



Gemeindeprüfungsanstalt  
Baden-Württemberg

# Prüfungsbericht

Allgemeine Finanzprüfung

**Stadt Ludwigsburg 2015 - 2019**

Eigenbetriebe

Tourismus & Events Ludwigsburg 2017 - 2020

Stadtentwässerung Ludwigsburg 2017 - 2019

Stuttgart, 28.09.2022

V-ID: 1S-131961

<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
<b>1 Allgemeine Hinweise zur Prüfung</b>	<b>4</b>
<b>2 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse</b>	<b>8</b>
2.1 Finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt	8
2.2 Ergebnisse und Strukturen der Jahresabschlüsse 2015 bis 2019	9
2.3 Haushaltsjahr 2020, mittelfristige Finanzplanung bis zum Jahr 2025	11
<b>3 Wesentliche Feststellungen der Prüfung</b>	<b>13</b>
3.1 Örtliche Prüfung	13
3.2 Haushalts-, Kassen- und Rechnungsprüfung	13
3.3 Personalwesen	14
3.4 Eigenbetrieb Tourismus & Events Ludwigsburg	14
3.5 Eigenbetrieb Stadtentwässerung Ludwigsburg	14
3.6 Betätigungsprüfung	15
<b>4 Örtliche Prüfung</b>	<b>16</b>
4.1 Aufgaben und Personalausstattung	16
4.2 Strukturelle Wirksamkeit der örtlichen Prüfung	17
4.3 Wirksamkeit der örtlichen Kassenprüfung	17
4.1 Örtliche Prüfung der Jahresabschlüsse und in weiteren Prüfgebieten	18
<b>5 Haushalts-, Kassen- und Rechnungsprüfung</b>	<b>19</b>
5.1 Kassenwesen	19
5.2 Haushalts- und Rechnungswesen	21
5.3 Jahresabschlüsse	22
<b>6 Prüfung einzelner Prüfgebiete</b>	<b>26</b>
6.1 Personalwesen	26
6.2 Grundstücksverkehr	35
6.3 Erschließungsbeiträge	36

<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
<b>7    Wirtschaftsführung und Rechnungswesen des Eigenbetriebs Tourismus &amp; Events Ludwigsburg in den Wirtschaftsjahren 2017 bis 2020</b>	<b>38</b>
7.1    Betriebsverhältnisse	38
7.2    Örtliche Prüfung	38
7.3    Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse	38
7.4    Ergebnisse der Sachprüfung	39
<b>8    Wirtschaftsführung und Rechnungswesen des Eigenbetriebs Stadtentwässerung Ludwigsburg in den Wirtschaftsjahren 2017 bis 2019</b>	<b>40</b>
8.1    Betriebsverhältnisse	40
8.2    Örtliche Prüfung	40
8.3    Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse	40
8.4    Ergebnisse der Sachprüfung	41
<b>9    Betätigungsprüfung</b>	<b>45</b>
9.1    Allgemeines	45
9.2    Steuerung und Überwachung der Beteiligungsunternehmen	46

<b>Anlagen</b>	<b>Nr.</b>
Übersicht über die Haushalts- und Finanzwirtschaft	1
Kennzahlen zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit	2
Ergebnisrechnung	3
Finanzrechnung	4
Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse des Eigenbetriebs Tourismus & Events Ludwigsburg	5
Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse des Eigenbetriebs Stadtentwässerung Ludwigsburg	6

## 1 Allgemeine Hinweise zur Prüfung

Mit den Regelungsänderungen zum Gemeindefirtschaftsrecht (insb. §§ 77 ff. GemO) <sup>1</sup> durch das Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 04.05.2009 <sup>2</sup> 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 <sup>3</sup> wurden angepasst bzw. neu gefasst. <sup>4</sup> Im Prüfungsbericht genannte Vorschriften geben i.d.R. den Rechtsstand zum Zeitpunkt der Prüfung wieder.

Soweit im Prüfungsbericht auf das Eigenbetriebsgesetz (EigBG) bzw. auf die Eigenbetriebsverordnung (EigBVO) verwiesen wird, sind die bis zum 25.06.2020 bzw. 21.10.2020 geltenden Fassungen gemeint.

Die GPA ist für die überörtliche Prüfung der Stadt (Einwohnerzahl am 30.06.202: 93.576) zuständig (§ 113 Abs. 1 Satz 1 GemO). Die Prüfung erfolgte - mit Unterbrechungen - in der Zeit vom 18.10.2021 bis 18.02.2022 bei der Verwaltung und anschließend bei der GPA.

Prüfer waren die Herren Stefan Bock (Prüfungsleitung), Patrick Kühn, Thomas Oexle und Benjamin Thiele.

**Gegenstand der Prüfung** waren gemäß § 114 Abs. 1 GemO die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung der Stadt in den Haushaltsjahren 2015 bis 2019 sowie die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen des Eigenbetriebs Tourismus & Events Ludwigsburg in den Wirtschaftsjahren 2017 bis 2020 und des Eigenbetriebs Stadtentwässerung Ludwigsburg in den Wirtschaftsjahren 2017 bis 2019.

---

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> GBl. S. 185, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung gemeindehaushaltsrechtlicher Vorschriften vom 17.12.2015, GBl. 2016 S. 1

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

<sup>4</sup> 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  
GABl. S. 213, zuletzt neu veröffentlicht am 30.08.2018, GABl. 546

Der Prüfung haben die Jahresabschlüsse der Stadt sowie der Eigenbetriebe mit folgenden Druck- bzw. Unterschriftsdaten zugrunde gelegen:

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
JA Stadt	nicht datiert	nicht datiert	nicht datiert	06.09.2019	23.11.2020	-
JA Eigb Tourismus & Events			12.07.2018	13.06.2019	08.06.2020	15.06.2021
JA EigB Stadtentwässerung	-	-	01.02.2019	14.02.2020	16.12.2020	-

Die **Bauausgaben** unterliegen gesonderten überörtlichen Prüfungen. Sie wurden zuletzt für die Haushaltsjahre/Wirtschaftsjahre 2011 bis 2015 geprüft (Prüfungsbericht der GPA vom 26.09.2016).

Der gesetzliche Prüfungsauftrag der GPA beinhaltet keine umfassende und vollständige Prüfung der Verwaltung. Die Finanzprüfung berücksichtigt gem. § 114 Abs. 1 Satz 2 GemO, über die gesamten Prüfungsinhalte hinweg, vorhandene Ergebnisse der örtlichen Prüfung und beschränkt sich im Übrigen auf einzelne Schwerpunkte und auf Stichproben (§ 3 i.V.m. § 18 Abs. 1 Satz 2 GemPrO). Eine wirksame örtliche Prüfung, die im Rahmen ihres Prüfungsauftrags die prüfungsrelevanten Verwaltungsbereiche insgesamt und sachgerecht prüft und deren zutreffende Prüfungsergebnisse von der Verwaltung beachtet und erforderlichenfalls umgesetzt werden, entlastet mithin die überörtliche Prüfung durch die GPA maßgeblich. In die sachliche Prüfung (§ 16 i.V.m. § 11 GemPrO) sind auch Verwaltungsvorgänge bis in die Gegenwart einbezogen worden.

Die Prüfungsfeststellungen sind mit der Verwaltung im Zuge der Prüfung besprochen worden. Unwesentliche Anstände wurden, soweit möglich, bereits während der Prüfung beseitigt (§ 2 Abs. 1 Satz 3 GemPrO).

Von einer Schlussbesprechung (§ 18 Abs. 2 Satz 2 GemPrO) konnte abgesehen werden. Die Verwaltung ist am 29.03.2022 über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung mündlich unterrichtet worden.

Der **Prüfungsbericht** beschränkt sich im Rahmen des Prüfungszwecks in erster Linie auf wesentliche Feststellungen (§ 5 Abs. 2 Satz 1 GemPrO) und enthält darüber hinaus Hinweise zur Erledigung der festgestellten Anstände sowie Vorschläge und Anregungen zu bedeutsamen finanzwirksamen Sachverhalten und Problemstellungen.

Die überörtliche Finanzprüfung ist ihrem Wesen nach nicht darauf ausgerichtet und auch nicht befähigt, dolose Handlungen und / oder dienstrechtlich vorwerfbares Verhalten aufzudecken und aufzuklären. 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 Feststellungen über wesentliche Anstände, die nicht im Prüfungsverfahren ausgeräumt werden konnten (§ 5 Abs. 3 GemPrO) und zu denen Stellung zu nehmen ist. Dabei ist mitzuteilen, ob und inwiefern den Feststellungen Rechnung getragen wird (§ 114 Abs. 5 Satz 1 GemO). Eine abschließende Beurteilung aufgrund der Stellungnahme bleibt vorbehalten.

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

Soweit wesentliche Anstände nicht erledigt werden, schränkt die Rechtsaufsichtsbehörde die Bestätigung zum Abschluss der Prüfung entsprechend ein. Darüber hinaus kann dies zu Rechtsaufsichtsmaßnahmen führen (§ 114 Abs. 5 Satz 3 GemO).

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

Der Prüfungsbericht enthält ausschließlich pseudonymisierte persönliche Daten. Davon ausgenommen ist die namentliche Benennung der Prüfenden gem. § 5 Abs. 1 S. 2 GemPrO. Die Einhaltung der **Geheimhaltungsvorschriften und des Datenschutzes** in Bezug auf den Inhalt des Prüfungsberichts ist im weiteren Verfahren von der Verwaltung sicherzustellen. Dies gilt insbesondere im Stellungnahmeverfahren und im Falle der Veröffentlichung des Prüfungsberichts durch die Kommune und erfordert insoweit insbesondere die Unkenntlichmachung der Namen der Prüfenden.

Soweit im Prüfungsbericht auf **Geschäfts- und Kommunalfinanzberichte** der GPA oder auf **GPA-Mitteilungen** verwiesen wird, können diese auf der Website der GPA eingesehen oder von ihr heruntergeladen werden ([www.gpabw.de](http://www.gpabw.de)).

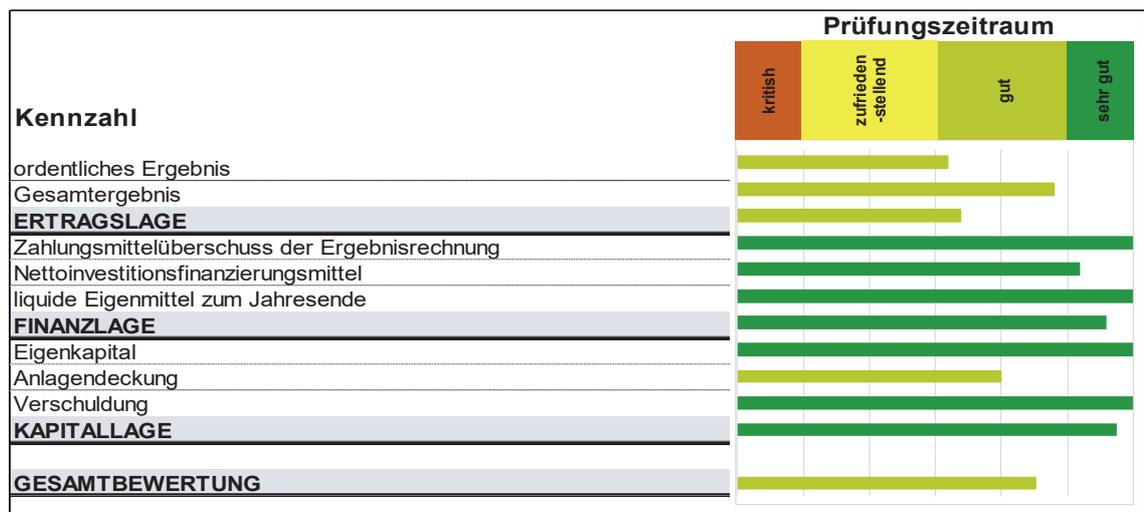
Zum **Abschluss der vorangegangenen überörtlichen Prüfung** der Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung der Stadt in den Haushaltsjahren 2013 bis 2014 sowie der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens der Eigenbetriebe Tourismus & Events Ludwigsburg und Stadtentwässerung Ludwigsburg in den Wirtschaftsjahren 2013 bis 2016 (Prüfungsbericht der GPA vom 07.08.2019) hat die Rechtsaufsichtsbehörde mit Verfügung vom 30.09.2020 Az. 14-2244:-0/Ludwigsburg die uneingeschränkte Bestätigung nach § 114 Abs. 5 Satz 2 GemO erteilt.

## 2 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse

### 2.1 Finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt <sup>1</sup>

Nach den Vorgaben der Gemeindeprüfungsordnung (§§ 1 Abs. 3, 5 Abs. 2 GemPro) soll sich die überörtliche Prüfung auch auf die Entwicklung der finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der geprüften Körperschaft erstrecken und diese im Prüfungsbericht darstellen. Dabei geht es im Wesentlichen darum, festzustellen, ob und inwieweit die Stadt den haushaltswirtschaftlichen Grundsätzen Rechnung trägt, insbesondere, ob ihre finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse geordnet sind und die stetige Aufgabenerfüllung gewährleistet ist.

- 1 Anhand ausgewählter Finanzkennzahlen <sup>2</sup> im Prüfungszeitraum und auf Basis eines nach einheitlichen Maßstäben standardisierten Bewertungsverfahrens der GPA <sup>3</sup> wird die Ertrags- Finanz- und Kapitallage der Stadt, unter Einbeziehung der festgestellten Jahresabschlüsse, wie folgt bewertet:



Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Stadt waren im Prüfungszeitraum geordnet, die dauernde Leistungsfähigkeit und die stetige Aufgabenerfüllung waren gewährleistet (§ 77 Abs. 1 GemO).

<sup>1</sup> Kämmereihaushalt

<sup>2</sup> Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über den Produktrahmen für die Gliederung der Haushalte, den Kontenrahmen und weitere Muster für die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (VwV Produkt- und Kontenrahmen) vom 30.08.2018 - Az.: 2-2246.1/5 – Anlagen 16 VwV und 29 VwV

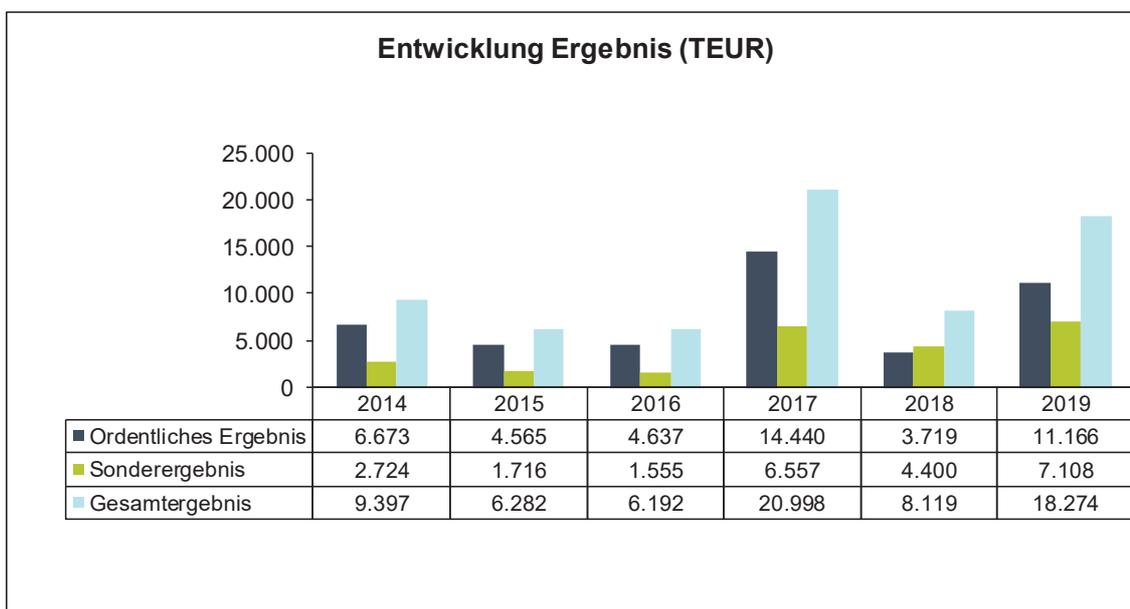
<sup>3</sup> Zum Bewertungsverfahren der GPA s. GPA-Mitteilung 02/2021

## 2.2 Ergebnisse und Strukturen der Jahresabschlüsse 2015 bis 2019

In den folgenden Tabellen und Grafiken ist der Verlauf der Haushalts- und Finanzwirtschaft im Prüfungszeitraum dargestellt. Auf die Übersichten zu den Daten der Haushalts- und Finanzwirtschaft der Stadt und zu weiteren finanzwirtschaftlichen Daten, in den Anlagen zu diesem Prüfungsbericht, wird verwiesen.

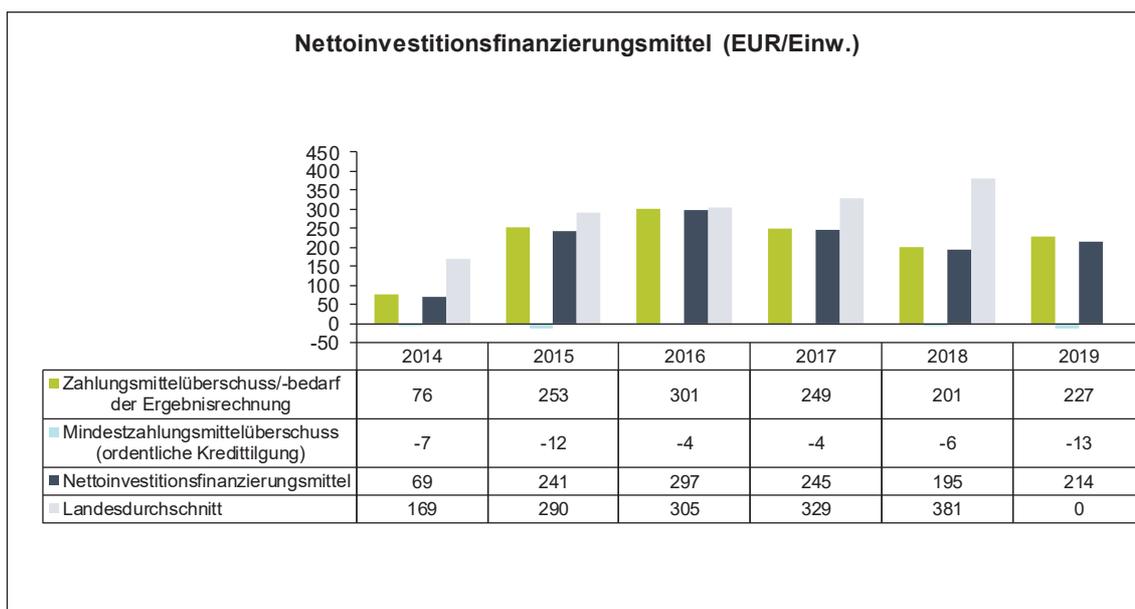
### 2.2.1 Ertragslage

2 Im Jahresabschluss ausgewiesene Ergebnisse der Ergebnisrechnung:



## 2.2.2 Finanzlage

- 3 Die nach Abzug der ordentlichen Kredittilgungen verbliebenen **Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel** aus dem Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung sind eine wichtige Kennzahl zur Beurteilung der Leistungskraft des Haushalts. Sie nahmen folgende Entwicklung:

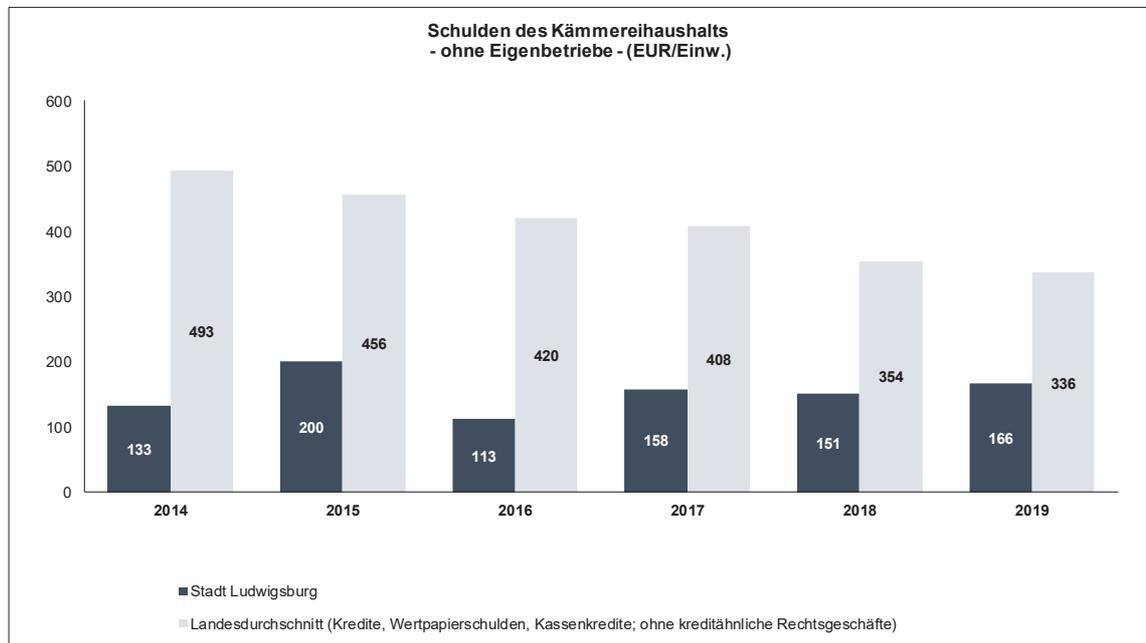


## 2.2.3 Kapitallage

- 4 Die Bilanzposten haben sich im Prüfungszeitraum wie folgt verändert:

Bilanz zum 31.12.	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Veränderung 2014 zu 2019
	TEUR	TEUR	TEUR	TEUR	TEUR	TEUR	
<b>AKTIVA</b>							
Immaterielles Vermögen	610	670	613	593	625	979	369
Sachvermögen	568.693	580.506	596.796	607.588	627.416	648.437	79.744
Finanzvermögen	214.178	219.390	209.809	220.275	206.867	209.702	-4.475
Aktive Rechnungsabgrenzung	671	670	681	731	740	864	193
Geleistete Investitionszuschüsse	2.370	3.626	4.318	5.884	8.572	10.440	8.070
Nettoposition							
<b>Summe Aktiva</b>	<b>786.522</b>	<b>804.861</b>	<b>812.217</b>	<b>835.070</b>	<b>844.221</b>	<b>870.423</b>	<b>83.900</b>
<b>PASSIVA</b>							
Eigenkapital	556.073	563.795	578.905	599.147	605.639	623.143	67.070
Sonderposten (Zuwendungen)	186.702	180.754	171.687	168.976	163.661	163.854	-22.848
Rückstellungen	10.657	19.907	31.113	29.498	30.501	25.572	14.914
Verbindlichkeiten	21.672	28.804	18.470	25.027	26.778	39.904	18.232
Passive Rechnungsabgrenzung	11.418	11.601	12.041	12.422	17.642	17.950	6.531
<b>Summe Passiva</b>	<b>786.522</b>	<b>804.861</b>	<b>812.217</b>	<b>835.070</b>	<b>844.221</b>	<b>870.423</b>	<b>83.900</b>

5 Die Pro-Kopf-Verschuldung hat sich wie folgt entwickelt:



### 2.3 Haushaltsjahr 2020, mittelfristige Finanzplanung bis zum Jahr 2025

- 6 Für das **Haushaltsjahr 2020** hat die Stadt, insbesondere aufgrund Corona-bedingter Steuerrückgänge, einen Fehlbetrag beim ordentlichen Ergebnis in Höhe von rd. -20,9 Mio. EUR erwartet. Nach dem ungeprüften Jahresabschluss 2020 ist die tatsächliche Entwicklung aber spürbar besser verlaufen. Durch die eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen konnten deutliche Einsparungen beim Personal- und Sachaufwand erzielt werden. Daneben haben sich höhere Erträge bei den Steuern ergeben. Beim ordentlichen Ergebnis muss danach noch mit einem Fehlbetrag von - 2,9 Mio. EUR gerechnet werden. Beim Sonderergebnis ist dagegen ein Überschuss von 4,1 Mio. EUR zu erwarten.

Der Haushaltsplan für das **Haushaltsjahr 2021** hat einen Fehlbetrag beim ordentlichen Ergebnis in Höhe von fast - 29,2 Mio. EUR ausgewiesen. Nach dem Finanzzwischenbericht vom Oktober 2021 kann aber aufgrund erheblich höherer Erträge bei der Gewerbesteuer mit einem besseren ordentlichen Ergebnis gerechnet werden.

Im weiteren Finanzplanungszeitraum sind für die **Jahre 2022 bis 2024** jeweils negative ordentliche Ergebnisse (2022: - 0,7 Mio. EUR; 2023: - 2,2 Mio. EUR; 2024: - 15,6 Mio. EUR) ausgewiesen. Erst im Jahr **2025** soll wieder ein positives Jahresergebnis erzielt werden. Zum Ausgleich der negativen ordentlichen Ergebnisse stünden ausreichende Mittel der Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses bzw. der Rücklagen aus Überschüssen des Sonderergebnisses zur Verfügung.

Zur Finanzierung der im Finanzplanungszeitraum 2021 bis 2025 veranschlagten Investitionsauszahlungen sind erhebliche Kreditaufnahmen vorgesehen; bei planmäßigem Verlauf würde sich die Verschuldung exorbitant von 18,4 Mio. EUR (Stand 31.12.2020 <sup>1</sup>) auf 106,6 Mio. EUR erhöhen. Daneben würde sich der Stand der liquiden Eigenmittel auf 10,0 Mio. EUR deutlich verringern.

Die tatsächliche Entwicklung bleibt abzuwarten. Sie ist aufgrund der aktuellen Entwicklungen (Energie-/Wirtschaftskrise, Corona-Pandemie) äußerst schwer abschätzbar und anhaltend risikobehaftet. Dies erfordert gegebenenfalls eine situationsbezogene Neubewertung und Fortschreibung der Haushalts- und Finanzplanung durch die Stadt. Dessen ungeachtet gilt es, mit einer nachhaltigen Ausgabendisziplin und weiterhin konsequenter Ausschöpfung der Ertragsquellen die Leistungskraft des Haushalts weiterhin zu sichern. Um der erheblichen Ausweitung der Verschuldung und des daraus zu leistenden Schuldendienstes entgegenzuwirken, sollte die Realisierung der Investitionsvorhaben von der Eigenfinanzierungskraft und der Bewilligung der eingeplanten Fördermittel, unter Berücksichtigung der Folgekosten, abhängig gemacht werden.

Auf die Ausführungen im Haushaltserlass der Rechtsaufsichtsbehörde vom 10.02.2022 wird im Übrigen verwiesen.

---

<sup>1</sup> Stand lt. ungeprüftem Jahresabschluss 2020.

### **3 Wesentliche Feststellungen der Prüfung**

#### **Vorbemerkung**

Die überörtliche Prüfung ist schwerpunktmäßig auf einzelne ausgewählte Verwaltungsbereiche der Stadt und im Übrigen auf Stichproben beschränkt worden (§ 3 i.V.m. § 18 Abs. 1 Satz 2 GemPrO). Die Verwaltung hat in den geprüften Verwaltungsbereichen insgesamt gesetzmäßig gearbeitet und einen guten Gesamteindruck vermittelt. Die wesentlichen Feststellungen, die sich bei der überörtlichen Prüfung ergeben haben, sind nachfolgend in Kurzform dargestellt.

#### **3.1 Örtliche Prüfung**

Der Fachbereich Revision hat auf der Grundlage mehrjähriger Prüfungspläne nach wechselnden Schwerpunkten sachlich vertieft und in diesem Umfang nach dem gewonnenen Eindruck sachkundig geprüft. Die überörtliche Prüfung ist dadurch in den von ihr aufgegriffenen Bereichen im Allgemeinen entlastet worden. (Rdnr. 9)

Die Prüfung der fremden Kassengeschäfte ist zu dokumentieren und die Zahlstellen sind künftig in angemessenen Zeitabständen zu prüfen. (Rdnrn. 11 und 12)

Die örtlichen Prüfungen der Jahresabschlüsse der Stadt und der Eigenbetriebe sind teilweise verspätet durchgeführt worden. (Rdnrn. 13, 61 und 69)

#### **3.2 Haushalts-, Kassen- und Rechnungsprüfung**

Die Zusammensetzungen einzelner Fonds in den städtischen Wertpapierdepots entsprechen nicht den gesetzlichen Regelungen und den Anlagerichtlinien der Stadt. (Rdnr. 24)

Die Jahresabschlüsse sind vom Gemeinderat nicht fristgerecht festgestellt worden. (Rdnr. 26)

Obwohl im Forderungsbestand auch nicht werthaltige Forderungen vorhanden sind, ist bisher beim Jahresabschluss auf eine Wertberichtigung verzichtet worden. (Rdnr. 28)

Der Bestand eines Girokontos einer Zahlstelle ist bisher unzutreffend bei den Wertpapieren bilanziert worden. Künftig ist er spätestens zum Jahresabschluss im Tagesabschluss der Kernverwaltung nachzuweisen und bei den liquiden Mitteln zu bilanzieren. (Rdnr. 30)

Der Barwertvorteil aus der Cross-Border-Lease-Transaktion ist auf die verbliebene Nutzungszeit des Grundmietvertrages zu verteilen. (Rdnr. 34)

### **3.3 Personalwesen**

Bei der Gewährung von Mehrarbeitsvergütungen an Beamte war das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen nicht immer nachvollziehbar dokumentiert. Bei der Auszahlung haben sich Mängel hinsichtlich der Umsetzung der jeweiligen Verfügungen ergeben. (Rdnrn. 42 bis 46)

Das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Zulage für höherwertige Tätigkeit war nicht immer ausreichend dokumentiert. Soweit die Stellvertretung bereits in die jeweilige Stellenbewertung mit eingeflossen ist, kann im Vertretungsfall keine Zulage für höherwertige Tätigkeit gewährt werden. (Rdnrn. 55 und 56)

### **3.4 Eigenbetrieb Tourismus & Events Ludwigsburg**

Die Ergebnisrechnungen haben im Prüfungszeitraum 2017 bis 2020 mit saldierten Fehlbeträgen des ordentlichen Ergebnisses von - 2.950 TEUR und des Sonderergebnisses von - 28 TEUR abgeschlossen. In den Finanzrechnungen ist ein saldierter Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung von 4.671 TEUR ausgewiesen worden. In der Bilanz hat sich auf der Aktivseite das Sachvermögen um rd. 1,9 Mio. EUR und das Finanzvermögen (insbes. liquide Mittel) um 2,2 Mio. EUR vermindert. Das Eigenkapital ist vor allem ergebnisbedingt um 3,0 Mio. EUR zurückgegangen. Die langfristige Verschuldung konnte um 1,1 Mio. EUR auf 9,5 Mio. EUR zurückgeführt werden. (Rdnr. 62)

### **3.5 Eigenbetrieb Stadtentwässerung Ludwigsburg**

Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse waren im Prüfungszeitraum 2017 bis 2019 geordnet. Zur Investitionsfinanzierung ist die langfristige Verschuldung um rd. 6,6 Mio. EUR auf 52,4 Mio. EUR ausgeweitet worden. Die Gewinn- und Verlustrechnung 2017 hat mit einem Verlust von 1.132 TEUR abgeschlossen. In den Jahren 2018 und 2019 ist insgesamt ein ordentliches Ergebnis von 777 TEUR und ein Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung von 3.085 TEUR ausgewiesen worden. (Rdnr. 70)

Die Jahresabschlüsse sind verspätet vom Gemeinderat festgestellt worden. (Rdnr. 71)

Der Einzelheiten zum Gebühreneinzug durch die Stadtwerke Ludwigsburg-Kornwestheim GmbH sind noch in einem Geschäftsbesorgungsvertrag zu regeln. (Rdnr. 80)

Der der Verzinsung des ursprünglichen Trägerdarlehens zugrunde gelegte kalkulatorische Zinssatz ist zu überprüfen. (Rdnr. 81)

### **3.6 Betätigungsprüfung**

Die Beteiligungsverwaltung hat nach dem gewonnenen Eindruck sehr sachkundig und ordnungsgemäß gearbeitet. (Rdnr. 85)

## 4 Örtliche Prüfung

### 4.1 Aufgaben und Personalausstattung

- 7 Der Stellenplan der Stadt für das Haushaltsjahr 2021 weist für den Fachbereich Revision 11,0 Stellen aus (1 Fachbereichsleiterin und 10 Prüfer/innen, davon entfallen 1,8 Stellen auf die baufachtechnische Prüfung). Im Prüfungszeitraum waren vereinzelt krankheitsbedingte Vakanzen zu verzeichnen.

Die funktionelle Trennung zwischen örtlicher Prüfung und den zu Prüfenden (besonders Kämmeriamt) ist gewahrt. Ein die Befangenheit begründendes Verhältnis in der Person von Bediensteten des Fachbereichs Revision war nicht ersichtlich (§ 109 Abs. 5 GemO).

- 8 Der Gemeinderat hat dem Fachbereich Revision, zusätzlich zu den gesetzlichen Pflichtaufgaben nach § 110 i.V.m. § 112 Abs. 1 GemO gemäß § 112 Abs. 2 GemO, u.a. folgende weitere Aufgaben übertragen:

- (1) Prüfung der Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung.
- (2) Prüfung der Betätigung der Stadt als Gesellschafterin bei kommunalen Unternehmen.
- (3) Prüfung der Jahresrechnung der Jugendmusikschule Ludwigsburg e.V.
- (4) Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung und der Zuschussverwendung beim Deutsch-Französischen Institut Ludwigsburg e.V.
- (5) Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung und der Zuschussverwendung bei der Ludwigsburger Schlossfestspiele - Internationale Festspiele Baden-Württemberg - gGmbH.
- (6) Kassenprüfung bei der Blühendes Barock Gartenschau Ludwigsburg GmbH.
- (7) Prüfung der Jahresrechnung der Stiftung „Kuhländer Archiv mit Heimatstube“, Sitz Ludwigsburg.
- (8) Prüfung der Jahresrechnung der Mann & Hummel Stiftung und der Anna-Neff-Stiftung.
- (9) Prüfung der Jahresrechnung der Bürgerstiftung Ludwigsburg.

- (10) Prüfung der Jahresrechnung sowie der Bauabrechnungen des Zweckverbands Pattonville / Sonnenberg (bis zum 31.12.2020).
- (11) Prüfung der Bauabrechnungen bei der Stadtwerke Ludwigsburg und Kornwestheim GmbH.
- (12) Prüfung der Bauabrechnungen der Städte Remseck am Neckar und Kornwestheim.
- (13) Prüfung der Zuschussverwendung bei der Scala Kultur Live gGmbH und der Scala Kultur Theatersommer gGmbH.

Daneben sind im Prüfungszeitraum Aufgaben der örtlichen Prüfung für die Stadt Kornwestheim wahrgenommen worden.

Grundsätzliches zu den Aufgaben, den Befugnissen sowie zur Prüfungsplanung und -durchführung sind in der Revisionsordnung vom 01.01.2006 geregelt.

#### **4.2 Strukturelle Wirksamkeit der örtlichen Prüfung**

- 9 Der Fachbereich Revision hat auf der Grundlage mehrjähriger Prüfungspläne nach wechselnden Schwerpunkten sachlich vertieft und in diesem Umfang nach dem gewonnenen Eindruck sachkundig geprüft. Auf die jeweiligen Schlussberichte des Prüfungszeitraums, die von der GPA eingesehen und in Stichproben auf Plausibilität geprüft wurden, wird hingewiesen. Die überörtliche Prüfung ist dadurch in den von ihr aufgegriffenen Bereichen im Allgemeinen entlastet worden (§ 114 Abs. 1 Satz 2 GemO, § 18 Abs. 1 Satz 2 GemPrO).

#### **4.3 Wirksamkeit der örtlichen Kassenprüfung**

- 10 Die Stadtkasse ist vom Fachbereich Revision jährlich unvermutet und beim Wechsel des Kassenverwalters örtlich geprüft worden, zuletzt am 01.07.2021. Neben den Kassenbestandsaufnahmen wurden auch weitere Prüfungshandlungen (§ 8 Abs. 2 GemPrO) vorgenommen. Da sich insgesamt keine wesentlichen Anstände ergeben haben, wurde von einer überörtlichen Kassenbestandsaufnahme abgesehen. Die überörtliche Prüfung konnte sich dadurch auf Stichproben beschränken und wurde insoweit wesentlich entlastet (§ 15 Abs. 3 GemPrO).
- A 11 Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass künftig bei der Kassenbestandsaufnahme auch die Prüfung der fremden Kassengeschäfte ausreichend dokumentiert werden muss (§ 2 Abs. 1 GemKVO), d.h. die Abstimmung der jeweiligen Tagesabschlüsse mit den entsprechenden Konten ist ebenfalls dem Kassenprüfungsbericht beizufügen (§ 9 Abs. 3 GemPrO).

- A 12 Einige Zahlstellen wurden im Prüfungszeitraum bis zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung gar nicht (z.B. Zahlstellen Info Rathaus, Stadtarchiv, Stadtteilzentrum Café KarMa, KOD&SVD, Registrierkasse Nr. 12, Registrierkasse Nr. 13, Forum – Abendkasse/Easy Ticket, Stadtbücherei, Bücherbus, Bücherei Schlösslesfeld, Bücherei West, Karlskaserne „Junge Bühne“) oder zu selten geprüft (z.B. Registrierkasse Nr.11 Standesamt).

Die Zahlstellen sind künftig in angemessenen Zeitabständen, in der Regel jedoch spätestens nach vier Jahren (§ 7 Abs. 1 Nr. 2 GemPrO) zu prüfen.

#### **4.1 Örtliche Prüfung der Jahresabschlüsse und in weiteren Prüfgebieten**

- A 13 Bei der Prüfung der städtischen Jahresabschlüsse ist die Frist gem. § 110 Abs. 2 Satz 1 GemO in den Jahren 2015 bis 2017 nicht eingehalten worden.
- 14 Hinsichtlich der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe Tourismus & Events Ludwigsburg und Stadtentwässerung Ludwigsburg wird auf die Rdnrn. 61, 68 und 69, sowie hinsichtlich der örtlichen Betätigungsprüfung auf Rdnr. 83 verwiesen.
- 15 Die örtliche Prüfung hat im Prüfungszeitraum für die Prüfungsgebiete „Grundstückverkehr“ sowie „städtebauliche Verträge“ keine detaillierten Prüfungspläne nach Schwerpunkten aufgestellt. Nach Auskunft des Fachbereichs Revision wurden einige Vorgänge geprüft. Diese Prüfungshandlungen wurden jedoch nicht dokumentiert. Dadurch war die überörtliche Prüfung in diesen Bereichen nicht entlastet.

## 5 Haushalts-, Kassen- und Rechnungsprüfung

### 5.1 Kassenwesen

#### 5.1.1 Prüfungsumfang, Gesamteindruck

- 16 Die überörtliche Prüfung hat sich vor allem darauf erstreckt, ob die Aufgaben, Organisation, Geschäftsführung und Überwachung der Stadtkasse den gesetzlichen Vorschriften entsprochen haben (§ 15 Abs. 1 GemPrO), die Kassenmittel ordnungsgemäß bewirtschaftet und bei den Kasseneinnahmeresten bzw. Forderungen die nötigen Sicherungs-, Überwachungs- und möglichen Beitreibungsmaßnahmen getroffen worden sind (§ 8 Abs. 2 Nrn. 4 und 5 GemPrO).

Nach dem Ergebnis der stichprobenweisen Prüfung sind die Kassengeschäfte der Stadt, einschließlich der miterledigten fremden Kassengeschäfte, sachgerecht und ordnungsgemäß abgewickelt worden.

#### 5.1.2 Dienstanweisung für die Stadtkasse

- 17 Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung galt die Dienstanweisung für die Stadtkasse (DA-Kasse) mit Anlagen vom 05.06.2018. Die DA-Kasse entspricht in einzelnen Regelungen nicht mehr in vollem Umfang den aktuellen Gegebenheiten (z.B. Erledigung von fremden Kassengeschäften, Zahlstellen, Kreditkartennutzung).

Die DA-Kasse ist zu überarbeiten (§ 28 Abs. 1 GemKVO).

- 18 Die Zahlstelle „FB 41 Easy-Ticket“ wickelt Kassengeschäfte in geringem Umfang auch für Dritte ab, z.B. Verkauf von Veranstaltungskarten externer Veranstalter. Diese fremden Kassengeschäfte sind der Zahlstelle bislang nicht förmlich vom Oberbürgermeister übertragen worden. Nach §§ 2 Abs. 1, 28 Abs. 1 GemKVO dürfen Aufgaben für andere u.a. nur erledigt werden, wenn dies im Interesse der Stadt liegt, die kassenmäßige Abwicklung bei der Prüfung der Stadtkasse bzw. der Zahlstelle mitgeprüft werden kann und die Aufgabenerledigung förmlich durch den Oberbürgermeister angeordnet ist. Im Falle der Weiterführung der fremden Kassengeschäfte ist die Dienstanweisung für die Stadtkasse entsprechend zu ergänzen.

- 19 Im Eigenbetrieb TEL werden ebenfalls Kassengeschäfte für Dritte abgewickelt (z.B. Reservix und Easy Ticket). Die Kassengeschäfte des Eigenbetriebs sind bereits als fremdes Kassengeschäft auf die Stadtkasse übertragen worden. Zur Klarstellung sollten auch noch die genannten fremden Kassengeschäfte übertragen werden (§§ 2 Abs. 1, 28 Abs. 1 GemKVO sind zu beachten).

### 5.1.3 Digitale Belegarchivierung

- 20 Die Stadt setzt zur elektronischen Belegarchivierung das ADV-Verfahren „Enaio“ ein. Aus Gründen der sicheren Belegaufbewahrung (§ 39 Abs. 1 GemHVO) ist der Einsatz einer digitalen Belegarchivierung (§ 39 Abs. 3 GemHVO) grundsätzlich schriftlich zu regeln. Hierbei sind beispielweise die personelle Befugnis zur Archivierung bzw. Löschung und der Umfang des einzuscannenden Belegmaterials, die Zugangs- und Zugriffskontrolle und der Datenschutz festzulegen. Es ist organisatorisch sicherzustellen, dass die eingescannten Belege bzw. die Belegarchivierung insgesamt vollständig sind.

Darauf hinzuweisen ist auch, dass die Originalbelege nach § 39 Abs. 3 Sätze 1 und 2 GemHVO grundsätzlich bis zum Abschluss der überörtlichen Prüfung und mindestens bis zum Ablauf von drei Jahren seit Beginn der Aufbewahrungsfrist aufzubewahren sind, es sei denn, der Bürgermeister würde eine vorgezogene digitale Archivierung nach § 39 Abs. 3 Sätze 3 bis 5 GemHVO ausdrücklich zulassen (vgl. hierzu GPA-Mitteilung 8/2005, GPA Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2018, 487 f.).

### 5.1.4 Forderungsmanagement

- 21 Bei der stichprobenweisen Überprüfung der Forderungen anhand der Offene-Posten-Liste der Stadtkasse vom Oktober 2021 hat das Mahn- und Beitreibungswesen einen geordneten Eindruck hinterlassen. Die Forderungen werden insgesamt ordnungsgemäß überwacht und mit dem nötigen Nachdruck verfolgt (§ 15 Abs. 2 GemKVO).

In wenigen Einzelfällen hat bei Steuerforderungen die interne Abstimmung, ob Vollstreckungshindernisse vorliegen oder ob eine Haftung des Geschäftsführers in Frage kommt, länger gedauert bzw. war diese zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht geklärt.

### 5.1.5 Anlagerichtlinie

- 22 Die Stadt kann durch die derzeitige Anlagerichtlinie Anlageformen bis zu einem Mindestrating von BBB- „lower medium grade“ bzw. Baa3 erwerben (vgl. § 5 Nr. 5 der Anlagerichtlinie in Kraft seit 15.10.2016). Grundsätzlich gilt, dass bei Geldanlagen vorrangig auf eine ausreichende Sicherheit zu achten ist (§ 91 Abs. 2 Satz 2 GemO). Sofern eine Kommune weniger strenge Grenzen festlegen möchte, bewegt sie sich zwar bis zu einem gewissen Grad im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung und -verantwortung. Falls Anlageformen bis zum o.g. Mindestrating getätigt werden sollten, bestehen aus Sicht der überörtlichen Prüfung allerdings Bedenken hinsichtlich einer „ausreichenden“ Sicherheit. Dies gilt sowohl für Anlagen bei privaten deutschen Banken als auch bei ausländischen Banken oder anderen Formen der Geldanlage. Aus diesem Grund wird empfohlen, das Mindestrating der bestehenden Anlagerichtlinie durch einen Beschluss des Gemeinderates anzupassen. Auf die GPA-Mitteilung 20/2000 wird ergänzend hingewiesen.

23 Folgende Punkte der Anlagerichtlinie sollten ebenfalls angepasst werden:

- (1) In § 5 Nr. 4 der Anlagerichtlinie ist geregelt, dass der Aktienanteil 30 % des Investmentfonds nicht überschreiten darf. Überschreitungen des Limits aufgrund von Kurschwankungen sind innerhalb eines Jahres auszugleichen. Um den Anforderungen des § 22 Abs. 3 Nr. 5 GemHVO gerecht zu werden, sollte der % Anteil geringer gewählt werden, um auch im Falle von Kursschwankungen das gesetzliche Limit von 30 % einzuhalten.
- (2) In § 5 Nr. 6 der Anlagerichtlinie sollte klargestellt werden, dass ausschließlich Zinsderivate zu Absicherungszwecken erlaubt sind (s. Nr. 3.2 DerivateVwV).

### 5.1.6 Wertpapiere

A 24 Die Stadt unterhielt im Prüfungszeitraum zwei Wertpapierdepots (Depotnummern. 5400139485 – Wert zum 30.09.2021: 583 TEUR und 5400139493 – Wert zum 30.09.2021: 1.712 TEUR).

Bei verschiedenen in den Depots enthaltenen Fonds lag der Aktienanteil zum Zeitpunkt der Prüfung deutlich über 30 % (z.B. WKN Nrn. A0DLKB Aktienanteil > 90 %, 764930 Aktienanteil > 37 %, 933349 Aktienanteil > 97 % und 973502 Aktienanteil > 56 %). Zwei Fonds lauten auf USD (WKN-Nrn. A1CWN8 und A2QLCS).

Entsprechend § 91 Abs. 2 Satz 2 GemO, § 22 Abs. 3 Satz 2 Nrn. 2 und 5 GemHVO dürfen, bezogen auf den einzelnen Investmentfonds, höchstens 30 % Anlagen in Aktien, Aktienfonds und offenen Immobilienfonds enthalten sein. Investmentfonds dürfen auch nur auf Euro lautende und von Emittenten mit Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgegebene Investmentanteile enthalten. Dies ist auch in den Anlagerichtlinien der Stadt so geregelt.

Mit Blick auf die genannten Anlagen der Stadt ist davon auszugehen, dass den Vorgaben des § 91 Abs. 2 Satz 2 GemO und § 22 Abs. 3 GemHVO und den städtischen Anlagerichtlinien nicht vollumfänglich Rechnung getragen wird. Das Erforderliche ist zu veranlassen.

## 5.2 Haushalts- und Rechnungswesen

### 5.2.1 Realsteuer-Istaufkommen

25 Die Prüfung der **Realsteuereinnahmen** in den Jahren 2015 bis 2019 hat ergeben, dass das Istaufkommen mit den Meldungen an das Statistische Landesamt übereinstimmt. Die GPA hat das Statistische Landesamt und die Stadt vorab darüber unterrichtet. Bei der Prüfung der Meldungen zur **Gewerbsteuerumlage** sind ebenfalls keine Unstimmigkeiten festgestellt worden.

## **5.3 Jahresabschlüsse**

### **5.3.1 Formelles**

#### **Fristen**

A 26 Die Jahresabschlüsse 2015 bis 2019 sind jeweils verspätet aufgestellt worden (§ 95 b Abs. 1 Satz 1 GemO). Daneben wurde in den Jahren 2015 bis 2017 die Frist zur örtlichen Prüfung des Jahresabschlusses nicht eingehalten (s. Rdnr. 13). Die Jahresabschlüsse sind deshalb nicht fristgerecht festgestellt worden (§ 95 Abs. 1 Satz 2 GemO). Auf die Einhaltung der gesetzlichen Fristen ist künftig zu achten.

#### **Formen**

A 27 Bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse ist künftig zu beachten:

- (1) Der Jahresabschluss ist vom Oberbürgermeister unter Angabe des Datums zu unterzeichnen (§ 95 b Abs. 1 Satz 1 GemO).
- (2) Die Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre sind nicht nur im Anhang, sondern auch unterhalb der Bilanz auszuweisen (§ 42 GemHVO i.V.m. § 53 Abs. 1 Nr. 7 GemHVO). Auf die Ausführungen in Kapitel 3.3.2 im Leitfaden zum Jahresabschluss, 2. Auflage von Dezember 2018, wird ergänzend hingewiesen.
- (3) Die in das folgende Jahr zu übertragenden Haushaltsermächtigungen sind nicht nur summarisch, sondern in einer Übersicht als Anlage zum Anhang anzugeben (§ 95 Abs. 3 Nr. 3 GemO). Ergänzend wird auf die Ausführungen in Kapitel 3.5.1.3. sowie die Anlagen 3.1 – 3.4 im Leitfaden zum Jahresabschluss a.a.O. hingewiesen.

### **5.3.2 Aktiva**

#### **Forderungen**

A 28 In den Jahresabschlüssen sind keine Wertberichtigungen auf Forderungen vorgenommen worden. Bei einigen Ansprüchen im Forderungsbestand zum 31.12.2019 scheinen die Realisierungsmöglichkeiten aufgrund laufender Insolvenzverfahren, erfolgloser Vollstreckungsbemühungen sowie deutlich zurückreichender Fälligkeiten gering und damit die Werthaltigkeit zumindest fragwürdig (s. z.B. GP Nrn. 1100067327, 1100030394, 1100034512, 1100097033, 1100068285, 1100097293, 1100108647, 1100104714, 1100107257, 1100039201, 1100063759, 1100035153, 1100095106, 1100088610, 1100041896, 1100104662, 1100038100, 1100038213, 1100097848, 1100049979 und 1100035895).

Gemäß § 43 Abs. 1 Nr. 3 Satz 1 GemHVO ist wirklichkeitsgetreu zu bewerten sowie im Interesse einer realistischen Vermögensdarstellung ein Bilanzausweis in der Höhe vorzunehmen, in der nach Betrachtung der Gesamtumstände mit einem Zahlungseingang tatsächlich gerechnet werden kann. Ist der Zahlungseingang ungewiss oder droht er ganz oder teilweise auszufallen (ausfallgefährdet bzw. uneinbringlich), ist der jeweilige Wert der Forderung über eine Einzelwertberichtigung zu bereinigen. Ein darüber hinaus bestehendes allgemeines Ausfallrisiko, welches einzelnen Ansprüchen nicht zugeordnet werden kann, ist durch eine pauschale Berichtigung des einzelwertberichtigten Gesamtforderungsbestands zu berücksichtigen (sog. Pauschalwertberichtigung). Eine zeitnahe Überprüfung der offenen Posten auf Werthaltigkeit ist daher geboten und eine entsprechende Bereinigung (Einzelwertberichtigung bzw. Pauschalwertberichtigung - vgl. Ziffer 3.3.7.2 im Leitfaden zur Bilanzierung, 3. Auflage von Juni 2017) ist vorzunehmen.

- A 29 Bisher werden Forderungen in Insolvenzverfahren direkt unbefristet niedergeschlagen und aus dem Forderungsbestand ausgebucht. Bei späteren Zahlungseingängen erfolgt im Einzelfall eine Zuschreibung aus Niederschlagung. Forderungen in Insolvenzverfahren sind zunächst nur ausfallgefährdet, da noch keine Gewissheit über die Höhe des Ausfalls besteht. Ausfallgefährdete Forderungen werden nur befristet niedergeschlagen und verbleiben buchhalterisch auf den Debitoren-/Personenkonten (§§ 32, 43 Abs. 1 Nr. 3 GemHVO, sowie o.g. Ziffer 3.3.7.2.2 im Leitfaden zur Bilanzierung a.a.O.). Gleichwohl wird die Forderung durch eine Forderungsabschreibung in der Bilanz berichtigt: Aufwand (Abschreibungen auf Forderungen) gegen das entsprechende bilanzielle Wertberichtigungskonto (z.B. 15291000 Einzelwertberichtigung auf öffentlich-rechtliche Forderungen). Befristet niedergeschlagene Forderungen sind zu überwachen bspw. in einem Niederschlagungsverzeichnis. Erst bei endgültiger Uneinbringlichkeit wird die befristet niedergeschlagene Forderung aus dem Forderungsbestand ausgebucht (vgl. Kapitel 4.3.3 ff. im Leitfaden zur Buchführung, 3. Auflage, Januar 2019).

### **Liquide Mittel**

- A 30 Im Fachbereich 41 ist für den Kartenverkauf für städtische Veranstaltungen im Forum am Schlosspark eine Zahlstelle (§ 3 GemKVO) mit Girokonto zur Abwicklung von „Easy Ticket“ eingerichtet. Die darüber vereinnahmten Eintrittsgelder werden erst zum Zeitpunkt der Veranstaltung auch tatsächlich abgerechnet. Der dadurch entstehende Bestand am Jahresende wird bisher bei den Wertpapieren (Unterkonto 14921) und den sonstigen Verbindlichkeiten (Unterkonto 27994101) bilanziert. Richtigerweise sollte er künftig bei den liquiden Mitteln und den passiven Rechnungsabgrenzungsposten bilanziert werden (§ 48 Abs. 2 GemHVO).

Die Bestände der einzelnen Girokonten sind spätestens zum 31.12. eines Jahres mit dem tatsächlichen Bestand (Stichtagsbestand) im Tagesabschluss der Kernverwaltung auszuweisen. Wenn unterjährige Abrechnungen stattfinden, ist der tatsächliche Bestand nach jeder Abrechnung darzustellen. Alternativ ist es möglich, dass die von diesen Zahlstellen gefertigten Tagesabschlüsse bzw. Bestandsabgleiche (vgl. sinngemäß § 22 GemKVO) der Hauptkasse zur Zusammenführung zu einem Tagesabschluss, mindestens wöchentlich (vgl. § 22 Abs. 3 Satz 2 GemKVO), zur Verfügung gestellt werden.

Grundsätzlich wird eine getrennt nach Girokonten und Barkassen summierte Darstellung der Bestände aller Zahlstellen im Deckblatt des Tagesabschlusses akzeptiert soweit ein transparenter Ausweis der Summen aus den begründenden Unterlagen/Folgeseiten des Tagesabschlusses dennoch gewährleistet ist. Ergänzend wird auf Kapitel 5.2 Leitfaden zur Buchführung a.a.O. hingewiesen. Das Erforderliche ist zu veranlassen.

- 31 Bei den liquiden Mitteln sind der Bestand der Freud- und Leidkasse der Bediensteten der Stadt (auf dem Geschäftskonto der Stadt) sowie das Guthaben der Betriebssportgruppe bilanziert worden. Die Verwaltung geht davon aus, dass es sich hier um Treuhandvermögen handele, da das Geld dem Personalrat bzw. der Betriebssportgruppe gehöre. Treuhandvermögen sind nach § 97 Abs. 1 GemO das Vermögen der rechtlich selbstständigen örtlichen Stiftungen sowie das Vermögen, das die Stadt nach besonderem Recht treuhänderisch zu verwalten hat. Bei den Mitteln des Personalrats liegen diese Voraussetzungen nicht vor. Da es sich in diesem Fall um fremde Mittel handelt, sollte angestrebt werden, die Gelder auf ein Konto eines Verantwortlichen des Personalrats zu übertragen und die Mittel nicht mehr zu bilanzieren. Alternativ könnte die Verwaltung der Personalratsmittel und der Betriebssportgruppe als fremdes Kassengeschäft (§ 2 GemKVO) in die Dienstanzweisung Kasse aufgenommen werden.

### **5.3.3 Passiva**

#### **5.3.4 Sonstige Verbindlichkeiten**

- A 32 Bei den auf Unterkonto 27994101 bilanzierten Verbindlichkeiten an den FB 41 (im Jahr 2019 insgesamt 348 TEUR) handelt es sich um bereits vereinnahmte Eintrittsgelder, die der Stadt auch zustehen, für noch nicht durchgeführte Veranstaltungen. Künftig sind diese Gelder bei den passiven Rechnungsabgrenzungsposten zu bilanzieren (s. Rdnr. 30 und Kapitel 6.2.2 Leitfaden zur Buchführung a.a.O.).
- 33 Bei den sonstigen Verbindlichkeiten sind der Bestand der Freud- und Leidkasse der Bediensteten der Stadt (Unterkonto 27991050) sowie das Guthaben der Betriebssportgruppe (Unterkonto 27991040) bilanziert worden. Auf die Ausführungen in Rdnr. 31 wird verwiesen.

### **Cross-Border-Lease**

- A 34 Die Stadt weist den Barwertvorteil aus der Cross-Border-Lease-Transaktion in Höhe von rd. 4 Mio. EUR als passiven Rechnungsabgrenzungsposten aus. Die GPA hat bereits bei der vorangegangenen Prüfung darauf hingewiesen, dass der Rechnungsabgrenzungsposten über die Nutzungszeit des Grundmietvertrags zu verteilen und entsprechend aufzulösen ist (§ 48 Abs. 2 GemHVO; s. Rdnr. 46 des Prüfungsberichts der GPA vom 07.08.2019). Auch der Fachbereich Revision hat in seinen jährlichen Schlussberichten hierauf hingewiesen. Vom Fachbereich Finanzen wurde von einer Auflösung des passiven Rechnungsabgrenzungspostens bisher abgesehen, da beabsichtigt gewesen war, eine vorzeitige Beendigung des Grundmietvertrags herbeizuführen. Da derzeit nicht mit einer vorzeitigen Auflösung gerechnet werden kann, ist der Barwertvorteil nun auf die verbliebene Nutzungszeit des Grundmietvertrags zu verteilen.

## 6 Prüfung einzelner Prüfgebiete

### 6.1 Personalwesen

#### 6.1.1 Vorbemerkung

- 35 Das Personalwesen unterliegt gemäß § 114 Abs. 1 GemO mit seinen haushalts- und finanzwirksamen Vorgängen der überörtlichen Prüfung durch die GPA. Feststellungen, die Rechtsfehler in den Bereichen Vergütung und Besoldung zum Gegenstand haben, welche sich bei der Kommune finanziell nachteilig auswirken, erfordern in der Regel (im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung) die Überprüfung der Rechtsverhältnisse, eine in die Zukunft gerichtete Korrektur und die Überprüfung durch die Stadt, ob und inwieweit finanzielle Ausgleichsansprüche bestehen und geltend gemacht werden können. In die Systemprüfung einbezogen wurden insbesondere der Stand der Stellen- und Dienstpostenbewertungen sowie stetige und unstetige Bezügebestandteile.

#### 6.1.2 Personalwirtschaft

##### 6.1.2.1 Bezüge- und Entgeltabrechnung

- 36 Die Abrechnung der Bezüge und Entgelte erfolgte im Prüfungszeitraum über das ADV-Verfahren „dvv.Personal“ (jetzt „KM-Personal“).

##### 6.1.2.2 Stellen- und Dienstpostenbewertungen

- 37 Sachgerechte Dienstposten- und Stellenbewertungen sind Grundlage für die gesetzlich geregelte Besoldung der Beamten und die tarifgemäße Bezahlung der Beschäftigten. Eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung setzt voraus, dass zwischen der von den Beschäftigten zur Verfügung gestellten Arbeitskraft und dem gezahlten Entgelt ein Gleichgewicht im Sinne eines Leistungsausgleichs besteht. Die Funktionen der Beamten sind nach den mit ihnen verbundenen Anforderungen sachgerecht zu bewerten und Ämtern bzw. in Folge Besoldungsgruppen zuzuordnen. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung ist zu beurteilen, ob flächendeckend sachgerechte Bewertungen vorliegen (§§ 20, 26 LBesGBW, §§ 12 und 13 TVöD, bis 31.12.2016: § 17 TVÜ-VKA i.V.m. § 22 BAT bzw. § 3 Abs. 1 BzLT Nr. 5 G).

Die Stadt hat ihre Stellen und Dienstposten weitgehend durch externe Unternehmen oder selbst bewertet. Lediglich bei neu geschaffenen Stellen und Dienstposten sowie größeren Veränderungen der Stelleninhalte ist nicht immer zeitnah eine Stellen- bzw. Dienstpostenbewertung erstellt worden. So sind z.B. die Stellen des zum 01.07.2021 neu gegründeten FB 15 noch nicht umfassend bewertet worden. Die Verwaltung hat bereits während der Prüfung zugesagt, dies nachzuholen.

### **6.1.3 Besoldung und Leistungen an Beamte**

#### **6.1.3.1 Vorbemerkung**

- 38 Die Besoldung der Beamten ist abschließend durch Gesetz geregelt; die Stadt ist an die gesetzlichen Vorschriften gebunden. Zusicherungen, Vereinbarungen und Vergleiche, die den Beamten eine höhere als die ihnen gesetzlich zustehende Besoldung verschaffen, sind unwirksam (§ 3 LBesGBW). Dies gilt gleichermaßen für ggf. vom Gesetz abweichende Beschlüsse des Gemeinderats bzw. eines anderen Verwaltungsorgans.

#### **6.1.3.2 Beurteilungen**

- 39 Für die Beamten der Stadt liegen keine (formalen) Regel- bzw. Anlassbeurteilungen vor. Diese wurden nach Aussage der Verwaltung seit geraumer Zeit nicht durchgeführt. Die Eignung, Befähigung und fachlichen Leistungen der Beamten sind in regelmäßigen Zeitabständen (Regelbeurteilung) und außerdem neun Monate nach der Einstellung in das Beamtenverhältnis auf Probe bzw. drei Monate vor Beendigung der Probezeit sowie vor Entscheidungen über Beförderungen bzw. der Übertragung eines höherwertigen Amtes (Anlassbeurteilung) durch eine dienstliche Beurteilung nachzuweisen (§ 9 BeamStG, § 51 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 LBG i.V.m. § 1 Abs. 1 und Abs. 2 Beurteilungsverordnung). Künftig sind regelmäßig bzw. vor entsprechenden Personalentscheidungen Beurteilungen zu fertigen und zu den Akten zu nehmen (vgl. § 1 Abs. 2 Beurteilungsverordnung).

#### **6.1.3.3 Abbau von Mehrarbeitsstunden**

- 40 Der Beamte mit der Pers. Nr. 0000003291 hat aus dem Zeitraum bis 31.12.2015 noch ein ausgewiesenes Guthaben auf einem Zeitkonto von 8.077.75 Stunden.

Mehrarbeitszeiten über die regelmäßige Dienstzeit hinaus entstehen, wenn der Beamte aus eigenem Antrieb länger arbeitet, als er im Regelfall muss bzw. wenn dies zwingende dienstliche Verhältnisse erfordern, die den Beamten verpflichten, ohne (zusätzliche) Vergütung über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus Dienst zu tun (§ 67 Abs. 3 LBG). Dies gilt auch für die Wahrnehmung von Tätigkeiten, die dem Amt des Beamten im konkret-funktionellen Sinn immanent sind, z. B. die Teilnahme an Sitzungen des Gemeinderats oder von Ausschüssen, soweit die Anwesenheit der Beamten dienstlich gefordert ist. Diese Stunden fließen auf das Arbeitszeitkonto, das den örtlichen Regelungen durch den Behördenleiter als oberstem Dienstvorgesetzten der Beamten (§ 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 LBG i.V.m. § 44 Abs. 4 GemO) und / oder Dienstvereinbarungen zur Arbeitszeit unterliegt. Ein zeitlicher Ausgleich für geleistete Überzeit ist nur im Rahmen dieser Regelungen möglich. Dabei sind insbesondere vereinbarte Übertragungs- bzw. Kappungsgrenzen zu beachten. Diese sind verbindlich und können nicht einseitig vom Dienstvorgesetzten außer Kraft gesetzt werden.

Nach der Richtlinie zur flexiblen Arbeitszeit im Dienstleistungsbetrieb Stadt Ludwigsburg vom 19.07.1996 mit Änderungen vom 22.09.1997 und 07.06.2000 (RL) war nach Ziffer 4.24 eine zeitliche Übertragung von 20 Stunden monatlich und 80 Stunden als Höchstgrenze für ein Zeitguthaben erlaubt. Demnach war die Anhäufung eines derart hohen Stundenkontingents durch die RL zunächst nicht legitimiert. Nach Ziffer 4.26 sind allerdings Ausnahmen hiervon möglich. Davon ist in dem Zeitraum bis 31.12.2015 vom Leiter der Verwaltung in diesem und anderen Fällen mehrfach Gebrauch gemacht worden, mit dem Ziel, das Zeitguthaben in der Zukunft auszugleichen. In welchem konkreten Umfang und in welcher Form der Abbau der Mehrarbeitsstunden vorgenommen wird, ist nun im Einzelfall zu klären. Hierbei hat der Leiter der Verwaltung (§ 42 Abs. 1 GemO) u.a. für eine sachgemäße Erledigung der Aufgaben und den ordnungsmäßigen Gang der Verwaltung Sorge zu tragen (§ 44 Abs. 1 GemO). Ebenso ist darauf zu achten, dass im Sinne der Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes gleichgelagerte und vergleichbare Fälle identisch behandelt werden.

Es sollte festgelegt werden, in welchem Umfang der Beamte vor seiner Pensionierung noch Stunden aus diesem Zeitguthaben im Rahmen der RL abgleiten kann. Diese Regelung kann entsprechend auf die bestehenden Zeitguthaben bis 31.12.2015 anderer Mitarbeiter angewandt werden. Da ohnehin eine neue Dienstvereinbarung über die Arbeitszeitregelungen getroffen werden soll, wird empfohlen, in diesem Zusammenhang auch die „Altfälle“ zu klären. Zur Klarstellung wird darauf hingewiesen, dass generell Zeitguthaben, die im Rahmen der Gleizeit entstanden sind, nicht als Mehrarbeit vergütet werden können – auch nicht bei einem Wechsel des Dienstherrn.

- 41 Aufgrund der extrem hohen Anhäufung von Mehrarbeitsstunden in diesem Fall, wird auf die geltenden arbeitszeitrechtlichen Regelungen ergänzend hingewiesen:

Die durchschnittliche, wöchentliche regelmäßige Arbeitszeit der Beamten beträgt 41 Stunden (§ 67 Abs. 1 LBG i.V.m. § 4 AzUVO). Nach § 67 Abs. 1 Satz 3 LBG in Verbindung mit Artikel 6 der Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 04. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung darf die durchschnittliche Arbeitszeit 48 Stunden in der Woche nicht überschreiten. Nach Art. 16 dieser Richtlinie i.V.m. § 67 Abs. 1 Satz 3 LBG ist eine vorübergehende Abweichung von der Höchstarbeitszeit zugelassen, wenn diese in einem viermonatigen Bezugszeitraum zur Einhaltung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 48 Stunden auch wieder ausgeglichen wird. Dies gilt ausdrücklich auch bei der Genehmigung oder Anordnung von Mehrarbeit nach § 67 Abs. 3 LBG. Diese Bestimmung formuliert zwar insoweit selbst keine Obergrenze, ihr Regelungsgehalt beschränkt sich aber auf den Ausgleichsaspekt, so dass auch bei der beamtenrechtlichen Mehrarbeit die Begrenzung nach § 67 Abs. 1 Satz 3 LBG greift.

Überschreitungen der wöchentlichen Höchst Arbeitszeit von 48 Stunden sind im Beamtenbereich daher über einen längeren Zeitraum rechtswidrig und nicht zulässig. Soweit sie gleichwohl vorkommen (wie in diesem Fall über Jahre hinweg), sollte dies von der Stadt in jedem Einzelfall ernst und zum Anlass genommen werden, ggf. durch Organisationsmaßnahmen und dergleichen gegenzusteuern. Auf den GPA-Geschäftsbericht 2017, 54 ff. wird ergänzend hingewiesen.

#### **6.1.3.4 Mehrarbeitsvergütung**

A 42

In den Jahren 2015 bis 2020 sind an einen Teil der Beamtinnen/Beamten rund 4.100 geleistete Mehrarbeitsstunden ausbezahlt worden. Die Auszahlung erfolgte auf der Grundlage einer vorherigen schriftlichen Anordnung der zuständigen Dienstvorgesetzten. Die zugrundeliegenden Tätigkeiten waren in der Anordnung teils recht allgemein gehalten, insbesondere war nicht immer ausreichend dokumentiert, inwiefern für die abgegoltenen Tätigkeiten die (strengen) gesetzlichen Tatbestandvoraussetzungen erfüllt waren. Im Rahmen der stichprobenweisen Prüfung (bis 2020) war Folgendes festzustellen:

- (1) Im Fall Pers. Nr. 10002268 wurden 195,75 Stunden vergütet. Die Begründung waren fehlende Personalkapazitäten in der Abteilung (eine andere Mitarbeiterin hatte in der Zeit ihren Beschäftigungsumfang entsprechend reduziert). Ein Abbau der Stunden durch Zeitausgleich wäre aufgrund der Arbeitssituation in der Abteilung nicht realistisch.
- (2) Im Fall Pers. Nr. 00888540 wurden 54,51 Stunden vergütet. Die Anordnung erfolgte aufgrund der besonderen Situation in Bezug auf die Corona-Krise. Dabei wurde explizit der Vorrang des Zeitausgleichs festgehalten. Ob eine Dienstbefreiung möglich war, ist nicht geprüft bzw. dokumentiert worden. Die Vergütung der Mehrarbeitsstunden ist jeweils am Monatsende erfolgt. Im März 2020 ist dabei versäumt worden, die ausbezahlten 20,33 Stunden in der Zeiterfassung entsprechend in Abzug zu bringen (es sind lediglich 6,95 Stunden abgesetzt worden).
- (3) Im Fall Pers. Nr. 00887249 sind in den genannten Jahren insgesamt 364,91 Stunden vergütet worden. Gründe waren jeweils Personalengpässe und Vertretungssituationen in der Abteilung sowie Landtagswahlen. Es wurde generell darauf hingewiesen, dass eine Dienstbefreiung innerhalb eines Jahres wegen der Arbeitssituation nicht möglich wäre. Im Zeitraum vom 01.01.2018 bis 01.03.2018 konnte die Beamtin, trotz dieser Arbeitssituation und angeordneten Mehrarbeitsstunden von bis zu 20 Stunden je Monat, insgesamt 79,5 Stunden durch Dienstbefreiung abgleiten. Davor sind für die Monate 09/2017 bis 12/2017 47,38 Stunden vergütet worden.

- (4) Im Fall Pers. Nr. 00886063 sind insgesamt 462,95 Stunden vergütet worden. Gründe waren zum einen die Landtags- und die Oberbürgermeisterwahl und zum anderen sind ab 01.01.2020 zunächst für die Dauer von zwei Jahren bis zu 3 Stunden wöchentlich für die Arbeit als Stadtteilbeauftragter von Poppenweiler angeordnet worden. In den Monaten Oktober bis Dezember 2020 sind aber jeweils deutlich mehr Stunden vergütet worden, als angeordnet waren (23,83, 16,57 und 23,59 Stunden).
- (5) Die beiden in Teilzeit beschäftigten Beamtinnen (Pers. Nrn. 00882604 und 10002006) sind gemeinsam als Teamleiterinnen tätig. In den Jahren 2019 und 2020 sind für beide in mehreren Monaten zwischen 10 und 20 Mehrarbeitsstunden angeordnet worden. Gründe waren vor allem Vakanzen im Fachbereich, Rückstände und die Sonderaufgabe Umzugsplanung. In der Verfügung ist vermerkt, dass die Stunden nur im Umfang des dringend erforderlichen Bedarfs geleistet und auf Basis des Nachweises der tatsächlich geleisteten Mehrarbeitsstunden ausbezahlt werden. In einzelnen Monaten sind aber mehr Stunden ausbezahlt als tatsächlich erbracht wurden (z.B. Pers. Nr. 00882604 in den Monaten 04-05/2019, 09/2020, Pers. Nr. 10002006 in den Monaten 07-08/2020) oder in einem Monat mehr Überstunden abgerechnet als angeordnet wurden (z.B. 10/2019 bei beiden Beamtinnen).

Hierzu ist festzustellen:

Für die Besoldung der Beamten gilt eine strikte Gesetzesbindung (§ 3 LBesGBW). Eine monetäre Vergütung der Arbeitsleistungen über die Alimention hinaus ist nur in den gesetzlich zugelassenen Fällen möglich, auch und insbesondere bei überdurchschnittlichem Engagement (welches z.B. in Form von Leistungsprämien honoriert werden kann, § 76 LBesGBW). Nach § 65 Abs. 1 Nr. 7 LBesGBW kommt demnach für Verwaltungsbeamte die finanzielle Abgeltung von Mehrarbeitsstunden nur in Betracht, wenn in Form von Sondereinsätzen ein im öffentlichen Interesse liegendes unaufschiebbares termingebundenes Arbeitsergebnis erzielt werden muss.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Vorschrift sind, um ihrem Ausnahmecharakter und dem sehr begrenzten Anwendungsbereich gerecht zu werden, sehr eng auszulegen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 28.05.2003 - 2 C 35/02). In den genannten Fällen waren die tatbestandlichen Voraussetzungen (Sondereinsatz und ein im öffentlichen Interesse liegendes unaufschiebbares termingebundenes Arbeitsergebnis sowie die Gründe weshalb ein Ausgleich nicht durch Dienstbefreiung innerhalb von mindestens einem Jahr erfolgen kann) zur finanziellen Abgeltung geleisteter Mehrarbeit nicht ausreichend dokumentiert. Das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen war nicht ausreichend dargelegt, so dass die Möglichkeit besteht, dass Mehrarbeitsvergütungen insoweit ohne Rechtsgrund geleistet wurden. Soweit Abweichungen zwischen den Verfügungen

und der tatsächlichen Auszahlung gegeben sind, ist der Sachverhalt zu klären. Bezüglich der finanziell nachteiligen Auswirkungen wird auf Abschnitt 1 dieses Prüfungsberichts hingewiesen. Die Verwaltung sollte die beschriebenen Fälle aufarbeiten und dabei ggf. auch Rückforderungsansprüche nach § 15 Abs. 2 LBesGBW prüfen.

Der Begriff Mehrarbeit ist nicht mit Überstunden gleichzusetzen. Sofern eine Vergütung für Sondereinsätze gewährt werden soll, sind die Mehrarbeitsstunden projektbezogen zu erfassen bzw. von der „normalen Arbeitszeit“ projektbezogen getrennt auszuweisen. Der Begriff „Sondereinsatz“ grenzt insbesondere zur laufenden Bearbeitung von dienstlichen Vorgängen ab. Die dem Amt/Dienstposten im konkret-funktionellen Sinn immanenten Tätigkeiten (z.B. Wahlen) können daher - auch bei längeren Ausfallzeiten in der Abteilung - keine Grundlage für die Gewährung von Mehrarbeitsvergütung sein. Termingebundene Tätigkeiten und extreme Arbeitsspitzen, die der Stelle wiederkehrend immanent sind, können somit nur im Rahmen der Gleitzeitregelungen ausgeglichen werden. Die Stelle als Stadtteilbeauftragter ist zumindest vorerst auf Dauer angelegt und in diesem Sinne kein Sondereinsatz. Hier würde auf Dauer die regelmäßige Arbeitszeit erhöht.

Künftig sind Leistungen für Mehrarbeit ausschließlich an den hier dargestellten, gesetzlichen Voraussetzungen des § 65 LBesGBW zu bemessen und nachvollziehbar zu dokumentieren. Auf die GPA-Mitteilung 2/2013 wird ergänzend verwiesen. Bei in Teilzeit arbeitenden Mitarbeitern wird empfohlen, zu prüfen, ob bei länger andauerndem oder ständig wiederkehrendem Bedarf an Mehrstunden nicht eine vorübergehende Erhöhung des Stundenumfangs angezeigt wäre.

- 43 Vereinzelt sind auch monatliche Mehrarbeitsstunden von unter 5,5 Stunden ausbezahlt worden (Z.B. Pers. Nrn. 00887249 und 00886063). Eine Mehrarbeit von bis zu fünf Stunden monatlich, die aus zwingenden dienstlichen Gründen geleistet wird, rechnet zu den beamtenrechtlichen Pflichten und darf künftig nicht gesondert vergütet werden (§ 67 Abs. 3 LBG, § 65 Abs. 4 LBesGBW).
- 44 Die monatlich ausbezahlten Mehrarbeitsvergütungen sind nicht immer auf volle Stunden auf- oder abgerundet worden. Gem. § 65 Abs. 3 LBesGBW sind die tatsächlichen Mehrarbeitsstunden zunächst strikt monatsbezogen zu addieren und deren Summe, für jede angebrochene Stunde, wenn 30 Minuten erreicht oder überschritten werden, auf die nächste volle Stunde aufzurunden (vgl. Nr. 65.3.2 LBesGBW-VwV).
- A 45 In einem Einzelfall (Pers. Nr. 10002268) sind 5 Mehrarbeitsstunden wöchentlich angeordnet worden, da eine Kollegin der Abteilung ihrerseits um 5 Wochenstunden reduziert hat. Dabei ist im Zeitkonto das Tagessoll auf 9.20 erhöht worden (Erhöhung um eine Stunde täglich). Dies hatte zur Folge, dass die Mitarbeiterin in dem Zeitraum vom 01.09.2018 bis

31.05.2019 auch für insgesamt 29 Tage Urlaub/AF-Tage jeweils eine Mehrarbeitsstunde ausbezahlt bekommen hat. So ist z.B. im Mai 2019 nicht einmal die Regelarbeitszeit erbracht worden und trotzdem sind für diesen Monat 21,75 Stunden Mehrarbeit vergütet worden. Zu den grundsätzlich fehlenden gesetzlichen Voraussetzungen (Sondereinsatz) wird auf Rdnr. 42 verwiesen.

A 46 Für die Beamtin mit Pers. Nr. 00887249 sind für die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Landtagswahl am 13.03.2016, in der Zeit von 11/2015 bis 03/2016, bis zu 6 Mehrarbeitsstunden pro Woche (26.08 Stunden im Monat) angeordnet worden. In den Monaten Dezember 2015 bis Februar 2016 sind diese Stunden nicht in dem Ausmaß erbracht worden (im Januar sind krankheitsbedingt lediglich 0.31 Mehrarbeitsstunden erbracht worden), gleichwohl sind immer 26.08 Stunden im Monat vergütet worden. Der Beamte mit Pers. Nr. 00886063 hat im gleichen Zeitraum mit identischer Begründung 30.44 Stunden im Monat angeordnet bekommen. In einzelnen Monaten hat er diese Mehrarbeitsstunden geringfügig nicht erreicht, obgleich sie ausbezahlt worden sind. Zu den grundsätzlich fehlenden gesetzlichen Voraussetzungen (Sondereinsatz) wird auf Rdnr. 42 verwiesen.

A 47 Der Beamte mit Pers. Nr. 00885046 hat für die kommissarische Leitung eines Fachbereichs im Zeitraum vom 01.04.2015 bis 31.03.2016 monatlich 20 Mehrarbeitsstunden angeordnet bekommen. Obwohl er in mehreren Monaten nicht 20 Mehrarbeitsstunden erbracht hat (z.B. im August 2015 -3,37 Stunden) sind immer 20 Stunden mtl. vergütet worden.

### **6.1.3.5 Leistungsprämien**

48 Für den Prüfungszeitraum 2015 bis 2017 hatte die Stadt in der Richtlinie zur leistungsorientierten Besoldung für Beamtinnen und Beamte i.d.F. mit Stand 09.12.2013 die Auszahlung von Leistungsprämien geregelt. Dabei wurde die Feststellung der Leistung des zurückliegenden Bewertungszeitraums durch eine systematische Leistungsbewertung (SLB) jährlich ermittelt und war nicht mit der Anlass- oder Regelbeurteilung gleichzusetzen. Die Besten 50 % des Fachbereichs erhielten einen Sockelbetrag und von diesen Mitarbeitern erhielten wiederum 20 % eine weitere Leistungszulage – Grundlage war die SLB. Eine Leistungsbeurteilung findet für freigestellte Personalratsmitglieder nicht statt; diese erhalten stattdessen eine Leistungspauschale (§ 6 Abs. 6 der Richtlinie). Im Jahr 2017 sind insgesamt Auszahlungen von rd. 67 TEUR vorgenommen worden.

Die Regelungen der Richtlinie entsprachen nicht den gesetzlichen Voraussetzungen zur Gewährung von Leistungsprämien (§ 76 Abs. 1 LBesGBW). Leistungsprämien dürfen nur für herausragende besondere Einzelleistungen / Teamleistungen oder, unter gewissen

Voraussetzungen, für die längere Übernahme zusätzlicher Aufgaben und deren sachgerechte Erledigung gewährt werden (Nrn. 76.1.1. und 76.1.2 LBesGBW-VwV). Eine Honorierung einer dauerhaften guten und überdurchschnittlichen Leistung der dem Beamten mit seinem Dienstposten übertragenen Aufgaben ist nicht im Sinne des § 76 LBesGBW. Soweit Leistungsprämien an Beamte gewährt werden sollen, sind die gesetzlichen Voraussetzungen des § 76 LBesGBW einzuhalten und entsprechend zu dokumentieren, dies ist für den genannten Zeitraum zumindest in den geprüften Einzelfällen (z.B. 00695534, 00884649, 00885046, 00885654, 00888448) und für die Personalratsmitglieder nicht umgesetzt worden. Ergänzend wird auf die Ausführungen im GPA-Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2018, 59 ff. hingewiesen.

- 49 Für den Zeitraum ab 2018 ist die Richtlinie neu gefasst worden (Stand vom 10.08.2018). Jetzt kann eine Leistungsprämie für herausragende Leistungen gewährt werden. In den geprüften Fällen für das Jahr 2018 waren die herausragenden Einzelleistungen in der Regel ausreichend dokumentiert (für die Jahre 2019 und 2020 sind keine Leistungsprämien gewährt worden). Die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Leistungsprämie sind mithin erfüllt. Lediglich im Personalfall (Pers. Nr. 00888540) war die dokumentierte Begründung der herausragenden Einzelleistung etwas dürftig. Auf eine aussagekräftige Dokumentation im Sinne des § 76 LBesGBW ist künftig in allen Fällen zu achten (s. Rdnr. 48).

#### **6.1.4 Vergütung und Leistungen an Beschäftigte**

##### **6.1.4.1 Arbeitsverhältnisse der Beschäftigte, Tarifbindung**

- 50 Die Stadt ist - beruhend auf einem entsprechenden Beschluss des Gemeinderats nach §§ 24 Abs. 1, 39 Abs. 2 Nr. 7 GemO - Mitglied beim Kommunalen Arbeitgeberverband Baden-Württemberg e.V. (KAV) und somit Mitglied eines Mitgliedsverbands der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA). Sie ist damit tarifgebunden (§ 1 Abs. 1 TVöD). Die Anwendung der im öffentlichen Dienst geltenden Tarifverträge ist nach der stichprobenhaften Prüfung jeweils auch arbeitsvertraglich vereinbart worden.

##### **Leistungsentgelt**

- 51 Für die leistungsorientierte Bezahlung nach § 18 TVöD ist eine Dienstvereinbarung (Stand August 2018) geschlossen worden. Dabei wird in § 7 geregelt, dass nicht ausgeschüttete Beträge in das Folgejahr übertragen werden. Tatsächlich sind in den letzten Jahren geringfügige Beträge (zwischen 10 und 20 TEUR) übertragen worden. Nach § 18 Abs. 3 TVöD besteht die Verpflichtung zu jährlicher Auszahlung, ein Übertrag ist nicht vorgesehen. Künftig ist tarifkonform zu verfahren.

### **Arbeitsmarktzulagen**

- 52 Die Stadt macht von der durch die Mitgliederversammlung der Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände (VKA) beschlossenen Regelung vom 21.11.2008 und der vom KAV am 18.02.2009 legitimierten Möglichkeit Gebrauch und zahlt an verschiedene Beschäftigte (übertarifliche) Arbeitsmarktzulagen aus.

Die Verwaltung hat die Gewährung der Arbeitsmarktzulagen in den geprüften Fällen in Gesprächen mit der Gewinnung und Bindung von qualifiziertem Personal (überwiegend in technischen Verwaltungsbereichen) begründet. In den zu Grunde liegenden Personalakten waren die Gründe und die Höhe nicht immer ausreichend nachgewiesen. Es wird auf die sachlichen Voraussetzungen, welche die Zahlung von Arbeitsmarktzulagen rechtfertigen (Gewinnung/Bindung von qualifiziertem Personal) und das (kassenrechtliche) Erfordernis, jede Zahlung durch entsprechende zahlungsbegründende Unterlagen (§ 36 Abs. 4 GemHVO) zu belegen, hingewiesen. Die Gründe, die zur Zahlung der Zulagen geführt haben, sind künftig ausreichend und nachvollziehbar in den Personalakten zu dokumentieren.

- 53 Aus Rechtssicherheitsgründen sollten die Höhe der Arbeitsmarktzulagen, deren mögliche Befristung und die (konkreten) Bedingungen für einen Widerruf arbeitsvertraglich, ggfs. durch entsprechende Nebenabreden, geregelt werden. Dies war z.B. bei den an die Beschäftigten mit Pnrn. 10001925, 10000117 und 10000967 gewährten Arbeitsmarktzulagen nicht der Fall. Auf die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zum Widerrufsvorbehalt (u.a. BAG, Urteile vom 25.09.2002, 10 AZR 554/01 und vom 25.04.2007, 5 AZR 627/06) wird hingewiesen.

Es empfiehlt sich grundsätzlich, die Arbeitsmarktzulage mit einer Befristung zu versehen, wenn eine dauerhafte Zahlung nicht beabsichtigt ist.

- 54 Die Beschäftigten mit Pers. Nrn. 10000967 und 10000117 haben beide eine übertarifliche Arbeitsmarktzulage in Höhe von 30 % aus EG 15 Stufe 2 erhalten. Die vom KAV legitimierte Möglichkeit der Arbeitsmarktzulage sieht bis zu 20 % der jeweiligen Entgeltgruppe in Stufe 2 vor. Der Gemeinderat hat die entsprechenden Regelungen beschlossen. Künftig soll in der Sitzungsvorlage noch deutlicher gemacht werden, dass von dem eigentlich vom KAV vorgesehenen Umfang abgewichen und eine höhere Zulage vereinbart wird.

### **Höherwertige Tätigkeit**

- A 55 Verschiedene Beschäftigte haben im Prüfungszeitraum eine Zulage für höherwertige Tätigkeit erhalten. In die Prüfung sind dabei nur Fälle einbezogen worden, die nach dem 01.01.2017 die Zulage erhalten haben. Voraussetzung für die Gewährung einer Zu-

lage nach § 14 TVöD ist die vorübergehende Übertragung einer Tätigkeit, die den Tätigkeitsmerkmalen einer höheren Eingruppierung als seiner Eingruppierung entspricht. In den Fällen mit Pers. Nrn. 10001925 und 10001737 lag aber zum Zeitpunkt der Übertragung keine Stellenbewertung für die übertragene Tätigkeit vor. Deshalb kann die Rechtmäßigkeit der Zulage nach § 14 TVöD nicht bestätigt werden. Es ist darauf zu achten, dass die Voraussetzungen des § 14 Abs. 1 TVöD gegeben sind und dies auch nachvollziehbar dokumentiert wird.

- A 56 Der Mitarbeiter mit Pers. Nr. 00003364 ist ab 01.10.2018 als stellvertretender Bereichsleiter nach EG 8 höhergruppiert worden. In der im März 2019 aktualisierten Stellenbewertung ist die Stellvertretung der Bereichsleitung enthalten. Gleichwohl erhält der Beschäftigte regelmäßig eine Zulage für höherwertige Tätigkeit für die kurzzeitige Vertretung des Bereichsleiters nach § 14 Abs. 2 TVöD. Da die Vertretung bereits mit der regelmäßigen Vergütung in EG 8 abgegolten ist, kann keine Auszahlung wegen höherwertiger Tätigkeit gewährt werden. Sämtliche Fälle mit Vertretungszulagen für Stellvertreter sind zu überprüfen. Die entsprechenden Fachbereiche sind nochmals auf die Rechtslage hinzuweisen. Auf die aus den haushaltswirtschaftlichen Grundsätzen resultierende Pflicht, die rechtlichen Möglichkeiten zum Ausgleich von Ansprüchen zu prüfen, wird hingewiesen (s. Kapitel 1 des Prüfungsberichts).

## 6.2 Grundstücksverkehr

- 57 Einem städtischer Mitarbeiter ist vom Oberbürgermeister mit Datum vom 01.04.2013 die Vollmacht erteilt worden, die Stadt in Grundstücksgeschäften (Erwerb und Veräußerung von Grundstücken) zu vertreten. Gemäß dieser Vollmacht ist der Bevollmächtigte auch befugt, Untervollmacht zu erteilen.

Eine solche weitreichende rechtsgeschäftliche Vollmacht, die den Abteilungsleiter des Liegenschaftsamtes im Außenverhältnis unbeschränkt befugt, Grundstücke anzukaufen bzw. zu verkaufen und die entsprechenden Verpflichtungserklärungen für die Stadt abzugeben, begegnet rechtlichen Bedenken, weil sie vom Gedanken der Einzelvollmacht weit entfernt ist („einzelne Angelegenheiten“) und dem Prinzip des § 42 Abs. 1 GemO widerspricht. Zwar sind grundsätzlich die Vollmacht im Außenverhältnis, d.h. die Vertretungsmacht (rechtliches Können) und die Aufgabenübertragung im Innenverhältnis, d.h. die (interne) Befugnis (rechtliches Dürfen) zu trennen. Gleichwohl sollten rechtsgeschäftliche Vollmachten zur Vornahme der notwendigen zivilrechtlichen Erklärungen zum Grundstückserwerb/-verkauf begrenzt sein. In Frage käme die Bevollmächtigung in einzelnen Angelegenheiten (Einzelvollmacht) oder in wiederkehrenden Tätigkeiten bzw. Angelegenheiten einer bestimmten Art innerhalb eines bestimmten Tätigkeitsbereichs (z.B. Grunderwerb in einem bestimmten Plangebiet, zu einem bestimmten Zweck).

Auf den Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2018, 54 ff. wird ergänzend verwiesen.

Die Übertragung der Befugnis des Bürgermeisters zur Erteilung von Untervollmacht widerspricht § 53 Abs. 2 GemO.

## **6.3 Erschließungsbeiträge**

### **6.3.1 Unfertige Straßen**

58 Nach der von der Verwaltung vorgelegten Übersicht bestehen im Stadtgebiet zahlreiche unfertige Straßen.

Zur Rechtslage ist festzustellen:

Die Stadt entscheidet im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts, ob und wann, welche Anbaustraßen technisch hergestellt werden. Auch kann aus der Festsetzung einer Vorausleistung nur in bestimmten Fällen ein Erschließungsanspruch, d.h. ein Anspruch auf eine funktionsgerechte Nutzbarkeit der Erschließungsanlage abgeleitet werden, nicht jedoch auf endgültige Herstellung i.S. des Erschließungsbeitragsrechts.

Eine Kommune kann daher grundsätzlich nicht dazu verpflichtet werden, eine Anbaustraße bautechnisch fertig zu stellen. Soweit eine Erschließungsanlage (z.B. Anbaustraße) bautechnisch fertig gestellt und hinsichtlich ihrer gesamten Ausdehnung (Länge, Fläche) entsprechend dem Teileinrichtungsprogramm bzw. Bauprogramm und dem darauf bezogenen Ausbauprogramm nach den satzungsgemäß festgelegten und wirksamen Merkmalen der endgültigen Herstellung hergestellt worden ist, jedoch die sachliche Beitragsschuld aus rechtlichen Gründen (z.B. Widmung, fehlende Abwägung nach § 125 Abs. 2 BauGB) nicht entstehen konnte, ist die Stadt nach § 20 Abs. 2 KAG (i.V.m. § 78 Abs. 2, 3 GemO) verpflichtet, die rechtlichen Voraussetzungen für das Entstehen der Beitragspflicht zu schaffen.

Es sollte mit Blick auf die Vorfinanzierungslasten und zur Vermeidung von wirtschaftlichen und rechtlichen Nachteilen (Mehrkosten durch verzögerten Endausbau und erhöhte nicht beitragsfähige Unterhaltungsaufwendungen) darauf hingewirkt werden, dass vor allem diejenigen Erschließungsanlagen sukzessive erstmals endgültig hergestellt werden, deren Restausbau mit geringem Finanzierungsaufwand möglich ist, wenn z.B. lediglich noch Teileinrichtungen wie Gehwege und Randsteine zur erstmaligen endgültigen Herstellung fehlen, um dadurch die Voraussetzungen für das Entstehen der sachlichen Beitragspflichten und der Abrechnung zum Erschließungsbeitrag zu schaffen. Auf eine mögliche Beitragsentstehung bei planunterschreitendem Ausbau sowie auf den Wegfall der Zustimmungserfordernisse im unbeplanten Innenbereich seit dem 01.01.1998 (§ 125 Abs. 2

BauGB a.F.) und die dadurch möglicherweise eingetretenen Konsequenzen wird hingewiesen (vgl. GPA-Geschäftsberichte 2003, 20 f. und 2009, 24). Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, Urteil v. 15.05.2013 (Az. 9 C 3.12, BWGZ 2013, 5256) zur Frage der endgültigen Herstellung einer Anbaustraße nach dem satzungsgemäß festgelegten Ausbauprogramm, die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Urteile v. 05.03.2013 (Az. 1 BvR 2457/08), die zwischenzeitlich dazu weiter ergangene Rechtsprechung (vgl. u.a. VGH, Beschl. v. 09.03.2021 – 2 S 3955/20, Urt. v. 29.10.2019 - 2 S 465/18) sowie die am 12.12.2020 in Kraft getretene Regelung in § 20 Abs. 5 KAG zur Frage der zeitlichen Grenze für die Erhebung kommunaler Abgaben (Ausschlussfrist) bleiben davon unberührt. Auf die Gt.-Info Nr. 12/2021 vom 06.07.2021 sowie die Hinweise des Innenministeriums Baden-Württemberg zu § 20 Abs. 5 des Kommunalabgabengesetzes vom 26.5.2021, Az. IM2-2270-28 und den damit verbundenen Appell an die Städte und Gemeinden, Erschließungen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung sowie der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten zeitnah abzuschließen, wird ausdrücklich verwiesen.

## **7 Wirtschaftsführung und Rechnungswesen des Eigenbetriebs Tourismus & Events Ludwigsburg in den Wirtschaftsjahren 2017 bis 2020**

### **7.1 Betriebsverhältnisse**

#### **7.1.1 Organisationsform**

- 59 Die Stadt Ludwigsburg erfüllt ihre Aufgaben im Bereich des Tourismus, der Veranstaltungsstätten, Veranstaltungen und Märkte in der Rechtsform eines Eigenbetriebs (§ 1 EigBG). Die Rechtsverhältnisse sind in der Betriebssatzung (BS) i.d.F. vom 22.10.2020 geregelt. Eine Betriebsleitung ist bestellt und ein Betriebsausschuss ist gebildet worden. Es ist ein Stammkapital von 1 Mio. EUR festgesetzt worden.

#### **7.1.2 Rechnungswesen, Kassengeschäfte**

- 60 Der Eigenbetrieb wendet für die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen die Bestimmungen der Kommunalen Doppik an (§ 12 Abs. 1 Satz 3 EigBG, § 3a BS). Die Kassengeschäfte werden von der Stadtkasse miterledigt (verbundene Sonderkasse, § 98 Satz 2 GemO).

### **7.2 Örtliche Prüfung**

- 61 Der Fachbereich Revision hat die Jahresabschlüsse 2017 bis 2020 wirksam örtlich geprüft, wobei für das Jahr 2018 die Frist nach § 111 Abs. 1 Satz 2 GemO nicht eingehalten werden konnte. Wesentliche Feststellungen haben sich jeweils nicht ergeben. Im Hinblick auf die örtliche Prüfung ist die überörtliche Prüfung (hierauf abgestimmt) eingeschränkt worden (§ 114 Abs. 1 Satz 2 GemO i.V.m. § 18 Abs. 1 Satz 2 GemPrO).

### **7.3 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse**

- 62 Die Ergebnisrechnungen haben im Prüfungszeitraum 2017 bis 2020 mit saldierten Fehlbeträgen des ordentlichen Ergebnisses von - 2.950 TEUR und des Sonderergebnisses von - 28 TEUR abgeschlossen. In den Finanzrechnungen ist ein saldierter Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung von 4.671 TEUR ausgewiesen worden. In der Bilanz hat sich auf der Aktivseite das Sachvermögen um rd. 1,9 Mio. EUR und das Finanzvermögen (insbes. liquide Mittel) um 2,2 Mio. EUR vermindert. Das Eigenkapital ist vor allem ergebnisbedingt um 3,0 Mio. EUR zurückgegangen. Die langfristige Verschuldung konnte um 1,1 Mio. EUR auf 9,5 Mio. EUR zurückgeführt werden.

Auf die Anlage 5 wird ergänzend hingewiesen.

## **7.4 Ergebnisse der Sachprüfung**

### **7.4.1 Jahresabschlüsse**

- 63 Die Jahresabschlüsse sind, mit Ausnahme für das Jahr 2018, fristgerecht vom Gemeinderat festgestellt worden. Auf § 16 Abs. 3 EigBG wird hingewiesen.
- 64 Die Zuschüsse der Stadt zum Ausgleich des strukturellen Defizits sind weiterhin erfolgswirksam in der Ergebnisrechnung vereinnahmt worden (s. Rdnr. 90 des Prüfungsberichts der GPA vom 07.08.2019). Insoweit wurde das tatsächliche Jahresergebnis jeweils günstiger dargestellt. Bei solchen Betriebskostenzuschüssen handelt es sich jedoch um Vorauszahlungen der Stadt auf die spätere Verlustabdeckung. Nach den Vorgaben des Eigenbetriebsrechts hätte aber zunächst das tatsächliche Jahresergebnis ausgewiesen und anschließend über dessen Verwendung vom Gemeinderat bei der Feststellung des Jahresabschlusses beschlossen werden müssen (§ 16 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 EigBG). Die Verwaltung beabsichtigt die städtischen Betriebskostenzuschüsse mit der Umstellung auf das neue Eigenbetriebsrecht (Wirtschaftsjahr 2023) künftig zunächst als Verbindlichkeit gegenüber der Stadt auf der Passivseite zu buchen.

### **7.4.2 Anlagenachweis**

- A 65 Die GPA hat bei der vorangegangenen Prüfung festgestellt, dass verschiedene Erweiterungs- und Umbaumaßnahmen bei den Gebäuden „Forum“ und „Musikhalle“ als separate Vermögensgegenstände aktiviert (und über verschiedene Nutzungsdauern abgeschrieben) worden sind (s. Rdnr. 97 des Prüfungsberichts der GPA vom 07.08.2019). Da ein Gebäude nur als Ganzes einen Vermögensgegenstand darstellen kann, müssen bisher separat ausgewiesene Maßnahmen und Gebäudebestandteile noch zu einem Vermögensgegenstand zusammengefasst und künftig einheitlich abgeschrieben werden (§ 43 Abs. 1 Nr. 2 Satz 2 GemHVO und Ziffer 2.1.1 im Leitfaden zur Bilanzierung a.a.O., s. hierzu auch GPA-Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2016, S. 108). Entgegen der Stellungnahme der Verwaltung, ist eine entsprechende Berichtigung noch nicht vorgenommen worden.

## **8 Wirtschaftsführung und Rechnungswesen des Eigenbetriebs Stadtentwässerung Ludwigsburg in den Wirtschaftsjahren 2017 bis 2019**

### **8.1 Betriebsverhältnisse**

#### **8.1.1 Organisationsform**

- 66 Die Abwasserbeseitigung der Stadt Ludwigsburg wird unter der Bezeichnung „Stadtentwässerung Ludwigsburg“ als Eigenbetrieb geführt (§ 1 EigBG). Die Rechtsverhältnisse sind in der Betriebssatzung (BS) vom 26.11.2003 i.d.F. vom 29.07.2019 geregelt. Ein Betriebsausschuss wurde gebildet. Als Betriebsleitung ist die Leitung des Fachbereichs Tiefbau und Grünflächen bestellt (§§ 6 und 8 BS). Von der Festsetzung eines Stammkapitals wurde abgesehen (§ 3 BS).

#### **8.1.2 Rechnungswesen, Kassengeschäfte**

- 67 Die Buchführung erfolgte bis zum 31.12.2017 auf Grundlage des Handelsgesetzbuches. Seit 01.01.2018 werden für die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen die Bestimmungen der Kommunalen Doppik angewandt (§ 12 Abs. 1 Satz 3 EigBG, § 3a BS).

Die Kassengeschäfte der Sonderkasse des Eigenbetriebs Stadtentwässerung Ludwigsburg sind von der Stadtkasse als fremdes Kassengeschäft mit erledigt worden (verbundene Sonderkasse gem. § 98 Satz 2 GemO).

### **8.2 Örtliche Prüfung**

- 68 Die Jahresabschlüsse 2017 bis 2019 sowie die Eröffnungsbilanz zum 01.01.2018 (s. Rdnr. 72) sind durch den Fachbereich Revision wirksam örtlich geprüft wurden. Wesentliche Feststellungen haben sich jeweils nicht ergeben. Im Hinblick auf die örtliche Prüfung ist die überörtliche Prüfung (hierauf abgestimmt) eingeschränkt worden (§ 114 Abs. 1 Satz 2 GemO i.V.m. § 18 Abs. 1 Satz 2 GemPrO).
- A 69 Die vorgeschriebene Frist zur örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse des Eigenbetriebes Stadtentwässerung ist in den Jahren 2017 und 2018 nicht eingehalten worden (§ 111 Abs. 1 Satz 2, § 110 Abs. 2 Satz 1 GemO).

### **8.3 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse**

- 70 Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse waren im Prüfungszeitraum geordnet. Zur Investitionsfinanzierung ist die langfristige Verschuldung um rd. 6,6 Mio. EUR auf

52,4 Mio. EUR ausgeweitet worden. Die Gewinn- und Verlustrechnung 2017 hat mit einem Verlust von 1.132 TEUR abgeschlossen. In den Jahren 2018 und 2019 ist insgesamt ein ordentliches Ergebnis von 777 TEUR und ein Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung von 3.085 TEUR ausgewiesen worden.

Auf die Anlage 6 wird ergänzend hingewiesen.

## **8.4 Ergebnisse der Sachprüfung**

### **8.4.1 Jahresabschlüsse**

- A 71 Die Jahresabschlüsse 2017 bis 2019 sind verspätet aufgestellt, teilweise nicht fristgerecht geprüft und deshalb verspätet durch den Gemeinderat festgestellt worden (§ 16 Abs. 3 EigBG).

### **8.4.2 Eröffnungsbilanz zum 01.01.2018**

- 72 Die Eröffnungsbilanz zum 01.01.2018 wurde am 29.01.2020 von der Verwaltung mit einer Bilanzsumme von 63,5 Mio. EUR aufgestellt, von der örtlichen Prüfung zum 16.03.2020 bestätigt und vom Gemeinderat am 30.09.2020 festgestellt.
- 73 Die Ansätze in der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2018 wurden grundsätzlich auf Basis des Vorjahresabschlusses zum 31.12.2017 ermittelt. Die marginalen Abweichungen sind nachvollziehbar und sachgerecht im Anhang zur Eröffnungsbilanz dargestellt (§ 47 Abs. 2 GemHVO).

### **8.4.3 Kassenkreditermächtigung**

- 74 Der in den Wirtschaftsplan 2019 festgesetzte Höchstbetrag der Kassenkredite von 2,3 Mio. EUR ist unterjährig überschritten worden (§ 12 Abs. 1 Satz 3 EigBG i.V.m. § 89 Abs. 2 GemO). Die ab 15.02.2019 tatsächlich in Anspruch genommenen Kassenkredite sind sukzessive bis zum 16.12.2019 auf 5,65 Mio. EUR angestiegen. Der Höchstbetrag der Kassenkredite ist künftig einzuhalten bzw. bedarfsgerecht festzusetzen.

### **8.4.4 Gebührenrecht**

#### **Allgemein**

- 75 Die Stadt führt die zentrale und die dezentrale Abwasserbeseitigung als eine öffentliche Einrichtung. Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung galt die Abwassersatzung (AbwS) i.d.F. vom 01.12.2020.

### Gebührenkalkulation, Gebührensätze

- 76 Die Abwassergebühren sind von einem Fachbüro jährlich neu kalkuliert worden (jeweils einjährige Gebührenkalkulationen). Auf dieser Grundlage wurden vom Gemeinderat folgende Gebührensätze festgesetzt:

	2015-2018	2019-2020	2021
Schmutzwasserbeseitigung (EUR/m <sup>3</sup> )	1,14	1,19	1,19
Niederschlagswasserbeseitigung (EUR/m <sup>2</sup> )	0,20	0,29	0,32

### Gebührenrechtliche Ergebnisse, Ausgleich Kostenüber- und Kostenunterdeckung

- 77 Die gebührenrechtlichen Ergebnisse (Kostenüberdeckungen (+) und Kostenunterdeckungen (-)) sind für den Prüfungszeitraum von einem Fachbüro wie folgt ermittelt worden (ohne Ergebnisse der dezentralen Abwasserbeseitigung):

	2017	2018	2019
Schmutzwasserbeseitigung (TEUR)	+ 805	+ 835	+ 23
Niederschlagswasserbeseitigung (TEUR)	+ 293	- 474	+ 2

Zum Ende des Prüfungszeitraums haben im Bereich der Schmutzwasserbeseitigung Kostenüberdeckungen in Höhe von rd. 1.924 TEUR bestanden. Im Bereich der Niederschlagswasserbeseitigung beliefen sich die Kostenüberdeckungen auf rd. 295 TEUR und die Kostenunterdeckungen auf rd. 696 TEUR. Die vorgenannten Kostenüberdeckungen im Bereich der Schmutz- und Niederschlagswasserbeseitigung sind bereits teilweise zum Ausgleich in die (einjährigen) Gebührenkalkulationen 2020 und 2021 eingestellt worden.

Die zum 31.12.2019 bilanzierende Gebührenausgleichsrückstellung hat den zu diesem Zeitpunkt bestehenden ausgleichspflichtigen Kostenüberdeckungen im Bereich der Schmutz- und Niederschlagswasserbeseitigung entsprochen.

### **Straßenentwässerungskostenanteil**

- 78 Bei der Ermittlung des Straßenentwässerungskostenanteils ist künftig zu beachten, dass die Abwasserabgabe für die Schmutzwasserbeseitigung sowie die Kosten der Gebührenveranlagung und des -einzugs nicht zu berücksichtigen sind.

### **Starkverschmutzerzuschläge**

- A 79 Die Mitbenutzung der städtischen Kläranlage Poppenweiler durch verschiedene benachbarte Kommunen (u.a. Stadt Waiblingen) ist im Jahr 1992 in einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung geregelt worden. In § 5 dieser Vereinbarung ist die Aufteilung der Betriebs- und Unterhaltungskosten der Kläranlage geregelt. Dabei sind für abwasserintensive Betriebe Starkverschmutzerzuschläge, die sich nach der jeweiligen Abwassersatzung der Stadt Ludwigsburg errechnen, zu bezahlen. Abweichend von der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung und den Regelungen der städtischen Abwasserbeseitigung wird von der Stadt Waiblingen ein pauschalierter Starkverschmutzerzuschlag (13 TEUR/Jahr) erhoben. Verwaltungspraxis und die Regelungen in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sind in Einklang zu bringen. Darüber hinaus sollten die seit Jahren nicht mehr überprüften satzungsrechtlichen Zuschlagssätze durch eine aktuelle Kalkulation belegt werden.

### **Gebühreneinzug durch die Stadtwerke Ludwigsburg-Kornwestheim GmbH**

- A 80 Die Gebührenerhebung und der Gebühreneinzug der Schmutz- und Niederschlagswassergebühren sind auf die Stadtwerke Ludwigsburg - Kornwestheim GmbH übertragen worden (vgl. § 2 Abs. 3 KAG i.V.m. § 42 a Abs. 3 AbwS). Es wurden in der Vergangenheit zwar verschiedene Vereinbarungen zur Vergütung getroffen, konkretisierende Regelungen hinsichtlich der durchzuführenden Tätigkeiten, der Einsichts-, Kontroll- und Prüfungsrechte der Stadt sowie zur Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen sind jedoch bisher nicht vorhanden. Diese sind noch in einem Geschäftsbesorgungsvertrag zu treffen (s. Nr. 4 der GPA-Mitteilung 2/2020). Für die Erhebung und den Einzug der Schmutzwassergebühren wurde bisher ein pauschales Entgelt in Höhe von 1,5 % des Gebühreneinzugssolls entrichtet. Nachdem das Entgelt insoweit nicht kostenbezogen ermittelt wird, begegnet dies rechtlichen Bedenken hinsichtlich dessen Gebührenfähigkeit (s. Nr. 6 der GPA-Mitteilung 2/2020).

### **Kalkulatorische Verzinsung; Verzinsung des Trägerdarlehens**

- A 81 Der Zinssatz zur Verzinsung des von der Stadt dem Eigenbetrieb zum 01.01.2004 gewährten Trägerdarlehens wurde zuletzt mit Beschluss des Gemeinderats vom 03.12.2013 ab dem Jahr 2014 von 6 % auf 5,5 % vermindert. Dabei wurde der Zinssatz an dem bei der Stadt geltenden kalkulatorischen Zinssatz ausgerichtet. Die damalige Gemeinderatsvorlage (370/13) enthielt keine Dokumentation wie der Zinssatz ermittelt wurde. Der kal-

kulatorische Zinssatz von 5,5 % liegt deutlich über dem durchschnittlichen tatsächlichen Fremdzinssatz des Eigenbetriebs (2019: rd. 1,5 %) und der Stadt (2019: rd. 2,8 %).

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (Normenkontrollbeschluss vom 26.09.1996, Az. 2 S 3310/94) hat die Stadt bei der Festlegung des kalkulatorischen Zinssatzes nach § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 KAG zwar einen Beurteilungsspielraum, als Obergrenze ist jedoch der durchschnittliche Fremdzinssatz für aufgenommene Kredite zu beachten.

Inwieweit der derzeitige Zinssatz als angemessen i.S.v. § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 KAG anzusehen ist, kann aufgrund der fehlenden Dokumentation zur Zinsfestlegung nicht abschließend beurteilt werden. Gerade wegen des bestehenden Beurteilungsspielraums des Einrichtungsträgers ist aus Gründen der Rechtssicherheit und der Transparenz die Methode zur Ermittlung des Zinssatzes durch eine nachvollziehbare Berechnung zu dokumentieren. Dabei sind die örtlichen Annahmen zur Festlegung der Höhe des Zinssatzes und zum Betrachtungszeitraum auszuführen.

Im Übrigen wird empfohlen, die Konditionen des Trägerdarlehens noch schriftlich zu regeln.

## 9 Betätigungsprüfung

### 9.1 Allgemeines

#### 9.1.1 Beteiligungsübersicht

82 Die Stadt war zum Zeitpunkt der Prüfung (November 2021) an folgenden Unternehmen in Privatrechtsform unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 25 % beteiligt:

Unternehmen	Beteiligung der Stadt	
	unmittelbar %	mittelbar %
1. Stadtwerke Ludwigsburg-Kornwestheim GmbH	74,9	
- Pattonville Energie- und Wasser GmbH		50,0
- Gemeinsame Netzgesellschaft SWLB/STWWN GmbH Co.KG		50,0
- Gemeinsame Netzgesellschaft SWLB/STWWN Verwaltungs-GmbH		50,0
2. Wohnungsbau Ludwigsburg GmbH	99,996	
3. Blühendes Barock Gartenschau LB GmbH	50,0	

#### 9.1.2 Örtliche Betätigungsprüfung

83 Dem Fachbereich Revision ist die örtliche Betätigungsprüfung i.S.v. § 112 Abs. 2 Nr. 3 GemO als weitere Aufgabe übertragen worden (vgl. Rdnr. 8). Darauf aufbauend wurde, bezogen auf das Geschäftsjahr 2015, eine örtliche Betätigungsprüfung durchgeführt. Nach dem Prüfungsbericht vom 13.03.2017 haben sich keine Beanstandungen ergeben. Nach der Prüfungsplanung ist im Jahr 2022 eine weitere örtliche Betätigungsprüfung vorgesehen.

#### 9.1.3 Gegenstand der überörtlichen Betätigungsprüfung

84 Gegenstand der überörtlichen Betätigungsprüfung ist die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Steuerungs- und Überwachungspflichten (§ 103 Abs. 3 GemO) durch die Stadt bei ihren Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts (§ 17 Abs. 1 GemPrO).

Dabei haben sich die Prüfungshandlungen exemplarisch im Wesentlichen auf die Beteiligung an der Stadtwerke Ludwigsburg-Kornwestheim GmbH (SWLB) und der Wohnungsbau Ludwigsburg GmbH (WBL) bezogen.

## **9.2 Steuerung und Überwachung der Beteiligungsunternehmen**

### **9.2.1 Beteiligungsverwaltung**

85 Die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung sind organisatorisch im Fachbereich Finanzen angesiedelt. Grundlage bildet die vom Gemeinderat beschlossene Beteiligungsrichtlinie (zuletzt geändert am 24.02.2016). Zur Steuerung und Kontrolle der Beteiligungsunternehmen wurden im Rahmen der jährlichen Wirtschaftsplanung der SWLB und der WBL auch Zielvereinbarungen mit der jeweiligen Geschäftsführung getroffen. Bei der Beratung der Jahresabschlüsse im Aufsichtsrat ist über die Zielerreichung schriftlich berichtet worden. Vom Beteiligungsmanagement sind alle notwendigen Unterlagen über die Gesellschaften (z.B. Gesellschaftsverträge, Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse mit Prüfberichten, Unterlagen zu den Aufsichtsratssitzungen und Gesellschafterversammlungen) gesammelt und ausgewertet worden. Daneben hat ein Vertreter der Beteiligungsverwaltung an den Sitzungen des Aufsichtsrats der SWLB und der WBL teilgenommen.

Die auf einzelne ausgewählte Schwerpunkte und im Übrigen auf Stichproben beschränkte Prüfung hat ergeben, dass die Beteiligungsverwaltung sehr sachkundig und ordnungsgemäß gearbeitet hat.

### **9.2.2 Jahresabschlussprüfungen**

86 Die Jahresabschlüsse und Lageberichte der SWLB und der WBL sind aufgrund gesetzlicher bzw. gesellschaftsvertraglicher Pflicht nach §§ 317 ff. HGB von Wirtschaftsprüfern geprüft worden. Die Prüfungen haben sich auch auf die Inhalte des § 53 Abs. 1 Nr. 1 und 2 HGrG erstreckt. Es sind jeweils uneingeschränkte Bestätigungsvermerke erteilt worden. Auch der Publikationspflicht nach § 105 Abs. 1 Nr. 2 GemO ist nachgekommen worden.

### **9.2.3 Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte kommunaler Organe**

87 Die grundlegende kommunalrechtliche Abgrenzung der Zuständigkeiten des Gemeinderats, des Ausschusses für Wirtschaft, Kultur und Verwaltung sowie des Oberbürgermeisters ist in § 9 a der Hauptsatzung (HS) verankert. Die in Stichproben durchgeführte Prüfung hat ergeben, dass die wesentlichen Gesellschaftsangelegenheiten (z.B. Feststellung der Jahresabschlüsse und die Verwendung der Ergebnisse, Änderung des Gesellschaftsvertrags der SWLB, Gründung der Smarte Quartiere Ludwigsburg GbR) dem zuständigen Organ zur Entscheidung vorgelegt worden sind.

### **9.2.1 Vorlagepflicht**

- 88 Nach der stichprobenhaften Prüfung, sind die Beschlüsse des Gemeinderats zur Errichtung, Erwerb und Veräußerung von wesentlichen Beteiligungen (z.B. Gründung der Smarte Quartiere Ludwigsburg GbR durch die SWLB und die WBL, Beteiligung der SWLB an der Versorger Allianz 450 GmbH & Co.KG) der Rechtsaufsichtsbehörde gem. § 108 GemO vorgelegt worden.

### **9.2.2 Beteiligungsbericht**

- 89 Von der Beteiligungsverwaltung sind jährliche Beteiligungsberichte erstellt worden. Zuletzt wurde mit Beteiligungsbericht vom Dezember 2020 über die Grundzüge des Geschäftsverlaufs im Geschäftsjahr 2019 informiert.

Stuttgart, 28.09.2022

Gemeindeprüfungsanstalt  
Baden-Württemberg

Markus Günther  
Vizepräsident

Stefan Bock  
Prüfungsleiter