Sie stellt z.B. Prüflisten zur Verfügung, die verdeutlichen, zu welchen Punkten eine Klärung üblicherweise erforderlich ist. Wenn es später beim Bauen Probleme gibt, liegt das häufig an einer mangelhaften Bedarfsplanung. Das heißt, die Bauaufgabe bzw. Anforderungen sind ungenügend definiert, die Bedürfnisse, Ziele und Mittel von Auftraggebern bzw. Bauherren (und Nutzern) werden nicht ausreichend ermittelt oder vermittelt und die Umsetzung in bauliche Anforderungen wird unzureichend festgeschrieben. Planen und Bauen wird immer komplexer, die Anzahl der Beteiligten und die technischen Möglichkeiten steigen. Das macht es zwingend erforderlich, zu Beginn einer Planung die Anforderungen umfassend zu definieren. Die Bedarfsplanung ist somit auch Voraussetzung für eine qualifizierte Schätzung der Baukosten und für den Auftragswert der zu vergebenden Architekten- oder Ingenieursleistungen. Der verfügbare Kostenrahmen ist nur dann belastbar und nachprüfbar, wenn er auf einer fundierten Bedarfsermittlung basiert. Um den haushaltsrechtlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen, muss eine Bedarfsplanung im Grunde genommen schon bei der Mittelveranschlagung vorliegen.

Die Bedarfsplanung ist Aufgabe des Bauherrn, also der Stadt. Sie kann sie selbst übernehmen oder auch an einen externen Dienstleister übertragen. In diesem Fall wird seitens des RPA empfohlen, diesen Dienstleister nicht mit der weiteren Planung zu beauftragen, um eine größtmögliche Unabhängigkeit zu gewährleisten und eine Wettbewerbsverzerrung zu vermeiden. Wird diese Empfehlung eingehalten und auch so gegenüber dem Auftragnehmer kommuniziert, dann kann es auch nicht vorkommen, dass sich eine beauftragte Bedarfsanalyse zu einer Objektplanung verselbständigt und so zu einer De-Facto-Vergabe wird. Noch problematischer wird es dann, wenn diese Ingenieurs- bzw. Architektenleistungen europaweit auszuschreiben gewesen wären und durch die falsche Vorgehensweise die Gewährung bzw. Rückzahlung von Zuschüssen droht. Da hilft es dann auch nicht, wenn über die Aufschlüsselung in Einzelbeauftragungen eine Korrektur versucht wird. Entgegen einer weit verbreiteten Meinung ist die Bedarfsplanung nicht Bestandteil der Leistungsphasen 1 (Grundlagenermittlung) oder 2 (Vorplanung) der Leistungsbilder der HOAI, sondern Voraussetzung für den Einstieg in den Planungs- bzw. Bauprozess. Es kann unter Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgrundsatzes frei vereinbart werden. Sie unterliegt nicht den strengen Honorarregelungen der HOAI. Sie kann somit unter klaren Zielvorgaben im freien Wettbewerb vergeben werden. Von der Bedarfsplanung sollte im nachgeordneten Projektverlauf nicht mehr abgewichen werden. Nur so kann eine größtmögliche Kostensicherheit gewährleistet werden.

Die Bedarfsplanung wird in vielen Kommunen, auch in Albstadt, stiefmütterlich behandelt. Hierfür anfallende Kosten und vor allem die zeitliche Belastung bzw. personelle Probleme werden häufig als Ursache genannt. Übersehen wird aber, dass erst eine Bedarfsplanung die Ausnutzung vorhandener Einsparpotentiale ermöglicht. Es ist nachgewiesen, dass die Kostenbeeinflussbarkeit bei Projektbeginn am größten ist und im Verlauf eines Projekts immer weiter absinkt. Sie trägt auch

dazu bei, spätere Umplanungen zu vermeiden. Dadurch entfallen auch die negativen Folgewirkungen solcher Umplanungen wie Nachträge, Kostensteigerungen und zeitliche Verzögerungen.

Aus vorgenannten Gründen muss deshalb vor Projektbeginn wesentlich genauer und umfangreicher als bisher eine fundierte Bedarfsermittlung für jedes Bauvorhaben erfolgen. Nur so lassen sich überraschende Kostensteigerungen und unvorhergesehene Umplanungen weitgehend vermeiden. Überall da, wo aus Sicht der örtlichen Prüfung keine fundierte Bedarfsermittlung gemacht wurde, entstehen zwangsläufig Mehrkosten. Beispielhaft seien hier nur der Campingplatz badkap, der Kindergarten Veilchenweg, das Parkhaus Bahnhof oder das Gymnasium Ebingen genannt. Wird den Gremien die durchgeführte Bedarfsplanung bei ihrer Entscheidungsfindung vorgelegt, können hieraus wertvolle Anregungen entstehen und vor allem die Entscheidungsträger für die komplexen Anforderungen bei Baumaßnahmen sensibilisiert werden.

Die örtliche Prüfung verkennt hierbei nicht, dass diese Vorarbeiten zeit- und personalintensiv und bei den geplanten bzw. anstehenden Investitionsmaßnahmen, die in nächster Zeit auf die Stadt zukommen, nur schwer realisierbar sind. Die einzige Lösung aus Sicht der örtlichen Prüfung ist, die in der mittelfristigen Finanzplanung ausgewiesenen und vor allem die immer wieder unvorhergesehen auftauchenden Vorhaben auf ein machbares Maß zu reduzieren und / oder das Personal im technischen Bereich entsprechend aufzustocken. Die Menge der in Albstadt in den letzten Jahren durchgeführten oder in nächster Zeit vorgesehenen Investitionsmaßnahmen führt zwangsläufig dazu, dass sowohl in der Planung, als auch in der Ausführung kostenintensive Fehler gemacht werden. Diese sind kein Qualitäts-, sondern in erster Linie ein Quantitätsproblem. Es werden anzahlmäßig zu viele Vorhaben angegangen, die objektiv dann nicht ordnungsgemäß abgearbeitet werden können. Aus Sicht der örtlichen Prüfung sollten sich sowohl die Verwaltung, als auch die Gremien dazu durchringen, Investitionen – so wünschenswert sie auch sein mögen - auf ein zu bewältigendes Maß zu reduzieren. Investiv sind von 2011 – 2017 im Hochbau pro Jahr durchschnittlich 3,9 Mio. €, im Tiefbau 4,2 Mio. €, bei der Sanierung 2,4 Mio. € und für sonstige Baumaßnahmen 1,3 Mio. €, also insgesamt pro Jahr ca. 11,8 Mio. € an Mitteln abgeflossen, also zahlungswirksam geworden. Konsumtiv kommen dann noch für die Gebäudeunterhaltung / Sonst. Bauliche Anlagen 2,5 – 3,0 Mio. € pro Jahr hinzu. Diese Jahressummen können sich durch einige laufende Großprojekte vorübergehend erhöhen, sind aber ein guter Anhaltspunkt für eine realistische Einschätzung der Umsetzbarkeit unserer Baumaßnahmen. Investitionsvorhaben, die mittelfristig bisher gar nicht geplant bzw. vorgesehen waren, haben hierbei zurückzustehen.

Bereits im letzten Prüfungsbericht hat die örtliche Prüfung ausgeführt, dass die Verwaltung 2014 in der Abschlussbesprechung zur Finanzprüfung der Haushaltsjahre 2008 – 2011 der Gemeindeprüfungsanstalt zugesagt hat, bei künftigen Investitionsentscheidungen eine Folgekostenberechnung nach § 12 GemHVO anzufertigen. Dies hat sie auch verwaltungsintern veranlasst. Allerdings wird – und darauf weisen wir nochmals eindringlich hin – nach wie vor übersehen, dass die in der GemHVO geforderten Unterlagen der Mittelveranschlagung dienen, also zusammen mit der Erstellung des Haushalts anzufertigen und dort mit vorzulegen sind. Der nicht nur in Albstadt praktizierte Weg, eine Folgekostenberechnung erst mit dem eigentlichen Baubeschluss, also unmittelbar

vor Baubeginn anzufertigen, wird dieser Regelung – außer für unbedeutende Maßnahmen - nicht gerecht.

6.6 Vergabe in Losen / Gesamtvergabe

In organisatorischer Hinsicht bestehen verschiedene Möglichkeiten, Baumaßnahmen abzuwickeln. Der Auftraggeber soll die Gesamtleistung, in Lose aufgeteilt, an verschiedene Unternehmer vergeben. Er kann auch einzelne Lose zusammengefasst vergeben oder einen sog. Generalunternehmer einschalten, einen Unternehmer also, der alleiniger Vertragspartner der Stadt ist und der einen Teil der Gesamtleistung im eigenen Betrieb erbringt, während er den restlichen Teil an Nachunternehmer weitervergibt.

Die Generalunternehmervergabe erfreut sich zunehmender Beliebtheit. Von ihr versprechen sich Auftraggeber verschiedene Vorteile, wie die leichtere Durchsetzung von Mängelansprüchen und die Einsparung von Koordinierungsaufwand. Dabei wird jedoch oft übersehen, dass dem auch Nachteile bzw. Risiken gegenüberstehen. So droht z.B. eine erhebliche Störung des Bauablaufs für den Fall, dass der Generalunternehmer, als alleiniger Vertragspartner des Auftraggebers, insolvent wird.

Ein weiterer und ganz entscheidender Gesichtspunkt ergibt sich aus dem Vergaberecht: Der Auftraggeber hat nicht die freie Wahl, ob er losweise ausschreibt oder eine Generalunternehmervergabe bevorzugt. Für die Generalunternehmervergabe (bzw. für eine zusammengefasste Vergabe einzelner Lose) bedarf es einzelfallbezogener Gründe von erheblichem Gewicht. Liegen diese nicht vor und tätigt der Auftraggeber dennoch eine Generalunternehmervergabe, begeht er einen Vergabeverstoß, der unliebsame Folgen haben kann, wie z.B. den Verlust von Fördermitteln.

Bauleistungen sind grundsätzlich losweise zu vergeben. Hierauf kann verzichtet werden, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe vorliegen bzw. wirtschaftliche oder technische Gründe eine zusammengefasste Vergabe erfordern. Mit der Vorgabe, Bauleistungen nach Losen zu vergeben, sollen insbesondere mittelständische Unternehmen gefördert werden, um ihnen die Möglichkeit zu geben, ein Angebot direkt beim Auftraggeber einzureichen. Hinzu kommt, dass Generalunternehmer in ihren Nachunternehmerverträgen häufig ungünstigere Bedingungen aufnehmen, als der öffentliche Auftraggeber. Angesichts dieser Zielsetzungen (Marktpflege) haben auch die Kommunen einen zeitlichen Mehraufwand durch Losvergaben in ihrem Verwaltungsbereich, z. B. durch Koordinierung, Bauausführung und Überwachung hinzunehmen.

Das Argument, kleine und mittlere Unternehmen hätten die Möglichkeit, sich zu Bietergemeinschaften zusammenzuschließen, wird dem Schutzzweck des Wettbewerbsrechts nicht gerecht, wonach mittelständischen Unternehmen grundsätzlich die Möglichkeit zur eigenständigen Beteiligung am Bieterwettbewerb einzuräumen ist. Auch die Möglichkeit einer Beteiligung von Nachunternehmern ist insoweit kein tragfähiges Argument. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die losweise Vergabe auch aus Sicht des Auftraggebers Vorteile mit sich bringen kann. Bei der losweisen Vergabe wird nämlich in der Regel ein größerer Bewerberkreis angesprochen und ein wesentlich

breiterer Wettbewerb als bei Generalunternehmervergaben erzielt. Damit steigen die Chancen, dass ein niedrigeres Preisniveau und ein höheres Maß an Wirtschaftlichkeit erreicht werden.

Zu bedenken ist, dass ein Unternehmer bei einer zusammengefassten Vergabe von Losen seinen Mehraufwand für die Koordination der Nachunternehmer sowie die mit dem Nachunternehmereinsatz verbundenen Risiken kalkulatorisch berücksichtigen muss. Im Allgemeinen kann deshalb davon ausgegangen werden, dass Generalunternehmervergaben bis zu 15 % teurer sind, als die Vergabe nach Fachlosen (sog. „Generalunternehmerzuschlag"). Dies ist durch empirische Erhebungen bestätigt worden. Zudem kann auf eine eigene Bauüberwachung nicht gänzlich verzichtet werden.

Eine Generalunternehmervergabe bzw. zusammengefasste Vergabe ist und bleibt vergaberechtlich der Ausnahmefall. Es reicht nicht aus, diese Vergabeart mit allgemeinen (mehr oder weniger bei allen Maßnahmen gegebenen) Vorteilen auf Seiten des Auftraggebers zu begründen, wie z.B. mit Eilbedürftigkeit, Baukosteneinsparungen, vermindertem Zeit- oder Verwaltungs- und Koordinierungsaufwand sowie fehlendem Fachpersonal oder mit der vereinfachten Durchsetzbarkeit von Mängelansprüchen. Würde man nämlich hierauf (also auf Aspekte, die typischerweise mit jeder losweisen Ausschreibung verbunden sind) abstellen, wäre die Gesamtvergabe immer zu rechtfertigen. Der vergaberechtliche Grundsatz der Aufteilung der Gesamtleistung in Lose ginge damit ins Leere. Es ist daher erforderlich, dass der Auftraggeber die Interessen des Mittelstands mit seinem eigenen Interesse an einer zusammengefassten / wirtschaftlichen Vergabe sorgfältig abwägt. Die Rechtsprechung hat sich in verschiedenen Entscheidungen mit dieser Thematik befasst. Hiernach kommen unter besonderen, die Ausnahme rechtfertigenden Voraussetzungen als Ausnahmekategorien v.a. in Betracht:

- Vermeidung einer unwirtschaftlichen Zersplitterung, kleine Bauvorhaben, geringes Auftragsvolumen
- Besondere Eilbedürftigkeit
- Bauabläufe, Verkehrssicherheit bei laufendem Baubetrieb
- Technische Gründe, einheitliche Mängelhaftung
- Wirtschaftlichkeitsnachweis mittels Parallelausschreibung.

Häufig wird bei einer Generalunternehmervergabe auf die besondere Eilbedürftigkeit abgestellt. Eilbedürftigkeit allein ist kein Grund für die Zusammenfassung von Fachlosen. Die Generalunternehmervergabe kann jedoch gerechtfertigt sein, wenn eine nicht termingerechte Fertigstellung der Maßnahme erhebliche und konkret bezifferbare wirtschaftliche Nachteile oder gar Gefahren für Leib und Leben mit sich bringen würde. Hinzukommen muss, dass der Auftraggeber die Dringlichkeit nicht selbst verursacht hat und auch nicht voraussehen konnte. Außerdem muss, unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Einzelfall, davon ausgegangen werden können, dass die vorgegebenen bzw. benötigten Ausführungsfristen nur bei einer Zusammenfassung von Fachlosen bzw. einer Generalunternehmervergabe eingehalten werden können. Diese Voraussetzungen können z.B. in folgenden Fällen vorliegen: Bau von Notunterkünften, Sanierung wichtiger Verkehrsbauwerke, wie z.B. Brücken, Bau von Hochwasserschutzmaßnahmen, Wiederaufbau eines durch Orkan zerstörten Objekts.

Bauleistungen, die sich hinsichtlich der Haftung der Auftragnehmer für Mängelansprüche nicht eindeutig von den Bauleistungen anderer Unternehmer abgrenzen lassen, können zusammengefasst vergeben werden (z.B. Brückenlager, Fahrbahnübergänge, Erd-/Oberbauarbeiten). Beim Bau von Erschließungsanlagen ist es grundsätzlich vertretbar, wenn alle Fachlose (Kanal, Wasser, Straße) von Anfang an zusammengefasst ausgeschrieben und an einen Unternehmer vergeben werden, weil bei getrennter Vergabe und bei späteren Baumängeln beim Auftraggeber Beweislastprobleme auftreten können (z.B. bei Setzungen oder Verformungen im Straßenbereich).

Der örtlichen Prüfung ist es wichtig, nochmals zu betonen, dass diese Vergabeart der Ausnahmefall darstellt. Dies gilt auch für die in Albstadt in letzter Zeit durchgeführten (Büro- bzw. Hochschulgebäude Gartenstraße 15) bzw. anstehenden Maßnahmen nach dem Verfahren „Planen und Bauen“ wie Kindertagesstätte in Laufen (für das RPA noch offen: Schulzentrum Lammerberg), welches im Endeffekt bzw. im Ergebnis nichts anderes als eine Funktionalbeschreibung darstellt, die letztendlich in der Konsequenz in eine Generalunternehmerbeauftragung mündet. Bei dieser Art einer Funktionalbeschreibung wird nicht nur die Bauleistung, sondern auch die Planungsleistung mittels eines Leistungsprogramms beschrieben. Auf der Grundlage des vorgegebenen Planungsrahmens erstellt der Bieter eine Entwurfsplanung. Letztendlich umfasst sein Angebot dann die Erstellung eines Bauwerks auf der Grundlage seiner eigenen Planung. Daran ändert auch die Einschaltung eines Fachbüros wie Drees & Sommer nichts, die mit der Betreuung des Planungs- und Bauausschreibungsverfahrens und der Erstellung des Leistungsprogramms beauftragt ist. Dass das Büro Drees & Sommer mit anwaltlicher Unterstützung ein vergabekonformes Verfahren in Form einer Funktionalausschreibung durchführt, wird seitens der örtlichen Prüfung vorausgesetzt und unterstellt. Problematisch ist nicht der Beratungs- bzw. Betreuungsauftrag an Drees & Sommer, sondern die beabsichtigte Vorgehensweise bzw. die sich daraus ergebende Bauabwicklung. Strittig ist aus Sicht der örtlichen Prüfung nämlich, ob die eigentlich vorab (d.h. vor Verfahrensbeginn) zu treffende Entscheidung über die Zulässigkeit einer Generalunternehmervergabe bei unseren Bauvorhaben tatsächlich dem Wettbewerbs- und Vergaberecht entspricht.

Da eine Funktionalausschreibung für die Bieter einen hohen Aufwand mit sich bringt, kommt eine Öffentliche Ausschreibung normalerweise nicht in Betracht. Damit geht zwangsläufig eine Einschränkung des Wettbewerbs einher. Deswegen sieht das Vergaberecht vor, dass sowohl technische, wie auch wirtschaftliche, gestalterische und funktionale Gründe für eine Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm vorliegen müssen. Diese Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen. Die Absicht, Planungsaufwand einzusparen oder die eigene Planung von Baufirmen optimieren zu lassen, rechtfertigt eine Funktionalausschreibung nicht. Auch zeitliche Probleme und Überlastung des eigenen Personals sind hierfür keine Begründung. Eine Funktionalausschreibung ist deswegen z.B. für den Neubau eines größeren Schulzentrums nicht gerechtfertigt. Ein solches Bauwerk ist nach Ansicht der Gemeindeprüfungsanstalt ein Standardbauwerk, das normalerweise keine solchen gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen Technik, Gestaltung und wirtschaftlichen Aspekten aufweist, dass zwingend eine Inanspruchnahme des Bieter-Know-Hows erforderlich wäre. Die für den Bau eines solchen Schulzentrums erforderlichen Planungsleistungen können durch die Fachleute der technischen Ämter erfolgen und werden von diesen in aller Regel auch erbracht. Das Erfordernis, Entwürfe im Planungsverlauf weiter zu entwickeln und zu optimieren, besteht bei

jedem Bauvorhaben. Würden solche Gründe eine Funktionalausschreibung rechtfertigen, wäre diese die Regel und nicht die Ausnahme. Bejaht wird eine Funktionalausschreibung bei Systembauten und technisch komplexen Anlagen.

Da für die örtliche Prüfung die vergabe- und wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit des Verfahrens „Planen und Bauen“ bei den vorgesehenen Baumaßnahmen Kindertagesstätte Laufen und u.U. beim Schulzentrum Lammerberg (sofern die Bauausführung im Endeffekt ebenfalls in eine Generalunternehmervergabe mündet) nicht zweifelsfrei klar ist und um in Zuschussfragen auf der sicheren Seite zu sein, wird eindringlich empfohlen, dies vorab mit dem Zuschussgeber abzustimmen. Ansonsten besteht die Gefahr der Rückforderung gewährter Zuwendungen in Gänze oder in Teilen. Diese Empfehlung gilt auch für zukünftige Funktionalausschreibungen bzw. Generalunternehmervergaben. Ein vergaberechtskonformes Planerauswahlverfahren allein genügt für eine rechtssichere Zuschussabwicklung nicht. Auch die Bauabwicklung selbst muss den Vergabebestimmungen entsprechen. Besonders gefährdet sind Zuschüsse, wenn dann auch noch gegen das Gebot einer EU-weiten Ausschreibung verstoßen wird.

6.7 Bautagebuch / Bautagesberichte

Das Führen eines **Bautagebuchs** obliegt entsprechend der HOAI dem mit der Leistungsphase 8 „Objektüberwachung/Örtliche Bauüberwachung“ beauftragten Architekten bzw. Ingenieur. Es stellt eine Grundleistung dieser Leistungsphase dar. Er schuldet diese Leistung nur dann nicht, wenn sie im Architekten-/Ingenieurvertrag ausdrücklich ausgeklammert und somit nicht übertragen wurde. So kann z.B. bei Kleinaufträgen auf die Erbringung dieser Leistung verzichtet werden. Das Bautagebuch dokumentiert den wesentlichen Ablauf einer Baumaßnahme (z.B. Neubau-, Erweiterungs-, Umbau oder Instandsetzungsmaßnahme). Es ist ein auf das gesamte Objekt bezogenes Dokument.

Im Allgemeinen dient ein Bautagebuch dem Auftraggeber der Kontrolle der von ihm honorierten Bauleitertätigkeit. Außerdem kann es ein Beweismittel in den Fällen darstellen, in denen von Bauunternehmen Nachtrags- oder Ersatzforderungen gestellt werden. Es dient allerdings nicht der Bauabrechnung. Dafür sind die Abrechnungsunterlagen wie z.B. Zeichnungen, Aufmaße, Mengenberechnungen, Wiegescheine, Stundenlohnzettel oder Entsorgungsnachweise maßgebend. Das Bautagebuch enthält als wesentliche Elemente eine Beschreibung der Bauleitertätigkeiten, der Bauablaufstörungen und sonstiger bedeutsamer Ereignisse auf der Baustelle. Es wird i.d.R. täglich geführt. Der Zeitpunkt der Übergabe (z.B. täglich, wöchentlich oder mit Baufertigstellung) ist zu vereinbaren.

Das Führen von Bautagebüchern wird in unseren Ingenieursverträgen so gut wie nie ausgeschlossen, deren Vorlage aber auch nicht verlangt. Insoweit ist auch nicht klar, ob diese tatsächlich geführt werden oder nicht. Aus Kontroll- und Dokumentationsgründen wird empfohlen, diese werkvertragliche Grundleistung (mit Ausnahme der Kleinaufträge) einzufordern und sich die Bautagebücher vorlegen zu lassen.

Wird diese Leistung pflichtwidrig nicht erbracht, ist die Architekten-/Ingenieurleistung insoweit unvollständig bzw. mangelhaft. Der Auftraggeber bzw. die Stadt hat dann ggf. Mängelansprüche nach den §§ 633 ff. BGB. In Frage kommt beispielsweise eine Minderung der Vergütung nach den §§ 634 Nr. 3 und 638 BGB, da eine Nacherfüllung hinterher nicht mehr möglich ist. Diese ist durch Schätzung zu ermitteln. Als Orientierungshilfe für die Bewertung dieser nicht erbrachten Grundleistung, also bei fehlendem Bautagebuch, kann das Honorar nach einem Urteil des OLG Celle um 0,5 v.H. des Grundhonorars gemindert werden. Das RPA wird in nächster Zeit verstärkt auf die Vorlage eines Bautagebuchs, soweit vertraglich nicht ausgeschlossen, achten und ggf. eine Honorarkürzung einfordern.

Vom Bautagebuch zu unterscheiden sind die sog. **Bautagesberichte**, die – sofern vertraglich vereinbart - von den bauausführenden Unternehmen jeweils für ihr Gewerk zu führen und dem Auftraggeber zu übergeben sind. Die Bautagesberichte unterscheiden sich von den Bautagebüchern nicht nur gegenständlich, sondern auch inhaltlich. Bautagesberichte eines Bauunternehmers enthalten speziell zur Ausführung seiner Bauleistungen detaillierte Angaben. Das Bautagebuch ist dagegen ein auf das gesamte Objekt bezogenes Dokument. Eine vertragliche Vereinbarung zur Führung und Übergabe von Bautagesberichten macht demnach für den beauftragten Architekten/Ingenieur das Führen eines Bautagebuchs nicht (auch nicht teilweise) entbehrlich. Im Bautagebuch werden – wie vorstehend bereits erwähnt – vorrangig die Bauleitertätigkeiten im Sinne der Leistungsbilder der HOAI dokumentiert. Im Bautagesbericht dagegen werden vom Unternehmer seine Bautätigkeiten/-leistungen im Sinne der bauvertraglichen Leistungsbeschreibungen festgehalten.

ALBSTADT

Bautagesbericht

(Auftrags-Nr. der Stadt Albstadt)

(Bezeichnung des Auftrags / Gewerk)

(Baustelle)

(Name und Anschrift der ausführenden Firma)

(Datum) *

(Angaben zum Wetter)

Baustellenbesetzung *

(Name) (Funktion)

Ausgeführte Arbeiten *

Rapportarbeiten wegen: .....

(Kurzbezeichnung der Arbeiten; Rapport erfolgt gesondert)

Angeordnete Rapportarbeiten durch: .....

(Kurzbezeichnung der Arbeiten; Rapport erfolgt gesondert)

Baustellenanlieferungen *

(auf die Baustelle geliefertes Material unter Angabe von Lieferant und Lieferscheinnummer)

Für nicht aufgeführtes Material besteht im Zweifelsfall kein Vergütungsanspruch | (weiteres) Liefermaterial gemäß gesonderter Aufstellung | ja | nein

Bemerkungen

(Übergabe von wichtigen Unterlagen, Anordnungen, besondere Vorkommnisse wie Behinderungen, Unterbrechungen, Unfälle)

*

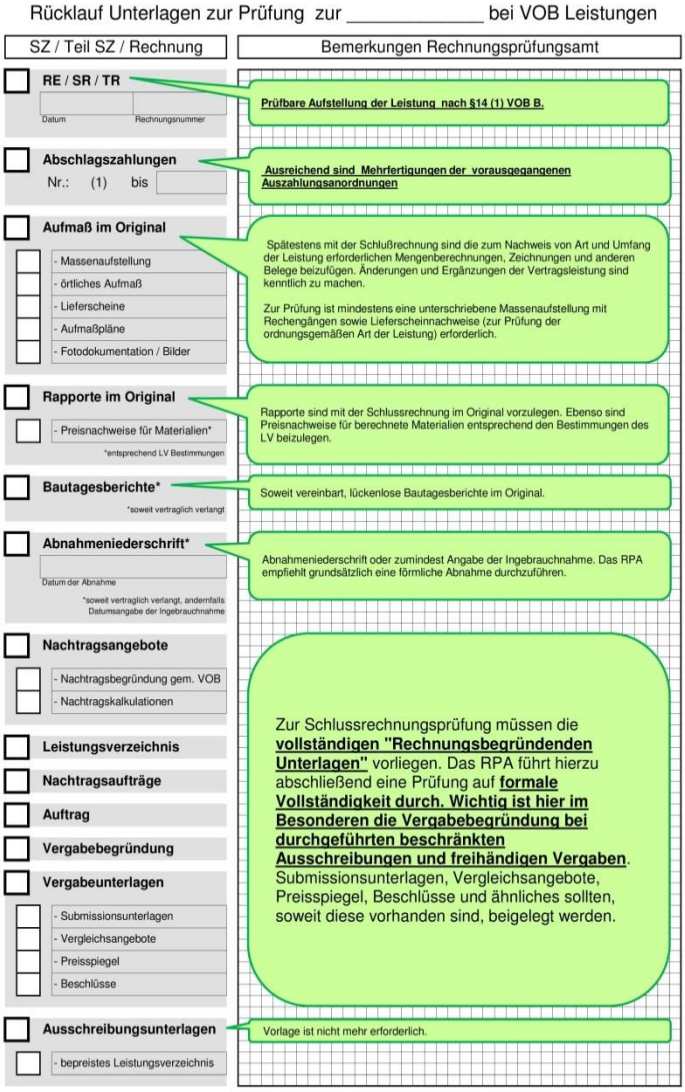
für den Auftragnehmer aufgestellt: Name; Datum | für den Autrggeber erhalten: Name; Datum | Eingang in die Bauakte: Name; Datum

* Pflichtfeld; Angabe ist unbedingt erforderlich!!! | Grau hinterlegte Felder werden vom AG vorgegeben

Bereits in der Ausschreibung wird festgelegt, ob vom Auftragnehmer ein Bautagebuch zu führen ist oder nicht. Falls ja, sind pro Gewerk arbeitstäglich u.a. äußere Einflüsse auf die Bauleistungen (z.B. Temperaturen), Art und Umfang der ausgeführten Bauarbeiten, Art und Umfang der eingesetzten Arbeitskräfte und Geräte (einschl. Nachunternehmereinsatz) und sonstige wichtige, den Baufortschritt betreffende Ereignisse (z.B. Planübergaben vom Auftraggeber, Behinderungen oder sonstige Vorkommnisse) zu dokumentieren. Die Form der Bautagesberichte kann vorgegeben werden. Das RPA hat in Zusammenarbeit mit dem Amt für Bauen und Service ein Muster entwickelt, der den bisher verwendeten Vordruck „Formblatt KEV 320 Bautgber“ stark vereinfacht und sich an der Praxis unter Berücksichti-

gung des Aufwands für den Unternehmer orientiert. Dieser ist seit Mai 2017 anzuwenden. Werden vertraglich verlangte Bautagesberichte nicht eingefordert, entsteht im Innenverhältnis ein Organisationsverschulden der Bauleitung. Dies unabhängig davon, ob wir selbst oder ein Ingenieurbüro die Bauleitung wahrnehmen.

Aus Sicht der Rechnungsprüfung darf auf die Vorlage von Bautagesberichten bei größeren Baumaßnahmen, Terminbaustellen und Baumaßnahmen mit verschiedenen Gewerken, die voneinander abhängig sind, nicht verzichtet werden. In den übrigen Fällen kann in Absprache mit dem RPA im Rahmen der Vorabprüfung auf das Führen von Bautagesberichten verzichtet werden. Sie sind in erster Linie für die Stadt als Auftraggeber von Interesse. Sie dienen als wichtiges Beweismittel bei Vertragsstreitigkeiten, insbesondere bei Bauzeitenverzögerungen und Schadenersatzstreitigkeiten. Darüber hinaus können sie bei Abrechnungsstreitigkeiten von erheblichem Nutzen sein, auch wenn sie grundsätzlich keine Abrechnungsgrundlage darstellen. Bei der Abrechnung von Baumaßnahmen werden nämlich immer wieder Ungereimtheiten bei Aufmaß und Rapporten im Abgleich mit den Bautagesberichten festgestellt. Festgestellt wurde in letzter Zeit aber auch vermehrt, dass seitens der Bauleiter trotz Pflicht zur Führung von Bautagesberichten auf deren Vorlage verzichtet wurde. Das Rechnungsprüfungsamt hat deshalb bei der Prüfung von Abschlags- oder Schlusszahlungen in diesen Fällen die Freigabe der Zahlungen verweigert, bis die fehlenden Unterlagen nachgeliefert wurden.



Des Weiteren musste verstärkt beanstandet werden, dass bei Baumaßnahmen immer wieder Zahlungen geleistet werden sollten, ohne dass ein prüfbarer Rechnungsnachweis vorliegt. Nach § 14 Abs. 1 VOB/B ist der Auftragnehmer dazu verpflichtet, seine Leistungen prüfbar abzurechnen und die zum Nachweis von Art und Umfang der Leistung erforderlichen Mengenberechnungen, Zeichnungen und andere Belege (Aufmaße, Lieferscheine usw.) der Rechnung beizulegen. Dies gilt auch für Abschlagszahlungen. Zumindest ist diesen eine überschlägige Aufstellung der ausgeführten Arbeiten beizufügen. Hierzu wurde vom RPA eine Erläuterung verfasst, welche Unterlagen bei Abschlagszahlungen und einer Schlusszahlung für eine prüfbare Abrechnung vorzulegen sind (siehe nebenstehendes Beispiel für eine Schlusszahlung).

6.8 Kassenprüfungen

Zum 30.03.2018 ist eine neue Gemeindeprüfungsordnung in Kraft getreten. Hiernach sind die Gemeindekasse und Sonderkassen jährlich, die Zahlstellen in angemessenen Zeitabständen, in der Regel jedoch spätestens nach vier Jahren unvermutet zu prüfen. Im Gegensatz zur bisherigen Regelung wird für die Prüfung der Zahlstellen, unabhängig von ihrem Zahlungsvolumen, eine einheitliche zeitliche Obergrenze von vier Jahren festgelegt. Bei einer höheren Risikogewichtung einer Zahlstelle kann auch ein kleinerer Zeitraum angemessen sein. Eine Pflicht zur Prüfung der Handvorschüsse besteht nicht mehr. Die Verringerung der Pflicht zu Kassenprüfungen durch die örtliche Prüfung ist nunmehr Ausfluss des Grundsatzes der Risikoorientierung (vgl. § 1 Absatz 2 GemPrO). Die Umsetzung der bisherigen Regelung führte gerade in den größeren Gemeinden zur Bindung nicht unerheblicher Prüferkapazitäten, mit der Folge, dass die Prüfung anderer Verwaltungsbereiche vernachlässigt werden musste. Die örtliche Prüfung hat deshalb ihren internen Prüfplan überarbeitet und festgelegt, dass Zahlstellen mit jährlichen Einnahmen und Ausgaben von regelmäßig mehr als 2.000,-- € alle 3 Jahre, die Übrigen alle 4 Jahre unvermutet geprüft werden.

Handvorschüsse sind nicht mehr zu prüfen. Die örtliche Prüfung behält sich allerdings vor, sich einzelne Handvorschüsse in unregelmäßigen Abständen anzusehen, um auch dort die kassenrechtliche Sicherheit zu gewährleisten. Handvorschüsse werden einzelnen Dienststellen oder einzelnen Bediensteten bei regelmäßig anfallenden geringfügigen Zahlungen oder als Wechselgeld gewährt. In Albstadt sind 34 „Handvorschusskassen“ mit Beträgen von 25,-- bis 250,-- € vorhanden. Als Teil der Gemeindekasse sind 56 Zahlstellen, bei denen neben den Ausgaben auch Einnahmen anfallen, eingerichtet. Bei unseren Kassenprüfungen haben wir festgestellt, dass einige als Zahlstellen eingerichtete Dienststellen (z.B. die Schulsekretariate) keine Einnahmen verzeichnen. Diese könnten künftig als Zahlstelle aufgelöst und mit Handvorschüssen ausgestattet werden. Die Stadtkasse ist derzeit dabei, dies zu prüfen und entsprechende organisatorische Maßnahmen einzuleiten. Auch der Bereich Ausstellung und Entgegennahme von Quittungen wird in diesem Zusammenhang aufgearbeitet.

Bei den Zahlstellen sind unterschiedliche Höchstbeträge zwischen 100,-- und 5.000,-- € für die Geldaufbewahrung festgelegt. Da diese bei einigen Zahlstellen veraltet sind (z.B. Einwohnermeldeamt, Bürgerbüro, Ausländerwesen, Büchereien), wird die Stadtkasse die Höchstbetragsregelungen überprüfen und den aktuellen Gegebenheiten anpassen. Im Übrigen beabsichtigt die Stadtkasse, die Zahlstellen fachlich enger zu beraten bzw. zu begleiten.

Vereinzelt wurden bei den Kassenprüfungen Doppelzahlungen festgestellt, die aber betrags- und anzahlmäßig in Anbetracht zur Menge der anfallenden Zahlungen unbedeutend sind. Trotzdem prüft die Stadtkasse seitdem in regelmäßigen Abständen das Buchungssystem auf eventuelle Doppelzahlungen. Des Weiteren wurde festgestellt, dass vereinzelt Kreditoren im SAP-System doppelt vorhanden sind. Wir geben zwar der Stadtkasse Recht, dass sich solche Dubletten nicht gänzlich vermeiden lassen, nur dass diese für einen ordnungsgemäßen Kassenvollzug keine Rolle spielen, sehen wir etwas anders. Doppelte Kreditoren bzw. Dubletten bieten Fehlerquellen, die vermeidbar sind. Auf Anregung der örtlichen Prüfung hat und wird die Stadtkasse diese für Buchungen sperren.

7. Zusammenfassung / Ergebnis der Jahresabschlussprüfung

7.1 Gesamtergebnis

Das Gesamtergebnis erbrachte einen Überschuss von + 4.583.469,94 €. Ein Fehlbetrag ist somit nicht entstanden.

7.2 Abschlussbemerkungen

Die örtliche Prüfung hat sich aus ihrer Sicht in den Abschlussbemerkungen zur Jahresrechnung 2014/2015 schon ausführlich zur finanziellen Gesamtsituation der Stadt Albstadt geäußert. Die damaligen Ausführungen haben sich im Prinzip nicht geändert und werden sich deshalb im Folgenden teilweise wiederholen. Nach wie vor ist Albstadt auf der Ertragsseite in hohem Maße steuerabhängig. In Relation hierzu sind unsere Aufwendungen zu hoch, d.h. bereits ein „moderater" Steuereinbruch kann unseren Ergebnishaushalt und dessen Genehmigungsfähigkeit ins Wanken bringen.

Trotz des erneut positiven Gesamtergebnisses mit + 4,6 Mio. € darf der rasante Anstieg unserer ordentlichen Aufwendungen nicht übersehen werden. Lagen diese in 2011 noch bei 91,7 Mio. €, so stiegen sie bis 2016 gar auf 111,2 Mio. € an (nach 111,1 Mio. € in 2015). Unsere Aufwendungen erhöhten sich binnen 5 Jahren also um beinahe 20 Mio. €. Diese sind zwar auch, aber nicht – wie vielleicht zu vermuten wäre – in erster Linie auf gestiegene Personalkosten (+ 5,8 Mio. € seit 2011) zurückzuführen (nähere Ausführungen zu den Personalaufwendungen siehe 5.1.4 auf S. 16/17). Ursächlich sind vor allem die seit 2011 um mehr als 10 Mio. € angestiegenen Transferaufwendungen. Diese Entwicklung ist auf die mit den hohen Steuereinnahmen der letzten Jahre verbundenen Umlagezahlungen zurückzuführen. Die steigende Tendenz bei den Transferaufwendungen, auf die wir relativ wenig Einfluss haben, wird deswegen anhalten und so die Aufwandsseite weiterhin negativ beeinflussen.

Nach den bereits 2010 im Zuge der Haushaltskonsolidierung durchgeführten Sparmaßnahmen sind nennenswerte und auf Dauer ausgelegte Einsparungen auf der Aufwandsseite nicht ohne weiteres erkennbar bzw. machbar. Die Personal- und Transferaufwendungen als größte Posten mit zusammen ca. 16 Mio. € von den genannten 20 Mio. € Mehraufwendungen werden vermutlich weiter ansteigen, ohne dass dies verhindert werden kann. Einer der wenigen Ansätze für Einsparungen bietet unser Aufwand für Sach- und Dienstleistungen. Der Einfluss hierauf wird aber auch nur begrenzt möglich sein. Dieser ist seit 2011 um annähernd 3 Mio. € gestiegen (in 2016 = 17,9 Mio. €), was u.a. auf höhere Unterhaltungskosten beim beweglichen und unbeweglichen Vermögen zurückzuführen, letztendlich also dem nicht nur in Albstadt vorhandenen Instandhaltungsrückstau zu verdanken ist. Seit Einführung des Gebäudemanagements ist die Verwaltung dabei, den dort entstandenen Rückstand merklich abzubauen. Neuerliche Einsparungen in diesem Bereich lassen diesen mittelfristig wieder ansteigen. Hilfreich und finanziell entlastend auf Dauer ist, sich konsequent von nicht benötigtem Sachvermögen zu trennen. Trotz der genannten Einschränkungen ist

die Verwaltung gefordert, die Aufwandsseite einer nochmaligen und stringenten Überprüfung nach Einsparungsmöglichkeiten zu unterziehen. Aber: die Erwartungshaltung auf nennenswerte und vor allem nachhaltige Einsparungen darf – wie schon ausgeführt – nicht zu hoch angesetzt werden. Wünschenswert, aber auch geboten ist aus Sicht der örtlichen Prüfung nach wie vor eine kritischere Haltung der Verwaltung zur Frage der Notwendigkeit der zahlreichen Einzelmaßnahmen, die die Stadt in Angriff nimmt und die letztendlich jedes Jahr zu erheblichen Ausgaben im konsumtiven Bereich führen. Nicht jede Veranstaltung, jedes Projekt und jedes Gutachten, das wünschenswert erscheint, ist auch zwingend erforderlich. Und jeder gesparte Euro kommt zumindest mittelbar den Investitionen zu Gute.

Als weiterer Ansatz für die Verbesserung der Ergebnisrechnung darf – trotz der derzeit sprudelnden Einnahmen - eine Erhöhung der Erträge nicht gänzlich außer Betracht gelassen werden. Während z.B. der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer bzw. der Einkommenssteuer und die Schlüsselzuweisungen des Landes weitestgehend von oben vorgegeben werden, können die Grundsteuer und die Gewerbesteuer über den Hebesatz durchaus beeinflusst werden. Albstadt liegt seit Jahren mit den Hebesätzen am unteren Ende vergleichbarer Städte. Auch wenn es bei der derzeitigen wirtschaftlichen Hochkonjunktur als unmöglich erscheinen mag, so ist es aus Sicht der örtlichen Prüfung durchaus legitim, im Hinblick auf unsere einseitige Abhängigkeit von den Steuereinnahmen vielleicht sogar geboten, zur mittelfristigen Sicherung des Haushalts über Hebesatzanhebungen nachzudenken. Auch unsere Gebühren, Beiträge und Entgelte sind in diese Überlegungen miteinzubeziehen. In wirtschaftlich schlechten Zeiten ist für Unternehmen und Bürger eine dann gezwungenermaßen notwendige Anhebung der verschiedenen Einnahmearten noch weniger nachvollziehbar, zumal sie dies persönlich dann noch härter treffen würde als heute. Zudem: wir sind auch nicht gezwungen, diese Mehreinnahmen sofort wieder auszugeben, sondern könnten diese auch „für schlechtere Zeiten ansparen“.

Insgesamt gesehen ist der Ergebnishaushalt bzw. die Ergebnisrechnung nach wie vor noch nicht besorgniserregend, zumal unser Gesamtergebnis seit Jahren positiv ausfällt. Die Ausführungen der örtlichen Prüfung sollen aber innerhalb der Verwaltung und des Gemeinderats zu einer Sensibilisierung der Einnahmenseite führen. Eine kurzfristige und – noch wichtiger - anhaltende Verbesserung des Gesamtergebnisses kommt unseren anstehenden Bauvorhaben zu Gute, was in Anbetracht der kommenden, hohen Investitionen und der zwangsläufig damit verbundenen künftigen Kreditaufnahmen sogar geboten erscheint.

Das Rechnungsprüfungsamt kann nur nochmals seine Ausführungen aus dem letzten Prüfungsbericht wiederholen. Folgende Aussagen haben nach wie vor Gültigkeit: „Die hohen Steuereinnahmen der letzten Jahre verführen dazu, zu glauben, dass die öffentlichen Kassen überlaufen. Dem ist leider nicht so. So engen z.B. allein schon die in den letzten Jahren mit dem Ausbau von Bildung und Betreuung verbundenen immensen Kosten unseren Handlungsspielraum stark ein. Diese sind weitestgehend nicht disponibel und weisen – von der Konjunktur unabhängig – nach wie vor große Kostensteigerungsraten auf. Dies ist nur ein Beispiel von vielen. Die tatsächlichen Kosten für die Unterbringung und Integration der Flüchtlinge, die Finanzierung der Kliniklandschaft im Kreis, die anstehende Grundsteuerreform, all das sind nur wenige Beispiele für weitere Unsicherheitsfakto-

ren. Schon ein Stagnieren der städtischen Einnahmen auf dem aktuell höchsten Niveau stellt aus Sicht der örtlichen Prüfung mittelfristig die Finanzierbarkeit des Haushalts in Frage und kann zu roten Zahlen führen. Die nachlaufende Belastung hoher Steuereinnahmen aus den Vorjahren verschärft die Situation zusätzlich. Ob eine Haushaltskonsolidierung gelingen kann, ohne an der Einnahmenschraube zu drehen, ist aus Sicht der örtlichen Prüfung mehr als fraglich."

Neue Maßnahmen, in erster Linie im Baubereich, sind zu überdenken und vor allem im Hinblick auf die Folgekosten kritisch zu prüfen. Die Verwaltung sollte stärker als bisher Alternativen erarbeiten und diese einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung als Entscheidungsgrundlage für den Gemeinderat unterziehen. Hierauf hatten wir ebenfalls schon hingewiesen. Deshalb ist auch die Bedarfsplanung, obwohl weithin scheinbar unbekannt oder sogar ignoriert, von herausragender Bedeutung. Dabei hat sie den größten Einfluss auf die Kosten. Viele Projekte der öffentlichen Hand scheitern oder führen zu erheblichen Kostensteigerungen, weil keine ordentliche Bedarfsplanung vorliegt. Solange wir nicht konkret unseren Bedarf kennen und nicht im Detail wissen, was wir wollen, kann keine fundierte Kostenschätzung gemacht und eigentlich auch keine tragfähige Entscheidung getroffen werden.

Allerdings darf hierbei nicht vergessen werden, dass die genannten Vorgaben (Bedarfsplanung, Erarbeitung von Alternativen, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Folgekostenermittlungen) äußerst zeit- und personalintensiv sind. Selbst wenn dadurch einzelne Projekte nur zeitverzögert realisiert werden können, wiegt der finanzielle und wirtschaftliche Vorteil diesen - vielleicht auch nur vermeintlichen - Nachteil aus Sicht der örtlichen Prüfung auf. Nach unserer Einschätzung passen unser Personalbestand im Baubereich und die Fülle unserer Vorhaben, die in der Zukunft eher mehr als weniger werden sollen, nicht zusammen. Laut Finanzrechnung konnten in den Jahren 2011 – 2015 konsumtiv und investiv durchschnittlich ca. 14,5 Mio. € jährlich verbaut werden. Wir liegen sowohl im jeweiligen Haushaltsplan, erst recht in der Mittelfristigen Finanzplan deutlich über diesen Werten. Hinzu kommen dann jedes Jahr noch Vorhaben, die uns sozusagen unerwartet und plötzlich treffen. Keine Frage, auch diese sind sicherlich sinnvoll, aber in Teilen noch nicht einmal mittelfristig geplant. Dies alles führt nach unserer Erfahrung zu einer Überlastung der Mitarbeiter im technischen Bereich, was dann letztendlich und zwangsläufig zu haushaltsrechtlichen Verstößen und kostenintensiven Fehlern in der Abwicklung führt.

Die hohe Fehlerquote liegt zumindest derzeit noch nicht an der Qualität unserer Mitarbeiter, sondern an der Quantität unserer Vorhaben. Und diese werden in den nächsten Jahren beinahe ungebremst – zumindest hat es so den Anschein - ansteigen, wenn es nicht gelingt, eine machbare bzw. realistisch umsetzbare Prioritätenliste zu erstellen. Seitens der örtlichen Prüfung wird nicht verkannt, dass dringend notwendige und massive Investitionen im Bildungsbereich, im Breitbandausbau, in der Stadtentwicklung und in unsere Halleninfrastruktur notwendig sind, um nur einige Baustellen zu nennen. Nur müssen diese dann auch personell und haushalts- bzw. vergaberechtlich objektiv abgewickelt und solide finanziert werden können. Die Verwaltung muss sich selbst in die Pflicht nehmen und sich stärker als bisher mit Investitionsvorhaben und -zusagen, die über das tatsächlich Machbare hinausgehen, bremsen und gegebenenfalls auch berechtigte Wünsche und

Forderungen aus den Gremien bzw. der Öffentlichkeit auf ihre Machbarkeit hin prüfen und ggf. zurückstellen bzw. zurückweisen.

Die sich über Jahre verfestigte Tendenz, anfallende Planungsleistungen extern zu vergeben und Eigenplanungen praktisch auf Null zurückzufahren, ist nur vermeintlich die Lösung, unseren Investitionsbedarf und Unterhaltungsrückstand aufzufangen. Externe Planungsleistungen erfordern mehr oder weniger umfangreiche Begleitung durch die technischen Ämter. Das ist unumgänglich. Hierzu gehören im Bereich der Planung z.B. Bedarfsermittlung, Vorbereitung und Vorplanung für haushaltsrechtliche Entscheidungen, Aufstellung eines Raumprogramms, Vorbereitung und Durchführung eines vergaberechtskonformen Verfahrens, Verhandlung und Koordinierung mit Architekten und Ingenieuren, Prüfung der Planungsunterlagen, Ermittlung der Folgekosten, Erstellung bzw. Vorbereitung der Zuschussunterlagen, Gremienarbeit etc. Während der Baudurchführung sind wenigstens stichprobenweise die Bauausführung selbst, die Verdingungsunterlagen und die eingehenden Rechnungen zu prüfen, die Schlussrechnung sachlich zu bestätigen, eine Kostenüberwachung durchzuführen, beim Abruf von Zuwendungen und bei der Erstellung der Verwendungsnachweise bzw. der Gesamtabrechnung mitzuwirken und die Baumaßnahme abzunehmen. Neben diesen Bauherrenfunktionen können wir beim Tiefbau wenigstens die Bauleitung noch selbst wahrnehmen. Beim Hochbau ist dies nur noch eingeschränkt bzw. gar nicht mehr der Fall. Das in letzter Zeit angewandte „Verfahren Planen und Bauen“ bietet vordergründig zwar die Möglichkeit, unser jährliches Investitionsvolumen anzuheben, nur ist es vergaberechtlich äußerst problematisch und deshalb nur im Ausnahmefall und in Abstimmung mit dem Zuwendungsgeber durchzuführen, zumal erfahrungsgemäß die Baukosten um ca. 10 – 15 % höher als bei herkömmlicher Bauweise sind.

Der örtlichen Prüfung geht es mit diesen Ausführungen nicht um eine Empfehlung, das vorhandene Personal massiv aufzustocken. Dies ist allein schon auf Grund unserer Personalkosten unrealistisch. Uns geht es aber darum, künftig die städtischen Investitionen im Baubereich an der Realität im Sinne einer ordnungsgemäßen Umsetzbarkeit auszurichten. Es ist niemandem gedient, möglichst viele Bauvorhaben zu gleicher Zeit abzuwickeln und dafür eine fehlerbehaftete Abwicklung und Mehrkosten in Kauf zu nehmen. Es ist auch niemandem geholfen, wenn wir auf Grund der Gesamtsituation bzw. vorhandenen Überlastung neues Personal im technischen Bereich, sofern wir welches finden, nicht mehr gründlich einarbeiten können. Das führt dann dazu, dass sie nicht in der Lage sind, ihrer Verantwortung zur Wahrnehmung der bestehenden Bauherrenaufgaben nachzukommen und dann noch zusätzlich erschwerend Defizite in der Kommunikation zwischen Stadt und bauleitendem Ingenieurbüro in Kauf zu nehmen.

7.3 Zusammenfassung

Der zur Prüfung vorgelegte Jahresabschluss 2016 wurde aus den Büchern und den sonst erforderlichen Aufzeichnungen der Stadt entwickelt.

Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsführung, der sonstigen Teile des Rechnungswesens, der wirtschaftlichen Verhältnisse und des Kassen- und Vergabewesens hat keine Feststellungen ergeben. Einwendungen gegen die Buchführung, den Jahresabschluss und dem zugehörigen Rechenschaftsbericht sind nach dem abschließenden Ergebnis dieser Prüfung nicht zu erheben.

Die Vermögenswerte sind ausreichend nachgewiesen sowie richtig und vollständig erfasst worden. Im Jahresabschluss fehlen nach unserer Prüfung keine Angaben. Die Bilanz, die Ergebnisrechnung und die Finanzrechnung des Jahres 2016 wurde nach den Vorschriften der GemO / GemHVO bzw. GemKVO und den analog anzuwendenden handelsrechtlichen Vorschriften aufgestellt. Der Anhang enthält die vorgeschriebenen Angaben.

7.4 Erklärung des Rechnungsprüfungsamtes

Die Haushaltsführung erfolgt im Wesentlichen sparsam und wirtschaftlich.

Der Jahresabschluss 2016 vermittelt ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage.

Bei den Einnahmen und Ausgaben und bei der Vermögensverwaltung wurde nach dem Gesetz und den bestehenden Vorschriften verfahren.

Die einzelnen Rechnungsbeträge wurden sachlich und rechnerisch in vorschriftsmäßiger Weise begründet und belegt.

Das Vermögen und die Schulden wurden richtig nachgewiesen.

Dem Gemeinderat kann deshalb empfohlen werden, den Jahresabschluss 2016 festzustellen.

Den 25.09.2018
gez. Gerhard Kleiner
Amtsleiter