



Gemeindeprüfungsanstalt
Baden-Württemberg

Prüfungsbericht

Allgemeine Finanzprüfung
Stadt Albstadt 2008 - 2011
Eröffnungsbilanz zum 01.01.2011
Jahresabschluss 2011

Stuttgart, 06.02.2015

V-ID: 1S - 77801

Inhalt	Seite
Vorblatt	4
1 Allgemeine Hinweise zur Prüfung	5
2 Wesentliche Ergebnisse der Prüfung	8
2.1 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse	8
2.2 Wesentliche Feststellungen der Prüfung	9
3 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse der Stadt	12
3.1 Ergebnisse der kameralen Jahresrechnungen 2008 bis 2010	12
3.2 Ergebnis und Analyse des Jahresabschlusses 2011	16
3.3 Haushaltsjahre 2012, 2013 und Finanzplanung	30
4 Örtliche Prüfung	37
4.1 Gesamteindruck	37
4.2 Örtliche Kassenprüfung	37
4.3 Örtliche Betätigungsprüfung	38
5 Eröffnungsbilanz zum 01.01.2011	39
5.1 Ausgangslage	39
5.2 Örtliche Prüfung der Eröffnungsbilanz	40
5.3 Feststellung der Eröffnungsbilanz	40
5.4 Abstimmung Eröffnungsbilanz und Buchführung	40
5.5 Inventur, Inventar	41
5.6 Aktiva	41
5.7 Passiva	47
5.8 Ableitung der Bilanzpositionen aus dem kameralen Rechnungswesen	49
5.9 Gesamtbeurteilung	49

Inhalt	Seite
6 Haushalts-, Kassen- und Rechnungsprüfung	50
6.1 Kamerales Rechnungswesen der Jahre 2008 bis 2010	50
6.2 Kommunale Jahresabschlussprüfung	51
6.3 Kassenwesen	59
6.4 Realsteuer-Istaufkommen	61
7 Prüfung einzelner Prüfgebiete	62
7.1 Kostenersätze für Einsätze der Feuerwehr	62
7.2 Erschließung	62
7.3 Ver- und Entsorgung	63
8 Betätigungsprüfung	68
8.1 Allgemeines	68
8.2 Einzelne Beteiligungen	69
8.3 Beteiligungsverwaltung	70
Anlagen	Nr.
Übersicht über die Haushalts- und Finanzwirtschaft	1
Entwicklung Nettosteureinnahmen, Zuschussbedarf, Überschussquote (Quoten je Einwohner)	2
Diagramme zu einzelnen Kennzahlen	3
Kostendeckungsgrade öffentlicher Einrichtungen	4

Vorblatt

Stadt	Albstadt
Einwohnerzahl am 30.06.2008	45.820
30.06.2011	44.923
Leitung der Verwaltung seit 01.06.1999	OB Dr. Gneveckow
Erster Beigeordneter bis 30.11.2011 seit 01.12.2011	Bürgermeister Mänder Bürgermeister Reger
Weiterer Beigeordneter bis 30.11.2011 seit 01.02.2012	Bürgermeister Reger Bürgermeister Hollauer
Fachbediensteter für das Finanzwesen bis 31.07.2006 seit 01.08.2006	Herr Schneider Herr Pannewitz
Leitung des Rechnungsprüfungsamts bis 31.07.2012 seit 01.08.2012	Herr Gaetzschmann Herr Kleiner

Die Stadt ist erfüllende Gemeinde in der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft mit der Gemeinde Bitz.

1 Allgemeine Hinweise zur Prüfung

Bis zur vollständigen Umstellung auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) gelten die bisherigen Regelungen des Gemeindefinanzrechts (§ 77 ff. GemO) in der Fassung vom 24.07.2000, GBl. S. 582, ber. S. 698, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.10.2008, GBl. S. 343 (Art. 13 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 04.05.2009, GBl. S. 185, geändert durch Art. 5 des Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und gemeindefinanzrechtlicher Vorschriften vom 16.04.2013, GBl. S. 55), der Gemeindefinanzverordnung vom 07.02.1973, GBl. S. 33, zuletzt geändert durch Verordnung vom 10.07.2001, GBl. S. 466 (§ 64 Abs. 2 Satz 2 GemHVO i.d.F. v. 11.12.2009, GBl. S. 770, geändert durch Art. 6 des Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und gemeindefinanzrechtlicher Vorschriften vom 16.04.2013, GBl. S. 55) und der Gemeindefinanzverordnung vom 26.08.1991, GBl. S. 598, ber. 1992 S. 111, zuletzt geändert durch Verordnung vom 23.08.2001, GBl. S. 532 (§ 30 Abs. 2 Satz 2 GemKVO i.d.F. vom 11.12.2009, GBl. S. 791, geändert durch Art. 7 des Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und gemeindefinanzrechtlicher Vorschriften vom 16.04.2013, GBl. S. 55).

Soweit im Prüfungszeitraum auf die Gemeindefinanz sowohl die bisherigen Vorschriften als auch die des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens Anwendung finden werden die bisherigen Vorschriften mit dem Zusatz „**alte Fassung**“ (a.F.) zitiert.

Die GPA ist für die überörtliche Prüfung bei der Stadt zuständig (§ 113 Abs. 1 Satz 1 GemO). Die Prüfung erfolgte - mit Unterbrechungen - in der Zeit vom 28.04.2014 bis 01.07.2014 bei der Verwaltung und anschließend bei der GPA.

Prüfer waren Herr Gerhard Störk (Prüfungsleiter) sowie Frau Martina Rudolf und die Herren Stefan Baumann und Michael Doth.

Gegenstand der Prüfung waren gemäß § 114 Abs. 1 GemO die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung der Stadt in den Haushaltsjahren 2008 bis 2011.

Der Prüfung haben die Haushaltsrechnungen 2008 bis 2010 sowie der Jahresabschluss 2011 nach NKHR mit folgenden Druckdaten zugrunde gelegen:

	2008	2009	2010	2011
HHR	23.07.2009	22.07.2010	31.05.2011	
JA NKHR				1

Die **Bauausgaben** sind Gegenstand gesonderter überörtlicher Prüfungen. Sie wurden zuletzt für die Haushaltsjahre/Wirtschaftsjahre 2008 bis 2010 geprüft (Prüfungsbericht der GPA vom 08.02.2012).

Der gesetzliche Prüfungsauftrag der GPA beinhaltet keine umfassende und vollständige Prüfung der Verwaltung. Die Finanzprüfung berücksichtigt gem. § 114 Abs. 1 Satz 2 GemO, über die gesamten Prüfungsinhalte hinweg, vorhandene Ergebnisse der **örtlichen Prüfung** und beschränkt sich im Übrigen auf einzelne Schwerpunkte und auf Stichproben (§ 15 GemPrO). Eine wirksame örtliche Prüfung, die im Rahmen ihres Prüfungsauftrags die prüfungsrelevanten Verwaltungsbereiche insgesamt und sachgerecht prüft und deren zutreffende Prüfungsergebnisse von der Verwaltung beachtet und erforderlichenfalls umgesetzt werden, entlastet mithin die überörtliche Prüfung durch die GPA maßgeblich. In die sachliche Prüfung (§ 11 Abs. 1 i.V.m. § 6 GemPrO) sind auch Verwaltungsvorgänge bis in die Gegenwart einbezogen worden.

Die Prüfungsfeststellungen sind mit der Verwaltung im Zuge der Prüfung besprochen worden. Unwesentliche Anstände wurden, soweit möglich, bereits während der Prüfung bereinigt (§ 14 Abs. 1 GemPrO).

Von einer förmlichen **Schlussbesprechung** (§ 12 Abs. 2 GemPrO) konnte abgesehen werden. Der Leiter der Verwaltung ist am 17.07.2014 über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung mündlich unterrichtet worden.

Der **Prüfungsbericht** beschränkt sich im Rahmen des Prüfungszwecks schwerpunktmäßig auf wesentliche Feststellungen (§ 17 Abs. 2 Satz 1 GemPrO) und enthält darüber hinaus Hinweise zur Erledigung der festgestellten Anstände sowie Vorschläge und Anregungen zu bedeutsamen finanzwirksamen Sachverhalten und Problemstellungen.

¹ Im SAP-Ausdruck des Jahresabschlusses 2011 war kein Druckdatum angegeben.

Der Prüfungsbericht ist mit fortlaufenden Randnummern versehen. Randnummern, die mit dem Buchstaben "A" besonders gekennzeichnet sind, beinhalten wesentliche Anstände, die nicht im Prüfungsverfahren ausgeräumt werden konnten (§ 17 Abs. 2 Satz 2 GemPrO) und zu denen Stellung zu nehmen ist. Dabei ist mitzuteilen, ob und inwiefern den Feststellungen Rechnung getragen wird (§ 114 Abs. 5 Satz 1 GemO). Eine abschließende Beurteilung aufgrund der Stellungnahme bleibt vorbehalten.

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

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

Soweit die Verwaltung ihr zustehende Ansprüche gegenüber Dritten - insbesondere durch fehlerhaftes oder unterlassenes Verhalten - nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig geltend gemacht hat und dadurch Vermögensnachteile entstanden oder zu besorgen sind, wird auf die aus den haushaltswirtschaftlichen Grundsätzen resultierende Pflicht hingewiesen, die rechtlichen Möglichkeiten zum Ausgleich zu prüfen (insbesondere Forderungsrealisierung, Rückforderung, Inanspruchnahme der Versicherung, Haftung der Verantwortlichen) und gegebene Ansprüche sachgerecht zu verfolgen. Ggf. sind rechtzeitig verjährungshemmende Maßnahmen zu treffen.

Die Einhaltung der **Geheimhaltungsvorschriften und des Datenschutzes** in Bezug auf den Inhalt des Prüfungsberichts ist von der Verwaltung sicherzustellen.

Zum **Abschluss der vorangegangenen überörtlichen Prüfung** der Haushalts-, Kas- sen- und Rechnungsführung der Stadt in den Haushaltsjahren 2003 bis 2007 (Prüfungsbericht der GPA vom 16.11.2009) hat die Rechtsaufsichtsbehörde mit Verfügung vom 14.06.2011 Az. 14-4/2244.4-1 die uneingeschränkte Bestätigung nach § 114 Abs. 5 Satz 2 GemO erteilt.

2 Wesentliche Ergebnisse der Prüfung

2.1 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse

Im **Prüfungszeitraum 2008 bis 2011** haben sich die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Stadt im Vergleich zu den Jahren 2003 bis 2007 verschlechtert. Sie waren nach den Anforderungen einer gesicherten und stetigen Aufgabenerfüllung, vom Haushaltsjahr 2009 abgesehen, insgesamt dennoch zufrieden stellend.

Nach den vorläufigen Ergebnissen der **Jahresabschlüsse 2012 und 2013** zeichnen sich mit Überschüssen beim ordentlichen Ergebnis von 5,7 Mio. EUR (2012) und 6,5 Mio. EUR (2013) erfreuliche Ergebnisverbesserungen ab. Nach den Prognosen für den **mittelfristigen Finanzplanungszeitraum 2014 bis 2017** werden sich die ordentlichen Ergebnisse mit jahresdurchschnittlichen Überschüssen von 7,7 Mio. EUR stabilisieren.

Nach dem Investitionsprogramm 2014 bis 2017 sind sehr hohe Investitionsauszahlungen von insgesamt 82,4 Mio. EUR vorgesehen. Die Finanzierung der Investitionsausgaben soll zu 75 % mit Eigenmitteln, zu 12 % mit Investitionszuwendungen und zu 13 % mit Fremdmitteln (10,2 Mio. neue Kreditaufnahmen) erfolgen. Der Bestand an liquiden Mitteln wird soweit abnehmen, dass sich Ende 2017 ein geringfügiger Liquiditätsfehlbetrag von 0,4 Mio. EUR einstellen würde und die Liquidität damit nicht vollumfänglich sichergestellt wäre. Die mit dem Schuldendeckel 2010 eingeleitete Entschuldung des Kämmereihaushalts soll weiterhin fortgesetzt und der Schuldenstand um 5,4 Mio. EUR auf 34,6 Mio. EUR (Ende 2017) verringert werden.

Aus der solide aufgestellten Finanzplanung und der daraus abgeleiteten Planbilanz wird ersichtlich, dass die hohen Vermögenszuwächse beim Sachvermögen zwar mit einem Rückgang der Liquidität aber auch der Verschuldung einhergehen. Nach einer Auswertung der Bestandskonten des Anlagegitters zum 31.12.2011 waren die Aufbauten der bebauten Grundstücke zu 47 % und das Infrastrukturvermögen zu 46 % abgeschrieben. Der Anlageabnutzungsgrad und die insgesamt 209 zu unterhaltenden städtischen Gebäude machen deutlich, dass auch in Zukunft ein hoher Investitionsbedarf zum Vermögenserhalt erforderlich sein wird. Zur Erhaltung des finanziellen Handlungsspielraums für künftige Aufgaben wird es deshalb im Blick auf das hohe Leistungsangebot der Stadt weiterhin notwendig sein, dass die in der Haushaltskonsolidierung 2010 beschlossenen Maßnahmen weiterhin konsequent verfolgt und im Rahmen einer Aufgabenkritik Leistungen und Leistungsstandards überprüft, Einsparpotenziale genutzt und, soweit möglich, die Stärkung der Eigenfinanzierung optimiert werden. (Rdnrn. 1 bis 15)

2.2 Wesentliche Feststellungen der Prüfung

Gesamteindruck

Die überörtliche Prüfung hat sich auf der Grundlage eines risikoorientierten Prüfungsansatzes schwerpunktmäßig vor allem auf finanzwirtschaftlich bedeutsame Bereiche erstreckt und im Übrigen auf Stichproben beschränkt (§ 15 GemPrO). Nach dem Ergebnis der überörtlichen Prüfung hat sich insgesamt ein guter Gesamteindruck von den Arbeitsergebnissen der Verwaltung gezeigt. Im Folgenden werden die zu treffenden wesentlichen Feststellungen dargestellt:

Örtliche Prüfung

Das RPA hat im Rahmen seiner personellen Möglichkeiten in mehreren Prüfungsfeldern sachlich vertieft nach Schwerpunkten geprüft. Durch die Prüfungstätigkeit des RPA ist die überörtliche Prüfung entlastet worden. Bei der Prüfung der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2011, der Jahresrechnungen 2008 bis 2010 und des Jahresabschlusses 2011 sind allerdings die nach der GemO vorgesehenen Fristen für die Durchführung der Prüfung nicht eingehalten worden. Dem RPA sollte die Betätigungsprüfung übertragen werden. (Rdnrn. 16 bis 20)

Eröffnungsbilanz

Bei den im Eigentum der Stadt befindlichen Kunstgegenständen ist die Inventarisierung und Einzelbewertung zu vervollständigen. (Rdnr. 35)

Die Beteiligung an der Albstadtwerke GmbH ist zu Anschaffungskosten bewertet worden. Dabei wurde u.a. die Reduzierung der Kapitalrücklage im Jahr 2010 nicht berücksichtigt. Der Ansatz ist zu reduzieren. (Rdnr. 37)

Das Stiftungskapital der rechtlich unselbständigen Stiftungen ist in der Bilanz gesondert nachzuweisen. (Rdnr. 44)

Im Blick auf die Abbildung der tatsächlichen Vermögenslage und der realistischen Darstellung des Ressourcenverbrauchs in den Folgejahren, ist bei den städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen den aktivierten Vermögensgegenständen jeweils ein passivierter Sonderposten in Höhe der Förderquote zuzurechnen. Die Sonderposten sind hierauf zu überprüfen und gegen das Basiskapital zu berichtigen. (Rdnr. 46)

Für das Krematorium ist in der Eröffnungsbilanz keine Gebührenausgleichsrückstellung auszuweisen. (Rdnr. 48)

Kommunale Jahresabschlussprüfung

Die Vollständigkeit und Richtigkeit des Jahresabschlusses und der Bücher sind durch Unterschrift des Fachbediensteten für das Finanzwesen zu bestätigen (Aufstellungs-, bzw. Abschlussvermerk). Gem. § 39 Abs. 2 GemKVO ist ein vollständiges Exemplar des Jahresabschlusses dauerhaft in ausgedruckter Form unter Angabe des Druckdatums aufzubewahren. Dieses ist Grundlage für die örtliche und überörtliche Prüfung. (Rdnr. 59)

Die Jahresrechnungen und Jahresabschlüsse der Haushaltsjahre 2008 bis 2011 sind vom Gemeinderat verspätet festgestellt worden. (Rdnr. 59)

Die Investitionen sind in der Haushalts- und Finanzplanung ohne das Vorhandensein von Plänen, Kostenberechnungen und Folgekostenberechnungen veranschlagt worden. (Rdnr. 60)

Der tatsächliche Baufortschritt konnte mit der Haushaltsplanung nicht standhalten. Im Haushaltsjahr 2011 sind beispielsweise von den planmäßig vorgesehenen Investitionsauszahlungen in Höhe von 18,6 Mio. EUR lediglich 11,6 Mio. EUR und damit nahezu 40 % weniger als vorgesehen zur Auszahlung gelangt. Die allgemeinen Grundsätze für die Haushaltsplanung bedingen eine jahresbezogene Darstellung der Ein- und Auszahlungen im Finanzplan, worauf künftig vermehrt geachtet werden muss. (Rdnr. 61)

Im Jahresabschluss 2011 ist erstmals eine außerplanmäßige FAG-Rückstellung in Höhe von rd. 7,2 Mio. EUR gebildet worden. Entsprechend den Bilanzierungsgrundsätzen ist bei der Bildung der Rückstellung ein schlüssiges Kalkulationsverfahren zu wählen und dauerhaft anzuwenden. (Rdnr. 62)

Im Produktplan und Haushaltsplan der Stadt sind bislang keine Kennzahlen hinterlegt, mit der Folge, dass Betriebsvergleiche nur erschwert möglich und die Voraussetzungen für eine kennzahlenorientierte Steuerung bzw. wirksames Controlling noch nicht gegeben sind. (Rdnr. 65)

Bei der Beschaffung von Kunstgegenständen ist gegen interne Zuständigkeiten und gesetzliche Formvorschriften verstoßen worden. (Rdnr. 69)

Die im Rahmen des Verwahrbuchs für haushaltsfremde Zahlungen abgewickelten Vorgänge sind hinsichtlich ihrer Zuordnung zum kommunalen Haushalt zu überprüfen. (Rdnrn. 71, 72 und 74)

Kassenwesen

Es sind noch schriftliche Regelungen zu den wesentlichen organisatorischen Rahmenbedingungen zu erlassen. (Rdnr. 76)

Es waren Feststellungen zur Bewirtschaftungs-, Anordnungs-, und Feststellungsbezugnis zu treffen. (Rdnrn. 77 bis 80)

Erschließung

Nach dem Ergebnis der überörtlichen Prüfung war erneut festzustellen, dass in zahlreichen Erschließungsgebieten die Erschließungsstraßen sehr zögerlich ausgebaut werden und lange Herstellungszeiträume für die endgültige Herstellung der Erschließungsanlagen die Regel sind. (Rdnr. 87)

Abwasserbeseitigung

Die Ermittlung der gebührenrechtlichen Ergebnisse der zentralen Abwasserbeseitigung war fehlerhaft. (Rdnrn. 91 bis 98)

Die gebührenrechtlichen Ergebnisse der dezentralen Abwasserbeseitigung sind gesondert zu ermitteln, fortzuschreiben und auszugleichen. (Rdnr. 99)

Betätigungsprüfung

Die Verpflichtung zur Anpassung der Gesellschaftsverträge an das kommunale Unternehmensrecht ist noch nicht vollumfänglich umgesetzt worden. Darüber hinaus waren Einzelfeststellungen zur fehlenden Beteiligungsrichtlinie, zur Wirtschafts- und Finanzplanung sowie zum Einsatz derivater Finanzierungsinstrumente zu treffen. (Rdnrn. 108 bis 111)

3 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse der Stadt

Die wichtigsten **Kennzahlen** der Haushalts- und Finanzwirtschaft der Stadt im Prüfungszeitraum 2008 bis 2011 sind mit den Durchschnittswerten der Städte des Landes zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern (im Folgenden: Landesdurchschnitt) soweit bekannt in **Anlage 1**, weitere finanzwirtschaftliche Daten sind in den **Anlagen 2 bis 4** dargestellt.

Zum Verlauf der Haushalts- und Finanzwirtschaft im Prüfungszeitraum, in den Haushaltsjahren 2012 und 2013 sowie zur mittelfristigen Finanzplanung ist zusammengefasst zu bemerken:

3.1 Ergebnisse der kameralen Jahresrechnungen 2008 bis 2010

3.1.1 Verwaltungshaushalt

3.1.1.1 Ergebnisse

- 1 In den Jahren 2008 bis 2010 ist die finanzielle und wirtschaftliche Leistungskraft der Stadt stark zurückgegangen. Insbesondere im Haushaltsjahr 2009 ist die Finanzlage der Stadt infolge geringer Gewerbesteuereinnahmen so stark eingebrochen, dass ihr erstmals Ansprüche auf Mehrzuweisungen nach § 5 Abs. 3 FAG (Sockelgarantie) zugestanden haben.

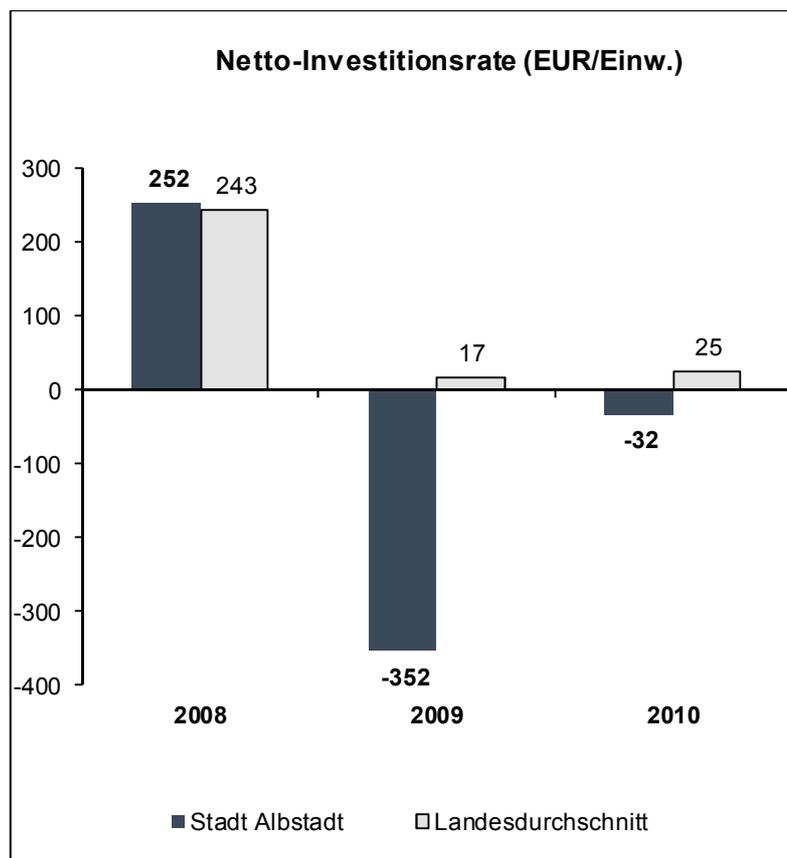
Die allgemeine Zuführung des Verwaltungshaushalts (VwV) an den Vermögenshaushalt (VmH) bzw. im Haushaltsjahr 2009 die Zuführung vom VmH zum Ausgleich des VwV hat sich im Prüfungszeitraum im Vergleich zum Planansatz und zum Landesdurchschnitt wie folgt entwickelt:

Jahr	Planansatz	Rechnungsergebnis		Landesdurchschnitt
	TEUR	TEUR	EUR/Einw.	EUR/Einw.
2008	13.479	17.196	375	290
2009	-7.204	-12.172	-267	60
2010	-2.200	2.843	63	68
Summe	4.075	7.867		

Die allgemeinen Zuführungen des VwV an den VmH lagen saldiert insgesamt 3,8 Mio. EUR über den Planansätzen. Ursächlich waren vor allem Mehreinnahmen bei den Schlüsselzuweisungen (+1,9 Mio. EUR) und beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (+ 1,7 Mio. EUR). Die allgemeinen Zuführungen des VwV zum VmH

lagen im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2010 saldiert mit 57 EUR/Einw. 60 % unter dem Landesdurchschnitt von 139 EUR/Einw.; im Durchschnitt der Jahre des vorangegangenen Prüfungszeitraums (2003 bis 2007) lagen sie noch 35 % darüber.

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



Eine Nettoinvestitionsrate konnte - u.a. bedingt durch die weit überdurchschnittlichen Tilgungen - lediglich im Haushaltsjahr 2008 erwirtschaftet werden. In den Jahren 2009 und 2010 mussten zur Finanzierung der Tilgungen Ersatzdeckungsmittel des VmH beansprucht werden, während im Landesdurchschnitt durchweg noch positive Investitionsraten erreicht worden sind.

Infolge des drastischen Einbruchs der finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse hat die Stadt einen umfangreichen Maßnahmenkatalog zur Haushaltskonsolidierung erstellt und beschlossen. Die umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen haben bis Ende 2010 ein Volumen von grob geschätzt 2,5 Mio. EUR erreicht.

3.1.2 Vermögenshaushalt

- 2 In den Vermögenshaushalten 2008 bis 2010 sind 34,1 Mio. EUR für folgende Investitionen und Investitionszuschüsse bereitgestellt worden:

	TEUR
Gewährung von Darlehen, Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen	589
Gründerwerb	3.706
Sonstiger Vermögenserwerb	2.591
Baumaßnahmen	26.915
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	274
Summe	34.075

Schwerpunkte der Investitionstätigkeit waren die energetische Sanierung von Schulen, einschließlich Ganztagesbetreuung, städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, Ausbaumaßnahmen an Straßen und die Abwasserbeseitigung.

Die Investitionen und Investitionszuschüsse sind zu

- 19 % mit Eigenmitteln (6,4 Mio. EUR),
- 17 % mit Zuweisungen und Zuschüssen (6 Mio. EUR) und
- 64 % mit Krediten (21,7 Mio. EUR)

mit einem sehr hohen Kreditanteil finanziert worden.

3.1.3 Rücklagen

Der allgemeinen Rücklage sind in den Haushaltsjahren 2008 bis 2010 saldiert 2,9 Mio. EUR entnommen worden (Endbestand zum 31.12.2010: 8,7 Mio. EUR). Die freien Rücklagemittel sind im Zuge der Erstellung der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2011 in der Kapitalposition, den liquiden Mitteln und den Wertpapieren aufgegangen.

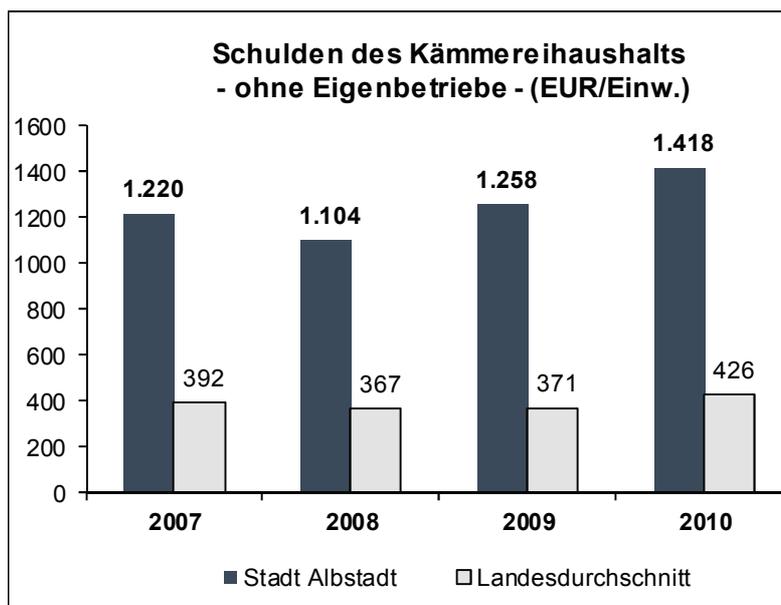
3.1.4 Liquidität

- 3 Die Zahlungsbereitschaft der Stadtkasse war in den Jahren 2009 und 2010 in Folge der eingebrochenen Gewerbesteuer nur durch die Inanspruchnahme von hohen Kassenkrediten von bis zu 11,3 Mio. EUR gewährleistet. Die Kassenkredite haben kurzzeitig - unzulässig - sogar über dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag der Kassenkredite von 10 Mio. EUR gelegen.

3.1.5 Verschuldung

- 4 Die Schulden der Stadt im Kämmereihaushalt¹ haben sich in den Jahren 2008 bis 2010 - bei neuen Kreditaufnahmen von 21,8 Mio. EUR und 13,8 Mio. EUR ordentlichen Tilgungen - von 56,2 Mio. EUR auf 64,2 Mio. EUR (31.12.2010) erhöht.

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



Die Schulden des Kämmereihaushalts haben sich bis 2010 parallel zum Landesdurchschnitt entwickelt.

Zu berücksichtigen ist, dass die kostenrechnende Einrichtung Abwasserbeseitigung - abweichend von den meisten Städten in der Größengruppe von Albstadt - im Kämmereihaushalt geführt wird und deshalb die Gesamtverschuldung (einschl. Eigenbetriebe) für Vergleichszwecke maßgeblich ist. Dies berücksichtigt, hat die Pro-Kopf-

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

Verschuldung der Stadt am 31.12.2010 mit 1.418 EUR um 20 % über dem Landesdurchschnitt von 1.169 EUR gelegen (Anlage 1 Zeile 49).

3.2 Ergebnis und Analyse des Jahresabschlusses 2011

Die Stadt hat zum 01.01.2011 ihr Rechnungswesen auf das NKHR umgestellt. Für die nach diesen Grundsätzen aufgestellten Jahresabschlüsse sind bislang keine belastbaren Vergleichswerte aus amtlichen Statistiken verfügbar. Zur vergleichenden Beurteilung einzelner Werte der Ergebnis- und Finanzrechnung sind deshalb, soweit möglich, Werte aus den kameralen Haushaltsrechnungen herangezogen worden. Gleichwohl kommt diesen nur eine eingeschränkte Aussagekraft zu.

3.2.1 Ergebnishaushalt und Ergebnisrechnung

3.2.1.1 Gesamtergebnis

- 5 Die in den Haushaltsplänen **veranschlagten** und in den Jahresabschlüssen **ausgewiesenen** Ergebnisse der Ergebnisrechnung 2011 stellen sich im Vergleich wie folgt dar:

	2011	
	TEUR	TEUR
ordentliche Erträge	88.208	106.157
ordentliche Aufwendungen	79.041	91.740
ordentliches Ergebnis	9.167	14.417
außerordentliche Erträge		661
außerordentliche Aufwendungen		501
Sonderergebnis		160
Gesamtergebnis	9.167	14.577

Die Stadt konnte im Haushaltsjahr 2011 der zentralen Forderung des Ressourcenverbrauchskonzepts des NKHR (§ 80 Abs. 2 Satz 2 GemO), ein zumindest ausgeglichenes ordentliches Ergebnis zu erwirtschaften, nicht nur Rechnung tragen, sondern darüber hinaus einen Überschuss von 14,4 Mio. EUR erzielen, welcher der diesbezüglichen Ergebniserücklage (§ 23 GemHVO) zugeführt worden ist. Der **ordentliche Aufwandsdeckungsgrad**, der bei der Haushaltsplanung noch bei 112 % lag, verbesserte sich damit im Jahresergebnis auf 116 %.

Das **ordentliche Ergebnis** lag in absoluten Zahlen um 5,3 Mio. EUR über dem Planansatz. Von den gegenüber der Planung erzielten Mehrträgen von insgesamt

18 Mio. EUR entfielen 9,2 Mio. EUR auf die Gewerbesteuer, 1,2 Mio. EUR auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, 2,9 Mio. EUR auf höhere Schlüsselzuweisungen und 0,9 Mio. EUR auf die Verkaufserlöse. Von den im Vergleich mit der Planung angefallenen Mehraufwendungen von insgesamt 12,7 Mio. EUR entfielen allein 9 Mio. EUR auf höhere Transferaufwendungen (Gewerbesteuer- Finanzausgleichs- und Kreisumlage), wobei hiervon erstmalig 7,2 Mio. aufwandswirksam für eine FAG-Rückstellung gebucht worden sind.

Der **Überschuss des Sonderergebnisses** von 0,2 Mio. EUR resultierte hauptsächlich aus außerplanmäßigen Erträgen (Buchgewinne) im Rahmen der Veräußerung von Grundstücken. Die diesbezüglichen Aufwendungen entstammen vorwiegend außerordentlichen Abschreibungen bei durchgeführten Gebäudesanierungsmaßnahmen. Der Überschuss wurde der Rücklage für Überschüsse des Sonderergebnisses zugeführt.

3.2.1.2 Steuern und Finanzausgleich

- 6 Die Steuern, die allgemeinen Finanzausweisungen und die nach Abzug der steuerkraftabhängigen Umlagen verbliebenen Nettodeckungsmittel haben sich - ausgehend vom Basisjahr 2007 - wie folgt entwickelt:

	Basisjahr	Prüfungszeitraum			
	2007 TEUR	2008 TEUR	2009 TEUR	2010 TEUR	2011 TEUR
Gewerbsteuer	32.188	27.095	6.431	17.623	22.261
Gemeindesteuern	6.386	6.424	6.337	7.249	
Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer	18.691	20.658	17.179	17.131	1.911
Steuern und steuerähnliche Einnahmen	57.265	54.177	29.947	42.003	24.172
Allgemeine Zuweisungen	13.847	13.201	11.230	14.606	
					12.608
					10.971
Steuerkraftabhängige Finanzumlagen	-23.821	-27.169	-27.416	-28.757	-28.968
Netto- Steuereinnahmen/erträge	47.291	40.209	13.761	27.852	-4.796
EUR/Einw.	1.027	878	302	616	1.042
Landesdurchschnitt EUR/Einw.	797	834	624	645	817

Insgesamt ist das Aufkommen aus **Steuern und steuerähnlichen Erträgen** jahresdurchschnittlich von 49,2 Mio. EUR (2003 bis 2007) auf 44,4 Mio. EUR (-10 %) im Prüfungszeitraum gefallen. Die vormals über dem Landesdurchschnitt liegende **Steuerquote**^{1,2} ist mit jahresdurchschnittlich 979 EUR im Prüfungszeitraum, im Vergleich zu den Jahren 2003 bis 2007 (1.054 EUR), unter denselben gefallen.

Die **Gewerbsteuererträge** sind jahresdurchschnittlich von 25,8 Mio. EUR (2003 bis 2007) um 25 % auf 19,2 Mio. EUR im Prüfungszeitraum gefallen. Die diesbezüglichen Einzahlungen lagen einwohnerbezogen mit 424 EUR, bei einem deutlich unterdurch-

¹ Anteil der Steuern und steuerähnlichen Erträgen je Einwohner.

² Steuerquoten: 2003 bis 2007: Stadt 1.054 EUR, Landesdurchschnitt 1.015 EUR; 2008 bis 2011: Stadt 979 EUR, Landesdurchschnitt 1.160 EUR.

schnittlichen Gewerbesteuer-Hebesatz, im Prüfungszeitraum 22 % unter dem Landesdurchschnitt von 545 EUR. In den Jahren 2003 bis 2007 lagen sie noch 10 % über demselben.

Das Aufkommen aus den **Grundsteuern und den sonstigen Gemeindesteuern** ist durch die Anhebung des Hebesatzes für die Grundsteuer B im Haushaltsjahr 2010 von jahresdurchschnittlich 6,5 Mio. (2003 bis 2007) auf 6,9 Mio. EUR im Prüfungszeitraum gestiegen. Die Realsteuer-Hebesätze liegen - gemessen an den Durchschnittswerten für das Haushaltsjahr 2012 - durchgängig unter dem Landesdurchschnitt.

Der **Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer** stieg im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2007 von 16,9 Mio. EUR auf 18,3 Mio. EUR im Prüfungszeitraum an. Die diesbezüglichen Einzahlungen lagen beim Einkommensteueranteil mit durchschnittlich 329 EUR 16 % unter dem Landesdurchschnitt; beim - weniger bedeutsamen - Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer lagen sie geringfügig darüber.

Die **Steuerkraft** der Stadt, gemessen an der Steuerkraftmesszahl, lag einwohnerbezogen mit durchschnittlich 797 EUR im Prüfungszeitraum 10 % unter dem Landesdurchschnitt von 886 EUR.

Die wegen der unterdurchschnittlichen Steuerkraft **überdurchschnittlichen, allgemeinen Zuweisungen** sind von jahresdurchschnittlich 8,2 Mio. EUR (2003 bis 2007) auf 15,8 Mio. EUR (2008 bis 2011) kräftig gestiegen. In Abhängigkeit von der Steuerkraft und den bis 2005 noch rückläufigen Kopfbeträgen haben sie trotz der rückläufigen Einwohnerzahl beachtliche Steigerungsraten erfahren. Die **FAG-Quote**¹ lag im Prüfungszeitraum mit 350 EUR um 17 % über dem Landesdurchschnitt von 300 EUR. Im Haushaltsjahr 2011 erhielt die Stadt Schlüsselzuweisungen nach der Sockelgarantie (§ 5 Abs. 3 FAG).

Die höheren Schlüsselzuweisungen haben die unterdurchschnittliche Steuerkraft der Stadt nicht vollends ausgeglichen, mit der Folge, dass auch die Steuerkraftsummen als Bemessungsgrundlagen für die **Finanzumlagen** unter dem Landesdurchschnitt lagen. Deshalb sind sie - obwohl sie von jahresdurchschnittlich 25,6 Mio. EUR (2004 bis 2006) auf 28,1 Mio. EUR im Prüfungszeitraum gestiegen sind - mit 619 EUR/Einw. um 15 % unter dem Landesdurchschnitt (730 EUR/Einw.) geblieben.

¹ Anteil der allgemeinen Zuweisungen je Einwohner.

Die der Stadt verbliebenen **Nettodeckungsmittel** sind - trotz des Einbruchs im Haushaltsjahr 2009 - verglichen mit den Nettosteuerereinnahmen der Jahre 2003 bis 2007, von jahresdurchschnittlich 31,6 Mio. EUR auf 32,2 Mio. EUR im Prüfungszeitraum gestiegen. Sie lagen einwohnerbezogen mit 709 EUR 3 % unter dem Landesdurchschnitt von 730 EUR. Vergleichend hierzu lagen die Nettosteuerereinnahmen der Jahre 2003 bis 2007 noch 9 % über dem Landesdurchschnitt.

3.2.1.3 Verwaltungs- und Betriebsbereich

7 Die Erträge und Aufwendungen sowie der Zuschussbedarf im Verwaltungs- und Betriebsbereich haben sich - ausgehend vom Basisjahr 2007 - wie folgt entwickelt:

	Basisjahr	Prüfungszeitraum			
	2007 TEUR	2008 TEUR	2009 TEUR	2010 TEUR	2011 TEUR
Betriebserträge	19.722	18.537	19.067	19.980	23.569
davon					
Gebühren und ähnliche Entgelte	9.569	8.994	9.265	9.558	10.618
Mieten, Verkaufserlöse, Erstattungen u. Ä.	5.209	4.693	4.766	5.132	7.027
Zuweisungen und Zuschüsse	4.944	4.850	5.036	5.290	5.924
Sonstige Finanzerträge (einschl. Zinserträge)	4.120	5.910	3.922	3.238	3.745
Betriebsaufwendungen	43.093	44.972	46.388	45.773	50.120
davon					
Personalaufwendungen	23.434	24.199	25.357	24.963	25.233
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	14.478	14.833	15.325	15.156	18.951
Zuweisungen und Zuschüsse	5.181	5.940	5.706	5.654	5.936
Sonstige Finanzaufwendungen (einschl. Zinsaufwand)	2.311	2.399	2.505	2.441	2.203
Zuschussbedarf 1	21.562	22.924	25.904	24.996	25.009
EUR/Einw.	468	500	569	553	557
Landesdurchschnitt EUR/Einw.	504	528	563	583	585
Auflösung passive Sonderposten	1.029	1.040	1.060	1.122	3.086
Abschreibungen	5.255	5.438	5.511	5.738	10.403
Zuschussbedarf 2/ Betriebszuschuss	25.788	27.322	30.355	29.612	32.326

Die der Disposition der Stadt unterliegenden **Betriebserträge** (Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, Entgelte, Mieten, Kostenerstattungen usw.) haben, gegenüber dem vorangegangenen Prüfungszeitraum, von 18,3 Mio. EUR (2003 bis 2007) auf jahresdurchschnittlich 20,3 Mio. EUR deutlich zugenommen. Im Haushaltsjahr 2010 sind im Rahmen der notwendigen Haushaltskonsolidierung nachhaltige Gebührenanpassungen mit entsprechenden Auswirkungen auf die Kostendeckungsgrade der öffentlichen Einrichtungen beschlossen worden. Die Stadt hat den Grundsätzen der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen (§ 78 Abs. 2 bis 4 GemO) vollumfänglich Rechnung getragen. Die Betriebsergebnisse einiger kostenrechnenden Einrichtungen (z.B. Bestattungswesen) haben sich ab 2011 infolge der mit dem geänderten Rechnungswesen einhergehenden Darstellung der Erträge und Aufwendungen (u.a. Abgrenzung der Grabnutzungsgebühren, Steuerungs- und Serviceumlage) verschlechtert und sind insoweit nur eingeschränkt mit kameralen Werten vergleichbar. Insgesamt lag die Betriebsertragsquote¹ 2008 bis 2011 - u.a. auch weil die Abwasserbeseitigung im Kernhaushalt geführt wird - mit jahresdurchschnittlich 448 EUR wie schon seither knapp ein Fünftel über dem Landesdurchschnitt von 380 EUR.

Die **sonstigen Finanzerträge** waren nach 2008 von rückläufigen Konzessionsabgaben, Zinseinnahmen und Nachzahlungszinsen aus der Gewerbesteuer beeinflusst. Im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2011 lagen sie einwohnerbezogen mit 92 EUR gut ein Fünftel unter dem Landesdurchschnitt von 118 EUR.

Die **Personal- und Versorgungsaufwendungen** sind, ausgehend vom Basisjahr 2007, von 24,4 Mio. EUR auf 25,2 Mio. EUR (+ 7,7 %) gestiegen. Die **Personalaufwandsquote**² stieg von 519 EUR auf 562 EUR (2011); sie lag im Haushaltsjahr 2011 7,7 % über dem Landesdurchschnitt. Wegen der Unterschiede in der Struktur und Aufgabenteilung der Städte hat ein globaler Personalkostenvergleich nur begrenzte Aussagekraft. Im Übrigen ist die Vergleichbarkeit der Personalaufwendungen mit Durchschnittswerten insoweit nur eingeschränkt möglich, weil diese zusätzlich zur vorgehaltenen Infrastruktur (breites Angebot zentralörtlicher Einrichtungen, Veranstaltungen und Dienstleistungen) sowie infolge von Leistungen der Stadt für Dritte (Eigenbetriebe, Verwaltungsgemeinschaft, Gesellschaften) insbesondere durch das Verhältnis von Eigen- und Fremdleistung (z.B. eigene Kindergärten, Bauamt, Betriebsamt) beeinflusst werden.

Die Personalausstattung der Kernverwaltung liegt nach dem Stellenplan 2013 bei 131,90 Stellen bzw. 2,97 Stellen/1.000 Einw. und damit im Bereich des von der GPA

¹ Betriebserträge je Einwohner

² Personalaufwendungen je Einwohner

erhobenen Mittelwerts bei großen Kreisstädten zwischen 30.000 und 50.000 Einwohnern von 3,11 Bediensteten/1.000 Einw.

Die personelle **Besetzung des Betriebsamtes** (Baubetriebshof) liegt mit 96 Stellen bzw. 2,16 Stellen/1.000 Einw. - bereinigt um die Stellen der Betriebsverwaltung - deutlich über dem von der GPA erhobenen Mittelwert bei Großen Kreisstädten zwischen 30.000 und 50.000 Einwohnern von 1,45 Stellen/1.000 Einw. Auf die in Rdnr. 66 gegebenen weitergehenden Ausführungen und Empfehlungen wird ergänzend Bezug genommen.

Der im Wesentlichen aus den Folgekosten der geschaffenen öffentlichen Einrichtungen resultierende **sächliche Verwaltungs- und Betriebsaufwand** ist im Vergleich zu den Jahren 2003 bis 2007 von durchschnittlich 14,1 Mio. EUR auf 16,1 Mio. EUR um 14 % gestiegen. Die erheblichen Zuwächse, insbesondere im Jahr 2011, standen im Zusammenhang mit dem Um- und Ausbau von Einrichtungen sowie der energetischen Gebäudesanierung, die u.a. durch die Zuordnung zur Ergebnisrechnung - von bislang oft im kameralem VmH veranschlagten konsumtiven Baumaßnahmen - bedingt waren. Die Sachaufwandsquote¹ stieg im Prüfungszeitraum auf durchschnittlich 355 EUR an; sie lag damit - trotz der im Kämmereihaushalt geführten Abwasserbeseitigung - noch 10 % unter dem Landesdurchschnitt von 390 EUR.

Die Entwicklung der **Zuweisungen und Zuschüsse** war wesentlich geprägt von den Transferaufwendungen an kirchliche Träger von Kindertagesstätten und an die Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs. Die Zuschussquote² hat mit 128 EUR den Landesdurchschnitt (146 EUR) um 12 % unterschritten.

Durch das gesunkene Zinsniveau konnte - trotz der bis 2010 deutlich angestiegenen Verschuldung - der **Zinsaufwand** stabil gehalten werden. Die Zinsaufwandsquote³ 2011 lag mit 48 EUR beim 2,5-fachen des Landesdurchschnitts (19 EUR). Bei der Beurteilung der Zinslast ist zu berücksichtigen, dass die kapitalintensive Abwasserbeseitigung im Kämmereihaushalt geführt wird.

¹ Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand je Einwohner

² Laufende Zuschüsse je Einwohner.

³ Zinsaufwand je Einwohner.

Wie die einzelnen Ertrags- und Aufwandsarten, ist auch der **Zuschussbedarf 1 des Verwaltungs- und Betriebsbereichs**¹ wegen der mit dem Wechsel des Rechnungsstils 2012 geänderten wirtschaftlichen Zuordnung von Erträgen und Aufwendungen (Ergebniswirksamkeits-, Realisations-, Imparitätsprinzip) nur eingeschränkt mit den Vorjahren vergleichbar. Unabhängig von diesen Einschränkungen ist derselbe von jahresdurchschnittlich 22,5 Mio. EUR (2003 bis 2007) auf 24,7 Mio. EUR (2008 bis 2011) angestiegen. Einwohnerbezogen stieg die seither leicht über dem Landesdurchschnitt liegende Zuschussbedarfsquote 1 von 482 EUR (2003 bis 2007) auf 545 EUR (2008 bis 2011). Sie lag damit im Prüfungszeitraum 4 % unter dem Landesdurchschnitt von 565 EUR (**Anlage 2**).

Der **Zuschussbedarf 2 des Verwaltungs- und Betriebsbereichs** (Betriebszuschuss) macht im Vergleich mit dem Vorprüfungszeitraum 2003 bis 2007 die im Rahmen der Kameralistik unzureichende Darstellung des Werteverzehrs deutlich. Beispielsweise wurden 2010 noch kalkulatorische Abschreibungen von netto 4,6 Mio. EUR gebucht, denen 2011 ein Werteverzehr durch Abschreibungen von 7,3 Mio. EUR gegenüber stand. Dies berücksichtigt, lag der Betriebszuschuss im Haushaltsjahr 2011 bei 32,3 Mio. EUR. Zumindest in dieser Höhe besteht entsprechend dem Ressourcenverbrauchskonzept des NKHR ein Bedarf an Nettodeckungsmitteln zur Finanzierung der von der Stadt zu erfüllenden Aufgaben, um dem geforderten Haushaltsausgleich nach der Rechtslage des NKHR Rechnung tragen zu können.

¹ Personal-, Sach-, Zuschuss- und Zinsaufwendungen abzüglich der Erträge aus Verwaltung und Betrieb und der sonstigen Finanzerträge - ohne innere Verrechnungen und kalkulatorische Einnahmen und Ausgaben.

3.2.2 Finanzrechnung

3.2.2.1 Ergebnisse der Finanzrechnung 2011

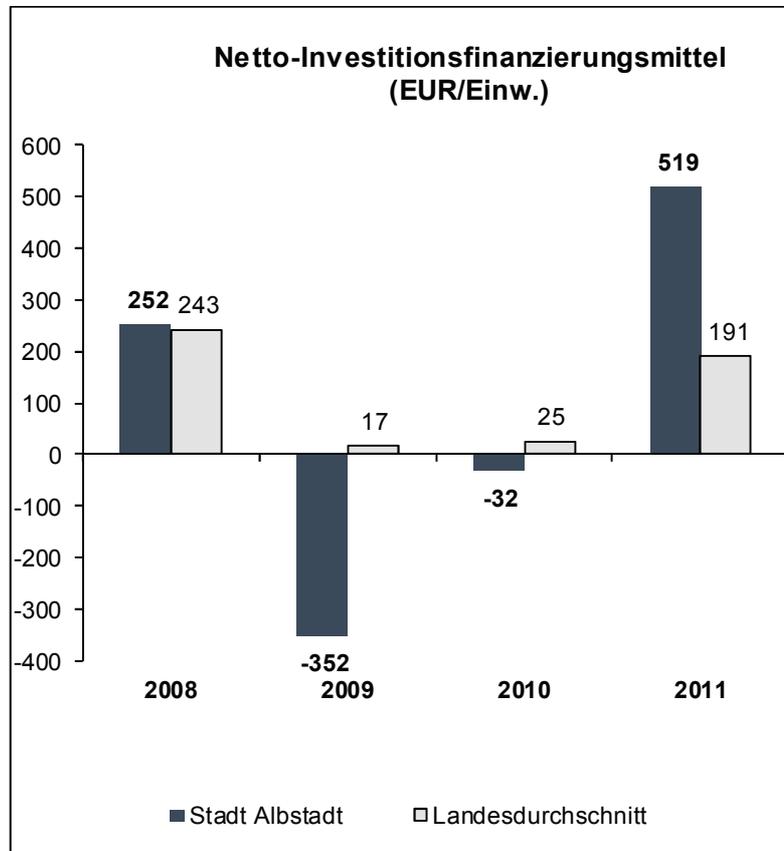
Die im Haushaltsplan **veranschlagten** und im Jahresabschluss **ausgewiesenen Ergebnisse** der Finanzrechnung des Jahres 2011 stellen sich im Vergleich wie folgt dar:

Nr.	Finanzrechnung Kämmereihaushalt	Plan	Ergebnis
		2011	
		TEUR	TEUR
1	Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung	15.229	27.955
2	Saldo aus Investitionstätigkeit	-11.965	-7.097
3	Finanzierungsmittelüberschuss (+) -bedarf (-)	3.264	20.858
4	Saldo Finanzierungstätigkeit	-4.605	-4.624
5	Änderung des Finanzierungsmittelbestands (Nrn.3 und 4)	-1.341	16.234
6	Saldo haushaltsunwirksame Zahlungen		-14.428
7	Veränderung Zahlungsmittelbestand (Nrn. 5 und 6)	-1.341	1.806
8	Anfangsbestand an Zahlungsmitteln		2.409
9	Endbestand an Zahlungsmitteln am Ende zum 31.12.	-1.341	4.215

3.2.2.2 Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung

- 8 Der Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung (§ 50 Nr. 17 GemHVO) war geprägt von hohen überplanmäßigen Einzahlungen bei der Gewerbesteuer (+ 9,3 Mio. EUR) und den Schlüsselzuweisungen (+2,9 Mio. EUR). Statt eines geplanten Zahlungsmittelüberschusses der Ergebnisrechnung von 15,2 Mio. EUR konnte ein Überschuss von nahezu 28 Mio. EUR erwirtschaftet werden. Nach Abzug des **Mindestzahlungsmittelüberschusses** in Höhe der ordentlichen Kredittilgungen von 4,6 Mio. EUR ergaben sich 2011 **Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel** (ehemalige Nettoinvestitionsrate) von 23,3 Mio. EUR bzw. 519 EUR/Einw.

Im Vergleich zu den Werten der Vorjahre ergibt sich folgendes Bild:



Die Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel haben sich, nach dem in der Finanzkrise eingetretenen drastischen Rückgang, wieder positiv entwickelt. Einwohnerbezogen lagen sie im Durchschnitt der Jahre des Prüfungszeitraums mit 97 EUR knapp ein Fünftel unter dem Landesdurchschnitt (119 EUR). Im Vergleich zu den Jahren 2003 bis 2007, in denen eine um ein Viertel über dem Landesdurchschnitt liegende Nettoinvestitionsrate¹ erzielt werden konnte, hat sich die Leistungskraft des Haushalts im Prüfungszeitraum damit merklich verschlechtert.

3.2.2.3 Zahlungsmittelbedarf aus Investitionstätigkeit

- 9 Der tatsächliche Baufortschritt konnte mit der Haushaltsplanung nicht standhalten. Von den planmäßig vorgesehenen Investitionsauszahlungen in Höhe von 18,6 Mio. EUR sind lediglich 11,6 Mio. EUR und damit nahezu 40 % weniger zur Auszahlung gelangt. Der geplante Zahlungsmittelbedarf aus Investitionstätigkeit von knapp 12 Mio. EUR ist dadurch mit 7,1 Mio. EUR deutlich geringer als veranschlagt ausgefallen.

¹ Jahresdurchschnittliche Nettoinvestitionsrate 2003 bis 2007: Stadt 116 EUR/Einw.; Landesdurchschnitt 92 EUR/Einw.

Schwerpunkt der Investitionstätigkeit waren die Baumaßnahmen mit insgesamt 9,2 Mio. EUR, im Wesentlichen im Bereich des Um- und Ausbaus von Schulen (2 Mio. EUR), der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen Bürgerturm und westliche Innenstadt (4,1 Mio. EUR) sowie des Straßen- Parkplatz- und Brückenbaus (2 Mio. EUR). Die Investitionsauszahlungen sind ohne Kredite zu 86 % mit eigenen Finanzierungsmitteln (vorhandene freie liquide Mittel, Beiträge und Veräußerungserlöse) und zu 14 % mit Zuweisungen und Zuschüssen äußerst günstig finanziert worden.

3.2.2.4 Endbestand an Zahlungsmitteln

- 10 Die Liquidität hat sich unter Berücksichtigung des Anfangsbestands an Zahlungsmitteln per Saldo um 1,8 Mio. EUR erhöht. Der Endbestand an Zahlungsmitteln (§ 50 Nr. 42 GemHVO) lag am 31.12.2011 bei 4,2 Mio. EUR. Im Übrigen bestanden Ende 2011 noch Liquiditätsreserven¹ in Form von Festgeldanlagen in Höhe von 20 Mio. EUR.

¹ Der Zahlungsmittelbestand umfasst nicht die als Wertpapiere bilanzierten Festgeldanlagen.

3.2.2.5 Vermögensrechnung

- 11 Die Bestände der Vermögensrechnung (Bilanz) haben sich im Haushaltsjahr 2011 wie folgt verändert:

	Eröffnungsbilanz zum 01.01 2011 TEUR	Bilanz zum 31.12. 2011 TEUR	Veränderung TEUR
AKTIVA			
Immaterielles Vermögen	1.330	1.200	-130
Sachvermögen	386.555	382.570	-3.985
Finanzvermögen	71.006	89.121	18.115
Aktive Rechnungsabgrenzung	216	221	5
geleistete Investitionszuschüsse nicht gedeckter Fehlbetrag	873	4.917	4.044
Summe Aktiva	459.980	478.029	18.049
PASSIVA			
Kapitalposition	304.586	321.442	16.856
Sonderposten Zuschüsse	79.361	79.698	337
Rückstellungen	2.339	9.414	7.075
Verbindlichkeiten	64.855	61.745	-3.110
Passive Rechnungsabgrenzung	8.839	5.730	-3.109
Summe Passiva	459.980	478.029	18.049

Auf der **Aktivseite** ist das **Sachvermögen** investitionsbedingt - nach Abschreibungen - um 4 Mio. EUR auf 383 Mio. EUR zurückgegangen; es lag Ende 2011 bei 80 % der Bilanzsumme. Auf das Infrastrukturvermögen und die Bebauten Grundstücke entfielen hiervon 252 Mio. EUR. Diese Vermögenspositionen waren Ende 2011 zu knapp 5 % abgeschrieben, was deutlich macht, dass auch zukünftig ein nachhaltig hoher Investitionsbedarf bei der Stadt bestehen wird.

Das **Finanzvermögen** ist um 18,1 Mio. EUR auf 89,1 Mio. EUR gestiegen und wies damit einen Anteil von 18,6 % der Bilanzsumme auf. Wesentliche Veränderungen waren der Zugang bei den Wertpapieren, in Folge gestiegener Festgeldanlagen (+15 Mio. EUR), der Anstieg der liquiden Mittel (+1,8 Mio. EUR) und des Forderungsbestands (+1,3 Mio. EUR).

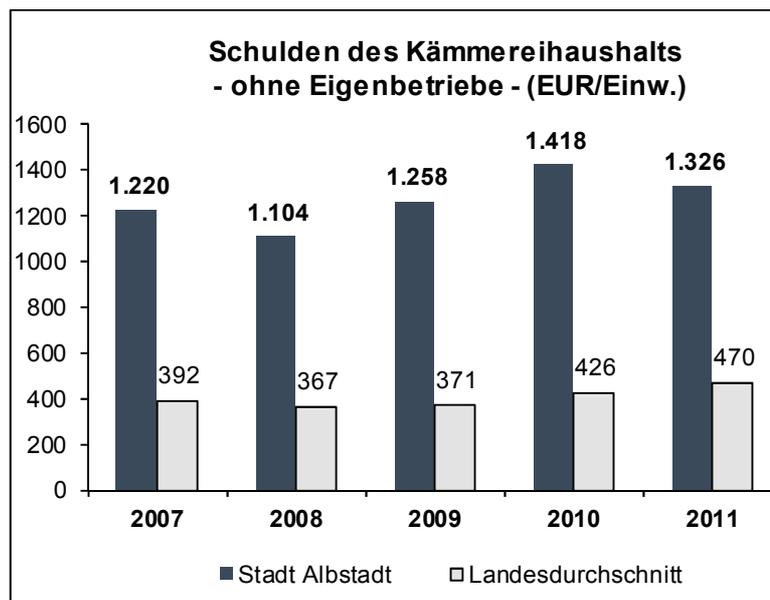
Auf der **Passivseite** resultiert der Anstieg bei der Kapitalposition im Wesentlichen aus den gebildeten Ergebnismrücklagen von 14,6 Mio. EUR; sie hat Ende 2011 mit 321 Mio. EUR bei 67,2 % der Bilanzsumme gelegen. Das Basiskapital ist durch die Korrektur von fehlerhaften Wertansätzen aus der Eröffnungsbilanz im Zuge der Auf-

stellung des Jahresabschlusses 2011 in Höhe von 2,3 Mio. EUR ergebnisneutral vermindert worden. Die Eigenfinanzierungsquote (Kapitalposition und Sonderposten) lag Ende 2011 bei guten 84 % der Bilanzsumme.

Rückstellungen wurden zum 31.12.2011 in Höhe von 9,4 Mio. EUR bilanziert. Hiervon entfallen 7,2 Mio. EUR auf die 2011 gebildete FAG-Rückstellung. Zur Höhe und rechtlichen Zulässigkeit dieser Wahlrückstellung wird auf die geführten Gespräche und (Rdnr. 62) hingewiesen. Verbindlichkeiten wurden in Höhe von 61,7 Mio. EUR bilanziert. Hiervon entfallen 59,6 Mio. EUR auf Fremdkredite, was einer vertretbaren Verschuldungsquote von 12,5 % der Bilanzsumme entspricht.

Die Schulden der Stadt im Kämmereihaushalt¹ haben sich im Prüfungszeitraum - bei neuen Kreditaufnahmen von 21,8 Mio. EUR und 18,4 Mio. EUR ordentlichen Tilgungen - von 56,2 Mio. EUR auf 59,6 Mio. EUR (31.12.2011) erhöht.

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



Die Pro-Kopf-Verschuldung hat - ausgehend vom Basisjahr 2007 - parallel zum Landesdurchschnitt auf den Höchststand von 1.418 EUR im Haushaltsjahr 2010 zugenommen. Danach konnte sie leicht zurückgeführt werden.

Zu berücksichtigen ist, dass die kostenrechnende Einrichtung Abwasserbeseitigung - abweichend von den meisten vergleichbaren Städten in Baden-Württemberg - im

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

Kämmereihaushalt geführt wird und deshalb die Gesamtverschuldung (einschl. Eigenbetriebe) für Vergleichszwecke aussagefähiger ist. Dies berücksichtigt, hat die Pro-Kopf-Verschuldung der Stadt am 31.12.2011 mit 1.326 EUR 9 % über dem Landesdurchschnitt von 1.222 EUR gelegen (Anlage 1 Zeile 49).

Die Stadt hat im Zuge der Haushaltskonsolidierung die Verschuldung auf den Stand von 2010 (64,2 Mio. EUR) begrenzt. Aus den genannten Gründen ist bei der Beurteilung des Verschuldungsspielraums (vgl. Nr. 2 VwV zu § 87 GemO a.F.) von Bedeutung, dass die städtischen Schulden im Kämmereihaushalt 2011 nahezu vollständig der vollrentierlichen Einrichtung Abwasserbeseitigung zugerechnet werden könnten, da sich der Restbuchwert des Anlagevermögens der Abwasserbeseitigung, abzüglich der noch nicht aufgelösten Ertragszuschüsse, Ende 2011 auf insgesamt 58,5 Mio. EUR belief.

Für die langfristigen Verbindlichkeiten der beiden städtischen Eigengesellschaften Albstadtwerke GmbH und **as**wohnbau GmbH, die zum 31.12.2011 mit 47,2 Mio. EUR valuierten, stehen keine statistischen Vergleichswerte zur Verfügung, mit der Folge, dass diese Verbindlichkeiten bei den Betrachtungen nicht berücksichtigt werden können.

3.3 Haushaltsjahre 2012, 2013 und Finanzplanung

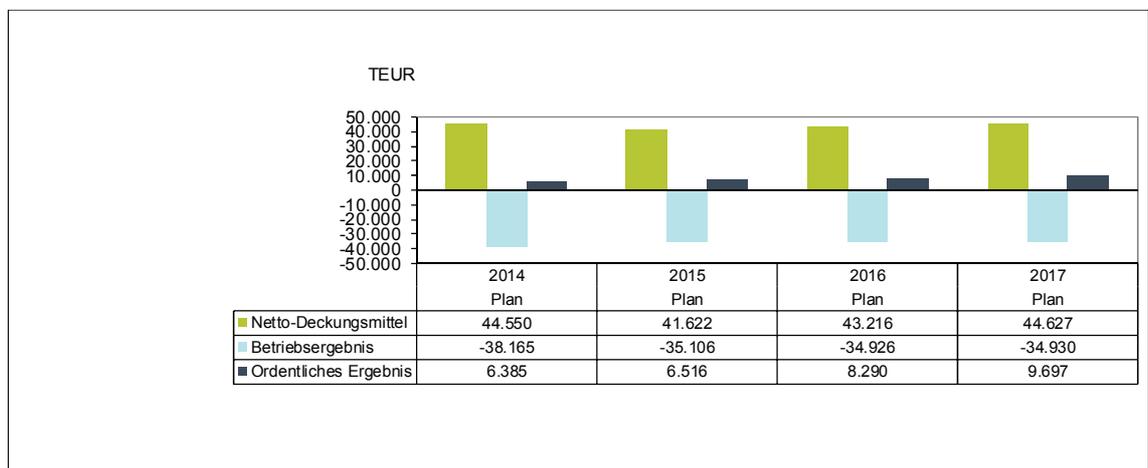
Die nachstehenden Ausführungen beruhen auf den Ergebnissen des aufgestellten aber noch nicht örtlich geprüften Jahresabschlusses 2012, den vorläufigen Zahlen der Ergebnis- und Finanzrechnung 2013 und der Haushalts- und Finanzplanung bis 2017.

3.3.1 Ergebnishaushalt

- 12 Nach der tatsächlichen Entwicklung der Ergebnisrechnung 2012 zeichnet sich u.a. infolge spürbarer Mehrerträge bei der Gewerbesteuer (+3,9 Mio. EUR), dem Einkommensteueranteil (+1 Mio. EUR) und den Schlüsselzuweisungen (+1 Mio. EUR), bei gleichzeitiger Aufstockung der FAG-Rückstellung (+ 3,4 Mio. EUR), eine deutliche Ergebnisverbesserung ab. Der geplante Überschuss von 2,1 Mio. EUR beim ordentlichen Ergebnis wird tatsächlich 5,7 Mio. EUR betragen. Unter Berücksichtigung des negativen Sonderergebnisses wird beim Gesamtergebnis ein Überschuss von 4,8 Mio. EUR erzielt werden können. Der Überschuss beim ordentlichen Ergebnis kann der diesbezüglichen Ergebnisrücklage (§ 23 GemHVO) zugeführt werden. Die Behandlung des Fehlbetrags beim Sonderergebnis richtet sich nach § 25 Abs. 4 GemHVO.

Für 2013 war beim ordentlichen Ergebnis ein Überschuss von 2,3 Mio. EUR geplant; nach der vorläufigen Ergebnisrechnung (vor Rückstellungen) werden 6,5 Mio. EUR erwirtschaftet werden können.

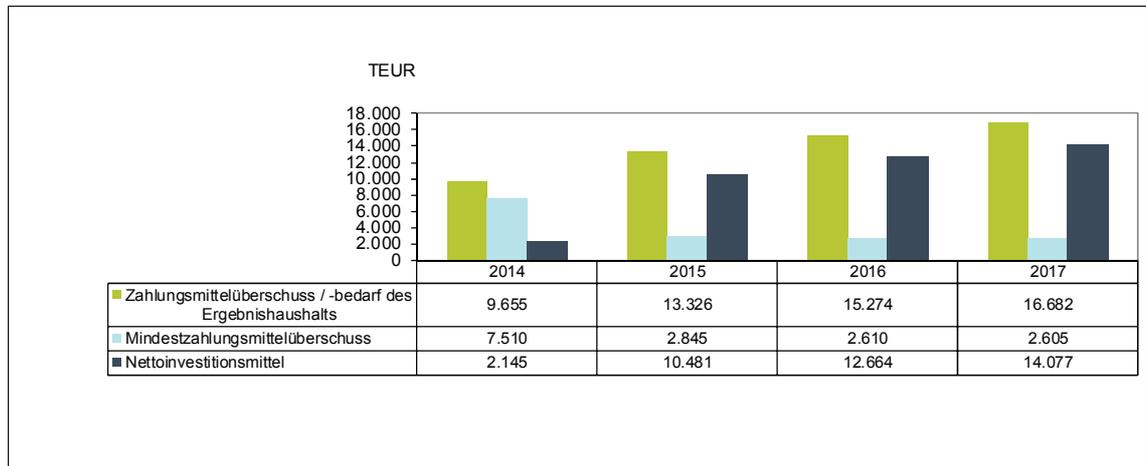
Die Stadt geht nach der Haushalts- und Finanzplanung bis 2017 davon aus, dass sich die Ergebnisse mittelfristig stabilisieren werden. Den im Vergleich mit dem Prüfungszeitraum von jahresdurchschnittlich 32,2 Mio. EUR (2008 bis 2011) auf 43,5 Mio. EUR (2014 bis 2017) steigenden Nettodeckungsmitteln steht ein Betriebsergebnis- bzw. -zuschuss von durchschnittlich (-) 35,8 Mio. EUR gegenüber, mit der Folge, dass jahresdurchschnittliche Überschüsse des ordentlichen Ergebnisses von 7,7 Mio. EUR erzielt werden können. Die künftigen Ergebnisse erfüllen damit durchweg die Voraussetzungen des § 80 Abs. 2 Satz 2 GemO an den Haushaltsausgleich.



3.3.2 Finanzhaushalt

- 13 Wie die Ergebnisrechnungen haben sich auch die Finanzrechnungen 2012 und 2013 deutlich verbessert. Nach dem vorläufigen Ergebnis des Jahresabschlusses 2013 sind zusammen mit den Festgeldanlagen 14,8 Mio. EUR Liquidität bilanziert gewesen.

- 14 Im Finanzplanungszeitraum werden sich der Zahlungsmittelüberschuss des Ergebnishaushalts und die nach Abzug des Mindestzahlungsmittelüberschusses (ordentlichen Kredittilgungen) verbleibenden **Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel** wie folgt entwickeln:



Die Stadt rechnet im Zeitraum 2014 bis 2017 mit einem Zahlungsmittelüberschuss des Ergebnishaushalts von 55 Mio. EUR. Nach Abzug der ordentlichen Kredittilgungen von 15,6 Mio. EUR werden Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel von 39,4 Mio. EUR oder jahresdurchschnittlich 9,85 Mio. EUR erwartet. Der Mindestzahlungsmittelüberschuss in Höhe der ordentlichen Tilgungen und Kreditbeschaffungskosten kann damit erreicht werden.

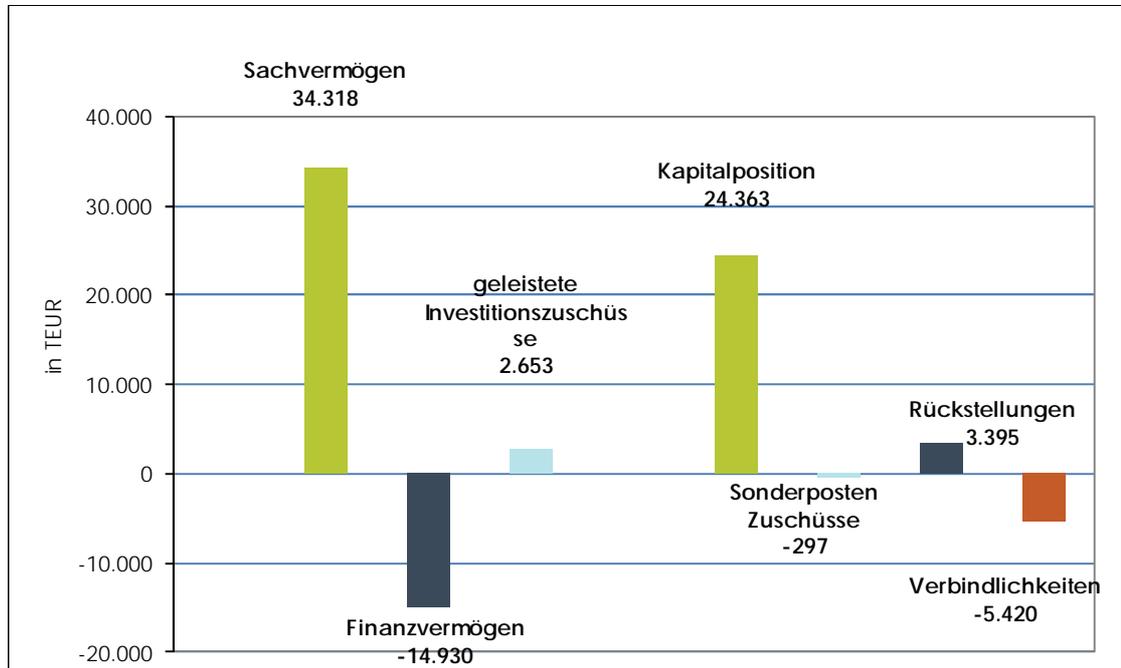
Nach dem Investitionsprogramm 2014 bis 2017 sind sehr hohe Investitionsauszahlungen von insgesamt 82,4 Mio. EUR vorgesehen. Investitionsschwerpunkt bilden die Bau- und Gewerbegebieterschließung sowie die Gebäudesanierung und -modernisierung an Schulen und Kindergärten. Die Finanzierung der Investitionsausgaben soll zu 75 % mit Eigenmitteln i.e.S. (vorhandene freie liquide Mittel, Beiträge und Veräußerungserlöse), zu 12 % mit Investitionszuwendungen und zu 13 % mit Fremdmitteln (10,2 Mio. EUR neue Kreditaufnahmen) erfolgen.

Die Liquidität (Zahlungsmittelbestand) wird sich wie folgt entwickeln:

Veränderung der Liquidität	vorl. Erg.	Plan 2014	Plan 2015	Plan 2016	Plan 2017
	TEUR	TEUR	TEUR	TEUR	TEUR
Zahlungsmittelüberschuss+/ Saldo Investitionstätigkeit	-	9.655	13.326	15.274	16.682
Saldo Finanzierungstätigkeit	-	- 15.759	- 18.721	- 15.883	- 14.382
Veränderung Finanzierungsmittelbestand	-	- 5.610	155	390	- 355
Einzahlungen aus Kreditermächtigungen	-	- 11.714	- 5.240	- 219	1.945
Auszahlungen aus Haushaltsübertragung					
Saldo Haushaltsübertragung	-				
Anfangsbestand Zahlungsmittel		14.790	3.076	-2.164	- 2.383
Endbestand an Zahlungsmitteln	14.790	3.076	-2.164	- 2.383	-438

Die Liquidität wird, ausgehend vom lfd. Jahr 2013, u.a. in Folge der geplanten hohen Investitionsauszahlungen soweit abnehmen, dass bei Auflösung der bestehenden Festgeldanlagen von 14 Mio. EUR und einem Kreditbedarf von 10,2 Mio. EUR Ende 2017 ein Fehlbetrag an Zahlungsmitteln von rd. 400 TEUR auftreten wird. Die Liquidität ist damit über den Finanzplanungszeitraum nicht ausreichend sichergestellt. Bei der künftigen Finanzplanung ist dies zu berücksichtigen.

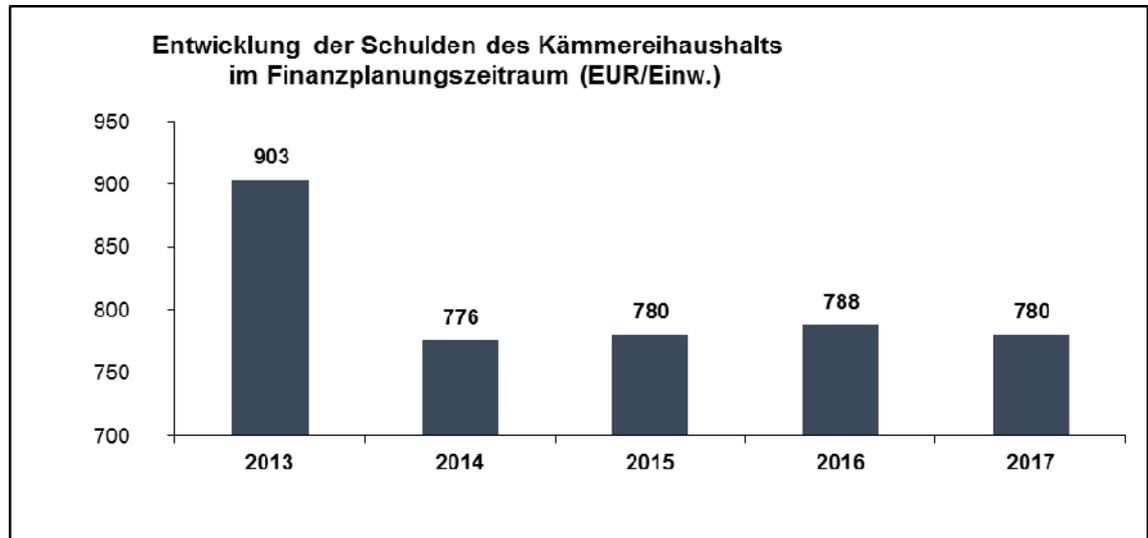
3.3.3 Entwicklung der Vermögens- und Kapitallage (Planbilanz)



Die Aktivseite der Planbilanz ist von einer deutlichen Zunahme des Sachvermögens in Höhe von 34,3 Mio. EUR bei gleichzeitiger Abnahme des Finanzvermögens in Höhe von 14,9 Mio. EUR geprägt. Den geplanten Investitionen beim Sachvermögen von 80,8 Mio. EUR (davon 68,5 Mio. EUR für Baumaßnahmen) stehen Vermögensabgänge (Veräußerungen) von 5,4 Mio. EUR und Abschreibungen von 41,1 Mio. EUR gegenüber. Abzuwarten bleibt, inwieweit der Baufortschritt dem geplanten Mittelabfluss standhalten kann (Rdnr. 61). Das Finanzvermögen wird im Wesentlichen durch die Aufzehrung der zur Investitionsfinanzierung benötigten Festgeldanlagen abnehmen. Auf der Passivseite wird die Kapitalposition ergebnisbedingt zunehmen.

Die mit dem Schuldendeckel 2010 eingeleitete Entschuldung des Kämmereihaushalts soll weiterhin fortgesetzt und der Schuldenstand von 40,1 Mio. EUR (31.12.2013) auf 34,6 Mio. EUR (Ende 2017) verringert werden.

Die Pro-Kopf-Verschuldung wird hiernach folgende Entwicklung nehmen:



Zu berücksichtigen ist auch bei diesem Vergleich, dass die kostenrechnende Einrichtung Abwasserbeseitigung im Kämmereihaushalt geführt wird und deshalb die Gesamtverschuldung (einschl. Eigenbetriebe) für Vergleichszwecke maßgeblich ist. Dies berücksichtigt, liegt die anvisierte Pro-Kopf-Verschuldung des Kämmereihaushalts am Ende des Finanzplanungszeitraums bei 780 EUR/Einw. und damit nahezu 40 % unter dem Landesdurchschnitt 2012 von 1.267 EUR/Einw.

3.3.4 Gesamtbeurteilung

- 15 Die Stadt geht nach der Haushalts- und Finanzplanung bis 2017 davon aus, dass sich die Ergebnisse mittelfristig stabilisieren werden. Mittelfristig wird es der Stadt hiernach gelingen, den Ressourcenverbrauch in voller Höhe zu erwirtschaften und jahresdurchschnittliche Überschüsse des ordentlichen Ergebnisses von 7,7 Mio. EUR zu erzielen. Die jährlichen Zahlungsmittelüberschüsse der Ergebnisrechnung (§ 50 Nr. 17 GemHVO) werden nicht ausreichen um die ordentlichen Tilgungsleistungen und den Finanzierungsmittelbedarf aus der Investitionstätigkeit zu decken. Die Liquidität wird u.a. in Folge der geplanten hohen Investitionsauszahlungen soweit abnehmen, dass bei Auflösung der bestehenden Festgeldanlagen von 14 Mio. EUR und einem Kreditbedarf von 10,2 Mio. EUR Ende 2017 rechnerisch ein Fehlbetrag an Zahlungsmitteln von 0,4 Mio. EUR entstehen wird.

Aus der solide aufgestellten Finanzplanung und der daraus abgeleiteten Planbilanz wird ersichtlich, dass die hohen Vermögenszuwächse beim Sachvermögen zwar mit einem Rückgang der Liquidität aber auch der Verschuldung einhergehen. Nach einer Auswertung der Bestandskonten des Anlagegitters zum 31.12.2011 waren die Auf-

bauten der Bebauten Grundstücke zu 47 % und das Infrastrukturvermögen zu 46 % abgeschrieben. Der Anlageabnutzungsgrad und die insgesamt 209 zu unterhaltenden städtischen Gebäude machen deutlich, dass auch in Zukunft ein hoher Investitionsbedarf zum Vermögenserhalt erforderlich sein wird. Zur Erhaltung des finanziellen Handlungsspielraums für künftige Aufgaben wird es deshalb im Blick auf das hohe Leistungsangebot der Stadt weiterhin notwendig sein, dass die in der Haushaltskonsolidierung 2010 beschlossenen Maßnahmen weiterhin konsequent verfolgt und im Rahmen einer Aufgabenkritik Leistungen und Leistungsstandards überprüft, Einsparpotenziale genutzt und soweit möglich die Stärkung der Eigenfinanzierung ausgeschöpft werden.

4 Örtliche Prüfung

4.1 Gesamteindruck

- 16 Das Rechnungsprüfungsamt (RPA) der Stadt hat seine Prüfungsaufgaben und den Stand der Aufgabenerfüllung jeweils in den Schlussberichten dargelegt (§§ 110 f., 112 Abs. 2 GemO). Das RPA hat im Rahmen der gegebenen personellen Möglichkeiten in mehreren Prüfungsfeldern geprüft und insoweit die überörtliche Prüfung entlastet (§ 114 Abs. 1 Satz 2 GemO, § 10 Abs. 3 und § 11 Abs. 2 Nr. 2 GemPrO).

Bei der Prüfung der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2011, der Jahresrechnungen 2008 bis 2010 und des Jahresabschlusses 2011 sind die nach der GemO vorgesehenen Fristen für die Durchführung der Prüfung nicht eingehalten worden. Auf die in den Rdnrn. 23 und 59 getroffenen Feststellungen wird ergänzend hingewiesen.

4.2 Örtliche Kassenprüfung

- 17 Die Stadtkasse ist jährlich, zuletzt am 12.12.2013 unvermutet geprüft worden. Dabei haben sich keine wesentlichen Anstände ergeben. Von einer überörtlichen Kassenbestandsaufnahme ist abgesehen worden (§ 10 Abs. 3 GemPrO). Im Rahmen der überörtlichen Prüfung sind die Tagesabschlüsse vom 20.05.2014 und 21.05.2014 nachvollzogen worden. Dabei haben sich keine Feststellungen ergeben.
- A 18 Im Rahmen der örtlichen Kassenprüfung sind künftig folgende Prüfungshandlungen explizit im Prüfungsbericht (§ 17 Abs. 1 GemPrO) zu dokumentieren:
- Sachgerechte und vollständige Abwicklung der zum Zeitpunkt der Kassenbestandsaufnahme bestehenden Schwebeposten und ungeklärten Zahlungseingänge (§ 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 8 GemPrO),
 - Feststellung, inwieweit bei den Kasseneinnahmeresten die notwendigen Sicherungs-, Überwachungs- und Beitreibungsmaßnahmen getroffen worden sind (§ 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 GemPrO).
- A 19 In den Jahren 2012 und 2013 sind keine Zahlstellen- und Handvorschussprüfungen durchgeführt worden. Auf § 1 Abs. 1 und 3 GemPrO wird hingewiesen.

4.3 Örtliche Betätigungsprüfung

- 20 Der Gemeinderat hat dem Rechnungsprüfungsamt die Betätigungsprüfung nach § 112 Abs. 2 Nr. 3 GemO noch nicht übertragen (Randnr. 78 des GPA-Berichts vom 18.02.2004 und Randnr. 95 des GPA-Berichts vom 16.11.2009). Bei der in wesentlichem Umfang auf Beteiligungsgesellschaften ausgelagerten Erledigung öffentlicher Aufgaben sollte angesichts des so erfüllten öffentlichen Zwecks und auch der damit einhergehenden finanziellen Auswirkungen auf den Kernhaushalt nicht darauf verzichtet werden, die Betätigung der Stadt als „Anteilseignerin“ bei den Gesellschaften in die örtliche Prüfung einzubeziehen. Wird darauf verzichtet, blieben im Ergebnis wesentliche Teile der städtischen Aufgabenerfüllung insoweit ohne eine dauerhafte sachliche Kontrolle (§ 6 Abs.1 GemPrO).

5 Eröffnungsbilanz zum 01.01.2011

5.1 Ausgangslage

- 21 Der Gemeinderat wurde über die Umstellung auf das NKHR und das Projekt mit dem Rechenzentrum Ulm/Reutlingen (KIRU) informiert und hat von der beabsichtigten Vorgehensweise Kenntnis genommen. Ein förmlicher Beschluss zur Einführung des NKHR zum 01.01.2011 ist nicht gefasst worden.

Die Bewertung der einzelnen Vermögensgegenstände wurde unter Berücksichtigung der Bewertungsgrundsätze nach § 43 GemHVO durchgeführt. Sie wurden vorsichtig und einzeln bewertet. Bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz wurden die Sonderregelungen nach § 62 GemHVO zur Erleichterung der erstmaligen Erfassung und Bewertung des Vermögens und die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung berücksichtigt. Bei der Vermögensbewertung wurden unter anderem die Vorschriften des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts (HHRefG) vom 04.05.2009, die entsprechenden Bestimmungen in der GemO bzw. GemHVO (z.B. § 91 GemO, §§ 40-46, 62 GemHVO) und der Leitfaden zur Bilanzierung beachtet.

Mit der Bewertung in Albstadt wurde bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Reform des Haushaltsrechts begonnen. Dabei wurden die bis dahin zum jeweiligen Bewertungszeitpunkt zur Verfügung stehenden Leitlinien zur kommunalen Kostenrechnung in Baden-Württemberg und die Referentenentwürfe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum „Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ vom 08.08.2005 und zur Gemeindehaushaltsverordnung vom 05.08.2005, einschließlich ihrer Fortschreibung zugrunde gelegt. Für die bis dahin durchgeführten Bewertungen bestand gemäß Schreiben des Innenministeriums vom 11.06.2007 Vertrauensschutz, auch wenn sich einzelne Bewertungsempfehlungen bis zum Inkrafttreten des HHRefG 2009 geändert hatten.

Für die bis zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz vorhandenen kostenrechnenden Einrichtungen (z.B. Feuerwehr, Bauhof, Kindergärten, Friedhöfe, Kläranlagen und Sporthallen), für die bereits nach altem Recht kalkulatorische Kosten zu ermitteln waren, wurden seither bereits Anlagenachweise geführt. Diese Werte sind nach § 62 Abs. 1 Satz 2 GemHVO in die Eröffnungsbilanz übernommen worden.

Nach Art. 13 Abs. 5 des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts ist die Eröffnungsbilanz zum Beginn des ersten Haushaltsjahres, in dem die Kommunale Doppik angewendet wird, aufzustellen und spätestens zum Ende des Haushaltsjahres

der Rechtsaufsichtsbehörde sowie der Prüfungsbehörde (§ 113 GemO) und dem Rechnungsprüfungsamt vorzulegen.

5.2 Örtliche Prüfung der Eröffnungsbilanz

- 22 Die Eröffnungsbilanz ist vom RPA im Rahmen eines risikoorientierten Prüfungsansatzes stichprobenweise geprüft worden. Die Prüfungsergebnisse sind im Prüfungsbericht vom Januar 2014 dargelegt worden. Danach haben sich nur wenige Feststellungen ergeben. Aufgrund der örtlichen Prüfung konnte die überörtliche Prüfung eingeschränkt werden (§ 114 Abs. 1 Satz 2 GemO, § 11 Abs. 2 Nr. 2 GemPrO). Sie hat sich im Wesentlichen auf eine Systemprüfung erstreckt, die ausgewählte Bilanzpositionen von wesentlicher Bedeutung beinhaltet hat.
- 23 Die Eröffnungsbilanz ist nach Feststellung der letzten Jahresrechnung, spätestens zum Ende des Haushaltsjahres der Rechtsaufsichtsbehörde, der Prüfungsbehörde (§ 113 GemO) und dem Rechnungsprüfungsamt vorzulegen. Nach Artikel 13 Abs. 5 des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 04.05.2009 (GBl. S. 185) soll die Eröffnungsbilanz vom Rechnungsprüfungsamt (RPA) innerhalb von sechs Monaten nach Vorlage geprüft werden. Die Prüfungsfrist für die Eröffnungsbilanz wurde mit dem Bericht vom Januar 2014 nicht eingehalten.

5.3 Feststellung der Eröffnungsbilanz

- 24 Die Eröffnungsbilanz zum 01.01.2011 wurde am 13.02.2014 und damit verspätet vom Gemeinderat festgestellt (Schreiben an die GPA vom 28.03.2014).

5.4 Abstimmung Eröffnungsbilanz und Buchführung

- 25 Die Eröffnungsbilanz zum 01.01.2011 stimmt mit ihrer Bilanzsumme in Höhe von 459.980.005,82 EUR mit den in der Buchführung als Anfangsbestände ausgewiesenen Werten überein. Auch die Werte der Anlagebuchhaltung haben mit den Bilanzansätzen der Eröffnungsbilanz übereingestimmt. Geringfügige Abweichungen konnten im Verlauf der Prüfung aufgeklärt werden.

5.5 Inventur, Inventar

- 26 Die Stadt war verpflichtet, zum 01.01.2011 (und zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres) ihr Vermögen und ihre Schulden zu erfassen und ein Inventar zu erstellen (§ 37 Abs. 1 GemHVO).

Das nähere ist in der Inventurrichtlinie vom 29.10.2007 geregelt. Die Inventurrichtlinie ist die Grundlage für die Durchführung von Inventuren und für die Aufstellung von Inventaren und stellt sicher, dass das im wirtschaftlichen Eigentum der Stadt stehende Vermögen und die Schulden ordnungsgemäß erfasst, einheitlich im Inventar abgebildet und nach gleichen Bewertungskriterien bewertet werden.

Entsprechend den Regelungen in der Inventurrichtlinie sind die beweglichen Vermögensgegenstände, die Vorräte und liquiden Mittel mittels körperlicher Bestandsaufnahme (z.T. mit barcode) unter Verwendung vorhandener Bestands- oder Anlagenachweise im Verfahren „Hallokai“ erfasst und inventarisiert worden. Das weitere Vermögen (z.B. Sach- und Finanzvermögen, Forderungen, Wertpapiere, Rechnungsabgrenzungsposten, Rückstellungen) und die Schulden sind mittels Beleg- bzw. Buchinventur ermittelt worden.

Die Dokumentation der Vermögenserfassung und Bewertung war insgesamt strukturiert, übersichtlich und gut nachvollziehbar.

5.6 Aktiva

5.6.1 Ermittlung Grundstücksbestand

- 27 Der Bestand der im Eigentum der Stadt befindlichen bebauten und unbebauten Grundstücke zum 01.01.2011 ist durch eine Buchinventur mit Hilfe des Liegenschaftsprogramms „KoLiBRI“ (Kommunale Liegenschaften Boden- und Raumbezogenes Informationssystem) ermittelt worden. Eine stichprobenweise vorgenommene Überprüfung der Vollständigkeit durch die GPA anhand des Grundstücksverkehrs 2010 und 2011 hat keine weiteren wesentlichen Anstände mehr ergeben. Auf den Prüfungsbericht des Rechnungsprüfungsamtes zur Eröffnungsbilanz, zum Jahresabschluss 2011 und die Korrekturen im Jahresabschluss 2011 wird ergänzend verwiesen.

5.6.2 Unbebaute Grundstücke

- 28 Soweit die Anschaffungskosten nicht bekannt waren ist bei Grunderwerben vor dem 31.12.1974 im Stadtteil Ebingen vom Wahlrecht des § 62 Abs. 3 GemHVO Gebrauch gemacht und die erworbenen Grundstücke mit dem jeweiligen Bodenrichtwert zum 01.01.1974 bewertet worden. Bei den übrigen acht Stadtteilen ist der erste vorliegende Bodenrichtwert (Mittelwert) für die jeweilige Teilgemeinde (1976) als Bewertungsgrundlage herangezogen worden. Dieser Mittelwert wurde nicht wie im Bilanzierungsleitfaden vorgesehen auf das Jahr 1974 rückindiziert. Für die ab dem Jahr 1976 erworbenen Grundstücke ist in allen Ortsteilen der jeweilige Bodenrichtwert des Anschaffungsjahres angesetzt worden.

Bei der Bewertung von Grünflächen, landwirtschaftlich genutzten Grundstücken und Straßengrundstücken ist eine Orientierung am landwirtschaftlichen Bodenrichtwert erfolgt. Da landwirtschaftliche Bodenrichtwerte in Albstadt erst ab dem Jahr 1992 vorliegen, ist eine Rückindizierung anhand der Daten des Statistischen Landesamtes (Kaufwerte für landwirtschaftliche Grundstücke in Baden-Württemberg) erfolgt (S. 52 Bilanzierungsleitfaden Stand Januar 2011).

- 29 Mit der Ergänzung des endgültigen Verordnungstextes in § 62 Abs. 4 GemHVO ist die Möglichkeit eröffnet worden, dass insbesondere bei landwirtschaftlich genutzten Grundstücken, Grünflächen und Straßengrundstücken örtliche Durchschnittswerte angesetzt werden können. Als örtlicher Durchschnittswert kann der Wert zum Bewertungszeitpunkt herangezogen werden (S. 47 Bilanzierungsleitfaden Stand Januar 2011). In Albstadt ist diese Vereinfachungsregelung nicht angewandt worden, da sie erst nach Abschluss der Grundstücksbewertungen veröffentlicht wurde.

- A 30 Beim unbebauten Grundstück mit der Anlagennummer 20003001 (233 Parkplätze in Ebingen, Bilanzwert 266 TEUR; Übernahme aus kameraler Anlagebuchhaltung Nr. 1000045) ist kein Grundstück (Flurstück) hinterlegt. Da sämtliche Grundstücke der Stadt über die Auswertung aus KoLiBRI bereits vollständig erfasst und bewertet wurden ist das Grundstück bzw. sind die Grundstücke mit den 233 Parkplätzen doppelt berücksichtigt. Die Bilanzposition ist noch zu berichtigen.

5.6.3 Kostenrechnende Einrichtungen

- 31 Für das Vermögen der kostenrechnenden Einrichtungen sind die Wertansätze aus den bestehenden Anlagennachweisen zum Stichtag 01.01.2011 in die Eröffnungsbilanz übernommen worden (§ 62 Abs. 1 Satz 2 GemHVO). Nach der stichprobenweisen Prüfung ist die Übernahme der Werte zutreffend erfolgt. Im Bereich der Abwasserbeseiti-

gung sind jedoch die aktivierten Anschaffungs- und Herstellungskosten der Kanäle teilweise noch zu überprüfen (s. Rdnr. 101).

5.6.4 Bewertung des Straßenkörpers

32 Die Straßen sind entsprechend ihres Ausbaustandards bzw. ihrer Verkehrsbeanspruchung - abweichend vom Bilanzierungsleitfaden (s. S. 64 Bilanzierungsleitfaden), der fünf Straßenarten vorsieht - in sechs Straßenkategorien mit unterschiedlichen Nutzungsdauern unterteilt worden, wobei jeweils die längst mögliche Nutzungsdauer festgelegt wurde.

Als zusätzliche Straßenkategorie ist die Straßenart „Baustraßen“ mit einer Nutzungsdauer von 30 Jahren festgelegt worden. Es handelt sich dabei um provisorische Straßen, die während der Bauphase der angrenzenden Bebauung eine befestigte Wegeführung ermöglichen sowie die Erschließung des Gebietes vorübergehend sicherstellen. Da die Baustraßen teilweise über viele Jahre bestehen bleiben, bis der endgültige Ausbau erfolgt, werden die Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK) aktiviert und abgeschrieben. Auf Randnr. 38 des GPA-Prüfungsberichts vom 16.11.2009 wird hingewiesen.

Die nach dem 01.01.2005 hergestellten Straßen sind in der Eröffnungsbilanz mit den tatsächlichen AHK, vermindert um Abschreibungen, aktiviert worden (§ 62 Abs. 1 und 2 GemHVO). Die Straßen mit früherem Herstellungsdatum wurden - sofern die tatsächlichen AHK nicht bekannt waren - mit Erfahrungswerten (durchschnittliche jährliche Straßenbaukosten der Bauklasse IV mittels Trendlinie) bewertet. Dabei sind für alle Straßenarten die Erfahrungswerte der Straßenart „Anliegerstraße“ bzw. „Bauklasse IV“ zugrunde gelegt worden, da die Durchschnittswerte der anderen Bauklassen keine aussagekräftigen Werte ergeben haben.

Als Erfahrungswert im Sinne von § 62 Abs. 4 Satz 1 GemHVO gilt ein aktueller pauschalierter Quadratmeter-Durchschnittspreis, der für jede Straßenart festgelegt werden sollte. Dieser aktuelle Erfahrungswert ist anhand des Baupreiskostenindex auf das jeweilige Herstellungsjahr zurück zu indizieren (s. S. 66 Bilanzierungsleitfaden). Da die Durchschnittswerte für die anderen Straßenarten gemäß der vorgelegten Bilanzierungsrichtlinie der Stadt bei gedachter Trendlinie keine wesentlichen Abweichungen erwarten lassen, wird der einheitliche Erfahrungswert aus der Bauklasse IV insoweit toleriert.

A 33 Das der Kontenart für unbebaute Grundstücke (031) zugeordnete Anlagegut Nr. 20003003 (Parkplatz Bürgerturm) ist in der Eröffnungsbilanz mit 1.906.608 EUR

aufgenommen worden. Dabei ist der Wert aus dem kameralen Anlagenachweis (Anlage Nr. 1000050) übernommen worden. Er liegt deutlich über den örtlichen Bodenrichtwerten und erscheint als zu hoch bzw. nicht sachgerecht. Da die AHK der Straßenkörper bei Parkplätzen in einigen Fällen (z.B. Anlagen Nrn. 20003080, 20003097, 20003098) mit dem gleichen Quadratmeterpreis bewertet wurden, liegt die Vermutung nahe, dass es sich um den Wert für den Straßenkörper handelt. Dieser ist für den Bürgerturmplatz bereits separat bewertet (s. Anlagen Nrn. 20005352 und 20005353). Der Wertansatz für das Anlagegut Nr. 20003003 ist zu überprüfen und ggf. zu berichtigen.

5.6.5 Bebaute Grundstücke

- 34 Für den Wert des Grund und Bodens von bebauten Grundstücken sowie der Gebäude sind die AHK zu Grunde gelegt worden. Sofern diese nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand ermittelbar waren, erfolgte die Bewertung der Grundstücke anhand von Erfahrungswerten und die Bewertung der Gebäude anhand von rückindizierten Gebäudeversicherungswerten (§ 62 Abs. 2 GemHVO). Bei der systematisch und stichprobenweise erfolgten Einzelfallprüfung haben sich keine Beanstandungen ergeben.

5.6.6 Kunstgegenstände

- A 35 Der bereits inventarisierte Kunstbestand der städtischen Galerie ist soweit bekannt nach AHK, ansonsten nach Versicherungswerten bewertet worden. Eine vollständige Inventarisierung sämtlicher Kunstgegenstände (insbesondere auch in den weiteren kommunalen Museen) war zum Zeitpunkt der Erstellung der Eröffnungsbilanz jedoch nicht vorhanden. Die sich rechnerisch anhand der Versicherungswerte ergebenden Beträge (ohne die nicht im Eigentum der Stadt befindlichen Leihgaben und abzgl. der nach AHK bewerteten Kunstgegenstände) sind daher als Sammelanlage in die Anlagebuchhaltung bzw. in die Eröffnungsbilanz übernommen worden. Laut Bilanzierungsleitfaden ist die Erfassung für Kunstgegenstände, die älter als 6 Jahre sind, in einer Sammelanlage möglich. Für Kunstgegenstände, deren Anschaffung oder Herstellung weniger als sechs Jahre vor dem Stichtag für die Eröffnungsbilanz zurückliegt, ist in Abhängigkeit der nach § 38 Abs. 4 GemHVO festgelegten Wertgrenzen allerdings der Grundsatz der Einzelbewertung (§ 43 Abs. 1 Nr. 2 GemHVO) zu beachten. Die Verwaltung hat bereits mit einer umfassenden Inventarisierung der Kunstgegenstände begonnen; ggf. ist die Bilanzposition nach Abschluss der Bestandsaufnahme im Rahmen des § 63 GemHVO ergebnisneutral zu berichtigen.

5.6.7 Anlagen im Bau

- 36 Bei den Anlagen im Bau sind in der Eröffnungsbilanz auch zwei Anlagen (Nrn. 40000002 u. 40000003 mit Anschaffungsjahr 1998 bzw. 2001) aufgeführt, die aufgrund des Anschaffungsjahres am Stichtag der Eröffnungsbilanz wahrscheinlich bereits fertiggestellt und in Betrieb genommen und damit aktivierungs- und abschreibungspflichtig waren. Die Anlagen sind zu überprüfen und ggf. zu berichtigen.

5.6.8 Anteile an verbundenen Unternehmen

- A 37 Die Beteiligung an der Albstadtwerke GmbH ist in der Eröffnungsbilanz zu AHK (rd. 40,5 Mio. EUR) bilanziert worden. Der Wert wurde aus der Vermögensrechnung mit Stand vom 31.12.2010 übernommen, welcher in Höhe der Summe aus dem Stammkapital von 20 Mio. EUR und der Kapitalrücklage von 20,5 Mio. EUR jeweils zum 31.12.2009 entspricht. In der Vermögensrechnung sind jedoch die im Jahr 2010 vorgenommene Kapitalentnahme von 5 Mio. EUR und die Verrechnung des Verlustvortrags der Vorjahre unberücksichtigt geblieben. Darüber hinaus ist im Jahr 2010 eine Verrechnung des Jahresfehlbetrags 2009 i.H.v. rd. 2,1 Mio. EUR mit der Gewinnrücklage vorgenommen worden. Der Restbetrag der Gewinnrücklage i.H.v. 434 TEUR wurde danach der Kapitalrücklage zugeführt. Da der Teilbetrag der Kapitalrücklage von 434 TEUR nicht vom Gesellschafter aufgebracht worden ist, handelt es sich hierbei nicht um AHK, mit der Folge, dass dieser in der Eröffnungsbilanz nicht berücksichtigt werden darf. Der Bilanzansatz ist auf 28,1 Mio. EUR (20 Mio. EUR Stammkapital und 8,1 Mio. EUR Kapitalrücklage) zu berichtigen.

5.6.9 Sonstige Beteiligungen und Mitgliedschaften bei Zweckverbänden

- 38 In der Bilanzposition „Sonstige Beteiligungen und Kapitalanlagen in Zweckverbänden, Stiftungen oder anderen kommunalen Zusammenschlüssen“ i.H.v. rd. 148 TEUR sind Genossenschaftsanteile bei verschiedenen Volksbanken von insgesamt rd. 2 TEUR, der Wohnungsbaugenossenschaft Tailfingen von rd. 1 TEUR sowie beim Holzhof Oberschwaben eG von rd. 10 TEUR enthalten. Nach dem Bilanzierungsleitfanden handelt es sich bei Genossenschaftsanteilen nicht um eine Beteiligung, mit der Folge, dass sie in der Bilanz unter Ausleihungen zu bilanzieren sind. Die Genossenschaftsanteile sind umzubuchen.

5.6.10 Wertpapiere und sonstige Einlagen

- 39 Der Bestand der bilanzierten Wertpapiere und sonstige Einlagen (Festgeld bei der Volksbank Ebingen i.H. von 5 Mio. EUR) ist durch entsprechenden Kontoauszug nachgewiesen worden.

5.6.11 Forderungen

- 40 Begünstigt durch ein bereits vor der Erstellung der Eröffnungsbilanz umgesetztes zeit- und sachgerechtes Forderungsmanagement ist der Forderungsbestand auf Grundlage der zum 31.12.2010 bestehenden kameralen Kasseneinnahmereste grundsätzlich wirklichkeitstreu bewertet worden. Bei der stichprobeweisen Prüfung war in wenigen Einzelfällen festzustellen, dass Ausstände bilanziert worden sind, deren Werthaltigkeit bereits zum Bilanzstichtag fraglich gewesen ist (z.B. Insolvenz- bzw. Restschuldbefreiungsverfahren bei Geschäftspartner-Nrn. 1100024444, 1100008116). Liegen bei der Bewertung des Ausfallrisikos der einzelnen Ansprüche Anhaltspunkte vor, nach denen der Zahlungseingang ungewiss ist oder ein Zahlungsausfall ganz oder teilweise droht, ist zu der jeweiligen Forderung eine Einzelwertberichtigung (gem. § 43 Abs. 1 Nr. 2 und 3 GemHVO) in Höhe des ausfallgefährdeten Betrags zu bilden. Entsprechendes gilt für die langfristig gewährten landwirtschaftlichen Beitragsstundungen (§ 28 KAG), welche gemäß dem Erlass des Innenministeriums vom 07.08.1980 wie niedergeschlagene Forderungen zu behandeln sind. Auf die GPA-Mitt. 2/2011 Az. 903.1; 903.2 wird ergänzend hingewiesen.

5.6.12 Liquide Mittel

- 41 Der Bestand der liquiden Mittel ist anhand der entsprechenden Kontoauszüge nachgewiesen worden. Die Kontinuität der Tagesabschlüsse (letzter kameraler Tagesabschluss vom 31.12.2010, erster doppischer Tagesabschluss vom 03.01.2011) sowie eine Übereinstimmung des Tagesabschlusses mit dem Anfangsbestand der Zahlungsmittel laut Finanzrechnung und Bilanzkonto ist - unter Berücksichtigung der Zahlstellen und Handvorschüsse - gegeben.
- 42 Die Handvorschüsse sind in der Eröffnungsbilanz sowie im Jahresabschluss 2011 bei Konto 17310001 ausgewiesen und somit im Tagesabschluss als auch im Anfangs- bzw. Endbestand an Zahlungsmitteln der Finanzrechnung (§ 50 Nr. 40 und 42 GemHVO) enthalten. Aufgrund der zwischenzeitlichen Konkretisierung in der Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums Baden-Württemberg über den Produktrahmen, den Kontenrahmen und weitere Muster für die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (VwV Produkt- und Kontenrahmen) vom 11. März 2011 hat die Verwaltung ab dem Haushaltsjahr 2012 eine bilanzielle Umgliederung vorgenommen. Die Handvorschüsse werden korrekt bei Sachkonto 17410000 nachgewiesen und infolge dessen nicht mehr in den täglichen Abgleich nach § 22 Abs. 1 GemKVO einbezogen.

5.6.13 Sonderposten für geleistete Investitionszuweisungen

- 43 In der Eröffnungsbilanz sind für die seit dem Jahr 2003 an Dritte geleisteten Zuschüsse zur Wohnungsbauförderung Sonderposten gebildet worden. Darüber hinaus

ist für einen Investitionszuschuss an einen kirchlichen Kindergartenträger und an einen Investor zur Schaffung von Stellplätzen jeweils ein Sonderposten für geleistete Investitionszuschüsse gebildet worden. Ein weiterer Investitionszuschuss ist versehentlich bei den immateriellen Vermögensgegenständen (Anlagennummer 50000090) ausgewiesen worden. Nach Feststellung durch das RPA soll die Berichtigung im Jahresabschluss 2013 erfolgen. Im Übrigen ist für die Eröffnungsbilanz auf die Vereinfachungsregelung gem. § 62 Abs. 6 GemHVO zurückgegriffen worden.

5.7 Passiva

5.7.1 Nachweis des Stiftungskapitals örtlicher Stiftungen

- A 44 Das Stiftungskapital der rechtlich unselbständigen Stiftungen Rominger, Roll und Hollenberg ist im Basiskapital ohne nähere Kennzeichnung (z.B. „davon“-Vermerk o.ä.) enthalten, ein gesonderter Nachweis erfolgt lediglich für die Stiftungserträge im Rahmen der zweckgebundenen Rücklage. Das Stiftungskapital ist in der Bilanz gesondert nachzuweisen (§ 96 Abs. 2 Satz 2 GemO).

5.7.2 Sonderposten für Investitionszuweisungen und Beiträge für den Straßenbau

- 45 Bei der Ermittlung der Sonderposten sind die Rechnungsergebnisse aus den Finanzberichten (ab 1976) zugrunde gelegt worden. Die stichprobenweise Prüfung der passivierten Sonderposten für die Beiträge und Investitionszuschüsse für den Straßenbau hat keine wesentlichen Feststellungen ergeben.

5.7.3 Sonderposten in städtebaulichen Sanierungsgebieten

- A 46 Die im Zuge von städtebaulichen Erneuerungsmaßnahmen angeschafften oder hergestellten Vermögensgegenstände sind i.d.R. gemäß dem Grundsatz der Einzelbewertung bei der entsprechenden Kontenart einzeln aktiviert und passiviert worden, wobei in der Eröffnungsbilanz auf den Ansatz von geleisteten Investitionszuschüssen i.d.R. verzichtet wurde. Zur Ermittlung des Wertansatzes für die passivierten Sonderposten sind die tatsächlich erhaltenen Zuschüsse in einem Sanierungsgebiet entsprechend dem Verhältnis der AHK der aktivierten Vermögensgegenstände im Sanierungsgebiet verteilt worden. Dabei ist unberücksichtigt geblieben, dass in den erhaltenen Zuschüssen auch Anteile enthalten waren, die auf die geleisteten und in der EÖB nicht angesetzten Investitionszuschüsse entfallen sind bzw. die der Förderung von konsumtiven Aufwendungen dienen. In der Folge hat dies z.B. in den Sanierungsgebieten „Stadtumbau West“ und

„Weststadt“ (Soziale Stadt) zu einer Überförderung der verbliebenen Vermögensgegenstände geführt bzw. haben die passivierten Sonderposten die aktivierten Vermögensgegenstände überstiegen. Sachgerecht - im Blick auf die Abbildung der tatsächlichen Vermögenslage und der realistischen Darstellung des Ressourcenverbrauchs in den Folgejahren - wäre gewesen, den aktivierten Vermögensgegenständen jeweils einen passivierter Sonderposten in Höhe der Förderquote zuzurechnen. Ein weiterer Abschlag des Fördersatzes zur Abbildung der Differenz von angesetzten AHK und den förderrechtlich anerkannten zuwendungsfähigen Kosten ist zu prüfen. Die Sonderposten sind zu überprüfen und gegen das Basiskapital zu berichtigen (§ 63 GemHVO).

- 47 Vereinzelt sind auch für Vermögensgegenstände Passivposten gebildet worden (z.B. für Kunstgegenstände Bronzefigur Zeitungsleser usw. und Mobiliar), die nach den Städtebauförderrichtlinien grundsätzlich nicht förderfähig sind. Nach Auskunft der Verwaltung wird künftig nur noch für die förderfähigen Vermögensgegenstände ein Passivposten gebildet.

5.7.4 Gebührenausgleichsrückstellung Krematorium

- A 48 Für die Kostenüberdeckungen des Krematoriums ist eine Gebührenüberschussrückstellung nach § 41 Abs. 1 Nr. 4 GemHVO in Höhe von rd. 33 TEUR gebildet worden. Nach § 14 Abs. 1 Satz 2 KAG können Versorgungseinrichtungen und wirtschaftliche Unternehmen einen Ertrag für den Haushalt der Stadt abwerfen. Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder haben entschieden, dass es sich bei einem gemeindlichen Krematorium um einen BgA handelt, wenn nach den landesrechtlichen Bestimmungen die (abstrakte) Möglichkeit besteht, dass solche Krematorien auch von privaten Unternehmen betrieben werden (s. BFH vom 08.07.2004, BStBl II S. 1034). Seit dem Jahr 2004 sind die kommunalen Krematorien in Baden-Württemberg als BgA zu erfassen. Da einige Krematorien mittlerweile in Privatrechtsform mit Gewinnerzielungsabsicht betrieben werden, kann ferner davon ausgegangen werden, dass es sich beim Betrieb eines Krematoriums um ein wirtschaftliches Unternehmen handelt. Zudem unterscheiden sich die Benutzerkreise des Friedhofs und des auch von vielen Auswärtigen genutzten Krematoriums. Somit ist das Krematorium als wirtschaftliches Unternehmen vom gebührenrechtlichen Kostendeckungsgrundsatz ausgenommen (§ 102 Abs. 3 GemO, § 14 Abs. 1 Satz 2 KAG), so dass keine Verpflichtung zum Ausgleich von Kostenüberdeckungen besteht (s. GPA-Mitt. 18/2001, Az. 969.40) und damit keine Gebührenüberschussrückstellung zu bilden ist.

5.7.1 Passive Rechnungsabgrenzungsposten

- 49 In der Eröffnungsbilanz ist ein passiver Rechnungsabgrenzungsposten für Grabnutzungsgebühren i.H.v. 8.839 TEUR gebildet worden. Grundlage der Berechnung des Wertansatzes waren die Rechnungsergebnisse der Vorjahre. Da sich die Anzahl der verschiedenen Grabarten (Wahlgrab/Reihengrab) bei den Altfällen nur mit einem hohen Aufwand ermitteln lassen würde, wurden zur Vereinfachung die Altbestände mit einer durchschnittlichen Nutzungsdauer von 20 Jahren aufgelöst. Da die Rechnungsergebnisse sowohl Benutzungs- als auch Verwaltungsgebühren beinhalteten, ist im Jahresabschluss 2011 eine Korrektur des Bilanzansatzes auf 5,4 Mio. EUR vorgenommen worden. Ab dem Jahr 2011 ist bei der Bilanzierung eine Trennung in Reihen- und Wahlgräbern mit Berücksichtigung der jeweiligen Ruhezeiten erfolgt.

5.8 Ableitung der Bilanzpositionen aus dem kameralen Rechnungswesen

5.8.1 Überleitung der kameralen Reste

- 50 Die Überleitung der kameralen Kasseneinnahme- und Kassenausgabereste aus den Sachbüchern für den VwV und VmH sowie dem Sachbuch für haushaltsfremde Vorgänge des Jahres 2010 (Druckdatum der Jahresrechnung vom 31.05.2011) in die Eröffnungsbilanz ist von der Verwaltung umfassend dokumentiert worden und konnte anhand der summarischen und stichprobenweisen Einzelfallprüfung der Reste- bzw. Bilanzkontinuität nachvollzogen werden.

5.9 Gesamtbeurteilung

- 51 Auf die Eröffnungsbilanz sind nach Artikel 13 Abs. 5 des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts die für den Jahresabschluss geltenden Vorschriften entsprechend anzuwenden. Danach hat die Eröffnungsbilanz die tatsächliche Vermögens- und Finanzlage der Stadt darzustellen (§ 95 Abs. 1 S. 4 GemO). Die Wertansätze in der Eröffnungsbilanz wurden von der Verwaltung insgesamt ordnungsgemäß und sachkundig ermittelt. Ungeachtet der Feststellungen der örtlichen und der überörtlichen Prüfung entsprach das Vorgehen zur Erfassung und Bewertung für die Eröffnungsbilanz den gesetzlichen Anforderungen. Nach dem Ergebnis der überörtlichen Prüfung stellt die Eröffnungsbilanz die tatsächliche Vermögens- und Finanzlage der Stadt zum 01.01.2011 zutreffend dar.

6 Haushalts-, Kassen- und Rechnungsprüfung

6.1 Kamerales Rechnungswesen der Jahre 2008 bis 2010

6.1.1 Sachbearbeitung

- 52 Das Haushalts- und Rechnungswesen ist im Prüfungszeitraum sachkundig bearbeitet worden. Die Rechenschaftsberichte geben einen zutreffenden Überblick über den Verlauf der Haushaltswirtschaft (§ 95 Abs. 1 Satz 2 GemO a.F., § 44 Abs. 3 GemHVO a.F.).

6.1.2 Druckdatum der Jahresrechnung

- 53 Die Bestandteile und Anlagen der Jahresrechnung (§ 39 GemHVO a.F.) waren teilweise mit uneinheitlichen, über einen Monat voneinander abweichenden Druckdaten versehen. Die der Jahresrechnung 2009 beigefügte Gruppierungsübersicht trug beispielsweise das Druckdatum vom 27.08.2010. Die zur Prüfung vorgelegte Haushaltsrechnung mit ShV 2009 trug das Druckdatum 22.07.2010. Gem. § 34 Abs. 2 Satz 1 GemKVO a.F. ist ein Exemplar der Jahresrechnung dauerhaft in ausgedruckter Form unter Angabe eines möglichst einheitlichen Druckdatums aufzubewahren.

6.1.3 Bekanntgabe des Ergebnisses der Jahresrechnung

- 54 Bisher sind lediglich der Beschluss des Gemeinderats über die Feststellung der Jahresrechnung und der Hinweis über die öffentliche Auslegung der Jahresrechnung ortsüblich bekannt gegeben worden. Die Bekanntgabe hätte entsprechend der Anlage 17 der VwV Gliederung und Gruppierung erfolgen müssen.

6.1.4 Haushaltssatzung 2010

- 55 Die Haushaltssatzung 2010 ist vom Gemeinderat erst am 24.06.2010 und damit erheblich verspätet beschlossen worden (§ 81 Abs. 2 GemO a.F.). Zur Begründung wurde angeführt, dass der Gemeinderat die Ergebnisse der angesichts der Finanzkrise beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen in den Haushaltsplan 2010 eingearbeitet haben wollte.

6.2 Kommunale Jahresabschlussprüfung

6.2.1 Haushaltsplan

- 56 Die Haushaltspläne benennen im Gesamtfinanzhaushalt seit Umstellung auf das NKHR nicht das Vorjahresergebnis und die Verpflichtungsermächtigungen. Auf §§ 3 und 9 GemHVO sowie die Anlagen 4.1 und 7.1 der VwV Produkt- und Kontenrahmen wird zur künftigen Beachtung hingewiesen.

6.2.2 Stellenplan

- A 57 In den Stellenplänen werden seit mehreren Jahren beim Betriebsamt fortlaufend insgesamt 8 Leerstellen geführt. Der Stellenplan darf nur die Stellen der tatsächlich beschäftigten Arbeitnehmer enthalten (§ 5 Abs. 1 GemHVO). Es ist deshalb Entscheidung zu treffen, was mit diesen Stellen geschehen soll. U.U. sind die Leerstellen zu streichen.

6.2.3 Jahresabschlussarbeiten

- A 58 Nach § 95 b Abs. 1 GemO i.V.m. § 39 Abs. 2 GemHVO ist ein vollständiges Exemplar des vom Bürgermeister unterzeichneten Jahresabschlusses dauerhaft in ausgedruckter Form unter Angabe eines einheitlichen Druckdatums aufzubewahren. Dabei sind auch Teilergebnis- und Teilfinanzrechnungen auszudrucken. Auf die Anlagen 20 und 21.1 (zu §§ 50 und 51 Abs. 3 GemHVO) der VwV-Produkt- und Kontenrahmen vom 11.03.2011 (GABl. S. 213) wird zur künftigen Beachtung ergänzend hingewiesen. Das vorstehend bezeichnete Exemplar des Jahresabschlusses ist Grundlage für die örtliche und überörtliche Prüfung. Es wird empfohlen dieses Exemplar zu binden. Im Übrigen sind das Journal und das Hauptbuch entgegen § 23 GemKVO auf Ende 2011 nicht förmlich abgeschlossen worden. Auf einen ordnungsgemäßen und nachvollziehbaren Bücherabschluss ist künftig zu achten.

6.2.4 Stand der Abschlussgeschäfte

A 59 Die Jahresrechnungen und Jahresabschlüsse der Haushaltsjahre 2008 bis 2011 sind wie nachfolgend ersichtlich vom Gemeinderat verspätet festgestellt worden:

Jahresrechnung/Jahresabschluss	Feststellungsbeschluss Gemeinderat
2008	22.07.2010
2009	16.02.2012
2010	16.02.2012
2011	15.05.2014

Die verspätete Feststellung der Jahresrechnungen und des Jahresabschlusses beruht auf der verspäteten örtlichen Prüfung derselben. Der Jahresabschluss 2012 war zum Zeitpunkt der Prüfung aufgestellt und hat dem RPA zur Prüfung vorgelegen.

Nach § 110 Abs. 2 GemO hat das RPA die Prüfung des Jahresabschlusses innerhalb von vier Monaten nach Aufstellung durchzuführen. Das seither praktizierte Verfahren einer vorläufigen Feststellung im Gemeinderat bzw. Ausschuss und der erst im Nachgang hierzu erfolgenden Prüfung durch das RPA ist rechtlich nicht vorgesehen.

Die zeitnahe Prüfung und Feststellung des Jahresabschlusses durch den Gemeinderat ist wesentlicher Bestandteil einer geordneten Haushaltsführung. Gemäß § 95 b GemO hat die Aufstellung innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahres und die Feststellung durch den Gemeinderat innerhalb eines Jahres nach Ende des Haushaltsjahres zu erfolgen. Hierauf ist bereits bei der vorangegangenen überörtlichen Prüfung hingewiesen worden. Es wird gebeten, im Rahmen der Stellungnahme zu diesem Prüfungsbericht über den Stand der Abschlussgeschäfte zu berichten.

6.2.5 Veranschlagungsgrundlagen

60 Die in die Haushalts- und Finanzplanung eingestellten Baumaßnahmen sind i.d.R. pauschal aufgrund der Mittelanmeldungen der Ämter des Dezernats III in die Planung aufgenommen worden. Es wird darauf hingewiesen, dass gem. § 12 Abs. 2 GemHVO Investitionen erst veranschlagt werden dürfen, wenn Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Künftig sind deshalb die Kostenberechnungen nach DIN 276

als Grundlage für die Veranschlagung der Maßnahmen im Haushalts- und Finanzplan rechtzeitig zu erstellen.

Für den Bereich des Ergebnishaushalts war festzustellen, dass den Veranschlagungsunterlagen im investiven Bereich keine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen beigelegt war (Folgekostenberechnung). Folgekostenberechnungen sind die Voraussetzung dafür, dass einzelfallbezogen die zusätzlichen Aufwendungen und ggf. Erträge der vorgesehenen Investitionen in die Haushalts- und Finanzplanung eingestellt und damit die Auswirkungen der Folgekosten auf den Ergebnishaushalt sachgerecht dargestellt werden können. Künftig sind auch die Folgekostenberechnungen als Grundlage für die Veranschlagungen im Ergebnishaushalt rechtzeitig zu erstellen.

6.2.6 Veranschlagung der Investitionsauszahlungen

- 61 Der tatsächliche Baufortschritt konnte i.d.R. mit der Haushaltsplanung nicht standhalten. Für das Haushaltsjahr 2014 lagen die Mittelanmeldungen für Baumaßnahmen des Finanzhaushalts bei wenig realistischen 38,5 Mio. EUR. Endgültig in den Plan aufgenommen worden sind immer noch hohe 19,3 Mio. EUR. Im Haushaltsjahr 2011 sind von den planmäßig vorgesehenen Investitionsauszahlungen in Höhe von 18,6 Mio. EUR lediglich 11,6 Mio. EUR und damit nahezu 40 % weniger als vorgesehen zur Auszahlung gelangt. Da keine Haushaltsübertragungen (§ 61 Nr. 18 GemHVO) vorgenommen wurden, sind die „ersparten“ Mittel im Folgejahr 2012 teilweise neu veranschlagt worden. Die allgemeinen Grundsätze für die Haushaltsplanung bedingen eine jahresbezogene Darstellung der Ein- und Auszahlungen im Finanzplan, worauf künftig vermehrt geachtet werden muss (§§ 80 Abs. 1 GemO, 10 Abs. 1 GemHVO). Auf die mit der Stadtkämmerei geführten Gespräche wird ergänzend Bezug genommen.

6.2.7 FAG-Rückstellung

- 62 Im Jahresabschluss 2011 ist erstmals eine außerplanmäßige FAG-Rückstellung in Höhe von 7.184.621 EUR gebildet worden. Im vorläufigen Jahresabschluss 2012 sind der Rückstellung nach demselben System weitere 3.394.607 EUR zugeführt worden. Zur Bildung der Rückstellung ist festzustellen:

Nach dem Grundsatz der Einzelbewertung (§ 91 Abs. 4 GemO) ist die Rückstellung in Höhe des Betrages anzusetzen, der nach vernünftiger Beurteilung notwendig ist. Im Rahmen jedes Jahresabschlusses (Inventur) sind Rückstellungen einzeln auf ihre Angemessenheit und Höhe zu überprüfen (§ 37 Abs. 1 Satz 1 und § 43 Abs. 1 Nr. 2

GemHVO). Bilanzwahrheit, Bilanzklarheit und Stetigkeit der Bilanz bilden die Grundprinzipien einer Bilanzaufstellung. Die einmal gewählten Bewertungs- und Abschreibungsmethoden sind deshalb grundsätzlich beizubehalten (§ 43 Abs. 1 Nr. 5 GemHVO), da Ergebnispolitik durch die Wahrrückstellung nicht betrieben werden darf. Zur Verfahrensweise der Stadt ist festzustellen, dass eine mögliche zur Anwendung empfohlene Verfahrensweise im Bilanzierungsleitfaden beschrieben ist. Hiernach sollten beispielsweise auch die zu erwartenden Mindererträge aus Schlüsselzuweisungen mit in die Bewertung einbezogen werden, was bei den seither bilanzierten FAG-Rückstellungen 2011 und 2012 nicht der Fall war.

6.2.8 Bekanntmachung des Jahresabschlusses

- 63 Die öffentliche Bekanntmachung der Feststellung und Aufgliederung des Jahresergebnisses muss künftig nach Anlage 18 der VwV-Produkt- und Kontenrahmen zu § 49 Abs. 3 Satz 4 GemHVO vom 11. März 2011 erfolgen.

6.2.9 Wirtschaftspläne der Gesellschaften

- 64 Die Jahresabschlüsse der Gesellschaften in Privatrechtsform mit Mehrheitsbeteiligung durch die Stadt sind dem Haushaltsplan beigefügt gewesen. Gem. § 1 Abs. 3 Nr. 7 GemHVO sind diesem aber zusätzlich auch die neuesten Wirtschaftspläne der städtischen Eigengesellschaften bzw. zumindest eine kurzgefasste Übersicht über die voraussichtliche Entwicklung der Unternehmen beizufügen. Hierauf wurde bereits im Prüfungsbericht der GPA vom 16.11.2009 hingewiesen.

6.2.10 Produktplan, Kennzahlen, Controlling

- 65 Im Produktplan und Haushaltsplan der Stadt Albstadt sind bislang keine Kennzahlen hinterlegt, mit der Folge, dass Betriebsvergleiche nur erschwert möglich und die Voraussetzungen für eine kennzahlenorientierte Steuerung bzw. ein wirksames Controlling noch nicht gegeben sind. Kernstück des kommunalen Produktplans und des NKHR ist neben der Leistungs- und Zielbeschreibung vor allem die Erarbeitung von steuerungsrelevanten Kennzahlen, die es ermöglichen, dass die Leistungen der Verwaltung unter den Gesichtspunkten Mengen, Kosten, Zeit und Qualität betrachtet und über Ergebnisse des Verwaltungshandelns gesteuert werden können.

Die im Folgenden zu ausgewählten Produktgruppen beispielhaft genannten Kennzahlen und Hinweise zur Wirtschaftsführung verdeutlichen die Bedeutung der Erarbeitung und Auswertung von Kennzahlen. Sie sollten die Stadt zu weitergehenden Untersuchungen und gegebenenfalls zur Nachsteuerung veranlassen.

6.2.10.1 Betriebsamt

- 66 Dem Betriebsamt (Baubetriebshof) sind nach der Produktbeschreibung zum Teilhaushalt 1 die klassischen Unterhaltungsaufgaben an Straßen, öffentlichem Grün, Spielplätzen, Gewässern, Parkplätzen und Parkhäusern, die Kanalreinigung und der Winterdienst übertragen. Dem Betrieb sind umfangreiche Werkstätten (KFZ-Werkstatt, Malerwerkstatt, Schlosserei, Schreinerei) angegliedert. Die Erträge und Aufwendungen des Betriebsamtes (Baubetriebshof) werden im Produktbereich 11 (innere Verwaltung) in der Produktgruppe 11.25 (Grünanlagen, Werkstätten und Fahrzeuge) nachgewiesen. Nach dem Haushaltsplan 2014 sind 3,9 Mio. EUR an Personalausgaben veranschlagt was einem Anteil an den gesamten betrieblichen Aufwendungen von 37 % entspricht.

Nach dem mit dem Stellenplan abgestimmten Organigramm (Stand: 02.06.2014) sind im Betriebsamt insgesamt 102,75 Stellen ausgewiesen; 6,75 Stellen entfallen auf die Betriebsverwaltung. Die Stellenzahl für die produktiv tätigen Mitarbeiter liegt mit 96 Stellen bzw. 2,16 Stellen/1.000 Einw. deutlich über dem von der GPA erhobenen Mittelwert bei Großen Kreisstädten zwischen 30.000 und 50.000 Einwohnern von 1,45 Stellen/1.000 Einw. Die Beurteilung der Personalausstattung des Baubetriebshofs ist von vielerlei Faktoren abhängig. Neben dem Verhältnis Eigen- /Fremdleistung sind u.a. auch die topographische Lage sowie Fläche und Zahl der Stadtteile maßgeblich. Eine zweckgerechte Organisation und eine angemessene Personalausstattung sind wichtige Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung in diesem Bereich. Es wird deshalb empfohlen, für das Betriebsamt die Aufbau- und Ablauforganisation (Geschäftsprozesse) sowie die Geschäftsverteilung zu überprüfen und den Personalbedarf für die einzelnen Organisationseinheiten sachgerecht zu ermitteln.

6.2.10.2 Gebäudewirtschaft

- 67 Der Gemeinderat hat am 25.04.2013 beschlossen, im Amt für Bauen und Service eine neue Abteilung „Gebäudemanagement“ einzurichten. Die technischen und kaufmännischen Aufgaben der Gebäudewirtschaft sind in dieser Organisationseinheit zentralisiert worden. Da die Organisationseinheit sich noch im Aufbau befindet, noch keine Mietpreise kalkuliert worden sind und keine Leistungsverrechnungen vorgenommen werden konnten, wies der Produktbereich 11.24 Gebäudemanagement/technisches Immobilienmanagement 2014 noch ein sehr hohes negatives Ergebnis auf. Die Veranschlagung und in der Folge auch die Ergebnisse des Produktbereichs waren insofern noch nicht aussagefähig.

Für die von der Gebäudewirtschaft verwalteten 209 städtischen Gebäude war noch nicht entschieden, nach welchen Grundsätzen die Leistungsverrechnungen erfolgen sollen (z.B. Mieter/Vermietermodell). Im Zuge einer Aufgabenkritik könnten weitergehende Konsolidierungsmaßnahmen erwogen werden. Beispielsweise könnte angesichts der hohen Anzahl der zu unterhaltenden Gebäude die Notwendigkeit kommunaler Gebäude kritisch hinterfragt und nicht zur Aufgabenerfüllung benötigte Immobilien mittel- bis langfristig verkauft werden und der Erlös sowie ersparte Gemeinkosten und Unterhaltungsmittel zur Haushaltssanierung beitragen.

6.2.10.3 Forstwirtschaftliches Unternehmen

68 Die Stadt betreibt mit einer Holzbodenfläche von 4.838 ha und einem Hiebsatz nach der Forsteinrichtung 2005 von 44.000 Fm eines der größten kommunalen forstwirtschaftlichen Unternehmen in Baden-Württemberg. Der Teilergebnishaushalt 3/5550 hat 2012 mit einem Überschuss von 857 TEUR (ohne kalkulatorische Kosten und interne Leistungsverrechnungen) abgeschlossen. Der Anteil der Personalkosten an den Gesamtausgaben des Betriebs lag bei 33,6 %.

Ein Abgleich von Leistungsdaten 2012 des städtischen Forstbetriebs mit ausgewählten Kennzahlen der Forstlichen Versuchs- und Forschungsanstalt Baden-Württemberg, Freiburg¹⁵ zeigt folgendes Bild:

Bezeichnung	Werte Forstbetrieb Albstadt	Vergleichswert Testbetriebsnetz
Waldarbeiter AK/1.000 ha HB ¹⁶	2,69	2,40
Hiebsatz Fm/ha HB	9,1	7,60
Einschlag Fm/ha HB	9,04	7,70
Anteil Holzeinschlag in Eigenregie (%)	65,3	45
Unternehmensertrag EUR/ha HB	625	520

Die Zahl der regelmäßig beschäftigten Waldarbeiter je 1.000 ha HB lag mit 2,69 Arbeitskräften über dem Durchschnitt. Entsprechend war jedoch auch der Anteil

¹⁵ Kennzahlenreihen und Abbildungen aus dem Testbetriebsnetz Forstwirtschaft BMELV/FVA - Auswertung FWJ 2012

¹⁶ Holzbodenfläche

des Holzeinschlags in Eigenregie beim städtischen Forstbetrieb - trotz der erfolgten Reduzierung der Zahl der regelmäßig beschäftigten Waldarbeiter - ebenso überdurchschnittlich. Der Hiebsatz und der tatsächliche Holzeinschlag lagen deutlich über dem Durchschnitt, mit der Folge, dass auch ein deutlich überdurchschnittlicher Unternehmensertrag erzielt werden konnte. Insgesamt gesehen deuten die Kennzahlen auf eine gute Leistungskraft des Forstwirtschaftlichen Unternehmens hin.

6.2.11 Beschaffung Kunstgegenstände

A 69 Die Stadt hat mit Vertrag vom 26.06.2009 die Erstellung von drei Kunstobjekten für den Bereich der Oberen Vorstadt in Albstadt-Ebingen mit einer Preisobergrenze von 150 TEUR in Auftrag gegeben. Der nach der Hauptsatzung notwendige Beschluss des zuständigen Organs ist erst nachträglich und nur über eine Auftragssumme von 149 TEUR eingeholt worden (Beschluss des Technischen und Umweltausschusses vom 04.05.2010). Im Jahr 2011 sind für die Kunstgegenstände insgesamt 160.700 EUR zur Auszahlung an den Vertragspartner angewiesen worden. Neben den vertraglich vereinbarten 150 TEUR handelt es sich hierbei um Auszahlungen für Zusatzarbeiten i.H. von 10.700 EUR; schriftliche Vereinbarungen hinsichtlich dieser Zusatzarbeiten bestehen nicht. Laut handschriftlichem Vermerk auf Kassenanordnung Nr. 1001024035 vom 24.11.2011 (FI-Belegnr. 4011031968) erfolgte die Auszahlung aufgrund einer mündlichen Vereinbarung im Rahmen der Zuständigkeit des damaligen Ersten Beigeordneten. Im Hinblick auf die Regelungen in § 6 Abs. 1 der Zuständigkeitsordnung der Stadt Albstadt vom 03.01.1975 i.d.F. vom 06.09.2004 (unzulässige Splittung eines wirtschaftlichen Vorgangs vor dem Hintergrund festgelegter Wertgrenzen) kann die Zuständigkeit des Ersten Beigeordneten im Rahmen der übertragenen Bewirtschaftungsbefugnis nicht begründet werden. Zur rechtskonformen Abwicklung des Vorgangs ist deshalb noch eine nachträgliche Genehmigung durch das zuständige Organ einzuholen (§ 177 Abs. 1 BGB).

Darüber hinaus ist festzustellen, dass es sich bei der Auftragsvergabe für die Zusatzarbeiten bei Würdigung der Gesamtumstände nicht um ein Geschäft der laufenden Verwaltung gehandelt hat und somit die Formvorschrift des § 54 Abs. 1 Satz 1 GemO zu beachten gewesen wäre.

6.2.12 Forderungen

70 Bei Durchsicht des zum 31.12.2011 bilanzierten Forderungsbestands war festzustellen, dass einzelne Forderungskonten zum Bilanzstichtag im ADV-Verfahren einen Saldo zugunsten des Geschäftspartners ausgewiesen haben (z.B. Geschäftspartner Nrn. 1100020130, 1100028059 und 1100021392). Der Forderungsbestand ist ent-

sprechend zu überprüfen. Sofern zum Bilanzstichtag tatsächlich eine Verbindlichkeit gegenüber dem Geschäftspartner besteht, sind entsprechende Vorgänge künftig auf der Passivseite bei Sachkonto 2511 zu bilanzieren (§ 40 Abs. 2 GemHVO). Auf die Ausführungen bei Rdnr. 75 wird hingewiesen.

- A 71 Die Stadt weist als Unterkonto der „übrigen privatrechtlichen Forderungen“ im Sachkonto 16910999 (Forderungen ShV) den Anteil der haushaltsfremden Forderungen (durchlaufende Gelder) nach. Entsprechend wird auf der Passivseite unter den sonstigen Verbindlichkeiten das Sachkonto 27990999 (Verbindlichkeiten ShV) bebucht. Der überwiegende Anteil des Ergebnisses des Forderungskontos im Jahresabschluss 2011 entfällt auf Fallpreisabrechnungen des Rechenzentrums. Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Rechenzentrum sind zunächst als haushaltsunwirksame Zahlungen behandelt und entgegen § 43 Abs. 1 Nr. 4 GemHVO erst im Jahr 2012 aufwandswirksam gebucht worden. Im Jahresabschluss 2011 sind in entsprechender Höhe Forderungen gegenüber den städtischen Budgeteinheiten ausgewiesen, welche im Folgejahr durch die o.g. Aufwandsbuchungen aufgelöst worden sind. Insoweit sind im Jahresabschluss 2011 entgegen § 95 Abs. 1 Satz 4 GemO Forderungen der Stadt gegen sich selbst (rd. 254 TEUR) bilanziert worden. Auf eine periodengerechte Zuordnung der Aufwendungen sowie eine korrekte haushaltsrechtliche Verbuchung entsprechender Vorgänge ist künftig zu achten.
- A 72 Darüber hinaus war festzustellen, dass auf den Forderungs- und Verbindlichkeitskonten für haushaltsunwirksame Zahlungen auch weitere Sachverhalte bilanziert werden, die eigentlich dem kommunalen Haushalt zuzuordnen wären bzw. deren weitere Behandlung zumindest klärungsbedürftig erscheint (z.B. Kosten Kanalanschlüsse, Gutscheineabwicklung, diverse Spenden). Die Verwaltung hat zugesagt, sämtliche Einzelpositionen des Verwahrbuchs für haushaltsfremde Zahlungen hinsichtlich einer vorzunehmenden Zuordnung zum kommunalen Haushalt (§ 80 Abs. 1 GemO) zu überprüfen. Sofern es sich bei den nachgewiesenen Spenden nur um eine Verwaltung der Spendengelder für Dritte ohne Einflussnahme der Stadt auf die Mittelverwendung handeln sollte, wäre darüber hinaus über die formelle Übertragung entsprechender Aufgaben auf die Stadtkasse im Rahmen des § 2 Abs. 1 GemKVO sowie einen ggf. zu erhebenden Verwaltungskostenersatz zu entscheiden.

6.2.13 Verbindlichkeiten

- 73 Die ADV-gestützte Auswertung der zum 31.12.2011 bilanzierten Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen hat ergeben, dass der kumulierte Saldo einzelner Kreditorenkonten einen positiven Saldo ausgewiesen hat (z.B. Kreditoren-Nrn. 601504, 601705, 602014, 600392, 605652). Die Kreditorenkonten mit positiven Salden zum

Bilanzstichtag sind zu überprüfen; ggf. sind die entsprechenden Beträge als Forderungen und nicht als Verbindlichkeiten zu bilanzieren (§ 40 Abs. 2 GemHVO). Auf die Ausführungen bei Rdnr. 72 wird verwiesen.

A 74 Hinsichtlich der Zuordnung einzelner Verbindlichkeiten des Sachkontos 27990999 (Verbindlichkeiten ShV) zum kommunalen Haushalt wird auf die Ausführungen bei Rdnr. 74 verwiesen.

6.2.14 Gesamtbeurteilung

75 Der Jahresabschluss 2011 ist von der Stadtkämmerei ordnungsgemäß aufgestellt worden. Schwerwiegende Mängel in der Organisation der Buchhaltung, des Belegwesens, der Finanzbuchhaltung sowie im Einsatz der geprüften Programme waren nicht festzustellen. Insgesamt stellt der Jahresabschluss - abgesehen von den in den Abschnitten 5 und 6.2 des Prüfungsberichts teilweise getroffenen Feststellungen - die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt dar (§ 95 Abs. 1 Satz 4 GemO).

6.3 Kassenwesen

6.3.1 Organisatorische Rahmenbedingungen

A 76 Folgende organisatorische Rahmenbedingungen sind im Hinblick auf die Kassensicherheit noch schriftlich zu regeln bzw. zu aktualisieren (§ 28 Abs. 1 GemKVO):

1. Die Dienstanweisung für die Stadtkasse vom 15.04.2005 stimmt insbesondere durch die Umstellung auf das NKHR nicht mit der Verwaltungspraxis überein. Die Stadt erarbeitet derzeit eine aktuelle Dienstanweisung. Auf das Muster einer Dienstanweisung für das Kassenwesen (NKHR) in BWGZ 2014, 262 ff. wird ergänzend hingewiesen.
2. Ebenfalls ist die Verwaltung derzeit mit einer Neuordnung der Berechtigungsverwaltung basierend auf dem Berechtigungskonzept auf Grundlage des DZ-Kommunalmaster® befasst. Im Interesse klarer Verfahrensabläufe sollten entsprechende schriftliche Regelungen zeitnah in Kraft gesetzt werden (vgl. Sonderheft 1/2012 Az. 048.00 der GPA-Mitteilungen). Auf eine vertiefte Prüfung der Berechtigungsverwaltung ist aufgrund der bevorstehenden Neuregelungen verzichtet worden.
3. Die wesentlichen organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen der digitalen Belegarchivierung (u.a. Abgrenzung der Aufgaben- und Verantwortungs-

bereiche der Beteiligten, Archivierungsvorgang, Aufbewahrung und Behandlung der Daten und Speichermedien, Zugangs- und Zugriffskontrolle, Datenschutz) sind noch durch Dienstanweisung zu regeln. Auf die Ausführungen in der GPA-Mitteilung 8/2005 Az. 910.00, 913.04 wird hingewiesen.

6.3.2 Bewirtschaftungs-, Anordnungs- und Feststellungsbefugnis

- A 77 Die Schulleiter bewirtschaften gem. § 3 Abs. 2 der Zuständigkeitsordnung vom 03. Januar 1975 in der Fassung vom 06.09.2004 Haushaltsmittel der Kommune. Die hierzu erforderlichen personenbezogenen rechtsgeschäftlichen Vollmachten konnten nicht nachgewiesen werden. Diese sind noch zu erteilen (§ 53 Abs. 2 GemO i.V.m. §§ 164 ff. BGB sowie GPA-Mitt. 6/1997 Az. 902.00; 902.22; 910.00).
- A 78 Der Bürgermeister regelt die Befugnis, Kassenanordnungen zu erteilen. Die Namen der Bediensteten, die Anordnungen erteilen dürfen sowie Form und Umfang der Anordnungsbefugnis sind der Stadtkasse mitzuteilen (§ 7 Abs. 2 Satz 1 und 2 GemKVO). Dies beinhaltet auch die Übermittlung einer entsprechenden Unterschriftenliste, so dass die Stadtkasse der ihr obliegenden Prüfungspflicht nach § 7 Abs. 1 GemKVO nachkommen kann. Eine Übersicht über die anordnungsberechtigten Personen ist bei der Stadtkasse nur teilweise vorhanden, darüber hinaus fehlen die o.g. Unterschriftenlisten. Die Regelungen zur Anordnungsbefugnis sind zu aktualisieren und mit den entsprechenden Unterschriften an die Stadtkasse zu übermitteln.
- A 79 Die Kassenverwalterin ist gleichzeitig stellvertretende Fachbedienstete für das Finanzwesen. Nach Angaben der Verwaltung ist zwar sichergestellt, dass in der „Vertretungszeit“ durch sie keine Kassengeschäfte wahrgenommen werden. Nicht ausgeschlossen werden kann indes, dass sie als Kassenverwalterin Kassenanordnungen bearbeitet, bei deren Ausfertigung sie in der „Vertretungszeit“ maßgeblich mitgewirkt hat.
- Entsprechende schriftliche Regelungen, dies zu verhindern, z.B. im Rahmen eines Internen Kontrollsystems (IKS), bestehen nicht. Die vorgefundene Organisationsstruktur steht im Widerspruch zu § 7 Abs. 2 Satz 4 GemKVO. Es ist zu prüfen, inwieweit eine andere Aufgabenverteilung vorgenommen werden kann.
- A 80 Es konnten keine Regelungen über die Befugnis zur Erteilung der sachlichen und rechnerischen Feststellung vorgelegt werden. Diese sind noch zu erlassen (§ 11 Abs. 3 GemKVO).

6.3.3 Forderungsmanagement

- 81 Nach der stichprobenweisen Prüfung des Forderungsbestands zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung war festzustellen, dass die Forderungen ordnungsgemäß überwacht und erforderlichenfalls zeitnah beigetrieben werden. Ergänzend wird auf Folgendes hingewiesen:
- A 82 Dem Tennisclub Tailfingen e.V. ist durch Beschluss des Verwaltungs- und Finanzausschusses vom 11.08.1988 die zinslose Stundung des hälftigen Abwasserbeitrages für das Flurstück Nr. 1739/70 gewährt worden. Als Begründung wird im damaligen Beschlussprotokoll angeführt, dass das Grundstück mit Tennishalle über keinen Wasseranschluss verfügt und somit lediglich Regenwasser in die Kanalisation eingeleitet wird. Nachdem es sich bei dem Gelände nicht um ein landwirtschaftlich genutztes Grundstück i.S.d. § 28 KAG handelt, richtet sich die Zulässigkeit der Stundung nach den allgemeinen Stundungsvoraussetzungen des § 3 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. a KAG i.V.m. § 222 AO. Inwieweit diese vorliegen bzw. geprüft worden sind ist nicht aktenkundig. Dies ist nachzuholen. Sofern die Stundungsvoraussetzungen nicht gegeben sind, wäre durch das zuständige Organ zu entscheiden, inwieweit von der Einziehung des Beitrages im Rahmen einer Freiwilligkeitsleistung weiterhin abgesehen werden soll (vgl. § 78 Abs. 2 GemO und § 26 GemHVO). In diesem Fall wäre der Zinsvorteil entsprechend als Vereinsförderung auszuweisen und im Haushalt brutto als Zuschuss zu buchen (§ 80 Abs. 1 GemO und § 10 Abs. 2 GemHVO).

6.3.4 Ungeklärte Zahlungseingänge

- A 83 Die Prüfung der Abwicklung der ungeklärten Zahlungseingänge erfolgte auf Grundlage der „PSCD-Klärungsliste“ vom 19.05.2014. Nach dem bei der Prüfung gewonnenen Eindruck erfolgt die Bearbeitung entsprechender Vorgänge ordnungsgemäß und zeitnah. Gleichwohl war eine endgültige Zahlungszuordnung in Einzelfällen bis zum Ende der Vorortprüfung noch nicht möglich. In der Stellungnahme ist zu bestätigen, dass die bis zum Stichtag 19.05.2014 in der „PSCD-Klärungsliste“ aufgelaufenen Einzelpositionen durch endgültige Zahlungszuordnung erledigt sind.

6.4 Realsteuer-Istaufkommen

- 84 Die Prüfung der Realsteuereinnahmen in den Jahren 2008 bis 2012 hat ergeben, dass das Istaufkommen mit den Meldungen an das Statistische Landesamt übereinstimmt. Die GPA hat das Statistische Landesamt und die Stadt vorab darüber unterrichtet.

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

7 Prüfung einzelner Prüfgebiete

7.1 Kostenersätze für Einsätze der Feuerwehr

- A 85 Die Stadt erhebt Kostenersätze für Einsätze der Feuerwehr aufgrund der „Richtlinien zur Regelung des Kostenersatzes für Leistungen der Feuerwehr vom 29.11.1990 i.d.F. vom 28.04.2005“. Es wird darauf hingewiesen, dass die Festlegung von Pauschalsätzen unter dem Satzungsvorbehalt des § 34 Abs. 5 FwG steht. Eine entsprechende Satzung ist noch zu erlassen.
- A 86 Die Stadt hat im Jahr 2012 die Firma Heyder + Partner mit der Neukalkulation der Verrechnungssätze für die Einsätze der Freiwilligen Feuerwehr beauftragt. Das Ergebnis der Kalkulation liegt bereits seit Juli 2013 vor, gleichwohl werden weiterhin die letztmals 2005 kalkulierten Verrechnungssätze angewendet. Zur rechtssicheren Erhebung von Kostenersätzen nach § 34 FwG (s.a. Urteil des VGH BW vom 16.11.2010 Az. 1 S 2402/0) sind künftig nach Maßgabe des FwG i.d.F. vom 10.11.2009 kalkulierte Verrechnungssätze anzuwenden. Ergänzend wird auf die GPA-Mitt. /2011 Az. 130.50 hingewiesen.

7.2 Erschließung

- A 87 Nach dem Ergebnis der überörtlichen Prüfung war erneut festzustellen, dass in zahlreichen Erschließungsgebieten die Erschließungsstraßen sehr zögerlich ausgebaut werden und lange Herstellungszeiträume für die endgültige Herstellung der Erschließungsanlagen die Regel sind. Aus diesem Grund ist bei der Bewertung der Straßen im Zuge der Erstellung der Eröffnungsbilanz 2011 eine weitere Bauklasse für unfertige Straßen aufgenommen worden.

Zur Rechtslage ist festzustellen:

Ist eine Anbaustraße zwar **bautechnisch fertiggestellt**, die sachliche Beitragsschuld jedoch aus anderen Gründen (z.B. fehlende Widmung, fehlende Abwägung nach § 125 Abs. 2 BauGB etc.) bisher noch nicht entstanden, ist die Gemeinde vor dem Hintergrund des § 20 Abs. 2 KAG (i.V.m. § 78 Abs. 3 GemO) verpflichtet, die noch fehlenden Voraussetzungen für die Beitragsveranlagung zu schaffen.

Die Gemeinde kann zwar grundsätzlich nicht dazu verpflichtet werden, eine Anbaustraße bautechnisch fertig zu stellen, da ihr im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts die Entscheidung obliegt, ob und wann welche Anbaustraßen technisch hergestellt

werden. Auch kann aus der Festsetzung einer Vorausleistung nur in bestimmten Fällen ein Erschließungsanspruch, d.h. ein Anspruch auf eine funktionsgerechte Nutzbarkeit der Erschließungsanlage abgeleitet werden, nicht jedoch auf endgültige Herstellung i.S. des Erschließungsbeitragsrechts.

Gleichwohl sollte die Stadt zur Vermeidung von wirtschaftlichen und rechtlichen Nachteilen (Mehrkosten durch verzögerten Endausbau und erhöhte nicht beitragsfähige Unterhaltungsaufwendungen) die nur in Teilen hergestellten Anbaustraßen in einem Verzeichnis erfassen, deren Ausbau priorisieren und hiernach die Voraussetzungen zur Veranlagung der Erschließungsbeiträge schaffen. Auf eine mögliche Beitragsentstehung bei planunterschreitendem Ausbau sowie auf den Wegfall des Zustimmungserfordernisses im unbeplanten Innenbereich (§ 125 Abs. 2 BauGB a.F.) seit dem 01.01.1998 und die dadurch möglicherweise eintretenden Konsequenzen wird hingewiesen (vgl. u.a. GPA-Geschäftsberichte 2003, 20 und 2009, 24 sowie Randnr. 38 des GPA-Prüfungsberichts vom 16.11.2009).

7.3 Ver- und Entsorgung

7.3.1 Abwasserbeseitigung

7.3.1.1 Allgemeines

- 88 Die Stadt führt die zentrale und die dezentrale Abwasserbeseitigung als jeweils eigenständige öffentliche Einrichtungen (§1 Abs. 1 Abwassersatzung). Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung waren die Abwassersatzung (AbwS) i.d.F. vom 12.12.2013 sowie die zuletzt am 24.11.2011 geänderte „Satzung über die Entsorgung von Kleinkläranlagen und geschlossenen Gruben“ maßgebend. Festsetzung und Einzug der Abwassergebühren sind gegen Kostenersatz auf die Albstadtwerke GmbH übertragen worden (§ 1 Abs. 2 AbwS).

7.3.1.2 Gebührenkalkulation

- 89 Die Abwassergebühren sind zum 01.04.2009 neu kalkuliert und von 2,10 EUR/m³ auf 2,20 EUR/m³ erhöht worden. Die gesplitteten Abwassergebühren sind von einem Fachbüro kalkuliert worden. Durch Gemeinderatsbeschluss vom 24.11.2011 ist die Schmutzwassergebühr auf 1,93 EUR/m³ und die Niederschlagswassergebühr auf 0,41 EUR/m² rückwirkend zum 01.01.2010 festgesetzt worden. Mit Gemeinderatsbeschluss vom 13.12.2012 ist zum 01.01.2013 die Schmutzwassergebühr auf 2,23 EUR/m³ und die Niederschlagswassergebühr auf 0,44 EUR/m² erhöht und mit

Gemeinderatsbeschluss vom 12.12.2013 die Schmutzwassergebühr auf 2,32 EUR/m³ und die Niederschlagswassergebühr auf 0,40 EUR/m² festgesetzt worden.

- 90 In der Kalkulation 2010 sind von dem beauftragten Fachbüro zur Aufteilung der Kosten auf die Teilleistungsbereiche Schmutz- und Niederschlagswasserbeseitigung teilweise eigene Berechnungen z.B. nach dem fiktiven Trennsystem erstellt worden. Die Aufteilung ist teilweise unter Berufung auf Literaturmeinungen aus Nordrhein-Westfalen erfolgt. Die so ermittelten Verhältnisse zur Aufteilung der Kosten auf die Teilleistungsbereiche Schmutz- und Niederschlagswasser weichen zum Teil von den Erfahrungswerten des Gemeindetags Baden-Württemberg ab (vgl. BWGZ 2001, 820ff., BWGZ 2010, 856ff.). So sind z.B. die kalkulatorischen Kosten für Mischwasserkanäle im Verhältnis von 45,26 % auf die Schmutzwasser- und 54,74 % auf Niederschlagswasserbeseitigung verteilt worden. Als Mittel kann nach der Auffassung des Gemeindetags Baden-Württemberg ein Verhältnis von 60 % (Schmutzwasser) und 40 % für Niederschlagswasser angesetzt werden. Im Rahmen der abweichenden Verfahrensweise ist nicht festgestellt worden, ob diese hinsichtlich der Berechnungssystematik mit der in Baden-Württemberg üblichen konform ist, insoweit wird auf das gebührenrechtliche Risiko hingewiesen.

7.3.1.3 Gebührenrechtliche Ergebnisse, Ausgleich Kostenüber- und - unterdeckungen

- 91 Bei der Festsetzung des Abwassergebührensatzes für das Jahr 2008 ist vom Gemeinderat eine Kostenunterdeckung in Kauf genommen worden. Bei der Ermittlung des gebührenrechtlichen Ergebnisses 2008 ist eine höhere Kostenunterdeckung als bei der Gebührenkalkulation vorgesehen, festgestellt worden. Dieser Unterschiedsbetrag war zwar zunächst noch ausgleichsfähig, ist aber mangels Einstellung in eine Gebührenkalkulation bzw. wegen fehlendem Verrechnungsbeschluss infolge Ablaufs des Ausgleichszeitraums nun nicht mehr ausgleichsfähig.
- 92 Für das Jahr 2009 ist von der Verwaltung eine Kostenunterdeckung i.H.v. 461 TEUR ermittelt worden. Das ermittelte gebührenrechtliche Ergebnis war jedoch fehlerhaft, weil
- Haushaltsreste keine abgabenrechtlich relevanten Beträge i.S. von § 14 KAG sind und deshalb bei der Ermittlung der gebührenrechtlich maßgeblichen Ergebnisse nicht berücksichtigt werden dürfen und
 - einzelne Einnahmen (Haushaltsstellen 1.7010.1620 bis 1.7010.1630) und Ausgaben (z.B. Betriebskostenumlage des Zweckverbands Balingen sowie des Abwasserzweckverbands Oberes Eyachtal) nicht periodengerecht zugeordnet worden sind.

Nachdem ein Ausgleich der festgestellten Kostenunterdeckung jedoch nicht möglich ist, da diese unter der vom Gemeinderat bei der Gebührenkalkulation in Kauf genommenen Kostenunterdeckung liegt, hat dies keine Auswirkung.

- 93 Für das Jahr 2010 ist von der Verwaltung für den Teilbereich Schmutzwasser eine Kostenüberdeckung i.H.v. 84 TEUR und für den Teilbereich Niederschlagswasserbeseitigung eine Kostenunterdeckung i.H.v. 219 TEUR ermittelt worden. Die Ermittlung des gebührenrechtlichen Ergebnisses war jedoch fehlerhaft. Es wird auf die Ausführungen unter Rdnr. 94 verwiesen, mit dem Unterschied, dass im Jahr 2010 volle Kostendeckung beschlossen wurde.
- 94 Für das Jahr 2011 ist von der Verwaltung für den Teilbereich Schmutzwasser eine Kostenunterdeckung i.H.v. 432 TEUR und für den Teilbereich Niederschlagswasserbeseitigung eine Kostenunterdeckung i.H.v. 21 TEUR ermittelt worden.
- 95 Aufgrund der Bearbeitung von eingegangenen Widersprüchen sind im Jahr 2012 die Schmutzwassergebühreneinnahmen für das Jahr 2010 um 2 TEUR und für das Jahr 2011 um 11 TEUR reduziert worden. Außerdem sind im Jahr 2012 zusätzliche Niederschlagswassergebühren für das Jahr 2010 i.H.v. 64 TEUR und für das Jahr 2011 i.H.v. 70 TEUR vereinnahmt worden. Die Veränderung der Gebühreneinnahmen für die Jahre 2010 und 2011 sind von der Verwaltung nicht bei der Ermittlung des gebührenrechtlichen Ergebnisses periodengerecht zugeordnet worden. Diese wurden als weitere Kostenüber- bzw. -unterdeckungen für die Jahre 2010 und 2011 betrachtet und sind im Zuge der Ermittlung des gebührenrechtlichen Ergebnisses 2012 mit den Rechnungsergebnissen 2012 verrechnet worden und haben somit die Höhe des gebührenrechtlichen Ergebnisses 2012 beeinflusst. Die gebührenrechtlichen Ergebnisse ab dem Jahr 2010 sind noch zu ermitteln und im Rahmen der Ausgleichsfrist zu berücksichtigen.
- A 96 In die Gebührenkalkulation 2013 sind die Kostenunterdeckungen von insgesamt 135 TEUR aus dem Jahr 2010 und 453 TEUR aus dem Jahr 2011 zum Ausgleich eingestellt worden. Das gebührenrechtliche Ergebnis 2013 ist von der Verwaltung noch zu ermitteln. Außerdem sind die gebührenrechtlichen Ergebnisse für die Jahre 2010 bis 2012 unter Berücksichtigung der Feststellungen von Rdnr. 96 und 97 sowie den erforderlichen Korrekturen gemäß der Rdnr. 100 neu zu ermitteln. Die zutreffend ermittelten, gebührenrechtlichen Ergebnisse sind unter Beachtung der Ausgleichsfristen dem Ergebnisausgleich zugrunde zu legen. Zur rechtskonformen Ausgleichssystematik von Kostenüber- und -unterdeckungen wird auf die Hinweise während der Prüfung und die GPA-Mitt. 18/2001 Az. 969.40 verwiesen.

7.3.1.4 Straßenentwässerungskostenanteil

97 Mit der Einführung der gesplitteten Abwassergebühr wurde ab dem Jahr 2011 die Berechnung des Straßenentwässerungskostenanteils auf eine neue Grundlage gestellt. Durch die Berücksichtigung der (angeschlossenen) Straßenflächen im Verhältnis zu den versiegelten und angeschlossenen Grundstücksflächen ergibt sich dem Grunde nach eine leistungsorientierte Berechnung, die das gesamte Gemeindegebiet umfasst. Die Kosten für die Schmutzwasser- und die Niederschlagswasserbeseitigung wurden zuvor getrennt ermittelt und der Straßenentwässerungsanteil an den Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung abgezogen. Bei der Kalkulation der Abwassergebühren sind jedoch zuerst die anteiligen Kosten, die auf die Straßenentwässerung entfallen (§ 17 Abs. 3 KAG) von den ansatzfähigen Kosten nach § 14 Abs. 1 S. 1 KAG abzusetzen und anschließend sind die restlichen Kosten den Teilleistungsbereichen Schmutzwasser- und Niederschlagswasserbeseitigung zuzuordnen (vgl. auch VGH Urteil vom 20.09.2010, 2 S 136/10). Auf das gebührenrechtliche Risiko wird hingewiesen.

A 98 Die Abwasserbeseitigung der Stadt erfolgt zum überwiegenden Teil im Mischsystem und zum geringen Teil im Trennsystem. Nach wie vor ist bei der Berechnung des Straßenentwässerungskostenanteils keine Unterscheidung zwischen Misch- und Trennsystem getroffen worden (s. Randnr. 58 des GPA-Prüfungsberichts vom 16.11.2009). Bei der Berechnung des Straßenentwässerungskostenanteils ist künftig zu beachten, dass bei reinen Regenwasserkanälen der Straßenentwässerungskostenanteil bei 50 % liegt und für reine Schmutzwasserkanäle kein Straßenentwässerungsanteil zu berechnen ist.

7.3.2 Dezentrale Abwasserbeseitigung

A 99 Die dezentrale Abwasserbeseitigung wird nach § 1 Abs. 1 AbwS von der Stadt ab 01.01.2012 als selbständige öffentliche Einrichtung geführt. Die Benutzungsgebühren für die dezentrale Abwassergebühr sind mit Gemeinderatsbeschluss vom 24.11.2011 zum 01.01.2012 für geschlossene Gruben auf 18,77 EUR/m³, für Kleinkläranlagen auf 43,30 EUR/m³ und für sonstige Anlieferung auf 32,63 EUR/m³ angepasst worden. Die Erhebung von Abwassergebühren erfolgt nach Maßgabe der §§ 13 bis 17 KAG. Um eine rechtlich unangreifbare Gebührenkalkulation gewährleisten zu können ist es u.a. erforderlich, die gebührenrechtlichen Ergebnisse der öffentlichen Einrichtung gesondert zu ermitteln, fortzuschreiben und nach Maßgabe der Beschlüsse des Satzungsgebers auszugleichen. Die gebührenrechtlichen Ergebnisse der dezentralen Abwasserbeseitigung sind deshalb ab dem 01.01.2012 noch zu ermitteln.

7.3.3 Globalberechnung

- 100 Die Globalberechnung für die Abwasserbeseitigung aus dem Jahr 1990 bedarf der Fortschreibung weil der dieser zugrunde liegende Prognosezeitraum (31.12.2000) seit langem abgelaufen ist (s. Randnr. 62 des GPA-Berichts vom 16.11.2009 und Stellungnahme der Verwaltung hierzu). Nach dem Aufwandsüberschreitungsverbot (§ 30 KAG) darf das veranschlagte Beitragsaufkommen den ermittelten umlagefähigen Aufwand nicht überschreiten. Vor diesem Hintergrund sollte die Globalberechnung zur Ermittlung der Beitragsobergrenze für den Abwasserbeitrag wegen Ablaufs des Prognosezeitraums im Jahre 2000 und der erfolgten Investitionsmaßnahmen (u.a. Entwässerung im Trennsystem) und der Zuwachsflächen (Kosten- und Flächenseite) überprüft und ggf. überarbeitet werden. Auf dieser Grundlage wären die Beitragsätze neu zu beschließen.

7.3.4 Anlagenachweis

- A 101 Nach den geprüften Unterlagen ist bei dem am 09.07.2008 aktivierten Regenwasserkanal in der Lauterbachstraße in Lautlingen anzunehmen, dass es sich nicht um eine Abwasseranlage sondern um eine Naturschutzmaßnahme handelt, die nicht bei der Abwasserbeseitigung zu aktivieren wäre. Nach Sachlage sind die Kosten der Haushaltsstelle 2.6101.9510.000-001 (Ausgleichsmaßnahme) aktiviert worden. Es wird empfohlen, darüber hinaus alle aktivierten Anlagen mit der Bezeichnung „FW-Kanal Naturschutzmaßnahme Ebg. Mehlbaum III“ diesbezüglich zu überprüfen und die gegebenenfalls notwendigen Korrekturen vorzunehmen.

8 Betätigungsprüfung

8.1 Allgemeines

8.1.1 Beteiligungsverhältnisse

102 Die Stadt ist im Wesentlichen an folgenden Unternehmen in Privatrechtsform mittelbar oder unmittelbar beteiligt (Stand 31.12.2011):

Gesellschaft	Unmittelbar %	Mittelbar %	Mehrheit i.S.v. § 53 HGrG
Albstadtwerke GmbH	100,00		X
Ferngasgesellschaft Albstadt-Winterlingen mbH		60,00	X
Ferngasgesellschaft Albstadt-Gammertingen mbH		50,00	
Energie- und Wasserversorgung Bitz GmbH		40,00	
aswohnbau gmbh albstadt	100,00		X
Klärschlammverwertung Albstadt GmbH	30,80		X

8.1.2 Gegenstand der überörtlichen Betätigungsprüfung

103 Gegenstand der überörtlichen Betätigungsprüfung war insbesondere die Wahrnehmung der Steuerungs- und Überwachungspflichten der Stadt hinsichtlich der Beteiligungsunternehmen als Aufgabe der Beteiligungsverwaltung. Die Prüfung dieser Betätigung hat sich exemplarisch auf die Albstadtwerke GmbH und die aswohnbau gmbh albstadt bezogen. Die Unternehmen selbst, deren wirtschaftliche Verhältnisse im Prüfungszeitraum nachfolgend kurz angeführt werden, waren dagegen nicht unmittelbar Gegenstand der überörtlichen Betätigungsprüfung. Hierzu wird auf die jeweiligen Berichte über die Jahresabschlussprüfungen verwiesen.

8.2 Einzelne Beteiligungen

8.2.1 Albstadtwerke GmbH

104 Die Stadt ist Alleingesellschafterin der Albstadtwerke GmbH. Es gilt der Gesellschaftsvertrag (GV) i.d.F. vom 30.09.2009. Das Stammkapital beträgt 25 TEUR. Gegenstand des Unternehmens ist die Versorgung der Bevölkerung mit Strom, Gas, Wärme und Wasser sowie der Betrieb des Freizeitzentrums badkap und der städtischen Bäder. Insgesamt hat die Gesellschaft im Rahmen des Unternehmensgegenstands dreizehn umsatzrelevante Geschäftsfelder. Aufgrund der Haushaltskonsolidierung sind mit Gemeinderatsbeschluss vom 24.06.2010 bzw. Beschluss der Gesellschafterversammlung vom 27.07.2010 der Kapitalrücklage 5 Mio. EUR entnommen und dem städtischen Haushalt zugeführt worden. Seit dem 01.07.2010 ist das badkap an eine Betreibergesellschaft verpachtet (Projekt-, Pacht- und Betriebsführungsvertrag vom 12.02./01.03.2010, Vertragslaufzeit von 10 Jahren mit zweimaliger Verlängerungsmöglichkeit um jeweils 5 Jahre). Die Stadt hat mit Beschluss des Gemeinderats vom 17.12.2009 sowie vom 22.07.2010 jeweils eine Patronatserklärung abgegeben, die mit Erlass des Regierungspräsidiums vom 30.03.2010 bzw. vom 04.08.2010 genehmigt wurden. Danach übernimmt die Stadt die Gewährträgerschaft für die Mitgliedschaft der Betreibergesellschaft bei der Zusatzversorgungskasse des Kommunalen Versorgungsverbands Baden-Württemberg. Für die Hallenbäder Ebingen, Langenwand, Onstmettingen und das Naturbad ist ebenfalls zum 01.07.2010 die Betriebsführung auf ein externes Unternehmen übertragen worden, welches den Betriebsführungsvertrag aber zum 30.06.2013 gekündigt hat. Insgesamt ist in den Geschäftsjahren 2008 bis 2011 ein Verlust von 3,2 Mio. EUR entstanden, der auf die negativen Jahresergebnisse beim badkap, des Bäderbetriebs und der Wasserversorgung zurückzuführen ist.

8.2.2 aswohnbau gmbh albstadt

105 Gegenstand der Gesellschaft ist die Sicherstellung einer sozial vertretbaren Wohnungsverorgung für breite Schichten der Bevölkerung, die Unterstützung der kommunalen Siedlungspolitik und Maßnahmen der Infrastruktur sowie die Durchführung städtebaulicher Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen. Mit Beschluss der Gesellschafterversammlung vom 22.12.2009 ist das Stammkapital der aswohnbau gmbh albstadt im Wege der Barkapitalerhöhung um 5.789,31 EUR auf 5.630 TEUR erhöht worden. Durch ein Modernisierungsprogramm wird der Wohnungsbestand der Gesellschaft gezielt reduziert und der verbleibende Bestand modernisiert. Dadurch soll die Vermietbarkeit der Wohnungen nachhaltig verbessert werden. Aber durch die Umsetzung des Modernisierungsprogramms sind die Jahresergebnisse der Gesellschaft, insbesondere im Jahr 2009, belastet worden, da durch die Modernisierungsinvestitionen zusätzliche Abschreibungen und Zinsaufwendungen ausgelöst worden sind. Insgesamt ist in den Geschäfts-

jahren 2008 bis 2011 ein Verlust von 2,1 Mio. EUR entstanden, der sich aus dem Gewinn des Geschäftsbereichs Betreuung von rd. 51 TEUR und den Verlusten der Bereiche Hausbewirtschaftung (rd. 1,6 Mio. EUR) und Bauten/Bauland (rd. 0,6 Mio. EUR) zusammensetzt. Die Jahresergebnisse hängen auch davon ab, inwieweit Baugrundstücke verkauft und mit den Erlösen die betreffenden Finanzierungen getilgt werden können. Zum 31.12.2011 waren 500 Wohneinheiten im Bestand der Gesellschaft. Im Jahr 2011 sind die Neubauvorhaben in der Gartenstraße 103-105, bestehend aus einer Kindertagesstätte, einem Wohngebäude und einer Tiefgarage, fertiggestellt worden.

8.3 Beteiligungsverwaltung

8.3.1 Allgemeines

106 Die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung und die Erstellung der jährlichen Beteiligungsberichte sind durch die Stadtkämmerei ausgeübt worden. Im Gegensatz zum vorangegangenen Prüfungszeitraum konnte die Stadtkämmerei alle erforderlichen Unterlagen über die Gesellschaften vorlegen. Jedoch ist weiterhin eine systematische Steuerung und Überwachung der Beteiligungsunternehmen i.S. eines aktiven Beteiligungsmanagements nicht dokumentiert. Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungsgesellschaften wird nochmals dringend empfohlen, eine auf die städtischen Bedürfnisse zugeschnittene Beteiligungsrichtlinie zu erlassen (s. Randnr. 86 des GPA-Prüfungsberichts vom 16.11.2009). Auf das diesbezügliche Muster in der GPA-Mitt. 5/2009, Az. 800.543 wird hingewiesen.

8.3.2 Jahresabschlussprüfung

107 Die Jahresabschlüsse und Lageberichte der asohnbau gmbh albstadt und der Albstadtwerke GmbH sind im Prüfungszeitraum aufgrund gesetzlicher bzw. gesellschaftsvertraglicher Pflicht nach §§ 317 ff HGB von Wirtschaftsprüfern geprüft worden. Die Prüfungen haben sich grundsätzlich auch auf die Inhalte des § 53 Abs. 1 Nr. 1 und 2 HGrG erstreckt. Dabei sind jeweils uneingeschränkte Bestätigungsvermerke erteilt worden.

8.3.3 Gesellschaftsvertrag

A 108 Obwohl der Gesellschaftsvertrag der Albstadtwerke GmbH am 30.09.2009 (Kapitalentnahme) sowie der asohnbau gmbh albstadt am 22.12.2009 (Kapitalerhöhung) geändert und nach der Stellungnahme zu Randnr. 90 des GPA-Prüfungsberichts vom 16.11.2009 eine Erledigungszusage gegeben worden ist, ist die Regelung zur Vergabe von Aufträgen, entsprechend den Bestimmungen des § 106 b GemO, nicht aufge-

nommen worden. Da die Stadt zum 01.01.2011 auf das NKHR umgestellt hat, ist auch die neue Verpflichtung zur Einreichung der für die Aufstellung des Gesamtabchlusses (§ 95a GemO) erforderlichen Unterlagen und Auskünfte mit in den Gesellschaftsvertrag aufzunehmen (§ 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 Buchst. f GemO).

A 109 Darüber hinaus sind bei der aswohnbau gmbh albstadt die kommunalrechtlich erforderlichen Regelungen nach § 103a Abs. 1 Satz 1 GemO im Gesellschaftsvertrag nicht lückenlos umgesetzt worden. Im Gesellschaftervertrag ist sicherzustellen, dass die Gesellschafterversammlung folgende Sachverhalte beschließt:

1. den Abschluss und die Änderung von Unternehmensverträgen im Sinne der §§ 291 und 292 Abs. 1 des Aktiengesetzes (§ 103a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GemO),
2. die Übernahme neuer Aufgaben von besonderer Bedeutung im Rahmen des Unternehmensgegenstands (§ 103a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GemO),
3. die Errichtung, den Erwerb und die Veräußerung von Unternehmen und Beteiligungen, sofern dies im Verhältnis zum Geschäftsumfang der Gesellschaft wesentlich ist (§ 103a Abs. 1 S.1 Nr. 3 GemO).

Darüber hinaus ist im Gesellschaftsvertrag vorzusehen, dass der Jahresabschluss in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften geprüft wird (§ 103 Abs. 1 S. 1 Nr. 5b GemO).

Auf die Hinwirkungspflicht der Stadt zur Anpassung der Gesellschaftsverträge auch bei Beteiligungsgesellschaften, die 1999 bereits vorhanden waren, wird hingewiesen (s. Art. 8 § 1 Abs. 1 GWR-ÄndG 1999, GBl. S. 292).

8.3.4 Wirtschaftsplan

A 110 Erneut war festzustellen, dass für die Albstadtwerke GmbH und die aswohnbau gmbh albstadt die Wirtschafts- und Finanzpläne nicht in sinngemäßer Anwendung der für die Eigenbetriebe geltenden Vorschriften aufgestellt worden sind (s. Randnr. 88 des GPA-Berichts vom 16.11.2009). Für das Jahr 2014 sind in den Vermögensplänen der beiden Gesellschaften keine erübrigten Mittel bzw. Finanzierungsfehlbeträge aus Vorjahren aktualisiert veranschlagt, ferner sind keine Stellenpläne aufgestellt worden. Darüber hinaus sind bei der Albstadtwerke GmbH im Vermögensplan 2014 die gesamten Planansätze für das Jahr 2014 nicht enthalten, es sind lediglich die Planansätze 2013 und das Ergebnis 2012 ausgewiesen worden. Dagegen fehlen bei der aswohnbau

gmbh albstadt im Jahr 2014 im Vermögensplan die Planzahlen 2013 und das Ergebnis 2012.

8.3.5 Derivate Finanzierungsinstrumente

- A 111 Von der Albstadtwerke GmbH werden ab dem Jahr 2009 Zinsswaps zur Absicherung von Darlehenszinsen und zur Absicherung des Gasbezugs Rohstoffswaps eingesetzt (s. Fragenkreis 5 des IDW PS 720 zur Berichterstattung über die Erweiterung der Abschlussprüfung nach § 53 HGrG). Es wird darauf hingewiesen, dass die Beteiligungsverwaltung sicherstellen muss, dass die Beteiligungsgesellschaften nur solche derivativen Finanzinstrumente einsetzen, die sie als Stadt zur Absicherung von konkreten Zinsänderungsrisiken bei bestimmten Krediten oder auch zur Preissicherung selbst einsetzen dürfte (vgl. GPA-Mitt. 4/2009 Az. 800.043). Die Befugnisse der Geschäftsführung sind dahingehend einzuschränken (z.B. im Gesellschaftsvertrag oder in der Geschäftsordnung), dass ihr der Einsatz unzulässiger derivativer Finanzprodukte verwehrt ist. Unabhängig hiervon wird hinsichtlich der zulässigen derivativen Finanzprodukte empfohlen, deren Einsatz von der Zustimmung des Aufsichtsrats abhängig zu machen oder wenigstens eine diesbezügliche Berichtspflicht der Geschäftsführung gegenüber den Gesellschaftsorganen festzulegen.

Stuttgart, 06.02.2015

Gemeindeprüfungsanstalt
Baden-Württemberg

Markus Günther
Vizepräsident

Gerhard Störk
Prüfungsleiter