



Gemeindeprüfungsanstalt
Baden-Württemberg

Gemeindeprüfungsanstalt BW · Hoffstr. 1a · 76133 Karlsruhe

Gemeindeverwaltungsverband Markdorf
Herrn Bürgermeister Riedmann
Verbandsvorsitzender
Postfach 1240
88676 Markdorf



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

Aktenzeichen: 1S-132721
Unser Schreiben v.: 12.01.2022

Stuttgart, 24.03.2022

Allgemeine Finanzprüfung 2018 - 2020; Eröffnungsbilanz zum 01.01.2020
hier: Prüfungsbericht gemäß § 114 Abs. 4 GemO, § 5 GemPro, § 18 Satz 1 GKZ

Sehr geehrter Herr Bürgermeister,

die GPA hat aufgrund ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung sowie die Vermögensverwaltung des Gemeindeverwaltungsverbands Markdorf in den Haushaltsjahren 2018 bis 2020 und die Eröffnungsbilanz zum 01.01.2020 - mit Unterbrechungen - vom 15.02.2022 bis 24.02.2022 geprüft. Prüfer war Herr Christoph Hackel.

Ausgenommen worden sind bei dieser Prüfung die Bauausgaben.

Der Prüfung haben folgende Jahresrechnungen und folgender Jahresabschluss (Aufstellungsdatum) zugrunde gelegen:

	2018	2019	2020
Jahresrechnung/-abschluss	03.05.2019	20.02.2020	30.08./22.11.2021

Am 24.02.2022 ist die Verwaltung bereits über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung unterrichtet worden.

Mit den Regelungsänderungen zum Gemeindegewirtschaftsrecht (insb. §§ 77 ff. GemO) ¹ durch das Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 04.05.2009 ² 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 11.03.2011 ³ 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 2012 bis 2017 (Prüfungsbericht der GPA vom 15.10.2018) hat die Rechtsaufsichtsbehörde mit Verfügung vom 22.10.2018 (Az.02-311.12 br-pa) die uneingeschränkte Bestätigung nach § 114 Abs. 5 Satz 2 GemO erteilt.

Als Ergebnis der Prüfung ist festzustellen:

1 Allgemeines

- 1 Die Rechtsverhältnisse sind durch die Verbandssatzung (VS) vom 12.12.2007 i.d.F. vom 28.05.2020 geregelt. Mitglieder des Gemeindeverwaltungsverbands Markdorf (GVV), mit Sitz in Markdorf, sind gem. § 1 Abs. 1 VS die Gemeinden Bermatingen, Deggenhausertal, Markdorf und Oberteuringen. Gemäß § 2 Abs. 2 VS obliegen dem GVV als gesetzliche Erledigungsaufgaben die Förderung des Tourismus und die Reinigung der Gemeindestraßen (§ 61 Abs. 3 GemO). Ferner sind dem GVV nach § 2 Abs. 3 VS Erfüllungsaufgaben für alle Mitgliedsgemeinden übertragen (§ 61 Abs. 4 und 5 GemO). Hierunter fallen die vorbereitende Bauleitplanung, die Aufgaben als untere Baurechtsbehörde sowie als untere Denkmalschutzbehörde.

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 gemeindehaushaltsrechtlicher 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. S. 546

Für die Wirtschaftsführung des GVV gelten die Vorschriften für die Gemeindegewirtschaft entsprechend (§ 18 GKZ). Die Finanzbuchführung wird seit 01.01.2015 unter Verwendung des ADV-Verfahrens „newsystem@kommunal“ der Axians Infoma GmbH, Ulm (seit 2020 doppisches Modul) abgewickelt. Die Kassengeschäfte werden von der Stadtkasse Markdorf als fremdes Kassengeschäft (§ 2 GemKVO) geführt (verbundene Sonderkasse, § 98 GemO). Seit 01.01.2020 finden auf die Haushalts- und Rechnungsführung die Vorschriften der Kommunalen Doppik Anwendung.

1 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse

- 2 Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse des GVV waren im Prüfungszeitraum geordnet. Neben Verwaltungsgebühren, Erstattungen von Verbandsmitgliedern und Zuschüssen, haben die hauptsächlich nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen ermittelten Verbandsumlagen zwischen 248 TEUR (2018) und 524 TEUR (2020) betragen. Insgesamt moderate Steigerungen beim Verwaltungs- und Betriebsaufwand (vor allem Personalaufwand für die Aufgabenwahrnehmung der Unteren Baurechtsbehörde und Erstattungen von Verwaltungsleistungen an die Stadt Markdorf) haben in den kameralen Haushaltsjahren **2018 und 2019** hauptsächlich zusammen mit den Einnahmen aus Baugenehmigungsgebühren zu Überschüssen im Verwaltungshaushalt von insgesamt 8 TEUR geführt. In **2020** hat ein deutlicher Rückgang bei den Erträgen aus Verwaltungsgebühren zu einer starken Steigerung der Umlagebelastung der Verbandsgemeinden geführt.

Investitionen fielen zwischen 2018 und 2020 lediglich im Umfang von 24 TEUR, vorwiegend für den Erwerb beweglicher Vermögensgegenstände an. Sie konnten über Vermögensumlagen, Verkaufserlöse und bis 2019 über zugeführte Mittel aus dem Verwaltungshaushalt und mit Mitteln aus der allgemeinen Rücklage finanziert werden. Die verbandseigene Kehrmaschine ist in 2018 veräußert worden, der Verkaufserlös ist an die Verbandsmitglieder ausgeschüttet worden. Die Allgemeine Rücklage (Stand 31.12.2019: 17.168,09 EUR) wurde in 2020 an die Verbandsmitglieder zurückbezahlt. Der GVV blieb schuldenfrei.

2 Ordnungsmäßigkeit der Verbandsverwaltung

2.1 Haushaltssatzungen

- 3 Die Haushaltssatzungen sind im Prüfungszeitraum für die Haushaltsjahre 2018 und 2020 verspätet - im März bzw. Mai des laufenden Haushaltsjahres - beschlossen worden. Auf § 81 Abs. 2 GemO wird hingewiesen.

2.1 Jahresrechnungen 2018 bis 2019, Jahresabschluss 2020

- 4 Die Jahresrechnungen 2017 bis 2019 sind von der Verbandsverwaltung rechtzeitig aufgestellt und von der Verbandsversammlung in der vorgegebenen Frist festgestellt worden (§ 95 Abs. 1 GemO a.F.), der Jahresabschluss 2020 ist leicht verspätet aufgestellt worden (§ 95b Abs. 1 GemO). Die Aufstellung der Jahresabschlüsse ist künftig noch mit einem entsprechenden Aufstellungsvermerk zu versehen und zu unterzeichnen (§ 95b Abs. 1 GemO).
- 5 Wegen des im Jahresabschluss 2020 ausgewiesenen negativen Basiskapitals im Höhe von - 65.557,15 EUR wird auf die Ausführungen unter Rdnr. 17 verwiesen.

2.2 Verbandskassengeschäfte

- 6 Die Verbandskassengeschäfte werden von der Stadtkasse Markdorf als fremde Kassengeschäfte (§ 2 GemKVO) im Rahmen der Verwaltungsleihe erledigt. Die Verbandskassengeschäfte sind im Prüfungszeitraum jeweils jährlich unvermutet im Zuge der Kassenprüfung der Stadt Markdorf mitgeprüft worden. Dabei haben sich keine Unstimmigkeiten ergeben.

3 Eröffnungsbilanz zum 01.01.2020

3.1 Ausgangslage

- 7 Der GVV hat sein Haushalts- und Rechnungswesen zum 01.01.2020 auf die Kommunale Doppik zugestimmt. Ein entsprechender Grundsatzbeschluss der Verbandsversammlung wurde gefasst. Die Umstellung erfolgte mit eigenem Personal mit teilweiser Unterstützung eines externen Dienstleisters.
- 8 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 01.01.2020 des GVV verwiesen.

3.2 Gegenstand und Grundlagen der überörtlichen Prüfung

- 9 Gegenstand der überörtlichen Prüfung war die am 22.11.2021 festgestellte Eröffnungsbilanz zum 01.01.2020.

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.

3.3 Formale Anforderungen

- 10 Die Eröffnungsbilanz zum 01.01.2020 wurde im August 2021 endgültig aufgestellt (Art. 13 Abs. 5 des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 04.05.2009, GBl. S. 185). Die aufgestellte Eröffnungsbilanz wäre 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 noch nachzuholen.
- 11 Der Feststellungsbeschluss der Verbandversammlung zur Eröffnungsbilanz hat den analog anzuwendenden 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 fristgemäß nach § 95b Abs. 1 Satz 2 GemO.
- 12 Der Anhang (§ 53 GemHVO) enthält keine Angaben zur Entwicklung der Liquidität im Haushaltsjahr. Bei der Eröffnungsbilanz handelt es sich zwar um keine Entwicklungsbetrachtung, allerdings sieht die entsprechende Anlage auch den Ausweis von Beständen zum Abschlussstichtag vor. Insoweit wäre eine entsprechende Angabe möglich und geboten gewesen. Im Jahresabschluss 2020 ist der Anhang der Jahresabschlüsse um die nach § 53 Abs. 2 Nr. 5 GemHVO geforderte Angabe (Anlage 22 der VwV Produkt- und Kontenrahmen) entsprechend ergänzt.
- 13 Die Kassenreste des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts sowie des Sachbuchs für haushaltsfremde Vorgänge der letzten kameralen Jahresrechnung 2019 bilden die Grundlage für die in der Eröffnungsbilanz bilanzierten Forderungen und Verbindlichkeiten. Unter Berücksichtigung von Wertberichtigungen kameraler Kassenreste, die keine Forderungen bzw. Verbindlichkeiten darstellen und 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). Eine entsprechende Dokumentation liegt vor.

3.4 Aktiva

- 14 Die Immateriellen Vermögensgegenstände bestehen aus Softwarelizenzen und betragen zum 01.01.2020 insgesamt 3.171,59 EUR.
- 15 Das Sachvermögen des GVV besteht aus nur wenigen Gegenständen der Betriebs- und Geschäftsausstattung und ist in der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2020 anhand der Anschaffungskosten, vermindert um die bis dahin angefallenen Abschreibungen angesetzt worden (7.154,79 EUR). Von der Vereinfachungsregelung gemäß § 62 Abs. 1 S. 4 GemHVO ist Gebrauch gemacht worden.
- 16 Das Finanzvermögen bestand hauptsächlich aus liquiden Mitteln (107.272,46 EUR), die dem Bestand auf dem Geschäftskonto der Sparkasse Bodensee entsprechen und in geringem Umfang aus Forderungen aus Verwaltungsgebühren bzw. aus der Überzahlung einer Dienstleistung (8.8230,08 EUR).

3.5 Passiva

- 17 Die Eröffnungsbilanz weist ein negatives Basiskapital in Höhe von –130.433,10 EUR aus. Dieser Betrag entspricht der Höhe der zum 01.01.2020 gebildeten Pflichtrückstellung für Altersteilzeitarbeit (s. Rdnr. 19). Nach Art. 13 Abs. 5 S. 2 Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts i.V.m. § 95 Abs. 1 GemO und § 25 Abs. 3 S. 2 GemHVO widerspricht dies zwar den gesetzlichen Vorgaben, war jedoch aufgrund des Umstands, dass ein Ausweis von Rückstellungen in den kameralen Jahresrechnungen nicht vorgesehen war und diese daher auch nicht über Verbandsumlagen finanziert wurden, in diesem Fall nicht zu vermeiden. Es ist vorgesehen, spätestens bis zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Rückstellungen entsprechende liquide Mittel über Umlagezahlungen der Verbandsmitglieder zu erwirtschaften und das negative Basiskapital durch Verrechnung mit entsprechenden positiven ordentlichen Ergebnissen auszugleichen (§ 23 S. 3 GemHVO; s. auch Rdnr. 5). Danach sollen ausgeglichene ordentliche Ergebnisse erzielt werden.
- 18 Die Sonderposten für Investitionszuweisungen (insgesamt 10.328,38 EUR) beinhalten die von Dritten erhaltenen Zuweisungen und Kapitalumlagen zur Finanzierung des Verbandsvermögens. Sie basieren auf tatsächlich erhaltenen Zahlungen und sind den nach kameralem Recht geführten Anlagenachweisen entnommen worden.
- 19 Als Pflichtrückstellungen nach § 41 Abs. 1 Nr. 1 GemHVO wurden Rückstellungen für Altersteilzeit in Höhe von 130.433,10 EUR gebildet (s. Rdnr. 17).

- 20 Die bilanzierten Verbindlichkeiten (115.638,77 EUR) enthalten neben Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen auch überzahlte Betriebskostenumlagen der Verbandsmitglieder, Verbindlichkeiten gegenüber der Stadt Markdorf aus der Verwaltungsleihe und in geringem Umfang Lohnsteuerverbindlichkeiten.

3.6 Beurteilung

- 21 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 GVV darzustellen (§ 95 GemO).

Nach den Erkenntnissen der überörtlichen Prüfung wird die festgestellte Eröffnungsbilanz den gesetzlichen Anforderungen 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 ein tatsächliches Bild der Vermögens- und Finanzlage.

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.

Eine Stellungnahme zu den Prüfungsfeststellungen ist nicht erforderlich. Der Rechtsaufsichtsbehörde wird vorgeschlagen, die Bestätigung nach § 18 GKZ i.V.m. § 114 Abs. 5 Satz 2 GemO zu erteilen.

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

