

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

Nach § 114 Abs. 4 Satz 2 in Verbindung mit § 43 Abs. 5 GemO hat der Bürgermeister den Gemeinderat (mindestens) über den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichts zu unterrichten. Mit der Bekanntgabe des folgenden Kapitels 2 kann dieser Informationspflicht genügt werden. Auf ein entsprechendes Verlangen ist jeder Gemeinderätin und jedem Gemeinderat Einsicht in den Prüfungsbericht zu gewähren. Zu den datenschutzrechtlichen Belangen u.a. siehe Kapitel 1 (Allgemeine Hinweise).

2.1 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse

2.1.1 Stadt

Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Stadt waren im **Prüfungszeitraum 2013 bis 2018** geordnet, die dauernde Leistungsfähigkeit und die stetige Aufgabenerfüllung gesichert.

Ergebnisrechnung

Die Jahresabschlüsse 2013 bis 2018 schlossen mit gegenüber der Planung teilweise deutlich verbesserten, positiven **ordentlichen Ergebnissen** ab. Danach konnte die Stadt der zentralen Forderung der Kommunalen Doppik, ein (zumindest) ausgeglichenes ordentliches Ergebnis zu erwirtschaften, nicht nur Rechnung tragen, sondern darüber hinaus Überschüsse in Höhe von 45,5 Mio. EUR bzw. jahresdurchschnittlich 7,6 Mio. EUR ausweisen.

Die stark differierenden ordentlichen Ergebnisse waren vor allem von der aufkommens- und finanzausgleichsbedingt schwankenden Steuerkraft - netto - bestimmt. Diese ist, mit Ausnahme im Jahr 2015, bis zum Jahr 2017 stufenweise deutlich angestiegen, hat sich aber im Jahr 2018 wieder verringert. Gegenüber dem Basisjahr hat sich die Steuerkraft - netto - insgesamt um 21,2 Mio. EUR (65 %) auf 53,6 Mio. EUR erhöht. Dazu haben vor allem die gestiegenen Erträge aus der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer beigetragen. Das Betriebsergebnis - netto - (Saldo der Betriebs-/Finanzaufwendungen und der Betriebs-/Finanzerträge) hat sich um 9,8 Mio. EUR (31 %) auf 41,6 Mio. EUR erhöht. Ursächlich hierfür waren in erster Linie der gestiegene Personalaufwand sowie höhere Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.

Die **Sonderergebnisse** haben mit einem Überschuss von 20,8 Mio. EUR abgeschlossen. Sie waren im Wesentlichen von Buchgewinnen aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden bestimmt.

Zum **Gesamtergebnis** von 66,3 Mio. EUR haben zu rd. 69 % die ordentlichen Ergebnisse und zu rd. 31 % die Sonderergebnisse beigetragen.

Finanzrechnung

Im Prüfungszeitraum ist ein **Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung** in Höhe von insgesamt 76,1 Mio. EUR erzielt worden. Nach Abzug von marginalen ordentlichen Kredittilgungen sind **Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel** von 76,0 Mio. EUR verblieben. Der **Endbestand der Zahlungsmittel** hat zum 31.12.2018 rd. 13,1 Mio. EUR betragen. Unter Berücksichtigung der darüber hinaus bestehenden Festgeldanlagen hat sich der Stand der **liquiden Eigenmittel** von 45,6 Mio. EUR auf 75,3 Mio. EUR erhöht. Die Liquidität der Stadt war durchgängig gesichert.

Das Investitionsvolumen hat im Prüfungszeitraum 99,0 Mio. EUR betragen und ist zu 98 % mit Eigenmitteln und zu 2 % mit Krediten finanziert worden. Von den Eigenmitteln entfielen 13,0 Mio. EUR auf Zuweisungen und Zuschüsse, 1,9 Mio. EUR auf Beiträge und ähnliche Entgelte, 36,3 Mio. EUR auf Veräußerungserlöse und Darlehensrückflüsse sowie 46,3 Mio. EUR auf Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel. Die nicht zur Investitionsfinanzierung eingesetzten Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel haben zur Erhöhung des Bestands der liquiden Eigenmittel geführt.

Bilanz

Die **Bilanzsumme** hat sich um 68,0 Mio. EUR auf 377,8 Mio. EUR erhöht. Auf der Aktivseite ist das Sachvermögen durch das die Abschreibungen deutlich übersteigende Investitionsvolumen angewachsen. In der Zunahme des Finanzvermögens spiegelt sich vor allem die zuvor beschriebene Erhöhung der liquiden Eigenmittel wider. Auf der Passivseite ist das Eigenkapital um über 62,0 Mio. EUR angestiegen. Die Eigenkapitalquote hat zuletzt 84 %, die Fremdkapitalquote 16 % der Bilanzsumme betragen.

Die Stadt war im Kämmereihaushalt bis zum Jahr 2017 schuldenfrei. Durch die im Jahr 2018 erfolgte Kreditaufnahme hat sich zum 31.12.2018 eine geringe Verschuldung von knapp 1,5 Mio. EUR ergeben. Daneben bestanden Ende 2018 noch geringfügige Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften. Unter Einbeziehung der Schulden der Eigenbetriebe hat die Gesamtverschuldung der Stadt am 31.12.2018 rd. 52,8 Mio. EUR (1.313 EUR/Einw.) betragen. Ungeachtet der wegen der Aufgaben- und Strukturunterschiede zwischen den Städten nur eingeschränkten Vergleichbarkeit hat die Gesamtverschuldung der Stadt in etwa dem Landesdurchschnitt entsprochen.

Haushaltsjahr 2019 und mittelfristige Finanzplanung bis zum Jahr 2023

Das **Haushaltsjahr 2019** ist erneut erheblich besser verlaufen als geplant. Nach dem ungeprüften Jahresabschluss kann beim ordentlichen Ergebnis, anstelle eines Fehlbetrags von 6,1 Mio. EUR, ein Überschuss von rd. 17,5 Mio. EUR ausgewiesen werden. Dabei können insbesondere enorm verbesserte Gewerbesteuererträge und höhere allgemeine Finanzaufweisungen zur Ergebnisverbesserung beitragen.

Für das **Haushaltsjahr 2020** ging die Stadt (im Vergleich zu den Planansätzen 2019) von einem deutlichen Anstieg der Steuerkraft - netto - und einem erneut verschlechterten Betriebsergebnis - netto - aus; es wurde ein negatives ordentliches Ergebnis von - 1,0 Mio. EUR prognostiziert. Nach dem Haushaltszwischenbericht vom 22.07.2020 sind aber, als Folge der Corona-Pandemie, erhebliche Ertragsausfälle zu erwarten. Danach würde sich ein negatives ordentliches Ergebnis von rd. - 15,1 Mio. EUR ergeben. Dabei ist wiederum zu berücksichtigen, dass die zu erwartenden Kompensationsmittel des Bundes und des Landes in der Hochrechnung noch nicht berücksichtigt worden sind.

In der weiteren Finanzplanung **2021 bis 2023** sollen sich die ordentlichen Ergebnisse, insbesondere im Vergleich zu den Jahren 2016 bis 2019, drastisch verschlechtern, so dass in diesen Jahren Fehlbeträge von jeweils über 7,0 Mio. EUR auszuweisen wären. Dabei sind in den Planzahlen die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie noch nicht berücksichtigt. Die Stadt könnte danach die Anforderung des Ressourcenverbrauchskonzepts der Kommunalen Doppik (§ 80 Abs. 2 Satz 2 GemO), ein zumindest ausgeglichenes ordentliches Ergebnis zu erzielen, nicht mehr erfüllen.

Analog zur Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses kann im Jahr 2019 mit einem erheblich verbesserten Zahlungsmittelüberschuss des Ergebnishaushalts von 23,4 Mio. EUR gerechnet werden. Im Jahr 2020 ist dagegen ein Zahlungsmittelbedarf des Ergebnishaushalts zu erwarten. Auch in den Jahren 2021 bis 2023 könnten die laufenden Auszahlungen im Ergebnishaushalt nicht durch laufende Einzahlungen gedeckt werden. Dabei sind wegen den wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie noch höhere Liquiditätslücken im Ergebnishaushalt zu befürchten. Zur deren Finanzierung sowie zur Finanzierung der ordentlichen Kredittilgungen müsste auf den Bestand der liquiden Mittel zurückgegriffen werden.

Im Finanzplanungszeitraum 2019 bis 2023 sind gleichwohl immense Investitionsauszahlungen von insgesamt 107,3 Mio. EUR ausgewiesen. Diese sollen zu 64 % mit Eigenmitteln (68,8 Mio. EUR) und zu 36 % mit Krediten (38,5 Mio. EUR) finanziert werden. Die Verschuldung würde auf 36,9 Mio. EUR (31.12.2023) gravierend ansteigen.

Zusammenfassend sollen sich die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Stadt ab dem Jahr 2020 gravierend verschlechtern. Die ordentlichen Ergebnisse sollen mit Fehlbeträgen abschließen; selbst die laufenden Auszahlungen des Ergebnishaushalts könnten nicht mehr durch laufende Einzahlungen gedeckt werden. Zur Finanzierung des immensen Investitionsvolumens soll sich die Verschuldung gravierend erhöhen. Dabei sind in der bisherigen Finanzplanung die zu erwartenden finanziellen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie noch nicht berücksichtigt. Dies erfordert gegebenenfalls eine situationsbezogene Neubewertung und Fortschreibung der Haushalts- und Finanzplanung durch die Kommune.

Die Hauptaufgabe der künftigen Haushaltspolitik wird sein, die Leistungskraft des Ergebnishaushalts nachhaltig zu stärken.

Um der erheblichen Ausweitung der Verschuldung und des daraus zu leistenden Schuldendienstes entgegenzuwirken, sollte daneben die Realisierung der Investitionsvorhaben von der Eigenfinanzierungskraft und der Bewilligung der eingeplanten Fördermittel, unter Berücksichtigung der Folgekosten, abhängig gemacht werden.

(Rdnrn. 1 bis 13)

2.1.2 Eigenbetriebe

Touristik und Marketing

Die Gewinn- und Verlustrechnungen haben im Prüfungszeitraum mit einem Verlust von 4.523 TEUR abgeschlossen. Bereinigt um die seit dem Jahr 2015 unzutreffend ertragswirksam verbuchten, städtischen Verlustabdeckungen (1.375 TEUR), hätten die Jahresverluste insgesamt 5.898 TEUR bzw. jahresdurchschnittlich 983 TEUR betragen. Von der Stadt sind Zahlungen zur Verlustabdeckung in Höhe von insgesamt 5.879 TEUR geleistet worden. Die stichtagbezogene Überfinanzierung des langfristigen Vermögens hat sich marginal auf zuletzt 416 TEUR erhöht.

Nach der mittelfristigen Finanzplanung sollen sich die Jahresverluste ab dem Jahr 2020 auf 1,8 Mio. EUR erhöhen.

(Rdnrn. 70 bis 72)

Abwasserbeseitigung

Höhere Investitionen als Abschreibungen und Anlagenabgänge haben im Prüfungszeitraum zu einer Zunahme des Anlagevermögens des Eigenbetriebs um 4.949 TEUR geführt. Hinsichtlich der Gesamtverschuldung hat sich ein Anstieg um 1.038 TEUR ergeben, wobei stichtagsbezogen zum 31.12.2018 umschuldbedingt nunmehr auch Kreditverbindlichkeiten gegenüber dem Träger (8.770 TEUR) bestehen.

Beim Vergleich des langfristig gebundenen Vermögens mit den langfristigen Finanzierungsmitteln hat sich zum 31.12.2018 eine stichtagsbezogene Unterfinanzierung in Höhe von 4.258 TEUR ergeben.

(Rdnrn. 83 bis 85)

Friedhöfe

Der Eigenbetrieb Friedhöfe hat im Prüfungszeitraum 2013 bis 2018 mit einem Verlust in Höhe von 2.286 TEUR abgeschlossen. Unter Berücksichtigung der Verlustausgleiche von 2.200 TEUR hat sich daraus eine Reduzierung des Eigenkapitals um 86 TEUR ergeben, welches nunmehr stichtagsbezogen zum 31.12.2018 einen negativen Stand von - 70 TEUR ausgewiesen hat.

Bei einem Vergleich des langfristig gebundenen Vermögens mit den langfristigen Finanzierungsmitteln hat zum 31.12.2018 eine stichtagsbezogene Überfinanzierung in Höhe von 440 TEUR bestanden.

(Rdnrn. 106 bis 108)

Werkhof

Der über den Prüfungszeitraum saldiert erwirtschaftete Gesamtgewinn von 512 TEUR und eine Kapitalaufstockung durch die Stadt Schwäbisch Hall von 1.500 TEUR haben zu einer Zunahme des Eigenkapitals um 2.012 TEUR geführt. Es hat stichtagsbezogen zum 31.12.2018 damit 3.132 TEUR betragen.

Bei einem Vergleich des langfristig gebundenen Vermögens mit den langfristigen Finanzierungsmitteln hat sich zum 31.12.2018 eine Unterfinanzierung in Höhe von 1.464 TEUR ergeben.

(Rdnrn. 112 bis 114)

2.2 Wesentliche Feststellungen der Prüfung

Vorbemerkung

Die überörtliche Prüfung ist schwerpunktmäßig auf einzelne ausgewählte Verwaltungsbereiche der Stadt und im Übrigen auf Stichproben beschränkt worden (§ 3 GemPrO). Dabei hat sich ergeben, dass die Verwaltung in den geprüften Bereichen weitgehend sachgerecht und ordnungsgemäß gearbeitet hat. Im Folgenden sind die wesentlichen Prüfungsfeststellungen zusammengefasst dargestellt.

2.2.1 Stadt

Örtliche Prüfung

Das Rechnungsprüfungsamt hat auf Grundlage jährlicher Prüfungspläne insgesamt sachkundig und wirksam geprüft. Teilweise sind jedoch die gesetzlichen Fristen zur Prüfung der Jahresabschlüsse der Stadt und der Eigenbetriebe überschritten worden. Die überörtliche Prüfung ist dadurch in den aufgegriffenen Bereichen im Allgemeinen entlastet worden. (Rdnrn. 16, 21 und 22)

Die Sonderkasse sowie die eingerichteten Zahlstellen des Eigenbetriebs Touristik und Marketing sind nicht entsprechend den gesetzlichen Vorgaben geprüft worden.
(Rdnrn. 19 und 20)

Haushalts-, Kassen- und Rechnungsprüfung

Administratorenrechte für das Finanzbuchhaltungsverfahren sind ausschließlich den mit der Benutzer- und Berechtigungsverwaltung beauftragten Mitarbeitenden einzuräumen. (Rdnr. 31)

Mit Blick auf den erheblichen Anstieg der investiven Ermächtigungsübertragungen wird darauf hingewiesen, dass der Veranschlagungsgrundsatz der Jährlichkeit künftig verstärkt zu beachten ist. (Rdnr. 34)

Jahresabschlüsse

Dem Grundsatz der Einzelbewertung sowie auch dem Grundsatz der Vollständigkeit ist nicht vollumfänglich Rechnung getragen worden. (Rdnrn. 37, 39 bis 41 sowie 49)

Die an die Eigenbetriebe bzw. an Beteiligungsgesellschaften gewährten Darlehen, die zur Finanzierung von Investitionen dienen, sind unzutreffend bilanziert worden.
(Rdnr. 43)

Bestehende Überzahlungen sind entgegen dem Saldierungsverbot zum Bilanzstichtag als negative Forderungen und nicht als Verbindlichkeiten ausgewiesen worden.
(Rdnr. 44)

Das Sonderergebnis 2016 ist bedingt durch den unrechtmäßigen Ausweis eines außerordentlichen Ertrages aus der Auflösung eines Sonderpostens aus Investitionsbeiträgen zu hoch ausgewiesen worden. (Rdnr. 51)

Steuerung, Kommunale Wahlbeamte

Bei der Nutzung des Dienstfahrzeugs durch den Oberbürgermeister sind die Beschlusslage und die örtliche Verfahrensweise mit den gesetzlichen Bestimmungen in Einklang zu bringen. Aufgrund der seither unzureichenden oder ganz fehlenden Differenzierung zwischen dienstlichen und außerdienstlichen Fahrten ist bisher keine Kostenerstattung durch den Oberbürgermeister für die außerdienstliche Nutzung des Dienstwagens geleistet worden. (Rdnrn. 55 und 56)

Zur Ordnungsmäßigkeit von Reisekosten des Oberbürgermeisters waren in einigen Fällen Feststellungen zu treffen. Auch hierbei ist auf eine richtige Abgrenzung zwischen dienstlichen und außerdienstlichen Reisen zu achten. Ferner sind Übernachtungs- und Tagegelder nicht gemäß den gesetzlichen Vorgaben abgerechnet worden. (Rdnrn. 57 und 58)

Bei der Abrechnung der Nebentätigkeitsvergütungen des Oberbürgermeisters sind künftig nebensätigkeitrechtliche sowie steuerliche Vorgaben zu beachten. (Rdnr. 59)

Zentrale Funktionen

Bei den Reisen in die Partnerstädte ist ein dienstliches Interesse nicht immer aktenkundig und oftmals wurde auf die Anforderung von Kostenanteilen für Begleitpersonen verzichtet bzw. sind die Eigenanteile für die privaten Aspekte der jeweiligen Reise oder in Verrechnung gebrachter Aufwandsersatz im Einzelnen nicht begründet worden. (Rdnr. 61)

2.2.2 Eigenbetriebe

Bei allen vier Eigenbetrieben waren Feststellungen zum Wirtschaftsplan zu treffen. (Rdnrn. 73 und 86)

Touristik und Marketing

Es haben sich verschiedene Feststellungen zur selbstständigen Sonderkasse und zur Erledigung von Buchführungs- und Jahresabschlussarbeiten durch eine Steuer- und Wirtschaftsberatungsgesellschaft ergeben. (Rdnrn. 76 bis 80)

Abwasserbeseitigung

Der zum 31.12.2018 bilanzierte Kassenbestand entspricht nicht den tatsächlichen Verhältnissen. (Rdnr. 88)

Die Gebührenaussgleichsrückstellung ist in unzutreffender Höhe bilanziert worden. (Rdnr. 90)

Friedhöfe

Die rechtlichen Bedenken hinsichtlich der Kalkulation der Gebührensätze für die Naturbestattung sind noch nicht ausgeräumt worden. (Rdnr. 109)