



<b>Mitteilungsvorlage</b>	<b>Vorlage-Nr:</b> VO/18/240
	Status: öffentlich
	Datum: 23.10.2018
Federführend:	Bericht im Ausschuss: Inga Ries
Büro des Bürgermeisters	Bericht im Rat: Bearbeiter: Inga Ries
<b>Bericht der Verwaltung</b>	
Beratungsfolge:	
Datum	Gremium
12.11.2018	Hauptausschuss

**Überörtliche Prüfung der Stadt Tornesch und der Eigenbetriebe Abwasserbetrieb Tornesch, Grundstücksgesellschaft Tornesch (GGT) und Grundstücksgesellschaft Sportpark (GGS) für die Haushaltsjahre 2012 bis 2015**

Der Prüfungsbericht liegt nunmehr seit dem 10.10.2018 schriftlich vor. Er liegt dieser Mitteilungsvorlage als Anlage bei. Die Verwaltung wird nunmehr die erwarteten Stellungnahmen erarbeiten. Als Termin für die Vorlage der Stellungnahme hat das GPA den 22.04.2019 genannt. Folgende Beratungstermine werden vorgeschlagen:

- Hauptausschuss 11.02.2019
- Hauptausschuss 25.03.2019
- Ratsversammlung 26.03.2019 (Beschluss).

Die weiteren Berichte zur Beschlussumsetzung entnehmen Sie bitte der Anlage.

gez.  
Sabine Kählert  
Bürgermeisterin

**Anlage/n:**

- Prüfungsbericht Stadt Tornesch, Haushaltsjahre 2012 bis 2015
- Beschlussumsetzungstabelle, öffentlicher Teil, November 2018

**Der Landrat  
des Kreises Pinneberg  
-Gemeindeprüfungsamt-**



**Ergebnis der überörtlichen Prüfung  
der Stadt Tornesch  
und der Eigenbetriebe  
Abwasserbetrieb Tornesch  
Grundstücksgesellschaft Tornesch (GGT)  
Grundstücksgesellschaft (GGS)  
- Haushaltsjahre 2012 bis 2015 -**



## Inhalt

<b>1</b>	<b>Vorbemerkungen</b>	<b>8</b>
1.1	Rechtsgrundlagen	8
1.2	Prüfungen des GPA sind in die Zukunft gerichtet	8
1.3	Grundsätzliche Hinweise zur überörtlichen Prüfung bei der Stadt	8
1.4	Prüfungsumfang	9
1.5	Prüfungsverlauf	10
1.6	Erläuterungen zum Prüfbericht	11
<b>2</b>	<b>Art und Umfang der überörtlichen Prüfung</b>	<b>12</b>
2.1	Grundlagen zur überörtlichen Prüfung	12
2.2	Abstellung der Beanstandungen der letzten Prüfberichte	12
2.3	Prüfungen anderer Stellen	14
2.4	Bestehende Verantwortung der Organe der Stadt	14
<b>3</b>	<b>Übergang auf das doppische Haushaltsrecht</b>	<b>15</b>
3.1	Grundlagen der Doppik	15
3.2	Wichtige Merkmale zum neuen Haushaltsrecht	16
3.3	Vorgaben des Produkt- und Kontenrahmens	17
3.4	Abschluss des letzten kameraleen Haushaltsjahres	19
3.5	Besonderheiten zur Umstellung auf die Doppik	20
3.6	Stand der Doppik bei der Stadt	20
3.7	Verwaltungsaufwand für die Doppik in der Verwaltung	21
<b>4</b>	<b>Haushaltswirtschaft</b>	<b>23</b>
4.1	Grundsätzliche Feststellungen	23
4.2	Einnahmegrundsätze	23
4.3	Kennzahlen zu den Haushalts- und Finanzdaten	24
4.4	Kamerale Haushaltsdaten bis 2013	25
4.5	Kennzahlen zu den doppelischen Haushaltsdaten ab 2014	34
4.6	Vergleich der Schlussbilanzen der Jahre 2014 und 2015	41
4.7	Entwicklung der Gesamtverschuldung	42
4.8	Bürgschaften und Bürgschaftsprovisionen	42
<b>5</b>	<b>Sachstand zur Eröffnungsbilanz 2014</b>	<b>44</b>
5.1	Erstellung der Eröffnungsbilanz	44
5.2	Inventur	45
5.3	Vermögensverzeichnis (Inventar)	46
5.4	Nachweisführung zu den Werten der Eröffnungsbilanz	46
5.5	Ergebnisse zu den Einzelangaben der EB der Stadt	47
5.6	Anhang zur EB	63
5.7	Abschließende Hinweise zur Eröffnungsbilanz	66
<b>6</b>	<b>Haushaltsplanung und –ausführung</b>	<b>67</b>
6.1	Die kamerale Haushaltsplanung	67
6.2	Die doppelische Haushaltsplanung	67
6.3	Vorbericht zum doppelischen Haushaltsplan	67
6.4	Budgetierung und Budgets im Haushaltsplan	68

6.5	Haushaltssatzung	69
6.6	Haushaltsplanung	69
6.7	Stellenplan	71
6.8	Haushaltsausführung und –überwachung	72
6.9	Anordnungswesen	74
6.10	Prüfung der Finanzbuchführung	76
6.11	Forderungsmanagement und Vollstreckung	84
6.12	Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen	87
6.13	Anlagenbuchführung	88
<b>7</b>	<b>Feststellungen zu den Jahresabschlüssen</b>	<b>89</b>
7.1	Kamerale Jahresrechnungen	89
7.2	Doppische Jahresabschlüsse	89
7.3	Leistungsbeziehungen im Haushaltsplan und Jahresabschluss	91
7.4	Kostendeckungsgrade wichtiger Einrichtungen	92
7.5	Städtische Schulen	98
<b>8</b>	<b>Weitere Feststellungen</b>	<b>102</b>
8.1	Aktenordnung in der Stadtverwaltung	102
8.2	Korruptionsprävention	102
8.3	Risikomanagement	103
8.4	Die Stadt als Steuerschuldner	104
8.5	Internes Steuerungs- und Kontrollsystem (IKS)	104
8.6	Organisation und Geschäftsverteilung	105
8.7	Personal- und Personalkostenentwicklung	105
8.8	Datenverarbeitung / Datenschutz	107
8.9	Berichtswesen	108
8.10	Spenden	109
8.11	Steuerwesen	110
8.12	Die Stadt als Erbbaurechtsgeber	110
8.13	Die Stadt als Vermieterin	111
8.14	Archivwesen	111
8.15	Vergaberecht	111
8.16	Feuerwehrwesen	113
8.17	Abgeschlossene Sachversicherungen	113
8.18	Zuweisungen und Zuschüsse an Vereine und Verbände	114
8.19	Kindertageseinrichtungen	116
8.20	Erschließungs- und Ausbaumaßnahmen	118
8.21	Erschließungsverträge	118
8.22	Landgesellschaft	118
8.23	Rumpfsatzung zur Wasserversorgung	119
8.24	Abschluss von neuen Konzessionsverträgen	120
8.25	Bürgerstiftung Stadt Tornesch	120
<b>9</b>	<b>Beteiligungen und Eigenbetriebe der Stadt</b>	<b>121</b>
9.1	Hinweise zum Beteiligungsmanagement	121

---

9.2	Beteiligungscontrolling der Stadt	121
9.3	Stadtwerke Tornesch GmbH	122
9.4	Abwasserbetrieb Tornesch (ABT)	124
9.5	Grundstücksgesellschaft Tornesch (GGT)	130
9.6	Eigenbetrieb Volkshochschule Tornesch (VHS)	131
9.7	Grundstücksgesellschaft (GGS)	132
<b>10</b>	<b>Torneum</b>	<b>133</b>
10.1	Gesamtinvestitionen Torneum	133
10.2	Abrechnung Architekt	133
10.3	Vergaben zum Torneum	134
<b>11</b>	<b>Schlussbemerkung</b>	<b>135</b>
<b>12</b>	<b>Anlage mit Erläuterungen</b>	<b>136</b>
12.1	Kennzahlen der haushaltswirtschaftlichen Gesamtsituation/Bilanz	136
12.2	Kennzahlen der Ergebnis- und Finanzrechnung	137

## Abkürzungsverzeichnis

AA	Ausführungsanweisung zur GemHVO-Doppik
AHK	Anschaffungs- und Herstellungswert (für Vermögensgegenstände)
Aktiva	Aktivseite der Bilanz (Vermögensseite, Mittelverwendung)
AO	Abgabenordnung
ARAP	aktiver Rechnungsabgrenzungsposten
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BrSchG	Brandschutzgesetz des Landes
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BVB	Besondere Vertragsbedingungen für die Beschaffung von DV-Leistungen
Doppik	Doppelte Buchführung in Konten (Neues Haushaltsrecht)
EB	Eröffnungsbilanz
EigVO	Eigenbetriebsverordnung
EK	Eigenkapital (Bilanzposition)
EStG	Einkommensteuergesetz
EVB-IT	Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz)
FK	Fremdkapital (Bilanzposition)
Flst	Flurstück
GemHVO-Doppik	Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppischen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik)
GewStG	Gewerbsteuergesetz
GkZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GO	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
GoB	Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung
Gol	Grundsätze ordnungsgemäßer Inventur
GPA	Gemeindeprüfungsamt
GrStG	Grundsteuergesetz
GV	Gemeindevertretung
GVOBl.	Gesetz und Verordnungsblatt
HGB	Handelsgesetzbuch
i. d. F.	in der Fassung
i.H.v.	in Höhe von ...
i.V.m.	in Verbindung mit ...
IFRS	International Financial Reporting Standards
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards (internationale Bilanzierungsmethoden für den öffentlichen Bereich, gelten nur über das Haushaltsrecht des Landes)

ILV	Interne Leistungsverrechnung (Innere Verrechnung im Sinne des § 15 GemHVO-Doppik)
JA	Jahresabschluss
KAG	Kommunalabgabengesetz
KAV	Konzessionsabgabenverordnung
KiTaG	Kindertagesstättengesetz
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
LBG	Landesbeamtengesetz
LVO	Landesverordnung
LVerf	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
MIB	Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein (früher IM = Innenministerium)
nAHK	Nachträgliche Anschaffungs- oder Herstellungskosten
ND	Betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer gemäß der Abschreibungstabelle des Landes
NKR	Neue Kommunale Rechnungswesen
NSM	Neues Steuerungsmodell
OVG	Oberverwaltungsgericht
Passiva	Passivseite der Bilanz (Finanzierungsseite, Mittelherkunft)
PRAP	passiver Rechnungsabgrenzungsposten
RAP	Rechnungsabgrenzungsposten
RBW	Restbuchwert
SB	Schlussbilanz
SchulG	Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz
SHVgVO	Schleswig-Holsteinische Vergabeordnung
TVöD	Tarifvertrag öffentlicher Dienst
u.U.	unter Umständen
VAK	Versorgungsausgleichskasse Kiel (Pensionskasse)
VG	Verwaltungsgericht
VO	Verordnung
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VV	Verwaltungsvorschrift
VV-K	Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO – Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden, Kreise, Ämter und Zweckverbände (kommunale Körperschaften)
VVKO	Vollzugs- und Vollstreckungskostenordnung
WBZW	Wiederbeschaffungszeitwert
WP	Wirtschaftsprüfer bzw. Wirtschaftsprüfungsgesellschaft



# **1 Vorbemerkungen**

## **1.1 Rechtsgrundlagen**

Das Gemeindeprüfungsamt (GPA) hat die nach § 1 Abs. 1 des Kommunalprüfungsgesetzes (KPG) in der Fassung vom 28.02.2003 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein 2003, Nr. 3, Seite 129 ff.) und der dazu ergangenen Änderungen im Gesetz zur Verbesserung der kommunalen Verwaltungsstruktur vom 01.02.2005 (Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 4, Seite 57 ff.) und im Doppik-Einführungsgesetz vom 14.12.2006 (Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 17, Seite 285 ff.) sowie im Änderungsgesetz (Art. 2 Ges. v. 17.02.2011, GVOBl. S. 50) vorgeschriebene überörtliche Prüfung der Stadt Tornesch sowie der Eigenbetriebe Abwasserbetrieb Tornesch, der Grundstücksgesellschaft Tornesch und der GGS für die Haushaltsjahre 2012 bis 2015 durchgeführt.

## **1.2 Prüfungen des GPA sind in die Zukunft gerichtet**

Bei der überörtlichen Prüfung betrachtet die Gemeindeprüfung üblicherweise einen Zeitraum von mehreren Haushaltsjahren. Anhand der vorgefundenen Geschäftsvorfälle des Prüfungszeitraums wird z.B. die Einhaltung der Rechtsvorschriften geprüft. Neben der Prüfung des vergangenen Zeitraums nimmt die Beratung eine wichtige Rolle ein. Während der Gespräche vor Ort werden Hinweise und Anregungen gegeben, die das Verwaltungshandeln verbessern.

## **1.3 Grundsätzliche Hinweise zur überörtlichen Prüfung bei der Stadt**

Die Stadt hatte beschlossen, die Finanzwirtschaft zum 01.01.2014 auf das neue doppische Haushaltsrecht umzustellen. Zur überörtlichen Prüfung im Oktober 2016 war die Eröffnungsbilanz (EB) noch nicht fertig erstellt.

Die überörtliche Prüfung war nicht so angelegt, die in der Verantwortung der Kommune liegende Prüfung der Eröffnungsbilanz<sup>1</sup> 2014 und der Jahresabschlüsse 2014 und 2015 zu ersetzen (§ 95n Abs.1 GO i.V.m § 95n Abs. 5 und 6 GO). Für die Prüfung der Eröffnungsbilanz (EB) und der folgenden Jahresabschlüsse (JA) ist der Rechnungsprüfungsausschuss der Stadt zuständig. Über die durchgeführten Prüfungen ist ein Bericht zu fertigen.

---

<sup>1</sup> Vergl. § 54 – 56 GemHVO-Doppik

Gleichwohl ist es Aufgabe der Gemeindeprüfung, die ordnungsmäßige Erstellung der EB und der JA sowie deren Prüfung zu hinterfragen. Die überörtliche Prüfung ist so angelegt, dass wesentliche Fehler in einer EB oder den JA durch die durchgeführten Prüfungshandlungen mit hoher Wahrscheinlichkeit entdeckt werden. Es wurden Teile der Entwurfsfassung der EB geprüft.

#### **1.4 Prüfungsumfang**

Als Prüfungsgrundlagen dienten die kameralen und doppischen Buchführungsdaten, die kameralen Jahresrechnungen bis 2013, die bereits erstellten Unterlagen zur Eröffnungsbilanz 2014 und die vorläufigen Ergebnisse der Finanzbuchführungen zu den Jahren 2014 und 2015, die Belege der Finanzbuchführung der Stadtkasse sowie die Akten und Vorgänge der Dienststellen der Verwaltung.

Die Ordnungsprüfung konnte gemäß § 5 Abs. 3 KPG auf Stichproben beschränkt bleiben, so dass keine Veranlassung zur umfassenden und vollständigen Prüfung gegeben war. Es wird in diesem Zusammenhang aber auf die Ausführungen unter Ziffer 5 ab Seite 44 zur Eröffnungsbilanz hingewiesen.

Wesentlicher Teil der Ordnungsprüfung war, ob die Vorschriften des doppischen Haushaltsrechts insbesondere die §§ 54 und 55 GemHVO-Doppik in Verbindung mit den §§ 37 – 43 und den relevanten Teilen der §§ 44, 48 – 51 GemHVO-Doppik eingehalten wurden.

Die Prüfung erstreckte sich ferner auf folgende Themenfelder:

- Haushaltswirtschaft der Stadt mit der kameralen bzw. doppischen Haushaltsplanung und der Haushaltsausführung
- Ordnungsmäßigkeit der Eröffnungsbilanz und der doppischen Buchführung
- Abwicklung der Aufgaben durch die Stadtverwaltung Tornesch
- Compliance
- Personalwirtschaft
- Finanzbuchführung
- Forderungsmanagement und Niederschlagung von Forderungen
- Zahlstellen
- Gebührenerhebung
- Beitragserhebung
- Einrichtungen
- Beteiligungsmanagement

In den Fällen, in denen es aus Gründen einer zeitnahen Prüfung und zur vollständigen Erfassung des Sachverhalts erforderlich erschien, wurden sowohl Geschäftsvorgänge früherer Jahre als auch der nachfolgende Zeitraum mit in die Prüfung einbezogen.

Die Prüfung der Finanzbuchführung der Stadt in der Stadtkasse erfolgte im Rahmen der Ordnungsprüfung am 02.11.2016. Kassensoll- und Kassenistbestand stimmten überein. Die Bankkonten wiesen am Prüfungstag insgesamt einen Bestand von – **4.665.340,92 €** für die als Verwaltungsgemeinschaft geführten Bereiche Stadt Tornesch, Uetersen (Restabwicklung Soziales) und Schulverband aus. Die Prüfung der Finanzbuchführung führte zu verschiedenen Beanstandungen. Es wird auf die Ausführungen unter Ziffer 6.10 ab Seite 76 des Prüfberichts verwiesen. Neben diesem Bestand der Verwaltungsgemeinschaft werden weitere Bestände für fremde Finanzbuchhaltungen geführt.

Es war nicht Gegenstand der Prüfung, ob das mit der Umstellung auf die Doppik nach dem Gemeindehaushaltsrecht von der Stadt eingesetzte IT-Verfahren zur Haushaltsplanung, zur Buchführung und zur Erstellung des Jahresabschlusses tatsächlich nach den landesrechtlichen Vorschriften und den GoB korrekt arbeitet.

Es war nicht Ziel der Prüfung, mögliche strafrechtliche Tatbestände wie z. B. Unterschlagungen oder sonstige Untreuehandlungen und außerhalb der Rechnungslegung begangene Ordnungswidrigkeiten aufzudecken oder aufzuklären.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung wurde nicht untersucht, ob für die erbrachten Leistungen z.B. des Bauhofes teilweise eine Steuerpflicht besteht und Steuererklärungen hätten abgegeben werden müssen.

## **1.5 Prüfungsverlauf**

Die Ordnungsprüfung der Stadt Tornesch fand im Oktober und November 2016 in der Stadtverwaltung statt. Die Erstellung des Berichtes verzögerte sich aufgrund anderer überörtlicher Prüfungen noch abzuschließen waren und der schwierigen personellen Situation in der Gemeindeprüfung.

Das Prüfungsteam in Tornesch bestand aus vier Personen. Für die Prüfungen der Verwaltung sind vor Ort insgesamt 74 Tagewerke angefallen.

Die Zusammenarbeit mit den Mitarbeiter/-innen der Verwaltung verlief konstruktiv. Auskünfte wurden – soweit möglich - bereitwillig erteilt.

Die benötigten Vorgänge bzw. Unterlagen von der Stadt wurden meist bereits bei der Prüfung vor Ort vorgelegt. Einige Unterlagen waren noch nicht vollständig erstellt und damit zum Teil unvollständig. Dies galt insbesondere auch für Nachweise und begründende Unterlagen zur Eröffnungsbilanz.

Die Prüfungsfeststellungen sind während der Prüfung und z.T. bei der Nachbereitung mit den zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern besprochen worden. Kleinere Mängel werden üblicherweise nicht in den Bericht aufgenommen; es sei denn, dass es sich um systematische Fehler handelt.

Zum Ende der Prüfung wurden die wesentlichen Prüfungsfeststellungen in einem Gespräch am 09.11.2016 mit dem Bürgermeister der Stadt Tornesch und einigen Führungskräften besprochen. Die bisherigen Prüfungsfeststellungen wurden am 18.06.2018 in einem Schlussgespräch mit dem Hauptausschuss der Stadt erörtert.

## **1.6 Erläuterungen zum Prüfbericht**

Zu den mit Ziffern versehenen Randbemerkungen wird eine Stellungnahme erwartet. Die übrigen Prüfbemerkungen dienen zur künftigen Beachtung.

Einer Stellungnahme bedarf es in diesen Fällen nur dann, wenn die geprüfte Verwaltung die dargestellte Auffassung des Gemeindeprüfungsamtes nicht teilt.

Beanstandungen und ggf. auch Empfehlungen im Zusammenhang mit der Bilanzierung und/oder der Bewertung von Vermögen oder Schulden müssen generell auch für die Vergangenheit berichtet werden, damit in den Folgejahren korrekte Bestandsdaten als Basis der Jahresabschlüsse vorliegen. Auf § 56 GemHVO-Doppik wird hingewiesen.

## **2 Art und Umfang der überörtlichen Prüfung**

### **2.1 Grundlagen zur überörtlichen Prüfung**

Die vom GPA durchzuführende überörtliche Prüfung gemäß KPG hat generell unter Beachtung der Grundsätze der Wesentlichkeit und der Wirtschaftlichkeit zu erfolgen (**risikoorientierter Prüfungsansatz**). Daher werden üblicherweise Einzelprüfungen als Stichprobe durchgeführt. Dies gilt generell auch für die Umstellung auf das neue doppische Haushaltsrecht und die Erstellung der Eröffnungsbilanz sowie den folgenden Jahresabschlüssen.

Nach der Prüfung ist ein Urteil darüber abzugeben, ob die doppische Haushaltsplanung, die Buchführung, der Jahresabschluss, bestehend aus der Bilanz, der Ergebnis- und Finanzrechnung, den Teilrechnungen je Produkt und dem Anhang den gesetzlichen Vorschriften des Haushaltsrechts einschließlich den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) und den ergänzenden Bestimmungen der Satzungen und der sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen entsprechen.

### **2.2 Abstellung der Beanstandungen der letzten Prüfberichte**

In den letzten Prüfungsberichten zur Stadt Tornesch (Haushaltsjahre 2007 bis 2011) wurden verschiedene Beanstandungen und Empfehlungen von der Gemeindeprüfung ausgesprochen. Erfreulich ist, dass verschiedene Beanstandungen abgestellt und Empfehlungen des GPA umgesetzt wurden. Dies waren z.B.:

- Erstellung der Pflichtdienstanweisung zur Finanzbuchführung
- Stellenbeschreibungen und Bewertungen
- Organisationsgrundlagen (Geschäftsverteilung)
- Budget der Bücherei

In anderen Fällen wurden Beanstandungen von der Stadtverwaltung nicht abgestellt. Im folgenden Teil des Prüfberichts werden diese nochmals dargestellt und ggf. weiter bestehende Feststellungen angesprochen.

#### **2.2.1 Fehlende interne Prüfungen der Stadtkasse / Finanzbuchführung**

Das GPA hatte beanstandet, dass eine örtliche Prüfung der Stadtkasse durch den Kassenaufsichtsbeamten im letzten Prüfungszeitraum nicht durchgeführt wurde. Im neuen Prüfungszeitraum 2012 bis 2015 wurde

lediglich eine Prüfung von mindestens vier Pflichtprüfungen durchgeführt. Es wird auf die weiteren Ausführungen unter Ziffer 6.10.7 ab Seite 80 verwiesen.

### **2.2.2 Kasseneinnahmereste bei der Stadt (offene Forderungen)**

Bei der Stadt und zum Teil auch den Eigenbetrieben wurden bei den letzten überörtlichen Prüfungen relativ hohe Kasseneinnahmereste festgestellt. Es wurde empfohlen, das Forderungsmanagement zu verbessern. Es wird auf die Ausführungen unter Ziffer 6.11 ab Seite 84 verwiesen.

### **2.2.3 Budget der Bücherei**

Bis 2014 hatte die Stadtbücherei zur Erfüllung der Aufgaben aufgrund eines Beschlusses der Ratsversammlung ein festes Budget für den Zuschussbedarf erhalten. In den Jahren 2007 bis 2011 wurde das Budget in keinem Jahr eingehalten und z.T. deutlich überschritten. Es sollte eine neue Regelung für das Budget gefunden werden. Im aktuellen Prüfungszeitraum wurde lediglich eine Übergangslösung geschaffen. Es wird auf die Ausführungen unter Ziffer 7.4.6 ab Seite 97 verwiesen.

### **2.2.4 Zuweisungen an den Schulzweckverband**

Die Stadt hat dem Schulzweckverband seit vielen Jahren für den Bau bzw. die Erweiterung Investitionszuweisungen („Baukostenzuschüsse“) gewährt. Mit Abschluss der Bauphase hätten diese Investitionszuweisungen in eine Schuldendiensthilfe umgewandelt werden müssen. Es wird auf die Ausführungen unter Ziffer 5.5.13.2 ab Seite 57 verwiesen.

### **2.2.5 Verträge über den Energiebezug**

Im letzten Prüfbericht beanstandeten das GPA die fehlende Ausschreibung der Energielieferverträge. Die Stadt hat auch im aktuellen Prüfungszeitraum keine Ausschreibung vorgenommen. Es wird auf die Ausführungen unter Ziffer 8.15.3 ab Seite 112 verwiesen.

### **2.2.6 Fehlende Ausschreibung Unterhaltung der Straßenbeleuchtung**

Im letzten Prüfbericht hatte das GPA beanstandet, dass die Unterhaltung der Straßenbeleuchtung nicht ausgeschrieben wurde. Im Prüfungszeitraum führte die Verwaltung keine Ausschreibung der Leistungen durch. Die Ausschreibung erfolgte erst im Jahr 2016, so dass die Beanstandung nun abgestellt wurde.

### **2.2.7 Fehlende Ausschreibung bei Versicherungen**

Die Sachversicherungen waren bereits in den letzten Prüfungen Thema. Es erfolgte keine Ausschreibung der Versicherungsleistungen. Die Wirtschaftlichkeit der verlängerten Verträge konnte daher von der Stadtverwaltung nicht nachgewiesen werden. Es wird auf die Ausführungen unter Ziffer 8.17 ab Seite 113 verwiesen.

### **2.3 Prüfungen anderer Stellen**

Im Prüfungszeitraum erfolgte bei der Stadtverwaltung eine Betriebsprüfung durch das **Finanzamt Elmshorn**. Die Prüfung erfolgte vom 14.04. bis 30.06.2014 mit 10 Prüfungstagen. Mit Bescheid vom 15.10.2014 ergab sich eine Nachzahlung in Höhe von 949,40 für den Prüfungszeitraum 2010 bis 2013. u.a. bei der Nachberechnung der Steuern für Jubiläumszuwendungen und Aushilfslöhne.

Im Prüfungszeitraum erfolgte bei der Stadtverwaltung auch eine Betriebsprüfung der **Deutschen Rentenversicherung Nord** für die Jahre 2010 bis 2013. Die Prüfung erfolgte vom 04.08. bis 06.08.2014. Laut Bescheid vom 10.11.2014 ergaben sich Nachzahlungen in Höhe von 1.248,56 € u.a. bei der Nachberechnung der Sozialversicherungsbeiträge für die Jubiläumszuwendungen und Aushilfslöhne.

### **2.4 Bestehende Verantwortung der Organe der Stadt**

Die Verantwortlichkeiten der gesetzlichen Vertreter bzw. der kommunalverfassungsrechtlichen Organe der Stadt für die korrekte Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes sowie für eine ordnungsgemäße Buchführung und dem daraus zu erstellenden Jahresabschluss mit dem Lagebericht werden durch die überörtliche Prüfung nicht eingeschränkt.

Die gesetzliche Aufgabe des Rechnungsprüfungsausschusses den doppelten Jahresabschluss zu prüfen, bleibt grundsätzlich auch dann bestehen, wenn sich der Ausschuss bei der Prüfung durch Dritte unterstützen lässt. Über die Prüfung und Ergebnisse des Rechnungsprüfungsausschusses ist ein Bericht<sup>2</sup> zu fertigen.

Die Hinweise und Erläuterungen im Prüfbericht des GPA bitten wir daher auch als Unterstützung insbesondere für die ehrenamtlich tätigen Vertreter der Selbstverwaltung zu verstehen.

---

<sup>2</sup> § 95n Abs. 5 GO i.V.m. § 95n Abs. 3 GO (Prüfung des Jahresabschlusses)

## 3 Übergang auf das doppische Haushaltsrecht

### 3.1 Grundlagen der Doppik

Das neue kommunale Haushaltsrecht (Doppik) ist eine aus dem neuen Steuerungsmodell (NSM) heraus entwickelte Form der Haushaltsplanung, Bewirtschaftung und Rechnungslegung. Weitere Grundlagen waren die IFRS<sup>3</sup> und IPSAS<sup>4</sup> als anerkannte Regelungen zur doppelten Buchführung. Wichtige Grundsätze des neuen Steuerungsmodells sind insbesondere:

- Die politische Steuerung erfolgt über Ziele und Grundsätze (vergl. hierzu § 27 Abs. 1 GO)
- Die Steuerung erfolgt zielorientiert über Produkte / Dienstleistungen
- Zusammenführung der Fach- und Ressourcenverantwortung
- Budgetierung
- Einführung einer angemessenen Kosten- und Leistungsrechnung zur betriebswirtschaftlichen Steuerung
- Unterjähriges Berichtswesen (vergl. § 28 Nr. 26 i.V.m. § 45 b Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 und § 45 c GO)
- Betriebswirtschaftliches Rechnungswesen (Doppik)

Teile dieser Grundsätze wie die Zielorientierung und das Berichtswesen wurden bereits im Jahr 2002 in die GO aufgenommen, damit die ehrenamtliche Selbstverwaltung diese Möglichkeiten zur politischen Steuerung der Verwaltungstätigkeit nutzen kann. Es wird auch auf die Ausführungen unter Ziffer 8.9 ab Seite 108 im Bericht verwiesen.

Hinweis

Die neuen Grundsätze zur Steuerung einer Verwaltung sind aber mit einem fast ausschließlich zahlungsorientierten Haushalts- und Rechnungswesen (Kameralistik) nicht vereinbar. Die Innenministerkonferenz (IMK) hat aus diesem Grunde am 21.11.2003 eine grundlegende Reform des Stadthaushaltsrechts beschlossen, die diesen neuen Anforderungen an eine moderne Verwaltung gerecht werden sollte. Durch die Reform des Gemeindehaushaltsrechts sollte insbesondere

- das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen von der bisher zahlungsorientierten Darstellungsform auf eine ressourcenorientierte Darstellung für Einzelaufgaben umgestellt und

<sup>3</sup> International Financial Reporting Standards

<sup>4</sup> International Public Sector Accounting Standards



- die Steuerung der Verwaltungstätigkeit statt durch die herkömmliche Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) durch die systematische Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) ermöglicht werden.

Schleswig-Holstein hat diesen Prozess der Einführung eines neuen Haushaltsrechts durch die Änderung der Gemeindeordnung vom 14. Dezember 2006 (Doppik-Einführungsgesetz) eingeleitet und mit dem Erlass der neuen GemHVO-Doppik vom 15. August 2007 und anderer Verordnungen zum Produkt- und Kontenrahmen sowie zur Abschreibung fortgesetzt.

Die neue Haushaltswirtschaft orientiert sich an den Grundsätzen des NSM in Verbindung mit den Regelungen der kommunalen Doppik. Damit wird die zielorientierte Steuerung der ehrenamtlichen Selbstverwaltung mit der outputorientierten Leistungserbringung der Verwaltung verknüpft. Ein Kernelement ist, dass die Leistungen der Verwaltung über sinnvoll definierte Produkte als Kostenträger erfolgen sollen. Die hierzu definierten Ziele, Kennzahlen und bereitgestellten Budgets verbinden diese Elemente der neuen Steuerung mit dem doppischen Haushaltsplan.

An diesem Maßstab müssen auch künftige Jahresabschlüsse gemessen und geprüft werden. Grundlage hierfür sind eine richtige Ermittlung der Vermögenswerte und Schulden und eine korrekte Eröffnungsbilanz.

### **3.2 Wichtige Merkmale zum neuen Haushaltsrecht**

Mit der Umstellung auf das neue doppische Haushaltsrecht ändern sich viele bisher genutzte finanzwirtschaftliche Instrumente bei der Haushaltsplanung und Ausführung. Die im kameralen System übliche Beratung des Haushalts auf Ebene der Buchhaltung also der einzelnen Haushaltsstellen ist generell nicht mehr vorgesehen. Statt der Haushaltsstellen bzw. der Produktkonten sollen die Haushaltsberatungen und Entscheidungen zielorientiert für die Produkte erfolgen. Hierzu müssen die Produkte mit einer verständlichen Beschreibung für die Haushaltsberatungen vorbereitet werden.

Die Inhalte der Produktbeschreibung wurden im Haushaltsrecht nicht konkret vorgeschrieben, so dass die örtlichen Bedürfnisse berücksichtigt werden können. Bei der Erarbeitung kann auf die Erfahrungen anderer Verwaltungen zurückgegriffen werden. Üblicherweise können als Teil der Produktbeschreibung folgende Kriterien dargestellt werden:

- Name bzw. Bezeichnung des Produktes oder der Dienstleistung

- Zuordnung zum Produktbereich bzw. zur Produktgruppe
- Beschreibung der Aufgabe (kurzer Text)
- Produktverantwortliche Führungskraft / Ansprechpartner
- Auftragsgrundlage z.B. ein Gesetz, eine Verordnung oder ein Beschluss der Stadtvertretung
- Disponibilität (Beeinflussbarkeit wie z.B. freiwilliges oder pflichtiges Produkt)
- Zielgruppe oder Leistungsempfänger des Produkts
- Ggf. mitwirkende Organisationseinheiten
- Priorität des Produktes
- sonstige Erläuterungen<sup>5</sup> nach dem Haushaltsrecht

Neben der Beschreibung ergänzen Ziele sowie messbare Kennzahlen zur Qualität und Quantität des Produkts die Darstellung. Dies könnte wie folgt unterteilt und dargestellt werden:

- Global- bzw. Oberziele (ggf. auch strategisches Ziel zum Produkt)
- Operationale Ziele als messbare Produktziele
- Kennzahlen zur Qualität, Quantität und Zielerreichung (ermittelte oder gemessene Kennzahlen zu den operationalen Zielen)

Die doppischen Produkte mit der Produktbeschreibung, den Zielen und Kennzahlen sowie den Haushaltsdaten aus Teilergebnis- und Teilfinanzplan bzw. dem Budget ergeben insgesamt eine gute Grundlage für die neue doppische Steuerung einer Verwaltung.

### **3.3 Vorgaben des Produkt- und Kontenrahmens**

Bei der Umstellung vom kameralen Haushaltsrecht auf das neue doppische Haushaltsrecht muss die Stadtverwaltung insbesondere auch die verbindlichen Vorgaben des Produkt<sup>6</sup>- und des Kontenrahmens<sup>7</sup> beachten.

#### **3.3.1 Vorgaben des Produktrahmens**

Der Produktrahmen ersetzt in erster Linie die kameralen Gliederungsvorschriften des Haushaltsplans und der Buchführung, erhält

---

<sup>5</sup> z.B. die Pflichterläuterungen zu den Teilplänen nach § 18 GemHVO-Doppik

<sup>6</sup> VV-Produktrahmen vom 08.10.2012 mit den Anlagen 1 (verbindlicher Produktrahmen) und 2 (Zuordnungsvorschriften)

<sup>7</sup> VV-Kontenrahmen vom 08.10.2012 mit den Anlagen 1 bis 6 einschließlich der Vorgaben der Zuordnungsvorschriften sowie den Ergänzungen

aber durch die Philosophie der Produkt- und Zielorientierung eine zusätzliche Bedeutung. Die im Haushaltsplan und im Jahresabschluss darzustellenden Produkte mit den Produktbeschreibungen und abgeleiteten Ziele werden auch als Teilpläne bzw. Teilrechnungen bezeichnet. Ein Teilplan bzw. eine Teilrechnung besteht mindestens aus Teilergebnis- und Teilfinanzplan bzw. -rechnung. Die einzelnen Investitionsmaßnahmen sind mit den ergänzenden Informationen im jeweiligen Teilplan darzustellen.

Aufbau: Produktbereich (1- und 2-Steller)  
Produktgruppe (3-Steller)  
Produkt (4- bzw. 5-Steller)

Pflichtig im Haushaltsplan und im Jahresabschluss darzustellen ist die Produktgruppe (3-Steller). Bei einer weiteren Unterteilung der Produktgruppe in Produkte müssen die Vorgaben der Zuordnungsvorschriften beachtet werden. Die Teilbeträge der Produkte werden in der Produktgruppe summiert. Die Zusammenfassung pflichtiger Produktgruppen z.B. innerhalb der Produktgruppe 111 ist nicht zulässig. Es wird weiter darauf hingewiesen, dass es zentrale Haushaltsansätze z.B. für Fortbildungskosten grundsätzlich nicht mehr gibt und dieser Ressourcenaufwand daher auf die Produkte zu verteilen ist.

Beanstandung

Im Haushaltsplan der Stadt wird das Produkt 210000 Allgemeine Schulverwaltung ausgewiesen. Dieses Produkt ist nach dem verbindlichen Produktrahmen nicht vorgesehen. Es wird empfohlen, den Produktplan der Stadt zu überarbeiten und den Ressourcenaufwand der Einzelaufgaben auf die korrekten Pflichtprodukte zu verteilen.

In den Teilrechnungen des Jahresabschlusses wurden im Teilhaushalt 1 Amt 0 - Büro des Bürgermeisters diverse Produkte (z.B. 538000 Abwasserbeseitigung) mit relativ geringen Aufwendungen ausgewiesen. Das Produkt 538000 Abwasserbeseitigung wird zusätzlich auch im Teilhaushalt 2 Zentrale Verwaltung und Finanzen ausgewiesen. Ursächlich ist die Darstellung des Haushaltsplans bzw. des Jahresabschlusses nach der Organisation. Durch die vielen Kleinstprodukte wirkt der Produktplan bzw. der Jahresabschluss in den Teilrechnungen unübersichtlich. Es wird empfohlen, die Produkte nicht auf die Teilhaushalte zu verteilen.

Beanstandung

### 3.3.2 Vorgaben des Kontenrahmens

Der doppische Kontenrahmen trägt wesentlich zum einheitlichen Aufbau der Haushaltsplanung, der Finanzbuchführung und des Jahresabschlusses bei. Er ist Grundlage für interkommunale Vergleiche und die Statistik. Aus den Vorgaben des Kontenrahmens entwickelt die

Kommune ihren eigenen Kontenplan. Bei Bedarf kann unterhalb der pflichtigen Konten (4-Steller) unter Beachtung der Bereichsabgrenzungen eine tiefere Unterteilung vorgenommen werden. In der Finanzrechnung müssen alle liquiditätswirksamen Buchungen innerhalb des pflichtigen Rahmens dargestellt werden. Dies gilt auch für fremde Finanzmittel.

Hinweis

In verschiedenen Fällen wurden von der Stadtverwaltung Buchungsstellen eingerichtet, die so nach dem Kontenrahmen des Landes nicht vorgesehen sind.

Die Stadt hat die Konten der fremden Gelder mit Nummern eingerichtet, die so nicht vorgesehen sind. Neben diesen Konten wurden einige weitere Sachkonten von der Buchführung genutzt, die nicht den Vorgaben des Kontenrahmens entsprechen. Durch die fehlerhaften Konten werden Auswertungen und Vergleiche zwischen Kommune erschwert. Es können auch die statistischen Meldungen fehlerhaft erstellt werden. Es wird dringend empfohlen, den Kontenplan der Stadt nochmals zu prüfen und anzupassen.

Beanstandung

### 3.4 Abschluss des letzten kameralen Haushaltsjahres

Die letzte kamerale Jahresrechnung 2013 schloss mit einem Jahresüberschuss im Verwaltungshaushalt ab, der dem Vermögenshaushalt zugeführt wurde.

Entgegen den Empfehlungen zur Doppikumstellung bildete die Stadt im letzten kameralen Jahr Haushaltsausgabereste (HAR) in Höhe von 329.100 € im Verwaltungshaushalt. Mit der Übertragung in das erste doppelte Haushaltsjahr 2014 muss eine besondere Nebenrechnung zur Höhe des Eigenkapitals in der EB erstellt werden.

Der Rücklagenbestand der Stadt betrug nach der Jahresrechnung der Stadt zum 31.12.2013 noch **0,00 €**.

• Allgemeine Rücklage:	0,00 €
• Abschreibungsrücklage:	0,00 €
• Gebührenausgleichsrücklage:	0,00 €
<b>Gesamt:</b>	<b>0,00 €</b>

**Geldmittel Ende 2013: 17.505,34 €**

Die Finanzmittel der Allgemeinen Rücklage der Kameralistik und der Sonderrücklagen werden mit der Umstellung auf die Doppik üblicherweise Teil der Liquiden Mittel der Stadt.

Nach dem vorgelegtem kassenmäßigem Abschluss ergibt sich ein buchmäßiger Kassenbestand zum 31.12.2013 mit **-15.168.097,19 €**, der in die doppische Eröffnungsbilanz unter Berücksichtigung der liquiden Mittel (Postbank, Handvorschüsse) zu übernehmen ist. Nach Vorlage der beschlossenen Eröffnungsbilanz vom 04.09.2017 kann der Übertrag des kassenmäßigen Bestandes bestätigt werden.

### **3.5 Besonderheiten zur Umstellung auf die Doppik**

#### **3.5.1 Fortführung der Abschreibungsrücklage in die Doppik**

In der Kameralistik wurde teilweise für kostenrechnende Einrichtungen auch eine Abschreibungsrücklage geführt. Sie diente dazu, die erwirtschafteten Abschreibungen aus den über Beiträge oder Investitionszuwendungen finanzierten Anlagenteilen zu dokumentieren. Auch der Differenzbetrag der über Wiederbeschaffungszeitwerte erwirtschafteten Abschreibungen war der Abschreibungsrücklage zuzuführen. Die in der Abschreibungsrücklage angesammelten Mittel müssen der Einrichtung wieder zu Gute kommen. Indirekt wird damit der Gebühren- / Entgeltzahler zukünftig entlastet.

#### **3.5.2 Sammelposten für Vermögensgegenstände zwischen 150 – 1.000 €**

Geringwertige Wirtschaftsgüter zwischen 150 € und 1.000 € müssen seit dem 01.01.2008 grundsätzlich über Sammelposten bewirtschaftet werden. Sie sind über einen Zeitraum von fünf Jahren vollständig abzuschreiben (vergl. GemHVO-Doppik § 38 Abs. 4).

Diese Sammelposten wurden von der Stadtverwaltung in den kameraleen Haushaltsplanungen der Stadt nicht besonderes eingerichtet. Bei der Planung und Ausführung des Haushaltsplans in den Jahren ab 2008 bis 2013 wurden Sammelposten nicht berücksichtigt.

Beanstandung

Es ist zu kritisieren, dass der Anhang zur EB 2014 die Bilanzierungsmethode ebenfalls nicht darstellt. Es wird auch auf die weiteren Ausführungen unter Ziffer 5.6 ab Seite 63 dieses Prüfberichts zur Eröffnungsbilanz verwiesen.

### **3.6 Stand der Doppik bei der Stadt**

In der Stadtverwaltung Tornesch wurden die Grundsätze des neuen Steuerungsmodells und die entsprechenden Steuerungsinstrumente wie z.B. die Budgetierung und die Kosten- und Leistungsrechnung unter der

Kameralistik nicht eingeführt. Mit der Umstellung auf die Doppik zum 01.01.2014 wurde die Budgetierung zunächst nicht eingeführt.

Auf Ebene der pflichtigen Produkte wurde ab 2015 eine **Budgetierung** eingesetzt (siehe Übersicht der nach § 20 GemHVO-Doppik gebildeten Budgets im jeweiligen Haushaltsplan). Mit dieser Regelung konnte eine weitgehende flexible Bewirtschaftung der Haushaltsmittel erreicht werden.

Mit der Umstellung auf das neue kommunale Haushaltsrecht wurden von der Stadtverwaltung für das Haushaltsjahr 2014 in den Teilplänen **keine Produktbeschreibungen** erstellt. Eine Darstellung der Ziele der Produkte (Zielorientierung) in den Teilplänen war ebenfalls noch nicht vorhanden. Die Produktbeschreibungen und die Zielorientierung waren auch in den folgenden Haushaltsplänen nicht enthalten. Das GPA empfiehlt dringend, den Gedanken der produktorientierten Steuerung und die Zielorientierung im Haushaltsplan und im Jahresabschluss einzuführen und aufzubauen.

Hinweis/  
Empfehlung

Vor Beginn der überörtlichen Prüfung im Oktober / November 2016 wurden von der Stadtverwaltung keine doppischen Jahresabschlüsse nach § 44 GemHVO-Doppik erstellt und der Aufsichtsbehörde sowie der Gemeindeprüfung vorgelegt<sup>8</sup>.

Zur Prüfung vor Ort wurde keine fertige Eröffnungsbilanz vorgelegt. Um auch Aussagen zur finanziellen Entwicklung treffen zu können, wurden vom GPA zunächst die vorläufigen Finanzrechnungen der Jahre 2014 und 2015 angefordert und über Stichproben geprüft.

Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung bestanden noch größere **Arbeitsrückstände** zur Finanzwirtschaft der Stadt. Es fehlt noch eine vollständige Anlagenbuchführung und die doppischen Jahresabschlüsse 2014 und 2015.

### 3.7 Verwaltungsaufwand für die Doppik in der Verwaltung

Die Erfahrungen aus diversen anderen Verwaltungen zeigen, dass die Umstellung auf das neue doppische Haushaltsrecht einen sehr hohen zusätzlichen Arbeitsaufwand in der Verwaltung verursacht. Ursächlich hierfür ist oft, dass die Nachweisführung zum Vermögen nach dem kameralen Haushaltsrecht in der Vergangenheit nicht ordnungsgemäß geführt wurde. Zwar bietet das Haushaltsrecht bestimmte Vereinfachungsregelungen und Wahlrechte, aber die sachgerechte

<sup>8</sup> § 44 Abs. 4 GemHVO-Doppik: Vorlage des Jahresabschlusses und des Lageberichts

Ermittlung der Posten der Eröffnungsbilanz erfordert grundsätzlich Nachweise und Belege zu den bilanzierten Werten. Diese müssen aus den Verwaltungsvorgängen, den Haushaltsplänen und den Jahresrechnungen der letzten Jahrzehnte entnommen und zur EB zusammengefasst werden.

Nach der Umstellung können die neu gewonnenen zusätzlichen betriebswirtschaftlichen Erkenntnisse und Steuerungsmöglichkeiten von der Verwaltungsleitung und der ehrenamtlichen Selbstverwaltung genutzt werden. Die Erfahrungen zeigen auch, dass nach der Umstellung auf das neue doppelte Haushaltsrecht ein **dauerhaft höherer Arbeitsaufwand** bei der Vorbereitung und Erstellung des doppelten Jahresabschlusses z.B. auch durch die flächendeckende Anlagenbuchführung entsteht.

Die flächendeckende Anlagenbuchführung für die Stadt wurde von der Stadtverwaltung bis zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung noch nicht erstellt. Auch für die bisherigen kostenrechnenden Einrichtungen und Hilfsbetriebe wurden die Abschreibungen noch nicht vollständig ermittelt.

Aufgrund der im Rahmen der Prüfung vor Ort gesammelten Erkenntnisse und der im November 2016 noch offenen doppelten Jahresabschlüsse für die Stadt empfiehlt das GPA der Verwaltungsleitung, eine Personalverstärkung im Finanzbereich vorzunehmen, um die bestehenden Arbeitsrückstände und die ggf. noch erforderlichen Korrekturen in den verschiedenen Teilbereichen abzuarbeiten.

Hinweis/ Empfehlung
------------------------

## 4 Haushaltswirtschaft

### 4.1 Grundsätzliche Feststellungen

Nach den Bestimmungen des Haushaltsrechts ist die Haushaltswirtschaft einer Stadt nach der kameralen Buchführung zu führen (§ 75 Abs.4 Satz 1 GO). Abweichend hiervon kann sie nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung geführt werden, wenn die Stadtvertretung dies bestimmt (Satz 2). Einen entsprechenden Beschluss hat die Ratsversammlung vor der Umstellung nicht gefasst. Die Stadt führt seit dem Jahr 2014 ihre Haushaltswirtschaft nach dem doppelten Haushaltsrecht<sup>9</sup>.

Im Rahmen der Beratungen zur Umstellung des Abwasserbetriebs Tornesch hatte die Ratsversammlung in der Sitzung am 13.12.2011 auch über die Umstellung der Stadt beraten, dies aber nicht beschlossen. Der Beschluss der Ratsversammlung wurde am 23.06.2015 nachgeholt.

Beanstandung

Die im Folgenden dargestellten Kennzahlen sollen den finanziellen Status der Stadt Tornesch im Prüfungszeitraum widerspiegeln. Notwendige Daten werden in dieser oder ähnlicher Form auch bei den anderen Kommunen im Kreisgebiet erhoben.

### 4.2 Einnahmegrundsätze

Die Stadt hat für die Finanzierung ihrer Ausgaben generell verschiedene Möglichkeiten. Sie ist dabei an die für Kommunen geltenden gesetzlichen Grundlagen des kommunalen Haushaltsrechts gebunden. Nach § 76 Abs. 2 GO hat die Stadt bei der Finanzierung der Aufgaben eine vorgegebene Reihenfolge einzuhalten.

Zunächst sind zur Deckung der Kosten heranzuziehen:

1. Sonstige Einnahmen (z.B. Zinserträge, Mieten und Pachten etc.)
2. Entgelte für ihre Leistungen (z.B. Benutzungsgebühren)
3. Steuern (z.B. Grund- und Gewerbesteuer, Hundesteuer etc.)
4. Kredite zur Finanzierung von Investitionen sind nur dann zulässig, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzumutbar wäre.

---

<sup>9</sup> Doppisches Haushaltsrecht nach den §§ 95 ff GO und den weiteren Verordnungen des Landes



Bevor die Stadt ihre Steuern erhöht, muss sie prüfen, ob die sonstigen Einnahmen und ihre Entgelte angemessen sind oder ob diese ggf. vorher erhöht werden müssen. Damit soll z.B. verhindert werden, dass eine nicht vorhandene Kostendeckung bei Benutzungsgebühren letztlich vom Steuerzahler gezahlt wird. Diese Regelungen der GO werden als Einnahmegrundsätze des Haushaltsrechts bezeichnet. Bei der Stadt werden diese Grundsätze z.B. bei der Erhebung von Gebühren nicht immer beachtet. Bürgerschaftsprovisionen werden bisher nicht erhoben. Es wird empfohlen, die Einnahmegrundsätze konsequenter anzuwenden und z.B. bei den Einrichtungen mit niedriger Kostendeckung, diese zu erhöhen.

Hinweis/ Empfehlung
------------------------

### 4.3 Kennzahlen zu den Haushalts- und Finanzdaten

#### 4.3.1 Steuer- und Finanzkraft der Stadt

Vergleichskennzahlen zur Steuer- und Finanzkraft	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
<b>Einwohnerzahlen am 31.3.</b>	<b>12.970</b>	<b>12.919</b>	<b>12.587</b>	<b>12.841</b>
Steuerkraft je Einwohner	972,09	1040,23	1.146,57	1.206,67
Landesdurchschnitt in Gemeinden vergleichbarer Größe	806,25	804,35	848,87	894,78
Finanzkraft je Einwohner	962,07	1024,78	1.129,65	1.149,17
Landesdurchschnitt in Gemeinden vergleichbarer Größe	886,35	903,22	978,51	999,30

Die Steuer- und Finanzkraft der Stadt lag im Prüfungszeitraum mit einer Ausnahme (Finanzkraft in 2014) über dem Landesdurchschnitt der Gemeinden vergleichbarer Größe.

#### 4.3.2 Steuerhebesätze

Steuerhebesätze	2012	2013	2014	2015
Grundsteuer A	290	290	350	350
Grundsteuer B	290	290	350	350
Gewerbsteuer	350	380	380	380

Die Stadt Tornesch erhöhte 2013 die Gewerbesteuer auf 380%. Durch Beschluss der Stadtvertretung hat sie ein Jahr später auch die Grundsteuer A und B erstmals seit einer Reihe von Jahren deutlich von 290% auf 350% erhöht.

Die sogenannten Nivellierungssätze nach § 10 FAG lagen zuletzt bei 270 v.H. (Grundsteuern A und B) und 310 v.H. (Gewerbesteuer). Diese Sätze wurden von der Stadt auch mindestens erhoben.

Informationshalber weist das GPA darauf hin, dass die Stadt die Voraussetzungen für die Gewährung von Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen nach §§ 16 und 17 FAG im Hinblick auf die zur Ausschöpfung der eigenen Einnahmemöglichkeiten geforderte Höhe der Hebesätze, die gemäß Richtlinien zum Kommunalen Bedarfsfonds ab dem 1. Januar 2013 bei 360%, 380% und 360 % für Fehlbetragszuweisungen und bei 330%, 360% und 340% für Sonderbedarfszuweisungen liegen, nicht erfüllt. Für 2019 ist eine weitere Anhebung vorgesehen.

Hinweis

#### 4.4 Kamerale Haushaltsdaten bis 2013

Die Stadt Tornesch hat in den Jahren bis 2013 die Haushaltsplanung und die Jahresrechnung nach dem System der Kameralistik geführt. Aufgrund der Umstellung auf das doppische Haushaltsrecht wurde die Darstellung der kamerale Finanzdaten zum Teil gekürzt.

##### 4.4.1 Verwaltungshaushalte bis 2013

###### 4.4.1.1 Entwicklung der Verwaltungshaushalte

Die Stadtverwaltung hat bis einschließlich des Haushaltsjahres 2013 nach dem kamerale System Jahresrechnungen erstellt. Im Verwaltungshaushalt ergaben sich folgende Ergebnisse:

Verwaltungshaushalt	2012 €	2013 €
Soll-Einnahmen	22.138.169,89	25.378.355,18
Soll-Ausgaben	22.138.169,89	25.378.355,18
Fehlbetrag	0,00	0,00

###### 4.4.1.2 Kennzahlen zu den kamerale Haushaltsdaten bis 2013

Wesentlicher Teil der Einnahmen des Verwaltungshaushalts sind die kommunalen Steuern und die Anteile an der Einkommensteuer.

<b>Einnahmen Verwaltungshaushalt</b>	<b>2012 €</b>	<b>2013 €</b>
<b>Gesamtaufkommen ohne Familienleistungsausgleich</b>	16.068.665,09	18.267.044,78
Davon		
Grundsteuer A	48.021,31	46.368,57
Grundsteuer B	1.378.213,93	1.563.351,36
Gewerbsteuer	8.693.520,91	10.036.487,22
Einkommensteueranteile	5.362.194,00	6.014.463,00
Umsatzsteueranteile	402.859,00	405.633,00
Übrige Steuern	183.855,94	200.741,63

Die Stadt Tornesch hat in den Jahren 2012 und 2013 keine **Schlüsselzuweisungen** nach dem FAG erhalten.

Im Folgenden werden verschiedene Ausgabenbereiche des Verwaltungshaushalts mit ihren Gesamtwerten und den Ausgaben je Einwohner dargestellt.

<b>Ausgaben Verwaltungshaushalt</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Personalausgaben (oh. Ehrenamt) in €</b>	4.715.068,18	5.034.294,12
Anteil an d. bereinigten Ausgaben d. VwH	33,38%	30,10%
Personalausgaben je Einwohner in €	363,54	389,68
Steigerung d. Ausgaben gegenüber dem Vorjahr	3,87%	6,77%
<b>Entschädigungen für d. Ehrenamt in €</b>	79.751,16	82.709,74
Anteil an d. bereinigten Ausgaben d. VwH	0,56%	0,49%
Entschäd. für d. Ehrenamt je Einw.in €	6,15	6,40
<b>Verwaltungs-u. Betriebsaufwand (ohne Innere Verr. und kalk. Kosten) in €</b>	6.602.739,37	8.728.771,61
Anteil an d. bereinigten Ausgaben d. VwH	46,74%	52,18%
Verw.-u. Betriebsaufwand je Einw. in €	509,08	675,65
<b>Verwaltungs-u. Betriebsaufwand einschl. Innere Verr. u. kalk. Kosten in €</b>	7.329.293,61	9.171.337,63
Verw.-u. Betriebsaufwand je Einw. in €	565,10	709,91
<b>Zinsausgaben in €</b>	397.210,24	491.613,35
Anteil an d. bereinigten Ausgaben VwH	2,81%	2,94%

<b>Ausgaben Verwaltungshaushalt</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Zinsausgaben je Einwohner in €	30,63	38,05
<b>Zinsbelastung in €</b>		
<b>(Zinsausgaben./Zinseinnahmen)</b>	346.246,94	418.316,74
Anteil an d. bereinigten Ausgaben VwH	2,45%	2,50%
Zinsbelastung je Einwohner in €	26,70	32,38
<b>Kreisumlage in €</b>	4.931.421,93	5.263.039,62
Anteil an d. bereinigten Ausgaben VwH	23,2%	21,1%
Belastung d. Kreisumlage je Einw.in €	380,22	407,39
<b>Finanzausgleichsumlage in €</b>	64.968,00	99.768,00
Belastung d. FA-Umlage je Einw. in €	5,01	7,72

#### 4.4.1.3 Vom Ergebnis der Jahresrechnung zum bereinigten Ergebnis

Die kamerale Jahresrechnung wird zur besseren Vergleichbarkeit um bestimmte Geschäftsvorfälle bereinigt:

<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>2012 €</b>	<b>2013 €</b>
Solleinnahmen des VwH lt. Jahresrechnung	22.138.169,89	25.378.355,18
./.. Zuführung v. VmH	33.771,63	0,00
./.. kalkulatorische Kosten	595.673,23	306.057,81
./.. innere Verrechnungen	266.472,90	140.999,12
./.. Zuführung zur Altersteilzeitrücklage in EUR	0,00	0,00
<b>bereinigte Einnahmen des VwH</b>	<b>21.242.252,13</b>	<b>24.931.298,25</b>
Sollausgaben des VwH lt. Jahresrechnung	<b>13.899.309,69</b>	<b>14.126.088,49</b>
./.. Zuführung an VmH	420.404,60	1.055.842,98
./.. kalkulatorische Kosten	595.673,23	306.057,81
./.. innere Verrechnungen	130.881,01	136.508,21
./.. Gewerbesteuerumlage	1.834.961,00	1.779.500,00
./.. Allg. Umlage an das Land in EUR	64.968,00	99.768,00
./.. Kreisumlage, Amtsumlage, Zusatzumlage (832)	4.931.421,93	5.263.039,62
<b>bereinigte Ausgaben des VwH</b>	<b>14.126.088,49</b>	<b>16.726.769,19</b>
Steigerung der Ausgaben gegenüber dem Vorjahr in %	<b>1,63</b>	<b>18,41</b>

Bereinigte Ausgaben	2012 €	2013 €
Nach den jeweiligen Haushaltserlassen des Landes empfohlene max. Steigerungsrate	2,00	2,00

Die Vorgaben der Haushaltserlasse des Landes, dass die Ausgaben in der Spitze um nicht mehr als zwei Prozent gegenüber dem Vorjahr steigen sollten, wurden somit im Prüfungszeitraum im Jahr 2013 deutlich überschritten.

Hinweis/  
Empfehlung

#### 4.4.1.4 Innere Verrechnungen im Verwaltungshaushalt

Mit den Inneren Verrechnungen werden u.a. interne Dienstleistungen für kostenrechnende Einrichtungen im Verwaltungshaushalt verrechnet. Die Einnahmen und Ausgaben aus Inneren Verrechnungen müssen in den Untergruppen 169 und 679 ausgeglichen sein. Nach den vorgelegten Jahresabschlussdaten waren sie in den Jahren 2012 und 2013 nicht ausgeglichen.

Beanstandung

Gr./UGr.	Bezeichnung	2012 €	2013 €
169	Einnahmen aus Innerer Verrechnungen	266.472,90	140.999,12
679	Ausgaben aus Innerer Verrechnungen	130.881,01	136.508,21
	<b>Ergebnis:</b>	<b>- 135.591,89</b>	<b>- 4.490,91</b>

Im Ergebnis werden die Einnahmen des Verwaltungshaushalts höher ausgewiesen, was das Jahresergebnis insgesamt verbessert.

#### 4.4.1.5 Freier Finanzspielraum

Als Nachweis für die dauernde Leistungsfähigkeit wird der freie Finanzspielraum angesehen. Der freie Finanzspielraum der Stadt Tornesch war in den Jahren 2012 und 2013 positiv. Bei einem mittelfristig positiven Finanzspielraum ist in der Regel davon auszugehen, dass die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit im Einklang stehen. Die Stadt erfüllt diese Voraussetzung wenn auch einmal nur sehr knapp in den Jahren 2012 und 2013.

	2012 €	2013 €
Zuführung vom Verwaltungshaushalt	420.404,60	1.055.842,98
./ ordentliche Tilgung	409.304,84	554.218,48
./ Zuführungen an Sonderrücklagen	0,00	0,00
./ Fehlbetrag (VwH)	0,00	0,00

	2012 €	2013 €
<b>freier Finanzspielraum in EUR</b>	<b>11.099,76</b>	<b>501.624,50</b>
<b>freier Finanzspielraum in EUR je Einwohner</b>	<b>0,86</b>	<b>38,83</b>
<b>nachrichtlich:</b>		
Abschreibungen	191.800,88	137.005,41

In den Haushaltsjahren 2010 bis 2013 waren die Haushalte bzw. Jahresrechnungen ausgeglichen. Die Jahresrechnungen wiesen über der Pflichtzuführung liegende Zuführen an den Vermögenshaushalt aus. Die Stadt hätte daher auch Zuführungen zu den Soll-Sonderrücklagen nach § 19 Abs. 2 GemHVO-Kameral zuführen müssen.

Hinweis

#### 4.4.2 Vermögenshaushalte bis 2013

##### 4.4.2.1 Entwicklung des Vermögenshaushalts

Der Vermögenshaushalt entwickelte sich in den Jahren 2012 und 2013 wie folgt:

Vermögenshaushalt	2012 €	2013 €
Solleinnahmen des VmH	4.217.002,22	8.430.710,66
./Entnahmen aus Rücklagen	35.238,51	16.729,17
./Einnahmen aus Krediten/inneren Darlehen	3.606.500,00	1.895.254,33
bereinigte Einnahmen des VmH	575.263,71	6.518.727,16
Sollausgaben des VmH in EUR	4.217.002,22	8.430.710,66
<b>Fehlbetrag</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

##### 4.4.2.2 Investitionen / Investitionsförderung

Die Ausgaben des Vermögenshaushalts unterteilen sich in den Jahren in folgende Teilbereiche:

Investitionen	2012 €	2013 €
Gewährung von Darlehen	80.000,00	969.400,00
Vermögenserwerb	1.386.870,14	2.000.433,73
Eigene Baumaßnahmen	1.478.187,50	1.820.025,12
Zuweisungen und Zuschüsse	828.868,11	3.086.633,33
<b>Insgesamt</b>	<b>3.773.925,75</b>	<b>7.876.492,18</b>

Die Stadt hat dem Schulzweckverband regelmäßig seit 2003 Investitionszuweisungen gewährt. Mit Abschluss der Bauphase hätten diese Investitionszuweisungen in eine Schuldendiensthilfe umgewandelt werden müssen. Dies erfolgte auch im kameralem Jahresabschluss 2013 nicht, obwohl diese Korrektur zeitlich möglich gewesen wäre.

Beanstandung

Im Jahr 2013 sind deutliche Zunahmen bei den Zuweisungen und Zuschüsse an Dritte festzustellen. Investitionszuweisungen an Dritte belasten zukünftig die Ergebnisrechnung. Es wird auf die Ausführungen unter Ziffer 5.5.13 ab Seite 56 verwiesen.

Hinweis

Zu erwähnen ist, dass die Stadt über ein neben dem kameralem Haushalt geführtes Vorschusskonto seit vielen Jahren Beträge für das Treuhandkonto Landgesellschaft gebucht hat. Diese Mittel wurde nicht als Ausgaben im Haushaltsplan geplant.

Hinweis/  
Empfehlung

#### 4.4.2.3 Finanzierung der Investitionen

Die Ausgaben des Vermögenshaushalts können auf unterschiedliche Art und Weise finanziert werden:

Finanzierung der Investitionen	2012 €	2013 €
fr. Fin. Spielraum = klass. Nettoinvest. Rate	11.099,76	501.624,50
Zuweisungen und Zuschüsse	67.700,00	66.438,85
Darlehensrückflüsse	21.446,45	746.576,89
Veräußerungserlöse	-10.985,52	3.154.561,00
Beiträge u.ä.	76.698,18	1.495.307,44
Kredite	3.606.500,00	1.895.254,33
+ Rücklagenentnahme (allgemeine Rücklage)	1.466,88	5.859,80
+ Rücklagenentnahme (SoRü § 19 Abs. 4 Nr.6 Altersteilzeit)	33.771,63	10.869,37
+ Rücklagenentnahmen (übrige Sonderrücklagen)	0,00	0,00
Zwischensumme	3.773.925,75	7.865.622,81
./. Zuführung zum Verw.HH	33.771,63	0,00
./. Rücklagenzuführung (allg. RüLa)	0,00	0,00
./. außerordentliche Tilgung / Umschuldung	0,00	0,00
./. Gruppierung 99 (sonst. Ausg.)	0,00	0,00
<b>= Summe Finanzierung</b>	<b>3.740.154,12</b>	<b>7.865.622,81</b>
Fehlbetrag (Gesamthaushalt)	0,00	0,00

Im Haushaltsjahr 2012 wurden die Ausgaben des Vermögenshaushalts fast vollständig über neue Kredite finanziert. Die Stadt konnte keinen nennenswerten Eigenanteil im Verwaltungshaushalt zur Finanzierung der Investitionen erwirtschaften.

Im Jahr 2013 konnte die Kreditaufnahme aufgrund von Veräußerungserlösen aus Grundstücksverkäufen und den erhobenen Beiträgen auf rd. 1,9 Mio. € begrenzt werden. Trotz der hohen Einnahmen im Vermögenshaushalt sind die Schulden auch 2013 weiter angestiegen.

Hinweis/ Empfehlung
------------------------

#### 4.4.3 Schulden

##### 4.4.3.1 Entwicklung der Soll-Schulden

Neben den Ergebnissen des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts ist die Verschuldung einer Kommune eine wichtige Kennzahl zur Finanzwirtschaft. In den Jahren 2012 und 2013 waren jeweils Kreditaufnahmen erforderlich, um die Investitionen zu finanzieren. In der Kameralistik wird zwischen den Soll-Schulden gemäß Haushaltsrechnung und den Ist-Schulden unterschieden. Die Soll-Schulden entwickelten sich wie folgt:

Soll-Schulden	2012 €	2013 €
Stand Ende des vorherigen Haushaltsjahres:	9.012.056,91	12.209.252,07
reine Umschuldung	0,00	0,00
echte Neuverschuldung	3.609.400,00	1.904.654,33
ordentliche Tilgung	409.304,84	554.218,48
Sonstiger Abgang	2.900,00	9.400,00
Stand des jeweiligen Haushaltsjahres	12.209.252,07	13.550.287,92

##### 4.4.3.2 Schuldendienst

Der Schuldendienst in den Jahren 2012 und 2013 zeigte folgende Entwicklung:

Schuldendienst	2012 €	2013 €
Neuverschuldung	3.606.500,00	1.895.254,33
./. Tilgung	409.304,84	554.218,48
Nettokreditaufnahme	3.197.195,16	1.341.035,85
Nettokreditaufnahme je Einwohner	246,51	103,80



Schuldendienst	2012 €	2013 €
Zinsen und Tilgung	806.515,08	1.045.831,83
<b>Schuldendienst je Einwohner</b>	<b>62,18</b>	<b>80,95</b>

#### 4.4.3.3 Entwicklung der Ist-Schulden

Für die Ist-Schulden mit den aufgenommenen Krediten ergaben sich bis 2013 folgende Ergebnisse:

Ist-Schulden	2012 €	2013 €
Stand Ende des vorherigen Haushaltsjahres:	6.129.156,91	8.599.852,07
reine Umschuldung	0,00	0,00
echte Neuverschuldung	2.880.000,00	0,00
ordentliche Tilgung	409.304,84	554.218,48
Stand des jeweiligen Haushaltsjahres	8.599.852,07	8.045.633,59
Gesamtverschuldung je Einwohner in €	663,06	622,78

Die Differenz zwischen Soll- und Ist-Schuldenstand per 31.12.2013 betrug 5.504.654,33 €.

Zur Entwicklung der Verschuldung bzw. Gesamtverschuldung wird auf die Ausführungen unter Ziffer 4.7 ab Seite 42 verwiesen.

#### 4.4.4 Kamerale Rücklagen

##### 4.4.4.1 Allgemeine Rücklage

In den Rücklagen der Kameralistik werden Finanzmittel für die spätere Verwendung angesammelt. In der **Allgemeinen Rücklage** einer Kommune werden üblicherweise Finanzmittel für zukünftige Investitionen angespart, um spätere Kreditaufnahmen zu begrenzen.

Allgemeine Rücklage	2012 €	2013 €
Bestand Ende des vorherigen Haushaltsjahres	7.326,68	5.859,80
Entnahme	1.466,88	5.859,80
Zuführung	0,00	0,00
<b>Stand des jeweiligen Haushaltsjahres</b>	<b>5.859,80</b>	<b>0,00</b>

Die Allgemeine Rücklage der Stadt war Ende 2013 vollständig aufgebraucht.

#### 4.4.4.2 Vorgaben zu den Sonderrücklagen

Das kamerale Haushaltsrecht unterscheidet zwischen Pflichtrücklage und den Soll-Sonderrücklagen, auf deren Bildung unter besonderen Umständen verzichtet werden kann. Den pflichtigen Sonderrücklagen sind auch dann die ermittelten Zuführungsbeträge zuzuführen, wenn dadurch ein Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt entstehen würde.

Pflichtrücklagen sind nach § 19 Abs. 1 GemHVO-Kameral insbesondere bei den kostenrechnenden Einrichtungen die Rückstellungsrücklage, die Abschreibungsrücklage und die Gebührenaussgleichsrücklage. Weitere Pflichtrücklagen sind z.B. die Finanzausgleichsrücklage, die Altersteilzeitrücklage, die Steuerrücklage, die Verfahrensrücklage und die Stellplatzrücklage.

Als Soll-Sonderrücklage sind insbesondere die Pensions- und Beihilferücklage sowie die Altlastenrücklage zu nennen.

In den Haushaltsjahren 2010 bis 2013 waren die Haushalte bzw. Jahresrechnungen der Stadt ausgeglichen. Die Jahresrechnungen wiesen über der Pflichtzuführung liegende Zuführungen an den Vermögenshaushalt aus. Die Stadt hätte daher grundsätzlich auch Zuführungen zu den Soll-Sonderrücklagen nach § 19 Abs. 2 GemHVO-Kameral vornehmen müssen. In den Haushaltsplänen und den Jahresrechnungen wurden keine Zuführungen z.B. für Beamtenpensionen und Beihilfeverpflichtungen geplant und gebucht.

Beanstandung

#### 4.4.4.3 Altersteilzeitrücklage

Von der Stadt wurde lediglich die Altersteilzeitrücklage in den kamerale Haushaltsjahren als **Sonderrücklage** gebildet.

Altersteilzeitrücklage (§ 19 Abs. 4 Nr. 6)	2012 €	2013 €
Bestand Ende des vorherigen Haushaltsjahres	44.641,00	10.869,37
Entnahme	33.771,63	10.869,37
Zuführung	0,00	0,00
<b>Stand des jeweiligen Haushaltsjahres</b>	<b>10.869,37</b>	<b>0,00</b>

Zu beanstanden ist, dass die Stadt die Altersteilzeitrücklage nicht nach § 19 Abs. 4 GemHVO-Kameral verzinst hat. Als Auswirkung der fehlenden Verzinsung ist anzumerken, dass das von der Stadtverwaltung festgestellte Jahresergebnis des Verwaltungshaushalts nicht vollständig ermittelt wurde. Es wurden die pflichtigen Zuführungen der Verzinsung der ATZ-Rücklage nicht als Ausgabe gebucht.

Beanstandung

Die Stadt Tornesch hatte schon im letzten Prüfungszeitraum nur über geringe Rücklagen verfügt. Bis Ende 2013 wurden alle Rücklagen vollständig aufgebraucht.

#### 4.5 Kennzahlen zu den doppischen Haushaltsdaten ab 2014

##### 4.5.1 Plan-Ist-Vergleich

Im Plan-Ist-Vergleich wird die Haushaltsplanung der Stadt getrennt nach Ergebnis- und Finanzplan mit den Ergebnissen des Jahresabschlusses verglichen.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass bei den geplanten Erträgen bzw. Aufwendungen ggf. übertragene Haushaltsermächtigungen aus dem Vorjahr genutzt wurden. Daher wird beim Plan-Ist-Vergleich im Jahresabschluss vom sogenannten fortgeschriebenen Ansatz als Soll-Wert ausgerechnet. Im Ist-Wert sind genutzte Haushaltsermächtigungen ebenfalls enthalten.

Von der Stadtverwaltung waren die Jahresabschlüsse ab dem Haushaltsjahr 2014 zum Zeitpunkt der Prüfung vor Ort noch nicht erstellt. Daher liegen die Daten der **Ergebnisrechnung** der Jahre 2014 und 2015 noch nicht vor. Ein Plan-Ist-Vergleich zur Ergebnisrechnung konnte daher nicht erstellt werden.

Hinweis

Der **Plan-Ist-Vergleich Finanzplan** wurde auf Basis des Jahresabschlusses 2014 und der vorläufigen Ergebnisse der Finanzrechnung 2015 erstellt. Diese Daten können als relativ sicher angesehen werden.

Plan-Ist-Vergleich Finanzplan	2014 €	2015 €
Beschluss Haushaltssatzung *	29.248.300,00	28.430.400,00
Fortgesch. Ansatz <b>Einzahlungen</b>	35.463.626,47	31.147.336,51
Differenz	6.215.326,47	2.716.936,51

Plan-Ist-Vergleich Finanzplan	2014 €	2015 €
Fortgesch. Ansatz Einzahlungen	35.463.626,47	31.147.336,51
Tatsächliche Einzahlungen	33.589.905,43	32.963.975,16
Verbesserungen (+) Verschlechterungen (-)	-1.873.721,04	+1.816.638,65
... in %	-5,28%	5,83%
Beschluss Haushaltssatzung *	29.574.900,00	27.923.500,00
Fortgesch. Ansatz <b>Auszahlungen</b>	34.683.772,69	32.780.412,09
Differenz	5.108.872,69	4.856.912,09
Fortgesch. Ansatz Auszahlungen	34.683.772,69	32.780.412,09
Tatsächliche Auszahlungen	31.284.232,17	27.431.309,52
Verbesserungen (+) Verschlechterungen (-)	+3.399.540,52	+5.349.102,57
... in %	9,80%	16,32%

\*) Haushaltsplan bzw. aktueller Nachtragshaushaltsplan

Die großen Abweichungen zwischen der beschlossenen Haushalts- bzw. Nachtragshaushaltssatzung im Fortgeschriebenen Ansatz ergeben sich insbesondere auch aus den übertragenen Haushaltsermächtigungen. Es wird empfohlen, im bei der Haushaltsplanung im Finanzplan bzw. den Teilfinanzplänen noch mehr auf die Einhaltung der Kassenwirksamkeit zu achten.

Hinweis/ Empfehlung
------------------------

## 4.5.2 Ergebnisrechnung

### 4.5.2.1 Ergebnisrechnungen der Jahre 2014 und 2015

Durch die Stadtverwaltung wurden die Haushaltspläne 2014 und 2015 ausgeführt. Zum Zeitpunkt der Prüfung vor Ort im Oktober 2016 lagen noch keine belastbaren Daten der Ergebnisrechnungen<sup>10</sup> bzw. der Teilergebnisrechnungen je Produkt / Produktgruppe für die beiden Jahre vor. Der Jahresabschluss 2014 wurde im Frühjahr übersandt und in den Prüfbericht eingefügt. Es wurde auf die Darstellung der unvollständigen Daten der Ergebnisrechnungen 2015 im Bericht verzichtet.

<sup>10</sup> Die Ergebnisrechnung einer Stadt entspricht etwa einer Gewinn- und Verlustrechnung (G&V).

Ergebnisrechnung		2014	2015
		€	€
10	= ordentliche Erträge	23.504.744,09	offen
17	= ordentliche Aufwendungen	24.465.923,48	
18	= Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit (= Zeilen 10 / 17)	-961.179,39	
21	= Finanzergebnis (= Zeilen 19 und 20)	-153.088,43	
22	= ordentliches Ergebnis (=Zeilen 18 und 21)	-1.114.267,82	
25	= außerordentliches Ergebnis (= Zeilen 23 und 24)	314,43	
26	= <b>Jahresergebnis (= Zeilen 22 und 25)</b>	<b>-1.113.953,39</b>	

Zur Haushaltsplanung 2015 wurde von der Verwaltung im März 2015 für das Jahr 2014 noch ein Jahresergebnis von + 95.900€ und für das Jahr 2015 ein Jahresergebnis von + 70.300 € prognostiziert. Im Mai 2015 wurde in einem vorläufigen Jahresabschluss in der Ergebnisrechnung ein Fehlbetrag von 394.986,14 € ausgewiesen. Es wurde erklärt, dass dieser Fehlbetrag als eindeutig zu gering anzusehen sei und keine belastbare Aussagekraft habe.

Ein wesentlicher Faktor für das negative Ergebnis im Jahresabschluss 2014 waren die Abschreibungen des Vermögens. Bei der Haushaltsplanung wurde lediglich der kamerale Wert der Vorjahre mit rd. 214 T€ fortgeschrieben. Im Jahresabschluss 2014 summierten sich die Abschreibungen auf 1.776.526,49 €, es ergab sich eine Verschlechterung von über 1.562 T€. Die Verwaltung hätte den Abschreibungsbetrag zur Haushaltsplanung in der erwarteten Höhe schätzen müssen.

Beanstandung

Es wird empfohlen, die Ergebnisrechnung bzw. die Teilrechnungen intensiver zu erläutern.

#### 4.5.2.2 Haushaltsermächtigungen Ergebnisrechnung

Mit der Bildung und Übertragung von Haushaltsermächtigungen hat der Landesgesetzgeber auch in der Doppik eine flexible Haushaltsbewirtschaftung über die Jahresgrenze hinaus ermöglicht. Im Jahresabschluss 2014 wurden in der Ergebnisrechnung folgende Haushaltsermächtigungen gebildet und in das Folgejahr übertragen:

Jahr	2014 €	2015 €
Gesamtbetrag der Haushaltsermächtigungen	105.089,57	Noch offen
davon gebunden	105.089,57	
frei verfügbar	0,00	

### 4.5.3 Finanzrechnungen der Jahre 2014 und 2015

#### 4.5.3.1 Entwicklung der Finanzrechnung

In der Finanzrechnung<sup>11</sup> einer Stadt werden alle Ein- und Auszahlungen einer Stadt dokumentiert. Die Entwicklung der liquiden Mittel in den vorläufigen Finanzrechnungen der Stadt stellte sich wie folgt dar:

Finanzrechnung		2014 €	2015 * €
9	= Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	23.160.384,01	27.838.636,68
16	= Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (=Zeile 10-15)	24.243.249,88	24.312.005,79
17	= Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit (= Zeilen 9 / 16)	-1.082.865,87	3.526.630,89
26	= Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	3.978.632,83	5.125.338,48
34	= Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (= Zeilen 27 bis 33)	5.208.673,00	2.457.735,33
35	= Saldo aus Investitionstätigkeit (= Zeilen 26 / 34)	-1.230.040,17	2.667.603,15
35c	= Saldo aus fremden Finanzmitteln	-41.402,29	0,00
36	= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag (= Zeilen 17, 35 und 35c)	-2.354.308,33	6.194.234,04
43	= Saldo aus Finanzierungstätigkeit	4.675.454,32	-661.568,40
44	= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln (=Zeilen 36 und 43)	2.321.145,99	5.532.665,64
45	+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	-15.168.097,19	-12.846.951,20
46	<b>= Liquide Mittel (= Zeilen 44 und 45)</b>	<b>-12.846.951,20</b>	<b>-7.314.285,56</b>

\* bei den Werten 2015 handelt es sich um vorläufige Daten

Die Liquidität der Stadt hat sich bis Ende 2015 zwar gebessert, ist insgesamt aber weiter nur über die Aufnahme von hohen Kassenkrediten sicherzustellen.

<sup>11</sup> Die Finanzrechnung stellt die Entwicklung der liquiden Mittel dar.

Die Stadtverwaltung hat nach der Umstellung auf die Doppik die Praxis der Buchführung bei den Vorschuss und Verwahrkonten teilweise nicht auf den neuen Buchungsstil angepasst. Daher werden in den Ein- und Auszahlungen in einigen Fällen die Beträge sowohl in 2013 als auch in 2014 also zweimal gebucht und ausgewiesen.

Beanstandung

Bei den Zinsen und sonstigen Finanzeinzahlungen (Kontengruppe 66) wurden im Jahr 2014 Einzahlungen in Höhe von 713.039,38 € gebucht. Etwa in gleicher Höhe wurden bei den Zinsen und sonstigen Finanzauszahlungen (Kontengruppe 75) Auszahlungen aus Verwahrungen in Höhe von 666.899,03 € gebucht. Ursächlich waren fehlerhaft gebuchte Steuerzahlungen an das Finanzamt.

#### 4.5.3.2 Haushaltsermächtigungen für Investitionsmaßnahmen

Im Jahresabschluss 2014 wurden in der Finanzrechnung von den nicht genutzten Auszahlungsermächtigungen für Investitions- bzw. Investitionsfördermaßnahmen neue Haushaltsermächtigungen gebildet und in das Folgejahr übertragen:

Jahr	2014 €	2015 €
Gesamtbetrag der Haushaltsermächtigungen für Investitionsmaßnahmen	4.599.804,17	Noch offen

Nach der vorgelegten Finanzrechnung 2014 wurde keine neue **Kreditermächtigung** aus der nicht genutzten Aufnahmeermächtigung für Investitionskredite in das Folgejahr übertragen.

Die vorgefundenen Daten ab 2013 sind teilweise nicht plausibel. Es könnte sich um Fehler bei der Bildung der HE oder um eine fehlerhafte Darstellung im Ausdruck handeln. Die Angaben sind zu überprüfen.

Hinweis/  
Empfehlung  
Nr. 1

#### 4.5.3.3 Kennzahlen zur Finanzrechnung

Die Kennzahlen zur Finanzrechnung einer Kommune sollen z.B. die Zahlungsfähigkeit ausdrücken. Da für die Stadt derzeit nur ein Jahresabschluss vorliegt, wurden hier nur die wichtigen Daten zu den Auszahlungen dokumentiert.

Jahr	2014 €	2015* €
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit:	-944.223,26	3.526.630,89

Jahr	2014 €	2015* €
<b>Saldo je Einwohner</b>	-75,02	274,64
<b>Einzahlungen aus Investitionen:</b>	4.982.957,03	5.125.338,48
davon: Darlehnsrückflüsse	1.032.036,88	115.337,29
Zuweisungen und Zuschüsse	151.500,00	44.352,00
<b>Auszahlungen aus eigenen Investitionen:</b>	6.590.314,83	2.457.735,33
davon: Vermögenserwerb	1.141.116,40	539.938,90
Eigene Baumaßnahmen	1.109.822,96	1.497.299,03
<b>Auszahlungen für Investitionsfördermaßnahmen:</b>	4.339.375,17	420.497,40
davon: Gewährung von Darlehen	2.113.965,07	394.293,53
Zuweisungen und Zuschüsse	2.225.410,10	26.203,87
<b>Finanzierung der Investitionen:</b>		
Überschuss aus lfd. Verwaltungstätigkeit	Nein!	3.526.630,89
Rückflüsse von Darlehen	1.032.036,88	115.337,29
Kreditaufnahme für Investitionen	5.500.000,00	0,00

\* vorläufige Daten

Aus der Übersicht ist zu erkennen, dass die Investitionen im Jahr 2014 aufgrund des Fehlbetrags nicht aus der laufenden Verwaltungstätigkeit finanziert wurden. Nach den vorläufigen Daten kann im Jahr 2015 der laufende Verwaltungsbetrieb eine anteilige Finanzierung leisten. Die Stadt sollte Investitionen immer auch aus der laufenden Verwaltungstätigkeit finanzieren.

Hinweis/  
Empfehlung

Weitere Erläuterungen zur Berechnung der Kennzahlen der Ergebnis- und Finanzrechnung wurden in der Anlage unter Ziffer 12.2 ab Seite 136 dargestellt.

#### 4.5.3.4 Berechnung freier Finanzspielraum

Der freie Finanzspielraum war in der Kameralistik eine wichtige Kennzahl, um die frei zur Verfügung stehenden Finanzmittel zu berechnen.

Nur bei einem mittelfristig positiven Finanzspielraum ist in der Regel davon auszugehen, dass die Kreditverpflichtungen mit der dauernden



Leistungsfähigkeit im Einklang stehen. Die nachfolgende Berechnung überträgt diese Kennzahl in das doppische Haushaltssystem.

<b>Berechnung freier Finanzspielraum aus Finanzrechnung</b>	<b>2014</b> €	<b>2015*</b> €
Einzahlungen	23.160.384,01	27.838.636,68
- Auszahlungen	24.243.249,88	24.312.005,79
<b>Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit (Cash Flow der lfd. Verwaltungstätigkeit)</b>	<b>-1.082.865,87</b>	<b>3.526.630,89</b>
+ Einzahlungen aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden	3.148.070,00	13.180,00
+ Einzahlungen aus der Veräußerung von bewegl. Vermögen	0,00	0,00
+ Einzahlungen aus der Veräußerung von Finanzanlagen	19.544,42	0,00
+ Saldo aus fremden Finanzmitteln	-41.402,29	0,00
+ Einzahlungen aus Rückflüssen von Darlehen	1.011.000,00	0,00
abzüglich ordentliche Tilgung von Krediten	642.745,68	661.568,40
<b>Zwischensaldo</b>	<b>3.494.466,45</b>	<b>-648.388,40</b>
<b>Freier Finanzspielraum</b>	<b>2.411.600,58</b>	<b>2.878.242,49</b>
<b>Freier Finanzspielraum je Einw.</b>	<b>191,59</b>	<b>224,14</b>

\* für 2015 handelt es sich um vorläufige Werte der Finanzrechnung

Der freie Finanzspielraum war in den doppischen Haushaltsjahren 2014 und 2015 positiv. Die dauernde Leistungsfähigkeit der Stadt könnte unter diesen Umständen als noch gegeben beurteilt werden. Es muss aber auch die erwartete Entwicklung mit einbezogen werden.

#### 4.5.3.5 Bereinigte Auszahlungen

Der Innenminister empfiehlt in seinen Haushaltserlassen als Orientierungsgröße für die Entwicklung der bereinigten Auszahlung des Finanzplanes bestimmte Zuwachsraten. In der nachstehenden Tabelle werden die Entwicklungen und die empfohlene Zuwachsrate als Ergebnis analog der Übersicht im Vorbericht dargestellt (§ 6 Abs. 1 Nr. 7 GemHVO-Doppik). In der nachfolgenden Übersicht wird die Finanzrechnung auf die wesentlichen Kennzahlen reduziert.

Die bereinigten Ausgaben nach dem amtlichen Muster lagen in den kameralen Haushaltsjahren bis 2013 zum Teil deutlich über den empfohlenen Zuwachsraten des Haushaltserlasses.

Die Darstellung dieser Kennzahl muss aufgrund des Systemwechsels vom kameralen auf das doppische Rechnungswesen auf Basis der bereinigten Auszahlungen der Finanzrechnung erfolgen. Auch 2014 lag die Kennzahl deutlich über den Empfehlungen des Landes.

	<b>Bezeichnung</b>	<b>2014</b> €	<b>2015</b> €
77 (70-75)	Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	24.243.249,88	24.312.005,79
7341	abzgl. Gewerbesteuerumlage	1.595.598,00	1.799.840,00
7371	abzgl. Allgemeine Umlage an das Land	214.992,00	732.516,00
7372	abzgl. Allgemeine Umlage an Kreise u. Gemeindeverbände	5.600.462,01	5.709.333,24
	<b>bereinigte Auszahlungen</b>	<b>18.642.787,87</b>	<b>18.602.672,55</b>
	<b>Veränderung zum Vorjahr in %</b>	<b>11,45</b>	<b>0,8%</b>
	<b>Empfehlung Haushaltserlass* in %</b>	<b>bis zu 1,5</b>	<b>bis zu 1,5</b>

<sup>\*)</sup> Im Haushaltserlass veröffentlichte Orientierungsdaten für die Steigerung der bereinigten Auszahlungen  
2015 = vorläufige Daten

#### 4.6 Vergleich der Schlussbilanzen der Jahre 2014 und 2015

Von der Stadtverwaltung wurde bis zur Erstellung des Prüfberichts lediglich der erste Jahresabschluss 2014 erstellt. Die Gemeindeprüfung hat daher keine Grundlagen für eine Analyse zur Entwicklung der Daten der Jahresabschlüsse bzw. der Schlussbilanzen.

<b>Eröffnungsbilanzen</b>	<b>EB 2014</b> in €	<b>JA 2014</b> in €	<b>JA 2015</b> in €
A 1. Anlagevermögen	60.511.593,42	62.314.205,89	
A 2. Umlaufvermögen	15.289.012,97	12.112.249,82	
A 3. Aktive Rechnungsabgrenzung	2.396.738,05	4.694.607,12	
P 1. Eigenkapital	35.512.316,82	34.418.363,43	
P 2. Sonderposten	12.681.401,99	12.858.077,99	
P 3. Rückstellungen	5.639.327,78	5.592.505,03	
P 4. Verbindlichkeiten	24.361.897,85	26.203.120,96	
P 5. Passive Rechnungsabgrenzung	2.400,00	48.995,42	
<b>Bilanzsumme:</b>	<b>78.197.344,44</b>	<b>79.121.062,83</b>	

Das EK der Stadt hat sich im Jahr 2014 um rd. 1,1 Mio. € reduziert. Eine sichere Tendenz kann hieraus aber nicht abgeleitet werden.

Um überhaupt neben der vorläufigen Finanzrechnung zumindest einige Aussagen zu den Finanzdaten treffen zu können, wurden die folgenden Übersichten zur vorläufigen Entwicklung der Liquidität und der Schulden eingefügt.

#### 4.7 Entwicklung der Gesamtverschuldung

Die Verschuldung einer Kommune wurde in der Vergangenheit meist nur über die Betrachtung der Entwicklung der aufgenommenen Kredite für Investitionsmaßnahmen gemessen. Neben diesen Krediten müssen zumindest auch die Kassenkredite berücksichtigt werden. Aufgrund der Auslagerung von Aufgaben aus dem städtischen Haushalt sind zu vollständigeren Bewertung der Schulden auch die Verbindlichkeiten der Eigenbetriebe und Gesellschaften einzubeziehen. Bei der Stadt zeigt sich folgende Entwicklung ab:

Gesamtschulden in Mio. € *	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Stadt: Schulden	3,64	3,20	2,96	3,72	6,13	6,80	8,05	12,90	12,24
Stadt: Kassenkredite	0,41	2,42	4,93	4,52	4,45	15,14	14,91	12,85	10,00
Eigenbetriebe	11,68	11,06	11,59	11,49	11,82	10,77	9,96	12,56	11,61
Gesellschaften	2,26	1,30	1,17	1,11	0,91	0,82	0,65	0,55	8,49
<b>Gesamt</b>	<b>20,00</b>	<b>24,14</b>	<b>28,31</b>	<b>30,67</b>	<b>33,12</b>	<b>33,53</b>	<b>33,57</b>	<b>38,86</b>	<b>42,34</b>
* jeweils zum Jahresende									
<b>pro Einwohner in €</b>	<b>1.665,17</b>	<b>1.522,43</b>	<b>1.825,53</b>	<b>2.274,08</b>	<b>2.513,10</b>	<b>2.723,98</b>	<b>2.598,50</b>	<b>3.089,61</b>	<b>3.401,92</b>

Im Ergebnis ist festzustellen, dass sich die Verschuldung der Stadt in acht Jahren etwa verfünffacht hat. Die Gesamtschulden mit den Beteiligungen haben sich in acht Jahren nahezu verdoppelt.

#### 4.8 Bürgschaften und Bürgschaftsprovisionen

Mit einer gewährten Bürgschaft steht die Stadt (Bürge) für die Erfüllung der genannten Verbindlichkeit eines Dritten ein. Der einseitig verpflichtende Vertrag regelt das Rechtsverhältnis des Bürgen gegenüber dem Gläubiger einer Forderung, die zwischen dem Gläubiger

und dessen Schuldner (Hauptschuldner) besteht. Für den Dritten und dessen Gläubiger ist die Bürgschaft eine Sicherheit, aufgrund dessen der Dritte üblicherweise bei einer Kreditaufnahme bei der Bank günstigere Zinskonditionen erhält. Für die Gewährung einer Bürgschaft ist es in der Geschäftswelt üblich, einen Bürgschaftszins festzulegen und jährlich an den Bürgen auszusahlen.

Die Stadt Tornesch gewährte u.a. den Stadtwerken seit 1997 eine Ausfallbürgschaft für die Aufnahme von Krediten mit kommunalkreditähnlichen Konditionen. Eine Bürgschaftsprovision wird bisher von der Stadt nicht erhoben. Die Stadt schöpft ihre Einnahmemöglichkeiten nicht aus. Es wird empfohlen, den Vorteil des Dritten aus der Bürgschaft abzuschöpfen

Hinweis/ Empfehlung
------------------------

## 5 Sachstand zur Eröffnungsbilanz 2014

### 5.1 Erstellung der Eröffnungsbilanz

Die fertige Eröffnungsbilanz (EB) der Stadt zum 01.01.2014 konnte bis zum Ende der überörtlichen Prüfung im November 2016 noch nicht vorgelegt werden. Es waren aber bereits verschiedene Teile der EB als **Entwurf** (Stand vom 11.11.2016) erstellt worden. Diese wurden über Stichproben geprüft und der Verwaltung hierzu, aber auch allgemein, entsprechende Hinweise zur Optimierung der EB gegeben.

Hinweis

Zur fertigen EB aus dem Jahr 2018 ergaben sich z.T. deutliche Unterschiede, die in der folgenden Tabelle kurz dargestellt werden:

Eröffnungsbilanzen	Entwurf vom 11.11.2016 Beträge in €	EB vom 15.03.2018 Beträge in €
A 1. Anlagevermögen	54.341.377,72	60.511.593,42
A 2. Umlaufvermögen	9.391.652,09	15.289.012,97
A 3. Aktive Rechnungsabgrenzung	46.479,80	2.396.738,05
P 1. Eigenkapital	23.195.230,84	35.512.316,82
P 2. Sonderposten	10.448.205,17	12.681.401,99
P 3. Rückstellungen	5.429.313,00	5.639.327,78
P 4. Verbindlichkeiten	24.721.865,94	24.361.897,85
P 5. Passive Rechnungsabgrenzung	2.400,00	2.400,00
<b>Bilanzsumme:</b>	<b>63.797.014,95</b>	<b>78.197.344,44</b>

Im Prüfbericht des GPA werden grundsätzlich die aktuellen Daten der von der Stadt erstellten EB vom 15.03.2018 verwendet.

Von der Gemeindeprüfung wurden verschiedene Bewertungen anhand der erweiterten Unterlagen zur Entwurfsfassung der EB über Stichproben geprüft. Dabei wurden vom GPA Feststellungen getroffen und Empfehlungen direkt vor Ort gegeben. Teilweise ergaben sich weitere Ergänzungen bei der Nachbereitung der Prüfung.

Hinweis/  
Empfehlung

## 5.2 Inventur

### 5.2.1 Dienstanweisungen und Richtlinien zur Inventur

Grundlage für die Inventuren sollte die Inventurrichtlinie der Stadt Tornesch für die Erfassung und Bewertung des gemeindeeigenen Vermögens vom 18.06.2008 sein. Ebenfalls am 18.06.2008 wurde die Bewertungsrichtlinie für die Eröffnungs- und Folgebilanzen der Stadt Tornesch mit Wirkung vom 01.07.2008 in Kraft gesetzt. Beide Richtlinien basierten auf den Empfehlungen des Innovationsrings.

In der Praxis zur Erstellung der EB zeigte sich, dass einzelne Regelungen nicht (mehr) dem doppelten Haushaltsrecht entsprachen und daher nicht anzuwenden waren. Anfang 2014 erfolgte eine erste Überarbeitung. Dem GPA wurden Richtlinien der Stadt mit Stand vom 13.03. bzw. 21.03.2016 vorgelegt.

Hinweis

### 5.2.2 Inventur zur Eröffnungsbilanz

Zur Erstellung der Eröffnungsbilanz (EB) ist üblicherweise erstmalig die Durchführung einer Bestandsaufnahme (Inventur) aller Vermögensgegenstände und Schulden zum Bilanzstichtag vorzunehmen (§ 54 Abs. 2 GemHVO-Doppik). Aus den Ergebnissen der Inventur ist das Inventar (Bestandsverzeichnis) für die EB zu erstellen. Für das Inventar gilt insbesondere, dass die Vermögensgegenstände und Schulden grundsätzlich einzeln zu bewerten sind.

Von der Verwaltung konnte aufgrund von Personalmangel zur Eröffnungsbilanzen 2014 keine vollständigen Bestandsaufnahmen durchgeführt werden. Aus den nicht vollständigen Inventurdaten ergaben sich verschiedene Schwierigkeiten bei der Bewertung des Anlagevermögens. Daher mussten die Inventuren zumindest teilweise nachträglich durchgeführt werden. Vollständige Nachweise wie z.B. unterschriebene Zähllisten über die nach § 54 Abs. 2 GemHVO-Doppik durchgeführte körperliche Bestandsaufnahme konnten im Jahr 2016 nicht vorgelegt werden.

Beanstandung

### 5.2.3 Folgeinventuren

Als Grundlage für die folgenden Jahresabschlüsse sind nach § 37 Abs. 1 GemHVO-Doppik Inventare zum jeweiligen Bilanzstichtag aufzustellen. Die Inventur ist die Aufstellung des Inventars. Bei körperlichen Gegenständen ist generell auch eine körperliche Bestandsaufnahme bei der Inventur vorgesehen. Üblicherweise erfolgt dies mit der Unterstützung einer den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprechenden Anlagenbuchführung.

Nach der amtlichen Erläuterung zu § 37 Abs. 1 GemHVO-Doppik ist für körperliche Vermögensgegenstände mindestens alle drei Jahre eine körperliche Bestandsaufnahme (Inventur) durchzuführen. Für Folgeinventuren hat die Verwaltungsleitung noch keine Regelungen im Sinne des § 37 GemHVO-Doppik geschaffen. Daher hätten eigentlich jährliche Inventuren durchgeführt werden müssen. Folgeinventuren wurden bisher nicht durchgeführt. Es wird empfohlen, eine entsprechende Regelung zu erstellen und Folgeinventuren vorzunehmen.

Beanstandung

### **5.3 Vermögensverzeichnis (Inventar)**

Nach der Inventur zur Eröffnungsbilanz bzw. zum Jahresabschluss wird aus den Daten der Zähllisten ein Vermögensverzeichnis (Inventar) erstellt. Die ermittelten Vermögensgegenstände und Schulden müssen vollständig ermittelt werden und sind grundsätzlich einzeln darzustellen. Die Gliederung erfolgt üblicherweise nach der Struktur der Bilanz.

In den ergänzenden Ordnern zur EB wurde eine Anlagenübersicht mit den einzelnen Inventargütern der Stadt vorgelegt. Diese Übersicht entspricht etwa einem Inventar. Das Inventar der Stadt zur EB bestand zum Prüfungszeitpunkt nur in Form einer Excel-Tabelle und nicht auf Basis einer Anlagenbuchführung. Aufgrund der unvollständigen Inventur ist davon auszugehen, dass das Inventar ebenfalls nicht vollständig ist.

### **5.4 Nachweisführung zu den Werten der Eröffnungsbilanz**

Die für die Eröffnungsbilanz angewandten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden einschließlich der genutzten Vereinfachungsregelungen sind grundsätzlich im Anhang zu erläutern. Um die bei der erstmaligen Bewertung in der EB ausgewiesenen Einzelwerte nachzuweisen, ist es erforderlich, dass die Grundlagen (z.B. die Anschaffungs- und Herstellungskosten AHK) und das konkrete Bewertungsverfahren sowie ggf. genutzte Vereinfachungen in entsprechenden ergänzenden Unterlagen dokumentiert werden. Dazu ist es grundsätzlich erforderlich, für alle Vermögensgegenstände, Sonderposten und Schulden entsprechende Berechnungen vorzulegen und die jeweils genutzten Verfahren z.B. in einem Bewertungsvermerk für die Einzelobjekte darzustellen und ggf. zu begründen. Zusätzlich müssen den Berechnungen Dokumente wie z.B. die ursprünglichen Rechnungen oder die Ergebnisse aus den Jahresrechnungen beigelegt werden. Wenn diese Nachweise nicht vorhanden sind, können ersatzweise auch Verwendungsnachweise als Beleg der AHK dienen.

In verschiedenen Fällen wurde aufgrund von nachträglichen Anschaffungs- und Herstellungskosten (nAHK) bei der Berechnung der Restbuchwerte auch eine **Verlängerung der betriebsüblichen Nutzungsdauer** (ND) vorgenommen. Die Verlängerung der betriebsüblichen ND kann nach § 43 Abs. 5 GemHVO-Doppik dann vorgenommen werden, wenn eine Erweiterung oder eine über den ursprünglichen Zustand hinausgehende wesentliche Verbesserung des Vermögensgegenstandes erreicht wird. Daher bedarf die Verlängerung grundsätzlich einer besonderen Begründung und der technischen Einschätzung zur neuen Restnutzungsdauer. Derartige Begründungen und entsprechende Einschätzungen wurden von der Stadt nicht abgegeben.

Beanstandung

## **5.5 Ergebnisse zu den Einzelangaben der EB der Stadt**

Nachfolgend werden zu einzelnen geprüften Bilanzpositionen des Entwurfes der EB die Prüfungsbemerkungen des Prüfungsteams wiedergegeben. Die Prüfung erstreckte sich insbesondere darauf, ob die Stadt bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz die Rechtsvorschriften und Weisungen der Aufsichtsbehörde eingehalten hat.

### **5.5.1 Immaterielles Vermögen (Bilanzposition A 1.1)**

Als immaterielles Vermögen wurde Software mit Restbuchwerten in Höhe von 15.985,33 € inventarisiert und bewertet. Vom GPA wurden hierzu keine Prüfungen vorgenommen.

### **5.5.2 Grundvermögen (Bilanzposition A 1.2.1 und andere)**

Das Grundvermögen einer Kommune stellt auch bei der Stadt einen großen Anteil am Gesamtvermögen. Da Grundstücke nicht abgeschrieben werden, ist die sachgerechte Bewertung besonderes wichtig, um eine fehlerhafte Über- oder Unterbewertung zu vermeiden.

Vom GPA wurde zur EB festgestellt, dass die Bewertung des Grundvermögens der Stadt nach den vorgelegten Unterlagen zum großen Teil nicht über die tatsächlichen Anschaffungskosten sondern über Erfahrungswerte erfolgte. Ursächlich hierfür war, dass die beauftragte Firma nach deren Aussagen nur 138 Kaufverträge in den Akten der Stadt auffinden konnte und nur diese berücksichtigt wurden.

Von der Gemeindeprüfung wurde empfohlen, beim Grundbuchamt des Amtsgerichts für die größeren bzw. wertvolleren Grundstücke der Stadt Auskünfte einzuholen, um die Grundstücke sachgerecht zu bewerten. Nach Auffassung der Gemeindeprüfung ist es auch nicht unverhältnismäßig, für die sachgerechte Erstellung der EB Auskünfte



beim Notar oder beim Grundbuchamt einzuholen. Es wurde empfohlen, alle Ersatzbewertungen kritisch zu überprüfen. Für möglicherweise wertvollere Grundstücke, die ab etwa 1950 zum Eigentum der Stadt gehören, muss die Überprüfung der Erfahrungswerte gefordert werden.

Beanstandung  
Nr. 1

### 5.5.2.1 Allgemeine Feststellungen zum Grundvermögen

Für die Bewertung der Grundstücke lässt sich aus dem Anhang zur EB der Stadt entnehmen, dass die **Bewertung der Grundstücke** von einer Beratungsfirma erstellt wurde. Aus den Unterlagen geht hervor, dass die AHK „anhand der Verträge ermittelt“ wurden, „soweit diese vorliegen“. Insgesamt wird der Wert der Grundstücke in der Eröffnungsbilanz mit einem **Wert von 24.169.302,46 €** angegeben.

Bilanzposition	Bezeichnung	Betrag in €
1.2.1.1	Grünfläche	2.514.622,06
1.2.1.2	Ackerland	1.488.471,44
1.2.1.3	Wald, Forsten	227.824,40
1.2.1.4	Sonstige unbebaute Grundstücke	354.966,39
1.2.2.1	Kinder- und Jugendeinrichtungen (Grund und Boden)	0,00
1.2.2.2	Schulen (Grund und Boden)	680.772,57
1.2.2.3	Wohnbauten (Grund und Boden)	111.224,37
1.2.2.4	Sonstige Dienst-, Geschäfts- u. Betriebsgebäude (Grund und Boden)	857.538,94
1.2.3.1	Grund und Boden des Infrastrukturvermögens	17.933.882,29
	<b>Summe:</b>	<b>24.169.302,46</b>

In **1.062 Fällen** wurde eine **Ersatzbewertung** nach § 55 Abs. 2 GemHVO-Doppik in vielen Fällen zum Basisjahr 1975 vorgenommen. Konkrete Einzelbegründungen für das Vorgehen und die vielen Ersatzbewertungen ergaben sich aus den vorgelegten Unterlagen der Stadt nicht. Unklar bleibt dabei, warum für die Grundstückskäufe ab etwa 1950 keinerlei Unterlagen zu den tatsächlichen AHK mehr beschafft werden konnten. Grundstückskäufe werden üblicherweise über Notarverträge dokumentiert.

Aus Sicht der Gemeindeprüfung ist diese **hohe Zahl der Ersatzbewertungen** für Grundstücke (ohne Straßen) zum Teil nicht nachvollziehbar. Die Stadt muss daher ihre Bemühungen zur Ermittlung der tatsächlichen AHK verstärken und die Unmöglichkeit bzw. den nicht vertretbaren Ermittlungsaufwand konkret für den Einzelfall oder einer

Empfehlung  
Nr. 2

Fallgruppe als Begründung der Bewertungen über Erfahrungswerte belegen.

#### 5.5.2.2 Bewertung der wirtschaftlichen Einheit

Bei der Inventarisierung und Bewertung von Grundstücken wird üblicherweise auf die **wirtschaftliche Einheit** eines Grundstücks abgestellt. Aus der Übersicht zu den Grundstücken ergeben sich auch kleinere Flächen. Die Stadt sollte prüfen, ob hier tatsächlich in allen Fällen auf die wirtschaftliche Einheit abgestellt wurde. Einzelne kleinere Flurstücke müssten ggf. zu einer wirtschaftlichen Einheit zusammengefasst werden.

Hinweis/  
Empfehlung

#### 5.5.2.3 Pauschale Abschläge bei der Bewertung des Grundvermögens

Bei der Bewertung von Grundvermögen hatten viele Kommunen für kommunal nutzungsorientierte Gebäude auch bei der Bewertung über Erfahrungswerte einen Abschlag auf den Bodenwert von z.B. 50%“ vorgenommen. Abschläge entsprechen etwa einer durchgeführten Sonderabschreibung und sind daher in begründeten Fällen zulässig bzw. erforderlich, um eine Überbewertung zu verhindern. Die **besonderen Gründe** für einen Abschlag müssen im Einzelfall nachgewiesen und in einem Bewertungsvermerk dokumentiert werden.

Es handelt sich hierbei um einen **pauschalen Abschlag**. Abschläge entsprechen etwa einer durchgeführten Sonderabschreibung und sind daher nur in begründeten Ausnahmen zulässig. Die **besonderen Gründe** für einen Abschlag müssen daher im Einzelfall nachgewiesen und in einem Bewertungsvermerk dokumentiert werden. Bei den wenigen Stichproben des GPA zum Grundvermögen wurden keine pauschalen Abschläge vorgefunden.

#### 5.5.2.4 Eigentumsnachweise zum Grundvermögen

Die Verwaltung hat das Grundvermögen der Stadt grundsätzlich aus den amtlichen ALK-Daten ermittelt. Im Rahmen der Prüfung der Gemeindeprüfung wurden von der Stadt in den vorgelegten Bilanzunterlagen keine Eigentumsnachweise in Form eines Grundbuchauszugs zum Bilanzstichtag vorgelegt.

Bei den ALK-Daten ist zu berücksichtigen, dass z.B. aufgrund von Umwidmungen von Landes- oder Kreisstraßen zu Gemeindestraßen die Daten nicht immer zeitnah vollständig bzw. korrekt sein könnten. Die Verwaltung muss hier Gegenkontrollen durchführen.

Das GPA empfiehlt, für die Grundstücke der Stadt, die dauerhaft genutzt werden, entsprechende Akten zu führen und dort die entsprechenden Eigentumsnachweise vorzuhalten.

Hinweis/  
Empfehlung

### 5.5.2.5 Stichproben zum Grundvermögen der Stadt (Bilanzposition A 1.2.1.1)

Als Stichprobe wurde versucht, die Werte der Eröffnungsbilanz zum **Grund und Boden** nachzuprüfen. Einzelne Bewertungsvermerke der Stadt mit einer Beschreibung des Bewertungsverfahrens zu den Grundstücken lagen während der Prüfung vor Ort teilweise noch nicht vor.

Es wurden zu den Grünflächen folgende Stichproben überprüft:

1. Grünfläche, 111825.021000.00050827.0, Flur 6, Flurstück 102/7, Nienkamp mit 12044 qm und mit einem Buchwert von 588.081,84 € ergibt 45,50 € je qm Fläche,
2. Grünfläche, 111825.021000.00050981.0, Flur 8, Flurstück 98, Altes Gehege mit 10.339 qm und mit einem Buchwert von 251.788,48 € ergibt 24,35 € je qm Fläche,
3. Grünfläche, 111825.021000.00051649.0, Flur 15, Flurstück 2022 (und angrenzende Flurstücke), Pommernstraße mit 5.636 qm und mit einem Buchwert von 363.119,87 € ergibt 64,43 € je qm Fläche.

Die Stichproben wurden aufgrund der hohen qm-Werte für Grünland gezogen. Im Ergebnis hat die Stadt für diese Flächen entsprechende Kaufpreise gezahlt.

Es stellt sich hier aber die Frage, ob die Zuordnung der Grundstücke zum Grünland richtig ist. Falls ja müsste weiter geprüft werden, ob ggf. bei einzelnen hoch bewerteten Grundstücken eine Überbewertung vorliegen könnte. Die Lage der Flurstücke in der Pommernstraße hinter dem Kindergarten direkt an der Bahntrasse macht eine Bebauung sehr wahrscheinlich unmöglich. Daher könnte hier eine Überbewertung aufgrund einer dauernden Wertminderung vorliegen.

Hinweis/  
Empfehlung

### 5.5.2.6 Zuordnung von Baugrundstücken (Bilanzposition A 1.2.1.1 und 2)

In den Bilanzpositionen 1.2.1.1 Grünflächen (Kontenart 021) und 1.2.1.2 Ackerland (Kontenart 022) dürfen nur entsprechende Grundstücke zugeordnet werden. Grundstücke, für die eine Vermarktung als Baugrundstücke vorgesehen ist, sind in das Vorratsvermögen umzugliedern. Es wird empfohlen, die Postenzuordnung zu überprüfen.

### 5.5.2.7 Zuordnung Wald und Forst (Bilanzposition A 1.2.1.3)

In der Bilanzposition 1.2.1.3 Wald und Forst (Kontenart 023) wird nur forstwirtschaftlich genutzter Wald auszuweisen. Nicht forstwirtschaftlich genutzter Wald gehört zu Position 1.2.1.4 Sonstige unbebaute Grundstücke. Es wird empfohlen, die Postenzuordnung zu überprüfen.

### 5.5.3 Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte (Bilanzposition A 1.2 Bauwerke)

Von den bebauten Grundstücken konnten während der Prüfung vor Ort keine Objekte als Stichproben vom GPA geprüft werden. Auch im Nachgang zu Prüfung wurden vom GPA nur Teile der Bewertungsunterlagen geprüft.

#### 5.5.3.1 Bewertung der Grundschule (Bilanzposition A 1.2.2.2)

Als Stichprobe wurden die Werte der Eröffnungsbilanz einer **Grundschule** (Bilanzposition A 1.2.2.2 bzw. P 2.2) nachgeprüft. Als Restbuchwert zum 01.01.2014 wurde 1.960.951,48 € ermittelt. Die Restnutzungsdauer wurde mit 38 Jahren und 1 Monat neu festgelegt.

	Restbuchwert in € per 01.01.2014	Restnutzungsdauer in Monaten	Abschreibungen pro Jahr in €
Schule	1.960.951,48	457	51.491,07

Der Bau der Fritz-Reuter-Schule wurde mit dem 1. Bauabschnitt (BA) im Jahr 1957 begonnen. In den folgenden Jahrzehnten bis zur Eröffnungsbilanz 2014 wurden 11 weitere BA durchgeführt und entsprechende Haushaltsmittel im Vermögenshaushalt gebucht. Diese wurden teilweise als nachträgliche Anschaffung- bzw. Herstellungskosten für die Schule gewertet.

#### 5.5.3.2 Bewertung der sonstigen Gebäude (Bilanzposition A 1.2.2.4)

Die Stadt verfügt nach der EB zur Bilanzposition A 1.2.2.5 Sonstige Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude Vermögensgegenstände mit einem Restbuchwert von **5.024.355,29 €** zum 01.01.2014. Während der Prüfung vor Ort konnten keine vollständigen Bewertungsunterlagen eingesehen werden. Vom GPA wurden hierzu keine Prüfungen vorgenommen.

#### 5.5.4 Infrastrukturvermögen der Stadt (Bilanzposition A 1.2.3)

Von der Stadt werden in der vorgelegten Eröffnungsbilanz unter der Bilanzposition 1.2.3 Infrastrukturvermögen mit einem Gesamtwert von

**35.570.930,93 €** ausgewiesen. Das Infrastrukturvermögen unterteilt sich wie folgt:

1.2.3.1 Grund und Boden d. Infrastrukturvermögens	17.933.882,29 €
1.2.3.2 Brücken und Tunnel	3.135.575,57 €
1.2.3.3 Gleisanlagen	0,00 €
1.2.3.4 Entwässerungs- u. Abwasserbeseitigungsanlagen	0,00 €
1.2.3.5 Straßennetz, Wege, Plätzen u. Verkehrs anl.	14.196.078,95 €
1.2.3.6 Sonstige Bauten des Infrastrukturvermögens	<u>305.394,12 €</u>
<b>Gesamt:</b>	<b>35.570.930,93 €</b>

Die Bewertung des Infrastrukturvermögens wurde vom GPA über Stichproben überprüft.

#### **5.5.4.1 Grund und Boden des Infrastrukturvermögens (Bilanzposition A 1.2.3.1)**

Bei dem Grund und Boden des Infrastrukturvermögens handelt es sich in der Mehrzahl um den Boden für die Gemeindestraßen. Viele gemeindliche Straßen haben ihren Ursprung in Wegen und Landstraßen, die z.T. seit vielen Jahrhunderten von den Menschen genutzt werden. Ursprüngliche Anschaffungskosten lassen sich hier nicht ermitteln, so dass beim Boden für Straßen Erfahrungswerte in vielen Fällen üblich sind.

In der fertigen EB wurde das Grundvermögen des Infrastrukturvermögens mit insgesamt 17.933.882,29 € aktiviert. Die Summe ist gegenüber anderen vergleichbaren Kommunen sehr hoch. Eine Ursache liegt im Wachstum der Stadt in den letzten Jahrzehnten. In dieser Zeit wurden viele neue Straßen gebaut, so dass auch der Grunderwerb erst in dieser Zeit erfolgte. Vom GPA wurden zum Grundvermögen keine Prüfungen vorgenommen. Es wird auch auf die allgemeinen Hinweise zur Bewertung von Grundstücken unter Ziffer 5.5.2 ab Seite 47 verwiesen, da diese für Grundstücke des Infrastrukturvermögens gelten.

Die Stadt hat bei seinen Grundstücken des Infrastrukturvermögens auch Straßen mit Gräben ausgewiesen. Gräben werden üblicherweise zur Niederschlagswasserbeseitigung verwendet. In diesen Fällen gehören sie zur Einrichtung Niederschlagswasserbeseitigung des Eigenbetriebs Abwasserbetrieb. Es wird empfohlen, das vom Eigenbetrieb bilanzierte Grundvermögen mit den Daten der Stadt abzugleichen.

#### **5.5.4.2 Brücken und Tunnel (Bilanzposition A 1.2.3.2)**

Die städtischen Brücken und Tunnel wurden mit 3.135.575,57 € in der EB aktiviert. Vom GPA wurden hierzu keine Prüfungen vorgenommen.

#### **5.5.4.3 Abwasserbeseitigung (Bilanzposition A 1.2.3.4)**

Das Vermögen der Abwasserbeseitigung der Stadt wurde 1995 auf den Eigenbetrieb Abwasserbetrieb übertragen. Daher hat die Stadt selbst kein Anlagevermögen zu aktivieren. Es wird auf die Ausführungen unter Ziffer 9.4.4 ab Seite 125 verwiesen.

#### **5.5.4.4 Straßennetz der Stadt (Bilanzposition A 1.2.3.5)**

Das Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen wurde mit einem Restbuchwert in Höhe von 14.196.078,95 € aktiviert. Vom GPA wurden zum Straßennetz keine Prüfungen vorgenommen.

#### **5.5.5 Maschinen, technische Anlagen, Fahrzeuge (Bilanzposition A 1.2.6)**

Die Maschinen, technische Anlagen und Fahrzeuge der Stadt wurden mit 1.351.608,54 € aktiviert. Die größten Werte stellen die Ausrüstung und Fahrzeuge der Feuerwehr und des Bauhofes dar. Vom GPA wurden hierzu keine Prüfungen vorgenommen.

#### **5.5.6 Betriebs- und Geschäftsausstattung (Bilanzposition A 1.2.7)**

Die Betriebs- und Geschäftsausstattung der Stadt wurden mit 354.329,61 € aktiviert. Vom GPA wurden hierzu keine Prüfungen vorgenommen.

#### **5.5.7 Bewertung der geleisteten Anzahlungen, Anlagen im Bau (Bilanzposition A 1.2.8)**

Als Anlagen im Bau werden insgesamt Vermögenswerte mit einem Betrag von 499.514,82 € ausgewiesen.

Bei der Überprüfung der Summe wurde festgestellt, dass ein Einzelwert in Höhe von 6.176,84 € mit einem negativen Vorzeichen in die Berechnung eingeflossen ist. Anlagen im Bau mit einem negativen Wert sind zumindest ungewöhnlich. In den Unterlagen fanden sich keine Erläuterungen. Der Sachverhalt ist aufzuklären.

Hinweis/  
Empfehlung

### **5.5.8 Bewertung der Finanzanlagen (Bilanzposition 1.3)**

Nach der Eröffnungsbilanz wurden Finanzanlagen in Höhe von **7.833.803,20 €** ausgewiesen. Die Bewertung für die Eröffnungsbilanz erfolgte nach der sogenannten Eigenkapitalspiegelmethode.

1.3.1	Anteile an verbundenen Unternehmen	2.745.382,17 €
1.3.2	Beteiligungen	117.309,07 €
1.3.3	Sondervermögen	4.332.445,33 €
1.3.4	Ausleihungen an verb. Unternehmen	638.666,63 €
1.3.5	Wertpapiere des Anlagevermögens	<u>114.500,00 €</u>
	<b>Gesamte Finanzanlagen:</b>	<b>7.833.803,20 €</b>

#### **5.5.8.1 Bewertung der verbundenen Unternehmen (Bilanzposition 1.3.1)**

Nach den Unterlagen der Eröffnungsbilanz der Stadt wurden Anteile an verbundenen Unternehmen in Höhe von **2.745.382,17 €** aktiviert. Es handelt sich um 51% der Stadtwerke Tornesch.

#### **5.5.8.2 Bewertung der Sondervermögen (Bilanzposition 1.3.3)**

Als Sondervermögen hat die Stadt den ermittelten Wert der Eigenbetriebe und der Bürgerstiftung in Höhe von **4.332.445,33 €** aktiviert.

#### **5.5.8.3 Sonstige Ausleihungen (Bilanzposition 1.3.4.2)**

Von der Stadt werden Sonstige Ausleihungen in der EB in Höhe von 638.666,63 € aktiviert. Es handelt sich dabei insbesondere um gewährte Wohnungsbau- und Wohnungsfürsorgedarlehen (Arbeitgeberdarlehen). Die Darlehensnehmer bei den Wohnungsbaudarlehen sind eine Baugenossenschaft und eine Kirchengemeinde. Den Darlehensverträgen liegen Zins- und Tilgungspläne zugrunde und werden von der Stadt als werthaltig eingestuft.

### **5.5.9 Bewertung der Vorräte (Umlaufvermögen, Bilanzposition A 2.1)**

Von der Stadt wurde in der Eröffnungsbilanz Vorratsvermögen (Werbeartikel und Ortschroniken) in Höhe von 12.206,69 € bilanziert. Beim Umlaufvermögen ist das strenge Niederstwertprinzip anzuwenden. Es wird empfohlen, die Vereinfachungsregelungen der §§ 37 und 38 GemHVO-Doppik zu nutzen.

Zum Vorratsvermögen gehört auch zum Verkauf bestimmtes Vermögen wie z.B. Baugrundstücke. So kann z.B. unter der Bilanzposition "Fertige Erzeugnisse und Waren" zu veräußerndes Grundvermögen ausgewiesen werden. Die Stadt hat kein Bauland o.ä. ausgewiesen.

## 5.5.10 Bewertung der Forderungen (Bilanzposition A 2.2)

### 5.5.10.1 Forderungen im Detail

In der Eröffnungsbilanz der Stadt wurde zum Bilanzstichtag 01.01.2014 Forderungen in Höhe von insgesamt **15.259.300,94 €** aktiviert. Die Forderungen unterteilen sich wie folgt:

2.2.1	Öffentl.- rechtl. F. aus Dienstleistungen	15.899,03 €
2.2.2	Sonstige öffentl.- rechtl. F.	1.949.256,19 €
2.2.3	Privatrechtliche F. aus Dienstleistungen	9.385.693,79 €
2.2.4	Sonstige privatrechtliche F.	3.793.951,93 €
2.2.5	Sonstige Vermögensgegenstände	<u>114.500,00 €</u>
	<b>Gesamte Forderungen:</b>	<b>15.259.300,94 €</b>

### 5.5.10.2 Prüfung der Werthaltigkeit der Forderungen

Die einzelnen offenen Forderungen der Stadt werden durch das Forderungsmanagement regelmäßig überprüft. Nicht mehr betreibbare Einzelforderungen werden üblicherweise über Einzelwertberichtigungen korrigiert. Nicht betreibbare Forderungen werden als Forderungsverlust behandelt und generell abgeschrieben.

Zum Jahresabschluss einer Kommune muss neben der regelmäßigen Einzelwertberichtigung zusätzlich auch eine Pauschalwertberichtigung erfolgen. Bei dieser ergänzenden Wertberichtigung werden über eine Berechnung für jede Forderungsart die wahrscheinlich im Folgejahr nach dem Jahresabschluss ausfallenden Forderungen ermittelt. Die Bestandskonten werden pauschal um die Beträge gekürzt. Mit der Pauschalwertberichtigung wird dem Vorsichtsprinzip (hier: Imparitätsprinzip) Rechnung getragen.

Nach den Angaben im Anhang und den ergänzenden Unterlagen wurden alle Forderungen der Höhe nach überprüft und nicht werthaltige Forderungen wertberichtigt. Bei der Berichtigung von Forderungen sind die formellen Bestimmungen zur Niederschlagung von Forderungen durch die Verwaltungsleitung bzw. die ehrenamtliche Selbstverwaltung zu beachten.

### 5.5.10.3 Forderungen gegenüber der Landgesellschaft

Die Stadt hat über ein neben dem kameralen Haushalt geführtes Vorschusskonto seit vielen Jahren Beträge für ein Treuhandkonto bei der



Landgesellschaft gebucht. Zur EB wurden hier Forderungen in Höhe von **9.385.693,79 €** gegenüber der Landgesellschaft aktiviert.

Bei der Bilanzierung von Forderungen prüft die Stadtverwaltung die Werthaltigkeit. Aufgrund der Größenordnung dieser Einzelforderung sollte die Verwaltung diese Forderung einzeln prüfen. Nach dem Vertrag mit der Landgesellschaft ist die Stadt verpflichtet, bei der Schlussabrechnung jedes Verwertungsrisiko zu erstatten. Die Stadt geht davon aus, dass die Forderungen gegen das Treuhandkonto der Landgesellschaft vollständig werthaltig sind. Zur Eröffnungsbilanz 2014 und im Jahresabschluss wurden diese Mittel in voller Höhe als privatrechtliche Forderungen aus Dienstleistungen aktiviert. Es wird empfohlen, die Prüfung aufgrund der Vertragssituation zu dokumentieren und auch in das Risikomanagement aufzunehmen.

Hinweis/  
Empfehlung

#### **5.5.11 Wertpapiere des Umlaufvermögens (Bilanzposition A 2.3)**

Von der Stadt wurden in der Eröffnungsbilanz keine Wertpapiere des Umlaufvermögens bilanziert.

#### **5.5.12 Ergebnisse zu den liquiden Mitteln (Bilanzposition A 2.4)**

Laut der vorgelegten Unterlagen zum Entwurf der Eröffnungsbilanz wurden die liquiden Mittel mit insgesamt **17.505,34 €** zum Bilanzstichtag 01.01.2014 festgestellt. Zur Bestätigung der Daten wurden für den Bilanzstichtag der Eröffnungsbilanz auf die Unterlagen der Stadtverwaltung verwiesen. Die Bestände wurden über erweiterte Saldenbestätigungen nachgewiesen.

Die Aufteilung der von der Stadtkasse verwalteten liquiden Mittel der Stadtverwaltung, Eigenbetriebe und Zweckverbände konnte vom GPA generell nachvollzogen werden.

#### **5.5.13 Aktive Rechnungsabgrenzung (Bilanzposition A 3)**

In der Aktiven Rechnungsabgrenzung werden die in der doppelten Buchführung üblichen Rechnungsabgrenzungsposten aus Dienstleistungen und Warenlieferungen zur betriebswirtschaftlichen Periodenabgrenzung dargestellt. In der EB wurde keine „echte“ aktive Rechnungsabgrenzung für bereits geleistete Auszahlungen im kameralen Verwaltungshaushalt des Vorjahres gebildet. Bei der Aktiven Rechnungsabgrenzung mit **2.396.738,05 €** handelt es sich um gewährte Investitionszuweisungen an Dritte, die zu aktivieren sind.

### 5.5.13.1 Investitionszuweisung an Dritte

Neben der „echten“ Rechnungsabgrenzung sind nach dem doppelten Haushaltsrecht<sup>12</sup> zu diesem Posten auch die **geleisteten Zuschüsse und Zuweisungen** für die Anschaffung oder Herstellung von Vermögensgegenständen bei Dritten zu aktivieren und über die nach dem Zuwendungsrecht festgelegte **Zweckbindungsfrist** abzuschreiben. Daher muss jede umstellende Kommune zur Erstellung der Eröffnungsbilanz in den kameralen Jahresrechnungen bzw. den Haushaltsplänen (Rechnungsergebnis VVJ) für mindestens 25 Jahre zurück nach den Ergebnissen dieser geleisteter Zahlungen suchen. Derartige Investitionszuwendungen können beispielsweise an andere Kommunen oder Zweckverbände, an Träger von Kindergärten, an die Kirchengemeinde oder auch an Vereine gezahlt worden sein.

In der Eröffnungsbilanz der Stadt werden folgende ARAPs aus derartigen Geschäftsvorfällen ausgewiesen:

Bezeichnung	Betrag in €
Schul-ZV Baukostenzuschuss	1.677.250,87
Investitionszuschuss an die GGT	4.411,70
Öko-Fonds	71.543,71
Investitionszuschuss an die GGS	150.000,00
Investitionszuschuss an den FC Union Tornesch	447.051,97
<b>Gesamte ARAP für Investitionszuwendungen:</b>	<b>2.350.258,25</b>

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung bei der Stadt Tornesch wurde festgestellt, dass die für die EB ermittelten Investitionszuwendungen in der Aktiven Rechnungsabgrenzung nicht vollständig ermittelt wurden. Nach den Unterlagen der Stadt in den kameralen Jahresrechnungen 2007 bis 2013 wurden Investitionszuwendungen in einer Höhe von 7.385.925,54 € ausgezahlt. Da die Abschreibungsdauer der geförderten Objekte in vielen Fällen 25 Jahre betragen dürfte, muss der Betrag der aktivierten ARAP höher sein.

Beanstandung

### 5.5.13.2 Zuweisungen an den Schulzweckverband

Die Stadt hat dem Schulzweckverband seit 2003 für den Bau bzw. die Erweiterung Investitionszuweisungen („Baukostenzuschüsse“) gewährt. Mit Abschluss der Bauphase hätten diese Investitionszuweisungen in eine Schuldendiensthilfe umgewandelt werden müssen. Dies erfolgte auch im kameralen Jahresabschluss 2013 nicht.

<sup>12</sup> vergl. § 40 Abs. 7 Satz 2 und 3 GemHVO-Doppik

Insgesamt hatte die Stadt von 2003 bis 2012 rd. 3,716 Mio. € an den Schulzweckverband gezahlt. In der EB der Stadt wurden die gewährten Investitionszuweisungen mit dem Restbuchwert von rd. 1,677 Mio. € aktiviert. Die Zahlungen der Stadt in den Jahren 2010 bis 2013 wurden von der Verwaltung als Schuldendiensthilfe eingestuft und daher nicht als ARAP aktiviert. Als Folge werden hierfür in den doppelischen Jahresabschlüssen auch keine Abschreibungen bei der Stadt gebucht. Da die Investitionszuweisungen bis 2013 teilweise über Kredite finanziert wurden, muss die laufende Tilgung ab 2014 anderweitig von der Stadt erwirtschaftet werden.

Beanstandung

#### 5.5.14 Eigenkapital (Passivseite, Bilanzposition P 1)

In der Eröffnungsbilanz wurde das Eigenkapital (EK) der Stadt zum Bilanzstichtag mit **35.512.316,82 €** ausgewiesen. Das EK gliedert sich nach § 48 GemHVO-Doppik in

1.1	Allgemeine Rücklage	30.880.275,50 €
1.2	Sonderrücklagen	0,00 €
1.3	Ergebnisrücklage	4.632.041,32 €
1.4	vorgetragener Jahresfehlbetrag	0,00 €
1.5	Jahresüberschuss / Jahresfehlbetrag	<u>0,00 €</u>
<b>Gesamtes EK:</b>		<b>35.512.316,82 €</b>

Für die Eröffnungsbilanz ist der Betrag der Ergebnisrücklage mit 15% der Allgemeinen Rücklage anzusetzen. Zunächst ist das verminderte EK zu ermitteln. Hierzu werden vom gesamten EK die Sonderrücklagen und der Jahresfehlbetrag abgezogen. Die Berechnung erfolgte grundsätzlich sachgerecht.

Nach § 54 Abs. 4 GemHVO-Doppik sind die Haushaltsausgabereste (HAR) des Verwaltungshaushalts in der letzten kameralen Jahresrechnung bei der Erstellung der EB gesondert zu betrachten. Die Stadtverwaltung hat in der letzten kameralen Jahresrechnung HAR im Verwaltungshaushalt in Höhe von **329.100,00 €** gebildet. Die in dieser Jahresrechnung ausgewiesenen Beträge für HAR im Verwaltungshaushalt sind, soweit diese nicht als Verbindlichkeit in der Eröffnungsbilanz auszuweisen sind, von dem Jahresfehlbetrag unter der Bilanzposition Jahresüberschuss/ Jahresfehlbetrag auszuweisenden Betrag abzusetzen. Der unter der Bilanzposition Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag auszuweisende Betrag ist darüber hinaus um die aktiven Rechnungsabgrenzungsposten zu reduzieren, die für bereits geleistete Auszahlungen im kameralen Verwaltungshaushalt des Vorjahres gebildet worden sind. Aus der vorgelegten EB konnte diese Nebenrechnung nicht entnommen werden. Es war aber ein Hinweis bei den Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen zu

eingehenden Rechnungen enthalten. Das GPA hat die Prüfung vertieft und lediglich einen HAR in Höhe von 329.100 € für die Abrechnung der Gewerbesteuerumlage 2014 auffinden können. Die Stadt sollte klären, ob dieser Posten als Verbindlichkeit in der EB passiviert wurde.

## 5.5.15 Bewertung der Sonderposten (Bilanzposition P 2)

### 5.5.15.1 Hinweise zu den Sonderposten

In der Eröffnungsbilanz wurden die Sonderposten zum Bilanzstichtag mit dem Restbuchwert in Höhe von **12.681.401,99 €** auf der Passivseite der EB ausgewiesen. Bei den Sonderposten handelt es sich aufgrund der Herkunft um besondere Finanzmittel, die weder als Eigenkapital noch als Fremdkapital der Stadt einzustufen sind. Diese Bilanzposition setzt sich zusammen aus den Sonderposten

2.1	für aufzulösende Zuschüsse	3.207.707,78 €
2.2	für aufzulösende Zuweisungen	1.808.923,85 €
2.3	für Beiträge	7.664.770,36 €
2.4	für Gebührenaussgleich	0,00 €
2.5	für Treuhandvermögen	0,00 €
2.6	für Dauergrabpflege	0,00 €
2.7	für sonstige Sonderposten	<u>0,00€</u>
	<b>Gesamte Sonderposten:</b>	<b>12.681.401,99 €</b>

Sonderposten, die aufgelöst werden sollen (und dürfen), müssen grundsätzlich über die Nutzungsdauer der geförderten Investitionsobjekte, also z.B. über 80 Jahre aufgelöst werden. Der jährliche Ertrag aus der Auflösung eines Sonderpostens kompensiert die Abschreibungsbeträge zumindest teilweise, ist damit ergebniswirksam und erleichtert somit den Haushaltsausgleich in der doppischen Ergebnisrechnung.

Für eine Prüfung der einzelnen Sonderposten muss von der Stadt eine Übersicht und je Posten eine nachvollziehbare Berechnung und Nachweisführung erstellt bzw. vorgelegt werden. Berechnungen wurden in einer Excel-Tabelle vorgelegt. Nachweise wie z.B. Zuwendungsbescheide u.ä. für die einzelnen Sonderposten mit Angabe der ursprünglichen erhaltenen Zuwendung (Anfangsbestand) und des Auflösungsbeginns usw. wurden von der Stadt während der Prüfung vor Ort in verschiedenen Fällen noch nicht vorgelegt. Daher konnten die Restbuchwerte bei einigen Sonderposten nicht sicher nachvollzogen werden.

Beanstandung

### 5.5.15.2 Inventur zu den Sonderposten (Vollständigkeit)

In der Eröffnungsbilanz wird für die Größenordnung der Stadt nur ein sehr geringer Betrag für aufzulösende Zuweisungen passiviert. Diese Sonderposten sind für erhaltene Investitionszuwendungen z.B. für Schulen und Straßen zu ermitteln. Hierzu müssen die kameralen Haushaltspläne bzw. Jahresrechnung in den Vermögenshaushalten der Jahre ab etwa 1950 von der Verwaltung geprüft werden. Aufgrund der Größenordnung ist zu vermuten, dass hier keine vollständige Inventur durchgeführt wurde. Es wird empfohlen, diese Posten zu überprüfen.

Hinweis/  
Empfehlung  
Nr. 3

Es wird darauf hingewiesen, dass auch für Investitionszuweisungen, die die Stadt an Dritte weitergeleitet hat, ein Sonderposten zu bilden ist. In diesen Fällen sind diese Zuweisung nach den Regelungen des § 40 Abs. 5 Satz 4 GemHVO-Doppik als **Sonderposten** und als **ARAP** zu bilanzieren.

### 5.5.15.3 Sonderposten für kostenlose Überlassung von Vermögen

In der Eröffnungsbilanz einer Kommune muss auch die kostenlose Überlassung von Vermögensgegenständen berücksichtigt werden. Diese werden z.B. als Anlagevermögen mit ihrem Restbuchwert bilanziert. Gleichzeitig muss für das „Geschenk“ ein Sonderposten in Höhe des Übertragungswertes eingestellt werden. Aus den Erläuterungen zur EB ergeben sich keine Anhaltspunkte, ob diese Vermögensüberlassungen vollständig ermittelt wurden und entsprechende Sonderposten gebildet wurden.

Dies wäre z.B. der Fall, wenn die Stadt Grundstücke, Infrastrukturvermögen o.ä. ohne Zahlung eines Kaufpreises, also kostenlos z.B. von einem Bauträger, erhalten hätte. In der EB konnten keine Hinweise auf derartige Sonderpostens vorgefunden werden. Da es in der Vergangenheit Erschließungsverträge gegeben hat, wird empfohlen, auch in dieser Richtung nochmals zu ermitteln.

Beanstandung

### 5.5.15.4 Sonderposten (Bilanzposition P 2.1)

Unter der Bilanzposition 2.1 aufzulösende Zuschüsse werden insgesamt **3.207.707,78 €** ausgewiesen. Nach der Dokumentation im Anhang der EB wurden die erhaltenen Zuwendungen aus den kameralen Jahresrechnungen ermittelt.

Nach den Erläuterungen im Anhang wurden in den Fällen, in denen die bezuschussten Vermögensgegenstände mit Erfahrungswerten bewertet wurden, teilweise die Zuweisungen und Zuschüsse den Erfahrungswerten entsprechend angepasst. Dies war nach Meinung der Verwaltung erforderlich, um ein den Tatsachen entsprechendes Verhältnis zwischen Investition und Zuwendung abzubilden. Aus Sicht

des GPA stellt sich hier die Frage, ob die Bewertung mit Erfahrungswerten nicht zu niedrig ermittelt wurde. Es wird empfohlen, die Werte zu überprüfen.

#### **5.5.15.5 Bewertung der Sonderposten zur Bilanzposition P 2.2**

In der Eröffnungsbilanz wurden unter der Bilanzposition 2.2 aufzulösende Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich in Höhe von insgesamt **1.808.923,85 €** ausgewiesen. Vom Betrag her erscheint diese Bilanzposition deutlich zu gering. Auch die Stadt Tornesch hat im Laufe der letzten Jahrzehnte vom Land und vom Kreis Investitionszuweisungen z.B. für Schulen, Straßen und andere Einrichtungen erhalten. Da diese Zuweisungen –soweit zulässig- über die Nutzungsdauer aufzulösen sind, müssten hier deutlich höhere Beträge für Sonderposten vorhanden sein.

#### **5.5.15.6 Sonderposten für Beiträge (Bilanzposition P 2.3.1)**

Als Sonderposten für erhobene Beiträge werden 7.459.814,87 € ausgewiesen. Diese Beiträge sind der Einrichtung Gemeindestraßen zuzuordnen.

#### **5.5.15.7 Sonderposten für Treuhandvermögen (Bilanzposition P 2.5)**

Die Stadt dokumentiert unter den Finanzanlagen das Sondervermögen Bürgerstiftung Stadt Tornesch in Höhe von 450.000 €. Ein großer Teil dieses Sondervermögens stammt aus einer Erbschaft der Stadt. Ein entsprechender Sonderposten für das Treuhandvermögen wird in der Bilanz nicht ausgewiesen. Die Stadt muss den aus der Erbschaft stammenden Anteil als Sonderposten passivieren.

Beanstandung

#### **5.5.15.8 Sonstige Sonderposten (Bilanzposition P 2.7)**

Sonstige Sonderposten wurden von der Stadt nicht passiviert, da keine entsprechenden Sachverhalte aufgefunden wurden. Daher wurde dieser Posten mit 0 € ausgewiesen.

#### **5.5.15.9 Ergebnis zur Bewertung der Sonderposten**

In der Eröffnungsbilanz wurden die Sonderposten zum Bilanzstichtag mit dem Restbuchwert in Höhe von **12.681.401,99 €** ausgewiesen. Die **Vollständigkeit der Sonderposten** z.B. aus Investitionszuweisungen bzw. aus kostenlos überlassenen Vermögensgegenständen (Geschenke) kann aufgrund der Stichproben der Gemeindeprüfung **nicht bestätigt** werden.

Aufgrund der Ergebnisse zu den Prüfungen ist zu vermuten, dass auch noch bei anderen Sonderposten fehlerhafte Restbuchwerte für die EB vorliegen. Da die ergebniswirksame Auflösung von Sonderposten dieser

Größenordnung einen großen Einfluss auf die folgenden Jahresabschlüsse der Stadt hat, wird dringend empfohlen, die gesamten Grundlagen (Inventur) und alle Berechnungen zu den Restbuchwerten der Sonderposten nochmals zu überprüfen und zu korrigieren.

Hinweis/  
Empfehlung  
Nr. 4

#### 5.5.16 Bewertung der Rückstellungen (Bilanzposition P 3)

In der Eröffnungsbilanz wurden Rückstellungen in Höhe von insgesamt **5.639.327,78 €** ausgewiesen.

Die Rückstellungen setzen sich zusammen aus

3.1	Pensionsrückstellung	5.387.613,00 €
3.2	Altersteilzeitrückstellung	0,00 €
3.3	Rückstellungen f. später entstehende K.	0,00 €
3.4	Altlastenrückstellung	0,00 €
3.5	Steuerrückstellungen	0,00 €
3.6	Verfahrensrückstellungen	41.700,00 €
3.7	Finanzausgleichsrückstellung	0,00 €
3.8	Instandhaltungsrückstellung	0,00 €
3.9	R. für Verbindlichkeiten ohne Rechnung	0,00 €
3.10	Sonstige Rückstellung	<u>210.014,78 €</u>
	<b>Gesamte Rückstellungen:</b>	<b>5.639.327,78 €</b>

Die Pensionsrückstellung unterteilt sich in Pensions- und Beihilferückstellungen. Für zukünftige Beihilfezahlungen wurde eine Rückstellung in Höhe von 375.414,00 € gebildet.

Zur Eröffnungsbilanz der Stadt ist bezogen auf Rückstellungen festzustellen, dass die üblicherweise zu bildenden Pflichtrückstellungen gebildet wurden.

#### 5.5.17 Bewertung der Verbindlichkeiten (Bilanzposition P 4)

In der Eröffnungsbilanz wurden Verbindlichkeiten in Höhe von insgesamt **24.361.897,85 €** ausgewiesen.

Die Verbindlichkeiten setzen sich zusammen aus

4.1	Anleihen	0,00 €
4.2	V. aus Krediten für Investitionen	8.045.642,11 €
4.3	V. aus Kassenkrediten	15.171.952,53 €
4.4	V. aus bes. Vorgängen	0,00 €
4.5	V. aus Lieferungen und Leistungen	879.992,52 €
4.6	V. aus Transferleistungen	0,00 €

4.7	Sonstige Verbindlichkeiten	<u>264.310,69 €</u>
	<b>Gesamte Verbindlichkeiten:</b>	<b>24.361.897,85 €</b>

Hiervon entfallen 8.045.642,11 € auf Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen. Damit wurde der nach dem letzten Prüfungsbericht tatsächlich vorhandene Bestand fortgeschrieben und in zutreffender Höhe in die EB übernommen.

Die Verbindlichkeiten aus Kassenkrediten mit 15.171.952,53 ergeben sich aus der Übertragung aus dem kameralen Jahresabschluss 2013 in zutreffender Höhe.

### 5.5.18 Passive Rechnungsabgrenzung (Bilanzposition P 5)

In der Eröffnungsbilanz wurde eine passive Rechnungsabgrenzung in Höhe von 2.400,00 € ausgewiesen. Es handelt sich dabei um Zahlungen, die vor dem Bilanzstichtag eingegangen sind, deren Ertrag aber im folgenden Jahr zuzuordnen sind.

### 5.6 Anhang zur EB

Im Anhang sind die einzelnen Positionen der Eröffnungsbilanz bzw. der Jahresabschlüsse und die verwendeten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden anzugeben und so zu erläutern, dass sachverständige Dritte die Eröffnungsbilanz beurteilen können. Insbesondere ist die Anwendung von Vereinfachungsregelungen und Schätzungen zu beschreiben.

Hinweis

Gesondert anzugeben und zu erläutern sind:

1. Besondere Umstände, die dazu führen, dass der Jahresabschluss nicht ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt vermittelt,
2. Abweichungen vom Grundsatz der Einzelbewertung und von bisher angewandten Bewertungs- und Bilanzierungsmethoden,
3. Angaben zu den Positionen „Sonderrücklage“, „Sonderposten“ und „Sonstige Rückstellungen“, sofern es sich um wesentliche Beträge handelt,
4. Abweichungen von der linearen Abschreibung sowie von der Abschreibungstabelle bei der Festlegung der Nutzungsdauer von Vermögensgegenständen,
5. noch nicht erhobene Beiträge aus fertig gestellten Erschließungsmaßnahmen,
6. Art und Umfang derivativer Finanzinstrumente,
7. Umrechnung von Fremdwährungen,



8. weitere Angaben, soweit sie nach den Vorschriften der Gemeindeordnung oder der GemHVO-Doppik für den Anhang vorgesehen sind.

Die im Anhang vorgenommenen Erklärungen und Beschreibungen der Stadt zur Eröffnungsbilanz erklären die in der Bilanz angegebenen Posten und Beträge nur generell. Auf mögliche Vereinfachungsregelungen wird zwar hingewiesen, es werden aber keine Angaben gemacht, bei welchen Inventarobjekten welche Vereinfachungsregelungen konkret angewandt wurden. Auf die Bewertung über Sammelposten wird nicht eingegangen. Die fehlenden Erläuterungen erschwerten die Überprüfung der Bewertungen und Nachweisführung der Einzelinventarobjekte deutlich. Auf die Ausführungen unter Ziffer 5.4 ab Seite 46 wird verwiesen. Es wird empfohlen, die Erläuterungen zu vertiefen.

Beanstandung

#### 5.6.1 Anlagenspiegel

Als Anlage zum Anhang ist ein Anlagenspiegel nach dem verbindlichen Muster der Ausführungsanweisung zu § 51 Abs. 3 GemHVO-Doppik zu erstellen. Der Anlagenspiegel enthält die Mindestangaben.

Es wird empfohlen, weitere abzuschreibende bzw. aufzulösende Posten der Bilanz wie z.B. die ARAPs aus geleisteten Investitionszuwendungen und erhobene Beiträge entsprechend darzustellen.

Hinweis/  
Empfehlung

#### 5.6.2 Forderungsspiegel

Der zum Prüfungszeitpunkt vorgefundene Forderungsspiegel zur EB wurde manuell und nicht aus dem Finanzwesen erstellt. Die Verwaltung hat mit der EB einen überarbeiteten Forderungsspiegel vorgelegt. Übereinstimmung mit den Daten des Finanzwesens sollte zu den jeweiligen Jahresabschlüssen bzw. bei den Folgeprüfungen des Rechnungsprüfungsausschusses nachgeprüft werden.

Aus dem Forderungsspiegel zur EB ist ersichtlich, dass die bestehenden Forderungen in Höhe von **15.259.300,94 €** zum Bilanzstichtag überwiegend mit rd. 14,5 Mio. € als kurzfristige Forderungen mit einer Restlaufzeit von bis zu einem Jahr eingestuft werden.

#### 5.6.3 Verbindlichkeitspiegel

Der zum Zeitpunkt der Prüfung vor Ort vorgefundene Verbindlichkeitspiegel zu den EB wurde teilweise manuell aus dem Finanzwesen erstellt. Die Übereinstimmung mit den Daten des Finanzwesens sollte ebenfalls zu den jeweiligen Jahresabschlüssen bzw.

bei den Folgeprüfungen des Rechnungsprüfungsausschusses nachgeprüft werden.

Im mit der EB vorgelegten Verbindlichkeitspiegel werden große Teile der Verbindlichkeiten in Höhe von rd. 24,3 Mio. € als kurzfristige Verbindlichkeiten mit einer Restlaufzeit bis zu 1 Jahr dargestellt. Dies wird auch für die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten mit rd. 8,0 Mio. € entsprechend so ausgewiesen. Dies wird so nicht richtig sein. Es wird empfohlen, die Fristigkeit nochmals zu überprüfen.

#### **5.6.4 Aufstellung der übertragenen Haushaltsermächtigungen**

##### **5.6.4.1 Übertragung von Mitteln für Aufwendungen**

Die der EB beigefügte Übersicht der übertragenen Aufwendungen nach § 23 Abs. 1 GemHVO-Doppik stimmt teilweise nicht mit den Ergebnissen der kameralen Jahresrechnung 2013 überein. Nach der kameralen Jahresrechnung wurden im Verwaltungshaushalt Haushaltsausgabereste in Höhe von 329.100 € gebildet.

In der Übersicht zur EB werden lediglich HAR in Höhe von 92.027,96 € für Geschäftsaufwendungen Verkehrsrahmenplan ausgewiesen. Hierfür wurde nach der Jahresrechnung 2013 keine HAR gebildet. Die Abweichungen müssen überprüft und aufgeklärt werden.

Beanstandung

##### **5.6.4.2 Übertragung von Mitteln für Investitionsmaßnahmen**

Aus dem Vermögenshaushalt wurden insgesamt HAR in Höhe von 4.602.018,56 € in das Haushaltsjahr 2014 und damit in die EB übernommen. Die übertragenen HAR werden als gebunden eingestuft.

Die der EB beigefügte Übersicht der übertragenen Aufwendungen nach § 23 Abs. 2 GemHVO-Doppik stimmt teilweise nicht mit den Ergebnissen der kameralen Jahresrechnung 2013 überein. Nach der Kameralistik wurden neue HAR in Höhe von 4.049.032,87 € gebildet und übertragen. Auch diese Abweichungen müssen überprüft und aufgeklärt werden.

Beanstandung

#### **5.6.5 Übersicht über die Sondervermögen, Zweckverbände und Beteiligungen**

Die Stadt verfügt nach der vorgelegten Eröffnungsbilanz über Sondervermögen und Beteiligungen. Die Übersicht (Anlage 28 der AA) zu § 51 Abs. 3 Nr. 5 GemHVO-Doppik wurde erstellt.

Nach den Angaben in der Übersicht wurden im Prüfungszeitraums Verlustausgleiche bzw. Umlagen für folgende Sondervermögen und Zweckverbände ausgewiesen:

- Grundstücksgesellschaft Tornesch (GGT)
- Abwasserzweckverband Südholstein über AZV-Pinneberg
- Wasserverband Krückau
- Wasserverband Pinnau, Bilsbek, Gronau
- Schulzweckverband Tornesch-Uetersen
- Zweckverband VHS Tornesch-Uetersen

Der Eigenbetrieb Abwasserbetrieb hat in seinen Jahresabschlüssen unter Beteiligungen 25.411,54 € als Anteil am Stammkapital und den Rücklagen des AZV Pinneberg aktiviert.

Die Stadt hat in der Übersicht kein Stammkapital bzw. einen Anteil am Abwasserzweckverband über AZV-Pinneberg dargestellt. Es wird aber eine Verlustabdeckung für verschiedene Zweckverbände ausgewiesen. Für den Abwasserzweckverband Südholstein über AZV-Pinneberg wird für die Jahre 2013 bis 2015 eine Verlustabdeckung von rd. 1 Mio. € ausgewiesen. Verlustabdeckungen in dieser Höhe wurden in der Buchführung der Stadt nicht aufgefunden. Es wird vermutet, dass es sich um die Aufwendungen des Eigenbetriebs Abwasserbetrieb für die Dienstleistungen des AZV für die Abwasserbeseitigung handelt. Es wird empfohlen die Darstellung zukünftig zu berichtigen.

Hinweis/  
Empfehlung

Es wäre auch zu prüfen, ob hier auch die Bürgerstiftung Stadt Tornesch als Sondervermögen zu dokumentieren wäre.

## **5.7 Abschließende Hinweise zur Eröffnungsbilanz**

Während der Prüfung vor Ort konnten vom GPA nur Teile der Entwurfsfassung der Eröffnungsbilanz (EB) über Stichproben geprüft werden. Auch im Nachgang zur überörtlichen Prüfung wurden nur wenige Teile der später vorgelegten EB nachgeprüft. Die Gemeindeprüfung wird in der nächsten überörtlichen Prüfung weitere Stichproben zur Absicherung der bisherigen Ergebnisse zur Bewertung von Vermögen und den Schulden vornehmen müssen.

Auf die Bestimmungen zur Berichtigung der EB unter § 56 GemHVO-Doppik wird hingewiesen.

## **6 Haushaltsplanung und –ausführung**

### **6.1 Die kamerale Haushaltsplanung**

Die Stadtverwaltung Tornesch hatte im kameralen Haushaltsplan im Verwaltung- und im Vermögenshaushalt die üblichen Einnahmen und Ausgaben geplant. Aufgrund der Umstellung auf das doppische Haushaltsrecht ab 2014 hat das GPA zur kameralen Haushaltsplanung keine tieferen Prüfungen durchgeführt.

### **6.2 Die doppische Haushaltsplanung**

Für die Vorbereitung und Aufstellung der Haushaltspläne der Stadt werden in der GO und in der GemHVO-Doppik konkrete Regelungen getroffen. Die Vorgaben zu den Bestandteilen eines Haushaltsplans und der pflichtigen Anlagen dienen zur ordnungsmäßigen Beratung und der sachgerechten Entscheidung durch die Entscheidungsgremien. Fehlende Teile können den Beschluss der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans angreifbar<sup>13</sup> machen.

Hinweis/  
Empfehlung

### **6.3 Vorbericht zum doppischen Haushaltsplan**

Der Vorbericht zum Kommunalhaushalt gibt einen Überblick über den Stand und die Entwicklung der Haushaltswirtschaft einer Stadt. Der Vorbericht ist wesentliche Grundlage für die ehrenamtliche Selbstverwaltung für ihre finanziellen Entscheidungen und zur Ausübung des Budgetrechts. Der Vorbericht besteht üblicherweise aus einem erläuternden Textteil und den pflichtigen Tabellen und Übersichten zur finanziellen Entwicklung. Die Darstellung der Finanzdaten erfolgt nach verbindlichen Vorgaben<sup>14</sup>, diese können bzw. müssen bei Bedarf ergänzt werden. Die einheitliche Darstellung fördert die Vergleichbarkeit zwischen den Kommunen.

Im Vorbericht sind nach § 6 Abs. 2 GemHVO-Doppik die wesentlichen Zielsetzungen der Planung für das Haushaltsjahr und die folgenden drei Jahre sowie die Rahmenbedingungen der Planung anzugeben. Bei diesen Zielsetzungen handelt es sich üblicherweise um die so genannten strategischen Ziele einer Verwaltung oder Kommune, die von den zuständigen Gremien i.d.R. also von der Ratsversammlung beschlossen wurden. Die Ziele sind zu erläutern. In den Haushaltsplänen der Stadt

Beanstandung

<sup>13</sup> siehe Erlass des IM vom 07.01.2005 zur Beratung und Beschlussfassung über Haushaltssatzungen

<sup>14</sup> Muster der Ausführungsanweisung (AA) zur GemHVO-Doppik (Runderlass des MIB vom 31.12.2012)

werden bisher keine wesentlichen Zielsetzungen genannt. Es werden nur allgemeine Hinweise gegeben.

Die Grundlagen der Zielsetzungen können sich auch aus den bisherigen Beschlüssen der Ratsversammlung zur Ausrichtung der Stadt ergeben. Es wird empfohlen, die wesentlichen Zielsetzungen (z.B. strategische Ziele) zur weiteren Entwicklung der Stadt zu erstellen und –soweit noch nicht geschehen– von der ehrenamtlichen Selbstverwaltung beschließen zu lassen.

#### 6.4 Budgetierung und Budgets im Haushaltsplan

Von der Stadt wurde bis zum Haushaltsjahr 2013 keine Budgetierung eingeführt. Ab dem Jahr 2014 wurde eine einfache Budgetierung auf Basis der Produkte für die Stadt eingerichtet. Den Haushaltsplänen wurden die Übersichten über die gebildeten Budgets nach § 1 Abs. 2 Nr. 5 GemHVO-Doppik beigelegt. Durch die Bildung von Budgets auf Ebene der Produkte soll eine flexible Bewirtschaftung der Haushaltsmittel durch die gegenseitige **Deckungsfähigkeit** erreicht werden. Die einfache Budgetierung der Stadt ist der erste Schritt zur Einführung der modernen Steuerungsinstrumente.

Es wurden zusätzlich zur gesetzlichen Ausnahme nach § 22 GemHVO-Doppik bestimmte weitere Produktkonten für Personalaufwendungen (bisheriger Sammelnachweis) von der Budgetierung und damit von der gegenseitigen Deckungsfähigkeit innerhalb des Budgets ausgenommen. Die Personalaufwendungen und die zugehörigen Auszahlungen werden weiterhin zusammen vergleichbar wie in einem Sammelnachweis bewirtschaftet.

Die Herausnahme dieser Produktkonten ist generell zulässig. Durch die Herausnahme der Produktkonten aus dem Budget bestehen aber nach dem doppelhaushaltlichen Haushaltsrecht keinerlei Deckungsfähigkeiten mehr. Die bei diesen Haushaltsansätzen vorkommenden Überschreitungen müssen dann als überplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen unter Beachtung der Regelungen des § 95d GO behandelt werden. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass für die aus der Budgetierung herausgenommene Produktkonten grundsätzlich auch keine **Übertragbarkeit** nach § 23 GemHVO-Doppik erklärt werden kann.

Zur Übertragbarkeit und deren Nutzung ist weiterhin zu erwähnen, dass die Auszahlungen für die Kredittilgung nicht für übertragbar erklärt werden müssen. Dies ist nicht notwendig, da die planmäßige Tilgung der Investitionskredite aufgrund der im Vertrag festgelegten Zahlungsmodalitäten keine Übertragungen erfordert.

## 6.5 Haushaltssatzung

In der Haushaltssatzung werden die Ergebnisse der gesamten Haushaltsplanung einer Kommune zusammengefasst dargestellt. Weiterhin sind pflichtige Angaben z.B. zur geplanten Kreditaufnahme, zu Verpflichtungsermächtigungen und zum Höchstbetrag der Kassenkredite zu machen.

Im Prüfungszeitraum hatte die Stadt in der Haushaltssatzung Regelungen zur Budgetierung und einer besonderen Deckungsfähigkeit eingefügt. Danach wurden die Personalaufwendungen der Stadt aus der Budgetierung herausgenommen und stattdessen eine besondere Deckungsfähigkeit in der Haushaltssatzung erklärt. Für die Erklärung einer besonderen Deckungsfähigkeit in der von der Stadt gewählten Art quer über den Haushalt gibt es im Haushaltsrecht keine Rechtsgrundlage. In der praktischen Umsetzung für die Haushaltsausführung hat die Stadtverwaltung für diese Produktkonten besondere Deckungskreise eingerichtet und ein Budget Nr. 1115 für den Personalaufwand und ein weiteres Budget Nr. 2115 für die Personalauszahlungen gebildet.

Beanstandung

In den Haushaltssatzungen wurde bisher keine Betragsgrenze für erhebliche Investitionen festgelegt. Daher müssen alle eigenen Investitionsmaßnahmen und Investitionsfördermaßnahmen einzeln im jeweiligen Teilplan des Haushaltsplans mit den ergänzenden Informationen nach § 4 Abs. 5 GemHVO-Doppik dargestellt werden. Es wird empfohlen, eine Wertgrenze für unerhebliche Investitionen festzulegen.

## 6.6 Haushaltsplanung

### 6.6.1 Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsplanung

Der Entwurf des Haushaltsplans mit dem Ergebnisplan, dem Finanzplan, den Teilplänen (Produkten), dem Stellenplan und dem beigefügten Vorbericht sowie den ergänzenden Übersichten sind die Grundlage für die Haushaltsberatungen. Die Beratungsunterlagen müssen die Mindestinhalte nach den Vorgaben des Haushaltsrechts bzw. der Ausführungsanweisung zur GemHVO-Doppik (AA) enthalten.

Die als Anlage zur Haushaltsvorlage beigefügten Übersichten bzw. Darstellungen der doppischen Haushaltspläne der Jahre 2014 und 2015 entsprachen nicht den Vorgaben des Haushaltsrechts bzw. der Ausführungsanweisung. Die Mindestinhalte wurden nicht immer eingehalten. Es wird empfohlen, die Planungsunterlagen anzupassen.

Die Stadt Tornesch hat seit dem Jahr 2014 eine Hebesatzsatzung erlassen. Diese muss dem Haushaltsplan beigefügt werden.

Die doppelten Haushaltspläne 2014 und 2015 wurden unvollständig erstellt, da insbesondere die Abschreibungen deutlich zu niedrig geplant wurden. Der ehrenamtlichen Selbstverwaltung wurde ein unzutreffendes Bild der Finanzsituation dargestellt. Die Verwaltung hätte die Abschreibungsbeträge schätzen müssen.

Beanstandung

### 6.6.2 Teilpläne im Haushaltsplan

Die Teilpläne des Haushalts der Stadt werden nach der Verwaltungsstruktur dargestellt. Die Darstellung der Teilpläne im Haushaltsplan erfolgte bisher nicht vollständig nach den Vorgaben des Haushaltsrechts. In einem Teilplan wird eine Produktgruppe oder ein Produkt der Stadt dargestellt. Der Teilplan besteht aus einer Produktbeschreibung, den Zielen, einem Teilergebnis- und einem Teilfinanzplan. Diese sollten direkt hintereinander dargestellt werden, um den Zusammenhang beider Teilpläne zu verdeutlichen. Die Investitionsmaßnahmen werden zum jeweiligen Teilfinanzplan dargestellt. Nach § 4 Abs. 5 Satz 2 GemHVO-Doppik wird zusätzlich zum Teilfinanzplan eine Einzeldarstellung der erheblichen Investitionsmaßnahmen gefordert. Zu den Einzelmaßnahmen werden zusätzliche Angaben wie die bisher bereitgestellte Mittel und der Gesamtfinanzbedarf gefordert.

Die zusätzlichen Angaben zu den Investitionen wurden für die Haushaltsberatungen in einem separaten Investitionsplan dargestellt. Ein derartiger zusätzlicher Investitionsplan ist in dieser Form im doppelten Haushaltsrecht nicht vorgesehen. Die nach § 4 Abs. 5 GemHVO-Doppik geforderten zusätzlichen Angaben für jede Einzelinvestition wurden im späterem Haushaltsplan teilweise nicht dargestellt.

Die erheblichen Investitionsmaßnahmen der Stadt sind in den Teilplänen mit den zusätzlichen Angaben darzustellen und zu erläutern<sup>15</sup>.

Es ist zur Darstellung in den Teilplänen zu beanstanden, dass die von der Stadtverwaltung gewählte Form nicht geeignet ist, den politischen Gremien die nach dem Haushaltsrecht geforderte zielorientierte Haushaltsberatung auf Basis der Produkte sinnvoll zu ermöglichen. Die Stadtverwaltung muss daher die Teilpläne der Stadt um die Produktbeschreibungen ergänzen.

Beanstandung

<sup>15</sup> Insbesondere § 18 Abs. 1 Nr. 2, 3 und 4 GemHVO-Doppik

### **6.6.3 Vorbereitung von Investitionsmaßnahmen**

Alle Investitionsmaßnahmen einer Kommune müssen zusätzlich zum Teilfinanzplan generell auch einzeln mit ergänzenden Daten dargestellt werden. Die ehrenamtliche Selbstverwaltung kann eine abweichende Regelung nach § 4 Abs. 5 Satz 2 GemHVO-Doppik zur Zusammenfassung der unerheblichen Investitionen schaffen. Eine derartige besondere Regelung zur Darstellungen der im Teilplan auszuweisenden Einzelpositionen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen mit den Ein- und Auszahlungen wurde von der ehrenamtlichen Selbstverwaltung der Stadt bisher nicht getroffen.

Bei der Planung von erheblichen Investitionen sind die besonderen Bestimmungen des § 12 GemHVO-Doppik zu beachten. Bevor diese Einzelmaßnahmen in den neuen Haushaltsplan aufgenommen werden dürfen, muss die wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden. Es müssen insbesondere auch Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten und die Bauzeitplanung ersichtlich sind. Aus der Bauzeitplanung muss ersichtlich sein, welche Finanzmittel in welchem Jahr aufgrund des Kassenwirksamkeitsprinzips benötigt werden. Beizufügen ist auch eine Übersicht der jährlichen Folgekosten (z.B. Abschreibung, Bewirtschaftungskosten). Mit diesen Informationen und Berechnungen kann die ehrenamtliche Selbstverwaltung den erforderlichen Beschluss zur Investitionsmaßnahme fassen (Maßnahmenbeschluss).

In den Haushaltsplan dürfen grundsätzlich nur Investitionsmaßnahmen aufgenommen werden, zu denen die entscheidungswichtigen Daten nach § 12 GemHVO-Doppik ermittelt wurden. Die Stadtverwaltung hat in vielen Fällen keine Maßnahmenbeschlüsse von der ehrenamtlichen Selbstverwaltung fassen lassen.

Beanstandung

### **6.7 Stellenplan**

Der Stellenplan ist nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 GemHVO-Doppik Bestandteil des doppischen Haushaltsplans. Der Stellenplan folgt der Gliederung der Teilpläne nach Produktbereichen. Er besteht aus folgenden Teilen:

Teil A: Stellenplan (Einzelübersicht der Stellen)

Teil B: Veränderungsliste

Teil C: Stellenplanquerschnitt

Der Teil B des Stellenplans mit der Veränderungsliste wurde dem Haushaltsplan 2015 nicht beigefügt. Es wird empfohlen, die in den Haushaltsplänen verwendeten Tabelle um die fehlenden Teile nach den verbindlichen Mustern der AA (Anlage 19) zu ergänzen.



## 6.8 Haushaltsausführung und –überwachung

### 6.8.1 Grundlagen zur Haushaltsüberwachung

Die nach § 26 Abs. 2 GemHVO-Doppik geforderte Haushaltsüberwachung durch die hauptamtliche Selbstverwaltung erfolgte nicht immer sachgerecht im Sinne des Haushaltsrechts. Durch die Überwachung der Haushaltsausführung soll sichergestellt werden, dass die von den zuständigen Gremien bewilligten Haushaltsmittel bis zum Jahresende ausreichen.

Die bereitgestellten Deckungsmittel wurden im Prüfungszeitraum nicht immer nachvollziehbar dokumentiert und nicht in allen Fällen im Buchführungsverfahren der Verwaltung gebucht. Daher konnten die für die Bewirtschaftung verantwortlichen Personen aus dem Finanzwesen nicht immer erkennen, ob tatsächlich noch alle Haushaltsmittel in voller Höhe zur Verfügung stehen. (vergl. § 22 Abs. 5 GemHVO-Doppik und die amtliche Erläuterung zu Abs. 5). Bei der Bereitstellung von Deckungsmitteln reicht der Verweis auf die Gesamtdeckung im Haushalt nicht aus. Die Verwaltung muss diese Arbeitsweise umstellen.

Hinweis/  
Empfehlung

### 6.8.2 Handhabung der über- und außerplanmäßigen Aufwendungen

In verschiedenen Fällen ist in der Zeit ab 2014 vorgekommen, dass in den jeweiligen Haushaltsplänen nicht genügend Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, da bei der Planung die Höhe des Bedarfes nicht immer richtig berechnet bzw. geschätzt werden konnte. Es kann auch vorkommen, dass in derartigen Fällen durch die Nutzung der Deckungsfähigkeit nach § 22 GemHVO-Doppik nicht immer genügend Deckungsmittel im Rahmen der Ausführung des Haushaltsplans bereitgestellt werden können.

In diesen Fällen müssen im Bedarfsfall die Haushaltsmittel als über- bzw. außerplanmäßige Aufwendungen und/oder Auszahlungen bereitgestellt werden. Das Verfahren erfolgt nach § 95d GO. Die Regelungen in der Kameralistik und der Doppik stimmen im Wesentlichen überein.

Als Grundsatz ist hierzu festzustellen, dass die Bereitstellung von über- bzw. außerplanmäßigen Ausgaben nur zulässig ist, wenn die Ausgaben

1. **unabweisbar** sind und
2. die **Deckung gewährleistet** ist.

Weiterhin regelt die GO, dass diese Ausgaben nur geleistet werden dürfen, wenn

- a) die Stadtvertretung (Ratsversammlung) zugestimmt hat oder
- b) es sich um eine unerhebliche Ausgabe handelt und
  - der Bürgermeister (gemäß Hauptsatzung) oder
  - im Falle der Delegation auf eine Verwaltungskraft diese die Zustimmung erteilt hat.

Die Bereitstellungen von üpl/apl Deckungsmitteln wurden von der Stadtverwaltung nicht **im Finanzwesen** gebucht. Beim deckenden Produktkonto werden auch keine Haushaltsmittel zur Bewirtschaftung gesperrt. Daher können die für die Bewirtschaftung verantwortlichen Personen aus dem Finanzwesen nicht erkennen, ob tatsächlich noch alle Haushaltsmittel in voller Höhe zur Verfügung standen oder anderweitig als Deckungsmittel verwendet wurden. Ohne eine Nachweisführung im Finanzwesen kann diese Praxis dazu führen, dass gegenüber der Haushaltsplanung ein Fehlbetrag höher ausfällt.

Beanstandung

Nach der Regelung des Haushaltsrechts ist weiterhin vorgesehen, dass generell bereits **vor der Erteilung eines entsprechenden Auftrags** sichergestellt wird, dass genügend Haushaltsmittel für diese Maßnahme zur Verfügung stehen. **Eine nachträgliche Genehmigung sieht das Gemeindehaushaltsrecht nicht vor.**

Die praktische Handhabung von über- bzw. außerplanmäßigen Aufwendungen bzw. Auszahlungen des doppelten Haushaltsplans wurde von der Stadtverwaltung nicht immer nach den Vorschriften des Haushaltsrechts durchgeführt. Es ist festzustellen, dass die Genehmigungen des Bürgermeisters nachträglich eingeholt wurden. Laut § 14 der Hauptsatzung beträgt die Grenze für unerhebliche üpl / apl – Ausgaben bei der Stadt 50.000 €. Bis zu diesem Betrag darf der Bürgermeister den unerheblichen üpl/apl Aufwendungen bzw. Auszahlungen nach § 95d GO die Zustimmung erteilen.

Beanstandung

Vom Bürgermeister wurden keine halbjährlichen Berichte nach § 95d Abs. 1 Satz 5 GO an die Ratsversammlung über seine Zustimmungen erstellt.

Beanstandung

Für die im Rahmen des Jahresabschlusses 2014 festgestellten Überschreitungen wurden keine besonderen Zustimmungen eingeholt. Die Sicherstellung der Deckung<sup>16</sup> im Haushaltsplan wurde generell nicht durch entsprechende Buchungen nachgewiesen oder belegt.

<sup>16</sup> Vergl. auch § 28 Abs. 2 GemHVO-Doppik mit der Pflicht zur Nachweisführung

## **6.9 Anordnungswesen**

### **6.9.1 Umstellung ohne aktuelle Dienstanweisung(-en)**

Mit der Umstellung auf das neue doppelte Haushaltsrecht sind generell alle DA mit finanzwirtschaftlichen Inhalten auf das neue Recht hin anzupassen. Für das Anordnungswesen und die Haushaltsüberwachung wurde bei der Stadt zunächst eine veraltete DA nach dem kameralen Haushaltsrecht weiter angewandt. Als Folge wurden teilweise die Zahlungsanordnungen der Stadt nach der Umstellung nicht immer sachgerecht nach dem doppelten Buchungssystem erstellt. Die neue DA wurde erst Ende 2015 in Kraft gesetzt.

### **6.9.2 Dienstanweisung zum Anordnungswesen**

Die Mindestbestandteile der Pflichtdienstanweisung zum Finanzwesen sind in § 36 GemHVO-Doppik geregelt. Über diese Regelungsinhalte hinaus sind üblicherweise weitere Regelungen zum Anordnungswesen und zur Haushaltsüberwachung<sup>17</sup> bzw. zur Ressourcenverantwortung vom Bürgermeister zu treffen. Derartige Regelungen fehlen teilweise noch. Zumindest die Mindestregelungsinhalte nach § 36 GemHVO-Doppik müssen festgelegt werden. Darüber hinaus kann die Verwaltungsleitung weitere für die Stadt sinnvolle Regelungen in der DA festlegen.

Beanstandung

Die Finanzbuchführung einer Kommune wird durch Zahlungs- und Buchungsanordnungen vorbereitet. Für einige Buchführungsfehler liegen die Ursachen bereits in fehlerhaften Anordnungen. Die anordnungsberechtigten Personen und auch die Personen die Richtigkeitsbescheinigungen abgeben, müssen die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) und die bestehenden haushaltsrechtlichen Regelungen beachten. Es wird empfohlen, auch in der DA zum Anordnungswesen grundlegende Regelungen zur Anwendung der doppelten Buchführung z.B. nach den §§ 17 Abs. 1 und 35a GemHVO-Doppik festzulegen bzw. zu konkretisieren.

### **6.9.3 Umstellungsprobleme / Mängel in der Sachbearbeitung**

Die Sachbearbeitung zu den Forderungen der Stadt beginnt in den Fachämtern bzw. Fachdiensten. Die Forderungen müssen zeitnah und vollständig erfasst werden. Dies sollte möglichst direkt nach Erstellung der Grundlagen (Bescheid, Rechnung etc.) erfolgen. Hierfür sind Anordnungen für die Stadtkasse zu erstellen.

<sup>17</sup> Vergleiche z. B. § 28 GemHVO-Doppik mit der Behandlung von Vormerkungen sowie der Buchung von erteilten Aufträgen als Mittelbindung

Für eingehende Rechnungen gilt, dass diese ebenfalls zeitnah von den Fachämtern bzw. Fachdiensten geprüft und mit einer Zahlungsanordnung angeordnet werden müssen. Der Zahlungsanordnung sind die zahlungsbegründenden Belege beizufügen. In verschiedenen Fällen fehlten bei den über Stichproben geprüften Zahlungsanordnungen (z.B. auch beim Personalamt) die Belege. In einigen Fällen fehlte die 2. Unterschrift auf der Anordnung. Das 4-Augen-Prinzip im Anordnungswesen wurde nicht beachtet.

Beanstandung

In mehreren Einzelfällen hat die Verwaltung eine Zahlungserinnerung bzw. Mahnung erhalten, da Rechnungen nicht innerhalb der Zahlungsfrist bearbeitet und ausgezahlt wurden. Es wird empfohlen, die Bearbeitungszeiten von eingehenden Rechnungen zu beschleunigen. Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter sollten hierfür sensibilisiert werden.

Beanstandung

Bestellungen z.B. online mit der Genehmigung von Abbuchungen vom Konto der Stadt durch Mitarbeiter/innen, die nicht der FiBu angehören, sind nicht zulässig. Einzugsermächtigungen dürfen nur durch Mitarbeiter/-innen der FiBu erteilt werden!

Eine weitere Schwierigkeit in der Praxis ergab sich in der neuen Periodenabgrenzung der Doppik. Bei den erstellten Anordnungen wurden teilweise die Grundsätze zur Abgrenzung nicht beachtet. Diese Fehler sind der Finanzbuchhaltung nicht immer aufgefallen. Es wird empfohlen, das Personal hierfür weiter zu sensibilisieren.

#### **6.9.4 Anwendung der Mitteilungsverordnung**

Beim Zahlungsverkehr mit Dritten muss die Verwaltung verschiedene Vorschriften u.a. auch die Mitteilungsverordnung<sup>18</sup> beachten. Nach dieser Bundesverordnung muss eine Kommune bestimmte Zahlungsvorfälle an das Finanzamt melden, damit denkbare Steuerhinterziehungen erschwert werden. Es sind z.B. Barauszahlungen oder besondere Überweisungen, die nicht auf das Geschäftskonto des Zahlungsempfängers erfolgen, ab einem Betrag von 1.500 € grundsätzlich zu melden.

Die Mitteilungsverordnung war der Stadtverwaltung zwar generell bekannt, es bestehen aber keine Regelungen, wer die ggf. erforderlichen Meldungen abgeben muss. Im Prüfungszeitraum wurden keine Mitteilungen an das Finanzamt erstellt, obwohl es entsprechende Mitteilungsfälle gab. Es wird dringend empfohlen, eine Regelung zu

Beanstandung

<sup>18</sup> Verordnung über Mitteilungen an die Finanzbehörden durch andere Behörden und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten (Mitteilungsverordnung) vom 07.09.1993 i.d.F. vom 23.12.2003

schaffen, um die Mitteilungsverordnung in der Stadtverwaltung richtig anzuwenden.

## 6.10 Prüfung der Finanzbuchführung

### 6.10.1 Organisation der Finanzbuchführung

Mit der Umstellung auf das neue doppelte Haushaltsrecht kommen neue Aufgaben auf die bisherige Buchhaltung einer Kommune zu. Nach § 95k GO i.V.m. § 32 GemHVO-Doppik sind die Aufgaben Buchführung und Zahlungsverkehr sowie die weiteren Kassengeschäfte nach § 34 durch das Personal der Finanzbuchhaltung durchzuführen. Die Organisation der Finanzbuchführung kann daher unterschiedlich sein.

Die Finanzbuchhaltung der Stadt (Stadtkasse) erledigt zunächst die Aufgabe der Buchführung und des Zahlungsverkehrs für die Stadt Tornesch. Daneben werden so genannte Fremde Kassengeschäfte für die Eigenbetriebe, den ZV Volkshochschule und den Schulzweckverband Tornesch-Uetersen erledigt. Insofern besteht die Stadtkasse aus mehreren Teilbereichen, die für sich geprüft werden müssen.

Wichtiger Teil der Aufgaben ist weiterhin eine **ordnungsmäßige Erfassung und Verarbeitung aller Geschäftsfälle** der Stadt und der Eigenbetriebe sowie Zweckverbände, um den Stand der Finanzwirtschaft und den Erfolg nachhaltig zu sichern und zu dokumentieren. Die Anlagenbuchführung wird nicht von der Finanzbuchhaltung erledigt. Auf die Ausführungen unter Ziffer 6.13 ab Seite 88 wird verwiesen.

### 6.10.2 Dienstanweisung zur Finanzbuchführung

Für die Finanzbuchhaltung (Stadtkasse) wurde eine Dienstanweisung für das doppelte Rechnungswesen vom 15.12.2015 vorgefunden. Diese DA basiert auf dem doppelten Haushaltsrecht und entspricht generell dem geltenden Recht. Sie enthält aber nicht alle Mindestbestandteile der Pflichtdienstanweisung zur Finanzbuchführung nach § 36 GemHVO-Doppik.

Beanstandung

Nach § 36 GemHVO-Doppik müssen von der Stadt insbesondere auch Regelungen geschaffen werden zur

- Prüfung und Freigabe von Buchführungsprogrammen
- Niederschlagung, Erlass und Stundung von Forderungen

Bereits während der Prüfung vor Ort wurde dem GPA eine Entwurfsfassung für eine neue DA Niederschlagung, Erlass und Stundung von Forderungen vorgelegt.

Über diese Regelungsinhalte hinaus könnten weitere Regelungen zur Finanzbuchführung nach den örtlichen Bedürfnissen erforderlich sein. Es wird empfohlen, die fehlenden Mindestregelungen der DA für die Finanzbuchführung zu ergänzen.

### **6.10.3 Zahlstellen in der Stadt**

Die Aufgaben der Finanzbuchführung und die Führung der Kassengeschäfte werden von der Stadt selbst wahrgenommen. Um den Bargeldverkehr abzuwickeln, wurden an verschiedenen Stellen der Stadtverwaltung Zahlstellen eingerichtet.

In der Stadt werden neben der Zahlstelle im Einwohnermeldeamt im Prüfungszeitraum weitere Zahlstellen in u.a. in den Schulen vorgehalten. Die Einrichtung und die Übergabe des Handvorschusses werden schriftlich dokumentiert. Besondere schriftliche Regelungen wie z.B. eine Dienstanweisung zu diesen Zahlstellen wurden von der Stadt bisher nicht erstellt. Die Verwaltung sollte zur Klarstellung die bestehenden Vorgaben um Verfahrensregelungen ergänzen. Auf die Bestimmungen nach § 36 Abs. Abs. 2 Nr. 3e GemHVO-Doppik wird hingewiesen.

Für alle Zahlstellen gilt, dass von den organisatorisch zuständigen Fachdiensten die übliche Dienstaufsicht wahrgenommen wurde. Eine fachliche Aufsicht der Zahlstellen durch die Finanzbuchführung hat nicht stattgefunden.

Die Arbeit der Zahlstellen einer Stadtverwaltung müssen regelmäßig und zusätzlich mindestens in jedem zweiten Jahr unvermutet durch die Kassenaufsicht der Stadt geprüft werden. Eine Prüfung der Zahlstellen der Stadt wurde seit 2013 nicht durchgeführt.

Beanstandung

### **6.10.4 Aufgabenerledigung und Arbeitsweise der Finanzbuchführung**

Bei der Bearbeitung von finanziellen Transaktionen in Haushalten der öffentlichen Hand ist die strikte Trennung der Erstellung von Anordnungen und der Buchführung mit der Zahlungsabwicklung ein wesentliches Element zur Erhöhung der Sicherheit im Finanzwesen. Die Aufgaben Buchführung und Zahlungsverkehr sind durch das Personal der Finanzbuchhaltung durchzuführen. Nach § 95k Abs. 2 i.V.m. Abs. 5 GO dürfen anordnungsberechtigte Beschäftigte nicht gleichzeitig Aufgaben der Finanzbuchführung übernehmen. Die Anordnungen sind grundsätzlich dezentral in den jeweiligen Fachbereichen von den dort fachlich verantwortlichen Personen zu erstellen.

Für verschiedene Bankkonten wurde nach den erweiterten Saldenbestätigungen der Banken neben dem Kassenpersonal auch anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtverwaltung die Unterschriftsberechtigung erteilt. Zu diesen Personen gehörten auch Personen, die im Anordnungswesen tätig sind. Grundsätzlich darf die Befugnis, auf die Bankkonten der Stadt zuzugreifen, nur Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Finanzbuchführung erteilt werden. Die von der Stadt getroffenen Regelungen unterlaufen die Sicherheitsbestimmungen zum Zahlungsverkehr und verstoßen gegen § 95k GO i.V.m. § 32 GemHVO-Doppik.

Beanstandung

#### **6.10.5 Verwendung von Vorschuss und Verwahrkonten**

Die Stadtkasse hatte für die kamerale Buchführung diverse Vorschuss- und Verwahrkonten (so genannte VV-Konten) eingerichtet und nach der Umstellung überwiegend auch in die doppische Buchführung übernommen. Die Stadtkasse bewirtschaftet hierauf verschiedene Geschäftsvorfälle. Teilweise werden sie auch genutzt, um vorübergehend haushaltsrelevanten Geschäftsvorfälle zu buchen. Diese Praxis entspricht nicht den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung. Grundsätzlich müssen alle haushaltsrelevante Buchungsfälle vom Anordnungswesen und von der Buchführung über die vorgeschriebenen Produktkonten der Ergebnis- und Finanzrechnung abwickelt werden.

Beanstandung

Die Stadtverwaltung hat nach der Umstellung auf die Doppik die Praxis der Buchführung bei den Vorschuss und Verwahrkonten nicht auf den neuen Buchungsstil angepasst. Daher werden in den Ein- und Auszahlungen in einigen Fällen die Beträge zweimal gebucht und ausgewiesen.

Beanstandung

Bei den Zinsen und sonstigen Finanzeinzahlungen (Kontengruppe 66) wurden im Jahr 2014 Einzahlungen in Höhe von 713.039,38 € gebucht. Etwa in gleicher Höhe wurden bei den Zinsen und sonstigen Finanzauszahlungen (Kontengruppe 75) Auszahlungen aus Verwahrunen in Höhe von 666.899,03 € gebucht. Ursächlich waren fehlerhafte Buchungen.

Für besondere Zahlungsvorgänge in der Stadtkasse werden auch in der doppischen Buchführung Hilfskonten benötigt, um z.B. unklare Geldeingänge abzuarbeiten. Es wird empfohlen, die Zahl der Vorschuss- und Verwahrkonten auf die unvermeidbare Anzahl zu reduzieren.

Von der Verwaltung werden bisher auch Spendeneinnahmen über Verwahrkonten abgewickelt. Spenden für städtische Aufgaben sind grundsätzlich als Erträge zu buchen. Es wird auf die Ausführungen unter Ziffer 8.10.1 ab Seite 109 verwiesen.

VV-Konten sind zum Jahresende möglichst vollständig aufzuklären und abzurechnen sowie ggf. auf die richtigen Produktkonten aufzulösen. Verbleibende VV-Konten müssen im Jahresabschluss dokumentiert und erläutert werden. Nachvollziehbare Erläuterungen zu den Beständen der VV-Konten fehlen im Jahresabschluss 2014.

#### **6.10.6 Vorgefundene Buchführungsfehler in der FiBu**

Bei der Umstellung der Buchführung von der Kameralistik zur Doppik werden üblicherweise auch in der Buchführung Fehler gemacht. Ein immer wieder festzustellender Fehler ist, dass die periodenrichtige Abgrenzung der Erträge und Aufwendungen nicht immer sachgerecht im Sinne einer betriebswirtschaftlichen Buchführung erfolgt. Dieser Fehler wurde über Stichproben auch in der Buchführung der Stadt festgestellt. Die Ursache für eine fehlerhafte Periodenzuordnung wird oft bereits bei der Bearbeitung (Richtigkeitsbescheinigung) und Anordnung einer Zahlung gelegt. Daher sollten die anordnungsbefugten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechende Hinweise bereits auf den Anordnungen vermerken.

Die Kämmerei und die Finanzbuchführung müssen den verbindlichen Kontenrahmen des Landes in einen eigenen Kontenplan für die Haushaltsplanung und Buchführung der Stadt übernehmen. Zusätzliche Buchungsstellen (Produktkonten) müssen sich in den Kontenrahmen einfügen. Die Vorgaben z.B. auch zu den VV-Konten sind zu beachten.

Es wurden in einigen Fällen auch Kopien von Rechnungen als begründende Unterlage vorgefunden. Grundsätzlich müssen Rechnungen immer im Original als begründende Unterlage beigelegt werden. Wenn dies ausnahmsweise einmal nicht erfolgen kann, dann ist dies auf dem Zahlungsvorgang zu vermerken und der Verbleib des Originalbelegs z.B. mit dem Aktenzeichen zu vermerken.

Bei einigen Rechnungen waren als Rechnungsanschrift nicht die Stadtverwaltung sondern Eigenbetriebe bzw. die Zweckverbände eingetragen. Es war daher in diesen Fällen aus den Belegen nicht ersichtlich, ob diese Rechnungen tatsächlich für die Stadt zu buchen waren. Die Stadtverwaltung muss schon bei der Auftragserteilung erklären, wer Rechnungsempfänger sein soll.

In diversen Fällen waren keine begründenden Unterlagen für die Zahlungsanordnungen vorhanden. Wenn es z.B. keine Rechnung als zahlungsbegründende Unterlage gibt oder diese in der Akte verbleiben soll, dann muss von der Verwaltung grundsätzlich ein Hilfsbeleg gefertigt werden, aus dem der Grund der Zahlung und die weiteren Daten zur



Buchung hervorgehen. Es gilt der Grundsatz: keine Buchung ohne Beleg.

### 6.10.7 Interne Überwachung der Finanzbuchführung

Das GPA hatte im letzten Prüfbericht beanstandet, dass eine örtliche Prüfung der Stadtkasse durch den Kassenaufsichtsbeamten im Zeitraum von 2008 bis 2011 nicht durchgeführt wurde. Im neuen Prüfungszeitraum 2012 bis 2015 wurde lediglich eine von mindestens vier erforderlichen unvermuteten Prüfungen durchgeführt. Es muss daher erneut beanstandet werden, dass die interne Überwachung der Finanzbuchführung (Stadtkasse) nicht nach den gesetzlichen Grundlagen des § 95k GO i.V.m. § 34 Abs. 6 GemHVO-Doppik durchgeführt wurde.

Die Stadtverwaltung muss im Rahmen der Dienstaufsicht bzw. der Regelungen eines Internen Kontrollsystems die Finanzbuchführung regelmäßig überwachen. Die letzte Prüfung der Stadtkasse während der kameralen Buchführung wurde nach den vorgelegten Berichten der Stadtverwaltung am 17.12.2013 als unvermutete Prüfung der Stadtkasse vorgenommen. Im Bericht wurden keine besonderen Ereignisse dokumentiert. Im Jahr 2012 wurde keine eigene Prüfung der Kasse vorgenommen.

Hinweis

Auch nach der Umstellung auf die Doppik wurde in den Jahren 2014 und 2015 keine Überwachung der Finanzbuchführung (Stadtkasse) durchgeführt. Nach § 34 Abs. 5 GemHVO-Doppik ist der Zahlungsverkehr und die Verwaltung der Kassenbestände mindestens einmal jährlich unvermutet von der Verwaltungsleitung bzw. beauftragten Personen (Kassenaufsichtsbeamter/in) zu prüfen.

Beanstandung

### 6.10.8 Prüfung der Stadtkasse / der Buchführung durch das GPA

Die unvermutete Prüfung der Bestände der Buchhaltung (Stadtkasse) durch die Gemeindeprüfung erfolgte im Rahmen der Ordnungsprüfung am 02.12.2016. Kassensoll- und Kassenistbestand der Stadt stimmten überein. Die Prüfung der kameralen bzw. doppischen Buchführung führte zu verschiedenen Beanstandungen. Es wird auf die entsprechenden Ausführungen des Prüfberichts verwiesen.

Bei den unvermuteten Prüfungen der **Buchführung** der Stadt nach dem Haushaltsrecht stellte die Gemeindeprüfung folgende Kassen-Soll- bzw. Kassen-Ist-Bestände fest:

Datum	Kassen-Soll-Bestand	Kassen-Ist-Bestand
09.10.2014	-14.431.007,42	-14.431.007,42
02.11.2016	-4.665.340,92	-4.665.340,92

Zu den Kassenprüfungen lagen die Eröffnungsbilanz bzw. die Jahresabschlüsse noch nicht vor. Die Überträge der Bestände sowie die Gesamteinnahmen bzw. die Gesamtausgaben konnten daher nicht auf sicherer Datenbasis ermittelt werden. Insofern stehen die Ergebnisse unter Vorbehalt einer Nachprüfung nach Fertigstellung der fehlenden Unterlagen.

## 6.10.9 Kassensicherheit

### 6.10.9.1 Kassensicherheit und IT-Administration

Nach § 33 Abs. 7 Nr. 10 sind die Tätigkeitsbereiche „Administration von Informationssystemen“ und die Erledigung von Aufgaben der Finanzbuchhaltung gegeneinander abzugrenzen. Buchführungskräfte dürfen keine Aufgaben der Systemverwaltung innerhalb des Finanzbuchführungsverfahrens wahrnehmen. Diese Regelung wird von der Stadtverwaltung eingehalten.

### 6.10.9.2 Äußere Kassensicherheit bei der Stadt

Unter der so genannten äußeren Kassensicherheit werden insbesondere auch die Maßnahmen verstanden, die dem Schutz aller Unterlagen der Finanzbuchhaltung (Stadtkasse) gegen Diebstahl und Feuer dienen. Auch die missbräuchliche Verwendung von Unterlagen muss unterbunden werden. Nach § 57 Abs. 1 GemHVO-Doppik müssen alle Bücher und Buchungsbelege sowie die Unterlagen über den Zahlungsverkehr sicher aufbewahrt werden. Im Rahmen der Prüfung in der Stadtverwaltung wurde festgestellt, dass die äußere Kassensicherheit in Teilen der Finanzbuchhaltung aufgrund des derzeitigen Verfahrens der Stadt nicht gegeben ist.

Die Büroräume der Finanzbuchhaltung können auch durch andere buchhaltungsfremde Personen betreten werden. Es besteht daher die Möglichkeit, Zahlungsanordnungen oder Belege zu entnehmen, diese zu vernichten und/oder Manipulationen an den Unterlagen der Finanzbuchführung vorzunehmen. Die derzeitige Art der Aufbewahrung der Bücher und Belege kann nicht als sicher eingestuft werden und entspricht auch nicht der von der Stadt getroffenen Regelung. Die äußere Kassensicherheit ist über entsprechende Sicherheitseinrichtungen wieder herzustellen.

Beanstandung

### 6.10.10 Belegablage

Die Finanzbuchführung ist üblicherweise auch für die ordnungsmäßige Belegablage zuständig. Dabei gilt, dass jeder Geschäftsvorfall über begründende Unterlagen (Belege) zu dokumentieren ist. Die begründenden Unterlagen sind mit den Zahlungs- bzw. Buchungsanordnungen geordnet abzulegen und sicher aufzubewahren. Zur Einhaltung der Aufzeichnungsfunktion der Belege muss eine geordnete Belegablage vorhanden sein. Das konkrete Ordnungssystem der Belegablage ist z.B. in einer Dienstanweisung zu dokumentieren und verbindlich festzulegen.

Die Belegablage erfolgt bei der Stadt nach der sachlichen Reihenfolge der Produkte. Bei der Ablage der Belege und der Verbindung mit den Eintragungen in den Büchern<sup>19</sup> bestanden in der Verwaltung noch Unsicherheiten. Es wird empfohlen, hier ein verbindliches System festzulegen.

Belege wurden während der Prüfung der Gemeindeprüfung nur über Stichproben eingesehen. In mehreren Fällen wurden Auszahlungsanordnungen ohne die zahlungsbegründenden Belege vorgefunden. In einigen Einzelfällen auch Anordnungen mit nur einer Unterschrift vorgefunden. Die Finanzbuchhaltung hätte diese Anordnungen nicht ausführen dürfen.

Beanstandung

### 6.10.11 Verwahrgeless

Nach den Vorschriften des kamerale Kassenrechts<sup>20</sup> war es auch Aufgabe der Stadtkasse, Wertgegenstände sicher zu verwahren. Hintergrund dieser Regelung war, dass die Kasse üblicherweise über Tresore oder Panzerschränke verfügte und daher Wertgegenstände in diesen Behältnissen sicher waren. Im doppelischen Haushaltsrecht wurde diese Organisationsvorgabe des Landesgesetzgebers nicht aufgenommen. Es gilt aber weiterhin, dass die Stadtverwaltungsleitung eine Regelung zur sicheren Verwahrung von Wertgegenständen treffen muss. Sie kann dabei frei entscheiden, welche Verwaltungseinheit und wie die Wertgegenstände sicher verwahrt werden.

Für das Verwahrgeless der Stadt wurde eine Regelung vom Bürgermeister getroffen. Wertgegenstände werden von der Stadtkasse nach den Regelungen der DA verwahrt und nachgewiesen. Im Verwahrgeless der Stadt befinden sich diverse z.T. auch sehr alte Verträge, wie z.B. Konzessionsvertrag aus 1955, ein Bausparvertrag aus

<sup>19</sup> vergl. § 33 Abs. 5 GemHVO-Doppik

<sup>20</sup> vergl. § 1 Abs. 1 GemKVO-Kameral

1965 und Pachtverträge aus 1965 bzw. 1967. Es wird empfohlen, nicht mehr erforderliche Unterlagen dem Archiv zu übergeben.

#### **6.10.12 Prüfung und Freigabe von Buchführungsverfahren**

Vor dem Echteinsatz einer Software für die Finanzbuchführung ist eine Prüfung der Software nach den Grundsätzen des § 36 GemHVO-Doppik durchzuführen. Das konkrete Verfahren der Prüfung und Freigabe der Software nach dem doppelten Haushaltsrecht ist in einer Dienst-anweisung festzulegen. Es wird darauf hingewiesen, dass auch nach einem Update grundsätzlich eine Prüfung und Freigabe des Buchführungsverfahrens erneut durchgeführt werden muss.

Die Prüfung und Freigabe eines EDV-Verfahrens sollen die Risiken einer fehlerhaften Buchführung oder eines unrichtigen Zahlungsverkehrs verhindern bzw. minimieren. Im Ergebnis sollen mögliche Vermögensschäden oder Kosten vermieden werden. Derartige Fachprüfungen müssen in einer separaten Prüfumgebung erfolgen.

Eine weitere Prüfung und Freigabe einer Software ist nach dem **Landesdatenschutzgesetz** (LDSG) dann vorgesehen, wenn mit einer Software personenbezogene Daten verarbeitet werden. Diese Prüfung hat vor dem erstmaligen Einsatz und nach Änderungen der Software (Updates) zu erfolgen. In dieser Prüfung wird die Einhaltung des Datenschutzes bei der automatisierten Datenverarbeitung in der Software hinterfragt. In einem Buchführungsprogramm werden generell personenbezogene Daten wie z. B. Anschriften und Bankverbindungen verarbeitet, so dass zusätzlich zur Prüfung und Freigabe nach dem Haushaltsrecht eine Prüfung und Freigabe nach § 5 Abs. 2 LDSG für ein Buchführungsprogramm erfolgen muss.

Die Haushaltsplanung und Finanzbuchführung der Stadt erfolgt seit 2006 mit dem IT-Verfahren H&H proDoppik. Diese Software wurde von der Stadtverwaltung zum Teil auch geprüft, aber nicht frei gegeben. Auch eine fertige Dienst-anweisung konnte nicht vorgelegt werden.

Beanstandung

Es war nicht Gegenstand der überörtlichen Prüfung des GPA, ob das in der Stadtverwaltung eingesetzte IT-Verfahren zur Haushaltsplanung, zur Buchführung und zur Erstellung des Jahresabschlusses tatsächlich nach den landesrechtlichen Vorschriften und den GoB korrekt arbeitet.

## 6.11 Forderungsmanagement und Vollstreckung

### 6.11.1 Grundlagen zum Forderungsmanagement

Das Forderungsmanagement beginnt mit der **zeitnahen und vollständigen Erfassung aller Forderungen** einer Kommune durch das Anordnungswesen in der Buchführung. Es setzt sich im **Mahnwesen** und der **Vollstreckung** durch die Buchhaltung fort. Nach der Prüfungsmittelung<sup>21</sup> des LRHs messen die Kommunen dieser Aufgabe grundsätzlich zu wenig Bedeutung bei. Es wird von Kommunen argumentiert, dass der mit der Einführung eines kommunalen Forderungsmanagements verbundene personelle und sächliche Aufwand zu groß sei und den (finanziellen) Nutzen übersteige. Dieser Auffassung hat der LRH widersprochen. Auch das GPA ist der Meinung, dass jede Kommune ein sachgerechtes Forderungsmanagement betreiben muss.

Angesichts der finanziellen Lage der Stadt muss das Forderungsmanagement der Stadt möglichst optimale Ergebnisse liefern, um nur wenige nicht beitreibbare Forderungen abschreiben zu müssen.

### 6.11.2 Mahnwesen

Allgemein wird unter Mahnwesen die Beitreibung von offenen Forderungen verstanden. Es ist damit eine Aufforderung des Gläubigers an den Schuldner, die nicht rechtzeitig erbrachte fällige Leistung zu erbringen. Bei den Forderungen und damit die Mahnungen einer Kommune sind zu unterscheiden:

- für öffentlich-rechtliche Forderungen (auf der Grundlage von Gesetzen, Verordnungen, Satzungen etc. üblicherweise per Bescheid festgesetzte Gebühren, Steuern, Beiträge und ähnliche Beträge) und
- für privatrechtliche Forderungen (aus einem Vertrag oder ähnlichem sich ergebende Mieten, Pachten, Verkaufserlöse etc.).

Nicht bezahlte Forderungen (früher auch Kasseneinnahmereste bzw. KER) werden generell kurz nach Ablauf der Fälligkeit mit Hilfe des Buchführungsverfahrens weitgehend automatisch für die Mahnungen aufbereitet. Ausgenommen sind Forderungen bzw. Personen für die eine Mahnsperre gesetzt wurde. Es wird empfohlen, den Bestand der Personen mit Mahnsperre zu reduzieren.

Hinweis/  
Empfehlung

<sup>21</sup> LRH SH Prüfungsmittelung Forderungsmanagement in ausgewählten Kommunen sowie Organisation und Wirtschaftlichkeit des kommunalen Vollstreckungswesens vom 12.02.2014

Im Rahmen der Prüfung wurden auch größere Mengen an älteren Forderungen festgestellt. Die Einbringbarkeit (Werthaltigkeit) der Altforderungen wurde für die EB zwar geprüft, die Prüfungen sollten aber regelmäßig wiederholt und die Einschätzung aktualisiert werden. Die Forderungen sollen zügiger abgearbeitet werden.

### **6.11.3 Vollstreckung**

Öffentlich-rechtliche Geldforderungen können die Kommunen selbst im Verwaltungszwangsverfahren vollstrecken.

Grundsätzlich sind für die Vollstreckung privatrechtlicher Geldforderungen die Vorschriften der Zivilprozessordnung (ZPO) anzuwenden.

Bei der Stadt Tornesch kommt das Vollstreckungsmodul der Finanzsoftware ProDoppik zum Einsatz. Der Stand der offenen Forderungen in der Vollstreckung betrug lt. Liste der Verwaltung zum 07.11.2016 insgesamt **438.966,15 €**. Davon waren Amtshilfeersuchen mit 56.862,45 € an die Vollstreckungsbehörden anderer Städte und Gemeinden.

Bei dem Stand der Forderungen ist zu berücksichtigen, dass in vielen Fällen auch ältere Forderungen enthalten sind. Es ist zu befürchten, dass ein Teil dieser Forderungen nicht mehr betreibbar sein wird und niedergeschlagen werden muss.

### **6.11.4 Säumniszuschläge und Stundungszinsen**

Für gemahnte und in Vollstreckung befindliche Forderungen der Stadt sind üblicherweise Säumniszuschläge und/oder Stundungszinsen vom Zahlungspflichtigen zu fordern. Diese wurde auch in vielen Fällen von der Finanzbuchführung berechnet und dem Schuldner mitgeteilt. Zu kritisieren ist, dass diese Forderungen nicht immer in der Buchführung angeordnet wurden. Daher ist in diesen Fällen aus der Buchführung nicht ersichtlich, wie hoch die Gesamtforderung der Stadt ist. Es wird empfohlen, die neu entstandenen Forderungen spätestens vor dem Jahresabschluss auch als Forderung in das Buchführungsverfahren aufzunehmen.

### **6.11.5 Feststellungen**

Während der Prüfung der Finanzbuchführung wurden von der Gemeindeprüfung relativ hohe offene Forderungen festgestellt. Daher wurden diese intensiver vom GPA im Buchführungsprogramm geprüft, um mögliche Ursachen zu ermitteln.

Summe OP:	Forderungsbetrag in €	Anzahl Posten
Ende 2015	1.714.683,03	4.743
Ende 2013	1.363.453,70	3.335

Bei der tieferen Prüfung in der Buchführung wurden bei den offenen Forderungen bis 2013 zum Teil auch sehr alte offene Forderungen festgestellt:

OP aus dem Jahr	Forderungsbetrag in €	Anzahl Posten
vor 2000	160.791,62	188
2000 bis 2004	541.943,99	802
2005 bis 2008	199.913,64	612
2009 bis 2011	268.757,98	810
2012	43.558,38	322
2013	148.488,09	601
Summe Ende 2013	1.363.453,70	3.335

Die Auswertungen ergaben, dass vom Zahlungspflichtigen nicht zur Fälligkeit gezahlte Forderungen üblicherweise von der Stadtkasse angemahnt wurden. In diversen Einzelfällen z.B. im Bereich der Steuern wurden aber keine automatisierten Mahnungen erstellt, da die einzelnen Forderungen zusätzlich nachmals manuell überprüft werden sollten. Diese offenen Forderungen wurden in einigen Fällen auch nicht an die Vollstreckung übergeben. Es ist zu befürchten, dass aufgrund dieser Praxis auch Forderungen aus dem Steuerbereich verjährt sind. Die Verjährungsfrist beträgt nach § 228 Abgabenordnung 5 Jahre.

Beanstandung

In einem Teil der Fälle bestehen auch bei älteren Forderungen Ratenzahlungsvereinbarungen, so dass diese Posten langsam reduziert werden.

Bei einem anderen Teil der im Buchführungssystem als offene Forderung geführt wird, ist der Bearbeitungsstand unklar. Nach den Feststellungen besteht die Möglichkeit, dass diese Forderungen niedergeschlagen werden sollten, da sie nicht mehr betreibbar waren. Aufgrund der unklaren Regelungen in der Verwaltung unterblieb die Niederschlagung. Die Buchführung wurde nicht berichtigt. Ein Teil der Forderungen könnte inzwischen auch verjährt sein. Die Stadtverwaltung musste die internen Abläufe und Prüfungen zum Forderungsmanagement intensivieren.

### 6.11.6 Sicherungshypothesen

Zur Absicherung von nicht gezahlten Forderungen können von Kommunen Zwangssicherungshypothesen als öffentliche Last in das Grundbuch eingetragen werden. Das Forderungsmanagement muss auch diese Vorgänge überwachen. Die Aktenführung dieser Forderungsfälle sollte verbessert werden, da aus der Akte nicht immer der aktuelle Sachstand erkennbar war. Es war in zwei Fällen nicht erkennbar, dass die Forderungen beglichen wurden. Es wird empfohlen, die Aktenführung zu verbessern.

### 6.12 Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen

Ein weiterer wichtiger Teil des Forderungsmanagement ist die abschließende Bearbeitung der noch nicht bezahlten Forderungen aus den Geschäftsvorfällen der Verwaltung. Dabei sind zu unterscheiden:

1. Stundung = Gewährung eines Zahlungsaufschubs, Ratenzahlung,
2. Niederschlagung = vorübergehender Verzicht auf weitere Beitreibungsmaßnahmen
3. Erlass = endgültiger Verzicht aus besonderen Gründen)

Die Satzung über Stundung, Niederschlagung und Erlass von Ansprüchen der Stadt Tornesch vom 09.03.1988 wurde durch Beschluss der Ratsversammlung vom 09.12.2014 aufgehoben, da u.a. die Wertgrenzen nicht mit den Regelungen der Hauptsatzung übereinstimmten. Zum internen Ablauf und Verfahren in der Verwaltung enthielt die Satzung keine Regelungen.

In der DA zum doppelten Rechnungswesen wurden keine besonderen Regelungen zum Ablauf und zum Verfahren von Stundungen, Niederschlagungen oder dem Erlass von Forderungen aufgenommen. Konkrete Regelungen z.B. zu den Teilaufgaben, den Zuständigkeiten und eine einheitliche Sachbearbeitung fehlen daher in der Stadtverwaltung. Es wird dringend empfohlen diese Regelungen als Dienstanweisung für die Verwaltung zu erstellen.

Die Niederschlagungslisten sollten ursprünglich dezentral in den Fachdiensten geführt werden. Diese Listen werden nicht in allen Bereichen der Stadtverwaltung geführt.

Beanstandung

Auch für den Steuerbereich wurde nach dem Ergebnis der letzten Ordnungsprüfung des GPA keine Niederschlagungsliste geführt. Die nicht beitreibbaren Forderungen blieben als offener Posten in der



Buchführung bestehen. Dieses Verfahren sollte umgestellt werden, um auch hier niedergeschlagene Forderungen in sachgerechter Höhe in der Buchführung zu dokumentieren.

Beanstandung

Die Verwaltung hat mit der Verfahrensumstellung begonnen. Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung im Oktober 2016 waren diverse Forderungen bearbeitet und niedergeschlagen worden. Allerdings wurden vom GPA weiterhin auch sehr alte Forderungen aus den Jahren vor 2012 vorgefunden, die zumindest teilweise als nicht mehr einbringbar angesehen werden müssen. Die Verwaltung muss für die Eröffnungsbilanz die Werthaltigkeit der Forderungen prüfen. Nicht mehr beitreibbare Forderungen müssen wertberichtigt werden. Für die Umsetzung der jeweiligen Zuständigkeiten fehlen aber noch Regelungen.

Hinweis  
Empfehlung

## **6.13 Anlagenbuchführung**

### **6.13.1 Grundlagen zur Anlagenbuchführung**

Die Anlagenbuchhaltung (AnlBuFhr) ist grundsätzlich ein Teilbereich der Buchführung einer Kommune. Es gelten für die AnlBuFhr alle Buchführungsgrundsätze der §§ 32 ff GemHVO-Doppik bzw. der GoB, soweit sie für den besonderen Aufgabenbereich anwendbar sind.

Die AnlBuFhr liefert ggf. auch Daten zur Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) für eine Gebührenkalkulation. Es werden die langlebigen Vermögensgegenstände des Anlagevermögens der Kommunen erfasst und verwaltet. Zu den Aufgaben der Anlagenbuchführung gehören üblicherweise auch die Bewertung und Buchung von Zu- und Abgängen des Anlagevermögens und die Ermittlung und Buchungen der Abschreibungen. Die mittels der IT geführten Anlagegüter bilden –soweit sie nicht mit der Finanzbuchführung direkt verbunden sind– eine Nebenbuchführung.

### **6.13.2 Anlagenbuchführung der Stadt Tornesch**

Nach der derzeitigen Arbeitsteilung ist die Anlagenbuchführung der Stadt Tornesch nicht Teil der Finanzbuchhaltung (Stadtkasse). Zum Zeitpunkt der Prüfung vor Ort befand sich die AnlBuFhr noch im Aufbau. Vom GPA wurden Grundlagen besprochen, aber keine Prüfungshandlungen zur Buchführung durchgeführt.

## **7 Feststellungen zu den Jahresabschlüssen**

### **7.1 Kamerale Jahresrechnungen**

Die Prüfung der kameralen Jahresrechnungen ist bei Kommunen ohne eigenes Rechnungsprüfungsamt nach § 94 GO Aufgabe des Rechnungsprüfungsausschusses. Der Ausschuss prüft die von der Verwaltung erstellte Jahresrechnung mit allen Unterlagen dahin, ob

1. der Haushaltsplan eingehalten ist,
2. die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt worden sind,
3. bei den Einnahmen und Ausgaben rechtmäßig verfahren worden ist,
4. die Vermögensrechnung einwandfrei geführt worden ist.

Das Gemeindeprüfungsamt hat während der Ordnungsprüfung verschiedene Details zur Kameralistik geprüft und die Feststellungen im Prüfbericht dargestellt. Aufgrund der Umstellung auf das doppelte Haushaltsrecht hat das GPA die Schwerpunkte der Prüfung auf das neue Recht gelegt.

### **7.2 Doppische Jahresabschlüsse**

#### **7.2.1 Bestandteile des doppelten Jahresabschlusses**

Der doppelte Jahresabschluss besteht nach § 44 GemHVO-Doppik aus

1. der Ergebnisrechnung der Gesamtverwaltung
2. der Finanzrechnung der Gesamtverwaltung
3. den Teilrechnungen je Produkt bzw. Produktgruppe
4. der Bilanz
5. dem Anhang und seinen Anlagen

Dem Jahresabschluss ist ein Lagebericht nach § 52 GemHVO-Doppik beizufügen.

Die Stadtverwaltung hat noch keine doppelte Jahresabschlüsse für die Jahre 2014 und 2015 erstellt. Es wurden lediglich vorläufige Daten der Ergebnis- und Finanzrechnung vorgelegt, um eine erste Einschätzung zur finanziellen Situation der Stadt vornehmen zu können. Die fehlenden

doppischen Jahresabschlüsse müssen erstellt und der Kommunalaufsicht sowie Prüfungsbehörde vorgelegt werden.

Es wird darauf hingewiesen, dass nach § 95m GO i.V.m. § 95n GO der Jahresabschluss von der Verwaltung vollständig zu erstellen und den Mitglieder des Rechnungsprüfungsausschusses vorzulegen ist. Nach der Prüfung ist der vollständige Jahresabschluss inkl. der Teilrechnungen mit dem Lagebericht und dem Schlussbericht des Rechnungsprüfungsausschusses der Stadtvertretung zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen.

Beanstandung

### **7.2.2 Inventur / Inventar zum Jahresabschluss**

Zur Erstellung der Jahresabschlüsse ist üblicherweise eine Inventur durchzuführen und ein Inventar zu erstellen. Eine Folgeinventur wurde bisher nicht durchgeführt. Es wird auf die Ausführungen unter Ziffer 5.2.3 ab Seite 45 verwiesen.

### **7.2.3 Allgemeine Feststellungen**

Nach § 95m Abs. 2 GO ist der Jahresabschluss innerhalb von drei Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen und der Kommunalaufsichtsbehörde sowie der Gemeindeprüfung zum 01. Mai des Folgejahres vorzulegen. Dieser Verpflichtung kommt die Stadt bisher nicht nach.

Beanstandung

Ohne die entsprechenden Ergebnisse zu kennen, können der Haupt- und die Fachausschüsse das ihnen obliegende Budgetrecht nur eingeschränkt ausüben und keine sachorientierte Kontrolle durchführen.

### **7.2.4 Lagebericht zu den Jahresabschlüssen**

Aufgrund der fehlenden doppischen Jahresabschlüsse wurden von der Stadt bisher auch keine Lageberichte erstellt.

In Lageberichten zu den Jahresabschlüssen sind nach § 52 GemHVO-Doppik verschiedene wichtigen Informationen und Erläuterungen pflichtig darzustellen. Insbesondere ist der Lagebericht so zu verfassen, dass

- ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Stadt
- ein Überblick über die wichtigen Ergebnisse des Jahresabschlusses
- Rechenschaft über die Haushaltswirtschaft im abgelaufenen Jahr

- Vorgänge von besonderer Bedeutung (auch nach Abschluss des Haushaltsjahres)
- eine Analyse der Haushaltswirtschaft und der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt
- die Chancen und Risiken für die künftige Entwicklung der Stadt

vermittelt werden.

Der Lagebericht muss eine ausgewogene und umfassende, dem Umfang der gemeindlichen Aufgabenerfüllung entsprechende Analyse der Haushaltswirtschaft und der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt enthalten.

Grundlage für die Darstellung der Chancen und Risiken für die Zukunft ist üblicherweise ein Risikomanagementsystem. Die Stadt hat bisher noch nicht systematisch die bestehenden Risiken untersucht und analysiert. Es wird auf die weiteren Ausführungen zum Risikomanagement unter Ziffer 8.3 ab Seite 103 verwiesen. Eine sachgerechte Darstellung möglicher Risiken wird im Lagebericht nicht vorgenommen.

## 7.3 Leistungsbeziehungen im Haushaltsplan und Jahresabschluss

### 7.3.1 Grundsätze zur Leistungsverrechnung innerhalb der Verwaltung

Im Haushaltsplan bzw. im Jahresabschluss sind nach § 15 GemHVO-Doppik zum Nachweis des vollständigen Ressourcenverbrauchs die internen Leistungsbeziehungen für die erbrachten bzw. abgenommenen Leistungen als interne Leistungsverrechnungen (ILV) darzustellen. Bei kostenrechnenden Einrichtungen und Hilfsbetrieben sind die Verrechnungen verpflichtend. Grundlage der ILV sind gewöhnlich die Ergebnisse einer betriebswirtschaftlichen Planungsrechnung auf Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung.

Verrechnungen innerhalb des Haushaltsplans zwischen Teilen der eigenen Verwaltung **müssen** nach der GemHVO-Doppik bzw. dem Kontenrahmen als Interne Verrechnung über die Konten 4811 und 5811 geplant und gebucht werden.

Die in der Kameralistik oft verwendeten **zentralen Haushaltsstellen** und Sammelnachweise sind generell nicht mehr zulässig. Die von Dritten eingehenden Rechnungen für erbrachte Leistungen sollen möglichst direkt auf die verursachende Teilrechnung / Produkt aufgeteilt werden. Bei einer zentralen Verbuchung mit späterer ILV wird der Verrechnungsaufwand erhöht. Zusätzlich können die tatsächlichen

Aufwendungen verfälscht werden, wenn Verteilschlüssel verwendet werden.

### **7.3.2 Leistungsverrechnung im Vorbericht**

Die ILV wird im Vorbericht der Stadt ausführlich dargestellt. Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass die Teilbeträge der ILV höher sind als die Gesamtsummen. Die Daten müssen in den folgenden Vorberichten angepasst werden.

Beanstandung

### **7.3.3 Leistungen zwischen Stadt und den Eigenbetrieben sowie Zweckverbänden**

Zur Refinanzierung der Aufgabenerfüllung der Stadtverwaltung wurden zum Teil Kostenerstattungen zwischen der Stadt und den Eigenbetrieben sowie den Zweckverbänden auf Grundlage des GkZ bzw. der EigVO vereinbart. Im Haushaltsplan bzw. im Jahresabschluss dieser Einrichtungen müssen die Kostenerstattungen an die Stadt bei den verursachenden Teilbereichen ausgewiesen werden, um dort den tatsächlichen Ressourcenverbrauch zu dokumentieren.

Die Verwaltungskostenerstattungen müssen von der Stadt bei den jeweiligen Dienstleistern als Ertrag geplant und gebucht werden. Damit kann das Ressourcenaufkommen einer Einrichtung sachgerecht ermittelt werden. Auch der Kostendeckungsgrad der erhobenen Entgelte kann dokumentiert werden. In einigen Fällen werden noch nicht alle Kostenerstattungen von der Stadtverwaltung geltend gemacht. Es wird empfohlen, diese Kostenerstattungen von den Eigenbetrieben und Dritten noch weiter zu vervollständigen und diese Einnahmemöglichkeiten zu nutzen.

Eine besondere Kostenerstattung liegt vor, wenn die Stadtverwaltung für Eigenbetriebe oder einen Dritte Investitionsmaßnahmen betreut und die Bauherrenkernleistungen wahrnimmt. Diese Kostenerstattungen sind bei der Stadt Ertrag und werden z.B. beim Eigenbetrieb GGS als Teil der Herstellungskosten des Objekts behandelt. Diese Kostenerstattungen wurden in einigen Fällen bisher nicht in Rechnung gestellt und auch nicht als Ertrag gebucht.

Beanstandung

## **7.4 Kostendeckungsgrade wichtiger Einrichtungen**

### **7.4.1 Kosten- und Leistungsrechnung**

Jede Kommunalverwaltung muss neben der Buchführung in verschiedenen Teilbereichen eine angemessene Kosten- und

Leistungsrechnung (KLR) zur betriebswirtschaftlichen Steuerung und zur Kalkulation der Gebühren bzw. Entgelte einsetzen. Eine KLR ist daher nicht nur für kostenrechnende Einrichtungen interessant, sondern auch für die Teilbereiche der Verwaltung, die sich mit anderen Teilen verrechnen müssen. Die KLR ist daher insbesondere auch für die Hilfsbetriebe wie z.B. den Bauhof sehr wichtig. Auch zur Ermittlung der Schulkostenbeiträge kann eine KLR hilfreich sein.

Zur KLR sind die Vollkostenrechnung und die Teilkostenrechnung jeweils in der Ausprägung als Ist-Kostenrechnung oder als Plankostenrechnung zu unterscheiden. In der Vollkostenrechnung werden üblicherweise folgende Teilbereiche unterschieden

- Kostenstellenrechnung mit Vor- und Hauptkostenstellen,
- Kostenartenrechnung,
- Kostenträgerrechnung,
- weitere Rechnungen.

Die Änderung des Rechnungsstils von der Kameralistik zur Doppik hat die Notwendigkeit einer KLR nicht verändert. Dies ergibt sich auch daraus, dass Erträge und Aufwendungen der Ergebnisrechnung nicht immer mit den Erlösen und Kosten der KLR übereinstimmen müssen. Allerdings erleichtert die doppelte Buchführung die Erstellung der KLR-Daten.

Die Verwaltung ist daher aufgefordert, neben der Buchführung diese Nebenrechnung, in welcher Form auch immer, sachgerecht zu erstellen. Eine EDV-gestützte KLR ist bisher nur in wenigen Kommunen eingerichtet worden. In vielen Kommunen wird diese Aufgabe z.B. zur Gebührenkalkulation und späteren Kontrolle über Nebenrechnungen in Form von Vor- und Nachkalkulationen gelöst.

#### **7.4.2 Kostendeckung der städtischen Einrichtungen**

Die Stadt führt in ihrem Haushalt folgende Einrichtungen als Hilfsbetriebe der Verwaltung, bei denen die Kostendeckung ein wichtiger Faktor ist:

- Bauhof (Produkt 573820)
- Hausmeisterpool (Produkt 573840)
- Reinigungsdienst (Produkt 573850)

Daneben werden von der Gemeindeprüfung auch folgende Einrichtungen untersucht:

- Bücherei (Produkt 272000)

- Märkte (Produkt 573200)
- Schule (Produkt 211xxxx)

Für diese Einrichtungen der Stadt muss neben der Haushaltsplanung und der doppischen Buchführung die finanzielle Situation dieser Einrichtungen auf Basis von Erlösen und Kosten mit einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ermittelt werden. Ziel ist neben einer bedarfsgerechten Ermittlung von Gebühren oder Entgelten auch der Nachweis der Wirtschaftlichkeit. Grundlage dieser KLR sind daher betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte, aber auch Regelungen des Haushalts- und des Kommunalabgabenrechts (KAG).

Zum Prüfungszeitpunkt lagen die Ergebnisse der Teilrechnung der Ergebnisrechnung als Teil des Jahresabschlusses der Stadt nicht vor. Die tatsächlichen Ergebnisse und auch die Kostendeckungsgrade konnten aufgrund der fehlenden Daten daher nicht ermittelt werden.

Um überhaupt Aussagen zur den Einrichtungen treffen zu können, wurden die relativ sicheren Buchführungsdaten der vorläufigen Finanzrechnung mit den Ein- und Auszahlungen analysiert. Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass insbesondere die Abschreibungen und die kalkulatorische Verzinsung nicht enthalten sind.

### 7.4.3 Bauhof (Produkt 573820)

Der Bauhof als Hilfsbetrieb der Verwaltung erbringt seine Leistungen im Wesentlichen für die Stadt Tornesch und deren Eigenbetriebe. Er wurde bis 2013 im kameraleen Unterabschnitt 771000 geführt. In diesem UA wurden Abschreibungen und die kalk. Verzinsung als Ausgaben gebucht.

	Einnahmen in €	Ausgaben in €	Unterdeckung	Deckungsgrad in %
2012	608.066,75	894.700,00	-286.633,25	67,96%
2013	1.238.797,73	968.243,98	270.553,75	127,94%

Die Unterdeckung des Jahres 2012 konnte in 2013 etwa ausgeglichen werden. In der kameraleen Buchführung wurde auch die innere Verrechnung der Bauhofleistungen unter der HH-Stelle 771000-115000 vereinnahmt. Korrekt wäre die ergebnisneutrale Gruppierungsziffer 169000 gewesen.

Beanstandung

Der Bauhof wird ab 2014 als Produkt 573 geführt. Nach der Umstellung auf die Doppik wurden zu diesem Produkt Abschreibungen gebucht. Die Erträge und Aufwendungen entwickelten sich wie folgt:

	<b>Erträge in €</b>	<b>Aufwendungen in €</b>	<b>Überdeckung in €</b>	<b>Deckungsgrad in %</b>
2014	1.046.403,38	970.859,74	75.543,64	107,78%
2015	offen			

Eine Neuberechnung der Kostenkalkulation für den Bauhof erfolgte zuletzt im Oktober 2014. Die aktualisierten Verrechnungssätze gelten ab dem 1.1.2015.

Die Kalkulation der Personalkosten ist zu kritisieren. Es wurde je Mitarbeiter pauschal 5 Tagen Bildungsurlaub berücksichtigt. Eine Rücksprache mit dem Bauhofleiter ergab, dass nicht alle Bauhofmitarbeiter dies in voller Höhe in Anspruch nahmen und der Durchschnittswert demzufolge deutlich niedriger lag. Bei zukünftigen Kalkulationen sind realistischere Grundlagen wie z.B. die Echtwerte zugrunde zu legen.

Beanstandung

Das GPA hat bei seiner überörtlichen Prüfung nicht untersucht, ob für die erbrachten Leistungen des Bauhofes für Dritte (SchulZV) oder die VHS aufgrund des Auftragsvolumens teilweise eine Steuerpflicht besteht und Steuererklärungen hätten abgegeben werden müssen. Es wird empfohlen, eine mögliche Steuerpflicht des Bauhofes zu prüfen.

#### 7.4.4 Hausmeisterdienst (Produkt 573840)

Der Hausmeisterdienst für die Schulen der Stadt wurde bis 2013 im kameralen Unterabschnitt 200100 geführt. In diesem UA wurden keine Abschreibungen und kalk. Verzinsung gebucht.

	<b>Einnahmen in €</b>	<b>Ausgaben in €</b>	<b>Unterdeckung</b>	<b>Deckungsgrad in %</b>
2012	231.395,61	236.307,16	-4.911,55	97,92%
2013	237.333,53	265.070,87	-27.737,34	89,54%

Der Hausmeisterdienst wird ab 2014 als Produkt 573840 geführt. Nach der Umstellung auf die Doppik wurden zu diesem Produkt keine Abschreibungen gebucht. Die Erträge und Aufwendungen entwickelten sich wie folgt:

	<b>Erträge in €</b>	<b>Aufwendungen in €</b>	<b>Unterdeckung in €</b>	<b>Deckungsgrad in %</b>
2014	253.660,77	332.084,83	-78.424,06	76,38%



	Erträge in €	Aufwendungen in €	Unterdeckung in €	Deckungsgrad in %
2015	offen			

Der Stundenverrechnungssatz für die Schulhausmeister wurde letztmalig im Januar 2010 berechnet und betrug zum Prüfungszeitpunkt 27,60 €. Seinerzeit betragen die Lohnkosten für vier Hausmeister 196.226,81 €, im Schnitt also rd. 49.000 €. In 2015 lagen die Dienstaufwendungen für den Servicebetrieb Hausmeisterpool bei rd. 322.000 für inzwischen fünf Hausmeister. Dies entspricht 64.400 € pro Person.

Beanstandung

Das GPA empfahl während der Prüfung vor Ort eine Neukalkulation, die im Jahr 2017 vorgenommen wurde.

#### 7.4.5 Reinigungsdienst (Produkt 573850)

Der Reinigungsdienst der Stadt wurde als Hilfsbetrieb der Verwaltung bis 2013 im kameraleen Unterabschnitt 772000 geführt. In diesem UA wurden keine Abschreibungen und kalk. Verzinsung gebucht.

	Einnahmen in €	Ausgaben in €	Überdeckung in €	Deckungsgrad in %
2012	728.426,63	708.419,62	20.007,01	102,82%
2013	751.471,78	725.281,70	26.190,08	103,61%

Der Reinigungsdienst wird ab 2014 als Produkt 573850 geführt. Nach der Umstellung auf die Doppik entwickelten sich die Erträge und Aufwendungen wie folgt:

	Erträge in €	Aufwendungen in €	Unterdeckung in €	Deckungsgrad in %
2014	804.170,17	811.621,64	-7.451,47	99,08%
2015	offen			

Die Deckungsgrade erscheinen zunächst erfreulich hoch zu sein. Der Hilfsbetrieb hatte aber in allen Jahren für die bezogenen Dienstleistungen wie z.B. Führung, Personalverwaltung und Finanzwirtschaft keine Leistungsverrechnung mit diesen Teilen der Verwaltung durchgeführt. Die ermittelten Deckungsgrade sind daher tatsächlich niedriger.

Beanstandung

#### 7.4.6 Stadtbücherei (Produkt 27200)

Die Bücherei der Stadt wurde bis 2013 im kameralem Unterabschnitt 35200 geführt. Entgegen den Vorschriften hatte die Verwaltung für die kostenrechnende Einrichtung bis Ende 2013 im Verwaltungshaushalt keine Abschreibungen und kalk. Verzinsung gebucht.

Beanstandung

	Einnahmen in €	Ausgaben in €	Unter- deckung	Deckungs- grad in %	U-Deckung je Einw. in €
2012	66.427,72	279.397,71	-212.969,99	23,78%	-16,42
2013	68.161,24	307.237,33	-239.076,09	22,19%	-18,51

Die Bücherei der Stadt wird ab 2014 als Produkt 27200 geführt. Nach der Umstellung auf die Doppik entwickelten sich die Erträge und Aufwendungen wie folgt:

	Erträge in €	Aufwendungen in €	Unterdeckung in €	Deckungs- grad in %	U-Deckung je Einw in €
2014	71.056,28	316.107,60	-245.051,32	22,48%	-19,47
2015	offen				

Die Unterdeckungen je Einwohner lagen ausweislich der kameralem Jahresrechnungen in allen Jahren über dem von der Ratsversammlung bewilligte Budget von 12,78 € je Einwohner. Der Beschluss aus dem Jahr 1999 wurde von der Ratsversammlung am 18.03.2014 aufgehoben.

Der Ausschuss für Jugend, Sport, Soziales, Kultur und Bildung hat am 15.09.2014 einen neuen Beschluss zum Budget der Bücherei gefasst. Danach soll für das Jahr 2015 vorläufig ein Budget von 18 € zu Grunde gelegt werden. Nach dem doppelten Jahresabschluss 2014 wurde bereits eine Unterdeckung von 19,47 € erwirtschaftet.

Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung muss die Stadt prüfen, ob die Einführung von höheren Gebühren sinnvoll wäre. Es wäre ggf. auch zu prüfen, ob Kosten eingespart werden könnten.

#### 7.4.7 Märkte (Produkt 573200)

Die Einrichtung Märkte wurde bis 2013 im kameralem Unterabschnitt 730000 geführt. Nach den kameralem Jahresrechnungen hat die Stadt keine Gebühren erhoben. Weiterhin wurden für die kostenrechnende Einrichtung bis Ende 2013 im Verwaltungshaushalt keine Abschreibungen und keine kalk. Verzinsung gebucht.

Beanstandung

	<b>Einnahmen in €</b>	<b>Ausgaben in €</b>	<b>Unter-deckung</b>	<b>Deckungsgrad in %</b>
2012	0,00	0,00	0,00	0,00%
2013	0,00	0,00	0,00	0,00%

Die Einrichtung Märkte wird ab 2014 als Produkt 57327200 geführt. Nach der Umstellung auf die Doppik entwickelten sich die Erträge und Aufwendungen wie folgt:

	<b>Erträge in €</b>	<b>Aufwendungen in €</b>	<b>Unterdeckung in €</b>	<b>Deckungsgrad in %</b>
2014	0,00	0,00	0,00	0,00%
2015	offen			

Nach den Auskünften der Verwaltung finden die Wochenmärkte nicht auf dem Grund und Boden der Stadt statt, daher werden von der Stadt auch keine Gebühren erhoben.

## 7.5 Städtische Schulen

### 7.5.1 Grundlagen

Die Schulen einer Kommune sind keine kostenrechnenden Einrichtungen, sie sind aber ab dem Haushaltsjahr 2009 generell wie eine kostenrechnende Einrichtung zu führen. Zusätzlich zu den Abschreibungen ist daher auch die kalkulatorische Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals auszuweisen.

Beanstandung

Die Kalkulation sollte daher mit einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) bzw. eine Vor- / Nachkalkulation vorgenommen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kalkulationen der Schulkostenbeiträge abweichend vom Haushaltsrecht und auch vom kommunalen Abgabenrecht in verschiedenen Details nach den besonderen Regelungen des Schulgesetzes des Landes zu kalkulieren sind.

Ausgangsbasis und damit auch die ersten Nachweise zur Kalkulation der Schulkostenbeiträge sind üblicherweise die Ergebnisse der jeweiligen Haushaltsjahre aus der Buchführung. Die Ergebnisse aus der Verwaltungsbuchführung (kameral oder doppisch) sind im Sinne einer KLR betriebswirtschaftlich abzugrenzen. Bei dieser Abgrenzung der Finanzdaten sind die Regelungen des SchulG für die Kalkulation der Schulkostenbeiträge vorrangig zu berücksichtigen. Zusätzlich müssen

auch diese vom Haushaltsrecht abweichenden Regelungen des SchulG berücksichtigt werden. Insofern weicht die Buchführung von den Daten der Kalkulation ab. Die vorgelegten Kalkulationen sollten auch z.B. zur Abgrenzung und Nachweisführung weiter verbessert werden.

## 7.5.2 Kalkulation Schulkostenbeiträge

Die Schulkostenbeiträge sollen nach dem SchulG alle laufenden Kosten sowie über eine Pauschale auch alle Beschaffungen decken. Nach den unten dargestellten Ergebnissen muss dies bei den beiden Grundschulen bezweifelt werden.

Die Höhe des Schulkostenbeitrages nach dem SchulG berechnet sich aus:

1. den laufenden Kosten nach § 48 Abs. 1 Nr. 3 und 4 SchulG (Personal- und Sachkosten der Schule)
2. den Verwaltungskosten, die dem Schulträger jeweils unter Abzug erzielter Einnahmen umgerechnet auf die einzelne Schülerin und den einzelnen Schüler der jeweiligen Schule entstanden sind
3. der Investitionskostenpauschale.

Zu den Sachkosten gehören insbesondere die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Schulgebäude / Sporthallen sowie die Ausstattung des Gebäudes mit Einrichtungsgegenständen. Auch die Kosten der Schülerbeförderung gehören nach dem SchulG zum Sachbedarf und sind zu berücksichtigen. Die Höhe des Investitionskostenanteils je Schüler/-in hat sich durch die Anpassung des Schulgesetzes in den letzten Jahren stetig erhöht. Ab 2018 beträgt dieser je Schülerin und Schüler 325 Euro im Jahr.

Bei der Kalkulation sind daneben auch die so genannten Overheadkosten z.B. des Schulverwaltungsamtes und anderer Dienstleistungen der Verwaltung über eine sachgerechte interne Leistungsverrechnung zu berücksichtigen. In den kameralen Jahresrechnungen wurde keine innere Verrechnung gebucht.

Die Berechnung der Schulkostenbeiträge für die Tornescher Grundschulen im Prüfungszeitraum ab der Umstellung auf die Doppik beinhaltete keine vollständigen Overheadkosten für die im Rathaus ansässigen und für den Schulbereich zuständigen Verwaltungskräfte. Dies wurde anlässlich der Prüfung mit der zuständigen Sachbearbeiterin erörtert und für die Zukunft geändert.

### 7.5.3 Johannes-Schwennesen-Grundschule (Produkt 211300)

Für die Johannes-Schwennesen-Grundschule (ohne Turnhalle) wurden in den Haushaltsjahren 2012 und 2013 im Verwaltungshaushalt UA 211000 Abschreibungen und auch die kalkulatorische Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals in der kameralen Jahresrechnung gebucht.

HH-Jahr	Einnahmen in €	Ausgaben * in €	Ergebnis in €: (-) = Fehlbetrag / (+) = Überschuss
2012	182.098,26	374.365,84	-192.267,58
2013	538.220,46	509.597,06	28.623,40

\* inkl. Abschreibungen und kalk. Verzinsung

Im Haushaltsjahr 2012 wurden zu geringe Schulkostenbeiträge gebucht, die im Jahr 2013 abgerechnet wurden.

Beanstandung

Nach der Umstellung auf das doppische Haushaltsrecht wurden Abschreibungen und die interne Leistungsverrechnung weiterhin gebucht. Die kalkulatorische Verzinsung wird nur in der KLR berücksichtigt. Die Erträge und Aufwendungen entwickelten sich wie folgt:

HH-Jahr	Erträge in €	Aufwendungen in €	Finanzmittelzufluss (+) bzw. -abfluss(-)
2014	579.543,16	684.078,55	-104.535,39
2015			Noch offen

Als Abschreibungen wurden kameral in den Jahren 2012 und 2013 jeweils 30.497,27 € gebucht. Im doppischen Jahr 2014 sank die Summe der Abschreibungen auf 1.080,91 €. Dieser deutliche Unterschied im Jahr 2014 zu den Vorjahren ist nicht plausibel und sollte überprüft werden.

### 7.5.4 Fritz-Reuter-Grundschule (Produkt 211500)

Für die Fritz-Reuter-Grundschule (ohne Turnhallen) wurden in den Haushaltsjahren 2012 und 2013 im Verwaltungshaushalt UA 215000 ebenfalls Abschreibungen und die kalkulatorische Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals in der kameralen Jahresrechnung gebucht.

	Einnahmen in €	Ausgaben in €	Ergebnis in €: (-) = Fehlbetrag / (+) = Überschuss
2012	371.199,59	568.772,40	- 197.572,81
2013	650.248,11	642.159,13	8.088,98

Im Haushaltsjahr 2012 wurden zu geringe Schulkostenbeiträge gebucht, die im Jahr 2013 abgerechnet wurden.

Nach der Umstellung auf das doppische Haushaltsrecht wurden Abschreibungen und die interne Leistungsverrechnung weiterhin gebucht. Die kalkulatorische Verzinsung wird nur in der KLR berücksichtigt. Die Erträge und Aufwendungen entwickelten sich wie folgt:

HH-Jahr	Erträge in €	Aufwendungen in €	Finanzmittelzufluss (+) bzw. -abfluss(-)
2014	637.194,94	731.069,65	- 93.874,71
2015			Noch offen

Als Abschreibungen wurde im Jahr 2012 ein Betrag von - 4.907,85 € und im Jahr 2013 ein Betrag von 46.152,12 € gebucht. Eine Abschreibung mit einem Minusbetrag ist grundsätzlich nicht üblich.

Beanstandung

Im doppischen Jahr 2014 sank die Summe der Abschreibungen auf 1.885,41 €. Dieser deutliche Unterschied 2014 zu den Vorjahren sollte überprüft werden.

#### 7.5.5 Zusammenfassung zu den Schulkostenbeiträgen

Die kalkulierten Schulkostenbeiträge sollen unter Berücksichtigung der Regelungen des SchulG eigentlich alle Kosten einer Schule decken. Bei der Stadt Tornesch ergibt sich schon aus der Finanzbuchführung des Jahres 2014, dass keine Kostendeckung erreicht werden kann. Sollte auch nach einer Optimierung der Kalkulation der Schulkostenbeiträge eine Unterdeckung entstehen, müsste die Stadt aufgrund der erwarteten Fehlbeträge auch bei den Schulen angemessene Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen prüfen.

## **8 Weitere Feststellungen**

### **8.1 Aktenordnung in der Stadtverwaltung**

Die Organisation der Verwaltung und damit auch der schriftlichen oder elektronischen Dokumente ist grundsätzlich Sache der jeweiligen Verwaltungsführung. Üblicherweise werden zur Ordnung der Geschäftsvorfälle und Dokumente eine Aktenordnung und ein Aktenplan erstellt. Mögliche Regelungen und Systeme (z.B. nach dem Produktrahmen) wurden z.B. von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) für die Mitgliedskommunen zur Verfügung gestellt. Diese müssen auf die Bedürfnisse der Stadt angepasst werden.

Eine einheitliche und aktuelle Aktenordnung nach der derzeitigen Organisation der Stadtverwaltung gibt es bei der Stadt Tornesch derzeit nicht. Die Geschäftsvorfälle und Akten der Verwaltung werden nicht nach einheitlichen Vorgaben geführt und abgelegt. Es wird dringend empfohlen, eine an die Bedürfnisse der Stadtverwaltung angepasste Aktenordnung und einen Aktenplan zu erstellen. Es sollten auch Vorgaben zur Dauer der Aufbewahrung der Akten und Unterlagen in der Stadtverwaltung aufgenommen werden.

Beanstandung

Die Dienstanweisung für Datenverarbeitung sollte entsprechend aktualisiert und angepasst werden.

Die Stadt verfügt über ein Stadtarchiv, dass seit dem Jahr 1999 aufgebaut wird. Das Verwaltungsarchiv der Stadt wird gemeinsam mit dem Archiv der Kulturgemeinschaft Tornesch im Heimathaus betrieben. Die Stadtverwaltung sollte auch eine Regelung zur Abgabe der nicht mehr für den Verwaltungsbetrieb benötigten Akten in die zu schaffende Aktenordnung aufnehmen.

### **8.2 Korruptionsprävention**

Unter Korruption werden diejenigen Verhaltensweisen verstanden, bei denen Amtsträger ihre Position und die ihnen übertragenen Befugnisse dazu ausnutzen, sich selbst oder Dritten materielle oder immaterielle Vorteile unter Verschleierung dieser Handlungen zu verschaffen. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben bieten auf nahezu allen Gebieten und Ebenen Ansatzpunkte und Möglichkeiten für die vielfältigen Formen illegalen Verhaltens.

Eine wirksame Korruptionsprävention und nachhaltige Korruptionsbekämpfung sind aufgrund der durch korrupte Handlungen entstehenden finanziellen Schäden wichtige Führungsaufgabe. Daneben gilt es, einen Vertrauensverlust bei den Bürger in die Integrität ihrer Verwaltung vorzubeugen.

Ein Teil dieser Aufgabe wurde von der Stadtverwaltung mit Hinweisen auf die Regelungen zum Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken des Landes aufgegriffen. Bei Neueinstellungen wird derzeit aber keine Belehrung durchgeführt und in der Personalakte nachgewiesen. Es wird empfohlen, das Thema Korruptionsprävention insbesondere auch das Verbot der Annahme von Belohnungen, Geschenke und sonstigen Vorteilen für das Personal der Stadt zu regeln und entsprechende Belehrungen durchzuführen.

### **8.3 Risikomanagement**

Nach den Grundsätzen für eine geordnete Geschäftsführung hat die Verwaltungsleitung geeignete Maßnahmen zu ergreifen, damit Entwicklungen und Risiken im Verwaltungsbetrieb frühzeitig erkannt werden (Risikomanagement). Es ist den Führungsinstrumenten zuzurechnen. Das Risikomanagement beinhaltet Verfahren zur Risikoerkennung und –analyse. Nach der Analyse muss eine Bewertung zu den erkannten Risiken erfolgen. Je nach Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenspotentials sollte die Verwaltung mögliche Präventions- oder Gegenmaßnahmen vorbereiten.

Mögliche Risiken einer Kommune werden oft auch während der Haushaltsausführung erkannt bzw. treten im Laufe des Jahres auf und schlagen sich dann regelmäßig im Jahresergebnis nieder. Die ursprüngliche Haushaltsplanung kann sich dadurch erheblich verändern. Erforderliche Änderungen an einer Haushaltsplanung münden in den meisten Fällen in einem Nachtragshaushaltsplan. Die aktualisierte Planung muss die Stadtvertretung rechtzeitig zur Beschlussfassung vorgelegt werden.

Es wird darauf hingewiesen, dass im Lagebericht zum Jahresabschluss auf Risiken für die künftige Entwicklung der Stadt oder des Amtes einzugehen ist. Ein eingeführtes Risikomanagement kann die entsprechenden Informationen liefern. Erste Ansätze zur Risikoerkennung und Vermeidung wurden in interne Regelungen vorgefunden. Ein Risikomanagement und Risikoberichte werden bisher für die Stadt aber noch nicht erstellt. Es wird empfohlen, die erforderlichen Schritte für ein angemessenes Risikomanagement für die Stadt einzuleiten.



## 8.4 Die Stadt als Steuerschuldner

Kommunen erbringen ihre Dienstleistungen derzeit noch in vielen Bereichen als hoheitliche Aufgabenerfüllung. Diese Fälle unterliegen nicht der Steuerpflicht.

In bestimmten Fällen z.B. Bauhof, Personalgestellung können die erbrachten Dienstleistungen der Stadt eine Steuerpflicht begründen. Aufgrund der derzeitigen Diskussion zur möglichen Steuerpflicht von Teilen der öffentlichen Verwaltung wird empfohlen, eine mögliche Steuerpflicht von Teilen der Gemeinde als Betrieb gewerblicher Art (BgA) für diese Dienstleistungen mit dem zuständigen Finanzamt zu klären.

## 8.5 Internes Steuerungs- und Kontrollsystem (IKS)

Das interne Steuerungs- und Kontrollsystem (IKS) ist den Führungs- und Managementinstrumenten zuzurechnen. Es umfasst üblicherweise alle von der Verwaltungsleitung angeordneten oder von der Ratsversammlung beschlossenen Verfahren, Regelungen, Dienstanweisungen und Maßnahmen für einen ordnungsgemäßen Ablauf der Verwaltungstätigkeit. Die von der Stadtverwaltung eingerichteten Verfahren zur Überwachung und Kontrolle der Verwaltungsabläufe sind daher Teil des IKS der Stadt bzw. der Gemeinden.

Für die besonders sensiblen Bereiche z.B. zur Finanzwirtschaft wurde eine Dienstanweisung erlassen. Im Rahmen der Prüfungen des GPA wurde festgestellt, dass die DA zur Finanzbuchführung noch nicht den Mindestanforderungen entspricht (siehe auch Ausführungen unter Ziffer 6.10.2 ab Seite 76 dieses Berichts).

Es fehlen noch Regelungen zum Verfahren für die Stundung, Niederschlagung und den Erlass von Forderungen (siehe Ausführungen unter Ziffer 6.12 ab Seite 87)

Für die Prüfung und Freigabe von Buchführungssoftware wurden bisher keine konkreten Regelungen in einer Dienstanweisung erstellt.

Die vorgefundenen Dienstanweisungen sind eine gute Grundlage für die interne Steuerung und die internen Kontrollen der Führungskräfte. Die vorhandenen DA müssen aber noch angepasst bzw. um Regelungen zu den Kontrollfunktionen sowie den erforderlichen Rückmeldungen erweitert werden.

## 8.6 Organisation und Geschäftsverteilung

Mit einem Geschäftsverteilungsplan werden die kommunalen Aufgaben, Funktionen und Zuständigkeiten üblicherweise nach der Aufbauorganisation den jeweiligen Organisationseinheiten und je nach Grad der Unterteilung den einzelnen Stellen zugewiesen. In der Praxis werden nach der Umstellung auf die Doppik die einzelnen Aufgaben bzw. Produkte als Gliederung verwendet.

Die Stadt hat zur Prüfung einen im Jahr 2016 aktualisierten Geschäftsverteilungsplan auf Basis der doppelischen Produkte vorgelegt.

## 8.7 Personal- und Personalkostenentwicklung

### 8.7.1 Stellenplanentwicklung

Der Stellenplan der Stadtverwaltung mit der Anzahl der Stellen<sup>22</sup> entwickelte sich wie folgt:

	2012	2013	2014	2015
Verwaltung	41,47	42,67	45,52	47,17
Einrichtungen und Betriebe	55,66	57,62	60,99	60,22
Gesamtanzahl	97,13	100,29	106,51	107,39

Sowohl die Anzahl der Stellen in der Kernverwaltung als auch die Stellenzahl in den Einrichtungen und Betrieben ist angestiegen.

### 8.7.2 Personalausgaben bzw. -auszahlungen

Die nachfolgende Tabelle enthält die Entwicklung der kameralen Personalausgaben (2012 und 2013) bzw. der Personalauszahlungen gemäß der Finanzrechnung (2014 bis 2015).

	2012	2013	2014	2015
Personalausgaben/-auszahlungen in €	4.794.819,34	5.117.003,86	5.327.364,65	5.639.711,54
Veränderung zum Vorjahr in %	3,72	6,72	4,11	5,86
Empfehlung	1,5	2,5	2,5	2,5

<sup>22</sup> Gemäß Stellenplan zum Basishaushalt bzw. Nachtragshaushalt

	2012	2013	2014	2015
Haushaltserlass in %				

Zusammenfassend betrachtet, liegen die Steigerungsraten im Prüfungszeitraum durchgehend oberhalb der Empfehlung des jeweiligen Haushaltserlasses. Dies ist neben den Tarifsteigerungen auch in den o.g. Zuwächsen der Stellen in der Verwaltung sowie den Einrichtungen und Betrieben begründet.

### 8.7.3 Bewertung der Stellen

Am 11.08.2016 lag das Ergebnis einer Stellenbewertung von 59 Stellen der Kernverwaltung durch die Firma K auf der Grundlage aktueller Stellenbeschreibungen vor. Der entsprechende Auftrag datiert vom 09.06.2015.

Im Ergebnis führte die Bewertung zu neun Höhergruppierungen und in fünfzehn Fällen zu einer Bewertung mit niedrigerer Entgeltgruppe. Bei vier Herabgruppierungen folgte die Stadt Tornesch nicht den Empfehlungen des Gutachtens. Die Höhergruppierungen sind durch entsprechende Änderungen im Stellenplan (Nachtragsstellenplan 2016) umgesetzt, bei den Herabgruppierungen soll die Fluktuation genutzt werden (Ku-Vermerk im Nachtragsstellenplan 2016). Weitere Anpassungen ergeben sich durch die neue Entgeltordnung, die am 01.01.2017 in Kraft tritt.

### 8.7.4 Beihilfeaufwendungen

Die Stadt lässt die Berechnungen der Beihilfeaufwendungen und die Auszahlungen durch die VAK erledigen. Die VAK erhält vorab Abschlagszahlungen von der Stadt zur Bewirtschaftung. Zum Jahresende erfolgt die Abrechnung dieser Zahlungen. Die Abrechnung der VAK wird von der Stadt geprüft. Nicht geprüft wird, ob die Inhalte Beihilfezahlungen richtig berechnet wurden.

Die Verwaltungskostenerstattung an die VAK für die Beihilfesachbearbeitung wird bisher unter dem Konto 504100 (Beihilfen und Unterstützungsleistungen und dgl. für Beschäftigte gebucht. Die Verwaltungskostenerstattung an die VAK ist keine Beihilfeleistung und muss daher auf einem anderen Konto z.B. 5456xx Kostenerstattungen ... gebucht werden.

Beanstandung

## **8.8 Datenverarbeitung / Datenschutz**

### **8.8.1 Datenschutz**

Der gemäß § 10 LDSG bestellte Datenschutzbeauftragte nimmt diese Tätigkeit seit 2005 mit einem Zeitanteil von 10% wahr. Die vorgeschriebenen Unterlagen konnten vorgelegt werden.

### **8.8.2 Datenverarbeitung**

Die Stadt verfügt über ein Sicherheitskonzept zur Datenverarbeitung. Die aktuelle Version datiert vom 30.09.2016.

Es ist positiv hervorzuheben, dass die Stadt ein solches Konzept vorhält, jedoch werden nicht alle Vorgaben auch in der Praxis umgesetzt:

Beanstandung

- Systemakten für Zentralrechner sind lt. Auskunft des FD EDV entgegen den Vorgaben des Sicherheitskonzeptes nicht vorhanden. Dies gilt auch für die Protokollierung von Systemaktivitäten bzw. deren Auswertung.
- Die im Sicherheitskonzept aufgeführten Maßnahmen sollen gemäß dem Abschnitt „Revision und Kontrolle“ überwacht werden. Diese Überwachungen werden vom Bürgermeister angewiesen. Der entsprechende Passus findet sich auch im vorangegangenen Sicherheitskonzept vom 1.5.2009. Nach Aussage des FD EDV hat es bislang jedoch nicht eine einzige Überwachung gegeben.

Jedes Verfahren verfügt über eine Verfahrensdokumentation, die aus verschiedenen Bestandteilen besteht, die auf Seite 10 des Sicherheitskonzeptes aufgeführt sind. Diese einzelnen Bestandteile werden an verschiedenen Stellen geführt und verwahrt: dem FD EDV, dem DSB sowie den jeweiligen Fachverfahrensverantwortlichen. Das GPA regt an, die Verfahrensdokumentation zukünftig in digitaler Form zu führen und die genannten Stellen mit Zugriffsrechten zu versehen.

Am Ende des Sicherheitskonzeptes findet sich eine sog. „Schwachstellen- und Risikoanalyse“. In dieser bleibt das Risiko eines Datenverlustes nach Virenbefall etc. unberücksichtigt. Genau dieser Fall trat jedoch am 24.10.2016 auf, als das IT-System des Rathauses von einem Virus befallen war. Glücklicherweise konnte der größte Teil der Daten wiederhergestellt werden.

## 8.9 Berichtswesen

Das Berichtswesen einer Kommune soll eine wirksame Kontrolle der Verwaltungsarbeit ermöglichen und die erforderlichen Informationen für politische Entscheidungen geben. Nach § 28 Nr. 26 GO legt die ehrenamtliche Selbstverwaltung die Grundsätze für das Berichtswesen der Stadt fest.

Das Berichtswesen in mittleren Kommunen erstreckt sich insbesondere auf die

- Entwicklung wichtiger Strukturdaten,
- Ausführung der Beschlüsse der Ratsversammlung,
- Entwicklung der Haushalts- und Finanzlage,
- Stand zur Ausführung des Haushaltsplans, insbesondere auch zu den Investitionsmaßnahmen,
- tatsächliche Entwicklungen zu den vorliegenden Fachplanungen und zur Erreichung der Ziele.

Aufgrund des § 28 der Gemeindeordnung Schleswig-Holstein hat die Ratsversammlung der Stadt Tornesch in ihrer Sitzung am 13. März 2008 eine Richtlinie für das Berichtswesen der Stadt Tornesch beschlossen.

Das Berichtswesen der Stadt soll nach dem Beschluss zu folgenden Themen berichten:

### 1. Regelberichte mit den Inhalten

- 1.1 Haushalt
- 1.2. Sozialdaten
- 1.3 Wirtschaftsdaten
- 1.4. Personaldaten
- 1.5 Bau- und Planungswesen
- 1.6 Entwicklungsplanung
- 1.7 Ausführung der Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung
- 1.8 Eigenbetriebe, Kommunalunternehmen, Gesellschaften und andere privatrechtlichen Vereinigungen sowie Beteiligungen an diesen
- 1.9 Umweltdaten

### 2. Sonderberichte

Sonderberichte sind z.B. individuell bei Bedarf oder für bestimmte Einzelprojekte zu erstellen.

Das Berichtswesen soll die vereinbarten Inhalte regelmäßig und unaufgefordert zur Verfügung stellen (z.B. über Quartalsberichte). Es

sollte daher so ausgestaltet sein, dass die Inhalte und Daten möglichst ohne größeren Aufwand geliefert werden können.

Im Jahr 2015 wurde das Thema Berichtswesen im Finanzausschuss aufgrund der Umstellung auf die Doppik behandelt. Das bestehende Berichtswesen wurde angepasst und ein Quartalsberichtswesen zu den Finanzdaten ab 2015/2016 in der Praxis eingesetzt.

## **8.10 Spenden**

### **8.10.1 Verfahren bei Spenden**

Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie räumt den Gemeinden das Recht ein, im Rahmen der Gesetze alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Die Stadt darf zur Erfüllung ihrer Aufgaben Spenden, Schenkungen und ähnliche Zuwendungen einwerben und annehmen oder an Dritte vermitteln. Über die Annahme oder Vermittlung entscheidet grundsätzlich die Stadtvertretung, soweit keine Aufgabenübertragung innerhalb von Wertgrenzen vorgenommen wurde. Über die Annahme von Spenden ist jährlich ein Bericht zu fertigen.

Spenden für städtische Aufgaben sind grundsätzlich im Haushaltsplan zu planen und später entsprechend zu buchen. Spenden sind grundsätzlich in der Buchführung der Stadt über die Konten 414x Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke bzw. bei Zuwendungen für Investitionen unter den Konten 681x zu vereinnahmen. Sollten die Spenden nicht im Laufe des Jahres zweckgerichtet eingesetzt werden können, ist zum Jahresende eine entsprechende Haushaltsermächtigung bzw. ggf. eine sonstige Sonderposten nach § 40 Abs. 5 GemHVO-Doppik zu passivieren. Von der Stadtverwaltung werden bisher Spendeneinnahmen über Verwahrkonten abgewickelt.

Beanstandung

### **8.10.2 Spendenbescheinigungen der Stadt**

Die Stadt hat im Prüfungszeitraum diverse Spenden erhalten und vereinnahmt. Bei Sachspenden sollte die Höhe des als Spende angegebenen Betrages nachvollziehbar begründet sein. Das GPA regt an, die Ausstellung von Spendenbescheinigungen in einer Dienstanweisung zu regeln.

Bei Spenden an die Feuerwehr sind diese auf den vom Spender gewünschten Verwendungszweck hin zu überprüfen. Es sind zu unterscheiden die Spenden für die Feuerwehr z.B. für die Verbesserung der Ausstattung usw. und Spenden an die Kameradschaftskasse. Es wird darauf hingewiesen, dass Spenden für die Kameradschaftskassen

nicht steuerbegünstigt sind (vgl. Ziffer 2.3.3 der Handlungshilfe für die Führung der Kameradschaftskassen der FF in SH).

## **8.11 Steuerwesen**

### **8.11.1 Risiken beim Steuerwesen**

Ein wichtiger Teil der Einnahmen einer Kommune wird durch die Erhebung von Realsteuern erzielt. Die Steuereinnahmen der Stadt sind mit dem Risiko behaftet, dass sie schwanken und teilweise auch ganz ausfallen können. Die Stadt ist bei der Gewerbesteuer von einigen starken Steuerzahlern abhängig. Im Fall von Rückzahlungen könnte es erforderlich sein, innerhalb weniger Wochen auch hohe Rückzahlungen leisten zu müssen.

Aus Sicht der Gemeindeprüfung ist insbesondere in diesem Bereich eine Risikobeobachtung erforderlich. Auf die Ausführungen zum noch fehlenden Risikomanagement unter Ziffer 8.3 ab Seite 103 wird verwiesen.

### **8.11.2 Steuerbescheide**

Die Stadtverwaltung erstellt die Steuerbescheide zur Grund- und Gewerbesteuer selbst. Die Bescheide werden mit Hilfe der Finanzsoftware erstellt. Die Lesbarkeit der von der Stadt erstellten Bescheide ist als bürgerfreundlich einzustufen.

Als Vorteil einer guten Lesbarkeit und Verständlichkeit könnten sich weniger Nachfragen ergeben.

## **8.12 Die Stadt als Erbbaurechtsgeber**

Die Stadt Tornesch hat einige städtische Grundstücke über Erbbaurechte an Dritte vergeben. So hat die Stadt mit dem Schützenverein im Jahr 2007 einen bestehenden Erbbauvertrag vom 07.06.1994 der noch bis zum 30.06.2019 lief um weitere Jahre bis zum 30.06.2034 verlängert. Der Schützenverein zahlt nach dem Vertrag keine Erbbauzinsen. Die Stadt verzichtet hier auf Einnahmen. Auf die Einnahmegrundsätze unter Ziffer 4.2 ab Seite 23 wird verwiesen.

Beanstandung

Um die Transparenz der Finanzwirtschaft bzw. des Haushaltsplans zu erhöhen, sollte die Stadt diesen besonderen Sachverhalt im Haushaltsplan dokumentieren. Die Stadt könnte eine innere Verrechnung

einer freiwilligen Zuwendung an den Schützenverein buchen oder den Zuschuss zumindest nachrichtlich im Vorbericht dokumentieren.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung wurden einige Einzelfälle als Stichprobe geprüft. Einige Anpassung des Erbbauzinses liegt bereits mehr als 10 Jahre zurück. Es wird empfohlen, eine Anpassung der Erbbauzinsen zu prüfen.

### **8.13 Die Stadt als Vermieterin**

Neben der GGT tritt auch die Stadt als Vermieterin von Wohnungen und Gewerberäumen auf. Die Mietverträge wurden in den Vorjahren nicht immer zeitgerecht angepasst, so dass die Mieten zum Teil seit 2007 bzw. 2009 nicht angepasst wurden. Im Jahr 2015 wurden die Mietverträge von der Stadt überprüft. Im Rahmen von Verhandlungen mit den Mietern konnte die Stadt die Erträge aus Mieteinnahmen ab 2016 deutlich erhöhen. Es wird empfohlen, die Mietverträge regelmäßig zu prüfen und die Mieten soweit möglich anzupassen.

Beanstandung

### **8.14 Archivwesen**

Die Förderung der Kultur ist als Auftrag des Landes und der Kommunen in der schleswig-holsteinischen Verfassung verankert. Zur Kultur gehören auch die schriftlichen Überlieferungen der Kommunen. Die Kreise, Gemeinden, Ämter, Zweckverbände und die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Träger der öffentlichen Verwaltung nehmen diese Aufgabe eigenverantwortlich wahr (§2 Landesarchivgesetz). Das Archiv hat die Aufgabe, die archivwürdigen Unterlagen der Stadt und seiner Einrichtungen zu archivieren und sicher aufzubewahren. Es kann auch entsprechende Unterlagen z.B. von Privatpersonen übernehmen, um historische Entwicklungen zu dokumentieren. Das Archivgut ist für die Nachwelt zu erhalten und interessierten Personen zugänglich zu machen.

Das Stadtarchiv wird ehrenamtlich gegen Aufwandsentschädigung betrieben. Die Stadtvertretung hatte zum 01.10.2002 eine Benutzungsordnung für das Archiv erlassen. Für die Stadtverwaltung wurde eine DA zum Verfahren bei archivwürdigen Unterlagen und Akten erstellt. Die Regelungen zum Archivwesen stehen im Intranet bzw. Internet der Stadt zur Verfügung.

### **8.15 Vergaberecht**



### **8.15.1 Ausschreibungs- und Vergabeordnung der Stadt**

Die Stadtverwaltung hatte die Ausschreibungs- und Vergabeordnung zuletzt im Jahr 2011 angepasst. Diese berücksichtigt nicht die seit dem eingetretenen vergaberechtlichen Änderungen.

Das GPA hält deshalb den Erlass einer aktualisierten Ausschreibungs- und Vergabeordnung für die Stadt für erforderlich. Auf die anstehenden neuerlichen Rechtsänderungen unter anderem infolge des Vergaberechtsmodernisierungsgesetzes vom 17.02.2016 wird in diesem Zusammenhang hingewiesen.

### **8.15.2 Fehlende Ausschreibung Unterhaltung der Straßenbeleuchtung**

Das GPA hatte kritisiert, dass ohne Ausschreibung der Leistung die Wirtschaftlichkeit der Aufgabendurchführung ein sachgerechter Preisvergleich über Ausschreibungsergebnisse nicht geführt werden kann. Die Stadtverwaltung hat die Wartung und Pflege der Straßenbeleuchtung im Frühjahr 2016 neu ausgeschrieben. Es wurde eine beschränkte Ausschreibung nach VOB durchgeführt. Die Stadt schloss den Vertrag für 5 Jahre. Da es sich um einen Dienstleistungsvertrag handelt, hätte dieser nach der VOL ausgeschrieben werden müssen. Von der Verwaltung wurde bestätigt, dass die Ausschreibung der Wartung sinnvoll war und insgesamt ein wirtschaftlicheres Ergebnis erzielt wurde.

### **8.15.3 Energielieferverträge**

Im letzten Prüfbericht beanstandete das GPA die fehlende Ausschreibung der Energielieferverträge. Die Stadt Tornesch bezog den Strom für ihre Gebäude und die Straßenbeleuchtung von der Stadtwerke Tornesch GmbH.

Gemäß Aussage der Verwaltung ist eine Ausschreibung der Energielieferungen der Stadt Tornesch (städtische Gebäude und Straßenbeleuchtung) bislang nicht erfolgt. Die Notwendigkeit einer Ausschreibung wurde schon im letzten Prüfbericht des GPA ausführlich dargelegt. In einer Stellungnahme hierzu hatte die Stadt Tornesch zugesagt, eine entsprechende Ausschreibung vorzunehmen. Die Wirtschaftlichkeit der derzeitigen Energielieferverträge kann nicht nachgewiesen werden. Die Gemeindeprüfung erwartet daher, dass eine Ausschreibung nunmehr zeitnah erfolgt.

## **8.16 Feuerwehrwesen**

### **8.16.1 Gebühren für Feuerwehreinsätze**

Das Thema Gebühren für Feuerwehreinsätze wurde vom GPA bereits in den letzten Prüfberichten problematisiert. Es wurden Beanstandungen zur fehlenden Kostenkalkulation ausgesprochen und Empfehlungen gegeben.

Die Freiwilligen Feuerwehren der Stadt erhielten zum 01.07.2015 eine neue Gebührensatzung. Diese basiert auf der nunmehr vorgeschriebenen Kostenkalkulation. Positiv hervorzuheben ist die konsequente Umsetzung dieser Gebührensatzung seitens der Verwaltung.

### **8.16.2 Beschaffung eines LF 10**

Im April 2012 beauftragte die Stadt Tornesch einen externen Dienstleister mit der Beschaffung eines LF10 für den Standort Esingen. Als Zuschlagskriterien wurden neben dem Preis (70%) auch Qualität sowie mit geringen Prozentsätzen andere Kriterien herangezogen. Aus der in digitaler Form vorliegenden Bewertungsmatrix des Dienstleisters ist nur sehr schwer nachvollziehbar, wie die Zuschlagskriterien ausgewertet und in Relation gesetzt wurden, da die Formeln nicht erkennbar sind.

Das GPA empfiehlt für zukünftige Ausschreibungen entweder auf zusätzliche Zuschlagskriterien neben dem Preis zu verzichten oder aber ein transparentes und leicht nachvollziehbares Bewertungsverfahren zu wählen.

## **8.17 Abgeschlossene Sachversicherungen**

Die Sachversicherungen waren bereits in den letzten überörtlichen Prüfungen Thema. Es erfolgte bis 2011 keine Ausschreibung der Versicherungsleistungen. Die Wirtschaftlichkeit der verlängerten Verträge konnte daher von der Stadtverwaltung nicht nachgewiesen werden.

Die Stadt hatte 2011 mit einer Beraterfirma einen Vertrag zur Überprüfung und Analyse der Versicherungsverträge abgeschlossen. Die Beraterfirma ermittelte für die Versicherungen der Stadt inkl. der Eigenbetriebe ein Einsparvolumen in Höhe von 10.812,22 € und für den Schulverband von 19.338,90 €. Für die Beratung sind der Stadt im Jahr 2012 Kosten in Höhe von 17.939,91 € entstanden.

Im aktuellen Prüfungszeitraum entwickelten sich die Prämien wie folgt:

Jahr	2013	2014	2015	2016
Anzahl Verträge Sachversicherung	25	26	27	27
Prämien in €	28.440,48	28.911,92	29.928,29	35.319,79

Ungeachtet des zu erwartenden Einsparpotentials erfolgte auch in den geprüften Jahren 2012 bis 2015 erneut keine Ausschreibung. Die Wirtschaftlichkeit der verlängerten Verträge kann daher von der Stadtverwaltung weiterhin nicht nachgewiesen werden.

Beanstandung  
Nr. 4

## 8.18 Zuweisungen und Zuschüsse an Vereine und Verbände

### 8.18.1 Grundlagen zu den Zuwendungen an Dritte

Die Gewährung von Zuwendungen an Dritte ist ein rechtsförmig ausgeprägtes Mittel einer Kommune zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben. Die gewährten Zuwendungen werden letztlich stets aus Steuern also aus einer Zwangsabgabe finanziert. Daher muss sich die Verwaltung insbesondere zur Vermeidung von Wirkungs- und Zweckverfehlungen bei der Gewährung strikt an die Rechtsordnung halten. Üblicherweise stellen Kommunen dabei auf das bestehende Regelwerk zum Zuwendungsrecht<sup>23</sup> des Bundes bzw. des Landes ab. Für ein geordnetes Verfahren sind auch die Nebenbestimmungen zu beachten. Die Besonderheiten in einer Kommune könnten über eigene ergänzende Zuwendungsregeln ausgefüllt werden.

Nach der Entscheidung für eine Zuwendung bildet der Zuwendungsbescheid (VA) üblicherweise die rechtliche Grundlage für das Zuwendungsrechtsverhältnis zwischen dem Zuwendungsgeber und dem Zuwendungsempfänger. Im Bescheid müssen die Rechte und Pflichten der Parteien benannt werden. Es bietet sich für die Verwaltung an, alle zuwendungsrechtlichen Erfordernisse in den Bescheid aufzunehmen bzw. die Nebenbestimmungen zum Bestandteil des Bescheids zu machen. Wichtige Bestandteile bei allen Zuwendungen der Kommune an Dritte sind die Abrufrichtlinien, die Pflicht zur Erstellung eines Verwendungsnachweises (VN) und die Rückforderungsbedingungen. Bei Investitionszuwendungen an Dritte ist zusätzlich die Zweckbindungsfrist<sup>24</sup> wichtig.

<sup>23</sup> vergl. z.B. § 44 LHO und die entsprechenden Zuwendungs- bzw. Nebenbestimmungen

<sup>24</sup> vergl. auch § 40 Abs. 7 GemHVO-Doppik

Das Zuwendungsrechtsverhältnis endet nicht mit der Zahlung des Geldes sondern erst mit der Erfüllung aller zuwendungsrechtlichen Pflichten durch den Zuwendungsempfänger. Frühestens endet es daher nach Abschluss der Prüfung des VN und der Erfolgskontrolle mit der vollständigen Verwirklichung des beabsichtigten Zuwendungszwecks.

Die von der Stadt durchzuführende Verwendungsnachweisprüfung basiert auf den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach dem Haushaltsrecht. Es muss neben dem erzielten Zuwendungszweck auch der Mitteleinsatz geprüft werden. Es gilt das ökonomische Prinzip üblicherweise in der Ausprägung des Minimalprinzips.

Je nach Art des Verwendungsnachweises und Umfang der Förderung sind von der Verwaltung üblicherweise nach dem Zuwendungsrecht<sup>25</sup> zu prüfen:

- Sachbericht des Zuwendungsempfängers mit den erzielten Ergebnissen und Wirkungen im Vergleich zu den vorgegebenen Zielen und Wirkungen im Einzelnen
- Zahlenmäßiger Nachweis mit Belegliste der Einnahmen und Ausgaben
- Bestätigung des Zuwendungsempfängers, dass die Mittel zweckentsprechend eingesetzt wurden

Wenn sich bei der VN-Prüfung Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs für die Stadt ergeben, muss eine tiefere Prüfung des VN erfolgen. Zu viel gezahlte Mittel müssen grundsätzlich zurück gefordert werden. Es wird darauf hingewiesen, dass wegen grober Fahrlässigkeit bei der VN-Prüfung und einer fehlenden oder verfristeten Rückforderung von öffentlichen Geldern ggf. die verantwortlichen Personen für den entstandenen Schaden der Kommune in Regress genommen werden können.

Nach den Erkenntnissen des GPA muss die Stadtverwaltung ihre Grundlagen zum Zuwendungsrecht bei ihren Fördermaßnahmen verbessern und die Verwendung der gewährten Mittel intensiver prüfen.

Hinweis/ Empfehlung
------------------------

### **8.18.2 Zuwendungen der Stadt**

Die Stadt Tornesch fördert die im Stadtgebiet tätigen Vereine und Verbände über laufende Zuschüsse und besondere Zuschüsse für Investitionsmaßnahmen. Bei der Förderung von Dritten sollte eine Kommune sich an das Zuwendungsrecht des Landes anlehnen. Die

<sup>25</sup> vergl. VV zu § 44 LHO sowie Nr. 6.2 ANBest-P

Stadt Tornesch hat teilweise Richtlinien zur Förderung der Vereine erlassen. Es wird empfohlen, die eigenen Richtlinien zu überprüfen.

Das Fördervolumen an Vereine und Verbände war zum Teil unterschiedlich und betrug nach den Vorberichten zu den Haushalten bzw. nach den Jahresabschlüsse:

Jahr	Volumen lfd. Förderung in €	Investitionszuwendungen in €	Gesamtförderung in €
2012	2.346.963,59	65.344,94	2.412.308,53
2013	2.350.581,77	497.379,03	2.847.960,80
2014	3.096.630,49	2.225.410,40	5.322.040,89
2015*	3.233.899,47	394.293,53	3.628.193,00

\* 2015 = vorläufige Ergebnisse

Die Förderung wird grundsätzlich durch die Vereine oder Verbände schriftlich beantragt. Die beabsichtigte Verwendung der Fördermittel ist in geeigneter Form darzulegen.

Aufgrund des Antrags prüft die Verwaltung den Wunsch des Vereins oder Verbandes und erstellt üblicherweise Vorlagen für die Gremien. Zuwendungsbescheide wurden in der Vergangenheit nicht immer erstellt. Es wird empfohlen, bei Investitionszuwendungen grundsätzlich eine Zweckbindungsfrist z.B. nach der Nutzungsdauer der geförderten Objekte festzulegen.

Bei Investitionszuwendungen muss neben der Zweckbindungsfrist auch Regelungen zur Rückzahlung der Fördermittel im Zuwendungsbescheid aufgenommen werden.

Grundsätzlich ist es bei der Stadt vorgesehen, dass der Zuwendungsempfänger die sachgerechte Verwendung der Mittel mit einem Verwendungsnachweis dokumentiert. Die Verwaltung muss die Nachweise auch entsprechend überprüfen.

## **8.19 Kindertageseinrichtungen**

### **8.19.1 Betrieb und Finanzierung von Kindertagesstätten**

Der größte Posten der gewährten Zuwendungen sind die Zuschüsse an die Betreiber der Kindertagesstätten. Die Stadt Tornesch verfügt über

keine eigenen Einrichtungen. Über Verträge mit mehreren Trägern wird die Versorgung mit Kindergartenplätzen sichergestellt. In den Verträgen werden auch Regelungen zur Defizitabdeckung festgelegt.

In den vergangenen Jahren hat sich die Finanzierung von Kindertagesstätten zu einem hochkomplexen System entwickelt. Das Land, der Kreis und die Stadt zahlen an den Träger die Betriebskostenzuschüsse in unterschiedlicher Höhe. Die Eltern müssen ihren Elternbeitrag entrichten. Als freiwillige Leistung zur Entlastung der Eltern zahlte die Stadt Tornesch auf Basis einer Richtlinie zur Förderung der Kinderbetreuung den Kita-Taler.

### 8.19.2 Entwicklung der Kosten der Kinderbetreuung

Die Stadt hat im Prüfungszeitraum folgende kamerale Einnahmen und Ausgaben im UA 46400 für Kindertageseinrichtungen gebucht:

Jahr	Einnahmen	Ausgaben	Ergebnis	Deckung in %
2012	313.209,38	1.773.273,13	-1.460.063,75	17,66%
2013	370.511,71	1.865.364,79	-1.494.853,08	19,86%

Nach der Umstellung auf die Doppik wurden in verschiedenen Produkten der Produktgruppe 365 im Jahr 2014 folgender Erträge und Aufwendungen gebucht:

Jahr	Erträge	Aufwendungen	Ergebnis	Deckung in %
2014	299.107,64	1.971.081,57	-1.671.973,93	15,17%
2015			Noch offen	

Die finanziellen Risiken der Träger sind begrenzt bzw. nicht mehr vorhanden, da die Stadt für auftretende Defizite eintritt.

### 8.19.3 Prüfung der Abschlüsse durch die Verwaltung

In den Verträgen mit den Trägern sind grundsätzlich Prüfrechte für die Verwaltung vertraglich vereinbart worden. Die Verwaltung überprüft nach eigenen Angaben regelmäßig die Abrechnungen der Träger. Festgestellte Überzahlungen werden zurückgefordert bzw. verrechnet.

Das GPA hat anhand von Stichproben den Eindruck gewonnen, dass die Prüfung der Jahresabschlüsse der Träger und Abrechnung des Defizitausgleichs durch die Stadtverwaltung zeitnah erfolgen. Allerdings

fehlte es an der Dokumentation der Ergebnisse, in einem Fall an der für Dritte erforderlichen Transparenz. Der Sachverhalt konnte jedoch im Ergebnis mit der zuständigen Fachbereichsleitung inhaltlich aufgeklärt werden.

## **8.20 Erschließungs- und Ausbaumaßnahmen**

Die Stadt Tornesch führte in jedem Jahr des Prüfungszeitraums auch Ausbaumaßnahmen an den bestehenden Straßen durch. Die durchgeführten Maßnahmen führten regelmäßig auch zu Erhebung eines Ausbaubeitrags. Die durchgeführte Stichprobe des GPA zur Beitragserhebung ergab keine Beanstandungen.

## **8.21 Erschließungsverträge**

Von der Stadt wurden in den letzten Jahren mit verschiedenen Partnern Erschließungsverträge nach dem BauGB geschlossen. Inhalt derartiger Verträge war auch, dass der Träger alle Erschließungsanlagen für die Stadt auf eigene Kosten erstellt. Diese Vermögensgegenstände wie z.B. die Straßen mit Gehweg und der Straßenbeleuchtung, Parkflächen und Grünanlagen sowie die Abwasserbeseitigung wurden der Stadt anschließend kostenlos übereignet.

Für die Einzelposten muss die Stadt in ihrer Eröffnungsbilanz das übertragene Vermögen mit dem Übertragungswert abzüglich der bisherigen Abschreibung bis zum 31.12.2013 ansetzen. Zusätzlich ist auch ein entsprechender Sonderposten zu passivieren.

Die Erschließungsträger mussten der Stadt üblicherweise zusätzlich zu den Erschließungsanlagen weitere Zahlungen leisten, die z.B. für die Finanzierung der Kosten von Ausgleichsmaßnahmen erforderlich waren. Auch für diese zusätzlich erhaltenen Investitionszuschüsse muss die Stadt grundsätzlich Sonderposten passivieren. Es wird empfohlen, die kameralen Jahresrechnungen hierauf zu überprüfen.

Beanstandung

## **8.22 Landgesellschaft**

Die Stadt hatte über ein neben dem kameralen Haushalt geführtes Vorschusskonto seit vielen Jahren Beträge für ein Treuhandkonto bei der Landgesellschaft gebucht. Diese Mittel dienen zur Zwischenfinanzierung der Maßnahmen bei der Stadt (z.B. Tornesch am See). Nach dem ursprünglichem Vertrag mit der Landgesellschaft aus 1989 schuldet die Gemeinde bzw. die Stadt eine von der Landgesellschaft durchgeführte Finanzierung als Darlehen mit einer entsprechenden Verzinsung. Der Vertrag wurde dahingehend geändert, dass nach Beschlussfassung der

Ratsversammlung am 12.12.2006 das gesamte Finanzvolumen von 2,0 Mio. € von der Stadt zur Verfügung gestellt wird. Von der Kommunalaufsicht wurde die Änderung und die Kreditgewährung von 2,0 Mio. € im Januar 2007 genehmigt. Die gewährten Kassenkredite zeigen tatsächlich aber folgende Entwicklung:

<b>Entwicklung des Kredits für die Landgesellschaft</b>	<b>Betrag in €</b>
Kamerale Jahresrechnung 2007	2.000.000,00
Kamerale Jahresrechnung 2008	6.159.436,38
Kamerale Jahresrechnung 2009	7.659.436,38
Kamerale Jahresrechnung 2010	9.816.869,86
Kamerale Jahresrechnung 2011	9.816.869,86
Kamerale Jahresrechnung 2012	10.366.869,86
Kamerale Jahresrechnung 2013	9.385.693,79
Doppischer Jahresabschluss 2014	9.385.693,79
Doppischer Jahresabschluss 2015	offen

Diese Mittel dienen zur Zwischenfinanzierung der Maßnahmen bei der Stadt (z.B. Tornesch am See). Nach dem Vertrag mit der Landgesellschaft aus 1989 schuldet die Gemeinde bzw. die Stadt eine von der Landgesellschaft durchgeführte Finanzierung als Darlehen mit einer entsprechenden Verzinsung.

Der Einsatz von Finanzmittel einer Kommune unterliegt dem Budgetrecht der ehrenamtlichen Selbstverwaltung und hat grundsätzlich über den Haushalt zu erfolgen. Nach § 28 GemHVO-kameral gilt für die Verwendung von Vorschüssen folgende Regelung: Eine Ausgabe, die sich auf den Haushalt bezieht, darf als Vorschuss nur behandelt werden, wenn die Verpflichtung zur Leistung feststeht und die Deckung gewährleistet ist, die Ausgabe aber noch nicht endgültig im Haushalt gebucht werden kann.

Beanstandung  
Nr. 5

Die Finanzierungsmittel für die Landgesellschaft werden mindestens seit dem Jahr 2007 nur über Vorschusskonten abgewickelt. Bereits im letzten Prüfbericht hatte das GPA den Kassenkredit für die Landgesellschaft problematisiert.

### **8.23 Rumpfsatzung zur Wasserversorgung**

Die Stadt Tornesch versorgt die Grundstücke ihres Gebietes mit Trink- und Betriebswasser durch die Stadtwerke Tornesch GmbH. Im Oktober



1996 hatte die Stadt zur Wasserversorgung eine Rumpfsatzung über den Anschluss an die öffentliche Wasserversorgung und deren Benutzung erlassen. Die Satzung war zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung bereits über 20 Jahre alt. Es wird empfohlen, die Inhalte zu überprüfen und zu aktualisieren.

#### **8.24 Abschluss von neuen Konzessionsverträgen**

Die bisherigen Konzessionsverträge für die Sparten Gas, Strom, Wärme und Wasser mit der Stadtwerke Tornesch GmbH liefen zum 31.12.2015 ab. Nach den Unterlagen der Verwaltung führte sie ein Interessenbekundungsverfahren durch. Es hat sich hierauf nur die Stadtwerke Tornesch GmbH um die Übernahmen der Konzessionen ab 01.01.2016 beworben.

In der Sitzung am 08.02.2016 hat der Hauptausschuss und in der Sitzung am 15.03.2016 hat die Ratsversammlung der Vorlage der Verwaltung zur Vergabe der Konzessionen und der Verträge mit der Maßgabe einstimmig zugestimmt, dass noch Prüfaufträge zur Laufzeit abzuarbeiten sind. Die Laufzeit der neuen Konzessionsverträge mit den Stadtwerken Tornesch beträgt jeweils 20 Jahre.

#### **8.25 Bürgerstiftung Stadt Tornesch**

Ein verstorbener Tornescher Bürger vermachte sein gesamtes Vermögen seiner Heimatstadt Tornesch. Die Ratsversammlung entschied am 15.03.2011 auf Basis der Vorlage der Verwaltung, eine Bürgerstiftung zu gründen. Zusätzlich zum Erbe stellte die Stadt eigene Finanzmittel zur Verfügung, so dass die Stiftung mit einem Kapital in Höhe von 450.000 € ausgestattet wurde. Um den Wunsch des Erblassers zu entsprechen, wurde der Zweck der Stiftung mit der Beschaffung von Mitteln zur Förderung von Initiativen und Projekten der Kinder-, Jugend- und Altenhilfe, des Sports und der Erziehung innerhalb der Stadt Tornesch festgelegt.

Die Stadt dokumentiert die Stiftungsvermögen und veranschlagt geringe eigene Personalaufwendungen im Produkt 573500 Stiftungen der Stadt. Die rechtlich selbstständigen Stiftungen der Stadt unterliegen nicht der Prüfungspflicht der Gemeindeprüfung. Insoweit wurde diese selbst inhaltlich vom GPA nicht geprüft, sondern lediglich die Dokumentation in der EB bzw. im Jahresabschluss der Stadt hinterfragt.

## **9 Beteiligungen und Eigenbetriebe der Stadt**

### **9.1 Hinweise zum Beteiligungsmanagement**

Mit der Einführung des doppischen Rechnungswesens wurde u.a. auch die Erwartung verbunden, dass ausgegliederte Einrichtungen wieder in den kommunalen Haushalt zurückgeführt werden. Dies könnte auch für einzelne Eigenbetriebe der Stadt Tornesch in Betracht kommen. Insofern wäre eine Prüfung angezeigt, inwiefern dies organisatorisch machbar und sinnvoll wäre und darüber hinaus noch Ersparnisse erzielt werden könnten.

Prüfungsgegenstand waren nicht die Gesellschaften selbst, an denen die Stadt Tornesch beteiligt ist, sondern das Beteiligungsmanagement der Stadtverwaltung. Es wurde geprüft, wie die Stadt Tornesch das Beteiligungsmanagement ausgeführt hat, ob die Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Gesellschaften ausgenutzt wurden und ob und wie die Vertreter der Stadt Tornesch in den Organen der Gesellschaften die Interessen der Stadt wahrgenommen haben.

### **9.2 Beteiligungscontrolling der Stadt**

Gemäß § 109a Gemeindeordnung (GO) soll das Beteiligungsmanagement den Beteiligungsbericht (nach § 45c Satz 4 GO) vorbereiten, die politischen Gremien informieren, beraten und deren Sitzungen fachlich vorbereiten sowie die Vertreterinnen und Vertreter der Stadt in den Organen der wirtschaftlichen Unternehmen und Beteiligungen informieren und beraten. Zudem soll ein strategisches Beteiligungscontrolling und Risikomanagement eingerichtet werden.

Der Stadt Tornesch fehlt bislang eine Beteiligungsrichtlinie für das Beteiligungsmanagement als Schnittstelle zwischen den kommunalen Unternehmen und der Stadt. Es werden auch keine Beteiligungsberichte erstellt. Zudem fehlen die Implementierung eines Beteiligungscontrollings und ein dokumentiertes Risikomanagement.

Beanstandung

Die Beteiligungsrichtlinie soll die Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und den Unternehmen regeln. Hierzu sind die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten abzugrenzen und an den Schnittstellen aufeinander abzustimmen. Weiterhin sind Einzelheiten zum Beteiligungsberichtswesen (Information), zum Controlling und zum Risikomanagement festzulegen. Mit einer Beteiligungsrichtlinie werden auch die o.g. gesetzlichen Verpflichtungen gemäß der Gemeindeordnung konkretisiert.

Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes gibt Hinweise zu den Grundsätzen guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im öffentlichen Bereich. Dasselbe gilt für den Corporate Governance Kodex für Schleswig-Holstein. Dort sind grundsätzliche Bestimmungen zur Leitung, Überwachung und Prüfung von Unternehmen, an denen das Land Schleswig-Holstein beteiligt ist, festgelegt.

Im letzten Prüfbericht wurde darauf hingewiesen, dass die Mitglieder des Hauptausschusses rechtzeitig vor dem Termin der Gesellschafterversammlung der Stadtwerke Tornesch GmbH die Tagesordnungspunkte und die dazugehörigen Beschlussempfehlungen im Hauptausschuss beraten sollten und den Gesellschaftervertreter per Beschluss anweisen, wie er in der Gesellschafterversammlung abstimmen soll.

Dies hat die Stadt Tornesch in der Form umgesetzt, dass zeitlich zwischen der Aufsichtsratssitzung und der Gesellschafterversammlung im Hauptausschuss über die Beschlussempfehlungen des Aufsichtsrates der Stadtwerke Tornesch GmbH beraten wird und der städtische Gesellschaftsvertreter angewiesen wird, wie er in der Gesellschafterversammlung abzustimmen hat. Gegebenenfalls werden weitere Weisungen erteilt. Ein Teilnehmungsmanagement im o.g. Sinne würde die Hauptausschussmitglieder optimiert auf diese Sitzung vorbereiten und diese in die Lage versetzen, die Beratungen anhand der dazu notwendigen Informationen vorzunehmen.

### **9.3 Stadtwerke Tornesch GmbH**

#### **9.3.1 Allgemeines**

Die Gesellschaft ist im Handelsregister beim Amtsgericht Pinneberg unter der Nummer HRB 1508 (EL) eingetragen.

Die Stadtwerke Tornesch GmbH (SWT) sind gem. § 267 HGB eine mittelgroße Kapitalgesellschaft, da mindestens zwei der drei Merkmale Bilanzsumme (6.000.000 €), Umsatzerlöse (12.000.000 €) und Anzahl der Arbeitnehmer (50) überschritten, und mindestens zwei der drei Merkmale Bilanzsumme (20.000.000 €), Umsatzerlöse (40.000.000 €) und Anzahl der Arbeitnehmer (250) nicht überschritten werden.

Das voll eingezahlte Stammkapital beträgt 3.070.000,00 € und wird von folgenden Gesellschaftern gehalten:

<b>Gesellschafter</b>	<b>€</b>	<b>%</b>
Stadt Tornesch	1.565.700,00	51,00
SERVICE plus GmbH, Neumünster	1.504.300,00	49,00
<b>Gesamt</b>	<b>3.070.000,00</b>	<b>100,00</b>

Gegenstand der Gesellschaft ist die Versorgung der Stadt Tornesch mit Elektrizität, Gas, Wärme und Wasser. Organe der Gesellschaft sind die Gesellschafterversammlung, der Aufsichtsrat und die Geschäftsführung.

Die Gesellschaft ist berechtigt, alle Geschäfte zu betreiben, die unmittelbar oder mittelbar mit diesen Leistungen zusammenhängen. Die Gesellschaft kann ihre Tätigkeit in beschränktem Umfang über die Stadtgrenzen von Tornesch hinaus ausdehnen und sich an anderen Unternehmen beteiligen, die mit ihrem Unternehmensgegenstand zusammenhängen oder die den Unternehmenszweck fördern, solche Unternehmen errichten, erwerben oder pachten. Die SWT hat gemäß Ausgliederungs- und Übernahmevertrag vom 22.12.2015 den Teilbetrieb Gas- und Stromnetzbereich mit Wirkung zum 31.12.2015 auf die Stadtwerke Tornesch-Netz GmbH (SWT-N) ausgegliedert und das zugehörige Anlagevermögen mit einem Buchwert i.H.V. 6,8 Mio. € übertragen.

## **9.3.2 Jahresabschluss**

### **9.3.2.1 Aufstellung**

Die Jahresabschlüsse sind nach den Vorgaben des § 18 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrags in Verbindung mit § 102 Abs.1 Ziff.4 der Gemeindeordnung (GO) in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches (HGB) für große Kapitalgesellschaften aufgestellt worden.

### **9.3.2.2 Jahresabschlussprüfung**

Für die Gesellschaft besteht Prüfungspflicht nach § 316 Abs. 1 HGB, weil sie eine mittelgroße Kapitalgesellschaft ist. Für den Fall, dass die Stadtwerke lediglich die Merkmale einer kleinen Kapitalgesellschaft erfüllen sollten, ist in § 18 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrags bestimmt, dass die Jahresabschlussprüfung nach dem Kommunalprüfungsgesetz erfolgt. Damit ist in jedem Fall eine Jahresabschlussprüfung gewährleistet.

### 9.3.2.3 Offenlegung der Jahresabschlüsse

Die Offenlegung der Jahresabschlüsse erfolgte gemäß § 325 HGB durch Einreichung beim Handelsregister, die Einreichung wurde durch Bekanntmachung im Bundesanzeiger veröffentlicht.

## 9.4 Abwasserbetrieb Tornesch (ABT)

### 9.4.1 Grundlagen

Die Gemeinde Tornesch hatte den Eigenbetrieb Abwasserbetrieb mit Beschluss der Gemeindevertretung im Dezember 1994 gegründet. Es gilt die Betriebssatzung vom 08.12.1994 in der Fassung des 1. Nachtrags vom 12.12.2003.

Die Benutzungsgebühren werden für die öffentlichen Einrichtungen Schmutzwassersammlung, Niederschlagswasserbeseitigung und dezentrale Schmutzwasserbeseitigung vom Eigenbetrieb nach der Satzung vom 08.12.1999 in der Fassung der 13. Nachtragssatzung erhoben. Die Erhebung erfolgt nach getrennt kalkulierten Gebührensätzen für Schmutzwasser und Niederschlagswasser.

### 9.4.2 Abwasserbeseitigung (Sparte Schmutzwasser)

Jahr	2012 in €	2013 in €	2014 in €	2015 in €
Erlöse	1.879.115,03	1.871.862,17	2.102.574,82	2.165.878,77
Aufwand	1.902.816,34	1.842.324,46	1.821.462,61	2.022.560,42
Ergebnis Nachkalkulation	-23.701,31	29.537,71	281.112,21	143.318,35
Entnahme aus. Rückst.	23.701,31	0,00	0,00	0,00
Zuführung. zur Rückst.	0,00	29.537,71	281.112,21	143.318,35
Kumulierter Stand Über-/Unterdeckung lt. Gutachter	21.061,97	50.599,68	331.711,89	475.030,24

Zum 31.12.2012 war eine Gebührenüberdeckung in Höhe von 21.061,97 € vorhanden. Trotz Berücksichtigung der Überdeckungen bei den Vorkalkulationen führten die positiven Ergebnisse zu weiteren Zuführungen zur Gebührenausgleichsrückstellung, so dass die Überdeckung zum 31.12.2015 insgesamt 475.030,24 € beträgt. Die entstandenen Überdeckungen sind nach § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG innerhalb von 3 Jahren auszugleichen.

Beanstandung

### 9.4.3 Abwasserbeseitigung (Sparte Oberflächenentwässerung)

	2012 in €	2013 in €	2014 in €	2015 in €
Erlöse	652.662,22	769.797,28	869.202,89	468.644,05
Aufwand	554.951,04	572.698,94	617.763,19	739.343,66
Ergebnis Nachkalkulation	97.711,18	197.098,34	251.439,70	-270.699,61
Entnahme aus Rückst.	0,00	0,00	0,00	270.699,61
Zuführung zur Rückst.	97.711,18	197.098,34	251.439,70	0,00
Kumulierter Stand Über-/Unterdeckung lt. Gutachter	143.061,32	340.159,66	591.599,36	320.899,74

Zum 31.12.2012 war eine Gebührenüberdeckung in Höhe von 143.061,32 € € vorhanden. Die Zuführung zur Rückstellung für später entstehende Kosten (Entschlammung) i.H.v. 439 Tsd. € hat entscheidenden Einfluss auf das negative Ergebnis des Jahres 2015. Zum 31.12.2015 betrug der Stand der Überdeckung 320.899,74 €.

### 9.4.4 Übertragung der Abwasserbeseitigung auf den Eigenbetrieb

Die Abwasserbeseitigung einer Stadt unterteilt sich in die Einrichtungen zentrale Schmutzwasserbeseitigung, zentrale Niederschlagswasserbeseitigung und ggfs. auch eine dezentrale Abwasserbeseitigung (Klärgruben). Die Stadt Tornesch hatte die Abwasserbeseitigung mit Wirkung zum 01.01.1995 auf den neu gegründeten Eigenbetrieb<sup>26</sup> Abwasserbetrieb der Gemeinde Tornesch übertragen.

Die vom Regiebetrieb Abwasserbeseitigung der Stadt erstellte Eröffnungsbilanz zum 01.01.1995 wurde nach den vorgefundenen Unterlagen nicht separat geprüft. Die Vollständigkeit und Richtigkeit der Werte zum Vermögen und den Schulden wurde nicht bestätigt.

Der Jahresabschluss 1995 des Eigenbetriebs wurde nach den Unterlagen eigenständig erstellt. Die mit der Prüfung des Jahresabschlusses beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (WP) hat auch die Grundlagen der erstellten Übertragungsbilanz mit untersucht.

<sup>26</sup> Betriebssatzung vom 28.12.1994

Die vom Regiebetrieb genutzten Wiederbeschaffungszeitwerte nach dem KAG wurden als Grundlage der Bewertung für die EB 1995 akzeptiert, da dies auch vom Eigenbetriebsrecht gefordert wird. Für die weitere Prüfung des Jahresabschlusses des Eigenbetriebs verwendete der WP als Grundlagen das **Eigenbetriebs- und Handelsrecht**. Bemerkenswert ist, dass die Übertragung des Vermögens vom WP als „Veräußerung von Anlagevermögen“ angesehen wurde.

Die vor 1970 erhobenen Anschlussbeiträge und die erhaltenen Investitionszuweisungen Dritte wurden beim Eigenbetrieb in der EB nicht als Sonderrücklage passiviert. Beide Posten müssen nach dem KAG aber als so genanntes Abzugskapital bei der Gebühren- / Entgeltkalkulation bzw. Verzinsung berücksichtigt werden. Nur wenn diese Posten sachgerecht einbezogen werden, kann eine sachgerechte Kalkulation der Gebühren in einer Kosten- und Leistungsrechnung erfolgen.

Nach dem so genannten Zinsurteil des OVG Schleswig-Holstein vom 29.10.1991 sind auch die erwirtschafteten Abschreibungen bei der Gebührenkalkulation zu berücksichtigen. Daher mussten z.B. die zusätzlich erwirtschafteten Abschreibungen nach den WBZW einer nach kameralem Haushaltsrecht zu bildenden Abschreibungsrücklage zugeführt werden. Diese Mittel sind dem Gebührenzahler zuzurechnen und daher mit zu übertragen.

Der **LRH** hatte in den Jahren 2016/2017 eine **Querschnittsprüfung** zu den „Kooperation im Bereich der Abwasserbeseitigung“ durchgeführt und z.T. gravierende Verstöße gegen das kommunale Abgabenrecht festgestellt. In dem Bericht des LRH wurden beispielsweise beanstandet, dass erhaltene Investitionszuweisungen und erhobene Beiträge z.T. als aufgelöst angesehen und nach der Übertragung als Eigenkapital der Kommune angesehen wurden.

Aus den Unterlagen der Stadt zur Übertragungsbilanz / Jahresabschluss war zu erkennen, dass die besonderen Regelungen des KAG bei der Übertragung teilweise nicht beachtet wurden. Die Prüfungen zur Übertragungsbilanz erfolgten nach den Bewertungsvorschriften des Eigenbetriebs- und des Handelsrechts. Als Folge wird das EK des Eigenbetriebs z.B. in der Kapitalrücklage zu hoch ausgewiesen und zugunsten des Eigenbetriebs verzinst, obwohl es teilweise als Abzugskapital einzustufen ist und daher keine Verzinsung zugunsten des Eigenbetriebs erfolgen darf. Da der Eigenbetrieb die kalkulatorische Verzinsung nicht an die Stadt ausgeschüttet hat, wurden die Mittel bisher aber nicht anderweitig verbraucht.

Ob die gewählten Verfahren zur Übertragungsbilanz den Grundsätzen des Abgabenrechts und den aktuellen Erkenntnissen standhalten würden, konnte das GPA aus Zeitmangel bisher nicht vertieft prüfen. Die bisherigen Prüfergebnisse lassen aber erkennen, dass auch bei dieser Übertragung Mängel bestehen. Es wird empfohlen, dass die Stadt den Sachverhalt in eigener Verantwortung aufklärt und die Fehler berichtigt.

Hinweis/  
Empfehlung

## 9.4.5 Gebührenkalkulation

### 9.4.5.1 Beitrags- und Gebührensatzung

Die Beitrags- und Gebührensatzung der Stadt wurde von der Gemeindevertretung Tornesch am 08.12.1999 beschlossen und trat zum Teil rückwirkend zum 01.01.1995 in Kraft. Für Beitrags- und Gebührensatzungen gilt nach § 2 Abs. 1 Satz 3 KAG, dass sie zwanzig Jahre nach Inkrafttreten ihre Gültigkeit verlieren. Das gilt auch, wenn die Satzung rückwirkend in Kraft tritt.

Beanstandung

Um dem Verursacherprinzip gerecht zu werden, werden die Kosten für die Beseitigung des Schmutzwassers von denen für die Beseitigung des Niederschlagswassers unterschieden. Die beiden Gebührenanteile decken dabei die Gesamtkosten der Abwasserbeseitigung ab.

Den Maßstab für die Niederschlagswassergebühr bildet die Summe der überbauten und darüber hinaus befestigten Flächen auf dem Grundstück (= „versiegelte“ Flächen), von denen Niederschlagswasser in das öffentliche Kanalnetz eingeleitet wird. Die Einleitung kann entweder unmittelbar auf dem Grundstück oder mittelbar, zum Beispiel als Niederschlagswasser, das vom Grundstück in die Straßenentwässerung abfließt, erfolgen.

Die Stadt Tornesch hat sich in § 13 Abs. 4 der Beitrags- und Gebührensatzung (Stand: 15. Nachtragssatzung) dafür entschieden, die Gebühren für die Niederschlagswasserbeseitigung privater Flächen für die ersten 150 qm pauschal mit 121,50 € pro Jahr festzulegen. Es handelt sich hier um eine Mindestgebühr. Für jeden weiteren Quadratmeter über 150 qm Niederschlagsfläche werden 0,81 € erhoben. Rechnerisch entspricht die Pauschalgebühr bei 150 qm 0,81 € je qm, bei einer geringeren versiegelten Fläche eines Gebührenzahlers von z.B. 100 qm ergibt sich eine höhere Gebühr von 1,22 € je qm.

Der Ansatz einer pauschalen Mindestfläche wird für eine Vielzahl von Gebührenpflichtigen unproblematisch sein, da deren versiegelte Flächen größer sind. Im Einzelfall kann diese Regelung der Satzung aber auch als Ungerechtigkeit empfunden werden. Auch werden mit einer Mindestgebühr die Regelungen des § 13 Abs. 2 der Beitrags- und



Gebührensatzung zur Förderung von naturnahen und ökologischen Regenwasserbewirtschaftungsmaßnahmen unterlaufen, da diese unter 150 qm nicht berücksichtigt werden. Es wird empfohlen, die Regelungen der Satzung zu überdenken.

#### **9.4.5.2 Vorgefundene Gebührenkalkulation**

In den Jahren 2012 bis 2015 ist in jedem Jahr für die Schmutzwasserbeseitigung und für die Niederschlagswasserbeseitigung im Rahmen eines Gutachtens eine Nachkalkulation für das abgelaufene Jahr sowie eine Vorkalkulation für das Folgejahr von einem Beratungsunternehmen vorgenommen worden. Bei den Vorkalkulationen fließt eine bestehende Über- bzw. Unterdeckung in die Berechnung der Gebühr ein.

Danach wurden im Jahr 2012 Gesamtkosten (nach Umlagen, ohne Straßenentwässerung) in Höhe von 2.294.695,98 €, für das Jahr 2013 i.H.v. 2.407.217,24 €, in 2014 i.H.v. 2.511.173,16 € und im Jahr 2015 i.H.v. 2.522.584,58 € erwartet. Die Teilergebnisrechnungen der Jahre 2012 bis 2015 weisen die in den obigen Tabellen genannten Aufwendungen aus, so dass ersichtlich ist, dass die Kalkulationen überwiegend zutreffend waren.

Hauptsächliche Kostenarten als Kalkulationsgrundlage sind für den Schmutzwasserbereich die Kosten für die Abwassereinleitung (2015: 1.010 T€), die kalkulatorischen Abschreibungen (2015: 383 T€), die Personalkosten (2015: 96 T€) sowie die Unterhaltung der Abwasserleitung (2015: 200 T€) und die Verwaltungskostenpauschale (2015: 130 T€). Für den Niederschlagswasserbereich sind dies die kalkulatorischen Abschreibungen (2015: 355 T€), die Unterhaltung der Regenwasserleitungen und -gräben (2015: 171 T€), die Verwaltungskostenpauschale (2015: 155 T€), die kalkulatorischen Zinsen (2015: 127 T€) und die Zuführung zur Entschlammungsrückstellung (2015: 100 T€).

In den Jahren 2012 bis 2015 haben sich sowohl im Schmutzwasser- als auch im Niederschlagswasserbereich Überschüsse ergeben (im Jahr 2012 nur Niederschlagswassersparte und im Jahr 2015 nur Schmutzwassersparte). Diese Überschüsse sind dem Gebührenschuldner innerhalb von drei Jahren nach Feststellung des Ergebnisses gutzubringen. Für die Kalkulation des Jahres 2016 wurde ein Drittel der bestehenden Ausgleichsrücklage (Stand Ende 2014) berücksichtigt.

Für die voraussichtlichen Kosten der notwendigen Entschlammung der Regenrückhaltebecken (RRB) im Niederschlagswasserbereich werden seit dem Jahr 2012 Rückstellungen gebildet. Wurden im Jahr 2012 noch 20 T€ der Rückstellung zugeführt und in den Jahren 2013 und 2014

jeweils 100 T€, so hat sich die Zuführung im Jahr 2015 auf 439 T€ erhöht, so dass der Rückstellungsbestand zum 31.12.2015 659 T€ beträgt. In der Vorkalkulation für das Jahr 2016 sind auf Wunsch der Stadt Tornesch bereits 535 T€ für die Zuführung zur Entschlammungsrückstellung zugrunde gelegt, ohne dass eine entsprechende Gegenposition bei den Erträgen, die die Stadt Tornesch erbracht hat, erkennbar ist. Dies hält die Gemeindeprüfung abgabenrechtlich für rechtswidrig. In die Kalkulation eines jeden Jahres kann nur der rechnerische Anteil der Kosten des betreffenden Jahres einfließen. Da der Eigenbetrieb seit 1989 RRB unterhält, die entsprechende Rückstellung aber erst seit dem Jahr 2012 gebildet wird, können die unterlassenen Zuführungen zur Entschlammungsrücklage nicht „nachgeholt“ werden, da sonst der aktuelle Gebührenzahler voll mit diesen Kosten belastet wird und nicht nur mit dem rechnerischen Anteil des betreffenden Kalkulationsjahres. Nach Aussage des Eigenbetriebes (Stand März 2017) werden Gesamtkosten für die Entschlammung der RRB i.H.v. ca. 3,73 Mio. € erwartet, wovon rd. 1,78 Mio. € im Jahr 2017 benötigt werden. Die Kosten der anstehenden Entschlammung, die nicht durch den Rückstellungsbestand gedeckt sind, sind größtenteils aus dem allgemeinen Haushalt der Stadt Tornesch zu finanzieren.

Beanstandung

#### **9.4.6 Kosten für die Ermittlung der Gebührenkalkulation**

Nach Aussage der Verwaltung soll die Kalkulation weiterhin fremdvergeben werden. Im Jahr 2016 wurde eine Preisumfrage für die Erstellung der Gebührenkalkulation bei drei Unternehmen durchgeführt. Im Ergebnis wird für die Kalkulation 2017 (inkl. Nachkalkulation 2015) ein Festhonorar i.H.v. 7.000 € (zzgl. MwSt.) berechnet.

#### **9.4.7 Gewinnvortrag**

In der Bilanz zum 31.12.2015 wird eine Ergebnissrücklage i.H.v. 588.365,66 € ausgewiesen. Bedingt dadurch, dass Überdeckungen der Gebührenaussgleichsrückstellung zugeführt worden sind, handelt es sich bei der Ergebnissrücklage um die erwirtschaftete Eigenkapitalverzinsung für das Stammkapital und die Allgemeine Rücklage.

Die Gemeindevertretung hatte am 09.12.2003 beschlossen, die kalkulatorische Verzinsung des Stammkapitals künftig nicht an die Gemeinde auszuschütten, sondern als Eigenkapitalerhöhung im Abwasserbetrieb verbleiben soll. Der Beschluss beinhaltet jedoch keine Aussagen zur Verzinsung der Allgemeinen Rücklage. Das bedeutet, dass die Verzinsung der Allgemeinen Rücklage ausgeschüttet werden könnte, was weiterhin nicht geschehen ist.

Das GPA empfiehlt weiterhin, den Beschluss zu überdenken und den bestehenden Gewinnvortrag sowie die zukünftigen erwirtschafteten Eigenkapitalverzinsungen an die Stadt ausschütten zu lassen.

## 9.5 Grundstücksgesellschaft Tornesch (GGT)

### 9.5.1 Finanzlage und Liquidität der GGT

Die wirtschaftliche Lage der GGT kann aufgrund der Jahresergebnisse und der Kennzahlen generell als gesichert angesehen werden. Abweichend von dieser Aussage muss die Finanzlage und die Liquidität der GGT betrachtet werden.

Die Tilgungsraten müssen im Rahmen der Selbstfinanzierung erwirtschaftet werden. Der Cashflow ist ein Maßstab für die Selbstfinanzierungskraft einer Gesellschaft. Aus der Berechnung des Cashflows der GGT und aus den ergänzenden Tilgungsdaten der langfristigen Kredite ergibt sich folgendes Bild:

Jahr	Cashflow in €	Tilgung in €	Saldo zum Cashflow
2012	184.808,13	171.255,00	13.553,13
2013	154.584,33	244.084,09	- 89.449,76
2014	92.183,61	319.039,63	-226.856,02
2015	185.811,10	258.078,38	-72.267,28

Aus dieser Berechnung ist ersichtlich, dass die GGT die Tilgung der Kredite im geprüften Zeitraum außer im Jahr 2012 nicht erwirtschaften konnte. Ursächlich hierfür sind die von der Stadt bei Gründung übernommenen Kreditverträge, die eine von der Nutzungsdauer der finanzierten Anlagen abweichende Tilgung der Kredite vorsah. Die Fristenkongruenz bei der GGT ist dadurch nicht gegeben.

Da sich nach heutigem Stand an der wirtschaftlichen Lage der Gesellschaft keine grundlegenden Änderungen ergeben, wird die GGT die Tilgung bis zum Laufzeitende der Kreditverträge weiterhin nicht erwirtschaften können.

Die Stadt Tornesch musste daher der GGT regelmäßig Liquiditätshilfen gewähren, damit die GGT ihren Zahlungsverpflichtungen nachkommen kann. Diese Hilfen werden zins- und tilgungsfrei von der Stadt zur Verfügung gestellt. Im Jahr 2015 hat die GGT einen zusätzlichen Kredit i.H.v. 482.000,- € aufgenommen.

Jahr	Liquiditätshilfe in €
2012	720.500,00
2013	114.500,00
2014	181.800,00
2015	0,00

Die derzeitigen Kreditverträge haben eine Laufzeit bis in das Jahr 2020, so dass voraussichtlich noch bis 2020 weitere Darlehen der Stadt als Liquiditätshilfen an die GGT zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit notwendig sind.

In den Geschäftsjahren konnte die GGT ihren Zahlungsverpflichtungen generell nachkommen. Trotz der Liquiditätshilfe der Stadt mussten aber praktisch regelmäßig Kassenkredite in Form des Dispositionskredites auf dem eigenen Konto in Anspruch genommen werden. Hierbei wurde die im Wirtschaftsplan festgelegte Höchstgrenze der Kassenkredite in den Jahren 2013 und 2014 regelmäßig überschritten. Im 2. Nachtrag des Jahres 2015 wurde die Höchstgrenze auf 1.412.500 € angehoben.

Beanstandung

Jahr	Kassenbestand und Guthaben in €	Verbindl. aus Kassenkrediten in €
2012	0,00	475.167,62
2013	0,00	1.011.775,51
2014	0,00	1.066.707,57
2015	0,00	1.111.610,82

Die Rückzahlung der Liquiditätshilfen ist nach Tilgung der übrigen Kreditverbindlichkeiten an Dritte und der Verbesserung der Finanzlage der GGT vorgesehen.

Ursache für die hohen Kassenkredite war insbesondere die allgemeine Liquiditätsschwäche der GGT.

Weitere Ausführungen zu den Jahresabschlüssen 2014 und 2015 der Gesellschaft sind dem Prüfbericht über die erfolgte Ersatzprüfung für die Geschäftsjahre 2014 und 2015 vom 31.03.2017 zu entnehmen.

Die Gemeindeprüfung begrüßt die Überlegung der Stadt Tornesch, die GGT wieder in den städtischen Haushalt zu überführen. Ein geeigneter Zeitpunkt würde sich bieten, wenn die doppelte Eröffnungsbilanz und die ersten Jahresabschlüsse der Stadt aufgestellt wurden.

## 9.6 Eigenbetrieb Volkshochschule Tornesch (VHS)

Die Stadt Tornesch hatte ihre Volkshochschulen bis Mitte 2011 in der Form eines Eigenbetriebs geführt. Der Eigenbetrieb Volkshochschule der Stadt Tornesch wurde zum Stichtag 01.08.2011 in den Zweckverband Volkshochschule Tornesch-Uetersen überführt. Laut Beschluss der Ratsversammlung Tornesch vom 15.03.2011 soll der ZV als Rechtsnachfolger der VHS Tornesch eintreten. Der Eigenbetrieb wurde von der Gemeindeprüfung im Rahmen einer Ersatzprüfung geprüft. Es wird auf den Prüfbericht des GPA vom 29.05.2015 verwiesen.

## 9.7 Grundstücksgesellschaft (GGG)

Im Jahr 2013 wurde die GGS gegründet. Gemäß § 1 der Betriebssatzung ist die GGS ein Eigenbetrieb der Stadt Tornesch. Zum Werkleiter ist gemäß § 4 der Betriebssatzung der Bürgermeister der Stadt Tornesch bestellt. In § 11 der Betriebssatzung ist geregelt, dass die GGS kein eigenes Personal beschäftigt, sondern Mitarbeiter der Stadt Tornesch für den Eigenbetrieb tätig werden.

Die Stadt Tornesch hat gemäß Beschluss der Ratsversammlung vom 12.03.2013 den Grund und Boden der Sportplatzanlage der GGS dauerhaft pachtfrei zur Verfügung gestellt. Aufgabe des Eigenbetriebes ist es, sämtliche Hochbauten sowie die zum Gebäude gehörenden Tiefbauten und Außenanlagen dieser Sportanlage herzustellen und nach Fertigstellung diese an den Verein F.C. Union Tornesch zu verpachten. Die Gebäude bestehen hauptsächlich aus einer Soccerhalle, einem Umkleidebereich mit sanitären Anlagen, einer Gastronomieeinheit sowie den dazugehörigen PKW-Stellplätzen. Gemäß einer verbindlichen Auskunft des Finanzamtes Itzehoe vom 29.05.2013 ist die GGS umsatzsteuerpflichtig. Die außenliegenden Sportplätze wurden auf Rechnung des F.C. Union Tornesch erstellt.

In den Jahren 2013 bis 2015 wurden Ingenieurleistungen und Buchhaltungsarbeiten der Stadtverwaltung für die GGS nicht abgerechnet. Dies verstößt gegen die Regelung des § 8 Abs. 2 EigVO, da sämtliche Leistungen im Verhältnis zwischen dem Eigenbetrieb und der Stadt angemessen zu vergüten sind.

Beanstandung Nr.6
----------------------

Ein Jahresabschluss für das Jahr 2015 ist bis zum Zeitpunkt der Berichtserstellung noch nicht erstellt worden. Nach Auskunft der Stadt wurden die Anlagegüter aktiviert und der Abschreibungslauf durchgeführt. Zudem wurden die Forderungen und Verbindlichkeiten aktualisiert. Mit diesem Stand wurde das Zahlenwerk im Mai 2017 an ein Steuerberatungsbüro zur der Klärung steuerrechtlicher Fragen gesendet.

Im Jahr 2014 wurde seitens der GGS ein Pachtvertrag mit dem F.C. Union Tornesch geschlossen. Darin verpachtet die GGS dem Verein die Soccerhalle mit Umkleideräumen und die Gastronomieeinheit. Das Pachtverhältnis wurde zunächst auf 25 Jahre begrenzt. Beginn des Pachtzeitraums ist der 01.01.2015. Die jährliche Pacht beträgt 142 T€ zzgl. Mehrwertsteuer. Es wurde im Jahr 2015 jedoch vereinbart, dass die Pacht des Sportvereins F.C. Union Tornesch in den Jahren 2015 und 2016 aufgrund von „Anlaufschwierigkeiten“ auf 71 T€ zzgl. MwSt. halbiert wird. Die fehlenden Pachteinnahmen des Jahres 2015 wurden der GGS durch die Stadt Tornesch i.H.v. 70.200,- € (06.10.2015) im Rahmen einer Unterschussabdeckung erstattet.

## 10 Torneum

### 10.1 Gesamtinvestitionen Torneum

Im Zeitraum der örtlichen Prüfung 2016 ist es der Verwaltung nicht gelungen, die Gesamtinvestitionen für das Projekt „Torneum“ nachvollziehbar darzustellen. Die Listen mit den Übersichten der Investitionen des Bauamtes und der Finanzabteilung weisen jeweils unterschiedliche Werte aus.

Am 20.12.2016 wurde seitens der Finanzabteilung eine Übersicht nachgereicht, aus der die gesamten Investitionen aus dem Buchungssystem zusammengestellt sind. Demnach betragen diese für das Projekt 8.681.192,87 €. Die eigenen Personalkosten u.a. für die Bauherren-Kernleistungen sind in der Zusammenstellung der Finanzabteilung nicht enthalten und wurden auch im Buchungssystem nicht erfasst. Die AHK sind daher tatsächlich noch höher.

Beanstandung

Die Gesamtinvestitionen teilen sich wie folgt auf:

GGS	3.865.921,37 €
Abwasserbetrieb	145.722,08 €
Stadt Tornesch	1.380.810,84 €
Zuschuss an FCU:	2.121.403,12 €
Darlehen an FCU:	1.167.335,46 €
<b>Gesamt:</b>	<b>8.681.192,87 €</b>

Bezüglich der Gewährung eines Darlehens an den FC Union Tornesch weist das GPA auf die Ausführungen des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein hin: Neben Fragen in Hinblick auf den Aufgabenbereich einer Verwaltung spielen ebenfalls das Verbot des Betriebens von Bankgeschäften und das EU-Beihilferecht eine Rolle. Insofern bestehen bezüglich einer Kreditvergabe von schleswig-holsteinischen Kommunen an Sportvereine von Seiten des MIB grundsätzliche Bedenken.

Beanstandung

### 10.2 Abrechnung Architekt

Die für die Abrechnungen der Leistungsphasen 1-4 und 5-6 zugrunde gelegten Kostenberechnungen des Architektenbüros „Mrotzkowski Architekten“ variierten in Höhe der anrechenbaren Kosten. In den Leistungsphasen 1-4 wurden anrechenbare Kosten i.H.v. 2.463.669,72 € ausgewiesen und in den Leistungsphasen 5-6 ein Wert i.H.v. 2.312.368,47 €.

Auf Nachfrage beim zuständigen Fachamt wurde mitgeteilt, dass der Architekt zunächst in den ersten Leistungsphasen die Ausstattung mitgeplant hatte. Im Zuge der Umsetzung der Maßnahme fiel die Planung der Ausstattung aus der Zuständigkeit des Architektenbüros und wurde bei der Abrechnung der weiteren Leistungsphasen nicht mehr berücksichtigt. Gesondert zu den Verträgen mit dem Architekturbüro ist dies nicht dokumentiert worden.

### **10.3 Vergaben zum Torneum**

Im Rahmen der örtlichen Prüfung wurde Einsicht in die Vergabeunterlagen der Gewerke Stahlbau, Erdbau und Rohbau genommen. Es wurde festgestellt, dass die Gewerke beschränkt ausgeschrieben wurden.

Für die Wahl des Vergabeverfahrens werden die Gesamtkosten des Projektes zugrunde gelegt. Demnach hätten die Gewerke öffentlich ausgeschrieben werden müssen (Gesamtsumme > als 1.000.000,00 €).

Beanstandung  
Nr.7

Die Maßgaben des Tariftreuegesetzes (TTG) des Landes wurden im gesamten Vergabeverfahren nicht berücksichtigt.

Beanstandung

Die Dokumentation der Vergaben ist teilweise unvollständig. Unter anderem ist die Prüfung der Eignung der Bieter ist aus den Vergabevorschlägen nicht erkennbar.

## 11 Schlussbemerkung

Aufgrund des durch Stichproben gewonnenen Eindrucks kann festgestellt werden, dass die Stadt Tornesch in den geprüften Haushaltsjahren bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung die Gesetze und die zur Erfüllung von Aufgaben ergangenen Weisungen im Wesentlichen eingehalten hat.


Hiervon ist die Erstellung der Eröffnungsbilanz teilweise auszunehmen. Während der Prüfung vor Ort konnten die begründenden Unterlagen für die Bestände zum Teil nicht geprüft werden, da diese noch nicht fertig waren. Die EB ist war daher noch nicht prüffähig. Der doppelten Jahresabschlüsse 2014 und 2015 waren ebenfalls noch nicht fertig erstellt.

Die Stadt verfügte Ende 2013 über keine (kamerale) Rücklagen. Die Verschuldung der Stadt ist bis Ende 2015 weiter angewachsen.

Die doppelten Jahresabschlüsse 2014 und 2015 waren zum Zeitpunkt der Prüfung vor Ort noch nicht erstellt. Die doppelte Haushaltsplanung der Jahre 2014 und 2015 war unvollständig, da insbesondere die Abschreibungen größtenteils fehlten. Daher können weder doppelte Jahresabschlüsse noch die Haushaltsplanungen als sichere Grundlage für eine Einschätzung der dauernden Leistungsfähigkeit der Stadt herangezogen werden. Aufgrund der Entwicklung nach der Prüfung und der fertig gestellten Eröffnungsbilanz und des Jahresabschlusses 2014 kann eine vorläufige Einschätzung zur dauernden Leistungsfähigkeit der Stadt erfolgen. Auf Basis dieser Daten und der mittelfristigen Ergebnisplanung für die Jahre 2017 bis 2019 in denen von Fehlbeträgen ausgegangen wird, ist derzeit die dauernde Leistungsfähigkeit der Stadt Tornesch nicht gegeben.

Elmshorn, den 04. Oktober 2018

Der Landrat  
des Kreises Pinneberg  
- Gemeindeprüfungsamt -

  
(Springer)



## 12 Anlage mit Erläuterungen

In diesem Bericht werden verschiedene Kennzahlen zu den doppelischen Finanzdaten dargestellt. Diese Kennzahlen dienen

1. dem Vergleich der Haushaltsjahre *und*
2. der besseren Vergleichbarkeit zwischen den Kommunen mit etwa gleicher Größenklasse.

Die üblicherweise verwandten Kennzahlen werden im Folgenden erläutert.

### 12.1 Kennzahlen der haushaltswirtschaftlichen Gesamtsituation/Bilanz

Kennzahlen zur haushaltswirtschaftlichen Situation:	2011	2012	2013	2014
Eigenkapital in €	Betrag des (positiven) Eigenkapitals in €			
Eigenkapitalquote 1	Die Eigenkapitalquote 1 ( <u>ohne</u> Sonderposten) drückt den Grad der finanziellen Unabhängigkeit von fremden Kreditgebern aus. EK dient der Langzeitfinanzierung von Anlagevermögen. Eine hohe Eigenkapitalquote ist positiv zu beurteilen. Berechnung: $(\text{Eigenkapital} / \text{Bilanzsumme}) \times 100\%$			
Eigenkapitalquote 2	Die Eigenkapitalquote 2 ( <u>mit</u> Sonderposten) dient dem gleichen Ziel wie die Eigenkapitalquote 1. Sie beinhaltet die Sonderposten, da diese teilweise Eigenkapitalcharakter haben. Berechnung: $(\text{EK} + \text{Sonderposten} / \text{Bilanzsumme}) \times 100\%$			
Fremdkapitalquote	Die Fremdkapitalquote zeigt die Verschuldung (Verbindlichkeiten einschließlich Rückstellungen und RAP) der Stadt und drückt den Grad der finanziellen Unabhängigkeit bzw. der Kreditwürdigkeit aus.			
Fehlbetragsquote	Die Fehlbetragsquote berechnet sich aus dem negatives Jahresergebnis geteilt durch Ergebnisrücklage + Allgemeine Rücklage.			
Anlageintensität	Die Anlagenintensität (Anlagendeckung 2) drückt den Grad der finanziellen Flexibilität aus, da das Kapital im Anlagevermögen langfristig gebunden ist. Die Berechnung erfolgt nach folgender Formel: $(\text{Eigenkapital} + \text{Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge} + \text{langfristiges Fremdkapital}) / \text{Anlagevermögen} \times 100\%$			
Anlagendeckungsgrad 2 (Goldene Bilanzregel)	Die Anlagendeckung B auch Goldene Bilanzregel genannt stellt die Finanzierung des Anlagevermögens dar und sollte möglichst 100% betragen. Berechnung: $(\text{Eigenkapital} + \text{Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge} + \text{langfristiges Fremdkapital}) / \text{Anlagevermögen} * 100\%$			

Kennzahlen zur haushalts- wirtschaftlichen Situation:	2011	2012	2013	2014
Infrastrukturquote	<p>Die Infrastrukturquote zeigt den Anteil des Infrastrukturvermögens von der Bilanzsumme in %. Das Infrastrukturvermögen ist ein besonderer Teil des Anlagevermögens einer Kommune, da es (grundsätzlich) nicht verkauft werden kann.</p> <p>Berechnung: <math>\text{Infrastrukturvermögen} / \text{Bilanzsumme} \times 100\%</math></p>			

## 12.2 Kennzahlen der Ergebnis- und Finanzrechnung

Kennzahlen der Ergebnisrechnung:	2011	2012	2013	2014
Allgemeine Umlagequote	Diese Quote zeigt den Anteil der zu zahlenden Allgemeinen Umlage von den ordentlichen Erträgen in %.			
Aufwandsdeckungsgrad	Diese Kennzahl zeigt an, welcher Anteil der ordentlichen Aufwendungen durch ordentliche Erträge gedeckt werden kann. Ziel muss mindestens eine vollständige Deckung sein. Berechnung: $(\text{Ordentliche Erträge} / \text{ordentliche Aufwendungen}) \times 100\%$			
Abschreibungsintensität	Diese Kennzahl zeigt den Anteil der bilanziellen Abschreibungen auf das Anlagevermögen zu den ordentlichen Aufwendungen.			
Drittfinanzierungsquote (nur KGr. 416)	Diese Kennzahl zeigt den Anteil der Erträge aus der Auflösung von Sonderposten zu den bilanzielle Abschreibungen des Anlagevermögens. Sonderposten sind z.B. eingezahlte Beiträge.			
Zinslast	Es wird der Anteil der Finanzaufwendungen (Zinsaufwand) zu den ordentlichen Aufwendungen dargestellt. Berechnung: $\text{Finanzaufwendungen} / \text{ordentliche Aufwendungen} \times 100\%$			

Kennzahlen der Finanzrechnung:	2011	2012	2013	2014
Liquidität II:	<p>Die Kennzahlen zur Liquidität drücken die Zahlungsfähigkeit der Stadt aus.</p> <p>Berechnung: <math>\text{flüssige Mittel} + \text{kurzfristige Forderungen} / \text{kurzfristige Verbindlichkeiten} \times 100\%</math></p> <p>Der Zielwert sollte über 100% liegen.</p>			

### Weitere Kennzahlen, die bei Bedarf verwendet werden

Weitere Kennzahlen	2011	2012	2013	2014
Steuerkraft	Die Steuerkraft zeigt die <u>Einnahmemöglichkeiten</u> einer Stadt aus ihren Steuereinnahmen (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer) und den Einkommensteueranteilen auf. Diese Kennzahl wird für Vergleichszwecke mit nivellierten Hebesätzen ermittelt. Sie wird üblicherweise als Steuerkraft je Einwohner verwendet.			
Finanzkraft	Die Finanzkraft dokumentiert die nivellierten Einnahmen nach Durchführung des Finanzausgleiches. Sie beinhaltet auch die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich unter Berücksichtigung der Umlagen nach dem FAG. Sie wird üblicherweise als Finanzkraft je Einwohner verwendet.			
Cashflow	Diese Kennzahl ist ein Maßstab für die Selbstfinanzierungskraft einer Verwaltung. In der Doppik wird hierfür üblicherweise die Finanzrechnung verwendet.			
Verschuldungsgrad	Die Kennzahl Verschuldungsgrad drückt den Grad der Verschuldung und damit indirekt die Kreditwürdigkeit aus. Berechnung: Fremdkapital / Eigenkapital x 100%			
Abschreibungsintensität	Diese Kennzahl zeigt an, in welchem Umfang die Stadt durch die Abnutzung des Anlagevermögens belastet wird. Berechnung: Ordentliche Abschreibungen / Ordentliche Aufwendungen x 100%			
Steuerquote	Diese Kennzahl zeigt an, zu welchem Teil sich die Stadt durch Steuern und ähnliche Erträge selbst finanziert und unabhängig von staatlichen Zuwendungen ist. Berechnung: Steuern und ähnliche Erträge / Ordentliche Erträge x 100%			
Umlagequote	Die Umlagequote gibt an, welcher Teil der ordentlichen Erträge zur Deckung der allgemeinen Umlagen benötigt wird. Berechnung: Allgemeine Umlage / Ordentliche Erträge x 100%			
Personalintensität	Die Kennzahl Personalintensität gibt an, welcher Anteil die Personalaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen hat. Berechnung: Personalaufwand / ordentliche Aufwendungen x 100%			
Investitionsquote	Die Kennzahl Investitionsquote gibt an, in welchem Verhältnis die Investitionen zu den Abschreibungen stehen. Berechnung: Bruttoinvestitionen / Abschreibungen x 100%			

Schlagwort	Beschluss zum Tagesordnungspunkt/Thema	beraten am	Beteiligung anderer Gremien	Stand des Verfahrens/Beschlussumsetzung
------------	--	------------	-----------------------------	---

<b>Beteiligungsmanagement</b> Bestellung von Aufsichtsratsmitgliedern für die SWT GmbH und SWT-Netz GmbH	Beschluss über die Bestellung von 5 kommunalen Aufsichtsratsmitgliedern, wobei dieser paritätisch Frau/Mann besetzt sein muss.	23.07.2018 TOP	Rat 25.09.2018	Den endgültige Beschluss wird die Ratsversammlung am 25.09.2018 fassen. <b>Die Ratsversammlung hat am 25.09.2018 die kommunalen Aufsichtsratsmitglieder entsendet. Der Aufsichtsrat tagt in dieser neuen Zusammensetzung erstmals am 13.11.2018.</b>
<b>Hauptsatzung</b> Neufassung	Beratung und Beschlussempfehlung an die RV über die Neufassung der Hauptsatzung der Stadt Tornesch	<b>HA</b> <b>10.09.2018</b> <b>TOP 8</b> <b>HA</b> <b>12.11.2018</b>	<b>RV</b> <b>11.12.2018</b>	<b>Die Beratung des Hauptausschusses vom 10.09.2018 wird am 12.11.2018 fortgesetzt werden.</b>
<b>Haushaltskonsolidierung</b> Beratung über eine externe Unterstützung	Beratung und Beschlussfassung, die KUBUS Kommunalberatung und Service GmbH als Unterstützer zur Haushaltskonsolidierung zu beauftragen	24.04.2017 TOP 9 15.05.2017 TOP 5 12.02.2018, TOP 8 <b>10.09.2018</b>	- / -	Der Hauptausschuss hat sich darauf geeinigt, zunächst noch einmal eine/n Vertreter/in der Fa. KUBUS zur nächsten Sitzung einzuladen und danach über die Auftragsvergabe zu beraten. Außerdem soll Herr Bollwahn, Fachdienstleiter Controlling und Finanzen des Kreises Pinneberg, eingeladen werden. Herr Bollwahn war in der Lenkungsgruppe und hat mitgeteilt, was aus seinen Erfahrungen nötig ist, um eine erfolgreiche und nachhaltige Haushaltskonsolidierung zu betreiben. Frau Buchholz und Herr Bargfrede haben in der Sitzung des HA ihr Angebot vorgestellt und der HA hat beschlossen, den Auftrag zur Begleitung an die KUBUS zu erteilen. Das Startmeeting mit der Lenkungsgruppe findet am 18.07.2017 statt. Das Projekt beginnt nunmehr nach den Sommerferien. Anliegend übersende ich Ihnen die aktuelle Zeittafel. Die online-Befragung der Kommunalpolitiker/innen und der Mitarbeiter/innen startet in Kürze und ist bis zum 30.11.2017 terminiert. Kein neuer Sachstand. Evtl. liegt die Auswertung der Umfrage bis zur Sitzung des Hauptausschusses vor. Am 23.01.2018 fand ein Themenworkshop mit Politik und Führungskräften statt. Zu den herausgearbeiteten Themen „Standards und Prozesse“, „Strukturen“ und „Kommunale Betriebe/Interkommunale Zusammenarbeit“ sollen im Februar Arbeitsgruppen unter Einbeziehung von Kommunalpolitikern gebildet werden. Die Arbeitsgruppensitzungen sind zZ noch nicht terminiert. Es werden folgende Workshops stattfinden: Workshop 1: „Standards und Prozesse“ (muss neu terminiert werden, Vorschlag KUBUS 08. Oder 14.03.2018) Workshop 2: „Strukturen“ am 28.02.2018 ab 17.30 Uhr Workshop 3: Kommunale Betriebe/Interkommunale Zusammenarbeit am 07.03.2018 ab 17.30 Uhr Die Workshops haben stattgefunden. Ab der 13. KW !!!wurde umfangreiches Zahlenmaterial abgefordert. Ziel bleibt die Präsentation der Untersuchung in der Sitzung des Finanzausschusses am 25.04.2018. Der schriftliche Abschlussbericht wird zum Sommer 2018 erwartet. Die Präsentation durch die Fa. KUBUS GmbH erfolgte im Finanzausschuss am 28. Mai 2018. Der Abschlussbericht soll zum 01.07.2018 vorgelegt werden. Der Abschlussbericht wurde dem Bürgermeister am 27.06.2018 überreicht. Er wird kurzfristig an die Kommunalpolitik weitergeleitet. Die Beratung über den Bericht erfolgt in der nächsten Sitzung am 10.09.2018. <b>Die Fraktionen haben jeweils zwei Mitglieder in den Arbeitskreis zur Haushaltskonsolidierung entsendet, der erstmalig am 24.10.2018 getagt hat. Der Arbeitskreis hat den Auftrag, Themen für die politische Beratung in den Fachausschüssen vorzubereiten.</b>

<i>Schlagwort</i>	<i>Beschluss zum Tagesordnungspunkt/Thema</i>	<i>beraten am</i>	<i>Beteiligung anderer Gremien</i>	<i>Stand des Verfahrens/Beschlussumsetzung</i>
Nachtragshaushalt - Büro der Bürgermeisterin -	Beschlussempfehlung an den FA zur Übernahme des Teilhaushaltes 01 – BdB.	10.09.2018 TOP 10	RV 25.09.2018	Die Ratsversammlung hat am 25.09.2018 den 1. Nachtragshaushalt beschlossen. Dabei wurde der vom Hauptausschuss beschlossene Sperrvermerk wieder aufgehoben. Da der Nachtragshaushalt seit dem 22.10.2018 in Kraft getreten ist, kann der Nachtrag auch umgesetzt werden.