

Universitätsstadt Tübingen

Fachabteilung Kommunalrecht und Zentrale Dienste
Raiser, Wilfried Telefon: 07071-204-1310 Gesch. Z.: 10/010-02/

Vorlage 110/2016
Datum 30.03.2016

Mitteilungsvorlage

zur Kenntnis im **Gemeinderat**

Betreff: **Prüfungsbericht der Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg (GPA) über die Allgemeine Finanzprüfung bei der Universitätsstadt Tübingen einschließlich der Eigenbetriebe für die Jahre 2009 bis 2013**

Bezug:

Anlagen: 0

Die Verwaltung teilt mit:

Die Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) Baden-Württemberg hat den Prüfungsbericht, datiert vom 17.02.2016, über die Allgemeine Finanzprüfung der Universitätsstadt Tübingen einschließlich der Eigenbetriebe (Entsorgung Tübingen (EBT) 2009 – 2010, Stadtbaubetriebe (SBT) 2009 – 2010, Kommunale Servicebetriebe Tübingen (KST) 2011 – 2013) für die Jahre 2009 bis 2013 vorgelegt.

Die Gemeindeordnung (GemO) sieht folgenden Ablauf vor:

Die Universitätsstadt Tübingen hat nach § 114 Abs. 5 GemO zu den Feststellungen des Prüfberichts gegenüber der GPA innerhalb von sechs Monaten Stellung zu nehmen, wobei mitzuteilen ist, ob den Feststellungen Rechnung getragen ist. Hat die Prüfung keine wesentlichen Anstände ergeben oder sind diese erledigt, bestätigt die Rechtsaufsichtsbehörde (Regierungspräsidium Tübingen) dies der Stadt zum Abschluss der Prüfung. Hierüber wird der Gemeinderat zu gegebener Zeit informiert.

Über die wesentlichen Ergebnisse des Prüfberichts der GPA ist der Gemeinderat zu unterrichten (§ 114 Abs. 4 Satz 2 i.V.m. § 43 Abs.5 GemO). Die von der GPA festgestellten wesentlichen Ergebnisse der Prüfung sind nachstehend im Anhang zitiert.

Die Verwaltung erarbeitet derzeit die Stellungnahmen zu den einzelnen Prüfungsfeststellungen. Diese werden dem Gemeinderat zu einem späteren Zeitpunkt in einer gesonderten Vorlage vorgelegt.

Auf Verlangen ist jedem Mitglied des Gemeinderats Einsicht in den Prüfungsbericht zu gewähren (§ 114 Abs. 4 Satz 2 GemO). Zu diesem Zweck liegt der Bericht beim Fachbereich Kommunales im Rathaus, Zimmer 315, auf. Es empfiehlt sich eine telefonische Anmeldung (07071 204-1310).

Anhang

Auszug aus dem Prüfungsbericht der Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg (GPA) über die Allgemeine Finanzprüfung bei der Universitätsstadt Tübingen einschließlich der Eigenbetriebe für die Jahre 2009 bis 2013

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

46ch § 114 Abs.4 Satz 2 in Verbindung mit § 43 Abs.5 GemO hat der Bürgermeister den Gemeinderat (mindestens) über den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichts zu unterrichten. Mit der Bekanntgabe des folgenden Kapitels 2 kann dieser Informationspflicht genügt werden. Auf ein entsprechendes Verlangen ist jeder Gemeinderätin und jedem Gemeinderat Einsicht in den Prüfungsbericht zu gewähren.

2.1 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse

Stadt

Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Stadt waren in den Haushaltsjahren 2009 bis 2013 zunächst stark angespannt, danach zunehmend gut.

Der Verwaltungshaushalt 2009 konnte nur über eine Zuführung vom Vermögenshaushalt ausgeglichen werden. Die für diesen Fall zulässigen Ersatzdeckungsmittel (Rücklagenentnahme und Einnahmen aus der Veränderung des Anlagevermögens) standen zur Verfügung. Durch die ab 2010 verbesserte Ertragskraft des Verwaltungshaushalts konnten wieder positive Zuführungen an den Vermögenshaushalt erwirtschaftet werden, die in 2012 und 2013 sprunghaft anstiegen und neue Höchstwerte erreichten. Sowohl die Zuführungsraten als auch die Netto-Investitionsraten lagen bei jahresdurchschnittlicher Betrachtung über dem Landesdurchschnitt.

Die Investitionen und Investitionszuweisungen i.H.v. 124,7 Mio. EUR sind zu 73 % mit Eigenmitteln (90,8 Mio. EUR), 15 % mit Zuweisungen und Zuschüssen (18,9 Mio. EUR) und 12,1 % mit Krediten (Solleinnahmen 15 Mio. EUR) finanziert worden. Der Bestand der allgemeinen Rücklage hat sich um 26,93 Mio. EUR auf 48,66 Mio. EUR Ende 2013 erhöht. Die Verschuldung im Kämmereihaushalt stieg von 20 Mio. EUR (2008) auf 31,4 Mio. EUR (2013) an. Die Pro-Kopf-Verschuldung war durchweg unterdurchschnittlich.

Das Haushaltsjahr 2014 wird voraussichtlich mit einem gegenüber der Planung um 6,86 Mio. EUR höheren Überschuss im Verwaltungshaushalt von 18 Mio. EUR abschließen. Für die weitere mittelfristige Finanzplanung sind auskömmliche, aber deutlich niedrigere Zuführungsraten als zuletzt prognostiziert. Die Finanzierungsquoten der in den Vermögenshaushalten 2014 bis 2018 vorgesehenen Investitionsausgaben sollen keine grundlegende Änderung erfahren. Durch eine anlässlich der Auflösung des Sonderhaushalts „Baugebieterschließungen in den Ortsteilen“ beabsichtigte Sondertilgung soll die Verschuldung auf das Ende 2013 erreichte Niveau wieder zurückgeführt werden. (Rdnr. 1 – 10)

Eigenbetrieb Entsorgung

Das um die passivierten Ertragszuschüsse gekürzte langfristig gebundene Vermögen hat sich im Prüfungszeitraum um 7 % verringert. Die Passivseite war geprägt von der Umwandlung der Rücklage in ein Trägerdarlehen (7,7 Mio. EUR) sowie vom Abbau der langfristigen Fremdvverschuldung um 4,5 Mio. EUR. Aufgrund der Umwandlung der Rücklage und der enormen Jahresverluste (2,7 Mio. EUR) war seit dem Jahr 2009 ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag auszuweisen; unter Einbeziehung des Jahresergebnisses hat sich der Verlustvortrag zum 31.12.2010 auf knapp 2 Mio. EUR belaufen. Die letzte Bilanz des Eigenbetriebs (vor der Fusion mit den Stadtbaubetrieben) wies eine deutliche Unterfinanzierung im langfristigen Deckungsbereich (4,5 Mio. EUR) und einen enormen Kassenmittelbedarf (5,5 Mio. EUR) aus. (Rdnr. 70 und 71)

Stadtbaubetriebe

Das um die Ertragszuschüsse gekürzte langfristig gebundene Vermögen hat in den Jahren 2009 und 2010 geringfügig (312 TEUR) zugenommen. Die aus mehreren Grundstücksverkäufen im Jahr 2010 erzielten außerordentlichen Erträge wurden größtenteils in die zweckgebundene Rücklage „Standortplanungen“ eingestellt. Letztlich hat sich das Eigenkapital um 776 TEUR erhöht. Die stichtagsbezogene Überfinanzierung des langfristigen Vermögens hat von rd. 730 TEUR (31.12.2008) auf 1.677 TEUR (31.12.2010) zugenommen. Der hohe Forderungsstand zum Ende des Betrachtungszeitraums belastete die Liquidität des Betriebs und zeigte sich (trotz der Überfinanzierung im langfristigen Deckungsbereich) in den Kassenmehrausgaben von über 1 Mio. EUR. Der in den Jahren 2009 und 2010 ausgewiesene saldierte Verlust hat sich auf 32 TEUR belaufen. (Rdnrn. 73 und 74)

Kommunale Servicebetriebe

Der zum 01.01.2011 gegründete Kommunale Servicebetrieb ging aus dem Zusammenschluss der Eigenbetriebe Entsorgung und Stadtbaubetriebe hervor. Den im Betrachtungszeitraum getätigten Investitionen (über 14 Mio. EUR) standen Abschreibungen und Anlagenabgänge in gleicher Höhe gegenüber, so dass sich das Anlagevermögen nominell nicht erhöht hat. Der Zuwachs bei der um die passivierten Ertragszuschüsse gekürzten Bilanzsumme um rd. 4,7 Mio. EUR ist auf der Aktivseite weitgehend auf die Veränderungen im kurzfristigen Bereich (Kassenbestand und Forderungen) zurückzuführen. Dagegen ergaben sich auf der Passivseite die gravierendsten Veränderungen bei der langfristigen Verschuldung. Der Betrieb hat die Fremdverschuldung erhöht und (nach einer Rückführung von 4 Mio. EUR im Jahr 2011) neue Trägerdarlehen in den Jahren 2012 (2 Mio. EUR) und 2013 (7,8 Mio. EUR) aufgenommen. Zum 31.12.2013 hat sich eine Überfinanzierung des langfristigen Vermögens von 5,5 Mio. EUR ergeben; der Kassenbestand hat sich zuletzt auf 2,5 Mio. EUR belaufen. Saldiert wurde vom Eigenbetrieb ein Verlust von 122 TEUR erwirtschaftet. Die „Stadtentwässerung“ (ca. 50 % der Umsatzerlöse) hat mit einer deutlichen Kostenüberdeckung abgeschlossen, wogegen beim Betriebszweig „Infrastruktur“ (ca. 40 % der Umsatzerlöse) ein Fehlbetrag mit rd. 1 Mio. EUR zu Buche stand. Die Fehlbeträge beim „Bestattungswesen“ (ca. 6 % der Umsatzerlöse) wurden jährlich von der Stadt voll ausgeglichen. Der Querschnittsbereich „Fuhrpark“, der mit lediglich ca. 4 % der Umsatzerlöse zum Gesamtergebnis des Eigenbetriebs beitrug, hat im Prüfungszeitraum mit geringen Fehlbeträgen abgeschlossen. (Rdnrn. 80 und 81)

2.2 Wesentliche Feststellungen der Prüfung

Vorbemerkung

Zum Abschluss der vorangegangenen überörtlichen Prüfung hat die Rechtsaufsichtsbehörde eine eingeschränkte Bestätigung nach § 114 Abs.5 Satz 3 GemO erteilt. Die Einschränkung betraf Differenzen beim Abgleich zwischen Buchführungsmodulen im SAP-Verfahren i.H.v. rd. 28 TEUR und Differenzen zwischen den Kasseneinnahme- und -ausgaberesten im Jahresabschluss von rd. 86 TEUR. Der Abgleich zwischen den Buchführungsmodulen FI (Finanzwesen ((Financial Accounting)) und PSM (Haushaltsmanagement ((Public Sector Management)) weist seit 2014 i.d.R. keine Differenz mehr aus, weil diese - nach entsprechenden Aufklärungsarbeiten - vom Rechenzentrum „auf Null“ gestellt wurde. Die Differenz zwischen den Kassenresten besteht weiterhin. Sie soll im Zusammenhang mit der Umstellung auf das NKHR behoben werden.

Die auf ausgewählte Schwerpunkte und Stichproben beschränkte, überörtliche Prüfung hat zu folgenden wesentlichen Feststellungen geführt:

Örtliche Prüfung

Das Rechnungsprüfungsamt hat die Jahresrechnungen und die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe zeitnah und sachgerecht geprüft. Mit Blick auf die Prüfungsergebnisse und die erforderliche turnusmäßige Bildung von Prüfungsschwerpunkten in allen Prüfungsgebieten sollte die sachliche Prüfung in einigen Bereichen, z.B. Kassen- und Rechnungswesen und Prüfung der Betätigung der Stadt bei Un-

ternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts (Gesellschafterprüfung) nach Art und Umfang intensiviert werden. Ferner sollten die Umsetzung von Prüfungsfeststellungen der örtlichen und überörtlichen Prüfungseinrichtungen nachhaltiger als bisher weiterverfolgt werden. Die teilweise umfassende, unterstützende und beratende Tätigkeit durch Prüfer in laufenden Verwaltungsprozessen sollte hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem gesetzlichen Auftrag und der Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamtes überdacht werden. (Rdnrn. 14, 15 und 17)

Kassenwesen

Die in den Tagesabschlüssen ausgewiesenen Schwebeposten stimmen mit den entsprechenden Sach- und Verrechnungskonten nicht überein. (Rdnr. 19)

Die Dienstanweisung für die Stadtkasse ist nicht mehr aktuell. (Rdnr. 20)

Von den Schulen werden einige der Stadtkasse bislang nicht bekannte Bankkonten geführt. (Rdnr. 21)

Einzelne offene Forderungen sind auf ihre Werthaltigkeit hin zu überprüfen, ggf. zeitnah (befristet) niederzuschlagen bzw. zu bereinigen. (Rdnrn. 22 und 23)

Die Stundungsvoraussetzungen für landwirtschaftliche Grundstücke sind seit dem Erlassen der Stundungsbescheide nicht mehr überprüft worden. (Rdnr. 25)

Buchungen waren nicht immer durch begründende Unterlagen belegt. (Rdnr. 28)

Haushalts- und Rechnungswesen

Die Jahresrechnungen 2009 bis 2013 wiesen weiterhin eine (gleichbleibende) Differenz i.H.v. rd. 86 TEUR zwischen den Kasseneinnahmeresten und den Kassenausgaberesten auf. (Rdnr. 30)

Reduzierungen von zweckgebundenen Teilen der allgemeinen Rücklage sind buchhalterisch unzutreffend behandelt worden, indem Rücklagenentnahmen und Zuführungen des Vermögenshaushalts an den Verwaltungshaushalt gebucht wurden. (Rdnr.32)

Die Budgetergebnisse der Fachbereiche (zwischen 544 TEUR und 2,8 Mio. EUR) sind wie Ausgaben gebucht worden. Dadurch wurde das jeweilige Rechnungsergebnis in Höhe des Unterschiedsbetrags zum Vorjahr unzutreffend ausgewiesen. (Rdnr. 33)

Die rechtlichen Vorschriften zur Bildung von Haushaltseinnahmeresten sind nicht immer eingehalten worden. (Rdnr. 35)

Die Erschließung von Neubaugebieten wird entgegen den gesetzlichen Vorgaben in einer Sonderrechnung abgewickelt. (Rdnr. 36)

Die verbindlichen Vorschriften über die Zuordnung von Geschäftsvorfällen zu Aufgabenbereichen (Gliederung) und Arten (Gruppierung) sind zu beachten. (Rdnr. 40)

Die Geldvermögensrechnung ist, auch mit Blick auf eine sachgerechte Umstellung auf das NKHR, in einigen Bereichen zu berichtigen, z.B. hinsichtlich des von der Stadt an den Eigenbetrieb KST gewährten Trägerdarlehens. (Rdnr.42)

Es waren Feststellungen zur Rechnungsabgrenzung zu treffen. (Rdnr. 46)

Es ist nicht überprüft worden, ob die Bedingungen, die bei der Gewährung von - teilweise unverzinsli-

chen - Wohnungsbaudarlehen vereinbart wurden, noch erfüllt sind. (Rdnr. 47)

Personalwesen

Der Stellenplan ist in einigen Punkten zu überarbeiten. (Rdnrn. 52 und 53)

Die besoldungsrechtlichen Bestimmungen zu den Erschwerniszulagen sowie zur Mehrarbeitsvergütung sind nicht immer beachtet worden. (Rdnrn. 54 und 56)

Feuerwehrwesen

Feststellungen und Hinweise ergaben sich zur Kalkulation und Festsetzung der Kostenersätze für Einsätze der Feuerwehr. (Rdnrn. 60 und 61)

Grundstücksverkehr

Beim Verkauf eines Gewerbegrundstücks ist die Voraussetzung für eine berechtigte Veräußerung unter Wert nicht nachgewiesen. (Rdnr. 63)

Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus im Neubaugebiet „Käppelesäcker“ ist nicht im Haushalt dargestellt worden. (Rdnr. 64)

Maßnahmen für den Naturschutz

Die Kostenerstattungsbeträge für Ausgleichmaßnahmen im Neubaugebiet „Käppelesäcker“ wurden nicht satzungskonform ermittelt. (Rdnr. 66)

Erschließungs- und Anschlussbeiträge

Bei der Berechnung der Erschließungsbeiträge für das Neubaugebiet „Käppelesäcker“ sind nicht alle beitragsrechtlichen Festlegungen und Bestimmungen beachtet worden. (Rdnr. 67)

Der durch zu niedrig festgesetzte Beiträge entstandene Einnahmeausfall in den Baugebieten „Im Winkelrain und Herwigweg“ wurde bislang noch nicht ermittelt. (Rdnr. 68)

Kommunale Servicebetriebe

Bei dem zum 01.01.2011 neu gegründeten Eigenbetrieb waren (wie bereits bei den früheren Betrieben) verschiedene Feststellungen zum Wirtschaftsplan, Finanzplan und zur Vermögensplanabrechnung zu treffen. (Rdnrn. 82 bis 84)

Für die von der Stadt an den Betrieb gewährten Trägerdarlehen lagen keine Kreditermächtigungen und keine Gesamtgenehmigungen im Rahmen der Wirtschaftspläne durch die Rechtsaufsichtsbehörde vor. Zudem wurde der Höchstbetrag der Kassenkredite teilweise überschritten. (Rdnrn. 85 bis 93)

Die Beschlussfassung über die Feststellung der Jahresabschlüsse entsprach nicht den Vorgaben des Eigenbetriebsrechts; auf die ortsübliche Bekanntgabe der Feststellungsbeschlüsse kann nicht verzichtet werden. (Rdnr. 87)

Ferner steht die Erledigung verschiedener Feststellungen der örtlichen Prüfung noch aus. (Rdnr. 94)

Sowohl beim Bestattungswesen als auch bei der Abwasserbeseitigung sind jeweils aufgrund unterschiedlicher Nutzerkreise die gebührenrechtlichen Ergebnisse getrennt zu ermitteln und fortzuschreiben. (Rdnrn. 95 und 97)

Betätigungsprüfung

Mit Blick auf die wirtschaftliche und politische Bedeutung der Beteiligungsunternehmen sowie die von

der Stadt übernommenen Haftungen sollten das Beteiligungsmanagement ausgeweitet und entsprechende Rahmenbedingungen durch den Gemeinderat in einer Richtlinie fixiert werden. (Rdnrn. 39, 101 und 103)