

Eingang
26. JAN. 2022
Fachbereich 3

EINGEGANGEN
Geschäftsbereich 1
Sekretariat Oberbürgermeister
25. Jan. 2022



Gemeindeprüfungsanstalt
Baden-Württemberg

Gemeindeprüfungsanstalt BW · Hoffstr. 1a · 76133 Karlsruhe

Gemeindeverband
Mittleres Schussental
Herrn Oberbürgermeister Ewald
Verbandsvorsitzender
Kirchstraße 1
88250 Weingarten

[Handwritten signatures and initials: RPA, H. Kelle]

Prüfer: Christoph Hackel
Telefon: 0721 / 8 50 05 - 0
Telefax: 0721 / 8 50 05 - 120
Christoph.Hackel@gpabw.de

Aktenzeichen: 1S-124361
Unser Schreiben v.: 30.09.2021

Stuttgart, 20.01.2022

Allgemeine Finanzprüfung 2016 - 2019; Eröffnungsbilanz zum 01.01.2019
hier: Prüfungsbericht gemäß § 114 Abs. 4 GemO, § 5 GemPrO, § 18 Satz 1 GKZ

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister,

die GPA hat aufgrund ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung sowie die Vermögensverwaltung des Gemeindeverbands Mittleres Schussental in den Haushaltsjahren 2016 bis 2019 und die Eröffnungsbilanz zum 01.01.2019 – mit Unterbrechungen vom 02.11.2021 bis 08.11.2021 – teils vor Ort, teils im Homeoffice geprüft. Prüfer war Herr Christoph Hackel.

Die Bauausgaben sind Gegenstand gesonderter überörtlicher Prüfungen.

Der Prüfung haben folgende Jahresrechnungen bzw. der Jahresabschluss 2019 (Aufstellungsdatum) zugrunde gelegen:

	2016	2017	2018	2019
Jahresrechnung/Jahresabschluss	29.03.2017	26.03.2018	02.05.2019	26.02.2021

Am 09.11.2021 ist die Verwaltung bereits über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung unterrichtet worden.

Mit den Regelungsänderungen zum Gemeindefinanzrecht (insb. §§ 77 ff. GemO)¹ durch das Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 04.05.2009² hat das Land Baden-Württemberg die Kommunale Doppik eingeführt. Die GemHVO vom 11.12.2009, die GemKVO vom 11.12.2009 und VwV Produkt- und Kontenrahmen vom 11.03.2011³ wurden angepasst bzw. neu gefasst.⁴ Im Prüfungsbericht genannte Vorschriften geben i.d.R. den Rechtsstand zum Zeitpunkt der Prüfung wieder. Sofern auf einen früheren, haushaltsrechtlich relevanten Rechtsstand Bezug genommen wird, werden die Vorschriften mit dem Zusatz „a.F.“ versehen.

Der gesetzliche Prüfungsauftrag der GPA beinhaltet keine umfassende und vollständige Prüfung der Verwaltung. Die Finanzprüfung hat sich auf einzelne Schwerpunkte und auf Stichproben beschränkt (§ 3 GemPrO). Dabei werden vorhandene Ergebnisse einer wirksamen örtlichen Prüfung berücksichtigt (§ 114 Abs. 1 S. 2 GemO).

Zum Abschluss der vorangegangenen überörtlichen Prüfung der Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung in den Haushaltsjahren 2010 bis 2015 (Prüfungsbericht der GPA vom 15.12.2016) hat die Rechtsaufsichtsbehörde mit Verfügung vom 08.05.2017 (Az.14-8/2244.4-3) die uneingeschränkte Bestätigung nach § 114 Abs. 5 Satz 2 GemO erteilt.

Als Ergebnis der Prüfung ist festzustellen:

1 Allgemeines

- 1 Der 1971 gebildete Gemeindeverwaltungsverband „Gemeindeverband Mittleres Schussental“ (GMS) mit Sitz in Ravensburg erfüllt nach den Festlegungen in der Satzung anstelle seiner Verbandsmitglieder in eigener Zuständigkeit u.a. die Flächennutzungsplanung, gemeinsame Belange auf den Gebieten der Raumplanung, des öffentlichen Personennahverkehrs und in Fragen von Naherholungsgebieten außerhalb des Verbandsgebiets sowie des Generalverkehrsplanes und der gemeinsamen Schulplanung, die Ausweisung und Umsetzung von gemeinsamen Gewerbegebieten, den Bau und die Nutzung des zentralen Busbahnhofs in Ravensburg, die Erwachsenenbildung und die Partnerschaft mit der Stadt Brest (Belarus). Verbandsmitglieder sind die Städte Ravensburg und Weingarten und die Gemeinden Baienfurt, Baidt und Berg. Die Verbandssatzung (VS) vom 26.07.1971 ist zuletzt am 06.12.2018 geändert worden.

¹ in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Juli 2000 (GBl. S. 581, ber. S. 698), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.06.2018, GBl. S. 221

² GBl. S. 185, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung gemeindefinanzrechtlicher Vorschriften vom 17.12.2015, GBl. 2016 S. 1

³ Verwaltungsvorschrift über den Produktrahmen für die Gliederung der Haushalte, den Kontenrahmen und weitere Muster für die Haushaltswirtschaft der Gemeinden

⁴ GBl. S. 770, zuletzt geändert durch Verordnung des Innenministeriums zur Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung vom 29.04.2016, GBl. S. 332
GBl. S. 791, zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 17.12.2015, GBl. S. 1191, GBl. S. 213, zuletzt neu veröffentlicht am 30.08.2018, GBl. 546

Auf das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Verbands finden die für Gemeinden über 3.000 Einwohner geltenden Vorschriften sinngemäß Anwendung (§ 16 VS). Diese Satzungsregelung sollte gelegentlich noch an die aktuelle Rechtslage angepasst werden. Die Finanzbuchführung wird seit dem Jahr 2013 unter Verwendung des ADV-Verfahrens „newsystem® kommunal“ der Axians IT Solutions GmbH, Ulm (kiru.Finanzen_N) abgewickelt. Die Kassengeschäfte werden von der Stadtkasse Weingarten als sog. fremdes Kassengeschäft wahrgenommen, die übrigen Aufgaben der Verbandsverwaltung sind gemäß § 14 Abs. 1 Satz 2 und 3 VS durch vertragliche Vereinbarungen (Verwaltungsleihe) auf mehrere Dienststellen der Städte Ravensburg und Weingarten übertragen worden, u.a. die örtliche Prüfung auf das Rechnungsprüfungsamt Weingarten, die Finanzverwaltung auf die Stadtkämmerei Weingarten, die Partnerschaftsangelegenheiten auf das Amt für Schule, Jugend und Sport der Stadt Ravensburg und die Flächennutzungsplanung auf das Baudezernat der Stadt Ravensburg.

2 Örtliche Prüfung

- 2 Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Weingarten hat die Jahresrechnungen 2016 bis 2018, die Eröffnungsbilanz zum 01.01.2019 und den Jahresabschluss 2019 gem. § 14 Abs. 1 Satz 2 und 3 VS und § 1 Abs. 1 des Geschäftsbesorgungsvertrags i.d.F. vom 13./19.07.2012 umfassend und wirksam geprüft. Die Kassengeschäfte des Verbands sind jährlich zusammen mit der Stadtkasse Weingarten geprüft worden (§ 2 Abs. 1 Satz 2 GemKVO). Darüber hinaus sind Belegprüfungen erfolgt und regelmäßig wechselnde Verwaltungsbereiche im Rahmen von Schwerpunktprüfungen geprüft worden. Auf die Prüfungs- und Schlussberichte des Rechnungsprüfungsamts der Stadt Weingarten wird insoweit verwiesen. Die überörtliche Prüfung konnte aufgrund der wirksamen örtlichen Prüfung deutlich eingeschränkt werden.

3 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse

- 3 Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse des GMS waren im Prüfungszeitraum geordnet. Die von den Verbandsgemeinden zwischen 2016 und 2019 erbrachten Verwaltungskostenumlagen haben zwischen 537 TEUR und 854 TEUR pro Jahr betragen. Ihr Aufkommen war zum Großteil durch Schwankungen beim laufenden Verwaltungsaufwand (unterschiedlich hohe Inanspruchnahme sächlicher Verwaltungsleistungen von Verbandsmitgliedern, unterschiedlich hohe, teils gegenüber der Planung geringere Aufwendungen für Gutachten und Sachverständige, z.B. Fortschreibung Flächennutzungsplan, Verkehrsentwicklungsplan, Klimakonzept) und in geringerem Umfang durch Zuweisungen (Klimaschutzprogramm) geprägt.

Investitionen bzw. Investitionsfördermaßnahmen wurden im Prüfungszeitraum nicht getätigt. Der Stand der allgemeinen Rücklage zum 31.12.2018 entsprach dem gesetzlichen Mindestbestand (s. auch Rdnr. 17). Der Zweckverband ist seit 1995 schuldenfrei.

4 Ordnungsmäßigkeit der Verbandsverwaltung

4.1 Haushaltssatzungen

- 4 Die Haushaltssatzungen sind im Prüfungszeitraum fristgerecht beschlossen worden (§ 81 Abs. 2 GemO).

4.2 Jahresrechnungen 2016 bis 2018

- 5 Die Jahresrechnungen sind jeweils fristgerecht aufgestellt und von der Verbandsversammlung festgestellt worden.
- 6 In der Darstellung des kassenmäßigen Abschlusses der Jahre 2016 bis 2018 (jeweils auf S. 2 der Jahresrechnung inkl. Rechenschaftsbericht) war die Spalte „laufendes Soll“ in Einnahmen und Ausgaben nicht ausgeglichen. Die Differenz entsprach der Differenz zwischen im lfd. Haushaltsjahr ausgewiesener Haushaltsausgabereste und im Vorjahr gebildeter Haushaltsausgabereste. Folglich wiesen die Spalten „Restesoll“ und „Rest“ ebenfalls entsprechende Differenzen auf. Bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz sind die Reste vollständig und korrekt übernommen worden (s. Rdnr. 13).

4.3 Jahresabschluss 2019

- 7 Der Jahresabschluss 2019 ist von der Verbandsverwaltung verspätet aufgestellt und von der Verbandsversammlung verspätet festgestellt worden (§ 95b Abs. 1 GemO).

5 Eröffnungsbilanz zum 01.01.2019

5.1 Ausgangslage

- 8 Der Gemeindeverband hat sein Haushalts- und Rechnungswesen zum 01.01.2019 auf die Kommunale Doppik zugestimmt. Ein entsprechender Grundsatzbeschluss der Verbandsversammlung wurde am 20.07.2017 gefasst. Die Umstellung erfolgte mit eigenem Personal.

Der Bewertung des Verbandsvermögens wurde insoweit der zu diesem Zeitpunkt zur Verfügung stehende Leitfaden zur Bilanzierung in Baden-Württemberg in der 3. Auflage, Fassung von Juni 2017 zugrunde gelegt.

Nach Art. 13 Abs. 5 des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 04.05.2009 ist zum Beginn des ersten Haushaltsjahres, in dem die Kommunale Doppik angewendet wird, eine Eröffnungsbilanz, aufzustellen und spätestens zum Ende des Haushaltsjahres der Rechtsaufsichtsbehörde sowie der Prüfungsbehörde vorzulegen. Die Eröffnungsbilanz ist entsprechend

§ 52 GemHVO zu gliedern. Nach § 53 Abs. 2 Nr. 1 GemHVO sind im Anhang zur Eröffnungsbilanz die angewandten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden, insbesondere die in Anspruch genommenen Vereinfachungs- und Bilanzierungswahlrechte im Rahmen des § 62 GemHVO, anzugeben. Diesbezüglich wird auf die allgemeinen Ausführungen im Anhang zur Eröffnungsbilanz zum 01.01.2019 des Gemeindeverbands verwiesen.

5.2 Gegenstand und Grundlagen der überörtlichen Prüfung

9 Gegenstand der überörtlichen Prüfung war die am 31.03.2020 aufgestellte und am 23.07.2020 festgestellte Eröffnungsbilanz zum 01.01.2019.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung wurden als Orientierungshilfen in Bilanzierungs- und Buchhaltungsfragen der „Leitfaden zur Bilanzierung nach den Grundlagen des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) in Baden-Württemberg, 3. Auflage, Stand: Juni 2017“ sowie der „Leitfaden zur Buchführung, nach den Grundlagen des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) in Baden-Württemberg, 3. Auflage, Stand: Januar 2019“ herangezogen.

5.3 Formale Anforderungen

A 10 Die Eröffnungsbilanz zum 01.01.2019 wurde am 31.03.2020 endgültig aufgestellt. Die Eröffnungsbilanz wäre bis zum 31.12.2019 aufzustellen gewesen (Art. 13 Abs. 5 des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 04.05.2009, GBl. S. 185). Ferner wäre die aufgestellte Eröffnungsbilanz durch den Verbandsvorsitzenden unter Angabe des Datums zu unterzeichnen gewesen (Art. 13 Abs. 5 S. 2 Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts i.V.m. § 95b Abs. 1 GemO). Dies ist nachzuholen.

11 Der Feststellungsbeschluss der Verbandsversammlung vom 23.07.2020 zur Eröffnungsbilanz hat den analogen Vorgaben aus Anlage 20 der VwV Produkt- und Kontenrahmen i. d. F. vom 30.08.2018, die vom Verband nach § 18 GKZ i.V.m. § 145 GemO verpflichtend anzuwenden ist, entsprochen. Er erfolgte nur knapp außerhalb der Frist nach § 95b Abs. 1 Satz 2 GemO.

12 Der Anhang (§ 18 GKZ i.V.m. § 53 GemHVO) enthält keine Angaben zur Entwicklung der Liquidität im Haushaltsjahr. Bei der Eröffnungsbilanz handelt es sich zwar um keine Entwicklungsbeurteilung, allerdings sieht die entsprechende Anlage auch den Ausweis von Beständen zum Abschlussstichtag vor. Insoweit wäre eine entsprechende Angabe möglich und geboten gewesen. Künftig ist der Anhang der Jahresabschlüsse um die nach § 18 GKZ i.V.m. § 53 Abs. 2 Nr. 5 GemHVO geforderte Angabe (Anlage 22 der VwV Produkt- und Kontenrahmen) zu ergänzen.

13 Die Kassenreste des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts sowie des Sachbuchs für haushaltsfremde Vorgänge der letzten kameralen Jahresrechnung 2018 bilden die Grundlage für die in der Eröffnungsbilanz bilanzierten Forderungen und Verbindlichkeiten. Unter Berücksichtigung

von Forderungen und Verbindlichkeiten, die bislang in der kameralen Rechnungslegung nicht als Kassenreste ausgewiesen waren, müssen sich die jeweiligen Bilanzwerte aus der letzten kameralen Jahresrechnung herleiten lassen.

Der Übergang erfolgte durch teils maschinellen Übertrag, teils durch manuelle Einbuchung in das ADV-Verfahren „newsystem@ kommunal“ der Axians IT Solutions GmbH, Ulm (kiru.Finanzen_N). Die Prüfung der übernommenen Werte hat keine Feststellungen ergeben.

5.4 Aktiva

- 14 Die zum 31.12.2018 bestehenden Ansprüche aus der Schlusszahlung der Förderung des Neubaus des ZOB in Ravensburg aus Mitteln des LGVfG (166.859,82 EUR) und aus ausstehenden Kapitalumlagen der Verbandsgemeinden (30.143,03 EUR) sind unter dem Bilanzposten 1.3.6 (öffentlich-rechtliche Forderungen) nachgewiesen.
- 15 Die liquiden Mittel in Höhe von 434.930,36 EUR entsprechen den Beständen auf dem Tagesgeldkonto (300.048,63 EUR), dem Geschäftskonto (134.140,86 EUR) und dem Barbestand der Verbandskasse (740,87 EUR) zum 31.12.2018.
- 16 Im Rahmen der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2019 hat der GMS von dem Wahlrecht gemäß § 62 Abs. 6 GemHVO Gebrauch gemacht und auf den Ansatz von Sonderposten für geleistete Investitionszuschüsse bis 31.12.2018 verzichtet (Beschluss der Verbandsversammlung vom 20.07.2017).

5.5 Passiva

- A 17 Das Eigenkapital (Basiskapital) wurde mit 12.926,87 EUR ausgewiesen und stammt aus der kameralen Rücklage. Diese ergab sich aus der erhobenen, aber entgegen § 19 GKZ nicht nach dem tatsächlichen Finanzbedarf abgerechneten Verbandsumlage („Spitzabrechnung“). Somit hätte die Rücklage in der Kommunalen Doppik nicht als Basiskapital, sondern als Verbindlichkeit gegenüber den Verbandsmitgliedern bilanziert werden müssen. Gemäß § 18 GKZ i.V.m. § 63 Abs. 1 GemHVO ist eine Korrektur erforderlich, nachdem bezogen auf die betroffenen Bilanzposten von einem wesentlichen Betrag auszugehen ist.
- 18 Die bilanzierten Verbindlichkeiten (539.753,99 EUR) enthalten neben Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen (32.372,99 EUR) auch überzahlte Verwaltungskostenumlagen der Verbandsmitglieder (392.205,86 EUR) und den der Stadt Ravensburg zustehenden Anteil an der Förderung des Neubaus des ZOB in Ravensburg aus Mitteln des LGVfG (115.175,14 EUR).

5.6 Beurteilung

19

Auf die Eröffnungsbilanz sind nach Artikel 13 Abs. 5 des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts die für den Jahresabschluss geltenden Vorschriften entsprechend anzuwenden. Demnach hat die Eröffnungsbilanz sämtliche Vermögensgegenstände, Schulden, Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungsposten zu enthalten. Sie hat die tatsächliche Vermögens- und Finanzlage des GMS darzustellen (§ 95 GemO).

Nach den Erkenntnissen der überörtlichen Prüfung wird die festgestellte Eröffnungsbilanz den gesetzlichen Anforderungen insgesamt gerecht. Die Erläuterungen und Dokumentationen sind in sich schlüssig und vollständig. Im Rahmen der Prüfung ergaben sich die vorgenannten Feststellungen. Die Eröffnungsbilanz vermittelt nach dem Gesamteindruck der Prüfung insgesamt ein tatsächliches Bild der Vermögens- und Finanzlage des GMS.

Der in Rdnr. 17 aufgezeigte Mangel erfordert eine Berichtigung des Wertansatzes nach § 63 GemHVO. Die Berichtigungen können nach § 63 Abs. 3 GemHVO letztmals im dritten der überörtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanz folgenden Jahresabschluss ergebnisneutral gegen das Basiskapital vorgenommen werden. Vorherige Jahresabschlüsse sind nicht zu berichtigen.

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

Der Prüfungsbericht ist mit fortlaufenden Randnummern versehen. Randnummern, die mit dem Buchstaben „A“ besonders gekennzeichnet sind, beinhalten wesentliche Anstände, die nicht im Prüfungsverfahren ausgeräumt werden konnten (§ 5 Abs. 3 GemPrO) und zu denen innerhalb von vier Monaten Stellung zu nehmen ist. Dabei ist mitzuteilen, ob und inwiefern den Feststellungen Rechnung getragen wird (§ 114 Abs. 5 Satz 1 GemO). Eine abschließende Beurteilung aufgrund der Stellungnahme bleibt vorbehalten.

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

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

Der Prüfungsbericht enthält ausschließlich pseudonymisierte persönliche Daten. Die Einhaltung der Geheimhaltungsvorschriften und des Datenschutzes in Bezug auf den Inhalt des Prüfungsberichts ist im weiteren Verfahren von der Verwaltung sicherzustellen.

Auf die Verpflichtung zur Unterrichtung der Verbandsversammlung nach § 18 GKZ i.V.m. § 114 Abs. 4 Satz 2 GemO wird hingewiesen; jedem Vertreter der Verbandsmitglieder ist auf Verlangen Einsicht in den Prüfungsbericht zu gewähren.

Mit freundlichen Grüßen



Christoph Hackel
Prüfer

Anlage

Gebührenbescheid

