



Gemeindeprüfungsanstalt  
Baden-Württemberg

# Prüfungsbericht

Allgemeine Finanzprüfung  
**Stadt Donaueschingen 2011 - 2014**  
Eigenbetriebe  
Abwasserbeseitigung 2011 - 2015  
Wasserwerk 2011 - 2015

Karlsruhe, 15.09.2017

V-ID: 1K-97721

<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
Vorblatt	4
<b>1 Allgemeine Hinweise zur Prüfung</b>	<b>5</b>
<b>2 Wesentliche Inhalte des Prüfungsberichts im Sinne von § 114 Abs. 4 Satz 2 GemO</b>	<b>8</b>
2.1 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse	8
2.2 Wesentliche Feststellungen der Prüfung	11
<b>3 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse der Stadt</b>	<b>14</b>
3.1 Ergebnisse und Strukturen des Verwaltungshaushalts	14
3.2 Vermögenshaushalt	23
3.3 Rücklagen, Liquidität, Verschuldung	23
3.4 Haushaltsjahre 2015, 2016 und Finanzplanung	24
<b>4 Örtliche Prüfung</b>	<b>31</b>
4.1 Aufgaben und Personalausstattung	31
4.2 Wirksamkeit im Prüfungszeitraum	31
4.3 Örtliche Kassenprüfung	31
4.4 Örtliche Prüfung der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe	32
<b>5 Haushalts-, Kassen- und Rechnungsprüfung</b>	<b>33</b>
5.1 Kassenwesen	33
5.2 Haushalts- und Rechnungswesen	34
5.3 Umstellung auf die Kommunale Doppik	36
<b>6 Prüfung einzelner Prüfgebiete</b>	<b>38</b>
6.1 Abgabenwesen	38
6.2 Beschaffungs- und Vergabewesen	39
6.3 Erschließungsverträge	43
6.4 Ausgleichsmaßnahmen für den Naturschutz	45
gpabw	2

6.5	Erschließungsbeiträge	46
6.6	Grundstücksverkehr	47
<b>7</b>	<b>Wirtschaftsführung und Rechnungswesen des Eigenbetriebs Abwasserbeseitigung in den Wirtschaftsjahren 2011 bis 2015</b>	<b>49</b>
7.1	Betriebsverhältnisse	49
7.2	Ergebnis der Sachprüfung	51
<b>8</b>	<b>Wirtschaftsführung und Rechnungswesen des Eigenbetriebs Wasserwerk in den Wirtschaftsjahren 2011 bis 2015</b>	<b>54</b>
8.1	Betriebsverhältnisse	54
8.2	Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse	55
8.3	Ergebnis der Sachprüfung	56
<b>9</b>	<b>Betätigungsprüfung</b>	<b>58</b>
9.1	Verhältnisse der wesentlichen Beteiligungen	58
9.2	Reitturnier Donaueschingen GmbH	58
9.3	Konversions- und Entwicklungsgesellschaft GmbH	59
9.4	Beteiligungsverwaltung	59

<b>Anlagen</b>	<b>Nr.</b>
Übersicht über die Haushalts- und Finanzwirtschaft	1
Entwicklung Nettosteuerereinnahmen, Zuschussbedarf, Überschussquote (Quoten je Einwohner)	2
Diagramme zu einzelnen Kennzahlen	3
Kostendeckungsgrade öffentlicher Einrichtungen	4

## Vorblatt

<b>Stadt</b>	Donaueschingen
Einwohnerzahl am 30.06.2011	21.116
30.06.2014	21.311
Leitung der Verwaltung	
bis 08.10.2013	Oberbürgermeister Frei
bis 14.03.2014	Bürgermeister Kaiser
seit 15.03.2014	Oberbürgermeister Pauly
Erster Beigeordneter	
seit 01.02.1983	Bürgermeister Kaiser
Fachbediensteter für das Finanzwesen	
bis 26.01.2011	Herr Schmitt
bis 30.05.2011 (kommissarisch)	Herr Kuntz
seit 01.06.2011	Herr Zoller
Leitung des Rechnungsprüfungsamts	
bis 31.05.2014	Frau Mayer
ab 01.07.2014	Herr Kuntz
seit 01.01.2017	Herr Biehler
Eigenbetrieb Abwasserbeseitigung	
Kaufmännische Betriebsleitung	
bis 26.01.2011	Herr Schmitt
bis 30.05.2011 (kommissarisch)	Herr Kuntz
seit 01.06.2011	Herr Zoller
Technische Betriebsleitung	
seit 16.10.1977	Herr Bunse

Die Stadt ist Mitglied des Gemeindeverwaltungsverbands Donaueschingen.

## 1 Allgemeine Hinweise zur Prüfung

Bis zur vollständigen Umstellung auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (Kommunale Doppik) gelten die bisherigen Regelungen des Gemeindefinanzrechts (§§ 77 ff. GemO) in der Fassung vom 24.07.2000<sup>1</sup>, der Gemeindehaushaltsverordnung vom 07.02.1973<sup>2</sup> und der Gemeindekassenverordnung vom 26.08.1991<sup>3</sup>. Im Prüfungsbericht werden die Vorschriften der alten Fassung ohne Zusatz 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 16.01.2017 bis 21.03.2017 bei der Verwaltung und anschließend bei der GPA.

Prüfer waren Herr Gerhard Störk (Prüfungsleiter), Frau Rebecca Kempfer und Herr Peter Ilg.

Gegenstand der Prüfung waren gemäß § 114 Abs. 1 GemO die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung der Stadt in den Haushaltsjahren 2011 bis 2014 sowie die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der Eigenbetriebe **Abwasserbeseitigung und Wasserwerk** in den Wirtschaftsjahren 2011 bis 2015. Der Prüfung haben die Haushaltsrechnungen sowie die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe mit folgenden Druckdaten zugrunde gelegen:

	2011	2012	2013	2014	2015
HHR	25.07.2012	17.02.2014	20.11.2014	08.07.2015	
Abwasserbeseitigung	01.05.2012	01.05.2013	01.06.2014	01.07.2015	06.10.2016
Wasserwerk	01.05.2012	01.05.2013	01.06.2014	01.07.2015	06.10.2016

Die **Bauausgaben** sind Gegenstand gesonderter überörtlicher Prüfungen. Sie wurden zuletzt für die Haushaltsjahre/Wirtschaftsjahre 2011 bis 2014 geprüft (Prüfungsbericht der GPA vom 11.01.2016).

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

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

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

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 **Schlussbesprechung** (§ 12 Abs. 2 GemPrO) konnte abgesehen werden. Der Leiter der Verwaltung ist am 02.05.2017 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.

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

Der Prüfungsbericht ist mit fortlaufenden Randnummern versehen. Randnummern, die mit dem Buchstaben „A“ besonders gekennzeichnet sind, beinhalten wesentliche Anstände, die nicht im Prüfungsverfahren ausgeräumt werden konnten (§ 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-, Kassen- und Rechnungsführung der Stadt in den Haushaltsjahren 2006 bis 2010 sowie der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens der Eigenbetriebe Abwasserbeseitigung und Wasserwerk in den Wirtschaftsjahren 2006 bis 2010 (Prüfungsbericht der GPA vom 04.04.2012) hat die Rechtsaufsichtsbehörde mit Verfügung vom 04.01.2013 Az.14-2244.4/2 Sco die uneingeschränkte Bestätigung nach § 114 Abs. 5 Satz 2 GemO erteilt.

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

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

### 2.1 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse

#### 2.1.1 Stadt

Im **Prüfungszeitraum 2011 bis 2015** haben sich die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Stadt im Vergleich zu den Jahren 2006 bis 2010, infolge der stärker als der Zuschussbedarf im Verwaltungs- und Betriebsbereich gestiegenen Netto-Steuererinnahmen verbessert. Sie waren nach den Anforderungen einer stetigen und gesicherten Aufgabenerfüllung zufriedenstellend.

Die Zuführungen des Verwaltungshaushalts an den Vermögenshaushalt haben jahresdurchschnittlich 8,7 Mio. EUR betragen und damit um 85 % über denjenigen des Vergleichszeitraums gelegen. Sie waren vor allem auf verbesserte Netto-Steuererinnahmen zurückzuführen. Die jahresdurchschnittliche Überschussquote ist im Vergleich zu den Jahren 2006 bis 2010 von 220 EUR/Einw. auf 412 EUR/Einw. gestiegen und lag damit um mehr als die Hälfte über dem Landesdurchschnitt von 266 EUR/Einw. Die Netto-Investitionsraten waren durch die nicht vorhandenen Tilgungsverpflichtungen begünstigt; sie haben einwohnerbezogen im Prüfungszeitraum mit 412 EUR um 80 % über dem Landesdurchschnitt von 229 EUR gelegen.

Die Investitionsausgaben von 32,9 Mio. EUR sind ohne Kredite zu 91,5 % mit Eigenmitteln und zu 8,5 % mit Zuweisungen und Zuschüssen sehr günstig finanziert worden. Der allgemeinen Rücklage sind im Prüfungszeitraum saldiert 16,2 Mio. EUR zugeführt worden. Zum Ende des Prüfungszeitraums hat ihr Bestand 24,5 Mio. EUR betragen. Die Stadt ist im Kämmereihaushalt seit 2007 schuldenfrei. Die Pro-Kopf-Verschuldung vergleichbarer Städte und Gemeinden lag Ende 2014 bei 455 EUR/Einw. Unter Einbeziehung der Schulden der beiden Eigenbetriebe hat die **Gesamtverschuldung** der Stadt am 31.12.2014 mit 26,8 Mio. EUR (1.260 EUR/Einw.) beim Landesdurchschnitt (1.287 EUR/Einw.) gelegen. Bei diesem Vergleich ist zugunsten der Stadt zu berücksichtigen, dass in der Gesamtverschuldung Ende 2014 ein Trägerdarlehen in Höhe von

7,5 Mio. EUR enthalten war, dem Darlehensforderungen in gleicher Höhe gegenüber stehen.

Die Stadt wendet seit dem 01.01.2015 auf ihre Haushaltswirtschaft die Bestimmungen der Kommunalen Doppik an. Nach den vorläufigen Ergebnissen der **Jahresabschlüsse 2015 und 2016** zeichnen sich mit Überschüssen beim ordentlichen Ergebnis von rd. 5,8 Mio. EUR (2015) bzw. rd. 1,1 Mio. EUR (2016) deutliche Ergebnisverbesserungen ab. Damit wäre der Ressourcenverbrauch vollständig durch das entsprechende Ressourcenaufkommen finanziert und dem Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit vollumfänglich Rechnung getragen.

Die Stadt geht nach den Prognosen in der **mittelfristigen Finanzplanung bis 2020** davon aus, dass sich die ordentlichen Ergebnisse nach dem Jahr 2017 - für das ein Fehlbetrag von 1,5 Mio. EUR prognostiziert wird - verbessern werden. Den im Vergleich mit dem Prüfungszeitraum steigenden Nettodeckungsmitteln steht ein - u.a. wegen der Ergebniswirksamkeit der Abschreibungen - drastisch steigender Zuschussbedarf gegenüber, mit der Folge, dass sich im Durchschnitt der Finanzplanungsjahre saldiert noch Überschüsse des ordentlichen Ergebnisses von 0,8 Mio. EUR ergeben würden. Für 2017 gelänge es nicht, den Ressourcenverbrauch zu erwirtschaften, zum Ausgleich des Fehlbetrags beim ordentlichen Ergebnis 2017 stehen jedoch ausreichend Rücklagemittel aus Ergebnisüberschüssen der Jahre 2015 und 2016 zur Verfügung.

Nach dem Investitionsprogramm 2017 bis 2020 sind Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen von insgesamt 44,2 Mio. EUR vorgesehen. Die Finanzierung der Investitionsausgaben soll ohne Kredite zu 88 % mit Eigenmitteln und zu 12 % mit Investitionszuwendungen erfolgen.

Die Liquidität soll, ausgehend vom Jahresende 2016, soweit abnehmen, dass Ende 2020 noch ein Liquiditätsbestand von 13,2 Mio. EUR vorhanden wäre. Die Zahlungsbereitschaft wäre damit über den Finanzplanungszeitraum noch sehr gut sichergestellt. Die Stadt bliebe im Kämmereihaushalt schuldenfrei. Unter Einbeziehung der Schulden der beiden Eigenbetriebe würde die Gesamtverschuldung der Stadt Ende 2020 mit 32,5 Mio. EUR (1.508 EUR/Einw.) um 17 % über dem Landesdurchschnitt 2014 (1.287 EUR/Einw.) liegen.

Die aus der Finanzplanung entwickelte Planbilanz verdeutlicht, dass die Vermögenszuwächse beim Sachvermögen zwar mit einem deutlichen Rückgang der Liquidität, aber auch mit einem Anstieg der Kapitalposition bei weiterhin gegebener Schuldenfreiheit des Kämmereihaushalts einhergehen. Die aufgestellte Finanzplanung ist aus heu-

tiger Sicht tragbar. Dessen ungeachtet erfordern die der Stadt bekannten Haushaltsrisiken und Unwägbarkeiten aber weiterhin eine anhaltende Haushaltsdisziplin, um die stetige Aufgabenerfüllung sicherstellen zu können. Zur Erhaltung des finanziellen Handlungsspielraums für künftige Aufgaben wird es im Blick auf das hohe Leistungsangebot der Stadt weiterhin notwendig sein, dass im Rahmen der Haushaltskonsolidierung durch eine ständige Aufgabenkritik Leistungen und Leistungsstandards überprüft sowie vorhandene Einsparpotenziale und die Möglichkeiten zur Stärkung der Eigenfinanzierungskraft genutzt werden.

(Rdnrn. 1 bis 13)

### **2.1.2 Eigenbetrieb Abwasserbeseitigung**

Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Eigenbetriebs waren im **Prüfungszeitraum 2011 bis 2015** geordnet.

Der Betrieb hat insgesamt 6,6 Mio. EUR investiert. Die Investitionen waren durch die erwirtschafteten Netto-Abschreibungen gedeckt. Das Eigenkapital hat sich durch Gewinnvorträge in Höhe von 2,8 Mio. EUR auf 3,0 Mio. EUR erhöht. Zum Ende des Prüfungszeitraums bestand eine Überfinanzierung des langfristigen Vermögens in Höhe von 0,7 Mio. EUR.

Nach der mittelfristigen Finanzplanung bis 2020 sind Investitionen in Höhe von 10,2 Mio. EUR und Kredittilgungen einschließlich der Rückführung von Darlehen an die Stadt in Höhe von 7,1 Mio. EUR vorgesehen.

(Rdnrn. 54 bis 56)

### **2.1.3 Eigenbetrieb Wasserwerk**

Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Eigenbetriebs waren **im Prüfungszeitraum 2011 bis 2015** geordnet.

Die Zugänge zum Anlagevermögen haben insgesamt 2,4 Mio. EUR betragen. Sie sind durch Gewinne und erwirtschaftete Abschreibungen finanziert worden. Die Kapitalzuführungen aus dem Kämmereihaushalt haben 450 TEUR betragen. Die Eigenkapitalquote war mit 44,6 % Ende 2015 reichlich bemessen.

Die Ertragslage war im Prüfungszeitraum mit Gewinnen von insgesamt 1,0 Mio. EUR gut. Die Gewinne wurden auf neue Rechnung vorgetragen.

Nach der mittelfristigen Finanzplanung bis 2020 sind Investitionen in Höhe von 5,7 Mio. EUR und die Tilgungen von Krediten in Höhe von 1,9 Mio. EUR geplant.

(Rdnrn. 66 bis 68)

## **2.2 Wesentliche Feststellungen der Prüfung**

### **Örtliche Prüfung**

Die etatmäßigen Stellen des Rechnungsprüfungsamts (RPA) waren im Prüfungszeitraum nicht vollständig bzw. zeitweise nicht besetzt. Angesichts dieser Rahmenbedingungen sind im Prüfungszeitraum Arbeitsrückstände beim RPA aufgetreten und nur notwendige Pflichtprüfungen wahrgenommen worden. (Rdnrn. 15 bis 17)

### **Kassenwesen**

Die Dienstanweisungen für die Kasse und die Zahlstellen sind zu ergänzen. (Rdnr. 19)

Nicht einbringbare Forderungen sind niederzuschlagen. (Rdnr. 21)

Die Berechtigungsverwaltung für die neben den SAP Programmen eingesetzten finanzrelevanten ADV-Verfahren ist noch zu regeln. (Rdnr. 24)

### **Haushalts- und Rechnungswesen**

Das kamerale Haushalts- und Rechnungswesen der Stadt ist im Prüfungszeitraum 2011 bis 2014 insgesamt ordnungsgemäß bearbeitet worden. Die Rechenschaftsberichte vermittelten einen zutreffenden Eindruck über den Verlauf der Haushaltswirtschaft. Einzelfeststellungen ergaben sich u.a. zur internen Leistungsverrechnung und zum Zuschussbedarf bei den Technischen Betrieben. (Rdnrn. 26 und 27)

Die Stadt wendet auf ihre Haushaltswirtschaft ab dem 01.01.2015 die Bestimmungen der Kommunalen Doppik an. Die Eröffnungsbilanz war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abschließend aufgestellt und konnte deshalb nicht in die überörtliche Finanzprüfung einbezogen werden. (Rdnr. 31)

Mit der Aufstellung des Jahresabschlusses 2015 war die Stadt zum Zeitpunkt der Prüfung ebenfalls noch im Rückstand. (Rdnr. 32)

## **Abgabenwesen**

Zweitwohnungsinhaber sind zur Leistung der pauschalen Kurtaxe heranzuziehen und künftig auch dem Statistischen Landesamt für die Berechnung des Fremdenverkehrslastenausgleichs zu melden. (Rdnr. 35)

Die Vereinbarung mit der Rehaklinik Sonnenhalde sollte hinsichtlich der 20-Prozent-Regelung anhand konkreter neuer Erhebungen überprüft werden. (Rdnr. 36)

## **Erschließungsverträge**

Nach dem Grundsatz des vollständigen Vermögensnachweises sind die Werte der im Erschließungsbereich „Sennhof“ vom Erschließungsträger erworbenen Vermögensgegenstände in der Vermögensrechnung der Stadt noch auszuweisen. (Rdnr. 44)

Die im städtebaulichen Vertrag „Sennhof“ enthaltene Bestimmung, dass keine Anschlussbeiträge für leitungsgebundene Einrichtungen entstehen, widerspricht den Regelungen des KAG und der Abwassersatzung der Stadt. (Rdnr.45)

Die Stadt hat sich faktisch in Höhe der nicht beim Vorhabenträger angeforderten Ablösebeträge an den Kosten der Wasserversorgungsanlagen beteiligt. Die volle Kostenbeteiligung in Höhe der Wasserversorgungsbeiträge ist allerdings nicht sachgerecht gewesen, da die Wasserversorgungsbeiträge zur teilweisen Deckung der Kosten externer Anlagen erhoben werden. (Rdnr.45)

## **Erschließungsbeiträge**

Nach dem Ergebnis der überörtlichen Prüfung war festzustellen, dass im Stadtgebiet zahlreiche unfertige, z.T. provisorisch angelegte Erschließungsstraßen vorhanden sind (z.B. Stiegeleweg, Lindenweg, Tannenweg in Wolterdingen, Juniperusweg Teil 2 in Allmendshofen, Käppelstraße Teil 2 in Aasen). Die Stadt sollte zur Vermeidung von wirtschaftlichen und rechtlichen Nachteilen (Mehrkosten durch verzögerten Endausbau und erhöhte nicht beitragsfähige Unterhaltungsaufwendungen) die nur in Teilen hergestellten Anbaustraßen aktualisiert in einem Verzeichnis erfassen, deren Ausbau priorisieren und hiernach die Voraussetzungen zur Veranlagung der Erschließungsbeiträge schaffen. (Rdnr. 50)

### **Grundstücksverkehr**

Die Stadt darf Vermögensgegenstände in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußern. Der volle Wert ist bei der Veräußerung von Vermögensgegenständen der Verkehrswert, der bei städtischen Baugrundstücken anhand von Bodenrichtwerten festzustellen und zu dokumentieren ist. (Rdnr. 52)

### **Eigenbetrieb Abwasserbeseitigung**

In den Vermögensplänen wurden keine erübrigten Mittel bzw. Finanzierungsfehlbeträge aus Vorjahren berücksichtigt. (Rdnr. 57)

In den Jahren 2011 bis 2013 wurden zu hohe Straßenentwässerungsanteile zwischen dem Haushalt und dem Eigenbetrieb verrechnet. (Rdnr. 60)

Im Prüfungszeitraum wurden keine Rückstellungen aus Gebührenüberschüssen gebildet. (Rdnr. 61)

### **Eigenbetrieb Wasserwerk**

In den Vermögensplänen wurden keine erübrigten Mittel bzw. Finanzierungsfehlbeträge aus Vorjahren berücksichtigt. (Rdnr. 69)

Im Jahr 2013 wurde es versäumt, die Ermäßigung der Stromsteuer geltend zu machen. (Rdnr. 75)

### **Betätigungsprüfung**

Es wird empfohlen, die Steuerung und Kontrolle der Gesellschaften mit städtischer Beteiligung im Sinne einer aktiven Beteiligungsverwaltung wahrzunehmen. Und hierzu eine auf die Bedürfnisse der Stadt zugeschnittene Beteiligungsrichtlinie zu erlassen. (Rdnr. 82)

### 3 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse der Stadt

Die wichtigsten **Kennzahlen** der Haushalts- und Finanzwirtschaft der Stadt im Prüfungszeitraum 2011 bis 2014 sind mit den Durchschnittswerten der Gemeinden und 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 und in den Haushaltsjahren 2015 und 2016 sowie zur mittelfristigen Finanzplanung ist zusammengefasst zu bemerken:

#### 3.1 Ergebnisse und Strukturen des Verwaltungshaushalts

##### 3.1.1 Ergebnisse

- 1 Im Prüfungszeitraum haben sich die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Stadt, im Vergleich zu den Jahren 2006 bis 2010, infolge der stärker als der Zuschussbedarf im Verwaltungs- und Betriebsbereich gestiegenen Netto-Steuereinnahmen verbessert. Sie waren nach den Anforderungen einer stetigen und gesicherten Aufgabenerfüllung zufriedenstellend.

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

Jahr	Planansatz	Rechnungsergebnis		Landesdurchschnitt
	TEUR	TEUR	EUR/Einw.	EUR/Einw.
2011	1.655	6.282	297	234
2012	3.317	8.415	400	344
2013	4.114	7.829	371	271
2014	4.119	12.383	581	215
<b>Summe</b>	<b>13.205</b>	<b>34.909</b>		

Insgesamt lagen die allgemeinen Zuführungen des VwH an den VmH - bei einer vorsichtigen Planung - insbesondere aufgrund der Mehreinnahmen bei der Gewerbesteuer (+13,6 Mio. EUR), beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (+ 1,4 Mio. EUR) und den Schlüsselzuweisungen (+ 1,3 Mio. EUR) sowie aufgrund geringerer Personalausgaben (- 1 Mio. EUR) und geringem Sachaufwand (- 1,9 Mio. EUR) um beachtliche 21,7 Mio. EUR über den Planansätzen.

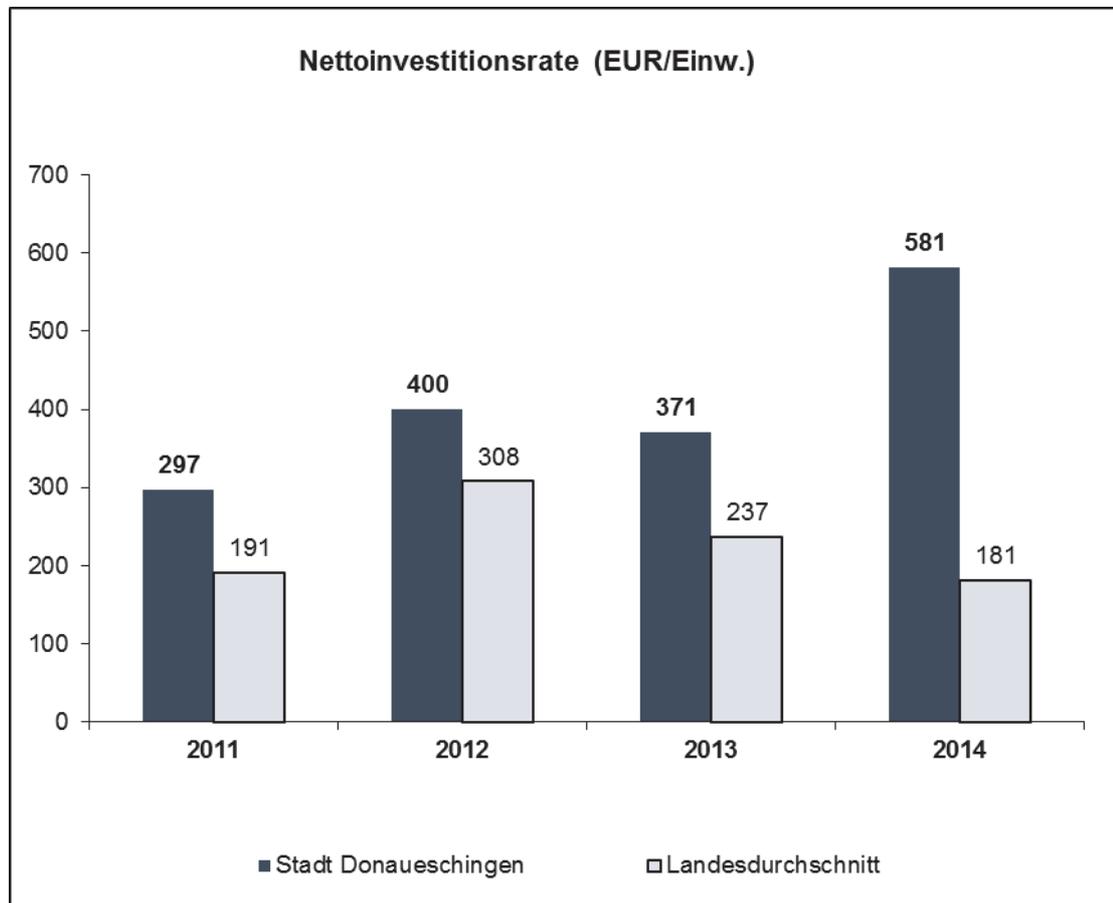
Zusammengefasst nach den beiden Hauptblöcken des Haushalts war die Entwicklung der Netto-Steuererinnahmen (Rdnr. 6) und des Zuschussbedarfs des Verwaltungs- und Betriebsbereichs (Rdnr. 3) wie folgt für die allgemeine Zuführung zum VmH ergebnisprägend:

	2011 TEUR	2012 TEUR	2013 TEUR	2014 TEUR
Nettodeckungsmittel	15.820	18.944	18.379	24.273
Zuschussbedarf	-9.536	-10.529	-10.550	-11.889
<b>Allg. Zuführung zum VmH</b>	6.282	8.415	7.829	12.383

Die jahresdurchschnittlichen Zuführungen zum VmH haben, auch wegen des besonders guten Ergebnisses im Haushaltsjahr (HJ) 2014, mit 8,7 Mio. EUR um 85 % über den Zuführungsraten des Vergleichszeitraums (4,7 Mio. EUR) gelegen. Sie waren vor allem auf verbesserte Netto-Steuererinnahmen von jahresdurchschnittlich 19,4 Mio. EUR (im Vergleichszeitraum waren es 14,2 Mio. EUR) zurückzuführen. Die jahresdurchschnittliche Überschussquote<sup>1</sup> ist im Vergleich zu den Jahren 2006 bis 2010 von 220 EUR auf 412 EUR gestiegen und lag damit um mehr als die Hälfte über dem Landesdurchschnitt von 266 EUR. Im vorangegangenen Prüfungszeitraum lag sie ein Fünftel darüber (s. **Anlage 2** Blatt 2).

<sup>1</sup> Allgemeine Zuführung netto je Einwohner in den HJ 2011 bis 2014.

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



Die Netto-Investitionsraten waren durch die nicht vorhandenen Tilgungsverpflichtungen begünstigt; sie haben einwohnerbezogen im Prüfungszeitraum mit jahresdurchschnittlich 412 EUR um 80 % über dem Landesdurchschnitt von 229 EUR gelegen.

### 3.1.2 Strukturen

#### Steuereinnahmen und Finanzausgleich

- 2 Die Steuern und steuerähnlichen Einnahmen, die allgemeinen Finanzausweisungen und die nach Abzug der steuerkraftabhängigen Umlagen verbliebenen Netto-Steuereinnahmen haben sich - ausgehend vom Basisjahr 2010 - wie folgt entwickelt:

	Basisjahr	Prüfungszeitraum			
	2010 TEUR	2011 TEUR	2012 TEUR	2013 TEUR	2014 TEUR
Gewerbsteuer	6.535	11.258	11.197	12.023	17.655
Grundsteuer A und B, sonstige Gemeindesteuern	3.346	3.822	3.910	3.928	3.979
Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer	8.495	9.044	9.832	10.585	11.086
<b>Steuern und steuerähnliche Einnahmen</b>	<b>18.376</b>	<b>24.124</b>	<b>24.939</b>	<b>26.536</b>	<b>32.720</b>
<b>Allgemeine Zuweisungen</b>	<b>8.277</b>	<b>6.698</b>	<b>8.385</b>	<b>7.153</b>	<b>9.032</b>
<b>Steuerkraftabhängige Finanzumlagen</b>	<b>-12.701</b>	<b>-15.002</b>	<b>-14.380</b>	<b>-15.310</b>	<b>-17.479</b>
<b>Nettodeckungsmittel</b>	<b>13.952</b>	<b>15.820</b>	<b>18.944</b>	<b>18.379</b>	<b>24.273</b>
EUR/Einw.	661	749	901	870	1.139
Landesdurchschnitt EUR/Einw.	645	817	968	980	970

Das Aufkommen aus **Steuern und steuerähnlichen Einnahmen** ist im Vergleich zu den HJ 2006 bis 2010 von jahresdurchschnittlich 20,3 Mio. EUR auf 27,1 Mio. EUR im Prüfungszeitraum deutlich gestiegen. Die Zuwächse bei den Steuereinnahmen entfielen hauptsächlich auf die Gewerbsteuer, die von jahresdurchschnittlich 8,4 Mio. EUR (2006 - 2010) um mehr als die Hälfte auf 13 Mio. EUR im Prüfungszeitraum gestiegen ist. Daneben ist der Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer von jahresdurchschnittlich 8,6 Mio. EUR (2005 - 2009) auf 10,1 Mio. EUR (+ 17 %) im Prüfungszeitraum angestiegen. Im HJ 2011 sind die Grundsteuerhebesätze deutlich angehoben worden. Das jahresdurchschnittliche Grundsteueraufkommen konnte dadurch von 3,25 Mio. EUR (2006 - 2010) auf 3,9 Mio. EUR im Prüfungszeitraum nachhaltig gesteigert werden. Im HJ 2010 ist die Bemessungsgrundlage für die Vergnügungssteuer auf die Umsatzbesteuerung umgestellt worden, wodurch das seitherige Steueraufkommen ebenso nachhaltig auf jährlich rd. 500 TEUR gesteigert werden konnte.

Ungeachtet der beschriebenen Entwicklung lag die Steuerquote<sup>1</sup> in den HJ 2011 bis 2014 mit durchschnittlich 1.280 EUR noch um 5 % unter dem Landesdurchschnitt von 1.355 EUR.

Die **Realsteuer-Hebesätze** liegen bei den Grundsteuern seit 2011 über und bei der Gewerbesteuer seit jeher unter dem Landesdurchschnitt.

Die Ist-Einnahmen der wesentlichen Steuerarten haben mit Ausnahme bei der - finanzwirtschaftlich weniger bedeutsamen - Grundsteuer A, wie bereits in den Jahren 2006 bis 2010, den Landesdurchschnitt nicht erreicht. Trotz des überdurchschnittlichen Aufkommens 2014 haben sie bei der Gewerbesteuer mit jahresdurchschnittlich 615 EUR/Einw. um 6 % unter dem Landesdurchschnitt (651 EUR/Einw.) gelegen.

Der **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer** nahm im Prüfungszeitraum ab 2010 u.a. aufgrund der gestiegenen Verteilungsmasse kontinuierlich zu. Er war im Prüfungszeitraum mit jahresdurchschnittlich 10,1 Mio. EUR nach der Gewerbesteuer die bedeutendste Einnahmequelle der Stadt im VwH und lag jahresdurchschnittlich mit 434 EUR/Einw. um 4 % unter dem Landesdurchschnitt von 450 EUR/Einw. (**Anlage 1** Zeile 38). Infolge der seit jeher unterdurchschnittlichen Gewerbesteuer lag der **Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer**, der sich u.a. am früheren Aufkommen der weggefallenen Gewerbekapitalsteuer bemisst, jahresdurchschnittlich bei lediglich 80 % des Landesdurchschnitts (**Anlage 1** Zeile 39).

Die **Steuerkraft** der Stadt ist im Prüfungszeitraum zwar gestiegen, aber wie schon in den Jahren 2006 bis 2010 um 8 % unter dem Landesdurchschnitt geblieben (**Anlage 1** Zeile 40).

Die **allgemeinen Zuweisungen** haben im Vergleich zu den Jahren 2006 bis 2010 von jahresdurchschnittlich 6,6 Mio. EUR auf 7,8 Mio. EUR im Prüfungszeitraum zugenommen. Die FAG-Quote<sup>2</sup> lag, bedingt durch die geringe eigene Steuerkraft, jahresdurchschnittlich mit 370 EUR um 4 % über dem Landesdurchschnitt von 357 EUR.

Die höheren Schlüsselzuweisungen haben die geringeren Steuereinnahmen nicht vollumfänglich ausgeglichen, so dass die Steuerkraftsummen, als Bemessungsgrundlagen für die Finanzumlagen (Gewerbesteuer-, Finanzausgleichs- und Kreisumlage), wie bereits im vorangegangenen Prüfungszeitraum im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2014, um 2 % unter dem Landesdurchschnitt geblieben sind (**Anlage 1** Zeile 41).

---

<sup>1</sup> Steuern und steuerähnliche Einnahmen je Einwohner.

<sup>2</sup> Allgemeine FAG-Zuweisungen, Umlagen und sonstige Ausgleichsleistungen je Einwohner.

Deshalb sind auch die Finanzumlagen - obwohl sie von jahresdurchschnittlich 12,9 Mio. EUR (2006 bis 2010) auf 15,5 Mio. EUR (2011 bis 2014) gestiegen sind - mit 735 EUR/Einw. um 6 % unterdurchschnittlich geblieben (**Anlage 2** Blatt 1).

Die **Netto-Steuereinnahmen** sind ab 2011 kräftig gestiegen und haben 2014 einen neuen Spitzenwert von 24,3 Mio. EUR erreicht. Insgesamt haben sie im Vergleich zu den Jahren 2006 bis 2010 jahresdurchschnittlich von 14,1 Mio. EUR auf 19,4 Mio. EUR im Prüfungszeitraum zugenommen; mit 915 EUR/Einw. lagen sie im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2014 noch um 2 % unter dem Landesdurchschnitt von 934 EUR/Einw.

### Verwaltungs- und Betriebsbereich

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

	Basisjahr	Prüfungszeitraum			
	2010 TEUR	2011 TEUR	2012 TEUR	2013 TEUR	2014 TEUR
<b>Betriebseinnahmen</b>	<b>8.991</b>	<b>9.996</b>	<b>10.561</b>	<b>10.221</b>	<b>9.905</b>
davon					
Gebühren und ähnliche Entgelte	2.145	2.232	2.480	2.264	2.566
Mieten, Verkaufserlöse, Erstattungen u. Ä.	3.508	4.155	3.652	3.717	3.315
Zuweisungen und Zuschüsse	3.338	3.609	4.429	4.240	4.024
<b>Sonstige Finanzeinnahmen (einschl. Zinseinnahmen)</b>	<b>2.084</b>	<b>2.112</b>	<b>2.162</b>	<b>2.191</b>	<b>2.181</b>
<b>Betriebsausgaben</b>	<b>21.112</b>	<b>21.630</b>	<b>23.219</b>	<b>22.947</b>	<b>23.943</b>
davon					
Personalausgaben	10.525	11.112	11.391	11.454	12.224
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	8.594	8.512	8.922	8.536	8.940
Zuweisungen und Zuschüsse	1.993	2.006	2.906	2.957	2.779
<b>Sonstige Finanzausgaben (einschl. Zinsausgaben)</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>33</b>	<b>15</b>	<b>32</b>
<b>Zuschussbedarf</b>	<b>10.051</b>	<b>9.536</b>	<b>10.529</b>	<b>10.550</b>	<b>11.889</b>
EUR/Einw.	476	452	501	499	558
Landesdurchschnitt EUR/Einw.	583	585	620	698	753

Die **Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb** (Betriebseinnahmen) sind von jahresdurchschnittlich 8,1 Mio. EUR (2006 bis 2010) auf 10,2 Mio. EUR im Prüfungszeitraum angestiegen. Einwohnerbezogen lagen sie mit jahresdurchschnittlich 481 EUR um 8 %

über dem Landesdurchschnitt von 444 EUR (s. **Anlage 2** Blatt 1). Die **Gebühren und Entgelte** haben im Prüfungszeitraum von 2,2 Mio. EUR (2010) auf 2,6 Mio. EUR (2014) zugenommen. Vergleichsstörend war, dass innere Verrechnungen teilweise als Leistungsentgelte gebucht worden sind.

Bei den im Kernhaushalt verbliebenen kostenrechnenden Einrichtungen hat die Stadt die **Gebühren und Entgelte**, soweit geboten und vertretbar, der Kostenentwicklung angepasst (§ 78 Abs. 2 GemO, **Anlage 4** und GPA-Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2017, 40). Im Prüfungszeitraum sind u.a. die Elternbeiträge für die Kindertagesstätten und die Kurtaxe erhöht worden. Die Steigerung bei den Verkaufserlösen in den HJ 2011 bis 2013 war durch Sondererlöse (Hochwasserrückhaltebecken Wolterdingen) bedingt.

Die **laufenden Zuweisungen** waren durch die ab 2012 greifenden Verbesserungen beim Kindergartenlastenausgleich beeinflusst.

Die im Vergleich mit dem vorangegangenen Prüfungszeitraum stabilen **sonstigen Finanzeinnahmen** (u.a. Bußgelder, Konzessionsabgaben, Gewinnabführungen) waren durch die gesunkenen Zinseinnahmen aus Geldanlagen geprägt. Sie lagen einwohnerbezogen mit 102 EUR bei 75 % des Landesdurchschnitts von 134 EUR.

Die **Personalausgaben** haben im Prüfungszeitraum von 10,5 Mio. EUR um 16,1 % auf 12,2 Mio. EUR zugenommen. Jahresdurchschnittlich lagen sie im Prüfungszeitraum aufgabenbedingt - wie schon in den Jahren 2006 bis 2010 - mit 546 EUR/Einw. um 4 % unter dem Landesdurchschnitt (567 EUR/Einw.). Auf die Begrenzung dieser Ausgabengruppe sollte allerdings weiterhin geachtet werden, zumal im Finanzplanungszeitraum ein weiterer deutlicher Anstieg prognostiziert wird.

Die GPA erhebt - trotz vielfältiger struktureller Unterschiede, die in den Städten und Gemeinden bestehen können - den Personalstand auf der Grundlage der Stellenpläne (Sollzahlen) und ermittelt so, nach Größengruppen differenziert, durchschnittliche **Personalkennzahlen für die Kernverwaltungen** und für die Hilfsbetriebe. Für Städte und Gemeinden zwischen 20.000 und 30.000 Einwohnern liegt der ermittelte Durchschnittswert für die Kernverwaltung bei 3,61 Stellen/1.000 Einwohner. Die rechnerische Abweichung zum Stellenplan 2017 beträgt 0,35 Stellen/1.000 Einwohner bzw. 7,6 Stellen insgesamt. Die personelle Besetzung und die Personalaufwendungen werden zusätzlich zur vorgehaltenen Infrastruktur auch durch mögliche Leistungen der Stadt für Dritte und durch das Verhältnis von Eigen- und Fremdleistung (z.B. Bauamt) beeinflusst.

Die **personelle Besetzung des Hilfsbetriebs Bauhof/Fuhrpark/Gärtnerei** liegt mit 39,5 Bediensteten bzw. 1,84 Stellen/1.000 Einw. etwas über der von der GPA und im Allgemeinen bei Hilfsbetrieben für sachgerecht und wirtschaftlich erachteten Personalausstattung von 1,78 Bediensteten/1.000 Einwohner.

Eine zweckgerechte Organisation und eine angemessene Personalausstattung sind wichtige Eckpunkte für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung. Der personelle Mehrbedarf in der Kernverwaltung kann möglicherweise durch strukturelle Besonderheiten begründet sein. Sofern ein weitergehender Informationsbedarf besteht, sollte die Stadt die o.g. Zahlen zum Anlass nehmen, nähere Untersuchungen zum quantitativen und qualitativen Personalbedarf in Erwägung zu ziehen. Auf die Ausführungen in der abschließenden Unterrichtung wird ergänzend Bezug genommen.

Der hauptsächlich von den Folgekosten der öffentlichen Einrichtungen und Gebäude beeinflusste **sächliche Verwaltungs- und Betriebsaufwand** ist im Prüfungszeitraum von 8,6 Mio. EUR (2010) auf 8,9 Mio. EUR (2014) gestiegen. Einwohnerbezogen lag er mit jahresdurchschnittlich 413 EUR um 6 % unter dem Landesdurchschnitt von 440 EUR. Durch die Budgetierung konnte der Sachaufwand wirksam begrenzt werden. Angesichts der Vielzahl der - durch die ausgeprägte Stadtteilstruktur mit entsprechender Vorhaltung von öffentlichen Einrichtungen - in der Unterhaltungslast der Stadt stehenden Gebäude mussten in der Vergangenheit laufende Instandhaltungen aber auch zurückgestellt werden, mit der Folge, dass nach wie vor ein Nachholbedarf bei der Gebäudeunterhaltung besteht.

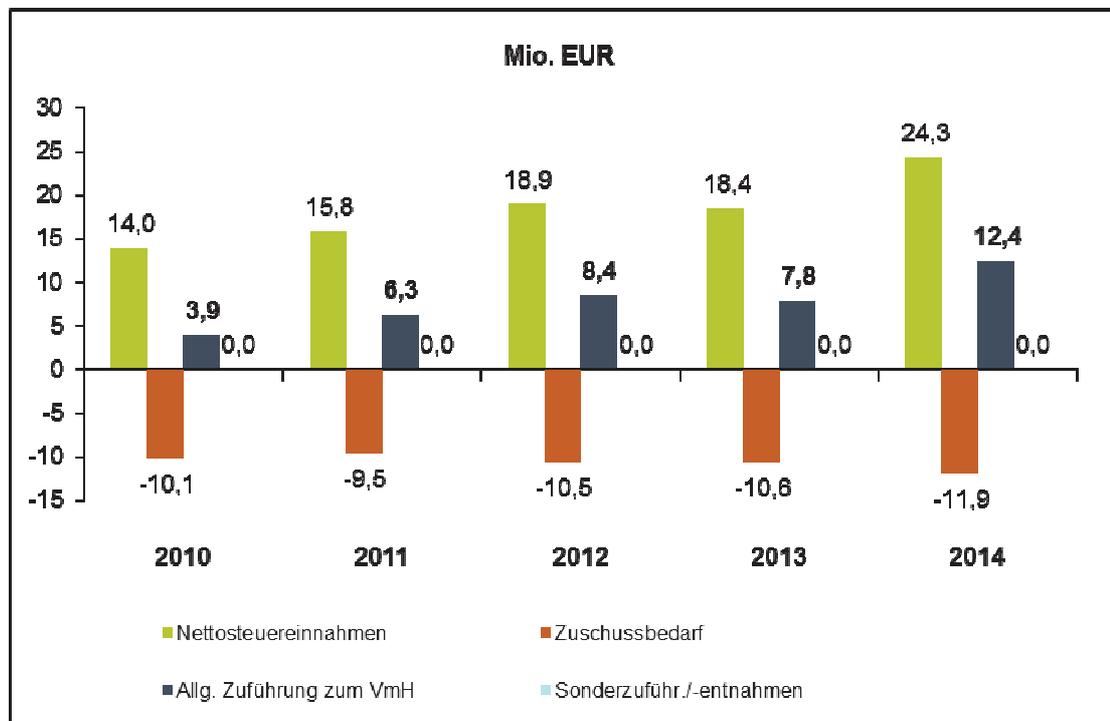
Von den **Zuweisungen und Zuschüssen**, die im Prüfungszeitraum von 2 Mio. EUR (2010) auf 2,8 Mio. EUR (2014) gestiegen sind, entfielen allein 650 TEUR auf Steigerungen der Betriebskostenzuschüsse an die kirchlichen Kindergartenträger. In den HJ2012 und 2013 ist der an den Eigenbetrieb Abwasserbeseitigung geleistete Straßenentwässerungskostenanteil unrichtigerweise bei den Zuweisungen anstelle als Sachaufwand nachgewiesen worden. Insgesamt lagen die diesbezüglichen Ausgaben - die in engem Zusammenhang mit der Höhe der Sachausgaben stehen - in den Jahren 2011 bis 2014 einwohnerbezogen mit durchschnittlich 126 EUR nahezu ein Drittel unter dem Landesdurchschnitt von 185 EUR (**Anlage 2 Blatt 2**).

Die einzelnen Einnahmen- und Ausgabenblöcke sind wegen der zwischengemeindlichen Struktur- und Aufgabenunterschiede nur begrenzt mit landesdurchschnittlichen Werten vergleichbar. Am ehesten aussagefähig ist diesbezüglich der **Zuschussbedarf**

**des Verwaltungs- und Betriebsbereichs<sup>1</sup>**, der aufzeigt, in welchem Umfang allgemeine Deckungsmittel für die Erfüllung kommunaler Aufgaben eingesetzt wurden. Er ist im Vergleich zu den Jahren 2006 bis 2010 von jahresdurchschnittlich 9,5 Mio. EUR auf 10,6 Mio. EUR im Prüfungszeitraum gestiegen, lag aber im Prüfungszeitraum mit 502 EUR/Einw. noch um 17 % unter dem Landesdurchschnitt von 664 EUR/Einw. (**Anlage 2** Blatt 2). Im Prüfungszeitraum standen die Steuerkraft der Stadt und der Zuschussbedarf in einem angemessenen Verhältnis zueinander.

### Gesamtverlauf

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



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

### 3.2 Vermögenshaushalt

- 5 In den Vermögenshaushalten 2011 bis 2014 sind 32,9 Mio. EUR für folgende Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bereitgestellt worden:

	TEUR
Gewährung von Darlehen, Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen	1.384
Gründerwerb	3.428
Sonstiger Vermögenserwerb	2.520
Baumaßnahmen	23.832
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	1.709
<b>Summe</b>	<b>32.873</b>

Schwerpunkte der Investitionstätigkeit waren die Generalsanierung des Fürstenberg-Gymnasiums, Sanierung Donauquelle, Ausbau der Breitband Infrastruktur, Erschließung von Wohnbau- und Gewerbegrundstücken sowie der Straßen- und Brückenbau.

Die Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sind ohne Kredite zu

- 91,5 % mit Eigenmitteln (30,1 Mio. EUR) und
- 8,5 % mit Zuweisungen und Zuschüssen (2,8 Mio. EUR)

sehr günstig finanziert worden.

### 3.3 Rücklagen, Liquidität, Verschuldung

#### 3.3.1 Allgemeine Rücklage

- 6 Der allgemeinen Rücklage sind im Prüfungszeitraum saldiert 16,2 Mio. EUR zugeführt worden. Zum Ende des Prüfungszeitraums hat ihr Bestand bei einem nach § 20 Abs. 2 GemHVO geforderten Mindestbetrag von 1,2 Mio. EUR 24,5 Mio. EUR betragen (**Anlage 1** Zeile 42). Die freien Rücklagenmittel sind im Zuge der Erstellung der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2015 in der Kapitalposition, den liquiden Mitteln und den Wertpapieren aufgegangen.

### 3.3.2 Liquidität

- 7 Die Liquidität der Stadtkasse war infolge der hohen Rücklagen im gesamten Prüfungszeitraum durch eigene Mittel gewährleistet. Nicht benötigte Kassenmittel sind angelegt worden.

### 3.3.3 Verschuldung

- 8 Die Stadt ist im Kämmereihaushalt<sup>1</sup> seit 2007 schuldenfrei. Die Pro-Kopf-Verschuldung vergleichbarer Städte und Gemeinden lag Ende 2014 bei 455 EUR/Einw.

Unter Einbeziehung der Schulden der beiden Eigenbetriebe hat die **Gesamtverschuldung** der Stadt am 31.12.2014 mit 26,8 Mio. EUR (1.260 EUR/Einw.) beim Landesdurchschnitt (1.287 EUR/Einw.) gelegen (**Anlage 1** Zeilen 46 bis 49). Bei diesem Vergleich ist zugunsten der Stadt zu berücksichtigen, dass in der Gesamtverschuldung Ende 2014 ein Trägerdarlehen in Höhe von 7,5 Mio. EUR enthalten war, dem Darlehensforderungen in gleicher Höhe gegenüber stehen. Bereinigt um dieses Trägerdarlehen ergibt sich zum 31.12.2014 eine Pro-Kopf-Verschuldung der Stadt durch Fremdkredite von 19,3 Mio. EUR oder 906 EUR/Einw., die bei 70 % des Landesdurchschnitts liegt.

Für die Verpflichtungen aus den Grunderwerben auf Rentenbasis (kreditähnliche Rechtsgeschäfte) in Höhe von 753 TEUR auf Ende 2014 (**Anlage 1** Zeile 50) und die langfristigen Verbindlichkeiten der Beteiligungsunternehmen in Privatrechtsform stehen keine statistischen Vergleichswerte zur Verfügung, mit der Folge, dass diese Verbindlichkeiten bei den Betrachtungen nicht berücksichtigt werden.

## 3.4 Haushaltsjahre 2015, 2016 und Finanzplanung

Die Stadt hat zum 01.01.2015 ihre Haushaltswirtschaft auf die Kommunale Doppik umgestellt. Die nachstehenden Ausführungen beruhen auf den vorläufigen Zahlen der Ergebnis- und Finanzrechnungen 2015 und 2016 sowie auf der Haushalts- und Finanzplanung 2017.

### 3.4.1 Vorläufige Ergebnisse der Ergebnisrechnungen 2015 und 2016

- 9 Nach der vorläufigen Ergebnisrechnung **2015** zeichnet sich eine deutliche Ergebnisverbesserung ab. Anstelle des geplanten ausgeglichenen Ergebnisses wird unter Berücksichtigung von geschätzten Abschreibungen von 4 Mio. EUR voraussichtlich

---

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

ein Überschuss von rd. 5,8 Mio. EUR erzielt werden können. Für **2016** war beim ordentlichen Ergebnis ein Fehlbetrag von 3,7 Mio. EUR geplant; nach der vorläufigen Ergebnisrechnung werden rd. 1,1 Mio. EUR erwirtschaftet werden können. Die ordentlichen Ergebnisse der HJ 2015 und 2016 werden damit die Voraussetzungen des § 80 Abs. 2 Satz 2 GemO an den Haushaltsausgleich erfüllen. Die insoweit absehbaren Überschüsse beim ordentlichen Ergebnis können der Ergebnisrücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses (§ 23 GemHVO) zugeführt werden. Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen wird diese zum 31.12.2014 einen voraussichtlichen Stand von rd. 6,9 Mio. EUR aufweisen können.

Beim Sonderergebnis 2015 wird ein voraussichtlicher Überschuss von 775 TEUR erzielt werden können.

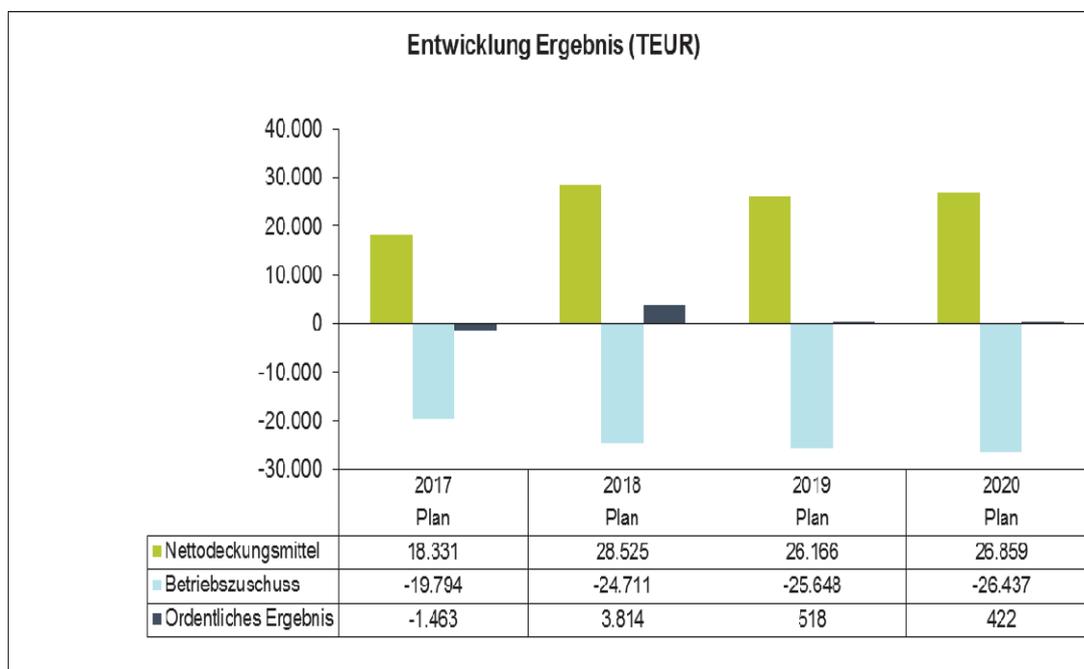
Zusammenfassend waren nach dem Ergebnis der überörtlichen Prüfung aufgrund der Arbeitsrückstände bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanz und dem Jahresabschluss 2015 keine exakten Angaben zu den Rechnungsergebnissen möglich.

#### **3.4.2 Ergebnishaushalt bis 2020**

- 10 Die Stadt geht nach der Haushalts- und Finanzplanung bis 2020 davon aus, dass sich die ordentlichen Ergebnisse nach dem Jahr 2017, für das ein Fehlbetrag von 1,5 Mio. EUR prognostiziert wird, verbessern werden. Den im Vergleich mit dem Prüfungszeitraum von jahresdurchschnittlich 19,4 Mio. EUR (2011 bis 2014) auf 20 Mio. EUR (2017 bis 2020) steigenden Nettodeckungsmitteln steht ein - u.a. wegen der Ergebniswirksamkeit der Abschreibungen - drastisch steigender Zuschussbedarf von jahresdurchschnittlich 19,3 Mio. EUR gegenüber mit der Folge, dass sich im Durchschnitt der Finanzplanungsjahre saldiert noch Überschüsse von 0,8 Mio. EUR ergeben würden. Für 2017 gelänge es nicht, den Ressourcenverbrauch zu erwirtschaften und den Vorgaben des § 80 Abs. 2 Satz 2 GemO an den Haushaltsausgleich in der ersten Stufe nachzukommen. Zum Ausgleich des Fehlbetrags beim ordentlichen Ergebnis 2017 können jedoch Rücklagemittel aus Überschüssen der Jahre 2015 und 2016 verwendet werden; der Haushaltsausgleich kann damit gem. § 24 Abs. 1, Satz 1 GemHVO gewährleistet werden.

Die Aussagekraft der Ergebnishaushalte 2017 bis 2020 ist allerdings angesichts der im Planungszeitraum in unveränderter Höhe von 4,8 Mio. EUR (brutto) - bei geplanten Investitionsauszahlungen von 44,2 Mio. EUR - eingestellten, planmäßigen Abschreibungen eingeschränkt. Nach dem Ergebnis der überörtlichen Prüfung waren wegen der fehlenden Eröffnungsbilanz keine exakten Angaben zur Höhe der Abschreibungen und dem diesbezüglich notwendigen Korrekturbedarf möglich.

Sonderergebnisse sind für 2017 bis 2020 nicht geplant.



### 3.4.3 Vorläufige Ergebnisse der Finanzrechnungen 2015 und 2016

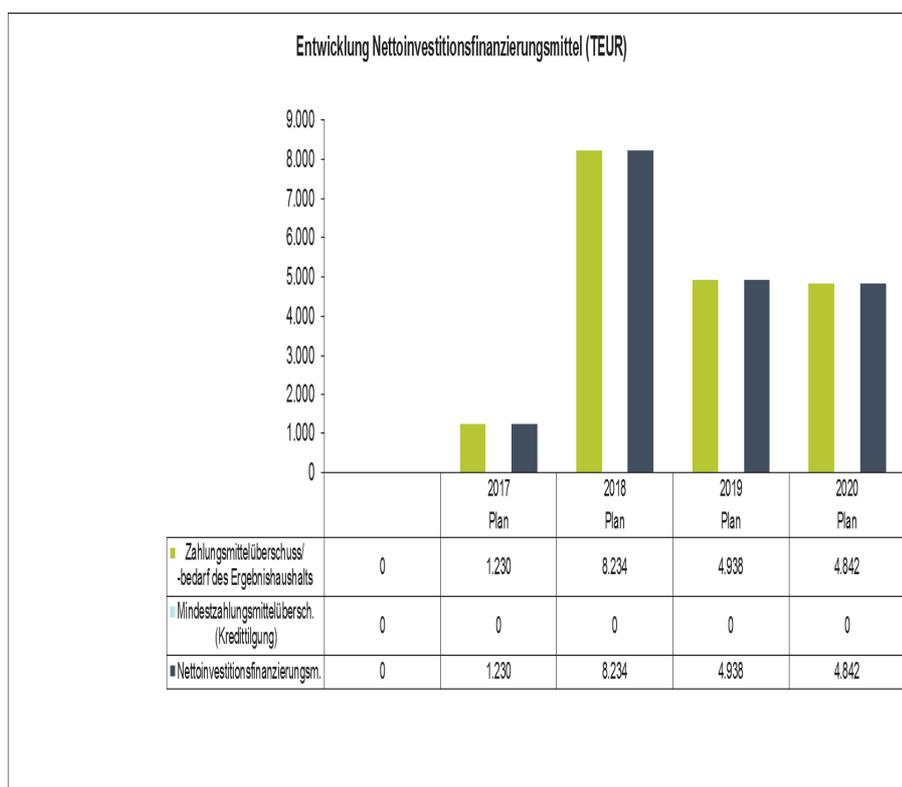
- 11 Wie die Ergebnisrechnungen, werden sich auch die Finanzrechnungen 2015 und 2016 deutlich verbessern. Statt des geplanten Zahlungsmittelüberschusses von zusammen 1,7 Mio. EUR können nach den vorläufigen Ergebnissen 15,3 Mio. EUR ausgewiesen werden. Der Zahlungsmittelüberschuss 2015 wird einwohnerbezogen bei 463 EUR liegen; ein vergleichbarer Landesdurchschnittswert lag noch nicht vor.

Nach dem vorläufigen Ergebnis des Jahresabschlusses 2016 sind zum 31.12.2016 liquide Mittel in Höhe 26,2 Mio. EUR<sup>1</sup> bilanziert.

<sup>1</sup> Endbestand an Zahlungsmitteln lt. Gesamtfinanzrechnung SAP Selektionsdatum 03.01.2017:  
 20,2 Mio. EUR zuzüglich bei den Wertpapieren bilanzierte Geldanlagen von 6 Mio. EUR ohne Bausparguthaben.

### 3.4.4 Finanzhaushalt bis 2020

- 12 Im Finanzplanungszeitraum sollen sich der Zahlungsmittelüberschuss des Ergebnishaushalts und die nach Abzug des Mindestzahlungsmittelüberschusses verbleibenden **Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel** wie folgt entwickeln:



Die Stadt rechnet im Zeitraum 2017 bis 2020 mit einem Zahlungsmittelüberschuss des Ergebnishaushalts von 19,2 Mio. EUR. Infolge der fehlenden Tilgungsverpflichtungen entspricht dieser der Höhe nach den Nettoinvestitionsfinanzierungsmitteln von jahresdurchschnittlich 4,8 Mio. EUR.

Nach dem Investitionsprogramm sind im Finanzplanungszeitraum 2017 bis 2020 Investitionsauszahlungen von 44,2 Mio. EUR vorgesehen. Im Prüfungszeitraum 2011 bis 2014 lagen dieselben bei insgesamt 32,9 Mio. EUR. Investitionsschwerpunkte bilden bei den Baumaßnahmen im Wesentlichen die seitherigen Bereiche der Daseinsvorsorge.

Die Finanzierung der Investitionsausgaben soll ohne Kredite zu 88 % mit Eigenmitteln (vorhandene freie liquide Mittel und Veräußerungserlöse) und zu 12 % mit Investitionszuwendungen erfolgen.

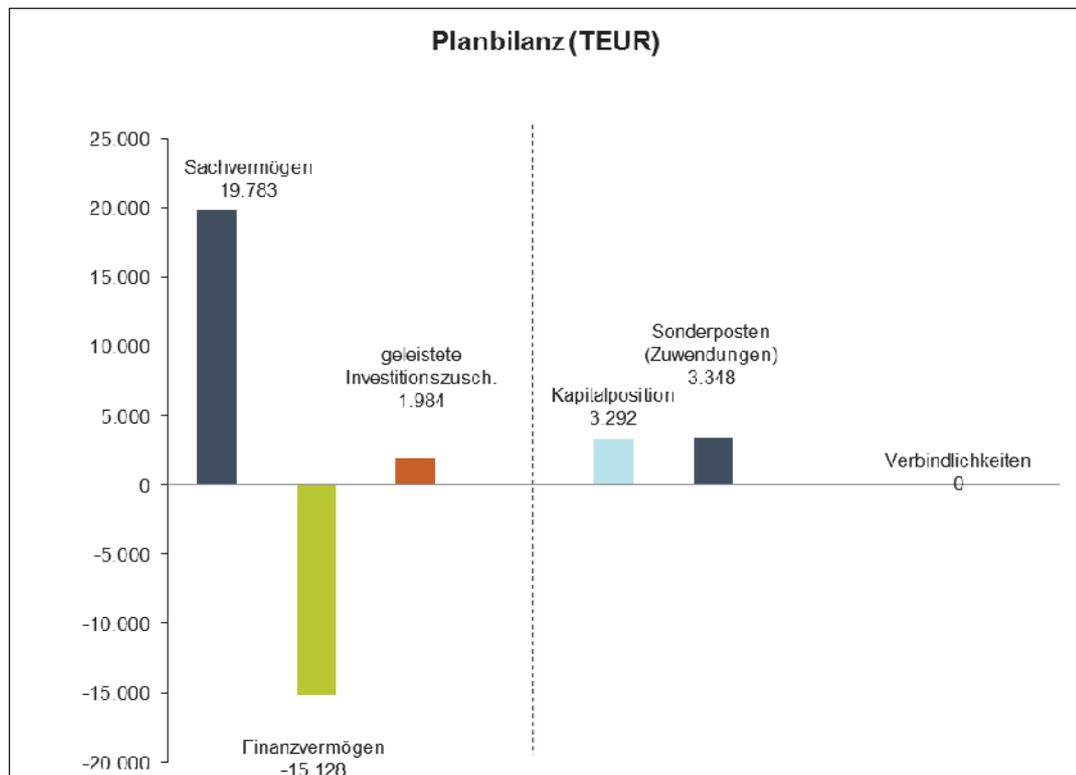
Die Liquidität (Zahlungsmittelbestand) würde sich danach wie folgt entwickeln:

Nr.	Veränderung der Liquidität	Vorl. Erg	Plan	Plan	Plan	Plan
		2016 TEUR	2017 TEUR	2018 TEUR	2019 TEUR	2020 TEUR
1	Anfangsbestand an Zahlungsmitteln					
2	+ Sonstige Einlagen aus Kassenmitteln					
3	- Bestand an Kassenkrediten					
4	+ Einzahlungen aus übertragenen Kreditermächtigungen					
5	- Auszahlungen aus Haushaltsübertragung					
<b>6</b>	<b>Voraussichtliche Liquidität am Jahresanfang (Nrn. 1 bis 5)</b>		<b>26.173</b>	<b>17.164</b>	<b>15.409</b>	<b>16.476</b>
7	Zahlungsmittelüberschuss/ -bedarf des Ergebnishaushalts		1.230	8.234	4.938	4.842
8	Saldo Investitionstätigkeit		-10.239	-9.989	-3.871	-8.072
9	Saldo Finanzierungstätigkeit					
10	Änderung Finanzierungsmittelbestand (Nrn.7 bis 9)		-9.010	-1.755	1.067	-3.230
11	Saldo haushaltsunwirksame Zahlungen					
<b>12</b>	<b>Veränderung des Bestands an Zahlungsmitteln (Nrn. 10 und 11)</b>		<b>-9.010</b>	<b>-1.755</b>	<b>1.067</b>	<b>-3.230</b>
<b>13</b>	<b>Voraussichtliche Liquidität zum Jahresende (Nrn. 6 und 12)</b>	<b>26.173</b>	<b>17.164</b>	<b>15.409</b>	<b>16.476</b>	<b>13.246</b>

Die Liquidität soll, ausgehend vom Jahresende 2016, u.a. in Folge der geplanten hohen Investitionsauszahlungen soweit abnehmen, dass Ende 2020 - bei einer voraussichtlichen Mindestliquidität nach § 22 Abs. 2 GemHVO von 963 TEUR - noch ein Liquiditätsbestand von 13,2 Mio. EUR vorhanden wäre. Die Zahlungsbereitschaft wäre damit über den Finanzplanungszeitraum noch sehr gut sichergestellt.

### 3.4.5 Entwicklung der Vermögens- und Kapitallage (Planbilanz)

- 13 Die bilanzielle Darstellung der in der mittelfristigen Finanzplanung veranschlagten Vorgänge ergibt nachfolgendes Bild:



Die Aktivseite der Planbilanz ist von einer Zunahme des Sachvermögens in Höhe von 19,8 Mio. EUR, bei gleichzeitiger Abnahme des Finanzvermögens in Höhe von 15,1 Mio. EUR, geprägt. Den geplanten Investitionen beim Sachvermögen von 41,5 Mio. EUR (davon 33,1 Mio. EUR für Baumaßnahmen) stehen Vermögensabgänge durch Veräußerungen von 2,5 Mio. EUR und Abschreibungen von 19,2 Mio. EUR gegenüber. Das Finanzvermögen soll vor allem durch den Rückgang der liquiden Mittel abnehmen. Auf der Passivseite würde die Kapitalposition infolge der Überschüsse beim ordentlichen Ergebnis um 3,3 Mio. nahezu in korrespondierender Höhe wie die Sonderposten zunehmen. Die Stadt bliebe im Kämmereihushalt schuldenfrei.

Unter Einbeziehung der Schulden der Eigenbetriebe würde die **Gesamtverschuldung** der Stadt - incl. des Trägerdarlehens von 7,5 Mio. EUR bei der Abwasserbeseitigung - Ende 2020 mit 32,5 Mio. EUR (1.508 EUR/Einw.) um 17 % über dem Landesdurchschnitt 2014 (1.287 EUR/Einw.) liegen.

Die - unter Außerachtlassung der eingeschränkten Aussagekraft der Ergebnishaushalte - aus der Finanzplanung entwickelte Planbilanz verdeutlicht, dass die Vermögenszuwächse beim Sachvermögen mit einem deutlichen Rückgang der Liquidität, aber auch mit einem Anstieg der Kapitalposition bei weiterhin gegebener Schuldenfreiheit des Kämmereihaushalts einhergehen. Der Anstieg der mittelfristig geplanten Investitionsauszahlungen macht deutlich, dass auch in Zukunft ein hoher Investitionsbedarf zum Vermögenserhalt erforderlich sein wird.

Die aufgestellte Finanzplanung ist aus heutiger Sicht tragbar. Dessen ungeachtet erfordern die der Stadt bekannten Haushaltsrisiken und Unwägbarkeiten aber weiterhin eine anhaltende Haushaltsdisziplin, um die stetige Aufgabenerfüllung sicherstellen zu können. Zur Erhaltung des finanziellen Handlungsspielraums für künftige Aufgaben wird es im Blick auf das hohe Leistungsangebot der Stadt weiterhin notwendig sein, dass im Rahmen der Haushaltskonsolidierung durch eine ständige Aufgabenkritik Leistungen und Leistungsstandards überprüft sowie vorhandene Einsparpotenziale und die Möglichkeiten zur Stärkung der Eigenfinanzierungskraft genutzt werden.

## **4 Örtliche Prüfung**

### **4.1 Aufgaben und Personalausstattung**

14 Dem Rechnungsprüfungsamt (RPA) sind 1,4 Stellen zugeordnet. Neben den gesetzlichen Pflichtaufgaben (§§ 110 bis 112 Abs. 1 GemO) sind dem RPA folgende weitere Aufgaben übertragen worden:

(1) Die Prüfung der Ausschreibungsunterlagen und des Vergabewesens gem. § 10 der Beschaffungsordnung ab einem Wert von 15 TEUR sowohl vor Veröffentlichung bzw. Versand der Ausschreibungsunterlagen als auch vor Zuschlagserteilung.

(2) Die Ersatzprüfung bei der Reitturnier Donaueschingen GmbH aufgrund der vom Regierungspräsidium Freiburg nach § 103 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Satz 1 Nr. 5 Buchst. b GemO erteilten Befreiung vom Erfordernis der Jahresabschlussprüfung.

### **4.2 Wirksamkeit im Prüfungszeitraum**

15 Die Prüfungstätigkeiten des RPA sind in den jährlichen Schlussberichten dargelegt worden.

In den zurückliegenden Jahren ist die Leitung des RPA zeitweise nicht besetzt bzw. nur kommissarisch besetzt gewesen. Arbeitsrückstände sind aufgetreten und nur notwendige Pflichtprüfungen konnten wahrgenommen werden. Beispielsweise erfolgte im Bereich der Erschließungstätigkeit der Stadt keine sachliche örtliche Prüfung. Auch ist die übertragene Ersatzprüfung bei der Reitturnier Donaueschingen GmbH nicht durchgeführt worden. Die örtliche Prüfung konnte hiernach die Prüfung durch die GPA nur eingeschränkt entlasten (§ 114 Abs. 1 Satz 2 GemO, § 11 Abs. 2 Nr. 2 GemPrO). Die Stadt sollte Sorge dafür tragen, dass die Bereiche von erheblicher finanzieller Bedeutung ganzheitlich und turnusmäßig örtlich geprüft werden können (§ 5 Abs. 2 und § 15 Abs. 2 GemPrO). Besonderes Augenmerk sollte künftig vor allem auf die seither nicht oder nur eingeschränkt geprüften Bereiche gelegt werden.

### **4.3 Örtliche Kassenprüfung**

16 Die vorgeschriebenen jährlichen unvermuteten Kassenprüfungen der Stadtkasse und der fremden Kassengeschäfte wurden vom RPA im Prüfungszeitraum ordnungsgemäß durchgeführt; wesentliche Anstände haben sich dabei nicht ergeben. Die Zahlstellen sind entsprechend § 1 Abs. 1, 3 GemPrO turnusmäßig geprüft und die sonstigen Prüfungshandlungen nach §§ 2 und 3 GemPrO sind dokumentiert worden. Insoweit

konnte von einer überörtlichen Kassenbestandsaufnahme abgesehen werden (§ 10 Abs. 3 GemPrO). Bei der Kassenprüfung am 19.01.2017 wurde jeweils der auf den Bestandskonten ausgewiesene Kassensollbestand unter Berücksichtigung der Schweposten durch Kontoauszüge der Bankkonten (Kassenistbestand) belegt. Künftig ist zusätzlich noch ein Abgleich mit dem Saldo der Finanzrechnungskonten durchzuführen (§ 22 GemKVO n.F.).

#### **4.4 Örtliche Prüfung der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe**

- 17 Das RPA hat die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe jährlich wirksam geprüft und in seinem Bericht dem Gemeinderat jeweils die Feststellung der Jahresabschlüsse empfohlen. Die Prüfung der Jahresabschlüsse 2011 und 2015 erfolgte unter Mitwirkung einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Die Prüfung der Sonderkassen der Eigenbetriebe wurde vom RPA jährlich entsprechend § 1 GemPrO ohne wesentliche Anstände durchgeführt.

## 5 Haushalts-, Kassen- und Rechnungsprüfung

### 5.1 Kassenwesen

#### 5.1.1 Organisation der Stadtkasse

- 18 Der Stadtkasse sind die Kassengeschäfte der Sonderkassen der Eigenbetriebe Abwasserbeseitigung und Wasserwerk, des Gemeindeverwaltungsverbands Donaueschingen sowie der Konversions- und Entwicklungsgesellschaft Donaueschingen GmbH zur Erledigung als sog. fremde Kassengeschäfte übertragen worden (§ 2 Abs. 1 GemKVO).

Zur Abwicklung der Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung verwendet die Stadt die vom Regionalen Rechenzentrum angebotenen Programme. Bis zum Jahr 2014 wurde für das kamerale Rechnungswesen das ADV-Verfahren „PSM“ der Firma SAP eingesetzt. Für das Rechnungswesen der Eigenbetriebe wurde das Programm R/3 der Firma SAP verwendet. Seit Einführung der Kommunalen Doppik zum 01.01.2015 kommt für den Kernhaushalt das Programm R/3 der Firma SAP zum Einsatz.

#### 5.1.2 Dienstanweisungen

- A 19 Zum Zeitpunkt der Prüfung waren die Dienstanweisung für das Kassenwesen (DA Kasse) vom 18.01.2017 und die Dienstanweisung „Regelungen für die Zahlstellen und Handvorschüsse der Stadtkasse Donaueschingen“ anzuwenden. Die Dienstanweisung für das Kassenwesen ist noch bezüglich des Umfangs der Buchführung für die Konversions- und Entwicklungsgesellschaft Donaueschingen GmbH (§ 27 Abs.3 DA Kasse) und des Datenträgeraustauschs mit den Banken (SFirm) zu ergänzen. In der Dienstanweisung für die Zahlstellen sind noch Regelungen für den Geschäftsgang und die Sicherheit der Kassenautomaten im Schwimmbad und im Bürgerservicebüro aufzunehmen.

#### 5.1.3 Liquidität

- 20 Die Liquidität der Stadtkasse war im Prüfungszeitraum ohne Inanspruchnahme von Kassenkrediten gesichert. Nicht benötigte Kassenmittel wurden als Tages- oder Festgeld angelegt. Die Geldanlagen der Stadt zum 31.12.2014 betragen 16,7 Mio. EUR. Soweit im Liquiditätsverbund Kassenmittel der Stadtkasse und der Sonderkassen gegenseitig in Anspruch genommen worden sind, wurden diese verzinst.

#### **5.1.4 Mahn- und Beitreibungswesen**

- A 21 Das Mahn- und Beitreibungswesen ist anhand der zum Zeitpunkt der Prüfung aktuellen Rückstände- und Überzahlungsliste geprüft worden. Danach wurden die Beitreibungsmaßnahmen zeitnah und mit dem erforderlichen Nachdruck durchgeführt. Soweit sich aufgrund erfolgloser Beitreibungsmaßnahmen abzeichnet, dass die Einziehung von Forderungen auf unabsehbare Zeit erfolglos sein wird, sind diese künftig unter Beachtung der Zuständigkeit niederzuschlagen (z.B. 5.0160.002745.4, 5.0106.001773.4, 5.1720.000086.5, § 32 Abs. 2 und 4 GemHVO bzw. § 3 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. b KAG i.V.m. § 261 AO).
- 22 Grundsteuern, die als öffentliche Last auf dem Grundstück liegen, verlieren nach zwei Jahren ihre Bevorrechtigung im Zwangsvollstreckungsverfahren (§ 10 Abs. 1 Nrn. 3 und 7 ZVG). Die Entscheidungen über die Einleitung eines Zwangsvollstreckungsverfahrens, die Inkaufnahme des Rangverlusts bzw. über die Eintragung einer Sicherungshypothek sind künftig zu dokumentieren (5.0100.601350.2, 5.0100.082135.6).

#### **5.1.5 Belegwesen**

- 23 Die Stadtkasse setzt zur digitalen Belegarchivierung das Verfahren „OSECM“ ein. Das Verfahren und die Zuständigkeiten für die digitale Belegarchivierung sind in der Dienst-anweisung Nr. 4/2014 geregelt.

#### **5.1.6 Benutzer- und Berechtigungsverwaltung**

- A 24 Die Benutzer- und Berechtigungsverwaltung für die finanzwirksamen Programme ist bei der Abt. 1 EDV System- und Anwenderbetreuung (EDV) eingerichtet. Die Zuständigkeit und das Verfahren für die Berechtigungsverwaltung sind in der Dienst-anweisung zum Umgang mit dem SAP - System vom 07.03.2016 geregelt. Änderungen von Berechtigungen erfolgen im Haus aufgrund eines schriftlichen Antrags über die Stadtkämmerei durch die Abt. 1 EDV. Eine stichprobenweise Überprüfung der Berechtigungen ergab keine Anstände. Für die weiteren eingesetzten finanzwirksamen ADV Programme (AVS Kurtaxe, Bibliotheka plus, Lewis Kasse) ist die Berechtigungsverwaltung noch zu regeln (§ 6 GemKVO n.F., § 35 Abs. 6 Satz 1 GemHVO n.F. i.V.m. § 28 Abs. 1 GemKVO n.F.).

### **5.2 Haushalts- und Rechnungswesen**

#### **5.2.1 Darstellung des Ergebnisses der Haushaltsrechnung**

- 25 Im HJ 2014 ist zum Ausgleich des VmH eine außerplanmäßige Rücklagezuführung in Höhe von insgesamt 14,6 Mio. EUR getätigt worden. Der diesbezügliche Überschuss

ist bei der Feststellung, Aufgliederung und Veröffentlichung des Ergebnisses der Haushaltsrechnung (§ 41 Abs. 3 i.V.m. § 46 Nr. 25 GemHVO, VwV Gliederung und Gruppierung, Anlage 17 zu § 41 GemHVO) nicht (nachrichtlich) ausgewiesen worden.

Nicht veröffentlicht worden ist seither die Vermögensübersicht (s. Anlage 1 zum Rechenschaftsbericht). Gem. früherer VwV-GemO Nr. 1 zu § 95 umfasst die Feststellung der Jahresrechnung durch den Gemeinderat neben dem Ergebnis der Haushaltsrechnung auch die Vermögensrechnung, ggf. unter Einbeziehung der Vermögensübersicht (Muster Anlagen 1 und 4 zur früheren VwV-VmR).

Auf die geführten Gespräche mit der Verwaltung wird ergänzend Bezug genommen.

### **5.2.2 Interne Leistungsverrechnung**

- 26 Im Prüfungszeitraum sind betriebliche Leistungen von Einrichtungen, die im Haushalt geführt werden, erneut als Leistungsentgelte behandelt und gebucht worden (z.B. Miete für die Nutzung der Eichendorffsporthallen durch Schulen). Für derartige Leistungsverrechnungen zwischen Einzelplänen, Abschnitten und Unterabschnitten des VwH sind nach der VwV Gliederung und Gruppierung die Gruppierungen 169 bzw. 679 verbindlich. Der Nachweis von Leistungsentgelten ist nicht zulässig (VwV Gliederung und Gruppierung, Anlage 2, UGr. 169/679, Hinweis Nr. 3).

### **5.2.3 Technische Betriebe/Fuhrpark**

- 27 Die Technischen Betriebe haben im HJ 2014 einen Zuschussbedarf von 220 TEUR ausgewiesen. Bereits bei der vorangegangenen überörtlichen Prüfung ist festgestellt worden, dass seit dem HJ 2009 der Fuhrpark im gesamten Prüfungszeitraum einen Zuschussbedarf ausweist. Im Hinblick auf die vollständige Erfassung der gebührens-fähigen Kosten (kostenrechnende Einrichtungen) sowie der vollständigen Belastung der Budgets der auftraggebenden Fachbereiche ist von den Hilfsbetrieben eine vollständige Kostendeckung zu fordern.

### **5.2.4 Realsteuer-Istaufkommen**

- 28 Die Prüfung der Realsteuereinnahmen in den Jahren 2011 bis 2014 hat ergeben, dass das Istaufkommen mit den Meldungen an das Statistische Landesamt geringfügig nicht übereinstimmt. Die GPA hat das Statistische Landesamt und die Stadt vorab darüber unterrichtet.

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

### **5.2.5 Fremdenverkehrslastenausgleich**

- 29 Die Prüfung der Berechnungsgrundlagen des Fremdenverkehrslastenausgleichs hat ergeben, dass in den maßgebenden Berichtsjahren 2011 bis 2014 die Zahl der kurzsteuerpflichtigen Übernachtungen mit den Meldungen an das Statistische Landesamt übereinstimmt.

Die GPA hat das Statistische Landesamt und die Stadt vorab darüber unterrichtet.

## **5.3 Umstellung auf die Kommunale Doppik**

### **5.3.1 Sachstand**

- 30 Die Stadt wendet auf ihre Haushaltswirtschaft seit dem 01.01.2015 die Bestimmungen der Kommunalen Doppik an. Seither ist das doppelische Finanzwesenverfahren „SAP R 3“ im Einsatz. Gem. Art. 13 Abs. 5 des Gesetzes zur Reform der Gemeindehaushaltsrechts vom 04.05.2009 (GBl. S. 185, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung gemeindehaushaltsrechtlicher Vorschriften vom 17.12.2015, GBl. vom 14.01.2016, S. 1) sind die Umstellungsprozesse Gegenstand der gesonderten Prüfung der Eröffnungsbilanz. Diese konnte wegen vorhandener Arbeitsrückstände bei der Stadt im Rahmen dieser überörtlichen Finanzprüfung nicht geprüft werden.

### **5.3.2 Eröffnungsbilanz**

- A 31 Die nach den gesetzlichen Vorschriften vorgeschriebene Eröffnungsbilanz war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht prüfungsfähig aufgestellt (Art. 13 Abs. 5, Satz 1 des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts) und konnte infolge dessen auch vom Gemeinderat noch nicht festgestellt werden.

Infolge der verspäteten Aufstellung der Eröffnungsbilanz ist die Stadt auch mit der Einhaltung von weiteren Fristen, die im Verfahren zur Vorlage und Prüfung der Eröffnungsbilanz einzuhalten sind, im Verzug. Nach Art. 13 Abs. 5, Satz 3 des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts ist die Eröffnungsbilanz zum Beginn des ersten Haushaltsjahres, in dem die Kommunale Doppik angewendet wird, spätestens zum Ende des Haushaltsjahres d.h. für den konkreten Fall zum 31.12.2015 der Rechtsaufsichtsbehörde sowie der Prüfungsbehörde (§ 113 GemO) vorzulegen. Sie soll vom Rechnungsprüfungsamt innerhalb von sechs Monaten nach Vorlage und von der überörtlichen Prüfungsbehörde innerhalb eines Jahres nach Ende des Haushaltsjahres geprüft werden. Es wird gebeten, in der Stellungnahme zu diesem Prüfungsbericht über den Stand der Aufstellung der Eröffnungsbilanz zu berichten.

### **5.3.3 Jahresabschluss 2015**

- A 32 Der doppische Jahresabschluss 2015 war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht aufgestellt (§ 95 b GemO n.F.). Die Rückstände bei der Aufstellung beruhen auf den bestehenden Arbeitsrückständen bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanz. Die zeitnahe Rechnungslegung ist wesentlicher Bestandteil einer geordneten Haushaltsführung. Es wird gebeten, im Rahmen der Stellungnahme zu diesem Prüfungsbericht über den Stand der Abschlussgeschäfte zu berichten (§ 95 Abs. 2 GemO).

## 6 Prüfung einzelner Prüfgebiete

### 6.1 Abgabenwesen

#### 6.1.1 Kurtaxesatzung und Kurtaxeerhebung

Im Rahmen der Überprüfung der Meldungen zum Fremdenverkehrslastenausgleich (vgl. Rdnr.29) ist zur Veranlagung der Kurtaxe folgendes festgestellt worden:

- 33 Die Stadt erhebt Kurtaxe nach der Kurtaxesatzung vom 07.05.2008 i.d.F. vom 23.11.2016. Der Satzung liegt eine aktuelle Kalkulation zugrunde. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass auch eine überschlägige Ermittlung der kurtaxefähigen Aufwendungen ausreichend ist, wenn sich auch auf ihrer Grundlage mit Sicherheit feststellen lässt, dass der Kostendeckungsgrundsatz sowie das Verbot der Doppelfinanzierung beachtet sind. (s.a. VGH BW, Ur. v. 21.03.2012, 2 S 1418/11, BWGZ 2012, 675 = GK 2012, 111).
- 34 Dauercamper haben eine personenbezogene pauschale Jahreskurtaxe (25 EUR für Erwachsene bzw. 12,50 EUR für Kinder und Jugendliche) zu entrichten. Bei Anreise im ersten Halbjahr ist die Pauschale voll zu entrichten, bei Anreise im zweiten Halbjahr verringert sie sich auf die Hälfte. Diese Pauschalen sind nicht in der Kurtaxesatzung geregelt, sondern lediglich in der „Vereinbarung einer Kurtaxen-Pauschale für die Dauercamper des Campingplatzes“. Kurtaxesatzung und Verwaltungspraxis sind in Einklang zu bringen. Des Weiteren sind die Pauschalen für Dauercamper verglichen mit anderen Städten und Gemeinden eher gering; sie sollten deshalb auf Ihre Angemessenheit überprüft werden.
- A 35 Nach den Angaben der Verwaltung und nach Aktenlage sind die Zweitwohnungsinhaber bisher nicht zur Zahlung der Kurtaxe herangezogen worden, obwohl insgesamt 1670 Personen mit einem Zweitwohnsitz in Donaueschingen gemeldet sind. Zwar entspricht der im Kurtaxerecht verwendete Einwohnerbegriff nicht dem Melderechtlichen (§ 16 MG), gleichwohl ist bei der rechtlichen Beurteilung auf den Schwerpunkt der Lebensbeziehungen einer Person abzuheben, die einer wertenden Betrachtung der gesamten Lebensverhältnisse des Wohnungsinhabers bedarf (VGH BW, Urteil vom 13.09.1985). Insoweit ist der melderechtliche Zweitwohnsitz ein Indiz bei der Betrachtung der Lebensverhältnisse.

Die Kurtaxeabrechnungen sind zu überprüfen. Überdies sind die Zweitwohnungsinhaber, sofern noch keine Festsetzungsverjährung eingetreten ist, gemäß § 43 Abs. 2 KAG zur Leistung der pauschalen Kurtaxe heranzuziehen und auch in die Be-

messungsgrundlage für die Berechnung des Fremdenverkehrslastenausgleichs einzu-  
beziehen.

- A 36 Nach § 2 Abs. 3 der Kurtaxesatzung unterliegen Kranke und schwer behinderte  
Personen, die nicht in der Lage sind, ihre Unterkunft zu verlassen und dies durch ein  
ärztliches Zeugnis nachweisen, nicht der Kurtaxepflicht. Es besteht eine „Vereinbarung  
über die Ablöse der Kurtaxe für die Patienten der Rehaklinik Sonnenhalde“, nach der  
sich die Ablösesumme auf der Grundlage der Übernachtungszahlen des zweitvoran-  
gegangenen Jahres bestimmt. Die Kurtaxe wird hiernach mit dem regulären Kurtaxe-  
satz von 1,50 EUR pro Erwachsenem und 0,50 EUR für Kinder und Jugendliche ange-  
setzt, allerdings nur für pauschal 20 Prozent der Übernachtungen. Dieser Pauschalsatz  
wurde bei Einführung der Kurtaxe mit der Klinik vereinbart und für das Jahr 2008 durch  
eine Erhebung der medizinischen Indikationen der Patienten beispielhaft ermittelt.

Patienten eines Krankenhauses, die tatsächlich und rechtlich in der Lage sind, die Kur-  
einrichtungen der Stadt zu nutzen, sind kurtaxepflichtig (VGH BW, Beschluss vom  
25.02.2002 - 2 S 277/02; BWGZ 8/2002, 282). Sofern die in der Klinik behandelten  
Patienten bettlägerig bzw. nicht in der Lage sind, die Klinik zu verlassen, wäre dies  
durch die Vorlage entsprechender ärztlicher Atteste nachzuweisen. Andernfalls sind  
die Patienten satzungsgemäß zur Kurtaxe zu veranlagern, unabhängig davon, ob die  
Kur- und Erholungseinrichtungen tatsächlich genutzt werden. Auf die Gt-info 893/05  
vom 05.12.2005 Az. 788.01; 788.42 wird ergänzend hingewiesen.

Nachdem bei der Stadt weiterhin nur aufgrund der damaligen Erhebung die 20-  
Prozent-Regelung zur Verwaltungsvereinfachung durchgeführt wird, ist es angezeigt,  
die Angemessenheit dieser Pauschale anhand konkreter neuerer Erhebungen alle 2  
bis 4 Jahre zu überprüfen und sich von den tatsächlichen Verhältnissen in der Klinik  
vor Ort in Stichproben zu überzeugen.

## **6.2 Beschaffungs- und Vergabewesen**

### **6.2.1 Prüfungsgegenstand**

- 37 Die überörtliche Prüfung hat sich auf die örtlichen Regelungen zum Vergabewesen  
sowie stichprobenweise auf einzelne Beschaffungsvorgänge in den Bereichen Strom-  
und Gasbezug, Schulen, Verwaltung und Bauhof beschränkt.

### **6.2.2 Örtliche Vergabeordnung**

- 38 Die Vergaben der Stadt richten sich nach der „Dienstanweisung für die Vergabe von  
Leistungen - Beschaffungsordnung“ vom 14.07.2015. Aus organisatorischer Sicht ist

eine zentrale Vergabestelle eingerichtet, die ab einem Vergabewert von 5.000 EUR netto verfahrenstechnisch eingeschaltet werden muss. Ab einem Wert von 15.000 EUR ist zusätzlich die Innenrevision zu beteiligen.

Die Beschaffung von Büromaterial mit einem Vergabevolumen von jährlich 20 TEUR und die Ersatzbeschaffung von Möbeln für die Verwaltung in einer Größenordnung von jährlich 5 TEUR werden über die zentrale Beschaffungsstelle für Verbrauchsmaterial abgewickelt. Hierbei wird das Büromaterial über das Programm „Kommsoft“ von RW-Data durch automatische Preisanfragen bei verschiedenen Anbietern auf Grundlage eines vorgegebenen Kernsortiments und einem aufgrund von Erfahrungswerten geschätzten Jahresbedarf beschafft.

### **6.2.3 Vergabeprüfstelle, Innenrevision**

- 39 Gemäß § 10 der Beschaffungsordnung sind der Innenrevision alle Vergabeunterlagen ab 15.000 EUR sowohl vor Veröffentlichung bzw. Versand als auch vor Zuschlagserteilung vorzulegen. Berichte über die vorgenannten Vergabeprüfungen haben nicht vorzulegen. Künftig sind diese zu erstellen.

### **6.2.4 Dokumentation der Vergabeverfahren**

- 40 Zur Erfüllung der Dokumentationspflicht nach § 8 Beschaffungsordnung wurde von der Innenrevision ein Vordruck „Vergabedokumentation und Beschlussfassung für die Freihändige Vergabe“ entwickelt, der als Checkliste für Freihändige Vergaben den Fachämtern dienen soll.

Die Dokumentationspflicht für die einzelnen Beschaffungsvorgänge wurde sehr unterschiedlich wahrgenommen; teilweise war eine Dokumentation auch gar nicht vorhanden. Die Abwicklung (v.a. Beachtung des Grundsatzes der Öffentlichen Ausschreibung, Vergabedokumentation, Einholung von Angeboten) der Beschaffungsvorgänge ist künftig ordnungsgemäß zu dokumentieren (§ 14 Abs. 2 GemPrO, § 34 GemKVO). Hierauf sollten die Fachämter hingewiesen werden.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass auch bei Beschränkten Ausschreibungen und Preisanfragen im Rahmen von Freihändigen Vergaben den Unterlagen eine schriftliche Angebotsbewertung beizufügen ist und zwischen den angefragten Bietern regelmäßig gewechselt werden sollte.

## **6.2.5 Einzelne Beschaffungsvorgänge**

### **6.2.5.1 Beschaffung von Schulbüchern**

- 41 Bei der Beschaffung von Schulbüchern haben die budgetierten Schulen von den Auftragnehmern im Prüfungszeitraum Nachlässe in Höhe von 15 % auf Sammelbestellungen erhalten. Soweit Schulbücher von Schulen im Rahmen eigener Budgets angeschafft werden, besteht ein Anspruch auf einen generellen Nachlass von bis zu 15 % für alle Sammelbestellungen, je nach Auftragssumme (§ 7 Abs. 3 Satz 2 BuchPrG). Im Prüfungszeitraum wurden die Schulbuchrabatte nach dem Buchpreisbindungsgesetz ordnungsgemäß in Anspruch genommen.

### **6.2.5.2 Möblierung Fürstenbergschule**

- 42 Die Möblierung des Lehrerzimmers, der Verwaltung und der Klassenzimmer des Fürstenberg Gymnasium wurde im Jahr 2013 öffentlich ausgeschrieben. Auf Anforderung der Bewerber erhielten diese ein detailliertes Leistungsverzeichnis mit spezifischen Modellen (Zeichnung, Beschreibung und Abmessungen) eines speziellen Anbieters, der namentlich genannt wurde, versehen mit der Anmerkung „oder gleichwertig“. Auf die Ausschreibung wurden nur wenige Angebote abgegeben, teilweise mit dem Hinweis, dass die ausgeschriebenen Möbel herstellerspezifisch seien. Nach Wertung der Angebote ging der Zuschlag an den teuersten Anbieter, der auch der Hersteller der „Muster-Möbel“ aus der Leistungsbeschreibung war.

§ 7 VOL/A sieht eine produktneutrale Leistungsbeschreibung vor. Soweit es nicht durch den Auftragsgegenstand gerechtfertigt ist, darf in den technischen Anforderungen nicht auf eine bestimmte Produktion oder Herkunft oder ein besonderes Verfahren oder auf Marken, Patente, Typen, einen bestimmten Ursprung oder eine bestimmte Produktion verwiesen werden, wenn dadurch bestimmte Unternehmen oder bestimmte Produkte begünstigt oder ausgeschlossen werden. Solche Verweise sind nur ausnahmsweise zulässig, wenn der Auftragsgegenstand nicht hinreichend genau und allgemein verständlich beschrieben werden kann; darüber hinaus wären solche Verweise mit dem Zusatz „oder gleichwertig“ zu versehen. Gründe, die eine Produktvorgabe rechtfertigen, waren in den vorliegenden Fällen jedoch nicht erkennbar und in der Vergabeakte auch nicht dokumentiert. Nur durch „produktneutrale“ Leistungsverzeichnisse können ggf. auch bessere Wettbewerbspreise erzielt werden.

Bei einem Verstoß gegen den Grundsatz der produktneutralen Ausschreibung besteht im Übrigen das Risiko, dass das Vergabeverfahren zu wiederholen ist. So besteht bei Unterschwellenwertvergaben grundsätzlich die Möglichkeit, dass die Rechtsaufsichtsbehörde (nach Intervention eines Bewerbers / Bieters) die Aufhebung der Ausschrei-

bung anordnet, was dazu führen würde, dass die Ausschreibung wiederholt werden müsste. Bei europaweiten Vergaben besteht das Risiko, dass auf Antrag eines Bewerbers ein Vergabenachprüfungsverfahren eingeleitet wird und die Vergabekammer zu dem Ergebnis gelangt, dass die Ausschreibung aus den genannten Gründen zu wiederholen ist. Auf die Geschäfts- und Kommunalfinanzberichte der GPA 2012, 51 f., 2016, 61 f. und die GPA-Mitteilung 1/2001 wird ergänzend hingewiesen.

### **6.2.5.3 Gasbezug**

- 43 Im Prüfungszeitraum sind Gaslieferungen an die Stadtverwaltung durch Freihändige Vergabe an den Zweckverband Gasfernversorgung Baar (ZVB) vergeben worden, bzw. es wird jährlich ein neuer Lieferungsvertrag mit Preisanpassungen abgeschlossen. Aktuell betragen die Auftragswerte für den Gasbezug der Stadtverwaltung ca. 200 TEUR. Am ZVB ist neben der Stadt Bräunlingen, der Stadt Bad Dürkheim und den Stadtwerken Villingen-Schwenningen GmbH die Stadt Donaueschingen mit ca. 32 % beteiligt.

Ab Erreichen der EU-Schwellenwerte müssen nach § 106 i.V.m. § 119 GWB und §§ 14 ff. VgV Liefer- und Dienstleistungsaufträge nach VOL/A grundsätzlich im offenen Verfahren bzw. im nicht offenen Verfahren mit Teilnahmewettbewerb vergeben werden. Auch wenn die Verwaltung mit den Leistungen der Dienstleister teilweise seit vielen Jahren zufrieden ist, kann nicht ohne Weiteres auf einen Wettbewerb verzichtet werden (§ 77 Abs. 2 GemO).

Eine sogenannte „Inhouse-Vergabe“ ist wegen Fremdumsätzen des ZVB, die über 20% liegen (§ 108 Abs. 1 Nr. 2 GWB), nicht gegeben, was bei Aufträgen an den ZVB eine zwingende Anwendungspflicht der vergaberechtlichen Bestimmungen zur Folge hat.

Soweit der Auftragswert (Summe aller Lose) den europäischen Schwellenwert von derzeit 209 TEUR überschreitet, ist die Durchführung eines europaweiten Vergabeverfahrens zwingend vorgeschrieben (vgl. §§ 97 ff. GWB; VgV). Bei der Schätzung des Auftragswerts sind alle Optionen und Vertragsverlängerungen zu berücksichtigen (§ 3 Abs. 1 S. 2 VgV). So gilt bei unbefristeten Dienstleistungsverträgen, wozu auch Verträge mit automatischer Verlängerung zählen, die 48-fache monatliche Zahlung als Auftragswert (§ 3 Abs. 11 VgV). Künftig ist hierauf zu achten.

## **6.3 Erschließungsverträge**

### **6.3.1 Städtebaulicher Vertrag „Sennhof“**

#### **6.3.1.1 Vermögensnachweis**

A 44 Gem. Anlage 1 zur notariellen Urkunde vom 28.04.2015 haben die Stadt Donaueschingen und die Fa. Bruckner GmbH, Donaueschingen (Vorhabensträgerin) einen städtebaulichen Vertrag (SV) nach § 11 BauGB abgeschlossen. Gegenstand des Vertrags sind Planungsleistungen, Umsetzung der Ausgleichsmaßnahmen und die Herstellung von Erschließungsanlagen, um die von der Vorhabensträgerin erworbenen Grundstücksflächen zur künftigen Wohnbebauung nutzen zu können. Die Herstellung der Erschließungsanlagen richtet sich nach dem Bebauungsplanentwurf „Sennhof“ (§ 7 SV).

Die Erd-, Leitungs- und Straßenbauarbeiten wurden am 21.12.2015 von der Weber-Ing. GmbH abgenommen. Mit der Abnahme sind Besitz und Nutzungen an den öffentlichen Erschließungsanlagen auf die Stadt übergegangen. Die Stadt übernimmt ab diesem Zeitpunkt die Anlagen in ihre Baulast, Unterhaltungs- und Verkehrssicherungspflicht (§ 19 Abs. 1 SV).

Nach dem Grundsatz des vollständigen Vermögensnachweises (§ 95 Abs. 1 GemO) sind die Werte der erworbenen Vermögensgegenstände in der Vermögensrechnung/Eröffnungsbilanz der Stadt zum 01.01.2015 noch auszuweisen. Bezüglich der Wertermittlung gilt das Prinzip der wirklichkeitsgetreuen Bewertung. Nach dem Bruttoprinzip für die Ausweisung von empfangenen Investitionszuwendungen ist in Höhe des Zugangs bei den Aktiva auf der Passivseite ein sonstiger Sonderposten zu bilden (vgl. Ziffer 2.3.4.3.5.2 Leitfaden zur Bilanzierung, 2. Auflage von August 2014). Da mit der Inbetriebnahme der Anlagen die Abschreibung beginnt, wäre eine zeitgerechte Erfassung des Vermögens und der Passiva durchzuführen. Auf die mit der Verwaltung geführten weitergehenden Gespräche wird ergänzend Bezug genommen. Die von den Eigenbetrieben übernommenen Anlagen sind dort noch als Vermögen zu erfassen.

#### **6.3.1.2 Anschlussbeiträge**

A 45 Die Stadt hat für die Grundstücke des Vorhabenträgers keine Kanal- und Wasserversorgungsbeiträge festgesetzt. § 22 Abs. 3 SV hat folgenden Wortlaut: „Beiträge entstehen für leitungsgebundene Einrichtungen (Wasser und Abwasser) gem. § 22 Abs. 3 SV nicht“. Lediglich die Klärbeiträge sind mit Vereinbarung vom 26.10.2015 zwischen den Vertragsparteien abgelöst worden. Hierzu ist festzustellen:

Die Herstellung der Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen im Erschließungsgebiet ist zwar Aufgabe der Vorhabenträgerin (§§ 9 und 10 SV), dies lässt jedoch die Wasserversorgungs- und Abwasserbeitragspflicht für die Grundstücke im Erschließungsgebiet nach der Wasserversorgungssatzung und der Abwassersatzung der Stadt unberührt, mit der Folge, dass entgegen der Regelung in § 22 Abs. 3 SV die diesbezüglichen Anschlussbeiträge entstehen und damit von der Stadt festzusetzen sind. Um eine unangemessene Kostenbelastung der Vorhabenträgerin zu vermeiden, werden jeweils getrennt die entstandenen und anerkannten Kosten für den Bau der öffentlichen Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen für die Grundstücke im Vertragsgebiet auf die Wasserversorgungsbeiträge und Abwasserteilbeiträge für den öffentlichen Abwasserkanal angerechnet. Hierzu ist es gerechtfertigt, dass die Stadt sich an den Kosten der vom Vorhabenträger hergestellten Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen in Höhe der satzungsgemäßen Wasserversorgungs- und Kanalbeiträge, begrenzt durch die tatsächlichen Kosten, beteiligt. In Höhe dieser Kostenbeteiligungen entsteht den beiden Eigenbetrieben ein sog. Übernahmeaufwand, der bei diesen als Anschaffungskosten zu aktivieren ist (§ 7 EigBVO, § 255 HGB). Im Gegenzug dazu sind die dem Erschließungsträger überlassenen Wasserversorgungs- und Abwasserbeiträge als Ertragszuschüsse zu passivieren (§ 8 Abs. 3 EigBVO, § 14 Abs. 3 KAG). Das Muster eines Erschließungsvertrags, an dessen Ausarbeitung das Innenministerium, das Wirtschaftsministerium und die Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) Baden-Württemberg beteiligt waren, sieht die diesbezügliche Verfahrensweise vor. Diese Sichtweise hat sich in der Literatur und Rechtsprechung zur herrschenden Meinung entwickelt (vgl. die Nachweise bei Gössl/Reif, Kommentar zum KAG BW, Stand Januar 2016, Erl. 5.7.3 zu § 23; ferner Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl. 2012, § 6 Rdnr. 44, GPA-Mitt. 02/2014).

Eine volle Kostenbeteiligung in Höhe der Wasserversorgungsbeiträge ist allerdings beim Eigenbetrieb Wasserwerk nicht sachgerecht, da die Wasserversorgungsbeiträge zur teilweisen Deckung der Kosten externer (nicht baugebietsbezogener) Anlagen (Brunnen, Pump- und Wasserwerke) erhoben werden, die nicht Gegenstand des Durchführungsvertrags sind. Aus der Kostenseite der Globalberechnung für die Wasserversorgungsbeiträge könnte der auf die externen Anlagen entfallende prozentuale Anteil des einheitlichen Beitragssatzes errechnet und daran orientiert die (reduzierte) Kostenbeteiligung festgelegt werden.

### **6.3.2 Bindung an den Bebauungsplan**

- 46 Bei Abschluss des Erschließungsvertrags lag lediglich ein Bebauungsplanentwurf vor, nach dessen Angaben sich die Durchführung der Erschließung durch den Erschließungsträger richten sollte. Wird ein Erschließungsvertrag abgeschlossen, bevor ein

Bebauungsplan in Kraft getreten ist, bleibt davon die Wirksamkeit des Erschließungsvertrags unberührt, sofern der Erschließungsträger dazu verpflichtet wird, die Erschließung nach Maßgabe des erst noch als Satzung zu beschließenden Bebauungsplans durchzuführen. Gleichwohl sollte die Herstellung der Erschließungsanlagen nicht vor Inkrafttreten des Bebauungsplans erfolgen, da der Vertrag und seine Ausführung dessen Verwirklichung dienen (vgl. Driehaus, a.a.O., Rdnr. 23 zu § 6, BVerwG, Urt. v. 22.03.1996 - 8 C 17/94, BWGZ 1996, 368-371, VG Freiburg, Urt. v. 29.08.2016 - 6 K 2788/16).

### **6.3.3 Städtebaulicher Vertrag „Lehrerakademie“**

A 47

Gem. Anlage 1 zur notarieller Urkunde vom 06.12.2011 haben die Stadt Donaueschingen und die Fa. Bruckner GmbH, Donaueschingen (Vorhabensträgerin) einen städtebaulichen Vertrag (SV) gem. § 11 und § 124 BauGB abgeschlossen. Gegenstand des Vertrags sind Planungsleistungen und die Herstellung von Erschließungsanlagen, um die von der Vorhabenträgerin erworbenen Grundstücksflächen zur künftigen Wohnbebauung nutzen zu können. Die Herstellung der Erschließungsanlagen richtet sich nach dem Bebauungsplanentwurf „Ehemalige Lehrerakademie“ Stand: 20.09.2011 (§ 6 SV). Die Vorhabensträgerin hat sich verpflichtet, die Bauleistungen nur nach vorheriger Absprache mit der Stadt zu vergeben (§ 11 SV).

Die Erd-, Leitungs- und Straßenbauarbeiten wurden am 06.12.2011 von der Weber-Ing. GmbH abgenommen. Mit der Abnahme sind Besitz und Nutzung an den öffentlichen Erschließungsanlagen auf die Stadt übergegangen. Die Stadt übernimmt ab diesem Zeitpunkt die Anlagen in ihre Baulast, Unterhaltungs- und Verkehrssicherungspflicht (§ 18 Abs. 1 SV). Die von den Eigenbetrieben übernommenen Anlagen sind dort noch als Vermögen zu erfassen.

## **6.4 Ausgleichsmaßnahmen für den Naturschutz**

### **6.4.1 Kostenerstattungsbeiträge**

48

Die Stadt erhebt seit dem HJ 2003 Kostenerstattungsbeiträge für die Durchführung von zugeordneten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach Maßgabe der Satzung über die Erhebung von Kostenerstattungsbeiträgen nach §§ 135 a-c BauGB vom 19.02.2003. Im Prüfungszeitraum sind 486 TEUR an Kostenerstattungsbeiträgen für Ausgleichsmaßnahmen meist im Wege der Ablösung refinanziert worden. Geprüft worden ist die Ablösung der Kostenerstattungsbeiträge im Baugebiet „Schützenberg“ im Stadtteil Allmendshofen. Anstände ergaben sich nicht. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass für die Einnahmen aus Kostenerstattungsbeiträgen der HUA 610 (nicht 631) verbindlich gewesen wäre.

## 6.5 Erschließungsbeiträge

### 6.5.1 Allgemeines, Prüfungsumfang

- 49 Die Stadt erhebt Erschließungsbeiträge nach Maßgabe der Erschließungsbeitragssatzung vom 07.12.2005 i.d.F. vom 22.07.2009. Im Prüfungszeitraum sind Erschließungsbeiträge in Höhe von 3 Mio. EUR vereinnahmt worden; der Großteil entfällt auf Ablösungen im Zuge der Veräußerung städtischer Baugrundstücke. Die Sachbearbeitung erfolgt zentral beim Bauverwaltungsamt.

Die überörtliche Prüfung erstreckte sich im Rahmen von Stichproben auf die Feststellung des Veranlagungsstands und die in die örtliche Prüfung einbezogene Abrechnung der Erschließungsbeiträge im „Baugebiet Schützenberg“, Allmendshofen (§ 11 Abs. 2 GemPrO).

### 6.5.2 Verzeichnis vorhandener Erschließungsanlagen

- 50 Nach dem Ergebnis der überörtlichen Prüfung war festzustellen, dass im Stadtgebiet zahlreiche unfertige, z.T. provisorisch angelegte Erschließungsstraßen vorhanden sind (z.B. Stiegeleweg, Lindenweg, Tannenweg in Wolterdingen, Juniperusweg Teil 2 in Allmendshofen, Käppelstraße Teil 2 in Aasen). Für diese Erschließungsstraßen ist noch nicht geklärt, ob bei einem endgültigen Ausbau Erschließungsbeiträge festzusetzen sind. Die planungsrechtlichen Gegebenheiten, z.B. ob in diesen Fällen Baufluchtlinienpläne vorhanden sind und ob möglicherweise in früheren Jahren bereits eine Herstellung nach diesen erfolgt ist, sind ebenso noch nicht geklärt worden.

Zur Rechtslage ist festzustellen:

Ist eine Anbaustraße zwar **bautechnisch fertiggestellt**, die sachliche Beitragsschuld jedoch aus anderen Gründen (z.B. fehlende Widmung, fehlendes erschließungsrechtliches Planerfordernis nach § 125 Abs. 2 BauGB ) 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 (vgl. Driehaus, a.a.O., Rdnr. 3 zu § 10).

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 - bereits zum jetzigen Zeitpunkt - aktualisiert in einem Verzeichnis erfassen, deren Ausbau priorisieren und hiernach die Voraussetzungen zur Veranlagung der Erschließungsbeiträge schaffen (s. auch Rdnr. 35 des GPA-Prüfungsberichts vom 18.07.2001). 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). Ergänzend wird zur Frage der endgültigen Herstellung einer Anbaustraße nach dem satzungsgemäß festgelegten Ausbauprogramm auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, Urteil v. 15.05.2013 (Az. 9 C 3.12, BWGZ 2013, 5256) sowie zu der Frage der zeitlichen Grenzen für die Erhebung kommunaler Abgaben auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, Urteil v. 05.03.2013 (Az. 1 BvR 2457/08) verwiesen.

### **6.5.3 Baugebiet „Schützenberg“, Allmendshofen**

- 51 Die Erschließungsbeiträge für die Erschließungsanlagen im Baugebiet „Schützenberg“ im Stadtteil Allmendshofen sind im Wege der Ablösung im Rahmen des Verkaufs der städtischen Bauplätze abgelöst worden. Nach dem Ergebnis der überörtlichen Prüfung ergaben sich keine Anstände.

## **6.6 Grundstücksverkehr**

### **6.6.1 Preisbildung für Baugrundstücke**

- A 52 Der Gemeinderat hat die Verkaufspreise für die Baugrundstücke im Baugebiet „Schützenberg“ Allmendshofen nach Zonen auf der Grundlage einer Selbstkostenkalkulation (Stand 21.03.2011) festgesetzt. Die Verkaufspreise sind in der Gemeinderats-sitzung vom 29.01.2013 erhöht worden. Zur Verfahrensweise ist festzustellen:

Die von der Stadt erstellte Selbstkostenkalkulation ist zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Grundstücksverkäufe erforderlich. Maßgebend für die Festlegung der Verkaufspreise ist jedoch der Verkehrswert. Die Stadt darf nach § 92 Abs. 1 GemO Vermögensgegenstände in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußern. Der volle Wert ist bei der Veräußerung von Vermögensgegenständen der Verkehrswert (§ 194 BauGB i.V.m. § 92 GemO, s.a. frühere VwV GemO Nr. 2 zu § 92), der bei unbebauten Grund-

stücken zumindest anhand von Bodenrichtwerten<sup>1</sup> festzustellen und zu dokumentieren ist. Die Bodenrichtwerte zeigen u.a. Entwicklungen am Markt auf, die durch den Verkauf von Baugrundstücken privater Anbieter bedingt sind. Es ist von großer Bedeutung, den Bodenwert eines Grundstück mittels sachverständiger Anpassung vom Bodenrichtwert abzuleiten und widerspricht deshalb den gesetzlichen Vorgaben, den Verkehrswert lediglich z.B. auf der Grundlage einer Selbstkostenkalkulation, losgelöst vom Bodenrichtwert durch Gemeinderatsbeschluss festzusetzen (a. auch GPA-Geschäftsbericht 1990, 31 f.).

Die Kaufpreisbildung der Grundstücke im Baugebiet Schützenberg ist hiernach nicht nachvollziehbar dokumentiert worden. Da im Rahmen der Kaufpreisbildung der Verkehrswert nicht ermittelt wurde, können die Voraussetzungen des § 92 Abs. 1 GemO nicht verifiziert werden. Es liegt bei der Stadt, den entsprechenden Nachweis zu führen. Zukünftig ist auf eine Verkehrswertermittlung zu achten. Auf die Erörterungen im Rahmen der abschließenden Unterrichtung der Verwaltung wird ergänzend Bezug genommen. Auf den GPA-Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2014, 18 wird ergänzend hingewiesen.

---

<sup>1</sup> Grundlage für die Ermittlung der Bodenrichtwerte ist die vom Gutachterausschuss zu führende Kaufpreissammlung (§ 196 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 195 BauGB).

## **7 Wirtschaftsführung und Rechnungswesen des Eigenbetriebs Abwasserbeseitigung in den Wirtschaftsjahren 2011 bis 2015**

### **7.1 Betriebsverhältnisse**

53 Die Abwasserbeseitigung der Stadt wird auf der Grundlage der Betriebssatzung (BS) vom 06.11.1996 i.d.F. vom 18.05.2011 als Eigenbetrieb geführt (§ 1 EigBG). Betriebszweck ist die Abwasserbeseitigung. Zuständig für die Angelegenheiten des Betriebs sind der kaufmännische und technische Betriebsleiter sowie der Gemeinderat. Auf eine Ausstattung des Betriebs mit Stammkapital wurde verzichtet.

Die Kassengeschäfte werden im Rahmen einer verbundenen Sonderkasse (§ 98 GemO) von der Stadtkasse erledigt.

Gegenüber den Abgabepflichtigen waren die Abwassersatzung (AbwS) vom 08.11.2011 und die Satzung über die Entsorgung von Kleinkläranlagen und geschlossenen Gruben vom 16.12.1999 i.d.F. vom 04.07.2001 maßgebend.

### 7.1.1 Vermögens- und Finanzlage

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

	31.12. 2010		31.12. 2015	
	TEUR	Quote	TEUR	Quote
<b>Aktivseite</b>				
<b>langfristig</b>				
Immaterielle Vermögensgegenstände, Sachanlagen und Finanzanlagen	32.146		31.654	
abzüglich Ertragszuschüsse	-8.033		-7.584	
<b>langfristig gebundenes Vermögen</b>	<b>24.113</b>	<b>94,0%</b>	<b>24.070</b>	<b>93,6%</b>
<b>kurzfristig</b>				
Kassenbestand/Kassenmehreinnahmen	45	0,2%	398	1,5%
kurzfristige Forderungen und Sonstiges	1.484	5,8%	1.237	4,8%
<b>Summe Aktivseite</b>	<b>25.642</b>	<b>100%</b>	<b>25.705</b>	<b>100%</b>
<b>Passivseite</b>				
<b>langfristig</b>				
Eigenkapital	176	0,7%	2.993	11,6%
davon: Ergebnisvortrag	(-1.101)		(1.030)	
Jahresergebnis	(180)		(866)	
Trägerkredite	7.480	29,2%	7.480	29,1%
Fremdkredite	16.388	63,9%	14.316	55,7%
<b>langfristige Finanzierungsmittel</b>	<b>24.044</b>	<b>93,8%</b>	<b>24.789</b>	<b>96,4%</b>
<b>kurzfristig</b>				
Kassenkredit/Kassenmehrausgaben				
kurzfristige Verbindlichkeiten und Sonstiges	1.598	6,2%	916	3,6%
<b>Summe Passivseite</b>	<b>25.642</b>	<b>100%</b>	<b>25.705</b>	<b>100%</b>
Über- (+) bzw. Unterfinanzierung (-) des langfristigen Vermögens	-69		+719	

Der Betrieb hat im Prüfungszeitraum 6.606 TEUR investiert. Die Investitionen konnten vollständig über erwirtschaftete Netto-Abschreibungen finanziert werden. Durch Gewinnvorträge hat sich das Eigenkapital um 2.817 TEUR erhöht. Die Verbindlichkeiten aus langfristigen Krediten haben sich durch ordentliche Tilgungen um 2.072 TEUR vermindert. Zum Ende des Prüfungszeitraums bestand eine Überfinanzierung des langfristigen Vermögens, die - soweit noch nicht ausgeglichen - im nächsten Vermögensplan zu berücksichtigen ist.

## 7.1.2 Ertragslage

55 Die Jahresergebnisse haben sich im Prüfungszeitraum wie folgt entwickelt:

Posten der Gewinn- und Verlustrechnungen	Basisjahr	Prüfungszeitraum				
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	TEUR	TEUR	TEUR	TEUR	TEUR	TEUR
Umsatzerlöse	4.776	5.112	5.056	5.386	5.502	5.444
aktivierte Eigenleistungen	3	2				
sonstige betriebliche Erträge	1	243	84	11	1	19
Materialaufwand	1.743	1.944	1.893	1.858	1.848	1.827
<b>Rohertrag</b>	<b>3.037</b>	<b>3.413</b>	<b>3.247</b>	<b>3.539</b>	<b>3.655</b>	<b>3.636</b>
Personalaufwand	294	129	110	128	146	146
Abschreibungen	1.367	1.365	1.398	1.417	1.423	1.487
sonst. betriebl. Aufwendungen	125	307	521	640	127	149
davon Konzessionsabgaben						
Verwaltungskostenbeitr.		(120)	(111)	(102)	(69)	(121)
Finanzerträge	393	8	545	6	4	3
Fremdzinsen und Ähnliches	1.464	1.093	1.599	1.039	1.024	991
<b>Geschäftsergebnis</b>	<b>180</b>	<b>527</b>	<b>164</b>	<b>321</b>	<b>939</b>	<b>866</b>
ao. Aufwendungen						
Steuern v. Einkommen u. Ertrag						
sonstige Steuern						
<b>Jahresergebnis</b>	<b>180</b>	<b>527</b>	<b>164</b>	<b>321</b>	<b>939</b>	<b>866</b>

Im Prüfungszeitraum sind insgesamt Gewinne in Höhe von 2.817 TEUR entstanden. Die Gewinne wurden auf neue Rechnung vorgetragen. Bezüglich der gebührenrechtlichen Behandlung der Gewinne wird auf Rdnr. 61 hingewiesen.

## 7.1.3 Mittelfristige Finanzplanung

56 Nach der mittelfristigen Finanzplanung sind Investitionen in Sachanlagen (10,2 Mio. EUR), die Tilgung von Fremdkrediten (4,1 Mio. EUR) und die Rückführung von Darlehen an die Stadt (3,0 Mio. EUR) geplant. Die Finanzierung der Investitionsauszahlungen soll über Abschreibungen (31,6 %), Beiträge und Investitionszuschüsse (4,7 %) sowie Kreditaufnahmen (63,7 %) erfolgen.

## 7.2 Ergebnis der Sachprüfung

### 7.2.1 Finanzplanung

A 57 Im Prüfungszeitraum wurden in den Vermögensplänen keine erübrigten Mittel bzw. Finanzierungsfehlbeträge aus Vorjahren berücksichtigt. Künftig sind diese zu veranschlagen (vgl. Formblatt 6, Anl. 6 zu § 2 Abs. 2 EigBVO).

### 7.2.2 Trägerdarlehen

- 58 Zur Finanzierung von Investitionen sind im Finanzplanungszeitraum insgesamt 12,3 Mio. EUR Kreditaufnahmen (einschl. Umschuldungen) veranschlagt worden. Nach dem vorläufigen Ergebnis des Jahresabschlusses 2016 der Stadt waren zum 31.12.2016 im Kämmereihaushalt liquide Mittel in Höhe 26,2 Mio. EUR bilanziert. In Anbetracht dessen wäre es aus wirtschaftlicher Sicht für die Stadt vorteilhaft, wenn der Eigenbetrieb vor der Inanspruchnahme von Fremdkrediten auf mögliche Trägerdarlehen der Stadt zurückgreift. Zu bedenken wäre in diesem Zusammenhang auch, dass die Stadt bei den Hausbanken für positive Kontenstände vermehrt mit sog. Verwahrgeldzahlungen zu rechnen hat.

### 7.2.3 Jahresabschlüsse

- 59 Der Jahresabschluss 2015 wurde nicht innerhalb der gesetzlichen Frist von sechs Monaten aufgestellt (§ 16 Abs. 2 EigBG).
- A 60 In den Jahren 2011 bis 2013 bestanden zwischen den in den Gewinn- und Verlustrechnungen als Erlöse gebuchten Straßenentwässerungsanteilen der Stadt und den in den gebührenrechtlichen Ergebnisermittlungen ermittelten Straßenentwässerungsanteilen folgende Differenzen:

<b>Straßenentwässerungsanteil</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
G + V	716 TEUR	685 TEUR	737 TEUR
Gebührenergebnis	659 TEUR	666 TEUR	666 TEUR
<b>Differenz</b>	<b>57 TEUR</b>	<b>19 TEUR</b>	<b>71 TEUR</b>

Die Differenzen sind im Rahmen künftiger Verrechnungen nach § 13 EigBVO zu bereinigen.

- A 61 Nach den vorliegenden Unterlagen ergaben sich beim Schmutzwasser Kostenüberdeckungen für die Bemessungszeiträume 2012 in Höhe von 79.748 EUR und für 2013 in Höhe von 176.574 EUR. Für die Wirtschaftsjahre 2014 und 2015 lagen zum Zeitpunkt der Prüfung noch keine gebührenrechtlichen Ergebnisse vor. Nach § 249 Abs. 1 HGB hätten für ausgleichspflichtige Kostenüberdeckungen (§ 14 Abs. 2 KAG) Rückstellungen gebildet werden müssen. Zur Klärung der Rückstellungspflicht ist es daher notwendig, dass für Bemessungszeiträume, die im Wirtschaftsjahr enden, rechtzeitig vor der Aufstellung des Jahresabschlusses die gebührenrechtlichen Ergebnisse ermittelt werden.

- 62 Im Prüfungszeitraum wurden nur die Lageberichte durch die Betriebsleitung unterzeichnet. Es wird darauf hingewiesen, dass neben dem Lagebericht auch der Jahresabschluss durch die Betriebsleitung zu unterzeichnen ist (§ 245 HGB).

#### **7.2.4 Gebührenkalkulation**

- 63 Aufgrund der Rechtsprechung des VGH BW (Urt. v. 11.03.2010, 2 S 2938/08) wurden für die Bemessungszeiträume ab 2010 gesplittete Abwassergebühren kalkuliert und festgesetzt. Mit Ausnahme für das Jahr 2015 sind für die einzelnen Jahre Gebührenkalkulationen durchgeführt worden. Die Kalkulation der Abwassergebühren erfolgte im Prüfungszeitraum durch die Firma Allevo. In den Gebührenkalkulationen 2016 und 2017 wurden die in den Bemessungszeiträumen prognostizierten Fremdzinsen als kalkulatorische Zinsen in Ansatz gebracht. Es wird darauf hingewiesen, dass, soweit Eigenkapital bzw. eine Überfinanzierung des langfristigen Vermögens vorhanden sind, grundsätzlich die Fremdzinsen nicht den kalkulatorischen Zinsen nach § 14 Abs. 3 KAG gleichgesetzt werden können (s. Rdnr. 54). Die aktuellen Abwassergebühren zum 01.01.2017 betragen für das Schmutzwasser 2,25 EUR/m<sup>3</sup> und für das Niederschlagswasser 0,53 EUR/m<sup>2</sup> versiegelter Fläche.

#### **7.2.5 Einsatz derivater Finanzierungsinstrumente**

- 64 Durch Beschluss des Gemeinderats vom 24.04.2012 wurde der Einsatz von derivativen Finanzierungsinstrumenten zum 31.12.2013 eingestellt.

## **8 Wirtschaftsführung und Rechnungswesen des Eigenbetriebs Wasserwerk in den Wirtschaftsjahren 2011 bis 2015**

### **8.1 Betriebsverhältnisse**

65 Die Wasserversorgung der Stadt wird als Eigenbetrieb geführt.

Die Rechtsverhältnisse des Eigenbetriebs sind in der Betriebssatzung (BS) vom 22.01.2008 i.d.F. vom 27.02.2013 geregelt. Betriebszweck ist die Förderung, Speicherung und Verteilung von Wasser (§ 1 Abs. 2 BS). Für die Angelegenheiten des Eigenbetriebs zuständig sind der Gemeinderat, die Ausschüsse des Gemeinderates, der Betriebsausschuss, der Oberbürgermeister und die Betriebsleitung. Das Stammkapital ist auf 2,2 Mio. EUR festgesetzt worden (§ 3 BS). Die Rechtsbeziehungen zu den Abnehmern regelt die Wasserversorgungssatzung vom 08.10.2008 i.d.F. vom 25.11.2015.

Die Kassengeschäfte des Betriebs wurden von der Stadtkasse im Rahmen einer verbundenen Sonderkasse (§ 98 GemO) erledigt.

## 8.2 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse

### 8.2.1 Vermögens- und Finanzlage

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

	31.12. 2010		31.12. 2015	
	TEUR	Quote	TEUR	Quote
<b>Aktivseite</b>				
<b>langfristig</b>				
Immaterielle Vermögensgegenstände, Sachanlagen und Finanzanlagen	7.969		7.806	
sonstiges langfristiges Vermögen	135		152	
abzüglich Ertragszuschüsse	-414		-201	
langfristig gebundenes Vermögen	7.690	85,2%	7.757	92,0%
<b>kurzfristig</b>				
Kassenbestand/Kassenmehreinnahmen	772	8,6%	266	3,2%
kurzfristige Forderungen und Sonstiges	566	6,3%	405	4,8%
<b>Summe Aktivseite</b>	9.028	100%	8.428	100%
<b>Passivseite</b>				
<b>langfristig</b>				
Eigenkapital	2.299	25,5%	3.756	44,6%
davon: Ergebnisvortrag	(-22)		(987)	
Jahresergebnis	(168)		(166)	
Trägerkredite				
Fremdkredite	5.612	62,2%	4.080	48,4%
langfristige Finanzierungsmittel	7.911	87,6%	7.836	93,0%
<b>kurzfristig</b>				
Kassenkredit/Kassenmehrausgaben				
kurzfristige Verbindlichkeiten und Sonstiges	1.117	12,4%	592	7,0%
<b>Summe Passivseite</b>	9.028	100%	8.428	100%
Überfinanzierung des langfristigen Vermögens	+221		+79	

Im Prüfungszeitraum wurden 2.429 TEUR investiert. Die Finanzierung der Investitionen erfolgte über Gewinne und erwirtschaftete Abschreibungen. Dem Eigenkapital wurden in den Jahren 2011 und 2013 neben dem Vortrag von Gewinnen vom Träger insgesamt 450 TEUR zugeführt. Die Eigenkapitalquote war mit 44,6 % Ende 2015 reichlich bemessen. Die Fremdkredite haben sich durch ordentliche Tilgungen um 1.532 TEUR vermindert. Die zum Beginn des Prüfungszeitraums noch vorhandene Überfinanzierung des langfristigen Vermögens wurde auf 79 TEUR abgebaut.

## 8.2.2 Ertragslage

67 Die Jahresergebnisse haben sich im Prüfungszeitraum wie folgt entwickelt:

Posten der Gewinn- und Verlustrechnungen	Basisjahr	Prüfungszeitraum				
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	TEUR	TEUR	TEUR	TEUR	TEUR	TEUR
Umsatzerlöse	2.486	2.535	2.579	2.584	2.520	2.602
aktivierte Eigenleistungen	76	81	63	41	148	63
sonstige betriebliche Erträge	15	21	33	21	19	17
Materialaufwand	549	537	530	678	646	710
<b>Rohertrag</b>	<b>2.028</b>	<b>2.100</b>	<b>2.145</b>	<b>1.968</b>	<b>2.041</b>	<b>1.972</b>
Personalaufwand	620	544	544	507	598	606
Abschreibungen	581	550	526	506	495	487
sonst. betriebl. Aufwendungen	340	489	486	463	463	460
davon Konzessionsabgaben	(150)	(180)	(265)	(219)	(251)	(170)
Verwaltungskostenbeitr.		(73)	(60)	(82)	(57)	(75)
Finanzerträge	122	5	194	5	4	3
Fremdzinsen und Ähnliches	365	252	425	222	207	188
<b>Geschäftsergebnis</b>	<b>244</b>	<b>270</b>	<b>358</b>	<b>275</b>	<b>282</b>	<b>234</b>
ao. Aufwendungen						
Steuern v. Einkommen u. Ertrag	72	76	100	76	78	64
sonstige Steuern	4	4	3	4	3	4
<b>Jahresergebnis</b>	<b>168</b>	<b>190</b>	<b>255</b>	<b>195</b>	<b>201</b>	<b>166</b>

Im Prüfungszeitraum sind insgesamt 1.007 TEUR Gewinne erwirtschaftet worden, die auf neue Rechnung vorgetragen worden sind. Die Verbrauchsgebühr war mit 1,85 EUR/m<sup>3</sup> im Prüfungszeitraum konstant. Die Grundgebühren sind in den Jahren 2011 und 2013 erhöht worden. Die Wasserabgabemengen waren tendenziell rückläufig.

## 8.2.3 Wirtschaftsjahr 2016 und mittelfristige Finanzplanung

68 Nach dem Wirtschaftsplan 2016 und der mittelfristigen Finanzplanung bis 2020 sind Investitionen in Sachanlagen (5.679 TEUR) und die Tilgung von Krediten (1.930 TEUR) geplant. Die Finanzierung soll zu 31 % über erwirtschaftete Abschreibungen, zu 3 % über Beiträge und Zuschüsse, zu 55,4 % über Darlehen und zu 10,6 % über Gewinne erfolgen.

## 8.3 Ergebnis der Sachprüfung

### 8.3.1 Finanzplanung

A 69 Im Prüfungszeitraum wurden in den Vermögensplänen keine erübrigten Mittel bzw. Finanzierungsfehlbeträge aus Vorjahren berücksichtigt (vgl. Formblatt 6, Anl. 6 zur § 2 Abs. 2 EigBVO).

- 70 Zur Finanzierung von Investitionen sind im Finanzplanungszeitraum insgesamt 4,2 Mio. EUR Kreditaufnahmen (einschl. Umschuldungen) veranschlagt worden. Bezüglich der alternativ denkbaren Gewährung städtischer Trägerdarlehen wird auf die Ausführungen in Rdnr. 58 Bezug genommen.

### **8.3.2 Jahresabschlüsse**

- 71 Der Jahresabschluss 2015 wurde nicht innerhalb der gesetzlichen Frist von sechs Monaten aufgestellt (§ 16 Abs. 2 EigBG).
- 72 Im Prüfungszeitraum wurden nur die Lageberichte durch die Betriebsleitung unterzeichnet. Neben dem Lagebericht ist auch der Jahresabschluss durch die Betriebsleitung zu unterzeichnen (§ 245 HGB).

### **8.3.1 Gebührenkalkulation**

- 73 Die Wassergebühren wurden letztmals für den Bemessungszeitraum 2016 - 2017 durch eine Fremdfirma (Allevo) kalkuliert. Die in Stichproben durchgeführte Prüfung hat keine wesentlichen Anstände ergeben.

### **8.3.2 Einsatz derivater Finanzierungsinstrumente**

- 74 Durch Beschluss des Gemeinderats vom 24.04.2012 wurde der Einsatz von derivativen Finanzierungsinstrumenten zum 31.12.2013 eingestellt.

### **8.3.3 Stromsteuerermäßigung und Stromsteuererstattung**

- 75 Die Wasserversorgung zählt zu den Unternehmen des produzierenden Gewerbes. Im Prüfungszeitraum wurden vom Hauptzollamt für die Jahre 2011, 2012, 2014 und 2015 insgesamt 17 TEUR Stromsteuer (§ 9 StromStG) erstattet. Für das Jahr 2013 wurde wegen Versäumung der Einreichungsfrist die Stromsteuererstattung in Höhe von 4.335,44 EUR nicht geltend gemacht. Der dadurch entstandene Vermögensschaden ist beim Träger der Eigenschadenversicherung zur Regulierung angemeldet worden. Es wird gebeten über den Sachstand zu berichten.

## **9 Betätigungsprüfung**

### **9.1 Verhältnisse der wesentlichen Beteiligungen**

- 76 Einzelheiten über den Anteilsbesitz und die gesellschaftsrechtlichen Verflechtungen sind in den Beteiligungsberichten der Stadt dargestellt worden. Auf diese wird Bezug genommen.

#### **9.1.1 Überörtliche Betätigungsprüfung**

- 77 Gegenstand der überörtlichen Betätigungsprüfung war die Wahrnehmung der Steuerungs- und Überwachungspflichten der Stadt hinsichtlich der Beteiligungsunternehmen als Aufgabe der Beteiligungsverwaltung. In diesem Sinne sind für die Stadt die Reitturnier Donaueschingen GmbH und die Konversions- und Entwicklungsgesellschaft Donaueschingen GmbH (Eigengesellschaften) von Relevanz. Die Unternehmen selbst waren nicht unmittelbar Gegenstand der überörtlichen Betätigungsprüfung.

#### **9.1.2 Jahresabschlussprüfung**

- 78 Bei der Konversions- und Entwicklungsgesellschaft Donaueschingen GmbH sind die Jahresabschlüsse und Lageberichte aufgrund gesetzlicher bzw. gesellschaftsvertraglicher Pflicht nach §§ 316 ff. HGB von Wirtschaftsprüfern geprüft worden. Die sich aus § 53 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 HGrG ergebenden Rechte sind ausgeübt worden. Es sind im Prüfungszeitraum jeweils uneingeschränkte Bestätigungsvermerke erteilt worden. Bei der Reitturnier Donaueschingen GmbH sind für die Jahresabschlüsse 2008 bis 2014 keine Jahresabschlussprüfungen durchgeführt worden. Das Regierungspräsidium hat mit Schreiben vom 06.07.2015 eine Ersatzprüfung i.S. v. § 103 Abs. 1 Satz 2 GemO durch das Rechnungsprüfungsamt der Stadt zugelassen. Der Jahresabschluss 2015 wurde mangels Personalkapazitäten beim Rechnungsprüfungsamt von der Fa. Paul Hengstler Wirtschaftsprüfer, Deißlingen geprüft.

### **9.2 Reitturnier Donaueschingen GmbH**

- 79 Die Gesellschaft erhielt im Prüfungszeitraum 2011 bis 2014 jährlich 40 TEUR an laufenden Leistungen der Technischen Dienste (Pflege des Geländes etc.). Darüber hinaus wurden seitens der Stadt für die Gesellschaft Verwaltungsleistungen zwischen 8 TEUR und 21 TEUR pro Jahr erbracht. Einmalige Investitionszuschüsse erhielt die GmbH 2011 in Höhe von 156 TEUR für die Tribünensanierung und 2012 in Höhe von 104 TEUR für die Sanierung der WC-Anlagen. Die jährlichen Zuschüsse an die escort marketing GmbH von jährlich 65 TEUR für die Ausrichtung des Reitturniers miteinbe-

zogen wurden seitens der Stadt im Prüfungszeitraum insgesamt 720 TEUR an Leistungen für den Reitturniersport erbracht.

### **9.3 Konversions- und Entwicklungsgesellschaft GmbH**

- 80 Durch Beschluss des Gemeinderats vom 13.10.2015 ist die Konversions- und Entwicklungsgesellschaft mbH, Donaueschingen neu gegründet worden. Die Rechtsaufsichtsbehörde hat mit Schreiben vom 28.10.2015 die Gesetzmäßigkeit des Beschlusses gem. § 108 GemO bestätigt.

Gegenstand des Unternehmens ist die Förderung von städtebaulichen Zielen der Stadt aus Anlass der Konversion ehemals militärisch, gewerblich oder in sonstiger Weise genutzter Flächen auf dem Gebiet der Stadt durch Städteplanung, sowie aus diesem Anlass der Ankauf, die Veräußerung, Betreuung, Entwicklung, Verwaltung und Vermietung bebauter und unbebauter Grundstücke in allen Rechts- und Nutzungsformen sowie die Bereitstellung aller dazu gehörender Dienstleistungen gegenüber der Stadt einschließlich von Leistungen eines Erschließungs- und Sanierungsträgers und /oder Entwicklungstreuhänders. Die Gesellschaft verfolgt ausschließlich öffentliche Zwecke im Sinne der GemO Baden-Württemberg.

Das Stammkapital beträgt 3 Mio. EUR und ist im Rumpfbjahr 2015 vollständig einbezahlt worden.

Nach den mit der Geschäftsführung geführten Gesprächen werden die Erschließungsanlagen im Plangebiet nach dem von der Stadt aufgestellten Bebauungsplan von der Gesellschaft im eigenen Namen und auf eigene Rechnung hergestellt. Die Gesellschaft ist darauf hingewiesen worden, dass es hierzu gem. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB eines städtebaulichen Vertrags zwischen der Stadt und der Gesellschaft bedarf. Die vertraglichen Grundlagen sind nicht nur vor dem Hintergrund der nach § 123 Abs. 1 BauGB von der Stadt zu treffenden Regimeentscheidung, sondern auch im eigenen Interesse zur Vermeidung von rechtlichen und tatsächlichen Nachteilen bei Eintritt von Leistungsstörungen (z.B. Sicherung der Vertragserfüllung, Abnahme, Gewährleistung, Schadensersatzansprüche bei Leistungsstörungen etc.) zu schaffen.

### **9.4 Beteiligungsverwaltung**

#### **9.4.1 Grundsätze, Beteiligungsrichtlinie**

- 81 Der Beteiligungsverwaltung kommt die Aufgabe zu, alle wesentlichen Informationen über die Entwicklung der Beteiligungsunternehmen zu beschaffen und diese intensiv auszuwerten, sich auf dieser Grundlage möglichst frühzeitig im Vorfeld von wesentli-

chen Entscheidungen der Unternehmensorgane einzuschalten, notwendige Beschlüsse der kommunalen Organe vorzubereiten und die kommunalen Vertreter in den Unternehmensorganen mit den erforderlichen Entscheidungsvorgaben zu versehen. Außerdem ist es sinnvoll, die Sitzungen der Unternehmensorgane (Aufsichtsrat, Gesellschafterversammlung) anhand aller zu erreichender Informationen nachzuarbeiten, um festzustellen, ob die entsandten Vertreter ihre Aufgaben unter angemessener Berücksichtigung der besonderen Interessen der Stadt erfüllt haben (§ 104 Abs. 3 GemO). Wenn sie lediglich Beteiligungsberichte erstellt und auf die formale Sammlung der von den Gesellschaften vorzulegenden Unterlagen beschränkt ist, liegt keine aktive Beteiligungsverwaltung vor.

- 82 Im Zusammenhang hiermit wird empfohlen, zur grundsätzlichen Regelung des Zusammenwirkens der Gesellschaftsorgane mit der Stadt und ihren Organen sowie den Vertretern der Stadt in den Gesellschaftsorganen und zur Klarstellung der Aufgaben und Kompetenzen der Beteiligungsverwaltung eine auf die Bedürfnisse der Stadt zugeschnittene Beteiligungsrichtlinie zu erlassen. Auf die GPA-Mitteilung 5/2009 wird ergänzend hingewiesen. Außerdem wird empfohlen, die Beteiligungsverwaltung im Sinne einer aktiven Steuerung der Unternehmen fortzuentwickeln (§ 103 Abs. 3 GemO).

#### **9.4.2 Allgemeines zu den Gesellschaftsverträgen**

- 83 Zu den Gesellschaftsverträgen der Beteiligungsunternehmen werden folgende weitere Hinweise gegeben:
- (1) Es wird empfohlen, darauf hinwirken, dass zur weiteren Stärkung der Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten in den Gesellschaftsverträgen die Zuständigkeiten der Gesellschafterversammlung - über die gesetzlichen Erfordernisse hinaus - auch noch auf die Beschlussfassung über die Wirtschafts- und Finanzplanung erweitert werden.
  - (2) Wenngleich die Gesellschaften in Teilbereichen bereits das Vergaberecht anwenden, sind sie bisher nicht, soweit sie öffentliche Auftraggeber i.S. des § 98 Nr. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sind, entsprechend § 106b Abs. 1 GemO in den Gesellschaftsverträgen zur Anwendung der VOB sowie § 22 Abs. 1 bis 4 des Mittelstandsförderungsgesetzes verpflichtet worden. Es wird empfohlen, auf eine entsprechende Anpassung der Gesellschaftsverträge hinzuwirken.

### 9.4.3 Beteiligungsbericht

84 Gem. § 105 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 GemO sind für das jeweilige letzte Geschäftsjahr darzustellen:

- (1) die Kapitalzuführungen- und -entnahmen durch die Stadt und ein Vergleich mit den Werten des vorangegangenen Geschäftsjahres. Der Beteiligungsbericht 2015 enthält diesbezüglich für die Reitturnier GmbH keine Angaben.
- (2) die gewährten Gesamtbezüge der Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats für die Konversions- und Entwicklungsgesellschaft GmbH.

Karlsruhe, 15.09.2017

Gemeindeprüfungsanstalt  
Baden-Württemberg

Wolfgang Bohnert  
Stv. Abteilungsleiter

Gerhard Störk  
Prüfungsleiter